



Vår saksbehandler
Hanne Garås, tlf 32808630

Saksgang:

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Fylkesutvalget		30.01.2013

Høring - forslag til endringer i kommuneloven og offentleglova

Vedlegg
1 Høringsnotat

Høring angående endringer i kommuneloven og offentleglova.

Forslag

1. Fylkesutvalget i Buskerud støtter forslaget om å endre betegnelsen innbyggerinitiativ til innbyggerforslag i kommuneloven § 39 a.
2. Fylkesutvalget mener at kompetansen til å avvise et innbyggerforslag, kommuneloven § 39 a, bør legges til det øverste politiske organ, kommuneloven § 6, uten delegasjonssperre. På denne måten blir det opp til det enkelte kommunestyre/fylkesting å vurdere arbeidsdeling og eventuelt behovet for delegasjonsvedtak.
3. Forslaget som endrer revisors taushetsplikt kommuneloven 78 nr 7 støttes ikke av fylkesutvalget. Forslaget innebærer en lemping av revisors taushetsplikt sett i forhold revisors utvidende innsynsrett, kommuneloven § 78 nr 6. Forslaget endrer derfor balansen/ symmetrien i regelverket.
4. Fylkesutvalget støtter forslaget om tilføyelse i offentleglova § 5 annet ledd om utsatt innsyn i revisjonsrapporter under arbeid, i likhet med riksrevisjonens rutiner.

Buskerud fylkeskommune, 21.1.2013
Runar Hannevold
fylkesrådmann

Bakgrunn for saken

Kommunal- og regionaldepartementet har sendt ut et høringsnotat med forslag om enkelte endringer i kommunelovens bestemmelser om innbyggerinitiativ (kl § 39a) og revisors

taushetsplikt (kl § 78 nr 7). Departementet foreslår også en endring i offentleglova § 5, om utsatt innsyn i uferdige revisjonsrapporter og tilsynsrapport. Høringsfristen er 26.02.2013

Det gjøres oppmerksom på at lovforslagene gjelder både kommuner og fylkeskommuner. For enkelthets skyld har departementet benyttet uttrykkene kommune og kommunestyre som felles betegnelse for kommune/fylkeskommune og kommunestyre/fylkesting, dersom ikke annet fremgår av sammenhengen.

Fylkesrådmannen har også vært i kontakt med Buskerud Kommunerevisjon IKS og Kontrollutvalgssekretariatet i Buskerud og omegn IS. Buskerud Kommunerevisjon er enig i fylkesrådmannens vurderinger om revisors taushetsplikt og utsatt innsyn.

Innbyggerinitiativ

Departementet har tidligere tatt initiativ til en grundig evaluering av bestemmelsen om innbyggerinitiativ. Fylkesrådmannen viser til rapporten Evaluering av innbyggerinitiativordningen fra NIBR/Rokkan senteret oktober 2010.

Innbyggerinitiativordningen gir kommunens innbyggere en rett på visse vilkår til å kreve at et konkret forslag blir behandlet. Vilkårene er:

- At forslaget gjelder kommunens virksomhet.
- At minst 2 prosent av innbyggerne står bak forslaget. Likevel er 300 underskrifter i kommunen eller 500 i fylket alltid tilstrekkelig.
- Det kan ikke fremmes forslag dersom dette har
 - samme innhold som et forslag som er fremmet som et innbyggerinitiativ tidligere i samme valgperiode, eller
 - samme innhold som en sak som er behandlet av kommunestyret tidligere i samme valgperioden.

Buskerud fylkeskommune behandlet i forrige valgperiode et innbyggerinitiativ vedrørende valgfritt sidemål i videregående skole, sak 34/11 i hovedutvalget for utdanning. Så langt fylkesrådmannen kjenner til, er det det eneste innbyggerinitiativ i Buskerud fylkeskommune siden loven åpnet for slike i 2003.

Departementet foreslår å endre overskriften i loven fra "innbyggerinitiativ" til "innbyggerforslag", da navnet er mer i samsvar med innholdet i bestemmelsen. Fylkesrådmannen er enig i departementets begrunnelse, og støtter forslaget om navndring.

