



DET KONGELEGE  
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

# Ot.prp. nr. 41

(2000-2001)

---

## Om lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova)

*Tilråding frå Kommunal- og regionaldepartementet av 2. mars  
2001, godkjend i statsråd same dagen.*

## 1 Innleiing og samandrag

### 1.1 Bakgrunn for lovarbeidet

---

Gjeldande inndelingslov (lov 21. desember 1956 nr. 3) er på fleire punkt for-elda og generelt lite tidsmessig. Lova er også mangelfull og etterlet ofte tvil ved praktiseringa i konkrete saker. Til dømes omfattar ho etter ordlyden berre endring av kommunale grenser. Endring av fylkesgrenser har dermed blitt gjennomført ved ein analog bruk av lova, noko som ikkje er ein formålstenleg modell. Lova inneheld heller ikkje reglar om fastsetjing av uklare eller tidle-gare ikkje fastsette grenser, og heimelen til å gjere vedtak om dette kviler nå på sedvanerettsleg grunnlag.

Lova er vidare svært kortfatta når det gjeld reglar om saksførebuinga, og regulerer ikkje kven som har høvet til å reise forslag om endring av kommu-negrenser. Ho har dessutan eit sterkt fullmaktspreg, noko som gjer at depar-temetet/Regjeringa må gi reglar i den enkelte saka for å sikre gjennomfø- ringa av vedtak om inndelingsendring. Dette gjer det vanskeleg for dei aktu- elle kommunane/fylkeskommunane og andre partar å føreseie verknadane, og fører dessutan til unødig mykje administrativt arbeid i samband med den enkelte saka om grenseendring eller grensefastsetjing.

Departementet har ut i frå dette funne behov for å revidere lovgivinga om kommunal inndeling, med tanke på fornying og klargjering av prosessar og verknader av fastsetjingar og endringar av kommune- og fylkesgrensene. Sik-temålet bør mellom anna vere å gjere prosessen meir pårekeleg for kommu- nane/fylkeskommunane og å gi kommunane/fylkeskommunane og innbyg- gjarane større moglegheiter for påverknad.

### 1.2 Høyringsnotatet

---

Høyringsnotatet inneheldt ei drøfting av behovet for nye lovreglar om proses- sar og verknader for fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser. Departementet føreslo at ei ny lov, i likskap med gjeldande lov, i sin karakter skal vere ei «prosesslov» - med reglar om saksførebuing, vedtaksfullmakt, verknader av inndelingsendringar, gjennomføring av samanslåing og økono- misk oppgjer etter grenseendring.

Departementet la til grunn at den nye lova bør utformast med tanke på å vere eit formålstenleg verktøy for å førebu og gjennomføre inndelingsvedtak uavhengig av den til kvar tid gjeldande politikk på dette området. Lovforslaget inneheldt ikkje vilkår som verkar styrande på talet av kommunar eller fylke. Ei ny lov på dette området vil dermed ikkje i seg sjølv initiere saker om end- ringar i gjeldande inndeling. Departementet meinte det likevel er viktig med eit best mogleg lovgrunnlag for aktuelle prosessar, som ofte er prega av ulike omsyn og ulike oppfatningar hos dei partane som ei sak gjeld.

Meir konkret blei det føreslått at ei ny lov bør innehalde reglar for alle typar kommuneinndelingssaker, det vil seie både samanslåingar, delingar,

grensejusteringar (overføring av område mellom kommunar eller fylkeskommunar) og grensefastsetjing. Departementet gjorde framlegg om at lova bør ha ein formålsregel, men likevel slik at denne ikkje gir nærmare kriterium for når endringar bør skje. Høyringsutkastet inneheldt vidare meir detaljerte reglar om saksførebuinga enn gjeldande lov. Mellom anna blei det føreslått reglar om kven som kan ta initiativ i ei sak og om kven som har det overordna ansvaret for saksførebuinga. Utkastet inneheldt dessutan ei føresegn om plikt til å høyre innbyggjarane (i dei fleste sakene). Forslaget til vedtaksreglar gav noko vidare fullmakter for Kongen enn gjeldande lov. Elles blei det føreslått reglar om kva for verknader ei grenseendring vil få for skatteplikt, lokale forskrifter og vedtekter, planvedtak, statlege avgiftskrav og interkommunalt samarbeid. Lik gjeldande lov, blei det føreslått detaljerte reglar om økonomisk oppgjer ved grensejustering og deling av kommunar og fylke. Og endeleg inneheldt utkastet eigne reglar om gjennomføring av samanslåing. M.a. blei det føreslått at kommunane skal opprette eit felles organ, ei fellesnemnd, til å samordne og førebu iverksetjing av samanslåinga.

### 1.3 Høyringsrunden

---

Høyringsnotat om ny lov om fastsetjing og endring i kommune- og fylkesinndeling blei sendt på høyring 4. februar 2000 med høyringsfrist 8. mai 2000. Følgjande instansar blei bedt om å kome med eventuelle merknader:

- Departementa
- Fylkesmennene
- Fylkeskommunane
- Kommunane
- Registrerte politiske parti
- Kommunenes Sentralforbund
- Landsorganisasjonen i Norge
- Norsk Kommuneforbund
- Kommunalansattes Fellesorganisasjon
- Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
- Akademikernes Fellesorganisasjon
- Akademikerne
- Norsk Lærerlag
- Næringslivets Hovedorganisasjon
- Norsk Journalistlag
- Norsk Presseforbund
- Norsk Redaktørforening
- Den Norske Bankforening
- Sparebankforeningen
- Norges Kooperative Landsforening
- Norges Kommunerevisorforbund
- Norges Kemner- og kommunekassererforbund
- Norsk Rådmannsforum
- Norges Registrerte Revisorers Forening
- Norges Statsautoriserte Revisorers Forening
- Den Norske Advokatforening

Den Norske Dommerforening  
Norges Bank  
Husbanken  
Kommunal Landspensjonskasse  
Kommunalbanken  
Statens nærings- og distriktsutviklingsfond  
Handelshøgskolen BI  
Norges Handelshøgskole  
Universitetet i Oslo  
Universitetet i Bergen  
Universitetet i Tromsø  
Universitetet i Trondheim  
Høgskolen i Oslo, Avd for økonomi, kommunal- og sosialfag  
Norges Forskningsråd  
Norsk institutt for by- og regionforskning - NIBR  
Statistisk Sentralbyrå  
Statens kartverk  
Kredittilsynet  
Sivilombudsmannen  
Forbrukerombudet

Følgjande høyringsinstansar har sagt at dei ikkje ønskte eller ikkje fann grunn til å uttale seg:

Østfold fylkeskommune, Finansnæringens Hovedorganisasjon, Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, Landsorganisasjonen i Norge, Kredittilsynet, Den norske advokatforening, Norges Bank.

Følgjande har meldt at dei ikkje har merknader til forslaget:

Den norske revisorforening, Forbrukerrådet, Forbrukarombudet, Norges kooperative landsforening, Akademikerne, Barne- og familiedepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Utanriksdepartementet, Fiskeridepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Sosial- og helsedepartementet, Forsvarsdepartementet, Olje- og energidepartementet, Finnmark fylkeskommune, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, Råde kommune, Berg kommune, Lenvik kommune, Målselv kommune, Sørreisa kommune, Torsken kommune, Tranøy kommune, Sandnes kommune, Os kommune, Trondheim kommune, Stryn kommune, Nannestad kommune, Vestnes kommune, Skiptvet kommune Austrheim kommune, Lardal kommune, Halså kommune, Selje kommune, Lørenskog kommune.

Følgjande høyringsinstansar har slutta seg til lovforslaget utan vidare merknader til innhaldet:

Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Akershus fylkeskommune, Buskerud fylkeskommune, Lenvik kommune, Farsund kommune, Nittedal kommune, Hole kommune, Rælingen kommune, Askøy kommune, Sørumsund kommune, Lyngdal kommune, Fredrikstad kommune, Stavanger kommune, Vefsn kommune, Kristiansand kommune, Gran kommune, Jevnaker kommune, Vindafjord kommune, Nøtterøy kommune, Gjemnes kommune.

Følgjande høyringsinstansar har kome med merknader og /eller kommentarar til forslaget:

Statens kartverk, Tverrpolitisk kyst- og distriktparti, Norsk lærerlag, Statistisk sentralbyrå, Kommunalansattes fellesorganisasjon, Næringslivets Hovedorganisasjon, Riksarkivaren, Kommunenes Sentralforbund, Finansdepartementet, Justisdepartementet, Miljøverndepartementet, Fylkesmannen i Vestfold, Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, Fylkesmannen i Rogaland, Fylkesmannen i Hedmark, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Fylkesmannen i Nordland, Fylkesmannen i Aust-Agder, Nord-Trøndelag fylkeskommune, Hedmark fylkeskommune, Hordaland fylkeskommune, Oppland fylkeskommune, Lierne kommune, Hjartdal kommune, Jølster kommune, Enebakk kommune, Bjerkreim kommune, Karmøy kommune, Øvre Eiker kommune, Bømlo kommune, Sogndal kommune, Samanslåinga av Ramnes og Våle kommunar, Stranda kommune, Narvik kommune, Oslo kommune, Skien kommune, Åfjord kommune, Kvæfjord kommune, Os kommune, Tolga kommune, Tynset kommune, Alvdal kommune, Follidal kommune, Rendalen kommune, Tydal kommune, Røros kommune, Holtålen kommune, Sokndal kommune, Lier kommune, Sauherad kommune, Bamble kommune, Molde kommune, Harstad kommune, Lesja kommune, Dovre kommune, Sel kommune, Vågå kommune, Lom kommune, Nome kommune, Røyrvik kommune, Larvik kommune, Øygarden kommune, Hægebostad kommune, Surnadal kommune, Kviteseid kommune, Nore og Uvdal kommune, Rollag kommune, Leikanger kommune, Vinje kommune, Tinn kommune, Bø kommune i Telemark, Sandefjord kommune, Vågsøy kommune, Nord-Fron kommune, Hjelmeland kommune, Nissedal kommune, Marker kommune.

Samferdselsdepartementet har lagt saka fram for Jernbaneverket, Vegdirektoratet og Luftfartsverket. *Vegdirektoratet* har svara at dei sluttar seg til forslaget. *Jernbaneverket* har ikkje merknader.

KS Telemark har utarbeidd ei uttale til bruk for kommunane i fylket. Ein del av Telemarkskommunane viser til denne uttalen i sine fråsegner.

Det er generelt stor oppslutnad om lovutkastet. Dei fleste høyringsinstansane har vore samde eller har ikkje hatt innvendingar til forslaga frå departementet, sjølv om dei har kome med nokre kommentarar til utforminga av dei enkelte reglane.

Fleire gir uttrykk for at forslaga representerer ei nødvendig opprydding i eit forelda og ufullstendig lovverk. *Narvik kommune* skriv:

«Narvik bystyre slutter seg til høringsutkastet til ny lov om kommune- og fylkesinndelinga. Bystyret vil gi honnør til departementet for et gjennomarbeidet og godt forslag.»

Høyringsinstansane er spesielt nøgde med at det blir føreslått å lovfeste retten til å ta initiativ og at kommunen som hovudregel pliktar å høyre innbyggjarane. Mange peiker dessutan på at det er ein fordel at lova også gjeld for fastsetjingssaker og for endring av fylkesgrenser. At det blir gitt nærmare reglar for gjennomføring av samanslåing er også trekt fram som spesielt positivt.

Sjølv om høyringsinstansane gjennomgåande er positive, er det nokre som har generelle merknader til lovutkastet. Til dømes uttalar *Oppland fylkeskommune*:

«Det kan synes som om departementet vekter de nasjonale hensyn i for stor grad i forhold til andre interesser som også bør ivaretas.»

*Nore og Uvdal kommune* uttaler at:

«Det er nødvendig å revidere dagens inndelingslov fra 1956 for å kunne nå målsettinger om et levende lokalt folkestyre og en effektiv lokalforvaltning... I det videre arbeidet med ny inndelingslov er det viktig å opprettholde mulighetene for lokale folkevalgte organer og innbyggere i norske kommuner til å kunne øve innflytelse på inndelingen av kommuner og fylker».

*Øvre Eiker kommune* uttaler:

«Øvre Eiker kommune deler departementets vurdering av behovet for revidering av gjeldende kommuneinndelingslov. Slike saker er gjerne preget av stort engasjement og følelser. Behovet for å avveie lokale ønsker og interesser mot interessene fra storsamfunnet, berører kjerne-spørsmål i vårt demokrati. Det er derfor viktig å ha et lovverk som sikrer gode og allment aksepterte prosedyrer for de ulike fasene i et slikt arbeid.... Øvre Eiker kommune vurderer lovutkastet som godt grunnlag for å sikre enighet om prosedyrer som kan sikre en god og demokratisk saksbehandling.»

*Regionrådet for Fjellregionen:*

«Det er imidlertid lett å se at en lov av denne karakter også vil kunne påvirke omfanget av initiativ og gjennomføring av eventuelle endringsaker og slik sett ikke være noe «politisk nøytralt redskap», jf. § 8 om initiativrett.»

Andre ser ut til å meine at departementet burde lagt opp til å lage noko anna enn ei rein prosesslov. *Karmøy kommune* skriv:

«Hovedinntrykket er et defensivt, forsiktig og konservativt lovutkast, uten visjoner for en framtidig nødvendig restrukturering av kommune- og fylkeskommuneinndelingen. Lovutkastet er ikke tilpassa de utfordringer en står overfor på 2000-tallet, både lokalt, nasjonalt og internasjonalt».

*Nord-Fron kommune* uttaler at den

«...saknar element i lovutkastet der staten kan initiere til at lokale styresmakter legg auka vekt på rasjonelle økonomiske forhold ved debatt om korleis kommunane skal organisere seg framover».

Ei nærmare omtale av høyringsfråsegner som gjeld konkrete forslag er gitt i dei enkelte kapitla.

#### 1.4 Samandrag av proposisjonen

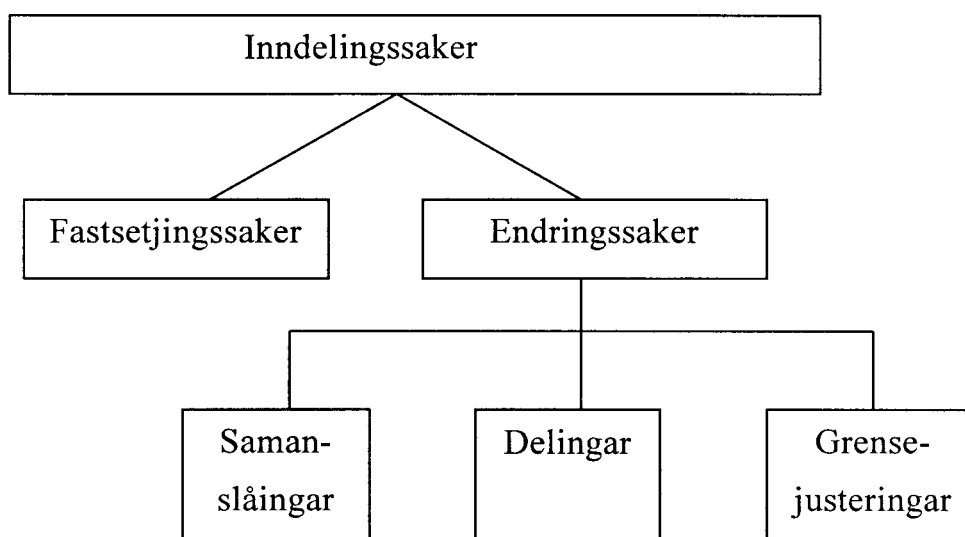
---

Denne proposisjonen inneheld drøfting og vurdering av behovet for nye lovreglar om prosessar og verknader ved fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser. I proposisjonen føreslår departementet at det blir gitt ei ny kommuneinndelingslov, med reglar som mellom anna gjer prosessen meir pårekneleg for kommunane, og som gjer det tydelegare kva moglegheiter kommunen og innbyggjarane har til å påverke prosessar. Det blir her gitt eit kort oversyn over innhaldet i dei enkelte kapitla og lovforslaga i samband med det enkelte temaet.

*Kapittel 2* gir ei skildring av historikk og aktuelle politiske vedtak, samt erfaringar med og særtrekk ved gjeldande lov. Departementet meiner det er viktig å byggje på konkrete erfaringar om bruken av gjeldande lov når ein skal revidere og fornye lova.

*Kapittel 3* gir ei oversikt over lovgivinga om kommunal inndeling i Finland, Sverige og Danmark.

*Kapittel 4* inneheld framlegg om ein særskild formålsregel i lova, og gir ei klargjering av det geografiske og saklege virkeområde. Det blir føreslått at den nye lova skal omfatte alle typar inndelingssaker både for kommune- og fylkesnivået. Vidare blir det føreslått at lova bør innehalde definisjonar av dei ulike typar inndelingssaker.



Figur 1.1 Oversikt over ulike typar inndelingssaker

Dei ulike fasane i ei inndelingsprosess kan framstillast slik:

Initiativ ⇒ Saksførebuing ⇒ Vedtak ⇒ Gjennomføring ⇒ Oppgjer/konsekvensar

Figur 1.2 Dei ulike fasane i inndelingsprosessen

*Kapittel 5* gir ei vurdering av saksførebuingsfasen, samt behovet for klarare reglar om rett til å ta initiativ til grenseendring og grensefastsetjing. Departementet føreslår fleire og meir detaljerte lovreglar som gjeld initiativ og saksførebuing. Søknad om grensejustering eller grensefastsetjing skal kunne setjast fram av innbyggjarar og grunneigarar i dei kommunane søknaden gjeld, av næringsdrivande som har sin registrerte forretningsstad der og av kommunestyret eller fylkestinget i dei kommunane eller fylkeskommunane søknaden gjeld. Søknad om samanslåing eller deling skal berre kunne setjast fram av kommunestyret eller fylkestinget i dei kommunane eller fylkeskommunane endringsforslaget gjeld. Departementet skal på eige initiativ kunne ta opp spørsmål om grenseendring eller grensefastsetjing. Søknad om grenseendring eller grensefastsetjing skal vere skriftleg og grunngitt, og må innehalde forslag til ny inndeling. Søknaden skal etter forslaget sendast til Fylkesmannen i det fylket grensesaka gjeld.

Vidare inneheld kapittel 5 forslag om at departementet er ansvarleg utgreiingsorgan og gjer den saksutgreiinga som ein meiner trengst. Departementet vil delegere den praktiske gjennomføringa av saksutgreiinga til Fylkesmannen, utgreiingsutval eller liknande. Departementet kan avvise søknad frå søkjarar som ikkje har initiativrett. Avvisinga skal vere skriftleg og må vere grunngitt. Kommunale, fylkeskommunale og statlege forvaltningsorgan har opplysnings- og medverknadsplikt i rimeleg utstrekning, når den som gjer utgreiinga ber om det. Dei kommunar eller fylkeskommunar ei sak gjeld, skal få uttale seg før det blir teke avgjerd om grenseendring eller grensefastsetjing. I saker om samanslåing eller deling må slik fråsegn bli gitt av kommunestyret eller fylkestinget sjølv. Endeleg føreslår departementet ein lovregel om at kommunen bør hente inn innbyggjarane sine synspunkt på eit aktuelt forslag til grenseendring. Ei høyring kan skje på ulike måtar, og kommunen avgjer sjølv korleis dei vil gå fram.

Det blir føreslått at departementet skal fastsetje korleis utgiftene ved utgreiinga skal fordelast. Departementet avgjer om dei skal berast av dei interesserte kommunane eller fylkeskommunane, eller heilt eller delvis av staten.

*Kapittel 6* inneheld vurdering og forslag om kva for eit organ som skal kunne gjere vedtak om endring eller fastsetjing av grenser. Departementet legg til grunn at avgjerd i fleire saker bør kunne leggjast til Kongen enn det lova i dag opnar for. Konkret blir det føreslått at Stortinget skal ha fullmakt til å gjere vedtak om samanslåing og deling av fylke. Kongen skal ha fullmakt til å gjere vedtak om samanslåing og deling av kommunar - såframt ingen av dei aktuelle kommunane har uttalt seg mot endringa. I motsett fall skal saka leggjast fram for Stortinget til avgjerd.

Det blir føreslått at Kongen skal ha fullmakt til å gjere vedtak i alle saker om overføring av eit område frå ein kommune til ein annan eller frå eit fylke til eit anna - også når dei aktuelle kommunar eller fylkeskommunar er usamde i forslaget. Dette inneber ei viss utviding av Kongen si fullmakt samanlikna med gjeldande lov, som krev at saker som «ikkje er av mindre omfang» blir lagt fram for Stortinget når eit kommunestyre eller fylkesting har uttalt seg mot endringa. Det er ein føresetnad at Kongen si fullmakt blir delegert til departementet i meir kurante saker. Dersom ei grensejustering mellom fylke er så omfattande at mandatfordelinga til Stortinget kan bli påverka, føreslår departementet at saka blir lagt fram for Stortinget til avgjerd. Endeleg blir det føreslått at Kongen (eventuelt departementet/ Fylkesmannen etter delegering) får fullmakt til å gjere vedtak om fastsetjing av uklare eller omtvista grenser mellom kommunar eller fylke.

*Kapittel 7* gir ei vurdering av kva for verknad ei grenseendring vil få, mellom anna for innbyggjarane si skatteplikt, for lokale forskrifter og vedtekter, planvedtak og for statlege avgiftskrav. Departementet føreslår her ei vidareføring av prinsippa i gjeldande lov med omsyn til innbyggjarane si skatteplikt ved skifte av kommunetilknytning. Vidare blir det føreslått å føre vidare reglar og praksis når det gjeld funksjonstida for lokale vedtekter/forskrifter og planvedtak. Departementet føreslår å lovfeste at det ikkje skal krevjast inn statlege avgifter som oppstår som ei direkte følge av grenseendringa. Dette er i samsvar med praksis frå dei siste kommunesamanslåingane. Endeleg blir det gjort framlegg om ein særskild regel om verknad for interkommunalt samarbeid.

*Kapittel 8* drøftar behovet for særskilte reglar for gjennomføringsfasen, mellom anna om vidareføring av Kongen si fullmakt til å gi nærmare reglar og fråvike gjeldande lovgiving for å sikre gjennomføring av grenseendring eller fastsetjing av grenser. Situasjonen i dag er prega av at lova er kortfatta og knapp når det gjeld slike tilhøve. Dermed er det i praksis den bruken Regjeringa gjer av reglane etter gjeldande lov § 17, som gir dei nærmare føringane og avklaringsane på gjennomføringsprosessen i det enkelte tilfellet. Departementet finn denne situasjonen lite tenleg for kommunane og andre forvaltningseiningar som blir involverte i prosessen. Det bør leggjast opp til at lova sjølv i større grad inneheld dei nødvendige reglane om både automatiske verknader og gjennomføring av vedtak om grenseendring. Dette hindrar likevel ikkje behov for ein heimel for Kongen/departementet til å gi nærmare reglar tilpassa den enkelte saka. For sjølve gjennomføringsfasen føreslår departementet visse særreglar ved samanslåingar av kommunar og fylke. Kommunane og fylkeskommunane skal i ein slik situasjon opprette ei fellesnemnd til å førebu og samordne iverksetjinga av vedtaket om samanslåing. Nemnda skal i hovudsak fungere etter avtalt reglement fastsett av kvart kommunestyre eller fylkesting. Lovforslaget inneheld dessutan nærmare reglar for samansetjing og funksjonsperiode o.a. for fellesnemnda.

*Kapittel 9* omhandlar reglane om økonomisk oppgjer mellom dei aktuelle kommunar etter grensejustering og deling. Departementet legg til grunn at hovudmodellen framleis bør vere at kommunane sjølve blir samde om løysingar om slikt oppgjer med utgangspunkt i nokre lovfesta kriterium. Desse kriteria er i samsvar med innhaldet i gjeldande lov. Ein føreslår også å lovfeste at kommunane kan be Fylkesmannen om hjelp i slike forhandlingar, noko som er i samsvar med den praksisen som har utvikla seg etter gjeldande lov. Dersom kommunane/fylkeskommunane ikkje kjem fram til ein avtale om det økonomiske oppgjeret, føreslår departementet ei vidareføring av gjeldande system med at ei særskild skjønnsnemnd skal fastsetje det økonomiske oppgjeret. Det blir fremja forslag til visse endringar og klargjeringar med omsyn til oppnemning og verksemda i skjønnsnemnda/overskjønnsnemnda. Det viktigaste er at



ein foreslår at nemndene blir nemnde opp for ein fireårsperiode med faste medlemmer.

*Kapittel 10* gjeld samanslåingssituasjonar, og inneheld dels ein omtale av praksis når det gjeld økonomisk kompensasjon frå staten ved samanslåing. Det blir gjort framlegg om ein regel om delvis kompensasjon for eingongskostnader som er direkte knytt til samanslåingsprosessar, og at staten skal gi kompensasjon for bortfall av rammetilskot i ein overgangsperiode. Vidare inneheld kapittel 10 ei vurdering av spørsmålet om behov for å lovregulere skjerpa statleg tilsyn med økonomiforvaltninga ved samanslåing. Reglane i kommunelova om statleg kontroll med kommunebudsjetta er nyleg endra, slik at automatisk kontroll nå berre skjer dersom særskilde, lovfesta kriterium er oppfylt. Departementet meiner det er ønskeleg at alle kommunar/fylkeskommunar i ein samanslåingsprosess blir behandla likt, og foreslår at departementet fører lovlegkontroll med budsjettvedtaka til alle involverte kommunar eller fylkeskommunar når utgreiing om samanslåing er sett i gang.

*Kapittel 11* inneheld vurderingar av dei økonomiske og administrative konsekvensane av lovforslaget. Det blir lagt til grunn at lova inneber ei nødvendig fornying og klargjering av prosessar og verknader knytte til endringar av kommune- og fylkesgrensene, og at lova ikkje vil innebere store økonomiske eller administrative konsekvensar.

*Kapittel 12* gir merknader til dei enkelte paragrafane i lovutkastet.

## 2 Historikk og bakgrunn for lovarbeidet

### 2.1 Innleiing

Meininga med dette kapitlet er å presentere bakgrunnen for departementet sitt forslag til lovrevisjon. Etter eit raskt riss av utviklinga i kommune- og fylkesinndelinga og heimelsgrunnlaget for denne inndelinga, vil vi gi ein kort omtale av dei viktigaste erfaringane og særtrekka med gjeldande inndelingslov som heimelsgrunnlag for dei inndelingsendringane som har skjedd.

Dei meir detaljerte erfaringane blir refererte og drøfta i tilknytning til kvart enkelt kapittel utover i proposisjonen.

### 2.2 Historikk

Kommuneinndelinga i Noreg har vore i stadig forandring etter innføringa av det kommunale sjølvstyret med formannskapslovene i 1837. Gjennom ulike periodar har det skjedd både delingar, samanslåingar og grensereguleringar. Talet på kommunar har skifta mellom 392 i 1838, som er det lågaste kommunetalet Noreg har hatt, og 744 i 1930, som er det høgaste. I tabell 2.1 følgjer ei samanfatta oversikt over endringane fram til i dag.

Tabell 2.1: Utviklinga i kommunetalet i åra 1837-1994

År	Netto endring i talet på kommunar frå åra før	Talet på herad per 1.1.	Talet på byar per 1.1.	Talet på kommunar i alt per 1.1.
1838		355	37	392
1930	355	682	65	747
1957	-3	680	64	744
1967	-290	407	47	454
1974	-11	396	47	443
1978	11	407	47	454
1994	-19	389	46	435

Kilde: St. meld. nr. 32 (1994-95)

Fylkesinndelinga i Noreg har vore prega av stor stabilitet sidan landet i 1660-åra blei delt i 12 amt. Ved delingar auka talet til 20 i 1866 og er sidan berre endra ved at Bergen og Hordaland blei slått saman frå 1972.

Fylkesgrensene har blitt regulerte jamt som følgje av mindre reguleringar av kommunegrensene mellom to fylke.

Ei meir utfyllande framstilling av den historiske utviklinga finst i NOU 1992:15 *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring* (kapittel 4 og vedlegg 2) og i St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen* (vedlegg del 4 og 5). Ei fullstendig detaljert oversikt over alle konkrete endringar

finst i ein rapport Statistisk sentralbyrå har gjort på oppdrag frå departementet («Kommune- og fylkesinndelingen - en historisk oversikt over endringene», SSB/Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1997).

### 2.3 Heimelsgrunnlag

---

Kommuneinndelingslova av 21. desember 1956 nr. 3 er i praksis heimelsgrunnlaget for dei fleste endringar i inndelinga. Lova omfattar det som blir kalla endringssaker. Ho gjeld ikkje for fastsetjingssaker, men blir likevel brukt i desse sakene så langt ho høver. Vidare gjeld ikkje kommuneinndelingslova for endringar i fylkesinndelinga, men ho kan brukast analogt i saker om regulering av fylkesgrenser. Endringar i fylkesgrensene som går ut på å slå saman eller dele fylke, må alltid gjerast ved lov. Blant anna vil det vere nødvendig å endre lov om forandring av rikets inndelingsnavn av 14. august 1918 nr. 1. I tillegg vil det kunne bli spørsmål om endring av Grunnlova § 58 om fordelinga av mandata til Stortinget. Sjå nærmare omtale i kapittel 6.

Hovudinnhaldet i kommuneinndelingslova er følgjande:

- Hovudregelen i lova er at Kongen avgjer endringar i den kommunale inndelinga, jf. § 1. Fullmakta er nå delegert til Kommunal- og regionaldepartementet og delegert vidare til Fylkesmannen i saker av mindre omfang der kommunane er same om endringa. Dersom eit kommunestyre eller fylkesting uttaler seg mot endringa - og endringa «ikke er av mindre omfang» - trengst det behandling i Stortinget.
- Før det blir gjort vedtak om regulering, har dei kommunane og fylkeskommunane det gjeld høve til å uttale seg.
- § 17 i lova gir Kongen kompetanse til å gjere dei vedtaka som trengst for å gjennomføre inndelingsendringar på ein smidig måte. § 17 gir også Kongen fullmakt til å gjere avvik frå gjeldande lovgiving for å sikre gjennomføring av ei grenseendring.
- Spørsmålet om økonomisk oppgjær mellom dei involverte kommunane er nedfelt i lova. Utgangspunktet er at kommunane skal prøve å bli same om oppgjeret. Dersom det ikkje lukkast å kome fram til ei minneleg ordning, skal oppgjeret gjennomførast ved skjønn, eventuelt ved overskjønn. Det blir da nemnt opp ei skjønnsnemnd og eventuelt ei overskjønnsnemnd. Dei mest omfattande lovreglane om gjennomføring er knytte til økonomisk oppgjær.

Kommuneinndelingslova har ingen reglar om kven som kan initiere ei inndelingsendring. Ansvar for saksførebuing er heller ikkje eksplisitt nedfelt. Lova har dessutan berre få reglar om saksbehandlinga. Økonomisk kompensasjon frå staten ved samanslåing er ikkje omtalt i lova.

### 2.4 Aktuell stortingsbehandling som grunnlag for ny lovgiving

---

På slutten av 1980-åra auka intensiteten i debatten om nåverande inndeling er formålstenleg, sett på bakgrunn av dei utfordringane kommunesektoren har framfor seg. Blant anna som svar på dette sette regjeringa Harlem Brundtland i 1989 ned eit offentleg utval for å evaluere gjeldande inndeling og føreslå eventuelle prinsipp for ei ny kommune- og fylkesinndeling. Utgreiinga frå det såkalla Christiansenutvalet låg føre etter tre år - NOU 1992:15 *Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring*. Her føreslo utvalet prinsipp for ei ny

inndeling, og meinte samtidig at ei inndelingsreform ville krevje eit nytt heimelsgrunnlag.

Etter ein omfattande høyringsrunde la regjeringa Harlem Brundtland fram synet sitt på saka i St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen*. Stortingsmeldinga føreslo ikkje prinsipp for ei ny inndeling, men meinte det var eit generelt reformbehov både i kommune- og fylkesinndelinga. I meldinga varsla Regjeringa også at det var behov for å revidere kommuneinndelingslova uavhengig av om Stortinget ønskte eit vidare reformarbeid eller ikkje.

Stortinget debatterte meldinga 7. juni 1996, med utgangspunkt i innstilling frå kommunalkomiteen - Innst. S. nr. 225 (1995-96). Fleirtalet var samd med Regjeringa i at det finst formålslause grenser som kan føre til både grensereguleringar og samanslåingar, men at omfanget av dei ikkje er så stort at det trengst ei nasjonal inndelingsreform. Ellers tok Stortinget spørsmålet om behovet for ein revisjon av inndelingslova til etterretning.

I tilknytning til utgreiinga om gjeldande rett vil departementet også vise til aktuelle stortingsvedtak om samanslåingsvedtak. Stortingsrepresentant Morten Lund fremja 23. mai 1995 følgjande forslag på vegner av Senterpartiet:

«Stortinget ber Regjeringen legge til grunn at fremtidige endringer i kommunestrukturen ikke skal omfatte kommuner hvor kommunestyret, eller innbyggerne i en folkeavstemning, har gått imot kommunesammenslutning.»

Forslaget blei vedteke i Stortinget 1. juni 1995 (med 81 mot 56 røyster).

Stortingsrepresentant Erling Folkvord fremja seinare eit forslag om å endre § 1 i kommuneinndelingslova for å få skape samsvar mellom ordlyden i lova og stortingsvedtaket av 1. juni 1995 (Dokument nr. 8:94 for 1994-95). Kommunalkomiteen tilrødde i Innst. O. nr. 68 å avvise forslaget. Fleirtalet i komiteen uttalte mellom anna følgjande:

«Komiteens flertall, medlemmene fra Senterpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, viser til Stortingets vedtak av 1. juni 1995 som klart understreker den betydning lokale avgjørelser skal tillegges i forbindelse med endringer av kommunestrukturen. Kommuneinndelingsloven fastslår på sin side at det bare er Regjering og Storting som har vedtakskompetanse i inndelingsspørsmål.

Etter flertallets oppfatning er endringer av kommuneinndelingen et spørsmål som også angår storsamfunnet. Det er derfor naturlig at den endelige beslutning tas av nasjonale myndigheter.

Flertallet mener imidlertid det vil være uaktuelt at Regjeringen fremmer en inndelingssak for Stortinget dersom det lokale demokrati har talt imot, jf. Stortingets vedtak av 1. juni 1995».

