

UiO : **Det juridiske fakultet**

Krav til internkontroll i kommuneloven § 25-1

Har kommunene bedre forutsetninger for å få orden i eget hus som følge av lovfesting av de mest sentrale kravene for internkontroll i kommuneloven § 25-1

Kandidatnummer: 594

Leveringsfrist: 25.04.2022

Antall ord: 17 885



Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING.....	1
1.1	Oppgavens tema og aktualitet	1
1.2	Oppgavens problemstilling	2
1.3	Begrepsavklaring	3
1.4	Avgrensning og metodevalg	4
1.5	Fremstilling videre	5
2	BAKGRUNN	5
2.1	Kommuneloven av 1992	5
2.2	Praktisering av internkontrollplikten i kommunene.....	6
2.3	Endringer av internkontrollregler i særlovgivningen/ sektorlovgivningen.....	7
3	KRAV TIL INTERNKONTROLL ETTER KOMMUNELOVEN § 25-1.....	8
3.1	Bærende hensyn	8
3.2	Rettskildebildet	9
3.3	Rekkevidde og innhold – hvilke krav stiller kommuneloven til internkontroll?	13
3.3.1	Internkontroll etter kommuneloven	13
3.3.2	Hva innebærer det å sikre at lover og forskrifter følges	15
3.3.3	Lovfestet minstekrav	19
3.3.4	Krav om systematisk, risikobasert og tilpasset internkontroll.....	20
3.3.5	De konkrete kravene i tredje ledd.....	25
4	KONTROLL MED AT INTERNKONTROLLPLIKTEN OVERHOLDES.....	27
4.1	Tilsyn og kontroll med kommunene	27
4.2	Kontrollordningene som er relevante i oppgaven	28
4.2.1	Kommunedirektørens løpende kontroll	28
4.2.2	Rapportering til kommunestyret.....	29
4.2.3	Kontrollutvalget og forvaltningsrevisjon.....	30
4.2.4	Statlig tilsyn	31
5	KOMMUNENES OVERHOLDELSE AV INTERNKONTROLLPLIKTEN.....	33
5.1	Valg av praksis.....	33
5.2	Nasjonalt tilsyn på skolemiljø i perioden 2018 – 2021	34
5.3	Helsetilsynets landsomfattende tilsyn om undersøkelser i barnevernet 2021-2022	35
5.4	Forvaltningsrevisjon om overordnet internkontroll i kommune	35
5.5	Sentrale funn i rapporter – hvordan virker internkontrollreglene i praksis?.....	36

5.5.1	Hovedinntrykk	36
5.5.2	Tar kommunedirektøren og ledelsen ansvar for internkontrollarbeidet	38
5.5.3	Er internkontrollen systematisk og tilpasset de lokale forholdene	39
5.5.4	Er internkontroll basert på risikovurderinger	44
5.5.5	Virkninger av kontrollen - Endrer kommunene sin praksis når det blir avdekket feil og mangler i kontroll og tilsyn	46
5.5.6	Mulige årsaker til feil og mangler	48
5.6	Hvordan vises endring i internkontrollbestemmelsen i kommunenes praksis og i tilsynenes innhold og gjennomføring?	49
6	AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER - ER INTERNKONTROLLREGLENE EGNET TIL Å OPPFYLLE FORMÅLET?	50
6.1	Blir regelverket om internkontroll fulgt?	50
6.2	Bidrar kontrollordningene til en bedre regeletterlevelse?	52
6.3	Veien videre ved operasjonalisering av internkontrollkravet i kommunene	54
	LITTERATURLISTE.....	56
	Litteratur	56
	Norske rettskilder	59
	Internasjonale rettskilder	62
	Veiledere mv.	62
	Tilsyns- og forvaltningsrapporter	64
	Nasjonalt tilsyn på skolemiljø i perioden 2018 – 2021	64
	Helsetilsynets landsomfattende tilsyn – Undersøkelser i barnevernet 2020 – 2021	67
	Forvaltningsrevisjoner	68
	Kommunenes oppfølging av revisjonsrapporter	70
	VEDLEGG.....	74
	Vedlegg 1: Tilsyns- og forvaltningsrevisjonsrapporter oversikt	74
	Vedlegg 2: Saksgang og oppfølging av forvaltningsrevisjonsrapportene	75
	Vedlegg 3: Oppsummerende anbefalinger om internkontroll og anbefalinger om å styrke internkontroll.....	81

1 Innledning

1.1 Oppgavens tema og aktualitet

Temaet for denne oppgaven er internkontrollkravet etter den nye internkontrollbestemmelsen i kommuneloven.¹ Bestemmelsen i kommuneloven § 25-1 erstatter den knappe internkontrollbestemmelsen om *betryggende kontroll* i den gamle kommuneloven.² Målet er å analysere bestemmelsens innhold, og særlig undersøke om bestemmelsen følges i praksis. Et særlig spørsmål er om og i så fall hvordan praksisen er endret som følge av denne nye lovreguleringen.

Det overordnede formålet med internkontroll er at kommunene gjennom en systematisk internkontroll skal sikre at lover og forskrifter følges. Slik regeletterlevelse bidrar til å sikre at innbyggerne får de rettighetene og tjenestene de har krav på, til en bedre måloppnåelse og også til en god og forsvarlig forvaltning hvor risiko for blant annet misligheter og korrupsjon blir redusert.³

Kommunelovutvalget hadde som et utgangspunkt at kommunenes egenkontroll, og særlig den administrative internkontrollen som kommunedirektøren⁴ er ansvarlig for, har vært et utfordrende tema mange år. Det er en enighet om at internkontroll er et hensiktsmessig rammeverk for kommunal styring, men dette har vært opplevd noe vanskelig i norske kommuner.⁵ Selv om lovgiveren har ønsket å gjøre regelverket enklere og tydeligere med å lovfeste de meste sentrale kravene om internkontroll er det fortsatt mye kommuner selv må vurdere og å ta stilling til når de fører kontroll i egen organisasjon.⁶ Av disse grunnene er fastlegging av innholdet i og rekkevidden av internkontrollkravet et aktuelt tema som fortjener særlig oppmerksomhet. Det er av interesse å finne ut om kommunene har bedre forutsetninger for å få orden i eget hus som følge av lovfesting av de mest sentrale kravene for internkontroll i kommuneloven § 25-1.

¹ Lov 22.juni 2018 nr. 83 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Heretter brukes kortnavnet kommuneloven.

² Lov 25.september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 20 nr. 2 og § 23 nr. 2.

³ Prop. 46 L (2017-2018) s. 271.

⁴ Kommunelovens betegnelse på lederen av kommunens administrasjon, kommuner kan fortsatt bruke andre titler enn kommunedirektør jf. Prop. 46 L (2017-2018) s.59.

⁵ NOU 2016: 4 s. 297.

⁶ Prop. 46 L (2017-2018) s. 268.

Internkontrollbestemmelsen fastslår at internkontrollen skal være systematisk, men det er ikke lovfestet et forsvarlighetskrav om systeminnretning.⁷ Samtidig kan kravet om systematisk internkontroll sees som utslag av et prinsipp om at forvaltningen skal være forsvarlig. I juridisk teori har Erik Magnus Boe hevdet at forvaltningen er underlagt et grunnleggende krav om forsvarlig forvaltning og forsvarlig systeminnretning.⁸ Boes påstand om at det gjelder et generelt rettslig krav om forsvarlig systeminnretning er imidlertid omdiskutert. Forvaltningslovutvalget har drøftet om det bør lovfestes et krav om forsvarlig innrettelse av all forvaltningsvirksomhet.⁹ Utvalget mener kravet til forsvarlig systeminnretning kan fungere som et virkemiddel mot systemsvikt og feil i forvaltningens virksomhet, men konkluderer likevel at det ikke bør fastsettes et slikt generelt krav. Å fastsette et minstekrav i en lov, slik som kommuneloven § 25-1, kan være et steg mot en forsvarlig systeminnretning selv om det ikke fremgår av lovbestemmelsens ordlyd at internkontrollen skal være forsvarlig. Internkontrollbestemmelsen kan sees som et forsøk på å sikre seg mot systemsvikt og feil i kommunenes virksomhet.

1.2 Oppgavens problemstilling

Den overordnede problemstillingen er om kommunene har bedre forutsetninger å få orden i eget hus som følge av lovfesting av de mest sentrale kravene for internkontroll i kommuneloven § 25-1.

Når man vurderer om en lovbestemmelse får ønskede virkninger er det hensiktsmessig å vurdere hvilke betingelser må være oppfylt for at det skjer. En forståelse av innholdet i og rekkevidden av lovens krav, evne og vilje til å følge lover og regler, betingelser knyttet til styring og ledelse, samt kontrollordninger og kontrollenes virkninger er noen av de sentrale betingelsene som påvirker regeletterlevelsen. Ifølge Eckhoff har «[M]ange mennesker overdrevne forestillinger om hva som kan oppnås ved hjelp av lovgivning ... Det finnes imidlertid nok av eksempler, både fra vårt eget land og andre land, på lover som ikke har hatt de tilskattede virkninger».¹⁰

For å kunne besvare den overordnede problemstillingen søker jeg svar på følgende spørsmål:

- Hvilke krav stiller kommuneloven til kommunens internkontroll?¹¹
- Hvordan praktiseres internkontrollplikten, og hvordan virker reglene i praksis?¹²

⁷ Se kommuneloven § 25-1 annet ledd.

⁸ Boe (2018) s. 187-188 og kapittel 11.

⁹ NOU 2019: 5 s. 159.

¹⁰ Eckhoff (1983) s. 35.

¹¹ [Se kapittel 3.](#)

¹² [Se kapittel 5.](#)

- Bidrar kontrollordningene til en bedre regeletterlevelse, og er reglene om internkontroll egnet til å oppfylle formålet?¹³

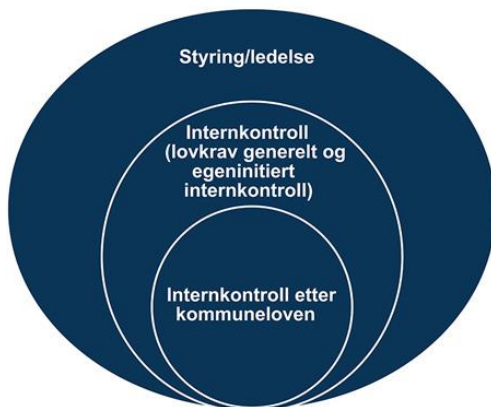
1.3 Begrepsavklaring

Oppgaven omhandler kommunenes internkontrollplikt etter kommuneloven. Samme regler gjelder for fylkeskommuner. Dette fremgår fra ordlyden i kommuneloven § 25-1 første ledd første punktum, jf. «Kommuner og fylkeskommuner ...». I den videre fremstillingen skriver jeg kun kommune, men reglene må forstås å gjelde også for fylkeskommuner slik det fremgår av ordlyden i lovbestemmelsen.

Internkontroll og *egenkontroll* er sentrale begreper i oppgaven. Ingen av begrepene er legaldefinert, men lovens forarbeider forklarer hva disse begrepene betyr i kommuneloven.

Begrepet egenkontroll benyttes om den kontrollen kommunen fører med egen virksomhet. Internkontroll er et tvetydig begrep, men forstått i kommuneloven er internkontroll samlet sett de kravene som fremgår av lovbestemmelsen i § 25-1. Dette innebærer at internkontroll kan beskrives som å være systematiske aktiviteter og tiltak som gjennomføres for å sikre at mål og krav oppnås, og internkontrollen er en viktig del av styringen i kommunene.¹⁴

Internkontroll er en del av kommunens samlede og overordnede styring og ledelse:



Figur 1 Internkontroll¹⁵

¹³ [Se kapittel 6.](#)

¹⁴ NOU 2016: 4 s. 292.

¹⁵ Ibid. s. 305.

Figur 1 illustrerer at et internkontrollsystem i en kommune vil bestå mer enn det som følger av internkontrollkravene i kommuneloven. Det er kommunelovens internkontrollbestemmelse som omtales som internkontroll i oppgaven.

Begrepene *særlovgivning* og *sektorlovgivning* viser til rettsområder som hjemler kommuneplikter innenfor ulike sektorer, for eksempel barnevernloven og opplæringsloven.¹⁶

1.4 Avgrensning og metodevalg

Oppgaven omhandler den administrative internkontrollen i kommuneorganisasjonen, internkontroll i kommunale foretak jf. kommuneloven § 9-13 faller utenfor oppgaven. Rettskildebildet er redegjort for i punkt 3.2.

Oppgavens første del består av en rettsdogmatisk gjennomgang av innholdet i internkontrollbestemmelsen, herunder de bakenforliggende hensynene. Det at internkontrollbestemmelse i kommuneloven § 25-1 nettopp har trådt i kraft er en metodisk utfordring i oppgaven. I tillegg har internkontrollplikten i svært liten grad vært gjenstand for domstolskontroll. Jeg har derfor valgt å foreta en empirisk analyse av praktisering av regelen. Grunnlaget for denne analysen er rapporter fra statlige tilsyn i grunnskolen og i barneverntjenesten, samt forvaltningsrevisjoner.¹⁷ Jeg har sett på om kommunene oppfyller internkontrollkravet eller ikke, hvilken type feil og mangler som oppdages under tilsyn og kontroll, om feilene har noen felles kjennetegn, og om kommunene endrer sin praksis når det avdekkes feil og mangler. Overordnet har jeg sett på om og i hvilken grad kommunen har et tilfredsstillende internkontrollsystem ifølge rapportene. Det har også vært av interesse å se om kommunenes internkontrollpraksis endres etter lovendringen. De kontrollordningene som er aktuelle i oppgaven omtales nærmere for å forstå grunnlaget for kontrollordningene og sammenhengen i regelverket.¹⁸

Rammene for denne oppgaven gir ikke mulighet til å gjøre så omfattende undersøkelser av praksis at resultatene kan generaliseres. Formålet er få kunnskap om hvordan regelverket fungerer på kommunenivå. Jeg har ikke analysert om den statlige tilsynsmyndigheten eller revisorer har hatt en riktig forståelse av regelverket om internkontroll. Etter norsk rettskildelære har ikke statlige tilsynsmyndigheter eller forvaltningen siste ord om gjeldende rett, domstolene har denne kompetansen.¹⁹ Jeg tenker likevel at utvalget av tilsyns- og forvaltningsrevisjonspraksis kan gi et viktig bidrag for å konkretisere hva internkontrollplikten handler om, hvor eventuelle

¹⁶ Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven), Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova).

¹⁷ [Se kapittel 5.](#)

¹⁸ [Se kapittel 4.](#)

¹⁹ Eriksen (2019) s. 303.

problemene og utfordringene ligger, og hvordan enkelte kommuner håndterer internkontrollplikten etter de nye internkontrollreglene. For å avgrense mengde rapporter og å få et likt analysegrunnlag har jeg valgt å analysere tilsynsrapporter gjennomført av Statsforvalteren i Oslo og Viken. Forvaltningsrevisjonene er blitt gjennomført av flere aktører, men er hovedsakelig fra kommuner i fylkene Oslo og Viken.

Kommunedirektørens rapporteringsplikt etter kommuneloven § 25-2 er en viktig del av de nye internkontrollreglene i kommuneloven kapittel 25. Jeg redegjør kort for denne bestemmelsen for å få et helhetlig bilde av internkontrollreglene i kommuneloven.²⁰ Det er for tidlig å undersøke hvordan denne rapporteringsplikten fungerer, men det kan være et interessant tema for videre forskning. Denne oppgaven handler om innholdet i og rekkevidden av selve internkontrollen, ikke kommunedirektørens rapportering av internkontroll.

1.5 Fremstilling videre

I kapittel 2 redegjør jeg for bakgrunnen for internkontrollreglene i kommuneloven av 2018. Rettslige rammer i internkontrollplikten etter kommuneloven § 25-1 blir behandlet i kapittel 3. Kontrollordningene for internkontroll som er relevante for denne oppgaven vil bli redegjort for i kapittel 4. Oppgavens kapittel 5 handler om en analyse av praksis i kommunene basert på funn knyttet til innhold og krav i den nye internkontrollbestemmelsen. Til slutt, i kapittel 6, søker jeg å besvare den overordnede problemstillingen om reglene om internkontroll i kommuneloven av 2018 er egnet til å oppnå formålet, om regelverket blir fulgt og om kontrollordningene bidrar til en bedre regeletterlevelse. Avslutningsvis deler jeg noen tanker om veien videre ved operasjonisering av internkontrollkravet i norske kommuner.

2 Bakgrunn

2.1 Kommuneloven av 1992

Kommuneloven fra 1992 hadde en bestemmelse om administrasjonssjefens internkontrollansvar i § 23 nr. 2.²¹ Det ble ved en lovendring tilføyd et nytt annet punktum til bestemmelsen:

²⁰ Se [punkt 4.2.2.](#)

²¹ Tilsvarende bestemmelse for kommuner med parlamentarisk styringsform i § 20 nr. 2.

«2.[...] Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.»²²

Grunnen for lovendringen var å lovfeste administrasjonssjefens tilsynsansvar overfor administrasjon, og tydeliggjøre ansvaret for å føre kontroll med virksomheten. Endringen i lovbestemmelsen ble ikke ansett å innebære en endring av gjeldende rett, men lovgiveren ønsket å markere viktigheten for at administrasjonssjefen etablerer tilfredsstillende kontroll- og tilsynssystemer i administrasjonen.²³

Internkontrollbestemmelsen sa imidlertid ikke noe om omfang og innhold på internkontrollen. Det er gjennom veiledningen forsøkt å fastlegge innholdet i internkontrollplikten.²⁴ Utfordringen med dette har vært at denne veiledningen kun i liten grad har skilt mellom lovens krav for internkontroll, og anbefalinger til kommunene om hvordan en god internkontroll skal være.²⁵

2.2 Praktisering av internkontrollplikten i kommunene

Noen år etter lovendringen i 2004 startet en rekke utredninger om å få en oversikt over kommunenes praktisering av internkontrollplikten. De sentrale utredningene og rapportene danner grunnlag for internkontrollreglene i den nye kommuneloven.

Agenda fikk i 2008 et oppdrag om å undersøke hvordan internkontrollbestemmelse i kommuneloven § 23 ble praktisert i kommunene. Noen av de viktigste funnene var at administrasjonssjefene i kommunene hadde utfordringer med å forstå omfanget og innholdet i internkontrollbestemmelsen,²⁶ og det var store forskjeller på kvaliteten i kommunenes internkontrollarbeid og –systemer.²⁷ Kommuner med et systematisk perspektiv og gode overordnede systemer på internkontrollarbeidet klarte bedre å følge lov og forskrifter.²⁸ Ifølge rapporten var de fleste kommuner oppmerksomme på avvikshåndtering. Dette ble begrunnet med medias økte fokus på svikt og misligheter.²⁹

²² Lov 12. desember 2003 nr. 113 om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon).

²³ Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) s. 50 og s. 104.

²⁴ Se eksempler på veiledningen tredje avsnitt s. 7 i oppgaven.

²⁵ Prop. 46 L (2017-2018) s. 257.

²⁶ Agenda (2018) s. 20.

²⁷ Ibid. s. 28.

²⁸ Ibid. s. 31-32.

²⁹ Ibid. s. 33.

Kommunal- og regiondepartementet (KRD) oppnevnte en arbeidsgruppe å følge opp arbeidet om å se på kommunenes egenkontroll som helhet. Som ledd i dette arbeidet ble PricewaterhouseCoopers (PwC) engasjert med mandat å innhente kunnskap om praktisering av internkontrollreglene i kommunene, samt å gi anbefalinger for styrking av internkontrollarbeid i kommunene.³⁰ Arbeidsgruppens rapport ble ferdigstilt i desember 2009.³¹ Denne rapporten konkluderte med at egenkontrollen i kommunene, inkludert den administrative egenkontrollen, måtte styrkes og utvikles kontinuerlig.³² Flere av rapportenes anbefalinger er blitt fulgt opp i den nye kommunelovens internkontrollregler.³³

Kommunene fikk en oppfordring fra daværende kommunalminister å starte med det samme diskusjoner lokalt om å styrke egenkontroll og å iverksette tiltak.³⁴ I mellomtiden skulle regjeringen vurdere å stramme inn regelverket. Dette arbeidet tok lang tid, og først 1.januar 2021 trådte de nye internkontrollreglene i kommuneloven i kraft.

Noen av anbefalingene er imidlertid blitt fulgt opp før lovendringen. Kommunene har fått mer veiledning og veiledningsverktøy slik at de skulle selv være i stand til å styrke internkontrollarbeid. Kontrollutvalgsboken, KS idéhefte og veileder om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner har vært sentrale i veiledningen.³⁵ Disse veiledere fulgte opp anbefalinger gitt i rapportene, og har gitt viktig bidrag til internkontrollarbeid i kommuner i perioden lovgiver forberedte seg til å gi en ny kommunelov med nye internkontrollregler i loven.

2.3 Endringer av internkontrollregler i særlovgivningen/sectorlovgivningen

Lovgiveren ønsket at den nye internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1 skulle regulere all internkontroll med kommuneplikter.³⁶ Bestemmelsen er mer detaljert, inneholder de kravene for internkontroll som anses som *nødvendige* for å oppnå formålet med internkontrollen, og bygger på særlovgivningens tidligere internkontrollbestemmelser.³⁷ For å unngå dob-

³⁰ PWC (2009).

³¹ KRD (2009b).

³² Ibid. s. 7-9.

³³ [Se vedlegg 3 oversikt over anbefalinger.](#)

³⁴ KRD (2009a).

³⁵ Disse er revidert, se KDD (2022), KS (2020) og KRD (2020).

³⁶ Prop. 46 L (2017-2018) s. 268.

³⁷ Prop. 81 L (2019-2020) s. 7.

belregulering besluttet lovgiver en gjennomgang av internkontrollbestemmelser i særlovgivningen før de nye reglene i kapittel 25 trådte i kraft.³⁸ Formålet med dette var å oppheve unødvendige særlovskrav til internkontroll for kommuneplikter for å blant annet gjøre internkontrollen mer helhetlig og regelverket enklere.³⁹ De fleste særlovsbestemmelser ble opphevet.⁴⁰ Alle kravene i særlovenes internkontrollbestemmelser blir ikke dekket av den nye internkontrollbestemmelsen i kommuneloven, dette jf. lovgiverens ønske med at kun de kravene som ansees *nødvendige* skal være lovfestet.⁴¹

Etter lovgiverens vurdering er internkontrollbestemmelsene på helserettens område blitt holdt utenfor endringene.⁴² Dette med den følge at forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten og lovbestemmelsene som hjemler forskriften gjelder fortsatt.⁴³ Disse bestemmelsene anses som nødvendige for å opprettholde en felles og helhetlig regulering av helse- og omsorgstjenesten for alle aktører.⁴⁴

3 Krav til internkontroll etter kommuneloven § 25-1

3.1 Bærende hensyn

En mer målrettet og effektiv internkontroll, og et forenklet og mer tydelig regelverk er de sentrale formålene med den nye internkontrollbestemmelsen i kommuneloven. Det presiseres i forarbeidene at bestemmelsen om internkontroll kun inneholder det som er nødvendig i et lovkrav om internkontroll og av hva nasjonale hensyn tilsier, og ikke er en uttømmende regulering av all internkontroll i kommunene.⁴⁵ Hensynene til å styrke kommunenes samlede egenkontroll, det kommunale selvstyret og mindre behov for statlig tilsyn har vært viktige hensyn for lovgiveren i prosessen, og det skal være rom for lokale prioriteringer og vurderinger.⁴⁶

Det er mange andre gode mål med internkontrollarbeidet. Effektiv og målrettet drift, forebygging av feil og læring i organisasjonen er noe av disse. Lovgiveren overlater oppgaven av å definere gode formålene og hensynene lokalt i de enkelte kommunene. Det er gode grunner for

³⁸ Prop. 46 L (2017-2018) s. 276.

³⁹ Ibid. s. 277.

⁴⁰ Se Lovvedtak 120 (2019-2020).

⁴¹ Prop. 81 L (2019-2020) s. 7.

⁴² Innst. 369 L (2017-2018) s. 116.

⁴³ Forskrift 28. oktober 2016 nr. 1250 om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten.

⁴⁴ Prop 46 L (2017-2018) s. 277.

⁴⁵ Ibid. s. 268.

⁴⁶ Ibid. s. 269.

en slik løsning, blant annet vil det bidra til eierskap i internkontrollarbeidet i kommuner og kommunene kan selv definere mål og hensyn som oppleves hensiktsmessig i den enkelte kommunen. Å sikre at lover og forskrifter følges er det grunnleggende målet med internkontroll. En regeletterlevelse bidrar til å sikre at innbyggerne får de rettighetene og tjenestene de har krav på, kommunene når egne og nasjonale mål og at risiko for uønskede hendelser og uregelmessigheter i organisasjonen blir redusert.⁴⁷

3.2 Rettskildebildet

Kommuneloven § 2-1 lovfester det kommunale selvstyret. Kommunene har som egne rettssubjekter myndighet til å ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar.⁴⁸ Dette innebærer at kommunenes kompetanse er negativt avgrenset, og kommunene kan i utgangspunktet gjøre alt som ikke er forbudt i lov eller i ulovfestet rett. Etter kommuneloven § 2-1 tredje ledd utøver kommunene sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer. Det rettslige utgangspunktet er at oppgaver eller plikter som pålegges kommuner må ha hjemmel i lov eller forskrift.⁴⁹

Den nye internkontrollbestemmelsen i kommuneloven av 2018 med tilhørende forarbeider står sentralt i rettskildebildet. Lovhjemmelen i kommuneloven § 25-1 er utgangspunktet, og bestemmelsens innhold og rekkevidde er vurdert og diskutert i forarbeidene til loven. Internkontrollkravet har likevel eksistert i en årrekke. Derfor er også kommuneloven av 1992 og forarbeidene til loven relevante rettskilder å se til når det gjelder bakenforliggende hensyn og utviklingen av internkontrollreglene i kommuneloven. Dette er imidlertid av mindre betydning grunnet omfattende forarbeider til den nye kommuneloven. Særlovenes tidligere internkontrollbestemmelser og forskrifter sammen med forarbeidene til bestemmelsene kan også gi bidrag til tolkning av det nærmere innholdet i internkontrollkravet.

Saker som omhandler offentlige myndigheter på den ene siden og den enkelte innbyggeren, tjenestemottakeren på den andre siden bringes svært sjelden inn til domstolsbehandling og -kontroll.⁵⁰ I alle fleste tilfeller kontrollerer forvaltningen selv gyldigheten av forvaltningsvedtak, og avgir en endelig avgjørelse i saker mellom det offentlige og den enkelte.⁵¹ Det er enda mindre sjans for at overholdelsen av internkontrollplikten bringes inn for domstolene, siden regelen gjelder kommunens organisering og ikke direkte forholdet til private parter. Det kan

⁴⁷ Prop. 46 L (2017-2018) s. 271.

