



Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Vår ref.: (nyttast ved korrespondanse)
201205770-3/009/SAAR

Dykkar ref.:

Bergen, 08. oktober 2012

Fråsegn - sak 12/1701
Offentleg høyring av framlegg til endringar i inndelingslova

Det vert vist til høyringsbrev av 26.06.2012 med om framlegg til endringar i inndelingslova.

Fylkesutvalet i Hordaland handsama høyringa i møte 27.09.2012 sak 238/12.

Fylkesutvalet fatta slikt vedtak:

238/12 - UTTALE TIL HØYRING AV FRAMLEGG TIL ENDRINGAR I INNDELINGSLOVA


VEDTAK

Hordaland fylkeskommune støttar i hovudsak framlegget til endringar i inndelingslova.

Hordaland fylkeskommune meiner at når det gjeld fordeling av kraftinntekter etter grensejusteringar, må dette utgreiast nærare før ei avgjerd vert teken. Inntil ei slik nærare utgreiing føreligg bør regelverket vera slik det er i dag, med at kommunane sjølv avtalar det økonomiske oppgjeret.

Hordaland fylkeskommune meiner det må vurderast å leggja inn ein kompensasjonsordning for fylkeskommunar som gjennom grensejustering av kommunar opplever inntektsreduksjon.

Saksutgreiinga er vedlagt dette brev.


Sigrid Helene Aardal
seniorrådgjevar

Organisasjonsavdelinga

Arkivsak 201205770-2
Arkivnr. 009
Saksh. Aardal, Sigrid Helene

Saksgang

Fylkesutvalet

Møtedato

26.09.2012 - 27.09.2012

UTTALE TIL HØYRING AV FRAMLEGG TIL ENDRINGAR I INDELINGSLOVA

SAMANDRAG

Inndelingslov trådte i kraft i 2002. På dei åra som har gått sidan då, har ein fått erfaringar med lova. Siktemålet med framlegga som no blir sende på høyring frå Kommunal- og regionaldepartementet, er å sikre at lova fungerer best mogleg.

Departementet har spurt fylkesmennene og Statens kartverk om behovet for å revidere deler av lova. Inntrykket er at lova fungerer godt. Innspela som kom, er tekne med i arbeidet med høyringsnotatet.

I høyringsbrevet frå departementet ber ein om uttale til dei foreslegne endringane, som blant anna gjeld:

- Korleis kraftinntekter skal fordelast mellom kommunane ved grensejustering og deling.
- Prosess ved deling av ein kommune eller et fylke, der den opphavlege eininga opphøyrer å eksistera.
- Kompetansefordeling mellom Kongen og Stortinget ved endring av fylkesgrense.
- Økonomiplanarbeidet i perioden etter samanslåing, der det vert foreslått at fellesnemnda i tillegg til årsbudsjett også skal forbereda den fireårige økonomiplanen for det fyrste året etter samanslåinga.
- Forslag om at det ikkje alltid skal være lovlegkontroll av budsjett medan samanslåinga vert utgreidd.
- Fylkesmannens delegerte kompetanse i saker om grensejustering.


- Tilpassing til kommuneloven sin regel som opnar for konkurranseutsetting av kommunal revisjon, og nærare regulering av val av revisor, revisjonsordning og sekretariat for kontrollutvalet ved samanslåing og splittsplising.
- Departementet sin kompetanse til å fastsetja kommunenamn, med føring om at kommunenamn skal være unike

FORSLAG TIL VEDTAK

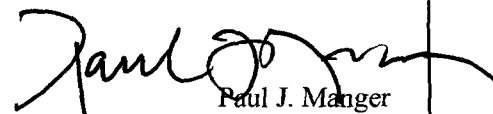
Hordaland fylkeskommune støttar i hovudsak framlegget til endringar i inndelingslova.

Hordaland fylkeskommune meiner at når det gjeld fordeling av kraftinntekter etter grensejusteringar må dette utgreiast nærare før ei avgjerd vert teken. Inn til ei slik nærare utgreiing føreligg bør regelverket vera slik det er i dag, med at kommunane sjølv avtalar det økonomiske oppgjeret.

