

# Internkontroll i kommunesektoren

## **Kravene i kommuneloven**

## Innhold

Forord .....	4
1 Innledning .....	5
1.1 Ny internkontrollbestemmelse – ny veileder .....	5
1.2 Forholdet til internkontrollregler i andre lover .....	6
1.3 Hva er internkontroll etter kommuneloven?.....	6
2 Krav til internkontroll etter kommuneloven § 25-1 .....	8
2.1 Internkontrollbestemmelsens oppbygging og sammenheng .....	8
2.2 Krav om internkontroll for å sikre etterlevelse av lover og forskrifter.....	9
2.2.1 Kommunene har plikt til å ha internkontroll.....	9
2.2.2 Kommunedirektøren har et lederansvar for internkontroll.....	9
2.2.3 Internkontroll med administrasjonens virksomhet .....	10
2.2.4 Delegering av internkontrollansvar .....	10
2.2.5 Internkontroll for å sikre at lover og forskrifter følges .....	11
2.3 Krav om internkontroll som er systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold .....	11
2.3.1 Internkontrollens innretning og omfang .....	12
2.3.2 Systematisk internkontroll .....	12
2.3.3 Internkontrollen skal tilpasses virksomheten - risikovurderinger.....	13
2.4 Nærmere krav til innholdet i internkontrollen.....	14
2.4.1 Bestemmelsen skal leses i sammenheng .....	14
2.4.2 Beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering.....	14
2.4.3 Nødvendige rutiner og prosedyrer .....	15
2.4.4 Avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik.....	16
2.4.5 Dokumentere internkontrollen .....	17
2.4.6 Evaluere og forbedre prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.....	17
2.5 Elementer som ikke er lovfestet i kommunelovens internkontrollbestemmelse	18
3 Internkontroll ved interkommunale samarbeid og for kommunale foretak.....	19
3.1 Interkommunalt samarbeid.....	20
3.1.1 Generelt om lovregulering av interkontroll for interkommunalt samarbeid .....	20
3.1.2 Internkontrollansvaret for de enkelte interkommunale samarbeid.....	20
3.1.3 Kommunedirektørens internkontrollansvar ved bruk av interkommunale samarbeid.....	21
3.2 Kommunale foretak.....	21

4	Internkontroll ved bruk av private aktører .....	22
5	Statlig tilsyn med internkontroll .....	23
6	Rapportering om internkontroll etter kommuneloven § 25-2.....	26

## Forord

Denne veilederen handler om internkontrollreglene i kommuneloven kapittel 25. Disse reglene er nye med kommuneloven av 2018, og trådte i kraft 1. januar 2021.

Reglene har erstattet både den gamle kommunelovens korte krav om "betryggende kontroll" og ulike regler om internkontroll med kommuneplikter for en rekke sektorer.

Internkontrollbestemmelsen i kommuneloven skal dermed gjelde i forskjellige sektorer i kommunen. Det betyr at bestemmelsen vil bli tolket av kommunene i deres daglige arbeid med internkontroll, av statsforvalterne når de gir veiledning til kommunene og av statsforvalterne og andre statlige tilsynsmyndigheter i forbindelse med tilsyn. Når det er mange aktører som skal tolke bestemmelsen, er det viktig å sikre at lovkravene i bestemmelsen forstås på samme måte i ulike sektorer innad i kommunene og hos tilsynsmyndighetene.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har derfor laget denne veilederen om de rettslige rammene for internkontroll med kommuneplikter. Målgruppen er kommuner og fylkeskommuner, statsforvaltere og andre tilsynsorganer, og andre aktører som er opptatt av internkontroll i kommunesektoren.

Andre aspekter ved internkontroll enn de rettslige rammene, som den praktiske gjennomføringen av internkontroll, er ikke tema for denne veilederen.

Veilederen er tilgjengelig digitalt på Kommunal- og moderniseringsdepartementets hjemmesider på [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no). Der ligger også en pdf-fil slik at den kan skrives ut om ønskelig.

Cathrin Sætre  
ekspedisjonssjef

Siri Halvorsen  
avdelingsdirektør

# 1 Innledning

## 1.1 Ny internkontrollbestemmelse - ny veileder

Den nye internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1 trådte i kraft 1. januar 2021. Bestemmelsen oppstiller en plikt for kommuner og fylkeskommuner til å ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Denne nye internkontrollbestemmelsen er bygget ut sammenliknet med internkontrollbestemmelsen i kommuneloven av 1992, som påla kommunene å ha en "betryggende kontroll". Internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1 lovfester de mest sentrale kravene for internkontroll, som tidligere sto i flere sektorlover, og utgjør minstekrav til kommunenes internkontroll.

Hensikten med et nytt og samlet internkontrollregelverk i kommuneloven for kommuneplikter er å gi en bedre, mer helhetlig og samlet regulering av internkontroll med kommuneplikter for kommunene. Med lik regulering for ulike sektorer er målet at det skal bli lettere for kommunedirektøren å ta et mer helhetlig grep om internkontrollen i kommunen. Internkontrollen kan styrkes gjennom et mer målrettet internkontrollarbeid. Internkontrollarbeidet er en del av kommunens samlede styring og ledelse, og målet med interkontrollen er å bidra til å levere gode tjenester som er innenfor krav fastsatt i lover og forskrifter.

Departementet redegjør i denne veilederen for lovkravene i ny internkontrollbestemmelse i kommuneloven § 25-1. I tillegg til lovteksten bygger veilederen på kommunelovens forarbeider, jf. Prop. 46 L (2017–2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)* og NOU 2016: 4 *Ny kommunelov*, og lovproposisjonen om særlovgjennomgang for å følge opp ny internkontrollbestemmelse i kommuneloven, jf. Prop. 81 L (2019–2020) *Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov)*.

Denne veilederen sier altså ikke noe om den praktiske håndteringen av internkontroll og hva som er god internkontrollpraksis, utover lovens minstekrav til internkontroll. Denne veilederen sier heller ikke noe om eventuelle internkontrollkrav i andre regelverk, se nedenfor i punkt 1.2 om avgrensningen til slikt regelverk.

Andre veiledere om internkontroll vil supplere denne veilederen. Flere departementer har, eller planlegger, veiledere om internkontrollen på konkrete sektorer. KS har utarbeidet en nettside om internkontroll og en veileder som retter seg mer mot de praktiske sidene av kommunenes internkontroll, og hva som skal til for å ha en god internkontroll, se [Internkontroll i kommunene - KS og Kommunedirektorens-](#)

[internkontroll-veileder-08092020.pdf \(ks.no\)](#). Kommunal og moderniseringsdepartementet understreker at kommunelovens regler om internkontroll skal tolkes likt uavhengig av hvilken sektor de anvendes på.

For å forenkle framstillingen vil begrepet kommuner brukes som en fellesbetegnelse på kommuner og fylkeskommuner i denne veilederen.