⁴⁸ Jf. kommuneloven § 2-1 annet ledd.

⁴⁹ Legalitetsprinsippet jf. Lov 17. mai 1814 om Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven) § 113 og § 49 annet ledd.

⁵⁰ Eriksen (2019) s. 296.

⁵¹ Ibid. s. 295-296.

oppstå rettstvister om kommunedirektørens arbeidsforhold, herunder ivaretagelsen av ansvaret for internkontroll.⁵² Men i all hovedsak blir ikke internkontrollrettsreglenes innhold og rekkevidde klarlagt i rettspraksis slik som rettsspørsmål på mange andre rettsområder. Etter et søk på Lovdata er det få saker om kommunenes internkontrollplikt å finne, og de få sakene som finnes omhandler hovedsakelig internkontrollplikten tilknytning arbeidsgivers internkontrollplikt i arbeidsmiljøområdet eller saker om offentlige anskaffelser.

Det kan selvfølgelig tenkes at enkelt saker kan indirekte handle om kommunens kontroll og styring, for eksempel kan manglende internkontroll føre til at innbyggerne ikke får de tjenestene de har krav på. Sak Rt. 2012 s. 146 er et eksempel på en slik sak. Saken gjaldt et erstatningskrav mot en kommune for skader som følge av mobbing i barneskolen i årene 1987 til 1993. Høyesterett kom til at skolen hadde fulgt opp denne eleven på en utilstrekkelig måte, og hadde ikke satt inn tilstrekkelige tiltak til å ivareta elevens behov for et godt skolemiljø. Internkontrollregelen var ikke primært rettsgrunnlag i denne saken, men Høyesterett påpekte skolens mangelfulle håndtering av saken som årsak for at denne eleven ikke hadde hatt et godt og trygt skolemiljø i disse årene.⁵³ Men i all hovedsak vil den enkelte neppe gå til sak med grunnlag i mangelfull internkontroll.

Norge har internasjonale forpliktelser som kan ha betydning for kommunenes virksomhet på flere måter.⁵⁴ Også anbefalinger som ikke er folkerettslig bindende kan ha betydning for kommunenes virksomhet. For eksempel Europarådets strategi for kvalitet i lokaldemokratiet angir 12 prinsipper for godt demokratisk styresett.⁵⁵ Prinsipp nr. 3 handler om effektivitet og innebærer at ressursene utnyttes best mulig og målrettet gjennom et styringssystem. Ansvarlighet er en av prinsippene, og innebærer at beslutninger blir rapportert, begrunnet og sanksjonert ved krenkelser i innbyggernes rettigheter. Dette viser at også anbefalinger fra internasjonale organer kan ha betydning for utviklingen i internkontrollreglene i kommuneloven.

Forvaltningsretten bygger på en del verdier/prinsipper som ligger til grunn for mye av regelverket på forvaltningsrettens område.⁵⁶ Internkontrollkravet i kommuneloven er et ledd for å realisere disse verdiene, slik som for eksempel rettssikkerhet og effektivitet. Dette kommer til

⁵² Se for eksempel LH-2021-163220. Denne saken gjaldt kommunestyrets oppsigelse av rådmannen, oppsigelse ble funnet materielt ugyldig. Lagmannsretten vurderte angitte oppsigelsesgrunner mot blant annet kommunedirektørens internkontrollansvar etter kommuneloven § 25-1. Retten konstaterte at det hadde funnet sted en del kritikkverdige forhold og hendelser, men konstaterte ikke at rådmannen hadde misligholdt internkontrollansvaret i denne saken.

⁵³ Rt. 2012 s. 246 avsnitt 64-65.

⁵⁴ Se også [punkt 3.3.2](#).

⁵⁵ KRD (2008) s. 3, <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>.

⁵⁶ Eckhoff (2018) s. 60-65.

uttrykk blant annet i forarbeidene med at lovgiveren ønsker internkontrollen gjennom gode risikovurderinger og andre konkrete tilpasninger spisset mot områder der behovet er størst slik at internkontrollen blir mest mulig effektiv.⁵⁷ Å oppnå best mulig resultat med minst mulig bruk av offentligheten midler er et grunnleggende hensyn i offentlig forvaltning. De andre grunnleggende hensynene innen forvaltningsretten, for eksempel rettssikkerhet, må veies opp mot hensynet til effektivitet når konkrete tilfeller vurderes.

Utredninger, i form av ulike rapporter, har behandlet rettsspørsmål knyttet til internkontrollregler.⁵⁸ Disse rapportene gir et bidrag til å forstå hvorfor internkontrollbestemmelsen er blitt endret og presisert i den nye kommuneloven.

Lovbestemmelsen i kommuneloven § 25-1 er mer detaljert enn den tidligere bestemmelsen om internkontroll i kommuneloven av 1992. Bestemmelsen er likevel, tross avklaringer i lovens forarbeider, generell og nokså knapp. Det er vanlig i norsk rettskildelære at etter en språklig tolkning overlates videre tolkning og presisering av lovbestemmelsens innhold til forvaltningen og domstolene.⁵⁹ Dette medfører at ulik form av forvaltningspraksis, i tillegg til forarbeidene til loven, er en sentral rettskilde når man tolker det nærmere innholdet i lovbestemmelsen i kommuneloven § 25-1. Veiledere, rundskriv, instruksjer, samt uttalelser fra overordnede forvaltningsorganer regnes en form for forvaltningspraksis i norsk rettskildelære. Disse kan kategoriseres som styringsverktøy hvor overordnede organer styrer med rettslig argumentasjon underliggende organer.⁶⁰ Forvaltningspraksis har ikke i seg selv stor vekt som rettskilde. Statlige veiledere og andre styringsverktøy er ikke rettslig bindende for kommunene.⁶¹ Men kommuner støtter seg til blant annet veiledere til regelverk, rundskriv og uformelle styringssignaler fra statsforvaltningen, og lener seg ofte mer på ulike former for styringsverktøy enn de er forpliktet til.⁶² Dette innebærer at veiledere og andre styringsverktøy kan ha en viktig rolle for dem som anvender regelverket i kommunene. Dette har flere årsaker, blant annet er det mange ansatte som anvender og tolker ulike lovbestemmelser i norske kommuner. Flesteparten av disse har manglende juridisk kompetanse og kunnskaper. Dette medfører et behov for veiledning om tolkning og forståelse av relevante lovhjemler.

⁵⁷ Prop. 81 L (2019-2020) s. 7.

⁵⁸ NOU 2016: 4 s. 297, se også [punkt 2.2.](#)

⁵⁹ Bergo (2019) s. 194-195.

⁶⁰ Eriksen (2019) s. 294.

⁶¹ NOU 2016: 4 s. 58.

⁶² Eriksen (2019) s. 313.

Behovet for veiledere og for praktisk verktøy kan tenkes å være spesielt stort når en lovbestemmelse er ny, slik som kommunelovens internkontrollbestemmelse. Lovens forarbeider omhandler internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1 vidt, men det er fortsatt mye kommunene selv må tolke og vurdere når de anvender internkontrollreglene i praksis.

Lovgiveren ønsket å utarbeide en felles veiledning i kommunelovens internkontrollkrav for å sikre at regelverket skal forstås likt.⁶³ Det er blitt ferdigstilt en veileder som redegjør for lovkravene i internkontrollbestemmelsen.⁶⁴

Kommunesektorens organisasjon (KS) har er årrekke vært en viktig bidragsyter i veiledningen og implementering av internkontroll i norske kommuner. KS har laget et omfattende verktøy for å hjelpe kommuner i den praktiske håndteringen av internkontrollarbeidet etter den nye kommuneloven, inkludert en ny veileder.⁶⁵ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har også utarbeidet en veileder som gir både kunnskap om internkontroll og praktiske råd og verktøy for internkontroll- og kvalitetsforbedringsarbeid.⁶⁶ Veiledningen er rettet mot statlig forvaltning, og omhandler ikke kommunelovens internkontrollbestemmelse. Det kan likevel være nyttig veiledning for kommunesektoren. DFØ har utarbeidet også annet verktøy som kommunene kan benytte seg av i internkontrollarbeidet.

Det er viktig å erkjenne at også den konkrete veiledningen i forbindelse med statlig tilsyn er med på å påvirke oppfatninger om innholdet i de konkrete materielle pliktene, og på denne måten bidrar til implementering og etterlevelse av regelverket i norske kommuner. Dette kan imidlertid være problematisk i selvstyre-perspektivet, kommunene har en handlefrihet innenfor lovens rammer. Lovgiveren har drøftet dette i forarbeidene, og har gitt klart uttrykk for at tilsynsmyndigheten må skille tydelig under tilsynet mellom tilsynsføring og veiledning.⁶⁷

Det finnes en begrenset kunnskap om hvordan kommunene faktisk gjennomfører internkontrollen og praktiserer regelverket. Det er gjort noen utredninger om dette, og kommunedirektørens rapporteringsplikt jf. kommuneloven § 25-2 vil bidra til kunnskaper om dette i årene fremover.⁶⁸ Oxford Research har på oppdrag fra KMD gjennomført et forprosjekt for en senere evaluering av den nye kommuneloven.⁶⁹ Rapporten gir en statusvurdering av situasjonen i utvalgte

⁶³ Prop. 81 L (2019-2020) s. 25.

⁶⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (2021).

⁶⁵ KS (2020).

⁶⁶ DFØ (2020).

⁶⁷ Prop. 46 L (2017-2018) s. 338, se også [punkt 4.2.4](#).

⁶⁸ Viser til [punkt 2.2](#) og [punkt 4.2.2](#).

⁶⁹ Oxford Research (2020).

kommuner før den nye loven trådte i kraft, og gir også vurderinger av den nye loven. Egenkontroll var et av temaer som ble undersøkt i forprosjektet, internkontrollbestemmelse i § 25-1 og bestemmelse om forvaltningsrevisjon i § 23-2 med særskilt prioritet.⁷⁰ Evaluering av den nye kommuneloven vil antakelig, etter forprosjektets anbefaling, utrede kommunenes praktisering av regelverket og kommunedirektørens rapporteringsplikt.⁷¹

Denne oppgaven skal bidra til kunnskaper om praktisering av regelen, med fokus på hvordan regelen fungerer og etterlevs i praksis på kommunenivå.

3.3 Rekkevidde og innhold – hvilke krav stiller kommuneloven til internkontroll?

3.3.1 Internkontroll etter kommuneloven

Bestemmelsen § 25-1 i den nye kommuneloven trådte i kraft 1. januar 2021. Endringslov til lover om internkontrollregler i sektorlovgivningen trådte i kraft samtidig.⁷²

Kommuneloven § 25-1 består av tre ledd. Bestemmelsens ulike ledd må sees i sammenheng for å kunne fastlegge innholdet i kravene om internkontroll. Bestemmelsens første ledd angir målet og virkeområdet for internkontroll, andre og tredje ledd presiserer kravene og innholdet nærmere. Dette både i form av vurderingstemaer og tiltak til å nå målet om regeletterlevelse i bestemmelsens første ledd. Det er videre presisert at tiltak må være *egnet* til å nå målet.⁷³

Kommuneloven § 25-1 første ledd lyder:

«Kommuner [...] skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen [...] er ansvarlig for internkontrollen.»

Bestemmelsens ordlyd slår fast at kommuner har en plikt til å ha internkontroll for å sikre regeletterlevelse, og det er kommunedirektøren som er ansvarlig for dette. Kommunedirektørens ansvar gjelder, jf. ordlyden «administrasjonens virksomhet», hele administrasjon i kommunen.⁷⁴ I dette ansvaret ligger det et helhetlig internkontrollansvar, å forebygge og å hindre at

⁷⁰ Oxford Research (2020) s. 25-27.

⁷¹ Ibid. s. 26-27.

⁷² Forskrift 25. september 2020 nr. 1825 om Delt ikraftsetting av lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) og lov 19. juni 2020 nr. 89 om endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov).

⁷³ Prop. 46 L (2017-2018) s. 412.

⁷⁴ Engelsrud (2020) s. 387, Prop. 46 L (2017-2018) s. 411.

avvik oppstår, samt å sikre at eventuelle avvik blir oppdaget og korrigert.⁷⁵ Det er likevel kommunestyret som det øverste organet i kommunen som har det overordnede ansvaret i kommunen, og også det øverste ansvaret for kontroll av kommunes virksomhet.⁷⁶

Forarbeidene forklarer nærmere hva kommunedirektørens ansvar innebærer. Kommunedirektøren kan delegere det praktiske arbeidet, oppgaver og oppfølging av oppgavene nedover i organisasjonen, men ansvaret for oppgavene og oppfyllelse av lovens krav er fortsatt kommunedirektørens ansvar og kan ikke delegeres bort.⁷⁷ I henhold til veilederen er det en vanlig praksis at kommunedirektøren delegerer oppgaver til andre i administrasjonen jf. kommunens delegeringsreglement.⁷⁸ Veilederen forklarer videre at samspill mellom kommunedirektøren, den sentrale administrasjonen og tjenestemrådene er en viktig forutsetning for å få til en helhetlig, risikobasert, konkret tilpasset og systematisk internkontroll som oppfyller kravene i internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1 annet og tredje ledd.⁷⁹ Praksisen om å delegere oppgaver innebærer dermed at kommunedirektøren må ha klare forventninger om internkontrollarbeid til sin egen organisasjon slik at kommunedirektøren kan sikre oppfyllelse av internkontrollkravet etter loven.

Det er klarlagt i forarbeidene at kommunens internkontroll omfatter hele administrasjonens virksomhet, den folkevalgte delen av kommunen faller utenfor.⁸⁰ Kommunale foretak omfattes ikke heller internkontrollbestemmelsen i § 25-1, kommunale foretak er særskilt regulert i kommuneloven § 9-13. Den daglige lederen i foretaket har et internkontrollansvar i kommunale foretak.

Kommunen har ikke internkontrollansvar overfor aktiviteter som utføres av private aktører, men har likevel en plikt til å påse at innbyggerne får de tjenester de har krav på selv om oppgaven utføres av andre. Interkommunalt arbeid som er organisert som aksjeselskaper etter aksjeloven omfattes ikke heller av kommunelovens internkontrollbestemmelse, men kommunen har et ansvar for at lovpålagte tjenester ytes i samsvar med loven.⁸¹

Kommunens oppfølging av virksomheter kan imidlertid være gjenstand for internkontroll, og det må på lik linje som overordnede kontrollrutiner for ordinære kommunale oppgaver lages en rutine for å sikre at oppgavene løses, og at innbyggerne får de ytelsene og tjenestene de har krav på etter lovgivningen på det aktuelle området.

⁷⁵ Prop. 46 L (2017-2018) s. 271.

⁷⁶ Jf. kommuneloven § 5-3 første ledd og § 22-1 første ledd.

⁷⁷ Prop. 46 (2017-2018) s. 411.

⁷⁸ KMD (2021) s. 11.

⁷⁹ l.c.

⁸⁰ Prop. 46 L (2017-2018) s. 269.

⁸¹ Ibid. s. 275- 276

Noen former av interkommunalt samarbeid er omfattet av krav om internkontroll. Interkommunalt samarbeid som er organisert etter kommuneloven omfattes av internkontrollbestemmelsen i situasjoner hvor det utføres lovpålagte oppgaver på vegne av kommunene. Bestemmelsen kommer til en anvendelse også når interkommunalt samarbeid er organisert etter lov om interkommunale selskaper, og det er daglig leder som står ansvarlig for interkontroll med lovpålagte oppgaver som utføres på vegne av kommuner i disse tilfellene. I tillegg har en kommunedirektør en plikt til å følge opp at innbyggerne får de tjenestene de har krav på og med dette følger kommunedirektøren indirekte internkontrollen i disse interkommunale samarbeidsformer.⁸²

Det er viktig å presisere at internkontroll i en kommune kan, og ofte er noe mer enn internkontrollplikten etter kommuneloven. Lovgiveren presiserer i forarbeidene at internkontrollbestemmelsen oppstiller et minstekrav til kommunens internkontroll, og er ikke en uttømmende regulering av all internkontroll i en kommune.⁸³ Internkontroll utover minstekravet kan for eksempel være å etterleve kommunale vedtak som ikke gjelder lovpålagte forhold eller annen egenbestemt internkontroll. Dette kan også dreie seg om andre lovpålagte krav kommunen har, ulike aktørplikter eller internkontrollkrav etter andre lover som ikke gjelder kommuneplikter.⁸⁴

3.3.2 Hva innebærer det å sikre at lover og forskrifter følges

Med lov menes det formelle lover som er vedtatt med hjemmel i Grunnloven § 76 følgende, men også Grunnloven selv og forskrifter gitt med hjemmel i lov.⁸⁵ Lovverket er hierarkisk bygd opp slik at grunnloven er overordnet de formelle lovene og forskrifter igjen er underordnet formelle lovene. Dette innebærer videre at det ved motstrid mellom innholdet i to bestemmelser må benyttes en tolkningsregel, såkalte *lex superior*-prinsippet, som gir den overordnede lovgivelsen forrang.⁸⁶

Å sikre at lover og forskrifter følges er et sentralt og grunnleggende element ved internkontrollen, og en god regeletterlevelse vil bidra at kommunen har kontroll over virksomheten sin. Kravet i kommuneloven § 25-1 første ledd gjelder for kommunens alle lovpålagte plikter, både kommuneplikter og aktørplikter.⁸⁷ Dette innebærer at både plikter som gjelder utføring av lovpålagte oppgaver og lovmessige skranker for annen kommunal virksomhet er omfattet. Kom-

⁸² Prop. 46 L (2017-2018) s. 276.

⁸³ Ibid. s. 268.

⁸⁴ Se også [figur 1 i punkt 1.3](#)

⁸⁵ Høgberg (2019) s. 239.

⁸⁶ Mestad (2019) s. 81.

⁸⁷ Overå (2019) kommenter 2 til § 25-1.

muneplikter betyr plikter som er pålagt kommunene i deres egenskap av å være lokale, folkevalgte organer og aktørplikter betyr plikter som enhver som driver aktivitet eller tilbyr en tjeneste har.⁸⁸ Plikten til å drive med forsvarlig undersøkelsesarbeid i barneverntjenesten og skolens aktivitetsplikt til å sørge for elevenes rett til et trygt og godt skolemiljø er eksempler på kommuneplikter. Utarbeidelse av nødvendige rutiner og prosedyrer for datasikkerhet og personvern i organisasjonen er eksempler på plikter kommunene har grunnet aktiviteter kommunene driver med som arbeidsgiver og tjenesteleverandør.

Internkontrollbestemmelsen skal gjelde for alle lovpålagte plikter kommunen har, dette innebærer at kommunene må føre internkontroll med overholdelse av lover og forskrifter generelt. På områder hvor det finnes andre regler om internkontroll (aktørplikter) vil en spesiell lov etter generelle rettsprinsipper gå foran en generell lov.⁸⁹ Dette innebærer at slike internkontrollbestemmelser vil gjelde i tillegg til kommunelovens internkontrollbestemmelse. Et eksempel er arbeidsmiljøloven som gjelder for kommunen som arbeidsgiver.⁹⁰

Kommunelovens krav om internkontroll er ikke tilstrekkelig for at internkontrollplikten er oppfylt. Særlovenes materielle bestemmelser må sees i sammenheng med internkontrollkravet. Dette betyr i praksis at kommunene må ha et internkontrollsystem som sikrer regeletterlevelse i kommunen som helhet, men også i de ulike delene av kommunens virksomhet.⁹¹ I tillegg skal internkontroll sikre at også ulovfestet rett skal følges. I forvaltningsrettens område utfylles forvaltningsloven⁹² av ulovfestet rett, og dette har betydning for internkontrollen i kommunens saksbehandling. Dette gjelder for eksempel vilkårslæren og læren om myndighetsmisbruk som setter skranker for forvaltningens skjønnsutøvelse.⁹³ Det må foreligge en klar lovhjemmel for å kunne føre tilsyn med kommunens internkontroll etter kommuneloven, tilsynsmyndigheten har ikke anledning til å overprøve kommunenes forvaltningsskjønn.⁹⁴ Det kan likevel tenkes at tilsynsmyndigheten i tilsynsaktiviteten må vurdere vedtak opp mot ulovfestet rett, for eksempel om det har foregått en usaklig forskjellsbehandling.

Både Grunnloven og Norges internasjonale forpliktelser setter skranker, og stiller krav for kommunenes internkontroll. Dette kan utledes direkte fra ordlyden i internkontrollbestemmelsens

⁸⁸ NOU 2004: 17 s. 100, Ot.prp. nr. 97 (2005-2006) s. 62.

⁸⁹ Prop. 46 L (2017-2018) s. 274.

⁹⁰ Engelsrud (2020) s. 96.

⁹¹ Prop. 81 L (2019-2020) s. 7.

⁹² Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

⁹³ NOU 2019:5 s. 544-545.

⁹⁴ Prop. 46 L (2017-2018) s. 278.

første ledd med at «lover og forskrifter følges», og også fra forarbeidene til loven. Lovbestemmelsene i formell lov må tolkes i lys av overordnede rettskildene. Dette følger av alminnelig norsk rettskildelære.

Norge er folkerettslig bundet av de internasjonale konvensjonenes innhold som lovgiver har ratifisert.⁹⁵ Mange kommunale oppgaver innenfor velferd har en side som omhandler spørsmål som har et menneskerettslig vern. Menneskerettsloven § 2 slår fast at bestemte sentrale menneskerettskonvensjoner med tilhørende protokoller skal gjelde som norsk lov, og videre i § 3 er det oppstilt en forrangsregel.⁹⁶ Dette betyr at ved motstrid skal bestemmelsene i disse konvensjonene gå foran annen lovgivning. Som følge av grunnlovsreformen i 2014 fikk Grunnloven flere menneskerettsbestemmelser med den følge at ordinær lovgivning må vurderes også opp mot disse grunnlovsbestemmelsene når man vurderer om lov og forskrifter er blitt fulgt i kommunen.

Disse forpliktelsene kommer klart til synet for eksempel i internkontrollkravet for det kommunale tjenestetilbudet til barn. Barnets beste er et viktig rettslig prinsipp som er lovfestet i FNs barnekonvensjon (BK) artikkel 3 første ledd, og også i Grunnloven § 104 annet ledd. Dette grunnleggende prinsippet er også inntatt i nasjonale lover som omhandler barn og spørsmål av betydning for barn, for eksempel barnevernloven § 4-1. I opplæringsloven kommer ikke dette prinsippet eksplisitt frem, men barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle saker som omhandler barn. Dette fremgår også fra Utdanningsdirektoratets veiledning.⁹⁷

Folkerettslige forpliktelser som ikke er inkorporert i norsk rett står i en annen stilling. Utgangspunktet er det dualistiske prinsippet som innebærer at ved motstrid går norsk rett som hovedregel foran folkeretten.⁹⁸ Dette prinsippet er modifisert i norsk rett ved at norsk rett presumeres å være i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser.⁹⁹ Konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) er ett eksempel på en konvensjon som Norge har ratifisert, men ikke inkorporert.

Det er nettopp blitt utgitt en utredning om ordningen med brukerstyrt personlig assistanse (BPA) hvor spørsmålet om kommunalt selvstyre og betydningen av CRPD i forhold til funksjonshemmedes rettigheter for BPA-ordningen er blitt grundig vurdert.¹⁰⁰ Spørsmålet er om

⁹⁵ NOU 2021: 11 s. 83.

⁹⁶ Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

⁹⁷ Utdanningsdirektoratet (2017).

⁹⁸ Rt. 2007 s. 234 avsnitt 54.

⁹⁹ I.c.

¹⁰⁰ NOU 2021:11.

denne ikke-inkorporerte konvensjonen vil oppfylle lovkravet for begrensninger i det kommunale selvstyret.¹⁰¹ I forbindelse med utvalgets arbeid leverte Kjetil M. Larsen en utredning hvor han mente at det kan argumenteres for at Norge skal følge regler i samsvar med internasjonale menneskerettigheter som ikke har lovs rang, særlig når lovgiver har lagt til grunn at norsk rett er i samsvar med disse, og det ikke er gitt klart uttrykk for at norsk rett om kommunalt selvstyre skal gå foran CRPDs regler.¹⁰² Larsen oppsummerer i utredningen at BPA-ordningen er rettighetsfestet i helselovgivningen, og gjennom denne rettighetsfestingen har lovgiver gitt en tydelig signal om å prioritere også de bakenforliggende verdier som BPA bygger på. Samtidig er viktige spørsmål uavklarte, som for eksempel i hvilken grad CRPD begrenser den kommunale skjønnsutøvelsen ved tildeling av tjenester til personer med nedsatt funksjonsevne. Dette er spørsmål lovgiveren tydelig må ta stilling til, og gjennomgå norsk lovverk i forbindelse med en eventuell inkorporering av CRPD.¹⁰³ Lovgiveren har enda ikke avklart spørsmålet, men Larsens argumentasjon har gode grunner for seg fordi det er på det rene at konvensjonen er ratifisert, og Norge er forpliktet til å følge konvensjonen. Eventuelle uklarheter og motstrid med norsk rett er det lovgiveroppgave å vurdere og uttrykkelig ta stilling til. Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) har også nettopp gitt ut en rapport om inkorporering av CRPD i norsk rett.¹⁰⁴ Denne rapporten handler i all hovedsak om drøftelse og vurdering av spørsmålet om mulig motstrid mellom CRPD og norsk rett særlig når det gjelder konvensjonens artikkel 12 og 14, men det drøftes også mer generelt om det finnes motstrid mellom norsk rett og CRPD. Denne rapporten konkluderer også at norsk rett antas å være i overensstemmelse med CRPD, og at vage konvensjonsbestemmelser må tolkes i lys av dette.¹⁰⁵

EU- og EØS-retten har også betydning for kommunenes regeletterlevelse på en rekke områder. Gjennom EØS-avtalen har Norge forpliktet seg til å respektere EU-regelverket, og EØS-loven har en forrangsbestemmelse som innebærer at ved en regelkonflikt mellom EØS-loven og annen norsk lovgivning vil EØS-lovens regel gå foran.¹⁰⁶ Det kan også stilles krav til nasjonale saksbehandlingsregler. Dette kommer tydelig frem i den omfattende EØS-rettslige reguleringen av offentlige anskaffelser. Anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften gjennomfører EUs regelverk på anskaffelsesområdet.¹⁰⁷ I tillegg til materielle kravene skal grunnleggende prinsipper

¹⁰¹ Jf. kommuneloven § 2-1 tredje ledd.

¹⁰² Larsen (2021) s. 36.

¹⁰³ Ibid. s. 39.

¹⁰⁴ NIM (2022).

¹⁰⁵ Ibid. s. 32.

¹⁰⁶ Lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven) § 2.