## 2.5 Erfaringar og særtrekk

---

Som nemnt i kapittel 1 er det to hovudtypar inndelingssaker: fastsetjingssaker og endringssaker. Endringssaker kan igjen delast i samanslåingar, delingar og grensereguleringar. Den overordna problemstillinga for kapittel 2.5 er korleis kommuneinndelingslova har fungert som heimelsgrunnlag for førebuing, vedtak og gjennomføring av endringar i inndelinga. Ikkje minst vil ein sjå på dei praktiske sidene omkring førebuing og gjennomføring.

Dei viktigaste kjeldene for kapittel 2.5 er utgreiinga frå Christiansenutvalet (NOU 1992:15), St.meld. nr. 32 (1994-95), ein rapport om inndelingslovgevinga i Noreg og andre land (Rinnan, 1996) og rapportar om erfaringane frå dei siste fem samanslåingane i byområde (Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1993). I tillegg kjem erfaringane frå det daglege arbeidet med inndelingsaker i departementet.

### 2.5.1 Samanslåingar

Prosessane rundt samanslåingane i åtte byområde i perioden 1988-94 har blitt evaluerte i ein heilt annan grad enn reforma i 1960-åra. Dei førstnemnde representerer også dei mest oppdaterte og relevante erfaringane. Departementet byggjer derfor i hovudsak på erfaringane frå desse siste samanslåingane. Stortinget gjorde vedtaka om samanslåing etter at dei hadde blitt førebudde av eit regjeringsoppnemnt utval og deretter fremja for Stortinget i proposisjonar frå regjeringa. Erfaringane stammar først og fremst frå gjennomføringsfasen.

Hovudankepunktet frå kommunane i ettertid er at gjennomføringsprosessane kom for seint i gang og var for dårleg førebudde frå staten si side. I prosessen kom informasjonen for seint og tilfeldig. Erfaringane frå tidlegare prosessar blei i liten grad utnytta. Staten medverka dessutan for lite samordna. Jamt over oppfatta kommunane staten som for passiv i prosessane.

For kvar samanslåing vedtok Regjeringa ein kongeleg resolusjon - den såkalla gjennomføringsresolusjonen - med heimel i lova § 17. Sett frå kommunane si side inneheldt denne resolusjonen mykje som var bra. Ein del ankepunkt kom likevel fram. For det første blei det peika på at gjennomføringsresolusjonen ikkje i tilstrekkeleg grad klargjorde kompetansefordelinga mellom dei viktigaste organa lokalt - det vil seie kommunestyra i dei kommunane som skulle slåast saman, fellesnemnda og det nye felles kommunestyret for den nye eininga. Konsekvensane av dette kan bli at prosessen blir hemma og at det blir gjort dobbeltarbeid. Fellesnemnda er elles eit mellombels organ oppretta for gjennomføringsperioden. Ho har i praksis vore samansett av formannskapa i vedkomande kommunar, med delegert fullmakt frå kvart kommunestyre til å drive prosessane framover.

For det andre kjende mange kommunar behov for å kunne delegere fullmakt frå fellesnemnda til eit arbeidsutval. Det er tenkjeleg at eit slikt behov kan auke dess lenger samanslåingsprosessen varer. Dei to siste punkta illustrerer klart to viktige omsyn som må vegast mot kvarandre i ein samanslåingsprosess. På den eine sida omsynet til forankring i direkte folkevalde organ, og på den andre sida omsynet til smidige ordningar som kan lette ein omfattande og krevjande gjennomføringsprosess.

Ei anna klart uttalt erfaring frå samanslåingsprosessane er behovet for skjerpa statleg tilsyn med økonomiske disposisjonar i kommunane i tida før samanslåinga. Det har vore fleire tilfelle der enkeltkommunar i tida før samanslåinga har gjort økonomiske disposisjonar som har gitt den nye kommunen eit dårlegare utgangspunkt enn han elles ville hatt. Før den aller siste runden med samanslåingar blei derfor Fylkesmannen sitt tilsyn med kommunane innskjerpa. Resultatet blei bra, men det er uklart om det kom av eit meir aktivt tilsyn eller ei meir ansvarleg og konstruktiv haldning hos kommunane. Dei fyl-

kesmennene som har vore involverte, har sjølve meint at dei treng ein sterkare heimel for tilsynet ved framtidige samanslåingsprosessar.

Andre viktige erfaringar frå samanslåingsprosessane er at det bør vere rimeleg tid mellom vedtak om samanslåing og iverksetjing. Dette kan vere vanskeleg å regulere, men erfaringane viser at eitt og eit halvt år kan vere eit gunstig tidsrom. Vidare bør rettane til dei tilsette i prosessen vere klargjorde og tydeleg kommuniserte før eller når prosessen startar. Konsekvensar for interkommunale samarbeidsordningar som ein eller fleire av kommunane det gjeld er med i, bør også vurderast. I ein del tilfelle har vedtektene for enkelte interkommunale selskap skapt problem når ei samanslåing har ført til avviking av eit interkommunalt samarbeid. Eit døme her er at grensene for interkommunale revisjonsdistrikt kan bli delte.

### 2.5.2 Delingar

Dei fleste delingane av kommunar skjedde i perioden mellom 1837 og 1930, altså lenge før vi fekk ei inndelingslov. Etter at lova kom, har vi berre hatt delingar i 1970-åra - som reaksjon på nokre av samanslåingane frå reforma i 1960-åra. I St.prp. nr. 68 (1974-75) og St.prp. nr. 115 (1975-76) - begge kalla *Om ny behandling av saker om kommunal inndeling - drøfta regjeringa utgreiinga frå det såkalla Tallaksenutvalet - NOU 1974:14 Vurdering av 21 kommunesammenslutninger*. Heimelsgrunnlaget for dei delingane regjeringa føreslo, kom ein så vidt inn på ved å vise til at:

«Dersom Stortinget samtykker i de foreslåtte kommunale inndelingsendringene, vil de nødvendige bestemmelser om gjennomføringen av disse bli gitt av Kongen.» (s. 34 i St.prp. nr. 68).

Regjeringa sikta her til regelen i inndelingslova § 17. Stortinget hadde ingen merknader til dette.

Enda om det ikkje ligg føre noko erfaringsmateriale om korleis inndelingslova fungerte som heimelsgrunnlag for desse delingane, har ein grunn til å rekne med at nokre av problemstillingane rundt kompetansefordeling mellom dei aktuelle organa i prosessen når det gjeld samanslåingar, også kan vere relevante ved delingar.

### 2.5.3 Grensejusteringar

Ei kjend erfaring når det gjeld grensejusteringssaker jamt over, er for det første mangelen på klare reglar om initiativ og saksførebuing. Det har ført til mange førespurnader om framgangsmåte og om kva rolle ulike organ og aktørar har i prosessen. Kommunane og Fylkesmannen si rolle når innbyggjarar har teke initiativ til å reise spørsmålet om grenseregulering, synest å vere eit uklart område. Eit anna er forholdet mellom fylkesmann og departement - først og fremst når det gjeld utgreiing og saksførebuing. For departementet er det ein stor fordel at saka er grundig klarlagt frå Fylkesmannen si side, også når det gjeld saker der det er departementet og ikkje Fylkesmannen som har avgjerdsfullmakt.

Noko anna som er uklart, er kompetansefordelinga mellom Stortinget, departementet og Fylkesmannen. Det uklare knyter seg til kva lova meiner med saker av «mindre omfang». I mindre saker der kommunane er samde, og ligg i same fylke, er avgjerdsfullmakta delegert til Fylkesmannen. Departe-

mentet kan også avgjere saker av mindre omfang sjølv om kommunane ikkje er samde. Stortinget avgjer alle saker som ikkje er av mindre omfang, når eit kommunestyre eller fylkesting har uttalt seg mot endringa. Det springande punktet her er kva for kriterium som avgjer om ei sak er av mindre omfang eller ikkje. Her gir verken lova eller førearbeida nokon god rettleiing.

Kommunane kjem i dei aller fleste grensejusteringssakene fram til semje om det økonomiske oppgjeret - anten seg imellom eller ved hjelp frå Fylkesmannen. Berre i sjeldne tilfelle har det blitt nødvendig å kople inn skjønnsnemnda og overskjønnsnemnda. Dei gode erfaringane speglar truleg at spørsmål omkring det økonomiske oppgjeret er det området der inndelingslova har mest utfyllande reglar.

#### 2.5.4 Fastsetjingssaker

Med grunnlag i kongeleg resolusjon av 18. desember 1992 har Kommunal- og regionaldepartementet fullmakt til å ta avgjerder som er tillagt Kongen etter sedvanerettsleg heimel til å fastsetje uklare og omstridde kommunegrenser. Denne fullmakta er delegert frå departementet til fylkesmennene. Vedtak av Fylkesmannen kan klagast på til departementet. Departementet avgjer dessutan i første hand alle fastsetjingssaker som som gjeld fylkesgrenser.

Som sagt gjeld ikkje kommuneinndelingslova for fastsetjingssaker, men blir likevel brukt i desse sakene så langt ho høver. Elles gjeld dei vanlege reglane i forvaltningslova om forsvarleg saksbehandling. Det er rimeleg å vurdere om det i ei ny inndelingslov bør klargjerast reglar også for fastsetjingssaker.

## 2.6 Fylkesinndelinga

---

Som nemnt gjeld ikkje kommuneinndelingslova direkte for endringar i fylkesinndelinga. Ho har likevel fått analog bruk i slike saker. Samanslåingar eller delingar må alltid gjerast ved lov. Også Grunnlova vil bli påverka ved større endringar. Sjå kapittel 2.3 og 6.2.

Etter at vi fekk inndelingslova, har det berre skjedd mindre endringar i fylkesinndelinga. Dei endringane som kom, var heilt ut eit resultat av endringar i kommuneinndelinga i samband med den store kommuneinndelingsreforma. Det er eitt viktig unntak: samanslåinga av dei to fylka Bergen og Hordaland frå 1972. Bergen kommune blei slått saman med fire av sine omlandskommunar. Samtidig fekk vi den første nedlegginga av eit fylke sidan 1750.

Samanslåinga av dei to fylka aktualiserte endring av Grunnlova § 58 om fordelinga av mandata til Stortinget. Samanslåinga blei likevel sett i verk før grunnlovsregelen var endra. Regjeringa og Stortinget meinte ein hadde høve til å endre fylkesinndelinga ved lov, så lenge den tidlegare ordninga når det galdt stortingsvaldistrikta blei halden oppe.

Når det er mindre justeringar av fylkesgrensene, det vil seie på den måten at talet på fylke og namna deira blir haldne ved lag - men slik at grensene mellom dei blir trekte annleis enn i dag - vil analogisk bruk av kommuneinndelingslova og fast administrativ praksis vere eit tilstrekkeleg heimelsgrunnlag. Lova av 1918 om inndelingsnamna i riket treng ikkje å endrast i desse tilfella. Omfanget av justeringa vil vere avgjerande for om det er nødvendig å endre

Grunnlova § 58. Spørsmålet om endring av denne grunnlovsregelen vil derfor vere avhengig av konkrete vurderingar. Det eksisterer ikkje sikre haldepunkt for kor stor ei slik endring må vere før det trengst grunnlovsbehandling.

## **2.7 Høyring av innbyggjarane**

---

Gjeldande inndelingslov har ingen reglar om høyring av innbyggjarane som ein del av saksførebuinga. Men spørsmålet er ofte oppe i prosessen før ei inndelingsendring - både i grensejusteringssaker og når det gjeld samanslåingar. Ofte er det spørsmålet om lokal folkerøysting, som ein måte å høyre innbyggjarane på, som blir teke opp. I dag er det heilt opp til kommunestyret å avgjere om og korleis dei vil høyre innbyggjarane. Det er ingen lovreglar som regulerer dette.

Erfaringane viser at det særleg er tre problemstillingar som knyter seg til kva status lokale folkerøystingar skal ha i inndelingssaker. Den eine er at fleire enn dei som har røysterett, kan ha interesse av inndeling. Det kan mellom anna gjelde innbyggjarane i andre kommunar, næringslivet i eigen kommune og grannekommunane, og likeins lokale, regionale og sentrale statlege styresmakter.

Det andre er problema med å tolke kva som er den lokale folkemeininga i inndelingssaker. Det kan til dømes vere ulike resultat blant innbyggjarane i dei enkelte kommunane som er innblanda i ei samanslåingssak. Det kan også vere vanskeleg å vite kva vekt ein skal leggje på ei folkerøysting med låg oppmøteprosent og knapt fleirtal. Vidare kan det vere problematisk å tolke resultatet, dersom ikkje problemstillinga har vore heilt klar. Det er heller ikkje alltid lett å avgjere om folkemeininga i ein del av ein kommune skal vege tyngre enn andre delar av kommunen. Det siste er ei aktuell problemstilling der røystinga gjeld overføring av ein del av ein kommune til grannekommunen - altså ei grensejusteringssak.

Det tredje hovudproblemstillinga er om lokale folkerøystingar skal ha lik status i alle typar inndelingssaker. I praksis har det blitt lagt meir vekt på resultatet dess meir lokal karakter ei inndelingssak har hatt.

Høyring av innbyggjarane - mest konkret gjennom lokale folkerøystingar - er i praksis eit viktig moment i ei inndelingssak. Særleg i grensejusteringssaker har det vore lagt vekt på ein dokumentasjon av folkemeininga. Samtidig er det ei viktig erfaring at det på førehand er heilt nødvendig å klargjere kva status resultatet av ei høyring skal ha. Det finst døme på prosessar som har blitt vanskelege fordi resultatet av lokale folkerøystingar ikkje har vorte følgt opp slik innbyggjarane hadde oppfatta at det ville bli.

Spørsmålet om høyring av innbyggjarane har departementet på denne bakgrunnen vurdert som ein del av ei ny inndelingslov, jf. kapittel 5.4.

## **2.8 Dei viktigaste momenta når det gjeld lovrevisjonen**

---

Eit generelt utgangspunkt for denne lovrevisjonen er at den nåverande lova er relativt gammal (frå 1956). Endringane i inndelinga viser at særleg kommuneinndelinga, men også fylkesinndelinga, ikkje er statisk. Det skjer stadig endringar. Dermed trengst det eit best mogleg heimelsgrunnlag. Erfaringane



med lova i dag viser også at det trengst relativt omfattande endringar. For ein del tilfelle manglar det rett og slett regelverk. I tillegg er det karakteristisk at lova er lite detaljert, med unntak av reglane om økonomisk oppgjer. Her skal vi peike på dei viktigaste behova ei ny lov bør tilfredsstille. Dei enkelte punkta følgjer vi opp og konkretiserer i kapittel 4-10.

Det kan vere nyttig å plassere dei enkelte punkta i prosessen av ei inndelingsendring langs ein skala:

Initiativ ⇒ Saksførebuing ⇒ Vedtak ⇒ Gjennomføring ⇒ Oppgjer/konsekvensar

Figur 2.1 Dei ulike fasane i inndelingsprosessen

- Kommuneinndelingslova har ingen reglar om kven som kan *initiere* ei inndelingsendring. Her skil den norske lovgivinga seg til dømes frå lovgivinga i dei andre skandinaviske landa. Det har i praksis ført til uklare punkt - særleg når det gjeld grensejusteringsaker, men også i samband med samanslåingar og delingar. Dette spørsmålet blir drøfta i kapittel 5.
- Lova har få reglar om *saksførebuinga*. Mellom anna går det ikkje eksplisitt fram kven som har ansvaret for den nødvendige saksførebuinga. Ut frå erfaringane bør det også vurderast nærmare reglar om korleis kommunale, fylkeskommunale og statlege organ skal medverke. Både plikt til å medverke og rett til å bli høyrte er aktuelt. Vidare kan Fylkesmannen si rolle vere omfattande og er i den nåverande lova ikkje tilstrekkeleg regulert. Ulike former for høyring av innbyggjarane er eit anna tema. Behovet for reglar om saksførebuing og høyring av innbyggjarane blir drøfta i kapittel 5.
- *Vedtaksfullmakta* er delt mellom Stortinget og Kongen. Kongen si fullmakt er delegert til Kommunal- og regionaldepartementet, og for ein del saker til Fylkesmannen. Gjeldande lov skil ikkje mellom ulike typar inndelingsendringar. Ein slik skilnad bør vurderast, mellom anna for å sjå om ein bør halde oppe kompetansefordelinga i dag mellom Stortinget og Regjeringa. Lova bør også regulere vedtaksfullmakta for dei sakene som i dag ikkje er direkte regulerte i lova - det vil seie fastsetjingssaker og fylkesinndelingssaker. Spørsmålet om vedtaksfullmakt blir drøfta i kapittel 6.
- I gjeldande lov er det ei svak kopling mellom vedtak om å endre inndelinga og vedtak om når ei inndelingsendring skal *gjennomførast*. Nærmare reglar om gjennomføring er det i praksis Kongen som vedtek gjennom kongeleg resolusjon. Eit viktig spørsmål er da om ei ny inndelingslov bør innehalde ei så vidtgåande fullmakt til Regjeringa om å gjere unntak frå lov som § 17 gjer. Gjeldande ordning fører med seg mykje arbeid for kvar inndelingsendring som krev ein slik gjennomføringsresolusjon. Dessutan gir det dårleg rettleiing for kommunar og andre, når det i så avgrensa grad finst reglar om gjennomføringa i lova. Mykje taler for at § 17 langt på veg bør kunne erstattast av meir konkrete lovreglar. Det synest likevel nødvendig at Kongen, eller departementet, framleis bør ha fullmakt til å gi nærmare reglar om gjennomføring av ei inndelingsendring, men at denne fullmakta bør «rammast inn» av lovreglar som gir meir konkrete føringar for kva ein kan gi reglar om.

Ut frå erfaringane bør desse spørsmåla vurderast nærmare i den nye inndelingslova:

- Etablering av særskilte styringsorgan i gjennomføringsfasen, det vil seie i tida frå vedtak om samanslåing fram til iverksetjinga.
- Kompetansefordelinga mellom dei ulike lokale organa i gjennomføringsfasen.
- Nyval av kommunestyre/fylkesting og andre folkevalde organ.
- Økonomisk oppgjer mellom involverte kommunar/fylkeskommunar.
- Tilsyn og kontroll med økonomiske disposisjonar i ein overgangsfase.
- Verknader for inter-(fylkes)kommunalt samarbeid.
- Verknader for andre offentlege, administrative inndelingar.
- Følgjer for skatte- og avgiftsplikt o.a.

## 3 Lovgiving i andre land

### 3.1 Danmark

---

Den danske inndelingslova er frå 1972 («lov nr. 194 af 23. mai 1972 om fremgangsmåden ved ændring af landets inddeling i kommuner og amtskommuner»). Forslag om inndelingsendringar skal fremjast for indenrigsministeren. Dersom initiativet kjem frå nærmare oppgitte instansar eller privatpersonar, skal alle forslag som representerer ei noko større endring, leggjast fram for *Inddelingsnævnet* til saksførebuing. Inndelingsnævnet er ei statleg nemnd med ein formann og seks medlemmer som blir oppnemnde av indenrigsministeren for fire år om gangen. Tre av medlemmene blir oppnemnde etter framlegg frå Kommunernes Landsforening, to av medlemmene frå Amtsrådsforeningen. Dei som etter lova har kompetanse til å tvinge fram vidare behandling av framlegga sine, er kommunestyret, amtsrådet (tilsvarer det norske fylkestinget), minst halvparten av veljarane i det området den ønskte endringa gjeld, og likeins ein eller fleire grunneigarar som aleine eller til saman eig minst halvparten av areala i vedkomande område. Indenrigsministeren kan også sjølv ta initiativ til ei inndelingsendring.

Inddelingsnævnet har stor fridom til å avgjere korleis det vil leggje opp saksførebuinga. Dei kan også trekkje inn større område eller fleire kommunar. Offentlege instansar har etter lova plikt til å hjelpe nævnet med å skaffe fram opplysningar. Etter oppmoding frå nævnet skal dei vere representerte på møte. Representantar for veljarane eller grunneigarane i eit område som er involvert har rett til å møte for nævnet og leggje fram synsmåtane sine.

Korkje kommunelova eller inndelingslova har reglar som pålegg *kommunen* å høyre innbyggjarane. Det inneber at kommunane står fritt til å avgjere om innbyggjarane skal høyrast og eventuelt korleis innbyggjarane skal høyrast. Den danske inndelingslova har likevel ein regel som gir Inddelingsnævnet rett til å halde røysting blant innbyggjarane i kommunen. Det er ikkje uvanleg at innbyggjarhøyring skjer etter eget initiativ frå kommunen.

Når Inddelingsnævnet har gjort den nødvendige saksførebuinga, og nævnet finn at det er grunnlag for ei inndelingsendring, skal det fremje eit førebels forslag om dette. Forslaget skal leggjast fram for dei aktuelle kommunestyra til fråsegn. Kommunestyra skal samtidig oppmodast til å forhandle seg fram til semje om den detaljerte utforminga av forslaget og om vilkåra for gjennomføringa. Dersom eit kommunestyre ikkje er samd i forslaget frå Inddelingsnævnet, eller det ikkje er oppnådd semje om vilkåra mellom dei kommunestyra saka gjeld, skal det bli gitt ei nærmare grunngiving for kva usemja ligg i og eventuelt kva for endringar ein ønskjer. Det skal også bli gitt opplysningar om røystingsresultatet. Reglane gjeld tilsvarande for endringar i den amtskommunale inndelinga.

Dersom Inddelingsnævnet meiner at det er grunnlag for endring, skal nævnet utarbeide eit endeleg, grunngitt forslag til å leggje fram for indenrigsministeren. Indenrigsministeren tar avgjerd. Avgjerd i saker med inngripande

verknad i den kommunale inndelinga kan ikkje takast før Folketingets Kommunaludval har tilrådd det.

Indenrigsministeren står fritt til å avslå ei sak, sjølv om Inndelingsnævndet går inn for ei endring. Indenrigsministeren er heller ikkje forplikta til å leggje innstillinga frå nævnet fram for Folketingets Kommunaludvalg om han ikkje ønskjer å følgje ho.

Lova pålegg indenrigsministeren å fastsetje nærmare vilkår for gjennomføringa av ei inndelingsendring. Inndelingsnævnet skal fremje forslag til slike vilkår. Indenrigsministeren kan også gjere unntak frå gjeldande lov- og regelverk med sikte på å finne fram til formålstenlege ordningar tilpassa den enkelte saka.

### 3.2 Sverige

---

Inndelingsendring kan etter Lag om ändringar i Sveriges indelning i kommuner og landsting (1979:411), initierast av ein kommune/landstingskommune eller eit «medlem av kommun eller landstingskommun», dvs. dei som er folkeregisterført i kommunen, som eig fast eigedom eller betaler kommuneskatt der. Også regjeringa, Kammarkollegiet (eit sentralt statleg forvaltningsorgan med eige styre) og länsstyrelsen (svarer til vår Fylkesmann) kan ta initiativ til ei inndelingsendring. Det er ingen formkrav til søknaden, som skal sendast til Kammarkollegiet.

Det sentrale ansvaret for saksførebuinga kviler på Kammarkollegiet. Kollegiet kan overlate saksførebuinga til länsstyrelsen. Når kommunane er same og ligg i same fylket, *skal* utgreiinga gjerast av länsstyrelsen. Kammarkollegiet kan engasjere ein særskild utgreiar. Etter lova gjeld det generelt at utgreiingsarbeidet skal skje i samråd med dei berørte kommunane. Vidare skal alle offentlege instansar etter oppmoding i rimeleg utstrekning vere med i utgreiingsarbeidet og skaffe fram nødvendig bakgrunnsmateriale. For at ei større utgreiing om endring av kommuneinndelinga kan setjast i gang, trengst det i praksis ein førebels analyse som viser at ei endring fører med seg fordelar frå allmenn synsstad.

Sverige har reglar om høyring av innbyggjarane både i kommunelova og i inndelingslova. Ingen av reglane forpliktar organa til å ha høyringar. Inndelingslova ber eit visst preg av plikt ved å bruke orda «skall när det finns skäl till det».

Når utgreiingsarbeidet er avslutta, og konklusjonen er at det ligg føre tilstrekkeleg grunnlag for å gjere ei inndelingsendring, skal det utarbeidast forslag om det. Forslaget skal også omfatte slik økonomisk regulering som utgreiinga måtte gi årsak til. I tillegg må andre forordningar osv. som følgjer av ei inndelingsendring arbeidast inn i forslaget så langt det trengst. Det er regjeringa som tek avgjerd. I saker av mindre omfang har likevel Kammarkollegiet mynde til å ta avgjerd. I nokre tilfelle har også länsstyrelsen avgjerdsmynd.

Den instansen som tek endeleg avgjerd i inndelingsspørsmålet, kan avgjere at utgreiingskostnadene skal dekkjast av den kommunen eller initiativtakaren som får fordel av inndelingsendringa. Dersom det ikkje blir teke slik avgjerd, skal staten dekkje kostnadene.

Kammarkollegiet kan avslå ein søknad om inndelingsendring (søknad om utgreiing) dersom kollegiet finn at endring ikkje bør gjerast. Avgjerda om å ikkje setje i verk utgreiing kan klagast på til regjeringa (delegert til Justitiedepartementet), eller til Kammarkollegiet dersom länsstyrelsen er utgreiingsinstans.

Når det gjeld gjennomføringa av inndelingsendringa har ikkje Sverige reglar om fullmakt for regjeringa til å gjere unntak frå gjeldande lover, slik både dansk og norsk lov har. Den svenske lova har i staden mange konkrete gjennomføringsreglar, mellom anna om iverksetjingstidspunkt. Ved endringar av større omfang kan regjeringa etablere ei mellombels ordning med såkalla «indelningsdelegerade» som - med grunnlag i ei særskild lov av 1979 - representerer kommunen i samsvar med den nye inndelinga, inntil nytt kommunestyre er valt.

### 3.3 Finland

---

Finland fekk ny kommuneinndelingslov 1. januar 1998. Eit av måla med den nye lova har vore å fremje reformer i den kommunale strukturen.

Lova har kriterium for når grenseendringar kan skje. Endringa skal enten fremje servicenivået for innbyggjarane, forbetre levekåra, skape betre vilkår for næringslivet i området eller gjere drifta av kommunen meir funksjonsdyktig eller lønsam.

Kommunestyrerepresentantar eller andre innbyggjarar i kommunen kan ta initiativ til endring i inndelinga. Også ansvarleg ministerium kan ta initiativ. Søknad skal vere grunnlagt og sendast til ministeriet, som har overordna ansvar for saksbehandlinga. Länsstyrelsen (svarer til vår Fylkesmann) skal kunngjere initiativet og be om fråsegner frå innbyggjarane i aktuelle kommunar innan 30 dagar. Også andre kan gje fråsegn, men dei må grunnkje kvifor dei meiner saka vedgår dei. Deretter skal kommunane gje fråsegn om saka og om dei fråsegner som eventuelt er komne inn frå innbyggjarane. Länsstyrelsen hentar inn fråsegner også frå andre instansar på oppmoding frå ministeriet.

Ministeriet sjølv kan elles ved behov tilsetje ein person til å lage utgreiing om bestemte saker. Slik utgreiing skal og setjast i verk om 20 prosent av befolkninga over 18 år i ein kommune har bedt om at kommunen blir delt eller slått saman med ein annan. Om den som utgreier saka finn at det er grunnlag for endring, lager han eit konkret forslag om dette. Utgreiar kan óg føreslå at saka blir lagt fram for innbyggjarane til kommunal folkerøysting (etter reglar i kommunelova). Ministeriet tek stilling til om slik røysting skal haldast. Staten betaler kostnader ved utgreiinga.

Riksdagen kan gjennom lov gjere vedtak om alle slag endringar utan vilkår. Regjeringa har myndigheit til å gjere vedtak om deling og samanslåing. Ministeriet kan gjere vedtak når endringsforslaget gjeld grensejustering, ikkje deling eller samanslåing, og ingen kommune er i mot reguleringa. Slik grensejustering kan heller ikkje omfatte meir enn 5 prosent av befolkninga eller 10 prosent av arealet i nokon av kommunane. I slike tilfelle avgjer regjeringa saka.

Eit vedtak om grenseendring må treffast innan juni månad og setjast i verk ved årsskiftet. Lova har detaljerte reglar om direkte verknader og gjennomføring av inndelingsendringar, og har m.a. utførlege reglar om rettsstillinga til dei tilsette i kommunane. Lova har elles ei rad generelle og spesielle reglar om val av kommunestyre i samband med inndelingsendringar og om kompetansen til det nye kommunestyret ved samanslåingar. Den finske lova krev også at det blir oppretta ein organisasjonskomité som skal stå føre dei praktiske førebuingane som trengst for å setje i verk ei kommunesamanslåing. Medlem og varamedlem til komiteen blir føreslått av kommunane, men blir tilsette av länsstyrelsen.

I alle tilfelle der grenseendringar gjer at talet på kommunar blir mindre, får kommunane økonomisk stønad i høve til folketalet i ein toårsperiode.

## 4 Formål, virkeområde, definisjonar

### 4.1 Formål

---

#### 4.1.1 Gjeldande rett og departementet sine vurderingar i høyringsnotatet

Gjeldande lov inneheld ingen særskild regel som seier noko om kva formål lova skal ha. Departementet fastslo i høyringsnotatet at det vil vere i samsvar med moderne lovgiving å ha ein eigen formålsparagraf i den nye lova. Denne vil kunne formidle sentrale verdiar som ligg bak reglane i lova. Det blei likevel understreka at ein formålsregel ikkje vil ha nokon sjølvstendig funksjon, men skal tene som rettleiar ved tolking og bruk av dei andre reglane i lova.

Visse verdiar er allmenngyldige i tilknytning til inndelingsprosessane og desse bør inngå i formålsparagrafen. Det er likevel lite formålstenleg å ta inn nærmare bestemte kriterium i lova for når det *bør* gjerast endringar i kommuneinndelinga. Ei lovfesting av dette vil mellom anna kunne føre til innfløkte og unødige detaljerte reglar, samstundes som oppfatningane av kriteria vil kunne skifte over tid.

Ved den konkrete utforminga av regelen har departementet funne det naturleg å byggje vidare på prinsippa i kommunelova (lov 25. september 1992 nr. 107). Begge lovene regulerer rammene for lokal- og regional forvaltning. Ei lov om kommune- og fylkesinndeling har samstundes, i motsetning til kommunelova, særpreg ved å ha ein utprega teknisk karakter. Den bør derfor formulerast slik at den blir eit tenleg verktøy for å førebu og gjennomføre inndelingsvedtak, uansett talet på saker og same kva karakter og omfang saka har. Sakene må også kunne behandlast effektivt uavhengig av den politikk som til ei kvar tid gjeld på området. Departementet føreslo i høyringsnotatet følgjande ordlyd i formålsparagrafen:

«Formålet med denne lov er å legge til rette for en kommune- og fylkesinndeling som innen rammen av nasjonale interesser kan sikre et funksjonsdyktig lokalt folkestyre og en effektiv lokalforvaltning. Endringer i kommune- eller fylkesinndelingen bør bidra til å skape hensiktsmessige enheter som kan gi innbyggere og næringsliv tilfredsstillende tjenester og forvaltning. Virksomhet etter denne lov skal bygge på prinsippet om lokal medvirkning og rett til å initiere grenseendringer.»

Departementet har lagt vekt på at formålsregelen bør avspegle prinsippet om at det heilskaplege ansvaret for kommune- og fylkesinndelinga i landet kviler på nasjonale styresmakter. Lova bør ha som siktemål å leggje til rette for ei kommune- og fylkesinndeling som kan sikre både eit funksjonsdyktig folkestyre og ei effektiv lokalforvaltning, jf. også formålsregelen i kommunelova. Den må også leggje til rette for gode og pårekelege prosessar, samt sikre prinsippet om medverknad i saksbehandlinga frå involverte kommunar og fylkeskommunar. Endeleg meinte departementet i høyringsutkastet at formålsregelen bør nemne at grenseendring skal medverke til å sikre formålstenlege

einingar som kan gi innbyggjarane og næringslivet tilfredsstillande kommunale- og fylkeskommunale tenester og forvaltning. Dette blei nemnt å omfatte både økonomisk berekraft, kapasitet og fagleg kompetanse.

#### 4.1.2 Høyringsinstansane

Mange av høyringsinstansane som har slutta seg til høyringsutkastet, uttalar spesielt at dei finn det formålstenleg at lova får ein formålsparagraf. 11 av høyringsinstansane (under dette dei kommunar som sluttar seg til *KS Telemark* si fråsegn) har merknader til utforminga av regelen. Enkelte andre framhevar at omsynet til det lokale sjølvstyre er viktig ved behandlinga av den enkelte sak og at dette i større grad må gå fram av formålsparagrafen. *Justisdepartementet* seier i denne samanheng:

«Vi hadde helst sett at omsynet til lokaldemokratiet hadde kome noko klarare fram i føremålsføresegna. Justisdepartementet ser det slik at nasjonale interesser og effektiv lokalforvaltning her vert overdimensjonert i høve til verdien av lokalt sjølvstyre. ... Ei løysing kunne være å sette inn orda «og identitetsskapande» mellom «funksjonsdyktig» og «lokalt» i første punktum.»

Framlegget til formålsparagraf i inndelingslova er ikkje heilt identisk med formålsparagrafen i kommunelova. Enkelte av høyringsinstansane har merknader til dette. *Molde kommune* føreslår at omgrepet «nasjonale interesser» blir erstatta med «det nasjonale fellesskap» jf. kommunelova § 1 og uttaler i denne samanheng:

«Selv om disse to formuleringene kan synes svært like, så kan det ligge en nyansering i hva som vektlegges, på den ene sida å se på kommunene primært som et redskap for staten, og på den andre en sterkere vektlegging av fellesskapet. Selv om loven som nevnt ikke er ment å være noe annet enn et redskap, så kan nettopp de politiske signalene i en slik formålsparagraf i en gitt anledning bli tillagt stor vekt. .... Ved å bruke kommunelovens formulering ligger det en noe sterkere vektlegging av balansen mellom det nasjonale og lokale.»

*Molde kommune* meiner også at:

«...målsettingen om en bærekraftig utvikling i betydningen økonomisk bærekraft, rasjonell bruk av areal og ivaretagelse av miljøhensyn [bør] bli vurdert tatt inn i formålsparagrafen».

