

NOTAT

Vedr. fremtidig organisering av en parkeringsordning

Rådmannen viser til behandling av "parkerings-saken" i formannskapetets møte 30.5.2011. Rådmannen ble bedt om følgende fram til endelig behandling av saken i kommunestyret 16.6.2011:

1. Utrede/forberede ev innlemming av parkeringstjenesten i kommunens egen forvaltning
2. Redegjøre for mulige endringer i parkeringsforskriftene og konsekvenser av dette for organiseringen

Rådmannen velger å ta utgangspunkt i spm 2.

Det foreligger pr i dag ikke noen endelige forslag til forskriftsendringer. Men det er like klart at det arbeides og har vært framlagt foreløpige utkast til høringsnotat om nye forskrifter.

Rådmannen har funnet en artikkel som er utarbeidet av KS-advokat og hvor en rekke problemstillinger som det nye regelverket vil reise blir drøftet. Dette kan gi et inntrykk av at mye ennå er uavklart.

Den tydeligste og enkleste konklusjon som kan trekkes nå er at et nytt regelverk vil komme til å kreve tilpasninger mht organiseringen av en eventuell parkeringsordning. Men hvordan er fortsatt svært uklart.

Det synes klart at det vil bli ulike ordninger mellom det som er definert som enerettsområder (= veger og gater) og andre områder (= parkeringsplasser/hus). Oppgaver utenfor enerettsområdene synes å måtte organiseres som eget rettssubjekt. Rådmannen vil bemerke at et KF formelt ikke er å betrakte som et eget rettssubjekt. Konkurransetsetning synes å være et viktig stikkord.

Mye er som sagt fortsatt svært uklart. Rådmannen synes at rådet fra advokat i parkeringsselskapenes interesseorganisasjon Norpark kanskje er det beste:

Avvent å gjøre endringer nå. Ta stilling til eventuelle endringer/tilpasninger når regelverket er klart.

Rådmannen gjør dette rådet til sitt og anbefaler derfor at det ikke foretas noen endringer i organiseringen av parkeringsvirksomheten på det nåværende tidspunkt.

På denne bakgrunn har rådmannen ikke vurdert spm 1.

Fauske, den 10.6.2011


Per Gunnar Pedersen
Konstituert rådmann

Organisjonsmodeller i kommunene

→ Tromsø Parkering KF har bedt KS om å utrede alternative løsninger

■ Notat etter møte med Espen Rindedal fra Samferdselsdepartementet sett opp mot betenkning vedr offentlig og privat parkering levert 09.07.2010 til Tromsø Parkering KF – oppdatert etter møte med arbeidsgruppen den 13.10.2010.

Erna Larsen
Advokat i KS, E-post: erna-larsen@ks.no

Det vises til avtale med direktør Tore Harry Paulsen om notat via e-post av 14.09.2010

Videre vises til møte mellom undertegnede og Espen Rindedal fra Samferdselsdepartementet tirsdag 07.09.2010 vedrørende arbeidet med ny parkeringsforskrift samt møte med arbeidsgruppen den 13.10.2010, samt e-postkorrespondanse med Espen Rindedal etter møte. Nedenfor oppsummeres konklusjonene fra disse møtene.

1. Flexibilitet ved bruk av personell

Det vises til min betenkning vedrørende offentlig og privat parkering datert 09.07.2010 (heretter omtalt betenkningen), punkt 2.3.2 "Konkurransesatte oppgaver", kap 5. "Konkurransesatt virksomhet – krav til uavhengighet, og bruk av kommunalt ansatte" samt punkt 6.2.2 "Hvor bør personell være ansatt?"

Her ble det påpekt at utkast til forskrift kan tolkes dit hen at kommunene mister i stor grad fleksibilitet med hensyn til hvordan personell kan brukes. KS er opptatt av å sikre kommunene, herunder selskapene, en stor grad av fleksibilitet i bruk av personell selv om oppgaver må skilles ut i flere selskaper.

