

## FYLKESTINGSSAK

Saksnummer	Utvalg/komite	Møtedato
031/13	Fylkestinget	26.02.2013

### Høring - forslag til endringer i kommuneloven og offentleglova

#### Sammendrag

Kommunal og regionaldepartementet har i brev av 26.11.2012 bedt om høringsuttalelser til forslag til endringer i kommuneloven og offentleglova. I høringsnotatet foreslår departementet endringer i kommuneloven § 39a, som regulerer ordningen med innbyggerinitiativ. Departementet foreslår også endringer i kommuneloven § 78 nr. 7 (revisors taushetsplikt) og offentleglova § 5 annet ledd (utsatt innsyn i uferdige revisjonsrapporter og tilsynsrapporter). Frist for innsending av uttalelser er satt til 26.februar 2013. Brevet med vedlegg fra departementet vedlegges saken som trykt vedlegg.

Kontrollutvalget har i møte 25.02.2013 under sak 002/13 fattet følgende forslag til vedtak, innstilling i saken:

*Fylkestinget i Nordland støtter kommunal- og regionaldepartementets vurderinger og deres forslag til endringer av kommunelovens § 39a, kommunelovens § 78 nr. 7 og offentleglova § 5 annet ledd.*

#### Bakgrunn

Viser til kontrollutvalgets reglement (FT-sak 105/2011) § 8 punkt 16:

*Kontrollutvalget skal i offentlige hørings saker som vedrører kontrollfunksjonen spesielt, avgi innstilling til fylkestinget, som selv avgir høringsuttalelse på vegne av fylkeskommunen. Dersom høringsfristen i slike kontrollrelaterte saker tilsier at fylkestinget selv ikke rekker å avgi høringsuttalelse i tide, kan kontrollutvalget avgi høringsuttalelse på vegne av fylkeskommunen. Kontrollutvalget rapporterer til fylkestinget når utvalget på vegne av fylkestinget har avgitt høringsuttalelse.*

Kontrollutvalget mottok brev fra fylkesrevisor 28.01.2013, der han kommer med noen synspunkter som berører fylkesrevisjonens rammebetingelser. Brevet vedlegges saken som trykt vedlegg.

#### Vurderinger

##### Kommuneloven § 39a innbyggerinitiativ:

Innbyggerinitiativordningen gir kommunens innbyggere en rett på visse vilkår å kreve at et konkret forslag blir behandlet av kommunestyret selv. 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 valgperiode

Et innbyggerinitiativ må gjelde kommunens virksomhet. Begrepet virksomhet er hentet fra kommunelovens § 2 og retter seg mot kommunens arbeidsområde i vid forstand. I dette inngår den virksomheten som kommunen faktisk driver eller kan drive. Begrepet omfatter både lovpålagte oppgaver og andre oppgaver som de utfører. Departementet er opptatt av at innbyggerinitiativordningen skal være en arena for reell medvirkning. For å få til dette er det viktig at initiativtakere og de som skriver under et initiativ, opplever at forslaget havner på politikernes bord. Dette kan gjøres ved at kommunestyret får plikt til å vurdere om et initiativ gjelder kommunens virksomhet eller ikke. I tillegg er vurderingstemaet – kommunens virksomhet - av en slik karakter at det synes mest rimelig at det er kommunestyret som treffer den endelige avgjørelsen.

Departementet foreslår derfor en lovendring slik at det blir kommunestyret som må treffe avgjørelsen om et innbyggerinitiativ skal avvises fordi det ikke gjelder kommunens virksomhet.

