



Arkivnr: 2016/5443-3

Saksbehandlar: Marit Rødseth, Jomar Ragnhildstveit, Matti Torgersen

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Fylkesutvalet		

Kommunal- og moderniseringsdepartementet - Høring av forslag om nye oppgaver til større kommunar - fråsegn

Samandrag

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt notat med forslag om nye oppgaver til større kommunar på høring med frist 1.oktober. Høringa gjeld i hovudsak oppgaver som krev lov- eller forskriftsendring. For fylkeskommunen gjeld det oppgaver innan kollektivtransport og oppgaver innan vilt- og fiskeforvaltning.

Fylkesrådmannen meiner oppgåvefordelinga må vurderast samla for alle forvaltningsnivåa. Hordaland fylkeskommune er samstemt med øvrige fylkeskommunar og sentralstyret i KS i tilråding om å styrke fylkeskommunen både som tenesteproducent og samfunnsutviklar. Dei samarbeidande fylkeskommunane på Vestlandet har forventingar om å få overført fleire oppgaver til regionalt nivå gjennom regionreforma.

Fylkesrådmannen tilrår at oppgaver innan vilt og fiskeforvaltning ikkje blir overført frå fylkeskommunen til kommunane no. Oppgåvene krev eit regionalt perspektiv og vil handterast mest effektivt frå regionalt nivå.

Fylkesrådmannen viser til at generalistprinsippet bør gjelda for fylkeskommunen og kommunane og gje eit enkelt forvaltningssystem. Fylkesrådmannen kan ikkje sjå argument for at dette bør fråvikast i Kommunal- og moderniseringsdepartementet sitt notat. Tvert om viser notatet at å overføra kollektivtransport til nokre kommunar krev oppfyljing av så krevjande vilkår og så omfattande organisatoriske ordningar at det vanskeleg kan utløysa betre tenester eller større effektivitet.

Fylkeskommunens ansvar for kollektivtransport saman med ansvaret for samordna bustad-, areal- og transportplanlegging rundt dei store byane er godt eigna til å skapa eit effektivt kollektivtransportsystem. Fylkesrådmannen meiner sterkare satsing på regional planlegging, bymiljøavtalar og byutviklingsavtalar slik som foreslått av regjeringa er ein meir tenleg veg å gå. Det er trong for sterkt aukande satsing på kollektivtransport og dei avgrensa ressursane bør nyttast til dette. Fylkesrådmannen meiner arbeidet med ny lovreguleringar er unødvendig og bør innstillast.

Forslag til vedtak

1. Hordaland fylkeskommune har gitt fråsegn om fylkeskommunen og framtidige regionar sine oppgaver ved fleire høve og er samstemt med andre fylkeskommunar og sentralstyret i KS om at fylkeskommunen bør styrkast både som tenesteproducent og samfunnsutviklar. . Oppgåvefordeling

mellom forvaltningsnivåa må sjåast samla i kommune- og regionreforma

2. Hordaland fylkeskommune meiner at kommunal overtaking av kollektivtrafikk til store kommunar kan føra til ein uheldig oppsplitting av ansvaret og av kompetansmiljøa for kollektivtrafikk, og meiner lovframlegget er uheldig. Det vil særleg bli store koordineringsutfordringar med kollektivtrafikk i større kommunar med trafikken i omegnskommunar. Det er også uheldig at spørsmål om større kommunar skal kunne ta over kollektivtrafikk kjem samstundes med arbeid med å etablere regionar.

Det er likevel behov for at kommunane, og særleg dei større kommunane, har stor påverknad på innretting og struktur på kollektivtransporten. Dette kan gjerast innanfor ramma av bymiljøavtalar og gjennom lokalt tilpassa samarbeidsløysingar utan at driftsansvaret blir overført.

3. Oppgåver innan vilt- og innlandsfiskeforvaltninga som er føreslått overført til kommunane, bør framleis liggje hos fylkeskommunen, ut frå at oppgåvene bør sjåast i regionalt perspektiv i samanheng med relaterte oppgåver.

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Bård Sandal
Fylkesdirektør for regional utvikling

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Fylkesrådmannen, 19.08.2016

Bakgrunn:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt notat om nye oppgaver til større kommunar på høyring med frist 1.oktober 2016.

