



Arkivsak-dok. 201211627-2
Arkivkode 024/---/&13
Saksbehandler Monica Herstad

Saksgang	Møtedato	Sak nr
Fylkesutvalget	07.02.13	10/13
Fylkestinget		6/13

Høringsuttalelse om endringer i kommuneloven § 39a om innbyggerinitiativ

Sammendrag

Kommunal- og regionaldepartementet har i høringsnotat av 26.11.12 foreslått endringer i kommuneloven § 39 a, som regulerer ordningen med innbyggerinitiativ. De foreslåtte endringene gir Fylkestinget myndighet til å avvise fremsatte forslag.

Fylkestinget orienteres samtidig om foreslått endringer i kommuneloven § 78 nr.7 om revisors taushetsplikt og i lov om offentlighet § 5 annet ledd om utsatt innsyn i uferdige revisjonsrapporter og tilsynsrapporter.

Fylkesrådmannens innstilling

1. Fylkestinget støtter forslaget om et nytt punkt i kommuneloven § 39 a nr. 1
"Kommunestyret eller fylkestinget tar selv stilling til om forslaget gjelder kommunens virksomhet"
2. Fylkestinget støtter forslaget om et nytt punkt i kommuneloven § 39 a nr. 3
«Kommunestyret eller fylkestinget tar selv stilling til om forslaget har slikt innhold"
3. Fylkestinget støtter forslaget om en språkendring i overskriften fra
«innbyggerinitiativ» til «innbyggerforslag», og en endring av «initiativtakere» til
«forslagsstillere»
4. Høringen for øvrig tas til orientering

Tønsberg, 21.01.2013

Egil Johansen
fylkesrådmann

Lisbeth Eek Svensson
direktør

Vedlegg: Høringsnotat om endringer i kommuneloven og offentleglova (innbyggerinitiativ, revisors taushetsplikt, utsatt offentlighet).

Eventuelle vedlegg til saken ligger på www.vfk.no.

Klikk på toppfanepunktet *Politikk*, deretter menypunktet *Politisk møter, saker, medlemmer*.

Klikk på *ønsket utvalg/møtedato/saksfremlegg* og åpne vedlegget som ligger nederst til venstre på siden.

Innledning:

Kommunal- og regionaldepartementet har i høringsnotat av 26.11.12 foreslått endringer i kommuneloven § 39 a, om innbyggerinitiativ. Forslaget går ut på at fylkeskommunen/kommunen skal ha myndighet til å avvise et innbyggerinitiativ fordi det ligger utenfor fylkeskommunal virksomhet eller er tidligere fremmet i samme valgperiode. De foreslåtte endringene bygger på rapporten *Evaluering av innbyggerinitiativordningen fra NIBR/Rokkansenteret oktober 2010*. I tillegg er det foreslått språkendringer.

Det er videre i samme høringsnotat foreslått endringer i kommuneloven § 78 nr.7 om revisors taushetsplikt og i lov om offentlighet § 5 annet ledd om utsatt innsyn i uferdige revisjonsrapporter og tilsynsrapporter som Fylkestinget bes tas til orientering. Den foreslåtte endring i offentleglova er en oppfølging av arbeidsgrupperapporten *85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane*.

De foreslåtte endringene gjelder for kommuner og fylkeskommunen. I saken omtales dette kun som fylkeskommunen.

Saksutredning:

1. Avvisning av innbyggerinitiativ fordi forslaget ikke gjelder fylkeskommunens virksomhet

Kommuneloven § 39 a nr. 1 lyder:

«1. Innbyggerne i kommunen eller fylket kan fremme forslag som gjelder kommunens eller fylkeskommunens 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.»

Forslag til nytt punkt lyder:

«Kommunestyret eller fylkestinget tar selv stilling til om forslaget gjelder kommunens virksomhet».

Den foreslåtte endring gjelder om et innbyggerinitiert forslag skal kunne avvises av fylkestinget eller administrasjonen fordi forslaget ikke gjelder fylkeskommunens virksomhet.

Hva som er fylkeskommunens virksomhet er definert i kommuneloven § 2. Når det er tvil om et innbyggerinitiert forslag faller innenfor eller utenfor fylkestingets arbeidsområde for fylkeskommunal virksomhet må det fattes en avgjørelse om forslaget skal behandles eller avvises fordi det ligger utenfor fylkeskommunal virksomhet.

Slik lovteksten er formulert i dag tar bestemmelsen ikke stilling til om det er fylkestinget eller administrasjonen som skal endelig avgjøre avvisningsspørsmålet. Det kan ikke utledes av bestemmelsen slik den er i dag at fylkestinget har plikt til å behandle avvisningsspørsmålet.

