



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Meld. St. 7

(2009–2010)

Melding til Stortinget

Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene





DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Meld. St. 7

(2009–2010)

Melding til Stortinget

Gjennomgang av særlovshjemler for
statlig tilsyn med kommunene

Innhold

Del I	Generell del 9	5.2	Generelt om bruk av risiko- og sårbarhetsanalyser og kost- og nytteanalyser knyttet til tilsynshjemler 25
1	Innledning 11		Metodikk for gjennomgang av tilsynshjemplene 26
1.1	Stortingsmeldingens innhold 11		Om lovgrunnlaget 26
1.2	Bakgrunn – nye regler om tilsyn i kommuneloven kapittel 10 A 11	5.3	Om risikobildet 26
1.3	Kort om Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) og Innst. O. nr. 19 (2006–2007) – gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunesektoren 12	5.3.1 5.3.2 5.3.3	Om andre kontroll- og påvirkningsmekanismer på området 27
2	Sammendrag 14	5.3.4	Om innretningen av det statlige tilsynet på området 27
2.1	Generelt 14	5.4	Helhetlig vurdering av tilsyn og kontroll med kommunesektoren . . . 28
2.2	Status for sektorlovene etter særlovsgjennomgangen 14		
2.3	Oversikt over tilsynshjemler som har vært en del av særlovsgjennomgangen 17	6	Lovlighetstilsyn – kommuneloven § 60 b 30
2.4	Økonomiske og administrative konsekvenser 19	6.1 6.2	Innledning 30
3	Statlig tilsyn som del av statens styring av kommunesektoren 20	6.2.1	Grensene for lovlighetstilsyn med kommunene – kommuneloven § 60 b 30
3.1	Innledning 20	6.2.2	Generelt om utforming av kommuneplikter i særlovgivningen 30
3.2	Rammestyring som hovedprinsipp for statlig styring 20	6.3	Om grensene for hva tilsynet kan prøve – utgangspunkter 30
3.3	Tilsyn som styringsvirkemiddel . . . 20	6.4	Om ulike rettslige standarder 32
4	Generelt om virkeområdet for kommuneloven kapittel 10 A om tilsyn – sondringen mellom kommuneplikter og aktørplikter 23	7	Saksbehandling og reaksjoner fra tilsynet – kommuneloven § 60 d 34
4.1	Innledning 23	7.1 7.2	Bakgrunn 34
4.2	«Kommunesektoren» – organisering av kommunale tjenesteområder og private aktører 23	8	Kommuneloven § 60 d – pålegg . . . 34
4.3	Om sondringen mellom kommuneplikter og aktørplikter . . . 23	8.1	Føring for sektordepartementenes eget lovverk 35
4.4	Kommunepliktene i særlovgivningen 24	8.2	Innledning – Stortingets føring for særlovsgjennomgangen 35
5	Risiko- og sårbarhetsanalyse som et verktøy for å vurdere tilsynshjemler 25		Retningslinjer for konkret tilpasning og endring av særlovgivningens bestemmelser om statlig tilsyn 35
5.1	Innledning 25		

Del II	Gjennomgang av særlovenes tilsynshjemler	39	10.2.2.2	Om andre kontrollmekanismer enn statlig tilsyn	56
9	Barne- og likestillingsdepartementet – lov 17. juni 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven)	41	10.2.2.3	Er nytten av statlig tilsyn med kommunen større enn kostnadene?	56
9.1	Om lovgrunnlaget – gjeldende rett.	41	10.2.2.4	Konklusjon	57
9.1.1	Lovområdet	41	10.2.3	Reaksjoner	58
9.1.2	Kommuneplikter	41	10.2.4	Lovforslag	58
9.1.3	Departementets hjemmel for statlig tilsyn i barnevernloven	41	11	Miljøverndepartementets lover – lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)	59
9.2	Risiko- og sårbarhetsanalyse	42	11.1	Om lovgrunnlaget – gjeldende rett	59
9.2.1	Om risikobildet	42	11.2	Risiko- og sårbarhetsanalyse	59
9.2.1.1	Innledning	42	11.2.1	Om risikobildet	59
9.2.1.2	Sannsynlighet for at lovens krav ikke oppfylles	42	11.2.2	Om andre kontrollmekanismer enn statlig tilsyn	60
9.2.1.3	Konsekvenser av at lovens krav ikke oppfylles	44	11.2.3	Er nytten av statlig tilsyn med kommunene større enn kostnadene?	61
9.2.1.4	Om andre kontrollmekanismer enn statlig tilsyn	44	11.2.4	Miljøverndepartementets konklusjon	62
9.2.2	Er nytten av statlig tilsyn større enn kostnadene?	45	11.3	Reaksjoner	62
9.2.3	Barne- og likestillingsdepartementets konklusjon	46	11.4	Rammene for ny tilsynsbestemmelse i forurensningsloven	62
9.3	Reaksjoner fra tilsynet	46	12	Parallele lovprosesser om tilsyn i sektordepartementene – særlover under revisjon	64
9.4	Rammene for ny tilsynsbestemmelse i barnevernloven	47	12.1	Helse- og omsorgsdepartementet – lov 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene, lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v., lov 5. mai 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer og lov 23. juni 2000 nr. 56 om helsemessig og sosial beredskap	64
10	Kunnskapsdepartementets lover	48	12.1.1	Om lovgrunnlaget	64
10.1	Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven)	48	12.1.2	Om risikobildet	65
10.1.1	Om lovgrunnlaget – gjeldende rett.	48	12.1.3	Om andre kontrollmekanismer enn statlig tilsyn	66
10.1.2	Risiko- og sårbarhetsanalyse	49	12.1.4	Effekten av statlig tilsyn	66
10.1.2.1	Innledning	49	12.1.5	Helse- og omsorgsdepartementets vurdering	66
10.1.2.2	Om andre kontrollmekanismer enn statlig tilsyn	50	12.1.6	Pågående arbeid med helse- og sosiallovgivningen og oppfølging av særlovsgjennomgangen	67
10.1.2.3	Er nytten av statlig tilsyn med kommunen større enn kostnadene?	51			
10.1.2.4	Konklusjon	52			
10.1.3	Reaksjoner	53			
10.1.4	Rammene for ny tilsynsbestemmelse i barnehageloven	53			
10.2	Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova)	53			
10.2.1	Om lovgrunnlaget – gjeldende rett.	53			
10.2.2	Risiko- og sårbarhetsanalyse	55			
10.2.2.1	Om risikobildet	55			

12.2	Fiskeri- og kystdepartementet – lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann (havne- og farvannsloven)	67			
12.2.1	Om lovgrunnlaget	67			
12.2.2	Risiko og sårbarhetsanalyse	68			
12.2.3	Hvem skal være tilsynsmyndighet	69			
12.2.4	Reaksjoner	70			
12.2.5	Ny lov	70			
12.3	Justisdepartementet – lov 14. juni 2002 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven)	70			
12.3.1	Om lovgrunnlaget	70			
12.3.2	Risiko- og sårbarhetsanalyse	71			
12.3.2.1	Innledning	71			
12.3.2.2	Om andre kontroll- og påvirkningsmekanismer	71			
12.3.2.3	Effekten av tilsyn	71			
12.3.2.4	Konklusjon	72			
12.3.3	Reaksjoner	72			
12.3.4	Ny lov	72			
12.4	Justisdepartementet – lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret	72			
12.4.1	Om lovgrunnlaget	72			
12.4.2	Risiko- og sårbarhetsanalyse	73			
12.4.2.1	Om andre kontroll- og påvirkningsmekanismer	74			
12.4.2.2	Effekten av statlig tilsyn	74			
12.4.2.3	Særlig om tilsyn med kommunale tilfluktsrom	74			
13	Nye vedtatte og planlagte tilsynsområder i særlover	75			
13.1	Barne- og likestillings- departementet – lov om				
	kommunale krisesentertilbud (krisesenterlova)	75			
	Om lovgrunnlaget	75			
	Risiko- og sårbarhetsanalyse	75			
	13.1.1				
	13.1.2				
	13.1.2.1				
	Om andre kontroll- og påvirkningsmekanismer	77			
	13.1.2.2				
	Om nytten av statlig tilsyn	78			
	13.1.2.3				
	Departementets konklusjon	79			
	13.1.3				
	Reaksjoner	79			
	13.1.4				
	Ny lov	79			
	13.2				
	Arbeids- og inkluderings- departementet – forslag til lov om introduksjonsprogram og norskopplæring	79			
	13.2.1				
	Om lovgrunnlaget	79			
	13.2.2				
	Risiko- og sårbarhetsanalyse	80			
	13.2.2.1				
	Om andre formelle og reelle kontroll- og påvirkningsmekanismer på området	82			
	13.2.2.2				
	Om nytten av statlig tilsyn	83			
	13.2.2.3				
	Arbeids- og inkluderingsdepartementets konklusjon	84			
	13.2.3				
	Reaksjoner	84			
	13.2.4				
	Lovforslag våren 2010	84			
	13.3				
	Arbeids- og inkluderings- departementet – forslag til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen	85			
	13.3.1				
	Om lovgrunnlaget	85			
	13.3.2				
	Risiko- og sårbarhetsanalyse	85			
	13.3.2.1				
	Om andre kontrollmekanismer enn statlig tilsyn	87			
	13.3.2.2				
	Om nytten av statlig tilsyn på området	88			
	13.3.2.3				
	Arbeids- og inkluderingsdepartementets konklusjon	89			
	13.3.3				
	Ny lov	90			



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Meld. St. 7

(2009–2010)

Melding til Stortinget

Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene

*Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 11. desember 2009,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

Del I
Generell del

1 Innledning

1.1 Stortingsmeldingens innhold

I Innst. O. nr. 19 (2006–2007) ble regjeringen gitt i oppdrag å foreta en samordnet og helhetlig gjennomgang av alle reglene i sektorlovgivningen som gir hjemmel for statlig tilsyn med kommunene. Bakgrunnen for oppdraget var Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) om innføring av et nytt kapittel 10 A i kommuneloven om statlig tilsyn med kommunesektoren. I denne stortingsmeldingen presenteres resultatet av gjennomgangen.

Gjennomgangen er foretatt av en interdepartemental arbeidsgruppe ledet av Kommunal- og regionaldepartementet. Arbeidsgruppen har hatt deltakere fra de departementene som forvalter de mest sentrale hjemlene for statlig tilsyn med kommunesektoren: Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og politidepartementet, Kunnskapsdepartementet og Miljøverndepartementet. I tillegg har Finansdepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet deltatt. Kommunal- og regionaldepartementet og arbeidsgruppen har hatt teknisk bistand fra Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) (tidligere Statskonsult) i bruk av risiko- og sårbarhetsanalyser og kost-nytteanalyser i gjennomgangen av lovverket.

I meldingens del I presenteres de overordnede vurderinger og premisser som er nedfelt i Ot.prp. nr. 97 (2005–2006), og som danner rammene for særlovsgjennomgangen som presenteres i denne meldingen. Dette vil også være rammen som i framtiden skal legges til grunn for utformingen av regler for statlig tilsyn med kommunesektoren.

Del II inneholder det enkelte departements gjennomgang av eget lovverk. Det vil si en departementsvis vurdering av særlovenes tilsynshjemler på bakgrunn av de prinsippene som er omtalt i del I. Del II er videre inndelt i følgende kapittel:

- Kapittel 9–11 inneholder en behandling av eksisterende tilsynshjemler i særlovene, og hvor de enkelte fagdepartementene vil fremme egne forslag til nye tilsynsbestemmelser på bakgrunn av denne gjennomgangen.
- Kapittel 12 inneholder en gjennomgang av tilsynshjemler som har vært en del av særlovs-

gjennomgangen, og der det allerede er vedtatt endringer eller foreslått endringer av tilsynsbestemmelsen fra det enkelte sektordepartement.

- Kapittel 13 inneholder en omtale av kommunale ansvarsområder som det nå er foreslått eller vedtatt å underlegge statlig tilsyn og som ikke har vært underlagt statlig tilsyn før.

For framtidig lovverk eller for nye områder der staten vurderer å innføre tilsyn, vil de samme grunnleggende premisser gjelde som for denne særlovsgjennomgangen. Særlovsgjennomgangen viser bl.a. hvordan risiko- og sårbarhetsanalyser kan brukes for å få en grundigere vurdering av om statlig tilsyn er nødvendig og nyttig på et område. Arbeidsgruppen har også utarbeidet en «mønsterbestemmelse» som kan brukes som mal for å utforme framtidige statlige tilsynshjemler rettet mot kommuneplikter.

1.2 Bakgrunn – nye regler om tilsyn i kommuneloven kapittel 10 A

Kommunene og fylkeskommuner (heretter brukes fellesbetegnelse kommune om begge) er selvstendige forvaltningsnivåer som har et lovfestet ansvar for mange viktige samfunnsoppgaver. Den enkelte kommune skal utføre disse lovpålagte oppgavene innenfor lovens rammer og tilpasset det enkelte lokalsamfunn. Det lokale selvstyret er en sentral verdi i det norske samfunnet, men denne verdien kan komme i konflikt med andre målsettinger. Det er derfor ansett som nødvendig at kommunene blir underlagt statlig styring, tilsyn og kontroll for å fremme nasjonale mål.

Den 7. desember 2006 ble det vedtatt et nytt kapittel 10 A om statlig tilsyn i kommuneloven. Lovendringen trådte i kraft 1. mars 2007¹. Med det nye kapitlet er regler om statlig tilsyn med kommunesektoren blitt en del av kommuneloven. Kapittel

¹ Lovvedtaket bygger på departementets lovforslag i Ot.prp. nr. 97 (2005-2006) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (statleg tilsyn med kommunesektoren), jf. Innst. O. nr. 19 (2006-2007) og Besl. O. nr. 13 (2006-2007).

10 A inneholder felles regler om rammer, prosedyrer og virkemidler for statlig tilsyn med kommunesektoren. Reglene har som mål å gjøre statens tilsyn med kommunene mer oversiktlig, enhetlig og forutsigbart.

Virkeområdet for kommunelovens regler om tilsyn er avgrenset til tilsyn med de genuine kommunale pliktene, de såkalte «*kommunepliktene*». Dette er plikter som kun er pålagt kommuner, og som er pålagt disse i deres egenskap av å være lokale, folkevalgte organer. Kommunene har slike lovpålagte plikter og oppgaver knyttet til de viktigste velferdsområdene, for eksempel innenfor barnevern, pleie og omsorg, samfunnsikkerhet, miljøvern, opplæring mv. Se nærmere om dette i kapittel 4.

Reglene i kapittel 10 A kommer ikke til anvendelse på tilsyn med kommunenes eller fylkeskommunenes etterlevelse av regler som stiller krav til enhver som driver en aktivitet eller tilbyr en tjeneste, de såkalte aktørplikter. Denne avgrensningen gjelder likevel ikke fylkesmannens samordning av tilsyn i medhold av § 60 e. Bestemmelsen om samordning gjelder for alt statlig tilsyn rettet mot en kommune eller en fylkeskommune, altså både kommuneplikter og aktørplikter.

Målet med de felles overordnede regler om tilsyn i kommuneloven er større forutsigbarhet, bedre oversikt og et mer helhetlig regelverk. Skal disse målene nås, må særlovene harmoneres i tråd med kommunelovens alminnelige regler og i minst mulig grad ha egne særregler.

1.3 Kort om Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) og Innst. O. nr. 19 (2006–2007) – gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunesektoren

Innledning

Det nye kapittel 10 A om tilsyn i kommuneloven legger opp til at det er særlovene som skal angi *hvilke* områder det skal føres tilsyn med. Kommuneloven fastsetter *hvordan* tilsyn skal gjennomføres (rammer og myndighet for tilsyn, saksbehandlingsregler, klage og virkemiddelbruk). Tilsynsreglene i kommuneloven er gitt en utforming som forutsetter at det er fylkesmennene som skal føre alt statlig tilsyn med at kommunene oppfyller sine lovpålagte kommuneplikter.

Som en oppfølging av regelendringene i kommuneloven ba Stortinget ved behandlingen av Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) regjeringen foreta en

gjennomgang av særlovene. Nedenfor redegjøres det kort for de premissene som er gitt for en slik særlovsgjennomgang.

En samlet gjennomgang

Stortinget har bedt regjeringen om å foreta en *samlet* gjennomgang av særlovgivningen med sikte på en klarere avgrensning av hvilke områder av kommunenes og fylkeskommunenes virksomhet som skal være gjenstand for statlig tilsyn. Denne stortingsmeldingen tar derfor for seg både eksisterende regler og nye planlagte tilsynsområder for statlig tilsyn.

Målrettet tilsyn – tydelighet i hjemmelsgrunnlaget

I Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) framholdes det at det er et mål og et utgangspunkt for arbeidet at statlig tilsyn med kommunesektoren skal bli mer målrettet og effektivt. Dette kan blant annet gjøres ved at særlovene er tydeligere på hvilke områder staten vil prioritere å føre tilsyn med kommunenes plikter. I Innst. O. nr. 19 (2006–2007) kapittel 4 er det framhevet at særlovgivningen ikke bør ha generelle tilsynsregler av typen «departementet fører tilsyn med denne lov», se nærmere om dette i kapittel 5 og 8.

Risiko- og sårbarhetsanalyse

Vurderingene av hvilke områder som bør underlegges statlig tilsyn skal bygge på en risiko- og sårbarhetsanalyse. Valg av tilsyn som virkemiddel må i tillegg kunne forsvares gjennom kost-nytteanalyser, jf. Innst. O. nr. 19 (2006–2007) s. 3 og Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) s. 20. En egen metode for dette er utarbeidet av Direktoratet for forvaltning og IKT i rapport «*Risikobasert kost-nyttevurderinger av statlig tilsyn med kommunesektoren*» etter oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet, se nærmere omtale av metoden i kapittel 5.

Harmonisering av prosedyre/saksbehandlingsregler

I tråd med de alminnelige prinsippene om forholdet mellom spesiell lov og generell lov, vil avvikende regler i særlovgivningen ha forrang framfor kommunelovens generelle regler. Et av målene med særlovsgjennomgangen er å tilpasse og harmonisere reglene i særlovene med de generelle reglene i kommuneloven, og å oppheve særlige prosedyre- eller saksbehandlingsregler i særlovgivningen som nå følger av de alminnelige regler i kommuneloven.

Om det foreligger særlige grunner kan det være aktuelt at særlovene beholder avvikende regler fra kommuneloven. Det er likevel et mål at de generelle reglene om rammer og prosedyrer for statlig tilsyn med kommunene skal følge av kommuneloven. Hensynene bak lovendringen i kommuneloven var blant annet å oppnå bedre samordning av og styrket forutsigbarhet knyttet til statlig tilsyn. Det ble derfor ansett som viktig at det er kommunelovens regler som i all hovedsak skal gjelde for alt statlig tilsyn med de ulike kommunale sektorer.

Vurdering av virkemiddelbruk

I denne sektorvise gjennomgangen skal det også skje en vurdering av de statlige tilsynsorganers bruk av virkemiddel. I henhold til den generelle sanksjonsbestemmelsen i kommuneloven § 60 d kan et tilsynsorgan gi en kommune pålegg om ret-

ting dersom vilkårene for dette er oppfylt. Kommunelovens tilsynsbestemmelser åpner ikke for andre sanksjonsmuligheter, som for eksempel tvangsmulkt. Dette utelukker likevel ikke at det i særlovgivningen kan være bestemmelser om tvangsmulkt i helt spesielle tilfeller. Vurdering av dagens hjemler for bruk av tvangsmulkt eller andre reaksjoner skal gjøres konkret i forbindelse med sektorgjennomgangen, se nærmere om dette i kapittel 7.

Kapittel 10 A i kommuneloven bygger på en forutsetning om at det er fylkesmannen som fører tilsyn med at kommunene oppfyller sine kommuneplikter, jf. § 60 b. Det er derfor hensiktsmessig at det også framgår av særlovens tilsynsbestemmelse om fylkesmannen er tilsynsmyndighet. Etter særlovgivningen kan imidlertid tilsynsmyndigheten være lagt til departementer eller andre statlige etater enn fylkesmannen.

2 Sammendrag

2.1 Generelt

I denne stortingsmeldingen presenteres en samlet gjennomgang av reglene i særlovene/ sektorlovgivningen som gir hjemmel for statlig tilsyn med kommunene. Gjennomgangen er et resultat av regjeringens oppfølging av Stortingets oppdrag i Innst. O. nr. 19 (2006–2007). Kommunal- og regionaldepartementet har ledet arbeidet med den interdepartementale gjennomgangen. Det er det enkelte sektordepartement som har hatt ansvaret for lovarbeidet knyttet til den enkelte særlov, og som dermed har fremmet, eller vil fremme, forslag til endringer i tilsynshjemlene for Stortinget i egne proposisjoner. Gjennomgangen har omfattet tilsynshjemler i til sammen 14 lover, og det vises til oversikt i tabell 2.1 – 2.3 i dette kapitlet.

Sektordepartementene har med bakgrunn i en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) konkludert med at det er behov for alle eksisterende tilsynshjemler, og at de derfor bør opprettholdes. Statlig tilsyn anses av sektordepartementene som et viktig virkemiddel i den statlige styringen av kommunene på sine områder. Stortingsmeldingen synliggjør at det har blitt statlig tilsyn med kommunene på stadig flere områder. I løpet av den tiden arbeidet med gjennomgangen har pågått, er det foreslått eller vedtatt nye tilsynshjemler i ny lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, lov om introduksjonsprogram og norskopplæring, ny lov om krisesentertilbud, lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver og lov om kommunal beredskapsplikt, jf. kapittel 12 og 13.

En del av forslagene til nye tilsynshjemler har allerede vært fremmet gjennom sektordepartementenes egne lovarbeid, men har likevel vært en del av den samordnede særlovsgjennomgangen. I denne meldingen omtales også planlagte endringer i tilsynshjemlene i flere andre lover, jf. kapittel 9, 10 og 11.

Gjennomgangen har ikke medført større materielle endringer i det eksisterende regelverket om tilsyn, men har hatt fokus på og bidratt til en økt bevisstgjøring mht. vurderinger av når og i hvilken grad statlig tilsyn skal anses som et hensiktsmessig virkemiddel. Det er lagt til grunn at alt statlig

tilsyn skal være innrettet slik at det er målrettet og effektivt. Tilsyn som et statlig styringsvirkemiddel, skal ikke innføres på nye områder uten at det er vurdert som nødvendig og hensiktsmessig gjennom en risiko- og sårbarhetsanalyse og kost- og nytteanalyse, jf. kapittel 5.

Særlovenes tilsynshjemler har fått eller vil få en mer harmonisert og likeartet utforming. Tilsynshjemlene er nå utformet eller vil utformes slik at det går tydelig fram at det statlige tilsynet med kommunene skal være et lovlighestilsyn, og at tilsynet skal utøves i samsvar med prosessreglene i kommuneloven kapittel 10 A. Det er etter gjennomgangen ingen alminnelige hjemler igjen i særlovene om at kommunene i forbindelse med tilsyn kan ilegges tvangsmulkt. Dersom tilsynet avdekker manglende lovoppfyllelse, er det kun de reaksjoner som er fastsatt i kommuneloven kapittel 10 A som skal kunne anvendes.

Etter gjennomgangen er eller vil alle tilsynshjemlene skilles ut som egne bestemmelser i særlovene, og dette skaper tydelighet og gir bedre oversikt på tilsynsområdet, se kapittel 8.

De fleste tilsynshjemler i særlovene angir nå eller vil angi konkret hvilke områder eller bestemmelser i loven det skal kunne føres tilsyn med. Dette for å synliggjøre at det har vært foretatt en konkret vurdering av at det er behov for tilsyn med kommunepliktene på disse særskilte områdene.

2.2 Status for sektorlovene etter særlovsgjennomgangen

Innledning

Nedenfor følger korte sammendrag av status for det enkelte sektordepartement etter særlovsgjennomgangen, og en mer utførlig omtale framgår i kapittel 9–13. Når det i sammendragene vises til *risikoen på området eller feltet*, betyr dette at departementet har foretatt en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) på sitt lovområde i samsvar med beskrivelse i kapittel 5. Risikoen på et lovområde er summen av sannsynligheten for manglende lovoppfyllelse på området, sammenholdt med konsekvensen av slik manglende lovoppfyllelse.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Forslag til ny lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen ligger nå i Stortinget til behandling. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har vurdert at eksisterende kontrollordninger ikke i tilstrekkelig grad fanger opp svikt i tjenestene etter lovens kapittel 4 om individuelle tjenester og § 16 første ledd om kommunal plan for helsemessig og sosial beredskap. På bakgrunn av en risiko- og sårbarhetsanalyse, har Arbeids- og inkluderingsdepartementet besluttet å innføre hjemmel for statlig tilsyn på de nevnte områdene i ny § 4. Det vil lovfestes at tilsynet skal skje i henhold til reglene i kommuneloven kapittel 10 A.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet tar videre sikte på å fremme et lovforslag for Stortinget våren 2010 om å innføre statlig tilsyn med kommunenes forvaltning av tjenester etter lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). Dette innebærer statlig tilsyn med kommunenes tildeling av introduksjonsprogram og – støtte, og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Forslaget omfatter også en plikt for kommunene til å føre internkontroll med de samme forvaltningsområdene som vil bli underlagt statlig tilsyn. Det lovfestes at tilsynet skal skje i henhold til reglene i kommuneloven kapittel 10 A.

Helse- og omsorgsdepartementet

Kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven er sentrale velferdslover og regulerer tjenester som skal dekke grunnleggende behov for helse- og omsorgstjenester. Helse- og omsorgsdepartementet mener statlig tilsyn med de kommunale tjenestene er sentralt i arbeidet med å sikre gode tjenester for befolkningen, og understreker at gjeldende tilsyn med helse- og sosialtjenesten foregår i tråd med de hovedprinsippene som er lagt til grunn i kommuneloven kapittel 10 A.

Når det gjelder det videre arbeidet, viser Helse- og omsorgsdepartementet til St.meld. nr. 47 (2008–2009) *Samhandlingsreformen, Rett behandling – på rett sted – til rett tid*. Meldingen ligger nå til behandling i Stortinget. Oppfølgingen av de lovtiltak som omtales i stortingsmeldingen må, både hva gjelder tempo og innhold, håndteres med utgangspunkt i Stortingets behandling av meldingen. Det arbeides ut fra en intensjon om at de lovforslag som omtales i meldingen kan fremmes overfor Stortinget i 2010, herunder vurdering av ny felles helse- og sosiallov for kommunene og

arbeidet med å harmonisere helse- og sosiallovgivningen med kommuneloven kapittel 10 A.

Barne- og likestillingsdepartementet

Barne- og likestillingsdepartementet har lagt til grunn at sannsynligheten for manglende oppfyllelse av kommunepliktene i barnevernloven, sett sammen med de konsekvensene lovbrudd kan medføre, samlet bidrar til betydelig risiko på feltet. Barne- og likestillingsdepartementet mener det er stor nytte av lovhjemlet statlig tilsyn på området, og har vurdert at det fortsatt skal være hjemmel til å føre tilsyn med alle kommunepliktene i loven. Endringer i tilsynshjemmelen vil skje i samsvar med føringene i denne meldingen, men vil ikke medføre materielle endringer i tilsynet. Forslag til lovendring vil legges fram for Stortinget i egen proposisjon.

Ny lov om krisesentertilbud fastsetter at det skal føres statlig tilsyn med lovens §§ 2, 3, 4 og 8. Barne- og likestillingsdepartementet har vurdert at det på disse områdene vil foreligge slik risiko for brudd på den enkeltes rettssikkerhet, at det skal innføres statlig tilsyn. Krisesenterloven trer i kraft 1. januar 2010. Det vil både i barnevernloven og krisesenterloven lovfestes at tilsynet skal skje i henhold til reglene i kommuneloven kapittel 10 A.

Fiskeri- og kystdepartementet

Den nye havne- og farvannsloven skal tre i kraft 1. januar 2010. Fiskeri- og kystdepartementet har konkludert med at det er behov for fortsatt statlig tilsyn med nærmere angitte bestemmelser i loven der kommunene er pålagt plikter. Det lovfestes at tilsynet skal skje i henhold til kommuneloven kapittel 10 A. Kommuneloven kapittel 10 A legger i utgangspunktet tilsynsmyndigheten til fylkesmannen der særloven ikke utpeker annen myndighet. Fiskeri- og kystdepartementet legger opp til at det skjer en nærmere utredning av spørsmålet om tilsynsfunksjonen i løpet av 2010. Det vil derfor inntil videre være fylkesmannen som fører tilsyn med kommunens plikter etter den nye havne- og farvannsloven § 52, jf. kommuneloven § 10 A.

Justis- og politidepartementet

Endringene i brann- og eksplosjonsvernloven trådte i kraft 19. juni 2009, og kommunens plikter er regulert i lovens kapittel 3. Justis- og politidepartementet har på bakgrunn av en risiko- og sårbarhetsanalyse besluttet å videreføre det statlige tilsynet med kommunenes oppfyllelse av pliktene etter

§§ 9 til 16, og dette er nå regulert i ny § 31 a. Justis- og politidepartementet ønsker å forbeholde seg retten til å endre hvem som er tilsynsmyndighet etter denne bestemmelsen, og gjeldende § 31 om sentral tilsynsmyndighet er derfor videreført med sin nåværende ordlyd. Det er lovfestet at tilsynet med kommunene skal skje i henhold til kapittel 10 A i kommuneloven.

Ny lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret vil tre i kraft 1. januar 2010. Kommunenes plikter etter gjeldende sivilforsvarslov vil i all hovedsak videreføres i ny lov, og det innføres også nye bestemmelser om kommunal beredskapsplikt. Justis- og politidepartementet har ut fra en risikovurdering funnet det nødvendig og hensiktsmessig med en tilsynshjemmel knyttet til bestemmelsene om blant annet kommunal beredskapsplikt. Det lovfestet at tilsynet skal skje i henhold til kommuneloven kapittel 10 A.

Miljøverndepartementet

Miljøverndepartementet har vurdert at manglende lovoppgjørelse av kommunepliktene i forurensningsloven samlet innebærer høy risiko på området. I forhold til alternative virkemidler, mener departementet at statlig tilsyn er den kontrollmekanismen som best bidrar til lovoppgjørelse på de aktuelle forurensningsområdene. Miljøverndepartementet har på denne bakgrunn konkludert med at adgangen til å føre statlig tilsyn med kommunepliktene på hele forurensningsområdet bør opp-

rettholdes. Forslag om endring av tilsynshjemmelen i tråd med føringene i denne meldningen planlegges fremmet for Stortinget i egen proposisjon, der det også vil foreslås at tilsynet skal skje i samsvar med reglene i kommuneloven kapittel 10 A.

Kunnskapsdepartementet

Kunnskapsdepartementet har vurdert at manglende oppfyllelse av kommunepliktene i barnehageloven samlet sett innebærer stor risiko på området. Kunnskapsdepartementet mener at øvrige kontroll- og påvirkningsmekanismer ikke i tilstrekkelig grad sikrer lovoppgjørelse, og mener at det fortsatt bør være hjemmel til å føre tilsyn med alle kommunepliktene i barnehageloven.

Kunnskapsdepartementet har lagt til grunn at sannsynligheten for manglende oppfyllelse av kommunepliktene i opplæringsloven, sett sammen med de konsekvensene lovbrudd kan medføre, samlet bidrar til stor risiko på feltet. Kunnskapsdepartementet mener det er stor nytte av lovhjemlet statlig tilsyn, og har vurdert at det fortsatt bør være hjemmel til å føre tilsyn med alle kommunepliktene i opplæringsloven.

Forslag til endringer av tilsynshjemlene i henholdsvis barnehageloven og opplæringsloven i tråd med føringene i denne meldningen, planlegges fremmet for Stortinget i egne proposisjoner. Det vil også foreslås at det statlige tilsynet skal skje i samsvar med reglene i kommuneloven kapittel 10 A.

2.3 Oversikt over tilsynshjemler som har vært en del av særlovsgjennomgangen

Nedenfor følger tabeller som gir oversikt over de tilsynshjemler som har vært en del av særlovsgjennomgangen. I tabellene framgår også status for planlagte og gjennomførte endringer av de respektive tilsynshjemler.

Tabell 2.1 Tilsynshjemler i eksisterende lovverk som vil bli fulgt opp med forslag fra det enkelte departement

Departement	Lov	Iverksetting
Barne- og likestillingsdepartementet (BLD)	Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) § 2–3	Forslag til endring i tilsynshjemmel fremmes for Stortinget i egen proposisjon.
Kunnskapsdepartementet (KD)	Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) § 9	Forslag til endring i tilsynshjemmel fremmes for Stortinget i egen proposisjon.
Kunnskapsdepartementet (KD)	Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) § 14–1	Forslag til endring i tilsynshjemmel fremmes for Stortinget i egen proposisjon.
Miljøverndepartementet (MD)	Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) § 48	Forslag til endring i tilsynshjemmel fremmes for Stortinget i egen proposisjon.

Tabell 2.2 Tilsynshjemler i eksisterende lover som er/har vært under revisjon i det enkelte departement

Departement	Lov	Iverksetting	Merknad
Helse- og omsorgsdepartementet (HOD)	Lov 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene, lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v., lov 5. mai 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer, og lov 23. juni 2000 nr. 56 om helsemessig og sosial beredskap (...)	Forslag til endring i tilsynshjemler fremmes for Stortinget i egen proposisjon (-er).	
Fiskeri- og kystdepartementet (FKD)	Lov 8. juni 1984 nr. 51 om havner, farvann mv. (havne- og farvannsloven) § 5 /Ny lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann (havne- og farvannsloven) § 52	Forslag til endring i tilsynshjemmel ble fremmet for Stortinget i Ot.prp. nr. 75 (2007–2008). Sanksjonert 17.04.09. Ikrafttredelse 01.01.10.	
Justisdepartementet (JD)	Lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) § 31 a	Forslag til endring i tilsynshjemmel fremmet i Ot.prp. nr. 65 (2008–2009). Sanksjonert 19.06.09. Ikrafttredelse 19.06.09.	
Justisdepartementet (JD)	Lov om endringer i lov 17. juli 1953 nr. 9 om sivilforsvaret mv. (innføring av kommunal beredskapsplikt) § 15 c	Forslag til endring i tilsynshjemmel fremmet i Ot.prp. nr. 61 (2008–2009). Sanksjonert 19.06.09. Ikrafttredelse 01.01.10.	Ny tilsynshjemmel

Tabell 2.3 Foreslåtte eller vedtatte tilsynshjemler på kommunale ansvarsområder som ikke har vært underlagt statlig tilsyn før

Departement	Lov	Iverksetting	Merknad
Barne- og likestillingsdepartementet (BLD)	Lov 19. juni 2009 nr. 44 om kommunale krisesentertilbud (krisesenterloven) § 9	Lovforslag fremmet for Stortinget i Ot.prp. nr. 96 (2008–2009). Sanksjonert 19.06.09. Ikrafttredelse 01.01.10.	Nytt tilsynsområde
Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID)	Lov om introduksjonsprogram og norskopplæring § 23	Lovforslag fremmes for Stortinget i egen proposisjon.	Nytt tilsynsområde
Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID)	Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 9 (NAV)	Lovforslag fremmet for Stortinget i Prop. 13 L (2009–2010) Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.	Nytt tilsynsområde

2.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det følger ikke administrative eller økonomiske konsekvenser av forslagene i denne meldingen, da forslagene ikke er av materiell art. Når det gjelder nye tilsynsområder, drøftes konsekvensene av disse i forbindelse med lovframleggelsene fra det enkelte departement.

3 Statlig tilsyn som del av statens styring av kommunesektoren

3.1 Innledning

Statlig tilsyn med kommunene må ses i sammenheng med det generelle forholdet mellom staten og kommunesektoren. Ved utformingen av statlig tilsyn må det tas hensyn til at kommuner og fylkeskommuner er selvstendige rettssubjekter. De har selvstendig myndighet og et selvstendig ansvar for sin virksomhet. Stortinget kan gjennom lover vedta å legge oppgaver til kommunene. Staten har ikke generell instruksjonsmyndighet overfor kommuner og fylkeskommuner, og må derfor i utgangspunktet styre gjennom lovgivning, budsjettvedtak og dialog.

3.2 Rammestyring som hovedprinsipp for statlig styring

Staten styrer kommunesektoren gjennom lov og regelverk, finansieringsordninger og mykere styringsvirkemidler som retningslinjer, dialog, veiledning og samhandling. Rammestyring med rom for lokale prioriteringer og tilpasninger er et overordnet prinsipp når staten skal innrette ordninger og virkemidler rettet mot kommunesektoren. Det at statlig tilsyn kun skal kontrollere lovligheten av kommunenes virksomhet, er et uttrykk for rammestyringsprinsippet. Så lenge kommunene opererer innenfor rammene av loven, må staten akseptere kommunenes utøvelse av virksomheten.

Samtidig er det et legitimt behov for å kontrollere at kommunene oppfyller sine lovpålagte plikter overfor innbyggerne. Kommunene kontrolleres og påvirkes på mange ulike måter: Innbyggernes synspunkter fanges opp gjennom *den demokratiske styringskjeden*. Politikerne er avhengige av å imøtekomme innbyggerne for å bli gjenvalgt, og kommuneorganisasjonen er avhengig av støtte hos innbyggerne for å kunne opprettholde sin legitimitet. Avgjørelser truffet av folkevalgte organ eller den (fylkes)kommunale administrasjon kan bringes inn for departementet for *lovlighetskontroll*. Kommunene driver selv *egenkontroll* over-

for egen virksomhet med utgangspunkt i kommunelovens bestemmelser om kontrollutvalg, revisjon og administrasjonssjefens internkontroll. I tillegg setter særlovgivningen på flere områder krav til internkontroll i kommunene. Ett eksempel på dette er forskrift om internkontroll i helse- og sosiallovgivningen. Innbyggernes rett til å *påklage enkeltvedtak* er også en viktig kontrollmekanisme. I tillegg finnes *godkjenningsordninger*, *rapporteringsordninger*, statlige og kommunale *ombudsordninger*, *domstolskontroll*, *medias rolle* som debatt- og informasjonsorgan og ikke minst statlig tilsyn (les mer om kontroll- og påvirkningsmekanismer i kapittel 5.3).

Balansegangen mellom lokalt handlingsrom og statlig styring er en hovedutfordring i relasjonen mellom stat og kommune. Det kommunale og fylkeskommunale landskapet er mangfoldig. Det er variasjoner i kommunestørrelse, kompetansetilgang, behov og utfordringer. En finner variasjoner både mellom kommuner og mellom ulike sektorområder i samme kommune.

Disse variasjonene gir en utfordring i å utforme en statlig politikk som bidrar til å oppnå sentrale politiske målsettinger på enkeltområder og sikre helhetlige løsninger av sektorens samlede oppgaver, samtidig som den skal gi rom for utvikling, lokal variasjon og tilpasning.

3.3 Tilsyn som styringsvirkemiddel

Tilsyn er et sterkt statlig kontroll- og styringsvirkemiddel, og fire hensyn og verdier bør inngå i en overordnet vurdering av behov for statlig tilsyn med kommunesektoren (jf. NOU 2004:17 *Statlig tilsyn med kommunesektoren* og Ot.prp. nr. 97 (2005–2006)):

- Hensynet til den enkeltes rettssikkerhet.
- Hensynet til bærekraftig utvikling og samfunnsikkerhet.
- Hensynet til det kommunale folkestyret.
- Hensynet til en formålseffektiv offentlig ressursbruk.

Den enkeltes rettssikkerhet

NOU 2004:17 peker på at kommunen har en sentral rolle som produsent av velferdstjenester. Dette gjør at mange av rettskravene i lovgivningen i dag er rettet mot kommunesektoren. Den enkeltes rettssikkerhet er et sentral aspekt ved denne typen grunnleggende velferdstjenester. Dette er en viktig begrunnelse for at staten har etablert ulike kontrollordninger med kommunesektoren, som klageinstituttet, lovlighetskontroll og tilsyn.

Bærekraftig utvikling og samfunnssikkerhet

Kommunene har lang erfaring med å veie ulike samfunnsinteresser opp mot hverandre og finne tverrsektorielle løsninger. Gjennom nærhet til innbyggerne kan kommunene fange opp miljøproblemer som folk er opptatt av, og oppmuntre til lokalt engasjement i lokale miljøsaker. I NOU 2004:17 ses økologisk bærekraft i sammenheng med økonomisk bærekraft. Fordi kommunesektoren disponerer en stor andel av ressursene i den norske økonomien, har kommunenes økonomiske disponeringer mye å si for den makroøkonomiske styringen.

Hensynet til samfunnssikkerhet er knyttet til ivaretagelse av særlig viktige samfunnsfunksjoner, som for eksempel beredskap knyttet til helsetjenester. Det grunnleggende er å sikre at slike viktige funksjoner, selv i krisesituasjoner, ikke bryter sammen. Hensynet til samfunnssikkerhet skal blant annet ivaretas gjennom kommunal og regional planlegging.

Det lokale folkestyret

Det lokale selvstyret har en sterk stilling i det norske politiske systemet. Kjernen i det lokale folkestyret er innbyggernes rett til å styre seg selv og velge sine egne ledere. I NOU 2004:17 legges det vekt på lokaldemokratiet som et element i en maktfordeling mellom forvaltningsnivåene, der utfordringen er å finne et balansepunkt som både tar hensyn til statens behov for styring og til kommunenes behov for lokal deltakelse, ansvar og oppgaveløsning.

Formåls effektiv offentlig ressursbruk

Handlingsrommet for bruken av offentlige ressurser er begrenset både på kommunalt og statlig nivå. Staten må vurdere om statlig tilsyn er formålstjenlig og kostnadseffektivt. Det må stilles spørsmål ved om statlig tilsyn er et egnet virkemiddel for å nå de målene som følger av lovgivningen.