## **1.2 Forholdet til internkontrollregler i andre lover**

Den nye internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1 har erstattet en rekke bestemmelser i sektorlovgivningen om internkontroll med *kommuneplikter* (plikter som påhviler kommunene i egenskap av at de er kommuner). Tidligere bestemmelser om internkontroll i sosialtjenesteloven, barnevernloven, krisesenterloven, folkehelseloven, introduksjonsloven og opplæringsloven er opphevet, jf. Prop. 81 L (2019–2020) *Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov)*. Dette innebærer at krav om internkontroll med kommuneplikter nå er regulert helhetlig og samlet i ny kommunelov, i stedet for i de ulike sektorlovene. Det følger av forarbeidene at kommunelovens internkontrollbestemmelse også for framtiden skal være den sentrale internkontrollbestemmelsen for kommunepliktene.

Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten og tilhørende lov hjemler er ikke opphevet og erstattet av kommunelovens internkontrollbestemmelser, jf. Innst. 369 L (2017–2018) punkt 2.21 og Prop. 46 L (2017–2018) kapittel 23.4.3. I Prop. 81 L (2019–2020) er det imidlertid gjort en gjennomgang av en del regelverk innenfor helse- og omsorgssektoren med sikte på å klargjøre om de aktuelle bestemmelsene faller inn under virkeområdet for forskriften om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten eller ikke. Internkontrollkrav som ikke er omfattet av forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten, er erstattet av kommunelovens internkontrollkrav. Det er også en omtale av justeringer som skal gjøres i noen forskrifter for å gjøre det tydelig og klart hvilke internkontrollregler som gjelder. Dette vil gjøre det enklere for kommunene og andre å finne fram til riktig regelverk.

Kommuneloven § 25-1 erstatter ikke sektorbestemmelser om internkontroll med aktørplikter (plikter som påhviler enhver som tilbyr en tjeneste eller utfører en aktivitet). Internkontrollbestemmelser med slike aktørplikter, som ofte er mer detaljerte enn internkontrollbestemmelser med kommuneplikter, kommer i tillegg.

## **1.3 Hva er internkontroll etter kommuneloven?**

Kommuneloven § 25-1 gir kommunene en plikt til å ha internkontroll, og oppstiller nærmere krav til internkontrollen. Internkontrollbestemmelsen angir det som kreves som

et *minimum* av internkontroll etter loven, og oppstiller dermed *minstekrav* til kommunens internkontroll. Internkontrollbestemmelsen gir ikke en uttømmende regulering av all internkontroll som faktisk gjøres i kommunen. Internkontrollarbeid i praksis vil ofte inneholde flere elementer enn de minstekravene som følger av loven. Det er beskrivelsen i lovteksten og i lovens forarbeider av hvilke aktiviteter som skal gjøres som del av kommunedirektørens interkontrollansvar, som danner rammen for internkontrollbestemmelsen. Kommunen kan gjøre mer internkontroll på bakgrunn av andre lovkrav i særlovgivningen eller etter eget initiativ.

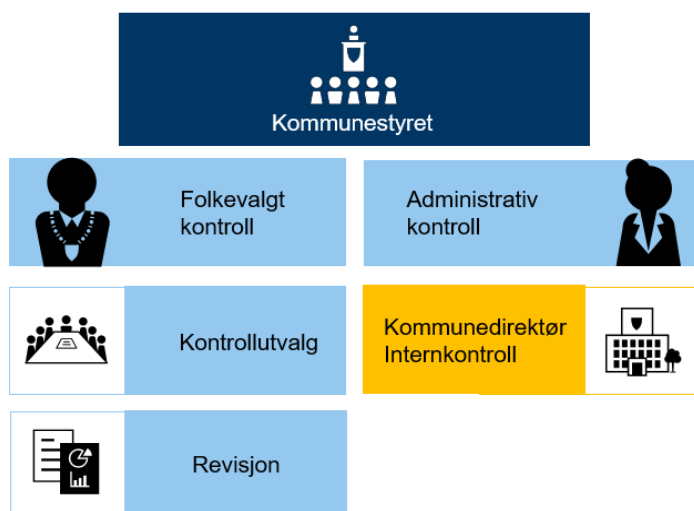


Figur 1.1 Forholdet internkontroll og ledelse.

Figuren illustrer at internkontrollen er en del av kommunens styring/ledelse, men at styring/ledelse også er mye mer. Videre illustrerer figuren at internkontroll kan være noe mer enn internkontrollen etter kommuneloven. Det kan også være internkontroll etter andre lover, og det kan være internkontroll som kommunene velger å gjøre uten at det inngår i noen lovkrav.

Internkontroll er en del av kommunens samlede egenkontroll, det vil si den kontrollen kommunen fører med egen virksomhet. Internkontrollen utgjør den *administrative* delen av egenkontrollen, og styres av kommunedirektøren. Dette i motsetning til den folkevalgte delen av egenkontrollen, som er lagt til kontrollutvalget.

## Kommunens egenkontroll



Figur 1.2 Internkontrollens plass i kommunens egenkontroll

Figuren viser de ulike aktørene som utfører egenkontrollen og internkontrollens plass i den kommunale egenkontrollen.

## 2 Krav til internkontroll etter kommuneloven § 25-1

### 2.1 Internkontrollbestemmelsens oppbygging og sammenheng

Kommuneloven § 25-1 består av tre ledd, som må leses i sammenheng.

*Første ledd* slår fast at det er *kommunedirektøren* som har ansvaret for kommunens internkontroll, at virkeområde for internkontrollplikten er *administrasjonens virksomhet*, og at formålet med internkontrollen etter kommuneloven er å sikre *etterlevelse* av lover og forskrifter. *Andre ledd* sier at internkontrollen skal være *systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold*. Bestemmelsens andre ledd stiller altså krav til hvilket *omfang* internkontrollen skal ha og *hvordan* internkontrollen i kommunen skal innrettes. Bestemmelsens tredje ledd inneholder også en oppstilling med mer konkrete krav til internkontrollen. Disse kravene handler om konkrete internkontrolloppgaver som utarbeidelse av beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering, nødvendige rutiner og prosedyrer, avvikshåndtering osv.

Tredje ledd må leses i sammenheng med de mer generelle bestemmelsene i § 25-1 første og andre ledd. Det innebærer blant annet at kravene om systematikk og tilpasning etter andre ledd må inngå som en del av forståelsen av hvordan de mer konkrete kravene til



internkontroll i tredje ledd skal forstås. Kravet i første ledd om at internkontrollen skal sikre regeletterlevelse, er overordnet kravene som framgår av tredje ledd. Dette kravet betyr blant annet at internkontrollens innretning og omfang samt alle tiltak som er iverksatt etter bestemmelsens tredje ledd, må være egnet til å sikre etterlevelse av lover og forskrifter. En slik sammenheng mellom de ulike leddene følger av en tolkning av ordlyden i lovbestemmelsen, og er omtalt i forarbeidene.

## **2.2 Krav om internkontroll for å sikre etterlevelse av lover og forskrifter**

Kommuneloven § 25-1 første ledd:

"Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen."

Sentrale forarbeider:

Prop. 46 L (2017–2018) s. 269 punkt 23.4.1.3 og merknader til bestemmelsen side 411

NOU 2016:4 side 305 punkt. 24.5.2.2 og merknader til bestemmelsen side 437

### **2.2.1 Kommunene har plikt til å ha internkontroll**

Dette er hovedbestemmelsen om internkontroll som gir kommunene en plikt til ha internkontroll. Alle kommuner skal ha internkontroll, og den skal som et minimum oppfylle kravene i kommunelovens internkontrollbestemmelse § 25-1.