Departementet foreslår videre lovendringer som knytter seg til hvem i kommunen som har myndighet til å avvise innbyggerinitiativ som ikke fyller lovens vilkår. Konkret dreier det seg om hvorvidt administrasjonen skal ha adgang til å avvise innbyggerinitiativ eller om avgjørelser om avvisning må treffes av kommunestyret. Et vilkår for å få behandlet et innbyggerinitiativ er at forslaget ikke har samme innhold som et tidligere innbyggerinitiativ eller er en sak som er behandlet av kommunestyret/fylkestinget på alminnelig måte i løpet av valgperioden. Departementet foreslår lovendring, slik at det blir kommunestyret som må treffe avgjørelser om et innbyggerinitiativ skal avvises på grunnlag av omkampbestemmelsen.

Departementet foreslår at overskriften i kommunelovens § 39a endres fra «innbyggerinitiativ» til «innbyggerforslag». De mener at det nye navnet er mer i samsvar med innholdet i bestemmelsen.

Sekretariatets vurderinger:

Konkret dreier lovendringene seg om hvorvidt administrasjonen skal ha adgang til å avvise innbyggerinitiativ eller om avgjørelser om avvisning må treffes av kommunestyret. Departementets forslag til lovendringer der det nå foreslås at kommunestyret må treffe avgjørelsen om et innbyggerinitiativ skal avvises fordi det ikke gjelder kommunens virksomhet og om et innbyggerinitiativ skal avvises på grunnlag av omkampbestemmelsen er fornuftig og godt begrunnet i høringsnotatet.

#### Kommuneloven § 78 nr. 7, Revisors taushetsplikt

Revisors taushetsplikt er forankret i kommuneloven § 78 nr. 7:

*Med mindre det følger av revisjonens oppgaver etter denne lov eller forskrift gitt i medhold av nr. 8, eller den opplysningen 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.*

Departementet har i brev 22. desember 2010 fra Norges kommunerevisorforbund (NKRF) mottatt forslag om en ny bestemmelse om revisors taushetsplikt. NKRF skriver at initiativet har sin bakgrunn i at en rekke henvendelser fra medlemmene tyder på at de har vansker med å forstå og praktisere kommuneloven § 78 nr. 7. Videre mener NKRF at lov om Riksrevisjonen § 15 om

taushetsplikt er godt egnet som mal for en ny taushetsbestemmelse i kommuneloven. NKRF mener også at det rent prinsipielt er ønskelig å likestille revisjonen av de to forvaltningsnivåene på dette punktet.

Departementet forslår å endre kommuneloven § 78 nr. 7, slik at revisors taushetsplikt skal følge forvaltningsloven §§ 13 til 13e. Departementet mener også det er rettspedagogisk viktig at det er en bestemmelse i kommuneloven som regulerer revisors taushetsplikt.

Sekretariatets vurderinger:

Taushetspliktsbestemmelser lovfestes i den hensikt å beskytte private interesser ikke offentlige interesser. Revisor vil i sitt oppdrag få kjennskap til en rekke opplysninger som det ikke er naturlig at er taushetsbelagt. Departementet har i sin vurdering ikke kunne se at det finnes opplysninger som kommunen som sådan har beskyttelsesverdig interesse i at er taushetsbelagt. For eksempel så vil opplysninger om kommunens drift og organisering ikke være opplysninger som bør være taushetsbelagt på revisors hånd. Jeg støtter departementets vurderinger og kan vanskelig se at revisor bør være underlagt strengere taushetsplikt enn det som etter forvaltningslovens § 13 til 13e gjelder generelt for alle offentlig ansatte.

#### Offentleglova § 5 utsatt innsyn

Offentleglova inneholder regler om når et organ kan eller skal utsette å gi innsyn i et dokument som det er innsynsrett i. Etter § 5 første ledd kan organet bestemme at innsynsretten i en bestemt sak skal utsettes dersom det er grunn til å tro at dokumentene gir et direkte misvisende bilde av saken, og at innsyn derfor kan skade klare samfunnsmessige interesser. I lovforarbeidene er det understreket at vilkårene for å utsette innsynstidspunktet etter denne bestemmelsen er svært strenge.