Departementet er opptatt av at innbyggerinitiativordningen skal være en arena for reell medvirkning. Det er viktig at initiativtakere opplever at forslaget havner på politikerens bord. Dette skjer best ved at fylkestinget får plikt til å vurdere også om et initiativ gjelder fylkeskommunal virksomhet eller ikke. Siden det er snakk om innbyggerinitiativ som fylkestinget selv skal behandle om lovens vilkår er oppfylt, synes det mest nærliggende at det fylkestinget selv, og ikke andre vurderer om dette vilkåret er oppfylt. Departementet foreslår derfor at om et innbyggerinitiativ skal avvises fordi det ikke gjelder fylkestinget fylkeskommunale virksomhet, skal fylkestinget selv treffe denne avgjørelsen.

2. Avvisning av innbyggerinitiativ fordi det er omkamp.

Kommuneloven § 39a nr. 3 lyder (omkampbestemmelsen) :

*«3. I samme valgperiode kan det ikke fremmes forslag dersom dette har
a) samme innhold som et tidligere forslag fremmet etter denne bestemmelse, eller*

b) samme innhold som en sak som er behandlet av kommunestyret eller fylkestinget i løpet av valgperioden».

Forslag til nytt punkt lyder:

"Kommunestyret eller fylkestinget tar selv stilling til om forslaget har slikt innhold"

Et vilkår for å få behandlet et innbyggerinitiativ er at forslaget ikke har samme innhold som et tidligere innbyggerinitiativ eller en sak som er behandlet av fylkestinget på alminnelig måte i samme valgperiode.

Heller ikke etter denne bestemmelsen kan det utledes at det er tatt stilling til om det er fylkestinget eller administrasjonen som skal ta avgjørelsen om å avvise eller fremme et innbyggerinitiativ etter omkampbestemmelsen.

Departementet er at den oppfatning at det er grunn til å tro at initiativtakere og underskrivere vil mene at initiativet får en mer demokratisk behandling hvis det er fylkestinget selv som vurderer avvisningsspørsmålet. Når det er tvil om samme innbyggerinitiativ også tidligere har vært fremmet i samme valgperiode er det rimelig at fylkestinget selv vurderer om forslaget har samme innhold. Departementet foreslår derfor en lovendring, slik at det blir fylkestinget om må treffe avgjørelsen om et innbyggerinitiativ skal avvises på grunnlag av omkampbestemmelsen.

3. Fra innbyggerinitiativ til innbyggerforslag

Departementet ønsker å endre overskriften i loven fra «innbyggerinitiativ» til «innbyggerforslag». Dette navnet er mer i samsvar med innholdet i bestemmelsen. Når det etter gjeldende bestemmelse reises et innbyggerinitiativ, er det i realiteten et forslag som blir fremsatt. At loven for øvrig benyttet uttrykket "forslag" understreker dette. Det er et poeng i seg selv at bestemmelsen har en ensartet språkutforming.

For å sikre konsistens i språkutformingen, foreslår departementet også at uttrykket "initiativtakere i § 39a nr. 2 erstattes av uttrykket "forslagsstillere"

Høringsuttalelsen forøvrig:

Revisors taushetsplikt.

Revisors taushetsplikt er i kommunelovens § 78 nr. 7 formulert slik:

"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."

Bakgrunnen for endringen er et innspill om at kommunelovens bestemmelse er vanskelig å forholde seg til i praksis. Revisors taushetsplikt slik den er formulert og blir tolket i ettertid er meget streng. I praksis kan det føre til at revisor blir pålagt taushetsplikt om forhold som fra før var offentlig. Det er derfor fra faglig hold vært argumentert for at taushetsbestemmelsen, fordi den også omfatter forhold som er offentlige, ikke er til nytte for det den tar sikte på å bevare taushet om. Det er derfor reist tvil om revisor kan uttale seg i åpne møter. Slike møter kan være åpne møter i kontrollutvalget, hvor konsekvensen må bli at møtet lukkes for at revisor kan gi informasjon. Tilsvarende uheldig resultat kan skje i møter i kommunestyret/fylkestinget.

Departementet har vurdert det slik at etter forvaltningsloven § 13f vil §§ 13 til 13e gjelde som utfyllende regler for revisor hvis taushetsplikten i kommuneloven § 78 nr. 7 er pålagt av hensyn til private interesser. Når det gjelder taushetspliktregler til vern for offentlige

interesser, blir disse i utgangspunktet ikke supplert av forvaltningsloven. Departementet har vurdert spørsmålet om ikke forvaltningsloven kan anvendes analogisk når det gjelder opplysninger det offentlige har interesse i å beskytte, og kommer til at forvaltningsloven kan anvendes analogisk. Det vil være kompliserende og uhensiktsmessig at den ikke gjelder når det er tale om offentlige interesser. Departementet konkluderer med at revisors taushetsplikt ikke bør være mer vidtgående enn hva det er reelt og saklig er behov for.

