

Forum for Kontroll og Tilsyn
Postboks 41 Sentrum
0101 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

22/2541-4

20. mars 2023

Svar på spørsmål om uavhengigheten til kontrollutvalgssekretariatene

Kommunal- og distriktsdepartementet viser til brev 19. september 2022 fra FKT. Dere stiller flere spørsmål som dreier seg om uavhengigheten til sekretariatene til kontrollutvalgene. Departementet oppfatter at spørsmålene blant annet handler om hvilken betydning uavhengighetskravet etter kommuneloven § 23-7 tredje ledd har for forståelsen av annet regelverk, blant annet forvaltningsloven, arkivlova og offentleglova. Dere har også spørsmål om utlevering av taushetsbelagte opplysninger fra sekretariatet til kommunedirektøren og muligheten kommunestyret har til å instruere sekretariatet i innsynssaker.

Hvordan ulike regelverk kommer til anvendelse for kontrollutvalgssekretariatene, må vurderes konkret med utgangspunkt i vilkårene i den enkelte loven. I en slik vurdering kan det ha betydning hvordan kontrollutvalgssekretariatet er organisert, for eksempel om sekretariatet er organisert gjennom et eget rettssubjekt eller om sekretariatet er ansatt av kontrollutvalget i den aktuelle kommunen. Departementet kan derfor ikke gi uttømmende svar på alle spørsmålene dere stiller, men vil gi overordnet veiledning om vår forståelse av regelverket. Vi understreker at vi ikke tar stilling til enkeltsaker, men gir generell veiledning.

Overordnet om kravet til uavhengighet

Det er presisert i kommuneloven § 23-7 tredje ledd at sekretariatet til kontrollutvalget skal være *uavhengig* av administrasjonen i kommunen. Bakgrunnen for kravet om uavhengighet er at sekretariatet forbereder saker for kontrollutvalget og skal påse at vedtak blir iverksatt. Sekretariatene har dermed en viktig rolle i kontrollen med kommunens administrasjon. Uavhengigheten betyr at kommunedirektøren ikke har instruksjons- eller avgjørelsesmyndighet overfor sekretariatet. Kravet om at sekretariatet skal være uavhengig, betyr videre at sekretariatet ikke kan legges til administrasjonen i kommunen. Men det er ikke et generelt krav om at sekretariatet organisatorisk må ligge utenfor kommunen. Kommunene har stort valgfrihet. Sekretariatet kan for eksempel ansettes av kontrollutvalget,

legges til et interkommunalt samarbeid eller kontrollutvalget kan kjøpe sekretariatstjenester fra private.

Forholdet til arkivlova

Departementet legger til grunn at kravet om sekretariatenes uavhengighet etter kommuneloven § 23-7 tredje ledd innebærer at sekretariatene har et selvstendig arkivansvar. Vi viser til følgende avsnitt om sekretariatenes arkivansvar i Kontrollutvalgsboka:

Oppgåvene til sekretariatet omfattar også arkivering og journalføring av sakene i kontrollutvalet, møteprotokollar og korrespondanse. Sekretariatet skal opprette eit eige arkiv eller ein eigen arkivdel for kontrollutvalet som tilfredsstillar krava i arkivlova med forskrifter. Ansvar for arkivet kan ikkje bli lagt til kommunedirektøren fordi sekretariatsfunksjonen ikkje ligg under kommunedirektøren sitt myndeområde.

Forholdet til forvaltningsloven og reglene om taushetsplikt

Dere har spørsmål om begrensningene i taushetsplikten etter forvaltningsloven §§ 13 b nr. 2 og nr. 4 kan gi grunnlag for å dele taushetsbelagte opplysninger mellom sekretariatet og kommunedirektøren. Dere uttrykker at sekretariatenes selvstendige arkivansvar etter arkivloven, tilsier at disse unntaksbestemmelsene fra taushetsplikt ikke gjelder. Dere viser også til at de fleste sekretariatene er organisert som egne rettssubjekter, som interkommunale selskaper (IKS) eller kommunale oppgavefelleskap, og at sekretariatene derfor ikke er samme organ som kommunen.