Notatet er ei oppfølging av tidlegare stortingsmelding om kommunereforma der moglege nye oppgaver blei omtalt og endringar tilrådd. Notatet omfattar endringar som krev lov- eller forskriftsendringar som må gjennomførast paralelt med vedtak om kommunereform i Stortinget våren 2017. Notatet foreslår lovendingar innan desse tema:

- Vigsjar som i dag vert gjort av notarius publicus og andre mindre oppgaver til denne
- Nokre oppgaver innan vilt- og fiskeforvaltning
- Nokre oppgaver etter forureiningsloven
- Det bustadsosiale området – tilskot til etablering i eigen bustad og tilskot til tilpassing av bustad
- Idrettsfunksjonell førehandsgodkjenning av symjeanlegg
- Nærings- og miljøtiltak i skogbruket
- Tilskot til tiltak i beiteområder
- Kollektivtransport

Av desse gjeld to overføring frå fylkeskommune til kommune: Kollektivtransport og vilt- og fiskeforvaltning
Øvrige oppgaver gjeld overføring frå statleg nivå til kommunane og har i hovudsak mindre omfang.

I tillegg pågår det andre prosessar knytt til ulike oppgaver som kan vurderast overført til kommunane. Overføring av tannhelsetenesta frå fylkeskommunen til kommunane og endringar innan konsesjonshandtering av små vasskraftverk er blant desse. Desse vil ikkje bli nærare omhandla i denne saka.

Regionreforma og oppgaver til større regionar er ikkje tema i notatet og prosessen pågår parallelt.

Tidlegare handsaming i fylkeskommunen

Hordaland fylkeskommune har handsama spørsmål om kommune- og regionreform ved fleire høve. Dei overordna prinsippa blei vurdert i sak til fylkestinget 18.3 2015. Tilrådinga er samstemt med alle fylkeskommunane og hovedstyret i KS: Kort oppsummert inneheld vedtaket ei tilråding om å styrke fylkeskommunen og auke oppgaveportefølgen. Dette gjeld også innan miljø og samferdsel som denne saka vedkjem.

Under handsaming i Stortinget av melding nr 22 (2015-2016) om regionreforma uttalte tinget:

Stortinget ber regjeringa i regionreforma sørge for at administrasjonen av fylkesvegnettet (deler av sams vegadministrasjon) blir underlagt de nye folkevalgte regioner.

Vedtaket i fylkestinget (PS-sak 9/2015):

Fylkestinget i Hordaland viser til vedtak i fylkesordfører-/rådsleiarkollegiet 05.12.2014 og vedtak i KS hovudstyre den 12.12.2014 samt til fylkeskommunane sin eigen rapport "Nye folkevalgte regioner - mål, prinsipper og oppgaver" (datert 8. desember 2014), og tilrår at følgjande prinsipp bør leggjast til grunn for eit framtidig regionalt folkevald nivå:

...

4. Generalistprinsippet skal framleis gjelde for regionalt folkevald nivå.

...

Det vart i tillegg gjort vedtak om at regionane bør få ansvar for kjøp av regionale jarnbanetenester.

Fylkeskommunen har gitt innspel til oppgaver som gjeld vilt- og fiskeforvaltning gjennom fråsegn i fylkesutvalet til fagrapport « Forenkling av utmarksforvaltningen». Fylkesutvalet fatta 18.02.2015 slikt vedtak i punkt 4 i sak 54/2015:

Punkt 4

Fylkesutvalet meiner at dei utmarksrelaterte forvaltingsoppgåvene til fylkeskommunane som er behandla i faggruppa sin rapport, jf. opplistinga av oppgåvene i kapittel 2.4 i rapporten, er oppgåver av regional karakter som bør bli verande på det regionale folkevalde nivået. Dette gjeld spesielt forvaltninga av haustbare, ikkje truga artar av vilt- og innlandsfisk, med minst dei same oppgåvene som ved overføringa til fylkeskommunane i forvaltningsreforma, herunder ansvaret for miljødata på området.

Fylkesrådmannens vurdering av forslaga:

Generelt:

Fylkesrådmannen meiner det er uheldig med ei sak til sak vurdering og beslutning om oppgaver og ansvar. Oppgåvefordelinga bør vurderast samla for alle forvaltningsnivåa. Fylkeskommunen bør styrkast med nye oppgaver og ikkje svekkast med å ta bort oppgaver. Fylkesrådmannen held fast ved tidlegare prinsippavklaring når det gjeld oppgaver i tidlegare vedtak om dette. Tilrådingane er ei felles oppfatning i alle fylkeskommunane og styret i KS: Vestlandfylka Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane har i eit felles forventingsbrev datert 11.mars 2016 bedt om at det regionale folkevalde nivået får eit tungt ansvar for både utviklingsoppgåver og tenesteyting.

Vilt- og fiskeforvaltning

Lovendringa omfattar forskriftsending om overføring av myndigheit frå fylkeskommunen til kommunen om å utvide jakttid for kanadagås og stripegås og forskriftsending i innlandsfiske om at kommunen kan innføre fiskeforbod for visse artar.

Det er ikkje tilfeldig at vilt- og innlandsfiskeoppgåvene som er føreslått overført til kommunane, ligg på regionalt nivå i dag. I faggrupperapporten «Forenkling av utmarksforvaltningen», som er nemnt i høyringsnotatet (kap. 4.6.1), la faggruppa til grunn at flest mogeleg utmarksoppgåver vart overført til kommunane, herunder vilt- og fiskeoppgåver. Når Stortinget no har sagt at det skal vere tre folkevalde nivå og bedt regjeringa gjennomgå oppgåvene til det regionale folkevalde nivået parallelt med arbeidet med kommunereforma, er utgangspunktet eit anna. I faggrupperapporten «Forenkling av utmarksforvaltningen», la bl.a. faggruppa til grunn at relaterte utmarksoppgåver i størst mogeleg grad bør samlast i same forvaltningsorgan.

I tillegg til utvida jakttid på kanadagås og stripegås, kan fylkeskommunen fastsetje endringar i jakttid for hjort og elg. Desse oppgåvene har nær samanheng med fylkeskommunen sitt ansvar for miljødata på området, jf. forvaltningsreforma. Oppgåvene bør vurderast i regionalt perspektiv og behandlast nokolunde likt. Det talar for at oppgåvene bør liggje på regionalt nivå. Løyve til skadefelling derimot, som i utgangspunktet ikkje er bestandsregulerande tiltak, men individretta tiltak, ligg ikkje til fylkeskommunen. På viltområdet meiner vi at det kan vere aktuelt å overføre fleire oppgaver frå fylkesmannen til fylkeskommunane, t.d. forvaltninga av grågås og kortnebbgås, som er haustbare, ikkje truga viltartar, der fylkesmannen i dag kan utvide jakttida.

Den føreslåtte endringa i forskrift om innlandsfiske § 2 er at kommunen, i staden for fylkeskommunen, «... kan forby fiske av artar det er tillatt å fiske på etter denne bestemmelsen dersom arten lokalt eller regionalt er truet». Igjen meiner vi at fylkeskommunen sitt ansvar for miljødata på området og uttrykket «... dersom arten lokalt eller regionalt er truet», tilseier at oppgåva framleis bør liggje hos fylkeskommunen.

Kollektivtransport

Det er i høyringsnotatet gjort framlegg om at ansvaret for kollektivtransport kan overførast frå fylkeskommunen til kommunen basert på søknad etter fastsette vilkår, og at avgjerda om dette skal takast av regjeringa. Dette omfattar ansvaret for å kjøpe transporttenester, under dette å yte tilskot til slik transport innad i kommunen. Dette gjeld rutetransport med motorvogn og fartøy, under dette TT-transport samt sporbunden transportmiddel med unnataka av transport på det nasjonale jarnbanenettet og båtruter. Ferjeruter i fylkesvegnettet skal ikkje kunne overførast. Fylkeskommunen vil fortsett ha ansvar for kjøp av transport i resten av fylket og for ruter som kryssar grensa mellom kommunen og fylket.

Det er sett tre vilkår som avgjer om ein kommune kan overta ansvaret for kollektivtransporten:

- a) Kommunen må omfatte eit område som utgjer ein felles bustads- arbeids- og serviceregion (geografisk funksjonelt område). Det er her teke utgangspunkt i at ein arbeidsmarknad er tett integrert når 25 pst eller fleire av dei sysselsette som er buset i ein kommune, arbeider i regionen sin senterkommune
- b) Kommunen må ha eit tilstrekkeleg marknad grunnlag til å kunne gje befolkninga eit ønska kollektivtilbod. Det må vere eit samarbeid/partnerskap med det øvrige fylket/regionen om å sikre eit heilskapleg kollektivtilbod innanfor ein samfunnsøkonomisk akseptabel kostnad. Det er lagt til grunn at 100.000 innbyggjarar vil vere ein normgjevande storleik for kommunar som vil overta ansvaret for kollektivtransporten.
- c) Kommunen må inngå eit samarbeid/partnerskap med resten av fylket/regionen om å sikre eit heilskapleg kollektivtilbod. Det blir understreka at det er viktig at det totale kollektivtilbodet i fylket og kommunen koordinerast, slik at det blir eit heilskapleg rutetilbod og ein føremålstenleg takst- og billetteringssystem. Samarbeidet kan formaliserast på ulike måtar, t.d. gjennom felles administrasjonsselskap.

Det er gjort framlegg om ei eiga lov om overføring av ansvar for kollektivtransport frå fylkeskommunen til kommunen. Lova skal omhandle dei tre vilkåra nemnt ovanfor, samt framgangsmåte for slik overføring. Vidare framgår det av lovframlegget at kommunen har rett og plikt til å tre inn i fylkeskommunen sine løpande kontraktar, og overtek fylkeskommunen sin posisjon som part i eventuelle konflikhtar.