### **2.2.2 Kommunedirektøren har et lederansvar for internkontroll**

Bestemmelsen konstaterer at det er kommunedirektøren som har ansvaret for internkontrollen i kommunen, som øverste leder av administrasjonen, jf. kommuneloven § 13-1 der kommunedirektørens rolle som øverste leder av administrasjonen er lovfestet. Bestemmelsen tydeliggjør at internkontroll er et ledelsesansvar. En forankring av internkontrollansvaret i toppledelsen legger til rette for at kommunen kan ta et mer

helhetlig grep om internkontrollen, for å få en målrettet og effektiv internkontroll. At ordlyden i bestemmelsen sier at kommunedirektøren er "ansvarlig for internkontrollen", viser også at kommunedirektøren har ansvaret for en *helhetlig* internkontroll som både skal forebygge at avvik oppstår og som skal sikre at eventuelle avvik blir oppdaget og korrigert.

### **2.2.3 Internkontroll med administrasjonens virksomhet**

Det framkommer videre av § 25-1 første ledd at internkontrollen skal være med *administrasjonens virksomhet*. Bestemmelsen slår her fast at internkontrollen kun gjelder den *administrative* delen av kommunen, og at den folkevalgte delen av kommunen ikke er omfattet av internkontrollen. Internkontroll er altså en administrativ kontroll, i motsetning til den folkevalgte delen av kontrollen, som er lagt til kontrollutvalget. Selv om internkontroll er en administrativ kontroll med administrasjonens virksomhet, vil kommunestyret som kommunens øverste organ likevel alltid ha et overordnet ansvar for å kontrollere kommunens virksomhet og sørge for at kommunen er organisert og drives på en slik måte at lover og forskrifter blir overholdt, jf. kommuneloven §§ 5-3 og 22-1.

At internkontrollen skal være med administrasjonens virksomhet, innebærer videre at internkontrollen omfatter all virksomhet som er innenfor ansvarsområdet til kommunedirektøren. Både den sentrale administrasjonen og ulike sektorer i kommunen som opplæring, barnevern og så videre, er omfattet. Hvilken *innretning og omfang* internkontrollen skal ha for de ulike sektorene må imidlertid avgjøres ut fra en vurdering av virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold i tråd med kommuneloven § 25-1 andre ledd, se punkt 2.3.

### **2.2.4 Delegering av internkontrollansvar**

Selv om kommuneloven § 25-1 første ledd legger ansvaret for internkontrollen til kommunedirektøren, er det ikke meningen at kommunedirektøren skal utføre det konkrete internkontrollarbeidet helt selv. De ulike tjenesteområdene i kommunen må involveres i internkontrollarbeidet som skal gjøres etter § 25-1 andre og tredje ledd, som for eksempel ved utarbeidelse av risikovurderinger, tilpasninger og innretning på internkontrollen innenfor ulike tjenesteområder og formalisering av rutiner. Kommunedirektøren både kan og vil normalt delegeres ansvaret for *utførelsen* av det konkrete internkontrollarbeidet nedover i administrasjonen. Ledere av ulike tjenesteområder vil kunne få dette ansvaret på sine områder og delegeres videre på en hensiktsmessig måte. Samsillet mellom kommunedirektøren, den sentrale administrasjonen og de ulike tjenesteområdene er dermed viktig for en helhetlig, risikobasert, konkret tilpasset og systematisk internkontroll i samsvar med kravene i § 25-

1 andre og tredje ledd, se punkt 2.2 og punkt 2.3. Kommunedirektøren har fortsatt det overordnede ansvaret for at kommunen har en internkontroll som er i tråd med kommuneloven § 25-1, selv om oppgavene delegeres. Ansvaret kan ikke delegeres bort. Internkontroll ved interkommunalt samarbeid eller der kommunen bruker private aktører er nærmere omtalt i kapittel 3 og 4.

### **2.2.5 Internkontroll for å sikre at lover og forskrifter følges**

Kommuneloven § 25-1 første ledd sier videre at kommunen skal ha internkontroll *for å sikre at lover og forskrifter følges*. Bestemmelsen slår fast hva som er målet med internkontrollen etter kommuneloven, som er å sikre regeletterlevelse.

Kommunen kan også selv fastsette andre mål med internkontrollen, for eksempel at internkontrollen også skal sikre etterlevelse av andre vedtak som ikke kun gjelder oppfølging av krav i lover og forskrifter, en effektiv og målrettet drift, læring i organisasjonen m.m. Slike andre mål som kommunen fastsetter for internkontrollen, vil imidlertid ikke påvirke tolkningen av det lovbestemte internkontrollkravet i § 25-1.

Kravet om internkontroll gjelder for alle lovpålagte plikter kommunen har. Den gjelder for både kommuneplikter (plikter som påhviler kommunene i egenskap av at de er kommuner) og aktørplikter (plikter som stiller krav til enhver som driver en aktivitet eller tilbyr en aktivitet). I særlovgivningen finnes det internkontrollbestemmelser med aktørplikter som er mer detaljerte enn kommunelovens internkontrollbestemmelse. Disse bestemmelsene vil gjelde i tillegg, og etter alminnelige rettsprinsipper gå foran kommunelovens internkontrollbestemmelse.

## **2.3 Krav om internkontroll som er systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold**

Kommuneloven § 25-1 andre ledd:

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

## Sentrale forarbeider:

Prop. 46 L (2017–2018) punkt 23.4.1.3 og merknader til bestemmelsen side 412

NOU 2016: 4 punkt 24.5.2.5 og merknader til bestemmelsen side 437

### **2.3.1 Internkontrollens innretning og omfang**

Bestemmelsens andre ledd sier at internkontrollen skal være *systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold*. Bestemmelsen stiller krav til hvilket omfang internkontrollen skal ha og hvordan internkontrollen i kommunen skal innrettes. Innretning og omfang på internkontrollen må være egnet til å sikre etterlevelse av lover og forskrifter i kommunen, jf. krav i bestemmelsens første ledd. Kravene om systematikk og tilpasning etter andre ledd gjelder alle deler av internkontrollen, og må dermed også inngå som en del av arbeidet med de konkrete tiltakene som iverksettes etter internkontrollens tredje ledd. Se nærmere om dette i kapittel 2.1.

Kommunedirektøren må dermed gjøre vurderinger av hvor omfattende internkontrollen skal være og hvordan denne skal innrettes, både samlet sett for hele kommunen og innen ulike områder i kommunen. En internkontroll som er systematisk og basert på risikovurderinger og lokale tilpasninger vil gi en bedre, mer effektiv og målrettet internkontroll.

### **2.3.2 Systematisk internkontroll**

Kommunedirektøren skal jobbe *systematisk* med internkontrollen. Det er ikke tilstrekkelig med en tilfeldig og hendelsesbasert internkontroll. Det må gjøres et planmessig og metodisk arbeid, og internkontrollen må være av et slikt omfang og innhold at den kan kalles systematisk. Internkontrollen, både samlet sett og i den enkelte virksomhet, må følges opp jevnlig og ved behov, slik at det er et fungerende system for løpende internkontrollarbeid. Målet med det systematiske internkontrollarbeidet er at brudd på lover og forskrifter forebygges, avdekkes og følges opp.