Dei kommunar som har slutta seg til fråsegna til *KS Telemark* uttalar:

«Formålsparagrafen inneholder en del begreper som kan være gjenstand for ulike vurderinger. ... Vurderingene må ikke bli overlatt til tilfeldige og situasjonsbestemte vurderinger, men kriteriene må være objektive og tidløse for politiske skiftninger. Bruken av loven må være bygget på fornuftige og langsiktige løsninger.»

*Næringslivets Hovedorganisasjon* uttalar om dette:

«Det nevnes spesielt nasjonale interesser, men ikke noe om nasjonalt ansvar. Selv om det i og for seg er opplagt, bør det fremgå helt klart av lovteksten at det helhetlige ansvar påhviler nasjonale myndigheter.»

### 4.1.3 Departementet si endelege vurdering og forslag

Departementet har som nemnt valt å ta utgangspunkt i formålsregelen til kommunelova i sitt forslag. Det er samstundes på det reine at dei to lovene har til dels ulike funksjonar. Inndelingslova er ei prosesslov for einskildsaker, medan kommunelova er ei forvaltningsrettsleg særlov som regulerer organisering og styresett i kommunar og fylkeskommunar og deira forhold til staten. Samstundes gjeld begge lovene regulering av lokaldemokrati og sjølvstyre, noko som også er grunngevinga for at departementet har sett på formålsregelen i kommunelova som særleg relevant ved utforminga av denne lova.

Som *Molde kommune* påpeiker bruker høyringsutkastet til formålsregelen omgrepet «nasjonale interesser» medan kommunelova brukar omgrepet «det nasjonale fellesskap». Departementet ser det slik at omsyna til harmonisering i lovverket og til at regelen bør vere klar og eintydig, tilseier at lovframlegget blir justert på dette punkt.

Når det gjeld forslaget om at også omgrepet «bærekraftig utvikling» blir teke inn i lovteksten, føreslo departementet i høyringsutkastet at omgrepet «formålstenlege einingar» blir brukt for inndelingslova sin del. Dette blir presisert å omfatte elementa økonomisk berekraft, kapasitet og fagleg kompetanse. Areal og miljø er forhold som vil kunne bli tillagt vekt i vurderinga av den enkelte sak der dette er ei relevant problemstilling. Departementet held fast ved at det ikkje bør lovfestast nærmare kriterium for når grenseendring er aktuelt.

Justisdepartementet peiker på eit sentralt forhold i inndelingssaker ved sine merknader omkring vektleggjinga av det lokale sjølvstyret og at ei grensejustering bør verke identitetsskapande. Departementet presiserte i høyringsnotatet at den kjensla innbyggjarane har av å høyre til ein stad, vil vere eit kriterium som alltid vil vege tungt i konkrete saker. Å nemne særskilde kriterium i lovteksten vil likevel kunne føre til mistydingar, som til dømes at kriteria er uttømmande rekna opp i lovteksten. I praksis vil likevel identitetskriteriet inngå som eit sentralt element i vurderinga av den enkelte sak. Departementet ønskjer difor ikkje å gjere nokon endring her.

Når det gjeld fråsegna om at formålsparagrafen bør innehalde ei sterkare presisering av at ansvaret skal liggje hos dei nasjonale myndigheiter, viser departementet til dei avgjerdsreglane som er føreslått i lova sitt kapittel II. Av desse framgår det kva saker som Kongen og Stortinget skal avgjere.

## 4.2 Virkeområde og definisjonar

---

### 4.2.1 Gjeldande rett

Någjeldande lov inneheld ikkje reglar som seier kva for geografisk og sakleg virkeområde den gjeld for. Det blir lagt til grunn at någjeldande lov har det same *geografiske* virkeområdet som kommunelova, som omfattar Fastlands-Noreg. Med andre ord gjeld lova ikkje for Svalbard, Jan Mayen, Bouvetøya, Peter I's land og Dronning Mauds land. I samsvar med særskild lovgiving vil desse territoria ikkje vere omfatta av norsk forvaltningslovgiving, med mindre dette går fram av den enkelte lova. Det same prinsippet gjeld for bruken av lover på kontinentalsokkelen.



Det er rekna som sikker rett at området for kystkommunane strekkjer seg ut til territorialgrensa. Denne grensa er fastsett ved Cancelli-Promemoria av 25. februar 1812. Det heiter der at grensa for territoriet i sjø strekkjer seg ei sjømil frå den ytste øya eller holmen som det ikkje skyl sjø over. I enkelte lover er det fastsett eit trongare geografisk virkeområde enn territorialgrensene. Dette gjeld mellom anna plan- og bygningslova som i § 1 fastset at lova i utgangspunktet gjeld ut til grunnlinjene.

Det *saklege* virkeområdet for gjeldande lov er saker om samanslåing av to eller fleire kommunar, deling av ein kommune slik at det oppstår to eller fleire einingar og overføring av eit område frå ein kommune til ein annan.

Gjeldande lov omhandlar etter sin ordlyd berre saker om endringar i kommunegrensene, men har i praksis vore brukt tilsvarende ved endringar i fylkesgrensene. Fastsetjing av omtvista grenser er heller ikkje omfatta av ordlyden i gjeldande lov, og heimelen til å gjere vedtak om dette kviler nå på sedvanerettsleg grunnlag, som frå 1989 er nedfelt i kongeleg resolusjon.

#### 4.2.2 Framlegg i høyringsnotatet

##### *Det geografiske virkeområdet for lova*

Departementet la til grunn i høyringsutkastet at den nye lova om kommune- og fylkesinndelinga framleis bør ha same geografiske virkeområde som kommunelova. Lov om kommune- og fylkesinndelinga skal gjelde for Fastlands-Noreg, med vanleg utstrekning i sjøen til territorialgrensene. Departementet meinte at det ikkje var nødvendig å ta inn dette i sjølve lovteksten, ettersom det vil gå fram av allmenne rettsgrunnsetningar.

Departementet føreslo vidare at det skal gå fram av lova at den gjeld både kommune- og fylkesinndelinga. Kommunelova § 3 fastslår prinsippet om at kvar kommune høyrer til eitt fylke og at kvart fylke, med unntak frå Oslo, utgjer ein fylkeskommune. Det blei difor ikkje sett på som nødvendig at dette blir klargjort i inndelingslova. Om ikkje anna framgår, vil reglane i den nye lova vere likelydande for kommunar og fylke.

##### *Det saklege virkeområdet for lova - definisjonar*

Departementet meinte at virkeområdet etter gjeldande lov bør førast vidare, men at lova også skal gjelde for saker som gjeld fylkesgrenser. Det blir vidare føreslått at «grenseendringssaker» blir brukt som ei fellesnemning på saker som gjeld samanslåing, deling og justering av kommune- eller fylkesgrenser. Av desse blir saker som gjeld overføring av areal definert som «grensejustering».

I høyringsnotatet har departementet som ei fellesnemning omtalt saker som gjeld endring av grenser for minst to kommunar/fylke for «endringssaker» eller «grenseendringar». Dette for å gjere eit skilje i høve til saker som gjeld fastsetjing av uklare og omtvista grenser mellom kommunar/fylke. For å få ein meir formålstenleg lovstruktur la departementet til grunn at også fastsetjingsaker blir omfatta av den nye lova.

### 4.2.3 Høyringsinstansane

Det er kome få fråsegner til lovforslaget på dette punkt. Enkelte høyringsinstansar har uttrykt seg spesielt positivt til at lova skal gjelde både kommune- og fylkesinndelinga. *Justisdepartementet* uttaler:

«At lova gjeld både for kommunar og fylkeskommunar, og at den omfattar både fastsetjing og endring av grenser, går klart fram av lova. Det verkar difor unødvendig å ha med ei føresegn om verkeområdet, som ikkje seier meir enn det som går fram av forslaget. Justisdepartementet meiner difor at ein bør sløyfe § 2.»

Eit par av høyringsinstansane har merknader til definisjonen av «grensejustering» i utkastet § 3 tredje ledd. Det blir sett spørsmål ved om slike justeringsaker også gjeld overføring av kommunar - eller delar av ein kommune - frå eit fylke til eit anna.

### 4.2.4 Departementet si endelege vurdering og forslag

Departementet meinte i høyringsnotatet at det vil vere i samsvar med moderne lovgiving at det framgår av lova kva geografisk område den omfattar. Som sakshandsamingslov kan det også vere formålstenleg å presisere kva sakstypar den gjeld for, sjølv om dette også vil framgå av dei materielle føresegnene, slik Justisdepartementet peiker på. Ettersom det er ei nyvinning at lova nå også direkte skal gjelde saker om endring av fylkesgrensene, finn departementet det klargjerande at lovteksten seier noko om dette, sjølv om dette også vil framgå av tittelen på lova.

Når det gjeld dei innvendingane som er retta mot definisjonen av sakstypen «grensejustering», ser departementet at det nok kan vere behov for ei klarare presisering i lovteksten. Det er på det rene at lova er meint å omfatte også dei saker som gjeld overføring av område frå eit fylke til eit anna. Dette vil kunne gjelde overføring av ein eller fleire kommunar til eit anna fylke - eller av ein eller fleire delar av ein kommune til eit anna fylke. Departementet føreslår at dette skal gå klart fram av sjølve lovteksten.

## 5 Reglar om saksførebuing

### 5.1 Tilhøvet til forvaltningslova

---

Departementet fremjer forslag om særskilte reglar for behandling av saker som gjeld fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser. Dette gjer det nødvendig å avklare tilhøvet til forvaltningslova.

Ei avgjerd om inndelingsendring er retta mot kommunen som offentleg organ. Avgjerda vil likevel i ulik grad ha verknader for innbyggjarane og andre med tilknytning til området saka gjeld, ved at dei reint faktisk vil bli høyrande til ein ny kommune eller eit nytt fylke og må halde seg til dei lokale vedtekter som gjeld der.

Ei avgjerd om grensendring og grensefastsetjing er ikkje eit enkeltvedtak, men ei forskrift som skal behandlast etter forvaltningslova sine reglar for forskrifter, kapittel VII. Desse reglane vil gjelde i den grad inndelingslova ikkje regulerer det enkelte forhold særskilt. Sidan inndelingslova regulerer uttømmende kven som skal varslast og høyrast i saka og fastset kva som er nødvendig utgreiing, vil det berre vere reglane i forvaltningslova § 38 om kunngjering som vil gjelde i tillegg til inndelingslova sine saksbehandlingsreglar.

Eit vedtak om å ikkje setje i gang utgreiing på grunnlag av initiativ frå nokon med initiativrett etter § 8, skal grunngjevast og kan påklagast etter reglane i forvaltningslova kapittel VI. Sjå nærmare under kapittel 5.2.4.

### 5.2 Initiativ

---

#### 5.2.1 Gjeldande rett

Kommuneinndelingslova har i dag ingen reglar om kven som kan initiere ei inndelingsendring. Kven som helst kan i prinsippet fremje forslag om dette, berre initiativet kjem fram for departementet eller Fylkesmannen i ei eller anna form.

Eit slikt initiativ gir likevel ikkje *krav* på at saka blir utgreidd eller at saka formelt blir avvist. Lova er slik å forstå at departementet/Fylkesmannen avgjer om eit initiativ skal takast opp som ei endringssak eller ikkje. I prinsippet kan derfor departementet/Fylkesmannen heilt uformelt avvise ein søknad om inndelingsendring, utan å gi søknaden nokon vurdering eller anna behandling.

I praksis er det ofte innbyggjarane i eit område eller ei grend som tek initiativ til overføring til grannekommunen. Men initiativet kan også kome frå dømes Fylkesmannen eller ein kommune. Den vidare behandlinga av initiativet blir vurdert fritt frå sak til sak - ofte etter kven som står bak forslaget/førespurnaden, og situasjonen elles i området. Ein førespurnad underskriven av storparten av innbyggjarane vil til dømes bli tillagt større vekt som grunnlag for å setje i gang ei endringssak, enn ein førespurnad frå ein enkelt person. Dette har samanheng med den vekt departementet legg på folkemeininga i avgjerda av slike saker. Det kan også vere andre grunnar til at det ikkje er

aktuelt å følgje opp eit initiativ om inndelingsendring eller fastsetjing, til dømes at det ligg føre planar om ein større revisjon av kommunegrensene i området eller det er planar om større utbygging, vegprosjekt osv. som kan gi eit endra busetjingsmønster o.a. At det er i gang ein tvist ved domstolane om grensene i området eller at kravet om endring tydeleg ikkje er relevant eller sterkt nok grunnlagt, er andre grunnar til at ei sak ikkje blir følgd opp eller blir utsett.

Ei fastsetjingssak oppstår som regel ved at Statens kartverk eller ein eller fleire kommunar tek saka opp og ber om ei avgjerd. Under arbeidet med revisjon av kartblada har Kartverket rutine for å undersøkje heimelsgrunnlaget for kommune- og fylkesgrensene og samtidig om det trengst offisiell grensefastsetjing. Dersom Kartverket finn at ei eller fleire grenser eller delar av grensestrekningar ikkje er offisielt fastsette, vil dette bli teke opp med Fylkesmannen der dei aktuelle kommunane ligg, med oppmoding om at det blir sett i gang arbeid med sikte på offisiell fastsetjing av grensene.

Når ei fastsetjingssak oppstår på lokalt plan, har det som regel samanheng med at kommunane oppdagar at grensa på ei bestemt strekning ikkje er offisielt fastsett. I slike tilfelle sender ein eller fleire kommunar saka til Fylkesmannen med oppmoding om offisiell grensefastsetjing. Dersom private grunneigarar oppdagar at noko er uklart med omsyn til kommunegrensa, vil dei ofte rette førespurnaden til kommunane, som så tek opp saka med Fylkesmannen.

Dersom kommunane tek opp spørsmålet om grensefastsetjing, er bakgrunnen som regel usemje om kvar grensa skal gå. Det kan stå store interesser på spel, og det trengst ei avklaring. Mange kommunar har likevel grenser som ikkje er offisielt fastsette, utan at det blir opplevd som noko problem.

Adressaten for krav om inndelingsendring eller grensefastsetjing mellom kommunar er Fylkesmannen i det fylket der kravet blir fremja, jf. rundskriv H-36/89 av 26.07.1989 til fylkesmennene. Dette gjeld for alle sakene, også dei som departementet må avgjere.

### **5.2.2 Departementet sine vurderingar og forslag i høyringsnotatet**

I høyringsnotatet blei det vurdert om lova bør ha ein regel om initiativrett, og kven som i tilfelle burde få slik rett.

«Initiativrett», slik omgrepet blir nytta i det som følgjer, inneber rett til å ta opp ei sak, og ei motstående plikt for departementet/Fylkesmannen til å vurdere nærmare utgreiing av saka. Det at nokon får initiativrett, gjer altså at initiativet må følgjast opp på ein eller annan måte. Men dette inneber ikkje krav på ei fullstendig utgreiing av alle sider av saka. Kva for krav som bør stillast med omsyn til graden av oppfølging og omfanget av utgreiinga, blir vurdert i kapittel 5.3.

Kommune- og fylkesgrensa har mykje å seie for kommunen og fylkeskommunen som produsentar og leverandørar av offentlege tenester, og ikkje minst for befolkninga som brukarar av desse tenestene. Ofte er det innbyggjarane i dei aktuelle områda som i dagleglivet direkte merkar dei problema ei uheldig kommuneinndeling fører med seg. Dei vil derfor ofte ha størst interesse i at spørsmålet om inndelingsendring blir teke opp til nærmare vurdering.

Departementet fann det derfor rimeleg at lova gir visse aktørar rett til å få inndelingsspørsmålet sett på dagsorden. Det blei lagt vekt på at det ut i frå eit demokratisk perspektiv kan vere eit poeng å synleggjere i lova at også andre enn staten kan ta initiativ til ei inndelingssak, og dermed tydeleggjere og legitimere andre si interesse i slike saker. Praksis viser også at det er behov for klargjering av kven som har rett til å få tatt opp ei slik sak, og framgangsmåten for dette.

Departementet peika på at lovfesta initiativrett vil kunne føre til auka arbeidsbelastning for styresmaktene, men meinte at dette ikkje kunne få avgjerande vekt. Talet på inndelingssaker varierer sterkt frå år til år og i praksis blir dei fleste førespurnader også i dag utgreidde i ein viss monn. Formkrav til søknaden, kombinert med vide fullmakter for utgreiingsorganet til sjølv å avgjere om det skal setjast i gang utgreiing og eventuelt omfanget av denne, kan også minske dei meir uheldige «biverknadene» av initiativretten/oppfølgingsplikta. Departementet føreslo derfor at visse aktørar får lovfesta initiativrett.

#### *Kven som bør få initiativrett*

Formålet med initiativretten er å gi dei det vedkjem eit høve til å påverke sin eigen situasjon ved å kunne få utgreidd det dei meiner er ei uheldig fylkes-/kommuneinndeling. Departementet fann det derfor verken formålstenleg eller nødvendig at kvar og ein, uavhengig av tilknytning til ei eventuell inndelingsendring, får ein slik rett til å tvinge fram vidare behandling av forslaget sitt. Initiativretten bør berre tilkome den som vil bli mest omfatta av ei eventuell endring. Kven dette er, vil kunne variere noko frå sak til sak. I mindre endringssaker er det klart at innbyggjarane i det området/den tettstaden grenseendringa direkte gjeld, bør ha initiativrett. Det same må vel også seiast om dei andre innbyggjarane i dei kommunar grenseendringa gjeld, hytteeigarar og privatrettslege samanslåingar som har sin registrerte forretningsstad i kommunen (til dømes aksjeselskap).

Departementet føreslo å avgrense den lokale initiativretten til å gjelde gruppene som er nemnt, i tillegg til kommunestyret og fylkestinget i dei aktuelle kommunar og fylkeskommunar. Andre kommunale/fylkeskommunale organ og andre personar eller instansar må derfor ta saka opp via dei instansar som gjennom lova er tillagt initiativrett. Kommunestyre/fylkesting kan likevel delegere initiativretten til andre kommunale/fylkeskommunale organ.

Departementet la i høyringsnotatet vekt på at reglane bør vere mest mogleg like for alle typar inndelingssaker, men peika samtidig på at det opplagt er ein stor skilnad mellom ei mindre grensejustering og ei større samanslåings-/delingssak. Ulike omsyn gjer seg gjeldande for dei ulike sakstypene, mellom anna er verknadene ved grensejusteringar som regel av lokal karakter, medan samanslåingar og delingar derimot vil kunne ha større innslag av både regionale og nasjonale dimensjonar. Dette meinte departementet bør kome til uttrykk i reglane om initiativrett. Når det gjeld forslag som medfører at ein eller fleire kommunar/fylkeskommunar opphøyrer å eksistere, anten som følgje av samanslåing eller deling, føreslo departementet derfor at den lokale initiativretten blir avgrensa til kommunane/fylkeskommunane sjølv.

Inndelingssaker som gjeld endringar i fylkesgrensene står i ei spesiell rettsleg stilling, jf. kapittel 6.2 og 6.5 om forholdet til Grunnlova § 58 tredje ledd om mandatfordelinga til Stortinget og Lov om forandring av rikets inndelingsnavn av 14. august 1918. Justering av kommunegrenser vil indirekte kunne føre til endringar også i fylkesgrensene. Departementet vurderte derfor om initiativretten for slike endringar burde avgrensast ytterlegare. Til dømes ved at innbyggjarar som i utgangspunktet har initiativrett, likevel berre skulle kunne ta initiativ til saker som ikkje ville ha verknad på mandatfordelinga. Departementet fann at det ville vere vanskeleg å avgrense initiativretten på denne måten.

I høyringsutkastet blei det føreslått at departementet og Fylkesmannen får initiativrett for alle typar saker (som nå).

#### *Formkrav til søknaden*

For behandling av inndelingssaka er det ein fordel at viktige opplysningar kjem fram så raskt som mogleg. Departementet føreslo derfor at det bør stillast visse krav til søknaden. Utkastet til lovregel inneheldt derfor krav om at oppmodinga blir sett fram skriftleg, at oppmodinga er grunngitt (mellom anna bør det gjerast greie for korleis vedkommande sjølv er berørt av kommuneinndelinga) og at ho inneheld eitt eller fleire forslag til alternativ grenseendring/fastsetjing. Forslaget til grenseendring vil i denne samanhengen fungere som ein indikasjon på kva søkjaren meiner er mest formålstenleg sett på bakgrunn av dei omsyna som ligg til grunn for eit ønske om grenseendring, men er på ingen måte bindande for vedtaksorganet.

I høyringsnotatet vurderte departementet to ulike alternativ når det gjeld adressat for søknad om utgreiing. Eitt alternativ er at søknaden blir send til Fylkesmannen via kommunen/fylkeskommunen, og at kommunen/fylkeskommunen får ei plikt til å sende søknaden vidare innan rimeleg tid, saman med ei førebels fråsegn. Eit anna alternativ er at søknaden blir sendt direkte til Fylkesmannen, som i dag. Departementet meinte det er mest naturleg og formålstenleg at slike søknader blir sendt direkte til det organet som skal greie ut saka og som kan vere avgjerdsorgan i saka. Departementet føreslo derfor at søknaden skal sendast Fylkesmannen i bustadfylket til søkjaren.

### **5.2.3 Høyringsinstansane**

Dei fleste høyringsinstansane er positive eller har ikkje hatt merknader til departementet sine forslag. Spesielt har mange av høyringsinstansane vore nøgde med at initiativretten blir lovfesta. Enkelte høyringsinstansar har likevel merknader til den konkrete utforminga av reglane.

Nokre av høyringsinstansane ønskjer ei anna avgrensing av *kven* som skal kunne ta initiativ til sak om grenseendringar. Fråsegnene er likevel ikkje samstemde i kva for avgrensing som er ønskjeleg. Eit par kommunar, *Åfjord* og *Harstad*, meiner at berre eitt statleg organ, departementet, bør få initiativrett i lova. Andre, *Røyrvik*, *Lierne*, *Bjerkreim* og *Regionrådet for Nord-Gudbrandsdal*, som omfattar kommunane *Lesja*, *Dovre*, *Sel*, *Vågå* og *Lom*, meiner at det må leggjast vekt på prinsippet om at initiativ til endring skal ha lokal forankring, og at statlege myndigheiter derfor ikkje bør ha initiativrett. *Kommunalansat-*

*tes fellesorganisasjon* finn det for sin del tilstrekkeleg at berre dei folkevalde organa i kommunen har rett til å framtvinge utgreiing i slike saker.

*Fylkesmannen i Nord-Trøndelag* støttar departementets forslag om initiativrett, og uttalar:

«Etter vårt syn er det en naturlig sammenheng mellom Fylkesmannens generelle funksjon overfor kommunene og retten til å ta initiativ til inndelingsendringer. ... At Fylkesmannen gis initiativrett i inndelingssaker følger for øvrig også naturlig av at Fylkesmannen er departementets forlengede arm i saker av denne art».

Eit par høyringsinstansar, *Regionrådet for Fjellregionen og Gjemnes kommune*, meiner det må klargjerast i kva for situasjonar staten vil gjere bruk av sin initiativrett, til dømes ved at det blir nedfelt vilkår som bør vere til stades for at departementet eller Fylkesmannen initierer saker.

Fleire høyringsinstansar, mellom anna 11 telemarkskommunar som støttar fråsegna til *KS Telemark*, ønskjer at søknader om inndelingsendringar/fastsetjing skal sendast via kommunane før dei går til Fylkesmannen. Desse høyringsinstansane uttalar:

«En ser det som særs viktig at kommunen kan gi en umiddelbar reaksjon eller holdning til saken når initiativ er tatt. Slik sett vil prinsippene om lokalt selvstyre bedre bli ivaretatt.»

*Regionrådet for Nord-Gudbrandsdal* meiner at det i tillegg bør vere krav om eit positivt vedtak i kommunestyret i initiativtakaren sin kommune for at saka skal bli fremja for Fylkesmannen.

*Justisdepartementet* meiner det er meir tenleg at søknader blir behandla hos Fylkesmannen i det fylket der det aktuelle området ligg, i staden for hos Fylkesmannen i bustadfylket til søkjaren.

#### 5.2.4 Departementet si endelege vurdering og forslag

*Kven som skal ha initiativrett*

Det knyter seg ikkje berre lokale interesser, men óg nasjonale interesser til kommune- og fylkesinndelinga. Når til dømes fullmakta til å avgjere spørsmål om endringar i inndelinga i dag er lagt til regjeringa og Stortinget, speglar det av at slike spørsmål også er av nasjonal karakter. Staten sine interesser knyter seg mellom anna til at nasjonale mål og prioriteringar skal verkeleggjerast gjennom kommunesektoren, og at staten har det overordna nasjonaløkonomiske ansvaret. Dette er også kome til uttrykk i forslaget til formålsregel, sjå kapittel 4.1. Departementet vil ut i frå dette halde fast ved forslaget i høyringsnotatet om at departementet skal ha rett til å ta initiativ i alle saker om grenseendring og grensefastsetjing. Dessutan kan Stortinget, som øvste nasjonale myndigheit, ta opp saker av eige tiltak, utan særskilt lovheimel.

Departementet er einig i synspunkta til *Fylkesmannen i Nord-Trøndelag* om at initiativrett til fylkesmennene kan vere naturleg mellom anna ut i frå deira funksjon som departementets forlengta arm i saker av denne art. Departementet er likevel i ettertid kome til at det lovteknisk vil vere meir rett at føresegna berre gir initiativrett til eitt statleg organ, departementet, og at Fylkesmannen ikkje blir nemnt direkte i lova. Det er uansett ein føresetnad at fylkesmennene blir gitt generell initiativrett gjennom delegasjon. Vi viser her mel-

lom anna til omtalen i kapittel 6.2. om fylkesmennene si rolle i slike saker. Framlegget til § 8 tredje ledd er endra i tråd med dette.

Eit av dei spørsmåla departementet vurderte i høyringsnotatet, var kor stor kretsen av dei som skal ha initiativrett til ei grenseendringssak skal vere. Departementet vurderte mellom anna ei ordning med krav om at ein viss prosent av innbyggjarane måtte stå bak eit innbyggjarinitiativ før departementet/Fylkesmannen skulle få plikt til å vurdere spørsmålet om utgreiing. Departementet meinte at ein slik regel ville vere både upraktisk og vanskeleg. Dokumentasjon om at ein viss del av befolkninga står bak eit initiativ, vil truleg ofte måtte skje gjennom underskriftslistar, noko departementet har erfaring for kan vere vanskeleg å vurdere i høve til representativitet og truverde. Ein slik regel ville heller ikkje passe i dei sakene der det er snakk om overføring av mindre område, der det berre bur få personar, og der det såleis vil vere vanskeleg å vinne støtte frå fleire enn dei som er direkte involvert.

Om formålet med å innsnevre kretsen av personar med initiativrett er å unngå arbeid med saker som opplagt ikkje kan føre fram, vil det truleg vere enklare for Fylkesmannen å avslå saker enn å ta stilling til om kravet om ei viss mengd av befolkninga står bak initiativet, er oppfylt eller ei. Jf. drøftinga om kva som er nødvendig saksutgreiing i avsnitt 5.3.

Departementet held difor fast på framlegget i høyringsnotatet om at den einskilte innbyggjar i kommunen skal ha initiativrett i saker som gjeld justering av kommunegrensa (ikkje samanslåing eller deling).

Grunngjevinga for at kretsen av dei som får initiativrett etter lova omfattar fleire enn innbyggjarar med røysterett i kommunen er at også andre kan oppleve store ulemper av lite formålstenlege kommune- og fylkesgrenser. Det er tatt sikte på at alle som er aktørar i lokalsamfunn bør sikrast rett til medverknad. Kor nært vedkomande er knytt til saka vil likevel vere eit viktig moment ved vurderinga av om saka skal utgreiast.

#### *Kva inneber initiativretten*

Initiativretten inneber at ein har krav på at myndighetene gjer ei vurdering av om saka skal utgreiast. Departementet har kome til at dette bør gå tydelegare fram av lova, og at retten til initiativ også bør koplast med ein rett til å klage over avgjerd som går ut på at ei sak ikkje skal utgreiast. Det blir føreslått å ta inn ei ny føresegn om dette i § 9 i lova. Klagebehandlinga vil følgje reglane i forvaltningslova kapittel VI. Klageretten gjeld for den som har søkt om utgreiing når det blir teke avgjerd om å ikkje setje i gang utgreiing. Departementet/Fylkesmannen bør også gjere greie for kvifor det ikkje er aktuelt å setje i gang ei nærmere utgreiing, jf. forvaltningslova § 25.

Vedtak som er gjort etter ei utgreiing er ikkje gjenstand for klage. Ei avvising av eit initiativ frå søkjar som ikkje har initiativrett kan heller ikkje påklagast.

#### *Vilkår for å nytte initiativretten?*

Det er eit mål at lova blir eit formålstenleg verktøy for å førebu og gjennomføre inndelingsvedtak uavhengig av den politikken som til kvar tid gjeld på området. Som nemnt, er den statlege interessa i kommuneinndelinga mellom anna knytt til at nasjonale mål og prioriteringar skal verkeleggjerast gjennom kom-



munesektoren. Slike prioriteringar vil naturleg nok kunne variere over tid og ut frå politiske skiftingar i Storting og regjering. I tillegg kan saker om grenseinndeling variere mykje i både art og omfang, noko som gjer det vanskeleg å gi detaljerte reglar om når det bør eller ikkje bør takast initiativ. Ut i frå dette, meiner departementet at det ikkje er formålstenleg at lova gir nærmare vilkår for når statlege myndigheiter kan eller vil gjere bruk av initiativretten sin. Formålsregelen i § 1 vil likevel fungere som ein formidlar av sentrale verdiar som ligg bak reglane i lova, og vil slik tene som rettleiar ved tolking og bruk av lova, inkludert føresegna om initiativrett. Vi viser også til kapittel 4.1 og vurderingane der om ein bør ha detaljerte kriterium i formålsregelen.

#### *Orientering om initiativ - adressat for søknad*

Det er viktig at kommunane så raskt som mogleg får informasjon om at det er teke initiativ til sak om grenseendring eller grensefastsetjing som omfattar område i deira kommune/fylkeskommune. Kommunane sit sjølve med mykje materiale og informasjon som kan vere nødvendig for behandlinga av saka, og det vil vere ein fordel om dette kjem utgreiings-/vedtaksorganet i hende så fort som råd. Dette vil spare tid for saksbehandlinga. For kommunane vil det dessutan kunne vere viktig å få kunnskap om initiativet for å førebu den vidare saksgangen i kommunen, og for å kunne gi sin reaksjon på saka.

Departementet finn det likevel ikkje tenleg at kommunane skal vere adressat for initiativ til grenseendring eller fastsetjing. Dette har samanheng med at eit slikt system ville bli unødigg komplisert, og at det ville kunne føre til uklare ansvarsforhold. Endring eller fastsetjing av grenser vil alltid gjelde minst to kommunar/fylkeskommunar. Om kommunane skulle vore adressat, måtte føresegna regulere kven av kommunane som skulle ha saka i første omgang. Ein måtte også ha sikra eit system som gjorde at kommunane sende saka seg i mellom, eventuelt at den første kommunen som mottok saka involverte dei andre aktuelle kommunane. Ein av kommunane måtte også ha ansvaret for å videresende saka til Fylkesmannen. Søknader skal kunne avvist av vedtaksorganet når søkjaren ikkje har initiativrett, og i nokre tilfelle vil det vere unødvendig med vidare utgreiing sjølv om søkjaren har initiativrett. Desse tilhøva gjer det heller ikkje særleg praktisk at kommunane mottar saka før utgreiings-/vedtaksorganet. Departementet vil derfor halde fast ved forslaget i høyringsnotatet om at Fylkesmannen er adressat for søknader om grenseendring og grensefastsetjing.

I praksis er ofte kommunane frå før av kjent med at ei sak om grenseendring eller fastsetjing er i emning, enten gjennom media eller gjennom kontakt med innbyggjarane. Ein kan likevel ikkje gå ut frå at dette gjeld i alle tilfelle. Som nemnt tidlegare bør kommunane bli involverte så tidleg som mogleg i prosessen. Departementet føreslår derfor at lova gir Fylkesmannen pålegg om så snart som råd å orientere dei aktuelle kommunane at det er tatt initiativ til ei sak om grenseendring eller grensefastsetjing. Når det gjeld kommunane sin medverknad før og undervegs i utgreiingsprosessen elles, samt retten til å uttale seg, viser vi til vurderingane i kapittel 5.3.2 og 5.3.4.

I høyringsnotatet blei det føreslått at søknaden skal sendast Fylkesmannen i bustadfylket til søkjaren. Når lovforslaget gir initiativrett til grunneigar og til næringsdrivande som har sin registrerte forretningsstad i den kommunen eller fylkeskommunen søknaden gjeld, gjer dette at søkjaren kan vere

busett ein annan stad enn der han ønskjer grenseendring. Departementet er derfor einig med Justisdepartementet i at det er meir tenleg at søknader blir behandla hos Fylkesmannen i det fylket det aktuelle området ligg. I enkelte tilfelle kan det vere tvil om kva for fylkesmann som er rette instans. Dette vil likevel berre sjeldan vere eit problem, og departementet vil i såfall oppfordre fylkesmennene til å samordne prosessen seg i mellom.

### 5.3 Utgreiing og saksførebuing

---

#### 5.3.1 Gjeldande rett

Kommuneinndelingslova har få reglar som gjeld saksførebuinga, og dei som finst er ikkje særleg utfyllande. Som nemnt i kapittel 1 og 4, gjeld inndelingslova heller ikkje direkte for fastsetjingssaker eller for endringar i fylkesinndelinga, men gjennom praksis er det rekna som sikker rett at reglane gjeld tilsvarende for slike saker, så langt dei høver.

Etter lova § 1 skal det kommunestyret eller dei kommunestyra som endringa gjeld, få høve til å uttale seg. Det same gjeld dei aktuelle fylkestinga. Dersom det gjeld ei mindre endring, kan fylkesutvalet uttale seg. Ein går ut frå at kommunestyret ikkje kan delegere fullmakta til å uttale seg når det gjeld dei større endringane. Etter rundskriv H-36/89 av 26.juli 1989 skal grunneigarar saka gjeld, andre rettshavarar og Statens kartverk også få høve til å uttale seg. I praksis blir det alltid innhenta fråsegn også frå Fylkesmannen. Om det i tillegg blir henta inn fråsegner frå andre instansar og undersøkt andre moglege kjelder for informasjon, er avhengig av kvar enkelt sak. Det har til dømes vore gjort høyring hos statlege eller lokale nemnder og andre med særlege interesser eller verdifulle synspunkt i saka, det har vore halde synfaringar, møte med Fylkesmannen/departementet og bygdemøte.