¹⁰⁷ Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) og Forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften).

jf. anskaffelsesloven § 5 være førende i alle offentlige anskaffelser. Disse prinsippene gir uttrykk for alminnelige EØS-rettslige prinsipper og for god forvaltningsskikk.¹⁰⁸

Denne gjennomgangen viser at mange lover og regler påvirker kommunenes internkontrollkrav avhengig av området for kommunale tjenester og oppgaver. Kommunelovens internkontrollplikt gjelder alle lovpålagte plikter kommuner har.

3.3.3 Lovfestet minstekrav

Internkontrollbestemmelsen i kommuneloven lovfester et minimumsnivå på kommunenes internkontrollplikt, det som er *nødvendig* i et lovkrav om internkontroll.¹⁰⁹ Et minstekrav eller minstestandard innebærer at internkontrollen sikrer regeletterlevelse.¹¹⁰

I praksis vil kommunes internkontrollsystem bestå av mer enn det lovfestede minstekravet, og det presiseres i forarbeidene at kommunene har gitt et handlingsrom og mulighet til å foreta konkrete og lokale vurderinger slik at internkontroll er tilpasset de konkrete og lokale forholdene i de ulike kommunene og virksomhetene.¹¹¹ Dette begrunnes med hensynet til kommunalt selvstyre jf. kommuneloven § 2-2, og også med viktigheten til å gi kommunene handlingsrom for å ta lokalt tilpassede, gode vurderinger som bidrar til en effektiv, målrettet og systematisk internkontroll.

Kommunalt selvstyre, lokaldemokratiet, ble grunnlovfestet i 2016. Etter bestemmelsen i Grunnloven § 49 annet ledd har innbyggerne «rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer». Det kommunale selvstyret er lovfestet i den nye kommuneloven § 2-1. Etter § 2-2 er det lovfestet tre sentrale prinsipper for forholdet mellom nasjonale myndighetene og kommunene.¹¹² Disse prinsippene er ikke pliktregler, men de kan likevel få betydning for statlige myndighetenes bruk av tilsyn og annen kontrollmyndighet ovenfor kommunene. For eksempel skal ikke lovfestede begrensningene i det kommunale selvstyret være mer omfattende enn nødvendig av hensyn til nasjonale mål jf. forholdsmessighetsprinsippet.¹¹³ Lovgiveren har i tillegg vurdert at dersom internkontrollbestemmelsen i loven er for detaljert vil det kunne medføre en sterkere statlig styring i form av statlige tilsyn enn nødvendig. Det er ikke ønskelig

¹⁰⁸ Konkurransen, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet.

¹⁰⁹ Prop. 46 L (2017-2018) s. 268.

¹¹⁰ Jf. kommuneloven § 25-1 første ledd, første punktum.

¹¹¹ Prop. 46 L (2017-2018) s. 268.

¹¹² Forholdsmessighetsprinsippet, nærhetsprinsippet og finansieringsprinsippet.

¹¹³ Prop. 46 L (2017-2018) s. 268.

å utvide ordningen med statlig tilsyn til å gjelde også kontroll av kommunes ledelse og styring i sin alminnelighet.¹¹⁴

Som det fremgår av forarbeidene er ikke internkontrollbestemmelsen ment å være uttømmende, og den gir rom for kommunene selv å vurdere hva som er tilstrekkelig internkontroll. Måten lovbestemmelse er utformet på, i tillegg til uttalelser i forarbeidene, innebærer at den nye internkontrollbestemmelsen oppstiller et krav som er dynamisk.

Det kan være vanskelig å vurdere det konkrete omfang og innholdet i dette minstekravet. Det kreves en konkret vurdering hva som *nødvendig* internkontroll etter kommuneloven § 25-1. Kommuneloven § 25-1 annet ledd stiller krav for internkontrollens omfang og innrettelse. I tillegg oppstiller bestemmelsens tredje ledd konkrete krav som skal inngå i minstekravet for internkontroll. Utover disse kravene må kommunene selv vurdere hvilket omfang og innretning av tiltak er tilstrekkelig for å oppnå nødvendig kontroll som sikrer regeletterlevelse i administrasjonens virksomhet. Kommunene kan benytte seg av ulike veiledninger for å få hjelp til å forstå kravene i lovbestemmelsen, men det er de ulike kravene i lovbestemmelsen som angir innholdet i minstekravet. Dette kan være en krevende øvelse for kommuner, selv om lovgiverens intensjon har vært å forenkle og tydeliggjøre regelverket.

3.3.4 Krav om systematisk, risikobasert og tilpasset internkontroll

Kommuneloven § 25-1 annet ledd lyder:

«Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.»

Etter bestemmelsens andre ledd skal internkontrollen være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold for å sikre regeletterlevelse som er lovfestet i bestemmelsens første ledd.

Systematisk arbeid med internkontrollen basert på risikovurderinger og lokale vurderinger er helt sentralt i internkontrollkravet. Det er kommunen selv som skal vurdere omfanget og det nærmere innholdet i internkontrollen. Det presiseres i forarbeidene at kravet om systematisk arbeid gjelder alle deler av internkontrollen, og dette innebærer at arbeid må være planmessig og av et visst omfang.¹¹⁵

¹¹⁴ Prop. 46 L (2017-2018) s. 269.

¹¹⁵ Ibid. s. 271.

Det stilles ikke noen krav om å bruke en spesiell metodikk eller et spesielt system så lenge vurderingene er systematiske, konkrete, innenfor lovens minstekrav og i tråd med de prosessene og vurderingstemaene som kommuneloven § 25-1 fastslår. Kommunedirektøren må kunne dokumentere at internkontrollarbeidet er systematisk, og ikke tilfeldig, hendelsesbasert eller spontant. I dette ligger det at det må finnes fungerende rutiner for det løpende internkontrollarbeidet, og arbeidet må være planmessig og metodisk.¹¹⁶

Metodikk var et særskilt vurderingstema da PwC ga anbefalinger i rapporten om internkontrollen i kommuner.¹¹⁷ Det ble vurdert å ikke være hensiktsmessig å anbefale en bestemt metode for kommuner, men det ble anbefalt å se kommunens ulike systemer, verktøy og rutiner for styring, ledelse og kontroll i sammenheng med hverandre. PwC redegjorde for flere mulige teoretiske metoder, men konkluderte at det måtte være opp til kommuner selv å vurdere hvilken metode passet best for den enkelte kommunen. KRD tilsluttet seg til samme vurderingen, og påpekte at alle modeller har fordeler og ulemper.¹¹⁸ En praksisbasert tilnærming var den anbefalte veien å gå, med utgangspunkt i å utvikle videre det internkontrollsystemet kommunene allerede har. Uttalelsene i forarbeidene støtter disse vurderingene selv om etablerte metoder og IKT-baserte systemer i mange tilfeller vurderes å være praktiske.¹¹⁹

Systematisk internkontroll har en nær sammenheng med kvalitet og kvalitetsforbedring. Å sørge for kvalitet i tjenestene er et av målene med internkontrollen.¹²⁰ Selv om kvalitetsarbeid og andre gode formål og hensyn med internkontrollen ikke er lovfestet i kommunelovens internkontrollbestemmelse, ansees disse etter forarbeidene å være egnet for omtale i veiledere og annet pedagogisk materiell.¹²¹

Forskriften om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten kan gi et innblikk i hvordan et krav om systematisk internkontrollarbeid kan etterleves. Forskriften § 3 pålegger den overordnede ansvarlige for virksomheten å sørge for at det «etableres og gjennomføres systematisk styring av virksomhetens aktiviteter» i tråd med forskriften. Helsedirektoratet har gitt ut en veileder til forskriften.¹²²

¹¹⁶ Prop. 46 L (2017-2018) s. 412.

¹¹⁷ PwC (2009) s. 24-26.

¹¹⁸ KRD (2009b) s. 52-53.

¹¹⁹ NOU 2016: 4 s. 437.

¹²⁰ Prop. 46 L (2017-2018) s. 261.

¹²¹ Ibid. s. 263.

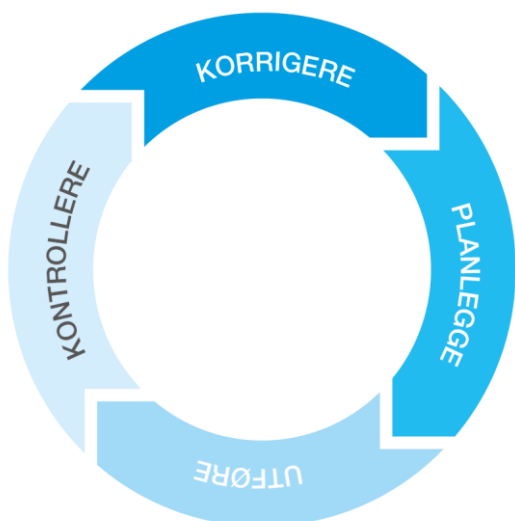
¹²² Helsedirektoratet (2017).

I veilederen defineres begrepet styringssystem slik:

«Styringssystemet er de aktiviteter, systemer og prosesser som tas i bruk for å planlegge, gjennomføre, evaluere og korrigere virksomheten slik at den samsvarer med krav fastsatt i eller i medhold av helse- og omsorgslovgivningen.

Begrepet styringssystem er i stor grad sammenfallende med kravene til internkontroll. Formålet med å endre begrep fra internkontroll til styringssystem er å synliggjøre at internkontrollen skal inngå som et element i den daglige driften av virksomheten. Videre er begrepet valgt for bedre å beskrive [...] herunder kravene om faglig forsvarlighet, krav til systematisk arbeid med kvalitetsforbedring [...].»¹²³

KS-veilederen knytter også begrepet systematisk tett sammen med kvalitetsforbedring, og benytter kvalitetshjulet for å illustrere at internkontroll- og kvalitetsforbedringsarbeid er en kontinuerlig prosess.



Figur 2 Kvalitetshjul¹²⁴

Videre skal internkontrollarbeidet være risikobasert. Kommunen er forpliktet til å gjøre en konkret analyse og vurdering av sannsynligheten for at lover og forskrifter ikke følges, samt konsekvenser av slike avvik. Risikovurderinger må gjøres overordnet i kommunen, og også i de ulike virksomhetene på mer detaljert nivå. Dette er helt sentralt i internkontrollbestemmelsen, og risiko- og vesentlighetsanalyser danner grunnlag for å få til en god, systematisk og målrettet internkontroll som er tilpasset lokale forhold i både omfang og innretning.¹²⁵

¹²³ Helsedirektoratet (2017) s. 9.

¹²⁴ KS (2020) s. 47

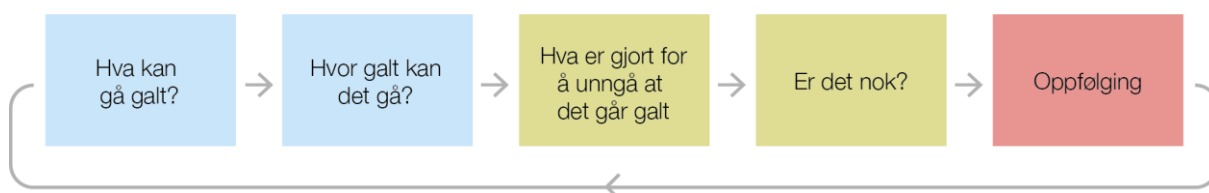
¹²⁵ Prop. 46 L (2017-2018) s. 272.

En tilpasset og risikobasert internkontroll er ressurs sparende, kommunene kan drive med internkontroll i et nødvendig omfang der hvor risikoen for svikt og feil er størst.¹²⁶ Lovgiveren har ikke ønsket å gi ytterligere føringer om hvordan risikovurderinger og andre konkrete vurderinger av tilpasninger og innretning på internkontrollen skal gjennomføres så lenge vurderingene gjøres på en systematisk måte. Hvordan kommunene velger å gjøre dette er opp til kommunen selv å bestemme.

Det ble allerede i rapportene i 2009 anbefalt at administrasjonssjefene bør basere internkontrollen på en risikoanalyse, og at det er behov for en veiledning i dette fordi dette oppleves som vanskelig å få til.¹²⁷ KS-veilederen gir en omfattende veiledning og praktiske råd for kommunene om risikovurdering.¹²⁸ Utgangspunktet er at risikovurderinger overordnet i kommunen og i de ulike virksomhetene skal tilpasses virksomhetens «størrelse, egenart og aktiviteter» jf. kommuneloven § 25-1 annet ledd.

I henhold til KS-veilederen skal de risikoene som finnes i virksomheten identifiseres, men dette må ikke gjøres mer omfattende enn det som er nødvendig for å etterleve lover og forskrifter jf. det overordnede målet for internkontroll.¹²⁹

KS-veilederen gir konkrete råd og en enkelt modell for dette, men kommunene kan selvsagt fritt hente inspirasjon og veiledning fra andre steder.



Figur 3 Modell for risikobasert internkontroll¹³⁰

Modellen består av fem deler. Risikokartlegging, vurdering av risiko-områder, dokumentasjon av kontrolltiltak, vurdering av omfanget og effekten av tiltakene og en oppfølgingsfase hvor tiltakene endres eller nye kontrolltiltak etableres etter behovet.¹³¹

¹²⁶ Prop. 46 L (2017-2018) s. 272.

¹²⁷ [Se vedlegg 3 anbefaling nr. 3 fra PWC](#) og [anbefaling nr. 14 og 15 fra KRD](#).

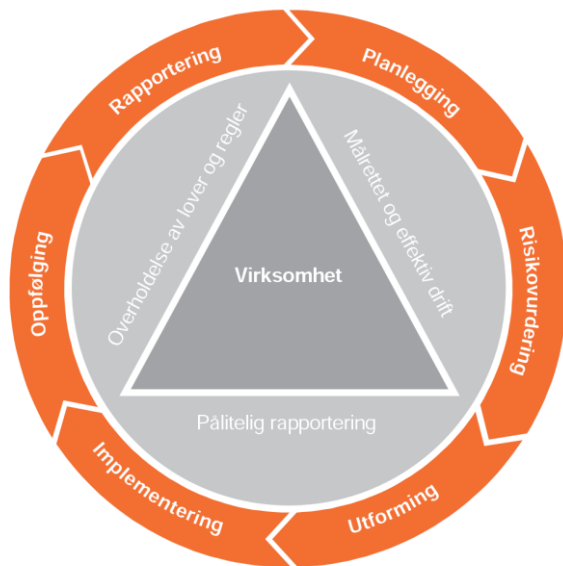
¹²⁸ Se KS (2020) kapittel 6-8.

¹²⁹ KS (2020) s. 64.

¹³⁰ Ibid. s. 65.

¹³¹ Ibid. s. 66.

DFØ-veilederen presenterer en metode i seks steg for hvordan virksomhetene kan innrette internkontrollarbeidet på en strukturert måte.¹³² Denne metoden er ikke designet etter kommunelovens internkontrollregler, men kan egne seg som verktøy også i kommunenes internkontrollarbeid.



Figur 4 Internkontrollprosessen¹³³

Dette kvalitetshjulet viser bedre de nødvendige fasene i risikovurderinger og systematiske internkontrollarbeidet. Det er helt avgjørende at risikovurderingene fører til *egnete tiltak* og endret praksis som er godt planlagt og implementert i organisasjonen. Videre skal tiltakene følges opp og evalueres, samt rapporteres etter rutiner og overordnede styringsdokumenter i organisasjonen.

Ved å følge disse fremgangsmåtene beskrevet henholdsvis i KS-veilederen og DFØ-veilederen mener jeg at kommuner klarer å oppfylle lovkravet om systematisk, tilpasset og risikobasert internkontroll. Og også videre oppfylle kravet om et planmessig, kontinuerlig og systematisk internkontrollarbeid i kommuneadministrasjon slik lovkravet det er presisert i forarbeiderne.¹³⁴

¹³² DFØ (2020) kapittel 4.

¹³³ DFØ (2020) <https://dfo.no/fagomrader/internkontroll/veileder-i-internkontroll/hvordan-utfore-internkontroll>

¹³⁴ Prop. 46 L (2017-2018) s. 271-272.

3.3.5 De konkrete kravene i tredje ledd

Kommuneloven § 25-1 tredje ledd lyder:

«Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer
- c) avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.»

Bestemmelsens tredje ledd fastslår de sentrale og konkrete krav til internkontrollen, og disse konkrete kravene må leses i sammenheng med de generelle kravene i bestemmelsens første og andre ledd. I veilederen om kommunelovens internkontrollbestemmelser er det gitt en beskrivelse som kan bidra til å forklare hva som ligger i kravene:

«[Dette betyr at] alle tiltak som iverksettes etter tredje ledd, må tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold, jf. bestemmelsens andre ledd, og at det må være egnet til å nå formålet om internkontrollen jf. bestemmelsens første ledd.»¹³⁵

Å beskrive virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering er viktig for å klargjøre ansvars- og rapporteringslinjer i kommunene, både overordnet og innenfor ulike tjenesteområder og virksomheter. Dette bidrar til å forebygge uønskede hendelser/avvik, å oppdage slike hendelser, samt å håndtere uønskede hendelser på en forsvarlig måte. Arbeidet må gjøres systematisk og tilpasses den enkelte kommunen og virksomheten, men det er ikke noen krav for en bestemt form i denne beskrivelsen.¹³⁶

Det må videre konkret vurderes hva som er *nødvendige* rutiner og prosedyrer, tilpasset den enkelte virksomheten og aktivitetene. Dette må også sees i sammenheng med de øvrige kravene på bestemmelsen. Det er ikke et generelt krav for skriftlighet, men dokumentasjonskravet i bokstav d oppstiller kravet om dokumentasjon «i den formen og det omfanget som er nødvendig». Lovgiveren har gitt kommunene et handlingsrom å vurdere hva som er nødvendig, vurdert konkret ut fra kommunes og den enkelte virksomhets risikoforhold, størrelse, egenart

¹³⁵ KMD (2021) s. 15.

¹³⁶ Prop. 46 L (2017-2018) s. 272-273.

og aktiviteter. Videre er det et krav om å evaluere og eventuelt forbedre både skriftlige prosedyrer og andre tiltak, dette etter det grunnleggende målet om systematikk i internkontrollarbeid.¹³⁷

Dette viser kompleksiteten i internkontrollbestemmelsen, og behovet for at kommunen kan dokumentere hvilke tiltak som er blitt iverksatt, hvilke vurderinger er blitt foretatt og hvilke områder har en særskilt risiko for avvik fra lovens krav i bestemmelsens første ledd. Selv om det ikke stilles krav for en viss metodikk så er det på det rene at kommunen har et behov for å jobbe etter metodikk som gjør kommunen i stand til å håndtere denne oppgaven. Dette støttes av tidligere rapporter som omhandler internkontroll i kommunene,¹³⁸ og også av tilsynsrapporter jeg har analysert i forbindelse med denne oppgaven.¹³⁹

Spørsmålet er hvilken fremgangsmåte eller metode kommunene bør velge for å kunne oppfylle lovkravet. Ordlyden i internkontrollbestemmelsen i kommuneloven sier ikke noe om dette. I forarbeidene presiseres, slik som det fremgår overfor, at det ikke er krav for en bestemt fremgangsmåte eller metode så lenge kommunene oppfyller minstekravet om internkontroll.¹⁴⁰ Det er altså fritt for kommunene å bestemme hva de velger å gjøre og på hvilken måte så lenge de etterlever lovens minstekrav. Men for å få til et systematisk internkontrollarbeid må kommunene velge en fremgangsmåte eller metode som sikrer at arbeidet er systematisk.

Forskriften i helsetjenesten kan gi veiledning for kommunene om måten å systematisere internkontrollarbeidet på. Det er uttrykkelig stilt krav for kommunene ved å benytte overskrifter «planlegge», «gjennomføre», «evaluere» og «korrigere» i forskriften.¹⁴¹ Disse begrepene benyttes også i veiledningen til kommunelovens internkontrollbestemmelse.¹⁴² Jeg tenker at disse illustrerer eksempler på hvordan lovens krav kan operasjonaliseres og gjennomføres i praksis. En slik måte å tenke en kontinuerlig prosess på er ganske vanlig, og jeg antar at de fleste kommuner vurderer at ved å benytte en form for kvalitets- eller styringshjul er hensiktsmessig, og nesten nødvendig, for å kunne holde kontroll og kontinuitet i internkontrollarbeidet.

¹³⁷ Prop. 46 L (2017-2018) s. 273-274.

¹³⁸ Se [punkt 2.2.](#)

¹³⁹ Se [punkt 5.5.3.](#)

¹⁴⁰ Jf. kommuneloven § 25-1.

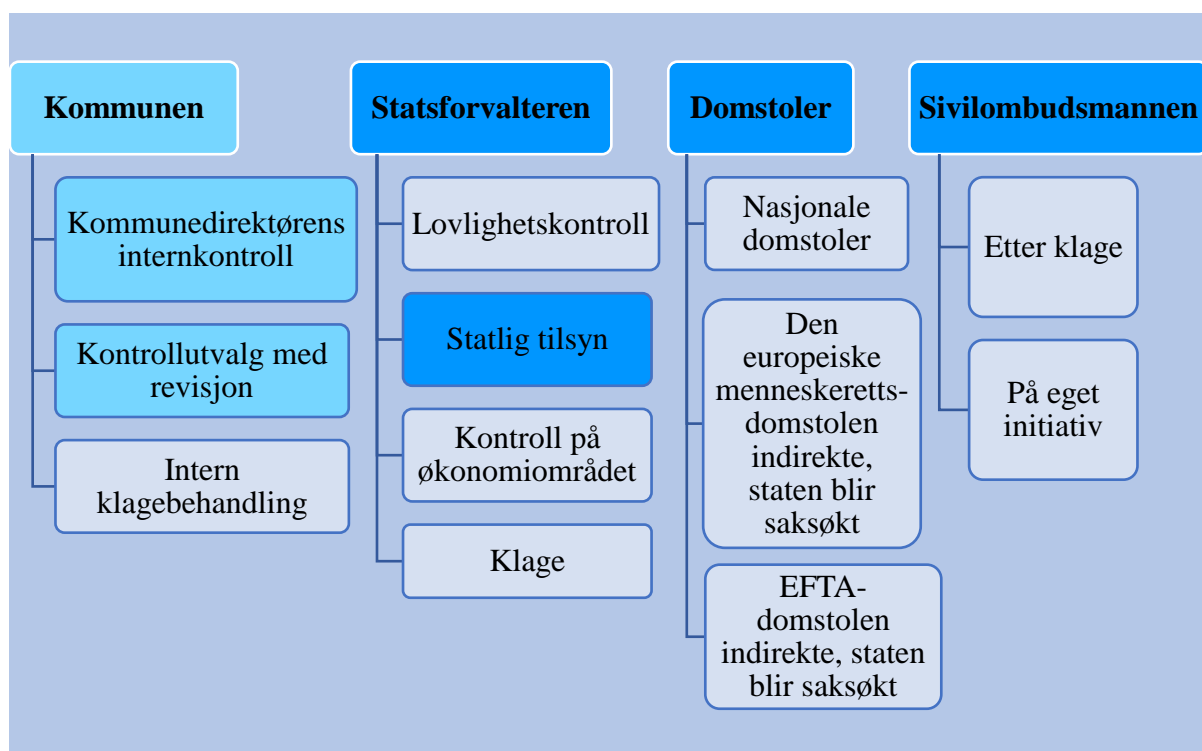
¹⁴¹ Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten §§ 6-9.

¹⁴² [Se punkt 3.3.4.](#)

4 Kontroll med at internkontrollplikten overholdes

4.1 Tilsyn og kontroll med kommunene

Det finnes flere tilsyns- og kontrollordninger som kan kontrollere om kommunene følger lover og forskrifter, og som bidrar til å sikre at brudd på internkontrollplikten skal håndteres på en hensiktsmessig måte. Kontrollordningene kan deles grovt i interne og eksterne. For internkontroll er ikke alle disse kontrollordningene like aktuelle. Denne oppgaven handler om kommunedirektørens internkontroll, og kontrollordningene kontrollutvalg med forvaltningsrevisjon og statlig tilsyn i forbindelse med internkontrollen. Disse omtales nærmere i punkt 4.2. For helhetens skyld presenteres hovedelementene i tilsyns- og kontrollordninger med kommuner i figuren nedenfor:



Figur 5 Hovedelementer i ordninger for tilsyn og kontroll med kommuner.¹⁴³

Egenkontroll er kommunens intern kontrollordning for å sørge for at kommunen er organisert og drives i tråd med lover og forskrifter. Det overordnede ansvaret for kommunens egenkontroll

¹⁴³ Figuren er laget og uthevingene med farge er gjort av meg jf. NOU 2016:4 s. 292.

ligger hos kommunestyret. Kommunens egenkontroll består av to-sporet system. Den administrative delen av egenkontrollen er kommunedirektørens internkontroll. Den folkevalgte delen av egenkontroll består av kontrollutvalget og revisjon.¹⁴⁴

4.2 Kontrollordningene som er relevante i oppgaven

4.2.1 Kommunedirektørens løpende kontroll

Kommuneloven § 25-1 første ledd annet punktum lyder:

«Kommunedirektøren i kommunen [...] er ansvarlig for internkontrollen.»

Kommunedirektøren har ansvar for den løpende kontrollen i den administrative delen av kommunen.¹⁴⁵ Kommunedirektøren bør sammen med den øvrige ledelsen selv definere formål og de konkrete målene med internkontroll i sin virksomhet. Ved å ikke regulere alle gode formålene med en god internkontroll har lovgiveren ønsket å motivere kommunedirektøren og andre som jobber med internkontrollen til å få eierskap til internkontrollarbeid, og på denne måten oppleve arbeidet som nyttig, positivt og lærerikt for kommunens virksomhet.¹⁴⁶

Kommunedirektøren skal gjennom risikovurderinger og andre konkrete tilpasninger spisse internkontrollen mot områder der det er mest fare for svikt eller avvik. Avvikshåndtering, oppfølging av avvik og risiko for avvik er en sentral del av internkontrollen og kommunedirektørens løpende kontroll, og tiltak som settes inn må være egnet for å nå målet om regeletterlevelse.¹⁴⁷

Dette innebærer at praksisen må endres slik at lovkravet på det konkrete forholdet oppfylles når kommunedirektøren oppdager svikt eller avvik i kontrollen. Virksomheten kan lære av uønskede hendelser, og også korrigere fremtidige aktiviteter ved å sette inn egnete tiltak, og på denne måten hindre og forebygge at avvik oppstår. Egnete tiltak kan være omorganisering, om-disponering av ressurser, opplæring og kompetanseheving mv. Disse tiltakene ligger innenfor kommunedirektørens myndighets- og ansvarsområde, og kan gjøres internt i administrasjonen. Kommunedirektøren skal planlegge, gjennomføre og følge opp tiltakene etter kommunelovens regler om systematisk internkontrollarbeid.

¹⁴⁴ NOU 2016: 4 s. 292, Egenkontroll vises som lyseblått i figur 5. Det som er farget i mørkeblått illustrerer eksterne kontrollordninger, kun statlig tilsyn av disse behandles i denne oppgaven.

