

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Deres ref
16/1559-2

Vår ref
16/785-

Dato
12.10.2016

Kommunelovutvalgets utredning 2016:4 - Ny kommunelov - Høring

Vi viser til Kommunal- og moderniseringsdepartementet brev av 6. april 2016 hvor NOU 2016: 4 Ny kommunelov ble sendt ut på høring.

Samferdselsdepartementet har forelagt høringsforslaget til avdelingene i departementet og enkelte underliggende etater. Merknader fra Vegdirektoratet og Vegtilsynet, ligger vedlagt.

Samferdselsdepartementet har følgende merknader til høringen:

Generell kommentar

I havne- og farvannsloven (lov 17. april 2009 nr. 19 om havner og farvann) er kommunene tillagt forvaltningsansvar og myndighet i havne- og farvannsforvaltningen.

De kommunale havnene spiller en nøkkelrolle i samlede transportnett. Det er derfor viktig at kommuneloven legger til rette for at kommunene kan organisere havnevirksomheten slik at den binder sjø- og landtransporten sammen på en effektiv måte.

Samtidig må kommuneloven, bl.a. gjennom bestemmelser om styring og kontroll og tilsyn, bidra til at kommunenes farvannsforvaltning ivaretar nasjonale hensyn om framkommelighet for sjøtransporten og farvannssikkerhet.

Forslag om styrking av kommunens styring og kontroll – internkontroll

SD vurderer at det kan være hensiktsmessig å innføre en ny helhetlig regulering av internkontroll i kommuneloven til erstatning for ulike internkontrollbestemmelser i

særlovgivning (lovutkastet kap. 25). Forslaget vil innebære at kommunene får en mer oversiktlig situasjon med hensyn på hvilke krav som stilles til internkontroll, jf. at det i §25-1 angis hva som minimum må gjøres av internkontroll og i §25-2 lovfestes krav om årlig rapportering fra kommunedirektøren til kommunestyret om internkontrollen og resultat av statlige tilsyn. I § 25-3 foreslås at det kan føres statlig tilsyn med internkontroll, men bare med tilsyn som gjelder kommuneplikter.

Forslag om styrking av kommunens styring og kontroll med virksomhet lagt utenfor egen administrasjon

I kapittel 27 vurderer utvalget kommunens styring og kontroll når ansvaret for oppgaveløsning er lagt til ulike enheter utenfor kommunens egen administrasjon, for eksempel til kommunale foretak, interkommunale samarbeid, aksjeselskaper e.l.

SD støtter utvalgets forslaget om å styrke kommunens eierstyring med slike enheter ved krav om at kommunen minst én gang i valgperioden skal utarbeide eierskapsmelding for virksomhet som drives i selskap og som skal vedtas av kommunestyret selv (§27-1). Dette kan, som utvalget vurderer det, "*bidra til klarere eierstyring*" og "*økt oppmerksomhet på kommunestyrets eieransvar*".

Statlig kontroll og tilsyn med kommunene – samordning av statlig tilsyn

Etter dagens ordning skal fylkesmannen samordne "praktiske sider og bruk av reaksjoner ved statlig tilsyn rettet mot kommunen eller fylkeskommunen", jf. gjeldende kommunelov § 60 e første ledd. Fylkesmannens samordningsplikt omfatter dermed de prosessuelle forhold ved gjennomføringen av statlig tilsyn, men griper ikke inn i den enkelte tilsynsmyndighets vedtakskompetanse.

Utvalget foreslår å videreføre regler om *samordning av statlige tilsynsmyndigheter* (§31-6). Utvalget er imidlertid delt i vurdering av hvilken rolle fylkesmannen skal ha i samordningen. Flertallet mener fylkesmannen skal ha reell beslutningsevne ovenfor øvrige tilsynsmyndigheter når det gjelder omfang og detaljeringsgrad ved tilsyn, slik at det samlede omfanget av tilsyn mot den enkelte kommune ikke blir for omfattende.