Bestemmelsen stiller ikke krav om en bestemt type systematikk, at det benyttes noe spesielt system eller at det brukes et ikt-basert styrings- eller avvikssystem.

Kommunedirektøren må vurdere hvordan kravet om at internkontrollen skal være systematisk skal oppfylles, for å sikre at lover og forskrifter blir fulgt.

### **2.3.3 Internkontrollen skal tilpasses virksomheten - risikovurderinger**

Internkontrollen skal videre *tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold*. En vurdering av disse forholdene danner grunnlaget for den nærmere vurderingen av innretningen, omfanget og prioriteringen i internkontrollarbeidet. Det skal gjøres konkrete vurderinger både samlet sett for hele kommunen og i den aktuelle virksomheten eller aktivitet innad i kommunen, for å vurdere hvor omfattende og hva slags internkontroll det er behov for. Dette skal være vurderinger innenfor lovens minstekrav, og i tråd med de prosessene og vurderingstemaene som bestemmelsen fastslår.

Risikovurderinger er sentralt etter bestemmelsens andre ledd, og kommunen må gjøre en konkret analyse og vurdering av sannsynligheten for at lover og forskrifter ikke følges, og hvilke konsekvenser dette i så fall kan få. En samlet risikovurdering vil til dels bero på mer generelle vurderinger, som at noen tjenester, saksfelt eller sektorer generelt har en større risiko, og til dels vil dette være mer konkrete vurderinger av forholdene i den enkelte kommunen. Vurderingene må gjøres både samlet for kommunen som helhet og innenfor de enkelte delene av kommunens virksomhet. Kommunen må vurdere hvor vesentlige de aktuelle risikofaktorene er. Dette blir en risiko- og vesentlighetsanalyse, som det i dag finnes mange metoder for og mye praksis på. Det er viktig med internkontroll der det er høy risiko for at det skal skje noe feil, og hvor konsekvensene av feil er store.

Vurderingene av dette må gjøres innenfor alle sektorer og områder innen kommunen, og de må gjøres både på et overordnet og mer detaljert nivå. Innenfor enkelte sektorer i kommunen vil slike vurderinger alltid konkludere med at det er behov for internkontroll, som for eksempel innenfor, barnevern, sosiale tjenester og opplæring. Men også innenfor slike enkeltområder må det gjøres nærmere vurdering av risiko m.m. innenfor de enkelte virksomhetene eller aktivitetene for å tilpasse den konkrete innretningen og omfanget av internkontrollen på de ulike delene av virksomheten. Denne vurderingen vil danne grunnlag for å tilpasse omfang og innretning på internkontrollen, og gjøre internkontrollarbeidet mer målrettet mot der risikoen og behovet er størst.

Andre ledd gir ikke ytterligere føringer om hvordan risikovurderinger og andre konkrete vurderinger av tilpasninger og innretning på internkontrollen skal gjennomføres. Det er ikke krav om at en spesiell metodikk skal brukes, men vurderingene må gjennomføres på en systematisk måte i tråd med kravet i andre ledd om at internkontrollen skal være systematisk. Innenfor kravene i internkontrollbestemmelsen vil det dermed være opp til kommunedirektøren å bestemme nærmere hva slags vurderinger som skal gjøres i forbindelse med at internkontrollen skal være tilpasset virksomheten.

## 2.4 Nærmere krav til innholdet i internkontrollen

### Kommuneloven § 25-1 tredje ledd:

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

### Sentrale forarbeider:

Prop. 46 L (2017–2018) punkt 23.4.1 side 268-275 og merknader til bestemmelsen side 412-413

NOU 2016:4 punkt 24.5.2 side 304-309 og merknader til bestemmelsen side 437-438

### 2.4.1 Bestemmelsen skal leses i sammenheng

Internkontrollbestemmelsens tredje ledd inneholder en opplisting av konkrete krav til internkontrollen. Opplistingen må leses i sammenheng med de mer generelle kravene i bestemmelsens første ledd og andre ledd. Dette betyr at alle tiltak som iverksettes etter tredje ledd, må tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold, jf. bestemmelsens andre ledd, og at de må være egnet til å nå formålet om internkontrollen, jf. bestemmelsens første ledd. Se nærmere om dette i kapittel 2.1.

### 2.4.2 Beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering

Tredje ledd oppstiller først et krav om at det skal utarbeides en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering (§ 25-1 tredje ledd bokstav a). Beskrivelsen vil gi en overordnet informasjon om den kommunale virksomheten som ligger innenfor kommunedirektørens ansvar. De folkevalgte organene faller utenfor dette.

Dette er også viktig for å klargjøre ansvars- og rapporteringslinjer innad i kommunen. Det vil være både ansvars- og rapporteringslinjer på overordnet nivå for hele kommuner og ansvars- og rapporteringslinjer innenfor de ulike tjenesteområdene eller virksomhetene.

Beskrivelsen må dekke både hovedoppgaver, mål og organisering.

Ifølge forarbeidene ligger det i kravet om å beskrive organisering at det også skal beskrives hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt innad i kommunen, både sentralt og innenfor de ulike tjenesteområdene og virksomhetene. Dette kan for eksempel gjøres som en oversikt over lederstrukturer, rapporterings- og styringslinjer, delegeringer, funksjonsbeskrivelser osv. Det kan også henvises til delegeringsreglement og andre relevante dokumenter.

Det er opp til den enkelte kommunen hvordan en slik beskrivelse etter bokstav a skal gjøres og hvor detaljert den skal være så lenge man holder seg innenfor rammene av kravene. Rammene vil framgå av ordlyden til denne bestemmelsen, sammenholdt med de øvrige delene av internkontrollbestemmelsen og sammenholdt med omtalen i forarbeidene.

### **2.4.3 Nødvendige rutiner og prosedyrer**

Kommuneloven oppstiller et krav om å ha nødvendige rutiner og prosedyrer (§ 25-1 tredje ledd bokstav b). Rutiner og prosedyrer er viktig for å sikre regeletterlevelse i kommunen. Hvilke og hvor mange rutiner som trengs for de ulike områdene må vurderes konkret. Loven sier at man skal ha det som er "nødvendig". I forarbeidene sies det at hva som er nødvendig må ses i sammenheng med de andre kravene i bestemmelsen, og vil måtte bero på en konkret vurdering. Sentralt vil blant annet være vurderingen av risiko for avvik. Vurderingen må gjøres konkret og tilpasset det området de skal gjelde for og det konkrete risikobildet. Målet for slike rutiner og prosedyrer vil være å sikre regeletterlevelse.

I praksis kan disse rutinene og prosedyrene være både muntlige og skriftlige. De fleste litt større og viktige rutinene vil gjerne fastsettes skriftlig. Det er ikke et lovkrav om at enhver rutine og prosedyre skal være skriftlige, men ut fra en helhetlig tolkning av internkontrollkravet i loven vil skriftlighet ofte være nødvendig. Ifølge forarbeidene vil spørsmålet om det er krav til skriftlighet måtte avklares ved å se kravet om nødvendige rutiner og prosedyrer i sammenheng med dokumentasjonskravet i bokstav d. Se nærmere omtale av dette nedenfor i punkt 2.4.5.