Videre må en spørre om nytteverdien av tilsyn overstiger kostnadene, og om det eventuelt finnes andre og mer effektive virkemidler å nå målene med.

Tilsyn med kommunesektoren må derfor ses i sammenheng med de øvrige virkemidlene, mekanismene og ordningene som er egnet til å påvirke, kontrollere og sikre at kommunene oppfyller sine lovpålagte plikter. Tilsyn skal bare benyttes på de områdene der hensynet til rettssikkerhet og samfunnssikkerhet ikke i tilstrekkelig grad ivaretas på annen måte. Spørsmålet er om *summen* av andre kontroll- og påvirkningsmåter ivaretar rettssikkerhet, samfunnssikkerhet og bærekraftig utvikling i tilstrekkelig grad.

Det skal en særskilt begrunnelse til før man innfører statlig tilsyn. I henhold til Innst. O. nr. 19 (2006–2007) og Ot.prp. nr. 97 (2005–2006), skal en slik vurdering bygge på en risiko- og sårbarhetsanalyse. I en slik analyse vil summen av kontrollordninger og andre måter å overvåke eller påvirke kommunen være et viktig moment i vurderingen av risikobildet knyttet til det fagområdet som skal analyseres. Valg av tilsyn som virkemiddel skal i tillegg kunne forsvares gjennom en kost- og nytteanalyse. Det må undersøkes i hvilken grad tilsyn faktisk har eller vil ha den ønskede effekt, og det må foretas en analyse av i hvilken grad tilsyn er det virkemidlet som, innenfor en gitt ressursramme, er den mest effektive metoden for å nå de målene som er satt.

Formålet med statlig tilsyn er å se til at tilsynsobjektene oppfyller de pliktene de er gitt i lov, forskrift og annet regelverk. Kjerneelementene er kontroll, vurdering og reaksjon. Tilsynet må være hjemlet i lov, og veiledning er ikke en del av tilsyn jf. NOU 2004:17 og Ot.prp. nr. 97 (2005–2006). Statlig tilsyn med kommunesektoren er altså avgrenset til å gjelde kontroll av om kommunene oppfyller pliktene de er pålagt i eller i medhold av lov. Tilsyn skal derfor utelukkende ha som mål å kontrollere lovligheten av den virksomhet som kommunene driver. Statlig tilsyn kan således ikke begrunnes med for eksempel ønske om rapportering, informasjon eller veiledning.

Tilsynsbegrepet kan ikke brukes om alt som har med statlig kontroll å gjøre. Kontroll kan defineres som en kartlegging av status i forhold til fastsatte krav (lovkrav). Den kan medføre plikter og fungerer også som en påminnelse om at området er under oppfølging. Tilsynsbegrepet omfatter ikke slik kontroll som bare innebærer kartlegging eller innhenting av informasjon, men må også omfatte en konkret vurdering av lovligheten, og ev. en reaksjon dersom det avdekkes lovbrudd.¹ Til-

syn innebærer en viss grad av konkret involvering fra tilsynsmyndighetene overfor det objekt, organ eller sak som det føres tilsyn med. Tilsyn må derfor anses som et særskilt virkemiddel som lovgiver ønsker skal benyttes der det foreligger særskilt behov for det. Generell områdeovervåkning eller et lovfestet «følge med-ansvar» er ikke tilsyn i seg selv, men kan danne (informasjons-)grunnlag for tilsyn på det aktuelle området.

Tilsyn og læring

Staten og kommunene har et felles overordnet mål i å gi gode tjenester til innbyggerne. Et hensiktsmessig og målrettet tilsyn vil kunne gi grunnlag for læring og kvalitetsutvikling i kommunene, og kan være et viktig bidrag inn i kommunenes egenkontrollarbeid.

¹ Jf. NOU 2007:17 side 45

4 Generelt om virkeområdet for kommuneloven kapittel 10 A om tilsyn – sontringen mellom kommuneplikter og aktørplikter

4.1 Innledning

Dette kapitlet redegjør generelt for virkeområdet til kapittel 10 A i kommuneloven om statlig tilsyn med kommunene.

Kommunenes utførelse av lovpålagte oppgaver skjer under mange ulike organisatoriske modeller. Lovreglene om tilsyn må anvendes innenfor et mangfold av måter å organisere og løse oppgaver på. En fastlegging av virkeområdet for regler om statlig tilsyn med kommunesektoren må derfor ta utgangspunkt i en vurdering av hvilke ulike organisasjonsformer som inngår i kommunesektoren, og deretter nærmere behandling av sontringene mellom kommuneplikter og aktørplikter.

4.2 «Kommunesektoren» – organisering av kommunale tjenesteområder og private aktører

Utviklingen de senere år synes å gå i retning av stadig økende bruk av fristilte organisasjonsformer som selskaper, stiftelser og liknende. Dette gjelder både innenfor interkommunale samarbeidsmodeller og der kommunen selv skiller ut virksomhet i selskap eller foretak. Uttrykket «alternativ organisering» er ofte benyttet som en samlebetegnelse. Alternativ organisering kan innebære ulik grad av fristilling.

Kommunene kan på flere områder velge å organisere *egen* virksomhet som en del av kommunen eller som et eget rettssubjekt. Dersom den er en del av kommunen som juridisk person, kan den være organisert som en ordinær etat, som en egen resultatenheter eller som et kommunalt foretak. Er virksomheten et eget rettssubjekt kan den være organisert som et aksjeselskap.

Driver kommunen virksomheten *sammen med andre* kommuner eller private, kan den være organisert som et selskap, et interkommunalt selskap eller aksjeselskap, eller som et interkommunalt samarbeid etter kommuneloven §§ 27, 28 a flg. eller som en forening.

Ved siden av de virksomhetene som er knyttet til kommuneorganisasjonen, kommer private til-

bud. Kommunen kan på mange områder benytte konkurranseutsetting som fører til en alternativ organisering, ettersom det vil kunne innebære at virksomheten ikke drives av kommunen selv, kanskje heller ikke av kommunalt eid virksomhet, men derimot av private eiere som utfører tjenesten for kommunen. Kommunene kan for eksempel inngå avtale om kjøp av plasser ved et privat sykehjem. I disse tilfellene vil kommunene, etter et pålegg om retting av et forhold, ha plikt til å sørge for at tjenesteutøveren gjør det som er nødvendig for å oppfylle pålegget på vegne av kommunen. Tilsynet må i sistnevnte tilfelle gå ut på å se til at kommunen oppfyller sine forpliktelser gjennom bruken av private tjenestetilbydere. Tilsynet vil måtte drive sin tilsynsvirksomhet i forhold til kommunen og må i tillegg ha adgang til for eksempel private sykehjem, som kommunen bruker til å oppfylle sin plikt. Reglene gjelder ikke når private tilbydere utfører tilsvarende tjenester uten avtale med kommunen eller kommunal finansiering.

Kommunelovens regler om statlig tilsyn med kommunesektoren omfatter kommunens oppfyllelse av sine plikter både hvor denne skjer i egen regi, dvs. ved hjelp av tjenestetilbydere som er en del av kommunen, og der kommunen oppfyller sine plikter gjennom kjøp av tjenester fra selvstendige rettssubjekter (tjenesteavtaler).

4.3 Om sontringen mellom kommuneplikter og aktørplikter

Virkeområdet for kapittel 10 A i kommuneloven er avgrenset til tilsyn med de genuine kommunale pliktene. Kommunene har mange slike lovpålagte plikter som det kun ligger til kommunene å utføre. Mange er knyttet til de viktigste velferdsområdene, som for eksempel barnevern, pleie og omsorg, samfunnssikkerhet, planlegging og opplæring mv.

Kommunepliktene har et mangfoldig innhold og kan være svært ulikt formulert fra lovområde til lovområde.

I kommunepliktene kan det ligge en lovfestet plikt for kommunene selv til å drive selve tjeneste-

produksjonen innenfor et bestemt område. Her kan det vises til at kommunene har ansvaret for en offentlig grunnskoleopplæring, og plikt til selv å gi et skoletilbud etter opplæringslova. Kommuneplikter kan også være formulert som en rett for kommunen til å drive myndighetsutøvelse, hvor kommunen (som eneste organ) er gitt myndighet til å fatte vedtak som er bindende for private parter. Som eksempel kan det vises til plan- og bygningsloven § 93 flg. som gir kommunen myndighet til å avgjøre søknader om byggetillatelse.

Kommunepliktene kan være formulert som et «sørge-for-ansvar», for eksempel til å sørge for nødvendig helsetjeneste for alle som bor eller midlertidig oppholder seg i kommunen etter lov 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene (kommunehelsetjenesteloven) § 1–1.

Motstykket til kommuneplikter er aktørplikter, det vil si plikter som stiller krav til enhver som driver en aktivitet eller tilbyr en tjeneste. Når en kommune driver slik aktivitet, for eksempel forurensende virksomhet eller opptretr som arbeidsgiver, opptretr de på lik linje som alle andre og er ikke gjenstand for særbehandling fra tilsynene. Reglene i kapittel 10 A kommer ikke til anvendelse på tilsyn med kommunens etterlevelse av slike regler¹.

For flere virksomhetsområder er det etablert særskilte sektortilsyn som har som oppgave å føre tilsyn med private og offentlige aktører på et bestemt lovområde. Dette er statlige tilsyn som er organisert utenfor fylkesmannsembetene. De fleste av disse tilsynene er innrettet mot å føre tilsyn overfor samfunnet generelt, ikke overfor kommuner spesielt. Av slike tilsyn kan nevnes Arbeidstilsynet, Helsetilsynet², Mattilsynet, Konkurransetilsynet og Statens forurensningstilsyn.

¹ Det er viktig å merke seg at denne avgrensningen likevel ikke gjelder fylkesmannens samordning av tilsyn, jf. kommuneloven § 60 e.

² Helsetilsynet fører også tilsyn med rene kommuneplikter etter flere lover.

I dag skiller regelverket om statlig tilsyn med kommunesektoren i liten grad mellom kommuneplikter og aktørplikter. Det var først da de nye reglene om tilsyn i kommuneloven ble innført at dette skillet har aktualisert seg som en sontring som har fått juridiske konsekvenser. Aktørplikter og kommuneplikter er to forskjellige typer plikter. De retter seg mot ulike aktører, og ulike hensyn gjør seg gjeldende for de forskjellige plikttypene. Når en kommune for eksempel anses å ha en plikt til å gi nødvendig helsehjelp til den som oppholder seg i kommunen, er dette en annen type plikt enn de plikter som retter seg mot enhver som driver sykehjem. Plikten til å gi nødvendig helsehjelp påligger kun kommunen. Pliktene som følger med det å drive sykehjem etter visse regler gjelder for alle som driver sykehjem, herunder kommunen (for eksempel håndtering av medisiner).

4.4 Kommunepliktene i særlovgivningen

I og med at sontringen mellom kommuneplikt og aktørplikt er avgjørende for om kommunelovens regler for statlig tilsyn kommer til anvendelse, er det viktig at dette er avklart i forhold til de enkelte særlovene.

For flere av særlovene er dette uproblematisk, da oppgavetildelingen etter loven i sin helhet retter seg kun mot kommuner. Andre særlover har oppgaver eller krav som delvis retter seg mot alle aktører innenfor et område, og noen oppgaver eller krav som stilles kun til kommuner. Det er særlig for disse lovene at det er viktig med en klargjøring av hva som er kommuneplikter, slik at det ikke er tvilsomt hvilke områder som faller inn under virkeområdet for tilsynsreglene i kommuneloven. Dette tema er behandlet under delkapittelet «lovgrunnlaget» i kapittel 9–13.

5 Risiko- og sårbarhetsanalyse som et verktøy for å vurdere tilsynshjemler

5.1 Innledning

Stortinget har lagt til grunn at en vurdering av innføring av statlig tilsyn skal bygge på en risiko- og sårbarhetsanalyse, og at valg av tilsyn som virkemiddel skal kunne forsvares gjennom en kost- og nytteanalyse jf. Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) og Innst. O. nr. 19 (2006–2007). I gjennomgangen av hjemlene for statlig tilsyn med kommunesektoren har den tverrdepartementale arbeidsgruppen, med bistand fra Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), brukt en metodikk hvor departementene vurderer nødvendigheten og hensiktsmessigheten av tilsynshjemler på de enkelte lovområder.

5.2 Generelt om bruk av risiko- og sårbarhetsanalyser og kost- og nytteanalyser knyttet til tilsynshjemler

En sårbarhetsanalyse kan defineres som en systematisk gjennomgang av et system i den hensikt å beregne systemets evne til å motstå trusler og overleve uønskede hendelser, ved å identifisere trusler, klargjøre risiko og evaluere evne til å stabilisere systemet. Risiko defineres her som uttrykk for fare for tap av viktige verdier som følge av en uønsket hendelse.

I en vurdering av hjemler for statlig tilsyn med kommunesektoren gjennom bruk av risiko- og sårbarhetsanalyser og kost- og nytteanalyser, er temaet risikoen for lovbrudd. Statlig tilsyn med kommunesektoren er gjennom kommuneloven § 60 b avgrenset til å gjelde kontroll med *lovligheten* av kommunens eller fylkeskommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov (såkalt lovlighestilsyn, jf. kapittel 6). Avgrensningen innebærer at statlig tilsyn underlegges de samme begrensningene som domstolene med hensyn til å overprøve kommunens eller fylkeskommunens frie skjønn eller hensiktsmessighetsskjønn, innenfor lovgivningens eller regelverkets rammer.

Risiko- og sårbarhetsanalyser og kost- og nytteanalyser retter seg altså ikke mot mål og resultater som statlige myndigheter selv setter for sin virk-

somhet og som statlige myndigheter ønsker at kommunene skal prioritere. Det er kommunenes oppfyllelse av *krav nedfelt i lov* som danner grunnlaget for vurderingene. I overveiingen av om statlig tilsyn bør innføres, er risikovurderingen knyttet til sannsynligheten for at loven brytes, og hvilke konsekvenser dette vil få. Risiko- og sårbarhetsanalyser setter fokus på hvilke områder og sektorer som er mest sårbare for feil, hvor det er størst risiko for at kravene i lovgivningen ikke vil bli oppfylt, og hvor dette får de største uønskede konsekvensene. I vurderingen av hvilke forhold det skal være hjemmel til å føre tilsyn med, vil generelle hensyn bak lovgivningen og prioriterte mål imidlertid være relevante momenter.

I en risiko- og sårbarhetsanalyse vil summen av kontrollordninger og andre måter å overvåke eller påvirke kommunen på, være et viktig moment i vurderingen av risikobildet knyttet til det fagområdet som skal analyseres. Jo flere kontrollmekanismer som rettes mot kommunen, jo større er muligheten for å identifisere mulige uønskede hendelser og feil i kommuneorganisasjonen.

Det er derfor sentralt innenfor det enkelte rettsområdet å kartlegge og vurdere i hvilken grad det allerede eksisterer andre kontroll- og påvirkningsmekanismer rettet mot et rettsforhold som det føres tilsyn med eller vurderes å innføre tilsyn med. I punkt 5.3 gis en oversikt over forskjellige kontroll- og påvirkningsmekanismer rettet mot kommunesektoren.

En risiko- og sårbarhetsanalytisk tilnærming skal gi svar på hvilke områder det er grunn til å vie særlig oppmerksomhet og sette inn risiko- og sårbarhetsreduserende tiltak på. Slik virker det som et prioriteringshjelpemiddel, og er ikke et verktøy for å beskrive situasjonen i en sektor generelt.

Deretter gjenstår det å vurdere hvilke virkemidler som bør settes inn. Statlig tilsyn er bare ett av flere alternative virkemidler, og valg av virkemiddel bør blant annet bero på en vurdering av de ulike virkemidlenes formåls- og kostnadseffektivitet. Her kommer kost- og nytteanalysene inn.

En kost- og nytteanalyse av tilsyn bør tilstrebe å få fram hva som ville ha skjedd dersom det ikke hadde vært tilsyn på de aktuelle områdene. Både

direkte og indirekte effekter av tilsynet bør tas med i analysen. Som i de fleste samfunnsvitenskapelige analyser vil man være avskåret fra å benytte eksperiment som metode. På de områdene der det allerede i dag eksisterer statlig tilsyn med kommunesektoren, er ikke situasjonen uten tilsyn kjent. På de områdene der det i dag ikke er tilsyn, er ikke situasjonen med tilsyn kjent. Det vil derfor være vanskelig å operasjonalisere mål ved tilsynet, å isolere virkningene av tilsyn og å fange opp alle relevante virkninger av tilsyn. Resultatene av nyttekostanalyser må tolkes i lys av disse begrensningene i analysemetoden.

Det er likevel viktig at statlig tilsyn med kommunesektoren undergis grundige kost- og nytteanalyser med den hensikt å skaffe kunnskap om hvorvidt tilsyn er et riktig og nødvendig virkemiddel. Det må undersøkes i hvilken grad tilsyn faktisk har eller vil ha den ønskede effekt, og det må foretas en analyse av i hvilken grad tilsyn er det virkemidlet som, innenfor en gitt ressursramme, er den mest effektive metoden for å nå de målene som er satt.

Statlig tilsyn med kommunesektoren må ses i sammenheng med andre kontroll- og påvirkningsmåter. Som i risiko- og sårbarhetsanalyser, er summen av kontroll- og påvirkningsmåter relevant i et kost- og nytteperspektiv.

5.3 Metodikk for gjennomgang av tilsynshjemlene

Metodikken ble utviklet av Difi (den gang Statskonsult) i 2004 på oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet. Metodikken er kalt «Risikobasert kost-nyttevurdering av statlig tilsyn med kommunesektoren» og finnes som egen veileder. Dette kapitlet gir en beskrivelse av denne metodikken, hvor følgende vurderingspunkter er sentrale:

- lovgrunnlaget
- risikobildet
- andre kontroll- og påvirkningsmekanismer på området
- statlig tilsyn
- helhetlig vurdering av tilsyn og kontroll med kommunesektoren

5.3.1 Om lovgrunnlaget

Departementene gir i kap. 9 til 13 en beskrivelse av lovgrunnlaget og tilsynshjemmelens virkeområde.

I denne inngår en kort beskrivelse av området hjemmelen dekker, bestående av:

- Typer plikter (ansvar og aktiviteter) som kommunene er pålagt (vedtak, tjenesteproduksjon, planlegging osv.)
- Tilsynshjemmelen (regelverks plassering og tekst)
- De lover og forskrifter det skal føres tilsyn med (regelverksgrunnlaget)
- Om tilsynshjemmelen omfatter hele eller bare deler av regelverksgrunnlaget
- Om det skilles mellom myndighetsutøvelse og tjenesteproduksjon

5.3.2 Om risikobildet

I analysene beskrives risikobildet på et område, det vil si sannsynligheten for og konsekvensene av kommunale brudd på lov- og regelverket.

Viktige spørsmål i denne sammenhengen er:

- I hvilken grad påvirkes risikobildet av at ansvaret for oppgaveløsningen er lagt til kommunene?
- Hvor stor sannsynlighet er det for at kommunen ikke oppfyller lovens krav på dette området?
- Dersom kommunene ikke oppfyller lovens krav, hvor stor sannsynlighet er det for ulike typer skade, for eksempel skade på liv og helse, brudd på sikkerhetsgarantier, økonomisk tap, redusert samfunnsikkerhet eller politisk «skade»?
- I hvilken grad kan konsekvensene av manglende lovoppfyllelse fra kommunenes side karakteriseres som betydelig?

Det forhold at en oppgave er tildelt kommunene kan i seg selv påvirke risikobildet. Risikoen for brudd på lovgivningen kan enten bli større eller mindre. Dersom staten selv har hånd om en oppgave kan statlige myndigheter gjennom styring korrigere underliggende etater og kontrollere oppgaveløsningen. Således har staten en direkte mulighet til å gripe inn mot lovbrudd.

På den annen side har kommunene befolkningen betydelig tettere innpå seg enn det staten har. Kommunene representerer en arena der feil og mangler kan bli offentlige på en rekke måter og gjennom en rekke kanaler. Kommunens politikere er avhengige av å imøtekomme innbyggerne for å bli gjenvalgt, og kommuneorganisasjonen er avhengig av støtte i befolkningen for å kunne opprettholde sin legitimitet. Derfor innebærer den demokratiske styringskjedens logikk også sterke incentiver til å rette opp uheldige forhold som måtte bli avdekket.

Når risiko skal vurderes, er det viktig å se både på *sannsynlighet* og *konsekvens*. Det innebærer å vurdere både *sannsynlighet* for manglende lovoppgjørelse og skade, og *konsekvenser* av dette. Gjennom dette kan man få en samlet vurdering av risikoen på et område. Det kan for eksempel tenkes at sannsynligheten for at lovens krav ikke oppfylles fra kommunens side er ganske stor, men at konsekvensene vurderes som lite betydelige. Likeledes kan sannsynligheten for manglende lovoppgjørelse og påfølgende skade være svært liten, men konsekvensene kan være så alvorlige at en likevel vurderer den samlede risikoen til å være høy.

Vurderingen av sannsynligheten for brudd på lovgivningen kan være vanskelig å foreta. Ut fra statistisk materiale (SSB, KOSTRA, Skoleporten m.m.), kan en si noe om frekvens av ulike typer hendelser, for eksempel sannsynlighet for dødsfall eller varig skade. Ved bruk av statistikk er det imidlertid viktig å ta hensyn til mulige feilkilder, f.eks. underrapportering eller -registrering av uønskede hendelser m.m.

I forbindelse med en vurdering av mulige konsekvenser, er det en viktig forutsetning at temaet er konsekvensene av at kommunene ikke oppfyller sine lovpålagte plikter. Statlig tilsyn med kommunesektoren er jo gjennom kommuneloven § 60 b avgrenset til å gjelde kontroll med *lovligheten* av kommunens eller fylkeskommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av lov.

5.3.3 Om andre kontroll- og påvirkningsmekanismer på området

Kommunene er demokratisk styrte og innbyggernes synspunkter har muligheter til å bli fanget opp gjennom en rekke kanaler for kontroll, påvirkning og dialog. Alle kommuner skal ha et egenkontrollsystem, det vil si kontroll overfor egen virksomhet med utgangspunkt i kommunelovens bestemmelser om kontrollutvalg, revisjon og administrasjonssjefens internkontroll. Denne kontrollvirksomheten skal sikre god og effektiv drift, samt forebygge og avdekke misligheter og uheldige forhold i kommunesektoren. Kommunene har dessuten på eget initiativ etablert ulike ordninger og mekanismer knyttet til innbygger- og brukerkontroll.

I vurderingen av behovet for hjemler for statlig tilsyn med kommunesektoren, vil summen av kontrollordninger og andre måter å overvåke eller påvirke kommunen på være et viktig moment. Jo flere kontrollmekanismer som rettes mot kommunen, jo større er muligheten for å identifisere mulige uønskede hendelser og feil i kommuneorganisasjonen.

Det er derfor sentralt innenfor det enkelte rettsområde å kartlegge og vurdere i hvilken grad det eksisterer andre kontrollordninger rettet mot et rettsforhold som det føres tilsyn med eller vurderes å innføre tilsyn med, herunder:

- Kommunenes egenkontroll
- Klage
- Lokal demokratisk kanal (valg, folkeavstemninger, innbyggerinitiativ, kommunale ombudsordninger)
- Brukermedvirkning (brukerundersøkelser, serviceerklæringer, friere brukervalg, råd for eldre og funksjonshemmede osv.)
- Domstolskontroll
- Veiledning og dialog
- Lovlighetskontroll
- Godkjenningsordninger
- Rapportering (KOSTRA og annen rapportering)
- Tilskuddsordninger med dertil hørende kontroll
- Statlige ombudsordninger
- Medier

Viktige spørsmål i denne sammenhengen er:

- Er innretningen og omfanget av det statlige tilsynet helt eller delvis begrunnet med manglende eller utilstrekkelig kommunal egenkontroll?
- I hvilken grad er de ulike kontroll- og påvirkningsmekanismer egnet på dette området?
- Hvilke(n) kontroll- og påvirkningsmekanisme vurderes å være den beste og mest risikoreduerende?

Det sentrale vurderingstemaet er ikke om hver og en av øvrige kontroll- og påvirkningsmåter kan sies å fylle den samme rollen som tilsyn, men hvorvidt summen av andre kontroll- og påvirkningsmåter ivaretar rettssikkerhet og samfunnssikkerhet i tilstrekkelig grad. Summen av andre kontroll- og påvirkningsmåter vil være et viktig element i den samlede vurderingen av behovet for statlig tilsyn. Statlig tilsyn med kommunesektoren må ses i sammenheng med de andre virkemidlene, mekanismene og ordningene som er egnet til å påvirke, overvåke og sikre at kommunene oppfyller sine lovpålagte plikter.

5.3.4 Om innretningen av det statlige tilsynet på området

I analysene beskrives innretning på, og prioritering av, det statlige tilsynet med kommunene på dette området, herunder sanksjonspraksis, tilsynsmetodikk og tilsynsfokus. Hensikten er først og

fremst å bidra til en konkretisering av hva som i praksis vektlegges i forbindelse med det statlige tilsynet og hvordan tilsynet vurderes i forhold til kommunenes egne kontroll- og tilsynsvirkemidler.

Viktige spørsmål i denne sammenhengen er:

- I hvilken grad reduserer statlig tilsyn risikoen for skade på liv og helse, brudd på rettssikkerhetsgarantier, økonomisk tap eller redusert samfunnssikkerhet?
- Hvor sannsynlig er det at kommunale lovbrudd vil bli fanget opp *uten* statlig tilsyn?
- Hvor sannsynlig er det at kommunale lovbrudd vil bli fanget opp *med* statlig tilsyn?
- Hvor sannsynlig er det at statlig tilsyn virker preventivt og forebygger kommunale lovbrudd? I hvilken grad ses det statlige tilsynet som et supplement til kommunale og eventuelt andre kontrollmekanismer?:
 - ses det statlige tilsynet som en *erstatning* for kommunale og eventuelt andre kontrollmekanismer?
- Føres det tilsyn på samme lovområde med hjemmel i andre lover?
- Hva koster det statlige tilsynet?

Hensikten med vurderingen av det statlige tilsynet er å se nytten av statlig tilsyn i forhold til det risikobildet som ble tegnet gjennom en vurdering av sannsynlighet og konsekvens for skade ved at kommunene ikke oppfyller sine lovpålagte plikter.

Som grunnlag for å vurdere nytten av statlig tilsyn innenfor de ulike kategoriene kan det også være hensiktsmessig å tenke gjennom mulige årsaker til at uønskede virkninger oppstår og om, eventuelt hvordan, statlig tilsyn er egnet til å gjøre noe med disse årsakene. For eksempel vil «personlige feil» alltid være en vesentlig årsak til ulike typer skade og uønskede hendelser. Spørsmålet blir om det statlige tilsynet vil bidra til å redusere risikoen for personlige feil eller om andre virkemidler er bedre egnet i så måte.

Andre årsaker til manglende lovoppfyllelse kan være trang kommuneøkonomi, motstridende mål og virkemiddelbruk eller manglende politisk styring og oversikt over konsekvensene, herunder kortsiktige perspektiver. Dette er årsaker som har mye med det politiske styringssystemet å gjøre. Spørsmålet blir igjen i hvilken grad statlig tilsyn er det rette virkemiddelet til å gjøre noe med dette.

I vurderingen av en tilsynshjemmel er det videre aktuelt å stille spørsmål ved hvor sannsynlig det er at kommunale lovbrudd vil bli fanget opp henholdsvis uten og med statlig tilsyn, og dermed om statlig tilsyn virker preventivt og forebygger manglende kommunal lovoppfyllelse.

I denne sammenheng er det relevant å spørre om det statlige tilsynet skal være et supplement eller erstatning for kommunale og eventuelt andre kontrollmekanismer. Dersom statlig tilsyn ses som et supplement, er det viktig at dette følges opp i innretning og prioritering. Statlig tilsyn skal være noe annet, og ha en annen innretning, enn kommunale og andre kontrollmekanismer.

En mulig negativ effekt av statlig tilsyn kan være at kommunen nedprioriterer sine interne og eksterne kontrollaktiviteter fordi «det statlige tilsynet tar seg av det». I slike situasjoner vil det statlige tilsynet fungere som en erstatning for andre kontrollmekanismer og – satt på spissen – kunne føre til ansvarsfraskrivelse fra kommunene.

5.4 Helhetlig vurdering av tilsyn og kontroll med kommunesektoren

Hensikten med å vurdere hjemler for statlig tilsyn gjennom bruk av risiko- og sårbarhetsanalyser og kost- og nytteanalyser, er altså å danne grunnlaget for å vurdere om dagens innretning av tilsyn og bruk av virkemidler er de mest hensiktsmessige.

Det samlede risikobildet består av sannsynlighet for lovbrudd og konsekvensene av eventuelle lovbrudd.

Risikobildet må ses i sammenheng med andre kontroll- og påvirkningsmekanismer på området. Innretningen og omfanget av tilsyn må vurderes ut fra bruken av slike mekanismer. Det må vurderes om utøvelsen av tilsyn skal endres i tråd med risikobildet.

Et bevisst forhold til effektene av statlig tilsyn relatert til andre kontroll- og påvirkningsmekanismer er viktig for å få et mest mulig formåls- og kostnadseffektivt tilsyn. Ikke minst er det viktig at virkemidlene utfyller hverandre og ikke belaster kommunene i større grad enn nødvendig. Dersom det er slik at tilsynets innretning og omfang er begrunnet med utilstrekkelig kommunal kontroll, bør man tenke kritisk gjennom grunnlaget for en slik vurdering. Alle kommuner er pålagt å føre både intern og ekstern kontroll med sin virksomhet.

Nytten av det statlige tilsynet må også relateres til kostnadene. Selv om det er vanskelig å kostnadsfeste de totale utgiftene til tilsyn, er det viktig å framskaffe et bilde på det totale omfanget av kostnader, ikke minst for kommunene selv. Det er viktig å vurdere om nytten av tilsynet står i forhold til kostnadene. Er omfanget av tilsyn for stort i forhold til nytten? Utnyttes de tilgjengelige tilsynsressursene godt nok? Eller er det andre virkemidler

Tabell 5.1 Kombinasjoner av risikoer og nytte av statlig tilsyn

		Risiko	
		Lav	Høy
Nytte av statlig tilsyn med kommunesektoren	<i>Liten</i>	Lovhjemlet tilsyn ikke nødvendig	Innretning av tilsyn bør vurderes
	<i>Stor</i>	Lovhjemlet tilsyn bør revurderes	Lovhjemlet tilsyn nødvendig

enn tilsyn som er like effektive? Dette er spørsmål som bør vurderes i forbindelse med den videre utviklingen av tilsynspraksis på området.

I tabell 5.1 gis en skjematisk framstilling av kombinasjoner av risikoer og nytte av statlig tilsyn med kommunesektoren.

Tabell 5.1 gir grunnlag for følgende betraktninger:

- Dersom risikoen for kommunale lovbrudd vurderes som høy og nytten av lovhjemlet statlig tilsyn samtidig vurderes som stor, vil dette tilsi fortsatt lovhjemling av statlig tilsyn.
- Dersom risikoen for kommunale lovbrudd vurderes som lav og nytten av statlig tilsyn vurderes som liten, bør lovhjemlet statlig tilsyn på området opphøre.
- Dersom risikoen for kommunale lovbrudd vurderes som høy, mens nytten av statlig tilsyn vurderes som liten, bør innretningen av det statlige tilsynet vurderes. Det kan også være aktuelt å vurdere både selve lovgrunnlaget og eventuelt organisering.
- Dersom risikoen for kommunale lovbrudd vurderes som relativt lav (for eksempel fordi konsekvensene knyttet til lovbrudd vanligvis er relativt små) og nytten av lovhjemlet statlig tilsyn er stor (for eksempel på grunn av et risikobasert tilsyn), kan det være aktuelt å vurdere om det er behov for lovhjemling av statlig tilsyn.

6 Lovlighetstilsyn – kommuneloven § 60 b

6.1 Innledning

Statlig tilsyn med kommunesektoren etter kommuneloven kapittel 10 A er avgrenset til å gjelde kontroll av om kommunene oppfyller pliktene de er pålagt i eller i medhold av lov. Statlig tilsyn overfor kommunene blir således en *lovlighetskontroll* eller *legalitetskontroll*. Hovedbegrunnelsen for en slik avgrensning av det statlige tilsynet er hensynet til legalitetsprinsippet og den kommunale handlefriheten.¹

Det naturlige utgangspunktet for tilsynsaktiviteten vil være å kontrollere at tilstander, aktiviteter og avgjørelser i kommunen er i samsvar med de pliktene som er nedfelt i lov eller har hjemmel i lov.² Statlig tilsyn er ikke avgrenset til å kontrollere bare enkeltvedtak eller annen myndighetsutøving. Det er likevel lagt til grunn i Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) side 44, at lovlighetstilsynet skal ha samme avgrensninger som domstolene har med hensyn til å overprøve forvaltningens avgjørelser.

Domstolenes prøvelsesrett overfor forvaltningens avgjørelser er utviklet gjennom rettspraksis, og anses som konstitusjonell sedvanerett. Domstolene kan prøve de vedtakene som treffes av forvaltningen. Utgangspunktet er at domstolen kan prøve rettsanvendelsen, men ikke den frie skjønnsutøvelsen som ligger til grunn for en avgjørelse. Statlige tilsynsmyndigheter underlegges de samme begrensningene som domstolene med hensyn til å overprøve kommunens frie skjønn (hensiktsmessighetsskjønn).

Statlig lovlighetstilsyn med kommunesektoren vil som sagt ikke bare rette seg mot formelle vedtak eller annen myndighetsutøvelse. Tilsynet må også omfatte den kommunale virksomhet og tjenesteproduksjon som ikke er nedfelt som individuelle vedtak om omfang og kvalitet til den enkelte, for eksempel gjennom en systematisk kontroll av at lov- og forskriftskrav oppfylles.

¹ Jf. Ot.prp. nr. 97 (2005-2006) side 19.

² Jf. Ot.prp. nr. 97 (2005-2006) side 39.

6.2 Grensene for lovlighetstilsyn med kommunene – kommuneloven § 60 b

6.2.1 Generelt om utforming av kommuneplikter i særlovgivningen

En av utfordringene ved statlig lovlighetstilsyn med kommunens virksomhet, er at mange av bestemmelsene som regulerer kommunens plikter og ansvar, er preget av mer eller mindre skjønnsmessige formuleringer. Spørsmålet blir hvordan man innretter og avgrenser en kontroll med kommunale plikter når innholdet i plikten ikke er uttømmende eller entydig definert av lovgiver. Enten lovbestemmelsene er formulert relativt presist, eller ved mer skjønnsmessige formuleringer, er det som regel ikke tvilsomt at bestemmelsene pålegger kommunen en plikt, og dermed direkte og indirekte gir innbyggerne (og andre) rettigheter som kan gjøres til gjenstand for lovlighetskontroll. Det kan likevel være slik at den enkelte tjenestemottaker, kommunen og tilsynsorganet kan ha til dels ulik oppfatning av hva som er innholdet i kommunens forpliktelse. Dette perspektivet kan det være nyttig å ha med når grensene for tilsynet skal avklares.

6.2.2 Om grensene for hva tilsynet kan prøve – utgangspunkter

I dette avsnittet drøftes nærmere hvor langt tilsynets prøvelsesrett går i forhold til å kontrollere om kommunene oppfyller en plikt som er pålagt ved lov. I Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) kapittel 6 er det lagt til grunn at det statlige tilsynet skal ha de samme begrensninger som domstolene med hensyn til å prøve forvaltningens avgjørelser. Det innebærer at tilsynet kun skal være et lovighetstilsyn, og som utgangspunkt ikke skal omfatte de deler av en avgjørelse, tilstand eller aktivitet der kommunen i loven er gitt en skjønnsfrihet. Det som er sagt nedenfor følger av prinsippene som ble lagt til grunn i Ot.prp. nr. 97 (2005–2006).

Rettsanvendelsesskjønnet

I lys av de ovennevnte føringene i Ot.prp. 97 (2005–2006), om at det statlige tilsynet med kommuneplikter skal ha de samme begrensningene som domstolene med hensyn til å overprøve forvaltningsavgjørelser, er hovedregelen at statlige tilsynsmyndigheter kan overprøve kommunenes rettsanvendelse fullt ut. Dette gjelder både den generelle lovtolkningen (fastlegging av innholdet i en kommuneplikt) og subsumsjonen (anvendelsen av bestemmelsen på faktum). Både den generelle lovtolkningen og subsumsjonen er del av rettsanvendelsen.

Når det videre gjelder domstolenes prøvelsesrett med rettsanvendelsen, er det kommet til uttrykk i praksis og teori at vurderingen av om fakta i den enkelte sak dekkes av bestemmelsen (prøvelsen av subsumpsjonen) unntaksvis kan være begrenset, slik at denne vurderingen hører inn under forvaltningens skjønn.³ I den grad det gjør seg gjeldende et slikt unntak fra denne hovedregelen, må det begrunnes særskilt.⁴

Hvorvidt man står overfor et slikt unntak, må avgjøres konkret i forhold til den enkelte bestemmelse, som et spørsmål om tolkningen av denne.⁵ Dette synspunktet kom til uttrykk i den såkalte Trallfa-dommen, referert i Rt. 2007 side 257. Det er i rettspraksis og teori pekt på at momenter som kan tale for en vurderingsfrihet for forvaltningen, er om man står overfor begreper som har et skjønnspreget og vagt innhold, hva som kan sluttes om lovgiverhensikten ut fra ordlyden ellers, forarbeider og forhistorie, karakteren av de vurderinger som er nødvendige for å presisere uttrykkene og hva slags organ som er satt til å praktisere bestemmelsen.⁶

Hensiktsmessighetskjønnet

Det er videre en hovedregel at kommunenes skjønnsmessige vurderinger med hensyn til hva som er hensiktsmessig, det såkalte frie skjønnet, ikke kan overprøves gjennom statlig tilsyn. Som for domstolene, er det likevel noen viktige unntak fra denne hovedregelen: Selv om overprøving av det frie skjønnet er avskåret, kan tilsynet prøve om kommunene har holdt seg *innenfor rammene* av det frie skjønnet.

Når kommunen utøver sin skjønnsmessige kompetanse, skal hensynene den legger vekt på være saklige og relevante.⁷ Hva som er relevante og saklige grunner etter hjemmelsloven, beror på en lovtolkning og kan etterprøves av domstolene. Dette innebærer at tilsynet for det første kan prøve om det er tatt utenforliggende hensyn i skjønnsutøvelsen. For det andre kan det prøves om det foreligger usaklig forskjellsbehandling. Dette må vurderes gjennom en sammenlikning med liknende tilfeller. Det er kun den *usaklige* forskjellsbehandlingen tilsynsmyndigheten kan overprøve, den saklige forskjellsbehandlingen vil ligge innenfor kommunens skjønnskompetanse. For det tredje kan tilsynsmyndigheten prøve om resultatet er grovt eller åpenbart urimelig. Retten til å prøve disse elementene er utviklet av domstolene gjennom rettspraksis og omtales gjerne som «myndighetsmisbrukslæren». Som vist legges det til grunn at retten til å prøve *rammene* for kommunenes frie skjønn også tilligger statlig tilsyn.

Vurdering av faktum

Hovedregelen er at det statlige tilsynet, på samme måte som domstolene, må kunne prøve det skjønnet som er lagt til grunn for å fastlegge faktum i en sak. Det er ikke antatt at kommunen som forvaltningsorgan er gitt noen enekompetanse eller særlige friheter her som ikke kan overprøves av domstolene eller andre organer som er gitt myndighet til å foreta lovlighets- eller legalitetskontroll.

Vurdering av saksbehandlingen

Hovedregelen er at tilsynsorganet, på samme måte som domstolene, må kunne prøve lovligheten av kommunens saksbehandling som en del av tilsynsgjennomføringen.

Nærmere drøfting av lovlighetstilsynet

En bestemmelse om at tilsynet skal være et lovlighetstilsyn byr på noen særlige utfordringer. Mens domstolene bare kan vurdere og overprøve rettslig bindende avgjørelser, retter tilsyn seg mot mer enn bare avgjørelser. Tilsyn er i stor grad rettet mot faktiske situasjoner, aktiviteter eller tilstander. Når fylkesmannen fører tilsyn med for eksempel en kommunes grunnskoletilbud, rettes tilsynet ikke nødvendigvis mot (enkeltvise) avgjørelser som fattes i skolen, men mot om opplæringen fyller lovens krav.

³ Se Eckhoff og Smith, Forvaltningsrett, 7. utgave, side 344.

⁴ Jf. bl.a. Rt. 95 s. 1427 (side 1433).

⁵ Jf. Graver, Alminnelig forvaltningsrett, 3. utgave, side 273.

⁶ Se nærmere om disse momentene i Graver, Alminnelig forvaltningsrett, 3. utgave, side 273 flg.

⁷ Se Eckhoff og Smith, Forvaltningsrett, 7. utgave, side 350 flg.

En annen utfordring er at en slik form for tilsyn er mindre tilpasset regelverk som fokuserer på mål og resultater av kommunens arbeid, enn på mål- bare innsatsfaktorer som bemanning, tekniske standarder eller andre klare kriterier for oppfyl- lelse av loven. Tilsynsorganet må da blant annet skille de deler av regelverket som faktisk er ment å være rettslig bindende for kommunene, fra de delene som er av mer veiledende karakter. Ideelt sett bør ikke regelverk inneholde normer av veile- dende karakter. Likevel ser man ofte at lovgiver ikke konsekvent skiller mellom regler som retter seg mot de prestasjoner som kommunen *bør* innfri, og de prestasjoner som kommunen *skal* innfri. Der- for framstår deler av regelverket ofte som en kom- binasjon av «bør-regler» og «skal-regler».