Det går fram av § 2 i lova at departementet kan nemne opp ein særskild person til å greie ut inndelingsspørsmålet. Utgreiaren skal setje fram eit grunnlagt forslag i inndelingssaka overfor departementet. I samband med arbeidet sitt kan utgreiaren krevje at offentlege styresmakter gir dei opplysningar som trengst. Vedkomande kan også kalle saman representantar for dei aktuelle kommunane til møte. Dersom inndelingsspørsmålet er av «betydelig omfang», skal departementet nemne opp eit utgreiingsutval, samansett av minst tre medlemmer. I praksis er slike utval berre oppretta ved samanslåings- og delingssaker. Funksjonane til utgreiingsutvalet går ikkje direkte fram av lova, men ein går ut frå at funksjonane må vere dei same som når det blir nemnt opp éin utgreiar. Av førearbeida (Ot. prp. nr. 28 1955) går det fram at den oppnemnde utgreiaren/utvalet skal kunne kalle partane saman til møte og prøve å greie opp i mistydingar mellom partane, og prøve å få dei til å bli samde.

Utgreiar/utval er ikkje mykje brukt. Frå seinare år kan ein nemne Buvik-utvalet. Dette utvalet fekk i mandat å vurdere kommuneinndelinga i fleirkommunale byområde, jf. NOU 1986:7 og 1989:16.

Sjølv om det ikkje har kome eksplisitt til uttrykk i lova, er det departementet (Kommunal- og regionaldepartementet) som har ansvaret for den nødvendige saksførebuinga. Dels går dette fram av samanhengen i lova, og dels av

den vanlege saksførebuande funksjonen departementet har overfor regjeringa i meir generelle saker som gjeld kommunane.

Fylkesmennene er ved kgl. res. av 26. mai 1989 gitt fullmakt til å avgjere visse saker, jf. kapittel 6.2. Desse sakene er det i praksis Fylkesmannen som utgreier. Som nemnt i kapittel 5.2 er Fylkesmannen adressat for krav om inndelingsendring, også der departementet eller Stortinget skal ta den endelege avgjerda. Rundskrivet H-36/89 gir ingen klare tilrådingar om Fylkesmannen si rolle som saksførebuar i desse sakene. Dette har derfor blitt praktisert noko forskjellig frå sak til sak. Somme gonger har Fylkesmannen sendt saka direkte til departementet utan noko utgreiing. Andre gonger har Fylkesmannen sendt saka over til departementet etter at det er klarlagt at kommunane er usamde eller at saka ikkje er av «mindre omfang». Det har også hendt at saka er blitt utgreidd tilnærma fullt ut før ho er oversendt til departementet. I saker der departementet har hatt behov for ytterlegare opplysningar for å kunne ta ei avgjerd, har det ofte blitt sendt eit skriv tilbake til Fylkesmannen med oppmoding om å greie ut nærmare bestemte spørsmål.

Departementet kan avgjere at dei utgiftene som knyter seg til utgreiingsarbeidet, skal dekkjast av ein eller fleire av dei aktuelle kommunane, men kan også bestemme at utgiftene, heilt eller delvis, skal dekkjast av staten.

Inndelingslova gjeld i utgangspunktet likt for alle typar inndelingssaker (eventuelt etter analogi), alt frå mindre endringar til samanslåingar. I praksis har likevel saksbehandlinga i stor grad variert etter karakteren og omfanget av saka.

### **5.3.2 Departementet sine vurderingar og forslag i høyringsnotatet**

#### *Utgreiingsinstans*

Departementet vurderte ulike alternative utgreiingsinstansar, som departementet, Fylkesmannen, utval eller eit organ lik Inndelingsnævnet i Danmark, der også kommuneorganisasjonane er representerte.

Det blei peika på at Fylkesmannen i praksis ofte vil ha betre føresetnader for å greie ut inndelingssaker enn det departementet har, i og med at Fylkesmannen har betre lokalkunnskap. Eit kollegialt organ der kommuneorganisasjonane deltek, kan også vere nyttig, i og med at kommunane kanskje vil ha større tillit til dette organet enn til ei utgreiing laga av statlege styresmakter aleine. Direkte medverknad i utgreiinga ville kanskje medverke til å opplyse saka betre. Departementet syntest likevel ikkje det er noko god løysing å leggje det overordna utgreiingsansvaret for alle saker til Fylkesmannen eller ei brukarrepresentert gruppe. Dette har først og fremst samanheng med prinsippet om at ansvar bør korrespondere med fullmakt. Det er den som avgjer saka som må ha det overordna ansvaret for at saka er tilstrekkeleg utgreidd eller om ytterlegare opplysningar trengst - og i tilfelle kva for opplysningar. Departementet meinte derfor at det endelege utgreiingsansvaret så langt som mogleg bør plasserast hos det organet som skal avgjere saka. Når regjeringa eller Stortinget skal avgjere saka, er departementet i praksis alltid ansvarleg for utgreiinga. Departementet føreslo etter dette at det overordna ansvaret for saksførebuinga skal vere plassert hos departementet, som i dag.

Eit anna spørsmål er kva for ein instans som *i praksis* skal gjennomføre utgreiinga. Fylkesmannen vil som regel kjenne dei lokale tilhøva betre enn departementet, og dermed sitje inne med dei nødvendige kunnskapane for å greie ut saka. Det vil også vere ein fordel om lokaliseringa av det fysiske utgreiingsorganet er så nær det aktuelle området som mogleg, til dømes i samband med synfaringar, møte osv. Departementet signaliserte derfor at den praktiske gjennomføringa av utgreiinga så langt det er mogleg vil bli overlaten til Fylkesmannen gjennom delegering. Der Fylkesmannen har delegert fullmakt til å avgjere saka, er det ei naturleg følgje at også utgreiinga blir gjennomført her. Men Fylkesmannen vil også i andre saker vere ein viktig støtte-spelar i departementet si saksførebuing.

Departementet ser for seg at Fylkesmannen vil få ei meir aktiv rolle i saksførebuinga enn i dag. Etter forslaget til ny lov skal søknader om inndelingsendring sendast til Fylkesmannen. Meiner Fylkesmannen at saka bør utgreiast, vil det vere naturleg at Fylkesmannen står for utgreiinga, før Fylkesmannen eventuelt finn at saka må avgjerast av departementet og sendar ho over dit. Før oversending av saka bør Fylkesmannen innhente dei viktigaste nøkkeldata om det området som inndelingsendringa omfattar. Det gjeld til dømes opplysningar om innbyggjartal, areal, kommunikasjonstilknytning og geografiske tilhøve. Fylkesmannen bør også peike på andre tilhøve som han/ho trur vil kunne bli vesentlege for vurderinga av inndelingssaka. Det er ein fordel om saka er best mogleg opplyst når ho blir oversend til departementet til avgjerd. Dette er opplysningar som i alle fall må liggje føre, og ofte vil det vere Fylkesmannen som må skaffe opplysningane for departementet. Ved innhenting av slike opplysningar vil hjelp frå fylkeskommunen og kommunane vere essensielt, ettersom dei naturleg nok har stor kunnskap og kompetanse om dei lokale tilhøva.

For saker som indirekte eller direkte gjeld fylkesgrenser, vil saka gjelde to eller fleire fylke. Departementet understreka at det i slike tilfelle vil vere ein fordel om aktuelle fylkesmenn kan samarbeide om utgreiinga.

Departementet fann i høyringsnotatet at Fylkesmannen i praksis vil vere den naturlege instansen også for å greie ut fastsetjingssaker. I slike saker vil Statens kartverk vere ein viktig medhjelpar.

Det kan vere tilfelle der arta og/eller omfanget av saka gjer det formålstenleg å leggje saksførebuinga utanfor departementet/Fylkesmannen. Enkelte saker kan vere ømtålelege og lett skape store motsetningar mellom partane. I slike saker kan det vere formålstenleg å bruke utgreiar/utgreiingsutval. Departementet fann at ein likevel ikkje treng å lovfeste eit pålegg om å nemne opp eit utgreiingsutval for saker av stort omfang, slik som i dag. Det bør vere opp til det overordna utgreiingsorganet, departementet, å vurdere kva som er den mest formålstenlege gjennomføringa av utgreiinga i kvart enkelt tilfelle.

#### *Omfanget og innhaldet i utgreiinga*

Det blir føreslått at lova får eit vidt sakleg og geografisk virkeområde, og at enkeltpersonar får høve til å krevje inndelingssaker utgreidde. Dette gjer at departementet vil kunne bli stilt overfor saker av svært varierende karakter. Samtidig er det er ønskjeleg at saksbehandlinga ikkje skal tvingast inn i former som er meir kompliserte, kostbare og tidkrevjande enn det saka gjer nød-

vendig. Reglane i høyringsnotatet overlét det derfor til departementet å avgjere om det skal setjast i gang utgreiing og eventuelt omfanget av denne.

Det blei i høyringsnotatet peika på at enkelte typar opplysningar *som regel* bør hentast inn, til dømes kartmateriale, folketal, kommunikasjonar (vegsamband, avstandar, reisetid) og topografi. Likevel kan den enkelte saka gjere at ein heller ikkje treng å innhente sjølv slike opplysningar. Det kan gjelde til dømes når det er tvist om grensene i domstolen, det ligg føre planar om større revisjon av kommunegrensene i området, eller det er planar om større utbygging, vegprosjekt som kan gi endra busetjingsmønster o.a. I mellom anna slike tilfelle må Fylkesmannen kunne avslå saka utan vidare utgreiing.

Like eins kan det vere tilfelle der den som fremjar søknaden rett nok har initiativrett, men der grunngivinga ikkje er relevant og/eller sterk nok. I slike tilfelle må departementet/Fylkesmannen kunne avslå søknaden utan vidare utgreiing. Departementet understreka likevel i høyringsnotatet at det vanskeleg kan avgjerast om eit endringskrav til dømes ikkje er relevant og sterkt nok grunngitt, utan at saka har vore utgreidd *til ein viss grad*.

Når Fylkesmannen er saksførebuande instans, bør det gjennomførast ei tilnærma sluttført saksbehandling med forslag til ei samla vurdering, også der Fylkesmannen ikkje sjølv skal ta den endelege avgjerda. Det blei vist til det som er sagt tidlegare om Fylkesmannen si rolle som utgreiingsinstans. Når særskild utgreiar/utgreiingsutval er oppretta, må omfanget av utgreiinga avgjerast av departementet i det mandatet det gir utgreiaren/utgreiingsutvalet etter tilhøva i det enkelte tilfelle.

Dersom initiativ blir fremja av personar/instansar som ikkje har initiativrett etter lova, vil Fylkesmannen/departementet kunne *avvise* saka. Departementet peika på at den som har prøvd å reise ei sak, da bør få svar med grunngiving av kvifor ein ikkje tek opp saka. Dersom departementet/Fylkesmannen mottar søknad frå personar/instansar med initiativrett, og etter ei vurdering finn at inndelingsendring (i alle fall på det dåverande tidspunktet) ikkje er aktuelt, blir det gitt *avslag* i saka. Det blei vist til at det i samsvar med god forvaltningsskikk, er påkravd at avslag blir gjort skriftleg. Departementet fann det ikkje formålstenleg å innføre rett til å klage på avvisning eller avslag, men viste til at det ikkje er noko i vegen for at det kan søkjast på nytt, til dømes dersom det seinare kjem til nye moment som er viktige for saka.

#### *Medverknadsplikt/opplysningsplikt*

For ei mest mogleg fullstendig utgreiing er det viktig at utgreiingsinstansen får dei opplysningane som trengst. Mange av desse opplysningane er vedkommande kommunar/fylkeskommunar dei nærmaste til å gi. Fylkeskommunen vil dessutan vere ein viktig informasjonsinstans også for utgreiing av grensesaker som ikkje direkte vedkjem dei fylkeskommunale grensene, mellom anna med bakgrunn i dei premissar som ligg i fylkesplanen.

Ei generell opplysningsplikt for kommunen/fylkeskommunen følgjer av kommunelova § 59 nr. 6, men departementet fann at det kan vere formålstenleg med ein særskild regel om dette når det gjeld inndelings saker, sjølv om det i praksis stort sett ikkje byr på problem å få informasjon frå vedkommande kommunar/fylkeskommunar.

Det blei også vurdert om kommunen/fylkeskommunen burde påleggjast ei meir direkte og forpliktande deltaking i det saksførebuande arbeidet, til dømes gjennom representasjon i særskilde kontaktorgan o.a. Dette ville kunne medverke ytterlegare til at saka blei utgreidd og vurdert best mogleg. Men det kan seiast at pålagt samarbeid inneber ei sjølvmotseiing, og ein kan i så måte stille spørsmål ved om eit tvunge samarbeid vil fungere som noko godt forum for saksutgreiing. Departementet ville på denne bakgrunnen ikkje fremje forslag om ei slik omfattande medverknadsplikt.

I utkastet blei det likevel føreslått ei plikt for kommunale, fylkeskommunale og statlege forvaltningsorgan til å medverke i rimeleg utstrekning, mellom anna plikt til å gi nødvendige opplysningar. Avgrensinga i lovteksten (§ 9 tredje ledd) «rimeleg utstrekning» fører mellom anna med seg at departementet/Fylkesmannen ikkje kan overlata utgreiinga heilt ut til kommunen/fylkeskommunen.

Fylkeskommunane må sjølvsgat ha uttale *rett* i dei sakene som gjeld endring i eller fastsetjing av deira grenser. Fylkeskommunen bør dessutan få uttalerett også i tilfelle der det ikkje er snakk om endring/fastsetjing av fylkesgrenser, men som gjeld kommunegrenser i fylket. Departementet understreka at fylkeskommunen i det heile vil ha ein spesiell funksjon når det gjeld det regionale perspektivet, og bør derfor ha dette aspektet særskilt for auge i si fråsegn. Om departementet/Fylkesmannen finn at det ikkje er grunnlag for å gjere ei slik endring som det er søkt om, er det ikkje nødvendig å høyre kommunane eller fylkeskommunane. Etter lovframlegget skal dei berre høyrast før det blir gjort positivt vedtak om endring av grensene, men som nemnt skal kommunane alltid bli orientert om søknad/framlegg til grensesaker.

Det kan stillast spørsmål om ikkje kommunen/fylkeskommunen også bør ha *plikt* til å uttale seg. Inndelingsspørsmålet er ofte svært viktig i det minste for ein del av innbyggjarane, og dei bør ha eit krav på at kommunen/fylkeskommunen tek stilling til saka. Saman med opplysningsplikt vil dessutan uttaleplikt kunne medverke til ytterlegare opplysning i saka. Men det er urimeleg å gå ut frå at kommunane/fylkeskommunane ikkje vil uttale seg i saker som gjeld grensene deira. Praksis har heller ikkje vist at det trengst ein pliktregel om dette. Departementet fann derfor ikkje grunn til å påleggje kommunane/fylkeskommunane uttaleplikt i lova.

I samsvar med prinsippa i kommunelova bør det vere opp til det enkelte kommunestyret/fylkestinget å vurdere behandlingsprosedyrane internt i kommunen/fylkeskommunen - også kva for instansar som skal uttale seg. Regelen om dette i gjeldande kommuneinndelingslov § 1 blei derfor ikkje føreslått ført vidare. Samanslåingar og delingar må likevel reknast som så viktige at det bør krevjast at eventuell fråsegn blir gitt av fylkestinget/kommunestyret i slike saker.

### *Utgiftene*

Utgiftene ved ei inndelingssak kan variere mykje. I dei enklare sakene dreier det seg stort sett om bruk av tid ved saksbehandling hos Fylkesmannen og/eller departementet, synfaringar osv. I andre saker kan det kome til utgifter til utgreiingsutval, folkerøysting, skjønn og overskjønn osv.

Etter det nye lovforslaget vil ei inndelingssak kunne setjast i gang etter initiativ frå fleire hald. Alt etter karakteren og omfanget av saka, vil inndelings-saka innebere fordelar/ulempar for dei ulike instansane. Samstundes vil avgjerda kunne vere viktig både nasjonalt og lokalt. På denne bakgrunnen vil det vere rimeleg at lova legg opp til ei fleksibel løysing her. Departementet føreslo derfor å behalde regelen som den er i dag, slik at departementet kan fastsetje om utgiftene ved utgreiinga skal berast av ein eller fleire av dei interesserte kommunane eller heilt eller delvis av staten.

### 5.3.3 Høyringsinstansane

Høyringsinstansane er generelt positive til forslaga i høyringsnotatet. Dei som er negative, har først og fremst merknader til forslaget til regel om utgiftsdeling ved utgreiingar.

Fleire av desse meiner at staten skal dekkje utgiftene til utgreiing av samanslåingar og delinger, mens andre meiner at staten må bere utgiftene ved utgreiinga i alle saker, eventuelt med unntak av mindre grensejusteringar der initiativet kjem frå kommunane sjølve.

*Sokndal kommune* uttaler:

«Det vil være urimelig at en kommune skal være med å dekke utgifter til utredning fordi at to andre nabokommuner har tatt initiativ til at alle tre bør slås sammen».

Kommunen finn det heller ikkje rett at kommunane må dekkje utgiftene når t.d. departementet eller Fylkesmannen har tatt initiativ til samanslåinga.

*Næringslivets Hovedorganisasjon* uttaler at:

«når det gjelder saker av større/nasjonal betydning, som i mange tilfeller vil være lokalt omstridte, mener NHO det er fornuftig og riktig at staten dekker nødvendige utredningsutgifter».

*Jølster kommune* meiner at dei aktuelle kommunane/fylkeskommunane må ha rett til å uttale seg både om totalkostnadene og om kven som skal dekkje kostnadene før departementet tek avgjerd om dette.

Nokre høyringsinstansar har også hatt merknader til regelen om saksutgreiing. *Sokndal kommune* meiner det er unaturleg at departementet førebur saka når departementet også sjølv har teke initiativet, og ønskjer derfor lovfesta pålegg om bruk av utgreiar eller utgreiingsutval i slike tilfelle.

*Fylkesmannen i Nordland* meiner at uttrykket «nødvendig» saksutgreiing er for skjønnsprega til å kunne seie noko om omfanget av utgreiinga. Fylkesmannen uttalar at:

«I noen tilfeller vil det antakelig, uten at saken er utredet, være helt på det rene at søknaden ikke kan føre frem. Et eksempel på et slikt tilfelle kan være en liten bygd som ønsker å markere sin misnøye med kommunens prioriteringer ved å søke om grensejustering slik at området blir overført til nabokommunen.»

Høyringsinstansen meiner at søknader derfor i visse tilfelle må kunne bli avvist når grunngevinga for søknaden ikkje er relevant ut i frå formålet til lova.

*Fylkesmannen i Hedmark* meiner at lova bør angi vilkår for når ein søknad kan bli avslått.

Fleire høyringsinstansar har hatt kommentarar når det gjeld medverknad frå kommunane før og undervegs i utgreiingsprosessen. Ein del kommunar er opptekne av å få dokumentinnsyn og uttalerett medan utgreiinga pågår. Nokre ønskjer ein lovfesta rett til dialog med utgreiingsorganet undervegs i prosessen.

*Kommunenes Sentralforbund* meiner kommunane må få kome inn i prosessen så tidleg som mogleg, og uttaler at

«i tilfelle hvor det er tatt et privat initiativ til grensejustering eller grensefastsetting etter utkastets § 8 første ledd, skal vedkommende kommuner og fylkeskommuner få uttale seg før saken tas opp til realitetsbehandling i departementet».

*Jølster kommune* meiner kommunen/fylkeskommunen må ha uttaleplikt i alle saker, mens *Molde kommune* meiner det må vere ei delegasjonssperre for kommunestyret/fylkestinget i alle type inndelingssaker, og ikkje berre i saker om samanslåing eller deling.

Fleire fylkesmenn viser til at større inndelingssaker kan vere særleg ressurskrevjande for det enkelte embetet, og at det er viktig at fylkesmennene får midlar til å gjere gode og grundige undersøkingar i sakene. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus*uttaler t.d:

«En vil derfor foreslå at departementet setter av midler sentralt som kan bevilges til den eller de fylkesmenn som får en omfattende sak til behandling. Derved vil ikke det enkelte embete rammes i like stor grad når en slik sak kommer til behandling. Det vil også sikre en mer rettferdig ordning ved at de embeter det gjelder ikke settes i en dårligere stilling når det gjelder løsning av andre sentrale oppgaver på grunn av forhold som en selv i liten eller ingen grad kan påvirke».

#### 5.3.4 Departementet si endelege vurdering og forslag

##### *Dekking av kostnader*

Departementet ser at forhold ved den enkelte saka kan gjere det urimeleg at ein eller fleire kommunar dekkjer kostnadene ved utgreiinga. Eit eksempel på dette kan t.d. vere der staten har tatt initiativet til større revisjonar av kommunegrensene i eit område. Samtidig kan det vere saker der kommunane normalt må vere nærmast til å dekkje kostnadene til utgreiinga. Eit eksempel på dette kan t.d. vere mindre justeringar som berre har interesse for dei involverte kommunane.

Men desse eksempla kan ikkje utan vidare gjelde generelt. Inndelingssakene er svært varierte både av karakter og i omfang, og lokale forhold gjer at saker ikkje lett lar seg samanlikne eller kategorisere. Forhold ved den enkelte saka kan derfor gjere det legitimt at staten i det eine tilfelle dekkjer alle utgreiingskostnadene og i det andre tilfelle berre noko eller ingenting av kostnadene, sjølv om begge sakene t.d. gjeld samanslåingar. På denne bakgrunn finn departementet det vanskeleg å gi klare vilkår i lova for dette, men meiner at det vil vere mest formålstenleg å ha ein fleksibel regel for fordeling av utgiftene ved utgreiinga. Departementet vil derfor oppretthalde forslaget frå høyringsnotatet om at staten avgjer kven som skal bere utgiftene ved utgreiinga, og om noko av utgiftene skal delast mellom fleire partar. Dette er også i samsvar med gjeldande rett.



I praksis har departementet dei seinare åra ytt delvis støtte i saker som ein har meint har vore av større interesse å få klargjort. I nokre tilfelle har departementet gitt direkte økonomisk støtte til utgreiing, i andre tilfelle har departementet sjølv gjort konsekvensutgreiingar for kommunane, først og fremst når det gjeld følgjer for tilskot i inntektssystemet.

Departementet er einig i at det er rimeleg at kommunane får uttale seg før avgjerd om kostnadsdelinga blir tatt. Dette følgjer også langt på veg av alminnelege forvaltningsrettslege prinsipp. For å synleggjere uttaleretten, foreslår departementet at lovregelen uttrykkeleg fastslår at kommunane får uttale seg før departementet tar endeleg avgjerd om kostnadsdelinga.

Når det gjeld kostnader ved *gjennomføring av samanslåing*, viser vi til kapittel 10 om økonomisk kompensasjon. Økonomiske konsekvensar for fylkesmennene vil bli gitt ei nærmare omtale i kapittel 11 om økonomiske og administrative konsekvensar av lovforslaget.

#### *Departementet som utgreiar av eige initiativ*

Når det gjeld departementet som utgreiar i saker det sjølv har tatt initiativ til, vil ein peike på at det ikkje er uvanleg at eitt og same organ både tar opp og utgreier ei sak. Som det er gjort greie for i kapittel 5.3.2, meiner departementet at ein så langt som råd bør følgje prinsippet om at det organet som skal treffe avgjerda også bør ha det overordna ansvaret for saksutgreiinga. Samtidig er det klart at art og/eller omfang av den enkelte saka kan gjere det fornuftig at departementet overlet den praktiske saksutgreiinga til andre - t.d. Fylkesmannen, eller særskild oppnemnt utgreiar eller utgreiingsutval. I ovannemnde kapittel har departementet peika på nokre forhold som kan gjere det aktuelt å la andre instansar utføre den praktiske saksutgreiinga.

Departementet kan ikkje sjå at det er noko avgjerande argument at departementet sjølv har tatt initiativ til saka. Nokre saker departementet tar initiativ til kan til dømes vere så ømtålelege at det vil vere formålstenleg å nemne opp ein uavhengig instans til utgreiinga, medan andre saker kan vere forholdsvis uproblematiske, slik at oppnemning av utgreiar/utgreiingsutval berre vil gjere utgreiingsprosessen meir komplisert, kostbar og tidkrevjande. Departementet finn det derfor mest formålstenleg at behovet for annan utgreiingsinstans blir vurdert konkret ut i frå høva ved den enkelte saka.

#### *Vurdering av om det skal setjast i gang utgreiing*

Som nemnt i kapittel 5.2 om initiativrett, foreslår departementet å gi klagerett til søkjar med initiativrett når det blir teke avgjerd om å ikkje setje i gang utgreiing på bakgrunn av initiativet. Dette gjer det nødvendig å avklare når dette vil gjelde, og å trekke eit skilje mot avslag som er grunna i ei realitetsvurdering.

Endring av kommune- og fylkesgrenser vil som regel ikkje kunne gjerast utan nøye utgreiing. Når det kjem eit initiativ vil departementet/Fylkesmannen avgjere om det skal setjast inn ressursar på å greie ut saka ut frå ei skjønsmessig vurdering av kva som er ønskjeleg på det aktuelle tidspunktet. Ved avgjerda vil ein mellom anna måtte leggje vekt på kven som har tatt initiativet. Til dømes bør eit initiativ som kjem frå ein kommune gjerast til gjenstand for utgreiing om det ikkje ligg føre heilt spesielle tilhøve. Sjø elles kapit-

tel 5.2.1 om gjeldande rett. Går avgjerda ut på at det ikkje blir sett i gang utgreiing, kan initiativtakaren klage saka inn for overordna myndigheit.

Dersom initiativet blir følgd opp med ei utgreiing, blir det spørsmål om kva som er nødvendig utgreiing. Ofte vil det kunne vere tilstrekkeleg med berre noko utgreiing før det blir klart for ansvarleg instans at ein søknad kan og bør avslåast. Når departementet/Fylkesmannen finn at den utgreiinga som er gjort er tilstrekkeleg til å ta stilling til saka, vil ei avgjerd om avslag ikkje kunne påklagast etter forslaget til § 9, sjølv om utgreiinga som er blitt gjort er avgrensa.

### *Kva er nødvendig utgreiing?*

Når departementet/Fylkesmannen har bestemt seg for å greie ut saka, oppstår spørsmålet om kva som er nødvendig utgreiing. Departementet opprett held forslaget frå høyringsnotatet om at departementet gjer den saksutgreiinga som blir rekna å vere nødvendig. Som ein høyringsinstans har peika på, er uttrykket «nødvendig saksutgreiing» svært skjønsmessig. Ordlyden er gjort såpass open på bakgrunn av at sakene etter denne lova vil vere svært ulike, både med omsyn til art og omfang. Departementet finn det derfor uheldig å gi ei nærmare opprekning i lova om kva som må gjerast i saksutgreiinga. Det er meir formålstenleg at avgjerdsorganet sjølv bestemmer kva som er nødvendig, ut i frå sakstype, omfang og andre særlege forhold ved den enkelte saka. Dette er også prinsippet i forvaltningslova.

Kva som vil krevjast av saksutgreiing vil óg henge saman med kven som står bak søknaden. Lova gir alle innbyggjarar i kommunen initiativrett. At avgjerdsorganet sjølv kan ta stilling til kva som er nødvendig saksutgreiing, var ei viktig del av grunngevinga for at departementet ikkje føreslo å setje nokon nedre grense for kor stor del av befolkninga som må stå bak eit initiativ om grenseendring. Terskelen må såleis vere relativt låg for å avslå ein søknad sett fram av berre ein eller eit fåtal personar. Ein søknad frå ein større del av kommunen si befolkning vil i utgangspunktet ha meir tyngde. Søknaden vil lettare kunne avslåast utan større utgreiing, dersom det berre er ein eller eit fåtal personar som står bak den, enn om mange innbyggjarar har skrive under.

I nokre saker kan «nødvendig» saksutgreiing dreie seg om t.d. å undersøkje om det er andre motiv for eit ønskje om grenseregulering enn misnøye med kommunen sine prioriteringar. I andre tilfelle kan vere å hente inn hjelp frå forskarar t.d. for å vurdere økonomiske konsekvensar for kommunar som ønskjer å slå seg saman. I begge tilfella vil det kunne vere gjort «nødvendig saksutgreiing». I begge tilfella skal også avgjerdsorganet gi *avslag* dersom resultatet etter utgreiinga blir at grensa ikkje skal endrast. Saka kan bli *avvist* dersom den som har tatt opp saka ikkje har initiativrett. Departementet ser det ikkje som ønskjeleg at lova inneheld nærmare kriterium for når det bør gjerast endringar i kommuneinndelinga, mellom anna fordi oppfatningane om dette kan skifte over tid og fordi det er vanskeleg å gi nokon fullstendig opprekning av kriteria i lovteksten.

Som nemnt i kapittel 5.1 er vedtak i sak om fastsetjing eller endring av kommune- og fylkesgrenser etter ei utgreiing ikkje å rekne som enkeltvedtak i høve til forvaltningslova. Avgjerd om at utgreiing ikkje skal settast i gang kan likevel påklagast av søkjar med initiativrett, sjå kapittel 5.2 om initiativ.

### *Dokumentoffentlegheit*

Hovudregelen i offentleglova § 2 gir i utgangspunktet alle rett til å gjere seg kjende med det offentlege innhaldet av dokument i ei bestemt sak. Frå dette gjer lova visse unntak, som t.d. for interne dokument, opplysningar undergitt lovbestemt teieplikt og opplysningar som kan skade rikets tryggleik. I medhald av hovudregelen i offentleglova, vil altså kommunane kunne få innsyn i dei fleste dokumenta i ei inndelingssak. Av dei unntaka lova gir, er det først og fremst regelen om unntak for interne dokument som vil kunne bli aktuell i inndelingssakene. Departementet/Fylkesmannen vil etter denne regelen kunne ta unna frå offentlegheit dokument som er utarbeidde for den interne saksbehandlinga, enten internt i departementet/Fylkesmannen, eller av eit departement til bruk i eit anna departement, eller av særleg rådgivar eller sakkunnig, som t.d. særskild oppnemnt utgreiar eller utgreiingsutval.

Departementet er einig i at det er rimeleg at dei involverte kommunane får innsyn i dei fleste dokumenta i inndelingssaka. Vi finn likevel at reglane i offentleglova i tilstrekkeleg grad ivaretek behovet for innsyn, og ser ikkje grunn til å gi særskilde reglar om dette i inndelingslova. Offentleglova pålegg også forvaltningsorganet å vurdere meiroffentlegheit, dvs. vurdere om dokumentet likevel bør kunne gjerast kjent heilt eller delvis, sjølv om det etter regler i lova kan takast unna frå offentlegheit.

### *Kommunal uttaleplikt?*

Departementet held elles fast ved vurderinga i høyringsutkastet om at det ikkje er nødvendig med uttaleplikt for kommunane, ut over det som følgjer av regelen om plikt til å gi opplysningar og til å medvirke i rimeleg utstrekning. Departementet finn heller ikkje grunn til å påleggje kommunestyret/fylkestinget sjølv å gi eventuell uttale i andre saker enn samanslåing og deling.

### *Orientering om initiativ - medverknad*

Departementet føreslår at Fylkesmannen så snart som råd skal orientere dei aktuelle kommunane om at det er tatt initiativ til ei sak om grenseendring eller grensefastsetjing. Samtidig føreslår departementet at kommunane og fylkeskommunane i rimeleg utstrekning skal medverke ved saksførebuinga, samt at kommunar og fylkeskommunar som ei grensesak vil vedkomme, skal få uttale seg før det blir teke avgjerd. Dette medfører at kommunane og fylkeskommunane har høve til å uttale seg frå det tidspunktet dei får beskjed om at det er tatt initiativ til ei sak og heilt fram til avgjerda er tatt. Kommunane/fylkeskommunane må sjølv avgjere om dei ønskjer å uttale seg ein eller fleire gonger, eller ikkje uttale seg i det heile. Departementet finn ikkje grunn til å lovfeste denne retten nærmare.

Det blir føreslått at departementet skal gjere den saksutgreiinga som blir rekna å vere nødvendig. Dersom saka er av ei slik art at ho ikkje kan utgreiast tilstrekkeleg utan til dømes eit møte mellom partane, må utgreiingsorganet halde slikt møte. Det må likevel vere opp til utgreiingsorganet å vurdere kva som er nødvendig saksutgreiing. Departementet finn det ikkje formålstenleg å gi partane nokon lovfesta rett til dialog med utgreiings-/avgjerdsorganet. Etter departementet si meining er dette eksempel på eit område der det neppe

er spørsmål om å gi detaljerte lovreglar, men der det snarare er viktig å finne fram til gode rutinar for informasjonsutveksling.

## 5.4 Høyring av innbyggjarane

---

### 5.4.1 Innleiing

Omgrepet høyring av innbyggjarane vil bli brukt i det som følgjer. Med dette meiner vi at kommunen går aktivt ut til innbyggjarane for å finne ut kva dei meiner om den aktuelle inndelingssaka.

Vallovutvalet, oppretta ved kgl. res. av 3.10.1997, har i NOU 2001:3 gjort framlegg om særskilde reglar om lokale folkerøystingar.

### 5.4.2 Gjeldande rett

Gjeldande inndelingslov har ingen reglar som krev at kommunen høyrer innbyggjarane sine. Kommunelova § 4 seier at kommunar og fylkeskommunar skal drive aktiv informasjon om si verksemd. Det vil vere i strid med denne føresegna om kommunane heilt lar vere å informere eller avgrensar informasjonsverksemda i ekstrem grad. Føresegna gir likevel ikkje enkeltpersonar eller innbyggjarar nokon direkte rett, og seier heller ikkje noko om at kommunen skal undersøkje kva som er synspunkta hos innbyggjarane, verken generelt eller i konkrete saker.