Hordaland fylkeskommune meiner det må vurderast å leggja inn ein kompensasjonsordning for fylkeskommunar som gjennom grensejustering av kommunar opplever inntektsreduksjon.



Paul M. Nilsen
fylkesrådmann



Paul J. Manger
kst. organisasjonsdirektør

Vedlegg: Framlegg til lovendringar i inndelingslova, samt forslag til forskrift (endringar i kursiv)

Link til høyringsnotat:

http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Kommunalnytt/Hoyringsnotat_inndelingslova.pdf

FYLKESRÅDMANNEN, 14.09.2012:

Gjeldande inndelingslov trådte i kraft i 2002. På dei åra som har gått sidan då, har ein fått erfaringar med lova. Siktemålet med framlegga som no blir sende på høyring, er å sikre at lova fungerer best mogleg.

Departementet har spurt fylkesmennene og Statens kartverk om behovet for å revidere deler av lova. Inntrykket er at lova fungerer godt. Innspela som kom, er tekne med i arbeidet med høyringsnotatet.

Departementet av slo i brev 22. mars 2011 ein søknad om grensejustering mellom Vaksdal og Modalen kommunar (overflytting av Eksingedalen og Eidslandet til Modalen). I vedtaket signaliserte departementet at det var behov for å sjå på reglane i inndelingslova om økonomisk oppgjer. Dette vert gjort som ein del av dette høyringsnotatet.

Kommunal- og regionaldepartementet har sett fristen for å uttale seg er 10. oktober 2012

Overgangsordning ved grensejustering og deling av kommunar med store kraftinntekter

Departementet reiser spørsmål om korleis kraftinntekter skal fordelast mellom kommunane ved grensejustering og deling. Dei fire inntektstypene er konsesjonskraft, konsesjonsavgift, naturressursskatt og eigedomsskatt på kraftanlegg.

Departementet har fire alternativ på høyring:

- Det første alternativet er å vidareføre avtalefridomen etter gjeldande rett. Det inneber at det er opp til kommunane å avtale det økonomiske oppgjeret.
- Det andre alternativet er at departementet får moglegheit til å fastsetje ei fordeling av kraftinntektene i ein overgangsperiode. Det inneber avgrensing i avtalefridomen for kommunane, men kan gje ei konkret løysing som gjer at kommunane går vidare med grenseendringa.
- Det tredje alternativet er ei ny forskrift som regulerar korleis kraftinntekter skal fordelast mellom kommunane ved grensejustering og deling. Ei slik forskrift gjer oppgjeret føreseieleg for kommunane. Framlegget er at naturressursskatten (som inngår i inntektsutjamninga i inntektssystemet) og konsesjonsavgifta (som går inn i kraftfond til utbygging av næringslivet) går over til den nye kommunen samtidig med grenseendringa. Eigedomsskatten har normalt meir direkte konsekvensar for drifta i kommunen og dermed for tenestene. Framlegget er difor at den kommunen som overtek eit område som utløyser eigedomsskatt knytt til kraftanlegg, betaler tilbake til kommunen som må gje frå seg området, ein del av denne delen av eigedomsskatten med nedtrapping over fem år. Konsesjonskrafta blir verande i kommunen som må gje frå seg området, udelt i fem år.
- Departementet ber om synspunkt på om overgangsordninga (nedtrappinga) bør vere på fem eller ti år.

Det første alternativet er å vidareføre gjeldande rett. Då har kommunane avtalefridom, og skjønsmemnda kan fastsetje oppgjeret dersom kommunane ikkje blir samde. Memnda kan òg fastsetje ei erstatning etter inndelingslova § 21. Departementet meiner at gjeldande rett fører til uvisse om dei økonomiske konsekvensane, noko som inneber at terskelen for å gjennomføre grensejustering eller deling kan vere høgare i område som utløyser kraftinntekter til kommunen, enn i andre område. Dermed kan konsekvensen bli at grenseendringar som kommunane og innbyggjarane elles hadde gått inn for, ikkje blir gjennomførte.