6.3 Om ulike rettslige standarder

Lovgiver benytter seg i flere tilfeller av begreper som gir uttrykk for en standard som skal bidra til å fastlegge det nærmere innholdet i en bestem- melse. Det kan by på utfordringer for tilsynsmyndighetene å føre lovlighetstilsyn med kommune- plikter som inneholder slike standarder. De retts- lige standardene kan uttrykkes gjennom begreper som «forsvarlig», «hensiktsmessig», «tilstrekke- lig», «nødvendig», og brukes blant annet for å beskrive hvordan en tjeneste skal være innrettet, eller hvordan en plikt eller rettighet skal oppfylles. Selv om begrepene kan synes å legge opp til et visst handlingsrom, særlig der det er snakk om at noe skal være hensiktsmessig, er det klart at det ikke kun er opp til kommunen selv å fylle disse begrepene med innhold. Dette må fastlegges gjennom en vanlig tolkning av den aktuelle bestemmelsen.

Rettslige standarder

At lovbestemmelser inneholder en rettslig stan- dard, kan innebære at bestemmelsens innhold utvikles og forandres over tid som en del av sam- funnsutviklingen. Rettslige standarder har på denne måten en dynamisk karakter. Lovteksten henviser til en målestokk eller til normer for atferd som ligger utenfor loven selv, og i praksis skjer det en utvikling av innholdet i standarden (gjerne gjen- nom forvaltningspraksis og rettspraksis).

Gjennom forvaltnings- eller rettspraksis kan det på lovområder som kommunen har ansvar for, utvikle seg en del minstestandarder, det vil si krav til hva som kan aksepteres som en minste kvalitativ standard og samtidig ligge innenfor det lovlige.

Et eksempel på at domstolen har tatt stilling til innholdet i en rettslig standard, finnes i Fusadom- men Rt.1990 s. 874, der spørsmålet gjaldt retten til hjemmesykepleie og hjemmehjelp for en sterkt funksjonshemmet kvinne, og om hva som lå i begrepet «nødvendig helsehjelp», jf. kommunehel- setjenesteloven § 2–1. Retten til «nødvendig helse- hjelp» er en rett av svært ubestemt innhold, men domstolen la til grunn at en likevel må kunne forut- sette en minstestandard som en kommune ikke kan gå under. Domstolen uttalte at de kun så seg kompetente til å kontrollere om «det aktuelle ved- tak tilfredsstilte et visst minstekrav som må forut- settes å gjelde for slike ytelser».

Et annet eksempel der domstolen har vurdert innholdet i en rettslig standard, er Malvikdommen Rt. 1990 s. 360, der kjæremålsutvalget avgrenset det som kunne prøves til hvorvidt opplæringen for en psykisk utviklingshemmet kvinne fylte «et visst minimums- og likhetskrav».

Den nærmere fastlegging av såkalte minstes- tandarder forutsettes primært overlatt til praksis, der den økonomiske situasjonen generelt og den enkelte kommunes økonomiske situasjon spesielt, kan være ett av flere momenter i en totalvurdering av hvordan standarden skal fastsettes.

Det statlige tilsynet må kunne prøve om det aktuelle vedtaket eller den aktuelle tjenesten eller tilstanden som det føres tilsyn med i kommunen, er i samsvar med det kvalitative minstekravet eller den rettslige standard som må antas å gjelde på området.

Faglige standarder

En annen problemstilling er om statlige tilsynsor- ganer skal kunne vurdere kommunenes virksom- het ut fra selvstendige faglige standarder der det ikke følger klart av loven selv at det er den faglige standarden som også utgjør grensen mellom det lovlige og ulovlige. Slike faglige normer og stan- darder kan for eksempel være krav til forsvarlighet som er utviklet innenfor en profesjon, normer for bemanning som tilsynet anser nødvendig, krav til arealer i kommunale institusjoner og lignende.

Det er viktig å være oppmerksom på at det kan være ulikheter mellom de kravene til forsvarlighet som en profesjon legger til grunn i sitt arbeid, og hva som må antas å være lovens krav til forsvarlige tjenester. Det kan videre være problematisk der- som det statlige tilsynet utvikler egne normer og standarder som avviker fra de normer og standar- der som lovgiver opprinnelig har lagt til grunn.

Det er bare de standarder som må anses for å være rettslig bindende etter loven og en tolkning

av denne, som kan danne grunnlaget for lovlighets-tilsyn.

6.4 Oppsummering

Det sentrale utgangspunktet er at statlig tilsyn med kommuneplikter er en lovlighetskontroll, det vil si en kontroll av hvorvidt kommunen oppfyller de pliktene staten har pålagt ved lov. Dette krever en konkret kartlegging av hvilke krav som ligger i den plikten loven regulerer, og som kommunen har ansvaret for å oppfylle. Det er en utfordring at mange av de lovbestemmelsene som pålegger

kommunen plikter, og som det skal føres tilsyn med, inneholder ord og uttrykk som kan være vage og skjønnsmessige, og således ikke har noe entydig innhold.

Grensene for lovlighetsilsynet må da fastsettes gjennom den generelle tolkningen av pliktbestemmelsen, fastlegging av faktum og fastlegging av hvem som har kompetanse til med bindende virkning å fastsette pliktens omfang. Hovedregelen er at prøvelsesretten for det statlige tilsynet med kommuneplikter omfatter rettsanvendelsen, men ikke kommunens frie skjønn (hensiktsmessighets-skjønn).

7 Saksbehandling og reaksjoner fra tilsynet – kommuneloven § 60 d

7.1 Bakgrunn

I NOU 2004:17 og i Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) brukes begrepet «reaksjoner» som en fellesbetegnelse på de handlinger og virkemidler tilsynet kan bruke dersom det avdekkes lovbrudd. Noen av disse reaksjonsformene inneholder en viss grad av tvang som tilsynet kan bruke for å legge press på kommunene. Slike reaksjoner kan kalles sanksjoner og vil typisk være pålegg og tvangsmulkt.

Både i NOU 2004:17 og i Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) omtales flere mulige reaksjonsformer, fra de «myke» virkemidler som tilsynets observasjon og påpeking av at praksis ikke er i henhold til lov, og til de mer «harde» virkemidler som tvangsmulkt og/eller at tilsynet griper inn i virksomheten og fysiske stenger denne. Den naturlige begrunnelsen fra tilsynets side for å bruke sanksjoner når det avdekker brudd på den enkelte særloven, er at sanksjoner fra tilsynet skal ha en preventiv virkning mot slike lovstridige forhold.

I forarbeidene til loven kommer det imidlertid også fram motforestillinger mot utstrakt bruk av reaksjoner mot kommunene. Det blir for eksempel vist til at dersom det avdekkes lovbrudd på krav om en særskilt type personell, og dette skyldes manglende kapasitet innenfor en yrkesgruppe, hjelper det lite med pålegg og sanksjoner fra statlig side. Som det blir vist til i Ot.prp. 97 nr. (2005–2006) side 49, er det heller ikke alltid slik at det er de reaksjonsformene som innebærer stor grad av tvang som er de best egnede virkemidlene ovenfor kommunesektoren. På denne bakgrunn ble det lovfestet i kommuneloven § 60 d at tilsynene skal kunne gi pålegg til kommunene om å rette forhold som er i strid med loven, men ikke bruke andre negative reaksjoner som for eksempel tvangsmulkt. Dersom det foreligger særlige grunner kan det være aktuelt at særlovene beholder avvikende regler fra kommuneloven også på dette området.

7.2 Kommuneloven § 60 d – pålegg

Bestemmelsen gir fylkesmannen hjemmel til å gi kommunen pålegg om å rette forhold som er i strid med de bestemmelser fylkesmannen fører lovlig-
hetstilsyn med (kommuneplikter). Andre ledd fastslår at kommunen skal få en rimelig frist til å rette forholdet før det gis pålegg. Hva som er rimelig frist, må avgjøres ut fra forholdets art og kompleksitet. Det må foretas en avveining mellom kommunens eller fylkeskommunens evne til å rette forholdet, og eventuelle virkninger som en utsettelse av å rette vil ha for enkeltpersoner og samfunnet.

Tredje ledd pålegger fylkesmannen og annen statlig tilsynsetat å vurdere de virkninger eventuelle pålegg kan ha for kommunens eller fylkeskommunens øvrige virksomhet, før vedtak treffes. Bestemmelsen må ses i sammenheng med samordningsplikten i § 60 e.

Bruk av pålegg som reaksjonsmiddel er reservert for de tilfeller der tilsynet har avdekket at det foreligger brudd på lovens krav. Pålegg etter kommuneloven § 60 d kan ikke brukes som reaksjon i andre tilfeller enn ved lovbrudd. Reglene om pålegg bygger på en forutsetning om at kommunene følger opp disse.

Kommuneloven kapittel 10 A innførte også nye klagerregler knyttet til det statlige tilsynet. Årsaken til dette er at bruken av pålegg som reaksjonsmiddel bør skje gjennom fullt ut forsvarlig saksbehandling, og med de samme prosedyrene som gjelder for å sikre rettsriktige vedtak overfor de private.

På denne bakgrunn gis kommunene og fylkeskommunene i fjerde ledd, gjennom henvisning til forvaltningsloven kapittel VI, en rett til å påklage vedtak om pålegg. Bestemmelsene om omgjøring (§ 35) og sakskostnader (§ 36) kommer også til anvendelse. Det samme gjelder reglene i forvaltningsloven kapittel IV og V og VIII.

8 Føringer for sektordepartementenes gjennomgang og endring av eget lovverk

8.1 Innledning – Stortingets føringer for særlovsgjennomgangen

Ved vedtakelsen av kommuneloven kapittel 10 A sluttet Stortinget seg til regjeringens forslag i Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) om at det skulle foretas en gjennomgang av særlovene som inneholder regler om statlig tilsyn med kommunesektoren.

I Innst. O. nr. 19 (2006–2007) punkt 2.2 uttaler kommunal- og forvaltningskomiteen følgende:

«Komiteen er opptatt av at tilsyn og kontroll ikke skal begrense det lokale selvstyret der dette utøver politisk skjønn. Det innebærer at tilbudets omfang og innhold kan variere fra kommune til kommune, men være innenfor rammene av lovverket. Særlovgivningens detaljeringsgrad varierer. Lovverket er preget av ulike sektorers tradisjoner for statlig styring og at holdningen til det lokale selvstyret har vært ulikt vektlagt i perioder. Komiteen er derfor enig med Tilsynsutvalget i at det også er behov for en samlet gjennomgang av tilsynsordningene for å vurdere om tilsyn er nødvendig og tjenlig. Et slikt arbeid må også ha som mål å foreslå en bedre samordning av tilsynsordningene som er regulert i særlovgevingen. På denne bakgrunn ber komiteen Regjeringen foreta en samlet gjennomgang av tilsynsordningene overfor kommunal sektor og vurdere på hvilket område tilsyn er nødvendig og hensiktsmessig. I dette arbeidet bør valget av områder som krever statlig tilsyn bygge på risiko- og sårbarhetsanalyser. Valg av tilsyn som virkemiddel må i tillegg kunne forsvares gjennom kostnøytteanalyser. Komiteen ber om at den samlede gjennomgangen legges fram for Stortinget på egnet måte.»

Komiteen hadde videre følgende merknad i punkt 4.2:

«Komiteen slutter seg videre til at det i særlovgevingen ikke bør finnes regler av typen «departementet fører tilsyn med denne loven». Slike regler innebærer etter komiteens syn at Stortinget gir i fra seg muligheten til både å avgrense tilsynet i forhold til det kommunale selvstyret og til å peke ut spesielt viktige områder for tilsyn. Komiteen mener at denne type

formuleringer må fjernes i forbindelse med den kommende gjennomgangen av særlovgevingen og av tilsynets omfang og særlovgevingen. Komiteen slutter seg til at det i særlovgevingen bare skal stå hvilke områder det skal føres tilsyn med.»

Komitéuttalelsen understreker at målet med særlovsgjennomgangen for det første er å identifisere bestemmelser i særlovgevingen som hjemler statlig tilsyn med kommuneplikter, med sikte på å avgrense statlig tilsyn til de oppgaver hvor slikt tilsyn er nødvendig og hensiktsmessig. For det andre har det vært en målsetning at tilsynsbestemmelsene får en harmonisert utforming, slik at tilsynsordningene i de ulike særlovene blir bedre samordnet og at alle bestemmelser av typen «departementet fører tilsyn med denne lov» fjernes.

I de foregående kapitlene er det redegjort nærmere for premissene for særlovsgjennomgangen som er gitt i NOU 2004:17, Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) og Innst. O. nr. 19 (2006–2007). I kapittel 4 ble det redegjort for metoden risiko- og sårbarhetsanalyser. I kapittel 5 ble det gjort greie for prinsippet om at statlig tilsyn skal avgrenses til kontroll med kommunenes oppfyllelse av de såkalte genuine kommunepliktene. Videre ble det i kapittel 6 redegjort for prinsippet om lovlighetstilsyn.

I dette kapitlet redegjøres det nærmere for de føringene som er gitt for konkrete tilpasninger og endringer i særlovgevingen, for å samordne og tilpasse denne til de nye generelle reglene om statlig tilsyn i kommuneloven kapittel 10 A.

8.2 Retningslinjer for konkret tilpasning og endring av særlovgevingens bestemmelser om statlig tilsyn

Kommunal- og regionaldepartementet legger til grunn at særlovenes hjemler for statlig tilsyn med kommunene må skilles ut som egne bestemmelser. Flere særlover har i dag tilsynshjemler som er en del av en større lovbestemmelse som inneholder regler om både fordeling av myndighet og opp-

gaver etter loven og veiledningsansvaret. Det er hensiktsmessig at hjemmelen for statlig tilsyn skilles ut som en egen bestemmelse for å markere at statlig tilsyn er et styringsvirkemiddel med en spesiell status.

Tilsynsreglene i kommuneloven er gitt en utforming som forutsetter at det er fylkesmennene som skal føre alt statlig tilsyn med at kommunene oppfyller sine lovpålagte kommuneplikter. Det er Kommunal- og regionaldepartementets oppfatning at hjemmelen for statlig tilsyn bør skilles fra bestemmelser som omhandler fylkesmannens veiledningsansvar. Dette vil understøtte definisjonen og avgrensingen av tilsynsbegrepet som er lagt til grunn i Ot.prp. nr. 97 (2005–2006).

Det ble forutsatt i Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) at særlovsgjennomgangen skal ha som mål å gjøre det statlige tilsynet mer målrettet og effektivt. Med målrettet tilsyn menes et tilsyn som er mer spisset, i den forstand at hjemmelsgrunnlaget identifiserer hvilke konkrete kommuneplikter som skal være gjenstand for statlig tilsyn. I utgangspunktet bør derfor tilsynsområdet spesifiseres på paragraf- eller kapitelnivå. En slik konkretisering vil i tillegg til å målrette tilsynet, også bidra til å gjøre det mer tydelig og forutsigbart for kommunene hvilke deler av loven staten fører tilsyn på. En slik innretning av bestemmelsene i særlovene vil også være særlig viktig ved eventuelle senere innføringer av statlig tilsyn med nye plikter for kommunene.

Det kan i enkelte tilfeller være upraktisk å henviser til konkrete paragrafer og kapitler. Det bør da vurderes hvordan bestemmelsen på best mulig måte utformes, slik at det framgår hvilke konkrete områder av loven det skal føres statlig tilsyn med.

En henvisning fra særlovenes tilsynsbestemmelser til kommuneloven kapittel 10 A understreker at kapitlet gjelder for alt statlig tilsyn med kommunesektoren.

Kommuneloven kapittel 10 A bygger på en forutsetning om at det er fylkesmannen som fører tilsyn med at kommunene oppfyller sine plikter pålagt dem i kraft av å være en kommune, jf. § 60 b. Det er derfor hensiktsmessig at det også framgår av særlovens tilsynsbestemmelse at fylkesmannen er tilsynsmyndighet. Dersom det er andre enn fylkesmannen som er tilsynsmyndighet, er det naturlig at det framgår av bestemmelsen hvilket organ det er.

Det må videre framgå av særlovens tilsynsbestemmelse og merknader til denne at kommunelovens sentrale prinsipper om at statlig tilsyn med kommunesektoren kun skal rettes mot de genuine kommunepliktene, og at dette tilsynet er avgrenset

til lovlighetstilsyn, legges til grunn for tilsynsvirk-somheten.

Kommunelovens regler om virkemiddelbruk og saksbehandlingsregler er generelle og gjelder for statlig tilsynsvirk-somhet rettet mot kommune-nens oppfyllelse av kommunepliktene. I tilfeller der det finnes tilsvarende regler om saksbehandling og virkemiddelsbruk i særlovene bør disse oppheves. Det er videre forutsatt at dersom særlovene har egne regler om saksbehandling og virkemiddelbruk, som avviker fra kommuneloven, må det vurderes om disse fortsatt skal gjelde. Andre reaksjonsformer enn pålegg skal i utgangspunktet oppheves. En eventuell videreføring av slike reaksjonsregler må særskilt begrunnes.

Det varierer i dag om tilsynshjemmelen i særlov-givningen er utformet som en kompetanseregulering (kan-regel) eller pliktregel (skal-regel). Som et utgangspunkt for denne særlovsgjennomgangen, tilrår Kommunal- og regionaldepartementet at det utvises tilbakeholdenhet med å utforme tilsynsbestemmelsen som en pliktregel. Fylkesmannen og andre aktuelle statlige tilsynsetater bør i utgangspunktet gis et skjønns med hensyn til når og hvordan tilsynet skal utføres (altså kompetansebestemmelse). Overordnede myndigheters nærmere retningslinjer for gjennomføringen av tilsynet kan framgå i eventuelle rundskriv og instruksjoner. Det er imidlertid fortsatt rom for å beholde tilsynsbestemmelsen som en pliktregel, dersom det enkelte fagdepartementet finner det nødvendig.

På bakgrunn av de ovenstående føringene for tilpasninger i særlovene, er det utarbeidet alternative forslag til hvordan tilsynshjemlene i særlovene kan utformes. Av de nedenstående forslagene tilrår Kommunal- og regionaldepartementet forslag nr. 2 benyttes når det enkelte departement legger fram forslag til endringer i sine egne tilsynsbestemmelser. Kommunal- og regionaldepartementet understreker at når ordlyden i forslag nr. 2 blir valgt, må det tydeliggjøres i merknadene til den reviderte tilsynsbestemmelsen at statlig tilsyn med kommunene er *et lovlighetstilsyn*. Et forslag til utforming av slike merknader er tatt inn nedenfor.

Forslag til alternative standardbestemmelser:

«Nr. 1

§ ... Statlig tilsyn (eventuelt med ...)

Fylkesmannen kan (skal) føre tilsyn med lovligheten av kommunens/fylkeskommunens oppfyllelse av plikter pålagt i §§ ... og ... (eventuelt kapittel ... og kapittel ...)

Reglene i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommunelo-

ven) kapittel 10 A gjelder for tilsynsvirksomheten etter første ledd.

Nr. 2

§ ... Statlig tilsyn (eventuelt med ...)

Fylkesmannen kan (skal) føre tilsyn med at kommunen/fylkeskommunen oppfyller plikter pålagt i §§ ... og ... (eventuelt kapittel ... og kapittel ...)

Reglene i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kapittel 10 A gjelder for tilsynsvirksomheten etter første ledd.»

Forslag til merknader til bestemmelsen

Nedenfor følger forslag til spesialmerknader som det enkelte fagdepartement kan bruke som utgangspunkt ved endring av egen tilsynsbestemmelse.

«Overskriften bidrar til å markere tilsynshjemmelen tydeligere i særlovene, samtidig som den angir de overordnede rammene for tilsynet. Som utgangspunkt er det fylkesmannen som er utpekt som statlig tilsynsmyndighet med kommuneplikter. Er det andre enn fylkesmannsembetet som fører tilsyn med kommuneplikter må det tas inn i den enkelte særlov at kommunelovens bestemmelser gjelder for tilsyn med de genuine kommunepliktene etter kommuneloven §§ 60 a til 60 e.

Bestemmelsen er utformet som en kompetanseregulering jf. uttrykket «fylkesmannen kan føre tilsyn med (...)». Dette innebærer at fylkesmannen som utgangspunkt kan utøve skjønn med hensyn til når og hvordan embetet skal gjennomføre det statlige tilsynet. Dette bidrar til å beholde en fleksibilitet i lovverket. Det understrekes at dette utgangspunktet ikke berører departementenes eller annen overord-

net myndighets adgang til å styre fylkesmennene gjennom instruksjon, omgjøring av fylkesmannens vedtak etter forvaltningsloven § 35 eller lignende. Det legges videre til grunn at departementene bør styre fylkesmannsembetene gjennom alminnelig etatsstyring, slik som i tildelingsbrev og lignende.

Grunnleggende for de nye reglene i kommuneloven er prinsippet om lovlighetstilsyn. Dette definerer tilsynsbegrepet til å gjelde kontroll med at en kommuneplikt utføres innenfor rammene av loven (presisering av tilsynsbegrepet). Det tydeliggjør et grunnleggende prinsipp om at staten trenger hjemmel i lov for å føre tilsyn med kommunene (legalitetsprinsippet). I tillegg slås det fast at lovlighetstilsyn betyr at statlige tilsynsorganer ikke kan overprøve det kommunale skjønn i større grad enn det domstolene er gitt anledning til.

Bestemmelsen er avgrenset til å gjelde statlig tilsyn med de genuine kommunepliktene, jf. også avgrensningen i kommuneloven § 60 a. Virkeområdet for kapittel 10 A i kommuneloven er avgrenset til tilsyn med de genuine kommunale eller fylkeskommunale pliktene, det vil si plikter som kun er pålagt kommuner og fylkeskommuner, og som er pålagt disse i deres egenskap av å være lokale, folkevalgte organer (kommuneplikter).

Motstykket til dette er aktørplikter, det vil si plikter som stiller krav til enhver som driver en aktivitet eller tilbyr en tjeneste (aktørplikter). Når en kommune driver slik aktivitet, for eksempel forurensende virksomhet eller opptrer som arbeidsgiver, opptrer den på lik linje som alle andre og skal ikke være gjenstand for særbehandling fra tilsynene jf. Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) s. 34–38 (særlig s. 37 punkt 5.3.2).»

-

Del II
Gjennomgang av særlovenes tilsynshjemler

9 Barne- og likestillingsdepartementet – lov 17. juni 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven)

9.1 Om lovgrunnlaget – gjeldende rett

9.1.1 Lovområdet

Formålet med barnevernloven er både å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, og å bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår, jf. barnevernloven § 1–1.

På barnevernområdet er oppgaver og ansvar fordelt mellom kommunene og statlig barnevernmyndighet. Det følger av barnevernloven § 2–1 at kommunen er ansvarlig for alle oppgaver etter loven som ikke er lagt til et statlig organ. Dette innebærer at det vesentligste av barnevernoppgavene er et kommunalt ansvar. Foruten de mer generelle oppgavene i loven som pålegger barneverntjenesten et særlig ansvar for å avdekke omsorgssvikt og problemer, medvirke til at barns interesser blir ivaretatt av andre offentlige organer, samarbeid med andre sektorer, organer og frivillige sektorer, har barneverntjenesten oppgaver knyttet til det enkelte barn og den enkelte familie. Barneverntjenesten har for eksempel plikt til å gjennomgå innkomne meldinger og foreta undersøkelser når det er grunn for det. Kommunen skal fatte vedtak om tiltak i de tilfeller vedtakskompetansen ikke er lagt til fylkesnemnda. Dette innebærer at kommunen først og fremst skal fatte vedtak om frivillige hjelpetiltak. Kommunen skal imidlertid også fatte midlertidige og foreløpige vedtak i akutt situasjoner. I sakstyper der myndigheten til å fatte vedtak er lagt til fylkesnemnda, har kommunene ansvaret for saksforberedelsen og for å utarbeide forslag til tiltak. Etter at vedtak er truffet, har kommunene ansvaret for å iverksette tiltaket og for å følge opp barnet og familien. Herunder har kommunen ansvar for å vurdere om det aktuelle tiltaket fungerer tilfredsstillende for barnet, og for eventuelt å sette inn nye tiltak dersom dette er nødvendig. Kommunen har videre ansvaret for å godkjenne fosterhjem og for å føre tilsyn med barn i fosterhjem.

Hver kommune skal ha en administrasjon med en leder som har ansvar for oppgaver etter barnevernloven. Barneverntjenesten i kommunen

består av administrasjonen og eventuelt et folkevalgt organ, dersom kommunestyret har besluttet at et slikt organ skal ha oppgaver etter loven.

9.1.2 Kommuneplikter

De oppgaver som i barnevernloven er pålagt kommunen er «kommuneplikter», og er dermed underlagt fylkesmannens tilsynsvirksomhet. I den grad kommunen benytter private konsulenter til administrative eller faglige oppgaver, har fortsatt barneverntjenesten det fulle ansvaret både formelt og reelt, og barneverntjenesten har fulle styringsmuligheter. Fylkesmannens tilsyn vil derfor også omfatte private aktørers virksomhet i den grad de utfører oppgaver etter avtale med kommunen.

Statlig regional barnevernmyndighet har et helhetlig ansvar for det samlede tilbudet av barneverninstitusjoner, jf. barnevernloven § 5–1. Ansvaret kan utøves ved å skaffe til veie statlige institusjoner, eller ved å inngå avtale med private eller kommunale institusjoner. Slik kommunal institusjonsdrift er derfor å regne som en aktørplikt. Fylkesmannen fører tilsyn med både statlige, private og kommunale institusjoner etter en egen tilsynshjemmel, jf. barnevernloven § 5–7.

9.1.3 Departementets hjemmel for statlig tilsyn i barnevernloven

Fylkesmannen har det direkte tilsynet med kommunene. Dette er hjemlet i barnevernloven § 2–3 fjerde ledd, som lyder:

«Fylkesmannen er statlig barnevernmyndighet på fylkesnivå. Fylkesmannen plikter å føre særlig tilsyn med barnevernvirksomheten i de enkelte kommuner.

- Fylkesmannen skal herunder
- a) påse at kommunene utfører de oppgaver de er pålagt etter denne loven,
 - b) sørge for at kommunene får råd og veiledning,
 - c) føre tilsyn med institusjoner etter kapittel 5.»

Tilsynshjemmelen omfatter alle kommunens plikter etter loven med tilhørende forskrifter.

Departementet kan i henhold til loven § 2–3 femte ledd gi nærmere forskrifter om gjennomføringen av tilsynet.

9.2 Risiko- og sårbarhetsanalyse

9.2.1 Om risikobildet

9.2.1.1 Innledning

Antall barn og unge som har tiltak fra den kommunale barneverntjenesten har økt jevnt de siste 10–15 årene. For eksempel var antall barn som hadde tiltak fra barneverntjenesten i løpet av året 2001, 33 312, mens det tilsvarende tall for 2007 var 42 626 (SSB). Denne veksten stiller betydelige krav både til barnevernfaglig, forvaltningsmessig, organisasjonsmessig og administrativ kompetanse. God forvaltningspraksis gjennom blant annet kunnskap om rutiner, prosedyrer og arbeidsopplegg generelt er viktige forutsetninger for å sikre god effektivitet i barneverntjenesten og høy rettssikkerhet for tjenestens brukere.

Det er særlig hensynet til effektiv tjenesteproduksjon som begrunner kommunens ansvar og oppgaver på barnevernområdet. Det er viktig at barnevernet er organisert slik at det er en nærhet til brukerne, og lav terskel for å kunne ta kontakt med tjenesten. Videre er det av betydning at barnevernet er organisert på samme nivå som andre sentrale tjenester som retter seg mot barn, som for eksempel skole og barnehage, som barnevernet samarbeider med.

Når hovedansvaret for barnevernet og plikter etter barnevernloven er lagt til kommunenivået, har ikke departementet noen direkte styringsrett overfor kommunene utover lov og forskriftsverk.

Barnevernloven gir rom for en stor grad av faglig skjønn. Det har verken vært ønskelig eller mulig å fjerne skjønnelementet ved den type vurderinger som gjøres innenfor barnevernet. Sosiallovutvalget (NOU 1985: 18) uttalte om dette: «Betydningsinnholdet i de ord som brukes er ofte uskarpt og av en slik karakter at det også må legges vekt på en rekke tillegsmomenter.» Samtidig kan faglig skjønn være en risikofaktor i forhold til om barnet faktisk får rett hjelp til rett tid. Særlig barnevernets vurdering av om en sak skal henlegges eller følges opp videre, kan føre til at barn som skal ha hjelp, ikke får det.

Når det kommunale barnevernet har ansvaret for oppgaveløsningen, har det også det økonomiske ansvaret. Kommunen har dessuten ansvaret for at ansatte får nødvendig opplæring.

Kommunene prioriterer forskjellig og har forskjellig kompetanse, ressursbruk og organisering.

Kommunens faglige kompetanse og økonomiske midler som de har til rådighet påvirker de tjenestene kommunene er pålagt å tilby etter barnevernloven. Det er en utfordring at veksten i antall barnevernsaker har vært langt høyere enn økningen i antall årsverk. Kommunene er også ulike med hensyn til ressursbruk, kompetanse og arbeidsform. 237 kommuner har i dag et innbyggertall under 5 000. Tall per 31. desember 2007 fra SSB viser at 83 kommuner av totalt 445 kommuner og bydeler hadde ett årsverk eller mindre til barnevern (19 % av kommuner og bydeler). I slike små kommuner blir muligheten for å arbeide i et barnevernfaglig kollegium, med ofte til dels komplekse og sammensatte barnevernssaker, begrenset. De minste kommunene blir mer sårbare sammenlignet med større kommuner, når det gjelder fagligmiljø og kompetanseutvikling, og i forhold til hvilke tjenester de kan tilby. En del kommuner mangler kompetanse til å løse sammensatte og komplekse barnevernsaker. Noen kommuner velger derfor interkommunale samarbeidsløsninger for å styrke barnevernets faglige rammevilkår og få til mer robuste løsninger. Etter departementets vurderinger kan et lite fagmiljø i noen sammenhenger medføre begrensede faglige vurderinger som igjen kan føre til at barnet ikke får rett hjelp til rett tid.

Brukerne av barneverntjenesten er ofte helt avhengige av hjelpen de mottar samtidig som barna selv i liten grad er i stand til å ivareta sine egne interesser. Det er derfor svært viktig å sikre at barna får det tilbudet de har behov for.

9.2.1.2 Sannsynlighet for at lovens krav ikke oppfylles

Risikobildet vurderes på bakgrunn av dokumentasjon som rapportering fra kommunene, offisiell statistikk, årsrapporter fra fylkesmennene og tilsynserfaringer. I tillegg er også kunnskap fra forskning og utviklingsprosjekter viktige kilder.

Departementet har ikke vurdert risikoen i forhold til hver enkelt lovbestemmelse som kommunen har plikter i henhold til. Det er tatt utgangspunkt i de ulike fasene i en barnevernsak, hvor kommunen har plikt til å fange opp saker, utrede sakene og gjennomføre tiltak.

Kommunens plikt til å fange opp saker

Etter barnevernloven § 3–1 skal kommunen følge nøye med i de forhold barn lever under, og har ansvar for å finne tiltak som kan forebygge omsorgssvikt og atferdsproblemer. Barneverntjenesten har spesielt ansvar for å søke avdekket

omsorgssvikt, atferds-, sosiale og emosjonelle problemer så tidlig at varige problemer kan unngås, og sette inn tiltak i forhold til dette. Det sentrale målet er å bidra til trygge oppvekstvilkår for barn og unge, og hindre problemutvikling og redusere antall omsorgsovertakelser. Barneverntjenesten vil ofte prioritere oppfølging av særlige tiltak på bekostning av den forebyggende virksomheten.

I henhold til barnevernloven § 4–2 skal barneverntjenesten snarest, og senest innen en uke, gjennomgå innkomne meldinger og vurdere om meldingen skal følges opp med en undersøkelse. Antall nye meldinger har økt jevnt de siste 10 årene. Økning i antall meldinger var 61 prosent i perioden fra 1997 til og med 2007. Når det gjelder overholdelse av fristen etter § 4–2, var det i 2008, tre prosent fristoversittelser. Andelen fristoversittelser har holdt seg jevnt de senere årene.

Det er en svak økning i antall meldinger som blir henlagt. Andelen henlagte meldinger var i annet halvår av 2008 om lag 17 prosent på landsbasis. Det er imidlertid store variasjoner mellom fylkene. Mens Nordland i annet halvår av 2008 hadde 25 prosent henleggelse av meldinger, hadde Møre og Romsdal 11 prosent henleggelse i samme tidsrom. Stor variasjon hva gjelder andel henleggelse kan indikere at for mange saker henlegges. Videre har enkelte fylkesmannsembeter som en del av tilsynet gått inn i henlagte saker i noen fylker. Fylkesmannen i Buskerud, som har sett på henlagte saker i Drammen, og Fylkesmannen i Oslo og Akershus, som har sett på Oslo, mener at flere saker som burde ha vært fulgt opp med undersøkelser, er henlagt. Fylkesmannen i Oslo konkluderte med at terskelen for iverksetting av undersøkelser i de fire undersøkte bydelene ligger for høyt. I noen tilfeller gjelder det saker av alvorlig karakter.

Også andelen akuttvedtak kan gi noen indikasjoner på hvorvidt kommunene fanger opp saker tidnok. I følge Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) var det i andre halvdel av 2008, 732 akutt plasseringer i institusjon, og 404 akutt plasseringer i fosterhjem. Dette utgjorde 46 prosent av alle institusjonsplasseringer, og 43 prosent av alle fosterhjems plasseringer. Den store andelen akutt plasseringer kan indikere at kommunene ikke i tilstrekkelig grad fanger opp sakene tidnok.

Kommunens plikt til å undersøke saker

Dersom det er rimelig grunn til å anta at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for tiltak etter barnevernloven, skal barneverntjenesten snarest undersøke forholdet, jf. barnevernloven § 4–3. Undersøkelsen skal gjennomføres innen tre måne-

der, men i særlige tilfeller kan fristen være seks måneder, jf. barnevernloven § 6–9. Økningen i antall undersøkelsessaker var 59 prosent i perioden fra 1997 til og med 2007. Om lag 50 prosent av undersøkelsessakene henlegges etter undersøkelse. Dette er en økning på fire prosentpoeng siden 1997. Denne økningen kan skyldes at terskelen for å sette i verk tiltak har blitt høyere.

Heller ikke fristen for undersøkelsessaker overholdes i alle saker. De siste to årene har andelen fristoversittelser vært om lag 15 prosent.

Kommunens plikt til å gjennomføre og følge opp tiltak

Kommunen er gjennom barnevernloven pålagt å følge opp tiltakene ved å utarbeide ulike planer. I følge barnevernloven § 4–5 skal barneverntjenesten, når hjelpetiltak vedtas, utarbeide en tidsavgrenset tiltaksplan. Bakgrunnen for kravet om slik plan, er at det hører med til barneverntjenestens faglige ansvar å holde seg underrettet om hvordan tiltaket virker, og til å iverksette nye tiltak der det tiltaket som først er forsøkt ikke fungerer tilfredsstillende. For å sikre at denne oppfølgingen skjer planmessig og målrettet, er barneverntjenesten pålagt å utarbeide en slik tidsavgrenset tiltaksplan. Tall for andre halvår 2008 viser at slik plan bare er utarbeidet for 74,5 prosent av barna.

I henhold til § 4–15 tredje ledd skal barneverntjenesten ved en omsorgsovertakelse vedta en plan for barnets omsorgssituasjon. Senest to år etter fylkesnemndas vedtak skal barneverntjenesten vedta en plan for barnets framtidige omsorgssituasjon som ikke skal endres uten at forutsetningene for den er falt bort. Planen er ment å fjerne noe av den usikkerhet som preger en del fosterhjemforhold. Planen må derfor i første rekke redegjøre for tidsperspektivene for omsorgsovertakelsen og plasseringen. Av 6 319 under omsorg, har 5 229 gyldig omsorgsplan andre halvår 2008, dvs. 82,7 prosent.

Etter barnevernloven § 4–22 fjerde ledd skal barneverntjenesten oppnevne tilsynsfører for barn i fosterhjem. I perioden 2004 til 2008 veksler tallene på andelen fosterbarn som har fått oppnevnt tilsynsfører mellom 85 til 89 prosent.

Oppsummering

Den kunnskapen Barne- og likestillingsdepartementet har om virksomheten i kommunene, viser at kommunene ikke i tilstrekkelig grad fanger opp barnevernsakene tidnok. Det er mange fristoversittelser hva gjelder gjennomføring av undersøkelser, og en stor prosent av undersøkelsene henleg-

ges. Ulike tilsyn viser at fylkesmenn har vurdert det slik at flere av de henlagte sakene skulle vært fulgt opp. Videre er det mange barn under tiltak som ikke får den oppfølgingen som loven krever. Departementet mener derfor at det er en moderat til stor sannsynlighet for at kommunene samlet sett ikke oppfyller sentrale krav i barnevernloven.

9.2.1.3 Konsekvenser av at lovens krav ikke oppfylles

Rettsikkerhet

Det er en klar målsetting med barnevernloven at terskelen for å yte hjelp skal være så lav som mulig. Barn skal ha et sterkt rettsvern, eller rettsbeskyttelse, mot å bli utsatt for overgrep eller omsorgssvikt. Når barn utsettes for overgrep eller omsorgssvikt, er det et krav i barnevernloven at barnevernet skal gripe inn så tidlig som mulig.

Noen ganger lever barnevernsbarn for lenge under sviktende omsorg. Mange sakkyndige i barnevernet hevder barnevernet burde gripe inn langt tidligere. De mener hjelpetiltak i mange tilfeller blir prøvd alt for lenge før barnevernet overtar omsorgen. Følgene av å gripe inn sent, er at barn påføres større skade enn hva som hadde vært nødvendig.

Der barnevernet ikke fanger opp saken tidnok, eller unnlater å iverksette de riktige og nødvendige tiltakene, er det et brudd på barnets rettsvern. Barn som utsettes for overgrep eller omsorgssvikt er en særlig sårbar gruppe, som ikke kan forventes å ivareta sine egne interesser i forhold til myndighetene. Ofte vil også barn og foreldre ha motstridende interesser i disse sakene, som for eksempel i saker om omsorgsovertakelse. At de rettsikkerhetsgarantier som loven stiller følges, er derfor særlig viktig overfor denne gruppen.

Manglende oppfyllelse av kommunens plikt til å følge opp tiltak, vil ha konsekvenser for barns rettsikkerhet. Dersom kommunene ikke følger opp tiltaket, kan det ha som konsekvens at barnet har et tiltak som ikke ivaretar barnets behov, og som ikke bedrer forholdene for barnet. Der barn ikke får tildelt en tilsynsfører, kan konsekvensen være at barnet ikke blir tilfredsstillende ivaretatt i fosterhjemmet. Det kan videre ha som konsekvens at forutsetningene for plasseringen ikke blir fulgt opp.

Liv og helse

Slik manglende oppfyllelse av kommunens plikter som beskrevet ovenfor, vil også kunne ha konsekvenser for liv og helse. Barnet fortsetter å leve

under uholdbare forhold, for eksempel med psykisk eller fysisk vold. Ut over de direkte og akutte skader denne volden medfører, kan barnet få andre skadevirkninger som «traumatisk stress» og sosial tilbaketrekning.

I den grad kommunene ikke oppfyller sine plikter etter barneverntjenesteloven vil det også på lengre sikt kunne ha konsekvenser for liv og helse. Studier av registerdata gir indikasjoner på at jo tidligere man blir fanget opp i barnevernet, jo bedre framtidsprognoser gir det den enkelte. (Kilde: NOVA-rapport nr. 3/2008: «Barnevernet i Norge 1990–2005. En longitudinell studie»)

Samfunnsøkonomiske konsekvenser

Barnevernsbarn er generelt dårligere stilt som gruppe når det gjelder utdanning, arbeidsliv, kriminalitet og sosialhjelp. Samtidig er det slik at jo tidligere barnet får hjelp fra barnevernet, jo bedre er framtidsprognosene. Andelen som mottar sosialhjelp stiger med økende alder for når barnet kommer inn i barnevernet. Tilsvarende gjelder andelen som er siktet for forbrytelser. Konsekvensen av at barn ikke får rett hjelp til rett tid vil være at flere barn får traumer i forhold til sviktende omsorg og mishandling. Flere vil ha behov for hjelp i psykisk helsevern, flere vil sannsynligvis få rusproblemer og flere vil havne i kriminalstatistikken.

9.2.1.4 Om andre kontrollmekanismer enn statlig tilsyn

På barnevernlovens område eksisterer flere andre kontroll- og påvirkningsmåter enn statlig tilsyn:

- Avgjørelser som gjelder ytelser og tjenester etter loven regnes som enkeltvedtak, jf. barnevernloven § 6–1. Enkeltvedtak som barneverntjenesten har truffet, kan påklages til fylkesmannen, jf. § 6–5 første ledd. Dette gjelder likevel ikke saker som etter loven kapittel 7 hører under fylkesnemnda, jf. § 6–5 annet ledd. I saker som kan påklages til fylkesmannen, kan han prøve alle sider av vedtaket, jf. § 6–6.
- Barnevernloven inneholder regler om internkontroll i kommunene.
- Kommunal egenkontroll.
- Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker fatter tvangsvedtak etter barnevernloven og godkjenner akuttvedtak.
- Fylkesmannen har kompetanse til å reise sak for fylkesnemnda.
- Domstolskontroll etter tvisteloven kapittel 36.
- Sivilombudsmannsordningen gjelder på området.

- Barneombudsordningen gjelder på området.
- Mediene viser dette området stor oppmerksomhet.

Kontrollmekanismene har det til felles at de har begrenset rekkevidde. Ingen av de ovenfor beskrevne kontrollmekanismene ivaretar en helhetlig kontroll av virksomheten. Den begrensede rekkevidden gjelder særlig i forhold til å kunne føre kontroll med barnevernlovens formål om å gi utsatte barn og unge rett hjelp til rett tid.