Yrkestransportlova si §22 vert endra slik at kommunen har ansvar for å yte tilskot til rutetransport i kommunen. Lova si § 13 om ansvar for å gje ruteløyve er også føreslått endra slik at kommunen overtek dette ansvaret internt i kommunen.

Det er ikkje føreslått endringar i fylkeskommunen sitt ansvar for skuleskyss. Det er likevel ikkje til hinder for at fylkeskommunane og kommunane samarbeider om skuleskyssruter og ordinære ruter der det er føremålstenleg.

Det er lagt til grunn at overføring av oppgåver mellom forvaltningsnivåa i utgangspunktet ikkje skal påverke utgiftssida på statsbudsjettet. Midlar tilsvarende oppgåva si storleik skal flyttast frå fylkeskommunen til kommunen. Det vert likevel framheva at endringane vil kunne føre til overgangskostnadar i form av førebuing og gjennomføring.

I perioden 2004-2007 vart «Forsøket innenfor forvaltningen av transportsektoren» gjennomført, der Bergen kommune hadde ansvar for drift av kollektivtrafikken.

Vurdering

Fylkesrådmannen er i utgangspunktet skeptisk til at ansvaret for kollektivtrafikken skal bli delt mellom fylkeskommunar og større kommunar. Det kan føre til ein meir oppsplitta forvaltning, og store koordineringsutfordringar med kollektivtrafikken i resten av fylket, særleg med omliggjande kommunar til den kommunen som får overført ansvaret.

Ei rekkje kommunar har pendlingsdel inn til Bergen på rundt 25 pst eller meir, som er sett som mål for når ein kommune er tett integrert med omegnskommunane. Dette er:

Askøy	46,7
Samnanger	40,8
Os	39,9
Meland	37,6
Fjell	35,0
Osterøy	33,1
Vaksdal	30,2
Lindås	25,3
Øygarden	25,2
Sund	24,6

Dette viser at kommunane rundt Bergen er tett integrert med Bergen kommune i ein felles arbeids-, bustads- og serviceregion, slik at det i dag ikkje vil vere grunnlag for at Bergen skal overta ansvaret for kollektivtransporten.

Fylkesrådmannen vil også peike på at det er uheldig at det kjem framlegg om at større kommunar kan ta over kollektivtrafikk i ein situasjon der det arbeidast med å etablere regionar.

Det er behov for å utvikle samarbeidet med spesielt Bergen kommune om kollektivtrafikktilbodet, ikkje minst som ein del av bymiljøavtalen for Bergen. Dette kan likevel gjerast på mange måtar, også utan at kommunen overtek ansvaret for kollektivtrafikken. Fylkesrådmannen vidarefører dialogen med Bergen kommune om korleis dette kan gjerast.

Fylkesrådmannen er spørjande til om det er naudsynt å lovfeste kommunal overtaking av kollektivtransport i form av ei eiga lov. Alternativet kunne ha vore å enten bruke forsøkslova, eller å gjere endringar i Lov om yrkestransport. Dette kunne ha vore drøfta meir inngåande i notatet.

Oppsummering

Fylkesrådmannen meiner fylkeskommunens oppgåver må vurderast samla og at både tenesteproduksjon og samfunnsutviklarrolla må styrkast.

Overføring av oppgåver innan fisk- og viltforvaltning frå fylkeskommunen til kommunane bør ikkje gjennomførast. Oppgåvene krev eit regionalt perspektiv og bør handterast saman med andre oppgåver fylkeskommunen i dag har. Tvert om bør fleire oppgåver som gjeld haustbare viltartar samlast i fylkeskommunen og overførast frå statleg regional forvaltning.

Overføring av kollektivtransport til nokre kommunar på visse vilkår bryt med generalistkommuneprinsippet, og medfører unødig ressursbruk. Vilråra for overføring kan ikkje oppfyllast for nokon kommune i Hordaland i dag eller etter det som ser ut til å bli nye større kommunar i kommunereforma. Fylkesrådmannen kan ikkje sjå at tenesteproduksjonen vert betre eller meir effektiv med dette lovforslaget. Fylkeskommunens ansvar for kollektivtransport saman med ansvaret for samordna bustad-, areal- og transportplanlegging rundt dei store byane er godt eigna til å skapa eit effektivt kollektivtransportsystem. Fylkesrådmannen meiner sterkare satsing på regional planlegging, bymiljøavtalar og byutviklingsavtalar slik som foreslått av regjeringa er vegen å gå. Fylkesrådmannen meiner arbeidet med ny lovreguleringar er nødvendig og bør innstillast.