¹⁴⁵ [Se punkt 3.3.1.](#)

¹⁴⁶ Prop. 46 L (2017-2018) s. 261.

¹⁴⁷ Ibid. s. 273.

4.2.2 Rapportering til kommunestyret

Kommuneloven § 25-2 lovfester et krav om årlig rapportering til kommunestyret. Bestemmelsen lyder:

«Kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret [...] om internkontroll og om resultater fra statlig tilsyn minst én gang i året.»

Bestemmelsen slår fast at kommunedirektøren skal rapportere om internkontroll og resultater fra statlige tilsyn årlig. Det presiseres i forarbeidene at dette er et minstekrav, og kommunestyret kan fritt bestemme krav om hyppigere rapportering.¹⁴⁸ Rapportering om statlige tilsyn gjelder tilsyn med internkontrollen, men også tilsyn med kommunens lovpålagte plikter generelt.¹⁴⁹

Lovbestemmelsen sier ikke noe om rapporteringens innhold og omfang. Dette kan kommunestyret, jf. forarbeidene, bestemme selv, men innholdet i rapportering må ses i sammenheng med de kravene som er fastsatt i internkontrollbestemmelsen.¹⁵⁰ Dette innebærer at rapportering skal omhandle systematikken i internkontrollarbeid, rutiner og løpende kontrollarbeid, hvilke kontroller er gjennomført og hvordan avvikshåndtering har foregått.

Også kommuneloven av 1992 § 48 nr. 5 oppstilte en redegjørelsesplikt om internkontrollarbeidet til kommunestyret. Hensikten med bestemmelsen var å sette internkontrollarbeid på dagsorden, men dette skjedde i forbindelse med årsberetningen noe som kan ha gjort at temaet ikke er behandlet så grundig av kommunestyret.¹⁵¹ Det fremgår av forarbeidene at lovgiveren har ønsket med denne nye rapporteringsbestemmelsen å sørge for at kommunestyret får tilstrekkelig informasjon om aktivitetene i kommunen slik at de er i stand til å ta det ansvaret kommunestyret har som øverste organ i kommunen. Også andre gode hensyn fremheves, for eksempel vil rapportering bidra til økt oppmerksomhet om internkontroll og øke tillit til den kommunale forvaltningen. Videre kan disse rapportene benyttes ved revisjon, tilsyn og kommunal planlegging.¹⁵²

Rapportering til kommunestyret om internkontrollarbeid og om statlige tilsyn jf. kommuneloven § 25-2 kan utløse ulike virkninger. Hvis det blir avdekket svikt eller avvik kan dette føre til manglende tillit til administrasjon, debatt og kritikk, kanskje også oppmerksomhet fra media

¹⁴⁸ Prop. 46 L (2017-2018) s. 413.

¹⁴⁹ Ibid. s. 279.

¹⁵⁰ Ibid. s. 413.

¹⁵¹ Prop. 119 L (2011-2012) s. 39.

¹⁵² Prop. 46 L (2017-2018) s. 279.

og ulike eksterne aktører. Kommunestyret kan gi instruksjoner til kommunedirektøren og administrasjon om å forbedre internkontrollarbeid, be kontrollutvalget eller kommunerevisjon foreta nærmere undersøkelser mv. I verste fall kan grove feil i kommunedirektørens arbeid med internkontroll føre til en avskjed eller en oppsigelse, eventuelt at kommunedirektøren og kommunestyret blir enige om en fratredelse.

Forprosjekt om evaluering av den nye kommuneloven ga en anbefaling om å prioritere oppfølgingen av etterlevelse av rapporteringsplikten ved en senere evaluering av kommuneloven.¹⁵³ Forstudiet viste at noen kommuner hadde allerede etablert en praksis å rapportere om internkontroll i forbindelse med årsrapporter, mens andre kommuner ikke hadde gjort det tidligere.¹⁵⁴ Det foreslås i rapporten særlig å undersøke om administrasjon og folkevalgte har et tilstrekkelig søkelys på internkontroll, om rapportering faktisk skjer etter lovkravet, og hvordan oppfølging av kommunelovens rapporteringskravene foregår i kommunene.¹⁵⁵

4.2.3 Kontrollutvalget og forvaltningsrevisjon

Den folkevalgte delen av kommunes egenkontroll er lagt til kontrollutvalget.¹⁵⁶ Kontrollutvalget skal føre løpende kontroll med den kommunale forvaltningen på kommunestyrets vegne jf. kommuneloven § 23-1.

Kontrollutvalget skal etter kommuneloven § 23 første ledd bokstav c påse at det utføres forvaltningsrevisjon, bestemmelsen lyder:

«§ 23-2.Kontrollutvalgets ansvar og myndighet

Kontrollutvalget skal påse at

[...]

c) det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens [...] virksomhet [...]

Forvaltningsrevisjon har adgang til å foreta undersøkelser av kommunens internkontroll. Kommuneloven § 23-3 første ledd lyder:

«§ 23-3.Forvaltningsrevisjon

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets [...] vedtak.»

¹⁵³ Oxford Research (2020) s. 27.

¹⁵⁴ Ibid. s. 56.

¹⁵⁵ Ibid. s. 27.

¹⁵⁶ Og til revisjon jf. kommuneloven kapittel 24.

Bestemmelsen viderefører gjeldende rett, men bestemmelsen er utvidet ved å uttrykkelig nevne *regeletterlevelse* i første ledd. Dette innebærer at forvaltningsrevisjon kan kontrollere om kommunene følger lov og forskrifter eller kommunale vedtak og regler.

Det er videre en plikt til å ha en regelmessig forvaltningsrevisjon. Det er et krav om å utarbeide og vedta en plan for dette.¹⁵⁷ Planen for forvaltningsrevisjon følger kommunelovens system om egenkontroll med at planen skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering. Lovgiveren har vurdert at dette bidrar til mest effektiv ressursbruk, bedre måloppnåelse og god kvalitet i kommunale tjenester, samt gir kommunene rom til å tilpasse kontrollen til lokale forhold.¹⁵⁸

Kontrollutvalgsboka gir kommunene nyttig veiledning i forvaltningsrevisjonsprosessene, og kontrollutvalgets rolle i disse. Veilederen er nylig blitt oppdatert etter den nye kommunelovens regler.¹⁵⁹

4.2.4 Statlig tilsyn

Reglene om statlig tilsyn er hjemlet i kommuneloven kapittel 30. Det er ikke en egen hjemmel i kommuneloven til å føre tilsyn med kommunens internkontroll. Dette begrunnes med at en generell hjemmel i kommuneloven ville innebære en utvidet tilsyns adgang ovenfor kommunene, og kunne åpnet uklare tolknings spørsmål om grensene for tilsynshjemmelen.¹⁶⁰ Det presiseres i forarbeidene at statlig tilsyn skal være godt begrunnet, basere seg til en klar lovhjemmel og konkrete lovkrav av hensyn til det kommunale selvstyre.¹⁶¹

Kommuneloven § 30-2 angir hjemmelen for statlig tilsyn og lyder:

«§ 30-2.Lovlighetstilsyn

Statsforvalteren kan føre tilsyn med lovligheten av kommunens [...] oppfyllelse av plikter som er pålagt i eller i medhold av lov. Statsforvalteren kan bare føre slikt tilsyn der det i lov er gitt hjemmel for å føre tilsyn.»

Bestemmelsen gir etter ordlyden hjemmel for statlig tilsyn av internkontroll med kommuneplikter på de områdene der det er gitt hjemmel for statlig tilsyn. På disse områdene kan staten

¹⁵⁷ Jf. kommuneloven § 23-3 annet ledd og tredje ledd.

¹⁵⁸ Prop. 46 L (2017-2018) s. 310.

¹⁵⁹ Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) (2022), kapittel 7.

¹⁶⁰ Prop. 46 L (2017-2018) s. 278.

¹⁶¹ Ibid. s. 338.

vurdere om kommune etterlever lovpålagte krav, om lover og forskrifter følges, og dermed også føre tilsyn med kommunens internkontroll. Særlovgjennomgangen resulterte i at noen særlover fikk en egen henvisningsbestemmelse til kommunelovens internkontrollbestemmelse.¹⁶² Det presiseres i forarbeidene at tilsynsmyndighetene må ta en konkret vurdering av om tilsynshjemmelen gir adgang til å kunne føre tilsyn med internkontrollen i forbindelse med tilsynet med de konkrete pliktene.¹⁶³

Statlig tilsyn kan med dette omhandle kommunens etterlevelse av et eller flere materielle krav i særlovene, og kommunens internkontroll for å sikre etterlevelse av disse. Etter lovens system skal kun den delen av kommunens internkontroll som følger av minstekravene i kommuneloven § 25-1 være gjenstand for tilsynet.¹⁶⁴ Dette innebærer at vurdering av om kommunens internkontroll er god eller hensiktsmessig faller utenfor bestemmelsen rekkevidde. Men tilsynsmyndigheten kan kontrollere om kommunes internkontrollarbeid er systematisk, risikobasert og innholdsmessig oppfyller internkontrollbestemmelsen minstekrav. Tilsynsmyndigheten (Statsforvalteren) kan etter kommuneloven § 30-4 gi pålegg om retting i forhold som er i strid med de bestemmelsene som har vært gjenstand for tilsyn. Kommunene kan få prøvd lovligheten av slike pålegg ved domstolene etter tvisteloven § 1-3.¹⁶⁵

Kommuneloven inneholder ingen bestemmelse for hvordan tilsynet gjennomføres. Statlige tilsyn kan gjennomføres som et planlagt tilsyn eller som et hendelsesbasert tilsyn etter en melding om en mulig lovstridig praksis i kommunene. I tillegg kan tilsynene være landsomfattende/nasjonale eller regionale hvor det innenfor en gitt tidsperiode gjennomføres tilsyn innenfor samme tema.¹⁶⁶ Prinsippene for statlig styring gir uttrykk for etablerte rammer for forholdet mellom staten og kommunene, og er førende for statlig tilsyn i kommunene.¹⁶⁷

Statsforvalteren har i tillegg en veiledningsoppgave ovenfor kommunene.¹⁶⁸ I praksis gis det under tilsynet også veiledning og annen informasjon for kommunene. Veiledere, opplæring og andre pedagogiske virkemidler omtaler ofte lov og forskrifter som er bindende for kommunene, men de er ikke i seg selv bindende for kommunene.¹⁶⁹

¹⁶² Se for eksempel barnevernloven § 2-1 annet ledd.

¹⁶³ Prop. 46 L (2017-2018) s. 278.

¹⁶⁴ I.c.

¹⁶⁵ Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven).

¹⁶⁶ Difi (2016) s. 11.

¹⁶⁷ KDD (2022) kapittel 2 og 3.

¹⁶⁸ Statsforvalterinstruksen § 7.

¹⁶⁹ NOU 2016: 4 s. 58.

Det er utgitt flere rapporter om statlig tilsyn med kommunene. Statlig tilsyn oppleves som nyttig av både tilsynsmyndighetene og kommunene. Men rapportene viser at lovlighetstilsyn ikke alltid fører til varig endring og bedre regeletterlevelse i kommunene, og at læringsaktiviteter og dialogbasert tilnærming i tilknytning til konkrete tilsyn gir bedre resultater.

Difi har kartlagt virkemidler og utviklingstrekk i statens styring av kommunene i perioden 1999-2015.¹⁷⁰ Kartleggingen viste at juridiske virkemidler ble fortsatt brukt i stort omfang, men læringsbasert tilsyn og dialogbaserte virkemidler ble benyttet i større grad enn tidligere.¹⁷¹ Også Difi-rapporten fra 2016 konkluderer at statlig tilsyn bidrar til bedre kommunale tjenester og til læring, og veiledning i tilknytning til tilsyn oppleves som nyttig både av tilsynsmyndighetene og kommunene.¹⁷² DFØ utga i 2020 en rapport som handler om kartlegging av omfang, samordning og nytte av statlige tilsyn med kommunene.¹⁷³ Ifølge rapporten opplever mange kommuner statlig tilsyn som tidkrevende, men samtidig oppleves veiledningen og læringsaktiviteter tilknyttet tilsynet som nyttig. Den ferskeste rapporten innen temaet er fra juni 2021.¹⁷⁴ Funnene også fra denne undersøkelsen viser at læringsaktiviteter i tilknytning til eller i stedet for tilsynet er nyttige. Tilsynet oppleves ikke som mest hensiktsmessige virkemiddelet dersom læring og forbedring er formålet, og det er behov for økt kunnskap om effekten av de ulike virkemidlene slik at best egnede virkemidler kan benyttes.¹⁷⁵

5 Kommunenes overholdelse av internkontrollplikten

5.1 Valg av praksis

Jeg har analysert to tilsynsområder fra landsomfattende tilsyn i 2020-2021, henholdsvis barnevernets arbeid med undersøkelser og skolemiljø i grunnskolen. Begge hadde internkontroll som et sentralt tema. I tillegg har jeg analysert forvaltningsrevisjonsrapporter om kommunenes overordnede internkontroll. Covid-19 pandemien har antakelig hatt en viss påvirkning på gjennomføringen av tilsynene, og også på kommunenes internkontrollarbeid. Dette nevnes særlig i noen av rapportene fra 2020 når Norge «stengte ned». Hele perioden 2020-2021 har vært preget av en unntakstilstand i samfunnet. Kommunene må likevel, tross pandemien i samfunnet, løse de ordinære oppgavene og pliktene for å sørge for at kommunens innbyggere får ytelsene og tjenestene de har krav på.

¹⁷⁰ Difi (2015).

¹⁷¹ Difi (2015) s. 80 og s. 82.

¹⁷² Difi (2016) s. 2.

¹⁷³ DFØ (2020).

¹⁷⁴ Deloitte (2021).

¹⁷⁵ Ibid. s. 4-7.

Denne analysen har ikke som et mål til å bidra til funn som kan generaliseres, til det er datagrunnlaget ikke stort nok. Formålet er å bidra til en bedre innsikt i hvordan kommunene ivaretar internkontrollplikten. Jeg skriver generelt om funnene uten å detaljere funn fra enkelt kommuner. Dersom jeg viser til eller omtaler en bestemt kommune henviser jeg til den aktuelle rapporten.

5.2 Nasjonalt tilsyn på skolemiljø i perioden 2018 – 2021

Det følger av opplæringsloven § 14-1 første ledd at statsforvalteren fører tilsyn med kommuner som skoleeiere om oppfyllelsen av kommunepliktene som følger av opplæringsloven eller forskrift med hjemmel i loven. Bestemmelsen fastslår videre at statsforvalteren fører tilsyn med at kommunene oppfyller pliktene til å ha internkontroll etter kommuneloven § 25-1. Nærmere regler for hvordan tilsynet skal gjennomføres følger av kommuneloven kapittel 30.

Den statlige tilsynsmyndigheten følger en fast tilsynsmetode for å sikre likebehandling.¹⁷⁶ Tilsynet kan gjennomføres som et tilsynsbesøk, et skriftlig tilsyn eller kombinasjon av disse. Et skriftlig tilsyn innebærer etter veiledningen at kommunen sender dokumentasjon av forholdene tilsynsmyndigheten ber innsyn i.¹⁷⁷

Statsforvalteren har gjennomført i perioden 2018-2021 et felles nasjonalt tilsyn om skolemiljø.¹⁷⁸ Det overordnede formålet med tilsynet var å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket om skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø etter reglene opplæringsloven kapittel 9A. Det ble i tillegg gjennom tilsynet undersøkt om skoleeieren hadde forsvarlige systemer for å vurdere og følge opp at skolene oppfyller aktivitetsplikten.¹⁷⁹

Utdanningsdirektoratet har utarbeidet en omfattende veiledning og verktøy for kommunene innenfor tema skolemiljø.¹⁸⁰ Kommunene kan blant annet benytte verktøyet RefLex som et hjelpemiddel for en systematisk vurdering om deres praksis er i samsvar med regelverket og lovens krav.¹⁸¹ Reflex-verktøyet er ett av mange verktøy som kommunene kan benytte seg av i internkontrollarbeidet, og det er uvisst om alle kommuner bruker dette.

¹⁷⁶ Utdanningsdirektoratet (2021c).

¹⁷⁷ Ibid. s. 9.

¹⁷⁸ Utdanningsdirektoratet (2021b).

¹⁷⁹ Visma (2021).

¹⁸⁰ Se <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/skolemiljo/>

¹⁸¹ Utdanningsdirektoratet (2021c) s. 35.

Metode i skolemiljøtilsynene var egenvurdering via Reflex, tilsendelse av rutiner, prosedyrer og dokumenter, et utvalg av elevmapper og intervjuer. Noen av tilsynene var rene dokumenttilsyn grunnet koronasituasjonen.¹⁸² Tilsynene hadde ulikt omfang, og internkontrollpliktens innhold og veiledning i forbindelse med dette var ikke like sentralt i alle tilsynene.

5.3 Helsetilsynets landsomfattende tilsyn om undersøkelser i barnevernet 2021-2022

Statsforvalteren gjennomførte i 2020 og 2021 et landsomfattende tilsyn i barneverntjenesten. Helsetilsynet har laget en veileder for tilsynet, og konstaterer i innledningen at barnevernets arbeid med undersøkelser er et sårbart område med fare for svikt.¹⁸³ Tilsynet ble gjennomført som systemrevisjoner,¹⁸⁴ og det overordnede tema for tilsynet var forsvarlighet i barneverntjenestens undersøkelsesarbeid.¹⁸⁵ Systemrevisjon innebærer tilsyn med hvordan kommunen styrer og leder arbeidet med barneverntjenestens undersøkelser slik at aktuelle lovkravene blir oppfylt.

Også barnevernloven har en henvisningsbestemmelse til kommuneloven § 25-1.¹⁸⁶ Barnevernloven og forvaltningsloven stiller i flere bestemmelser ulike krav for gjennomføringen av undersøkelser, disse må sammenholdes med kommuneloven § 25-1 som stiller krav til innholdet i internkontrollen. Særlovenes materielle bestemmelser må tolkes i lys av overordnede rettskilder. FNs Barnekonvensjon artikkel 3 og Grunnloven § 104 er sentrale. Det grunnleggende prinsippet *Barnets beste* skal være et gjennomgående og grunnleggende hensyn ved alle handlinger og avgjørelser som berører barn.¹⁸⁷

5.4 Forvaltningsrevisjon om overordnet internkontroll i kommune

Forvaltningsrevisjon er en viktig kontrollordning i kommunens internkontroll, og er lovfestet i kommuneloven § 23-3.¹⁸⁸ Forvaltningsrevisjon av internkontrollplikten overordnet i en kommune handler om å vurdere i et systemperspektiv om kommunene sikrer for at lover og forskrifter følges etter kravene i kommuneloven § 25-1.

¹⁸² For eksempel Statsforvalteren i Oslo og Viken (2021a).

¹⁸³ Helsetilsynet (2019).

¹⁸⁴ Se Helsetilsynet (2018).

¹⁸⁵ Helsetilsynet (2019) s. 3.

¹⁸⁶ Barnevernloven § 2-1 annet ledd.

¹⁸⁷ Helsetilsynet (2019) kapittel 2.

¹⁸⁸ [Se punkt 4.2.3.](#)

Kommunens kontrollutvalg har et ansvar for at det gjennomføres en forvaltningsrevisjon, og bestiller en forvaltningsrevisjon av en overordnet internkontroll hovedsakelig jf. en fastsatt plan for forvaltningsrevisjonsprosjekter som kommunestyret har vedtatt.¹⁸⁹ Kontrollutvalget holder seg orientert om fremdriften i prosessen. Når revisjonsrapporten er ferdigstilt sender kontrollutvalget rapporten med eventuelle anbefalinger til kommunestyret for videre oppfølging. I henhold til veiledningen i kontrollutvalgsboka består metoden forvaltningsrevisjonene i all hovedsak av dokumentgjennomgang, intervjuer av sentrale ledere og andre sentrale funksjoner i internkontrollarbeid, samt spørreundersøkelser i ulikt omfang.¹⁹⁰

5.5 Sentrale funn i rapporter – hvordan virker internkontrollreglene i praksis?

5.5.1 Hovedinntrykk

Det ble konstatert mangler og regelbrudd i samtlige skolemiljøtilsyn, totalt i 17 tilsyn. Det kan imidlertid ikke konkluderes at kommunene ikke hadde kravene for elevenes skolemiljø i fokus. Det var varierende omfang i tilsynene, og dette påvirket antall regelbrudd i de ulike tilsynene. Utdanningsdirektoratet har laget en oppsummering av statsforvalterens tilsyn i 2020.¹⁹¹ Det vises til en rekke forhold som skolene og skoleledelsen ikke sørget for i kommunenes praksis. Jeg mener at Utdanningsdirektoratets fremstilling om funn ikke viser nyanser i skolenes og kommunenes etterlevelse av pliktene i opplæringsloven kapittel 9A. Tilsynsrapportene viser tydelig at skoler har fokus på et godt, trygt og forsvarlig skolemiljø for elevene, og det jobbes godt i deler av pliktene selv om det totalt sett ble konstatert regelbrudd under tilsynene.

Et fellestrekk i tilsynene med barnevernets arbeid med undersøkelser er at enkelte kommuner har vesentlige mangler i internkontrollsystemet. Disse manglene påvirker kommunenes regeletterlevelse og kvaliteten på tjenestene. Det er ikke store forskjell på funn ved tilsyn gjennomført i disse to årene. Feil og mangler i internkontrollsystemet til kommunene gjaldt stort sett manglende systematikk i ulike konkrete internkontrollkravene. Tilsynene fra barneverntjenesten viser at 5 av totalt 9 kommunene sikrer en forsvarlig planlegging og gjennomføring av undersøkelser. Også disse kommunene hadde felles kjennetegn i internkontrollen som bidro til at internkontrollsystemet ble ansett som tilfredsstillende og forsvarlig under tilsynet.

¹⁸⁹ KDD (2022) s. 49 – 50.

¹⁹⁰ Ibid. s. 48 - 55.

¹⁹¹ Utdanningsdirektoratet (2021a).

Også forvaltningsrevisjonene viste at lover og forskrifter ikke blir fulgt opp etter kommunelovens krav. De fleste kommunene hadde et stort forbedringspotensial i det overordnede internkontrollarbeidet. 2 av totalt 7 kommuner hadde et tilfredsstillende internkontrollsystem, men også disse kommunene hadde rom for forbedring.

Funn i rapportene viser at det jobbes med internkontroll i norske kommuner, men at det fortsatt er store variasjoner mellom kommune. Undersøkelsene til Agenda i 2008 viste det samme.¹⁹² Undersøkelsen viste også at kommunene hadde organisert internkontrollarbeidet på forskjellige måter. Denne friheten har kommunene fortsatt, selv om internkontrollbestemmelse i kommuneloven er blitt tydeligere, mer detaljert, og oppstiller et lovfestet minstekrav for kommunene. Undersøkelsen til Agenda viste at det var vanskelig vurdere kvaliteten generelt, men det var store forskjeller i kvaliteten på kommunenes internkontrollarbeid. Videre kom det frem at kommunene med helhetlige styrings- og kvalitetssystemer jobbet systematisk og planlagt, selv om også disse kommunene hadde utfordringer å utvikle og etablere systemene sine.¹⁹³ Jeg ser at disse samme utfordringene eksisterer fortsatt i kommunenes internkontrollarbeid. Funn i forprosjektet om evaluering av den nye kommuneloven tyder imidlertid det motsatte. Informantene i prosjektet fortalte at etter deres oppfatning har praksisen rundt internkontroll stort sett fungert godt også tidligere, og at de hadde etablert styringssystemer, interne rutiner og prosedyrer på ulike særlovsområder.¹⁹⁴ De fleste kommunene oppfattet at kommunedirektøren har hatt god oppmerksomhet på internkontroll. Oxford Research peker imidlertid at disse funnene er overordnede, og gir ikke grunnlag for å peke ut systematiske trekk ved statusen i kommunene.

Samlet sett viser funn fra disse utvalgte kommunene at kommunenes internkontroll i mange tilfeller ikke er bra nok, og kommunene ikke klarte å sikre at lover og forskrifter følges.¹⁹⁵ Tidligere utredninger og kommunelovutvalget viser lignende konklusjoner.¹⁹⁶

¹⁹² Agenda (2008) s. 27.

¹⁹³ Ibid. s. 28-30.

¹⁹⁴ Oxford Research (2020) s. 54.

¹⁹⁵ Jf. kommuneloven § 25-1 første ledd.

¹⁹⁶ Se for eksempel Agenda (2008) s. 27, NOU 2016: 4 s. 297-298.

5.5.2 Tar kommunedirektøren og ledelsen ansvar for internkontrollarbeidet

Det er på det rene at det er en tett sammenheng mellom en god styring og ledelse og internkontroll, og disse må sees i sammenheng når man vurderer regeletterlevelsen i norske kommuner. Dette selv om lovgiverens intensjon ikke har vært å lovfeste en så vid internkontrollbestemmelse som griper seg inn i ren styring og ledelse av kommunene.¹⁹⁷ Agenda konkluderte i rapporten at bevisstheten å se internkontroll i sammenheng med organisasjonsutvikling og styring var lite utviklet i norske kommuner.¹⁹⁸ Agenda anbefalte videre kommunene å etablere et overordnet system for rapportering av internkontrollrutinene til kommunes ledelse slik at kommuneledelsen fikk en oversikt over det internkontrollarbeidet som gjøres i kommunen.

Det fremgår tydelig fra tilsynsrapportene, særlig fra forvaltningsrevisjonsrapportene, at kommunedirektøren og ledelsesforankring er nøkkelen for å lykkes med internkontrollarbeid. Horten kommune for eksempel hadde gode systemer for internkontroll. Kommunens internkontrollarbeid var systematisk og kontinuerlig. Kommunedirektøren hadde en oversikt over internkontrollarbeidet i hele organisasjonen, og hadde konkrete forventninger til sin administrasjon om internkontrollarbeidet.¹⁹⁹ Tross dette var det forbedringspotensialet også i Horten kommune, blant annet med oppfølging av avvikshåndtering og risikovurderinger på det overordnede nivået. Dette illustrerer likevel at i de kommunene hvor internkontroll er godt forankret i toppledelsen er internkontroll samlet sett mye bedre enn i kommuner hvor kommunedirektøren ikke er så aktiv og har delegert for mye av oppfølgingen av internkontrollarbeid nedover i organisasjonen.