Mange av de beskrevne kontrollmekanismene retter seg mot kontroll av at det ikke blir fattet vedtak og satt i verk tiltak som bryter mot rettssikkerheten. Slike kontrollmekanismer vil ofte ivareta foreldrenes rettssikkerhet. Innen barnevernet er det et like stort behov for å føre kontroll med at barnets rettsvern ivaretas, slik at barn får rett hjelp og omsorg til rett tid. Slik kontroll må rette seg mot at kommunen gjør det som er nødvendig for å ivareta barnets behov.

Når det gjelder klageadgangen, kan et barn opptre som part i en sak og gjøre partsrettigheter gjeldende dersom det har fylt 15 år og forstår hva saken gjelder, jf barnevernloven § 6–3 annet ledd. Fylkesnemnda kan innvilge et barn under 15 år partsrettigheter i særskilte tilfeller. I sak som gjelder tiltak for barn med atferdsvansker, skal barnet alltid regnes som part. Barn under 15 år vil bare unntaksvis ha en klagerett, og deres interesser vil som oftest ivaretas av foreldrene. I barnevernsaker vil det ofte være slik at foreldrenes og barnets interesser ikke er sammenfallende, med den konsekvens at foreldrene ikke vil benytte seg av retten til å klage på barnets vegne. Klageretten har derfor bare begrenset verdi når det gjelder å ivareta barns rettigheter eller oppfylle formålet med loven.

Kravene i barnevernloven om kommunal internkontroll og kommunelovens regler om kommunal egenkontroll, skal sikre god og effektiv drift innenfor lovens rammer. I tillegg skal den forebygge og avdekke misligheter og uheldige forhold i kommunen. Slike interne kontrollordninger kan etter Barne- og likestillingsdepartementets vurdering imidlertid ikke erstatte et statlig tilsyn.

De ovennevnte kontrollordningene ivaretar samlet sett ikke en tilstrekkelig helhetlig kontroll av virksomheten, eller er i tilstrekkelig grad innrettet mot å avdekke systematiske feil i kommunenes oppfylging av myndighetskrav.

9.2.2 Er nytten av statlig tilsyn større enn kostnadene?

Fylkesmennene gjennomfører i dag det statlige tilsynet på barnevernområdet hovedsakelig med utgangspunkt i systemrevisjon, der avvik og merknader følges opp av fylkesmannen som tilsynsmyndighet. Kunnskapen som fylkesmennene har om den enkelte kommune, brukes som grunnlag for planlegging av tilsynet i kommunene, basert på en risiko- og sårbarhetsanalyse. Kommunenes halvårsrapportering til Barne- og likestillingsdepartementet brukes som grunnlag for fylkesmennenes vurdering av tilstanden i en kommune. Rapporteringen er derfor et viktig grunnlag for utvelgelse av kommuner. I tillegg bruker fylkesmennene blant annet data fra behandling av klagesaker, andre henvendelser fra privatpersoner, kommunebudsjett og økonomi, informasjon de får gjennom dialog med barneverntjenester og barneverninstitusjoner, og informasjon de får i forbindelse med råd og veiledning som grunnlag for å vurdere oppfølging av enkeltkommuner. Innføring av en plikt til internkontroll har gitt bedre grunnlag for fylkesmannens systematiske forvaltningstilsyn med det kommunale barnevernet.

Statlig tilsyn bidrar til bedre og mer ensartet regelverksforståelse i kommunene. Dette endrer risikobildet i positiv retning. Statlig tilsyn kan bidra også til å få satt fokus på et fagområde internt i kommunen. Hele prosessen med statlig tilsyn i form av systemrevisjon med formøter, tilsynsbesøk og sluttmøter der også kommuneledelsen ansvarliggjøres, er med på å sette fokus på områder der kommunens virksomhet ikke fyller lovens krav. Både det faktiske tilsynet og derav øvrig oppmerksomhet, ikke minst fra media, er med på å skjerpe kommunens overvåking av eget lovverk og lovpålagte oppgaver. Et hensiktsmessig statlig tilsyn med de nødvendige ressurser reduserer risikoen for brudd på rettssikkerhetsgarantier og reduserer risikoen for skade på liv og helse.

Kostnader

Når det gjelder kostnadene ved statlig tilsyn finnes det i dag ikke presise registreringer. Barne- og likestillingsdepartementet anslår at det selv bruker ca. ett årsverk til tilsynsvirksomhet, noe som anslagsvis koster ca. 500 000 kroner. Fylkesmennene rapporterer at de i 2008 brukte anslagsvis 50,2 årsverk på barnevern. 31,3 årsverk av disse ble brukt til tilsyn med barneverninstitusjonene. Av de resterende 18,9 årsverk må det antas at en betydelig del ble brukt til råd og veiledning av

kommunene, behandling av klagesaker og sektorpolitiske oppgaver. Departementet anslår derfor at bare 5–10 årsverk hos fylkesmennene ble brukt til tilsyn med barnevernet i kommunene i 2008. Dette utgjør anslagsvis 2,5–5 millioner kroner. For kommunene medfører ikke tilsynet direkte kostnader, med det må påregnes noe tid til møtevirksomhet og dokumentframleggelse.

I lys av de særlig sårbare gruppene barnevernet skal ivareta, og den store sannsynligheten for at alle lovens krav ikke oppfylles, er det Barne- og likestillingsdepartementets vurdering at ressursbruken til tilsynet er liten i forhold til den store nytten av den.

9.2.3 Barne- og likestillingsdepartementets konklusjon

Risikobildet

Som redegjort for ovenfor viser den kunnskapen Barne- og likestillingsdepartementet har om virksomheten i kommunene, at kommunene ikke fanger opp barnevernsakene tidsnok. Det er mange fristoversittelser hva gjelder gjennomføring av undersøkelser, og en stor prosent av undersøkelsene henlegges. Videre er det mange barn under tiltak som ikke får den oppfølgingen som loven krever. Departementet mener derfor at det er en moderat til stor sannsynlighet for at kommunene samlet sett ikke oppfyller sentrale krav i barnevernloven.

Kommunens manglende oppfyllelse av lovpålagte plikter på barnevernområdet vil innebære brudd på rettssikkerhetsgarantier. Herunder vil en konsekvens være at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, ikke får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Dette vil også ha samfunnsøkonomiske konsekvenser. Konsekvensene av brudd på barnevernets rettssikkerhetsgarantier vil være svært alvorlige.

Tilsvarende vil kommunens manglende plikt-oppfyllelse ha konsekvenser for liv og helse, både på kort og lang sikt. Slike konsekvenser vil alltid være svært alvorlige, og kritiske for det enkelte barn dette gjelder.

Sannsynligheten for manglende lovoppfyllelse, sett sammen med de alvorlige konsekvensene, gjør at det etter Barne- og likestillingsdepartementets vurdering er høy risiko på dette området. Brudd på regelverket vil ikke i tilstrekkelig grad fanges opp av andre kontroll- og påvirkningsmekanismer. De ulike kontrollmekanismene, herunder statlig tilsyn, må utfylle hverandre, og samlet utgjøre et kontrollsystem som bidrar til å ivareta

borgernes rettssikkerhet og rettsvern. Forholdet mellom kommunens internkontroll på barnevernfeltet og fylkesmannens systematiske tilsyn med dette feltet, er et godt eksempel i så måte.

Effekten av statlig tilsyn

Et hensiktsmessig statlig tilsyn med de nødvendige ressurser vil endre risikobildet i positiv retning, og vil bidra til oppfyllelse av kommunale plikter etter loven. Et slikt tilsyn vil i stor grad redusere risikoen for brudd på rettssikkerhetsgarantier og dermed redusere risikoen for skade på liv og helse. Det er således stor nytte av statlig tilsyn på området. Det er Barne- og likestillingsdepartementets vurdering at ressursbruken til tilsynet er liten i forhold til nytten av den.

Behov for tilsynshjemmel

Barne- og likestillingsdepartementet konkluderer derfor med at lovhjemlet statlig tilsyn med kommunene på barnevernområdet fortsatt er helt nødvendig.

9.3 Reaksjoner fra tilsynet

Barnevernloven har ingen alminnelig sanksjonsregel for brudd på lovbestemte kommuneplikter. I praksis følges brudd på kommunepliktene opp gjennom rådgivning og dialog eller en skriftlig anmodning fra fylkesmannen om retting. For så vidt gjelder brudd på lovbestemte saksbehandlingsfrister, har fylkesmannen hjemmel til å ilegge kommuner mulkt, se barnevernloven § 6–9 tredje ledd og forskrift 16. desember 1992 nr. 1243. Bakgrunnen for denne regelen er å gjøre det enda mer forpliktende for barneverntjenesten å undersøke raskt forhold man får melding om, under henvisning til at kort saksbehandlingstid har avgjørende betydning for muligheten til å avhjelpe problemer i tide. I følge fylkesmennene er denne adgangen til å ilegge mulkt benyttet ti ganger i løpet av de siste fem år. Når mulkt er ilagt, har dette gitt langsiktige og vesentlige endringer. I tillegg har adgangen til å ilegge mulkt preventiv effekt. Særregelen virker altså etter sin intensjon.

Etter kommuneloven § 60 d kan fylkesmannen gi pålegg til kommunen om å rette forhold som er i strid med de bestemmelser fylkesmannen fører tilsyn med etter § 60 b. Pålegg etter kommuneloven § 60 d vil gjelde alle typer lovlighetsbrudd og hjemle fylkesmannens alminnelige reaksjoner overfor kommunene. Regelen vil være supplert av

den strengere sanksjonsregelen for oversittelse av lovbestemte saksbehandlingsfrister som følger av barnevernloven § 6–9.

9.4 Rammene for ny tilsynsbestemmelse i barnevernloven

I tråd med føringene for sektordepartementenes gjennomgang og endringer av eget lovverk som er redegjort for ovenfor i kapittel 8, vil Barne- og likestillingsdepartementet legge fram en egen proposisjon for Stortinget med forslag til endringer i barnevernlovens bestemmelser om tilsyn. Denne proposisjonen vil inneholde forslag til endringer i barnevernloven § 2–3 fjerde ledd og ny § 2–3 b.

Forslagene vil videreføre ansvarsforholdet mellom fylkesmannen og departementet. I henhold til barnevernloven ny § 2–3 b, vil Statens helsetilsyn ha det overordnede faglige tilsyn med barnevernvirksomheten. Stortinget sluttet seg til dette forslaget ved behandlingen av Ot. prp. nr. 69 (2008–2009) *Om lov om endringer i barnevernloven*. Denne endringen vil tre i kraft 1. januar 2010.

Bestemmelsene vil bli foreslått endret slik at reglene for rammene for det statlige tilsynet samles i barnevernloven ny § 2–3 b i samsvar med prinsippene gitt for særlovsgjennomgangen. Det vil bli foreslått å tydeliggjøre det grunnleggende prinsippet i kommuneloven om lovlighetstilsyn. Tilsynsbegrepet vil bli foreslått definert til å gjelde kontroll med at en kommuneplikt utføres innenfor rammene av loven og at staten trenger hjemmel i lov for å føre tilsyn med kommunene. Det vil også bli foreslått å ta inn en henvisning til kommuneloven kapittel 10 A. Formålet vil særlig være å tydeliggjøre at fylkesmannens hjemmel til å vedta pålegg ved brudd på lovbestemte kommuneplikter jf. kommuneloven § 60 d, også gjelder på barnevernområdet.

Barnevernloven § 2–3 fjerde ledd vil foreslås endret slik at aktuelle bestemmelser om innholdet i det statlige tilsynet innarbeides i barnevernloven § 2–3 b. Dette vil først og fremst gjelde nåværende § 2–3 fjerde ledd bokstav a og c. Fylkesmannens plikt til å yte råd og veiledning vil imidlertid fortsatt være regulert i § 2–3 fjerde ledd, se nåværende fjerde ledd bokstav b. Dette har sammenheng med at veiledning ikke er en del av tilsyn.

10 Kunnskapsdepartementets lover

10.1 Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven)

10.1.1 Om lovgrunnlaget – gjeldende rett

Lovområdet

Barnehageloven retter seg hovedsakelig mot kommunen som barnehagemyndighet, mot den enkelte barnehageeier og mot brukerne. Loven har bestemmelser om barnehagens formål og innhold. Hensikten er å fastslå verdigrunnlaget og sikre kvaliteten på barnehagenes innhold og arbeidsformer. Loven regulerer videre plikter og oppgaver for barnehageeierne og barnehagemyndigheten. Loven har blant annet regler for barn og foreldres medvirkning, foreldrebetaling, godkjenning, tilsyn, taushetsplikt, opplysningsplikt, politiattest og helsekontroll. Med unntak av retten til barnehageplass, og retten til prioritet ved opptak for barn med nedsatt funksjonsevne, inneholder loven ikke bestemmelser som gir individuelle rettigheter. Loven gir relativt detaljerte føringer på enkelte områder, som for eksempel personalets sammensetning og utdanning. På andre områder gir loven få standardkrav og åpner dermed for lokalt skjønn og handlingsrom.

Barnehageloven slår fast at barnehagetilbudet er et kommunalt ansvar. Bakgrunnen er at de behov og ønsker familiene har varierer, og at nærmere vurdering av omfang og innhold i tilbudet best blir ivaretatt lokalt. Det ligger et særlig ansvar på kommunen som barnehagemyndighet til å sørge for utviklingen av en helhetlig og effektiv barnehagesektor, der målet er et best mulig tilbud til innbyggerne i hver kommune.

Kommuneplikter

Kommunene har et helhetlig ansvar for barnehagetilbudet. Barnehagesektoren består av omlag 6 700 barnehager som fordeler seg omtrent likt mellom ikke-kommunale og kommunale eiere. Kommunene har ikke plikt til å drive barnehagene selv, men de har plikt til å oppfylle den lovfestede retten til barnehageplass. I dag er det slik at private tilbydere har fri etableringsrett. Så lenge virksom-

heten oppfyller lovfestede krav til barnehagedrift, har den rett på godkjenning.

Barnehageloven pålegger kommunen et ansvar i kraft av å være kommune, altså kommuneplikter, herunder:

- Det er en kommunal plikt å tilby plass i barnehage til barn under opplæringspliktig alder som er bosatt i kommunen, jf. § 8. Utbyggingsmønster og driftsformer skal tilpasses lokale forhold og behov.
- Kommunen er lokal barnehagemyndighet og skal påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk. Kommunen godkjenner og fører tilsyn med barnehagene.
- Kommunen skal legge til rette for en samordnet opptaksprosess.
- Kommunen skal sørge for en økonomisk likeverdig behandling av alle godkjente barnehager i forhold til offentlige tilskudd. Kommunen skal også forvalte de statlige tilskuddene til private barnehager i kommunen.
- Kommunen skal behandle søknad om midlertidige dispensasjoner fra utdanningskravet
- Kommunen skal behandle søknad om midlertidige dispensasjoner fra forskrift om pedagogisk bemanning
- Kommunen avgjør om det kan kreves politiattest «også for andre som regelmessig oppholder seg i barnehagen». Kommunen skal motta politiattest fra eier som selv skal arbeide i barnehagen. Det er avgrenset i loven hva som er kommunens plikter som barnehagemyndighet (kommuneplikt) og hva som er barnehageeiers plikt (aktørplikt). Sistnevnte omfatter blant annet plikt til å søke om godkjenning, drive virksomheten etter gjeldene lover og regler, overholde bestemmelser om foreldrebetaling samt ha forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse.

Departementets hjemmel for statlig tilsyn i barnehageloven

Barnehageloven § 9 andre ledd gir i dag fylkesmannen hjemmel til å føre tilsyn med at kommunen utfører de oppgaver den som barnehagemyndighet er pålagt etter loven, dvs. et lovligstilsyn:

«§ 9 Fylkesmannens ansvar

Fylkesmannen skal veilede kommuner og eiere av virksomheter etter denne lov og er klageinstans i forhold til vedtak fattet av kommunen etter loven §§ 10, 11, 16, 17 og 18 og der det følger av forskrifter gitt i medhold av denne lov.

Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunen utfører de oppgaver den som barnehagemyndighet er pålagt etter denne lov.

Fylkesmannen har rett til innsyn i dokumenter og adgang til barnehagelokaler i den utstrekning dette anses nødvendig for å ivareta fylkesmannens oppgaver.»

Formålet med det statlige tilsynet er å sikre at den enkelte kommune oppfyller sine plikter etter barnehageloven. Fylkesmannen skal gjennom tilsyn med og veiledning av kommunene sikre en enhetlig lovførståelse og praktisering. Barnehageloven gir en generell hjemmel for statlig tilsyn og inneholder ingen bestemmelser om tilsynets innhold. Loven åpner ikke for sanksjonsmuligheter. Dagens hjemmel for statlig tilsyn (§ 9) ble innført fra 2006.

Kunnskapsdepartementet bruker embetsoppdraget til fylkesmennene for å gi føringer for tilsynet med kommunen som barnehagemyndighet. I embetsoppdraget for 2007–2009 har det vært framhevet fokusområder tilsynet særlig bør konsentreres rundt. Fylkesmannen står fritt til å fravike fokusområdene dersom det ut fra embetenes risikovurderinger og lokale forhold er behov for tilsyn med andre tema.

I utgangspunktet er det få føringer på hvordan tilsynet skal gjennomføres. I oppdraget for 2008 har departementet for første gang pålagt fylkesmannen å bruke systemrevisjonsmetoden i minst én av kommunene. Dette har bakgrunn i et forsøk som ble gjennomført i 2001 og 2002 med statlig kommunerettet tilsyn i Hordaland. Her ble systemrevisjon brukt som metode for statlig tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet. Resultatene fra prosjektet tydet på at systemrevisjon som tilsynsmetode er egnet for å avdekke områder med forbedringspotensial.

10.1.2 Risiko- og sårbarhetsanalyse

10.1.2.1 Innledning

Som nevnt innledningsvis er det kommunen som har det lovfestede ansvaret for å utvikle barnehagetilbudet ut fra lokale forhold og behov. Lov og forskriftsverk er et viktig styringsvirkemiddel for staten.

Barnehagetilbudet må ha den kvalitet, det innhold og det omfang som brukere etterspør og

lokale forhold tilsier, og som ligger innenfor lovens rammeverk. En hovedutfordring for kommunene er derfor å utvikle barnehagetilbudet i tråd med lokale forhold og prioriteringer, samtidig som det skal tas hensyn til nasjonale føringer. Kommunen skal som barnehagemyndighet likebehandle kommunale og ikke-kommunale barnehager. Et flertall av kommunene er både barnehagemyndighet og barnehageeier. Kommunens dobbeltrolle som godkjennings- og tilsynsmyndighet både for egne barnehager og for ikke-kommunale barnehager, byr på utfordringer knyttet til lovens krav om likebehandling. Den kraftige volumøkningen og den økte kompleksiteten i barnehagesektoren de senere årene skaper utfordringer for det statlige apparatet for styring og kvalitetsutvikling. Også kommunal organisering med flatere struktur kan gi særskilte utfordringer når det gjelder utøvelsen av tilsyn med både egne kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Dagens finansiering med statlige øremerkede tilskudd gir en sterk statlig føring på bruk av midlene og på at midlene brukes etter formålet. Ved overgang til rammefinansiering som er planlagt innført 2011, vil staten ikke lenger legge slike bindinger på kommunenes ressursbruk, men loven vil sette krav til at kommunene finansierer barnehager slik at de kan drive innenfor lovens krav til kvalitet og innhold. Kommunen skal videre oppfylle retten til barnehageplass, noe som til en viss grad binder opp kommunens ressursprioriteringer.

Sannsynlighet for at lovens krav ikke oppfylles

Som nevnt innledningsvis ble den statlige tilsynshjemmelen innført i sin nåværende form i 2006. Kunnskapsdepartementet har derfor ikke mye erfaringstall å bygge på ved vurderingen av sannsynligheten for at lovens krav ikke oppfylles.

Departementet har mottatt rapporter fra de fylkesmennene som har ført tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet i 2007. Det ble gjennomført tilsyn med 44 kommuner. Tilsynet i 2007 hadde fokus på kommunen som godkjenningsmyndighet, kommunen som tilsynsmyndighet og kommunens håndtering av regelverket om pedagogisk bemanning. I det følgende omtales enkelte sider ved dette tilsynet nærmere:

- *Kommunene som godkjenningsmyndighet* Etter barnehageloven § 10 skal kommunen avgjøre søknader om godkjenning etter en vurdering om barnehagens egnethet i forhold til formål og innhold. Dette innebærer blant annet vurdering av lokaler, uteområder og bemanningsplan. I de kommunene som det ble ført tilsyn

med i 2007, fikk 30 prosent av kommunene avvik på at de ikke har gode nok rutiner for godkjenning av barnehager i forhold til barnehage-loven.

- *Kommunen som tilsynsmyndighet* I henhold til barnehage-loven § 16, skal kommunen føre tilsyn med den enkelte barnehage i kommunen. Et godt lokalt kommunalt tilsyn med barnehagene er viktig i forhold til brukernes rettssikkerhet. Dersom kommunen fører et utilstrekkelig tilsyn, er det i liten grad kontroll med det barnehagetilbudet barna mottar. Ved tilsynet i 2007 fikk 65 prosent av kommunene det ble ført tilsyn med avvik for ikke å ha gode nok systemer for sin tilsynsvirksomhet av de enkelte barnehagene i kommunen.
- *Oppfølging av pedagogisk bemanning* Det siste området for tilsyn var kommunens håndtering av regelverket om pedagogisk bemanning, herunder pedagognorm, dispensasjoner og organisering av styrerressurser. Det ble avdekket avvik knyttet til manglende kontroll med dispensasjoner og manglende oversikt over om pedagognormen ble fulgt.

Det har vært en dobling av tilsynsaktiviteten hos fylkesmannen fra 2007 til 2008, og en tilsvarende aktivitetsøkning knyttet til tilsyn i kommunene. Tilsynet avdekket at flere av kommunene ikke oppfyller lovens krav. Årsrapporteringen fra 2008 viser at det er avdekket avvik og/eller merknader i 78 prosent av de kommunene det ble ført tilsyn med. I 2008 gjennomførte fylkesmennene systemrevisjon ved tilsyn i 76 kommuner.

Kunnskapsdepartementet vurderer på bakgrunn av dette sannsynligheten for at kommunene ikke oppfyller sine lovpålagte plikter etter barnehage-loven som relativt stor.

Konsekvenser av at lovens krav ikke oppfylles

I 2008 gikk nærmere 261 000 barn i barnehage. Barnehagen skal være et godt pedagogisk tilbud og et godt omsorgstilbud for barn. Lik tilgang til et barnehagetilbud med god kvalitet vil også være sentralt i arbeidet for sosial utjevning, samtidig som tiden i barnehage skal være et godt utgangspunkt for skolestart, jf. omtale av dette i St.meld. nr. 16 (2006–2007) *Og ingen sto igjen – tidlig innsats for livslang læring*. På denne bakgrunn vil verdien av å sikre kommunenes oppfølging av bestemmelsene i barnehage-loven som er gitt for å skape et trygt og utviklende oppvekstmiljø, sørge for basiskompetanse og legge grunnlag for livslang læring, være svært viktig ikke bare for barnas dag-

ligliv, men også for deres senere læring og utvikling.

Barns sikkerhet og velferd kan komme i fare dersom barnehagetilbud ikke drives innenfor lovens rammer. Dette vil særlig gjelde der kommunen ikke sørger for å ivareta plikten til å sikre god kvalitet i barnehagetilbudet. Det kan forekomme alvorlige ulykker i barnehager hvor bemanning ikke er tilstrekkelig i forhold til antall barn. Videre kan lokalene være dårlig egnet til heldagsopphold for barn. Det er viktig at inneareal, sanitære og hygieniske forhold er dimensjonert og tilrettelagt for barnehagevirksomhet. Stimulering av barns utvikling de første leveårene er svært viktig for senere læring og utvikling. Det er svært betydningsfullt at barn ikke er i institusjonspregede hel-dagstilbud uten pedagogiske forsvarlige rammer. I henhold til FNs barnekonvensjon artikkel 3 er staten forpliktet til å sikre at institusjoner som har ansvar for omsorgen og beskyttelsen av barn, har den standard som er fastsatt særlig med hensyn til sikkerhet, helse, personalets antall og kvalifikasjoner. Hensynet til barnets beste krever at det sikres at sektoren fungerer etter de fastlagte intensjonene.

Barnehager er et velferdstilbud for småbarnsforeldre og en viktig forutsetning for foreldres yrkesdeltakelse, og dermed viktig for arbeidsmarkedet. Det er viktig at foreldrene med sikkerhet vet at det er et trygt og kvalitativt godt tilbud barna får på dagtid. Eventuell tvil rundt hvorvidt barnehager er et godt sted å være, vil skape en utfordring for både stat og kommune.

10.1.2.2 Om andre kontrollmekanismer enn statlig tilsyn

Det finnes til en viss grad andre kontrollmekanismer enn statlig tilsyn i barnehagesektoren:

- Brukere kan klage på enkeltvedtak
- Kommunelovens ordinære regler om lovlig-hetskontroll gjelder på barnehagesektoren
- Foreldre viser generelt stor interesser for hvordan barna har det i barnehagen
- Foreldreråd eller samarbeidsutvalg (lovpålagt)
- Mediene er interessert i dette området og spiller en rolle
- Kontroll av øremerkede tilskudd ved krav om rapportering
- Den demokratiske styringskjeden lokalt gjelder på dette området

Disse kontrollmekanismene er svært generelle. Det er grunn til å utdype muligheten til å klage på

enkeltvedtak, samt kontroll av bruken av øremerkede tilskudd.

Foreldre har mulighet til å klage på vedtak gjort i forbindelse med opptak i barnehage samt vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Utover dette finnes det ingen individuell klagemulighet for brukerne. Brukerne har for eksempel ikke klagerett dersom de mener at barnehagetilbudet er ufor-svarlig eller i strid med barnehagelovens krav til innhold og kvalitet. Vedtak kommunen fatter som barnehage- og tilsynsmyndighet, er rettet mot barnehageeieren – ikke mot brukerne av barnehage-tilbudet. Foreldrene kan henvende seg til kommunen om forhold i barnehagen de ikke er fornøyde med og anmode kommunen om å utøve tilsyn, men dette vil i så fall kun være en henstilling til kommunen. Brukerne har ingen mulighet til å påklage et tilbud de ikke er fornøyd med, eller forhold som er i strid med loven. Det faktum at det ikke er en utstrakt bruk av vedtak rettet mot brukeren på barnehageområdet, gjør at kommunelovens ordinære regler om lovlighetskontroll ikke er en metode som er egnet som kontrollmekanisme.

Øremerkede tilskudd er i utgangspunktet ingen kontrollmekanisme, men et sterkt styringsvirkemiddel som det kan knyttes kontroll til gjennom for eksempel rapportering. Dette virkemidlet faller bort ved overgang til rammefinansiering i 2011.

10.1.2.3 Er nytten av statlig tilsyn med kommunen større enn kostnadene?

Etter en periode med sterk vekst i antall barnehageplasser, innføring av maksimalpris for foreldrebetaling og rett til plass i barnehage, skal innsatsen nå i større grad rettes mot kvalitet og innhold i barnehagen. I flere kommuner som fylkesmennene har gjennomført tilsyn med er det avdekket at det ikke føres kommunalt tilsyn med barnehagene, og at kommunene godkjenner barnehager i strid med kravene i barnehageloven. En gjennomgang av 74 rapporter fra fylkesmennenes tilsyn fra 2007 og 2008 viste eksempelvis at i 33 tilsynsrapporter var det gitt avvik knyttet til kommunenes tilsyn med barnehagene etter barnehageloven. Når myndighetsutøvelsen ikke er i samsvar med loven, kan dette skyldes manglende kunnskap. Det kan således være tilstrekkelig at kommunen blir gjort oppmerksom på forholdet, slik at det kan rettes opp. På denne bakgrunn kan statlig tilsyn fange opp forhold som andre kontrollmekanismer ikke fanger opp. Et statlig tilsyn setter fokus på ansvarskjeden i barnehagesektoren. Dette vil igjen kunne ha posi-

tiv effekt på det kommunale tilsynet med den enkelte barnehage.

Etter Kunnskapsdepartementets vurdering er det viktig at god og aktiv veiledning videreutvikles for å bidra til klar forståelse av barnehageloven og dets krav. Tilsyn vil likevel etter departementets syn gi en mer systematisk gjennomgang enn det veiledning kan gjøre.

Kostnadene ved statlig tilsyn med barnehageloven er vanskelig å fastslå på grunn av et lite helhetlig rapporteringssystem. Kunnskapsdepartementet anslår at det selv bruker omtrent ett årsverk på tilsynsvirksomheten på barnehageområdet.

Fylkesmennene skal bruke systemrevisjonsmetoden i minst én kommune og står utover dette svært fritt til å velge metode for tilsynet. I årsrapporteringene fra fylkesmennene er det derfor svært ulikt hvor mye ressurser som er rapportert i tilknytning til gjennomføring av tilsyn. Videre har de fleste fylkesmenn rapportert kun tidsbruk knyttet til tilsyn der systemrevisjon er brukt. En del fylkesmenn gjennomfører også såkalte dialogbaserte tilsyn og kartleggingstilsyn. I tillegg kommer også tid brukt på såkalte hendelsesbaserte tilsyn. Det er derfor vanskelig å fastslå kostnadene ved tilsyn for fylkesmennene. Fylkesmennene rapporterte totalt ca. 3 årsverk knyttet til tilsyn basert på systemrevisjon i 2007. Dette inkluderer forberedelsestid og etterarbeid.

Undersøkelser viser at det er store forskjeller i relevant kompetanse og kapasitet hos kommunene som barnehagemyndighet. En undersøkelse fra NOVA nr. 2 2009 viser at det i mange kommuner er mangel på kontakt mellom barnehagene og kommunen som lokal barnehagemyndighet. For å nå nasjonalt vedtatte mål om blant annet antall barnehageplasser, kvalitet og likebehandling på barnehagesektoren, er det avgjørende at kommunene oppfyller sine lovfestede plikter som barnehagemyndighet. Det statlige tilsynet vil på denne bakgrunn være viktig på barnehagesektoren for å avdekke manglende oppfølging av sentrale kommunale plikter, og et statlig styringsmiddel som kan benyttes der det er særlig behov for å gjennomføre slik lovlighetskontroll.

Barn representerer ingen sterk brukergruppe i seg selv, men foreldrene spiller en viktig rolle ved å stille krav til kvaliteten i barnehagetilbudet. Samtidig har ikke alle foreldre mulighet til eller ønske om i like stor grad å involvere seg i barnehagedriften. En undersøkelse Nova har gjennomført i 2008, viser at 90 prosent av barnehagene benytter seg av brukerundersøkelser. TNS Gallup har gjennomført en undersøkelse der det kommer fram at godt over halvparten av foreldrene ikke har ønske om å

delta mer enn de allerede gjør i barnehagens virksomhet. (TNS-Gallup, 2008:24). Når det gjelder rett til barnehageplass med den kvaliteten barnehageloven forutsetter, er det i liten grad lagt til rette for at barn og foreldre selv kan kreve at manglende oppfølging blir rettet opp av kommunen. Det vil i slike tilfeller være det statlige tilsynet som, ut fra hjemmelen til tilsyn på barnehageområdet, ivaretar barnas og foreldrenes rettssikkerhet og som kan være avgjørende for at kommunene følger opp de lovfestede pliktene.

Kommunen har som barnehagemyndighet også ansvaret for ikke-kommunale barnehageeiere og det tilbudet de tilbyr. Et fokus på kommunens ansvar i denne forbindelse vil bidra til å sikre kvaliteten også i det private tilbudet. Dette er viktig med tanke på at private barnehager står for nærmere halvparten av barnehagetilbudet i landet. Private barnehageeiere har ikke samme tilgang til relevant faglig, administrativ og politisk informasjon som kommunale barnehager. Statlig tilsyn med kommunenes plikter overfor de ikke-kommunale barnehagene, vil dermed også ha en klar nytteverdi knyttet til sikring av rettsikkerheten til denne gruppen barnehageeiere.

I dag finansieres barnehager i hovedsak med statlig øremerkede tilskudd. Det er altså en sterk statlig føring på bruk av midlene, og også tilhørende kontroll på at midlene brukes etter formålet. Regjeringen har foreslått rammefinansiering av sektoren fra 2011, noe som innebærer at dette sterke styringsvirkemidlet faller bort. Fra dette tidspunktet vil dermed behovet for, og nytten av, statlig tilsyn som kontrollmekanisme på barnehageområdet øke.

Med tanke på at omtrent alle barn under skolealder går i barnehage, at barna legger grunnlaget for videre læring i barnehage, de ressursene staten bruker og det politiske fokuset som er på denne sektoren, synes det klart at dagens tilsynshjemmel i barnehageloven ikke er ressurskrevende i forhold til nytten.

10.1.2.4 Konklusjon

Risikobildet

Kommunene og barnehagene har gjennomgått omfattende endringer de siste årene, både når det gjelder struktur og omfang. Få andre sektorer kan vise til større mangfold og kompleksitet i type driftsformer og eierstruktur.

Erfaringen som er gjort med statlig tilsyn så langt har avdekket manglende oppfyllelse av lovens krav i de kommunene som tilsynet har kontrollert. Dette gjelder blant annet manglende opp-

følgning av kommunens plikt til godkjenning og kommunens plikt til oppfølging av regelverket gjennom kommunalt tilsyn av barnehagevirksomhetene. Kunnskapsdepartementet antar på dette grunnlaget, at sannsynligheten for at loven ikke fullt ut oppfylles er relativt stor. Dette kan få uheldige konsekvenser for barns sikkerhet og velferd, og en svekket tiltro til barnehager som et offentlig velferdstilbud. Selv om det finnes alternative kontrollmekanismer, mener Kunnskapsdepartementet at disse samlet sett ikke er sterke nok, og at det av den grunn er et klart behov for statlig tilsyn på barnehageområdet. Brukerne har i liten grad individuelle muligheter til å påklage forhold de ikke er fornøyd med og forhold som er i strid med loven. Det er derfor nødvendig med et statlig tilsyn med de lovfestede pliktene kommunene har etter barnehageloven og tilhørende forskrifter, for å sikre en god, likeverdig kvalitet på barnehagetilbudet.

Effekten av statlig tilsyn

Den klare nytten av statlig tilsyn på barnehageområdet og de relativt lave kostnadene som er knyttet til gjennomføringen viser at effekten av tilsyn på området er svært god. Det vises til vurderingene som er gjort under punkt 10.1.2.3.

Behov for tilsynshjemmel

Barnehagesektoren er omfattende med hensyn til så vel ressursinnsats, som antall ansatte og antall barn. Sektoren står fortsatt overfor store utfordringer i årene framover. I mange kommuner er det satt av lite kompetanse til utvikling og oppfølging av barnehagesektoren. Samtidig er det fremdeles store variasjoner i kompetansen til de ansatte i barnehagene. Dette er en stor utfordring med hensyn til å sikre kvalitet i arbeidet med innholdet i barnehagene. Barn representerer ingen sterk brukergruppe, og hensynet til barnets beste krever at staten sikrer at sektoren fungerer etter de fastlagte intensjoner. Barnehageloven skal regulere en virksomhet der brukerne er de yngste medlemmene av samfunnet, barn under opplæringspliktig alder. Dette er ikke en brukergruppe som kan utøve brukerinnflytelse i vanlig forstand, samtidig som foreldrenes muligheter for å sikre kvaliteten i barnehagetilbudet er begrenset. Det er ikke enkeltpersoners rettigheter som sikres i lovverket, men at kvaliteten på tilbudet som kommunen er ansvarlig for framstår som likeverdig og i tråd med gjeldende lov og forskrifter. Det er Kunnskapsdepartementets mening at statlig tilsyn med alle kommunepliktene i barnehageloven og tilhørende forskrif-

ter er et viktig og nødvendig virkemiddel, for å sikre et likeverdig barnehagetilbud med den kvaliteten som lovverket forutsetter.

10.1.3 Reaksjoner

I henhold til § 9 i barnehageloven skal fylkesmannen føre tilsyn med at kommunen utfører de oppgaver den som barnehagemyndighet er lovpålagt. Bestemmelsen pålegger ikke fylkesmennene noen spesiell tilsynsmetode, og det gis ikke særskilt hjemmel for sanksjoner i barnehageloven. Det er ikke grunnlag for å ha en parallell påleggsordning med hjemmel i barnehageloven, til den ordningen som følger av kommuneloven § 60 d.

10.1.4 Rammene for ny tilsynsbestemmelse i barnehageloven

I tråd med føringene for sektordepartementenes gjennomgang og endringer av eget lovverk, som er redegjort for ovenfor i kapittel 8, vil Kunnskapsdepartementet legge fram en egen proposisjon for Stortinget med forslag til endringer i barnehagelovens bestemmelser om statlig tilsyn. Lovarbeidet vil knyttes opp til oppfølgingen av St.meld. nr. 41 (2008–2009) *Kvalitet i barnehagen*.

Det legges opp til at forslaget blant annet skal:

- videreføre den adgangen det statlige tilsynet i dag har til å føre tilsyn med kommunens oppfyllelse av plikter gitt i barnehageloven og tilhørende forskrifter,
- presisere at reglene om statlig tilsyn i kommuneloven kapittel 10 A gjelder for tilsyn som gjennomføres med hjemmel i barnehageloven,
- tydeliggjøre at det dreier seg om et rent lovlig-hetstilsyn,
- skille ut reglene om statlig veiledning i egne bestemmelser, for å tydeliggjøre at det er noe annet enn tilsyn,
- skille ut reglene om statlig klagebehandling etter barnehageloven (§ 9) i egen bestemmelse,
- videreføre adgangen det statlige tilsynet i dag har til innsyn i dokumenter og tilgang til offentlige og private barnehagelokaler.

10.2 Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova)

10.2.1 Om lovgrunnlaget – gjeldende rett

Lovområdet

Opplæringsloven regulerer offentlig grunnskole- og videregående opplæring. Loven skal bidra til å sikre at barn, ungdom og voksne får god og adekvat opplæring i tråd med Stortingets forutsetning, noe som både skal ivareta grunnleggende behov for den enkelte og nasjonale hensyn for øvrig. Av slike andre nasjonale hensyn som denne lovregulerte opplæringen skal bidra til å ivareta, kan nevnes: landets demokratiske utvikling og kulturelle nivå, velferd, bærekraftig utvikling og landets evne til å hevde seg internasjonalt. Loven skal ivareta rettssikkerheten på et område av vesentlig betydning for elevene, både under selve opplæringsperioden, og senere i livet.

De fleste av kapitlene i opplæringsloven regulerer rettighetene og pliktene for dem som mottar opplæring etter loven på ulike områder. I tillegg reguleres også enkelte andre særrområder, som bl.a. spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder, grunnskoleopplæring i private skoler som ikke får offentlig støtte, privat opplæring i hjemmet, videregående opplæring i bedrift (fagopplæring) og skolefritidsordningen. Det er kommunene som har ansvaret for offentlig grunnskoleopplæring og fylkeskommunene som har ansvaret for offentlig videregående opplæring.

Loven fastsetter hvem som innenfor lovens område har rett og eventuelt plikt til opplæring. Loven fastsetter også andre rettigheter, blant annet i tilknytning til opplæringens omfang, innhold og innretning, herunder at skolemiljøet skal være forsvarlig både fysisk og psykososialt og særskilte opplæringstilbud for dem som ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen. På flere områder er rettighetene regulert nærmere gjennom forskrift. I tillegg til rettighetene og eventuelle plikter for dem som mottar opplæringen, inneholder loven plikter av organisatorisk og prosedyremessig art som gjelder for lovens ansvarssubjekter. Som eksempler på dette kan nevnes krav til forsvarlig skoleledelse og krav om rektor ved alle skoler, krav til undervisningspersonalets kompetanse, krav om forsvarlig og trygg organisering av undervisningsgruppene, krav om pedagogisk-psykologisk tjeneste, saksbehandlingsregler i tilknytning til spesialundervisning og elevenes arbeidsmiljø og dessuten krav om opprettelse av

nærmere angitte rådsorgan ved skolene. Loven inneholder også andre typer regler, for eksempel om ansvarsforholdet mellom ulike skoleeiere. Loven gir videre klagerett på enkeltvedtak på nærmere angitte områder til departementet (i praksis er dette delegert til fylkesmennene), og fastsetter at departementet har et generelt tilsynsansvar med lovens oppfyllelse (dette er også delegert til fylkesmennene). Etter opplæringsloven er kommuner og fylkeskommuner dessuten pålagt å ha et ansvarlig system for vurdering av om kravene i loven og forskriftene til loven blir oppfylt.

Nærmere om kommuneplikter og andre pliktsubjekter

Kommuner og fylkeskommuner har ansvar for henholdsvis offentlig grunnskoleopplæring og offentlig videregående opplæring. Nærhet til tjenestemottakerne og lokalkunnskap er helt sentralt for å gi et godt tjenestetilbud tilpasset innbyggernes ønsker og behov. Siden 1980-tallet har det pågått en prosess der det gjennom flere etapper er åpnet for økt lokal handlefrihet på ulike områder innen dette feltet. Samtidig er opplæringslovens område av stor nasjonal betydning, og området har derfor historisk sett vært preget av stor grad av statlig styring. Dette henger blant annet sammen med behovet for å sikre likeverdighet i tjenestetilbudet.

For mange av opplæringslovens bestemmelser er det kommuner og fylkeskommuner som er pliktsubjekter (kommunepliktene). For de fleste av disse pliktene er det ikke tillatt for kommunene og fylkeskommunene å gå til private aktører for å kjøpe de tjenestene eller ordningene som loven pålegger dem å ha. Det gjelder imidlertid noen få unntak, for eksempel skolefritidsordningen, der det er tillatt å inngå avtale med private tilbydere. Men også på slike områder er det kommunen som er ansvarlig for lovoppfyllelsen, og som dermed også statlig tilsyn i utgangspunktet skal rettes mot.