Det finst ulike reglar i særlovgivinga der kommunen er forplikta til å gå lenger i å høyre synspunkta til innbyggjarane. Døme som kan nemnast, er plan- og bygningslova § 16, der det heiter at kommunen/fylkeskommunen er pålagt å drive «aktiv informasjonsvirksomhet overfor offentligheten om planleggingsvirksomhet etter loven». Andre reglar pålegg også kommunen/fylkeskommunen å varsle om planforslag. Plan- og bygningslova har også reglar om konsekvensutgreiingar i kapittel 7 a. Enkeltpersonar og grupper saka gjeld skal få høve til å delta aktivt i prosessen. Eit anna døme er forureiningslova § 15 som pålegg kommunen å halde eit møte når verksemda kan føre til større forureiningsproblem. Forvaltningslova har eit generelt utgreiingsprinsipp i § 17 for enkeltvedtak og § 37 for forskrifter. Der heiter det at «Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes».

Når det gjeld saker om kommunale inndelingar, kan det variere korleis kommunikasjonen og prosessen i praksis går føre seg mellom kommunen og innbyggjarane. I grenseendringssakene er det ikkje uvanleg at innbyggjarane i området tek initiativ til ei grenseendring. Ein måte innbyggjarane kan dokumentere kravet sitt på, er å leggje ved underskriftslistar. Ein annan måte å få fram folkemeininga på, er å arrangere folkemøte. Dette kan skje på initiativ anten frå innbyggjarane eller frå kommunen. Ei tredje form er at kommunen held lokale folkerøystingar. Folkerøystingane er i grenseendringssaker ofte avgrensa til det området saka direkte gjeld. Når det gjeld samanslåingar, er det svært vanleg at kommunane held lokale folkerøystingar der alle innbyggjarane er med. Andre metodar kan vere spørjeundersøkingar og opinionsundersøkingar, men departementet har inntrykk av at det blir brukt i mindre utstrekning.

Gjeldande lovgiving har i dag ikkje reglar om lokale folkerøystingar. Staten har heller ikkje heimel til å pålegge lokale folkerøystingar. Departementet meiner likevel at lokale folkerøystingar i enkelte høve kan vere ein god måte å dokumentere folkemeininga på. Kommunenes Sentralforbund har laga retningslinjer for lokale folkerøystingar som kommunane kan bruke.

### 5.4.3 Departementet sine vurderingar og forslag i høyringsnotatet

Inndelingssaker er gjerne omstridde spørsmål, som bør klarleggjast best mogleg. Ein bør derfor leggje vekt på omsynet til brei medverknad.

I høyringsnotatet vurderte departementet om lova burde påleggje kommunane ei plikt til å innhente innbyggjarane si meining i aktuelle inndelings-spørsmål. I vurderinga blei det på den eine sida lagt vekt på at kommunane ikkje bør bli pålagt fleire plikter enn nødvendig, samt at eit pålegg om høyring kan bli oppfatta som ei svekking av det representative demokratiet som det norske politiske systemet byggjer på. På den andre sida blei det peika på at det likevel ikkje treng å vere eit motsetningsforhold mellom høyring av innbyggjarane og representativt demokrati.

Departementet vurderte som nemnt om eit statleg organ burde få heimel til å påleggje kommunane å høyre innbyggjarane, eller alternativt at det statlege organet får heimel til sjølv å halde slik høyring, jf. omtalen i kapittel 3 om ordningane i Danmark og Sverige. Slike føresegner ville kunne fungere som eit «ris bak spegelen». Men departementet såg også fleire ulemper med slike pålegg eller tiltak frå staten, og peika på at kommunane som oftast sjølv er dei beste til å vurdere om det trengst ei høyring. Departementet meiner generelt at det skal sterke omsyn til før det blir gitt ein statleg påleggsheimel. Å gi staten høve til å påleggje kommunane å halde innbyggjarhøyring, vil vere lite i samsvar med prinsippet om lokalt folkestyre.

Departementet føreslo etter dette ei føresegn om at kommunane som hovudregel skal innhente innbyggjarane sine synspunkt på det aktuelle inndelingsspørsmålet. Berre når særlege omsyn tilseier noko anna, kan kommune-styret la dette vere.

Departementet omtalte ulike måtar å innhente innbyggjarane si meining på, som t.d. spørjeundersøking, opinionsundersøking, folkemøte eller folkerøysting. Det blei peika på at dei ulike metodane for høyring på kvar sitt vis kan ha fordelar og ulemper, spesielt sett i samanheng med art og omfang av saka. Underskriftskampanjar er den forma for private undersøkingar som er mest hyppig brukt i Noreg, truleg fordi det er billigast og krev minst førebuingar. Problemet er at resultatet av slike tiltak har ein del moglege feilkjelder, som til dømes oppføring av namn som ikkje finst eller at nokre av underskrivarane ikkje bur i distriktet. Folkerøystingar kan på si side vere særleg ressurskrevjande og kan også gi fleire tolkingsproblem, som t.d. kva for vekt ein skal leggje på ei folkerøysting med låg deltaking og knapt fleirtal. I enkelte tilfelle kan det også vere vanskeleg å formulere klare alternativ for temaet for folkerøystinga.

Departementet meinte at den beste løysinga er at kommunen sjølv avgjer kva for form høyringa skal ha, men føreslo likevel at regelen gir ei opprekning av ulike høyringsmetodar som det kan vere aktuelt for kommunane å bruke ved høyring av innbyggjarane.

#### 5.4.4 Høyringsinstansane

Eit stort fleirtal av høyringsinstansane har enten vore positive eller ikkje hatt merknader til forslaget om innbyggjarhøyring. Enkelte har likevel hatt merknader til den nærmare utforminga av føresegna.

Nokre av desse høyringsinstansane har hatt innvendingar til forslaget om at kommunane sjølv kan velje høyringsmetode. *Justisdepartementet* uttalar t.d. at:

«mykje talar for at folkerøysting i dei fleste tilfelle vil vere den beste måten. Sjølv om frammøtet skulle vere dårleg, er dette den einaste måten der alle i prinsippet har høve til å gje uttrykk for sitt syn. I opinionsundersøkingar og spørjeundersøkingar vil ein måtte halde seg til eit meir eller mindre representativt utval av innbyggjarane. Feilmargina-  
ne vert då monaleg større».

*Justisdepartementet* føreslår på denne bakgrunn at det blir lovfesta at innbyggjarane sitt syn på saka hovudsakleg skal hentast inn ved folkerøysting, men at andre metodar kan nyttast når denne er eigna til å gi eit representativt bilde av innbyggjarane si meining i det konkrete tilfelle.

Også enkelte kommunar meiner folkerøysting er den beste og mest pålitelege metoden for høyring av innbyggjarane. Nokre av desse ønskjer lovfesta eit generelt pålegg om bruk av folkerøysting som høyringsmetode, medan andre meiner det må vere pålegg om dette i dei større sakene.

*Kvæfjord kommune* skriv t.d. at:

«bruk av innbyggerhøyring bør bygge på klarere rammer enn det som framgår av lovforslaget. Tilstrekkelig legitimitet til et vedtak i kommunestyret i sak av denne karakter, fordrer en høringsform som ikke har noe tilfeldig preg. Det bør ikke hefte tvil om at innbyggerne fullt ut har hatt høve til å bringe fram sitt standpunkt. Dette kan bare ivaretas gjennom bruk av folkeavstemming».

Nokre av høyringsinstansane meiner lova må gje klarare vilkår for når høyring bør eller skal gjerast, og eit par kommunar meiner det må kome klarare til uttrykk i lova at innbyggjarane si meining alltid skal hentast inn.

*Øvre Eiker kommune* uttalar at:

«Formuleringen bør imidlertid være slik at det ikke kan reises tvil om hvorvidt høring faktisk skal gjennomføres. Det bør slås fast at alle innbyggerne i kommunen er meningsberettiget i en slik høring, og at barn og unges medvirkning også skal sikres, jf. rikspolitiske retningslinjer for barn og plan».

Enkelte av høyringsinstansane meiner det er viktig å avklare på førehand kva for status høyringa skal ha. Enkelte andre meiner lova bør innehalde reglar for kva vekt ein skal legge på resultatet av ei folkerøysting i høve til andre moment og i høve til oppslutnad og resultat av røystinga.

*Karmøy kommune* meiner at ei eventuell høyring må inkludere alle innan gjeldande administrative eining, og uttalar at:

«Selv om en grenseendringssak gjelder et geografisk avgrensa område vil endringene som regel (alltid) innebære større eller mindre konsekvenser for «restarealets» innbyggere».

Eit par høyringsinstansar meiner at det også bør vere plikt til innbyggjarhøyring for fylkestinget.

*Fylkesmannen i Rogaland* peiker på at innbyggjarhøyring ikkje er like adekvat framgangsmåte i fastsettjingsaker.

#### 5.4.5 Departementet si endelege vurdering og forslag

*Bør vi ha ein regel om innbyggjarhøyring?*

Departementet har vurdert om framlegget om innbyggjarhøyring i for stor grad bind kommunane, og følgjeleg strid mot målsettinga om eit enklare regelverk. Det er eit poeng å ikkje gjere saksbehandlinga meir komplisert og ressurskrevjande enn nødvendig. Ei høyring kan dessutan innebere ei ikkje lita arbeidsbyrde for kommunen, og vil heller ikkje vere formålstenleg i alle saker. Om saka er lita, og til dømes berre har verknad for få personar, vil ei omfattande høyring framstå som overdimensjonert. Det kan vere saker der det ikkje er særleg formålstenleg å halde høyring - t.d. fordi det gjeld små grenseendringar der det ikkje bur menneske, eller kommunen allereie svært sikkert veit kva dei aktuelle innbyggjarar meiner, eller det ligg føre private fråsegner som gir påliteleg informasjon. På den andre sida: når det kjem ei større og/eller kontroversiell sak på bordet, der innbyggjarane ønskjer å bli spurte om råd, bør kommunen halde høyring. At innbyggjarane blir spurte om kva dei meiner om ei sak, kan også ha verdi i seg sjølv.

Departementet finn det likevel problematisk å påleggje kommunane plikt til å halde innbyggjarhøyring. Departementet legg vekt på at fleirtalet av høyringsinstansane har støtta framlegget om innbyggjarhøyring i høyringsnotatet. Forslaget om kommunal innbyggjarhøyring blir såleis oppretthalde som eit utgangspunkt. Men det vil vere opp til kommunen å vurdere om det er nødvendig å innhente innbyggjarane sine synspunkt på den aktuelle saka. Utgangspunktet i høyringsnotatet om at høyring skulle haldast med mindre særskilde omsyn tilsa noko anna, er fjerna. Kommunen treng såleis, etter det endelege lovframlegget, ikkje grunnge kvifor den ikkje arrangerer innbyggjarhøyring.

#### *Val av høyringsmetode*

Departementet meiner kommunane sjølve må finne fram til kva høyringsmetode som høver i kvar enkelt sak der det blir gjort vedtak om innbyggjarhøyring. Departementet finn ikkje grunn til å tilrå folkerøysting som høyringsform framfor andre metodar. Sjølv om ein kan redusere kostnadene noko ved å halde folkerøysting samtidig med ordinære val, er det like fullt ein nokså ressurskrevjande metode. I tillegg kjem at kostnadene ikkje alltid står i forhold til det ein oppnår. Låg valdeltaking kan t.d. gjere det vanskeleg å tolke resultatet som uttrykk for folkeviljen. Det er også ein fare for at avgjerdsprosessen i kommunen kan bli unødig lang i påvente av ei folkerøysting. Det store spekteret av inndelingssaker med ulike lokale forhold gjer at andre høyringsmetodar ofte vil vere betre eigna. Departementet opprettheld derfor forslaget frå høyringsnotatet om at kommunen sjølv vel høyringsmetode.

### *Verknad av høyringa*

Når kommunen vel å hente inn folkemeininga, kan resultatet få verknad for innhaldet i kommunen si fråsegn til avgjerdsorganet. Resultatet har også direkte verknad som eit eige vurderingsmoment for avgjerdsinstansen.

Når det gjeld verknaden for kommunen si fråsegn, kan det vere ein fordel om kommunen på førehand gjer det klart for innbyggjarane korleis den vil forhalde seg til resultatet, og kva det vil få å seie for kommunen si fråsegn i saka. Departementet vil ikkje gå inn for at resultatet skal vere bindande for kommunestyret, og finn det heller ikkje formålstenleg å innføre detaljerte reglar om kva vekt høyringa skal ha i høve til andre moment. I så fall ville ein ta frå kommunestyret retten til å ha ei eiga oppfatning om saka. Det må vere opp til kommunestyret (eller det organet som er delegert slik myndigheit) å avgjere kva fråsegn kommunen skal kome med i den aktuelle saka. Kommunen kan t.d. ønskje å leggje ei meir heilskapleg vurdering til grunn, og leggje mindre vekt på høyringa. Uavhengig av kva vekt kommunen legg på høyringa, vil avgjerdsinstansen vurdere resultatet frå ei høyring på sjølvstendig grunnlag. Departementet finn det heller ikkje her tenleg å lovfeste vilkår for vektleggjinga.

### *Kven skal høyrast?*

Når det gjeld kven som skal få delta i ei eventuell høyring, kan det vere eit utgangspunkt at berre dei som har tilknytning til det aktuelle området, til dømes ved at dei bur der, skal få delta. Av og til kan det vere vanskeleg å avgrense kva som er «det aktuelle området». Ei sak som geografisk berre vedkjem ein liten del av kommunen, kan få ringverknader langt utanfor området saka direkte gjeld.

På den andre sida: Enkelte spørsmål vil opplagt vere av så lokal karakter at dei berre er av interesse for dei innbyggjarane som er lokalisert til ein bestemt del av kommunen. Blir området for høyringa for stort, oppnår kommunen kanskje at kostnadene ved høyringa blir høge, medan oppslutninga blir låg. Låg oppslutning kan gjere det vanskeleg for kommunen å vektleggje høyringsresultatet når kommunestyret seinare skal gje fråsegn om saka. Etter departementet si meining er det vanskeleg å finne fram til skarpe kriterium for avgrensing av virkeområdet. Kommunestyret sjølv vil vere nærmast til å vurdere kva som er den mest formålstenlege avgrensinga av virkeområdet for høyringa. I denne vurderinga bør kommunane likevel tenke nøye igjennom dei ulike alternativa, sett opp mot art og omfang av saka.

Ei grenseendringssak gjeld alltid fleire enn ein kommune, og det kan såleis bli aktuelt for fleire kommunar å halde høyring. Alle dei som er involverte bør da ta stilling til om det skal haldast høyring, og på kva måte dette skal skje. Kommunane står fritt til å velje høyringsmetode, noko som kan føre til at det blir halde ulike former for høyring i same sak. Dette kan vere lite heldig, og kommunane bør derfor samarbeide om gjennomføringa av høyringa.

### *Fylkeskommunale høyringar?*

Departementet har vurdert om også fylkeskommunane bør innhente innbyggjarane si meining i inndelingssaker. Ofte har innbyggjarane allereie hatt moglegheit til å uttale seg gjennom høyring halden av kommunane som er



direkte involvert. På den andre sida kan endring av fylkesgrensa vedkome også innbyggjarar i andre delar av fylket. Den tyngste innvendinga mot fylkeskommunale høyringar, er at det vil kunne gjere saksbehandlinga uforholdsmessig komplisert og tidkrevjande. Dette har i første rekkje samanheng med at det dreier seg om forholdsvis mange innbyggjarar, men også at ein vil kunne stå overfor nokså vanskelege avgrensingar med omsyn til kven som skulle få uttale seg. Departementet har derfor etter ei totalvurdering kome til at fylkeskommunen ikkje bør omfattast av regelen om innbyggjarhøyring. Vi vil likevel peike på at fylkeskommunane står fritt til å sjølv å høyre kva innbyggjarane meiner i ei konkret sak, dersom dei finn dette formålstenleg. Slik høyring bør i tilfelle finne stad i samråd med aktuelle kommunar.

#### *Fastsetjingssaker*

Saker om grensefastsetjing går ut på å finne grensa der den etter alt å dømme *går*, og ikkje som i saker om grenseendring å avgjere kvar grensa *bør* gå. Innbyggjarane si meining vil sjeldan vere eit sentralt moment. Departementet er derfor samd med Fylkesmannen i Rogaland om at innbyggjarhøyring ikkje er like aktuell framgangsmåte i slike saker, og føreslår ei endring av ordlyden i lovregelen (§10), slik at det ikkje blir aktuelt å vurdere å avhalde høyringar i desse sakene.

## 6 Om kva instans som har avgjerdsrett

### 6.1 Innleiing

---

I høyringsnotatet drøfta departementet spørsmålet om kva for eit organ som bør ha fullmakt til å gjere vedtak om endringar av grenser. Hovudspørsmålet var om gjeldande kompetansefordeling mellom regjeringa og Stortinget bør haldast ved lag, eller om det var grunnlag for å føreslå endringar.

### 6.2 Gjeldande rett

---

I praksis vil det vere tale om ulike typar av inndelingssaker; samanslåing eller deling av kommunar/fylkeskommunar og fastsetjing eller justering av kommune-/fylkesgrenser. Desse førekjem også i kombinasjon med kvarandre. Gjeldande lov skil ikkje mellom dei ulike typar saker og gjeld heller ikkje fastsetjing av uklare, omstridde eller tidlegare ikkje fastsette administrasjonsgrenser.

Inndelingslova § 1 slår fast at Kongen avgjer endring i den kommunale inndelinga. Stortinget må samtykkje i avgjerda dersom eit kommunestyre eller fylkesting har uttalt seg imot endringa, og endringa ikkje er av mindre omfang. Dette inneber at Kongen kan gjere vedtak i saker der alle involverte kommunar og fylke er samde. Dersom nokon er usamde i forslaget, er det omfanget av saka som avgjer om ho skal leggjast fram for Stortinget.

Det går ikkje fram av lovteksten kva som ligg i omgrepet «mindre omfang». Det finst derimot nokre haldepunkt omkring vilkåret frå utsegner i førearbeida til lova og rundskriv frå departementet. Omgrepet kom inn i lova ved ei endring av 7. juni 1968, og departementet sa følgjande om dette i Ot.prp. nr. 44 (1967-68):

«Ifølge lovens ordlyd gjelder det her som nevnt inndelingsspørsmål av vanligvis detaljmessig art som det generelt ikke synes rimelig eller hensiktsmessig å bebyrde Stortinget med. Det må antas at Kongen uten særlig lovhjemmel vil ha adgang til å innhente Stortingets samtykke i spesielle tilfelle.»

I praksis har talet på innbyggjarar som eit vedtak om grensejustering vil gjelde, vore eit viktig vurderingskriterium. Det same gjeld om det er meir enn to kommunar som blir omfatta av grensejusteringa.

Ved kgl. res. av 26. mai 1989 blei Kongen si fullmakt etter § 1 delegert til (daverande) Kommunal- og arbeidsdepartementet. Etter delegeringa avgjer departementet saker som gjeld overføring av mindre areal sjølv om eit kommunestyre eller eit fylkesting/fylkesutval har uttalt seg imot endringa. Departementet vil også kunne avgjere saker av større omfang, dersom dei involverte kommunar og fylkeskommunar er samde. Det er likevel lagt til grunn at saker som gjeld samanslåing av to eller fleire kommunar, alltid må leggjast fram for Kongen i statsråd fordi slike saker blir rekna for å vere «Sager af Vigtighed», jf. Grunnlova § 28.

Ved den nemnde resolusjonen fekk Fylkesmannen fullmakt til å avgjere saker som gjeld endringar av mindre omfang (mindre grensejusteringar), og der kommunane er samde og ligg i samme fylke. Vidare fekk Fylkesmannen fullmakt til å gjere vedtak om grensefastsetjing, med unntak av grensa mellom to fylke. Eit kommunestyre kan innan ein frist på 6 veker klage på Fylkesmannen sitt vedtak til departementet.

Resolusjonen frå 1989 blei oppheva og fornya ved kgl. res. av 18. desember 1992. I realiteten skjedde det berre ei retts teknisk endring fordi det var ønskeleg å delegere Kongen si fullmakt berre til departementet og ikkje direkte til Fylkesmannen. Ved rundskriv H-25/92 frå departementet blei Fylkesmannen tillagt same kompetansen som etter resolusjonen frå 1989. Forholdet mellom fullmakta til departementet og Fylkesmannen er såleis den same som etter resolusjonen frå 1989.

Inndelingslova gjeld i dag direkte berre for kommunegrenser, men er i praksis brukt analogisk i saker om endring av fylkesgrenser. I desse tilfella vil omfanget av sakene vere avgjerande for om inndelingsendringa kan gjerast med heimel i inndelingslova, eller om ein treng å gjere endringa som særskilt lov. Endringar i fylkesgrensene som går ut på å slå saman eller dele eit fylke, vil alltid måtte gjerast ved lov jf. Grunnlova § 58 og lov av 14. august 1918 nr. 1 om forandring av rikets inndelingsnavn. Grunnlova § 58 tredje ledd inneheld reglar om mandatfordelinga til Stortinget fordelt på det enkelte fylke, og den nemnde lova frå 1918 inneheld ei opprekning av namna på fylka.

Justeringar av fylkesgrensene er ofte ei følgje av regulering av kommunale grenser. I slike saker vil tala på fylke og namna deira bli som før. Dermed vil det ikkje vere nødvendig å endre lova frå 1918. Omfanget av justeringa vil derimot vere avgjerande for om det trengst endring av Grunnlova § 58 tredje ledd om mandatfordelinga. Det framgår av kommunelova § 3 nr. 1 at kvar kommune høyrer til eitt fylke. Kwart fylke med unntak frå Oslo utgjer ein fylkeskommune.

Gjeldande lov har ikkje særskilde reglar om kven som skal bestemme *når* ei avgjerd om inndelingsendring skal setjast i verk. Ved samanslåingar blir avgjerd om dette i praksis teken av Kongen (ved kgl. res.) i samband med dei nærmare reglane som Kongen fastset for gjennomføringa av inndelingsendringa, jf § 17 i lova. Vanleg framgangsmåte er at Kongen eller Stortinget først avgjer spørsmålet *om* det skal eller ikkje skal gjerast inndelingsendring. Deretter blir det i kongeleg resolusjon gitt nærmare føresegner om gjennomføringa og verknader av endringa, eventuelle unntak frå lov og om tidspunktet for iverksetjinga. Bruk av kongelege resolusjonar har i praksis vore nytta både ved samanslåing, deling og større grensejusteringar. Når departementet eller Fylkesmannen tek avgjerd i saka, er det desse instansane som også fastset tidspunktet for iverksetjinga.

### **6.3 Departementet sine vurderingar i høyringsnotatet**

---

Departementet framheva i høyringsnotatet at det vil vere i best samsvar med norsk statsskikk at hovudtrekka i det nåverande systemet blir ført vidare, slik at Stortinget og regjeringa held fram med å dele myndigheita til å gjere vedtak om endring i kommune- eller fylkesinndelinga. Departementet såg likevel at

det bør gjerast enkelte justeringar i den ordninga som gjeld i dag, slik at Kongen får noko større fullmakter og Stortinget slepp å bli belasta i unødige grad av saker som er lite eigna til behandling der.

Etter den någjeldande inndelingslov er det omfanget av saka og meininga om saka i kommunane/ fylkeskommunane, som er avgjerande for om Kongen har fullmakt til å gjere endeleg vedtak om inndeling. Dette gjeld også ved endring av kommunegrenser som ikkje omfattar fylkesgrenser. Grensa mellom typetilfella «mindre omfang» eller «større omfang» er flytande og overlet ein ikkje liten grad av skjønn til regjeringa/ departementet. Dette kan i seg sjølv skape uklare grenser for fullmaktsforholdet til regjeringa overfor Stortinget, noko departementet ikkje ønskjer å føre vidare i ei ny lov.

Når det gjeld saker om samanslåing og deling av *fylke* meinte departementet at slike saker alltid bør avgjerast av Stortinget. Saker som gjeld samanslåing og deling av *kommunar* skal etter forslaget avgjerast av Kongen, føresett at det er lokal semje om grenseendringa. I saker der minst ein av dei aktuelle kommunane er usamd i forslaget, skal den leggjast fram for Stortinget.

Departementet føreslo vidare at den nye lova gir Kongen fullmakt til å gjere vedtak i alle saker om *justering* av grensene mellom kommunar utan omsyn til omfanget av saka. Dette gjeld også om ein eller fleire aktuelle kommunar har uttalt seg negativt til endringsforslaget. Regjeringa vil likevel kunne leggje fram konkrete saker om grensejustering for Stortinget, utan at dette krev særskild lovheimel.

I utgangspunktet bør også saker om justering av fylkesgrenser avgjerast av Kongen, til dømes overføring av ein kommune - eller ein del av ein kommune - frå eit fylke til eit anna. Dersom grensejusteringa er av eit slikt omfang at mandatfordelinga til Stortinget kan bli påverka, føreslo departementet at saka skal avgjerast av Stortinget, jf. Grunnlova § 58 tredje ledd (om fordeling av mandat mellom fylke).

Avgjerdsmynde i saker om justering av grenser mellom kommunar og/ eller fylke bør framleis, etter nærmare kriterium, i stor grad delegerast til departementet/ Fylkesmannen. Saker om samanslåing eller deling av kommunar må likevel behandlast av Kongen i statsråd, jf. Grunnlova § 28 om «Sager af Vigtighed». Vidareføring av ei fullmakt til å gjere visse tilpassingar i eller unntak frå gjeldande lovverk, eller til å gjere unntak frå lovverket for å kunne gjennomføre grenseendringar (derogasjon), må framleis liggje til Kongen.

For å skape eit mest mogleg konsistent system, blei det i høyringsutkastet føreslått at også kompetansen til å fatte avgjerd i saker om fastsetjing av kommunegrenser blir lagt til Kongen. Her trengst det likevel omfattande delegering til departementet/ Fylkesmannen. Etersom slike saker i større grad enn andre inndelingssaker inneber vurderingar av reint administrativ karakter, tilseier dette at det berre reint unntaksvis kan bli aktuelt at saker om fastsetjing av grenser blir fremja for Kongen til avgjerd. Etter ei konkret vurdering kan dette vere aktuelt dersom berørt kommune/ fylke er klart usamd i forslaget til grensedraging og vedtaket har store konsekvensar for vedkommande. Departementet meinte at det likevel ikkje er formålsteneleg å ta med i lovteksten kva kriterium som skal vektleggjast i vurderinga om når saka bør leggjast fram for Kongen i statsråd.

Departementet drøfta i høyringsnotatet om ei negativ fråsegn frå ein fylkeskommune i ei sak om endring av kommunegrenser formelt sett skal ha same vekt som fråsegnene frå kommunar saka gjeld, det vil seie om ei slik fråsegn skal ha som automatisk følgje at saka må leggjast fram for Stortinget. Vidareføring av gjeldande rett ville ha dette som konsekvens, sjølv om dei kommunar som blir omfatta er samde i forslaget. Departementet meinte at ei negativ fråsegn frå ein fylkeskommune framleis vil vege tungt i den konkrete vurderinga av om saka skal leggjast fram for Stortinget, men at synspunkta til fylkeskommunen ikkje i seg sjølv direkte bør påverke spørsmålet om Kongen sin avgjerdskompetanse.

Når det gjeld kven som skal bestemme tidspunktet for iverksetjing av ei inndelingsendring, er det ikkje mogleg å vise til nærmare reglar om dette på generelt grunnlag i lova. Det må vurderast konkret og fastsetjast i den enkelte saka. Departementet føreslo difor å gi Kongen fullmakt til å gjere slike etterfølgjande vedtak ved resolusjon. Denne fullmakta kan også omfatte tidspunktet for iverksetjing av vedtak treft av Stortinget, dersom Stortinget ikkje har bestemt noko om dette. Framgangsmåten for dette må eventuelt tilpassast dei krav som Grunnlova § 112 set til behandling av vedtak om endring i Grunnlova.

#### 6.4 Høyringsinstansane

---

Høyringsfråsegnene viser at mange har meiningar om departementet sitt forslag på dette punkt. Oppfatningane er delte, særleg i spørsmålet om avgjerdskompetanse i samanslåings- og delingssaker. Sju kommunar framhevar stortingsfleirtalet sitt vedtak våren 1995 - om at kommunar ikkje skal sluttast saman mot sin vilje - som eit viktig prinsipp ved den framtidige bruken av lova - utan at dei kjem med forslag til endring av ordlyden i lovreglane. Fjorten kommunar ønskjer derimot at lova skal fastsetje at Stortinget skal ha ein avgrensa kompetanse, men framlegga til desse varierar.

*Leikanger kommune uttaler:*

«...lova bør utformast slik at det er gjeldande politikk som kjem til uttrykk i lova og at kommunane ikkje skal kunne tvangssamanslåast.»

*Hægebostad kommuneuttaler:*

«Samanslåingar av kommunar bør ikkje skje, dersom det ikkje er ønskje om dette i dei aktuelle kommunane. Stortinget bør ikkje kunne tvinge kommunar til samanslåing, slik både eksisterande lov og den nye lova legg opp til. Samanslåingar, der forholda ligg til rette for dette, kan sjølvsagt i noen tilfelle gi meir effektive kommunar og betre tenestetilbod for kommunen sine innbyggjarar. Dette bør kommunane kunne finne ut av sjølve.»

*Sokndal kommuneuttrykkjer seg slik:*

«Med bakgrunn i de vedtak som Stortinget har gjort og hensynet til lokaldemokratiet foreslås at følgende setning utgår: «Dersom noen berørt kommune har uttalt seg mot sammenslutning, forelegges saken til Stortinget for avgjørelse.» Følgende setning settes inn: «Dersom noen berørt kommune har uttalt seg mot sammenslutning, fremmer ikke regjeringen saken for Stortinget.» «

Tilsvarande endring føreslår *Sokndal kommune* for § 5 om deling. I same retning går ei fråsegn frå *Storfjord kommune* som seier at Stortinget ikkje skal kunne fatte avgjerd i slike saker før dei som blir omfatta av vedtaket, har drøfta og akseptert dette. Eit par kommunar meiner at *alle* saker som gjeld samanslåingar skal føreleggjast Stortinget. Ni kommunar (åtte av desse slutta seg til *KS Telemark* si fråsegn) meiner at Stortinget berre skal kunne treffe ei avgjerd om samanslåing og deling med kvalifisert (2/3) fleirtal. *Bamble kommune* uttaler:

«En kommune er et samfunn med tilhørighet og opparbeidet stabilitet og egenart/kultur. Det synes naturlig at slike enheter ikke bare kan endres ved simpelt flertall. Slik sett ivaretar en også behovet for at et vedtak er grundig utredet og vurdert.»

*Molde kommune* meiner at også saker om grensejustering i enkelte tilfelle kan vere formålstenleg å føreleggje Stortinget dersom det er usemje blant dei involverte. Dei uttaler mellom anna:

«...også denne type saker oppleves som svært viktig for dem det angår, og det kan være nokså avgjørende for en kommunes fremtidige eksistensberettigelse ... På mange måter kan det argumenteres for at det her bør være en parallell til sakene som vedrører sammenslåing av kommuner slik at dersom et av de berørte kommunestyre krever det, skal saken bli forelagt Stortinget til avgjørelse. Dette vil igjen kunne gi større legitimitet til vedtaket, som må regnes som viktig i denne typen saker.»

*Jevnaker kommune* har ei anna oppfatning og uttaler:

«I høringen kan det være et spørsmål om å gi uttrykk for at det bør lovfestes at kommunene kan forhindre sammenslutning. [Vi] antar at det bør være anledning for Regjering/Storting å vedta sammenslutning i saker hvor de organene mener det er åpenbart hensiktsmessig, selv om en kommune skulle være i mot».

*Hordaland fylkeskommune* meiner at lova bør innehalde reglar som seier kva føresetnader som må oppfyllest for at mandatfordelinga til Stortinget vert endra, slik at Stortinget sjølv må avgjere saka. *Kommunenes Sentralforbund* meiner i denne samanheng at det kan vere grunn til at departementet bør ta opp til nærmare vurdering om mandatfordelinga på Stortinget og dermed fylkesinndelinga i det heile bør vere grunnlovsfesta slik som i dag.

*Næringslivets Hovedorganisasjon* seier mellom anna:

«I forhold til den omfattende endring og effektivisering som kommunal sektor vil måtte gjennomgå i de nærmeste årene, vil spørsmålet om og vurderingen av sammenslutninger komme på dagsorden i mange kommuner. Hvis enkeltkommuner går mot sammenslutninger som bør realiseres ut fra både kostnadseffektivitet og andre hensyn, krever dette at overdordnet myndighet «skjærer igjennom» og fatter de nødvendige vedtak ... NHO forutsetter at lovens formål i § 1 legges til grunn ved praktiseringen av loven, og at Stortinget av prinsipielle årsaker ikke føler seg bundet til ikke å fatte vedtak i strid med berørte kommuners holdninger.»

## 6.5 Departementet si endelege vurdering og forslag

---

Departementet meiner at det framleis bør vere opp til Stortinget sjølv å ta stilling til om samanslåing eller deling skal skje til tross for lokal motstand. Om denne kompetansen skal bli reell, er det ein føresetnad at regjeringa fremjar denne type saker for Stortinget. Departementet finn det likevel ikkje tenleg å lage nærmare kriterium i sjølve lova for når dette skal gjerast. Tilhøva og dei politiske vurderingane kan endrast over tid. Inndelingslova er ei prosess- og gjennomføringslov, som bør utformast som eit tenleg reiskap i høve til ulik politikk på feltet. Formålsparagrafen gir likevel uttrykk for overordna målsetjingar og verdiar i høve til spørsmål om kommune- og fylkesstrukturen. Lova pålegg altså ikkje regjeringa nokon plikt til å fremje saker om samanslåing eller deling der det er usemje i kommunane. Det er ikkje noko til hinder for at regjeringa etter ei konkret vurdering gjer det, eller at Stortinget sjølv ber om at denne type saker blir fremja. Det kan til dømes vere aktuelt for regjeringa å fremje ei sak der det har vore utgreidd samanslåing av tre kommunar, og to av kommunane ønskjer samanslåing, medan den tredje er i mot.

Departementet opprettheld framlegget frå høyringsnotatet om at Kongen (departementet) skal ha fullmakt til å treffe vedtak om justering av grenser mellom kommunar utan omsyn til saka sitt omfang. Saker om grensejusteringar er ofte prega av stor grad av detaljar. Departementet meiner difor at det ikkje vil virke rimeleg eller formålstenleg å belaste Stortinget med denne typen saker.