Fra KS side ble det i møte presisert viktigheten av å sikre kommunene fleksibilitet med hensyn til bruk av personell og kompetanse, samt å holde

administrasjonskostnader nede. Det ble fremhevet at dette gjør seg særlig gjeldene i småkommuner.

Det ble bekreftet at Departementet ikke vil kreve at det skal være "vanntette skott" mellom kommunen og selskapene og mellom selskapene slik det var lagt opp til i det opprinnelige forslaget til ny parkeringsforskrift. Det må påregnes at departementet vil akseptere at samme personell kan ha oppgaver både innfor enerettsområdet (herunder gebyrhåndhevelse) og utenfor enerettsområdet. Det vil si at et kommunalt foretak eller et selskap kan leie inn arbeidskraft fra kommunalt foretak eller annet selskap. Forutsetningen er at det kan dokumenteres at det ikke foregår krysssubsidiering, dvs. at konkurranselovgivningen må oppfylles. Dette må sikres gjennom avtaler mellom utleier og innleieselskap (eks mellom kommunalt foretak og et aksjeselskap). Tjenestene må prises, og prisene må være reelle og tilpasset markedet, slik at man også unngår å komme i konflikt med reglene om offentlig støtte.

2. Krav om eget rettssubjekt utenfor enerettsområdet

Det vises til betenkningen punkt 2.3.2 "Konkurransesatte oppgaver", punkt 3.2 "Overføring av eierskap og drift til parkeringshus fra en kommune til et annet rettssubjekt eid av kommunen", Punkt 4.7 "Konkurransesatt virksomhet - privatrettslige parkeringsoppgaver" samt punkt 7.4 "Ulike organisasjonsmodeller" med underpunkter. I betenkningen ble det påpekt at etter gjeldende rett kan oppgavene utføres innenfor samme rettssubjekt. Det ble videre presisert at dette ikke vil være tilfelle slik forslaget til ny parkeringsforskrift forelå pr 01.07.2010.

Departementet vil opprettholde krav om at oppgaver utenfor enerettsområdet skal organiseres som eget rettsub-

jekt, dvs. utenfor kommunen. Det vil si at det ikke vil bli mulig å organisere oppgavene i forskjellige KF (Kommunale foretak), da et KF er en del av kommunen som rettssubjekt. Videre betyr det at drift av parkeringshus må ligge i et selskap utenfor kommunen, men eierskapet til bygget kan fortsatt bli i kommunen. Det er kun driften som må organiseres i eget selskap utenfor kommunen.

KS påpekte at kommunene må ha fleksibilitet med hensyn til hvilken selskapsform som velges. F.eks må to kommuner kunne samarbeide om drift av et parkeringshus i et Interkommunalt selskap (IKS). Departementet vil ikke stenge for en slik fleksibilitet.

Det vises til betenkningen kap. 6. "Kryss-subsidiering". Her ble følgende presisert:

"Forbudet mot krysssubsidiering må betraktes som en grunnleggende forutsetning for konkurranse på like og ikke-diskriminerende vilkår." Departementet er opptatt av konkurranseforholdene og ser for seg at kommunene må organisere oppgavene utenfor enerettsområdet i eget rettssubjekt særlig for å oppnå likhet mht skatteplikt. Alle, herunder kommuner som driver utenfor enerettsområdet, (parkering på parkeringsplasser, parkeringshus etc) må være forberedt på å bli skattlagt for dette for å oppnå like konkurransevilkår. På den måten tvinges kommunene til å legge disse oppgavene i eget selskap utenfor kommunen, f.eks i et AS (aksjeselskap).

3. Oppgaver i grenseland mellom enerettsområdet og utenfor enerettsområdet

KS påpekte i møte at det er flere oppgaver som ligger i grenseland mellom enerettsområdet og utenfor enerettsområdet. Dette er tema som ikke var belyst i betenkningen, men som vi vet at

flere av medlemmene er opptatt av. KS mener dette ikke er tilstrekkelig fanget opp av departementet og mener det er viktig å ha fokus på disse oppgavene.