Det finnes imidlertid også områder der andre enn kommuner og fylkeskommuner er gjort til pliktsubjekter. Dette gjelder særlig private grunnskoler etter lovens § 2–12 (private skoler som ikke får offentlig støtte) og privat hjemmeopplæring etter lovens § 2–13. På visse områder er private lærebedrifter gjort til pliktsubjekter.

Departementets hjemmel for statlig tilsyn i opplæringsloven

Opplæringslovens tilsynshjemmel finnes i § 14–1, og lyder slik:

«§ 14–1 Statleg tilsyn og kontroll

Departementet gir råd og rettleiing i spørsmål som gjeld verksemder etter denne lova og skal elles samarbeide med kommunar, fylkeskommunar og eigarar av private skolar for å sikre eit godt og likeverdig opplæringstilbod i samsvar med lov og forskrifter.

Departementet fører tilsyn med verksemder etter denne lova og skal i den samanheng ha tilgjenge til skoleanlegg og dokumentasjon.

Dersom det blir oppdaga forhold som står i strid med denne lova eller med forskrifter gitt med heimel i lova, kan departementet gi pålegg om å rette på forholda.

Departementet kan gi forskrifter som pålegg dei ansvarlege for opplæringsverksemd etter denne lova og dei som mottar slik opplæring å gi opplysningar og delta i evalueringar og rapportere om forhold som er av betydning for evaluering av opplæringsverksemda som er omfatta av denne lova.»

Paragrafen gir departementet hjemmel for å føre tilsyn med at bestemmelsene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir fulgt. Det er fylkesmennene som via Utdanningsdirektoratet har fått delegert den praktiske oppfølgingen av dette tilsynsansvaret. Tilsynet er et rent lovligheitsilsyn, og det er hjemmel for å kunne føre tilsyn med alle bestemmelsene i loven og forskriftene. Dersom det blir avdekket forhold som er i strid med loven eller forskriftene til loven, kan tilsynsinstansen gi pålegg om å rette på forholdene. Et pålegg kan imidlertid ikke gå lenger enn det som må til for at loven eller forskriftene skal bli overholdt. Loven stiller ikke krav om at noen bestemt metode eller framgangsmåte skal benyttes i tilsynssammenheng, og det er således åpent for at tilsynet kan gjennomføres på grunnlag av risikovurderinger når situasjonen tilsier det (omfatter også mulighet for hendelsesbasert tilsyn).

I tillegg til tilsynet, fastsetter § 14–1 at departementet gir råd og rettleiing i spørsmål som gjelder virksomhet etter loven, og at det ellers skal samarbeide med skoleeierne for å sikre et godt og likeverdig opplæringstilbud i samsvar med lov og forskrift. Også den praktiske oppfølgingen av dette ansvaret er delegert til fylkesmennene. Råd og rettleiing må gis på en måte som gjør det klart hva som er forpliktende og hva som ikke er det. Det er også hjemmel i § 14–1 for at departementet kan gi forskrifter som pålegger de ansvarlige for opplæringsvirksomheten og de som mottar opplæring å gi opplysninger, delta i evalueringer og rapportere om forhold som er av betydning for evaluering av opplæringsvirksomheten som er omfattet av loven.

På nasjonalt nivå har Utdanningsdirektoratet fått delegert ansvaret for å følge opp tilsynet og for å videreutvikle dette, både når det gjelder kvalitet og målrettethet.

10.2.2 Risiko- og sårbarhetsanalyse

10.2.2.1 Om risikobildet

Det er mye som er positivt i den norske grunnopplæringen. I mange kommuner og fylkeskommuner ytes det stor innsats for at kvaliteten i opplæringen skal bli best mulig. Dette er det viktig å ikke å tape av syne når en skal ta tak i utfordringene som er knyttet til oppfyllelsen av lovverket, noe som er hovedfokuset i denne analysen.

Sannsynlighet for at lovens krav ikke følges

I 2006 og 2007 har det vært gjennomført nasjonale tilsyn med felles metodikk (her står systemrevisjonsmetoden sentralt) på utvalgte lovområder. Tilsynet i 2006 omfattet 55 kommuner fordelt over hele landet, og tilsynet i 2007 omfattet 90 kommuner og alle fylkeskommunene. Tilsynene avdekket at det i et stort flertall av disse kommunene og fylkeskommunene er utfordringer knyttet til oppfølgingen av kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven. Det ble blant annet avdekket at det ikke i tilstrekkelig grad er etablert forsvarlige systemer, for å vurdere oppfølgingen av loven og for å følge opp resultatet av slike vurderinger (internkontroll) på de områder som er undersøkt. Dette er i seg selv i strid med opplæringsloven (§ 13–10).

Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen, Dokument nr. 3:10 (2005–2006) bygger blant annet på en spørreundersøkelse som ble besvart av 576 rektorer. Rapporten avdekker blant annet at det er et problem at det ofte ikke på adekvat måte blir tatt stilling til om elevene får tilfredsstillende utbytte av opplæringen i tråd med lovens forutsetning, slik at egnede tiltak kan settes i verk. Videre påpeker rapporten mangelfull skolebasert vurdering (virksomhetsbasert vurdering) av hvorvidt opplæringen skjer i tråd med forutsetningene, noe som også er i strid med forskrift, og mangelfull oppfølging fra skoleeierens side. Skoleeier har ofte heller ikke den nødvendige informasjon som må til for å styre utviklingen i skolen.

Kunnskapsdepartementet mener ovennevnte gir grunnlag for å trekke den konklusjon at det er forholdsvis stor sannsynlighet for at det kan skje brudd på opplæringsloven og forskriftene til loven. Dette betyr imidlertid ikke at alt regelverket brytes overalt og hele tiden.

Det er nærliggende å anta at det kan være enkelte bestemmelser som ikke vil bli brutt med den samme sannsynligheten. Dette gjelder for eksempel kravet om at skolene skal ha elevråd. Det å opprette et elevråd i seg selv krever ikke mye kompetanse, og kravet er heller ikke forbundet med særlige økonomiske omkostninger ut over at det må tas hensyn til at en lærer skal ha som oppgave å hjelpe elevrådet med arbeidet.

Konsekvenser av at lovens krav ikke oppfylles

Bestemmelsene i opplæringsloven skal ivareta rettssikkerheten i opplæringen, enten det er tale om rettigheter for elevene, eller andre typer bestemmelser som skal støtte opp om rettighetene. Det må derfor legges til grunn at det vil kunne gå utover rettssikkerheten dersom slike bestemmelser brytes. Opplæringsloven er videre ment å skulle fungere som en helhet, noe som blant annet innebærer at dersom en del av regelverket ikke blir fulgt, vil det også kunne gå utover oppfyllelsen av andre deler av det. Som et eksempel kan nevnes at elevene har krav på at opplæringen legges til rette slik at de har mulighet til å få tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Det kan oppstå problemer med å oppfylle dette kravet dersom elevene får sin opplæring i grupper som er for store til at det er pedagogisk forsvarlig.

En konsekvens av dette kan blant annet bli at elever ikke får med seg de grunnleggende kunnskapene og ferdighetene de må ha for å gjennomføre opplæringen på en tilfredsstillende måte (for eksempel lese- og regneferdigheter, jf. nasjonale og internasjonale undersøkelser som viser at Norge her står overfor noen utfordringer). Dersom elevene har begynt å henge etter eller faller ut av undervisningen, vil dette kunne forplante seg videre i utdanningsløpet og også senere i voksenlivet, noe som kan få relativt store sosiale omkostninger for den enkelte. I tillegg til at slike brudd på regelverket vil gå utover rettssikkerheten til det enkelte individ, vil det også kunne gå utover de andre nasjonale hensynene som opplæringen tar sikte på å ivareta, jf. omtalen innledningsvis. De konsekvensene som her er skissert må anses som betydelige.

Tilsvarende betydelige konsekvenser er det også for eksempel dersom det ikke blir utarbeidet sakkyndig vurdering for elever med særskilte behov i tide. Dette kan henge sammen med for liten kapasitet hos PP-tjenesten, eller at skolen ikke på adekvat måte følger opp kompetansemålene i læreplanene, eller sørger for elevvurdering i samsvar med fastsatte krav. Det samme vil gjelde

brudd på bestemmelsene om elevenes fysiske og psykososiale arbeidsmiljø, herunder kravet om at ingen skal utsettes for mobbing.

Manglende oppfyllelse av kravet om elevråd vil kunne være av noe mindre betydning, selv om det vil kunne gå utover elevenes opplæring i demokrati og medbestemmelse – noe som er et mål av nasjonal betydning. Det er for øvrig vanskelig å se at det finnes bestemmelser i lovverket der det er rimelig å si at konsekvensene er uvesentlige dersom de blir brutt, enten det er tale om bestemmelser om rådsorgan, ansvars plassering, skyss eller andre typer bestemmelser. Det er ikke dermed sagt at konsekvensene på alle områder vil være like vesentlige for den enkelte.

10.2.2.2 Om andre kontrollmekanismer enn statlig tilsyn

Innenfor opplæringslovens område eksisterer det en rekke andre kontroll- og påvirkningsmekanismer enn statlig tilsyn:

- Alle enkeltvedtak etter opplæringsloven på grunnskolenes område kan påklages til fylkesmannen. En slik klagemulighet finnes også i videregående opplæring, men færre områder kan påklages til fylkesmannen enn det som gjelder for grunnskolen. Det er her blant annet klagerett til fylkesmannen på inntak, spesialundervisning, tap av retten til videregående opplæring og at arbeidsmiljøet ikke er forsvarlig. For øvrig er det intern klagerett innen fylkeskommunen for andre enkeltvedtak i videregående opplæring enn på de områdene som kan påklages til fylkesmannen.
- Det er regler om internkontroll både i opplæringsloven og kommuneloven som gjelder for dette området.
- Kommunelovens ordinære regler om lovlighetskontroll gjelder på dette området.
- Sivilombudsmannsordningen gjelder på dette området.
- Den demokratiske styringskjeden lokalt gjelder på dette området.
- Domstolskontrollen gjelder på dette området.
- Mediene viser dette området stor oppmerksomhet.

Disse kontroll- og påvirkningsmekanismene har etter Kunnskapsdepartementets vurdering ikke vært tilstrekkelige til å motvirke det resultatet som blant annet er framkommet i de nevnte nasjonale tilsynene og Riksrevisjonens undersøkelse. Dette kan blant annet ha sammenheng med følgende forhold: Klageretten til en uavhengig statlig klagein-

stans gjelder ikke i forhold til alle bestemmelsene i lovverket, og dessuten forutsetter det en viss kunnskap og ressurser hos den enkelte part for at klageretten skal bli tatt i bruk. Tilsvarende gjelder dersom en part skal ta en sak opp med Sivilombudsmannen, og i særlig grad vil dette gjelde i forhold til å gå til domstolene. Det er videre avdekket at heller ikke den kommunale internkontrollen på opplæringsområdet i mange tilfeller fungerer tilfredsstillende.

10.2.2.3 Er nytten av statlig tilsyn med kommunen større enn kostnadene?

Utdanningsdirektoratet rapporterer at de nasjonale tilsynene som har vært gjennomført med ny og felles metodikk har utviklingseffekt. Det er til nå ikke rapportert om at det er problemer med å få kommunene til å følge opp resultatene av de nevnte nasjonale tilsynene som er gjennomført i 2006 og 2007. Dette tilsier at et hensiktsmessig gjennomført tilsyn er effektivt for å få endret situasjoner der det er manglende oppfyllelse av regelverket. Det er gjennom tilsyn avdekket at det er et problem at kommunene ikke i tilstrekkelig grad har forsvarlige systemer for internkontroll med oppfyllelsen av lovverket for grunnopplæringen, noe som vil kunne endre seg ved at det føres et mer systematisk tilsyn rettet mot internkontrollsystemet. Men det vil også være behov for å kunne føre tilsyn med konkrete enkeltbestemmelser i lovverket, blant annet for å se om internkontrollsystemet fungerer tilfredsstillende.

Det har verken vært mulig eller hensiktsmessig å føre tilsyn med enhver bestemmelse i opplæringsloven eller forskriftene. Slik sett har det alltid vært foretatt en form for risikovurdering før tilsynet har engasjert seg innenfor dette området. Det er meningen å fortsette den utviklingen som nå er startet med nasjonale tilsyn med felles tilsynsmetodikk på utvalgte områder. Den tilsynsmetodikken som her er benyttet kan være bedre egnet til å avdekke brudd på regelverket enn det som ofte har vært tilfelle med tidligere praksis (samtale og dialog), og der konkret prøving av regelverksoppfyllelsen ikke alltid var like framtreddende. Fylkesmannen har ikke kapasitet til å gjennomføre denne type nasjonale tilsyn med alle kommunene, og det har således vært foretatt et utvalg blant dem.

Utover tilsynsområder som er nasjonalt upekt, har fylkesmannen også ansvar for å føre tilsyn på bakgrunn av risikovurderinger. Frekvensen av slike tilsyn er imidlertid ikke særlig høy på grunn av kapasitetsproblemer.

Det er viktig at ikke all tilsynsvirksomhet blir bundet opp fra sentralt holdt, slik at den regionale tilsynsinnsatsen også selv får anledning til å prioritere tilsynsinnsats på grunnlag av egne risikovurderinger, herunder at det også er tilstrekkelig rom for såkalt hendelsesbasert tilsyn. Tilsynsinnsatsen er formelt rettet mot skoleeierne (blant annet kommuner og fylkeskommuner), men det er også nødvendig å ta for seg noen enkeltskoler når det føres tilsyn som er rettet mot skoleeier. For øvrig gjøres det forsøk på å utvikle gode indikatorer som kan målrette tilsynsinnsatsen på en bedre måte enn det som er mulig i dagens situasjon.

Fra Kunnskapsdepartementets ståsted er det naturlig å legge til grunn at hensiktsmessig tilsyn, i kombinasjon med god, generell veiledning fra statens side om hvordan lovverket skal forstås, er en effektiv måte å påvirke etterlevelsen av lovverket. Departementet ser på statlig tilsyn som et supplement til andre kontroll- og påvirkningsmekanismer. Tilsyn er nødvendig blant annet fordi erfaring har vist at tilsyn kan avdekke manglende oppfyllelse av lovverket som ikke er fanget opp på annen måte. Det er likevel ikke noe som vil være bedre enn at behovet for statlig tilsyn blir redusert blant annet som følge av at internkontrollsystemene i kommunene fungerer bedre enn i dag.

Kostnadene ved tilsyn

Registreringsproblemer gjør at det er vanskelig å fastslå hvor store ressurser som går med til statlig tilsyn på en presis måte. Kunnskapsdepartementet anslår at det maksimalt brukes ett årsverk til tilsynsvirksomhet, noe som anslagsvis koster 550 000 kroner. Utdanningsdirektoratet rapporterer at direktoratet på sentralt hold i tilknytning til tilsynsvirksomheten i 2007 brukte anslagsvis 5–8 årsverk (kursing, koordinering og lovtolking). På grunnlag av dette kan kostnaden for direktoratet anslås til å ligge mellom 3,85 og 6,16 millioner kroner. For samme år rapporterer fylkesmennene at de til sammen brukte anslagsvis 37,1 årsverk til tilsynsvirksomhet etter opplæringsloven. Dette inkluderer forberedelsestid og etterarbeid. På grunnlag av dette kan kostnaden for dem anslås til 20,4 millioner kroner. For øvrig vil Kunnskapsdepartementet anslå at de det blir ført tilsyn med bruker i gjennomsnitt ett ukeverk hver på dette. Dersom det legges til grunn at det nasjonale tilsynet omfatter i gjennomsnitt 4 kommuner i hver region og øvrig tilsyn omfatter i gjennomsnitt 6 kommuner i hver region (det kan gå mange år mellom hver gang en

kommune blir utsatt for systematisk tilsyn), kan kommunesektorens ressursbruk samlet anslås til 4 årsverk, noe som anslagsvis utgjør 2,2 millioner kroner.

Det er ikke forbundet med ekstra kostnader at tilsynsinnsatsen har hjemmel for å føre tilsyn med alle bestemmelsene i opplæringsloven, utover den kostnaden som følger av faktisk gjennomførte tilsyn, og den kostnaden som er forbundet med å opprettholde tilsynskapasiteten hos tilsynsinnsatsene. Dette betyr at når en sammenholder en risiko- og sårbarhetsanalyse og en kost- og nytteanalyse, mener Kunnskapsdepartementet at det ikke kan påvises en gevinst ved å ta bort hjemmelgrunnet for at det kan føres tilsyn med delområder innen loven.

På grunnlag av denne gjennomgangen, og i lys av den store delen av befolkningen som til en hver tid befinner seg i grunnutdanningen, mener Kunnskapsdepartementet at nytten ved å opprettholde dagens tilsyn klart er større enn kostnadene.

10.2.2.4 Konklusjon

Risikobildet

Det er forholdsvis stor sannsynlighet for manglende oppfyllelse av opplæringsloven, noe som ikke er ensbetydende med at alt regelverket brytes overalt og hele tiden. Andre kontroll- og påvirkningsmekanismer har vist seg ikke å være tilstrekkelig effektive til å kunne forhindre et slikt negativt resultat som blant annet er avdekket gjennom nasjonale tilsyn og av Riksrevisjonen.

Skadevirkningen kan være omfattende både i rettssikkerhetssammenheng og med hensyn til andre samfunnsmessige konsekvenser.

Effekten av tilsyn

Det er ikke grunnlag for å hevde at dagens generelle tilsynshjemmel på dette området er særlig ressurskrevende i forhold til nytten ved å ha den.

Statlig tilsyn, slik det nå legges opp, er etter Kunnskapsdepartementets vurdering et effektivt virkemiddel for å få avdekket brudd på lovverket og få ulovlige tilstander korrigert. Kunnskapsdepartementet er for øvrig opptatt av å målrette og effektivisere det statlige tilsynet. I tillegg er departementet opptatt av å få til god generell veiledning om forståelsen av opplæringsloven med tilhørende forskrifter. Det er således viktig med en god balanse mellom tilsyn og veiledning om forståelsen av regelverket.

Behov for fortsatt hjemmel for å kunne føre lovlighetstilsyn med hele lovverket for grunnopplæringen

Kunnskapsdepartementet legger til grunn at det også i framtiden er nødvendig med statlig lovlighetstilsyn på dette området, og at det således også er behov for å opprettholde en hjemmel for at det statlige tilsynet kan gripe inn ved manglende oppfyllelse av lovverket for grunnopplæringen. Der som man skulle ta bort muligheten for at statlig tilsyn skal kunne gripe inn i forhold til brudd på visse bestemmelser, vil det ikke være mulig å følge opp lovverket samlet fra tilsynets side. Ut fra en risiko- og sårbarhetsanalyse og en kost- og nytteanalyse, mener Kunnskapsdepartementet at det ikke er mulig eller hensiktsmessig å skille ut visse bestemmelser som skal være unntatt fra tilsyn.

10.2.3 Reaksjoner

Det følger av opplæringsloven § 14–1 tredje ledd, at dersom det blir oppdaget forhold som står i strid med loven eller med forskrifter med hjemmel i loven, kan departementet (delegert til fylkesmenene) gi pålegg om å rette på forholdene. Dette er en helt parallell ordning til den påleggsordningen som følger av kommuneloven § 60 d første ledd.

I praksis har det tidligere i svært liten grad vært gitt formelle pålegg med hjemmel i denne bestemmelsen i opplæringsloven. Her kan det være behov for å justere praksis, noe Utdanningsdirektoratet er i ferd med å følge opp.

Det er ikke grunnlag for å ha en parallell påleggsordning med hjemmel i opplæringsloven til den ordningen som følger av kommuneloven § 60 d. Påleggsordningen i opplæringsloven kan derfor oppheves og erstattes av den som følger av kommuneloven.

Konklusjon

Påleggsordningen i opplæringsloven § 14–1 tredje ledd vil bli foreslått opphevet, og vil bli erstattet av påleggsordningen i kommuneloven § 60 d.

10.2.4 Lovforslag

I tråd med føringene for sektordepartementenes gjennomgang av eget lovverk, vil Kunnskapsdepartementet fremme en proposisjon for Stortinget med forslag til endringer i opplæringslovens bestemmelser om tilsyn. Det legges opp til at proposisjonen vil inneholde følgende forslag til endringer i tilsynsbestemmelsene:

På bakgrunn av Kunnskapsdepartementets analyse og konklusjon under punkt 10.2.2.4, vil departementet foreslå at opplæringsloven kapittel 14 om tilsyn blir justert, slik at det blir fastsatt at det er reglene om statlig tilsyn i kommuneloven kapittel 10 A som nærmere regulerer tilsynet med oppfyllelsen av pliktene til kommuner og fylkeskommuner (kommunepliktene). Det gjøres også tydelig at det dreier seg om et rent lovlighetstilsyn. Det foreslås ingen endring i den adgang det statlige tilsynet i dag har etter opplæringsloven til å gripe inn ved alle brudd på loven og forskrifter til loven. Tilsynsbestemmelsen vil således måtte vise til alle kapitlene i loven. Det foreslås også en tilsvarende tilsynshjemmel slik at det fortsatt også kan føres tilsyn med andre plikter i loven enn kommunepliktene, for eksempel pliktene til private grunnskoler som er godkjent med hjemmel i opplæringsloven § 2–12 (gjelder private skoler som ikke får offentlig tilskudd). Også for dette tilsynet foreslås det at tilsynet på tilsvarende måte blir regulert av nærmere angitte paragrafer i kommuneloven kapittel 10 A.

Hjemmelen som departementet i dag har for å kunne gi forskrifter (§14–1 siste ledd) om innhenting av opplysninger og deltakelse i evalueringer, må foreløpig videreføres i sin nåværende form. Kunnskapsdepartementet har ved brev 20. juni 2008 sendt på høring et forslag til omregulering av dette området. Det vil gå ytterligere tid før dette er avklart, noe som tilsier at dagens hjemmel videreføres inntil avklaring foreligger.

For å gjøre det tydelig at statlig plikt til å gi kommunene veiledning er noe annet enn tilsyn, vil det bli foreslått at dagens regulering av statlig råd og veiledning som nå står i tilsynsparagrafen, skilles ut som egen paragraf, men at denne ordningen ellers blir videreført.

11 Miljøverndepartementets lover – lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)

11.1 Om lovgrunnlaget – gjeldende rett

Forurensningslovens formål er å verne det ytre miljø mot forurensning og redusere eksisterende forurensning, å redusere mengden av avfall og å fremme en bedre behandling av avfall. Loven skal videre sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensninger og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse.

I kraft av å være forurensningsmyndighet er kommunen gitt flere oppgaver i forurensningsloven, herunder myndighet til å gi pålegg om opprydding i forsøpling, tilknytningsplikt til avløpsanlegg, godkjenne tiltaksplaner ved terrenginngrep i forurenset grunn og føre tilsyn på en rekke områder, blant annet lokal luftkvalitet og avløp.

Kommunen pålegges gjennom loven også plikter («sørge for ansvar»), blant annet til å samle inn husholdningsavfall og sørge for tilstrekkelig beredskap mot akutt forurensning.

Kommunen har etter loven også plikter som enhver annen forurensner (aktørplikt), for eksempel som eier av et kommunalt forbrenningsanlegg for avfall eller ved utslipp av kommunalt avløpsvann.

I denne analysen er det kommunepliktene som skal vurderes. Kommunen er tillagt plikter innenfor områdene avløp, avfall, beredskap mot akutt forurensning, lokal luftkvalitet og forurenset grunn.

Hjemmel for statlig tilsyn med kommunesektoren i forurensningsloven

Forurensningsloven § 48 lyder:

«Forurensningsmyndigheten skal føre tilsyn med den alminnelige forurensningssituasjon og med forurensninger fra de enkelte kilder. Forurensningsmyndigheten skal også føre tilsyn med håndteringen av avfall.

Forurensningsmyndigheten skal videre gjennom råd, veiledning og opplysning arbeide

for å motvirke forurensninger og avfallsproblemer og se til at reglene i loven og vedtak i medhold av loven blir fulgt».

Bestemmelsen fastslår i første ledd først og fremst forurensningsmyndighetenes ansvar for tilsyn med forurensnings- og avfallssituasjonen. Etter andre ledd gis forurensningsmyndigheten hjemmel til å kontrollere at krav fastsatt i lov, forskrift og enkelttillatelser overholdes.

Fylkesmannen er tilsynsetat overfor kommunen. Tilsynet gjennomføres normalt som systemrevisjoner. Alle kontroller hvor det avdekkes avvik blir systematisk fulgt opp, avhengig av alvorlighetsgrad. Reaksjonsmidlene i lovens kapittel 9 (tvangsmulkt med mer) er i stor grad rettet mot aktørplikter. Normalt vil avvik ved tilsyn med kommuneplikter følges opp gjennom en anmodning om retting. Fylkesmannen har imidlertid ikke hjemmel til å pålegge dette.

11.2 Risiko- og sårbarhetsanalyse

11.2.1 Om risikobildet

Innledning

Hensynet til effektiv oppgaveløsning er en viktig grunn til at ovennevnte plikter gjennom forurensningsloven er lagt til kommunen. Det er videre et viktig demokratisk prinsipp at det skal være nærhet mellom beslutning og borger, og at lokale aktører skal ha ansvar for forhold som har lokale konsekvenser.

Det knytter seg som regel store kostnader til effektivt miljøvernarbeid på forurensningsområdet. Samtidig er ikke alltid nytteverdien av slikt arbeid synlig på kort sikt. Det er derfor ikke gitt at kommune har klare nok insentiver til å sørge for systemer som tilfredsstillende lovens krav på de områdene den er tillagt oppgaver. Når det gjelder myndighetsutøvelse kan kommunen i noen grad påvirkes av lokalt press. Avstanden til lovgiver er dessuten stor, noe som kan gjøre praktiseringen av regelverket lite enhetlig.

Sannsynlighet for at lovens krav ikke oppfylles

På områdene hvor kommunene har plikter er sannsynligheten stor for at lovens krav ikke oppfylles. Dette kan blant annet skyldes forhold i kommunene som kapasitetsproblemer, mangel på miljøfaglig kompetanse eller uklare insentiver for effektivt miljøarbeid. Flere undersøkelser, samt sentrale forurensningsmyndigheters erfaringer viser dette.

Mangel på miljøfaglig kompetanse blant ansatte i kommunene kan øke sannsynligheten for at lovens krav ikke oppfylles. Det vises i denne sammenhengen til konklusjonene fra en undersøkelse av miljøkompetansen og arbeidet for bærekraftig utvikling i norske kommuner, gjennomført av «program for forskning og utredning for et bærekraftig samfunn» (ProSus) ved Universitetet i Oslo i 2004.

Undersøkelsen viser at antallet miljøvernstillinger i kommunene har hatt en kraftig tilbakegang de siste årene. Mens et anslag fra 2000 viste at det var 91 rene miljøstillinger i kommunene, var tallet nede i 41 i 2004. 116 kommuner var i 2004 helt uten en miljøansvarlig.

Kommunene prioriterer forskjellig og har ulik kompetanse og organisering. Kommunens faglige kompetanse og økonomiske midler til rådighet påvirker kvaliteten på tjenestene og oppgavene kommunene er pålagt å utføre etter forurensningsloven. De minste kommunene blir mer sårbare sammenlignet med de store, blant annet når det gjelder fagmiljø og kompetanseutvikling.

Konsekvenser av at lovens krav ikke oppfylles

I den grad kommunene ikke overholder sine plikter etter forurensningsloven vil dette først og fremst kunne få konsekvenser i form av skade på miljøet. Alvorlige miljøskader vil imidlertid fort kunne utgjøre en trussel for menneskers liv og helse. Utslipp av avløpsvann fra befolkningen kan føre til spredning av bakterier, virus og miljøgifter og næringsalter i fjorder, kystfarvann og ferskvann. Dette kan blant annet ødelegge drikkevannet vårt. Miljøgifter samler seg i naturen og vil derfor kunne skape problemer, både for oss og for kommende generasjoner. Manglende lovoppfyllelse kan også på flere måter true det biologiske mangfoldet. Endelig er sentrale deler av regelverket på forurensningsområdet gjennomføring av EØS-regelverk eller andre internasjonale avtaler. Manglende overholdelse av kommuneplikter på disse områdene vil derfor kunne medføre brudd på internasjonale forpliktelser.

Konsekvensene av manglende lovoppfyllelse anses derfor som store både lokalt, regionalt og i forhold til våre forpliktelser gjennom internasjonale avtaler.

11.2.2 Om andre kontrollmekanismer enn statlig tilsyn

I Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) og Innst. O. nr. 19 (2006–2007) Statlig tilsyn med kommunesektoren, beskrives en rekke andre kontroll- og påvirkningsmåter enn tilsyn. Følgende kontroll- og påvirkningsmekanismer vurderes å ha relevans for lovoppfyllelse på forurensningsområdet:

- Innbyggernes klagemuligheter
- Statlig lovlighetskontroll og andre virkemidler hos fylkesmannen
- Godkjenningsordninger
- Kommunal egenkontroll
- Rapporteringsordninger
- Media

Innbyggernes klagemuligheter

Kommunen er myndighetsutøver og kan treffe enkeltvedtak i medhold av forurensningsloven eller forskrifter gitt i medhold av loven. Fylkesmannen er klageinstans for enkeltvedtak som treffes av kommunestyret selv, jf. forvaltningsloven § 28, og for enkeltvedtak som kommunen treffer i medhold av myndighet delegert fra Miljøverndepartementet. Der kommunen er gitt myndighet direkte i forurensningsloven, det vil si når det i den enkelte lovbestemmelse står at «kommunen» har den aktuelle myndigheten, er klageinstansen for enkeltvedtak som hovedregel kommunestyret eller særskilt klagenemnd oppnevnt av kommunestyret.

Innbyggernes klagemulighet utgjør en viktig mekanisme i forhold til vedtak som fattes. En klagemulighet gir imidlertid ikke noen garanti for at lovstridige forhold blir oppdaget og kan derfor i liten grad fungere som en kontrollmekanisme på linje med tilsyn. I tillegg kommer det at det ofte vil være klagers egeninteresse som søkes ivarettatt gjennom klagen, ikke primært hensynet til miljøet og forurensningslovens formål.

Ved utøvelsen av plikter som ikke innebærer myndighetsutøvelse vil det dessuten ikke fattes vedtak som kan påklages. Oppfølging av klager fra innbyggerne på mangler ved kommunens oppfyllelse av plikten vil ofte være avhengig av kommunens vilje til å gjøre noe med saken.

Statlig lovlighetskontroll og andre virkemidler hos fylkesmannen

I likhet med en klage kan lovlighetskontroll etter kommunelovens § 59 være en av flere muligheter for staten til å forhindre feil og avvik samt uheldige konsekvenser av beslutninger. For at lovlighetskontroll skal være en fungerende kontrollmekanisme er det helt avgjørende at feil og avvik oppdages. For at slike avvik skal kunne oppdages kreves det kontrollfaglig kompetanse i tillegg til fagkompetanse som er krevende å vedlikeholde. Det er usikkert hvorvidt et slikt kompetansebehov er dekket i kommunene.

Godkjenningsordninger

Tredjepartskontroll er å forstå som en tredjeparts godkjenning, vanligvis betegnet som sertifisering. Sertifisering skjer normalt etter internasjonalt anerkjente standarder. En tredjeparts godkjenning skjer på kommersiell basis og vil være en vesentlig kostnadsfaktor for kommunene.

Ordningene med akkreditering og sertifisering ble etablert for å dekke et behov i det frivillige markedet. Ordningene kan være nyttige verktøy for myndighetene, som supplement til myndighetskontroll. I Norge gjelder dette typisk for godkjenning av utstyr og det er da gjerne et teknisk kontrollorgan, utpekt av det aktuelle fagdepartementet, som foretar godkjenningen eller sertifiseringen. Etter Miljøverndepartementets vurdering er imidlertid godkjenningsordninger alene lite egnet til å sikre kommunens oppfyllelse av sine plikter på forurensningsområdet, men kan fungere som et supplement til myndighetskontroll.

Kommunal egenkontroll

Alle kommuner har et egenkontrollsystem, det vil si kontrollvirksomhet overfor egen virksomhet med utgangspunkt i kommunelovens bestemmelser om kontrollutvalg, revisjon og administrasjonssjefens internkontroll. Denne kontrollvirksomheten skal sikre god og effektiv drift innenfor lovens rammer. I tillegg skal den forebygge og avdekke misligheter og uheldige forhold i kommunen.

Rapporteringsordninger

KOSTRA er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet på en rekke områder. Det har imidlertid vist seg at kvaliteten på miljødataene er av svært variabel kvalitet. Systemet er blant annet utsatt for mangelfulle

rapporteringer og feilrapporteringer. Dette gjør at dataene ofte ikke er sammenlignbare fra år til år. Det kan være mange grunner til varierende kvalitet på dataene, ikke minst stilles det store krav til den enkelte kommune som skal rapportere med hensyn til faglig ekspertise og tid til rådighet. Med mer pålitelige rapporteringer ville KOSTRA kunne supplere og understøtte, men på ingen måte erstatte statlig tilsyn som kontrollmekanisme.

Samlet vurdering

Miljødepartementets vurdering er at de ovenfor nevnte kontrollordningene samlet sett ikke i tilstrekkelig grad sikrer at kommunene overholder lovpålagte plikter på forurensningsområdet.

11.2.3 Er nytten av statlig tilsyn med kommunene større enn kostnadene?

Tilsyn er et viktig miljøvernpolitisk virkemiddel. Fylkesmannens erfaring gjennom en årrekke viser at tilsyn generelt fører til en rekke forbedringer som ellers i liten grad ville blitt gjennomført. Erfaringene viser også en sammenheng mellom hyppighet av tilsyn og etterlevelse.

Siden sentrale deler av regelverket som ligger til grunn for kommunens plikter på forurensningsområdet er forankret i EØS-regelverk og andre internasjonale avtaler, vil det dessuten være lite hensiktsmessig å fjerne eller redusere det statlige tilsynet med kommunene. Statlig tilsyn på disse områdene er viktig for å sikre kontrollen med Norges overholdelse av internasjonale forpliktelser.

Statlig tilsyn bidrar videre til økt kunnskap om regelverket i kommunene og økt fokus på miljøoppgavene og forståelse av hvilke prioriteringer som bør gjøres.

Tilsyn med kommunene på forurensningsområdet skjer ofte gjennom landsdekkende aksjoner, der fylkesmannsembetene samarbeider med Statens forurensningstilsyn om valg av tema for tilsynet, utarbeidelse av skriftlig materiell og opplæring i forkant. Fylkesmannen bruker per i dag marginale ressurser på gjennomføring av tilsynet, men det antas at dette vil øke i tiden framover som følge av større fokus på kommunal myndighetsutøvelse. For kommunen medfører ikke tilsynet direkte kostnader, men det må påregnes noe tid til møtevirksomhet og dokumentframleggelse.

Hensikten med tilsynet er å beskytte miljøet og menneskers helse, sikre likhet for loven og at regelverket blir fulgt. På miljøvernområdet kan ofte kommunens egeninteresse i å opprettholde lovpålagte tjenester være svakere enn på andre

områder. Risikobildet viser at sannsynligheten for lovbrudd er høy samtidig som konsekvensene av et utslipp kan bli store for menneskers helse og for miljøet. Nyttan av statlig tilsyn anses derfor å være stor.

Det er i dag ikke utstrakt bruk av andre kontroll- og påvirkningsmekanismer enn tilsyn på forurensningsområdet, jf. vurderinger under punkt 11.2.2. Det er derfor vanskelig å vurdere nytte og kostnader av statlig tilsyn med kommunene i lys av andre alternative mekanismer.

11.2.4 Miljøverndepartementets konklusjon

Om risikobildet

På de aktuelle forurensningsområdene hvor kommunene har plikter, er sannsynligheten stor for at lovens krav ikke oppfylles. Dette kan skyldes en rekke forhold i kommunene, herunder kapasitetsproblemer, manglende miljøfaglig kompetanse eller uklare insentiver for effektivt miljøvernarbeid. Manglende lovoppfyllelse vil først og fremst kunne få konsekvenser i form av skade på miljøet, som i neste omgang kan utgjøre en trussel for menneskers liv og helse gjennom forurensning, for eksempel av luft, drikkevann og jordsmonn. Sentrale deler av regelverket som ligger til grunn for kommunens plikter på forurensningsområdet er forankret i EØS-regelverk eller andre internasjonale avtaler. Ved manglende overholdelse av loven vil man derfor risikere å bryte med internasjonale forpliktelser.

Konsekvensene ved manglende lovoppfyllelse anses som betydelige både lokalt, regionalt og i forhold til våre forpliktelser gjennom internasjonale avtaler.

Om effektene av statlig tilsyn

Fylkesmannens erfaring over en årrekke viser at tilsyn generelt fører til en rekke forbedringer som ellers i liten grad ville blitt gjennomført. Videre er statlig tilsyn viktig for å sikre kontroll med Norges overholdelse av internasjonale forpliktelser. Statlig tilsyn med kommunene bidrar også til økt kunnskap om, og fokus på, miljøoppgavene og forståelse av hvilke prioriteringer som bør gjøres.

Om behovet for en tilsynshjemmel

Miljøverndepartementet har vurdert flere alternative kontrollmekanismer til statlig tilsyn opp mot kravene om bærekraftig utvikling og samfunnsikkerhet. Det er likevel departementets vurdering at statlig tilsyn utvilsomt er den mest risikoreduse-

rende kontrollmekanismen i forhold til lovoppfyllelse på de aktuelle forurensningsområdene. Andre kontroll- og påvirkningsmekanismer kan i noen tilfeller supplere statlig tilsyn, men ikke erstatte dette. Miljøverndepartementet konkluderer etter dette med at adgangen til å føre statlig tilsyn med kommunepliktene på hele forurensningsområdet bør opprettholdes.

11.3 Reaksjoner

Forurensningsloven åpner for bruk av en rekke forskjellige reaksjoner ved brudd på loven, blant annet pålegg om gjennomføring av tiltak (§ 7), tvangsmulkt (§ 73) og straffansvar i form av bøter eller fengsel (§ 78). Loven gir også forurensningsmyndighetene anledning til selv å gjennomføre tiltak dersom pålegg om dette ikke følges opp (§ 74). Det offentliges utgifter kan kreves dekket av den ansvarlige (§ 76).

Reaksjonsbestemmelsene kan i utgangspunktet anvendes på brudd på både aktørplikter og kommuneplikter. I praksis følges brudd på kommunepliktene opp gjennom en anmodning om retting fra fylkesmannen. Kommunen skal fortrinnsvis selv legge en plan for hvordan avvikene skal rettes opp.

Det vil ikke være behov for å videreføre særregler om reaksjoner i forurensningsloven. Pålegg etter kommuneloven § 60 d gir hjemmelsgrunnlag for pålegg som i dag gis som anmodninger ved tilsyn med kommunepliktene i forurensningsloven.

Miljøverndepartementet konkluderer med at tilsyn med kommuneplikter etter forurensningsloven utelukkende skal følges opp gjennom reaksjoner etter kommuneloven.

11.4 Rammene for ny tilsynsbestemmelse i forurensningsloven

I tråd med føringene for sektordepartementenes gjennomgang og endringer av eget lovverk som er redegjort for ovenfor i kapittel 8, vil Miljøverndepartementet legge fram en egen proposisjon for Stortinget med forslag til endringer i forurensningslovens bestemmelser om tilsyn. Miljøverndepartementet tar sikte på å legge fram en Prp. L om dette i 2010. Departementet legger opp til å fremme følgende forslag til endring i forurensningsloven § 48 a:

Ny § 48 a

«Fylkesmannen kan føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter på områdene avfall, avløp, beredskap mot akutt forurensning, forurenset grunn og lokal luftkvalitet pålagt i loven og tilhørende forskrifter.

Reglene i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kapittel 10 A gjelder for tilsynsvirksomheten etter første ledd.»

Merknader til bestemmelsen

Bestemmelsen ivaretar prinsippene gitt for særlovsgjennomgangen. Kommunens myndighet på tilsynsområdene følger både direkte av forurensningsloven og av forskrifter til loven. Myndigheten framgår av mange ulike bestemmelser og i ulike kapitler både i lov og forskrift. Ved utformingen av bestemmelsen har Miljøverndepartementet derfor ansett det som mer hensiktsmessig å henvise til tilsynsområdene enn å liste opp en rekke ulike lov- og forskriftsbestemmelser.

Bestemmelsen er utformet som en kompetanseregulering, jf. uttrykket «Fylkesmannen kan føre til-

syn med (...)». Dette innebærer at fylkesmannen som utgangspunkt kan utøve skjønn med hensyn til når og hvordan han skal gjennomføre det statlige tilsynet. Dette berører i utgangspunktet ikke departementets adgang til å styre fylkesmannen gjennom instruksjon, omgjøring av fylkesmannens vedtak etter forvaltningsloven § 35 eller lignende. Departementet kan videre styre fylkesmannsembetenes tilsynsvirksomhet gjennom alminnelig etatsstyring, slik som i tildelingsbrev og embetsoppdrag.

Bestemmelsen er avgrenset til å gjelde statlig tilsyn med de genuine kommunepliktene, jf. virkeområdet til kapittel 10 A i kommuneloven. Dette er plikter som kun er pålagt kommuner i deres egenkap av å være lokale, folkevalgte organer (kommuneplikter). Dette i motsetning til aktørplikter, det vil si plikter som stiller krav til enhver som driver en aktivitet eller tilbyr en tjeneste (aktørplikter). Når en kommune driver slik aktivitet, for eksempel forurensende virksomhet, opptrer den på lik linje som alle andre og skal ikke være gjenstand for særbehandling fra tilsynene.