En tillitsbasert ledelse kan være en mulig fallgrube i internkontrollarbeidet. I Hemne kommune var mye av interkontrollarbeidsansvaret delegert til enhetslederne.²⁰⁰ Rådmannen mente at det ikke var mulig å ha fullstendig oversikt over hele internkontrollsystemet, og en vid delegering derfor var nødvendig. Rådmannen mente at oppgavene blir løst etter arbeidsgivers intensjoner med at systemene bidrar i oppgaveløsning. Spørreundersøkelsen med enhetslederne viste imidlertid at 2 av 5 ledere ikke hadde full kontroll på at de driftet enheten lovmessig, og de opplevde utydelighet i deres ansvars- og myndighetsområde. Dette illustrerer et problem i henhold til lovkravet om kommunedirektørens ansvar for internkontrollen med hele administrasjons virksomhet.²⁰¹ Dette ansvaret kan ikke kommunedirektøren delegere bort slik det er blitt redegjort for i punkt 3.3.1.²⁰²

¹⁹⁷ Prop. 46 L (2017-2018) s. 269.

¹⁹⁸ Agenda (2008) s. 7.

¹⁹⁹ Vestfold og Telemark revisjon IKS (2020) s. 15.

²⁰⁰ Revisjon Midt-Norge (2019).

²⁰¹ Jf. kommuneloven § 25-1 første ledd annet punktum.

²⁰² Se andre avsnitt s. 14 i oppgaven.

5.5.3 Er internkontrollen systematisk og tilpasset de lokale forholdene

Oppsummert var det vesentlige mangler i systematikken i kommunenes samlede internkontrollsystem. Internkontrollarbeid i flere kommuner bærer preg av å være tilfeldig og hendelsesbasert, noe som lovgiveren har sagt internkontrollen ikke skal være.²⁰³ Kommunene har utfordringer med å få til et planmessig arbeid som følges opp gjennom en kontinuerlig prosess. Det blir vanskelig for kommunene etterleve interkontrollbestemmelsens krav og plikter i de konkrete materielle kravene når det er manglende oversikt og systematikk i internkontrollarbeid. Agenda konkluderte allerede i 2008 i sin casestudie at kommuner som hadde etablert gode, helhetlige styringssystemer klarte å håndtere internkontrollreglene og ulike pålegg fra statlige myndigheter.²⁰⁴

Kommunedirektørene har tidligere uttrykt ønske om å få mer veiledning og råd i internkontrollplikten, samt eksempler på hvordan internkontroll kan utvikles.²⁰⁵ I dag finnes det mye veiledning og flere verktøy som tilsier at det ikke nødvendigvis er mangel på kunnskaper eller kompetanse som gjør det systematiske internkontrollarbeidet krevende for kommunene.

Internkontrollbestemmelse og metodikken i internkontrollarbeid har vært fokus i flere av skolemiljøtilsynene selv om dette ikke omtales like utfyllende i alle rapportene jeg har analysert.

Skolemiljøtilsyn - kjennetegn i kommuner hvor internkontrollplikten ikke var oppfylt
<ul style="list-style-type: none">• Manglende rutiner, prosedyrer, manglende tilgang til styringsdokumenter• Manglende dokumentasjon, mangelfulle aktivitetsplaner i elevenes skolemiljø saker• Manglende system for å samle møtereferater, prosedyrer, rutiner og styringsdokumenter• Manglende eller ikke tilstrekkelig kompetanse blant ansatte, manglende planer for kontinuerlig kompetanseoppbygging• Mangelfull oppfølging og korrigerende tiltakene i aktivitetsplanene• Usikkerhet om praksis tilsvarer skriftlige rutiner og prosedyrer• Uklare ansvarslinjer• Manglende eller mangelfull involvering og informasjon til elevene og/eller foresatte• Manglende rapportering til ledelsen i skolen og til skoleeieren

²⁰³ Prop. 46 L (2017-2018) s. 262.

²⁰⁴ Agenda (2008) s. 7.

²⁰⁵ Ibid. s. 8.

Avvikene i skolemiljøtilsynet oppstod i all hovedsak grunnet manglende systematikk og oppfølging. I tillegg var det uklare ansvarslinjer mellom skoleeieren, skolelederen og rektoren i den enkelte skolen.

Lillestrøm kommune og Nes kommune har hatt både en forvaltningsrevisjon og et skolemiljøtilsyn.²⁰⁶ Nedenfor sentrale funn i systematisk internkontrollarbeid og -systemer henholdsvis overordnet i kommunen og i skoleområdet.

Nes kommune – Systematisk internkontrollarbeid
Overordnet internkontroll forvaltningsrevisjon 2021
En tilstrekkelig systematisk og formalisert internkontroll ikke etablert, mangler knyttet til sektorovergripende reglementer og beskrivelser av oppgave- og ansvarsfordeling i organisasjonen
Skolemiljøtilsynet Nes kommune – Fjellfoten skole 2021
Skolen har dokumenter, rutiner og planer for å sikre at ansatte skal ha nødvendig kompetanse, men manglende systematisk opplæring på tilsynstidspunktet, ikke i tilstrekkelig grad synliggjort at alle ansatte har fått opplæring/har tilstrekkelig kompetanse
Mangler opplysninger om hvordan skolen bruker informasjon og resultater fra elevsamtaler, utviklingssamtaler og elevundersøkelsen for å kunne følge med på eleven på en systematisk måte
Manglende vurderinger om særskilte sårbarhetsfaktorer
Rutiner og praksis tilsvarende ikke i alle saker
Uklare ansvarslinjer i ledelsen
Mangler i undersøkelsesprosessen generelt

Lillestrøm kommune – Systematisk internkontrollarbeid
Overordnet internkontroll forvaltningsrevisjon 2020
Overordnet kommet langt i å etablere et overordnet internkontrollsystem, manglende risikovurderinger i enkelte tjenesteområder
Skolemiljøtilsynet Lillestrøm kommune – Sørums skole 2021
Overordnede rutiner og prosedyrer lagt i overordnet internkontrollsystem og informert i rektormøter, ikke implementert i skolen. Skolen følger egne, gamle rutiner
Kommune er i ferd med å utarbeide et internkontrollsystem på skoleområdet, men systemet er ikke tatt i bruk/implementert
Kun leder har tilgang til sakssystemet som brukes i dokumentasjon
Avvikssystemet brukes i liten grad
Manglende risikovurderinger
Mangler på systematisk opplæring og kompetanseoppbygging

²⁰⁶ Romerike Revisjon IKS (2020 og 2021a), Statsforvalteren i Oslo og Viken (2022b og 2022c).

Oversikten viser at i Nes kommune er det et stort forbedringspotensial i systematikken. Funn i revisjon og tilsynet er sammenfallende. Ifølge forvaltningsrevisjonen er internkontrollen i Lillestrøm kommune ganske bra overordnet. I revisjonsrapporten ble det påpekt at kommunen må sørge for at risikomodulen implementeres i alle tjenesteområder. Tilsynsrapporten i skolemiljøtilsynet konkluderer med at det finnes et godt system overordnet, og kommunen hadde mange overordnede rutiner og prosedyrer i styringssystemet sitt. Det kom imidlertid frem at skolen ikke hadde implementert disse. Skolen hadde heller ikke tilgang til alle nødvendige styringssystemer, for eksempel saksbehandlingssystemet som ble brukt til dokumentasjon. Det var store mangler i internkontrollsystemet i skolen.

Tilsynene og revisjonene i Nes og Lillestrøm kommune illustrerer utfordringen med å etablere en formalisert og systematisk internkontroll i kommunen. Det kreves gode kontrollordninger for å sikre at internkontroll oppfyller minstekravet om systematisk internkontroll i *hele administrasjonen*.

I det følgende oppsummert kjennetegn i kommuner som sikrer en forsvarlig og lovmessig planlegging og gjennomføring av barnevernets arbeid med undersøkelser, og i kommuner som ikke gjør det. Alle kjennetegn er ikke å finne i hver enkel kommune, men kjennetegn gir et dekkende bilde av funnene i de ulike tilsynsrapportene.

Tilsynet i barneverntjenesten - kjennetegn i kommuner som sikrer en forsvarlig planlegging og gjennomføring av undersøkelser

- Systematisk arbeid – planlegging, gjennomføring, evaluering og retting
- Klar og tydelig organisering, delegeringsreglement og ansvars- og rapporteringslinjer
- Gode rutiner, prosedyrer og sjekklister som omfatter alle faser i undersøkelsesarbeidet
- Fungerende styrings- og fagsystem, superbrukere oppnevnt, digitalt fagbibliotek
- Ledelsesforankring og -involvering
- God avvikshåndtering og oversikt over risiko-områder
- Avklart og ryddig møtestruktur
- Faste kontrolltiltak – for å identifisere sviktområder og iverksette tiltak
- Fokus i kvalitetsforbedring
- Rutiner for nytilsatte, kompetansekartlegging og planer for felles kompetanseheving i tjenesten/kompetanseplan
- Systematiske brukerundersøkelser
- Fokus i saksbehandlingen

Tilsynet i barneverntjenesten - kjennetegn i kommuner som ikke sikrer en forsvarlig planlegging og gjennomføring av undersøkelser

- Mangelfullt eller manglende styringssystem
- Manglende involvering av ledelsen, ikke god nok oppfølging og kontroll
- Ustruktureerte møter, klart definerte mål og kvalitetsforbedring ikke i fokus, ad hoc møter
- Mangelfull saksbehandling – bl.a. mangelfull kartlegging, fristbrudd, ikke tatt hensyn til barnets beste
- Manglende veiledning av ansatte, personavhengig hvordan arbeidet utføres
- Manglende opplæringsplan
- Manglende eller mangelfulle rutiner og dokumentasjon – ikke revidert og usikkerhet om praksis tilsvarende rutinene som foreligger
- Ikke nødvendige kontrolltiltak som sikrer at systematisk gjennomføring av
- Mangelfull medvirkning
- Ressursproblemer
- Lite avvik, tross eksisterende avvikssystem
- Manglende ROS-analyser og ikke heller satt inn tiltak for å avverge svikt og uønskede hendelser selv om dette er blitt dekket

Disse samme kjennetegn er å finne fra forvaltningsrapportene om overordnet internkontrollsystem:

Forvaltningsrevisjoner

Kjennetegn i kommuner med et godt overordnet internkontrollsystem

- En klar ansvarsfordeling i organisasjon
- Ledelsesforankring
- Overordnede styringsdokumenter, reglementer og rutiner evalueres og oppdateres fortløpende, nye dokumenter utarbeides ved behov
- Kommunens planarbeid har en rød tråd og det er gode rutiner for løpende og periodisk rapportering
- Årshjulet benyttes aktivt
- Bruk av IKT-basert, samlet styringsverktøy
- Egne internrevisorer
- Tilstrekkelig opplæring og god implementeringsprosess i rutiner, prosedyrer mv.
- Risikovurderinger på alle nivåer, fokus på risikobasert internkontroll
- God møtestruktur
- Dedikerte funksjoner/ansatte som jobber med internkontroll overordnet

Forvaltningsrevisjoner

Kjennetegn i kommuner med forbedringspotensial internkontrollsystem

- Uklare ansvarslinjer
- Mangelfulle, utdaterte eller manglende overordnede styringsdokumenter, reglement og rutiner, Ad hoc preg i internkontrollarbeid
- Rutiner, prosedyrer og dokumentasjon i liten grad samlet og ikke lett tilgjengelig
- Manglende implementering av rutiner, mangelfull avvikshåndtering og risikovurderinger
- Ikke system for overordnet oppfølging av avvik og risikovurderingene
- Systematisk arbeid følges ikke opp tross planer og rutiner
- utfordringer med å få fagsystemer «å snakke sammen» med det overordnede styringssystem (IKT)
- Praksis tilsvarer ikke eksisterende rutiner og prosedyrer
- Lite avviksmeldinger og manglende avvikshåndtering
- Mangelfulle eller manglende risikovurderinger
- Ustrukturert møtestruktur
- Kultur som motarbeider systematisk internkontrollarbeid
- Ikke dedikerte funksjoner/ansatte som jobber med internkontrollarbeid overordnet

Oversiktene viser at innholdet i internkontrollsystemet er vurdert i samsvar med lovens minstekrav i kommuneloven § 25-1. De aller fleste bemerkninger, feil og mangler handlet om manglende systematikk og manglende oversikt over overordnede styringsdokumenter, rutiner og prosedyrer og organisatoriske utfordringer for eksempel ansvarsområdene, opplæring av ansatte, kommunikasjon innad i organisasjon med videre. Flere kommuner hadde også utfordringer med avvikshåndtering og risikovurderinger, og generelt med implementering av internkontrollrutiner som gjorde det mulig å ha oversikt og kontroll over aktivitetene i hele kommuneadministrasjon. Tilsvarende var disse forholdene i orden i kommuner hvor internkontrollsystem ble vurdert å være tilfredsstillende.

De fleste kommunene hadde anskaffet seg et elektronisk internkontroll- og kvalitetssystem. Kommunene så nytten å få samlet alle internkontrollaktiviteter samme sted, dette ble også påpekt i tilsyns- og revisjonsrapportene som en hensiktsmessig måte å systematisere internkontrollen i kommunen. Det kommer imidlertid frem at implementering tar lang tid. Også KS gir en anbefaling om å strukturere, og helst samle, dokumentasjon av internkontroll på ett felles sted.²⁰⁷ Veiledningen gir eksempler på metodikk kommunene kan benytte seg av, men det er ikke krav på å følge en bestemt metode.²⁰⁸

²⁰⁷ KS (2020) s. 52.

²⁰⁸ [Se punkt 3.3.4.](#)

Spørsmålet om styringsverktøy kommer tydelig frem for eksempel i tilsynet ved barneverntjenesten i Skiptvet kommune.²⁰⁹ Tilsynsmyndigheten konstaterte at kommunen ikke sikrer forsvarlig arbeid med undersøkelser gjennom sin styring og ledelse, og at kommunen ikke har en tilstrekkelig internkontroll med barneverntjenesten jf. kommuneloven § 25-1. Dette gjaldt både på overordnet plan og i det faglige arbeidet i barneverntjenesten. Svikten i det faglige ble sett å ha en nær sammenheng med manglende styring. Kommunen hadde flere ulike styringsverktøy, men ikke alle var implementert hverken overordnet i kommunen eller i barneverntjenesten. Barneverntjenesten benyttet for eksempel ikke kommunens avvikssystem, svikt i rutiner og avvik ble tatt opp muntlig med barnevernlederen. Barneverntjenesten manglet også oversikt over nødvendige rutiner, prosedyrer og maler, som igjen førte til at saksbehandlerne manglet de verktøy de trengte for å utføre jobben sin i tråd med loven.

5.5.4 Er internkontroll basert på risikovurderinger

Internkontroll basert på risikovurderinger er helt essensielt i de nye internkontrollreglene i kommuneloven.

Nedenfor en oversikt over funn i forvaltningsrevisjoner som viser statusen overordnet i kommunene:

Forvaltningsrevisjoner - status risikovurderinger 2021	
Nittedal kommune	Systematiske risikovurderinger på overordnet nivå gjennomføres i liten grad. Kommunen har en overordnet prosedyre for risikovurderinger. Det gjennomføres risikovurderinger på enhetsnivå, men disse er systematiske, og ikke lett tilgjengelig for overordnet ledelse.
Lillestrøm kommune	Kommunen har en tilfredsstillende dokumentert rutine for risikovurderinger på overordnet nivå, men ikke alle tjenesteområder bruker risikomodulen i kommunens overordnet internkontrollsystem i like stor grad.
Nes kommune	Det mangler skriftlige rutiner for å gjennomføre risikovurderinger på overordnet nivå, også dokumentasjon mangler (utenom HMS-området). Det gjennomføres i liten grad systematiske risikovurderinger på overordnet nivå.

²⁰⁹ Statsforvalteren i Oslo og Viken (2021n).

Forvaltningsrevisjoner - status risikovurderinger før 2020
Horten kommune 2020
Det gjennomføres overordnede risikovurderinger. En rutine og praksis for at risikovurderinger skal gjennomføres på alle nivåer i kommunen. En anbefaling å etablere et system som i større grad sikrer at enhetenes ROS-vurderinger følges opp på kommunalsjefnivå, og videre følges opp i kommunedirektørens sektorovergrepene ROS-vurderinger.
Hemne kommune 2018
Risikovurderinger foretas på flere måter ifølge rådmannen, for kommunen totalt sett og på enkeltområder v/behov. Rutiner og maler på intranett. Rådmannen har delegert mye ansvar til enhetslederne, 2 av 5 ledere sier de ikke har full kontroll på at enhetene oppfyller regeletterlevelse, også uklarhet i ansvars- og myndighetsområde.
Marker kommune 2018
Ikke overordnede risikovurderinger eller risikovurderinger i virksomhetsnivå. Manglende rutiner for disse, bortsett fra beredskapsområdet. Risikovurderingsmodulen er ikke tatt i bruk i styrings-/internkontrollprogrammet.
Marker kommune 2020 oppfølgingsrevisjon
Bør utarbeides rutiner for risikovurderingsarbeidet – med beskrivelse hvilke områder som følges opp, hvor ofte risikovurderinger skal gjennomføres og hvem som er ansvarlig – jevnlig revidering av disse. Sprikende forklaringer om status, men få risikovurderinger totalt og hovedsakelig i HMS-området, ellers usystematiske vurderinger.
Skedsmo kommune 2017
Ikke tilfredsstillende dokumentert rutine på overordnede risikovurderinger, ifølge rutinen skal overordnede risikovurderinger gjennomføres, men skriftlige rutinen sier lite om hvordan dette utføres i praksis. Det føres i veldig liten grad overordnede risikovurderinger, og alle tjenesteområder har ikke tatt i bruk risikomodulen i styrings-systemet, manglende implementering og bruk av risikomodulen.

Oversikten viser at det er mangler og anbefalinger til forbedring i samtlige forvaltningsrevisjoner. Kommunene har foreløpig ikke klart å basere internkontroll på risikovurderinger slik som lovkravet er.²¹⁰ Agenda undersøkte kommunenes risikovurderinger i 2008, og konstaterte at det var store forskjeller i hvordan kommunene gjennomfører risikovurderinger. Selv om det ble gjort mye praktisk risikostyring i kommunene, kunne ingen av kommunene i undersøkelsen vise til en god, helhetlig risikovurdering som grunnlag for internkontrollarbeidet.²¹¹ Forvaltningsrevisjonene fra disse utvalgte kommuner viser at situasjonen fortsatt er det samme.

Tilsynet i barneverntjenesten viser samme resultater. I kommunene hvor internkontroll ikke var systematisk var ikke heller risikovurderinger regelmessige og motsatt. Risikovurderinger har ikke vært et særlig fokusområde i alle skolemiljøtilsynene. Dette er imidlertid et fokusområde i den nye nasjonale tilsynssatsingen.²¹²

²¹⁰ Prop. 46 L (2017-2018) s. 272.

²¹¹ Agenda (2008) s. 34.

²¹² Se [punkt 6.2](#).

5.5.5 Virkninger av kontrollen - Endrer kommunene sin praksis når det blir avdekket feil og mangler i kontroll og tilsyn

Det ble avdekket mange feil og mangler i tilsynene. Statsforvalteren utarbeidet i samtlige tilsyn en foreløpig tilsynsrapport som kommunen fikk mulighet til å kommentere. Etter tilbakemelding fra kommunene ble det ferdigstilt en endelig tilsynsrapport og tilsynsmyndigheten fattet et vedtak med pålegg om retting med en tidsfrist.²¹³ Jeg har ikke fulgt opp sakene og undersøkt om kommunene har rettet alle forholdene det ble konstatert et lovbrudd. Det ble imidlertid gjort noen korrigeringer etter den foreløpige tilsynsrapporten, noe som tyder på at kommunene prøver å rette forholdene etter tilbakemelding fra tilsynsmyndigheten og endrer sin praksis slik at lovkravet etterleves.

Selv om statlig tilsyn handler om kommunenes regeletterlevelse har lovgiveren vurdert at mer dialogbasert tilnærming og tilrettelegging for læringsaktiviteter i forbindelse med tilsyn gir en bedre regeletterlevelse på sikt.²¹⁴ Statsforvaltere har gitt uttrykk for at lovliggjørelsen som kombineres med ulike veiledningsaktiviteter oppleves som hensiktsmessige og nyttige.²¹⁵ Også forvaltningsrevisjoner vektlegger relasjoner og en god dialog i prosessen.²¹⁶

Det er veiledning i alle tilsynsrapportene, men i varierende grad. Veiledningen går mest ut på hva plikten konkret innebærer. Tilsynsmyndigheten har ikke gitt noen konkret veiledning for hvordan kommunene må innrette praksisen slik at den oppfyller lovens krav. Dette har en sammenheng med at det er utenfor tilsynet å bestemme hvordan den enkelte kommunen skal føre internkontroll. Tilsynsmyndigheten kan føre tilsyn med at internkontrollen er systematisk og i tråd med det som ligger i dette begrepet jf. loven og forarbeidene til kommuneloven.²¹⁷ Men kommunene skal selv velge de egnede metodene for dette.

Statsforvalteren ga veiledning også på områder hvor det var rom for forbedring selv om det ikke ble avdekket lovbrudd.²¹⁸ Statsforvalteren mente at kommunens avvikssystem ikke var tilfredsstillende, og at tilsynsmyndigheten forventet at kommunen sørger for å implementere et system som fanger opp avvik på en systematisk måte. Bruk av rutiner i det daglige arbeidet ble det gitt veiledning om i flere kommuner. Under tilsynet i Indre Østfold kommune ble det påpekt

²¹³ Jf. kommuneloven § 30-4.

²¹⁴ Prop. 46 L (2017-2018) s. 338-339.

²¹⁵ Deloitte (2021) s. 5, se også [punkt 4.2.4](#).

²¹⁶ Norges kommunerevisorforbund (2020) s. 4.

²¹⁷ Prop. 46 L (2017-2018) s. 278.

²¹⁸ Se for eksempel Statsforvalteren i Oslo og Viken (2022d).

at kommunen må jobbe videre med å implementere rutiner hos både ansatte og avdelingsledere for å sikre så lik praksis som mulig.²¹⁹

Alle forvaltningsrevisjonene fulgte forvaltningsrevisjonsprosessen slik den er beskrevet i kontrollutvalgsboka.²²⁰ Kommunene ble gitt anbefalinger i rapporten, og disse er blitt fulgt opp av kontrollutvalget og kommunestyret. Anbefalingene gikk i det meste på å starte prosess for å få til et helhetlig system med rutiner og prosessbeskrivelser for kommunens internkontroll, implementere dette som en del av kommunens styrings- og målprosesser, samt vurdere å skaffe et overordnet IKT-basert internkontrollsystem. Kommunene ble også anbefalt å ta risikovurderinger aktivt i bruk, samt å etablere systematisk avvikshåndtering som følges opp også overordnet i administrasjonen. Dette i tråd med minstekravet i kommuneloven § 25-1.

Å endre praksis tar tid. Forvaltningsrevisjonsprosessene gir et godt bilde av tidsaspektet.²²¹ Jeg har fulgt saksgangen i forvaltningsrevisjonene for å se hvordan kommunene har håndtert funnene og eventuelle avvik som er blitt konstatert i forvaltningsrevisjonen, hvordan tidsperspektiv er det i en slik prosess, og overordnet om kommunene følger lover og forskrifter etter kommunelovens internkontrollregler.

Kommunene har fulgt anbefalingene og har hatt et mål om å endre praksis. Men saksgangen i forvaltningsrevisjoner var lang, og endringene skjedde sakte. Det er på det rene at saksbehandling i politiske organer tar tid, blant annet grunnet fastsatt møtестruktur og prioriteringene i behandlingsrekkefølgen. Dette betyr ikke at det ikke har blitt drevet med internkontrollarbeid underveis i prosessen, men et så langt tidsperspektiv i prosessen er bekymringsfullt, og kanskje også kritikkverdig. For eksempel Marker kommune fikk påpekt samme feil og manglende systematikk for risikovurderinger i forvaltningsrevisjonene 2018 og 2020.²²² Saksgangen var totalt 4,5 år. Etter 4,5 år instruerte kommunestyret kommunedirektøren om å få orden på den overordnede internkontrollen i kommunen.

Det kan imidlertid se ut som saksgangen har vært raskere i forvaltningsrevisjonene i 2021. Dette kan tyde på at utformingene av regelverket har hatt en påvirkning på saksbehandlingstiden. Både i Nes og Nittedal kommune ble forvaltningsrevisjonsrapportene behandlet i kommunestyret 15 måneder etter forvaltningsrevisjon ble bestilt av kommunenes kontrollutvalg.²²³ Begge sakene pågår fortsatt, og det er uvisst hvor lang tid det tar før kommunedirektøren har fått gjort

²¹⁹ Statsforvalteren i Oslo og Viken (2021q).

²²⁰ KDD (2022) kapittel 7.

²²¹ [Se vedlegg 2.](#)

²²² Indre Østfold Kommunerevisjon IKS (2019) og Østre Viken Kommunerevisjon IKS (2020).

²²³ Romerike Revisjon IKS (2021a og 2021b), [se også vedlegg 2.](#)

arbeidet jf. vedtakene fra kommunestyrene. I begge kommunene dreier det seg om å lage en plan og implementere et digitalt internkontroll- og styringssystem i hele organisasjon.

Mitt inntrykk er at kommunene ønsker å endre sin praksis når feil blir avdekket, men endringsprosessen tar lang tid. Mulige årsaker til dette er antakelig de samme årsakene som kommunene og ulike utredningene opplyser å være årsak til feil og mangler i kommunenes internkontroll.

5.5.6 Mulige årsaker til feil og mangler

Kommunene opplyste om ulike årsaker til feil og mangler i internkontrollen. Disse kan kategoriseres hovedsakelig under forhold som går i styring og ledelse, organisering av arbeid og disponering av ressurser.

Typiske forklaringer på feil og mangler i rapportene
<ul style="list-style-type: none">• Tidspress, mange oppgaver• Manglende ressurser• Utskifting av personell, mister kontinuiteten• Personavhengige prosesser• Kommunesammenslåing - fokus på andre områder enn i internkontrollarbeidet

I tillegg til kan en organisasjonskultur ha en stor betydning. En kultur hvor det tenkes at internkontrollarbeid er en vanskelig tilleggsoppgave er et dårlig utgangspunkt for internkontrollarbeidet. Arbeidsgruppa som ga anbefalinger for styrket egenkontroll i kommunene mente organisasjonsutviklingen og –endringen må sees i sammenheng med internkontrollen, og det er ikke mulig å arbeide med internkontroll uten å ha fokus i blant annet kulturen, verdiene og forventningene til medarbeiderne.²²⁴ Undersøkelser fra Agenda viste at de kommunene hvor ledelsen hadde etablert en god kultur med å definere hva som er avvik hadde også lyktes med å skape en god avvikkultur hvor ansatte forstod nytten av utviklingen av internkontrollsystemet.²²⁵

Møtevirksomhet og møtестruktur ble kommentert i flere rapporter. En utstrakt møtevirksomhet i alle nivåer ble kommentert som utelukkende positivt. Det er på det rene at mange kommunale ledere bruker store deler av arbeidsdagen sin i møter, og møter kan være en tidstyv som hindrer effektive handlinger og minsker gjennomføringsevne. Fra organisasjons- og ledelsesperspektiv kan det være grunn til å stille spørsmål om en utstrakt møtevirksomhet alltid fører til det ønskete resultatet og er med på å bidra til en bedre internkontroll i organisasjonen. Mats Person skriver

²²⁴ KRD (2009) s. 56-58.