Det andre alternativet er ei utvida fullmakt for departementet til å fastsetje ei overgangsordning for visse inntektstypar ved grensejustering og deling. Dette vil innebere ei endring i inndelingslova § 17 som gjev departementet utvida fullmakt til å fastsetje delar av det økonomiske oppgjeret for kommunane, anten generelt formulert eller meir spesifikt i retning av at departementet får fullmakt til

heilt eller delvis å utsetje overgangen av rettar knytte til konsesjonskraft, konsesjonsavgift og eigedomsskatt knytt til kraffanlegg i inntil fem år. Ei slik fullmakt kjem til å overstyre avtalefridomen til kommunane og avgrense skjønsmarginen til skjønsmemnda. Ei slik utvida fullmakt bør i utgangspunktet liggje hos kommunal- og regionalministeren. Departementet peikar på at det kan vera ei ulempe at staten kan bli trekt inn i forhandlingane mellom kommunane. Ei anna ulempe er at departementet ikkje er spesielt eigna til å avgjere konkret korleis økonomiske gode og byrder bør fordelast mellom kommunar. Ein meir domstolsliknande prosess (slik som i skjønsmemnda), er meir eigna. Dersom prosessane blir krevjande, kan konsekvensen bli at grenseendringar som kommunane og innbyggjarane elles hadde gått inn for, ikkje blir gjennomførte.

Det tredje alternativet er å gje ei detaljert regulering i forskrift av ei fordeling og overgangsordning med kompensasjon for visse inntektstypar ved grensejustering og deling. Også denne løysinga krev ny lovheimel. Departementet meiner at dette vil innebære at kommunane på førehand veit korleis overgangsperioden for desse inntektstypane kjem til å sjå ut, og dei langsiktige økonomiske konsekvensane av grensejusteringa eller delinga blir meir føreseielege. Ei balansert overgangsordning kan senke terskelen for grensejustering eller deling samanlikna med eit usikkert utfall i skjønsmemnda. Ei overgangsperiode kan anten vera på 5 eller 10 år.

Samtidig deling og samanslåing (splittspleising)

Inndelingslova regulerer ikkje nærare prosessen der ein kommune eller eit fylke blir delt og dei einskilde delane blir lagde til andre kommunar eller fylke, slik at den opphavlege kommunen eller det opphavlege fylket opphøyrer å eksistere. I førearbeida til lova vert dette omtala som ein type grensejustering. Departementet gjer framlegg om å regulere denne typen endring og mellom anna gje innbyggjarane større påverknad og gje føringar for prosessen.

Departementet meiner at når ei grenseendring fører til at ein kommune eller fylkeskommune opphøyrer å eksistere, er det tale om meir enn ei grensejustering. Prosessen kring ei så fundamental endring bør regulerast i lova. Departementet gjer forslag om ein eigen definisjon i lova av den situasjonen der ein kommune eller eit fylke blir delt og dei einskilde delane lagde til andre kommunar eller fylke. Departementet har vurdert fleire alternative ord og har kome til at *splittspleising* er eit nyord som på ein tenleg måte viser til både at noko blir delt, og at noko blir ført saman.

Fullmakta til å ta avgjerd blir den same som for deling. Initiativretten når det gjeld deling, ligg til kommunestyret eller fylkestinget sjølv i dei kommunane eller fylkeskommunane endringsframlegget gjeld, jf. § 8 andre ledd. Dette inneber at dersom ein kommune ynskjer lagd til seg ein del av nabokommunen, kan kommunestyret ta initiativ til splittspleising.

Departementet legg til grunn at innbyggjarane i kommunen eller fylkeskommunen som skal delast og leggjast til andre kommunar eller fylkeskommunar, ynskjer å påverke prosessen på same måte som ved samanslåingar. Slik påverknad vil gje innbyggjarane, dei folkevalde og dei tilsette større tryggleik i møtet med endringane.