I henhold til nytt parkeringsregelverk, skal Statens vegvesen føre tilsyn med at parkeringsdriften skjer i samsvar med regelverket. Bestemmelsen i § 31-6 tredje ledd tredje punktum vil blant annet stille kommunene i en særstilling fremfor private som driver parkeringvirksomhet i samme marked og i konkurranse med kommunene. I likhet med mindretallet i utvalget, mener vi at denne bestemmelsen ikke bør inn i den nye loven.

SD er kritisk til flertallets forslag. En slik bestemmelse vil legge føringer på statlige tilsynsmyndigheters mulighet til selv å foreta en faglig vurdering av hva som er nødvendig omfang og detaljeringsgrad ved tilsyn. Dette vil ikke være i samsvar med hensikten bak tilsynsvirksomheten, nemlig å ivareta brukernes rettigheter eller trygghet på det aktuelle området gjennom uavhengige risikobaserte tilsyn.

SD støtter på denne bakgrunn mindretallets vurdering av at fylkesmannen bare bør kunne henstille tilsynsinstitusjonene om tilpassing av tilsyn slik at omfanget ikke blir for omfattende.

Kommunalt foretak (NOUen kap. 11 og lovforslagets kap. 9 og 27)

Kommunalt foretak er relativt vanlig organisasjonsform for kommunal havnevirksomhet¹.

Utvalget foreslår å videreføre organisasjonsformen kommunalt foretak uten store endringer.

På bakgrunn av at kommunal havnevirksomheten kan ha stort økonomisk omfang og samfunnsmessig betydning støttes forslaget om lovfesting av krav om eierskapsmelding som del av kommunestyrets eierstyring av kommunale foretak.

Etter forslaget § 5-1 er styret for kommunalt foretak et folkevalgt organ som etter § 5-2 kan delegeres myndighet til å treffe vedtak innenfor rammen av kommuneloven eller annen lov. Det foreslås at medlemmer og varamedlemmer av kommunestyret ikke skal kunne velges til styret i kommunale foretak (§9-5 annet ledd). Dette for å unngå uheldige rollekombinasjoner i kommunene som kan svekke allmennhetens tillit til kommunene. Det kan stilles spørsmål om dette henger godt sammen med at medlemmer av kommunestyret kan sitte i styret i andre selskap (AS, IKS, stiftelser mv.). Habilitetsproblematikken reguleres da av inhabilitetsreglene i forvaltningslovens § 6 første ledd bokstav e) om at kommunestyremedlemmene ikke kan delta i behandlingen av saker hvor selskapet er part.

Interkommunalt samarbeid

Det er i dag etablert flere interkommunale havnesamarbeider, ni som Interkommunale selskap (IKS) og tre som samarbeider etter kommuneloven §27². Det er ønskelig at det etableres flere havnesamarbeider, slik at infrastruktur utnyttes bedre, noe som igjen kan gi lavere kostnader for godstransport til sjøs, og i 2015 ble det etablert en statlig tilskuddsordning for etablering av havnesamarbeid³.

SD støtter på denne bakgrunn utvalgets forslag om å ta inn en overordnet bestemmelse i loven (§17-1) som slår fast at kommuner kan samarbeide om å utføre felles oppgaver og som gir anvisning på hvilke organisasjonsformer kommunene kan benytte. Som utvalget påpeker vil en slik bestemmelse både understreke prinsippet om at kommuner kan inngå samarbeider om felles oppgaver og kunne ha ikke ubetydelig informasjonsverdi.

Med bakgrunn i bl.a. evalueringer som er gjort av interkommunale samarbeider etter gjeldende kommunelov § 27 og det forhold at slike samarbeid er svært knapt regulert i gjeldende lov foreslås at bestemmelsen ikke videreføres i sin nåværende form.