I forarbeidene står det også at av et krav om å ha rutiner, følger det indirekte at disse både må gjelde for virksomheten, gjøres kjent og være tilgjengelige. Det holder altså ikke

å bare lage et sett med rutiner som deretter blir glemt. Rutinene skal gjelde for virksomheten i praksis. De må også gjøres kjent for de som trenger å vite om dem. Hvem det er, må avgjøres konkret, ut fra blant annet hva slags rutiner og virksomhet det er snakk om.

#### **2.4.4 Avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik**

Et sentralt element i arbeidet med internkontroll er å avdekke og følge opp avvik. Også risiko for avvik er sentralt å avdekke og følge opp. Det er derfor krav om å "avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik" i kommuneloven (§ 25-1 bokstav c).

Internkontrollen skal altså både avdekke og følge opp *konkrete avvik* som allerede har skjedd. Å få avdekket konkrete avvik eller feil er helt sentralt for å kunne gjøre korrigeringer eller forbedringer både i den konkrete situasjonen og for fremtiden. Det følger av lovkravet at konkrete avvik som er avdekket skal følges opp eller korrigeres på egnet måte. Hvordan dette følges opp, må vurderes konkret ut fra hva slags avvik det dreier seg om. Der det er mulig og hensiktsmessig, er det nærliggende at konkrete avvik må korrigeres. I noen tilfeller vil ikke det være praktisk mulig, for eksempel fordi det har gått for lang tid. Dette må vurderes konkret. Målet er at konsekvensene ved avvik rettes opp eller reduseres. En slik oppfølging av avdekkete avvik, vil få direkte betydning for den enkelte brukeren eller andre mottakere av tjenester som er blitt berørt av avviket.

Internkontrollen skal videre både avdekke og følge opp *risiko for at avvik skal skje*. Dette er sentralt forebyggende arbeid. Det innebærer blant annet at kommunedirektøren må skaffe oversikt over (saks)områder i kommunen hvor det er fare for manglende etterlevelse av lover og forskrifter, og sette inn relevante forebyggende og risikoreducerende tiltak for å hindre og forebygge brudd på lover og forskrifter. Dette må gjøres ut fra både kortsiktig og langsiktig perspektiv. Det langsiktige perspektivet er viktig for at virksomheten kan lære og korrigere fremtidige aktiviteter. Dette læringsperspektivet er en sentral del av internkontrollen. Internkontrollen bør ses på som en løpende og lærende prosess i virksomheten.

På hvilken måte og hva konkret som skal gjøres i arbeidet med å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik, må kommunedirektøren vurdere og beslutte. Dette må vurderes ut fra den konkrete situasjonen, de aktuelle avvikene eller risiko for avvik samt lokale forhold. Det sentrale er at både avvik og risiko for avvik blir identifisert og faktisk fulgt opp.

I samsvar med bestemmelsens øvrige krav til internkontrollen må arbeidet med avvik være systematisk og tilpasset virksomheten, risikovurderinger osv. Tiltak som iverksettes må være egnet til å nå målet om regeletterlevelse.



#### **2.4.5 Dokumentere internkontrollen**

Å dokumentere internkontrollen er et viktig virkemiddel for at internkontrollen skal fungere som forutsatt. Samtidig er det ikke noe mål med en masse dokumentasjon som ikke har noen funksjon eller som skaper unødvendig arbeid, uten at det har en ønsket effekt.

Lovens krav (§ 25-1 bokstav d) er derfor å *dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig*. Dette dokumentasjonskravet gjelder for de ulike delene av internkontrollen som systemer, rutiner, instruksjoner og liknende, og for gjennomføring av konkrete kontroller og aktiviteter. Ved vurderingen av hvilken form eller omfang det er *nødvendig* med dokumentasjon, må det ses hen til de andre kravene for internkontrollen. For eksempel vil det at målet med internkontrollen er å sikre regeletterlevelse, måtte inngå i vurderingen av dokumentasjonskravet. Videre vil også virksomhetens risikoforhold, størrelse, egenart og aktiviteter være sentralt. Er det for eksempel høy risiko for avvik på et område, vil det også være større grunn for å anse det nødvendig med dokumentasjon av for eksempel rutiner og andre prosedyrer. Av forarbeidene framkommer det at de viktigste delene av internkontrollen må dokumenteres. Samtidig sies det at det ikke er nødvendig at hver minste del av internkontrollen dokumenteres, og at for omfattende dokumentasjonskrav vil kunne føre til at for mye ressurser brukes på dokumentering slik at dette går utover tjenesteytingen. Grensene og omfanget vil måtte vurderes ut fra forholdene i den enkelte kommunen og den enkelte delen av kommunen. Det er meningen at kommunene innenfor rammene lovbestemmelsen setter, skal kunne gjøre egne vurderinger og ha et visst handlingsrom for hvordan og hvor mye av internkontrollen som skal dokumenteres. Ved vurderingene vil det være naturlig å se hen til hensynene bak dokumentasjonskravet. I Prop. 46 L side 273 står det noe om hensynet bak: "Dokumentasjon er et virkemiddel som skal bidra til å sikre at internkontrollen fungerer som forutsatt. Et dokumentasjonskrav vil bidra til både å øke tilliten til kommunal forvaltning og til å bevisstgjøre kommunen med hensyn til hvordan den interne kontrollen skal planlegges, gjennomføres og følges opp."

#### **2.4.6 Evaluere og forbedre prosedyrer og andre tiltak for internkontroll**

Loven (§ 25-1 bokstav e) stiller også krav om å *evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll*. Dette kravet er knyttet til selve internkontrollarbeidet. Skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll skal *evalueres*. Det er ikke noe krav om hvordan evalueringen skal gjøres, men det skal være en evaluering av hvordan den aktuelle virksomheten jobber med internkontroll. Videre er det krav om at dersom det er behov for det, så skal skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll *forbedres*.

Det er ikke satt noe lovkrav om tidsintervallene for hvor ofte slik evaluering og eventuell forbedring skal gjøres. Det sies at forbedringer skal gjøres dersom det er *behov*. For å kunne gjøre forbedringer når det er behov, må det naturlig nok gjøres en evaluering av behovet med jevne mellomrom. Kommunene vil her ha et handlingsrom. Av forarbeidene følger det at nødvendige forbedringer skal gjøres innenfor tidsrammer, kostnadsrammer og prioriteringer i kommunen eller. Hensikten med evaluerings- og forbedringskravet vil være relevant i kommunens helhetsvurdering av hvordan de skal innrette arbeidet med evaluering og forbedring. I forarbeidene sies detblant annet .: "Evaluering og forbedring er viktig i arbeidet med internkontroll for å sikre systematisk oppfølging og utvikling som til enhver tid er tilpasset kommunens virksomhet. Dette vil også bidra til langsiktig læring og utvikling i kommunens arbeid med tjenesteyting og internkontroll."