KS mener at oppgaver som blant annet beboerparkering og innfartsparkering har et sterkt element av trafikkstyring og må falle utenfor krav om selskapsorganisering. Her må kommunene ha fleksibilitet med hensyn til organisering, blant annet må slike oppgaver kunne organiseres innenfor kommunen og sammen med oppgaver innenfor enerettsområdet. KS påpekte at det må foretas en grenseoppgang med hensyn til hvilke oppgaver som skal skattlegges. Departementet ser at dette i sin alminnelighet må avgjøres ut fra hvilke arealer slik vilkårsarkering tilbys på. De argumentene som så langt er fremmet gir etter departementets syn ikke grunn til å regulere slike parkeringsområder særskilt.

4. En samling av oppgaver i samme rettssubjekt – særlig plassering av vilkårsarkering

Det vises til betenkningen kap 5, herunder punkt 5.1 "Organisering og krav knyttet til økonomiske forhold". Her er det presisert at kommunene bør skille egenregioppgaver fra oppgaver utført på vegne av andre for å unngå konflikt med anskaffelsesregelverket. Dette gjelder uavhengig av hvordan den fremtidige parkeringsforskriften blir vedtatt. Det følger av reglene for offentlige anskaffelser. Det betyr at selv i dag, kan ikke disse oppgavene forbli i samme selskap dersom omsetningen til andre enn kommunen (kommunene hvis flere kommuner er eiere av selskapet).

Departementet vil sikre kommunen fleksibilitet med hensyn til organisering av vilkårsarkering (her innenfor enerettsområdet). Dette skal kunne organiseres sammen med gebyrhåndheving, alene eller sammen med oppgaver utenfor enerettsområdet. Det vil si at kommunen kan organisere disse oppgavene både som kommunal etat, kommunalt foretak (KF) eller aksjeselskap (AS)/interkommunalt selskap (IKS) (hvis det samarbeides med andre kommuner eller fylkeskommuner). Velger kommunen å organisere disse oppgavene sammen med oppgaver utenfor enerettsområdet, må dette organiseres utenfor kommunen i eget rettssubjekt. Oppgavene må da påregnes å bli skattlagt, fordi egne rettssubjekter skattlegges. Oppgavene påregnes ikke å bli skattelagt dersom de organiseres

innenfor kommunen, f.eks sammen med oppgaver innen enerettsområdet.

KS påpekte at kommunene må ha full fleksibilitet med hensyn til organisering av gebyrhåndhevingen, dvs. at også disse oppgavene også må kunne legges i eget rettssubjekt dersom kommunen ønsker det. Det uheldige med dette, vil være at oppgaven skattlegges hvis det legges i eget rettssubjekt – men poenget er å sikre kommunene frihet til å bestemme selv.

Departementet er avventende til full organisasjonsfrihet når det gjelder gebyrhåndhevingen. Gebyrhåndheving er delegert politimyndighet og er klar myndighetsutøvelse som det særlig av hensyn til tydelighet i kommunens ulike roller, kan være gode grunner til å ha innenfor det kommunale rettssubjektet, Departementet er likevel klar over at det er kommuner som i dag har disse oppgavene i eget rettssubjekt. Mandal kommune ble nevnt som et eksempel. Da det også i denne runden ikke skal gjøres noen totalgjennomgang av gebyrordningen ser departementet så langt ikke grunn til å forby at gebyrhåndhevingen organiseres utenfor det kommunale rettssubjektet, men spørsmålet kan vurderes nærmere. Det må i tilfelle sikres klar regulering av at et kommunalt parkeringsaksjeselskap omfattes av forvaltningslovens regler.

I møte 13.10 ble det påpekt at reglene må utformes slik at kommunene, uavhengig av størrelse, må ha like muligheter til drive med parkeringsoppgaver. Først og fremst gjelder dette gebyrhåndheving og vilkårsarkering på eget område. Det er en frykt for at krav om organisering i ulike rettssubjekter kan gi en ubalanse mellom store og små kommuner. Forskiftsreglene må ikke bli slik at kommuner tvinges til å kjøpe parkeringstjenester. Det synes å være enighet om at kommunene fortsatt kan organisere gebyrhåndheving og vilkårsarkering på eget område i samme organisasjonsform og innenfor kommunen. Utenfor enerettsområdet, vil det bli stilt krav om egen organisasjonsform.

Oppsummert: Oppfatningene fra KS sin side er at Departementet står fast på at gebyrhåndheving og oppgaver utenfor enerettsområdet skal holdes adskilt. Hvis alle oppgavene skal kunne samles, vil det uansett måtte skje utenfor kommunen i eget rettssubjekt. Det er tvilsomt om

Departementet vil tillate en samling av alle oppgavene i et AS.

For øvrig er det opp til kommunene å sørge for å organisere egenregioppgaver på en slik måte at det er i tråd med anskaffelsesregelverket. Departementet vil ikke hindre kommuner i å organisere egenregioppgaver (utenfor gebyrområdet) sammen med oppgaver som utføres på vegne av andre, men det må påregnes et krav om at organiseres i eget rettssubjekt, f.eks AS.

5. Samarbeid mellom kommuner

KS påpekte behov for at kommuner kan samarbeide om parkeringsoppgaver. Departementet vil åpne for større frihet til å kunne samarbeide om parkeringsoppgaver mellom kommuner, også innen myndighetsområdet (gebyrhåndheving) i motsetning til det nåværende forskrift åpner for. F.eks må kommuner kunne samarbeide gjennom en vertskommunemodell. Dette gjelder også samarbeid om personell.

6. Forholdet til offentliglova

Hovedregelen er at offentlig eide selskaper er underlagt reglene om innsynsrett i offentliglova av 19. mai 2006 nr 16. Unntak gjelder selskaper som hovedsakelig driver næringsvirksomhet i konkurranse med andre og på like vilkår som private. Dette følger av lovens § 2, ledd og 2 ledd.

Dette innebærer at parkeringsselskaper som ikke har oppgaver innenfor enerettsområdet eller gebyrhåndheving, men kun driver utenfor enerettsområdet i konkurranse med private, og heller ikke mottar noen form for støtte eller driver på vilkår som adskiller seg fra private selskaper, ikke vil være underlagt reglene om offentlig innsyn. For øvrige offentlig eide selskaper som driver innen parkering, f.eks et AS som både har oppgaver innen enerettsområdet og har gebyrhåndhevingen, gjelder offentliglova. For private selskaper er hovedregelen at disse ikke er underlagt offentliglova.

I mandatet for utredningen har det vært et viktig poeng å likestille de offentlige og private aktørene i parkeringsbransjen. Hovedregelen etter offentliglova § 2, er at selskaper eid av offentlig forvaltningsorgan, er underlagt innsynsreglene i loven. Unntak gjelder i de tilfeller hvor selskaper driver næring hovedsakelig i konkurranse med private og på samme vilkår, jf offtl. § 2, 2 ledd. Normalt betyr dette at private

og kommuner er likestilte utenfor enerettsområdet, men ikke parkering på eget område. Det ble fremhevet at departementet bør se nærmere på reglene om innsynsrett for å sikre likebehandling av offentlig eide selskaper og private selskaper. Private omfattes ikke av offentleglova, med mindre de er gitt oppgaver innefor myndighetsområdet, eksempelvis å gi forskrifter. Således står private fritt til å organisere sin virksomhet uten at det offentlige har noen form for innsynsrett. Slik sett er det ikke like vilkår i dag for private og kommuner når det gjelder parkering på eget område når partene velger å drive parkering selv. Departementet bes vurdere om dette er i tråd med intensjonen i forskriften om å oppnå likebehandling av private og kommuner på parkeringsområdet som faller utenfor myndighetsområdet.