Eit berande formål ved forslaget frå departementet om kompetanse til å gjere vedtak, er at det blir lagt til rette for ein prosess som ivaretek omsynet til det lokale folkestyre. Samstundes vil avgjerda måtte skje innanfor ramma av nasjonale interesser, jf § 1 i lovutkastet. Dersom det i saker om samanslåing eller deling av kommunar er lokal semje om forslaget, og eventuelle fylkesgrenser ikkje blir endra i eit slikt omfang at det vil kunne påverke mandatfordelinga til Stortinget, meiner departementet såleis at det er mest formålstenleg at det er Kongen som har avgjerdsfullmakt. Lovforslaget er likevel ikkje til hinder for at regjeringa kan leggje enkeltsaker fram for Stortinget, sjølv når lova ikkje krev det.

Ei grensejustering mellom fylke vil kunne vere av eit slikt omfang at Stortinget vil ønskje å gjere justeringar i reglane om mandatfordelinga, for eksempel der ein eller fleire kommunar går over til eit anna fylke. Det er Grunnlova § 58, tredje ledd som seier kor mange representantar kvart enkelt fylke skal ha. Noreg består av 19 valkrinsar og det er 157 distriktsmandat som skal fordelast på desse. I tillegg er det 8 utjamningsmandat. Det er ikkje lovfesta kriterium for deling av distriktsmandata.

Når Stortinget skal ta stilling til spørsmålet om mandatfordelinga, er det såleis fleire omsyn som spelar inn, også politiske. Departementet held det for lite aktuelt at inndelingslova skal seie noko om kva kriterium som skal liggje til grunn for endringar i mandatfordelinga. Dette spørsmålet vil departementet kome inn på i forslag til ny vallov som blir fremja på grunnlag av utgreiinga frå Vallovutvalet, NOU 2001:3.

Om ei grenseregulering mellom to fylke fører til at ei større mengd personar skiftar fylkestilhøyrse, er det likevel nærliggjande å tenkje at Stortinget vil kunne ønskje å justere mandatfordelinga mellom fylka. Departementet finn

det naturleg at slike saker blir sende til Stortinget til avgjerd. Ettersom det ikkje finst vilkår for mandatfordelinga, vil det kunne oppstå tvil om kva saker dette vil gjelde. Departementet ser at det er kan vere ønskjeleg med ei presisering av kva situasjon som må liggje føre for om det skal vere aktuelt å involvere Stortinget, slik *Kommunenenes Sentralforbund* og *Hordaland fylkeskommune* har vore inne på i sine fråsegner. I mangel av konkrete haldepunkt føreslår departementet nå at talet på innbyggjarar bak kvart mandat i fylka blir lagt til grunn for vurderingane. Om talet på personar som blir flytta over ved grensendring er likt eller større enn talet på personar bak kvart mandat i eitt av fylka, vil departementet sende saka til Stortinget.

Departementet held fast ved dei framlegga som låg i høyringsnotatet når det gjeld kven som skal avgjere ulike typer saker. Oppsummert vil situasjonen med omsyn til avgjerdsrett bli slik:

- *Samanslåing/deling av fylke*; Stortinget gjer vedtak
- *Samanslåing/deling av kommunar*; Stortinget gjer vedtak dersom nokon av dei kommunane saka gjeld har uttalt seg mot endringane. Er det semje blir vedtak gjort av Kongen.
- *Justering av fylkesgrense*; Stortinget gjer vedtak dersom endringane vil kunne medføre endra mandatfordeling til Stortinget.
- *Justering av kommunegrense*; Kongen gjer vedtak. Kompetansen i slike saker kan delegerast til departementet/Fylkesmannen etter nærmare retningslinjer.
- *Grensefastsetjing*; Kongen gjer vedtak. Kompetansen i slike saker blir i all hovudsak føresett delegert til departementet/Fylkesmannen i tråd med gjeldande regelverk.



## 7 Direkte verknader av grenseendring

### 7.1 Innleiing

---

Eit vedtak om grenseendring vil medføre ei rekkje endringar som enten følger direkte av lova, til dømes reglar om skattesatsar, eller reglar som følgjer av resolusjonar som blir vedtekne i samband med gjennomføringa av endringa. Reglane om gjennomføring av inndelingsvedtak og kva innhald resolusjonar i samband med dette vil kunne ha, blir omtalt i kapittel 8.

### 7.2 Gjeldande rett

---

Reglane om kva direkte følgjer ei grenseregulering har, går fram av §§ 9 - 14 i gjeldande lov. Av desse er §§ 10, 11 og 13 blitt oppheva. Ved samanslåing seier inndelingslova § 12 første ledd at innbyggjarane i dei ulike delane av den nye kommunen ved første skattelikning skal iliknast skatt etter dei satsane som gjaldt for kvar av dei tidlegare kommunane. Kommunestyret i vedkomande kommune kan likevel før samanslåinga gjere vedtak om andre skattesatsar, som i tilfelle må godkjennast av Fylkesmannen.

Før samanslåing blir sett i verk, må det nye kommunestyret vedta satsar for forskotstrekk, jf. § 12 andre ledd. Tredje ledd i regelen gjeld likningsoppgjeret ved overføring av eit område frå ein kommune til ein annan. Oppgjeret skal skje samordna med den kommunen som har teke imot forskotsinnbetalt skatt. Ein blir vidare etter fjerde ledd skattepliktig til den kommunen ein er busett i per 1. november, når ei grensejustering blir gjort med verknad frå årsskiftet etter.

Når eit område i grensejusteringstilfella blir overført til ein annan kommune, er det dei lokale forskriftene (vedtekter, gebyrregulativ osv.) i den utvida kommunen som skal gjelde også for det overførte området, jf. § 14. I saker som gjeld samanslåing eller deling av kommunar, må spørsmål om levevida for lokale forskrifter avgjerast i tilknytning til avgjerda om endring eller i den etterfølgjande gjennomføringsresolusjonen, jf. § 17.

Stadfesta reguleringsplanar blir ikkje påverka av inndelingsvedtaket, jf. § 14 andre ledd. Dette prinsippet må reknast å gjelde også i forhold til dei nye arealplantypene i plan- og bygningslova av 1985 (arealdelen i kommuneplanen og utbyggjingsplan). Regelen kan ikkje brukast på planar av ikkje-fysisk karakter, til dømes økonomiplanen etter kommunelova. Slike planar må dermed reviderast i tråd med den grenseendringa som er gjort. Det vil vere mogleg å gi nærmare reglar om dette i den enkelte saka med heimel i § 17.

Andre reglar som er relevante for verknader ved grenseendringa er § 15 som handlar om merking av grenselinjer, medan § 16 gir aktuelle departement fullmakt til å rekne om att lønna til embets- og tenestemenn dersom det trengst på grunn av ei inndelingsendring.

### 7.3 Departementet si vurdering og forslag i høyringsutkastet

---

#### 7.3.1 Skatteplikta til innbyggjarane ved grenseendring

Departementet fann at ein ikkje treng å endre prinsippa i gjeldande § 12, som synest å ha fungert tilfredsstillande i praksis. Lovteksten blei likevel føreslått fornya og tilpassa nyare skattereglar.

Gjeldande lov inneheld ingen reglar om overgangssituasjonen i forhold til eigedomsskatt. Dette er ein frivillig skatt som blir innført av kommunestyret når vilkåra i eigedomsskattelova § 3 (lov 6. juni 1975 nr. 29) er oppfylte.

Eigedomsskattelova § 10 fastset at kommunestyret kvart år skal gjere vedtak om satsar og regelverk for eigedomsskatten for komande skatteår i tilknytning til budsjettvedtaket. Ved eit par av sakene om samanslåingar i 90-åra har Kongen i statsråd, med heimel i inndelingslova § 17 andre punktum, gjort unntak frå den nemnde regelen og gitt ein utsett frist for å harmonisere eigedomsskatten i heile den nye kommunen. Vidare blei det gitt høve til i ein overgangsperiode å halde oppe/krevje inn eigedomsskatt berre i den delen av den nye kommunen som tidlegare hadde skrive ut eigedomsskatt.

Kommunal- og regionaldepartementet fann det ikkje formålstenleg å ta særskilde reglar for overgangsperioden inn i den nye lova, men meinte at spørsmålet i tilknytning til overgangs- og harmoniseringsproblem best kan løysast i den enkelte saka ved å bruke Kongens derogasjonsfullmakt.

#### 7.3.2 Verknader for lokale forskrifter, vedtekter og planvedtak

Gjeldande inndelingslov slår fast prinsippet om at eit område som blir overført frå ein kommune til ein annan, blir underlagt dei lokale vedtektene og forskriftene som gjeld for sin «nye» kommune, jf. lova § 14 første ledd. Det verkar naturleg å føre dette systemet vidare i ny lov. Nåverande lov har derimot ingen reglar om kva som skjer ved samanslåing av kommunar eller deling av ein kommune i to eller fleire nye einingar. Departementet meinte at desse situasjonane også bør fangast opp i den nye lova, og fann det naturleg å leggje desse prinsippa til grunn:

- Ved samanslåing bør eksisterande forskrifter/vedtekter kunne bestå i ein periode, i påvente av utarbeiding av nytt lokalt regelverk for den nye kommunen/fylket. Det synest lite formålstenleg å gi ein eintydig frist i sjølve lova, fordi tilhøva kan variere mykje frå sak til sak. Frist for å fastsetje nye forskrifter og anna bør derfor takast inn i reglar som blir gitt for gjennomføring av den enkelte samanslåinga. Tilpassing av lokalt regelverk bør som hovudregel gjerast i løpet av det første året etter at samanslåinga er sett i verk. Kongen bør også etter ny lov ha fullmakt til å gjere unntak frå eventuelle lovfesta fristar for å sikre mest mogleg fleksibilitet i det enkelte tilfellet, jf. nærmare om dette i punkt 8.2.5.
- Ved deling av kommunar/fylke bør vedtekter og forskrifter gjelde for begge/alle dei nye einingane inntil regelverket blir fornya. Som ved samanslåing synest det ikkje å vere formålstenleg å fastsetje ein bestemt frist for dette i lova. Fristen bør derfor bli fastsett i samanheng med vedtaket om deling. Det kan også vere at dei nye einingane vel å behalde tidlegare vedtekter/forskrifter. Da vil det vere tilstrekkeleg at kommunestyret/fylkestinget gjer eit generelt vedtak om å føre vidare tidlegare reglar på vegner av den nye kommunen/fylkeskommunen. Også ved deling bør

- Kongen ha fullmakt til å gjere unntak frå lovfesta fristar.
- Ved grensejustering bør som nemnt det innlemma området automatisk vere undergitt vedtekter og anna lokalt regelverk i den nye eininga. Eventuelle overgangsproblem kan ein løyse ved å bruke Kongens fullmakt til å gjere unntak frå gjeldande lovgiving.

I tillegg til lokale forskrifter eller vedtekter vil det også vere nødvendig å ta standpunkt til om kommunale eller fylkeskommunale planvedtak skal bestå eller ikkje etter ei grenseendring. Gjeldande inndelingslov slår fast i § 14 andre ledd at reguleringsplanar ikkje blir påverka av eit vedtak om grenseendring. Som nemnt må ein tru at det same gjeld dei andre typane arealplanar (arealdel til fylkesplan, arealdelen i kommuneplanen og utbyggingsplan). Departementet kan ikkje sjå nokon grunn til å endre på dette prinsippet og foreslo derfor dette ført vidare i ny lov. Eit slikt system vil også sikre at aktuelle grunneigarar og andre rettshavarar kan vurdere juridisk bindande planar på førehand. Dersom den nye eininga ønskjer å endre arealplanane, må det skje etter reglane i plan- og bygningslova med utlegging til offentleg ettersyn, skriftleg varsling av dei som blir direkte omfatta osv.

Når det gjeld saker om samanslåing og deling, vil det også bli spørsmål om kva status planvedtak som *ikkje* er knytte til areal skal ha, til dømes «samfunnsdelen» og økonomiplanen i kommuneplanen. Heller ikkje slike typar planar synest det å vere reelle grunnar til skal falle bort som følgje av ei inndelingsendring. Desse planane bør derfor bestå inntil dei blir reviderte av den «nye» kommunen eller fylkeskommunen, meinte departementet. Kommune-lova § 44 nr. 1 slår fast at økonomiplanen skal reviderast/rullerast kvart år. Dersom den aktuelle situasjonen gjer ein slik revisjon vanskeleg i tilknytning til gjennomføring av samanslåing eller deling, kan ein nytte Kongens fullmakt til å vike av frå bestemte lovreglar. Reglane i plan- og bygningslova om rullering er meir fleksibelt utforma, slik at behovet for å gjere unntak frå dei neppe finst i same grad som for økonomiplanen.

### 7.3.3 Bortfall av statlege avgifter

Grenseendringar kan føre til overføring av eigedomar og materiell frå ein kommune til ein annan. Dette vil løyse ut visse statlege avgiftskrav, til dømes omregistreringsavgift for køyretøy og dokumentavgift ved tinglysing av heimsoverføring av fast eigedom. Buvikutvalet (NOU 1989:16) peika i si utgreiing på dette tilhøvet og bad departementet vurdere eit initiativ overfor Stortinget med sikte på eit fritak i samband med avgiftsvedtaket i Stortinget. Dette blei følgt opp i samanheng med dei da aktuelle samanslåingar, og i Innst. S. nr. 85 (1990-91) uttalte fleirtalet i Kommunal- og miljøvernkomiteen at ein fann det rimeleg at kommunane ved samanslåingar blir haldne skadeslause når det gjeld utgifter av denne typen.

Ved samanslåingane i 90-åra har Stortinget gått ut frå at statlege styresmakter gir avkall på krava sine på avgifter og gebyr som følgje av samanslåinga. Ut frå dette har Finansdepartementet, i dei tilfella samanslåingane ikkje er skjedd frivillig, med heimel i lov om dokumentavgift av 12. desember 1975 nr. 59 § 3 og stortingsvedtak om omregistreringsavgift (for 1991) § 4, friteke dei aktuelle kommunane frå dokumentavgift og omregistreringsavgift ved disposisjonar som samanslåinga er årsak til.

Departementet fann det rimeleg å leggje prinsippet om avgiftsfritak til grunn som ein generell regel i ny lov om inndelingsendring. Lovregelen blei føreslått forma slik at han ville dekkje alle statlege avgiftskrav ved nødvendig omregistrering som følgje av grenseendring. Det vil seie både ved samanslåing, grensejustering og deling av kommunar eller fylke, og utan omsyn til om endringa skjer på grunnlag av semje eller ikkje. Etter departementet sitt forslag skulle såleis statlege avgifter ikkje krevjast inn som følgje av grenseendring. Dette vil i utgangspunktet omfatte både kommunale, fylkeskommunale og statlege organ.

Etter føretaksregisterlova skal forretningskommune for ulike selskap, føretak og samanslåingar registrerast. Registrering av nytt kommunenamn fører likevel ikkje med seg gebyr etter rettsgebyrlova § 24, ettersom denne typen endring av firmaopplysningar ikkje inneber plikt til kunngjering, jf. føretaksregisterlova § 6-2 siste ledd.

Den praktiske verknaden av ein regel om avgiftsfritak ville difor vere at ein ikkje kan krevje inn avgifts- og tinglysingsgebyr for heimelsoverføring og andre omregistreringar som er ei direkte følgje av grenseendringa.

#### **7.3.4 Verknader for interkommunalt samarbeid**

Ved grenseendringar kan det oppstå endra føresetnader for interkommunalt samarbeid etter kommunelova § 27 eller særlover. Føresetnadene kan også bli endra når det gjeld samarbeid mellom kommunar/fylkeskommunar som er organiserte i form av aksjeselskap og interkommunale selskap. Det som i praksis kan skje, er at den interne «maktfordelinga» i eit etablert samarbeid blir endra eller forskyvd som følgje av grensejustering eller samanslåing.

Fristen for å seie opp sitt deltakarforhold i interkommunalt samarbeid er eitt år jf. kommunelova § 27 nr. 3. Den same fristen gjeld for oppseiing i interkommunale selskap om ikkje anna framgår av selskapsavtalen jf. lov om interkommunale selskap 29. januar 1999 nr. 6 § 30 første ledd. Departementet meinte i høyringsnotatet at det bør vere høve for kommunar som er med i eit interkommunalt samarbeid på kommunalrettsleg basis, å ta grunnlaget for deltakinga si i samarbeidet opp uavhengig av eittårsfristen i kommunelova § 27 nr. 3. Denne paragrafen vil også gjelde for interkommunalt samarbeid på grunnlag av andre offentlegrettslege lover, jf. kommunelova § 2, dersom vedkommande lov ikkje inneheld ein annan frist.

Departementet føreslo i høyringsnotatet ein frist på 3 månader for den enkelte kommune eller fylkeskommune til å seie opp deltakarforholdet sitt eller krevje ny forhandling av vedtektsgrunnlaget. Av omsyn til dei andre deltakarane i samarbeidet bør denne retten likevel vere avgrensa i tid til det første året etter iverksetjing av grenseendringa. Elles bør reglane i kommunelova § 27 og lov om interkommunale selskap § 30 om utløysingssum og plikter gjelde tilsvarande.

Når det gjeld samarbeid på selskapsrettsleg grunnlag, til dømes aksjeselskap, fann departementet det ikkje formålstenleg å føreslå særreglar i samanheng med grenseendringar. I slike selskap kan ofte kommunar vere deltakarar saman med private rettssubjekt. Ein regel om oppløysing eller reorganisering på grunn av endring av kommunale grenser kan ha utilsikta og lite føreseielege konsekvensar for eit selskap som bygger på privatrettsleg grunnlag.

### 7.3.5 Verknader for andre administrative inndelingar

Gjeldande inndelingslov inneheld ingen reglar om verknader av inndelingsendring for andre administrative inndelingar enn kommunane. Endringar som påverkar fylkesgrensene, vil ha verknad både for statlege embete med fylket som virkeområde og for det geografiske ansvarsområdet til dei fylkeskommunane saka gjeld. Det same gjeld statlege kontor med kommunen som virkeområde, så som likningskontor og trygdekontor.

I nokre tilfelle er det lovfesta at den geografiske inndelinga følgjer kommune- eller fylkesgrensene. Døme på lovregulerte inndelingar er statens utdanningskontor i fylket, fylkeslegen og fylkesarbeidskontoret. Etter kyrkje-lova av 7. juni 1996 nr. 31 skal det som hovudregel vere eit kyrkjeleg fellestråd i kvar kommune. Det kan likevel vere situasjonar der eit prestegjeld har sokn i fleire kommunar. I slike tilfelle kan departementet tilpasse regelen om kyrkjeleg fellestråd, jf. kyrkje-lova § 5 tredje ledd.

Det finst også ei rad statlege einingar på regionalt og lokalt nivå som ikkje har grenser samanfalle med fylkes- eller kommunegrensene, eller som dekkjer fleire kommunar eller fylke. I nokre tilfelle er den administrative inndelinga fastsett i lovs form, men i dag er det meir vanleg at den geografiske inndelinga kviler på avgjerd av det departementet som har forvaltningsansvaret på vedkomande område.

Når det ikkje følgjer automatisk av lovreglar eller andre vedtak at ein stats- etat dekkjer éin kommune eller eitt fylke, vil spørsmålet om konsekvensane for statlege etatar av endringar i kommune- eller fylkesinndelinga måtte avgjerast i tilknytning til den enkelte saka. Departementet fann i høyringsnotatet at det ikkje er mogleg å la inndelingslova innehalde klare lovreglar om dette slik grunnlaget nå er. Men det er viktig at Kommunal- og regionaldepartementet - som forvaltar av inndelingslovgivinga - gjer andre departement merksame på aktuelle saker i god tid før det blir teke avgjerd om grenseendringar. Gode forvaltningsrutinar her vil sikre at både statlege etatar og kyrkjelege organ får tilstrekkeleg tid til å vurdere og førebu eventuelle endringar i inndelinga.

## 7.4 Høyringsinstansane

---

Det har kome få fråsegner til lovutkastet frå høyringsinstansane. Når det gjeld departementet sitt forslag til reglar om overgangssituasjonen i høve til eigedomsskatt uttaler *Jølster kommune*:

«På prinsipielt grunnlag meiner Jølster kommune at lovframlegget burde innehalde overgangsreglar, som m.a. sikrar mot kraftige hopp i satsen for eigedomsskatt. ... Dersom lovteksten ikkje gir klare reglar om dette, kan det oppstå utilsikta uheldige verknader for innbyggjarane i delar av den nye kommunen.»

*Fylkesmannen i Sogn og Fjordane* sluttar seg til *Jølster kommune* si fråsegn.

I høve til reglane om verknader for kommunale og fylkeskommunale arealplanar, meiner *Miljøverndepartementet* at status for arealplanar som ikkje er vedtekne på tidspunktet for grensereguleringa bør bli nærmare avklart. Dei uttalar mellom anna at:

«En løsning kan være å stanse alle planprosesser i berørte områder, og kreve at planprosessene starter på ny i ny kommune. Dette kan imid-

lertid medføre forlenget saksbehandlingstid og unødig ressursbruk. MD antar at en slik løsning bør velges for planprosesser der hensynerne til deltakelse, lokaldemokrati og helhetlig planlegging er særlig sterke, som for eksempel ved behandling av fylkesplan, fylkesdelplan, kommuneplan eller kommunedelplan.

En annen løsning kan være å tilordne igangsatte planprosesser i berørte områder til ny kommune og fortsette planbehandlingen. Denne løsningen ivaretar effektivitetshensyn og kan være aktuell for planformer der dette hensynet står sterkt, for eksempel reguleringsplan og bebyggelsesplan. Det bør likevel sikres at planutvalget i den nye kommunen vurderer planforslagene før kommunens sluttbehandling.»

*Finansdepartementet* uttaler at de

«mener det er viktig at avgiftssystemet ikke gir incentiver som gjør det økonomisk ulønnsomt å gjennomføre nødvendige eller ønskelige kommunale omorganiseringer. Det bør derfor i utgangspunktet være fritak for statlige avgifter som følger av grenseendringer etter inndelingsloven. FIN er likevel av den oppfatning at det er uheldig å gi et generelt fritak for dette i lovs form. Skatter og avgifter, herunder fritak, må vedtas av Stortinget for et år av gangen ved plenarbeslutning, jf. Grunnloven § 75a. Det vil derfor vær mest naturlig å innarbeide et slikt fritak i det årlige avgiftsvedtaket om dokumentavgift og omregistreringsavgift.»

Når det gjeld forslaget til 3-månadersfristen for å seie opp deltaking i interkommunalt samarbeid, uttaler *Regionrådet for Nord-Gudbrandsdal*:

«Regionrådet finner det naturlig at fristen for å si opp deltakelsen i interkommunalt samarbeid følger bestemmelsen i kommunelovens § 27, altså ett år. Dette bør gjelde alle typer endringssaker. Regionrådet ser det i alle tilfelle ikke som rimelig at grenseendringer av mindre omfang skal gi kommunene grunnlag for å si opp deltakelse i interkommunalt samarbeid med en frist som avviker fra Kommuneloven. Dersom en holder fast ved en slik 3-månadersfrist bør den avgrenses til å gjelde ved kommunesammenslutninger og delinger.»

*Riksarkivaren* har i si høringsfråsegn teke opp eit spørsmål som departementet ikkje omtalte i høringsutkastet. Dette gjeld korleis arkiv skal oppbevarast etter grenseendringar:

«Det er svært viktig at de valg som blir foretatt i slike sammenhenger skjer på arkivfaglig grunnlag. I motsatt fall vil dette kunne få store praktiske konsekvenser for de nye enhetenes administrasjon og gjøre det vanskelig for innbyggerne å benytte seg av offentlig dokumentasjon etter forutsetningene.»

*Riksarkivaren* fremjer óg forslag om at det blir tatt inn ein særskilt regel om arkiv i lova, der det mellom anna blir fastsatt at eksisterande arkiv i størst mogleg grad skal haldast samla, og at fellesnemnda skal ta stilling til spørsmål om korleis arkiva skal handterast.

## **7.5 Departementet si endelege vurdering og forslag**

---

Prinsippa som departementet la til grunn i høringsutkastet har i stor grad fått tilslutning i høringsrunden. Dette tilseier at det ikkje bør gjerast vesentlege

endringar i høve til utkastet. Departementet har likevel kome til at det bør gjerast visse justeringar og presiseringar.

Når det gjeld verknader for arealplanar som er under behandling på iverksetjingstidspunktet for grenseendringa, peiker *Miljøverndepartementet* på sentrale omsyn som bør vegast i høve til spørsmålet om å eventuelt utsetje ei behandling i påvente av at det nye kommunestyret kan fatte vedtak. Etter departementet si meining er det likevel ikkje nødvendig å gjere nokon endring i høve til sjølve lovforslaget. Kvar enkelt kommune eller fylkeskommune vil måtte rette seg etter dei reglar som gjeld for planvedtak i plan- og bygningslova. Etter at ein kommune eller eit fylke har fått tilført eit nytt område, vil dei aktuelle avgjerdsorgan i den nye kommunen stå fritt til sjølve å vurdere om det er behov for ein ny planprosess, dersom lova ikkje set krav om dette. Departementet ser det som naturleg at det faste utvalet for plansaker i den nye kommunen/fylkeskommunen blir lagt føre planforslag før det eventuelt skal fattast avgjerd i kommunestyret eller fylkestinget, jf. plan- og bygningslova § 27-2 nr. 2 og 3.

I høyringsnotatet blei det vist til at spørsmål i tilknytning til overgangs- og harmoniseringsproblem som gjeld spørsmålet om eigedomsskatt mest formålstenleg kan løysast i den enkelte saka ved å bruke Kongens derogasjonsfullmakt. Departementet har i ettertid sett at forslaget til avgrensing av derogasjonsheimelen i høyringsutkastet gjer at den ikkje vil kunne brukast til å gi dispensasjon frå vilkår for å krevje inn eigedomsskatt. Departementet føreslår derfor at det blir teke inn eit nytt punkt i § 17, som gjer det mogleg for Kongen å dispensere også frå denne type regelverk.

I høve til forslaget om å gi eit generelt fritak for statlege avgifter som oppstår som følgje av ei grenseendring, har departementet i utkastet lagt vekt på at ein slik regel vil virke rimeleg og vere i samsvar med den langvarige praksis med dispensasjon med heimel i lov om dokumentavgift av 12. desember 1975 nr. 59 § 3 og Stortinget sitt vedtak i 1991 om omregistreringsavgift. Ein slik regel vil medverke til at kommunar og fylkeskommunar på førehand vil vite kva dei kan rekne med når ei inndelingssak blir aktuell.

Alternativet til lovfesting vil vere å halde fram med praksisen med å leggje enkeltsaker fram for Stortinget med framlegg om avgiftsfritak. Departementet ser det som ei ulempe at Stortinget blir lagt føre mange enkeltsaker, noko som både vil medføre ei auka arbeidsmengde for dei folkevalde og at kvar enkelt sak vil kunne få ei unødig lang sakshandsamingstid. På grunnlag av dette held departementet fast ved at den nye lova bør gje eit generelt fritak for avgifter som føreslått. Forslaget er likevel snevra noko inn i høve til høyringsnotatet, i det det er presisert at avgiftsfritaket gjeld omregistreringsavgift etter dokumentavgiftsloven, tinglysingsgebyr etter rettsgebyrloven og omregistreringsavgift etter motorkjøretøy- og båtavgiftsloven.

Når det gjeld frist for å seie opp deltaking i interkommunalt samarbeid, ser departementet eit klart behov for at eittårsfristen i kommunelova § 27 nr. 3 og lov om interkommunale selskap § 30, bør kunne fråvikast i samband med grenseendringssaker. Lovverket bør leggje til rette for fleksibilitet i samband med endringsprosessar. Særleg ved grenseendringar av noko omfang er det tydeleg at føresetnadane for deltaking i eit interkommunalt samarbeid vil kunne bli endra.

Behovet for å kunne seie opp deltaking vil kunne vere like sterkt også for dei partar som ikkje er direkte omfatta av grenseendringa. At ein eller fleire kommunar trer ut av eit interkommunalt samarbeid, vil dessutan i seg sjølv kunne føre til så vesentlege endringar i føresetnadane til andre kommunar som blir verande att, at det blir vanskeleg å halde fram.

Ei grenseendringssak er som regel ein lang prosess og deltakarkommunane vil vere kjend med situasjonen før ei eventuell oppseiing kjem. Det kan likevel tenkjast at samarbeidet ikkje har vore tema og at behovet for å ta stilling til medlemskapen ikkje oppstår før langt ut i prosessen. Samstundes vil 3 månader kunne bli rekna som eit kort tidsrom for enkelte. Omsynet til dei andre medlemmane er òg viktig ved fastsetjing av fristen. Departementet har etter ei ny vurdering funne at det er rimeleg å endre forslaget til frist for varsel om oppseiing til 6 månader frå tidspunktet for iverksetjing av grenseendringa. Tilsvarande frist vil gjelde for samarbeid som er organisert som eit interkommunalt selskap. For å gjere dette klart føreslår departementet å ta inn ei tilvising også til lov om interkommunale selskap i § 16.

Også inndelingssaker som ikkje gjeld samanslåing og deling, vil kunne ha eit slikt omfang eller karakter at den enkelte kommune vil kunne ha eit velgrunna ønske om å endre si tilknytingsform til andre kommunar. Det er vanskeleg å setje opp kriterium for omfang. Oppseiingsfristen blir såleis føreslått å gjelde alle typar inndelingssaker. Kommunane i det interkommunale samarbeidet vil dessutan kunne bringe sak om oppseiing inn for departementet med heimel i kommuneloven § 27 siste ledd og lov om interkommunale selskap § 30 sjuande ledd.

Departementet har vurdert framlegget frå *Riksarkivaren*, men har kome til at det ikkje er formålstenleg med ei særskilt føresegn om arkiv i inndelingslova. Det er klart at arkivlova med forskrifter vil gjelde fullt ut, også når det skjer endringar i den kommunale inndelinga. Ettersom arkivansvaret er knytt til kommunen som eining, vil det kunne oppstå tvil om kven som har ansvaret når den opphavlege kommuneininga blir endra. Det er derfor nødvendig at det blir sett søkjelys på arkivsituasjonen i samband med prosedyrar for gjennomføring av grenseendringar. Dette bør derfor inngå som ein del av dei reglane Kongen gir med heimel i § 17 for iverksetjing av vedtak. I saker der Fylkesmannen får delegert fullmakt til å ta avgjerd, vil det framgå av rundskriv frå departementet korleis embetet skal handtere denne type spørsmål. Sjå merknadene til § 17 i lovforslaget for nærmare omtale av desse spørsmåla.



## 8 Særlege reglar for gjennomføringsfasen

### 8.1 Gjeldande rett

---

Nåverande lov har svært få reglar om gjennomføring av inndelingsvedtak. Med «gjennomføring» er meint perioden mellom vedtakstidspunktet og sjølve iverksetjinga av vedtaket. Lengda på denne perioden vil variere, men i saker om samanslåing av kommunar vil det i praksis dreie seg om frå eitt til to år. Gjeldande lov har ein generell regel, § 17, som gir Kongen fullmakt til å gjere dei nødvendige vedtaka om gjennomføring og iverksetjing av ei grenseendring. Fullmakt etter denne regelen er lagt til departementet.

I § 17 andre punktum er teke inn ein regel som gir Kongen høve til å gjere unntak frå gjeldande lovgiving for å gjennomføre grenseendringar. Denne delegeringsfullmakta ligg til Kongen i statsråd.

Departementet vil i det følgjande gi ein konsentrert omtale av det som i praksis har vore teke med i gjennomføringsresolusjonane. Frå dei seinare åra har vi berre erfaringar frå grensejusteringar og samanslåingar, men i 70-åra gjekk det føre seg nokre kommunedelingar. Dei blei også gjennomførte med bruk av kongeleg resolusjon. Fleire av dei spørsmåla som blir tekne opp i resolusjonane om samanslåingar, vil også vere aktuelle ved deling. Ved grensejustering (der eit område blir overført frå ein kommune til ein annan) har resolusjonar vore nytta i nokre tilfelle. Dei har i praksis vore knytte til gjennomføring av ekstraordinært kommunestyreval og føring av manntal (det vil seie unntak frå reglane i vallova).

Særleg desse tilhøva har vore regulerte i resolusjonane om samanslåingar:

- namnet på den nye kommunen
- talet på representantar i det nye kommunestyret
- særreglar om manntalsføring og gjennomføring av val til kommunestyre utanom ordinære kommuneval
- pålegg til Fylkesmannen om å innkalle det nyvalte kommunestyret til konstituerande møte snarast mogleg etter (det ekstraordinære) valet
- heimelsgrunnlag for å opprette fellesnemnd ved samanslåingar og høve for kommunane til å gi nemnda avgjerdsfullmakt. Nemnda skal planleggje, førebu og samordne prosessen fram mot iverksetjing av samanslåing av kommunar
- regel om at tidlegare vedtekter i samanslutta kommunar gjeld vidare inntil nye, felles vedtekter kjem på plass
- at val etter domstolslova av domsmenn og forliksråd skal gjerast av det nyvalte kommunestyret
- at kostnader som samlar seg opp som følge av initiativ frå berre éin av kommunane, blir dekte av denne kommunen
- at det blir tillate å opprette ein felleskonto til disposisjon for fellesnemnda, etter nærmare avtale mellom kommunane

Ved dei siste samanslåingane har departementet i tillegg ved brev orientert kommunane om enkelte spørsmål og dessutan gitt visse tilrådingar. Vi nemner dei summarisk her:

- nærmare om at kommunane har høve til å leggje vedtaksfullmakt til fellesnemnda, til dømes høve til å inngå avtalar. Departementet har likevel hatt som hovudprinsipp at det bør vere dei ordinære, folkevalde organa i dei kommunane som skal slå seg saman, som tek dei endelege, nødvendige avgjerdene i samanheng med iverksetjinga. Konsekvensen av dette har vore ein vedtaksrunde i alle dei aktuelle kommunane. I prosessen rundt samanslåinga til nye Fredrikstad kommune fekk fellesnemnda tilsetjingsfullmakt i samanheng med rådmann og anna toppleiing i den nye kommunen. Departementet har elles ikkje pålagt kommunane å opprette ei slik fellesnemnd, men gitt ei klar tilråding om dette.
- om reglane i arbeidsmiljølova om stillingsvern og andre reglar som er viktige for stillinga til dei tilsette
- om overgangsordninga i inntektssystemet (særskilde vedtak i Stortinget på grunnlag av St.prp.)
- om avgjerd av Finansdepartementet (oppfølging av stortingsvedtak) om å slette statlege krav på avgifter og gebyr som følgje av samanslåing
- om fortolking av eigedomsskattelova
- om statlege tilskot for å kompensere dei eingongsutgiftene kommunane har ved samanslåingane
- om skjerpa tilsyn frå Fylkesmannen si side med dei økonomiske disposisjonane til kommunane før samanslåing blir sett i verk

Ved *deling* av kommunar har resolusjonane handla om følgjande tilhøve:

- tidspunkt for delinga (iverksetjingsdato)
- om ekstraordinært kommunestyreval i dei to kommunane inkludert dato for felles valdag
- om talet på representantar til dei to kommunestyra
- om manntalsføring, valstyre og fråviking av diverse fristreglar i vallova
- om namn på den utskilde/nye kommunen
- om at vedtektene for tidlegare kommune skal gjelde også for den utskilde kommunen inntil nye vedtekter blir vedtekne (ikkje fastsett særskilt dato)
- om innkalling til konstituerande møte i det nye kommunestyret (oppgåve for Fylkesmannen)
- om at det nyvalte kommunestyret i den nye kommunen kan utøve nødvendig styringsmakt før iverksetjingsdatoen
- om at dei nyvalte kommunestyra skal vedta budsjettet for det komande året og om fråviking av fristane for budsjettbehandling
- om at val etter domstolslova (til forlikråd, meddommarar, lagrettemedlemmer og skjønnsmenn) skjer i dei to kommunane - og om kortare funksjonstid for dei valte (dette vil ha samanheng med når i valperioden deling går føre seg; vanleg funksjonsperiode er 4 år frå og med 1. mai året etter eit lokalval.)

Gjennomføringsresolusjonar blir utarbeidde etter at ein har innhenta synspunkt på dei ulike spørsmåla frå dei kommunane saka gjeld. Ved vedtak om deling av kommunar har det vore vanleg at Fylkesmannen har kalla inn kommunestyret (i den da udelte kommunen) til eit førebuande møte. Her har medlemmene i kommunestyret delt seg etter bustad (det vil seie framtidig kommunetilknytning) og drøfta talet på kommunestyremedlemmer i sin framtidige

kommune. Representantane frå området til den vedtekne nye kommunen har dessutan drøfta namnet på kommunen.

## **8.2 Departementet sine vurderingar og forslag i høyringsnotatet**

---

Departementet vurderte behovet for lovfesting av særskilte reglar for gjennomføringsfasen. Departementet fann at det framleis vil vere nødvendig å gi Kongen fullmakt til å gjere visse unntak frå lovreglar for å sikre ei mest mogleg fleksibel gjennomføring av ulike typar grenseendringar. Siktemålet må likevel vere å finne fram til reglar som sikrar partane ei meir føreseieleg vurdering enn systemet i dag. Utgangspunktet bør derfor vere at spørsmål som gjennom praksis alltid viser seg å dukke opp, bør nedfellast i sjølve lova. Dette gjeld særleg i samanheng med gjennomføring av samanslåingar.

### **8.2.1 Felles kommunestyre- eller fylkestingsmøte**

Departementet gjorde i høyringsnotatet framlegg om at den nye inndelingslova skal ha ein regel om at det skal kallast saman til eit felles kommunestyremøte eller fylkestingsmøte så snart som mogleg etter at det er gjort vedtak om samanslåing. Ved samanslåing av kommunar som ligg i same fylke, vil det vere aktuelt å gi Fylkesmannen høve til å kalle saman dei aktuelle kommunestyra. Ved samanslåing av fylke (fylkeskommunar) og kommunar som ligg i ulike fylke, bør departementet sørge for samankalling til fellesmøte. I dette møtet bør desse spørsmåla drøftast:

- namn på den nye kommunen/fylket
- storleiken på det framtidige kommunestyret/fylkestinget
- kriterium for samansetjing av og funksjonar for fellesnemnda med eventuelle underorgan
- val av revisjonseining for verksemda til fellesnemnda

Etter kommunelova § 3 nr. 3 er det Kongen som avgjer endringar i namnet på ein kommune. Drøftinga av namnespørsmålet i det felles kommunestyremøtet inneber dermed ikkje ei endeleg avgjerd. Kommunelova § 7 nr. 3 slår fast at endring av medlemstalet i kommunestyre eller fylkesting blir vedteken av kommunestyret eller fylkestinget sjølv, med verknad frå komande valperiode. Denne regelen kan ikkje brukast i ein samanslåingssituasjon. Det trengst dermed heimel for departementet/Kongen til å gjere vedtak om medlemstalet for den første valperioden etter ei samanslåing. Fråsegna frå det felles kommunestyremøtet om dette spørsmålet er dermed heller ikkje den endelege avgjerda. Når det gjeld kriteria for funksjonane og samansetjinga av fellesnemnda, vil det felles kommunestyremøtet vise retninga for den vidare behandlinga av reglementet for nemnda - som må vedtakast i det enkelte kommunestyret for at kommunen rettskraftig skal kunne gi frå seg fullmakt, jf. kapittel 8.2.3. Ei drøfting på førehand i eit felles møte mellom dei aktuelle kommunestyra (eller fylkestinga) vil truleg leggje betre til rette for ein rask og smidig prosess med sjølve reglementet. Fellesmøtet har dermed ikkje avgjerds karakter, men er først og fremst tenkt å vere eit tiltak av «prosessleiande» karakter. Det er ikkje noko i vegen for at Fylkesmannen etter avtale med dei aktuelle kommunane overlet innkalling og gjennomføring av eit slikt møte til kommunane sjølve.

Også ved deling av kommunar/fylkeskommunar vil det vere nødvendig med særskilte prosedyrar før vedtaket blir sett i verk. Mellom anna var det ved

delingane i 1970-åra vanleg å halde eit møte der medlemmene i (det udelte) kommunestyret fordelte seg etter bustad, det vil seie etter framtidig kommunetilknyping. På desse møta har medlemmene frå den «nye» kommunen diskutert namn på kommunen og talet på representantar i kommunestyret. Departementet meinte det ikkje er nødvendig å lovfeste noko særskilt om slike situasjonar i ny lov. Gjennomføring av deling og grensejustering må kunne skje på grunnlag av rettleiing og eventuelle reglar gitt av departementet i tilknyping til den enkelte saka.

### 8.2.2 Pålagt fellesnemnd ved samanslåingar

Ved dei siste samanslåingane mellom kommunar har det blitt oppretta eit særskilt organ med representasjon frå kommunane, ei fellesnemnd, for å planleggje, førebu og samordne aktiviteten i samband med iverksetjing av samanslåinga. Til ein viss grad har kommunane fått høve - gjennom reglar gitt av Kongen/departementet - til å gi nemnda direkte vedtakskompetanse på vegner av kommunane. Evalueringa som blei gjennomført etter dei siste samanslåingane, gir uttrykk for positive erfaringar med ei slik fellesnemnd, men det blir påpeika at nemnda gjerne kunne hatt større fullmakter for å gjere prosessen meir smidig og mindre tidkrevjande.

Ut frå desse erfaringane kom departementet til at ein bør gjere framlegg om at slik fellesnemnd *skal* opprettast når det er vedteke å slutte saman to eller fleire kommunar eller fylkeskommunar. Å innføre eit lovpålegg om eit bestemt folkevalt organ i kommunesektoren, krev ei sterk reell grunniving. Departementet fann likevel at det ligg føre tungtvegande grunnar for eit slikt lovpålegg, særleg basert på praktisk erfaring. Lova bør likevel ikkje innehalde særleg mange reglar om funksjonen, samansetjinga og arbeidsoppgåvene til nemnda, sidan slike spørsmål primært bør drøftast og avgjerast mellom dei aktuelle kommunane. Departementet vil gi kommunane høve til å gi nemnda relativt vide fullmakter, slik at lovgrunnlaget er til stades for å gjere fellesnemnda til eit effektivt organ som kan gjere nødvendige vedtak «på vegner av» den nye kommunen i fasen mellom samanslåingsvedtaket og tidspunktet for iverksetjing av vedtaket.

I tillegg til gode erfaringar med bruk av fellesnemnd, blei det i vurderinga lagt vekt på at kommunane vil vere i ein svært spesiell situasjon når det er gjort vedtak om samanslåing. Nemnda vil dessutan fungere i ein avgrensa tidsperiode - i praksis rundt eitt år. Det vil vere tungvint for kommunane å førebu samanslåinga utan å ha eit felles organ, ettersom alle vedtak om førebuing av den nye organisasjonen i tilfelle må gjerast (parallelt) i begge/alle kommunar for å vere rettsgyldige. Det vil med andre ord vere stor fare for forseinkingar og dobbeltarbeid dersom ein ikkje har eit særskilt gjennomføringsorgan på politisk nivå i denne fasen. Departementet understreka likevel i høyringsnotatet at det er viktig å sikre at nemnda ikkje får innverknad på drifta i dei eksisterande kommunane. Dei valte kommunestyra må vere ansvarlege for den daglege verksemda i kommunane så lenge kommunane består som sjølvstendige einingar.

Departementet la til grunn at kommunane/fylkeskommunane sjølve formar ut eit avtalt reglement om samansetjinga og oppgåvene til fellesnemnda. Det blei likevel peika på at det er viktig at nemnda har tett tilknyping

til dei ansvarlege organa i sin kommune, og departementet føreslo derfor at nemndmedlemmene må veljast av og blant medlemmene i kommunestyret/fylkestinget, jf. prinsippet ved val av formannskap og fylkesutval. Dei fellesnemndene som har vore i funksjon hittil, har vore samansette av formannskapa. Departementet fann det likevel ikkje formålstenleg å føreslå dette som eit obligatorisk system, sidan storleiken og funksjonen til formannskapet kan variere mykje frå kommune til kommune og uavhengig av storleiken på kommunestyret eller folketalet i kommunen. (Dette gjeld tilsvarande i fylkeskommunane i forhold til funksjonen og storleiken til fylkesutvala.) Departementet meinte det bør vere fastsett i inndelingslova at talet på representantar i fellesnemnda frå den enkelte kommunen/fylkeskommunen skal spegle av innbyggjartalet, og at minimumstalet bør vere det same som for formannskapet og fylkesutvalet, det vil seie fem frå kvar kommune/fylkeskommune, jf. kommunelova § 8. Valet av medlemmer til nemnda frå den enkelte kommunen må skje der etter dei vanlege valreglane i kommunelova kapittel 6.

Departementet føreslo at kommunane eller fylkeskommunane kan opprette andre felles organ som kan hjelpe eller supplere verksemda i fellesnemnda. Mest aktuelt vil det truleg vere å opprette eit arbeidsutval som kan gjere visse disposisjonar på vegner av fellesnemnda. Det blei lagt til grunn at fellesnemnda sjølv kan opprette arbeidsutval dersom ikkje reglementet har fastsett noko anna. Departementet fann at det også kan vere aktuelt å opprette eit felles partssamansett utval, jf. kommunelova § 25, for eventuelt å gjere vedtak og førebu spørsmål som gjeld forholdet mellom den framtidige kommunen som arbeidsgivar og dei tilsette.

Departementet meinte vidare at det kan vere ønskjeleg med andre felles organ for å sikre gjennomføringa av ei samanslåing. Det mest nærliggjande dømet er truleg eit «felles fellesråd» etter kyrkjelova. Departementet fann likevel ikkje tilstrekkeleg grunnlag til å føreslå lovpålegg om eit slikt organ ved alle samanslåingar, og meinte det er meir formålstenleg å bruke Kongens fullmakt til å gi reglar og unntak frå gjeldande lovgiving dersom det er behov for andre fellesorgan i den enkelte konkrete situasjonen.

Møte- og talerett i folkevalde organ har etter kommunelova ordførar, administrasjonssjef og representantar for tilsette (med visse avgrensingar). Det er naturleg å leggje dei same kriteria til grunn i forhold til fellesnemnda med eventuelle underorgan.

### 8.2.3 Funksjonane til fellesnemnda

Departementet la til grunn at kommunane/fylkeskommunane sjølve i størst mogleg grad bør fastsetje området for arbeidet til fellesnemnda og drøfte den funksjonen ho skal ha. Formelt sett må dette skje i form av vedtekter/reglement som det enkelte kommunestyret eller fylkestinget må vedta.

Departementet vurderte om ein bør gi heimel til at reglementet for fellesnemnda kan vedtakast av dei aktuelle kommunestyra/fylkestinga med kvalifisert fleirtal, det vil seie 2/3 av dei som dette gjeld. Dette vil i så fall innebere at eit fleirtal av dei aktuelle kommunestyra/fylkestinga kan binde eit mindretal av kommunane eller fylkeskommunane, til dømes slik at to kommunar kan gjere vedtak om fullmakt for fellesnemnda som den tredje kommunen ikkje er samd i. Sjølv om eit krav om semje om reglementet for funksjonane til felles-

nemnda inneber fare for at ein kommune «blokkerer» løysingar, kom departementet likevel til at grunnlaget for samarbeid i fellesnemnda blir best om det faktisk er semje mellom dei aktuelle partane om oppgåvene og fullmaktene til nemnda.

Det blei føreslått at fellesnemnd etter inndelingslova skal vere underlagt dei vanlege saksbehandlingsreglane i kommunelova, jf. denne lova § 29. Dermed skal mellom anna prinsippet om opne møte og reglane om kjønnsrepresentasjon gjelde (i høve til representantane for den enkelte kommunen/fylkeskommunen).

Erfaring tilseier at fellesnemnda bør ha fullmakt til å tilsetje folk i visse nøkkelstillingar i den nye kommunen, slik at det ikkje går for lang tid før den nye kommunen er operativ. Dette vil omfatte også administrasjonssjef og revisor som etter reglane i kommunelova må tilsetjast av kommunestyret eller fylkestinget sjølv (altså eit delegeringsforbod). For å gjere det mogleg for kommunestyra eller fylkestinga å leggje slik fullmakt til fellesnemnda, føreslår departementet dette teke inn i inndelingslova.

I høyringsutkastet blei det vidare føreslått at nemnda bør førebu grunnlaget for den politiske og administrative organiseringa i den nye kommunen, som grunnlag for endeleg vedtak av det nyvalte kommunestyret eller fylkestinget. Det kan også vere praktisk at nemnda førebur og i nødvendig utstrekning inngår avtale om leige av kontorlokale, innkjøp av utstyr og liknande. Samtidig med at kommunestyra/fylkestinga drøftar oppnemning og oppgaver for fellesnemnda, bør dei også ta standpunkt til eventuelt budsjett for nemnda og drøfte om nemnda skal kunne inngå avtalar på vegner av den nye kommunen.

Ein (ny) kommune eller fylkeskommune bør vere mest mogleg operativ frå og med tidspunktet for iverksetjing. Det inneber mellom anna at budsjettet for første driftsår bør vere vedteke. I kapittel 8.2.4 er det gjort nærmare greie for konstituering av det nye kommunestyret eller fylkestinget og vedtaking av budsjett o.a. Fellesnemnda bør få ansvaret for å koordinere arbeidet med førebuinga av eit fellesbudsjett for det første driftsåret. Etter val av formannskap/fylkesutval i det konstituerande møtet (alternativt kommuneråd/fylkesråd) kan så desse organa fremje den formelle innstillinga til budsjettet, som på vanleg måte bør vere vedteke før årsskiftet.

Av reglementet for fellesnemnda bør det gå fram kva for revisjonseining som skal kontrollere verksemnda i nemnda. Det er nødvendig å ta standpunkt til dette dersom dei kommunane/fylkeskommunane som skal slåast saman, høyrer under ulike revisjonseiningar, til dømes ulike distriktsrevisjonar. Når det gjeld folkevalt kontroll med verksemnda i fellesnemnda, bør den liggje til den enkelte kommunen sitt kontrollutval, som kan føre kontroll på vegner av sin kommune. Dermed må revisor rapportere til alle dei aktuelle kommunane/fylkeskommunane. Dette er i prinsippet same ordninga som ved interkommunalt samarbeid etter kommunelova.

Reglane om lovlegkontroll etter kommunelova § 59 bør også gjelde i samanheng med avgjerder som fellesnemnda tek. Det inneber at minimum tre medlemmer frå det enkelte kommunestyret eller fylkestinget kan be departementet/Fylkesmannen om å ta ei sak opp til lovlegkontroll. Departementet/Fylkesmannen har høve til å ta ei avgjerd opp til lovlegkontroll av eige tiltak

også når det gjeld vedtak i fellesnemnda. Departementet la likevel til grunn at fellesnemnda i liten grad vil gjere vedtak der det vil vere aktuelt med lovlegkontroll av eige tiltak.

Oppgåvene for fellesnemnda skal knyttast opp mot den framtidige kommunen/fylkeskommunen og det vil dermed ikkje vere aktuelt å leggje ordnær vedtaksmynde (etter særlov osv.) til ei slik nemnd. Dermed vil spørsmålet om enkeltvedtak ikkje vere aktuelt, med unntak av personalvedtak. Etter forvaltningslova § 3 andre ledd, er vedtak om tilsetjing, oppseiing og avskil haldne unna frå klageretten til partane.

#### **8.2.4 Konstituering av nytt kommunestyre eller fylkesting**

Samanslåingar av kommunar har til vanleg vore sette i verk med verknad frå årsskiftet. Som nemnt er dette eitt av dei tilhøva som blir regulert ved gjennomføringsresolusjonane (jf. § 17 i gjeldande lov). Årsskiftet er det mest praktiske tidspunktet for iverksetjing, og kan nok reknast som «normalsituasjonen». Det er viktig at den nye kommunen eller fylkeskommunen er mest mogleg operativ frå samanslåingstidspunktet. Dette inneber mellom anna at den nye eininga har eit vedteke budsjett og at hovudtrekka i den nye organisasjonsplanen er på plass før sjølve iverksetjinga av samanslåinga.

Ut frå dette bør det haldast kommunestyreval (eventuelt fylkestingsval) hausten før samanslåinga skal skje. Departementet vil ha mynde til å fastsetje særskilt val om det er naudsynt. Det nyvalde kommunestyret eller fylkestinget bør så bli konstituert innan den vanlege fristen i kommunelova, det vil seie innan utgangen av oktober månad. Det øvste folkevalde organet for den nye kommunen/fylkeskommunen vedtek budsjettet for det første driftsåret før årsskiftet, jf. kommunelova § 45 nr. 1. Vidare blir det gjort vedtak om val av ordførar og varaordførar og likeins formannskap eller fylkesutval, jf. kommunelova § 17 (om vedtak i konstituerande møte).

I tillegg kan/bør det nyvalte kommunestyret eller fylkestinget gjere vedtak om politisk og administrativ organisering slik at den nye eininga er operativ så raskt som mogleg etter årsskiftet. Det siste er det likevel ikkje formålstenleg å regulere nærmare i den nye lova, ettersom det er tilretteleggjinga i regi av fellesnemnda som mykje vil avgjere om det blir mogleg å gjere slike vedtak før årsskiftet - og tilretteleggjinga vil også vere avhengig av dei fullmaktene nemnda har hatt. Det nye kommunestyret/fylkestinget kan likevel ikkje gjere vedtak som bind dei eksisterande kommunane i deira siste driftsår. Her bør framleis kvart kommunestyre/fylkesting ha fullmakt, inntil tidspunktet for samanslåing. Funksjonstida deira blir dermed om lag to månader lengre enn normalsituasjonen etter lokalval. Rekneskapane for siste driftsåret til kommunane før samanslåinga må godkjennast av kommunestyret i den nye kommunen (tilsvarande for fylkeskommunen).

Dersom spørsmålet om innføring av parlamentarisk styringsform har vore behandla i alle dei tidlegare kommunane etter reglane i kommunelova § 18 nr. 2, kan det nyvalde kommunestyret eller fylkestinget vedta å innføre slik styringsform. Dette kan tidlegast skje på det konstituerande møtet. Dersom alle dei tidlegare kommunane eller fylkeskommunane har hatt slik styringsform, trengst det ikkje særskilte vedtak for å føre denne forma vidare. Situasjonen kan også vere at nokre av dei tidlegare kommunane har hatt slik styringsform,

men ikkje alle. I slike tilfelle må det krevjast at den/dei av kommunane som har formannskapsmodellen, drøftar spørsmålet om overgang til parlamentarisme i god tid før valet. Dersom det ikkje har vore nokon slik behandling, vil det nye kommunestyret faktisk ikkje ha råderett over styringsforma i den første perioden, jf. reglane i kommunelova § 18 om mellomliggjande val ved skifte mellom formannskapsmodell og parlamentarisk styringsform. Departementet må i slike tilfelle sjå til at slik behandling går føre seg, jf. føreslått § 17 om å gi reglar for å sikre gjennomføring av ei vedteken samanslåing. Tilsvarende spørsmål vil også oppstå ved deling av ein kommune med parlamentarisk styringsform.

### 8.2.5 Fullmakter for Kongen

Gjeldande lov har ein regel om at Kongen har høve til å gi reglar for å sikre gjennomføring av ei grenseendring. Departementet føreslo i høyringsnotatet å føre denne regelen vidare. Døme på slike vedtak er fastsetjing av nytt namn på kommunar ved samanslåing eller deling, jf. kommunelova § 3 nr. 3. Vedtak om dekning eller fordeling av kostnader som samlar seg opp som følge av grenseendringa, er eit anna døme på reglar ein kan gi utan at dei inneber avvik frå gjeldande lov. Regel om ekstraordinær valdato for å «sikre» val av kommunestyre til ein samanslått kommune, er eit anna nærliggjande døme på denne typen reglar.

Som nemnt vil det også vere aktuelt å fastsetje meir generelle fristar for harmonisering av lokalt regelverk - forskrifter/vedtekter - ved samanslåing eller deling av kommunar eller fylke. I nokre tilfelle kan dette også innebere regelavvik. Gjeldande lov inneheld ein lovregel om fullmakt for Kongen til å gjere unntak frå gjeldande lovgiving i ein slik situasjon. Derogasjonsfullmakter er ikkje vanlege i norsk rett, men har i praksis vist seg heilt nødvendig for å tilpasse regelverket mellom tidlegare og nye einingar og skape ein mest mogleg fleksibel overgang både ved samanslåing, deling og større grensejusteringar. Departementet føreslo derfor at denne fullmakta blir ført vidare i ny lov, men slik at det blir noko klarare rammer for bruk av fullmakta enn det som er situasjonen nå.

Konkret blei det føreslått at høvet til å gjere unntak frå gjeldande lovreglar blir knytt til desse tilhøva:

- a) unntak frå reglar om oppretting, samansetjing, storleik og arbeidsområde for kommunale, fylkeskommunale og statlege organ
- b) unntak frå lovfesta fristar og tekniske gjennomføringsreglar
- c) (eventuelt) unntak frå arbeidsrettsleg regelverk

Døme på reglar under bokstav a) kan vere oppretting av felles valstyre etter vallova i ein samanslåingssituasjon og eventuelt avvik frå regelen om at formannskapet utgjør valstyret. I konkrete situasjonar kan det vere formålstenleg å opprette eit mindre valstyre enn det som vil bli resultatet av ei «samansmelting» av alle formannskap når fleire kommunar skal slåast saman. Høve til å opprette felles organ etter kyrkjelovgivinga for kommunar som skal slåast saman, er eit anna mogleg døme på bruken av regelen under bokstav a).

Under bokstav b) kan det vere aktuelt å endre reglar om fristar for val som skal gjerast av kommunestyret eller fylkestinget til lekdommarar og forliksråd og liknande. Vidare viser erfaring at det ofte vil vere nødvendig å tilpasse ulike



fristreglar og andre teknisk prega reglar i vallova for å gjennomføre lokalval ved ulike typar grenseendringar. Det kan mellom anna dreie seg om ein kortare valperiode enn dei vanlege fire ára dersom tidspunktet for kommunesamanslåing - og dermed ekstraordinært kommunestyreval - skjer til andre tidspunkt enn ved starten av ein ordinær valperiode. Det kan til dømes vere praktisk å halde ekstraordinært kommunestyreval samtidig med stortingsval - da blir ombodsperioden for dei nyvalde representantane i tilfelle berre to år. Reglane om manntalsføring kan det også vere behov for å tilpasse. Ved samanslåing vil ein kunne fastsetje at føring av manntal og gjennomføring av kommunestyreval før iverksetjing av samanslåinga, går føre seg som om samanslåing var gjort. Ved grensejustering vil det vere aktuelt å la innbyggjarane i eit område som skal overførast, gi røysta si til den kommunen som dei skal innlemmast i.

Under bokstav b) kan det også vere aktuelt å vurdere avvik frå fristreglar i tilknytning til revisjon av kommunale eller fylkeskommunale planar (bortsett frå arealplanar), skatte- og avgiftsvedtak og liknande.

Dersom ei samanslåing av kommunar blir sett i verk med verknad frå eit anna tidspunkt enn årsskiftet, trengst det avvik frå reglane i kommunelova om konstituering av kommunestyre og vedtak av årsbudsjettet. Det same vil gjelde ved deling av ein kommune i to eller fleire nye einingar.

Bokstav c) om fråvik frå arbeidsrettslege reglar er å sjå som ein tryggingventil. Departementet legg i utgangspunktet til grunn at det ikkje skal vere behov for å gjere unntak frå arbeidsmiljølova eller tenestemannslova som følge av grenseendring. Det har heller ikkje vore aktuelt i praksis. Heimelen for Kongen til å gjere unntak frå gjeldande lover vil likevel ikkje inkludere avtalar mellom arbeidstakarorganisasjonane og kommunesektoren v/KS eller staten som arbeidsgivar.

### 8.3 Høyringsinstansane

---

13 av høyringsinstansane har gitt fråsegn til denne delen av høyringsnotatet og dei fleste gir uttrykk for at dei er samde i hovudtrekka av framlegget. Merknadene rettar seg i all hovudsak mot dei føreslåtte reglane om fellesnemnda sin funksjon.

*Justisdepartementet* er noko skeptisk til at kvart kommunestyre eller fylkesting skal ha vetorett når det gjeld fastsetjing av reglement for fellesnemnda, og uttaler at:

«Når det først er vedtatt samanslåing, er det viktig at prosessen fram mot samanslåing kjem i gang så raskt som råd. Dersom ein kommune eller eit fylkesting bruker vetoretten med tanke på mynde og arbeidsoppgåver til fellesnemnda, vil prosessen kunne bli unødig forseinka. Lovforslaget seier uansett ikkje noko om korleis ein skal løyse ein slik tvist, dersom dei involverte kommunar og fylkesting ikkje vert samde. Justisdepartementet føreslår at kvar enkelte av dei involverte kommunar eller fylkesting kan bringe spørsmålet inn for departementet dersom ein ikkje vert samde, slik at departementet kan avgjere spørsmålet endeleg».

*Karmøy kommune* meiner det må vere nok med tilslutning frå 2/3 av dei aktuelle kommunane, og uttalar at:

«Å gi vetorett til eksempelvis <sup>1</sup>/<sub>4</sub> kan neppe sies å være spesielt demokratisk».

*Jølster kommune* meiner det bør vurderast å ta inn i sjølve lovteksten at fellesnemnda, etter fullmakt frå kommunestyra, kan opprette arbeidsutval eller anna underutval, samt at fellesnemnda kan få mynde til å tilsetje i andre sentrale stillingar enn administrasjonssjef og revisor.

*Lierne kommune* uttalar at fellesnemnda

«må komme i funksjon så tidlig at ikke kommuner misbruker tiden fram mot kommunesammenslåing til for eksempel å investere ekstra mye i sin «egen» kommune før sammenslåingen».

*Røyrvik kommune* påpeiker det same i si høyringsfråsegn.

*Åfjord kommune* meiner det er uklart når nemnda skal tre i funksjon, og føreslår at dette blir nærmare presisert i lova.

*Styringsgruppa for samanslåing av Ramnes og Våle kommunar* viser til si eiga erfaring og peiker på at fellesnemnda normalt bør vere oppretta langt tidlegare enn tidspunktet for avgjerder om namn eller talet på kommunestyrerepresentantar. «Dersom dette møtet kun er ment å være av forberedende art, ikke for formelle vedtak om navn etc., bør dette klargjøres bedre i teksten».

*Bømlo kommune* uttaler at:

«Framlegg til § 24 har fått ei litt uklår utforming når det gjeld kva status vedtak gjorde i fellesmøte skal ha. Det bør her gå mykje klårare fram på kva område fellesmøtet skal ha kompetanse til å gjera vedtak (om møtet i det heile skal ha slik kompetanse), og på kva område det berre kan koma med fråsegn eller framlegg. Ordet «behandle» er etter vår meining for upresist.»

*Regionrådet for Nord-Gudbrandsdal* finn det betenkjeleg at innbyggjartalet aleine skal avgjere talet på medlemmer i nemnda, og skriv at:

«I tilfeller der det er stor ulikhet på antall innbyggere i to/flere kommuner som skal slås sammen kan dette slå uheldig ut. Andre kriterier, eventuelt at kommuner med lite innbyggertall får et kompensasjonstillegg, bør også vurderes. En annen modell vil være å sette tak for antall medlemmer i nemnda, slik at minimumstallet på 5 fra en kommune ikke blir urimelig lågt i forhold til samlet antall medlemmer. Regionrådet føreslår at formannskapa skal utgjøre fellesnemnda». Regionrådet meiner også at nemnda bør bli oppfordra til å nytte underutval og arbeidsutval, mellom anna for å sikre best mogleg kompetanse på ulike områder.

*Fylkesmannen i Rogaland* meiner lova uttrykkeleg bør seie at kommunelova § 59 om lovlegkontroll skal gjelde for avgjerder i fellesnemnda.

#### **8.4 Departementet si endelege vurdering og forslag**

---

Departementet opprettheld dei fleste framlegga i høyringsnotatet uendra, men har likevel gjort enkelte justeringar i lovteksten.

Sjølv om fellesnemnda, som nemnt tidlegare, har enkelte lovbestemte funksjonar, skal ho i første rekkje vere alle kommunane sitt eige organ for planleggjing, samordning og førebuing av iverksetjinga av samanslåinga. Det er derfor dei sjølv som bør bestemme kva for oppgåver nemnda skal ha. Kravet om at alle kommunane skal vere samde om *reglementet for fellesnemnda* sine funksjonar, vil kunne innebere moglegheiter for at ein kommune kan hindre løysingar om dette. Departementet meiner framleis at semje vil gi det beste grunnlaget for konstruktivt samarbeid mellom dei involverte kommunane. Likevel ser departementet at det kan vere situasjonar der ein kommune i urimeleg grad kan kome til å blokkere løysingar andre er einige om. Dette vil kunne bli særleg tydeleg i prosessar der fleire enn to kommunar er involverte. Departementet har såleis kome til at det bør vere ei opning i lova for å bringe usemje inn for departementet, og har tatt dette inn som eit nytt punkt i regelen om fellesnemnda. Målet må vere å kunne bringe ei prosess som er gått i stå, vidare. Det er ikkje meininga å gi departementet nokon rolle i prosessen, eller ei plikt til å finne løysing på problem som er oppstått i arbeidet med å skape eit reglement for fellesnemnda. Føresetnaden er såleis at det må liggje føre eit fullverdig forslag til løysing på det aktuelle problemet frå kommunane eller fylkeskommunane, når usemje skal bringjast inn for departementet.

Utkastet til ny lov opnar for at fellesnemnda kan bli tillagt kommunestyret/fylkestinget si fullmakt til å tilsetje administrasjonssjef og revisor i den nye eininga. Som nemnt i kapittel 8.2.3, meiner departementet at kommunane/fylkeskommunane bør kunne gi fellesnemnda *fullmakt til å tilsetje alt nøkkelpersonale i den nye kommunen/fylkeskommunen*. For å gjere dette tydeleg, har departementet teke dette inn i sjølv ordlyden i regelen om fellesnemnda.

Som omtalt i kapittel 8.2.2, vil det kunne vere eit behov for *andre felles organs* som kan hjelpe eller supplere verksemda i fellesnemnda. Mest aktuelt vil det truleg vere å opprette eit arbeidsutval som kan gjere visse disposisjonar på vegner av fellesnemnda. Det kan også vere aktuelt å opprette eit felles partssamansett utval, jf. kommunelova § 25, for eventuelt å gjere vedtak og førebu spørsmål som gjeld forholdet mellom den framtidige kommunen som arbeidsgivar og dei tilsette.

Departementet ser det som ein fordel at lova er mest mogleg klar og informativ, og føreslår derfor at det går fram uttrykkeleg av lova at fellesnemnda kan opprette arbeidsutval og at nemnda kan få fullmakt til å opprette partssamansette utval.

Skulle det vere behov for andre fellesorgan i den enkelte konkrete situasjonen, kan Kongen nytte fullmakta til å gi reglar og unntak frå gjeldande lovgiving om det.

Utkastet til lovregel inneheld ikkje nokon frist for når fellesnemnda skal vere i funksjon. Etter at vedtaket om samanslåing er gjort, skal Fylkesmannen/departementet snarast mogleg kalle saman til eit felles møte med dei aktuelle kommunestyra/fylkestinga. Her skal mellom anna kriterium for samansetjing av fellesnemnd og eventuelle fullmakter for fellesnemnda drøftast. Etter dette skal saka tilbake til kvart kommunestyre/fylkesting, som gjer dei endelege vedtaka om samansetjing og fullmakter. Kor lang tid denne prosessen tar, vil kunne variere ein god del, mellom anna ut i frå kor mange kom-

munar/fylke som er involverte og behovet for avklaringar kommunane imellom og internt i den enkelte kommune.

Departementet har av den grunn kome til at lova ikkje bør setje nokon frist for oppretting av fellesnemnd. Men det er klart at det vil vere ein fordel om fellesnemnda kjem i funksjon så snart som mogleg, for at kommunane/fylkeskommunane kan få eit effektivt planleggjings- og samarbeidsforum fram mot samanslåinga. Fellesnemnda må i alle fall vere oppretta såpass tidleg at ho blir i stand til å førebu arbeidet med budsjettet for det første driftsåret etter iverksetjing av samanslåinga, og å kunne ivareta oppgåva med å gi fråsegn til Fylkesmannen om budsjetta for dei involverte kommunane. Dette er ei oppgåve fellesnemnda har direkte i medhald av lova.