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

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. Offentleglova § 5 annet ledd er formulert slik:

”For dokument som er utarbeidde av eller til Riksrevisjonen i saker som han vurderer å leggje fram for Stortinget som ledd i den konstitusjonelle kontrollen, gjeld innsyn først når saka er motteken i Stortinget, eller når Riksrevisjonen har varsla vedkommende organ om at saka er ferdigbehandla, jf. Lov 7. mai 2004 nr. 21 om Riksrevisjonen § 18 andre ledd.”

Departementet legger til grunn at en tilsvarende regel for den kommunale/fylkeskommunale revisjonen ikke finnes. Kommunal- og Regionaldepartementet mottok i desember 2009 en rapport om styrkt egenkontroll i kommunene fra et nedsatt utvalg av samme departement. En av de 85 tilrådingene som arbeidsgruppen pekte på var utsatt innsyn etter offentleglova for kommunal revisjon. Tilrådingen var formulert på følgende måte:

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

Arbeidsgruppen har pekt på enkelte konsekvenser som kan opptå ved for tidlig offentliggjøring på grunn av at korrespondanse som utveksles før en revisjonsrapport er ferdigstilt kan tilflyte offentligheten og skape diskusjoner som bygger på uriktige forutsetninger. Hvis uriktige fakta gis mest oppmerksomhet i offentlig debatt, vil det også svekke den læringsverdi av det grunnlaget og konklusjoner som legges til grunn i den endelige rapporten.

Det må videre skje en avveining mellom forvaltningens behov for å skjerme visse opplysninger og den interesse allmennheten har i å få innsyn. Det er også viktig at forvaltningen gis mulighet til å ha ro til å fullføre sin saksforberedelse og ha mulighet til å endre fakta og forutsetninger som feilaktig kan stå i en ikke endelig revisjonsrapport.

Departementet har foreslått likelydende forslag til utsatt innsyn også for dokumenter som er utarbeidet av eller til statlig tilsynsmyndighet i forbindelse med tilsyn i fylkeskommunen. Bakgrunnen for forslaget er det likhetstrekk denne type dokumenter har med revisors rapporter, og at det er uheldig at offentligheten gis feilaktig inntrykk før dokumentet er endelig.

Tilføyelsen i offentleglova § 5 annet ledd lyder:

«For dokument som er utarbeidde av eller til revisor i saker som han eller hun skal rapportere til kontrollutvalget, jf. lov 25 september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner § 78 nr. 5. gjeld innsyn først når kontrollutvalet har motteke endeleg versjon av dokumentet. For dokument som er utarbeidde av eller til statleg tilsynsmyndigheit i

samband med statleg tilsyn med i kva grad kommunar eller fylkeskommunar følgjer pliktene pålagde i eller i medhald av lov, gjeld innsyn først når kommunen eller fylkeskommunen har motteke endelig versjon av dokumentet. Regelen er avgrensa til tilsyn med plikter som berre er pålagde kommunane eller fylkeskommunane».

Fylkesrådmannens bemerkninger:

Fylkesrådmannen slutter seg til de foreslåtte endringene i kommunelovens § 39a om innbyggerinitiativ. Fylkesrådmannen mener det er en demokratisk og fornuftig løsning at fylkestinget selv tar avgjørelsen om et innbyggerinitiert forslag skal avvises eller fremmes for fylkestinget. Borgerne i Vestfoldsamfunnet vil også lettere slå seg til ro med at et forslag avvises av fylkestinget selv i en demokratisk prosess, enn at avgjørelsen kun beror på administrasjonens vurdering. De foreslåtte språkendringene i bestemmelsene fremstår som en modernisering, og fylkesrådmannen har ingen ytterligere kommentarer til dette.

Fylkesrådmannen støtter departementets forslag om at revisors taushetsplikt etter kommuneloven § 78 nr. 7 skal henvise til at taushetsplikten skal følge av forvaltningslovens taushetspliktregler. For revisor må det være en fordel at både hensynet til private og offentlige interesser kan hjemles i samme bestemmelser. Det er videre uheldig om fylkestinget må fatte avgjørelse om lukkede dører i saker som i utgangspunktet bør være offentlige fordi taushetspliktbestemmelsene for revisorer har skapt uklarhet i hva som er taushetspliktbelagte offentlige interesser.

Fylkeskommunen har etter departementets forslag om utsatt innsyn i revisjon- og tilsynsrapporter hjemmel til å utsette innsyn av rapporter utarbeidet av eller til revisor eller statelige tilsynsmyndigheter frem til rapportene er endelige. Dette gir fylkeskommunen anledning til å lese igjennom og korrigere utkast til endelig rapport slik at eventuelle feil og ufullstendigheter kan rettes opp. Fylkesrådmannen støtter dette forslaget og ser en stor fordel av at informasjonen i rapportene ikke tilflyter offentligheten før det er gitt anledning til å rette opp feil og ufullstendigheter i rapportene.