



Tønsberg kommune

JournalpostID 13/1255

Saksbehandler:
Geir Viksand, telefon: 33 34 80 55
Rådmannen

Høring - forslag til endringer i kommuneloven og offentleglova (innbyggerinitiativ, revisors taushetsplikt, utsatt offentlighet)

Utvalg	Møtedato	Saksnummer
Utvalg for finans, plan og næring	28.01.2013	005/13
Bystyret	06.02.2013	005/13

Rådmannens innstilling

1. Tønsberg kommune støtter Kommunal. og regionaldepartementets forslag til endringer i kommunelovens §39a.
2. Tønsberg kommune støtter Kommunal. og regionaldepartementets forslag til endringer kommunelovens § 78 nr. 7 (om revisors taushetsplikt).
3. Tønsberg kommune støtter Kommunal. og regionaldepartementets forslag til endringer i offentleglova § 5 annet ledd (utsatt innsyn i uferdige revisjonsrapporter og tilsynsrapporter)

28.01.2013 Utvalg for finans, plan og næring

Møtebehandling:

Rådmannens innstilling enst. vedtatt.
Etter dette fremmer FPN slik innstilling for bystyret:

FPN-005/13 Vedtak:

1. Tønsberg kommune støtter Kommunal. og regionaldepartementets forslag til endringer i kommunelovens §39a.
2. Tønsberg kommune støtter Kommunal. og regionaldepartementets forslag til endringer kommunelovens § 78 nr. 7 (om revisors taushetsplikt).

3. Tønsberg kommune støtter Kommunal. og regionaldepartementets forslag til endringer i offentleglova § 5 annet ledd (utsatt innsyn i uferdige revisjonsrapporter og tilsynsrapporter)

06.02.2013 Bystyret

Møtebehandling:

Innstillingen enst. vedtatt.

Etter dette har bystyret fattet slikt vedtak:

BY-005/13 Vedtak:

1. Tønsberg kommune støtter Kommunal. og regionaldepartementets forslag til endringer i kommunelovens §39a.
2. Tønsberg kommune støtter Kommunal. og regionaldepartementets forslag til endringer i kommunelovens § 78 nr. 7 (om revisors taushetsplikt).
3. Tønsberg kommune støtter Kommunal. og regionaldepartementets forslag til endringer i offentleglova § 5 annet ledd (utsatt innsyn i uferdige revisjonsrapporter og tilsynsrapporter)

Kortversjon – hva saken gjelder:**Vedlegg:**

Vedlegg:

Dok.dato	Dok.id	Tittel
09.01.2013	403065	Høringsnotat - innbyggerinitiativ m.m - fornyet behandling.doc (L)(581851).pdf
27.11.2012	403064	Høring - forslag til endringer i kommuneloven og offentleglova (innbyggerinitiativ, revisors taushetsplikt, utsatt offentlighet)
09.01.2013	403063	Vs: Høring - forslag til endringer i kommuneloven og offentleglova (innbyggerinitiativ, revisors taushetsplikt, utsatt offentlighet)

Dokumenter i saksmappen:

Nr	T	Dok.dato	Avsender/Mottaker	Tittel
1	I	27.11.2012	Det kongelige kommunal- og regionaldepartementet	Høring - forslag til endringer i kommuneloven og offentleglova (innbyggerinitiativ, revisors taushetsplikt, utsatt offentlighet)

Innledning/bakgrunn:

Kommunal- og regionaldepartementet foreslår enkelte endringer i kommuneloven § 39a, som regulerer ordningen med innbyggerinitiativ. I Ot.prp. nr. 96 (2005-2006) uttalte departementet at det ville ta initiativ til en grundig evaluering av bestemmelsen om innbyggerinitiativ. Norsk Institutt for By- og regionforskning har sammen med Rokkansenteret ved Universitetet i Bergen foretatt en slik evaluering. Vi viser til rapporten *Evaluering av innbyggerinitiativordningen fra NIBR/Rokkansenteret oktober 2010*, heretter *Evalueringsrapporten*.

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

Departementet vil foreslå å endre overskriften i loven fra "innbyggerinitiativ" til "innbyggerforslag". Dette navnet er mer i samsvar med innholdet i bestemmelsen. 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 dette seg om hvorvidt administrasjonen skal ha adgang til å avvise innbyggerinitiativ eller om avgjørelser om avvisning må treffes av kommunestyret.

Departementet foreslår også endringer i kommuneloven § 78 nr. 7 (om revisors taushetsplikt) og endringer i offentleglova § 5 annet ledd (utsatt innsyn i uferdige revisjonsrapporter og tilsynsrapporter). Forslaget om utsatt innsyn i revisjonsrapporter er en oppfølging av arbeidsgrupperapporten *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane*.