Fylkesmannen skal kalle saman til eit fellesmøte for kommunestyra slik at det blir arrangert eit fellesmøte mellom den kommunen som skal opphøyre å eksistere, og kvar av dei kommunane delane skal leggjast til, jf. inndelingslova § 25. Tilsvarande får departementet ansvar for å kalle saman til fellesmøte for fylkestinga.

Framlegget går vidare ut på at det skal opprettast ei fellesnemnd også når ein kommune eller eit fylke blir delt og dei einskilde delane lagde til andre kommunar eller fylke, på same måte som ved samanslåing, jf. inndelingslova § 26. Departementet har vurdert behovet for å gje reglar om at dei medlemmene som blir valde til fellesnemndene, skal ha geografisk tilknytning til den delen av kommunen eller fylkeskommunen som fellesnemnda har ansvar for, men har kome til at samansetjinga av fellesnemnda bør vere opp til kommunestyra eller fylkestinga.

Departementet har innarbeidd omgrepet splittspleising som eit alternativ gjennom heile lova.

Avgjerdsmyndighet ved endring av fylkesgrenser

Det vert gått nærare inn i regelen i inndelingslova om når ei endring i ei fylkesgrense skal leggast fram for Stortinget. Kongen har myndighet til å gjere vedtak om grensejusteringar, men saker som kan få verknad for stortingsmandat, skal til Stortinget: "Dersom grensejustering mellom fylke får verknad for fleire innbyggjarar enn det talet som står bak kvart stortingsmandat i fylket, skal saka leggast fram for Stortinget til avgjerd." Tanken er at Kongen ikkje bør kunne påverke samansetjinga av Stortinget. Inndelingslova blei skriven før valordninga blei endra i 2003, og ordlyden viser seg å gje departementet for stor avgjerdsmyndighet. Det vil seie at mandatfordelinga kan bli påverka av endringar som gjeld færre innbyggjarar enn det talet som står bak kvart stortingsmandat i fylket. Departementet veg i høyringsnotatet omsynet til at Kongen ikkje skal påverke samansetjinga av Stortinget, mot omsynet til praktisk sakshandsaming. Framlegget er at Kongen kan flytte inntil ein kommune til eit anna fylke. Saker som gjeld fleire kommunar, må avgjerast av Stortinget. Dette gjev ein klar regel om kva for statsmyndighet som har avgjerdsmyndighet i saka.

Departementet viser til at dei fleste kommunar ikkje er så store at overføring til eit anna fylke vil påverke samansetjinga av Stortinget. Departementet viser òg til at regjeringa kan sende ei sak til Stortinget også om ho kunne tatt avgjerda sjølv.

Spørsmål om økonomiarbeidet før samanslåing og splittsplising

Inndelingslova § 26 seier i dag at det ved samanslåing av kommunar eller fylkeskommunar skal opprettast ei fellesnemnd til å samordne og ta seg av førebuinga av samanslåinga. Føresegna slår mellom anna fast at fellesnemnda skal ta hand om det førebuarde arbeidet med budsjettet for det første driftsåret etter at samanslåinga er sett i verk. Andre arbeidsoppgåver og fullmakter for nemnda blir fastsette i reglement som må vedtakast i alle kommunestyra eller fylkestinga.

I arbeidet med inndelingslova har departementet sett at det kan vere behov for å samordne delar av regelverket for samanslåingar med dei generelle økonomiføresegnene i kommunelova. Dette går mellom anna på oppgåva til fellesnemnda og den statlege kontrollen med kommunen eller fylkeskommunen før samanslåing eller splittsplising

Departementet gjer framlegg om at fellesnemnda også skal førebu den fireårige økonomiplanen for det første året etter samanslåinga, ikkje berre det første budsjettet. Departementet gjer vidare framlegg om å endre lova i tråd med praksis når det gjeld lovleg-kontroll av budsjetta medan samanslåing blir utgreia. I staden for at budsjettet skal bli kontrollert, gjer departementet framlegg om at staten kan kontrollere budsjettet. Ofte er det ikkje behov for kontroll.