²²⁵ Agenda (2008) s. 38.

i en kronikk at man bør stille et grunnleggende spørsmål om funksjonen for møter, og Person sår tvil om beslutninger fra et møte alltid blir satt i en ønsket handling.²²⁶ Også «Fjerne tidstyver»-prosjektet nevner ineffektive møter som generelle tidstyv i organisasjoner.²²⁷ Prosjektet er rettet mot statlig forvaltning, men også kommunesektoren har ønsket å lære av statens erfaringer med jakten på tidstyver.²²⁸ Målet med prosjektet har vært å avbyråkratisere og effektivisere offentlig forvaltning, og disse erfaringene bør kommunene også lære av når man planlegger hvordan man får til en tilfredsstillende og lovmessig internkontroll tross tidspress, ressursmangel, kommunesammenslåinger eller andre årsak kommunene opplever er årsak for manglende overholdelse av internkontrollplikten.

5.6 Hvordan vises endring i internkontrollbestemmelsen i kommunenes praksis og i tilsynenes innhold og gjennomføring?

Tilsynsmyndigheten har hatt søkelys på prosessen og systematikk i kommunens internkontrollarbeid i alle tilsynsrapportene innen skoleområdet. Det varierer imidlertid hvor mye tilsynsmyndigheten skriver direkte om internkontrollplikten. Tilsynene på skoleområdet er av ulikt omfang, og det er ikke mulig å si om selve endring i lovbestemmelsen er årsak til at innholdet og veiledningen i tilsynene.

Det virker å være mer fokus i internkontrollbestemmelsen i tilsynsrapportene i 2021 i barnevern-tilsynene, men ellers nokså likt innhold i rapportene i begge årene. Dette har antakelig årsak i at det finnes en veileder som har vært førende for tilsynsprosessen. Veilederen ble benyttet i begge årene, men er blitt justert i januar 2021.

Forvaltningsrevisjonene omhandlet det overordnede internkontrollsystemet i kommunene, og også de eldre revisjonene vektla samme elementer i undersøkelsen som revisjonene etter regelendringen i kommuneloven. De nyeste revisjonene hadde imidlertid et økt fokus på systematiske risikovurderinger og avvikssystemet i undersøkelsen. Dette i tråd med tydeliggjøring av kravet om systematisk og risikobasert internkontroll i internkontrollbestemmelsen.

Det er for kort tid siden regelendringen for at det er mulig å si hvordan kommunene har innrettet seg etter regelendringen. Men det kan tyde på at kommunene er i ferd med å iverksette systematiske prosesser. Samtidig har innholdet i lovbestemmelsen over tid blitt benyttet i veiledningen om internkontrollen. Forskjellen er tydeligere fastsettelse av internkontrollpliktens inn-

²²⁶ Persson (2017).

²²⁷ Ramboll (2015) s. 16.

²²⁸ Innst. 121 S (2014-2015) s. 27.

hold ved at de nødvendige og sentrale elementene i internkontroll er nå lovfestet i kommuneloven § 25-1 som et minstekrav. Tidligere har kommunene kunnet å ta egne vurderinger på hva som er tilstrekkelig betryggende internkontroll uten nødvendigvis følge all veiledningen som har vært tilgjengelig.

6 Avsluttende betraktninger - er internkontrollreglene egnet til å oppfylle formålet?

6.1 Blir regelverket om internkontroll fulgt?

En kan gi bestemmelser i lov, men det betyr ikke nødvendigvis at de som skal følge loven gjør det. Det er vanskelig å uttale seg om en ny formulering i loven om innholdet i internkontrollplikten og minstekravet, lovendringen i seg selv, bidrar til at regelverket om internkontroll blir fulgt. Men det er viktig å sette fokus på forståelsen av internkontrollkravet.

Jeg tenker at det gjøres mye godt internkontrollarbeid i kommunene, men mange kommuner har utfordringer spesielt på det overordnede internkontrollsystemet som omfatter *hele administrasjonens virksomhet*. Dette medfører at kommunene ikke klarer å følge regelverket og lovkravet fullt ut.

Dialogen i forvaltningsrevisjonsprosessen ved Skedsmo kommune illustrerer en sentral utfordring. Forvaltningsrevisjonen konkluderte at kommunen hadde lagt forholdene til rette for et overordnet internkontrollsystem som skulle bidra til å sikre betryggende kontroll med administrasjonens virksomhet. Samtidig viste undersøkelsen at mye arbeid gjenstod, og revisjonen konstaterte svakheter i kommunens internkontrollsystem. Disse svakhetene lå i grunnleggende forutsetninger for internkontrollarbeid, som for eksempel rutiner og oppfølging. Revisjonen mente at man måtte kunne forvente at grunnleggende forutsetninger for en god overordnet internkontroll er på plass i en så stor og kompleks organisasjon som Skedsmo kommune.²²⁹ Rådmannen derimot uttalte seg at implementering av et overordnet kvalitets- og internkontrollsystem tar tid «i en så stor organisasjon som Skedsmo kommune».²³⁰

Denne utfordringen finnes antakelig i mange kommuner. Det forventes at kommunene løser sine lovpålagte oppgaver og sikrer for at lover og forskrifter følges, uavhengig av kommunens

²²⁹ Romerike Revisjon IKS (2017) s. ii-iii.

²³⁰ Ibid s. 24.

størrelse eller andre lokale forhold. Kommuneloven av 2018 har opprettholdt generalistkommunesystemet.²³¹ Generalistkommuneprinsippet innebærer blant annet at alle kommuner skal ha de samme oppgavene overfor innbyggerne, og skal imøtekomme de samme kravene til tjenester.²³² Regjeringen har i stortingsmeldingen drøftet fordeler og ulemper med dette.²³³ Fordelene ble vurdert å veie tyngre, og det har ikke vært ønskelig å gå over til et oppgavedifferensiert system. Dette innebærer at kommunene må løse lovpålagte oppgavene sine, uavhengig av kommunens størrelse, demografi, personellmangel eller andre lokale forhold. Det er ikke vanskelig å tenke seg argumenter den motsatte retningen enn Skedsmo kommune påpeker, nemlig at i små kommuner kan man også ha utfordringer med tidsperspektivet. Dette fordi små kommuner ofte kan mangle personellressurser eller kompetanse til å følge lovens krav om internkontrollplikten.

Spørsmålet videre er hvorfor tar det mange år å opprette og samle nødvendige dokumenter, rutiner, prosedyrer og dokumentasjon som danner grunnlag for et formalisert, systematisk internkontrollsystem i kommunen. Samme gjelder kommunenes evne til å foreta nødvendige risikovurderinger i alle nivåer, avvikshåndtering og kontinuerlig kvalitetsforbedringsarbeid i hele organisasjonen. Dette er spørsmål jeg ikke kan svare på i denne oppgaven. For å kunne svare disse spørsmålene på en pålitelig måte bør man gå dypere inn i temaet, foreta intervjuer i kommuner og analysere et stort nok utvalg av data.

Det kan stilles spørsmål om lovgiverens intensjon om valgfriheten i metode og systematikk blir for krevende for kommuner å følge opp. Det kreves et bevisst valg av kommunene å slutte seg til en bestemt metodikk for å kunne holde oversikt over internkontrollen. Kommunene må også selv vurdere hvor omfattende dette planmessige arbeidet med internkontrollen skal være, basert på risikoforholdene og risikovurderinger samlet for hele kommunen og innenfor de enkelte deler av kommunens virksomhet.²³⁴ Selv om kommunelovens internkontrollbestemmelse lovfester minimumskravet for kommunes internkontroll så er det mye som kommunene fortsatt må selv ta stilling til og vurdere når omfanget og innhold i kommunes internkontroll vurderes og fastsettes. I undersøkelsen til Oxford Research oppfattet noen kommuner internkontrollregelverket som tydelig, og andre som utfordrende å forholde seg til. Flere av disse anså veiledningen, spesielt fra KS, som viktige i internkontrollarbeidet.²³⁵

²³¹ Meld. St. 14 (2014-2015) punkt 3.4., NOU 2016: 4 s. 46.

²³² NOU 2016: 4 s. 21.

²³³ Meld. St. 14 (2014-2015).

²³⁴ Prop. 46 L (2017-2018) s. 271.

²³⁵ Oxford Research (2020) s. 56-57.

Kommunelovutvalget konkluderte uttrykkelig at det ikke er et krav å ha et digitalt styringssystem selv om etablerte metoder og digitale systemer ofte vil være praktiske.²³⁶ Men grunnet omfattende oppgaver i kommuneorganisasjon, og kravet om fungerende rutiner for det løpende, planmessige og metodiske internkontrollarbeidet ser jeg det som nødvendig at kommunene skal ha et helhetlig digitalt system for å kunne oppfylle regeletterlevelse.

Videre er et system ikke tilstrekkelig, det skal bygges opp etter lokale forhold og implementeres over hele organisasjonen med ledelsens hånd på rattet. Regelverket blir ikke fulgt fullt ut så lenge disse forholdene ikke er på plass i kommunene. Kommunene opplyste i undersøkelsen til Oxford Research at bestemmelsene om egenkontroll i den nye kommuneloven har virket skjerpene og gitt økt fokus og bevissthet om internkontroll og intern styring i kommunene.²³⁷ Årsaken til dette ble ikke analysert i forprosjektet. Dette gir grunn til en optimisme om at regelverket om internkontroll fungerer etter intensjonen, og vil bli fulgt i kommunene i stadig større grad.

6.2 Bidrar kontrollordningene til en bedre regeletterlevelse?

I undersøkelsen om praktisering av internkontrollreglene i norske kommuner kom det frem at statlige pålegg ofte var drivende for kommunenes internkontrollarbeid.²³⁸ Nyere funn tilsier at tilsynene oppleves som mer positivt enn tidligere selv om mange opplever disse som tidkrevende for kommunen.²³⁹ Kommuner verdsetter spesielt veiledningen og dialogen i forbindelse med tilsynet. Dette bidrar til læring, og videre kanskje til en bedre etterlevelse av regelverket. Kommunene må gjøre en innsats i forkant av tilsynene med blant annet å samle dokumenter og skaffe oversikt over systemene de benytter. Dette i seg selv bidrar til at kommunene skal få en økt oppmerksomhet på temaet, noe som kan tenkes til å bidra til en bedre etterlevelse av regelverket på sikt.

Siden jeg ikke har gjennomgått hele prosessen i de nasjonale tilsynene i barneverntjenesten og grunnskolen er det vanskelig å si om kommunene oppnår en bedre regeletterlevelse grunnet statlig tilsyn, og særlig hvor lang denne prosessen er. Imidlertid skrives det i tilsynsrapportene at tilsynsmyndigheten skal følge opp påleggene, og tilsynene avsluttes ikke før kommunen har rettet påleggene, erklært at dette er gjennomført og redegjort for fremgangsmåten i dette.²⁴⁰

²³⁶ NOU 2016: 4 s. 437.

²³⁷ Oxford Research (2020) s. 58.

²³⁸ Agenda (2008) s. 30.

²³⁹ DFØ (2020) s. 5.

²⁴⁰ Se for eksempel Statsforvalteren i Oslo og Viken (2021d) s. 47.

På skoleområdet har Statsforvalteren planlagt en ny nasjonal tilsynssatsing innen temaet internkontroll. Denne tilsynssatsing er under pilotering, og er planlagt å gjennomføres i perioden 2022-2025. Formålet med tilsynet er å undersøke om kommunene gjennom sin internkontroll sikrer at regelverket om skolemiljø etterleves innen områdene varsling og undersøkelse.²⁴¹ Tilsynsmyndigheten planlegger å velge temaene i større grad ut fra konkrete risikovurderinger i fremtiden.²⁴² Dette viser at internkontroll er et viktig og aktuelt fokusområde i årene fremover, noe som vil bidra til at kommunene holder oppmerksomheten på utviklingen av internkontrollarbeidet.

Det er grunn til å vurdere om kontrollmekanismene er gode nok og fungerer etter sin hensikt. Statsforvalteren som tilsynsmyndighet fatter vedtak om pålegg om retting av forholdene hvor lovkravet ikke etterleves. Kommunens frist er imidlertid ofte lang, noe som gjør at det tar tid før forholdene er blitt rettet. I mellomtiden fortsetter den ikke rettmessige praksisen. Dette er problematisk for tjenestemottakernes rettssikkerhet. Samme gjelder anbefalinger forvaltningsrevisjonen gir til kommunene, å endre praksis tar lang tid. Analyse av praksisen viser at implementering av et overordnet styringssystem er krevende for kommuner. Oppfølging av fastsatte planer om implementering og annet styrende arbeid i kommuneorganisasjonen tar tid og er ofte oppstykket. Tråden kuttes underveis, og alle saker blir ikke fulgt opp innenfor oppsatte tidsfrister. Saksbehandling i politiske utvalg og organer går tregt, og sakene følges ikke alltid opp etter den oppsatte planen slik som fremgår for eksempel i forvaltningsrevisjonene fra Skedsmo kommune og Marker kommune.²⁴³

Det kan stilles spørsmål om ikke kommunedirektøren burde mer aktivt og av eget initiativ ta ansvar for planleggingen, fremdriften og kontrollen i internkontrollarbeid. Andre kontrollordningene har også en viktig funksjon, men det er bekymringsfullt dersom kommunenes utviklingsarbeid på internkontrollområdet er avhengig av instruksjer og anbefalinger fra politiske organer eller pålegg fra statlige tilsynsmyndigheter. Kommuneloven § 25-1 første ledd annet punkt sier klart at det er *kommunedirektøren* i kommunen som ansvarlig for internkontrollen.²⁴⁴ Dersom kommunedirektøren klarer å implementere internkontrollarbeidet som en del av det daglige styrings- og ledelsesarbeidet i organisasjonen vil endringer, utviklingen og kvalitetsforbedring skje kontinuerlig og umiddelbart det er behov for endringer eller justeringer.

²⁴¹ Opplæringslova § 9A-4 annet og tredje ledd.

²⁴² Utdanningsdirektoratet (2021a).

²⁴³ Romerike Revisjon IKS (2017), Indre Østfold kommunerevisjon IKS (2019) og Østre Viken Kommunerevisjon IKS (2020), se saksgang i [vedlegg 2](#).

²⁴⁴ Selv om Kommunestyret har det øverste ansvaret jf. kommuneloven §§ 22-1 første ledd og 5-3.

KS-veilederen anbefaler å integrere og å tilpasse internkontrollen i kommunens styringsmodell, og på denne måten arbeide helhetlig med ledelse, utvikling og internkontroll.²⁴⁵ Denne anbefalingen fremgår også fra tidligere utredninger.²⁴⁶ Jeg tenker at det er helt avgjørende at den administrative ledelsen i kommunen, kommunedirektøren selv og hans administrasjon, er en mer aktiv aktør og pådriver i internkontroll- og kvalitetsforbedringsarbeid i kommunen.

Det gjenstår å se om kommunedirektørens rapporteringsplikt etter kommuneloven § 25-2 bidrar til en endring og til en bedre operasjonalisering av internkontrollkravet. Kommunestyret har en viktig kontrollfunksjon når disse rapportene behandles. Det kan i tillegg tenkes at allmenheten vil få et bedre innsyn i internkontrollarbeid gjennom kommunestyrets offentlige sakspapirer. Dette kan virke som en kontrollmekanisme i praksis, særlig hvis offentligheten får vite at det er svikt i kommunens internkontroll som medfører dårligere, og i verste fall uforsvarlige, tjenester til innbyggerne. Agenda skriver i rapporten allerede i 2008 at fokus i media og skandaler i andre kommuner har fått kommunene å gjennomføre tiltak for å redusere sårbarheten for avvik og uønskede hendelser.²⁴⁷ En økt bruk og tilgang til sosiale medier og andre digitale plattformer har ikke gjort en slik eksponering mindre. Formålet er at kommunene driver med planmessig og kontinuerlig internkontroll av eget initiativ og drivkraft. Samtidig har offentlighetens søkelys en viktig funksjon å belyse hvis dette ikke er tilfellet, og dette kan virke motiverende og skjerpene for kommunene.

6.3 Veien videre ved operasjonalisering av internkontrollkravet i kommunene

Internkontroll er et ledelsesansvar slik det er kommet frem i denne oppgaven. Arbeidet med operasjonalisering av internkontrollkravet må ha en ledelsesforankring. I tillegg må kommunene få til rutinene og implementering av risikovurderinger i hele organisasjonen, dette er helt sentralt i internkontrollarbeidet.

Det er ikke enkelt å svare på om kommunene og kommunedirektøren har bedre forutsetninger å holde orden i eget hus som følge av lovfesting av de mest sentrale kravene i kommunelovens internkontrollbestemmelse.

Det er all grunn til å tro at kommunene er i god utvikling, og kvaliteten i kommunenes internkontrollarbeid løftes stadig høyere nivå. Internkontroll er et fokusområde i mange kommuner,

²⁴⁵ KS (2020) s. 30.

²⁴⁶ Se KRD (2009) punkt 8.8.

²⁴⁷ Agenda (2008) s. 33.

og flere kommuner opplyser om at de er i ferd med å implementere et helhetlig internkontrollsystem i hele kommuneadministrasjonen. Jeg tenker det likevel er urealistisk å tro at lovendringen i seg selv bidrar til at internkontrollarbeidet er på godt nok nivå i alle norske kommuner. Den lange og famlende historien er et bevis på omfattende strukturelle og organisatoriske utfordringer i kommunene.

Kommunene har gode muligheter til å lykkes hvis de følger systematisk kravene i kommune-loven § 25-1, setter inn nødvendige ressurser til å drive prosessene, benytter seg av den veiledningen som finnes, samt tilpasser dette i lokale forhold i egen kommune. Med lovfesting av internkontrollreglene i kapittel 25 i kommuneloven skal alle kommunene ha en internkontroll som oppfyller minimumskravet i internkontrollplikten, spørsmålet er om lovendringen har fått tilsiktet effekt, og hva som skjer hvis det ikke er tilfellet.

Det er flere temaer tilknyttet de nye internkontrollreglene i kommuneloven som det er av interesse å få mer kunnskap om, jeg nevner i det følgende noen av slike temaer. Hvordan kommunene etterlever de grunnleggende kravene om systematikk og risikovurderinger i internkontrollen er det viktig å få mer kunnskap om. Tidligere utredninger og også denne oppgaven viser at dette er utfordrende for kommunene. Vi trenger også mer kunnskap om hvordan rapportering til kommunestyret fungerer, og hvilke virkninger oppstår dersom kommunedirektøren rapporterer om feil og mangler i internkontrollen.²⁴⁸ Kommunedirektøren har ikke internkontrollansvar i et kommunalt foretak, men det følger av kommuneloven § 9-13 at daglig leder i kommunale foretak skal ha en tilsvarende internkontrollplikt kommunedirektøren har etter kommune-loven § 25-1. Det er også av interesse å få mer kunnskap om hvordan internkontrollen fungerer og internkontrollkravet etterleves i kommunale foretak.

Avslutningsvis tenker jeg det er gode grunner for å rette blikket mot Boes budskap,²⁴⁹ og se lovfesting av minstekravet for kommunenes internkontroll som et steg på veien mot en forsvarlig systeminnretning i forvaltningen av kommune- og aktørplikter etter kommuneloven. Innholdet i internkontrollkravet i kommuneloven § 25-1 samlet sett forutsetter et forsvarlig system og systematikk for at lovens minstekrav blir oppfylt. Det er imidlertid ikke mulig til å fastsette noen nærmere terskel for denne forsvarligheten fordi det beror på konkrete og systematiske vurderinger. Vurderinger som er tilpasset de lokale forholdene etter virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold slik dette fremgår av kommuneloven § 25-1 annet ledd.

²⁴⁸ Viser også til Oxford Research (2020) og anbefalinger om å undersøke dette i evalueringen av den nye kommuneloven.

²⁴⁹ Boe (2018) s. 187-188.

Litteraturliste

Litteratur

- Agenda AS (2008) «Internkontroll i norske kommuner» Rapport R 5992. 28. mai 2008. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/rapporter/r5992_krd_internkontroll_ms.pdf
- Bergo, Knut (2019) «Tolking og anvendelse av lov, forskrift og forarbeider.» I *Juridisk metode og tenkemåte*. Høgberg, Alf Petter og Jørn Øyrehagen Sunde red., Oslo: Universitetsforlaget, 2019.
- Boe, Erik Magnus (2018) *Forsvarlig forvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget, 2018.
- Boe, Erik Magnus (2020) «Forsvarlig systeminnretning i forvaltningen.» Lov og rett 2020. 59, nr. 3 (2020) s. 129-140. [Lest Idunn.no].
- Council of Europe «12 Principles of Good Governance». [12 Principles of Good Governance \(coe.int\)](https://www.coe.int/t/e/governance/12_principles_of_good_governance.aspx) hentet 24.03.2022
- Deloitte AS (2021) «FOU-oppdrag for KS. Statsforvalternes tilsyn med kommunene. I hvilken grad får statsforvalterne gjennomført de tilsynene de mener er mest hensiktsmessige og nyttige?» Rapport. 30. juni 2021. [FOU-oppdrag-for-KS-Statsforvalternes-tilsyn-med-kommunene.pdf](https://www.ks-tilsyn.no/fo-oppdrag-for-ks-statsforvalternes-tilsyn-med-kommunene.pdf)
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) (2015) «Statlig styring av kommunene – En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999-2015» Rapport 2015:19. 19.november 2015. <https://dfo.no/rapporter/statlig-styring-av-kommunene-en-kartlegging-av-virkemiddelbruk-og-utviklingstrekk-pa-tre> hentet 25.04.2022 [rapporten kan lastes ned via nettsiden]

- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) (2016) «*Statens tilsyn med kommunene – Organisering, omfang, nytte og forbedringsmuligheter*» Rapport 2016:05. 1. november 2016. <https://dfo.no/rapporter/statens-tilsyn-med-kommunen-organisering-omfang-nytte-og-forbedringsmolegheiter> hentet 07.04.2022 [rapporten i kan lastes ned via nettsiden].
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) (2020) «*Statlig tilsyn med kommunene – Kartlegging av omfang, samordning og nytte*» DFØ-rapport 2020:9. Oktober 2020. <https://dfo.no/rapporter/statlig-tilsyn-med-kommunene> hentet 25.04.2022 [rapporten kan lastes ned via nettsiden]
- Eckhoff, Torstein (1983) *Statens styringsmuligheter, særlig i ressurs- og miljøspørsmål*. Oslo: Tanum-Norli, 1983.
- Eckhoff, Torstein og Eivind Smith (2018) *Forvaltningsrett*. 11. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2018.
- Engelsrud, Gerd, Gunnar Jahren og Ingun Sletnes (2020) *Kommunalrett: Oppgaver, organisering og kontroll*. 2. utg., Oslo: Cappelen Damm AS, 2020.
- Eriksen, Christoffer C (2019) «Forvaltningspraksis som rettskildefaktor.» I *Juridisk metode og tenkemåte*. Høgberg, Alf Petter og Jørn Øyrehagen Sunde red., Oslo: Universitetsforlaget, 2019.
- Høgberg, Alf Petter og Benedikte Moltumyr Høgberg (2019) «Grunnloven som rettskildefaktor.» I *Juridisk metode og tenkemåte*. Høgberg, Alf Petter og Jørn Øyrehagen Sunde red., Oslo: Universitetsforlaget, 2019.
- Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) (2009a) «*Krev styrkt kontroll i kommunane*». Presssemelding. 15.12.2009. Kommunal- og regionaldepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/krd/Nyheter-og-pressemeldinger/pressemeldinger/2009/krev-styrka-kontroll-i-kommunane/id588577/> hentet 11.03.2022.

- Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) (2009b) «85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane» Rapport H-2245. 15. desember 2009. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/85-tilradingar-for-styrkt-eigenkontroll/id588583/> hentet 25.04.2022 [rapporten kan lastes ned via nettsiden]
- Larsen, Kjetil M (2021) «Hvilke rammer oppstiller FN- konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) for nasjonale ordninger for brukerstyrt personlig assistanse (BPA)?» Rapport 8. mars 2021. <http://www.uloba.no/wp-content/uploads/2021/05/Utredning-om-CRPDs-betydning-for-BPA-ordningen.pdf> hentet 25.03.2022.
- Mestad, Ola (2019) «Rettens kilder og anvendelse.» I *Juridisk metode og tenkemåte*. Høgberg, Alf Petter og Jørn Øyrehagen Sunde red., Oslo: Universitetsforlaget, 2019.
- Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) (2022) «Inkorporering av CRPD i norsk rett – Særlig om CRPD artikkel 12 og 14» Rapport 21. mars 2022. <https://www.nhri.no/rapport/inkorporering-av-crpd/> hentet 22.04.2022. [rapporten kan lastes ned via nettsiden]
- Norges kommunerevisorforbund (2020) *RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon*. Bransjestandard forvaltningsrevisjon. 12.august 2020. https://www.nkrf.no/filarkiv/File/Publikasjoner/RSK_RevisjonsStandard_Kommune/RSK_001_Standard_for_forvaltningsrevisjon_200812.pdf hentet 02.03.2022.
- Overå, Oddvar og Jan Fridthjof Bernt (2019) «Kommuneloven 2018 med kommentarer.» Kommuneforlaget, 2019. [Lest i KF infoserie].
- Oxford Research AS (2020) «Forprosjekt for senere evaluering av ny kommunelov.» Rapport 2020/11. Kristiansand: 30. november 2020. <https://www.regjeringen.no/contentassets/41888f4ba8a742fbb249b1952aed8d97/forprosjekt-for-senere-evaluering-av-ny-kommunelov.pdf>

- Persson, Mats (2017) «Kronikk: Slutt med møter og få noe gjort.» Artikkel. 20. januar 2017. *Nettavis Forskning.no* <https://forskning.no/ledelse-og-organisasjon-kronikk-arbeid/kronikk-slutt-med-mo-ter-og-fa-noe-gjort/1164775> hentet 17.03.2022
- PriceWaterhouseCoopers (PwC) (2009) «Internkontroll i kommuner» Rapport. 2009. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/egenkontroll/krd-ik_rapport121109.pdf
- Rambøll (2015) «Evaluering av prosjektet «Fjerne tidstyver» Forprosjektrapport. Desember 2015. <https://dfo.no/rapporter/forprosjektrapport-evaluering-av-prosjektet-fjerne-tidstyver> hentet 25.04.2022 [rapporten kan lastes ned via nettsiden]
- Utdanningsdirektoratet «Skolemiljø» (u.å.) <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sko-lemiljo/> hentet 24.04.2022.
- Utdanningsdirektoratet (2021a) *Statsforvalternes tilsyn i 2020*. Artikkel. (Sist endret 11.juni 2021) <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/funn-fra-statsforvalternes-tilsyn-2020/> hentet 22.02.2022.
- Utdanningsdirektoratet (2021b) *Tilsyn med offentlige skoler*. Artikkel. (Sist endret 11.mai 2021) <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/tilsyn-med-offentlige-barnehager-og-skoler/#a162487> hentet 22.02.2022.
- Visma (2021) *Nasjonalt tilsyn på skolemiljø*. Blogg artikkel. (Publisert 11.januar 2021) <https://www.visma.no/blogg/nasjonalt-tilsyn-pa-skolemiljo/> hentet 22.02.2022.