## 2.5 Elementer som ikke er lovfestet i kommunelovens internkontrollbestemmelse

Sentrale forarbeider:

Prop. 46 L (2017–2018) punkt 23.4.1.3 side 274-275

NOU 2016:4 punkt 24.5.2.10 side 309

Prop. 81 L (2019–2020) punkt 5.6 side 22-23

Kommuneloven § 25-1 lovfester det som er nødvendig i et *lovkrav* om internkontroll. Internkontrollbestemmelsen viderefører i stor grad mange av elementene som man tidligere kunne finne i internkontrollbestemmelser med kommuneplikter i særlovgivningen, men som nå er opphevet eller endret som del av særlovgjennomgangen som er gjennomført for å følge opp ny internkontrollbestemmelse i kommuneloven, jf. Prop. 81 L. Det er imidlertid også visse elementer som var del av disse internkontrollbestemmelsene som *ikke* er lovfestet som en del av lovkravet i kommuneloven.

Forarbeidene til kommuneloven klargjør at enkelte elementer ikke hører hjemme i et lovkrav om internkontroll med kommuneplikter, hverken i kommuneloven eller særlovgivningen. Dette fordi disse elementene er for detaljerte til å være del av et lovkrav om internkontroll. For detaljerte internkontrollkrav er uheldig da det vil kunne gjøre kommunenes handlingsrom mindre, og særlig muligheten for konkrete og lokale tilpasninger. Det vil da kunne resultere i en internkontroll som ikke er så effektiv og

målrettet som den bør være, og som dermed er i strid med det som er formålet med ny internkontrollregulering i kommuneloven, se omtale av formålet foran i kapittel 1. De elementene som ikke er lovfestet, utgjør også en naturlig del av kommunenes generelle styring og ledelse, og det har ikke vært ønskelig med føringer om generell styring og ledelse i et lovkrav om internkontroll. Kommunene kan selvsagt selv velge å inkludere slike elementer i sin internkontroll, men det vil da være som en frivillig del av internkontrollen og ikke fordi det inngår i lovkravet om internkontroll, se figur 1.1 foran.

Elementer som ikke er lovfestet som del av lovkravet om internkontroll i kommuneloven § 25-1, er at kommunene må benytte kvalifisert personell og sørge for opplæring og kompetanseutvikling, bestemmelser om ansattes tilgang til regelverk og krav om å holde seg oppdatert på regelverk. Heller ikke bestemmelser om kvalitetsarbeid, som for eksempel å sørge for at arbeidstakerne medvirker, å gjøre bruk av erfaringer fra pasienter, tjenestemottakere og pårørende, og krav om å sørge for at virksomheten arbeider systematisk for kvalitetsforbedring, er inntatt.

Enkelte slike elementer er imidlertid allerede omfattet av enkelte ordinære *pliktreger* i særlovgivningen. Dette kan være krav om kvalifikasjoner, brukermedvirkning og liknende. Eksempel på en slik pliktregel er sosialtjenesteloven § 6 om at kommunen har ansvaret for nødvendig opplæring av kommunens personell i arbeids- og velferdsforvaltningen. Slike pliktbestemmelser vil fortsatt gjelde på samme måte som før. Pliktbestemmelsene må følges, og kommunedirektøren vil ha et ordinært internkontrollansvar for å sikre dette.

### **3 Internkontroll ved interkommunale samarbeid og for kommunale foretak**

Sentrale forarbeider:

Prop. 46 L (2017–2018) punkt 23.4.2 side 275-276 og merknader til bestemmelsen side 411-413

NOU 2016:4 s. 305 punkt 24.5.2.2 og merknader til bestemmelsen side 437

## 3.1 Interkommunalt samarbeid

### 3.1.1 Generelt om lovregulering av interkontroll for interkommunalt samarbeid

Interkommunalt samarbeid om utføring av lovpålagte oppgaver gjøres i stor utstrekning. I situasjoner der flere kommuner samarbeider om å utføre lovpålagte oppgaver, er det fortsatt viktig med god internkontroll. Internkontrollkravet i kommuneloven § 25-1 gjelder i disse tilfellene også. Internkontrollbestemmelsen har imidlertid ingen egne regler om internkontroll ved interkommunale samarbeid. I forarbeidene er det en nærmere omtale av dette og hvordan bestemmelsen skal forstås i slike tilfeller. For enkelte av situasjonene finnes det også egne reguleringer i kommuneloven, eller i andre lover som lov om interkommunale selskap.

### 3.1.2 Internkontrollansvaret for de enkelte interkommunale samarbeid

For interkommunale samarbeid organisert som kommunale oppgavefelleskap eller interkommunale politiske råd etter kommuneloven kapittel 19 og 18 gjelder kravet til internkontroll i § 25-1 så langt "det passer". Dette følger av § 19-1 og § 18-1. Ifølge forarbeidene vil internkontrollreglene gjelde for slike samarbeid der slike samarbeid utfører lovpålagte oppgaver på vegne av kommunene. Dette har sammenheng med at kravet om internkontroll handler om å sikre at lover og forskrifter følges. I den grad kommuner eller interkommunale samarbeid utfører oppgaver som ikke er lovregulert, blir dermed bestemmelsen ikke aktuell. Det antas imidlertid at internkontrollkravet kan komme til anvendelse også der det finnes andre type lovkrav (aktørplikter) som må følges, for eksempel anbudsregler og krav knyttet til økonomi og regnskap. I praksis vil man derfor kunne si at internkontrollkravet gjelder for denne type samarbeid i den utstrekning det er lover og forskrifter som regulerer det samarbeidet gjør. For de tilfellene at internkontrollkravet gjelder, er det leder av virksomheten eller enheten som har internkontrollansvaret. Departementet legger til grunn at det ikke har noen betydning for internkontrollreglene om disse samarbeidene er organisert som egne rettssubjekt eller ikke.

Av forarbeidene følger det også at ved vertskommunesamarbeid etter kommuneloven, vil det være den kommunen som utfører oppgaven (vertskommunen), som har internkontrollansvaret for oppgaven som gjøres i samarbeidet. Dette blir på samme måte som andre oppgaver kommunen utfører. I tillegg vil også de kommunene som ikke utfører oppgavene i samarbeidet (samarbeidskommunene) ha et visst internkontrollansvar. De kan jo ikke gi fra seg hele *ansvaret* for oppgavene selv om de gir fra seg *utførelsen* av oppgavene. Følgelig vil også kommunedirektøren i samarbeidskommunene ha et internkontrollansvar. Dette vil bli på samme måte som for

andre interkommunale samarbeid og i praksis innebære et ansvar for å følge med på at samarbeidsavtalen blir fulgt, slik at innbyggerne i samarbeidskommunen får det de har krav på selv om det er vertskommunen som utfører oppgaven, se punkt 3.1.3.

For interkommunale samarbeid organisert etter lov om interkommunale selskap er det en egen bestemmelse om internkontroll i lov om interkommunale selskap § 14 fjerde ledd. Der framgår det at daglig leder av slike interkommunale selskap er ansvarlig for internkontroll med lovpålagte oppgaver som selskapet utfører på vegne av kommuner. Videre sies det at kommuneloven § 25-1 gjelder på tilsvarende måte så langt det passer. Det betyr at det nærmere innholdet i internkontrollkravet i all hovedsak er likt for slike interkommunale selskap som for kommunens administrasjon ellers.