Departementet viser til at hvorvidt reglene i forvaltningsloven gjelder, må vurderes med utgangspunkt i *forvaltningsloven*. Reglene i arkivloven har ikke betydning for om forvaltningsloven kommer til anvendelse. Forvaltningsloven gjelder for «forvaltningsorganer», jf § 1. Med forvaltningsorgan menes «et hvert organ for stat eller kommune». Dette begrepet har i praksis fått en vid betydning, og inkluderer for eksempel kommunale foretak og vertskommuner. Departementet legger til grunn at kontrollutvalgssekretariater som er organisert som kommunalt oppgavefelleskap og IKS utfører kommunale oppgaver som har en så sterk reell tilknytning til forvaltningen, at disse er forvaltningsorganer. Generelt vil både administrasjonen i kommunen, kontrollutvalget og kontrollutvalgssekretariatene være underlagt de samme reglene om taushetsplikt etter forvaltningsloven §§ 13 flg.

Unntakene fra taushetsplikt etter § 13 b må vurderes konkret. Vi viser til at § 13 b også gir hjemmel for å dele taushetsbelagte opplysninger *mellom* forvaltningsorganer og mellom ulike etater i samme organ. Verken unntaket i §§ 13 b nr. 2 eller nr. 4 har som begrensning at deling av taushetsbelagte opplysninger bare kan skje innad i samme forvaltningsorgan. Det har heller ikke betydning om de taushetsbelagte opplysningene ligger i ulike arkivsystemer. Dette innebærer at taushetsbelagt informasjon som sekretariatene mottar, journalfører og arkiverer på vegne av kontrollutvalgene, kan komme inn under unntakene fra taushetsplikt i forvaltningsloven § 13 b.

Departementet legger imidlertid til grunn at kravet om uavhengighet etter kommuneloven § 23-7 tredje ledd betyr at kommunedirektøren ikke kan kreve å få utlevert taushetsbelagte

opplysninger direkte fra kontrollutvalgssekretariatet. Departementet kan derimot ikke se at kommuneloven er til hinder for at kommunestyret, som øverste ansvarlig for kontrollen med kommunens virksomhet, kan instruere kontrollutvalget om at kontrollutvalgssekretariatene skal utlevere opplysninger til kommunedirektøren. Vi viser til at kontrollutvalgssekretariatene er direkte underordnet kontrollutvalget, og skal følge de retningslinjene og de påleggene utvalget gir, jf. kommuneloven § 23-7 femte ledd.

Forholdet til offentleglova

Krav om allmennhetens innsyn må vurderes med utgangspunkt i reglene i offentleglova. Avhengig av hvordan kontrollutvalgssekretariatene er organisert, vil sekretariatene omfattes av virkeområdet til offentleglova § 2, jf. alternativene i første ledd bokstav a, c eller d. Hva som anses som ett og samme *organ* etter offentleglova er ikke nødvendigvis likt som hva som anses som et *forvaltningsorgan* etter forvaltningsloven § 1 eller som et *offentlig organ* etter arkivlova § 5.

Betydningen av organ i offentleglova har stor praktisk betydning, siden organinterne dokumenter kan unntas fra offentlighet etter § 14. Hele kommunen regnes i utgangspunktet som ett organ etter offentleglova. I § 16 er det imidlertid tatt inn særskilte regler om hvordan innsyn i interne dokumenter i kommuner og fylkeskommuner skal håndteres. Det slås fast i § 16 første ledd at dokumenter til eller fra kommunens kontrollutvalg, likevel ikke skal kunne unntas innsyn etter offentleglova §§ 14 og 15, og videre at dokumenter som utveksles mellom sekretariatene og kontrollutvalget skal anses som organinterne, slik at disse kan unntas innsyn etter § 14. Etter offentleglova vil altså sekretariatene og kontrollutvalget anses som samme organ, uavhengig av hvordan sekretariatet er organisert.

Departementet kan ikke se at det er noen rettslige hindringer mot at kontrollutvalget, eller kommunestyret som kontrollutvalgets overordnede, kan instruere sekretariatet om hvordan innsynsbegjæringer skal behandles. Som nevnt over, er kontrollutvalgssekretariatene direkte underordnet kontrollutvalget og skal følge de retningslinjene og de påleggene utvalget gir, jf. kommuneloven § 23-7 femte ledd.

Når det gjelder klageinstans i innsynssaker, følger dette direkte av offentleglova § 32 første ledd tredje punktum og offentlegforskrifta § 11 tredje ledd. Bestemmelsene sier at statsforvalteren er klageinstans for vedtak i et kommunalt eller fylkeskommunalt organ og i selvstendige rettssubjekter som for eksempel et IKS. Dette inkluderer vedtak fattet av kontrollutvalgssekretariatene.

Med hilsen

Siri Halvorsen (e.f.)
avdelingsdirektør

Siri Sand Kaastad
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer