

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8004 Dep
0030 OSLO

Trondheim, 03.10.2016

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2016/3284

Saksbehandler:
Grete Elverum/
Ellen Landa

Høringsuttalelse til kommunelovutvalgets utredning 2016:14 - Ny kommunelov

Kommunene har omfattende myndighet etter miljøregelverket. For å nå nasjonale miljømål og overholde internasjonale forpliktelser på miljøområdet er det viktig at det utarbeides god veiledning fra nasjonale myndigheter til kommunene. Nasjonale myndigheter har likevel et behov for å kontrollere og påvirke hvordan kommunene utfører sine lovpålagte oppgaver. Miljødirektoratet er derfor positive til at det forslås at bestemmelsene om internkontroll styrkes.

Vi viser brev av 6.4.2016 vedrørende høring av kommunelovutvalgets utredning NOU 2016:4 Ny kommunelov. Kommunelovutvalgets oppdrag var å foreta en helhetlig gjennomgang av kommuneloven for å styrke det kommunale selvstyret. Det fremgår av innstillingen at grunnstammen i dagens lov videreføres, samtidig som utvalget ser behov for endringer og justeringer.

Om det kommunale og fylkeskommunale selvstyret (kapittel 2)

Utvalget foreslår å lovfeste prinsippet om det kommunale og fylkeskommunale selvstyret. Det foreslås også å lovfeste nasjonale myndigheters forhold til det kommunale og fylkeskommunale selvstyret. Miljødirektoratet legger til grunn at de prinsippene som foreslås lovfestet i § 2-2, ikke er materielle skranker, men at dette er en norm for avveining mellom nasjonale hensyn og det kommunale selvstyret. Som det fremgår av utredningen, må hensynet til blant annet miljø noen ganger veie tyngre enn de begrensningene dette innebærer for kommunenes handlingsrom.

Kommunelovutvalgets forslag må også sees i sammenheng med forslagene om endringer av tvisteløsningsmekanisme for rettslige tvister mellom stat og kommune, og endringer i forvaltningsloven § 34 om å innføre ytterligere begrensninger i adgangen til å overprøve kommunens skjønn i klagesaker. Vi viser i den sammenheng til vår høringsuttalelse av 25.4.2016.

Om lovfesting av prinsipper for beregning av selvkost (kapittel 15)

Miljødirektoratet er positive til forslaget om å lovfeste prinsipper for beregning av selvkost. Vi har spesielt på avløpsområdet sett flere eksempler på at kommuner ikke har fulgt Kommunal- og moderniseringsdepartementets retningslinjer, og hvor blant annet kommunerevisjonen derfor har

vært usikre på hvilken rettslig betydning dette skal ha for lovligheten av et gebyrvedtak. En lovfesting av prinsippene vil gi bedre forutsetninger for kontroll med kommunene på dette området.

Miljødirektoratet legger til grunn at det fortsatt vil være sektorregelverket som angir rammene for hvilke tiltak som kan finansieres med gebyrene, mens reglene i kommuneloven regulerer hvordan kostnadene skal beregnes. Det innebærer, som i dag, at vurderinger av hva som menes med "nødvendige" kostnader i henhold til forurensningsforskriften kapittel 16 og kostnader "forbundet med" avfallssektoren i forurensningsloven § 34 beror på en tolkning av sektorregleverket, og at veiledning om grensene for dette gis av miljømyndighetene.

Om interkommunalt samarbeid (kapittel 18)

Miljødirektoratet har erfaring med at interkommunalt samarbeid er en viktig bidragsyter til økt kompetanse og innsats hos kommunene. Dette er noe vi har erfart innenfor arbeidet med å tilrettelegge for friluftslivsaktiviteter for befolkningen. Vi viser i denne forbindelse til høringsuttalelsen fra Friluftsrådernes Landsforbund datert 9.9.16. Interkommunalt samarbeid er også noe vi har lang erfaring med innenfor avløp og avfall. Miljødirektoratet er derfor positiv til at NOU 2016:4 foreslår å legge ytterligere til rette for interkommunale samarbeidsformer.

Om innføring av krav om internkontroll (kapittel 25)

Miljødirektoratet er positive til innføringen av lovfestet krav om internkontroll i kommunen. Dette har vært etterspurt på deler av klima- og miljøområdet.

Fylkesmannen kan med hjemmel i forurensningsloven § 48a føre lovlighetstilsyn med kommunepliktene på utvalgte områder. Fylkesmannens inntrykk fra gjennomførte tilsyn og øvrig kontakt med kommunene er at mange kommuner ikke har tilstrekkelig oversikt over hvilke oppgaver de har eller mangler en plan for utøvelse av myndigheten, f.eks. med hensyn til gjennomføring av tilsyn. Miljødirektoratet har derfor vurdert å foreslå at det med hjemmel i forurensningsloven fastsettes en forskrift om internkontroll i kommunene etter modell av de som gjelder for blant annet barneverntjenester. Forslaget til ny bestemmelse i kommuneloven om internkontroll vil trolig dekke vårt behov for regler om dette.

Vi støtter utvalget i at krav om internkontroll for kommunens aktørplikter fortsatt bør følge av særlovgivningen, slik at tilsynsmyndighetene kan føre kontroll med kommunen på samme grunnlag som med private aktører.

Vedrørende forslaget til § 25-1 første ledd:

Formålet med internkontrollen er formulert som at man skal sikre at lover, forskrifter og vedtak følges. Formuleringen er dekkende, men vi vil anbefale at det i merknader til bestemmelsen konkretiseres hva det innebærer, blant annet for å få frem at delegeringsvedtak (f.eks. i rundskriv) er omfattet. Vår erfaring på forurensningsområdet er at kommunene ofte ikke har oversikt over hvilken myndighet de har og hvilke plikter det medfører, f.eks. til å føre tilsyn.

Vedrørende forslaget til § 25-1 annet ledd bokstav a:

Bestemmelsen krever at kommunen skal utarbeide en beskrivelse av "virksomhetens hovedoppgaver". Denne formuleringen er hentet fra gjeldende forskrifter om internkontroll, men er i forskriftene knyttet til et snevrere område, f.eks. barnevern eller helse- og omsorgstjenester. Innenfor et slikt område er det mer eller mindre gitt hva som er hovedoppgavene. Når begrepet "hovedoppgaver" brukes i forslaget til ny lovbestemmelse som skal gjelder for hele kommunens

virksomhet er det uklart hvor detaljert oversikten skal være. Vi mener at dette er uheldig, og ønsker at kommunen skal ha oversikt over alle oppgaver (kommuneplikter) de har, ikke bare de største, jf. kommentaren vår til første ledd over. Vi foreslår derfor at bestemmelsen endres til å omhandle "oppgaver", og at det i merknadene til bestemmelsen gis en omtale av hvor detaljert oversikten skal være.

Vi foreslår videre at ordet "virksomhetens" endres til "administrasjonens" (ev. "kommunens"), slik at det ikke gis inntrykk av at det bare er kommunale oppgaver og plikter som er skilt ut i egne etater som skal inkluderes i beskrivelsen.

Kommentarer til forslaget til ny § 25-3 Statlig tilsyn med kommunesektoren:

Miljødirektoratet mener at innføring av hjemmel til å føre tilsyn med kravet om internkontroll er viktig for å sikre overholdelse av kravet. Vi er positive til at myndighet delegeres til fylkesmannen, og at tilsynet gjennomføres etter reglene om statlig tilsyn med kommunesektoren. Tilsynet med internkontrollen vil henge tett sammen med tilsynet etter særlovgivningen. Vi vil derfor påpeke viktigheten av at myndighet til å føre tilsyn legges til samme organ, slik at tilsynet kan gjennomføres samtidig.

Det fremheves i NOUen at det ved tilsyn må skilles klart på om det avdekkes brudd på kravet om internkontroll eller regler i særlovgivningen. Vi er usikre på begrunnelsen for dette, og vil påpeke at det ofte kan være vanskelig å skille klart mellom disse. Vår erfaring fra tilsyn med aktørplikter etter blant annet forurensningsloven er at mangler ved internkontrollen, f.eks. i form at dårlig oversikt over kravene de skal overholde, mangel på plan for gjennomføring av undersøkelser osv., ofte er utslagsgivende for at man anser en virksomhet for å ha brutt vilkår stilt med hjemmel i forurensningsloven. På samme måte vil det ved tilsyn med kommuneplikter være en tett kobling mellom kravet til internkontroll i kommuneloven og krav i særlovene. Et eksempel fra forurensningsloven: Kommunen er forurensningsmyndighet for mellomstore avløpsanlegg. Dette medfører bl.a. et ansvar for å føre et risikobasert tilsyn med virksomheter med utslippstillatelse fra kommunen og til å gjøre nødvendige endringer i tillatelsene. For at kommunen ved et lovlighetstilsyn etter forurensningsloven § 48a skal kunne vise at den oppfyller denne plikten, vil det i praksis være nødvendig å vise til at kommunen har planer/rutiner, internkontroll, for arbeidet med disse sakene. Manglende rutiner vil indikere at kommunen ikke oppfyller pliktene sine. Mulig oppfølging av et slikt tilsyn kan være at fylkesmannen pålegger kommunen retting, jf. kommuneloven kapittel 10A. Siden det ikke er snakk om brudd på en klar sørge-for-plikt, men brudd på en plikt som ansvarlig for forvalter av et regelverk, vil retting måtte innebære et krav om å bedre internkontrollen. Vi mener derfor at den tette sammenhengen mellom internkontroll og krav i særlov bør gis en bredere omtale i merknadene til bestemmelsen, og at det bør sies mer konkret hvordan oppfølgingen av brudd skal gjøres.

Om kommunalt og fylkeskommunalt tilsyn (kapittel 26)

Miljødirektoratet er positive til at det tas inn en bestemmelse om uavhengighet ved kommunens tilsyn med egne virksomheter. I forslaget er kravet begrenset til å gjelde ved "lovpålagt tilsyn". Det gis i liten grad omtale av hva det omfatter, men vises til at kravet om å føre tilsyn følger av særlovgivningen. Med "lovpålagt" kan man forstå konkrete krav til tilsyn, f.eks. krav om en viss frekvens, i motsetning til generell myndighet og plikt til å føre tilsyn på et område (formulert som "kan føre tilsyn med" eller "fører tilsyn med"), der tilsynet skal være risikobasert. Miljødirektoratet kan ikke se at det er grunn til å skille mellom disse pliktene, og antar at bestemmelsen skal gjelde for begge tilfeller. Dette bør klargjøres i merknadene til bestemmelsen, ev. bør ordlyden endres til

å gjelde når kommunen "skal gjennomføre tilsyn" eller "i henhold til lov, forskrift eller vedtak skal gjennomføre tilsyn".

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Bjørn Bjørnstad
avdelingsdirektør

Toril Grønningsæter
fungerende seksjonsleder

Tenk miljø - velg digital postkasse fra e-Boks eller Digipost på www.norge.no.