Interkommunale samarbeid organisert etter aksjeloven, er ikke omfattet av internkontrollkravet i kommuneloven. Her vil det være aksjeloven som regulerer internkontrollkravet.

### **3.1.3 Kommunedirektørens internkontrollansvar ved bruk av interkommunale samarbeid**

Når en kommune inngår et interkommunalt samarbeid for å løse en lovpålagt oppgave, oppstår det et spørsmål om hvor langt kommunedirektørens interkontrollansvar strekker seg i slike tilfeller overfor samarbeidet. Ved interkommunale samarbeid vil kommunedirektøren i de enkelte kommunene ha et ansvar til å *følge opp* samarbeidet og arbeidet der, på samme måte som ved bruk av private aktører, se nedenfor kapittel 4. Kommunedirektøren må forsikre seg om at arbeidet i det interkommunale samarbeidet utføres på en slik måte at innbyggerne får det de har krav på etter lov og forskrift, uavhengig av hva slags organisasjonsform samarbeidet utføres i. Kommunedirektørens ansvar til å følge opp samarbeidet gjelder dermed uavhengig av om det er et interkommunalt oppgavefellesskap, interkommunalt politisk råd, vertskommune, interkommunalt selskap eller aksjeselskap som utfører oppgaven. Det vil inngå i kommunedirektørens internkontrollansvar å ha rutiner, prosedyrer osv. for å følge med på at samarbeidsavtalen blir fulgt slik at innbyggerne i egen kommune får det de har krav på uavhengig av om oppgaven utføres i et interkommunalt samarbeid.

## **3.2 Kommunale foretak**

Kommunale og fylkeskommunale foretak er en del av kommunen som er regulert særskilt i kommunelovens kapittel 9. Her er det en egen bestemmelse i § 9-13 som oppstiller krav om internkontroll også for disse. Videre sies det at det er daglig leder i foretaket som er ansvarlig for internkontrollen. Bestemmelsens innhold er ellers lik

internkontrollbestemmelsen i § 25-1. Det som er sagt foran om internkontroll med kommunens administrasjon gjelder også for kommunale foretak, bare at det er daglig leder som har ansvaret og ikke kommunedirektøren.

På samme måte som for de ulike interkommunale samarbeidene, vil kommunedirektøren ha et internkontrollansvar for å følge med på at innbyggerne får det de har krav på selv om det er et kommunalt foretak som utfører oppgaven.

## 4 Internkontroll ved bruk av private aktører

### Sentrale forarbeider:

Prop. 46 L (2017–2018) punkt 23.4.2 side 275-276 og merknader til bestemmelsen side 411-413

NOU 2016:4 side 305 punkt 24.5.2.2 og merknader til bestemmelsen side 437

Prop. 81 L (2019–2020) punkt 4.3.2 side 16-17 og punkt 5.7 side 23-24

Kommuner bruker på ulikt vis og i ulikt omfang private aktører når lovpålagte oppgaver skal utføres, for eksempel for å tilby velferdstjenester. Dette reiser noen særskilte spørsmål og problemstillinger knyttet til internkontrollen, som i hvilken grad kommunens internkontroll skal omfatte private aktører og hvorvidt de private aktørene har krav om å ha internkontroll.

Lovbestemmelsen sier ikke noe uttrykkelig om dette, men temaet er grundig omtalt i forarbeidene til loven og i lovproposisjonen om særlovgjennomgang.

Internkontrollbestemmelsen i kommuneloven gjelder for kommuner og gir dermed ikke private aktører noen plikt til å ha internkontroll. På noen sektorområder og for noen typer virksomheter finnes det særlovgivning som inneholder en plikt for private aktører til å ha internkontroll. Og i noen tilfeller er det tatt med i avtalen mellom kommunen og den private aktøren et krav om at den private aktøren skal ha internkontroll med sin virksomhet.

Kommunedirektørens internkontrollansvar etter kommuneloven gjelder alt kommunen gjør, men ikke det som andre private aktører gjør. Kommunedirektøren har verken plikt eller rett til å gå inn i private aktørers virksomhet og utøve internkontroll der.

Uavhengig av om det gjelder noe eget internkontrollkrav for slike private aktører, så vil fortsatt kommunens internkontrollkrav gjelde for kommunens eller egen oppfølging av slike virksomheter. Kommunen vil alltid ha et ansvar for at lovpålagte oppgaver blir gjort slik loven krever, og at innbyggerne får det de har krav på, uansett om kommunen utfører oppgaven selv eller gjennom private. En kommune vil derfor alltid måtte følge opp virksomheter som utfører oppgaver på vegne av dem, og passe på at innbyggerne får det de har krav på selv om tjenesten utføres av noen andre på vegne av kommunen. Kommunen kan sette bort utføring av oppgaven, men ikke ansvaret for oppgaven. Det inngår i internkontrollansvaret å følge med på og sikre at innbyggerne får det de har krav på. Dette kan gjøres på ulike måter, for eksempel ved at kommunen har en avtale med den private aktøren om at de skal ha visse rutiner, eller følge visse forskrifter eller lover eller liknende. Dette kan også inkluderes i kommunens arbeid med eierstyring med selskaper eller kontraktsoppfølging av oppgaver de har satt ut til andre. Å ha rutiner, prosedyrer osv. for å sikre kommunens kontroll med at innbyggerne får det de har krav på selv om en privat aktør utfører oppgaven, inngår i kommunens ordinære arbeid med internkontroll.

## 5 Statlig tilsyn med internkontroll

### Sentrale forarbeider:

Prop. 46 L (2017–2018) punkt 23.4.4 side 278-279 og merknader til bestemmelsen side 411-413

NOU 2016:4 punkt 24.5.3 side 309-311 og merknader til bestemmelsen side 437

Prop. 81 L (2019–2020) punkt 5.8 side 24-25

Kommunelovens bestemmelser om internkontroll sier ikke noe om adgangen til å føre tilsyn med internkontrollen. Etter de generelle reglene om statlig tilsyn i kommuneloven i kapittel 30 er det krav om lovhjemmel for at statlige tilsynsmyndigheter skal kunne føre tilsyn med kommuners oppfyllelse av plikter pålagt i eller medhold av lov, jf. § 30-2. Det er etter kommuneloven ingen hjemmel til å føre tilsyn med kommunens internkontroll.

For at det skal kunne føres tilsyn med kommunens internkontroll, må det derfor foreligge en hjemmel for dette i en sektorlov. Flere sektorlover har slike hjemler der det sies uttrykkelig at det kan føres tilsyn med internkontrollen etter kommuneloven § 25-1. På områder der det ikke er en hjemmel som eksplisitt inkluderer

internkontrollbestemmelser i det det kan føres tilsyn med, har tilsynsmyndighetene ikke adgang til å føre tilsyn med internkontrollen på det området. Særlovenes hjemler for å føre tilsyn med internkontroll må vise til internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1.