Departementet foreslår videre lovendringer som knytter seg til hvilket organ i fylkeskommunen som skal ha myndighet til å avvise innbyggerinitiativ. Forslaget innebærer at vedtak om avvisning kun skal kunne fattes av fylkestinget selv.

Fylkesrådmannen støtter forslaget om at myndigheten legges til fylkestinget. Dette er i tråd med kommunelovens rettslige forutsetning om at all myndighet/ kompetanse tilligger det øverste politiske organ, kommunestyret/fylkestinget, se kommuneloven § 6.

Fylkesrådmannen støtter derimot ikke forslaget om at myndigheten ikke kan delegeres. Hensynet til lokalt selvstyre tilsier at denne vurderingen tillegges fylkestinget/kommunestyret. Det følger dessuten av statens retningslinjer for utforming av lover og forskrifter (H-2277 B s. 5) pkt 3: "Regler om intern delegering og andre administrative forhold som innstillingsrett og liknende. Det bør ikke innføres særlige regler om intern delegering, forbud mot delegering

eller andre regler om administrative forhold i kommunen, slik som innstillingsrett til folkevalgte organer. Delegeringssystemet i kommuneloven bør legges til grunn på alle områder i kommunal virksomhet." Fylkesrådmannen viser også til at andre politiske organ, f eks fylkesutvalget, møtes langt flere ganger gjennom året enn fylkestinget.

Avvisningsgrunnlagene og vedtakene må også kunne sies å spenne over et vidt spekter; hvor noen vil være av mer teknisk art eller enklere vurderinger i forhold til andre som vil innebære stor grad av skjønnsutøvelse. Dette tilsier at lokale hensyn må veie tungt der fordeling av arbeidsbelastning mellom ulike politiske organer/administrasjonen gjøres etter den enkelte kommunes/fylkeskommunes behov.

Forslaget fra departementet drøfter ikke avvisning i tilfeller der kravene til hvilke, eller hvor mange, innbyggere som står bak et innbyggerforslag, ikke er oppfylt. Fylkesrådmannen mener at det lovteknisk bør legges opp til at de samme reglene gjelder for alle avvisningsgrunnlag.

Revisors taushetsplikt

Departementet foreslår også endringer i kommuneloven § 78 nr. 7 om revisors taushetsplikt.

Etter gjeldende rett reguleres revisjonens taushetsplikt slik i § 78 nr.7: *"Med mindre det følger av revisjonens oppgaver etter denne lov eller forskrift gitt i medhold av nr. 8, eller den opplysningene gjelder har samtykket til at taushetsplikten ikke skal gjelde, har revisor plikt til å bevare taushet om det de får kjennskap til i sitt oppdrag for kommunen eller fylkeskommunen."*

Endringsforslaget er gjort ved en henvisning til forvaltningslovens regler om taushetsplikt, se fvl §§ 13 – 13 e.

Forslaget fra departementet innebærer en lemping av revisors taushetsplikt i forhold til gjeldende rett. Revisors innsynsrett innebærer at det kan kreves innsyn i "... enhver opplysning, redegjørelse eller ethvert dokument ...", se kl § 78 nr 6. I forarbeidene til kommuneloven, Ot.prp.nr.70 (2002-2003) s 91, ble det lagt til grunn at revisors utvidende innsynsrett skulle reflekteres i en streng taushetsplikt. Departementet begrunnet dette med at dette var både "naturlig og nødvendig". Når man nå foreslår å lempe på revisors taushetsplikt, endrer man på balansen/ symmetrien i regelverket.

Forvaltningslovens regler om taushetsplikt verner private interesser, og regulerer taushetsplikt om to forhold: personlige forhold og private forretningshemmeligheter. Loven har ingen regler om taushetsplikt i forhold til opplysninger for det offentlige, men også i en kommune/fylkeskommune finnes det en rekke opplysninger som man kan ha et berettiget ønske om å bevare internt. Offentligloven bygger på et slikt system. Det følger av offentligloven at taushetsbelagte opplysninger skal unntas fra innsyn. Loven oppstiller i tillegg en rekke bestemmelser der dokumenter, og til en viss grad opplysninger, kan unntas fra innsyn. En streng taushetsplikt vil også kunne sikre gjennomføringen av revisjonens innsynsrett. Det vises også til at forvaltningslovens regler er kritisert for at de til dels inneholder vanskelige juridiske vurderinger i forhold til hva som er taushetsbelagt opplysninger.