Norske rettskilder

Lover

- 1814 Lov 17. mai 1814 Kongerike Norges Grunnlov (Grunnloven).
- 1967 Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

- 1992 Lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (Barnevernloven).
- 1992 Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- 1992 Lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven).
- 1998 Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).
- 1999 Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetens stilling i norsk rett (menneskerettsloven).
- 2003 Lov 12. desember 2003 nr. 113 om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon).
- 2005 Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven).
- 2016 Lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven).
- 2018 Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- 2020 Lov 19. juni 2020 nr. 89 om endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov).

Forskrifter

- 1981 Forskrift 7. august 1981 nr. 3642 Instruks for statsforvaltere (Statsforvalterinstruksen).
- 2016 Forskrift 12. august 2016 nr. 974 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften).

2016 Forskrift 28. oktober 2016 nr. 1250 om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten.

2020 Forskrift 25. september 2020 nr. 1825 Delt ikraftsetting av lov 22.juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) og lov 19. juni 2020 nr. 89 om endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov) (Delt ikrafts. av lov 2018:83, kommuneloven kap. 25 og lov 2020:89, tilpasning til ny kommunelov).

Forarbeider

Innst. 369 L (2017-2018) *Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).*

Lovvedtak 120 (2019-2020) *Lov om endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov).*

Meld. St. 12 (2011-2012) *Stat og kommune – styring og samspel.*

Meld. St. 14 (2014-2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner.*

NOU 2004: 17 *Statlig tilsyn med kommunesektoren.*

NOU 2016: 4 *Ny kommunelov.*

NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven).*

NOU 2021: 11 *Selvstyrt er velstyrt – Forslag til forbedringer i ordningen med brukerstyrt personlig assistanse.*

Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (kommunal revisjon).*

Ot.prp. nr. 97 (2005-2006) *Om lov om endringar i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (statleg tilsyn med kommunesektoren).*

Prop. 119 L (2011-2012)	<i>Endringer i kommunelova m.m. (eigenkontroll mv.)</i>
Prop. 46 L (2017-2018)	<i>Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).</i>
Prop. 81 L (2019-2020)	<i>Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpassning til ny kommunelov).</i>
Prop. 121 S (2014-2015)	<i>Kommuneproposisjonen 2016.</i>

Rettspraksis

Rt. 2007 s. 234

Rt. 2012 s. 146

LH-2021-163220

Internasjonale rettskilder

Barnekonvensjon (BK) *Convention on the Rights of the Child*, 20. november 1989. [Lest i lovdata].

CRPD *Konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne*, New York 13. desember 2006. [Norsk oversettelse].

Veiledere mv.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) (2020) *Veileder i internkontroll*, oppdatert 15. desember 2020. Veileder. <https://dfo.no/fagomrader/internkontroll/veileder-i-internkontroll/innledning> hentet 26.03.2022.

Helsedirektoratet (2017) *Ledelse og kvalitetsforbedring og omsorgstjenesten*, Sist faglig oppdatert 29.oktober 2018. Veileder. <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/ledelse-og-kvalitetsforbedring-i-helse-og-omsorgstjenesten#apiUrl> hentet 19.02.2022.

Helsetilsynet (2018) *Veileder for tilsyn utført som systemrevisjon*, 6. desember 2017 (sist vedtatt 9. desember 2021), Internserien 4/2018. Veileder. https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplaster/publikasjoner/internserien/veileder_systemrevisjon_internserien4_2018.pdf

- Helsetilsynet (2019) *Veileder for landsomfattende tilsyn 2020 – 2021 med barnevernets arbeid med undersøkelser*, 16. desember 2019 (justert januar 2021), Internserien 10/2019. Veileder. https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/internserien/barnevernets_arbeid_undersokelser_internserien10_2019.pdf
- Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) (2022) *Kontrollutvalgsboka – Om rolla og oppgåvene til kontrollutvalet, 3.utgåve*, Januar 2022. Rettleiar. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kontrollutvalgsboka/id2893214/?ch=1> hentet 11.03.2022.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (2016) *Veileder om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner – Med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter mot kommunesektoren*, 16. desember 2016. Veileder. https://www.regjeringen.no/contentassets/c7f4729ba2744851b6e55d373be7f802/h-2382_elektronisk.pdf
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (2020) *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner – Med prinsipper og retningslinjer*, 14. desember 2020. Veileder. <https://www.regjeringen.no/contentassets/8d68861d5d014c6ab4183f9f77137760/veileder-om-statlig-styring-av-kommunesektoren-med.pdf>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (2021) *Internkontroll i kommunesektoren – Kravene i kommuneloven*, 11. oktober 2021. Veileder. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/internkontroll-i-kommunesektoren/id2876831/?ch=1> hentet 25.04.2022.
- Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) (2008) *Strategien for innovasjon og godt styresett på lokalt nivå*, 2008. Praktisk verktøy. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/lokaldemokrati/strategien_for_innovasjon_og_godt_styresett.pdf
- Kommunesektorens organisasjon (KS) (2020) *Orden i eget hus – Kommunedirektørens internkontroll*, versjon 3 april 2020. Praktisk veileder. <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/lokaldemokrati/internkontroll/Kommunedirektorens-internkontroll-veileder-F41-web.pdf>

- Utdanningsdirektoratet (2017) *Barnekonvensjonen i saksbehandlingen*, Sist endret 29.09.2017. <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/skole-og-opplaring/Slik-ivaretar-du-barnekonvensjonen-i-saksbehandlingen/> hentet 09.02.2022.
- Utdanningsdirektoratet (2021c) *Metodehåndbok for tilsyn*, Sist endret 29. juni 2021. <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/metode-for-tilsyn/#> hentet 30.01.2022.

Tilsyns- og forvaltningsrapporter

Nasjonalt tilsyn på skolemiljø i perioden 2018 – 2021

2020

- Fylkesmannen i Oslo og Viken (2020a) *Skolemiljø Skiptvet kommune – Kirkelund skole*. 25. juni 2020. Tilsynsrapport. <https://tilsynskalender.statsforvalteren.no/InternalApi/Download?fileReference=25353ad7-3a6e-4da4-8050-58af1ce070cc> hentet 25.02.2022.
- Fylkesmannen i Oslo og Viken (2020b) *Skolemiljø – skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø Oslo kommune – Tøyen skole*. 9. oktober 2020. Tilsynsrapport. <https://tilsynskalender.statsforvalteren.no/InternalApi/Download?fileReference=f777bb6e-6cd6-429f-93ed-1ba049edc42a> hentet 25.02.2022.
- Fylkesmannen i Oslo og Viken (2020c) *Skolemiljø, Oslo kommune – Midstuen skole*. 9. desember 2020. Tilsynsrapport. <https://tilsynskalender.statsforvalteren.no/InternalApi/Download?fileReference=c49d915c-1517-4fd2-830f-62d5b5a3547a> hentet 25.02.2022.
- Statsforvalteren i Oslo og Viken (2021a) *Skolemiljø, Drammen kommune – Aronsløkka skole*. 17. februar 2021. Tilsynsrapport. <https://tilsynskalender.statsforvalteren.no/InternalApi/Download?fileReference=ab1ff4d7-6505-4389-8cac-affcc0f463dc> hentet 25.02.2022.

- Statsforvalteren i Oslo og Viken (2021b) *Skolemiljø, Ullensaker kommune – Hovin skole. 19. februar 2021. Tilsynsrapport. <https://tilsynskalender.statsforvalteren.no/InternalApi/Download?fileReference=5bb8a1d6-f8e1-4015-92a1-50aee9c69aae> hentet 25.02.2022*
- Statsforvalteren i Oslo og Viken (2021c) *Skolemiljø, Oslo kommune – Majorstuen skole. 11. mars 2021. Tilsynsrapport. <https://tilsynskalender.statsforvalteren.no/InternalApi/Download?fileReference=eadeb70b-7376-4e75-80c3-97351185891a> hentet 25.02.2022.*
- Statsforvalteren i Oslo og Viken (2021d) *Skolemiljø – skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø, Fredrikstad kommune – Gudeberg barne- og ungdomsskole. 15. mars 2021. Tilsynsrapport. <https://tilsynskalender.statsforvalteren.no/InternalApi/Download?fileReference=9c3d1ca1-15e8-42d7-b843-30e28c5bd98f> hentet 25.02.2022.*
- 2021**
- Statsforvalteren i Oslo og Viken (2021e) *Skolemiljø, Enebakk kommune – Ytre Enebakk skole. 31. mai 2021. Tilsynsrapport. <https://tilsynskalender.statsforvalteren.no/InternalApi/Download?fileReference=308e80f2-f5ce-46bb-99b9-b871562be5d2> hentet 25.02.2022.*
- Statsforvalteren i Oslo og Viken (2021f) *Skolemiljø og internkontroll, Indre Østfold kommune – Knapstad barne- og ungdomsskole. 22. juni 2021. Tilsynsrapport. <https://tilsynskalender.statsforvalteren.no/InternalApi/Download?fileReference=3335cc82-38ea-41ff-8532-12f896139842> hentet 25.02.2022.*
- Statsforvalteren i Oslo og Viken (2021g) *Kommunens internkontroll – skolemiljø, Oslo kommune – Uranienborg skole. 3. september 2021. Tilsynsrapport. <https://tilsynskalender.statsforvalteren.no/InternalApi/Download?fileReference=af7d157b-2083-4b93-bc61-a9f8fdb8e3f7> hentet 25.02.2022*

- Statsforvalteren i Oslo og Viken (2021h) *Skolemiljø, Nordre Follo kommune – Ski skole. 4. oktober 2021. Tilsynsrapport. <https://tilsynskalender.statsforvalteren.no/InternalApi/Download?fileReference=1c9ca11b-817d-4e74-abd4-7ebbe89f5a78> hentet 25.02.2022.*
- Statsforvalteren i Oslo og Viken (2021i) *Skolemiljø, Oslo kommune – Fyrstikkalleen skole. 18. oktober 2021. Tilsynsrapport. <https://tilsynskalender.statsforvalteren.no/InternalApi/Download?fileReference=310a6dad-f297-42e0-9893-eca28e7894bf> hentet 25.02.2022.*
- Statsforvalteren i Oslo og Viken (2021j) *Skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø, Bærum kommune – Levre skole. 10. desember 2021. Tilsynsrapport. <https://tilsynskalender.statsforvalteren.no/InternalApi/Download?fileReference=3a1f7072-b219-44ab-bf0a-5f050b22daff> hentet 25.02.2022.*
- Statsforvalteren i Oslo og Viken (2021k) *Skolemiljø, Nannestad kommune – Maura skole. 17. desember 2021. Tilsynsrapport. <https://tilsynskalender.statsforvalteren.no/InternalApi/Download?fileReference=1da6be2c-469e-4a93-83ea-5e55f7c4c0fb> hentet 25.02.2022.*
- Statsforvalteren i Oslo og Viken (2022a) *Skolens plikt til å arbeide forebyggende og informere og involvere elever og foreldre, Hemsedal kommune – Hemsedal barne- og ungdomsskole. 2. februar 2022. Tilsynsrapport. <https://tilsynskalender.statsforvalteren.no/InternalApi/Download?fileReference=c59941f5-41c0-4236-82f0-15972129f514> hentet 25.02.2022.*
- Statsforvalteren i Oslo og Viken (2022b) *Kommunens internkontroll – skolemiljø, Lillestrøm kommune og Sørum skole. 11. februar 2022. Tilsynsrapport. <https://tilsynskalender.statsforvalteren.no/InternalApi/Download?fileReference=a5e93262-1b31-4bae-a5ab-af235a71ca7f> hentet 25.02.2022.*
- Statsforvalteren i Oslo og Viken (2022c) *Skolens aktivitetsplikt for å sikre at elevene har et trygt og godt skolemiljø, Nes kommune – Fjellfoten skole. 14. februar 2022. Tilsynsrapport. <https://tilsynskalender.statsforvalteren.no/InternalApi/Download?fileReference=d8d92447-996b-49f6-9407-578efd26ebf7> hentet 25.02.2022.*

Helsetilsynets landsomfattende tilsyn – Undersøkelser i barnevernet 2020 – 2021

2020

- Fylkesmannen i Oslo og Viken (2020d) *Rapport fra tilsyn med barneverntjenestens arbeid med undersøkelser ved barneverntjenesten i Eidsvoll kommune 2020.* 1. september 2020. Tilsynsrapport. [Rapport fra tilsyn med barneverntjenestens arbeid med undersøkelser ved barneverntjenesten i Eidsvoll kommune 2020 | Helsetilsynet](#) hentet 25.02.2022.
- Fylkesmannen i Oslo og Viken (2020e) *Rapport fra landsomfattende tilsyn med barneverntjenesten og undersøkelser ved barneverntjenesten i Oslo kommune, Bydel Grorud 2020.* 6. oktober 2020. Tilsynsrapport. [Rapport fra landsomfattende tilsyn med barneverntjenesten og undersøkelser ved barneverntjenesten i Oslo kommune, Bydel Grorud 2020 | Helsetilsynet](#) hentet 25.02.2022.
- Statsforvalteren i Oslo og Viken (2021l) *Rapport fra landsomfattende tilsyn på barnevernområdet – Våler kommune 2020.* 18. mars 2021. Tilsynsrapport. [Rapport fra landsomfattende tilsyn på barnevernområdet - Våler kommune 2020 | Helsetilsynet](#) hentet 25.02.2022.
- Statsforvalteren i Oslo og Viken (2021m) *Rapport fra tilsyn med barneverntjenesten og undersøkelser ved Barneverntjenesten i Numedal 2020.* 13. juli 2021. Tilsynsrapport. [Rapport fra tilsyn med barneverntjenesten og undersøkelser ved Barneverntjenesten i Numedal 2020 | Helsetilsynet](#) hentet 25.02.2022.

2021

- Statsforvalteren i Oslo og Viken (2021n) *Rapport fra tilsyn med barneverntjenestens arbeid med undersøkelser i Skiptvet kommune 2021.* 6. juli 2021. Tilsynsrapport. [Rapport fra tilsyn med barneverntjenestens arbeid med undersøkelser i Skiptvet kommune 2021 | Helsetilsynet](#) hentet 25.02.2022.

- Statsforvalteren i Oslo og Viken (2021o) *Rapport etter landsomfattende tilsyn med barneverntjenesten i Lunner kommune 2021.* 13. september 2021. Tilsynsrapport. <https://www.helsetilsynet.no/tilsyn/tilsynsrapporter/oslo-og-viken/2021/lunner-kommune-landsomfattende-tilsyn-med-barneverntjenesten-2021/> hentet 25.02.2022.
- Statsforvalteren i Oslo og Viken (2021p) *Rapport etter landsomfattende tilsyn med barneverntjenesten i Bydel Gamle Oslo 2021.* 9. oktober 2021. Tilsynsrapport. <https://www.helsetilsynet.no/tilsyn/tilsynsrapporter/oslo-og-viken/2021/bydel-gamle-oslo-landsomfattende-tilsyn-med-barneverntjenesten-2021/> hentet 25.02.2022.
- Statsforvalteren i Oslo og Viken (2021q) *Rapport fra tilsyn med barneverntjenestens arbeid med undersøkelser 2021.* 17. desember 2021. Tilsynsrapport. <https://www.helsetilsynet.no/tilsyn/tilsynsrapporter/oslo-og-viken/2021/indre-oestfold-landsomfattende-tilsyn-med-barneverntjenestens-arbeid-med-undersokelser-2021/> hentet 25.02.2022.
- Statsforvalteren i Oslo og Viken (2022d) *Rapport fra landsomfattende tilsyn på barnevernområdet 2021.* 14. februar 2022. Tilsynsrapport. <https://www.helsetilsynet.no/tilsyn/tilsynsrapporter/oslo-og-viken/2021/asker-kommune-landsomfattende-tilsyn-paa-barnevernomraadet-2021/> hentet 25.02.2022.

Forvaltningsrevisjoner

2017 - 2020

- Romerike Revisjon IKS (2017) *Overordnet internkontroll Skedsmo kommune.* 14. desember 2017. Forvaltningsrevisjonsrapport. <https://www.romerike-revisjon.no/hjem/rapporter/skedsmo-overordnet-internkontroll> hentet 25.02.2022
- Revisjon Midt-Norge (2019) *Forvaltningsrevisjon - Internkontroll Hemne kommune.* Januar 2019. Rapport. [0003-Vedlegg-Forvaltningsrevisjon-internkontroll-i-Hemne-kommune.pdf](https://www.konsek.no/0003-Vedlegg-Forvaltningsrevisjon-internkontroll-i-Hemne-kommune.pdf) (konsek.no) hentet 01.04.2022.

- Indre Østfold Kommunerevisjon IKS (2019) «Overordnet internkontroll» Marker kommune 2018. 31. januar 2019. Forvaltningsrevisjonsrapport. <https://www.ovkr.no/wp-content/uploads/2020/03/2018-Marker-kommune-Overordnet-internkontroll.pdf> hentet 01.04.2022.
- Østre Viken Kommunerevisjon IKS (2020) *Overordnet internkontroll – Oppfølgingsrapport Marker kommune 2020.* 3. september 2020. <https://www.ovkr.no/wp-content/uploads/2021/02/Overordnet-internkontroll-Marker-kommune-2020.pdf> hentet 01.04.2022.
- Vestfold og Telemark revisjon IKS (2020) *Internkontroll – risikovurdering og avvikshåndtering. Forvaltningsrevisjon Horten kommune.* 18. november 2020. Rapport. <https://vtrevisjon.no/rapporter/horten/> hentet 25.02.2022.
- Romerike Revisjon IKS (2020) *Overordnet internkontroll Lillestrøm kommune.* 15. desember 2020. Forvaltningsrevisjonsrapport. <https://www.romerikerevisjon.no/hjem/rapporter/lillestr%c3%b8m-overordnet-internkontroll> hentet 25.02.2022.
- 2021**
- Romerike Revisjon IKS (2021a) *Overordnet internkontroll Nes kommune.* 30. april 2021. Forvaltningsrevisjonsrapport. <https://www.romerikerevisjon.no/hjem/rapporter/nes-overordnet-internkontroll> hentet 25.02.2022.
- Romerike Revisjon IKS (2021b) *Overordnet internkontroll Nittedal kommune.* 23. august 2021. Forvaltningsrevisjonsrapport. <https://www.romerikerevisjon.no/hjem/rapporter/nittedal-overordnet-internkontroll> hentet 25.02.2022

Kommunenes oppfølging av revisjonsrapporter

Marker kommune	<i>Bestilling av forvaltningsrevisjon etter plan for forvaltningsrevisjon.</i> 9. mai 2017. Vedtak i Marker kommunestyre (KS), sak 17/030. https://innsyn.acosky.no/marker/wfinnsyn.ashx?response=mote&moteid=24& hentet 01.03.2022.
Marker kommune	<i>Prosjektbeskrivelse internkontroll.</i> 28. september 2017. Vedtak i Marker kommune kontrollutvalget (KU), sak 17/23. https://innsyn.acosky.no/marker/wfinnsyn.ashx?response=mote&moteid=59& hentet 01.03.2022.
Marker kommune	<i>Forvaltningsrevisjonsrapport «Overordnet internkontroll».</i> 14. februar 2019. Vedtak i Marker kommune KU, behandling av forvaltningsrapport, sak 19/6. https://innsyn.acosky.no/marker/wfinnsyn.ashx?response=mote&moteid=175& hentet 01.03.2022.
Marker kommune	<i>Forvaltningsrevisjonsprosjektet – Overordnet internkontroll.</i> 26. mars 2019. Vedtak i Marker KS, behandling av forvaltningsrapport og bestilling av en oppfølgingsrapport, sak 19/015. https://innsyn.acosky.no/marker/wfinnsyn.ashx?response=journalpost_detaljer&journalpostid=2019001551& hentet 01.03.2022.
Marker kommune	<i>Oppfølgingsrapport vedr. forvaltningsrevisjonsprosjekt Overordnet internkontroll.</i> 17. september 2020. Vedtak i Marker KU, behandling av forvaltningsrapport/oppfølgingsrapport, sak 20/17. https://innsyn.acosky.no/marker/wfinnsyn.ashx?response=journalpost_detaljer&journalpostid=2020004263& hentet 01.03.2022.
Marker kommune	<i>Forvaltningsrevisjonsprosjekt – Overordnet internkontroll.</i> 8. desember 2020. Vedtak i Marker KS, behandling av forvaltningsrapport/oppfølgingsrapport sak 20/097. https://innsyn.acosky.no/marker/wfinnsyn.ashx?response=moteplan_utvalg&fradato=2020-01-01T00:00:00&utvalg=1& hentet 04.04.2022

- Marker kommune *Overordnet internkontroll – redegjørelse.* 7. september 2021. Rådmannens redegjørelse og Vedtak i Marker KS, sak 21/057. https://innsyn.acosky.no/marker/wfinn-syn.ashx?response=moteplan_utvalg&utvalg=1&fradato=2021-01-27T00:00:00 hentet 04.04.2022.
- Marker kommune *Overordnet internkontroll.* 14. desember 2021. Rådmannens redegjørelse om tids- og fremdriftsplan og Vedtak i Marker KS, sak 21/088. https://innsyn.acosky.no/marker/wfinn-syn.ashx?response=moteplan_utvalg&utvalg=1&fradato=2021-01-27T00:00:00 hentet 04.04.2022
- Nes kommune *Bestille neste forvaltningsrevisjonsprosjekt.* 18. mai 2020. Vedtak i Nes kommune kontrollutvalget (KU), sak 24/20. <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/Vikus/Meetings/Details/220454?agendaItemId=205839> hentet 01.03.2022.
- Nes kommune *Prosjektplan – Overordnet internkontroll i Nes kommune.* 17. juni 2020. Vedtak i Nes kommunestyre (KS), sak 32/20. <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/Vikus/Meetings/Details/220455?agendaItemId=205978> hentet 01.03.2022.
- Nes kommune *Forvaltningsrevisjonsrapporten – Overordnet internkontroll.* 18. mai 2021. Vedtak i Nes kommune KU, behandling av rapporten, sak 24/21. <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/Vikus/Meetings/Details/227138?agendaItemId=208273> hentet 01.03.2022.
- Nes kommune *Kontrollutvalgets sak: Forvaltningsrevisjonsrapporten – Overordnet internkontroll.* 24. august 2021. Vedtak i Nes KS, sak 21/96. <https://innsyn.nes.kommune.no/prod/mote/wfinn-syn.ashx?response=mote&moteid=56&> hentet 04.04.2022.
- Nes kommune *Kontrollutvalgets årsrapport 2021.* 2. februar 2022. KU vurdering om å undersøke om revisjonens funn, vurderinger og anbefalinger er fulgt opp, sak 03/22. <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/Vikus/Meetings/Details/239178?agendaItemId=210646> hentet 01.03.2022.

- Nittedal kommune *Bestilling om et prosjekt om internkontroll på overordnet nivå.* 3. desember 2020. Vedtak i Nittedal kommune kontrollutvalget (KU), sak 44/20. <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/Vikus/Meetings/Details/220327?agendaItemId=207076> hentet 01.03.2022.
- Nittedal kommune *Prosjektplan for en forvaltningsrevisjon av overordnet internkontroll.* 11. februar 2021. Vedtak i Nittedal kommune KU, sak 6/21. <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/Vikus/Meetings/Details/228171?agendaItemId=207684> hentet 01.03.2022.
- Nittedal kommune *Forvaltningsrevisjonsrapport overordnet internkontroll.* 28. oktober 2021. Vedtak i Nittedal kommune KU, behandling av rapporten, sak 39/21. <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/Vikus/Meetings/Details/228176?agendaItemId=209244> hentet 01.03.2022.
- Nittedal kommune *Forvaltningsrapport overordnet internkontroll.* 24. januar 2022. Vedtak i Nittedal KS, sak 2/22. <https://opengov.360online.com/Meetings/nittedal/Meetings/Details/1170876?agendaItemId=219300> hentet 01.03.2022
- Skedsmo kommune *Bestillingsdialog forvaltningsrevisjonsprosjekt innen internkontroll.* 13. desember 2016. Vedtak i Skedsmo kommune kontrollutvalg (KU), sak 71/16. <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/VIKUS/Meetings/Details/204968?agendaItemId=201355> hentet 01.03.2022.
- Skedsmo kommune *Forvaltningsrevisjon internkontroll – prosjektplan på delleveranse 1, overordnet internkontroll.* 13. mars 2017. Vedtak i Skedsmo kommune KU, sak 16/17. <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/VIKUS/Meetings/Details/206303?agendaItemId=201829> hentet 01.03.2022.

- Skedsmo kommune *Forvaltningsrevisjon internkontroll – Overordnet internkontroll.* 22. januar 2018. Vedtak i Skedsmo kontrollutvalg KU, sak 5/18. <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/VIKUS/Meetings/Details/210243?agendaItemId=202944>
hentet 01.03.2022.
- Skedsmo kommune *Forvaltningsrevisjon internkontroll.* 28. februar 2018. Vedtak i Skedsmo kommune kommunestyret (KS), sak 18/31. <https://moter-skedsmo.lillestrom.kommune.no/Lokaldemokrati/Styrer-rad-og-utvalg/Kommunestyret/#moter/2018/1920/133408> hentet 01.03.2022.
- Skedsmo kommune *Oppfølging av forvaltningsrevisjon internkontroll – overordnet perspektiv.* 18. juni 2018. Vedtak i Skedsmo kommune KU, sak 58/18. <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/VIKUS/Meetings/Details/210750?agendaItemId=203497>
hentet 01.03.2022.
- Skedsmo kommune *Oppfølging av forvaltningsrevisjon om internkontroll – overordnet perspektiv.* 24. juni 2019. Vedtak i Skedsmo kommune KU, sak 57/19. <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/VIKUS/Meetings/Details/215176?agendaItemId=204780>
hentet 01.03.2022.