Faktagrunnlag:

Innbyggerinitiativ

Kommuneloven § 39a nr. 1 lyder:

Innbyggerne i kommunen eller fylket kan fremme forslag som gjelder kommunens eller fylkeskommunenes virksomhet. Kommunestyret eller fylkestinget plikter selv å ta stilling til forslaget dersom minst 2 prosent av innbyggerne står bak forslaget. Likevel er 300 underskrifter i kommunen eller 500 i fylket alltid tilstrekkelig.

Innbyggerinitiativet kan avvises dersom det ikke forslaget ikke gjelder kommunens virksomhet. Kommunestyret eller fylkestinget skal ta stilling til forslaget senest 6 måneder etter at det er fremmet. Tidsfristen gjelder ikke dersom forslaget henvises til behandling i forbindelse med pågående plansak etter plan- og bygningsloven. Forslagsstillerne skal informeres om de avgjørelser som treffes og de tiltak som gjennomføres som følge av forslaget.

Lovteksten tar ikke stilling til hvem i kommunen som kan eller skal avgjøre om et forslag gjelder kommunal virksomhet.

I dagens bestemmelser er det derfor åpent for at administrasjonen kan treffe avgjørelse om forslaget gjelder kommunens virksomhet

Departementets forslag:

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. Siden det er snakk om innbyggerinitiativ som kommunestyret selv skal behandle hvis lovens vilkår er oppfylt, synes det også mest nærliggende at det er kommunestyret selv, og ikke andre folkevalgte organer, som vurderer om dette vilkåret er oppfylt.

Avvisning av innbyggerinitiativ fordi det er omkamp.

Den såkalte omkampbestemmelsen i kommuneloven § 39a nr. 3 lyder:

I samme valgperiode kan det ikke fremmes forslag dersom dette har

- a) samme innhold som et tidligere forslag fremmet etter denne bestemmelsen, eller*
- b) samme innhold som en sak som er behandlet av kommunestyret eller fylkestinget i løpet av valgperioden*

Lovteksten tar ikke stilling til hvem i kommunen som kan eller skal avgjøre om et forslag er i strid med omkampbestemmelsen.

Departementets forslag:

Departementet vil etter dette foreslå en lovendring, slik at det blir kommunestyret som må treffe avgjørelse om et innbyggerinitiativ skal avvises på grunnlag av omkampbestemmelsen.

Fra innbyggerinitiativ til innbyggerforslag

Overskriften i § 39a er "innbyggerinitiativ". I bestemmelsen for øvrig benyttes uttrykket "forslag". De som står bak forslaget betegnes som "initiativtakerne". Terminologien i bestemmelsen er altså ikke ensartet.

Departementets forslag:

Departementet vil derfor foreslå at overskriften i § 39a endres til "Innbyggerforslag". For å sikre konsistens i språkutformingen, foreslår departementet også at uttrykket "[i]nitiativtakerne" i § 39a nr. 2 erstattes av uttrykket "forslagsstillerne".

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 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.

Loven fastslår at kommunens revisor som hovedregel har taushetsplikt om alt de får kjennskap til under utførelsen av sitt oppdrag for kommunen.

Forholdet mellom taushetspliktsreglene i forvaltningsloven (§13) og annen lovgivning (f eks kommunelov) er nærmere regulert i forvaltningsloven § 13 f første ledd:

Dersom noen som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, er pålagt taushetsplikt ved bestemmelse i annen lov, forskrift eller instruks av hensyn til private interesser, gjelder §§ 13 til 13 e som utfyllende regler når ikke annet er bestemt i lov eller i medhold av lov.

Departementet legger til grunn at revisor er omfattet av de alminnelige regler om taushetsplikt som følger av forvaltningsloven §§ 13 følgende.

Som oftest lovfestes taushetspliktsbestemmelser i den hensikt å beskytte private interesser, ikke offentlig interesser. Departementet har likevel vurdert om det av hensyn til den reviderte virksomheten er visse opplysninger som bør omfattes av revisors taushetsplikt. Dette vil i så tilfelle være opplysninger som ikke omfattes av forvaltningslovens taushetspliktsbestemmelse. Departementet har i denne vurderingen ikke kunnet se at det finnes opplysninger som kommunen som sådan har en beskyttelsesverdig interesse i at er taushetsbelagt.

Departementet ser at det kan være grunn til å vurdere om bestemmelsen i kommuneloven § 78 nr. 7 pålegger en for vidtgående taushetsplikt.

Et utgangspunkt i en vurdering av § 78 nr. 7 vil være at taushetsplikten skal omfatte beskyttelsesverdige opplysninger, men at den ikke bør være mer vidtgående enn hva det er et saklig og reelt behov for.

Departementet legger uten videre til grunn at sensitive personopplysninger skal omfattes av revisors taushetsplikt. Etter forvaltningsloven § 13 første ledd 1) er det opplysninger om "personlige forhold" som er beskyttet av taushetsplikt.