Forslaget om utsatt innsyn i revisjonsrapporter er en oppfølging av arbeidsgrupperapporten 85 tilrådninger for styrkt egenkontroll i kommunane. Arbeidsgruppen mente at det var selvsagt at rapportene etter forvaltningsrevisjoner og selskapskontroller er offentlige. Men en rapport er ikke ferdig før det har vært dialog mellom revisor og administrasjonssjefen og synspunktene til administrasjonssjefen er tatt inn eller innarbeid i rapporten. Rapportene bør derfor ikke bli offentlige før administrasjonssjefen har fått uttale seg og rapporten er mottatt av kontrollutvalget.

*Tilråding 80:*

*Revisjonsrapporter bør ikkje vere offentlege før kontrollutvalget har motteke den endelege rapporten med innarbeidde merknader frå administrasjonssjefen. Offentleglova § 5 bør bli endra slik at det same gjeld i kommunane som i staten (Riksrevisjonen)*

Departementet foreslår en tilføyelse i offentliglova § 5 annet ledd, som unntar dokumenter som er utarbeidet av eller til revisor i saker som han skal rapportere til kontrollutvalget frem til kontrollutvalget har mottatt saken.

Sekretariatets vurderinger:

Retten til innsyn i offentlig virksomhet er et grunnleggende demokratisk prinsipp, og er etter hvert solid forankret i lovverk og praksis, både nasjonalt og internasjonalt.

Formålet med Offentleglova er definert i lovens kapittel 1 § 1 formål:

*Formålet med lova er å leggje til rette for at offentleg verksemd er open og gjennomsiktig, for slik å styrkje informasjons- og yringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta. Lova skal leggje til rette for vidarebruk av offentleg informasjon.*

I dette forslaget er det hensyn som står mot hverandre, på den ene siden hensynet til lokaldemokrati og åpenhet. På den andre side hensynet til at administrasjonen skal gis mulighet til å håndtere krevende saker som kan innebære kritikk mot dem selv. De fleste saker som behandles i kontrollutvalget er offentlige og sakene i vårt utvalg behandles for åpne dører. Kontrollutvalget er et folkevalgt organ og de aller fleste saker er offentlige når utvalget har mottatt de.

Kontrollutvalgets oppgaver ved forvaltningsrevisjon er hjemlet i kommuneloven § 77 nr. 4 og forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner kap.5 §§ 9 -12. Kontrollutvalget har ansvar å påse at det blir gjennomført forvaltningsrevisjoner, i dette ligger det at kontrollutvalget har en «bestillerrolle» i forbindelse med forvaltningsrevisjon. Revisor skal gjennomføre forvaltningsrevisjoner etter bestilling fra kontrollutvalget, det er kontrollutvalget som legger rammene og utformer prosjekter om forvaltningsrevisjon. Revisor utfører forvaltningsrevisjon på vegne av kontrollutvalget, og er ansvarlig for at gjennomføringen er i samsvar med regelverk og standard for forvaltningsrevisjon. Revisor bør holde kontrollutvalget løpende orientert og rapportere om fremdrift og hvis det oppstår endringer i rammene, som har betydning for arbeidet med forvaltningsrevisjonen.

Kontrollutvalget mottar ikke foreløpige forvaltningsrevisjonsrapporter, (slik f.eks. kommunen/fylkeskommune gjør når de mottar rapporter fra fylkesmannen). Når kontrollutvalget mottar rapporten er administrasjonssjefens synspunkter tatt inn i rapporten og rapporten er ferdig. Det er revisors oppgave å kvalitetssikre dokumentet/rapporten og levere i henhold til bestillingen fra kontrollutvalget.

Kontrollutvalget skal jf. forskrift for kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner avgi rapport til kommunestyret/fylkestinget om hvilke forvaltningsrevisjoner som er gjennomført og om resultatene av disse. Kontrollutvalget avgjør selv hvor ofte kontrollutvalget skal rapportere om gjennomførte forvaltningsrevisjoner til kommunestyret/fylkestinget. I merknadene til forskrift for kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner § 11 står det at det er kontrollutvalget som vurderer nærmere når og hvordan slik rapportering skal skje.