Vedlegg

Vedlegg 1: Tilsyns- og forvaltningsrevisjonsrapporter oversikt

Nasjonalt tilsyn på skolemiljø i perioden 2018 – 2021		
Tilsyn i 2020	Tilsyn i 2021	2021
Drammen kommune	Bærum kommune	Nannestad kommune
Fredrikstad kommune	Enebakk kommune	Nes kommune
Oslo kommune (3 skoler)	Hemsedal kommune	Nordre Follo kommune
Skiptvet kommune	Indre Østfold kommune	Oslo kommune (2 skoler)
Ullensaker kommune	Lillestrøm kommune	

Helsetilsynets landsomfattende tilsyn – om Undersøkelser i barnevernet 2020 - 2021	
Tilsyn i 2020	Tilsyn i 2021
Eidsvoll kommune	Asker kommune
Interkommunale bv i Numedal	Indre Østfold kommune
Oslo kommune, bydel Grorud	Lunner kommune
Våler kommune	Oslo kommune, bydel Gamle Oslo
	Skiptvet kommune

Forvaltningsrevisjoner – Overordnet internkontroll i kommunen		
Revisjoner før 2021 (ulike fylker)	Revisjoner i 2021(Viken)	
Hemne kommune (2018)		
Horten kommune (2020)	Lillestrøm kommune (fra 2020, men revisor legger den nye bestemmelsen til grunn i revisjonen)	
Marker kommune (2020)	Nes kommune	
Skedsmo kommune (2017)	Nittedal kommune	

Vedlegg 2: Saksgang og oppfølging av forvaltningsrevisjonsrapportene

Hemne kommune saksgang og lenker til aktuelle dokumenter (fra 1.januar Heim kommune)
Tidsperspektiv 27.februar 2018 – 29.oktober 2019 = 20 måneder – mangler orienteringene til politiske utvalg/organ
Forvaltningsrevisjon bestilt av Hemne kommune i møte 27. februar 2018 sak 4/18 http://www.konsek.no/kontrollutvalg/hemne/ hentet 01.03.2022.
Rapporten ferdigstilt januar 2019 http://www.konsek.no/wp-content/uploads/2018/12/0003-Vedlegg-Forvaltningsrevisjon-internkontroll-i-Hemne-kommune.pdf hentet 01.03.2022.
Kontrollutvalget 28.februar 2019 sak 10/19 – tok rapporten til orientering og bestiller en tilleggsundersøkelse hvor etterlevelse av internkontrollsystemet og oppfølging av avvik blir undersøkt. http://www.konsek.no/kontrollutvalg/hemne/ hentet 01.03.2022.
Kontrollvalget tar prosjektplanen til orientering i møte av 9.mai 2019 sak 14/19 http://www.konsek.no/kontrollutvalg/hemne/ hentet 01.03.2022.
Kontrollutvalget 27. september 2019 sak 26/19 – har mottatt tilleggsundersøkelsen og tar begge forvaltningsrevisjonene til orientering og legger disse frem til kommunestyret. http://www.konsek.no/kontrollutvalg/hemne/ hentet 01.03.2022.
Forvaltningsrevisjonsrapport Avvikshåndtering ferdigstilt september 2019. http://www.konsek.no/wp-content/uploads/2018/12/0003-Vedlegg-Forvaltningsrevisjon-Avviksh%C3%A5ndtering.pdf hentet 01.03.2022
Hemne kommunestyret i møte 29. oktober 2019 sak 65/19 – ber rådmannen å følge opp revisors anbefalinger med nødvendig tiltak i det videre arbeidet med internkontroll og avvikshåndtering og KS tar rapportene til orientering. http://www.konsek.no/wp-content/uploads/2018/12/Melding-om-politisk-vedtak.pdf hentet 01.03.2022.
Kommunesammenslåing – fra 1.januar 2020 en del av Heim kommune
Ingen spor av oppfølging i 2020 i politisk behandling – men flere saker i kontrollutvalget som viser at det jobbes med overordnede styringsdokumenter og dokumentasjon blant annet. Plan for forvaltningsrevisjon viser at det har vært utfordringer med sammenslåing og «innføre felles reglement, retningslinjer og systemer» og arbeidsoppgaver i organisasjonen er et revisjonsområde i planperioden. Plan for forvaltningsrevisjon 2020 – 2024 behandlet i Heim kommunestyre sak 23. september 2021 sak 77/21. https://opengov.360online.com/Meetings/heim/Meetings/Details/306819?agendaItemId=202349 hentet 01.03.2022.

Horten kommune saksgang og lenker til aktuelle dokumenter
Tidsperspektiv 26.mai 2020 – 22.september 2021 = 16 måneder
Forvaltningsrevisjon bestilt av Horten kommune i møte 26.mai 2020 sak 12/20. https://opengov.360online.com/Meetings/VETAKS/Meetings/Details/216721?agendaItemId=203809 hentet 01.03.2022.
Rapporten ferdigstilt 18.11.2020 VTR-rapport-Internkontroll-Horten-kommune-1.pdf (vtrevisjon.no) hentet 01.mars 2022.
Kontrollutvalget 10. desember 2020 sak 33/20 – tok rapporten til orientering og innstilte til kommunestyret at KS ber rådmannen følge opp rapportens anbefalinger. https://opengov.360online.com/Meetings/VETAKS/Meetings/Details/216724?agendaItemId=204953 hentet 01.03.2022.
Kommunestyret (KS) i Horten kommune fulgte opp innstilling fra kontrollutvalget og vedtok i tillegg at «kommunedirektøren orienterer kommunestyret om gjentakende og alvorlige feil i en årlig avviksprotokoll» - KS 18.februar 2021 sak 003/21. https://www.horten.kommune.no/innsyn7/wfdocument.ashx?journalpostid=2021008746&dokid=1140026&versjon=2&variant=A&ct=RA-PDF hentet 01.03.2022.
Denne forvaltningsrevisjonen er også omtalt i årsmelding til Horten kommune kontrollutvalget 2020 s. 23. Behandling i Horten kontrollutvalg 25.mai 2021 i sak 12/21. https://opengov.360online.com/Meetings/VETAKS/Meetings/Details/226782?agendaItemId=205786 hentet 01.03.2022.
Horten kontrollutvalg 22.september 2021 sak 18/21 Oppfølging – tilbakemelding fra kom- munedirektøren på foreslåtte anbefalinger i forvaltningsrevisjonsrapporten – tas til orientering https://opengov.360online.com/Meetings/VETAKS/Meetings/Details/226783?agendaItemId=206272 hentet 01.03.2022.

Marker kommune saksgang og lenker til aktuelle dokumenter
Tidsperspektiv 9.mai 2017 – 14.desember 2021 = 54 måneder/4.5 år
Forvaltningsrevisjon bestilt og gjennomført etter plan for forvaltningsrevisjon vedtatt Marker kontrollutvalget (KU) og kommunestyret (KS) i Marker kommune jf. sakene KU 17.november 2016 sak 16/22 og KS 9.mai 2017 sak 17/030. https://innsyn.acosky.no/marker/wfinnsyn.ashx?response=mote&moteid=24& hentet 01.03.2022.
Prosjektbeskrivelse vedtatt i Kontrollutvalget 28.september 2017 sak 17/23 – med oppstart høsten 2017 https://innsyn.acosky.no/marker/wfinnsyn.ashx?response=mote&moteid=59& hentet 01.03.2022.

Forvaltningsrapport ferdigstilt 31. januar 2019
Rapporten behandlet i kontrollutvalget 14. februar 2019 sak 19/6 – med innstilling til kommunestyret om å ta rapporten til orientering og vedta at arbeidet med å implementere et overordnet system for internkontroll bør følges nøye opp for innen rimelig tid jf. anbefalingene i rapporten. https://innsyn.acosky.no/marker/wfinnsyn.ashx?response=mote&motetid=175& hentet 01.03.2022.
Behandling i kommunestyret 26.mars 2019 sak 19/015 – kommunestyret vedtok i saken at vedtaket skulle følges opp med en oppfølgingsrapport. https://innsyn.acosky.no/marker/wfinnsyn.ashx?response=journalpost_detaljer&journalpostid=2019001551& hentet 01.03.2022.
Oppfølgingsrapport ferdigstilt 03.september 2020 https://www.ovkr.no/wp-content/uploads/2021/02/Overordnet-internkontroll-Marker-kommune-2020.pdf hentet 01.03.2022.
Kontrollutvalget behandlet oppfølgingsrapporten 17.september 2020 i sak 20/17 med innstilling til kommunestyret om å ta rapporten til etterretning og om å påse at kommunestyrets vedtak i sak 19/015 blir iverksatt fullt ut og at administrasjon gir kommunestyret en redegjørelse i saken i løpet av første kvartal 2021. https://innsyn.acosky.no/marker/wfinnsyn.ashx?response=journalpost_detaljer&journalpostid=2020004263& hentet 01.03.2022.
Behandling i kommunestyret 8. desember 2020 sak 20/097 – rapporten tas til etterretning og en arbeidsordre til administrasjon jf. innstilling fra kontrollutvalget i september. https://innsyn.acosky.no/marker/wfinnsyn.ashx?response=journalpost_detaljer&journalpostid=2020005632& hentet 01.03.2022 og https://innsyn.acosky.no/marker/wfinnsyn.ashx?response=moteplan_utvalg&fradato=2020-01-01T00:00:00&utvalg=1& hentet 04.04.2022.
Redegjørelse fra rådmann kommunestyret 7. september 2021 sak 21/057 – Kommunestyret ber administrasjonen fremlegge en tidsplan med frister for når alle virksomheter skal ha tatt internkontrollprogrammet TQM i bruk – fremlegges i løpet av høsten 2021 https://innsyn.acosky.no/marker/wfinnsyn.ashx?response=journalpost_detaljer&journalpostid=2021004642& hentet 01.03.2022 og https://innsyn.acosky.no/marker/wfinnsyn.ashx?response=moteplan_utvalg&utvalg=1&fradato=2021-01-27T00:00:00 hentet 04.04.2022.
Rådmannen fremlegger tidsplanen frem til kommunestyret i møtet 14.desember 2021 sak 21/088, kommunestyret tar dette til orientering. https://innsyn.acosky.no/marker/wfinnsyn.ashx?response=journalpost_detaljer&journalpostid=2021006786& hentet 01.03.2022 og https://innsyn.acosky.no/marker/wfinnsyn.ashx?response=moteplan_utvalg&utvalg=1&fradato=2021-12-02T00:00:00 hentet 04.04.2022.

Skedsmo kommune og det nye Lillestrøm kommune saksgang og lenker til aktuelle dokumenter
Tidsperspektiv 13.desember 2016 – 24.juni 2019 = 30 mnd/2.5år + 9.juni 2020 – 14.april 2021 = 10 mnd (kontrolleres i 2022?)
Kontrollutvalget i Skedsmo kommune bestilte i møte 13. desember 2016 sak 71/16 et forvaltningsrevisjonsprosjekt om den overordnede internkontrollen i kommunen. http://opengov.cloudapp.net/Meetings/VIKUS/Meetings/Details/204968?agendaItemId=201355 hentet 01.03.2022.
Prosjektplan ble vedtatt i kontrollutvalget møte 13. mars 2017 sak 16/17. http://opengov.cloudapp.net/Meetings/VIKUS/Meetings/Details/206303?agendaItemId=201829 hentet 01.03.2022.
Rapporten ble ferdigstilt 14. desember 2017 https://www.romerikerevisjon.no/hjem/rapporter/skedsmo-overordnet-internkontroll hentet 01.03.2022.
Skedsmo kontrollutvalg behandlet rapporten i møte 22. januar 2018 sak 5/18 – saken ble oversendt til kommunestyre til orientering og innstilling om å be kommunestyret administrasjonen å følge opp revisjonens funn og anbefalinger. http://opengov.cloudapp.net/Meetings/VIKUS/Meetings/Details/210243?agendaItemId=202944 hentet 01.03.2022.
Skedsmo kommunestyret behandlet saken 28.februar 2018 sak 18/31 – tar rapporten til orientering og ber administrasjonen følge opp revisjonens funn og anbefalinger. Kontrollutvalget innhenter tilbakemelding fra administrasjon høsten 2018. https://moter-skedsmo.lillestrom.kommune.no/Lokaldemokrati/Styret-rad-og-utvalg/Kommunestyret/#moter/2018/1920/133408 hentet 01.03.2022.
Skedsmo kontrollutvalget mottar orientering fra administrasjonen i møtet 18. juni 2018 sak 58/18 – tar saken til foreløpig orientering, og ber om ny rapport per 31.mai 2019. http://opengov.cloudapp.net/Meetings/VIKUS/Meetings/Details/210750?agendaItemId=203497 hentet 01.03.2022.
Skedsmo kontrollutvalget mottar en ny orientering fra administrasjonen i møtet 24.juni 2019 sak 57/19 – kontrollutvalget tar saken til orientering, og avslutter oppfølgingen av revisjonsrapporten. Rådmann orienterer om at kommunen jobber godt med avvikshåndtering. Kontrollutvalget ønsker at det nye kontrollutvalget ser på internkontrollen i Lillestrøm kommune. http://opengov.cloudapp.net/Meetings/VIKUS/Meetings/Details/215176?agendaItemId=204780 hentet 01.03.2022.
Kommunesammenslåing 1.januar 2020 – Skedsmo kommune ble del av det nye Lillestrøm kommune
Kontrollutvalget i Lillestrøm kommune vedtok i møte 9.juni 2020 sak 37/20 at det skal gjennomføres en forvaltningsrevisjon av den overordnede internkontrollen i kommunen – det ble

bestemt at nye Lillestrøm kommune skal bygge videre på Skedsmo kommunes internkontrollsystem. <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/Vikus/Meetings/Details/220396?agendaItemId=205927> hentet 01.03.2022.

Rapporten ble ferdigstilt 15. desember 2020. <https://www.romerikerevisjon.no/hjem/rapporter/lillestr%c3%b8m-overordnet-internkontroll> hentet 01.03.2022.

Kontrollutvalget i Lillestrøm kommune behandlet rapporten i møte 9. februar 2021 sak 2/21 og oversendte saken til kommunestyret med forslag til vedtak om at KS ber kommunedirektøren sørge for at alle tjenesteområder gjennomfører risikovurderinger i RiskManager internkontrollsystemet. <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/Vikus/Meetings/Details/227738?agendaItemId=207643> hentet 01.03.2022.

Kommunestyret behandlet saken i møtet 14. april 2021 sak 69/21 og ba kommunedirektøren sørge for at alle tjenesteområder gjennomfører risikovurderinger i RiskManager. <https://opengov.360online.com/Meetings/LILLESTROMKOM/Meetings/Details/470823?agendaItemId=204033> hentet 01.03.2022.

Kontrollutvalget vurderer å be en orientering fra administrasjonen om risikovurderinger i RiskManager – dette er ikke fastsatt på møtekalender foreløpig og per 1. mars 2022. Dette jf. utvalgets møte 8. februar 2022 sak 6/22 – Referater – saker til behandling i Lillestrøm 2022. <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/Vikus/Meetings/Details/239214?agendaItemId=210681> hentet 01.03.2022.

Nes kommune saksgang og lenker til aktuelle dokumenter

Tidsperspektiv 18. mai 2020 – 24. august 2021 = 15 mnd – saken kontrolleres vår 2022?

Forvaltningsrevisjon bestilt av kontrollutvalget 18. mai 2020 sak 24/20.

<http://opengov.cloudapp.net/Meetings/Vikus/Meetings/Details/220454?agendaItemId=205839> hentet 01.03.2022.

Prosjektplan vedtatt av kontrollutvalget i møte 17. juni 2020 sak 32/20.

<http://opengov.cloudapp.net/Meetings/Vikus/Meetings/Details/220455?agendaItemId=205978> hentet 01.03.2022.

Rapporten ferdigstilt 20. april 2021. <https://www.romerikerevisjon.no/hjem/rapporter/nes-overordnet-internkontroll> hentet 01.03.2022.

Kontrollutvalget behandlet rapporten i møte 18. mai 2021 i sak 24/21 med innstilling til kommunestyret om å be kommunedirektøren følge opp revisjonens hovedfunn i rapporten, om å få plass en forpliktende fremtidsplan for å slutføre arbeidet med å implementere TQM i kommunens organisasjon. På samme møte i sak 21/21 ga kommunedirektøren orientering og fremvisning av TQM-systemet. <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/Vikus/Meetings/Details/227138?agendaItemId=208273> hentet 01.03.2022.

Behandling i kommunestyret 24.august 2021 sak 21/96 – KS ber kommunedirektøren å følge opp saken, også kontrollutvalget og administrasjonsutvalget involveres. https://innsyn.nes.kommune.no/prod/mote/wfinnsyn.ashx?response=journalpost_detaljer&journalpostid=1000049152& hentet 01.03.2022 og https://innsyn.nes.kommune.no/prod/mote/wfinnsyn.ashx?response=mote&moteid=56& hentet 04.04.2022.
Kontrollutvalget vil vurdere å bestille en etterkontroll fra revisjonen våren 2022 for å undersøke om revisjonens funn, vurderinger og anbefalinger er fulgt opp – dette fremgår fra kontrollutvalgets årsrapport 2021 behandlet i kontrollutvalget 2. februar 2022 sak 3/22. http://opengov.cloudapp.net/Meetings/Vikus/Meetings/Details/239178?agendaItemId=210646 hentet 01.03.2022.
Arbeidet pågår

Nittedal kommune saksgang og lenker til aktuelle dokumenter
Tidsperspektiv 3.desember 2020 – d.d – hittil 15 mnd
Forvaltningsrevisjon bestilt av kontrollutvalget 3.desember 2020 sak 44/20 http://opengov.cloudapp.net/Meetings/Vikus/Meetings/Details/220327?agendaItemId=207076 hentet 01.03.2022.
Prosjektplan vedtatt av kontrollutvalget i møte 11.februar 2021 sak 6/21 http://opengov.cloudapp.net/Meetings/Vikus/Meetings/Details/228171?agendaItemId=207684 hentet 01.03.2022.
Rapporten ferdigstilt august 2021 https://www.romerikerevisjon.no/hjem/rapporter/nittedal-overordnet-internkontroll hentet 01.03.2022.
Rapporten behandlet i kontrollutvalget 28.oktober 2021 sak 39/21 – rapporten tatt til etterretning, utvalget vil følge opp rapporten høsten 2022. Saken sendes til kommunestyret med innstilling om å be rådmannen følge opp rapportens funn. http://opengov.cloudapp.net/Meetings/Vikus/Meetings/Details/228176?agendaItemId=209244 hentet 01.03.2022.
Saken behandlet i kommunestyret 24. januar 2022 sak 2/22 med vedtak hvor KS ber rådmannen har høy prioritert på prosjektet som skal oppdatere og sammenstille internkontrollen i kommunen gjennom innføring av Compilo mv. Forsinkelse grunnet pandemien nevnes. https://opengov.360online.com/Meetings/nittedal/Meetings/Details/1170876?agendaItemId=219300 hentet 01.03.2022
Arbeidet pågår

Vedlegg 3: Oppsummerende anbefalinger om internkontroll og anbefalinger om å styrke internkontroll

PwC (2009) s. 28:

«7.2.1 Oppsummerende tilrådinger om internkontroll

1. Internkontroll er et ledelsesansvar. Rådmannen må gjennom holdninger og handlinger vise at internkontrollen er et viktigelement i kommunens virksomhetsstyring, og tydelig kommunisere at internkontrollen er en integrert del av både lederansvar og medarbeideransvar i kommunen.
2. Internkontroll er basert på systematiske risikovurderinger. Vår vurdering er at risikovurdering er lite brukt i kommunenes virksomhetsstyring. Vår tilråding er at kommunene med fordel i større grad kan benytte seg av risikovurderinger i virksomhetsstyringen og særlig i defineringen av innretning på og omfang av kontrollaktiviteter.
3. Internkontroll handler om formalisering av kontroll. Vår tilråding er at alle kommuner bør redusere sin avhengighet av uformell kontroll. Formalisering vil redusere kommunens sårbarhet for personellskifter, endringer i rammebetingelser og habilitetskritikk og vil øke organisatorisk hukommelse og læring.
4. Beskrivelser av oppgaver, ansvar og myndighet er et viktig prinsipp for god internkontroll. Vår tilråding er at kommunene bruker og vedlikeholder dokumenter som beskriver roller og ansvar. I tillegg tilråder vi at kommunene i større grad inkluderer kontrollansvar i disse dokumentene.
5. Arbeidsdeling er også et viktig prinsipp for god internkontroll. Med dette menes at en og samme person ikke skal være ansvarlig for både aktivitet og kontroll. Vår tilråding er at kommunene ivaretar arbeidsdelingen ved design og utføring av kontrollaktiviteter.
6. Internkontroll må inkludere tiltak som bidrar til å sikre at kontrollkravene er kommunisert og forstått. Vår tilråding er at kommunene etablerer tiltak som sikrer god løpende informasjon og kommunikasjon til ledere og medarbeidere, og som sikrer målgruppen nødvendig opplæring og kompetanse. Kommunikasjon og forståelse er viktig for å sikre etterlevelse av internkontrollen.
7. Internkontroll krever at ledere og medarbeidere har nødvendig kompetanse. Vår tilråding er at kommunene har en systematisk tilnærming til kompetanseutvikling og -sikring, gjennom

opplæringstiltak, informasjon mv. og ved rekruttering. Kompetanse er viktig for å sikre etterlevelse av internkontrollen.

8. Internkontrollsystem må følges opp og vedlikeholdes. Kommunene må i den løpende drift av internkontrollen avsette nok ressurser og i høyere grad prioriterer nødvendig oppfølging og vedlikehold. Sentralt i et velfungerende internkontrollsystem er at ansvaret for oppdatering/revidering av dokumentasjon er tydelig plassert. Det er videre sentralt at oppdatering av f.eks. risikovurderinger, design av kontrollaktiviteter og evaluering og rapportering av internkontrollen, skjer regelmessig i henhold til faste intervaller, eksempelvis et internkontrollårshjul. Oppfølging og vedlikehold er viktig for å sikre etterlevelse av internkontrollen.»

KRD (2009b) - Jeg har tatt ut sentrale anbefalinger som gjelder styrking av internkontroll

KRD (2009b) s. 47-59

Tilrådingar om internkontrollen

- Tilråding 12: Kommunane må arbeide for å styrkje internkontrollen. Dette arbeidet må sjåast i samanheng med arbeidet med å sikre kvalitet i tenestene, effektiv ressursbruk og god folkevald styring.
- Tilråding 13: Administrasjonssjefane må gjere seg opp ei meining om kva for tenking som har prega arbeidet med internkontroll i kommunen til no, og vurdere om andre modellar eller retningar vil høve betre for utviklinga framover.
- Tilråding 14: Administrasjonssjefane bør basere den vidare utviklinga av internkontrollen på ein risikoanalyse.
- Tilråding 15: Det er behov for rettleiing om gjennomføring av heilskaplege risikoanalysar i kommunane.
- Tilråding 16: Kommunane bør basere seg mindre på uformell kontroll. Ei formalisering vil gjere kommunen mindre sårbar for skifte av personell, endringar i omgivingane og habilitetskritikk og vil auke det organisatoriske minnet.
- Tilråding 17: Kommunane bør i større grad nytte risikovurderingar i styringa av verksemda og særleg når ein skal definere innretninga på og omfanget av kontrollaktivitetar.
- Tilråding 18: Kommunane bør i samanheng med behovet for auka formalisering
- av internkontrollen dokumentere internkontrollen i større grad.
- Tilråding 19: Kommunane bør ha, bruke og halde ved like dokument som gjer greie for roller og ansvar. I tillegg bør kommunane i større grad inkludere kontrollansvaret i desse dokumenta.

- Tiltråding 20: Kommunane bør sikre arbeidsdelinga ved utforming og utføring av kontrollar. Prinsippet om arbeidsdeling vil seie at ein og same person ikkje skal vere ansvarleg for både aktiviteten og kontrollen.
- Tiltråding 21: Kommunane bør ha ei systematisk tilnærming til kompetanseutvikling og -sikring, gjennom opplæringstiltak og informasjon og ved rekruttering.
- Tiltråding 22: Kommunane bør i den løpande drifta av internkontrollen prioritere nok ressursar og prioritere naudsynt vedlikehald høgare. Sentralt i eit velfungerande vedlikehaldsregime er det at ansvaret for oppdatering/revidering av dokumentasjonen er tydeleg plassert. Det er vidare sentralt at oppdateringar/revideringar av til dømes risikovurderingar og dokumentasjon skjer regelmessig og i faste intervall, til dømes i eit internkontrollårshjul.
- Tiltråding 23: Kommunane bør etablere tiltak som sikrar god løpande informasjon og kommunikasjon til leiarar og medarbeidarar, og som sørgjer for at dei får naudsynt opplæring og kompetanse. Vidare må administrasjonssjefen ta afor å følgje opp internkontrollen systematisk og reagere ved avvik og brot.
- Tiltråding 24: Internkontrollarbeidet må henge saman med og vere del av organisasjonsutviklinga i kommunen.
- Tiltråding 25: Administrasjonssjefen bør årleg rapportere om arbeidet med internkontrollen til kommunestyret.
- Tiltråding 26: Departementet bør vurdere korleis eit krav om at administrasjonssjefen skal rapportere til kommunestyret om arbeidet med internkontrollen, kan utformast og takast inn i kommunelova.

I tillegg er det andre anbefalinger i rapporten som angår direkte internkontroll, for eksempel anbefalinger om internkontrollen med anskaffelser, anbefalingene nr. 27-32. KRD (2009b) s. 59-62.

Og anbefalinger i KRD (2009) s. 62-65

Fleire tilrådingar om internkontrollen

- Tiltråding 33: Internkontrollen til administrasjonssjefen må omfatte finansforvaltninga og vere tilpassa den risikoen som finansreglementet opnar for å ta.
- Tiltråding 34: Det er behov for rettleiing til folkevalde i kommunestyra og i kontrollutvala om finansforvaltning og kontrollen med finansforvaltninga.
- Tiltråding 35: Departementet bør vurdere revisor sine oppgåver i samband med rekneskapsrevisjonen med sikte på å klargjere om revisor skal vurdere om finansforvaltninga er i tråd med finansreglementet.

- Tiltråding 36: Departementet bør vurdere omtalen i kommunelova av internkontrollansvaret til dagleg leiar i kommunale føretak. Ein aktuell presisering i § 71 nr. 2 kan vere: ”Daglig leder skal sørge for at foretaket drives isamsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at det er gjenstand for betryggende kontroll.”
- Tiltråding 37: Staten bør sørge for at kommunane får ei oppdatert oversikt over føreseger i lover og forskrifter som det er eit krav at dei følgjer opp internkontroll.
- Tiltråding 38: Det er behov for ein rettleiar som gir konkrete råd til administrasjonssjefar og andre om arbeidet og utfordringane med internkontroll i kommunane. Rettleiaren bør mellom anna omtale gjennomføring av risikovurderingar, utforming av kontrollaktivitetar, oppfølging og vedlikehald av kontrollregimet og samspelet mellom internkontrollen og andre delar av eigenkontrollen og styringssystemet.