Avgjerd om utgreiing. Endring i delegeringa til fylkesmannen

I arbeidet med konkrete saker har departementet blitt merksam på eit behov for å presisere når fylkesmannen har fullmakt til å ta avgjerd om å setje i gang utgreiing, dvs. i kva grad usemje mellom kommunane på initiativstadiet fører til at departementet må ta stilling til om saka skal greiast ut. I samband med dette har departementet vurdert om grensene for delegeringa til fylkesmannen er tenlege.

Fylkesmannen har fått delegert kompetanse i saker om grensejustering og grensefastsetjing mellom kommunar. Departementet gjer framlegg om presiseringar i den gjeldande delegeringa for å fange opp at fylkesmannen skal gjere vedtak i tråd med semja mellom kommunane. I tillegg gjer departementet framlegg om at fylkesmannen skal ta stilling til om ei inndelingsendring skal bli utgreidd i alle saker. Til no har departementet teke avgjerda om utgreiing av større saker, medan fylkesmannen har teke avgjerda i mindre saker. I og med at det er klagerett til departementet dersom fylkesmannen ikkje går inn for å greie ut ei sak, er det ikkje er behov for å skilje mellom større og mindre saker.

Val av revisor og sekretariatsmodell for kontrollutvalet

Departementet gjer framlegg om å tilpasse inndelingslova til opninga i kommunelova for konkurranseutsetjing av kommunal revisjon, mellom anna ei nærare regulering av valet av revisor, revisjonsordning og sekretariat for kontrollutvalet.

Dersom kommunane eller fylkeskommunane før samanslåinga eller splittsplisinga har ulik revisjonsmodell og/eller ulik organisering av sekretariatet for kontrollutvalet, må det takast eit val om kva som skal gjelde for den nye kommunen eller fylkeskommunen. Like eins må det takast eit val dersom kommunane har same revisjonsordninga og same organiseringa av sekretariatet for kontrollutvalet, men ulike leverandørar. Departementet legg opp til at kommunestyra eller fylkestinga kan gje fellesnemnda i oppgåve å velje kva for ein av modellane som skal først vidare, og kva for ei av leverandøravtalene som skal først vidare. Fellesnemnda kan velje mellom ordningane og leverandørane til dei opphavlege kommunane eller fylkeskommunane.

Nye kommunenamn skal vere unike

Kommunelova legg kompetanse til departementet når det gjeld å fastsetje kommunenamn. Departementet vurderer å gje ei føring for sin eigen praksis om at framtidige kommunenamn (etter samanslåing osv.) skal vere unike. Det vil seie at ein over tid bør få færre kommunar med same namn.

Økonomiske og administrative konsekvensar

Departementet vurderer det slik at ei nærare regulering av prosessen der ein kommune eller eit fylke blir delt og dei einskilde delane blir lagde til andre kommunar eller fylke (slik at den opphavlege kommunen eller fylket opphøyrer å eksistere), ikkje kjem til å få økonomiske og administrative konsekvensar for kommunane, fylkeskommunane, fylkesmannen eller staten elles. Klarare reglar vil vere ein føremonn for kommunar og fylkeskommunar som vurderer grenseendringar.

Generelle merknader til høyringsnotatet.

Fylkesrådmannen finn det positivt at inndelingslova vert endra slik at det vert direkte heimel i lova for dei tilfella der ein kommune eller fylke vert delt og lagt til andre, samstundes som den gamle kommunen eller fylke opphøyrer.

Dei fleste av dei føreslegne endringane er med på å gje kommunane og fylkeskommunane ei rettsleg regulering ved lokalt initierte prosessar om grenseendringar. Fylkesrådmannen seier seg einig i at det tenleg at ein får prosessane regulert gjennom lov slik at dette vert godt nok ivareteke.