12 Parallelle lovprosesser om tilsyn i sektordepartementene – særlover under revisjon

12.1 Helse- og omsorgsdepartementet – lov 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene, lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v., lov 5. mai 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer og lov 23. juni 2000 nr. 56 om helsemessig og sosial beredskap

12.1.1 Om lovgrunnlaget

Innledning

Kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven er sentrale velferdslover og regulerer tjenester som skal dekke grunnleggende behov for helse- og omsorgstjenester. Hensynet til nærhet til brukerne og effektiv tjenesteproduksjon begrunner kommunens ansvar og oppgaver på området.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har ansvaret for sosialtjenesteloven § 4–5 (midlertidig husvære), kapittel 5 (økonomisk stønad) og kapittel 5A (kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad). Dette omtales i kapittel 13.

Kommuneplikter etter sosialtjenesteloven

Det følger av sosialtjenesteloven § 2–1 at kommunen er ansvarlig for alle oppgaver etter loven som ikke er lagt til et statlig organ. Dette gjelder sosiale tjenester som praktisk bistand og opplæring, avlastningstiltak, støttekontakt, bolig med heldøgns omsorgstjenester og lønn til personer som har et særlig tyngende omsorgsarbeid, jf. sosialtjenesteloven § 4–2. Videre skal kommunen sørge for tjenester til rusmiddelmissbrukere etter kapitlene 6 og 7, og tjenester som gjelder bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemning etter kapittel 4A.

Dette innebærer at kommunen skal sørge for at de alt vesentlige oppgavene etter loven blir utført. Kommunen behøver ikke selv utføre oppgavene, men kan etter avtale overlate dette til for eksempel private aktører.

Kommuneplikter etter helselovgivningen

Hovedtyngden av bestemmelsene i helselovgivningen består av plikter som er rettet mot alle som yter helsetjenester, det vil si alle helseinstitusjoner og alt helsepersonell, de såkalte aktørpliktene. For eksempel gir helsepersonelloven bestemmelser om hvem som kan yte helsehjelp og regler om yrkesutøvelsen, mens pasientrettighetsloven gir bestemmelser om den enkelte brukers rettigheter. Lov om statlig tilsyn med helsetjenesten gjelder uavhengig av hvem som yter helsehjelp. De pliktene som er rettet kun mot kommunene i egenskap av å være kommune, finnes primært i kommunehelsetjenesteloven (khl.), smittevernloven (smitte) og helse- og sosialberedskapsloven (hlsberedskl.).

Kommunen skal sørge for nødvendig helsetjeneste til alle som bor eller oppholder seg i kommunen, jf. khl. § 1–1 første ledd, og innebærer både forebyggende og kurative helsetjenester, jf. khl. § 1–3. Dette innebærer å fremme helse og forebygge sykdom, skade eller lyte. Tiltak med dette for øye organiseres som miljørettet helsevern, helsetasjon, helsetjeneste i skoler, opplysning, og helsetjenester til innsatte der det i kommunen ligger fengsler. Videre skal kommunene sørge for diagnose og behandling av sykdom, medisinsk habilitering og rehabilitering, pleie og omsorg og hjelp ved ulykker.

For å løse disse oppgavene skal kommunen etter khl. § 1–3 sørge for følgende deltjenester: allmennlegetjeneste, herunder fastlegeordning, legevaktordning, fysioterapitjeneste, sykepleie, herunder helsesøster og hjemmesykepleie, jordmor-tjeneste, sykehjem eller boform med heldøgns omsorg og pleie, medisinsk nødmeldetjeneste og transport av behandlingspersonell. Kommunen kan innenfor lovens rammer organisere disse tjenestene slik den selv finner hensiktsmessig. Videre skal kommunen til enhver tid ha oversikt over helsetilstanden i kommunen og over de faktorer som kan virke inn på denne, jf. khl. § 1–4, og den skal ha en beredskapsplan for sin helsetjeneste, jf. khl. § 1–5, i samsvar med lov om helsemessig og sosial beredskap.

Personer som bor eller oppholder seg i kommunen har rett til nødvendig helsehjelp, jf. khl. § 2–1 og pasientrettighetsloven § 2–1. Ved tildeling av pleie- og omsorgstjenester (hjemmesykepleie, tildeling eller bortfall av plass i sykehjem eller boform for heldøgns omsorg og pleie) gjelder forvaltningslovens regler for vedtak, jf. khl § 2–1 fjerde ledd. For tildeling av andre helsetjenester etter kommunehelsetjenesteloven gjelder ikke disse reglene.

Kommunen har plikter etter bestemmelsene om miljørettet helsevern i khl. kapittel 4a. Kommunen skal ha oversikt over faktorer i miljøet som kan ha innvirkning på befolkningens helse. Miljørettet helseverntjeneste har som oppgave å gi helsefaglige råd og samarbeide med andre sektorer, for eksempel i planprosesser. Videre fører kommunen tilsyn med miljøfaktorer og kan gi pålegg om retting, stansing mv. der virksomheter har negativ innvirkning på helsen.

Smittevernloven har bestemmelser for å verne befolkningen mot smittsomme sykdommer. Reglene retter seg mot både befolkningen, helsepersonell, kommuner og statlige etater. Blant de pliktene som pålegges kommunene, herunder kommunelegene, jf. §§ 7–1 og 7–2, er å ha oversikt over arten og omfanget av smittsomme sykdommer og sikre nødvendige forebyggende tiltak. Et eksempel på forebyggende tiltak er kommunenes plikt til å tilby befolkningen det nasjonale vaksinasjonsprogrammet. Videre skal kommunene utarbeide smittevernplaner, herunder beredskapsplaner og –tiltak mv. I utbruddssituasjoner har kommunen og kommunelegen myndighet til å gi en rekke pålegg, som for eksempel pålegg om møteforbud og stenging av virksomhet.

Hjemler for statlig tilsyn

Statens helsetilsyn har det overordnede faglige tilsynet med helse- og sosialtjenesten i landet, jf. lov om statlig tilsyn med helsetjenesten § 1, kommunehelsetjenesteloven § 6–3 og sosialtjenesteloven § 2–7.

Etter lov om statlig tilsyn med helsetjenesten § 1 og kommunehelsetjenesteloven § 6–3 er Helsetilsynet i fylket regional tilsynsinnsinstans overfor helsetjenesten. I hvert fylke skal det være en fylkeslege. I tilsynssaker er fylkeslegen tillagt myndighet som Helsetilsynet i fylket i lover og forskrifter, og fylkeslegen er da direkte underlagt Statens helsetilsyn. Helsetilsynet i fylket skal føre tilsyn med alt helsevesen og alt helsepersonell i fylket. Adgangen til å gi pålegg om å rette opp uheldige

eller uforsvarlige forhold er lagt til Statens helsetilsyn.

Fylkesmannen er regional tilsynsinnsinstans etter sosialtjenesteloven § 2–6. Fylkesmannen har plikt til å føre tilsyn med kommunens virksomhet etter kapitlene 4, 4A, 6 og 7 og skal påse at virksomheten drives i samsvar med loven og forskriftene til loven. Fylkesmannen kan gi pålegg om å rette opp uheldige eller uforsvarlige forhold, jf. § 2–6.

Det statlige tilsynet med helse- og sosialtjenesten i kommunene er kontroll med om kommunene overholder kravene i lovgivningen. Tilsynet er dermed basert på det samme grunnprinsippet som danner utgangspunktet for utformingen av kommuneloven § 60 b.

12.1.2 Om risikobildet

Innledning

Brukerne av helse- og omsorgstjenesten er ofte helt avhengige av hjelpen de mottar, samtidig som flere av disse brukerne i liten grad selv er i stand til å ivareta sine interesser. Dette gjelder særlig personer med alvorlig psykisk utviklingshemming, personer med alvorlige psykiske lidelser, rusmiddelmissbrukere og demente. Det er derfor svært viktig å sikre at brukerne får de tjenestene de har krav på.

Sannsynlighet for at lovens krav ikke oppfylles

Kommunene har hovedansvaret for å sørge for at innbyggerne får forsvarlige tjenester. Departementet har dermed ingen direkte styringsrett overfor kommunene utover lov og forskriftsverk. Lovene gir rom for en stor grad av faglig skjønn for å gi gode individuelle løsninger tilpasset lokale forhold. Samtidig er faglig skjønn en risikofaktor i forhold til om den enkelte tjenestemottaker får den nødvendige hjelpen.

Statens helsetilsyn oppsummerer i årlige meldinger Helsetilsynet i fylkenes og fylkesmennenes erfaringer med tilsyn. Disse meldingene viser at selv om tjenestene som befolkningen mottar i store trekk er gode og forsvarlige, er det områder der lovgivningens krav ikke overholdes.

Konsekvenser av at lovens krav ikke oppfylles

Helse- og sosiallovgivningen legger stor vekt på å ivareta tjenestemottakerens rettssikkerhet. Dersom befolkningen ikke har tilgang på nødvendige helse- og omsorgstjenester, vil konsekvensen av dette i mange tilfeller medføre fare for liv og helse. Dette er tydeligst i forhold til akuttmedisinske tje-

nester (som legevakt), men gjelder også tjenester som skal ivareta pleie- og omsorgsformål.

12.1.3 Om andre kontrollmekanismer enn statlig tilsyn

Det eksisterer flere andre kontroll- og påvirkningsmåter enn statlig tilsyn:

- Innbyggerne kan påklage avgjørelser og vedtak etter helse- og sosiallovgivningen til henholdsvis Helsetilsynet i fylket og fylkesmannen, jf. blant annet pasientrettighetsloven § 7–2, kommunehelsetjenesteloven § 2–4, helsepersonelloven §§ 42 og 44 og sosialtjenesteloven § 8–6.
- Kommunene har plikt til å føre internkontroll med tjenestene, jf. tilsynsloven § 3 og sosialtjenesteloven § 2–1.
- Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker er klageinstans for fylkesmannens stadfestelse av kommunale vedtak etter sosialtjenesteloven kapittel 4A (rettssikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemning), jf. saksbehandlingsreglene for nemnda i barnevernloven kapittel 7.
- Saker om administrative tvangsvedtak innenfor sosialtjenesten kan fremmes for domstolene etter reglene i tvisteloven kapittel 36.
- Pasienter/brukere kan henvende seg til Pasient- og brukerombudet. Ombudet skal være pasientens/brukerens talerør overfor tjenesten, og arbeide for pasientens/brukerens interesser og rettssikkerhet, samt bidra til å heve kvaliteten på tjenestene. Fra 1. oktober 2009 gjelder ordningen også den kommunale helse- og omsorgstjenesten, jf. pasientrettighetsloven kapittel 8.
- Sivilombudsmannsordningen gjelder på området.
- Mediene viser dette området stor oppmerksomhet.

Disse kontrollmekanismene har en noe begrenset rekkevidde, enten ved at det ikke føres uavhengig kontroll eller at det gjelder saker som tas opp av den enkelte bruker/pasient.

12.1.4 Effekten av statlig tilsyn

Tilsynsordninger er viktige for å kunne forbedre tjenesten på systemnivå, og avdekke mangler som ikke kommer fram som klagesaker eller lignende. Dette er særlig viktig i forhold til personer som har vanskeligheter med å ivareta egne interesser.

Dette gjelder mange tjenestemottakere i helse- og omsorgstjenesten.

Pasienter og klienter mottar tjenester som er kompliserte og krevende og som til dels skal bidra til å dekke menneskers helt grunnleggende behov. Disse tjenestene ytes fra flere etater og på flere tjenestenivåer. Det innebærer at tilsynet med helse- og sosialtjenestene til enhver tid må kunne se helhetlig på tjeneste- og behandlingsskjedene. All erfaring viser at den største svikten og de største tapene, både menneskelig og økonomisk, skjer i grenseflatene mellom nivåer og etater. Tilsynet må derfor kunne undersøke og vurdere ivaretagelsen av brukernes rettigheter uavhengig av tjenestenes organisasjonsform, eierskap osv.

For at tilsynet skal ha effekt må det ha tilstrekkelig legitimitet, autoritet og myndighet. Legitimitet og autoritet krever stor faglig tyngde og forutsetter tydelig rolleklarhet i tilsynsutøvelsen. Etter Helse- og omsorgsdepartementets vurdering har Helsetilsynet gjennom utøvelse av tilsynet den legitimitet i tjenestene og den myndighet som er nødvendig for at tilsynet både kan forebygge svikt og bidra til bedre helse- og sosialtjenester. Dette viser seg både ved at tjenesten retter seg etter tilsynets funn i gjennomførte tilsyn, og at tilsynserfaringer benyttes i tjenesteutviklingen.

12.1.5 Helse- og omsorgsdepartementets vurdering

Kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven er sentrale velferdslover og regulerer tjenester som skal dekke grunnleggende behov for helse- og omsorgstjenester. Den store betydningen tjenestene har for tjenestemottakeren gjør at det er svært viktig å påse at loven blir fulgt og at brukerne får de tjenester de har krav på. Statens helsetilsyn og Helsetilsynet i fylkene og fylkesmannen har lang tradisjon og gode erfaringer med tilsyn med sektorene, der en stadig søker å utvikle tilsynet slik at det er målrettet og effektivt, og understøtter utviklingen av tjenestene.

Når det gjelder tilsyn med helsetjenesten i kommunene ble det i Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) vist til at særskilte hensyn må ivaretas med hensyn til helheten og kompleksiteten i kommunale, statlige og private helsetjenester, jf. omtalen ovenfor. Departementet vil understreke at gjeldende tilsyn med helse- og sosialtjenesten foregår i tråd med de hovedprinsippene som er lagt til grunn i kommuneloven kapittel 10 A. Av hensyn til sammenhengen med aktørpliktene i helsetjenesten og forholdet mellom kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten, vil dagens ordning med et

helsetilsyn i hvert fylke som egen tilsynsmyndighet for helsetjenesten og direkte underlagt Statens helsetilsyn, videreføres.

12.1.6 Pågående arbeid med helse- og sosiallovgivningen og oppfølging av særlovsgjennomgangen

I NOU 2004:18 Helhet og plan i sosial- og helsetjenesten, Samordning og samhandling i kommunale sosial- og helsetjenester, foreslo et lovutvalg at dagens sosialtjenestelov og kommunehelsetjenestelov skulle bli erstattet med en ny felles lov om sosial- og helsetjenester i kommunene. Utvalget ble ledet av professor dr. juris Jan Fridthjof Bernt ved Universitetet i Bergen. Formålet med harmoniseringen var å sikre ensartet regulering av likeartede tjenester og helhetlige tilbud til brukere med sammensatte behov. I tillegg skulle siktemålet være å hindre ansvarsfraskrivelse mellom tjenesteytere og sektorer, og forenkle regelverket. Utvalgets innstilling har vært på høring og Helse- og omsorgsdepartementet har mottatt ca. 180 høringsuttalelser.

Helse- og omsorgsdepartementet la 19. juni 2009 fram St.meld. nr. 47 (2008–2009) Samhandlingsreformen, Rett behandling – på rett sted – til rett tid. Oppfølgingen av de tiltakene som omtales i stortingsmeldingen må, både hva gjelder tempo og innhold, håndteres med utgangspunkt i Stortingets behandling av meldingen. Generelt kan sies at Helse- og omsorgsdepartementet vil arbeide ut fra en intensjon om at forslag til lovendringer kan fremmes overfor Stortinget i 2010. Dette gjelder blant annet endringer i lovgivningen som skal tydeliggjøre de kommunale oppgavene, slik som vurdering av ny helse- og omsorgslov for kommunene. I denne sammenhengen vil det bli fremmet forslag til endringer i tilsynsbestemmelsene med sikte på å harmonisere helse- og sosiallovgivningen med kommuneloven kapittel 10 A.

12.2 Fiskeri- og kystdepartementet – lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann (havne- og farvannsloven)

12.2.1 Om lovgrunnlaget

Fiskeri- og kystdepartementet oversendte 27. juni 2008 Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) om lov om havner og farvann til Stortinget. Loven ble vedtatt 17. april 2009 og skal etter planen tre i kraft 1. januar 2010. Loven erstatter lov 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann m.v. Hovedmålsettingen med en ny havne-

og farvannslov er å etablere et juridisk rammeverk, som i lys av nye utfordringer bidrar til at havnene utvikles til logistikknutepunkter, og til effektiv og trygg sjøtransport som med sitt miljøfortrinn hevder seg i konkurransen med øvrige transportformer.

Loven skal videre legge til rette for god framkommelighet, trygg ferdsel og forsvarlig bruk og forvaltning av farvannet i samsvar med allmenne hensyn og hensynet til fiskeriene og andre næringer.

Havne- og farvannsloven regulerer, som navnet tilsier, to ulike rettsområder; farvannet og havnen. Kommuner har forvaltningsansvar og myndighet på begge områder. Forvaltningsansvar og myndighet deles i loven mellom departementet og kommunene. Kommunen har etter § 9 ansvar for å sørge for sikkerhet og framkommelighet i havner og i kommunens sjøområde. Kommunene får det alminnelige forvaltningsansvaret for farvannet som ligger innenfor kommunenes alminnelige grenser hvor kommunen også har planmyndighet etter plan- og bygningsloven, med unntak for hoved- og bileder som vil tilligge staten.

Kommunen er i henhold til loven tillagt både aktørplikter og kommuneplikter.

Hvilke kommuneplikter det skal føres tilsyn med, følger av § 52 annet ledd: § 15 første ledd første punktum forplikter kommunen, når den er myndighet etter loven, til å sørge for at ferdselen i farvannet ikke hindres eller vanskeliggjøres. § 40 tredje ledd pålegger kommunen å påse at havneanlegg og løsøre som brukes i havnevirksomhet er i forsvarlig stand. § 47 annet ledd setter opp en plikt for kommunen til å holde havnekapitalen atskilt fra kommunens øvrige midler. § 48 første ledd gir regler om at havnekapitalen ikke kan nyttes til annet enn havnevirksomhet. § 51 annet ledd gir departementet hjemmel til å pålegge kommunen en plikt til drift og vedlikehold av statens moloer, kaier og andre havneinnretninger dersom kommunen tar disse i bruk.

I henhold til § 52 første ledd, første punktum, bestemmer departementet hvem som er tilsynsmyndighet etter denne lov. I kapittel 12.2.3 redegjøres det nærmere for hvem som er tilsynsmyndighet etter loven.

Tilsynsmyndigheten skal føre tilsyn med at bestemmelsene i og i medhold av denne lov blir overholdt. I § 52 første ledd er det innført en generell tilsynsrett knyttet til overholdelse av bestemmelser i eller i medhold av loven. Første ledd gjelder plikter som er nedfelt direkte i loven, og plikter som følger av enkeltvedtak og forskrift gitt i medhold av loven. Departementet vil i forskrift gi nær-

mere regler om hvem som skal føre tilsyn med hvilke deler av loven.

I § 52 annet ledd blir som nevnt de genuine kommunepliktene i loven, som det kan føres statlig lovligheitsilsyn med, identifisert. Det henvises også der til prosessreglene for det statlige tilsynet i kommuneloven kapittel 10 A. Fiskeri- og kystdepartementet gjør oppmerksom på at havne- og farvannsloven inneholder genuine kommuneplikter hvor det i utgangspunktet ikke anses nødvendig med tilsyn. Disse vil ikke bli omhandlet her.

12.2.2 Risiko og sårbarhetsanalyse

Innledning

Risikobildet i forbindelse med kommunens ansvar etter havne- og farvannsloven er grovt sett todelt. For det første er risikobildet knyttet til sikkerhet i tradisjonell forstand, beskyttelse av liv, materielle verdier og miljø, med bakgrunn i lovens formål om å trygge ferdsel og forsvarlig bruk og forvaltning av farvannet i samsvar med allmenne hensyn. Her er farvannsdelen mest framtrædende, men også havnedelen av loven har bestemmelser knyttet til disse målsetningene. For det andre har loven en næringsmessig side der et formål er å legge til rette for effektiv og sikker havnevirkosomhet. I den sammenhengen har loven bestemmelser knyttet til de særegne reglene for økonomiforvaltningen i havner der kommunene har et særskilt ansvar.

På farvannssiden er det en todeling av ansvaret. Kommunene har som hovedregel ansvar for farvannsforvaltningen innenfor området hvor kommunen har planmyndighet etter plan- og bygningsloven. Dette modereres noe ved at staten har ansvar for de viktigste transportårene, hovedled og biled.

Når det gjelder forvaltningsansvaret for havnekapitalen har det sin naturlige plass i kommunen som eiere av kommunale havner.

Sannsynlighet for at lovens krav ikke oppfylles

Det at kommunen i utgangspunktet har ansvaret for farvannsforvaltningen innen egen kommune gir mer geografisk nærhet til brukerne. På den annen side prioriterer kommunene forskjellig og har forskjellig kompetanse, ressursbruk og organisering. De minste kommunene blir mer sårbare sammenlignet med større kommuner, når det gjelder faglig miljø og kompetanseutvikling og i forhold til forvaltningsoppgavene og de tjenester som kan tilbys.

Når det gjelder sikkerhet i havner, tilsier det typiske driftsmønsteret at operasjoner ofte foregår

i høyt tempo, noe som må antas å øke sannsynligheten for hendelser. Når det gjelder forvaltningen av havnekapitalen er det ut fra erfaringer med reglene om havnekassen under gjeldende lov, grunn til å tro at det forekommer brudd på reglene. Både Fiskeri- og kystdepartementet og Kystverket har mottatt flere henvendelser fra kommuner som er usikre på hva havnekassens midler kan benyttes til. Det er også innkommet henvendelser fra organisasjoner som mener at havnekassens midler er benyttet i strid med loven. Regelverket gir et visst rom for skjønn, både når det gjelder inntektssiden og disponering av inntekter og kapital.

Konsekvenser av at lovens krav ikke oppfylles

Konsekvensene av manglende oppfølging av kommunenes plikter knyttet til sikkerhet i havner og farvann, er potensielt store. Større skader på materiell som følge av fartøysulykker eller hendelser i havnene kan forekomme. Det er heller ikke utenkelig at liv kan gå tapt for eksempel som følge av manglende sjømerking eller manglende sikkerhetsrutiner i havner.

Konsekvenser av manglende lovoppfyllelse når det gjelder forvaltningen av havnekapitalen må sees i sammenheng med at havnekapitalen i mange kommuner kan være av betydelig størrelse, for eksempel der havnen besitter store eiendommer. Økonomiske og driftsmessige konsekvenser av regelbrudd kan dermed bli betydelige.

Det må imidlertid antas at større avvik forekommer relativt sjelden, og at større avvik kommer til Kystverkets kunnskap, eksempelvis gjennom meldinger fra havnens brukere.

Etttersom kommunens geografiske ansvarsområde er relativt begrenset, må det legges til grunn at konsekvensene for ferdselen som følge av hendelser innenfor kommunens geografiske ansvarsområde, i de fleste tilfellene vil være relativt små. Konsekvensene av hendelser kan derimot være svært alvorlige, med potensielt store skader på materiell, personer og miljø (utslipp etc.).

Om andre kontroll- og påvirkningsmekanismer

Som nevnt i kapittel 12.2.1 plikter kommunen, når den er myndighet etter loven, å sørge for at ferdselen i farvannet ikke hindres eller vanskeliggjøres. Staten fører tilsyn med at denne plikten overholdes. I den grad det oppstår alvorlige hendelser innenfor kommunens område, for eksempel ved at et havarert fartøy hindrer framkommelighet for andre, vil man i praksis ha tilgang til et statlig aksjonsapparat. Dersom fartøy som sådan, eller

bunkers og last utgjør en akutt forurensningsfare, vil Kystverket kunne iverksette tiltak i medhold av forurensningsloven. Kystverket har døgnberedskap.

Kystverket kan som statlig fagmyndighet rette innsigelser mot kommunale planvedtak i medhold av plan- og bygningsloven § 27–2, dersom man for eksempel mener at en kommunal plan ikke tar tilstrekkelig hensyn til sjøverts ferdsel. Dette gjelder imidlertid bare i forhold til selve planprosessen. Kystverket har ikke virkemidler til å følge opp om vedtatte planer er fulgt, herunder i hvilken grad det blir gitt dispensasjoner fra planene.

Kystverkets regionkontorer har videre utstrakt kontakt med kommunene når det gjelder kommuneplanlegging og med de kommunale havnene i forbindelse med tilsyn av regler om terrørsikring. Kystverkets beredskapsavdeling driver i tillegg veiledning overfor de interkommunale utvalgene om akutt forurensning.

Kystverket er også klagesaksbehandler for kommunene for saksbehandling etter havne- og farvannsloven.

I forhold til forvaltningen av havnekapitalen framgår det av lovens § 48 annet ledd enkelte andre kontrollmekanismer på området. Departementet kan bl.a. ved enkeltvedtak eller i forskrift fastsette hva havnekapitalen kan benyttes til. Departementet kan videre prøve lovligheten av en kommunes vedtak eller annen disposisjon over havnekapitalen.

De kommunale havnene er underlagt kommunerevisjon. Reglene for disponeringen av havnekapitalen er likevel et komplekst område. Et utvidet samarbeid mellom Kystverket og kommunerevisjonen vil derfor kunne ytterligere redusere sannsynligheten for at lovens krav ikke oppfylles.

For noen aktuelle organisasjonsformer kan det være fastsatt særlige regnskapsregler. For kommunale foretak er det således med hjemmel i kommuneloven § 46 nr. 4, § 60 nr. 9 og § 75 fastsatt forskrift 17. desember 1999 nr. 1569 om årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommunale og fylkeskommunale foretak.

Gjennom behandling av klager på avgiftsvedtak har Kystverket en viss kontroll over at reglene knyttet til havnekapitalen overholdes. På sikt må det antas at dette reduserer risikoen for regelbrudd.

Effekten av tilsyn

Effekten av tilsyn vil i stor grad avhenge av omfanget og hvor målrettet dette er. Det er likevel grunn til å tro at når det gjelder oppgaver knyttet til sik-

kerhet i havner og farvann, kan kommunen ha god nytte av tilsyn fra staten. Det antas at tilsyn fra statlige fagmyndigheter vil redusere sannsynligheten for eventuelle avvik fra havne- og farvannslovens bestemmelser.

Når det gjelder forvaltningen av havnekapitalen, er det som nevnt et komplisert område der helt spesielle regler gjelder. Instituttet med havnekapitalen er valgt for at inntekter som kommer inn skal komme brukerne til gode. Med de regler som finnes antas det at tilsyn er den mest effektive metoden for å avdekke eventuelle avvik fra reglene.

Konklusjon

Fiskeri- og kystdepartementet mener det er behov for tilsyn med følgende genuine kommuneplikter som kommunene er tillagt etter loven: plikt til å sørge for at ferdselen i farvannet ikke hindres eller vanskeliggjøres, plikt til å påse at havneanlegg og løsøre som brukes i havnevirksomhet er i forsvarlig stand, plikt til å holde havnekapitalen atskilt fra kommunens øvrige midler, plikt til å påse at havnekapitalen ikke kan nyttes til annet enn havnevirksomhet og plikt til drift og vedlikehold av statens moloer, kaier og andre havneinnretninger dersom kommunen tar disse i bruk.

12.2.3 Hvem skal være tilsynsmyndighet

Som nevnt i kapittel 12.2.1 framgår det av § 52 første ledd, første punktum at departementet bestemmer hvem som er tilsynsmyndighet etter denne lov. Tilsynsmyndigheten skal føre tilsyn med at bestemmelsene i og i medhold av denne lov blir overholdt. Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om organisering, gjennomføring og avgrensning av tilsynsoppgavene.

Når det gjelder statlig tilsyn med de genuine kommunepliktene i henhold til § 52 annet ledd, har det vært diskutert hvem som skal være tilsynsmyndighet, jf. Ot.prp. nr. 75 (2007–2008) side 129. Reglene i kommuneloven kapittel 10 A legger i utgangspunktet tilsynsmyndigheten til *fylkesmannen* der særloven ikke utpeker annen myndighet, jf. kommuneloven § 60 b. Departementet kan imidlertid utpeke en annen tilsynsmyndighet jf. § 52 første ledd.

Hvem som skal føre tilsyn og hvordan det skal organiseres bør baseres på en målsetting om å oppnå mest mulig effektiv og kompetent kontroll på de områdene hvor loven vil kunne bli brutt. Fiskeri- og kystdepartementet legger opp til at det skjer en nærmere utredning av spørsmålet om tilsynsfunksjonen i løpet av 2010. Det vil derfor inntil

videre være fylkesmannen som fører tilsyn med kommunenes plikter etter den nye havne- og farvannsloven § 52, jf. kommuneloven kapittel 10 A.

12.2.4 Reaksjoner

Etter kommuneloven § 60 d kan fylkesmannen gi pålegg til kommunen om å rette forhold som er i strid med de bestemmelsene fylkesmannen fører tilsyn med etter § 60 b. Før pålegg benyttes, skal det gis en rimelig frist til å rette forholdet. Videre skal det vurderes hvilke virkninger pålegg eller eventuelt andre sanksjoner vil kunne ha for kommunens eller fylkeskommunens øvrige virksomhet.

Hovedregelen om pålegg om retting gjelder for statlig tilsyn med kommunene på alle særlovsområder, slik at dersom en særlov inneholder andre sanksjonsmuligheter enn de som framgår av kommuneloven § 60 d, må dette bygge på en særskilt begrunnelse. Bestemmelsen i havne- og farvannsloven regulerer ikke særskilt hvilke sanksjoner som kan brukes, og kommunelovens hovedregel om pålegg om retting kommer derfor til anvendelse.

12.2.5 Ny lov

Lovtekst

Lov 17. april 2009 nr 19 om havner og farvann § 52 har følgende ordlyd:

§ 52. Tilsyn

«Departementet bestemmer hvem som er tilsynsmyndighet etter denne lov. Tilsynsmyndigheten skal føre tilsyn med at bestemmelsene i og i medhold av denne lov blir overholdt. Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om organisering, gjennomføring og avgrensning av tilsynsoppgavene.

Departementet fører tilsyn med kommunens plikter etter § 15 første ledd første punktum, § 40 tredje ledd, § 47 annet ledd, § 48 første ledd og § 51 annet ledd. Tilsynet skjer i henhold til lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kapittel 10 A.»

Merknader

Første ledd gjelder plikter som er nedfelt direkte i loven, samt plikter som følger av enkeltvedtak og forskrift gitt i medhold av loven. Departementet vil som nevnt over gi nærmere regler om hvem som skal føre tilsyn med hvilke deler av loven.

Annet ledd regulerer tilsyn med de plikter kommuner har i deres egenskap av å være lokale, folkevalgte organer. Departementet har kommet til at det kun er de kommunale pliktene regulert i § 15 første ledd første punktum, § 40 tredje ledd, § 47 annet ledd, § 48 første ledd og § 51 annet ledd som det vil kunne være aktuelt å føre tilsyn med, og foreslår hjemmelen begrenset til dette.

§ 15 første ledd første punktum forplikter kommunen, når den er myndighet etter loven, til å sørge for at ferdselen i farvannet ikke hindres eller vanskeliggjøres. § 40 tredje ledd pålegger kommunen å påse at havneanlegg og løsøre som brukes i havnevirksomhet er i forsvarlig stand. § 47 annet ledd setter opp en plikt for kommunen til å holde havnekapitalen atskilt fra kommunens øvrige midler. § 48 første ledd gir regler om at havnekapitalen ikke kan nyttes til annet enn havnevirksomhet. § 51 annet ledd gir departementet hjemmel til å pålegge kommunen en plikt til drift og vedlikehold av statens moloer, kaier og andre havneinnretninger dersom kommunen tar disse i bruk.

12.3 Justisdepartementet – lov 14. juni 2002 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven)

12.3.1 Om lovgrunnlaget

Justis- og politidepartementet sendte høsten 2008 på alminnelig høring forslag om endringer i lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) og lov 24. mai 1929 nr. 4 om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr (el-tilsynsloven). Ot.prp. nr. 65 (2008–2009) om endringer i brann- og eksplosjonsvernloven og el-tilsynsloven, jf. Innst. O. nr. 99 (2008–2009), ble sanksjonert og trådte i kraft 19. juni 2009. Kommunens plikter er regulert i brann- og eksplosjonsvernloven kapittel 3. Av disse pliktene føres det i dag tilsyn med plikten til å etablere og drifte brannvesen, herunder plikten til å gjennomføre en risiko- og sårbarhetsanalyse for å dimensjonere og tilpasse brannvesenet lokale forhold, plikten til å identifisere og føre tilsyn med særskilte brannobjekter, plikten til å samarbeide med andre kommuner om forebyggende og beredskapsmessige oppgaver, og plikten til å drive nødalarmeringssentral, jf. lovens §§ 9 til 16.

Gjeldende lov inneholder bestemmelser om statlig tilsyn med kommunalt brannvesen. I følge

lovens § 31 kan Kongen bestemme hvem skal være sentral tilsynsmyndighet. Etter delegeringsvedtak 12. desember 2003 er Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB) gjort til sentral tilsynsmyndighet etter loven. DSB utfører på denne bakgrunn tilsyn med kommunenes oppfyllelse av plikter etter loven.

12.3.2 Risiko- og sårbarhetsanalyse

12.3.2.1 Innledning

Dagens kommunale brannvesen er begrunnet i at det lokale brannvesenet bør være mest mulig tilpasset og dimensjonert for behovet på stedet. Hensynet til lokalkunnskap og lokal handlefrihet er således viktige momenter for plassering av pliktene på kommunalt nivå. Overordnede nasjonale hensyn som hensynet til innbyggernes liv og helse gjør seg imidlertid sterkt gjeldende i forhold til brannvesenets virksomhet. For å sikre effektiv og kompetent brann- og redningsinnsats fra landets i alt 340 brannvesen, mener Justisdepartementet at det er nødvendig med statlige kontrolltiltak på området.

Sannsynlighet for at lovens krav ikke oppfylles

De fleste kommuner oppfylder sine plikter etter brann- og eksplosjonsvernloven. Erfaringene fra DSBs tilsynsaktivitet viser imidlertid at det forekommer avvik fra lovens krav i ikke ubetydelig grad. For de 59 tilsynene DSB utførte i 2007 ble det konstatert 169 avvik fra forskriftskravene. Hyppigst forekommende avvik var mangler ved brannvesenets plikt til å føre tilsyn med særskilte brannobjekter og mangler ved antall årsverk innen forebyggende personell. Videre var det avvik knyttet til personellet kompetanse, ordning med stedfortredere, innsatsplaner, dokumentasjon og delegering av fullmakter.

Konsekvenser av at lovens krav ikke oppfylles

Brannvesenet er landets viktigste tekniske redningsressurs, og må være kompetent til å håndtere store og små hendelser. Dersom kommunene ikke oppfylder sine plikter etter de aktuelle bestemmelsene kan konsekvensene bli svært alvorlige, i og med at kommunen da ikke vil ha egnet beredskapsstyrke til å håndtere ulykker når disse inntrer. Dersom det kommunale brannvesenet ikke er tilpasset de lokale forholdene, vil branner som i utgangspunktet er små og håndterbare kunne medføre unødvendig skadeomfang og alvorlighetsgrad. For eksempel vil manglende kompetanse,

utstyr og innsatsplanlegging til å håndtere branner i trehusbebyggelse kunne være svært kritisk i kommuner med slik bebyggelse. Slike mangler vil også kunne medføre at mannskapet som skal håndtere hendelsen kan påføres tap av liv og helse.

Manglende oppfyllelse av pliktene knyttet til det forebyggende arbeidet, herunder identifisering og tilsyn med særskilte brannobjekter, vil kunne føre til unødvendige branner med alvorlige skader på liv og helse, samt store materielle skader.

12.3.2.2 Om andre kontroll- og påvirkningsmekanismer

Det kommunale brannvesenet rapporterer til DSB gjennom den årlige «Melding om brannvernet». Dette er en skjematisk rapportering om kommunens virksomhet knyttet til særskilte brannobjekter, forebyggende brannverntiltak, personelloversikt, årsverk, kjøretøy, utstyr, øvrig ressurser. På bakgrunn av avvik avdekket i rapportene settes det i gang en prosess for hvordan kommunene lukker avvikene.

Etter Justisdepartementets vurdering er det lite sannsynlig at for eksempel brukermedvirkning eller media vil sikre nødvendig oppmerksomhet rundt det kommunale brannvesens arbeid. Erfaringsvis har mediene fra tid til annen fokus på det kommunale brannvesenets virksomhet. Slike oppslag har imidlertid ofte sin bakgrunn i konkrete enkeltsaker, og tar ikke for seg brannvesenets langsiktige arbeid. De sakene som blir omtalt i media er ikke nødvendigvis de sakene som bør gis størst oppmerksomhet. Videre vil det kommunale brannvesenets forebyggende arbeid gjerne ikke bli fanget av mediens interesse før en ulykke faktisk har inntruffet.

Etter Justisdepartementets vurdering er de nevnte kontroll- og påvirkningsmåtene samlet sett ikke tilstrekkelig effektive for å sikre kommunenes oppfyllelse av lovens plikter.

12.3.2.3 Effekten av tilsyn

De siste årene har vi sett en reduksjon i antall og omfang av branner i særskilte brannobjekter. Det er Justisdepartementets vurdering at DSBs tilsyn på dette feltet har medvirket til at krav til forebyggende og skadebegrensende tiltak overholdes, og at brannvesenets slukningsarbeid dermed blir mer effektivt når brannen har brutt ut. Det er Justisdepartementets vurdering at tilsyn med kommunenes oppfyllelse av de lovpålagte pliktene bidrar til større effektivitet og måloppnåelse. Justisdeparte-

mentet ser derfor behov for å videreføre gjeldende tilsynspraksis, og foreslår ingen materielle endringer i reglene. For å tilpasse brann- og eksplosjonsvernlovens tilsynsregler de nye bestemmelsene i kommuneloven, foreslår departementet en egen bestemmelse om tilsyn med kommunenes plikter i ny § 31a hvor det sies uttrykkelig at tilsynet med kommunenes plikter er et lovlig tilsyn og at reglene for fylkesmannens innsyn og pålegg i kommuneloven kapittel 10 A gjelder tilsvarende for sentral tilsynsmyndighet.

12.3.2.4 Konklusjon

Justisdepartementet viderefører tilsynet med kommunenes oppfyllelse av pliktene etter §§ 9 til 16, med tilpasning til kommunelovens regler. Dette ble fulgt opp i Ot.prp. nr. 65 (2008–2009). I den nye bestemmelsen foreslo departementet å regulere statlig tilsyn med kommunesektoren i ny § 31 a. Endringen i brann- og eksplosjonsvernloven trådte i kraft 19. juni 2009.

I den nye bestemmelsen forbeholder departementet seg retten til å endre hvem som er tilsynsmyndighet etter denne bestemmelsen, og gjeldende § 31 er derfor videreført med sin nåværende ordlyd.

12.3.3 Reaksjoner

Lovens § 31 a henviser generelt til kommuneloven kapittel 10 A og bestemmelsen følger derfor reaksjonsregimet etter kommuneloven. Det må imidlertid presiseres at når det gjelder kommunens aktørplikter i brann- og eksplosjonsvernloven, følger disse lovens eget reaksjonsregime.

12.3.4 Ny lov

Ordlyd i ny § 31 a:

«§ 31a. Særlig om tilsyn med kommunenes oppfyllelse av plikter.

Departementet bestemmer hvem som skal føre tilsyn med kommunenes gjennomføring av plikter pålagt etter §§ 9 til 16.

For tilsyn med lovligheten av kommunenes gjennomføring av plikter etter §§ 9 til 16 gjelder kapittel 10 A i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner.»

12.4 Justisdepartementet – lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret

12.4.1 Om lovgrunnlaget

Utkast til lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret ble sendt på høring høsten 2008. Høringsforslaget legger opp til en revisjon av lov 17. juli 1953 nr. 9 om sivilforsvaret.

Kommunenes plikter etter gjeldende lov foreslås i all hovedsak videreført i høringsforslaget. I tillegg foreslås innføring av bestemmelser om kommunal beredskapsplikt.

I høringsforslaget foreslås det at det skal føres tilsyn med kommunenes oppfyllelse av plikten til å bygge, utstyre, innrede og drive offentlige tilfluktsrom, og tilsyn med kommunens etterlevelse av den kommunale beredskapsplikten.

Det videre lovarbeidet er delt opp i to prosesser. Bestemmelser om kommunal beredskapsplikt er behandlet av Stortinget gjennom Ot. prp. nr. 61 (2008 – 2009) Om lov om endringer i lov 17. juli 1953 nr. 9 om sivilforsvaret mv (innføring av kommunal beredskapsplikt), jf. Innst. O. nr. 80 (2008 – 2009). Lovendringen trer i kraft 1. januar 2010. Samtidig endres lovens navn til lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret. Det arbeides for at øvrige lovendringer kan fremmes for Stortinget våren 2010.

Nærmere om kommunal beredskapsplikt

Den kommunale beredskapsplikten skal innebære et krav om at kommunen utarbeider en *overgripende risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse)*. Gjennom arbeidet med den overgripende ROS-analysen skal kommunene kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i lokalsamfunnet, vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer, og hvordan disse hendelsene vil kunne påvirke lokalsamfunnet. ROS-analysen skal herunder gi kommunen mulighet til å se sammenhenger mellom de sektorvise ROS-analysene, og bidra til at samfunnssikkerhet vurderes i et mer helhetlig perspektiv. ROS-analysen skal omfatte hele risikobildet innenfor kommunens geografiske områder, og er således ikke begrenset til ansvarsområder tillagt kommunene etter øvrig lovgivning.

Resultatet fra ROS-analysen skal legges til grunn for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, herunder ved utarbeiding av planer etter plan- og bygningsloven 2008. Det forutsettes at resultatet av ROS – analysen også kom-

muniseres andre relevante aktører, slik at disse aktører vil kunne følge opp med nødvendige tiltak. Kommunen vil ha et ansvar som pådriver i slike prosesser.