Sekretariatet registrerer at det er flere som ønsker å gå lenger og som mener at rapportene ikke skal offentliggjøres før saken er mottatt av kommunestyret eller fylkestinget. Jeg mener det er uheldig hvis forvaltningsrevisjonsrapportene ikke skal være tilgjengelige for allmennheten, før rapporten er behandlet i fylkestinget. Dette fordi de ferdige rapportene ofte ikke blir behandlet før mange måneder etter at tilsynet fant sted. Hvis rapportene ikke skal være offentlige før de er mottatt av fylkestinget vil dette også ha betydning for kontrollutvalgets saksbehandling. I dag er de aller fleste saker offentlige og det lages bare et sakskart, hvis en skal utsette offentlighet av forvaltningsrevisjonsrapporter og selskapskontrollrapporter vil en måtte ha to sakskart, og behandlingen av disse rapportene må skje i lukket møte. Stortinget vedtok 11. desember 2012 å oppheve kommunelovens § 77 nr. 8, lovendringen iverksettes fra og med 01. juli 2013. Denne endringen medfører at møtene i kontrollutvalget som hovedregel blir åpne, og at kommunelovens saksbehandlingsregler for folkevalgte organer i kapittel 6 også blir gjeldende for kontrollutvalget. Kommunal- og regionaldepartementet begrunner dette med at kontrollutvalget er kontrollorganet til kommunestyret/fylkestinget. Og utvalget saksbehandler viktige saker som omhandler kommunale tjenester, økonomi og måloppnåing.

Sekretariatet støtter arbeidsgruppens og departementets vurderinger og forslag til endringer av offentleglova § 5, slik at de ferdige forvaltningsrevisjonsrapportene og rapporter fra selskapskontroller blir offentlige når kontrollutvalget har mottatt dem.

Kontrollutvalget behandlet saken i møte 25.02.2013, under sak 002/13 og fattet følgende enstemmige vedtak innstilling til fylkestinget:

*Fylkestinget i Nordland støtter kommunal- og regionaldepartementets vurderinger og deres forslag til endringer av kommunelovens § 39a, kommunelovens § 78 nr. 7 og offentleglova § 5 annet ledd.*

### **Konsekvenser**

Viser til saksutredningen, kontrollutvalgets behandling, kommunal- og regionaldepartementets høringsnotat om endringer i kommuneloven og offentleglova og fylkesrevisors brev av 28.januar 2013. Saken legges frem for fylkestinget med følgende forslag til innstilling til vedtak.

### **Kontrollutvalgets innstilling til vedtak**

Fylkestinget i Nordland støtter kommunal- og regionaldepartementets vurderinger og deres forslag til endringer av kommunelovens § 39a, kommunelovens § 78 nr. 7 og offentleglova § 5 annet ledd.

Bodø den 25.02.2013

Øystein G Wiik  
Kontrollutvalgets leder  
sign

Berit P Pedersen  
Kontrollutvalgets sekretær  
sign

### **26.02.2013 Fylkestinget**

**FT-031/13**

#### **Votering**

Kontrollutvalgets innstilling enstemmig vedtatt.

#### **Vedtak:**

Fylkestinget i Nordland støtter kommunal- og regionaldepartementets vurderinger og deres forslag til endringer av kommunelovens § 39a, kommunelovens § 78 nr. 7 og offentleglova § 5 annet ledd.

Vedlegg	DokID
Høring - forslag til endringer i kommuneloven og offentleglova - innbyggerinitiativ - revisors taushetsplikt - utsatt offentlighet - kopi av brev til Nordland fylkeskommune	327445
Høringsnotat	327446
Høring - forslag til endringer i kommuneloven og offentleglova	327509
Høring - forslag til endringer i kommuneloven og offentleglova	327849