7. Oppsummert – alternative selskapsmodeller ut fra Departementets siste signaler

Alle oppgavene kan ikke samles i et selskap, og kan heller ikke samles innenfor kommunen. Oppgaver utenfor enerettsområdet, må organiseres utenfor kommunen i eget rettssubjekt.

Det betyr at dersom kommunen vil drive med parkeringsoppgaver utenfor enerettsområde, må kommunen minimum dele parkeringsoppgavene i to organisasjonsformer, hvor av en av organisasjonsformene må være et selskap utenfor kommunen. Dette betyr at følgende alternative modeller kan benyttes:

1. Gebyrhåndheving kan organiseres alene eller sammen med vilkårsparke- ring på enerettsområdet enten innenfor kommunen i kommunal etat eller KF eller i eget rettssubjekt. Dette er tilsvarende dagens ordning.
2. Gebyrhåndheving kan organiseres alene enten innenfor kommunen i kommunal etat eller et KF eller i eget rettssubjekt, mens vilkårsparke- ring innenfor og utenfor enerettsområdet på egne arealer organiseres i eget rettssubjekt. Av hensyn til anskaffelsesreglene, etableres drift i konkurransemarkedet (annen mands eiendom) i eget selskap. Dette kan organiseres som et datterselskap.
3. Oppgaver utenfor enerettsområdet må organiseres i eget rettssubjekt. Disse oppgavene kan ikke organiseres innenfor kommunen. Dersom to eller flere kommuner samarbeider om slike oppgaver, kan enten aksjeselskapsformen (AS) eller IKS benyttes. Er kommunen alene, må AS-formen velges.
4. Gebyrhåndheving og vilkårsparke- ring innenfor enerettsområdet kan samorganiseres, mens oppgaver i konkurransemarkedet organiseres i eget rettssubjekt. Vilkårsparke- ring innenfor enerettsområdet og oppga- ver i konkurransemarkedet, kan ikke samorganiseres innenfor kommu- nen. Samorganisering må skje uten for kommunen i eget rettssubjekt.
5. Ønsker kommuner å samarbeide om gebyrhåndheving, kan dette orga- niseres i en vertskommunemodell etter kommunelovens regler. Det vil si at oppgavene organiseres innenfor vertskommunen i kommunal etat eller et KF. Vertskommunen utøver myn- dighetsutøvelse på vegne av samar- beidskommunen. Trafikkbetjentene må være ansatt i vertskommunen. Det følger av reglene i kommunelo- ven.

Kommuner som ikke ønsker å drive vilkårsparke- ring på enerettsområ- det selv, men vil ha oppgaven utført av andre, må konkurranseutsette denne oppgaven. Det innebærer at både private og kommuner eller kommunalt eide selskaper da står fritt til å konkurrere om oppgaven. Anbudsplikten følger av reglene i anskaffelsesregelverket. Det er ikke behov for at dette reguleres særskilt i parkeringsforskriften.

Parkeringspolitikk og parkeringsplaner

Organisering av offentlig og privat parkeringsvirksomhet

Utvikling og drift av parkeringsanlegg

Prosjektering av parkeringsanlegg og parkeringsteknikk

Skiltplaner – offentlig og privatsrettslig

Anskaffelse av P-teknisk utstyr og driftstjenester

RAMBOLL

Norges ledende rådgiver innenfor parkering

Rambøll er Nordens største leverandør av kunnskapsbaserte tjenester innen plan, design og teknikk. Rambøll har i dag cirka 8500 medarbeidere lokalisert i 20 land. Rambøll tilbyr bistand innen tekniske fag og virksomhetsutvikling. Rambøll forener det lokale kontors fleksibilitet og nærhet til kundene med det store selskapets tilgang på spisskompetanse innen alle fagområder.

Kontakt:
Kjell Ivar Ødegård, tlf. 73 84 10 22 - mobil 932 43 135
kjell.odegard@ramboll.no • www.ramboll.no

Rambøll Norge bistår kommuner og parkeringselskaper, statlige virksomheter og eiendomsselskaper over hele landet