Når statlig tilsyn med kommunens internkontroll skal gjennomføres, vil det være nødvendig å kjenne til internkontrollkravene i kommuneloven. Det vil også være viktig å være bevisst på at kommuneloven inneholder minstekrav til internkontrollen. Mange kommuner vil ha internkontrollarbeid som går utover lovens minstekrav. I så fall vil lovens minstekrav sette rammer for tilsynet med internkontrollen. Her, som ellers, er det statlige tilsynet et lovlighetstilsyn. Tilsynet med internkontrollen vil derfor være begrenset til å sjekke om lovens *minstekrav for internkontroll* er oppfylt.. Dette følger av kommuneloven § 30-2, og er nærmere omtalt i forarbeidene til denne bestemmelsen.

Tilsynsmyndigheten vil ofte, når det er hjemmel for det, føre tilsyn med både de konkrete pliktene i en sektorlov og med kravene til internkontroll i kommuneloven § 25-1. Ofte gjøres dette samlet fordi det er ønskelig både å sjekke om konkrete plikter er oppfylt, men også om lovfestede krav til systemer, rammer og rutiner rundt disse, altså lovkrav til internkontroll, er oppfylt. Også her er det lovlighetstilsyn som kan gjennomføres. Altså om pliktene eller kravene i de ulike bestemmelsene er oppfylt.

Hva det innebærer i praksis at tilsyn med internkontroll skal være et lovlighetstilsyn, og hvordan grensene for tilsyn med internkontroll skal være, er omtalt i forarbeidene til kommuneloven. Det understrekes der at lovlighetstilsyn med internkontroll innebærer at det kun kan føres tilsyn med om lovens minstekrav til internkontroll er fulgt. Hvilke valg kommunen gjør innenfor dette om ulike metoder og fremgangsmåter ligger utenfor det det kan føres tilsyn med. Det skal heller ikke føres tilsyn med internkontroll som gjennomføres, men som går utover det som er lovens minstekrav. Hva og hvor mye det kan føres tilsyn med, må avgjøres konkret ut fra lovens krav og formuleringer. For eksempel kan det føres tilsyn med at internkontrollen er "systematisk" siden dette er et krav i internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1. Hva som ligger i begrepet systematisk, må vurderes ut fra forarbeidenes omtale av dette begrepet. Et tilsyn vil kunne påpeke en eventuell mangel på systematikk i internkontrollarbeidet. Å fortelle kommunen *hvordan* de skal gjennomføre et slikt systematisk arbeid, vil imidlertid ikke være en del av tilsynet. Det kan også være en del av tilsynet å sjekke at kommunen tilpasser internkontrollen til risikoforhold siden dette er et krav i internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1. Her vil tilsynsmyndigheten for eksempel kunne sjekke at risikovurderinger er gjort, at relevante og tilstrekkelige opplysninger for å gjøre dette er innhentet og at det er etablert nødvendige rutiner og



prosedyrer for å følge opp risiko som er avdekket. Tilsynsmyndighetene bør imidlertid være varsomme med å prøve de konkrete risikovurderingene.

Rammene for gjennomføring av tilsyn følger kommuneloven kapittel 30. Dette er generelle regler som gjelder for statlig tilsyn med kommuneplikter. Denne veilederen omhandler ikke disse generelle reglene for statlig tilsyn med kommuner.

Dersom det er aktuelt å innføre hjemmel for å føre tilsyn med internkontroll, må dette vurderes og utredes på samme måte som når det ellers skal innføres tilsynshjemler. Innføring av nye tilsynshjemler skal begrunnes særskilt, og bygge på en risiko- og vesentlighetsanalyse av de konkrete lovpålagte oppgavene. Valg av tilsyn som virkemiddel skal også kunne forsvares gjennom en kost- og nytteanalyse, jf. retningslinje nr. 15 i retningslinjene for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner, se veilederen for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner ([Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner - regjeringen.no](http://Statlig.styring.av.kommuner.og.fylkeskommuner-regjeringen.no)) på side 22 og 39. Dette framgår også av Prop. 46 L (2017–2018) Lov om kommuner og fylkeskommuner punkt 27.2.1.1, Prop. 128 S (2016–2017) *Kommuneproposisjonen 2018* kapittel 6.2, Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) Statleg tilsyn med kommunesektoren, Innst. O. nr. 19 (2006–2007) og Meld. St. 7 (2009–2010) *Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene*.

Statlig tilsyn med internkontroll der private aktører gjør lovpålagte oppgaver etter avtale med kommunen eller ved interkommunalt samarbeid, vil i utgangspunktet måtte gjøres på samme måte og med de samme rammer som er omtalt her i kapittel 5, men slik at det tas høyde for de ulike rollene og fordeling eller innhold av internkontrollansvaret som omtalt i kapittel 3 og 4. For vertskommunesamarbeid har kommuneloven § 20-10 en bestemmelse som fastslår at pålegg eller sanksjoner fra statlige tilsynsmyndigheter skal rettes mot vertskommunen i tilfeller der en samarbeidskommune har overlatt til en vertskommune å utføre lovpålagte oppgaver. Vertskommunen er ansvarlig for at pålegg eller sanksjoner følges opp.

## 6 Rapportering om internkontroll etter kommuneloven § 25-2

### Kommuneloven § 25-2:

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

### Sentrale forarbeider:

Prop. 46 L (2017–2018) punkt 23.4.5 side 279-278 og merknader til bestemmelsen side 411-413

NOU 2016: 4 punkt 24.5.4 side 311-312 og merknader til bestemmelsen side 438

I kommuneloven kapittel 25 er det et krav om rapportering. Kommunedirektøren skal rapportere til kommunestyret om internkontroll. Formålet er at kommunestyret skal få viktig informasjon om administrasjonens arbeid og kommunens virksomhet som helhet, slik at de lettere kan følge opp sitt overordnede ansvar for kommunens virksomhet.

Kommunestyret kan bestemme på hvilken måte og hvor omfattende slik rapportering skal være. Dette kan være egne særskilte rapporter eller det kan inngå i årsberetningen. Hensikten bak en slik egen bestemmelse med rapporteringskrav er å sikre informasjon til og involvering fra kommunestyret.

Krav om å rapportere om internkontroll sto også i kommuneloven av 1992, men var da kun et krav i bestemmelsen om årsberetning om at internkontroll skulle omtales der. Når det nå er tatt ut av bestemmelsen om årsberetning og inn en egen bestemmelse om

rapportering, blir kravet tydeligere. Det nærmere innholdet i hva det skal rapporteres om sies det noe om i forarbeidene. Det sies at det skal rapporteres om systemer, rutiner og løpende internkontrollarbeid. Det skal også rapporteres om konkrete kontroller som er gjennomført. Videre skal det sies noe om hvordan kommunen arbeider med å følge opp eventuelle avvik/lovbrudd. Hvor omfattende og detaljert rapporteringen ellers skal være, er det opp til kommunestyret å bestemme. Dersom kommunestyret ikke har bestemt noe, er det opp til kommunedirektøren.

Kravet er at slik rapportering skal *gjøres minst én gang i året*. Kommunestyret kan gjerne bestemme at det skal gjøres oftere, enten generelt eller for spesielle sektorer. Dersom kommunestyret ber om slik tilleggsrapportering på spesielle sektorer, kan de også bestemme at den skal gis til et annet organ enn kommunestyret selv. Dette gjelder imidlertid kun hvis de ber om mer rapportering enn lovens minstekrav. Minst én gang i året skal kommunestyret uansett få slik rapportering som bestemmelsen omtaler.