Når det gjeld dei foreslegne endringane når det gjeld fordeling av kraftinntekt er fylkesrådmannen i tvil om det vil vera rett å regulera dette for stekt.

Endringar i talet på kommunar og endringar i grenselina mellom kommunane bør etter fylkesrådmannen si meining vere basert på og i tråd med demokratiske prosessar i dei aktuelle lokalsamfunna. Dette vil vere i samsvar med lange tradisjonar i det norske samfunnet.

Tanken bak forslaget om forskriftsregulering er ein auka kjennskap om dei økonomiske konsekvensane som ei grensejustering får for kraftinntektene. Dette vil kunne senka terskelen for slik grensejustering, og at grenseendringsspørsmål må handle meir om ein hensiktsmessig kommunestruktur, nærleik til tenestetilbod, transport, osv. Fylkesrådmannen ser at dette vil kunna vera ein positiv verknad av forskriftsfastsetjing.

Når grensene mellom kommunar vert justert vil det vere naudsynt å gå gjennom berekningane som ligg til grunn for fordelinga av konsesjonskraft mellom kommunane på nytt. Då vil det totale konsesjonskraftvolumet bli fordelt mellom kommunane på nytt i samsvar med Industrikonsesjonslova og Vassdragsreguleringslova og den nye grenselina.

Ved ei slik modell vil oppgjeret bli gjennomført med utgangspunkt i kva krafta sin verdi var på det relevante tidspunktet og for det kraftvolumet som til einkvar tid tilhørte den einskilde kommune.

I dag er kraftmarknaden bygd opp slik at aktørane kan kjøpe og selje kraft fram i tid. På kraftbørsen Nord Pool er det i dag standardprodukt på kjøp og sal av kraftvolum fram til og med 2017. I tillegg er det mogleg å inngå bilaterale avtaler for periodar lengre fram i tid. Det finnes døme på at avtaler om disponering av kraftproduksjon er inngått for 50 år fram i tid.

Ein kan sjå for seg at ein kommune som vil måtte gje frå seg konsesjonskraft som følgje av grensejustering kan ha incentiv til å skaffe seg inntekter gjennom å selje konsesjonskrafta for år som ligg fram i tid etter at den nye grenselina tek til å gjelde.

Dette er særleg relevant dersom det økonomiske oppgjeret vert avtalt slik at den kommunen som gjer frå seg konsesjonskraftvolum på eit tidlegare tidspunkt enn når den fysiske leveransen finn sted får utbetalingar – dvs for dei åra som kjem atter at ny grenseline tek til å gjelde.

I følgje forslaget ved kommunesamanslåingar vil forbruket i den samanslåtte kommunen etter en overgangsperiode på fem eller ti år bli lagt til grunn for fordelinga av konsesjonskraft mellom kommunar og fylkeskommunen, og dette vil då kunne redusere konsesjonskraftkvantumet til fylkeskommunen der dette er aktuelt. Departementet vil pr i dag ikkje kompensere fylkeskommunane for dette tapet. Bortfall av kraftinntekter kan såleis få betydelige konsekvensar for den fylkeskommunale økonomien.

Fylkesrådmannen meiner det også bør reisas spørsmål om det burde leggjast inn ein kompensasjonsordning for fylkeskommunar, som ved en samanslåing mistar konsesjonskraftinntekter. Bakgrunnen for at dette bør vurderast er at konsesjonskraftinntektene er ein betydelig inntektskjelde for mange fylkeskommunar.

Ut frå det ovannemnde meiner fylkesrådmannen at når det gjeld spørsmålet om overgangsordningar ved grensejusteringar for kommunar med store kraftinntekter bør dette spørsmålet utgreiast ytterlegare og meir i detalj enn det som er lagt fram i dette høyringsnotatet.

Fylkesrådmannen meiner difor at inntil dette er gjort, bør regelverket vera slik det er i dag, med at det er opptil kommunane å avtala det økonomiske oppgjeret.