Utvalget foreslår i stedet to nye organisasjonsformer til erstatning for interkommunalt samarbeid etter § 27 i gjeldende kommunelov. *Regionråd* er politiske samarbeidsorganer til behandling av generelle samfunnsspørsmål på tvers av kommunegrenser og som ikke skal være tjenesteproduserende organer. Den andre formen, som kan være aktuell for interkommunale havnesamarbeider, er *kommunalt oppgavefellesskap* (forslaget kap. 19).

Utvalget framholder at kommunalt oppgavefellesskap er beregnet på samarbeid om enkeltstående tjenester, men det foreslås ikke lovregulert hvor omfattende samarbeider

¹ 36 av 130 havner som innberetter årlig godsomslag til SSB, jf. Nasjonal havnestrategi, Samferdselsdepartementet 21. jan. 2015

² Nasjonal havnestrategi, Samferdselsdepartementet 21. jan. 2015

³ Prop. 1 S (2014-2015) for Samferdselsdepartementet, jf. Innst. S 13 (2014-2015)

oppgavefellesskap kan benyttes for. Dette mener utvalget det må være opp til kommunene selv å vurdere.

Det foreslås et krav om at deltakerkommunene ved etableringen av kommunalt oppgavefellesskap må ta stilling til om samarbeidet er et eget rettssubjekt (§19-4 fjerde ledd b), at deltakerne hefter ubegrenset for sin andel av fellesskapets samlede forpliktelser (§19-2) og at det ved opprettelsen av fellesskapet skal inngås samarbeidsavtale som minst regulerer forhold som framgår av § 19-4 fjerde ledd.

SD støtter regulering av kommunalt oppgavefellesskap som reduserer den usikkerhet som kan oppstå om hvilke regler som gjelder for samarbeid etter gjeldende lov § 27.

I lovutkastet § 32-2 er det forslått overgangsregler om omdanning av § 27-samarbeider til regionråd eller kommunalt oppgavefellesskap senest fire år etter lovens ikrafttredelse. SD antar at dette vil gi kommunene tilstrekkelig tid til omdanning etter § 32-2, eventuelt til i stedet å omdanne til annen organisasjonsform, for eksempel interkommunalt selskap.

Kommunesektorens mulighet for låneopptak

SD støtter Vegdirektoratets merknader i deres brev av 9. september 2016. Vi vil spesielt trekke frem og understreke direktoratets innspill om at utvalget legger opp til at loven fortsatt ikke bør tillate at det tas opp lån til andres investeringer. På grunn av at det i mange sammenhenger er etablert samarbeid på tvers av forvaltningsnivåene, som for eksempel i bompengefinansierte bypakker/bymiljøavtaler og ved større samferdsels- og utbyggingsprosjekt, medfører dette et behov for en bedre tilrettelegging for muligheten til å ta opp lån i kommunal/fylkeskommunal regi. SD ber om at det i det videre arbeidet med saken ses nærmere på om det er mulig om regelverket vedrørende kommunesektorens mulighet for låneopptak kan tilrettelegges og tilpasses på en bedre måte slik at bompengepakker/bymiljøavtaler og annet ønsket samarbeid på tvers av forvaltningsorganene kan gjennomføres mer effektivt enn det er i dag.

Med hilsen

Anne-Lise Junge Jensen (e.f.)
avdelingsdirektør

Børge Breimo Helstrøm
førstekonsulent

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

Vedlegg



Statens vegvesen

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Behandlende enhet:
Vegdirektoratet

Saksbehandler/telefon:
Tore Elnæs / 22073548

Vår referanse:
16/52019-9

Deres referanse:
16/785-5

Vår dato:
09.09.2016

Kommunelovutvalgets utredning 2016:4 – Ny kommunelov – Høring – påminnelse

Vi viser til Samferdselsdepartementets brev av 13. mai 2016 og 1. september 2016 om høring på NOU 2016:4 Ny kommunelov. Samferdselsdepartementet har bedt om uttalelse innen 9. september 2015.

Vegdirektoratet har også mottatt høringen i eget brev direkte fra Kommunal- og Moderniseringsdepartementet.