Resultatet fra ROS-analysen skal følges opp med en beredskapsplan for kommunen, med angivelse av tiltak for håndtering av krisesituasjoner i kommunen. Beredskapsplanen skal være en operativ plan for kommunens håndtering av kriser. Lovforslaget setter en minimumstandard for hvilke tiltak kommunen plikter å ha forberedt, herunder plan for kriseledelse, varslingslister, ressursoversikt, evakueringsplan og informasjon til befolkningen og media.

Loven er gitt en utforming som gir åpninger for å knytte den kommunale beredskapsplikten til øvrige kommunale planprosesser.

Loven er på angjeldende område gitt følgende utforming:

Ny § 15 a:

«§ 15 a Kommunen plikter å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer og hvordan de i så fall kan påvirke kommunen. Resultatet av dette arbeidet skal vurderes og sammenstilles i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse.

Risiko- og sårbarhetsanalysen skal legges til grunn for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, herunder ved utarbeiding av planer etter lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).

Risiko- og sårbarhetsanalysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner, jf. lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen) § 11–4 første ledd, og for øvrig ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet.

Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalysen.»

Ny § 15 b:

«§ 15 b Med utgangspunkt i risiko- og sårbarhetsanalysen etter § 15 a skal kommunen utarbeide en beredskapsplan.

Beredskapsplanen skal inneholde en oversikt over hvilke tiltak kommunen har forberedt for å håndtere uønskede hendelser. Som et minimum skal beredskapsplanen inneholde en plan for kommunens kriseledelse, varslingslister, ressursoversikt, evakueringsplan og plan for informasjon til befolkningen og media.

Beredskapsplanen skal være oppdatert og revideres minimum en gang per år. Kommunen skal sørge for at planen blir jevnlig øvet.

Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om beredskapsplanens innhold og øvrige krav etter denne bestemmelsen.»

Ny § 15 c:

«§ 15 c Fylkesmannen fører tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter pålagt i §§ 15 a og 15 b.

Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kapittel 10 A gjelder for tilsynsvirksomheten etter første ledd.»

Ny § 15 d:

«§ 15 d For Svalbard gjelder bestemmelsene i §§ 15 a, 15 b og 15 c i det omfang og med de stedlige tilpasninger Kongen bestemmer.»

§ 62 nytt fjerde ledd:

«For håndheving og sanksjoner overfor kommunen gjelder bestemmelsene i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kapittel 10 A.»

12.4.2 Risiko- og sårbarhetsanalyse

Innledning

Ansvarsprinsippet tilsier at den som har ansvaret i en normalsituasjon, også bør ha ansvaret i ekstraordinære situasjoner. Nærhetsprinsippet tilsier at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå. Hensynet til lokalkunnskap og lokal handlefrihet er således viktige momenter for vurdering av plasseringen av beredskapsplikten på kommunalt nivå. Overordnede nasjonale hensyn, dvs. hensynet til innbyggernes liv, helse og sikkerhet, gjør seg imidlertid sterkt gjeldende ved den kommunale beredskapsplikt, og trekker i retning av visse statlige kontrolltiltak på området.

Sannsynlighet for at lovens krav ikke oppfylles

Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap varierer fra kommune til kommune. De fleste kommuner har i dag plan for kriseledelse og informasjonsplan som kan benyttes i krisesituasjoner. Den årlige kommuneundersøkelsen utført av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) viser imidlertid at kun 74 prosent av kommunene har gjennomført ROS-analyser de siste fire årene. Undersøkelsen viser også at kommunenes utarbeidelse av beredskapsplaner på lov- og forskriftspålagte områder kan forbedres.

Konsekvenser av at lovens krav ikke oppfylles

Dersom kommunen ikke oppfyller sin plikt til å utføre en risiko- og sårbarhetsanalyse vil dette kunne medføre manglende bevisstgjøring av de risikoforhold som ligger innen kommunens område, og manglende evne til å se disse forholdene i sammenheng. Manglende beredskapsplanlegging innebærer fare for at skadeomfanget av uønskede hendelser blir større enn nødvendig. Manglende oppfyllelse av kommunal beredskapsplikt vil derfor kunne ha betydelige konsekvenser for liv, helse, miljø og materielle verdier.

12.4.2.1 Om andre kontroll- og påvirkningsmekanismer

Etter kgl. res. 18. april 2008 Instruks for samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet til Fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbard, skal fylkesmannen føre tilsyn med hjemmel i gjeldende lov- og forskriftsverk og gi råd, veilede og være pådriver for målrettet og systematisk arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap i fylket.

Fylkesmannen har et særskilt ansvar for å gi råd og legge til rette for å bedre kommunenes evne til å forberede seg på og håndtere ekstraordinære påkjenninger og kriser. Fylkesmannen skal bidra til at risiko- og sårbarhetsvurderinger blir aktivt benyttet i kommunal planlegging og som grunnlag for øvelser og utarbeidelse av krise- og beredskapsplaner.

Fylkesmannsembetene foretar blant annet en gjennomgang av kommunenes systemer og rutiner for samfunnsikkerhet og beredskap etter prinsippene om internkontroll og systemrevisjon. Etter gjennomgangen utarbeider fylkesmennene en beskrivelse av hvordan kommunenes arbeid på dette feltet kan forbedres. Fylkesmennene utfører årlig ca. 100 slike kommunale gjennomganger.

Kontrollen fylkesmennene utfører med kommunenes samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeid er i dag kun av veiledende karakter. Fylkesmennene har ingen kompetanse til å knytte sanksjoner til eventuelle mangler ved kommunenes arbeid. Fylkesmennene kan kun fastslå forbedringspunkter. Flere fylkesmenn har etterlyst kompetanse til å kunne gi pålegg til kommuner som ikke prioriterer beredskapsarbeidet.

Dagens ordning med veiledende tilsyn har vist seg ikke å være tilstrekkelig effektivt. Etter Justisdepartementets vurdering er det heller ingen andre egnede kontroll- og påvirkningsmåter, utenom tilsyn, som vil være tilstrekkelig effektive som virkemiddel for å oppnå tilfredsstillende gjen-

nomslagskraft for lovens bestemmelser om kommunal beredskapsplikt.

12.4.2.2 Effekten av statlig tilsyn

Justisdepartementet foreslo i Ot. prp. nr. 61 (2008 – 2009) at fylkesmannen fører tilsyn med kommunenes oppfyllelse av den kommunale beredskapsplikten, og at tilsynet følger bestemmelser i kommuneloven kapittel 10 A.

Et lovfestet tilsyn vil gi fylkesmennene anledning til å måle og påpeke avvik samt kunne gi pålegg dersom dette ikke følges opp.

En lovfesting av kommunal beredskapsplikt forventes i seg selv å styrke oppfyllelsen av kommunenes arbeid på dette feltet. Justisdepartementet antar imidlertid at risikoen for manglende oppfyllelse av plikten likevel er til stede i ikke ubetydelig grad. Den årlige kommuneundersøkelsen utført av DSB viser at det er mangler ved kommunenes samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeid selv for de sektorene hvor dette er lovpålagt. Dette er forhold som tilsier at lovbestemmelser om kommunal beredskapsplikt ikke kan stå alene, men bør følges opp med tilsyn.

Justisdepartementet anser det derfor som nødvendig og hensiktsmessig med en tilsynshjemmel knyttet til bestemmelsene om kommunal beredskapsplikt.

Etter Justisdepartementets vurdering innehar fylkesmannsembetene kompetanse til å utføre tilsyn på dette feltet.

12.4.2.3 Særlig om tilsyn med kommunale tilfluktsrom

I høringsforslaget § 15 legges det opp til at kommunene kan pålegges å bygge, utstyre og innrede offentlige tilfluktsrom til bruk for sivilbefolkningen generelt i et geografisk område. Offentlige tilfluktsrom kan for eksempel være større fjellanlegg og rom bygget i tilknytning til idrettshaller mv. Kommunen står som eier av offentlige tilfluktsrom. Bestemmelsen er en videreføring av dagens regler.

Plikten til å bygge, utstyre og innrede offentlige tilfluktsrom er en del av kommunens samlede beredskap. I høringsforslaget legger departementet til grunn at de hensyn som begrunner tilsyn med kommunal beredskapsplikt, også gjør seg gjeldende for kommunenes oppfyllelse av plikter i forbindelse med tilfluktsrom.

I høringsforslaget ble det derfor foreslått å videreføre praksisen med tilsyn med kommunale tilfluktsrom. Det overlates til departementet å utpeke tilsynsmyndighet.

13 Nye vedtatte og planlagte tilsynsområder i særlover

13.1 Barne- og likestillingsdepartementet – lov om kommunale krisesentertilbud (krisesenterlova)

13.1.1 Om lovgrunnlaget

Lov om kommunale krisesentertilbud (krisesenterlova) ble vedtatt i juni 2009 og trer i kraft fra 1. januar 2010.

Loven gir kommunene et ansvar for å sørge for krisesentertilbud og samordning av tiltak overfor brukerne. Formålet er å sikre et godt og helhetlig krisesentertilbud til kvinner, menn og barn utsatt for vold eller trusler om vold i nære relasjoner, jf. loven § 1. Loven har virksomheten til dagens krisesentre som utgangspunkt.

Det følger av loven § 2 at kommunen skal ha ansvar for å sørge for et krisesentertilbud for kvinner, menn og barn utsatt for vold eller trusler om vold i nære relasjoner. Krisesentertilbudet skal gi brukerne støtte, veiledning, hjelp til å ta kontakt med andre deler av tjenesteapparatet. Krisesentertilbudet skal omfatte (a) et heldøgns krisesentertilbud eller et tilsvarende trygt botilbud, (b) et dagtilbud, (c) en døgnåpen krisetelefon og (d) oppfølging i reetableringsfasen. Botilbudet til kvinner og menn skal være fysisk adskilt. Krisesentertilbudet skal være et lavterskeltilbud, slik at personer utsatt for vold eller trusler om vold i nære relasjoner kan henvende seg direkte, uten timeavtale eller henvisning. Det skal være gratis.

Etter loven § 3 skal kommunen sørge for individuell tilrettelegging av tilbudet i størst mulig grad. Kommunen skal sørge for at barn blir ivaretatt på en god måte som er tilpasset deres særskilt behov, og skal sørge for at barn får oppfylt sine rettigheter etter annet regelverk. Kommunen skal også sørge for at brukere av dag- og botilbudet får tilgang til kvalifisert tolk dersom det er nødvendig for at de skal få et fullgodt tilbud. Kommunen skal videre sørge for rutiner for kvalitetssikring, bestilling og betaling av tolketjenester.

Videre inneholder loven en bestemmelse om at kommunen skal sørge for samordning av tiltak og tjenester mellom krisesentertilbudet og andre deler av tjenesteapparatet, slik at utsatte for vold i

nære relasjoner får helhetlig oppfølging, jf. loven § 4. Tilbud og tjenester etter krisesenterloven kan inngå som ledd i samordningen av individuell plan etter annen lovgivning, jf. loven § 4 annet ledd.

Kommunene gis frihet innenfor lovens rammer til hvordan de vil organisere tilbudet.

Det stilles krav til at kommunen skal etablere internkontroll for å sikre at de virksomheter og tjenester som utgjør krisesentertilbudet utfører oppgavene sine i samsvar med krav fastsatt i lov eller forskrift. Kommunen må kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller denne plikten, jf. § loven 8.

Loven stiller krav om politiattest, taushetsplikt og opplysningsplikt for medarbeidere ved krisesentertilbudet.

13.1.2 Risiko- og sårbarhetsanalyse

Innledning

Det eksisterer ingen samlet oversikt over antall personer utsatt for vold eller trusler om vold i nære relasjoner som har behov for et krisesentertilbud. De tall som foreligger er basert på omfangsundersøkelser, registrerte saker hos politi og i hjelpeapparatet, inkludert rapportering fra krisesentrene.

I mai 2005 presenterte Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR) den første landsdekkende omfangsundersøkelsen om vold i parforhold i Norge. Etter fylte 15 år har om lag 1 av 10 kvinner opplevd at partner har anvendt våpen, tatt kvelertak eller banket hode mot gulv eller gjenstand. Det samme gjelder om lag 1 av 40 menn.¹ I overkant av fem prosent av befolkningen hadde opplevd at ektefelle eller samboer minst én gang hadde anvendt fysisk makt i løpet av det siste året. En annen omfangsundersøkelse foretatt i 2007 blant 18- og 19-åringer i videregående skole, viser at ni prosent i løpet av oppveksten hadde opplevd partnervold mot mor, og fire prosent hadde opplevd partnervold mot far.²

Justisdepartementets voldsmåling viser at det i en tilfeldig valgt uke i 2008 ble registret 1 357 hen-

¹ Haaland, Clausen og Schei, red. (2005) Vold i parforhold – ulike perspektiver. Resultater fra den første landsdekkende undersøkelsen i Norge, NIBR-rapport 3/05, Norsk institutt for by- og regionsforskning.

vendelser til politiet og andre deler av hjelpeapparatet om vold i nære relasjoner. 274 barn under 18 år ble registrert med egne saker. I tillegg til barn registrert med egne saker, bodde 1 382 barn i hjem der en voksen var utsatt for vold eller andre former for fysiske og/eller psykiske overgrep.³ Tall fra Kripos viser at 82 kvinner og fem menn er drept av sin nåværende eller tidligere partner i perioden 1997 til 2008.

Ifølge Statistisk sentralbyrås rapportering fra krisesentrene for 2007 hadde krisesentrene i underkant av 13 800 registrerte krisetelefonhenvendelser. Om lag 1 800 kvinner overnattet på krisesentrene, og det ble til sammen registrert 2 230 opphold i løpet av året. Det totale antallet overnattingsdøgn var 62 500. I 2007 hadde 45 prosent av beboerne med seg barn, og for i overkant av 1 400 barn ble det registrert totalt 1 800 opphold. I overkant av 2 000 personer oppsøkte krisesentrene på dagtid og avla til sammen om lag 7 700 registrerte dagbesøk.

Dersom en sammenligner antall kvinner som er utsatt for vold i nære relasjoner med antall kvinner som bruker dagens krisesentre, er det mye som tyder på at et stort antall voldsutsatte kvinner ikke oppsøker krisesentrene. Forskning i Norge og internasjonalt viser at voldsutsatte kvinner med høyere utdanning, yrkesaktive kvinner, lesbiske og kvinner med nedsatt funksjonsevne i liten grad benytter seg av overnattingstilbudet ved krisesentrene.⁴ Dette kan ha sammenheng med krisesentrenes tilgjengelighet, kvalitet og innhold i forhold til disse potensielle brukergruppens behov. En annen sannsynlig årsak er at de har andre bo- og mestringsalternativer, og slik sett ikke har behov for å bo på et krisesenter

Krisesentrene er i hovedsak offentlig finansiert, men har fram til nå blitt opprettet og drevet på frivillig basis. Det er store forskjeller i krisesentrenes geografiske fordeling, økonomiske rammebetingelser, organisering og tilbudet det enkelte senter kan gi brukerne.

Det offentlige tilskuddet til krisesentrene har siden 1981, kun med mindre endringer, vært delt mellom stat og kommune, og i noen tilfeller fylkeskommuner. Statstilskuddet dekket opptil 50 prosent av driftsbudsjettet. I 2004 vedtok Stortinget at

det statlige tilskuddet skulle økes til 80 prosent fra 2005. Statstilskuddet er betinget av at vertskommunen, det vil si den kommunen krisesenteret er lokalisert i, godkjenner et budsjett som dokumenterer tilskudd tilsvarende 20 prosent av driftsutgiftene fra vertskommunen og eventuelt andre kommuner eller andre offentlige bidragsytere. Andre offentlige bidragsytere er i dag noen få fylkeskommuner og et par helseregioner.

Alle krisesentre har en vertskommune. De fleste sentrene har i tillegg flere omliggende kommuner som bidrar økonomisk til senteret. I 2007 bidro 406 av Norges 434 kommuner til krisesenterdrift. Antallet kommuner som bidrar har økt langsomt, men kontinuerlig, over tid. Beløpene de ulike kommunene bidrar med er imidlertid svært varierende. Vertskommunen bidrar så å si alltid med betydelig mer enn samarbeidspartnerne. Knappt halvparten av sentrene har kommunale garantier for finansiering i flere år framover.

Det er særlig hensynet til et mer likeverdig krisesentertilbud på landsbasis som er bakgrunnen for lovfesting av krisesentertilbudene. Det er viktig at krisesentertilbudet er organisert på samme nivå som andre tiltak og tjenester som voldsutsatte kan ha behov for. Videre er det av betydning at tilbudet har nærhet til brukerne, og at det er en lav terskel for å søke hjelp. Kommunen vil få ansvar for å utvikle krisesentertilbudet i tråd med lokale forhold og brukeres behov innenfor rammene av regelverket.

Sannsynlighet for at lovens krav ikke oppfylles

Krisesentertilbudet har til nå ikke vært en lovfestet kommuneplikt. Departementet kan derfor ikke vise til erfaringer på dette området. I vurderingen av sannsynligheten for at lovens krav ikke oppfylles, har Barne- og likestillingsdepartementet derfor tatt utgangspunkt i forskning og rapporter om kommunens virksomhet på området, samt i høringsuttalelser til forslag om lovfesting av krisesentertilbudet.

Undersøkelser viser at kommunene har ulik kompetanse og ressursbruk når det gjelder tiltak mot vold i nære relasjoner og krisesenterdrift. De fleste som oppsøker et krisesenter for første gang, har vært i kontakt med én eller flere kommunale hjelpetjenester tidligere, uten at volden har blitt tematisert eller fanget opp som problem. Mange kommunale hjelpeinstanser syntes å ha begrenset kompetanse om voldsproblematikk.⁵ Ifølge Amne-

² Mossige og Stefansen red (2007) Vold og overgrep mot barn og unge. En selvrapporteringsstudie blant avgangselever i videregående skole, NOVA rapport 20/07, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

³ http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/rapporter_planer/rapporter/2008/justisdepartementets-voldsmaling-2008.html?id=538945

⁴ NOU 2003:31 Retten til et liv uten vold, Justis- og politidepartementet.

⁵ Jonassen og Eidheim (2001), Den gode vilje, Mishandlede kvinners erfaringer med hjelpeapparatet, Norsk institutt for by- og regionalforskning.

stys rapport om norske kommuners arbeid mot vold mot kvinner mener 10 prosent av kommunene at kvinner i deres kommune ikke utsettes for vold. Amnesty konkluderer med at kommunene ikke har god nok kompetanse om omfanget av vold i nære relasjoner i egen kommune.

Samarbeidet med kriesentrene har for mange av de kommunene som ikke har vært vertskommuner hatt et lite forpliktende og tilfeldig preg. Kommunenes størrelse varierer mye og de har ulik kompetanse, økonomi og organisering. Kommunenes totale ressurser påvirker de tjenestene som kommunene er pålagt å tilby etter kriesenterloven. De minste kommunene er mer sårbare enn større kommuner. Den enkelte kommune har ansvaret for å sørge for et kriesentertilbud, men står fritt til å inngå interkommunalt samarbeid og samarbeid med kriesentre eller andre private tjenestetilbydere om gjennomføringen av kriesenterloven.

På bakgrunn av eksisterende kunnskap om kommuners tiltak mot vold i nære relasjoner samt kommunens oppfyllelse av kommuneplikter på sammenlignbare områder, mener Barne- og likestillingsdepartementet at det er en viss sannsynlighet for at noen kommuner ikke vil oppfylle de pliktene som kommunen vil bli pålagt etter lov om kommunale kriesentertilbud.

Konsekvenser av at lovens krav ikke oppfylles

Kriesentertilbudet skal være et tilbud til kvinner, menn og barn i krise. Eventuelle avvik fra myndighetskrav kan innebære brudd på viktige rettssikkerhetsgarantier, samt ha konsekvenser for liv og helse både på kort og lang sikt. Manglende lovoppfyllelse kan først og fremst få konsekvenser i form av ytterligere vold og overgrep. Voldsutsatte er en særlig sårbar gruppe, og ikke alle kan forventes å kunne ivareta egne interesser i forhold til myndighetene. Over halvparten av brukerne er kvinner med etnisk minoritetsbakgrunn og mange brukere er barn i følge med mor. Mange brukere har behov for sammensatte tjenester, som de selv ikke kjenner til, eller som de ikke har kapasitet til å finne ut av. Manglende lovoppfyllelse knyttet til det kvalitetsmessige i kriesentertilbudet og manglende samordning av tjenester til brukerne, vil særlig utfordre rettssikkerheten.

Manglende lovoppfyllelse kan videre være et brudd på Norges internasjonale forpliktelser som er inkorporert i menneskerettsloven, samt etter FNs kvinnekonvensjon, FNs menneskerett-

delprotokoll og Europarådets konvensjon mot menneskehandel.

Ut over de direkte og akutte skadene, viser forskning at vold i nære relasjoner ofte medfører langsiktige skadevirkninger. De langsiktige skadevirkningene kan føre til nedsatt arbeidsevne, sosial tilbaketrekning og mer vold. Det antas at konsekvensen av det å ikke få rett hjelp til rett tid, vil være at flere får fysiske og psykiske skader som følge av vold og trusler om vold, flere vil ha behov for psykisk helsevern, flere vil kunne få rusproblemer og flere voldsutøvere vil kunne havne i kriminalstatistikken. Dette kan bety større utgifter til helsehjelp, sosialhjelp, trygdeytelser, samt større utgifter til politi- og rettsapparatet. Et trygt og godt tilbud vil på sin side bidra til færre helse- og sosialskader, som igjen vil ha en positiv effekt på samfunnsøkonomien.

13.1.2.1 Om andre kontroll- og påvirkningsmekanismer

Innbyggernes klagemuligheter

Det skal ikke fattes enkeltvedtak for tildeling av ytelser og tjenester med hjemmel i loven. Denne formaliserte kontrolladgangen gjelder ikke for kriesentertilbudet.

Brukermedvirkning

Loven gir kommunen en plikt til å sørge for et individuelt tilpasset tilbud i størst mulig grad. Det er aktuelt med brukerundersøkelser, men dette vil ikke være en forpliktelse for kommunen.

Veiledning og dialog

Barne- og likestillingsdepartementet vil sørge for at kommunene får støtte, veiledning og oppfølging i arbeidet med å gjennomføre kriesenterloven.

Godkjenningsordninger

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet har hittil hatt ansvar for å godkjenne nye kriesentre. Dette vil nå bli et kommunalt ansvar.

Rapportering

I dag rapporterer kriesentrene gjennom årsrapporter og til Sentio research. Når kommunene overtar ansvaret, vil styringsdata også inngå i KOSTRA-rapporteringen.

Domstolskontroll

De vanlige regler om domstolskontroll gjelder, så langt det er aktuelt. Bruk av domstolskontroll forutsetter at den enkelte har kjennskap til systemet, egne rettigheter, samt initiativ og økonomi til å gjennomføre saken.

Lovlighetskontroll

Fylkesmannen har per i dag ingen formell rolle vis-à-vis krisesentrene. Avgjørelser av kommunalt organ kan imidlertid bringes inn for fylkesmannen for begrenset kontroll av avgjørelsens lovlighet, i samsvar med ordinære regler i kommuneloven § 59.

Statlige og kommunale ombudsordninger

Sivilombudsmannen, Likestillings- og diskrimineringsombudet og Barneombudet vil kunne ha indirekte betydning, gjennom behandling av enkelt-henvendelser og pådriverarbeid. Pasientombudene har ikke oppgaver på dette området, fordi krisesentertilbudene ikke tilbyr helsetjenester. I kommuner med egne kommunale ombud vil det være opp til den enkelte kommune å bestemme om krisesentertilbudene skal omfattes av ombudenes mandat. Ombudsordningene forutsetter at brukerne tar kontakt, og forutsetter kjennskap til systemet.

Media

Media har tidvis vist stor interesse ved brudd på sikkerheten og andre lovbrudd.

Kommunal egenkontroll

Loven inneholder krav om at kommunen skal føre internkontroll for å sikre at de virksomheter og tjenester som utgjør krisesentertilbudet utfører oppgavene sine i samsvar med krav fastsatt i lov eller forskrift. Forslaget samsvaret med internkontrollplikten i den kommunale barnevern-, helse- og sosialtjenesten.

Kommunene vil kunne kontrollere og påvirke krisesentertilbudene innenfor rammene av kommunestyrets ansvar og ordinære virksomhet.

Samlet vurdering

Selv om det finnes flere aktuelle kontrollmekanismer, er det begrenset hvilken rekkevidde og betydning hver av disse vil kunne ha. Ingen av de oven-

for beskrevne kontrollmekanismene har til formål å foreta en systematisk og helhetlig kontroll av virksomheten.

13.1.2.2 Om nytten av statlig tilsyn

I og med at drift av krisesentre ikke har vært en lovpålagt oppgave for kommunene, har det heller ikke vært ført tilsyn med krisesentrenes drift. Departementet har vurdert det slik at det er behov for å innføre statlig tilsyn når kommunen blir pålagt å sørge for et krisesentertilbud. Følgende hensyn er særlig blitt trukket fram som generell begrunnelse for statlige tilsyn:

- Å ivareta enkeltmenneskers rettssikkerhet
- Likhet eller likeverd i tjenestetilbudet
- Kostnadseffektiv ressursbruk til tilsyn, fordi embetet vil ha erfaringer å bygge på fra tilsyn med andre kommunale tjenesteområder
- Kontroll med at offentlige midler brukes på en forsvarlig og effektiv måte
- Samfunnssikkerhet

Barne- og likestillingsdepartementet har vurdert det slik at statlig tilsyn er et nødvendig og egnet virkemiddel for å sikre at krisesenterloven etterleves. Det kan etter departements syn få alvorlige konsekvenser for den enkeltes rettsikkerhet, liv og helse om ikke loven følges av kommunene. Andre kontroll- og påvirkningsmekanismer ansees ikke for å være tilstrekkelige for å sikre at kommunen oppfylder sin lovpålagte plikt. Gjennomgangen viser at den enkeltes rettsikkerhet på dette området ikke vil kunne ivaretas fullt ut gjennom klageordninger, offentlige ombud eller andre rapporterings- og kontrollmekanismer. Et statlig tilsyn vil kunne bidra til at praksis og lovanvendelse er i tråd med regelverket, samt en mer helhetlig kontroll av kommunens virksomhet etter krisesenterloven.

Krisesenterloven innebærer statlig tilsyn med kommunens plikt til å sørge for et krisesentertilbud, individuell tilrettelegging av tilbudet, samordning av tiltak ovenfor brukerne og at kommunene fører internkontroll.

Loven innebærer videre at ansvaret for statlig tilsyn legges til fylkesmannen. Fylkesmannen har i dag hjemmel for å føre tilsyn med kommunens virksomhet etter sosialtjenesteloven om midlertidig bolig⁶ og barneverntjenesten⁷ mv. Fylkesmannen fører også tilsyn med virksomheten ved fami-

⁶ Lov av 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester (sosialtjenesteloven) §§ 2-6 og 4-5.

⁷ Lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) § 2-3, 4. ledd, jf. § 6-9.

lievernkantorene i fylket.⁸ Dette taler for at det er fylkesmannen som gis tilsynsansvaret også for kommunens krisetilbud. Da vil tilsynet kunne bli utført av en instans som allerede har god kompetanse på tilsynsmetodikk og erfaring fra tilliggende fagområder.

Når det gjelder kostnader ved å innføre tilsyn, antas det i snitt å kreve rundt et kvart årsverk ved hvert fylkesmannsembete, samt ett årsverk i departementet, totalt 5,75 årsverk. Anslagene gir grunnlag for å anta at statlig tilsyn vil koste om lag 2,9 millioner kroner.

13.1.2.3 Departementets konklusjon

Gjennomgangen viser at det er sannsynlig at kommunene ikke oppfyller alle sine lovpålagte plikter på dette området, og at dette eventuelt vil kunne få alvorlige konsekvenser for den enkeltes rettssikkerhet, liv og helse og/eller negative samfunnsøkonomiske konsekvenser.

Det synes ikke som at den enkeltes rettssikkerhet på dette området vil ivaretas i tilstrekkelig grad gjennom klageordninger, offentlige ombud eller andre kontrollmekanismer. Videre må det antas at kostnadene ved å innføre tilsyn vil være små, sammenlignet med gevinsten. På denne bakgrunn har Barne- og likestillingsdepartementet konkludert med at det skal være lovhjemlet tilsyn med kommunepliktene etter krisesenterloven.

13.1.3 Reaksjoner

Tilsynsbestemmelsen i krisesenterloven inneholder en henvisning til kommunelovens kapittel 10 A. Dette innebærer at kommunelovens bestemmelser om reaksjoner vil gjelde for fylkesmannens tilsyn på dette lovområdet, jf. kommuneloven § 60 d.

13.1.4 Ny lov

§ 9 Statleg tilsyn

«Fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunen oppfyller pliktene pålagde etter §§ 2, 3, 4 og 8.

Reglane i kommuneloven kapittel 10 A gjeld for den tilsynsverksemda som er nemnd i første ledd.»

13.2 Arbeids- og inkluderingsdepartementet – forslag til lov om introduksjonsprogram og norskopplæring

Innledning

Arbeids- og inkluderingsdepartementet tar sikte på å fremme et lovforslag for Stortinget våren 2010 om å innføre statlig tilsyn med kommunens forvaltning av tjenester etter lov 4. juli 2003 nr. 80 om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). Forslaget omfatter også en plikt for kommunen til å føre internkontroll med de samme forvaltningsområdene som vil bli underlagt statlig tilsyn.

13.2.1 Om lovgrunnlaget

Introduksjonsloven kapittel 2 og 3 regulerer henholdsvis rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram, og introduksjonsstønad. Lovens kapittel 4 regulerer ordningen med rett og/eller plikt til å delta på 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Formålet med loven er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og bidra til deres økonomiske selvstendighet.

Kommunen skal behandle søknader og fatte vedtak etter bestemmelsene i introduksjonsloven i tråd med saksbehandlingsreglene som følger av introduksjonsloven og lov 10. februar 1967 om behandlingssmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

Introduksjonslovens bestemmelser om introduksjonsordningen fastsetter at kommunen har plikt til å sørge for introduksjonsprogram og -stønad for nyankomne innvandrere som omfattes av lovens personkrets, jf. loven § 2. Loven § 3 tredje ledd åpner for at kommunen kan gi tilbud om introduksjonsprogram- og stønad til andre som ikke har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram. I disse tilfellene er det opp til kommunens skjønn hvorvidt de skal gi et tilbud eller ikke. Kommunens plikt til å sørge for introduksjonsprogram innebærer at det skal gis et tilbud om deltakelse på introduksjonsprogram senest innen tre måneder etter bosetting, eller etter at krav om deltakelse blir framsatt. Videre skal tilbudet være helårig og på fulltid. Kommunene skal i samråd med den enkelte deltaker utarbeide en individuell plan for deltakelse i introduksjonsprogrammet basert på den enkeltes forutsetninger og bakgrunn. På bakgrunn av kartlegging av den enkelte fatter kommunen et enkeltvedtak om deltakelse i introduksjons-

⁸ Lov av 19. juni 1997 nr. 62 om lov om familievernkantorer (familievernkantorloven).

program. Det er et krav etter introduksjonsloven at introduksjonsprogrammet minst skal inneholde norskopplæring, samfunnskunnskap og forberedende tiltak til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet. Alle som deltar i introduksjonsprogram har krav på introduksjonsstønad. I tillegg til å sørge for gjennomføring av programmet, skal kommunen også vurdere stans av programmet, herunder stans av introduksjonsstønad. Ved gjennomført eller avbrutt introduksjonsprogram skal kommunen utstede et deltakerbevis. Det følger videre av forskrift 18. juli 2003 nr. 973 om fravær og permisjon ved nyankomne innvandreres deltakelse i introduksjonsordning at kommunen skal behandle søknader og fatte vedtak om fravær og permisjon.

Lovens bestemmelser om opplæring i norsk og samfunnskunnskap pålegger kommunen en plikt til å gi 250 timer norskopplæring og 50 timer samfunnskunnskap til nyankomne innvandrere som omfattes av personkretsen for norskopplæring, slik den er definert i lovens § 17. Personkretsen for norskopplæring er videre enn personkretsen for introduksjonsprogram. Alle som omfattes av rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram, omfattes også av ordningen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Kommunen har plikt å tilby norskopplæring innen tre måneder etter at krav eller søknad om deltakelse er blitt framsatt. Opplæringen skal være i tråd med de krav som følger av forskrift 16. september 2005 nr. 1055 om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Kommunen skal tilby samfunnskunnskap på et språk deltakerne forstår, og opplæringen skal gjennomføres i løpet av de første tre årene fra det tidspunktet rett eller plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap inntreer. Rett og plikt til deltakelse inntreer ved innvilgelse av førstegangs tillatelse etter utlendingsloven eller fra ankomst til riket for utlending som har fått slik tillatelse før innreise. Kommunene har videre plikt til å sørge for et tilbud om ytterligere gratis opplæring i norsk, for personer med rett til opplæring som har behov for dette, innenfor en ramme på 2 700 timer. Kommunens plikt til å tilby ytterligere opplæring gjelder i fem år fra det tidspunktet rett eller plikt til deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap inntreer. Kommunen har også plikt til å utarbeide en individuell plan for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap i samråd med den enkelte deltaker. På bakgrunn av kartlegging skal kommunen fatte enkeltvedtak om deltakelse i norsk og samfunnskunnskap og sørge for gjennomføring av opplæringen. Kommunen har ansvaret for å vurdere stans i opplæringen. Ved gjennomført eller avbrutt opplæring skal kommunen utstede et deltakerbevis. For-

skrift 20. april 2005 nr. 341 om opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere fastsetter at kommunen har plikt til å behandle søknader og fatte enkeltvedtak når det gjelder fravær og permisjon.

Introduksjonsloven § 23 pålegger videre kommunen plikt til å avgi opplysninger som er nødvendig for gjennomføring, oppfølging og evaluering av ordningene i loven. Forskrift 20. april 2005 nr. 342 om et nasjonalt personregister for introduksjonsordning og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere (Nasjonalt introduksjonsregister (NIR)) regulerer kommunens plikt til å registrere en rekke opplysninger om deltakelsen i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

13.2.2 Risiko- og sårbarhetsanalyse

Innledning

Per 1. oktober 2008 var det registrert nærmere 26 000 personer i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Det var ca. 14 000 kvinner og ca. 8 000 menn som deltok. Per 31. desember 2008 var det registrert 6 529 deltakere i introduksjonsprogrammet. Til sammenligning var det registrert ca. 4 700 deltakere per 31. desember 2007.

På bakgrunn av bosettingstall for 2009 anslår departementet at det fortsatt vil være en økning i antall deltakere som har rett og plikt til introduksjonsprogram. Prognoser på målgruppen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap viser at flere vil komme inn under ordningen i 2009 og 2010.

Introduksjonsloven har preg av å være en rammelov, men reglene er utformet som rettighetsbestemmelser. På enkelte punkter fastsetter loven at kommunen har adgang til å benytte skjønn. Introduksjonsloven gir kommunen frihet til å utforme tjenesten så lenge den oppfyller lovens minstekrav. Arbeids- og inkluderingsdepartementet bevilger i dag tilskudd til kommunen i form av integreringstilskudd og tilskudd til norskopplæring for å motivere og tilrettelegge for at kommunene kan oppfylle sine lovpålagte plikter. Kommunene prioriterer forskjellig og har forskjellig kompetanse, ressursbruk og organisering. Kommunens faglige kompetanse og økonomiske midler som de har til rådighet påvirker de tjenestene kommunene er pålagt å tilby etter introduksjonsloven. De minste kommunene blir mer sårbare sammenlignet med større kommuner, når det gjelder faglig miljø og kompetanseutvikling og i forhold til hvilke tjenester de kan tilby. Den enkelte kommune har ansvaret for ordningene i introduksjonsloven, men står fritt til å inngå samarbeid med andre kommuner,

eller samarbeide med private tilbydere om gjennomføringen av ordningene i introduksjonsloven.

NIR er et register som inneholder opplysninger som er nødvendig for gjennomføring, oppfølging og evaluering av ordningene i loven. Registeret skal også gi kunnskap om den nasjonale måloppnåelsen, men dette forutsetter at kommunen oppfylder sin plikt til å registrere opplysninger i registeret. De ulike kommunenes registreringer i NIR avhenger av hvilke databehandlingssystemer de har for behandlingen av opplysninger etter introduksjonsloven og om disse er tilpasset NIR. Det er derfor en viss risiko for feilregistreringer eller for at kommunen unnlater å registrere nødvendige opplysningene.

Sannsynlighet for at lovens krav ikke oppfylles

Introduksjonsordningen ble innført som en obligatorisk ordning for alle kommuner i 2004, og ny ordning for opplæring i norsk og samfunnskunnskap ble innført i 2005. Ordningene som reguleres i introduksjonsloven har vært virksomme i relativt kort tid, og departementet har foreløpig begrenset med jevnlig dokumentasjon på hvordan kommunene oppfylder sine plikter etter introduksjonsloven.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har tallmateriale fra rapportering gjennom kommunene i KOSTRA, offisiell statistikk og NIR. Statistisk sentralbyrå (SSB) har utviklet grunnlaget for en årlig monitor for introduksjonsprogrammet. SSB har også fått i oppdrag å utvikle en monitor for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det har imidlertid ikke vært mulig på grunn av mangelfull registrering av data. I tillegg mottar departementet rapporter fra IMDi, årsrapportene fra fylkesmenene og kunnskap om ordningene som reguleres av introduksjonslov gjennom forskning og utviklingsprosjekter. Høsten 2007 mottok departementet resultatene fra evalueringen av introduksjonsprogrammet, som ble gjennomført av Fafo og Institutt for samfunnsforskning (ISF). Departementet mottok samtidig resultatene fra evalueringen av opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, som ble gjennomført av Rambøll Management.

Departementet har ikke vurdert sannsynligheten for manglende lovoppfyllelse i forhold til hver enkelt lovbestemmelse som pålegger kommunen plikter. Vi har vurdert noen av de mest sentrale bestemmelsene i loven når det gjelder kommunens plikter.

Kommunen har plikt til å sørge for et individuelt tilpasset introduksjonsprogram. Dette innebæ-

rer at kommunen skal utarbeide en individuell plan i samråd med den enkelte deltaker, basert på vedkommendes opplæringsbehov. I evalueringsrapporten fra Fafo og ISF konkluderes det med at kvaliteten på de tjenester som tilbys i medhold av loven varierer fra kommune til kommune, og at ikke alle kommuner oppfylder de minstekrav som loven oppstiller. Et eksempel på dette er at en rekke kommuner ikke oppfylder lovens krav om å tilpasse introduksjonsprogrammet til den enkelte deltakers behov og forutsetninger. I en rekke kommuner er det en utfordring å sikre en tiltaksvifte som er bred nok til å gi muligheter til reell individuell tilpasning. Andre klarer ikke å tilby fulltidsprogram, slik loven krever. Noen kommuner har også problemer med å tilby program innen tre måneder.

Kommunen har også plikt til å sørge for individuelt tilpasset opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Dette innebærer at kommunen skal utarbeide en individuell plan for deltakerne basert på deltakerne opplæringsbehov. Når det gjelder opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere, viser funnene i rapporten fra Rambøll Management at noen kommuner ikke oppfylder kravet om individuell tilpasning av norskopplæringen. En del mindre kommuner (15 prosent) oppfylder heller ikke kravet om at opplæring i samfunnskunnskap (50 timer) skal gis på et språk deltakeren forstår, og i en tidlig fase i norskopplæringen.

Kommunen har også en plikt til å gi opplæring i norsk utover 300 timer. Resultatene fra Rambøll Managements evaluering viser at bare 85 prosent av alle kommunene tilbyr opplæring utover 300 timer. Funnene fra evaluering viser at av de kommunene som ikke tilbyr slik opplæring, er det overvekt av de minste kommunene. Det er ikke avklart om eller i hvilket omfang kommunene som ikke tilbyr opplæring har krevd at deltakeren skal gjennomføre en test for å fastslå om det er behov for opplæring utover 300 timer, slik de har hjemmel til å gjøre i introduksjonsloven § 18. Et funn i evaluering viser at den vanlige vurderingen i kommunene er at deltakere med svært god progresjon vil trenge mellom 850 og 1000 timer. Det er derfor grunn til å tro at enkelte kommuner ikke oppfylder sin plikt når de ikke tilbyr opplæring utover 300 timer.

Departementet mener derfor at det er moderat til stor sannsynlighet for at mange kommuner ikke oppfylder sentrale kommuneplikter i introduksjonsloven.

Konsekvenser av at lovens krav ikke oppfylles Rettsikkerhetsgarantier

Med rettsikkerhetsgarantier menes her den sikkerhet den enkelte bruker har gjennom bestemmelser i loven som fastsetter hvordan sakene skal behandles og hva den enkelte har krav på. Konsekvensen av at lovens krav ikke oppfylles kan være at deltakere ikke får et introduksjonsprogram tilpasset egne behov, norskopplæring tilpasset eget nivå, et tilbud om opplæring i samfunnskunnskap, eller ytterligere gratis norskopplæring utover 300 timer, slik de har krav på etter loven. Dette påvirker deltakernes muligheter til å komme til arbeid eller utdanning, noe som har en økonomisk konsekvens for den enkelte. Målgruppen for introduksjonsloven er nyankomne innvandrere. Det forhold at de ikke kjenner det norske samfunnet eller behersker det norske språket gjør dem til en særlig utsatt gruppe, med begrensede muligheter til å ivareta egne interesser. Det er derfor særlig viktig at de rettsikkerhetsgarantier som loven fastsetter følges opp.

Samfunnsøkonomiske konsekvenser

Når overgangen til arbeid og utdanning går saktere enn forutsatt fordi kommunene ikke oppfyller sine kommunale plikter, har dette samfunnsøkonomiske konsekvenser ved at det tar lengre tid før nyankomne blir økonomisk selvstendige. Dette kan bety ytterligere utgifter i form av kvalifiseringstiltak og økonomisk sosialhjelp. Tall fra SSB viser at 65 prosent av samtlige deltakere som gikk av introduksjonsordningen i 2006 var sysselsatt eller under utdanning i november 2007.