Fylkesrådmannen savner også en nærmere vurdering av hvordan revisjonen vil forholde seg til opplysninger fra ansatte i kommunen som har profesjonsbestemt taushetsplikt, og av forholdet til revisjonslovens bestemmelser om taushetsplikt.

På denne bakgrunn støtter ikke fylkesrådmannen forslaget. Fylkesrådmannen foreslår at dagens regel opprettholdes, alternativt at departementet vurderer en regel som knyttes opp mot en profesjonsbestemt taushetsplikt.

Utsatt innsyn i uferdige revisjonsrapporter og tilsynsrapporter

Forslaget gjelder endringer i offentleglova § 5 annet ledd. Forslaget om utsatt innsyn i revisjonsrapporter er en oppfølging av arbeidsgrupperapporten "85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane".

Hovedregelen er i dag at dokumentet er offentlig, når det er kommet inn til fylkeskommunen. Denne regelen medfører at det kan kreves innsyn i en uferdig rapport. Arbeidsgruppens rapport peker på at dette kan ha medført mer konfliktfylte behandlinger i kontrollutvalget enn ønskelig.

Forslaget innebærer at innsyn i dokumenter som er utarbeidet av eller til revisor i saker som han skal rapportere til kontrollutvalget først gjelder når kontrollutvalget har mottatt endelig versjon av dokumentet. I tillegg foreslås at innsyn i dokumenter som er utarbeidet av eller til statlig tilsynsmyndighet i forbindelse med tilsyn av kommuner og fylkeskommuners først skal gjelde når kommunen eller fylkeskommunen har mottatt endelig versjon av dokumentet. Dette vil gjelde statlig tilsyn rettet mot lovpålagte plikter som det kun ligger til kommunene eller fylkeskommunene å utføre.

Fylkesrådmannen støtter lovforslaget, og mener at det er viktig med offentlige diskusjoner. Offentlighet på et for tidlig tidspunkt, under saksforberedelsen, kan føre til diskusjoner som bygger på feilaktige/uriktige opplysninger. Forslaget om utsatt offentlighet vil kunne forebygge at uferdige rapporter / utkast med ikke-dokumenterte påstander og opplysninger danner grunnlag for en diskusjon. Forslaget vil innebære at kommunal revisjon skal behandles på samme måte som statlig revisjon, og fylkesrådmannen støtter forslaget.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget om å tillegge fylkestinget kompetansen til å avvise innbyggerforslag vil nok medføre administrativt merarbeid og økonomiske konsekvenser for fylkeskommunen, men kun i beskjedent omfang. Merarbeidet ligger først og fremst i utforming av et saksfremlegg. Forslagene om utsatt innsynsrett og revisors taushets-plikt vil neppe ha økonomiske eller administrative konsekvenser. Fylkesrådmannen legger til grunn at det neppe er behov for økte overføringer på grunn av forslagene i denne høringen.

Konklusjon

Fylkesrådmannen støtter forslaget om navneendring i kommuneloven § 39 a, herunder at myndigheten til å avvise innbyggerinitiativ legges til fylkestinget/kommunestyret, samt endringen i offentleglova § 5 annet ledd om utsatt innsyn.

Når det gjelder kompetansen til å avvise et innbyggerforslag, kommuneloven § 39 a, støtter ikke fylkesrådmannen departementets forslag om at vedtak om avvisning kun kan fattes av fylkestinget selv. Fylkesrådmannen mener at fylkestinget/kommunestyret, dersom de finner

det hensiktsmessig og /eller nødvendig, bør ha adgang til å delegere myndigheten til å avvise et innbyggerforslag, innenfor reglene om alminnelig delegasjon.

Forslaget om revisors taushetsplikt 78 nr 7 innebærer en lemping av revisors taushetsplikt i forhold til gjeldende rett. Fylkesrådmannen foreslår at dagens regel opprettholdes, alternativt at departementet vurderer en regel som knyttes opp mot en profesjonsbestemt taushetsplikt.

Fylkesrådmannen kan ikke se at forslagene i høringen vil få økonomiske og administrative konsekvenser av særlig omfang.