Vegdirektorat har forelagt høringen for regionvegkontorene og avdelingene i direktoratet.

Vi har bedt Vegtilsynet om å sende sine eventuelle merknader direkte til Samferdselsdepartement.

Utredningen er omfattende og alle deler av den berører ikke Statens vegvesen. Vi legger således til grunn at de fleste kapitlene ikke fordrer noen direkte tilbakemelding.

Statens vegvesen har gjennom sams vegadministrasjon på regionalt nivå for riks- og fylkesveger, jfr veglova § 10, et nært samarbeid med fylkeskommunal sektor og utfører, hørende under fylkeskommunen, mange oppgaver på fylkesvegnettet. Vi forstår utredningen slik at det ikke foreslås endringer i dette.

Vegdirektoratet merker seg at utvalget i kapittel 19.7.3 vedrørende skille mellom drift og investering uttaler at det må lages forskrifter som klart skiller drift og investering. Vi slutter oss til forslaget.

Utvalget har kommet til at loven fortsatt ikke bør tillate at det tas opp lån til andres investeringer. Dette kan ha en side til samarbeidet på tvers av forvaltningsnivåer om

Postadresse
Statens vegvesen
Vegdirektoratet
Postboks 8142 Dep
0033 OSLO

Telefon: 02030
firmapost@vegvesen.no
Org.nr: 971032081

Kontoradresse
Brynsengfare 6A
0667 OSLO

Fakturaadresse
Statens vegvesen
Landsdekkende regnskap
9815 Vadsø

bypakker/bymiljøavtaler. Antall bypakker/bymiljøavtaler øker og det er snakk om bl.a. til dels store investeringer. I det videre arbeidet med kommunelovgivningen er det gunstig om man tilrettelegger regelverket slik at denne type avtaler og annet samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer kan gjennomføres effektivt. I den forbindelse bør det også sikres nødvendig handlingsrom for kommunesektoren i de tilfeller fylkeskommune/kommune ser det nødvendig å mellomfinansiere grunneierbidrag, eks ny Fornebubane.

Vi viser avslutningsvis til at direktoratet i eget brev av 18. mars 2016, Samferdselsdepartementets referanse 16/232, har svart på tidligere høring om etablering av tvisteløsningsmekanismer for rettslige tvister mellom stat og kommuner mv. Vi viser her til omtale av temaet i utredning i kapittel 29.4 på side 384.

Juridisk seksjon

Med hilsen

Elnæs Tore

Seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen håndskrevne signaturer.

Alminnelig høyring – NOU 2016:4 Ny kommunelov

Me viser til høyring med forslag om ny kommunelov (forslaget). Vegtilsynet har merknader til høyringsnotatet.

Statleg tilsyn

Målet med statleg vegtilsyn er å betre trafikktryggleiken i trafikken i tråd med nullvisjonen og nasjonalt fastsette mål. Vegtilsynet fører i dag tilsyn med ansvarlege for riksvegane og er bygd opp som eit risikobasert systemtilsyn. Systemtilsyn inneber tilsyn med at vegeigar har tilstrekkelege og effektive styringssystem for å sikre trafikktryggleik når det gjeld planlegging, bygging, drift og vedlikehald av riksvegnettet. At tilsynet er risikobasert vil seie at Vegtilsynet prioriterer dei tilsynssakene som har størst effekt på trafikktryggleiken på vegane.

Riksvegnettet utgjer om lag 12 prosent av det samla vegnettet. Fylkesvegnettet på si side utgjer om lag 47 prosent av vegnettet, medan kommunale vegar utgjer ca. 41 prosent¹. Både fylkesveg og kommunale vegar er viktige som lokalvegar og omkøyringsruter ved hendingar på riksvegnettet.