13.2.2.1 Om andre formelle og reelle kontroll- og påvirkningsmekanismer på området

Følgende kontroll- og påvirkningsmekanismer påvirker lovområdet:

- *Instruks gjennom lov, forskrift og rundskriv.* Departementet kan påvirke kommunens praksis gjennom lovtolkningsuttalelse, samt gjennom å endre lov og forskrifter.
- *Klagebehandling.* Alle vedtak truffet i medhold av introduksjonsloven kan påklages til fylkesmannen, jf. introduksjonsloven § 22. Fylkesmannen kan prøve alle sider av vedtaket. Når det gjelder prøvingen av det frie skjønn, kan fylkesmannen likevel bare endre vedtaket når skjønnet er åpenbart urimelig.
- *Lovfestet brukermedvirkning.* Introduksjonsloven §§ 6 og 19 fastsetter krav om individuelt til-

passet introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap, som innebærer at en individuell plan skal utarbeides i samråd med den enkelte deltaker.

- *Veiledning og dialog.* Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) skal følge opp og støtter opp om kommunenes arbeid med introduksjonsprogrammet. IMDi har også ansvaret for å utvikle kvaliteten på opplæring i norsk og samfunnskunnskap i samarbeid med Vox.
- *Nasjonalt introduksjonsregister (NIR).* NIR er hjemlet i introduksjonsloven § 23 tredje ledd. Rapportering gjennom NIR inneholder registreringer om deltagelse i introduksjonsordningen og deltagelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personer som har fått innvilget oppholds- eller arbeidstillatelse etter 1. september 2005.
- *Kommune til stat rapportering (KOSTRA).* Kommunenes rapportering til SSB via KOSTRA omfatter bare personer som har fått innvilget introduksjonsprogram etter introduksjonsloven etter at introduksjonsloven trådte i kraft, det vil si 1. september 2003.
- *Integreringstilskudd.* Alle kommuner som bosetter flyktninger får integreringstilskudd. Beregningsutvalget kartlegger de utgiftene kommunene har til bosetting og integrering av flyktninger og kontrollerer at det samlet sett er et rimelig samsvar mellom forbruk og nivå på tilskudd i kommunesektoren.
- *Tilskudd til opplæring norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.* Beregningsutvalget kartlegger utgiftene og kontrollerer at det samlet sett er et rimelig samsvar mellom forbruk og nivå på tilskudd i kommunesektoren.
- *Demokratisk kontroll,* jf. kommuneloven § 76.
- *Lovlighetskontroll,* jf. kommuneloven § 59.
- *Internkontroll.* Kommuneloven § 23 nr. 2 pålegger kommunen å føre tilsyn og kontroll med virksomheten.
- *Kontrollutvalg.* Alle kommuner har et eget kontrollutvalg som skal føre kontroll og tilsyn på kommunestyrets vegne.
- *Sivilombudsmannordningen.* Gjelder på dette forvaltningsområdet.
- *Domstolskontroll,* jf. tvisteloven kapittel 36.
- *Media.*
- *Forskning.*

Lovfesting av individuelle rettigheter gjennom introduksjonsloven utgjør i utgangspunktet et sterkt statlig styringsmiddel. Klageinstituttet bidrar i utgangspunktet til en viss kontroll, men er

begrenset til å avdekke feil begått i enkeltsaker, og det forutsetter at disse blir påklaget. Årsrapportene fra fylkesmennene for 2007 viser at det kom inn 34 klager. Det vil si at i 2007 ble ca. 1 av 1 000 vedtak etter introduksjonsloven påklaget. Tallene fra fylkesmennenes årsrapporter for 2008 viser at det totale antall klagesaker var 41. Det er relativt lave tall som muligens kan forklares ut i fra at målgruppen i utgangspunktet ikke behersker norsk og ikke har kjennskap til egne rettigheter etter introduksjonsloven. Dette viser at klageinstituttet ikke bidrar til å avdekke systematiske feil i kommunens forvaltning av loven.

Bruk av ombudsordningen og domstolskontrollen forutsetter at den enkelte nyankomne innvandrer tar et initiativ. Dette forutsetter igjen at den enkelte bruker har kjennskap til systemet og til sine rettigheter. Domstolskontrollen forutsetter i tillegg at brukeren har økonomi og tid til å gjennomføre saken. Antall klagesaker etter introduksjonsloven viser at disse ordningene ikke er særlig relevante for å føre en systematisk kontroll av dette lovområdet.

Når det gjelder de kommunale kontrollmekanismene har Arbeids- og inkluderingsdepartementet for begrenset kunnskap om ordningene til å kunne vurdere hvordan disse fungerer.

Øvrige statlige kontrollmekanismer er svært generelle og er lite egnet i forhold til å avdekke systematiske feil i kommunens forvaltning av ordningene i introduksjonsloven. Ovenfor nevnte kontrollordninger ivaretar i begrenset grad en helhetlig kontroll av kommunens virksomhet etter introduksjonsloven.

13.2.2.2 Om nytten av statlig tilsyn

Departementet foreslår å innføre et statlig tilsyn med kommunenes virksomhet etter introduksjonsloven. Dette innebærer statlig tilsyn med kommunenes tildeling av introduksjonsprogram og -stønad, og opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Departementet foreslår videre å pålegge kommunen en plikt til internkontroll på de samme forvaltningsområdene som det skal føres tilsyn med etter introduksjonsloven.

Forslaget innebærer videre at fylkesmannen vil føre systemtilsyn med kommunenes virksomhet på forvaltningsområdet. Formålet er å kontrollere at kommunenes styringssystem sikrer etterlevelse av kravene i introduksjonsloven eller gitt i medhold av loven. Forslaget om en plikt for kommunen til å føre internkontroll innebærer en plikt til å etablere et overordnet styringssystem som sikrer at det ytes faglig forsvarlige tjenester etter introduk-

sjonsloven, i tråd med kommunens plikter etter samme lov.

Fylkesmannen vil være tilsynsmyndighet. Som klageinstans etter samme regelverk har fylkesmannen en del kunnskap om hvordan kommunene oppfyller sine plikter etter introduksjonsloven. Fylkesmannen får dessuten henvendelser fra enkeltpersoner, informasjon gjennom kommunebudsjett og økonomi og informasjon fra dialog med kommunene og med IMDi. Denne kunnskapen vil fylkesmannen benytte ved forberedelsen av tilsyn, ved utvelgelsen av aktuelle tilsynsobjekt og tilsynstema. Formålet vil være å føre tilsyn på områder hvor det er stort forbedringspotensial. Tilsynsmyndigheten vil kontrollere gjennom intervjuer i ansvarslinjen og ved å foreta dokumentgjennomgang, om kommunen i tilstrekkelig grad sikrer at saksbehandlingen skjer i henhold til krav fastsatt i lov og forskrift. Framgangsmåten er basert på dialog mellom kommunen og tilsynsmyndigheten ved kartleggingen av praksis på de områdene som undersøkes (hvordan er den faktiske situasjonen på forvaltningsområdet i denne kommunen?). Tilsynsmyndigheten vurderer deretter om kommunens praksis oppfyller gjeldende myndighetskrav. Tilsynspraksis fra andre forvaltningsområder, som for eksempel sosial- og helsetjenestene, viser at kommunene korrigerer de avvik som blir funnet, og at tilsyn således virker effektivt med hensyn til å forbedre tjenestene. Det er sjelden at tilsynsmyndigheten benytter sin rettslige kompetanse til å gi pålegg til kommunen om retting.

Et statlig tilsyn vil kunne bidra til at praksis og lovanvendelse er i tråd med regelverket i langt større grad enn det dagens kontroll- og påvirkningsmekanismer kan. Videre vil et statlig tilsyn bidra til at kommunen får et økt fokus på egen virksomhet i forhold til oppfyllelse av pliktene etter introduksjonsloven. Dette vil bidra til en mer helhetlig kontroll av kommunens virksomhet etter introduksjonsloven.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet anslår at det vil være behov for 85 årlige tilsyn og systemrevisjoner med tjenester gitt etter introduksjonsloven på landsbasis. Samlet beregnes denne utvidelsen av embetenes tilsynsoppgaver å medføre en økt ressursbruk i fylkesmannsembetene på ca. 2,5 millioner kroner på årsbasis.

Innføring av en plikt til internkontroll på dette forvaltningsområdet, og hjemmel for en nærmere regulering av internkontrollplikten i en forskrift, vil etter departementets mening styrke kommunens egenkontroll med fagområdet og tilrettelegge for et effektivt systemtilsyn. Departementet legger til grunn at kommunenes erfaringer med etable-

ring av internkontroll på tilgrensede forvaltningsområder vil ha overføringsverdi når det innføres en plikt til internkontroll for ordningene etter introduksjonsloven. Merutgiftene til kommunenes etablering av internkontroll på dette forvaltningsområdet vurderes derfor ikke å kreve økte overføringer til kommunene.

Samlet sett vil et statlig tilsyn kunne redusere sannsynligheten for lovbrudd og brudd på rettssikkerhetsgarantier, og redusere negative samfunnsøkonomiske konsekvenser. Kostnaden ved å innføre et statlig tilsyn vurderes derfor som relativt liten sett i forhold til hvilke nytte det vil ha for feltet, både for samfunnet og for den enkelte.

13.2.2.3 Arbeids- og inkluderingsdepartementets konklusjon

Den kunnskap vi har om kommunene viser at det er moderat til stor sannsynlighet for at mange kommuner ikke oppfyller sentrale kommuneplikter i introduksjonsloven. Dette kan skyldes en rekke ulike forhold, herunder den enkelte kommunens prioritering, størrelse på kommunen og om kommunen har tilstrekkelig faglig kompetanse og ressurser.

Kommunens lovbrudd har både konsekvenser for den enkelte og for samfunnet. Den enkelte deltaker kan gå glipp av rettigheter knyttet til kvalifisering til arbeid eller utdanning og i noen tilfeller vil det påvirke den enkeltes mulighet til å bli økonomisk selvstendig. Samfunnet ved kommune eller stat kan påføres ekstrautgifter fordi deltakerne ikke klarer å bli økonomisk selvstendige uten ytterligere bistand i form av kvalifisering eller økonomisk støtte. Konsekvensene av kommunens lovbrudd er både rettssikkerhetsmessige og samfunnsøkonomiske. Et statlig tilsyn vil bidra til en mer helhetlig kontroll av lovområdet og ha en preventiv effekt i forhold til framtidige kommunale lovbrudd. Dette vil kunne bidra til å redusere sannsynligheten for og konsekvensene av slike lovbrudd og at nytten ved et statlig tilsyn vil være større enn kostnaden ved å innføre tilsynet.

Departementets vurdering er at eksisterende kontrollmekanismer i liten grad gir en systematisk kontroll og avdekker kommunale lovbrudd i forhold til introduksjonsloven. På denne bakgrunn finner departementet at det er nødvendig med et statlig tilsyn for å redusere risikoen for kommunale lovbrudd.

13.2.3 Reaksjoner

Tilsynsbestemmelsen i introduksjonsloven vil inneholde en henvisning til kommunelovens kapittel 10 A. Dette innebærer at kommunelovens bestemmelser om reaksjoner vil gjelde for fylkesmannens tilsyn på dette lovområdet. Dersom tilsynsmyndigheten avdekker brudd på lov eller forskrift, vil det framkomme i organets tilsynsrapport som avvik og gjennom melding om avvik. Meldingen vil være å anse som en reaksjon. Dersom kommunen ikke korrigerer avviket innenfor en rimelig frist, vil tilsynsmyndigheten kunne gi en reaksjon i form av et pålegg om å rette forholdet, jf. kommuneloven § 60 d.

13.2.4 Lovforslag våren 2010

Forslag til hjemmel for statlig tilsyn:

«Ny § 23 Fylkesmannens tilsynsvirksomhet
Fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunen oppfyller sine plikter etter kapitlene 2 til 4 og § 24 tredje og fjerde ledd.
Reglene i kommuneloven kapittel 10 A gjelder for tilsyn etter første ledd.
Departementet kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om tilsynet.»

Merknader til ny § 23:

Første ledd fastsetter at fylkesmannen har kompetanse til å føre tilsyn med kommunens forvaltning av introduksjonsprogram og -stønad, opplæring i norskopplæring og samfunnskunnskap og Nasjonalt introduksjonsregister (NIR). Fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunens oppfyllelse av plikter etter kapitlene 2 til 4 og § 24 tredje og fjerde ledd. Bestemmelser i lov og forskrift som gir individuelle rettigheter eller stiller krav til innholdet i tjenester, innebærer alle plikter for kommunen. Tilsyn forstås her som lovlighetstilsyn, og innebærer at fylkesmannen skal påse at kommunen følger de bestemmelser i lov og forskrifter som regulerer tildeling av tjenester etter kapitlene 2 til 4 og § 24 tredje og fjerde ledd. Det inngår som en del av tilsynet at fylkesmannen skal kunne kontrollere at kommunen følger saksbehandlingsreglene ved tildeling av de nevnte tjenestene, enten disse følger av introduksjonsloven kapittel 5 eller forvaltningsloven.

Annet ledd fastsetter at tilsynet skal skje i samsvar med bestemmelsene i kommuneloven kapittel 10 A. Henvisningen til kommuneloven innebærer en presisering om at fylkesmannen skal føre et lovlighetstilsyn med kommunens virksomhet. Kom-

munelovens sentrale prinsipper om statlig tilsyn med kommunesektoren har kun betydning i forhold til kommunepliktene.

Hjemmel for tilsynsmyndighetens innsynsrett, pålegg, samt hjemmel for fylkesmannens samordning av det statlige tilsynet med kommunene, følger av kommuneloven kapittel 10 A §§ 60 c – 60 e.

Tredje ledd fastsetter at departementet kan gi nærmere bestemmelser om tilsynets innhold.

13.3 Arbeids- og inkluderingsdepartementet – forslag til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen

Arbeids- og inkluderingsdepartementet fremmet 19. juni 2009 et forslag for Stortinget om en lov for de obligatoriske kommunale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen. Lovforslaget vil i hovedsak erstatte og videreføre de kapitlene i gjeldende sosialtjenestelov som regulerer stønader og det arbeidsrettede kvalifiseringsprogrammet (kapitlene 5 og 5A). Det vil bli foreslått at fylkesmannen skal føre tilsyn med forvaltningen av tjenestene etter loven, og at kommunen skal føre internkontroll på de samme forvaltningsområdene. Med innføring av tilsyn med kommunenes tildeling av økonomisk stønad og kvalifiseringsprogram, vil alle sosiale tjenester etter gjeldende sosialtjenestelov være underlagt statlig tilsyn.

13.3.1 Om lovgrunnlaget

Formålet med lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen er å gi økonomisk trygghet og bedre levekårene for økonomisk og sosialt vanskeligstilte.

Etter lov om arbeids- og velferdsforvaltningen § 13, skal kommunen legge forvaltningen av økonomisk stønad og arbeidsrettede kvalifiseringsprogram til et felles kontor med den statlige Arbeids- og velferdsetaten (NAV-kontor). Inntil 2010, når alle kommuner skal ha etablert NAV-kontor, vil forvaltningen i kommuner uten NAV-kontor skje ved kommunens sosialtjeneste.

Kommunen har etter loven ansvar for å yte økonomisk stønad til personer som ikke kan sørge for sitt livsopphold eller som trenger hjelp for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon. Loven pålegger også kommunen et ansvar for å gi råd og veiledning for å løse eller forebygge sosiale problemer, finne midlertidig botilbud til personer som trenger hjelp til det, samt å utarbeide arbeidsrettede kvalifiseringsprogram til personer

som har vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede livsoppholdsytelser etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven. Til deltakere i kvalifiseringsprogram skal kommunen yte kvalifiseringsstønad. Formålet med kvalifiseringsprogrammet er å styrke deltakernes muligheter til å få arbeid og lønnsinntekt. Ved utforming av kvalifiseringsprogram skal kommunen samarbeide med Arbeids- og velferdsetaten og med den enkelte programdeltaker. For deltakere som ønsker det, skal kommunen utarbeide en individuell plan som innebærer en samordning av et videre tjenestetilbud fra ulike etater og tjenesteytere.

Kommunen skal følge saksbehandlingsreglene i sosialtjenesteloven og forvaltningsloven.

Tilsynshjemmelen vil omfatte kommunens myndighetsutøvelse etter lovforslagets kapittel 4, det vil si tildeling av individuelle tjenester. De generelle bestemmelsene om forebyggende virksomhet, informasjonsvirksomhet og så videre, vil ikke omfattes av tilsynshjemmelen. Fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunen følger gjeldende regelverk (lov og forskrifter) ved tildeling av sosiale tjenester, herunder at tjenestene er forsvarlige. Kommunen vil etter lovforslaget ha plikt til å føre internkontroll på de forvaltningsområder som omfattes av fylkesmannens tilsyn.

13.3.2 Risiko- og sårbarhetsanalyse

Innledning

I 2007 mottok 109 600 personer stønad til livsopphold (sosialhjelp). 21 prosent mottok stønad i en måned, mens 12 prosent mottok stønad hele året. De fleste stønadsmottakere er enslige menn uten forsørgeransvar for barn (nær 60 prosent). Enslige med barn under 18 år utgjør 20 prosent av mottakergruppen.

Kvalifiseringsprogrammet ble lovfestet fra 1. november 2007 som et tilbud i kommuner med NAV-kontor. Programmet vil derfor først være landsdekkende fra 2010. Målgruppen for kvalifiseringsprogrammet er personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne som trenger individuelt tilrettelagt arbeidstrening og oppfølging for å kunne komme i arbeid. Dette vil gjerne være personer som ellers vil være langtidsmottakere av sosialhjelp. Kvalifiseringsprogrammet vil inneholde både statlige og kommunale tiltak fra NAV-kontoret.

Ansvar for de sosiale tjenestene er lagt til kommunene. Regelverket gir vide rammer for det sosiale arbeidet og saksbehandlingen forutsetter et utstrakt bruk av skjønn. Kommunens faglige

kompetanse vil derfor ha betydning for om de som har krav på hjelp får rett hjelp til rett tid. Kommunale budsjettrammer og prioriteringer vil også kunne ha innvirkning på sosialtjenestens arbeid og de tjenestene som ytes.

Regelverket om økonomisk stønad og sosialhjelp representerer velferdssamfunnets nederste sikkerhetsnett. Mens deler av loven har preg av å være en rammelov, er disse reglene og reglene om kvalifiseringsprogrammet utformet som rettighetsbestemmelser.

Sentralt i utformingen av sosialtjenesteloven fra 1991 og forslaget til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen ligger avveiningsen mellom lokalt selvstyre og behovet for nasjonal styring. Loven skal på den ene siden gi kommunene frihet til å utforme hjelpetilbudene, men på den annen side skal loven legge grunnlaget for oppnåelsen av nasjonale sosialpolitiske mål. Det er et overordnet mål å sikre sosial trygghet og rimelige levekår for alle.

Fra sosialtjenestelovens ikrafttredelse i 1993 har kommunenes egne satser for stønad til livsopphold variert, både med hensyn til hvilke livsoppholdsutgifter de er ment å dekke og med hensyn til stønadsnivå. Loven angir ikke hvilket nivå stønaden skal ha, og pålegger ikke kommunene å operere med månedlige stønadssatser. De kommunale satsene er kun et hjelpemiddel ved utmåling av stønad. Etter loven skal stønaden utmåles på grunnlag av en konkret vurdering av den enkeltes behov og sikre et forsvarlig livsopphold. Varierende kommunale satser har imidlertid skapt debatt og har kunnet gi inntrykk av forskjellsbehandling. For blant annet å redusere vilkårlige forskjeller i stønadsnivået mellom kommunene, gi et signal om en tilrådelig nedre grense for stønadsnivået og gjøre den økonomiske situasjonen for den enkelte stønadsmottaker mer forutsigbar, har departementet fra 2001 gitt veiledende retningslinjer for utmåling av stønad til livsopphold. Retningslinjene består blant annet av veiledende stønadssatser.

Selv om veiledende retningslinjer har ført til en utjevning mellom de kommunale livsoppholdssatsene, er det fortsatt til dels store nivåforskjeller. Kommunenes gjennomsnittlige utbetalinger ligger imidlertid betydelig høyere enn de veiledende kommunale satsene, noe som indikerer at kommunene følger sosialtjenesteloven med hensyn til å utmåle stønad på grunnlag av konkrete behovsvurderinger.

Sannsynligheten for at lovens krav ikke oppfylles

Kommunale vedtak om økonomisk stønad, kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad kan påklegges til fylkesmannen. Kvalifiseringsprogrammet er i en implementeringsfase og det foreligger ennå ikke statistikk over klagebehandlingen. Vedtak om økonomisk stønad ble i 2007 påklaget i 3726 saker. Ca. 20 prosent av vedtakene ble endret eller opphevet av klageinstansen. Hovedgrunnene for dette oppgis å være feil lovanvendelse, feil saksbehandling eller åpenbart urimelig skjønnsutøvelse.

I 2007 ble det ført til sammen 181 tilsyn med kommunal sosialtjeneste i form av systemrevisjoner. Dette gjaldt sosiale tjenester som avlastnings tiltak, støttekontakt, praktisk bistand og opplæring i hjemmet. I 143 av disse tilsynene ble det avdekket lov- eller forskriftsbrudd (avvik). Dette er avvik som medfører at personer ikke får de tjenestene de har krav på etter loven. Valget av de 181 kommunene og bydelene var basert på risikovurderinger og utvalget var derfor ikke representativt for landets kommuner. Utvelgelsen bygger på kunnskap fylkesmennene får om kommunenes saksbehandling fra behandlingen av klagesaker, men også fra fravær av klager vil kunne begrunne et tilsyn med en kommune. Departementet legger til grunn at det ikke er systematiske kvalitative forskjeller på kommunenes forvaltning av de ulike tjenestene og ytelsene etter sosialtjenesteloven og at det derfor er stor sannsynlighet for at det også gjøres systematiske feil ved tildeling av økonomisk stønad og kvalifiseringsprogram. Forsøk som enkelte embeter har utført med tilsyn på tjenesteområdet økonomisk stønad, har alle avdekket brudd på sosialtjenestelov og/eller forvaltningslov. Disse forsøkene har vært gjort på oppdrag fra departementet og med samtykke fra kommunene. Formålet har vært å prøve ut systemrevisjon som tilsynsmetode på dette området.

Statens helsetilsyn rapporterer at manglende tilsyn på disse forvaltningsområdene fører til at dette er de områder av sosialtjenesten som Helsetilsynet har minst kunnskap om. Dette begrenser også Helsetilsynets rapporteringer til departementet. Helsetilsynet skriver i sin Tilsynsmelding for 2007 at tilsynet mener rettssikkerheten for sosialhjelpsmottakere er for dårlig ivaretatt i det regelverket som gjelder i dag, og argumenterer for at tilsyn og plikt til internkontroll også bør omfatte kommunenes forvaltning av økonomisk stønad, kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet mener på denne bakgrunn at det er stor sannsynlighet for at kommunene ikke oppfyller krav i lov eller for-

skrift til forvaltningen av økonomisk stønad og kvalifiseringsprogram.

Konsekvenser av at lovens krav ikke oppfylles Brudd på rettssikkerhetsgarantier

Konsekvenser av at lovens krav ikke oppfylles på dette området vil kunne være at enkeltpersoner eller familier vil mangle penger til mat, klær og bolig, at personer vil kunne være uten tak over hodet (midlertidig botilbud), at personer som trenger det ikke vil få tilrettelagt arbeidstrening og at det urettmessig kan bli tatt refusjon i etterbetalte trygdeytelser for tilstått sosialhjelp. Dette vil kunne få alvorlige konsekvenser for enkeltpersoner og familier. Klageinstituttet vil kunne korrigere lovstridige enkeltvedtak, men dette forutsetter at det fremmes en forvaltningsklage. Under to prosent av vedtakene om økonomisk stønad (sosialhjelp) blir påklagd og det føres ikke kontroll med at en omgjøring etter klage følges opp av kommunen ved en gjennomgang og eventuell korrigerende av tilsvarende saker.

Den som ikke kan sørge for sitt livsopphold har en lovfestet rett til økonomisk stønad, og personer som ikke selv klarer å skaffe seg et sted å bo, har rett til et midlertidig botilbud fra kommunen. Sosialhjelp betegnes gjerne som samfunnets nederste sikkerhetsnett, og svikt i form av urettmessige avslag, for lave ytelser eller vanskelig tilgjengelige tjenester, vil være brudd på grunnleggende rettssikkerhetsgarantier.

Liv og helse

Dersom enkeltpersoner og familier ikke får den hjelpen de trenger og har krav på, vil det kunne få konsekvenser for liv og helse. Stønad til livsopphold skal dekke grunnleggende behov for mat, klær, bolig og varme. Stønaden skal sikre sosialhjelpsmottakere et forsvarlig livsopphold, og stønad under dette nivået vil kunne medføre eller forsterke ulike levekårsproblemer. Det er dokumentert at langtidsmottakere av sosialhjelp i større grad enn befolkningen for øvrig sliter med levekårsproblemer som rusmiddelmisbruk og psykiske lidelser.

I de fleste tilfeller vil for lave utbetalinger i forhold til en forsvarlighetsstandard, gi betydelig redusert livskvalitet. Har stønadsmottakeren familie, vil for lite utbetalt sosialhjelp også ramme familien. Barn vil være særlig sårbare når familien har svak økonomi eller lever i direkte fattigdom. I et forebyggende perspektiv vil det være særlig viktig å sikre barn økonomisk trygge oppvekstvilkår. Et

forsvarlig stønadsnivå skal også gjøre det mulig å delta i samfunnet i fellesskap med andre. Redusert eller mangel på sosial kontakt som en følge av fattigdom, vil påvirke trivsel og utvikling og vil kunne ha innvirkning på fysisk og mental helse for barn og voksne.

Samfunnsøkonomiske konsekvenser

Sosialhjelp er ikke ment å være en langtidsytelse, men skal gi økonomisk trygghet i en kort periode og bidra til overgang til arbeidsinntekt eller trygd. Det kan være mange og sammensatte grunner til at enkelte likevel ikke kommer ut av en passiv stønadssituasjon, og blir sosialhjelpsmottakere over lang tid. Rett hjelp til rett tid vil uansett ha betydning for ens muligheter til selvforsørgelse. Kvalifiseringsprogrammet skal bidra til at personer som ellers ville blitt gående på sosialhjelp over lengre tid, får individuelt tilrettelagt aktivisering og oppfølging for å komme i arbeid. Feil i saksbehandlingen eller lovanvendelsen vil kunne medføre at deler av målgruppen ikke får tilbud om et tilrettelagt program, og da heller ikke mulighet for å komme inn på arbeidsmarkedet. Dette vil ha negative samfunnsøkonomiske konsekvenser.

13.3.2.1 Om andre kontrollmekanismer enn statlig tilsyn

Følgende kontroll- og påvirkningsmekanismer virker på lovområdet:

- *Klagebehandling av enkeltvedtak.* Tildeling av stønader og tjenester etter gjeldende sosialtjenestelov og etter forslaget til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen skjer i form av enkeltvedtak. Vedtakene kan påklages og fylkesmannen er klageinstans både etter gjeldende lov og etter forslaget til ny lov. Fylkesmannen kan prøve alle sider av vedtaket. Når det gjelder prøvingen av kommunens frie skjønn, kan fylkesmannen likevel bare endre vedtaket når skjønnet er åpenbart urimelig.
- *Rapporteringer.* KOSTRA og rapporteringer til Arbeids- og velferdsdirektoratet. Rapporteringene viser antall vedtak og antall personer som får innvilget stønad og andre tiltak etter loven.
- *Ombudsordninger.* Sivilombudsmannen og kommunale ombud i enkeltkommuner behandler henvendelser og klager fra enkeltpersoner.
- *Domstolskontroll* etter tvisteloven kapittel 36.
- *Veiledning.* Arbeids- og velferdsdirektoratet og fylkesmannen veileder kommunene i forvalt-

- ningen av loven og tilbyr kompetansehevede tiltak.
- *Statens helsetilsyns overordnede tilsyn på forvaltningsområdet.* Dette innebærer tilsyn med Fylkesmannens klagesaksbehandling og generell områdeovervåking på lovområdet.
 - *Tilskuddordninger med søknadsbehandling og etterfølgende kontroll/evaluering.* Enkeltkommuner kan søke Arbeids- og velferdsdirektoratet om tilskudd til prosjekt og utvikling av tjenestene på lovområdet.
 - *Demokratisk kontroll,* jf. kommuneloven § 76.
 - *Lovlighetskontroll,* jf. kommuneloven § 59.
 - *Lovfestet brukermedvirkning.* Sosialtjenesteloven og forslaget til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen har bestemmelser om brukermedvirkning som pålegger kommunen å utforme tjenestetilbudet i samarbeid med tjenestemottaker.
 - *Media.*
 - *Forskning.*

Klageinstituttet skal sikre at den enkelte får oppfylt sine rettigheter. Klagestatistikken viser imidlertid at knapt to prosent av vedtakene etter sosialtjenesteloven blir påklagd. At det er få som klager kan imidlertid ikke tas til inntekt for at det er tilsvarende få som blir utsatt for regelbrudd og som ikke får de ytelsene eller tjenestene de har krav på. Det kan være ulike forklaringer på at få brukere av den kommunale sosialtjenesten benytter klageadgangen.

Ombudsordninger og domstolskontroll er, som klageinstituttet, avhengig av et individuelt initiativ fra brukerne av sosialtjenesten for å få overprøvd et vedtak. Kontrollordninger som forutsetter et personlig initiativ fra den saken angår, vil ikke kunne sikre kontroll på de områder eller med de sakene der det er størst fare for svikt. Domstolskontroll er forøvrig lite egnet på området, fordi dette forutsetter at saksøker har økonomi og tid til å gjennomføre en prosess for retten, noe sosialhjelpssøkere eller søkere til kvalifiseringsprogrammet sjelden vil ha. Reglene for fritt rettsråd og fri sakførsel gjelder ikke for forvaltningsområdet.

Statens helsetilsyn har det overordnede faglige tilsyn med forvaltningen av sosialtjenesteloven i kommunene, herunder forvaltningen av økonomisk sosialhjelp og kvalifiseringsprogrammet med tilhørende stønad. Dette ansvaret innebærer at Helsetilsynet skal følge med hvordan kommunene praktiserer ordningene, med særlig vekt på å avdekke områder der det er fare for svikt, og om svikt har uheldige konsekvenser for brukerne. Siden fylkesmannen ikke har hatt hjemmel for å

føre tilsyn på disse forvaltningsområdene, henter Statens helsetilsyn sin kunnskap om forvaltningen av stønadskapitlene og kvalifiseringsprogrammet fra fylkesmannens klagesaksbehandling og fra egen overprøving av fylkesmannens vedtak etter forvaltningslovens § 35.

Ingen av de ovenfor nevnte kontrollordningene ivaretar en helhetlig kontroll av virksomheten eller er innrettet mot å avdekke systematiske feil i kommunenes oppfylting av myndighetskrav (krav pålagt i lov eller forskrift).

13.3.2.2 Om nytten av statlig tilsyn på området

Med forslaget om å innføre tilsyn med kommuneplikter som tildeling av økonomisk stønad, kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad, vil forvaltningen av samtlige individuelle tjenester etter gjeldende sosialtjenestelov være omfattet av statlig tilsyn ved fylkesmannen. Det foreslås samtidig å lovfeste en plikt til internkontroll for kommunen. Internkontroll i kommunen vil legge til rette for systemtilsyn i form av systemrevisjoner.

Kommunen har selv ansvar for å oppfylle de krav som er satt til virksomheten. Internkontroll er et overordnet styringssystem og et virkemiddel for å ivareta dette ansvaret. Systemrevisjon som tilsynsmetode innebærer systematisk gransking av virksomheten innenfor et på forhånd angitt område.

Fylkesmannen vil føre tilsyn med sosialtjenesten ut fra risiko- og sårbarhetsvurderinger som er basert på ulike kilder for kunnskap om kommunenes sosialforvaltning, blant annet klagesaksbehandlingen. Tilsynsmyndigheten vil på forhånd konkretisere hvilke krav lover og forskrifter stiller til kommunen på området, og forholde seg til kommunen i ansvarslinjen med spørsmål om hvordan virksomheten arbeider for å sikre at kravene blir overholdt. I tillegg til å avdekke eventuell svikt på tilsynstidspunktet, kan tilsynet avdekke uheldige forhold som på sikt kan medføre er rettssikkerhetsproblem, og dermed forebygge brudd på lover og forskrifter.

Ulike kommunale sosialhjelpssatser vil kunne indikere forskjellsbehandling av sosialhjelpsmottakere. Hvis det faktisk skjer ubegrunnet forskjellsbehandling vil det være problematisk, og i tillegg vil det være en fare for at det i enkelte kommuner utbetales for lite til å sikre et forsvarlig livsopphold. Lovens system er at stønad skal utmåles ut fra en konkret og individuell behovsvurdering. Stønadssatser er i den forbindelse kun et hjelpemiddel og et utgangspunkt for den konkrete vurderingen. Fylkesmannen vil i tilsyn kunne kontrollere at

kommunen sikrer at det faktisk foretas konkrete behovsvurderinger som et ledd i saksbehandlingen av sosialhjelpssøknader, og at det ikke kun utbetales stønad etter et satssystem. Et annet eksempel på bruken av tilsyn med forvaltningen av økonomisk stønad, vil være kontroll med hvilke dokumentasjonskrav kommunen stiller ved vurdering av søknader. Lovstridige dokumentasjonskrav vil i praksis kunne begrense retten til stønad.

Ved tilsyn med forvaltningen av kvalifiseringsprogrammet, vil fylkesmannen kunne kontrollere at det sikres at både kommune og stat bidrar med tiltak i programmet.

Landsomfattende tilsyn vil kunne bidra til likebehandling i kommunene og redusere ubegrunnede forskjeller ved tildeling av stønader og tjenester.

Erfaring fra tilsyn etter gjeldende sosialtjenestelov viser at tilsynsproseduren med formøte med kommunen, tilsyn (intervjuer i ansvarslinjen) og etterfølgende møte med presentasjon av resultater, ansvarliggjør kommunen og at kommunene følger opp resultatene og korrigerer praksis når det avdekkes brudd på myndighetskravene.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har beregnet kostnadene ved en utvidelse av fylkesmannens tilsyn med de sosiale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen. I oppstartsåret anslås merkostnadene for fylkesmannsembetene til 8,5 millioner kroner og for Statens helsetilsyn til 2 millioner kroner. Det vil bli lagt opp til en særlig ressursrapportering for dette året. Volumkravet med hensyn til antall tilsyn og systemrevisjoner i oppstartsåret og videre, avklares i forbindelse med de årlige budsjettprosesser og tildelingsbrev. Departementet vil vurdere ressursbehovet for tilsynet regionalt og sentralt i lys av erfaringene i oppstartsåret.

Internkontrollkrav er ikke nytt for kommunene med dette lovforslaget. Departementet legger til grunn at kommunenes erfaringer med internkontroll på tilgrensende forvaltningsområder, som helsetjenestene og deler av de sosiale tjenestene, har overføringsverdi ved innføring av plikt til internkontroll med de sosiale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen, og at forslaget ikke vil ha økonomiske konsekvenser av betydning.

13.3.2.3 *Arbeids- og inkluderingsdepartementets konklusjon*

Sentrale myndigheter har mindre oversikt over kommunenes forvaltning av sosialtjenestelovens

bestemmelser om økonomisk stønad og kvalifiseringsprogram enn over forvaltningen av de øvrige tjenestene etter loven. Eksisterende kontrollordninger kan i liten grad fange opp systematisk svikt i disse velferdstjenestene. Arbeids- og inkluderingsdepartementet mener at faren for svikt ikke er mindre på disse forvaltningsområdene enn på andre områder av sosialtjenesteloven, og at konsekvensene av manglende lovoppfyllelse i verste fall vil kunne medføre fare for liv og helse og ha negativ innvirkning på enkeltpersoners og familiers livskvalitet.

Departementet mener at det på dette området er moderat til stor sannsynlighet for at kommunene ikke oppfyller pliktene etter loven og at det bør lovfestes en plikt til internkontroll i kombinasjon med statlig tilsyn. Innføring av internkontrollplikt og tilsyn vil styrke rettssikkerheten for store brukergrupper, forebygge skade på liv og helse og gi sentrale myndigheter kunnskap som kan bidra til nødvendige eller hensiktsmessige regelendringer.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet fremmer derfor forslag om ny lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen med hjemmel for tilsyn ved fylkesmannen og plikt til internkontroll for kommunen, jf. lovforslaget §§ 9 og 5.

Reaksjoner

Tilsynsbestemmelsen i forslag til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen viser til kommunelovens kapittel 10 A. Det betyr at kommunelovens bestemmelser om reaksjoner vil gjelde for fylkesmannens tilsyn på dette forvaltningsområdet. Hvis tilsynsmyndigheten avdekker brudd på lov eller forskrifter, vil det bli dokumentert i en tilsynsrapport som avvik. Det å gi melding om avvik er i seg selv en reaksjon. Dersom avvik ikke blir korrigert av kommunen (avvik lukkes), vil fylkesmannen ha hjemmel i kommuneloven for å gi kommunen sanksjon i form av pålegg om å rette forholdet. Saksbehandlingen av et vedtak om pålegg er regulert i kommuneloven § 60 d.

Erfaring fra fylkesmannens tilsyn med sosiale tjenester etter gjeldende sosialtjenestelov viser at det kun unntaksvis er behov for å benytte kompetansen til å gi pålegg om retting. Tilsynspraksis viser at kommunene følger opp tilsyn ved å rette opp dokumenterte lov- og forskriftsbrudd. Departementet mener derfor at kommuneloven gir en tilstrekkelig regulering av reaksjoner ved avvik.

13.3.3 Ny lov

Hjemmel for statlig tilsyn:

§ 9 Fylkesmannens tilsynsvirksomhet

«Fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunen oppfyller sine plikter etter kapittel 4 og § 16 første ledd.

Reglene i kommuneloven kapittel 10 A gjelder for tilsyn etter første ledd.

Departementet kan gi forskifter med nærmere bestemmelser om fylkesmannens tilsyn.»

Merknader til § 9 Fylkesmannens tilsynsvirksomhet:

Første ledd utvider fylkesmannens tilsynsansvar til også å omfatte kommunens virksomhet etter kapittel 4 (individuelle tjenester) i denne loven. Med denne utvidelsen av det statlige tilsynet med den kommunale sosialforvaltningen, skal fylkesmannen føre tilsyn med kommunens forvaltning av alle tjenester som hittil har vært regulert av sosialtjenesteloven fra 1991, herunder de tjenestene som videreføres i denne loven. Det følger av dette at det nå også skal føres tilsyn med kommunens forvaltning av økonomiske stønader og kvalifiseringsprogrammet i NAV-kontoret.

Det pågår en gjennomgang og harmonisering av lovhjemler for statlig tilsyn med kommunene, og bestemmelsen har av den grunn fått en annen ordlyd enn tilsynshjemmelen i sosialtjenesteloven. Endringen er ikke ment å medføre endringer i tilsynsmyndighetens kompetanse. Tilsynet skal føres som et lovlighestilsyn, det vil si at fylkesmannen skal kontrollere at kommunen oppfyller krav fastsatt i lov og forskifter på det rettsområdet som er undergitt tilsyn.

Fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunens oppfyllelse av plikter etter kapittel 4, det vil si de individuelle tjenestene etter loven. Plikter etter loven må ikke forstås slik at kontrollen er begrenset til å gjelde kommunens oppfyllelse av bestemmelser formulert som pliktbestemmelser. Flere

sentrale bestemmelser i loven er for eksempel formulert som rettighetsbestemmelser, og vil omfattes av tilsynet. Fylkesmannen skal føre tilsyn med at kommunen følger de bestemmelser i lov og forskifter som regulerer tildeling av tjenester etter kapittel 4. Det vil for eksempel innebære at fylkesmannen skal kunne kontrollere at kommunen følger saksbehandlingsreglene, selv om disse ligger i lovens kapittel 5 og i forvaltningsloven. Det samme gjelder kravet til forsvarlighet i lovens kapittel 2.

Hjemmelen for fylkesmannens tilsyn med kommunens utarbeidelse av beredskapsplan framgår av første ledd annet punktum. Tilsyn med kommunens beredskapsplan er ikke nytt med dette lovforslaget, men er en videreføring av sosialtjenesteloven § 3–6.

Det framgår av annet ledd at tilsynet skal skje i samsvar med bestemmelsene i kommuneloven kapittel 10 A. Henvisningen til kommuneloven presiserer at fylkesmannen skal føre et lovlighestilsyn med kommunens virksomhet. Også tilsynet med at kommunen oppfyller påbudet i § 16 om å utarbeide en beredskapsplan og at det skjer en samordning med kommunens øvrige beredskapsplaner, er et lovlighestilsyn.

Hjemmel for tilsynsmyndighetens innsynsrett, pålegg, samt hjemmel for fylkesmannens samordning av det statlige tilsynet med kommunene, følger av kommuneloven kapittel 10 A, jf. §§ 60c – 60e.

Kommunal- og regionaldepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 11. desember 2009 om gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene blir sendt Stortinget.

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Post og distribusjon
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Faks: 22 24 27 86

Opplysninger om abonnement, løssalg og pris får man hos:
Akademika AS
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 84 Blindern, 0314 Oslo
E-post: offpubl@akademika.no
Telefon: 22 18 81 00
Faks: 22 18 81 01
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no

Omslagsfoto: Ona fyr sett gjennom ett hull i stein. Ona.
Møre og Romsdal. © Bjarne Nygård / Samfoto

Trykk: 07 Gruppen AS – 12/2009