Departementets forslag:

Departementet forslår å endre kommuneloven § 78 nr. 7, slik at revisors taushetsplikt skal følge av forvaltningsloven §§ 13 til 13 e.

Utsatt innsyn etter offentleglova §5

Offentleglova § 5 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.

Utgangspunktet for endringsforslaget er at Departementet legger til grunn at innsyn i uferdige revisjonsrapporter tidvis blir opplevd som et problem i kommunene. Ikke-dokumenterte påstander og opplysninger som tilflyter offentligheten vil kunne skape offentlige diskusjoner som bygger på uriktige forutsetninger.

Tilsvarende gjelder statlige tilsynsmyndigheters kontroller om kommunen oppfyller lovpålagte plikter.

Et saksdokument som er sendt fra revisjonen eller statlig tilsynsmyndighet til den kommunale forvaltningen i forbindelse med et revisjonsoppdrag, er i utgangspunktet offentlig idet det er kommet inn til kommunen, jf. offentleglova §§ 3 og 4. Dersom dokumentet ikke skal eller kan unntas fra innsyn i medhold av offentleglova kapittel 3, kan innsynstidspunktet kun utsettes dersom de strenge vilkårene i offentleglova § 5 første eller tredje ledd er oppfylt.

Departementets forslag

Departementet foreslår en tilføyelse i offentleglova § 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. Hvis vilkårene er oppfylt vil § 5 første ledd kunne benyttes som hjemmel for å utsette innsynstidspunktet for disse dokumentene.

Departementet vil også foreslå at det skal være utsatt innsyn også for dokumenter som er utarbeidet av eller til statlig tilsynsmyndighet i forbindelse med tilsyn i kommunene. Dette vil gjelde statlig tilsyn rettet mot kommunepliktene, altså lovpålagte plikter som det kun ligger til kommunene å utføre. Regelen om utsatt innsyn skal ikke gjelde når statlig tilsyn fører tilsyn med aktørplikter, altså plikter som stiller krav til enhver som driver en aktivitet eller tilbyr en tjeneste. Departementet presiserer at forslaget kun innebærer at innsynstidspunktet utsettes. Når den endelige rapporten er mottatt av kommunen, vil også de foreløpige rapportene i utgangspunktet være offentlig.

Vurderinger:

Forslagene legger til rette for økt åpenhet i kommunal forvaltning. Dette er i tråd med kommunens verdier: Åpen, oppriktig og profesjonell.

Innbyggerinitiativ

Det er de siste årene fremmet 2 innbyggerinitiativ som har vært/skal behandles. Den første var en sak om fairtrade som ble behandlet i Bystyret. Den andre gjelder en foreldreprotest mot barnehagekutt i forbindelse med budsjett 2013. Kommunens praksis fram til nå (kun basert på 2 saker) , er at innbyggerforslagene legges fram til politisk behandling. Dette er i tråd med departementets forslag. Departementets forslag er uproblematisk og en riktig og viktig presisering.

Revisors taushetsplikt

Taushetspliktbestemmelsene blir mindre omfattende etter lovforslaget. Rådmannen kan ikke se at det opplysninger i kommunen som gjelder offentlige interesser som ikke er dekket av

forvaltningslovens taushetsbestemmelser, men som bør være taushetsbelagt. Offentlige interesser ivaratas gjennom presisering av utsatt innsyn etter offentlighetsloven 5.

Utsatt innsyn etter offentlighetslova §5

På den ene side begrenser forslaget lokalpressens mulighet til å få tidlig kjennskap til kritikkverdige forhold, men på den andre side sikrer bestemmelsen at ikke-dokumenterbare påstander og opplysninger ikke tilflyter offentligheten.

Departementet skriver:

"Et viktig mål i kommunenes egenkontroll er å legge til rette for læring. Eventuelle feil og mangler som påpekes i revisjonsrapporter, bidrar nettopp til dette. Ikke-dokumenterte påstander og opplysninger som det viser seg ikke er grunnlag for å innta i den endelige revisjonsrapporten, har mindre læringsverdi for kommunen. Hvis slike opplysninger får mest oppmerksomhet i debatten, vil det kunne svekke læringsverdien av det faktagrunnlaget som legges til grunn i den endelige rapporten."

Det er viktig at forvaltningsrevisjoner, selskapskontroller og statlige tilsyn er offentlige. Rapporten er imidlertid ikke ferdig før det har vært dialog mellom revisor eller statlig tilsynsmyndighet og rådmannen og rådmannens kommentarer er tatt med i saken. På dette tidspunktet oversendes rapporten kontrollutvalget og er etter departementets forslag offentlig.

Videre behandling:

Avsluttes i bystyret og oversendes Kommunal- og regionaldepartementet.

Tønsberg, 9. januar 2013

Geir Viksand
rådmann