Det er flest drepne og alvorleg skadde i ulukker på fylkesvegar, og gjennomsnittleg risiko for å bli drepne eller alvorleg skadd per milliard køyrte kilometer er 50 prosent² høgare på fylkesvegnettet enn på riksvegnettet. Dette tilseier at alle vegeigarane må bidra for å nå nasjonale mål innan trafikktryggleik. Tilsyn som styringsmiddel for å ivareta likskap mellom vegar med same funksjon vil òg vere med på å auke trafikktryggleiken på vegnettet.

¹ Prosent av vegnettet målt i tal kilometer.

² Jf. grunnlagsdokument NTP side 150.

Gjennom tilsynssakene finn Vegtilsynet svikt på fleire arbeidsområder og på fleire nivå i Statens vegvesen når det gjeld etterleving av krav til tryggleik. Det er ikkje noko som tilseier at denne manglande etterlevinga av krav er betre/verre for eigar av fylkesveg og kommunal veg.

Vegtilsynet er såleis av den oppfatning at det er hensiktsmessig at Vegtilsynet òg får mandat til å føre tilsyn med fylkes- og kommunale vegar. Eit nasjonalt vegtilsyn som fører tilsyn uavhengig av kven som er vegeigar, vil bidra til auka trafikktryggleik på heile vegnettet.

Vidare er det eit sentralt poeng er at ein ved eit vegtilsyn for heile vegnettet sikrar lik forståing og vurdering av regelverk for veg. Det er same tilsynsorgan som gjennomfører tilsyna, noko som medfører mindre risiko for variasjon i korleis regelverket vert tolka. Dette i motsetnad til ordninga med lovlegheitskontroll ved fylkesmannembeta, kor fylkesmannen sin praksis/forståing kan vere ulik frå fylke til fylke.

Av Meld. St. 25 (2014-2015) *På rett vei* går det fram at Samferdselsdepartementet legg opp til at Vegtilsynet skal gjennomføre systemtilsyn ovanfor det nyoppretta utbyggingsselskapet Nye Veier AS, på lik linje som for Statens vegvesen når det gjeld tryggleik knytt til veginfrastrukturen. Fram til Stortinget vedtek ny veglov, kor Vegtilsynet sin heimel for å føre tilsyn med utbyggingsselskapet går fram, er retten til å føre tilsyn heimla i avtale mellom Samferdsledepartementet og Nye Veier AS.

Å utvide mandatet til òg å omfatte fylkesvegar og kommunale vegar vil gje Vegtilsynet den rolla som var føresatt i NOU 2009:3 *På sikker veg*.

Samordning

I forslaget foreslår utvalet å vidareføre dagens regel om at det skal skje ei samordning mellom tilsynsetatane. I tillegg skal somme tilsynsetatar verta utpeika som koordinerande myndigheit for tilsyn, som igjen skal underrette fylkesmannen om koordinert tilsynsplan. Dette for å sikre samordning av den tilsynsaktiviteten som fylkesmannen sjølv utfører overfor kommunane, samordning av tilsynsverksemda til andre statlege tilsynsorgan og samordning mellom statleg tilsynsaktivitet og kommunen sin eigenkontroll (internkontroll).

Likevel deler utvalet seg i eit fleirtal og eit mindretal kva gjeld fylkesmannen si rolle i samordninga. Fleirtalet meiner at fylkesmannen skal ha reell beslutningsevne ovanfor øvrige tilsynsmyndigheiter når det gjeld omfang og detaljeringsgrad ved tilsyn, slik at det samla omfanget tilsyn mot den enkelte kommune ikkje vert for stort. Mindretalet anbefalar ikkje den delen av lovforslaget som inneber at fylkesmannen kan fatte beslutning om omfang og detaljeringsgrad i tilsyn.

Vegtilsynet støtter mindretalet sitt forslag om at fylkesmannen berre skal ha koordinerende rolle, ikkje beslutningsmyndigheit. For det fyrste er det mogleg å legge opp tilsynsprogramma til dei ulike tilsyna på ein slik måte at tilsyn mot same kommune ikkje skjer samstundes. For det andre må det vere opp til fagorgana, altså tilsyna, å avgjere om det er behov for tilsyn og omfanget av dette. Ei avgrensing i omfang og detaljeringsgrad kan gå utover kvaliteten på tilsynet, då tilsynsorganet ikkje får moglegheit til å undersøke tema dei meiner er mest aktuelle og viktigast. Ei slik indirekte «styring» av tilsynsorgana si verksemd vil ikkje vere i samsvar med hensikta bak tilsynsverksemda; å ivareta tryggleiken for brukarane på det aktuelle område gjennom uavhengig risikobasert tilsynsverksemd.

Tvangsmulkt

I forslaget går det fram at «Utvalget mener at tvangsmulkt generelt ikke er et godt styringsmiddel overfor kommunene, og ser det ikke som ønskelig at det innføres slike hjemler på nye områder».

Vegtilsynet på si side meiner økonomiske sanksjonar potensielt vil ha stor effekt og bidra til at den bøtelagde set i verk tiltak for å hindre at tilsvarende skjer igjen.

Av omsyn til effektivitet er forvaltninga gjeve moglegheit til å setje tvangskraft bak sine avgjerder i form av administrative reaksjonar eller verkemiddel. Bruk av verkemiddel er ei sentral og nødvendig del av oppgåva med å føre tilsyn. Vegtilsynet har som mål å berre bruke verkemiddel når det er heilt nødvendig. Dette vert avklart gjennom ein grundig tilsynsprosess kor partane er informert og har fått moglegheit til å uttale seg.

Ein tilsynsrapport kan peike på eit eller fleire regelverksbrot. Som ansvarleg myndigheit har Vegtilsynet fleire verkemiddel ein kan bruke. Tilgjengelege verkemiddel, i stigande rekkefølge, er dialog, vedtak om pålegg og tvangsmulkt. Vegtilsynet vil som nemnd bruke det minst inngripande tilgjengelege verkemiddel for å oppnå lovleg tilstand og det er ikkje ønskeleg frå vår side å ta i bruk meir inngripande verkemiddel enn nødvendig. Samtidig er det viktig å understreke at bruken av verkemiddel må vere den same uavhengig av kven som er vegeigar.

Klagerett ved statleg tilsyn

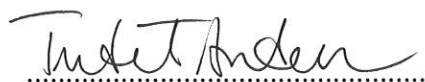
Vegtilsynet er samd i at kommunane bør ha tilfredsstillande partsrettar når dei er underlagt statleg tilsyn, på lik linje med dei verksemdene det vert ført tilsyn med i dag. Rettane er med på å gje tilsynet legitimitet, samstundes som prinsippet om kommunalt sjølvstyre vert ivareteke. Det er sentralt for ein kommune som forvaltar offentlege midlar og velferdsgode at dei har klagemoglegheit dersom eit tilsynsorgan fattar eit vedtak dei meiner er feil.

Vegtilsynet er samd i utvalet si vurdering om at dagens reglar i kommunelova, som opnar for å klage på to ulike tidspunkt i tilsynsprosessen, framstår som unødvendig tidkrevjande og unødvendig bruk av offentlege ressursar. Kommunane sine interesser vil etter Vegtilsynet si vurdering bli tilstrekkeleg ivareteke ved å kunne klage dersom tilsynet fattar vedtak om pålegg. Ein slik praksis vil òg, så langt me kjenner til, vere i samsvar med den praksis tilsynsorgana har i dag. Det er ingen grunn til at kommunar som tilsynspart skal ha betre klagemoglegheit i høve til andre tilsynspartar.

Twisteløysing mellom stat og kommune

Vegtilsynet støttar dei synspunkta som kjem fram i Statens vegvesen sitt høyringssvar til «Etablering av tvisteløsningsmekanismer for rettslige tvister mellom stat og kommune mv».

Med helsing



Trude Tronerud Andersen
direktør



Tonje Tvilde
advokat/juridisk rådgjevar