Departementet finn grunn til å presisere at det felles kommunestyre- eller fylkestingsmøtet som er nemnt i § 25 ikkje er meint å skulle treffe vedtak på vegner av kommunane/fylkeskommunane. Reglementet for fellesnemnda skal, som nemnt i kapittel 8.2.3, vedtakast i det enkelte kommunestyret/fylkestinget. Det same vil gjelde val av revisjonseining for verksemda i fellesnemnda og spørsmålet om oppretting av eventuelle andre fellesorgan for å sikre gjennomføringa av samanslåinga. Kongen/departementet gjer dei endelige vedtaka om namn på den nye kommunen eller det nye fylket, samt talet på medlemmer i det nye kommunestyret eller fylkestinget.

Etter departementet si oppfatning vil det vere behov for ei form for samordning/drøfting av sakene forut for dei endelige vedtaka i det enkelte kommunestyret/fylkestinget. Dette vil vere med på å leggje til rette for ein meir smidig prosess i den vidare saksgangen. Prosessen vil truleg bli mindre tidkrevjande dersom kommunestyra/fylkestinga på førehand har diskutert seg fram til ei (tilnærma) felles oppfatning av dei mest grunnleggjande spørsmåla. Det er ikkje noko til hinder for at kommunestyra/fylkestinga har fleire enn det lovfesta fellesmøtet. Ut i frå det formålet fellesmøtet er meint å ha, bør likevel det første felles kommunestyre- eller fylkestingsmøtet kome før eit formelt møte i fellesnemnda.

Det er meininga at reglane om lovlegkontroll i kommunelova § 59 også skal gjelde for avgjerder som fellesnemnda tek. For å gjere dette klart foreslår departementet at dette blir tatt inn i lova. Når det gjeld spørsmålet om automatisk lovlegkontroll av budsjettet, viser vi til drøftinga i kapittel 10.2.

For øvrig har departementet funne det nødvendig ta inn ein ny bokstav d) i § 17 om Kongen sine fullmakter. Kongen må også ha høve til å gjere unntak frå lov når det gjeld reglar for fristar og vilkår for å krevje inn eigedomsskatt. Endringa er nærmare omtalt under punkt 7.5.

## 9 Økonomisk oppgjer etter grenseendringar

### 9.1 Gjeldande rett

---

Kommuneinndelingslova kapittel II har reglar for økonomisk oppgjer mellom kommunane. Økonomisk oppgjer mellom kommunar kan vere aktuelt ved grensejustering og deling. Ved samanslåing trengst det ikkje reglar om økonomisk oppgjer.

#### 9.1.1 Hovudregel (gjeldande lov § 3)

Ei utførelg drøfting av bakgrunnen for dei gjeldande reglane om det økonomiske oppgjeret finst i Ot.prp. nr. 28 (1955). Etter lova § 3 skal det gjennomførast eit økonomisk oppgjer mellom kommunane «dersom det finst grunn til det». Med dette tek ein først og fremst sikte på å halde unna situasjonar der det går føre seg ei full samanslåing, slik at økonomisk oppgjer ikkje har nokon meining.

Utgangspunktet for lova er at dei kommunane det gjeld skal søkje å komme fram til ei løysing på minneleg vis når det gjeld økonomisk oppgjer. Dersom ei slik løysing ikkje kjem i stand, skal oppgjeret utførast av ei skjønnsnemnd etter nærmare reglar fastsette i lova. Det hender likevel i praksis at Fylkesmannen blir koplå inn som «meklar» før skjønnsnemnd eventuelt blir oppnemnd, med sikte på å få til ei minneleg løysing.

Reglane i gjeldande lov §§ 4-7 skal leggjast til grunn under eit eventuelt skjønn. Reglane gjeld ikkje direkte når kommunane søker å komme fram til ei minneleg ordning. Det vil likevel ofte vere naturleg å bruke desse reglane som eit utgangspunkt også ved etablering av avtalebaserte ordningar.

Reglane er noko forskjellige, alt etter om det gjeld overføring av eit område i ein kommune til ein annan (§ 4) eller deling av ein kommune (§ 5). Generelt omfattar reglane fordeling av rett til «forvaltningsmessig eiendom» (som vegar, offentlege plassar osv.) og «annen eiendom», og likeins fordeling av gjeld. Reglane er mest utførlege når det gjeld deling av kommunar; med nærmare opplysning om forholdstal basert på skattekraft ved fordeling av fast eigedom, gjeld, andre tilgodehavande og plikter, og anlegg med rettar og plikter.

#### 9.1.2 Oppgjer ved grensejusteringar (gjeldande lov § 4)

Når eit område blir overført frå ein kommune til ein annan, går det fram av lova § 4 første ledd at den retten som den første kommunen har til vegar, gater, bruer, offentlege plassar og annan «forvaltningsmessig eiendom» som berre - eller for det aller meste - tener vedkomande område, skal overførast til den andre kommunen. Dersom kommunane ikkje blir samde, er det skjønnsnemnda (jf. § 8) som avgjer kva for eigedom(ar) overføringa skal omfatte.

Etter § 4 andre ledd kan «annen eiendom» fordelast mellom kommunane eller påbydast brukt i fellesskap, dersom dette er rimeleg og formålstenleg ut frå kommunale omsyn. Skjønnsnemnda avgjer korleis ei eventuell fordeling

eller samarbeid skal skje, og kan fastsetje nærmare vilkår. Kva form eit eventuelt samarbeid skal ha, må også skjønnsnemnda ta stilling til. Formålet med slike samarbeidsordningar må først og fremst vere å ordne tilhøva i ein overgangperiode.

Etter § 4 tredje ledd kan skjønnsnemnda fastsetje at gjeld som ein kommune har stifta til kjøp eller påkostnad på eigedom som nemnt i første og andre ledd, heilt eller delvis skal takast over av den kommunen som eigedommen blir overført til, eller at vedkomande kommune skal betale eit vederlag for eigedommen i pengar.

Dersom det ikkje blir gjort særskilte vedtak om dei rettane og pliktene som er nemnt tidlegare, blir desse rettane og pliktene verande hos den kommunen som er att, jf. § 4 fjerde ledd.

### 9.1.3 Oppgjer ved delingar (gjeldande lov § 5)

§ 5 regulerer situasjonen når ein kommune blir delt i to eller fleire nye kommunar, eller dersom ein kommune blir delt og dei enkelte delane lagt til andre kommunar.

Reglane i § 4 første ledd skal da brukast tilsvarande på forvaltningseigedom som berre eller i overvegande grad tener eit visst område. Annan eigedom og andre plikter blir å fordele mellom dei kommunane som områda blir lagt til. Det må da gjerast eit fullstendig skifte mellom dei kommunar som tek over område frå ein annan, både med omsyn til rettar og plikter. Dersom den oppheva kommunen heilt ut går inn i ein annan kommune, er det tale om ei kommunesamanslåing. Da trengst det som nemnt ikkje noko oppgjer fordi den samanslegne kommunen da tek over alle rettar og plikter.

Rettar og plikter blir delte mellom kommunane på grunnlag av eit forholdstal som blir rekna ut etter skattekrafta i dei siste 8 åra i kvart av områda, om ikkje skjønnsnemnda av særlege grunnar avgjer noko anna. Bakgrunnen for at ein valte eit så langt tidsrom som 8 år, var ønsket om å redusere faren for at svingingar i skattekrafta skulle føre til eit tilfeldig fordelingstal. Dersom det ligg føre sakleg grunn, skal det likevel ved skjønnet kunne fastsetjast ei anna fordeling.

§ 5 andre ledd fastset at oppgjeret om mogleg skal gå føre seg på følgjande måte:

1. Fast eigedom blir lagt til den kommunen som etter folketal, behov og slik eigedomen ligg til eller høyrer saman med andre anlegg, må reknast for å ha størst rett til eigedomen.
2. Gjeld blir fordelt i forhold til dei realisable verdiane som blir overtekne.
3. Andre tilgodehavande og plikter blir overtekne av den kommunen som etter tilhøva blir rekna å vere nærmast til å overta dei.
4. Anlegg med rettar og plikter som det etter delinga ikkje er rimeleg at nokon enkeltkommune overtek, kan påbydast nytta i fellesskap av to eller fleire av kommunane.

Har nokon kommune ved fordelinga av rettar og plikter teke over meir eller mindre enn det som følgjer av forholdstalet, skal det gjerast ei utjamning i pengar.

#### 9.1.4 Erstatning (gjeldande lov § 6)

Dersom ein kommune blir svekt økonomisk på grunn av endring i kommunale grenser etter det oppgjeret som blir gjennomført i medhald av §§ 4 eller 5, kan ein annan av dei aktuelle kommunane påleggjast å betale erstatning, der det synest rimeleg. Slik erstatning skal etter lova betalast med eit eingongsbeløp, eller i årlege ratar i ein viss overgangsperiode. Det går fram av førearbeida at det jamvel etter eit mønstergyldig skifte kan finnast rimeleg at den eine kommunen yter den andre ei handsrekking i ei overgangstid. (Ot.prp. nr. 28 (1955) s. 30.)

Etter gjeldande rett er det to vilkår som må vere oppfylte dersom det skal bli aktuelt med erstatning. Vilkåra er at ein kommune blir «svekket økonomisk» og at det «anses rimelig» med erstatning. Praksis frå skjønnsnemnda viser at langt frå alle krav om erstatning vinn fram.

Ingen kommune har krav på erstatning berre fordi inndelingssaka fører til at kommunen «mistar» nokre innbyggjarar. Kommunane «eig» ikkje sine innbyggjarar, dei kan fritt flytte på seg. I praksis har det blitt lagt til grunn at erstatning berre skal tilkjennast når det trengst for at kommunen skal kunne halde oppe sin kommunale standard. Det er såleis ikkje nok at ein kan konstatere eit økonomisk tap for ein av kommunane.

Erstatningsspørsmålet må avgjerast ut frå ei vurdering av kva som er rimeleg. Ved denne vurderinga må det også takast omsyn til den utvida kommunen. Er den nokonlunde likeverdig med den minska kommunen både når det gjeld skattetrykk og standard, bør det som regel ikkje bli snakk om erstatning. I Ot. prp. nr. 28 (1955) s. 49 er det vist til Innstilling II frå Kommuneinndelingskomiteen, avgitt desember 1951, s. 103 der det heiter:

«Begrunnelsen for erstatning må være at sviktende inntekter eller økte utgifter ved grenseendringen ikke skal medføre noen vesentlig forrykkelse av kommunens økonomiske forhold, at ikke denne midlertidig eller for alltid skal synke ned i økonomisk uføre eller få sin økonomiske eller sosiale standard forringet.»

I proposisjonen er denne uttalen kommentert slik:

«I anledning herav skal departementet bemerke at det ikke bør bli spørsmål om å foreta en grenseendring dersom en kommune som følge herav ikke i fremtiden vil kunne opprettholde en rimelig økonomisk standard. Hensikten med endringer i kommunal inndeling er jo tvert imot å bl.a. skape økonomisk bærekraftige kommuner.»

#### 9.1.5 Garantiar (gjeldande lov §7)

Lova har ei eiga føresegn i § 7 om kommunale garantiar ved grensejusteringar og delingar. Det er her spørsmål om garanti som ikkje har blitt effektiv, og plikter som derfor ikkje kan reknast ut.

Ved grensejusteringar beheld den minska kommunen garantiansvar udelte etter hovudregelen i § 4 fjerde ledd. Kreditor må akseptere at kommunen sitt areal blir minska.

Garanti som er knytt til fast eigedom eller bedrift, blir likevel, både ved justering og deling, overført til den kommunen der eigdommen eller bedrifta ligg etter endringssaka.

Om ein kommune blir delt, må ein fordele garantiar som ikkje er knytte til fast eigedom eller bedrift mellom dei nye kommunane. Fordelinga skal skje etter forholdstalet for det økonomiske oppgjeret i det heile og på grunnlag av ei vurdering av den økonomiske risikoen i kvart enkelt tilfelle. Sjølv om garantiansvar blir fordelt mellom kommunane, heftar dei solidarisk i høve til kreditor, om denne ikkje har gitt samtykke til ei anna ordning.

Etter at vi fekk den nye kommunelova i 1993, har det vore forbod mot å gi kommunal garanti for lån knytt til næringsverksemd, jf. kommunelova § 51.

§ 7 tredje ledd har ikkje lenger nokon verknad, da aktuelle regelverk tilknytt Husbanken m.fl. er oppheva.

### 9.1.6 Skjønnsnemnd (gjeldande lov § 8)

Som eit utgangspunkt legg lova til grunn at kommunane blir samde om det økonomiske oppgjeret. Dersom kommunane ikkje blir samde, skal oppgjeret gjennomførast ved skjønn. Det er ikkje nærmare reglar i gjeldande inndelingslov om framgangsmåten ved krav om skjønn eller førebuing av skjønnsaker. § 8 fastset at det til ei kvar tid skal vere oppnemnt ei skjønnsnemnd og ei overskjønnsnemnd. Kongen nemner opp leiaren for skjønnsnemnda med varamedlem for eit tidsrom på 4 år. Skjønnsnemnda skal ha tre medlemmer, og dei to andre medlemmene nemner departementet opp for kvar enkelt sak. Formannen og varaformannen skal ha dei eigenskapane som er føreskrivne for dommarar (i domstolslova).

Gjeldande lov § 8 inneheld også nokre særskilde habilitetsreglar/valførlleiksreglar som utelét oppnemning av personar som er busette i det eller dei fylka der dei aktuelle kommunane ligg. Formannen kan heller ikkje gjere teneste dersom ho/han er busett i det aktuelle fylket.

Når skjønnsnemnda har avgjort ei sak, kan kvar av partane innan tre månader krevje saka behandla av overskjønnsnemnda. Nemnda skal ha 5 medlemmer. Formann med varaformann blir utnemnd av Kongen for ein periode på 4 år. Dei skal ha dommarkompetanse. Dei fire andre medlemmene nemner departementet opp for kvar enkelt sak. Habilitetsreglane/valførlleiksreglane er tilsvarande som for skjønnsnemnda.

Skjønnsnemndene er sjeldan i funksjon. Det viser at kommunane stort sett blir samde om det økonomiske oppgjeret etter grenseendringar. I 90-åra har tre saker gått til skjønnsbehandling. Overskjønnsnemnda har vore i funksjon i eitt tilfelle i denne perioden. I denne saka kom overskjønnsnemnda til same resultat som skjønnsnemnda. Siste skjønns sak om oppgjer etter deling av to kommunar gjekk føre seg i 1976.

## 9.2 Høyringsnotatet - vurdering av reglane om økonomisk oppgjer

---

### 9.2.1 Innleiing

Etter det departementet kjenner til, fungerer reglane om økonomisk oppgjer tilfredsstillande. Av den grunn la departementet til grunn i høyringsnotatet at det berre er aktuelt å gjere mindre endringar og nødvendige klargjeringar i dei enkelte reglane. Det blir gjort framlegg om å endre overskrifta på kapitlet i lova til «Økonomisk oppgjer ved grensejustering og deling av kommunar og



fylke». Dermed kjem det klart fram at det ikkje går føre seg noko økonomisk oppgjer ved samanslåing av kommunar.

### 9.2.2 Avtale om det økonomiske oppgjeret.

I dei fleste inndelingssaker vil kommunane som er involverte trenge ein avtale seg imellom om det økonomiske oppgjeret. Det er kommunane sine behov som skal dekkjast, og det bør derfor ikkje vere eit pålegg om økonomisk oppgjer dersom kommunane ikkje treng eit slikt oppgjer, til dømes ved mindre grensejusteringar. Det bør gå fram av ordlyden at kommunane sjølve avgjer om eit økonomisk oppgjer skal finne stad.

Kommunane kan finne det tenleg å søkje hjelp hos Fylkesmannen i slike høve. Dette er ein funksjon som alt har utvikla seg i praksis. Departementet meiner at det bør lovfestast ei plikt for Fylkesmannen til å hjelpe kommunane, dersom dei ber om det. Dette krev at kommunane er samde om å bruke Fylkesmannen.

### 9.2.3 Oppgjer etter grensejustering

Departementet meinte i høyringsnotatet at reglane i dag fører til ei naturleg og formålstenleg fordeling av eigedom.

Skiljet mellom lova sitt omgrep «forvaltningseigedom» og annan eigedom er ikkje fastsett i sjølve lovteksten. Departementet meinte likevel at regelen i gjeldande lov bør førast vidare, sidan konkret bruk av prinsippa kviler på anten ein avtale eller ei avgjerd av skjønnsnemnda.

For gjeld som er stifta i samband med kjøp eller påkostnad på eigedom som blir ført over til ein annan kommune, er utgangspunktet etter gjeldande rett at den kommunen som stifta gjelda, skal halde fram med å hefte for ho. Skjønnsnemnda kan bestemme at gjelda heilt eller delvis skal gå over til den kommunen som eigedommen blir overført til. Departementet vurderte om denne typen gjeld automatisk burde overførast til den kommunen som får eigedommen overført til seg. Ein slik regel ville ha klare praktiske fordelar. Det er også innvendingar mot ei slik ordning. Mellom anna kan det føre til at ansvaret for gjeld som har oppstått kort tid før grensejusteringa, heilt ut må berast av ein annan kommune enn den som tok opp lånet. Departementet meiner at ordninga i dag opnar for ei meir fleksibel løysing, og gjorde ikkje framlegg om lovendring på dette punktet.

### 9.2.4 Oppgjer etter deling

Etter gjeldande lov skal forvaltningseigedom fordelast på same måten som for grensejusteringar, medan annan eigedom blir delt etter eit forholdstal som refererer seg til «skattekrafta» i kvart av dei utskilde områda.

Departementet vurderte i høyringsnotatet om andre typar forholdstal, til dømes innbyggjartal eller storleiken på området, vil vere betre eigna som fordelingsnøkkel. Storleiken på området vil vere lite eigna dersom kommunen blir delt i ein kommune med til dømes store landbruksareal og ein kommune med hovudsakleg tett busetnad. Innbyggjartalet vil vere eit enkelt utgangspunkt for forholdstalet. Problemet melder seg ved fordeling av gjeld. Når ein bruker innbyggjartalet som forholdstal, må «rike og fattige» innbyggjarar

betale forholdsvis like mykje av gjelda. Departementet kom til at skattekrafta framleis er eit veileigna omgrep å nytte som grunnlag for forholdstal. Denne kan lett reknast ut for dei ulike delane av kommunen. Innbyggjartalet og storleiken på området kan eventuelt skjønnsnemnda ta med i vurderinga i dei tilfella den finn grunn til å leggje inn andre vurderingskriterium, jf. gjeldande lov § 5 andre ledd andre punktum.

Etter som «skattekraft» ikkje er noko vanleg økonomisk omgrep, fann departementet at det burde endrast til «skatteinntektene til kommunane». Endringa tek ikkje sikte på nokon realitetsendring. Skatteinntektene til kommunen er eit uttrykk meir i samsvar med ordbruken i dag. Omgrepet omfattar etter lovgivinga i dag inntektsskatt, formuesskatt, naturressursskatt og eigedomsskatt.

Skattekrafta skal etter reglane i dag reknast ut frå dei siste åtte åra i kvart av dei aktuelle områda. Åtte år er eit langt tidsrom som kan føre til at det blir eit omfattande arbeid å få klarlagt dei nødvendige tala. Departementet meinte i høyringsnotatet at fem år vanlegvis vil vere nok til å utlikne eventuelle svingingar i skatteinntektene.

Det er vanskeleg å finne eit fordelingsgrunnlag som kan høve for alle tilfelle. Det kan vere at skatteinntektene ikkje alltid vil gje eit rettferdig utgangspunkt for berekninga. Rett nok vil ein kunne rette større slagsider ved ei erstatningsordning. Departementet kom likevel til at dersom det ligg føre særlege grunnar, bør skjønnsnemnda framleis ha moglegheit til å vike av frå skatteinntektene til kommunane som fordelingsgrunnlag.

### 9.2.5 Erstatning

Departementet meiner at gjeldande lov kan gi inntrykk av at kommunane får erstatta alle økonomiske tap, jf. omgrepet «svekket økonomisk». Dersom ordlyden blir endra til «vesentleg svekt økonomisk», vil det gi eit betre uttrykk for gjeldande rett. Departementet føreslo i høyringsnotatet på denne bakgrunnen ei endring i ordlyden, og la altså til grunn at eit vilkår om «vesentleg svekt økonomisk», langt på veg vil vere i samsvar med gjeldande praksis.

Vesentlegkriteriet knyter seg til kva som er vesentleg for den enkelte kommunen eller fylkeskommunen som blir svekt. Når ein vurderer omgrepet «anses rimelig» må ein også ta omsyn til den økonomiske stillinga i den utvida kommunen. Dersom den utvida kommunen er nokonlunde likeverdig med den minska kommunen når det gjeld skattetrykk og standard, bør det ikkje vere aktuelt med erstatning.

### 9.2.6 Garantiar

Departementet føreslo i høyringsnotatet at føresegnene i § 7 første og andre ledd blei ført vidare fullt ut. Etter som regelen i gjeldande § 7 tredje ledd om nedskrivingsbidrag ytt etter Husbanklova m.fl. ikkje lenger har relevans, blei den føreslegen oppheva.

### 9.2.7 Systemet med skjønnsnemnd og overskjønnsnemnd

I høyringsnotatet vurderte departementet alternativ til ordninga med skjønnsnemnd og overskjønnsnemnd. Forutan ei vidareføring av gjeldande ordning,

drøfta ein om økonomisk oppgjer kunne skje ved domstolane etter skjønnsprosesslova eller ved ei ordning der Kongen/departementet fekk fullmakt til å gjere vedtak om økonomisk oppgjer.

Alle alternativa har sine sterke og veike sider. Vidareføring av lovreglar om særskilt skjønnsnemnd og overskjønnsnemnd har sine fordelar i at det inneber ei kjent ordning som har fungert tilfredsstillande etter gjeldande lov. Nemndene har ein funksjonsmåte som legg til rette for ei enkel behandling, tilpassa den situasjonen ein er oppe i.

Alternativet med å overføre det økonomiske oppgjeret til skjønnsretten har også klare fordelar, særleg vurdert på bakgrunn av at sakene er av judisiell karakter. Dette momentet vil likevel ikkje ha så stor vekt, sidan også skjønnsnemndene er sett saman med både juridiske dommarar og leke medlemmer.

Fastsetjing av det økonomiske oppgjeret ved vedtak i departementet eller hos Fylkesmannen ville medføre at viktige økonomiske konsekvensar kunne vere utgreidde før sjølv endringsvedtaket blir fatta. Dette kunne i og for seg vere ein fordel. På den andre sida bør ikkje økonomiske tilhøve mellom dei kommunane det gjeld få avgjerande vekt i hovudspørsmålet om grensene mellom kommunane er formålstenlege. Eit anna viktig argument mot ei slik ordning er at forvaltninga er lite eigna til å avgjere denne typen saker, som i realiteten inneber å felle «dom» i konfliktsaker mellom enkeltkommunar.

Departementet kom etter ei samla vurdering til at den beste modellen ville vere å føre vidare ordninga med oppnemning av særskilt skjønnsnemnd og overskjønnsnemnd på permanent basis. Alle medlemmer og varamedlemmer, ikkje berre leiarane, som i dag, bør likevel oppnemnast for fire år om gongen.

Den nye lova bør klargjere at det berre er kommunane, eventuelt fylkeskommunane, sjølv som kan krevje at skjønnsnemnda tek det økonomiske oppgjeret. Kravet må setjast fram innan eitt år etter at inndelingsendringa er sett i verk, og det må innehalde ei utgreiing om dei krav og faktiske synspunkt som vedkomande kommune legg til grunn. Etter at synspunkta til den andre kommunen også er innhenta, bør nemnda kalle saman til ein munnleg konferanse. Nemnda kan be om ytterlegare dokumentasjon frå kommunane. Den vidare behandlingsprosessen meiner departementet det er lite gagnleg å gi særskilde lovreglar om, sidan det må vere viktig at skjønnsnemndene har det nødvendige spelerommet for å få til ein smidig og formålstenleg prosess i den enkelte saka.

Avgjerda i skjønnsnemnda bør framleis kunne påklagast til overskjønnsnemnda. Fristen for dette bør svare til ankefristen i sivile saker, det vil seie to månader. Departementet meinte vidare at lova bør klargjere at avgjerda til overskjønnsnemnda ikkje kan leggjast fram for domstolane til overprøving, det vil seie at saka er endeleg avgjort.

Både skjønnsnemnda og overskjønnsnemnda bør ha fullmakt til å fastsetje kostnadsspørsmålet, mellom anna fordeling av sakskostnadene mellom kommunane. Dei vanlege kriteria i tvistemålslova bør leggjast til grunn. Vidare blei det gjort framlegg om at departementet framleis bør dekkje godtgjersle og reise- og opphaldsutgifter til medlemmene i nemndene. I lovutkastet blei det teke inn ein heimel til å gi forskrifter om godtgjersle og dekning av kostnader i tilknytning til arbeidet i skjønnsnemndene.

### 9.3 Høyringsinstansane

---

Det er berre få av høyringsinstansane som har merknader til framlegget om økonomisk oppgjer etter grenseendringar.

Til framlegget om reglar om oppgjeret etter deling av kommunar og fylke, støttar nokre kommunar i Telemark fylke fellesuttalen ei arbeidsgruppe har utarbeidd for *KS Telemark*:

«En ser flere vanskelige delingsforhold som vil kunne komme inn under lovforslagets § 19, 2. ledd nr. 4. Det er derfor grunn til å gi nærmere regler for de vanskeligere tilfeller: Eksempelvis gjelder dette deling av rettigheter i henhold til industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven samt deling av andre rettigheter/forpliktelser for kraftsektoren. Forholdene innen dette området er komplisert fra før. Alle forhold taler for klare regler og forutsigbarhet innen disse områder».

Til framlegget om å føre vidare systemet med skjønnsnemnd og overskjønnsnemnd uttalte desse kommunane:

«Kommunen er uenig i at sammensetningen av skjønnsnemnda etter lovforslagets § 22. Skjønnsnemnda skal ta standpunkt til viktige vurderinger for kommunenes framtid og det vil derfor være rimelig at det i tillegg til de foreslåtte medlemmer også sikres kommunene plass i en slik nemnd. Det foreslås at skjønnsnemnda etter lovforslagets § 22, 2. ledd suppleres med en representant fra hver kommune som direkte berøres av endringsvedtaket. For så vidt gjelder overskjønnsnemnda etter § 3. ledd må få det samme tillegg til medlemstallet.»

### 9.4 Departementets endelege vurdering og forslag

---

Departementet opprettheld dei fleste av forslaga frå høyringsnotatet uendra.

Departementet gjorde i høyringsnotatet framlegg om lovfesting av kreditor si stilling i samband med det økonomiske oppgjeret. Etter ei nærmare vurdering har departementet funne at det ikkje er naturleg å regulere allmenne privatrettslege tilhøve i denne lova. Departementet har heller ikkje kjennskap til særskilde problem som gjer lovregulering ønskjeleg. Framlegget er såleis stroke.

§ 22 om garantiar er supplert med ei presisering av at garanti for gjeld eller plikter som ikkje er knytte til fast eigedom eller bedrift, blir verande hos den opphavlege kommunen ved grensejustering.

Departementet ser at det kan oppstå vanskelege delingsforhold under lovforslaget § 20 andre ledd nr. 4 (§ 19 andre ledd nr. 4 i høyringsnotatet) og at det er vanskeleg å finne eit fordelingsgrunnlag som kan høve for alle tilfelle. Som *KS Telemark* viser til, er forholda på område som til dømes industrikonsesjon, vassdragsregulering og kraftsektoren kompliserte. Departementet er likevel av den oppfatning at lovregulering vanskeleg kan løyse dette, og meiner at spørsmåla kan løysast best i tilknytning til konkrete saker.

Etter framlegget om erstatning ved grensejustering eller deling er det eit vilkår at kommunen eller fylkeskommunen blir «vesentleg svekt økonomisk». I høyringsnotatet blei det sagt at det som ligg i omgrepet «vesentleg svekt» er at erstatning trengst for at kommunen skal kunne halde oppe sin kommunale standard. Dette er likevel ikkje det einaste kriteriet for vurderinga. Når ein

skal vurdere om svekkinga er vesentleg, vil ein måtte gjere ei breiare vurdering av den totale økonomien til kommunen. Mellom anna må ein ta omsyn til korleis inndelingsendringa vil påverke overføringane frå staten gjennom inntektssystemet. Under vurderinga må ein og sjå kva for moglegheiter kommunen har for å tilpasse seg tapet. Tap av kronebeløp som kan synast store, kan vise seg å liggje innafør dei årvisse variasjonar eit kommunebudsjett av aktuelle storleik må vere budd på å bere.

Det kan spørjast om det eigentleg er behov for ein regel om erstatning. Dei statlege overføringane til kommunane og rammetilskotet gjennom inntektssystemet, skal nettopp fange opp endringar i til dømes folkesamsetjinga til ei kvar tid. På den andre sida er det vanskeleg å føresjå alle moglege tilfelle, og med ein regel om erstatning får vi ein tryggingssventil. Erstatning er såleis *ikkje* meint å vere nokon hovudregel.

Når det gjeld skjønnsnemndssystemet, har departementet, etter ei nærare vurdering, kome fram til at det ikkje er grunn til å oppretthalde systemet med at overskjønnsnemnda skal ha så mange som fem medlemmer. Det er ei fordyrande og tungvint ordning, som ikkje er nødvendig for å sikre gode og rettfærdige avgjerder. Departementet gjer såleis framlegg om at også overskjønnsnemnda skal ha tre permanente medlemmer med varamedlemmer.

Med omsyn til samansetjinga av skjønnsnemnda/overskjønnsnemnda er det etter forslaget ikkje lenger noko forbod mot at medlemmene er busette i aktuelle fylke eller kommunar. Det blir lagt opp til bruk av vanlege prinsipp for habilitet og valfærlig. Når det gjeld framlegget frå *KS Telemark* om at representantar for involverte kommunar skal vere representerte i skjønnsnemnda, er departementet av den oppfatning at dette neppe vil vere ei god ordning. Det er ikkje uvanleg med høgt konfliktnivå i denne type saker. Blir skjønnsnemnda sett saman med partsrepresentantar, er det fare for at nemnda blir eit «konfliktorgan», og at arbeidet med å kome fram til ei løysing blir vanskeleggjort. Det er dessutan ei føresetnad at oppgjeret skal skje på grunnlag av objektive, saklege kriterium. Når ei sak har kome heilt til skjønnsnemnda, må ein tru at kommunane har prøvd, men ikkje lukkast i å kome fram til ei løysing på eiga hand. Det er likevel opplagt at det bør oppnemnast representantar med god kjennskap til kommunesektoren, noko som også er i samsvar med praksis/gjeldande lov.

## 10 Om økonomisk kompensasjon og økonomisk tilsyn

### 10.1 Økonomisk kompensasjon ved kommunesamanslåingar

---

#### 10.1.1 Innleiing

Overføringane frå staten utgjer ein stor del av inntektsgrunnlaget for kommunane og fylkeskommunane. I 1999 utgjorde øyremerkte tilskot om lag 16 prosent og rammetilskotet om lag 25 prosent av dei totale inntektene for kommunesektoren. Endringar i kommunestrukturen kan påverke overføringane frå staten. Den nåverande lova om kommune- og fylkesinndelinga omtaler ikkje dette tilhøvet.

#### 10.1.2 Økonomiske konsekvensar av kommunesamanslåingar

Ei samanslåing av kommunar vil ha direkte økonomiske konsekvensar på to måtar:

1. Eingongskostnader knytt til sjøve samanslåingsprosessen og dei akutte behova for den nye kommunen. Mellom anna vil det dreie seg om kostnader knytte til omstillingssprosessen, investeringar og samordning av EDB-anlegg, telekommunikasjonar, nye rutinar for saksbehandling, flytting og leige av bygningar.
2. Endringar i dei statlege overføringane gjennom inntektssystemet, dvs. basistilskotet og eventuelt bortfall av regionaltilskotet. Alle kommunar får eit basistilskot (4,9 mill kroner i 2000) som skal kompensere for kostnadsulempar i små kommunar. Regionaltilskotet blir gitt etter særskilte kriterium til kommunar som har under 3000 innbyggjarar.

Samanslåing av fylkeskommunar vil ikkje få tilsvarende verknader gjennom inntektssystemet, fordi fylkeskommunar ikkje tek i mot basistillegg. Men på same måten som kommunane vil også fylkeskommunen stå overfor eingongskostnader i samband med ein samanslåingsprosess.

Når det gjeld meir langsiktige økonomiske konsekvensar, vil ei samanslåing kunne leggje til rette for ei kostnadseffektivisering i kommunal og fylkeskommunal administrasjon og innafor viktige delar av tenesteytinga. Ein meir effektiv ressursbruk vil gjere det mogeleg å auke kvaliteten og omfanget på dei kommunale og fylkeskommunale tenestene.

Erfaringane frå dei siste samanslåingane viser at det er mogleg å vri ressursbruken frå administrasjon til tenesteyting. Kommunane og fylkeskommunane kan dessutan etter kvart som dei inngår nye avtalar, spare nokså store beløp årleg når det gjeld mellom anna innkjøps-, bank- og forsikringsavtalar. Større faglege miljø og fleire spesialistfunksjonar kan dessutan auke kompetansen i kommunane og fylkeskommunane. Det er også mogleg å få til innsparingar gjennom stordriftsfordelar i tenesteytinga.

I St.meld. nr. 32 (1994-95) *Kommune- og fylkesinndelingen* er det ikkje gjort utrekningar som gir grunnlag for eit samla overslag på innsparingspotensialet.

Men det framlagte materialet, både når det gjeld kostnadsanalysar og førebelse erfaringar frå dei siste kommunesamanslåingane, viser at dei langsiktige innsparingsutsiktene går langt over dei kortsiktige omstillingskostnadene. Erfaringane viser også at det ikkje er nokon automatikk mellom endringar i inndelinga og dei gevinstane ein kan oppnå. For å sikre best mogleg resultat trengst det både styringsevne og kompetanse til å gjennomføre nødvendige tiltak i sjølve samanslåingsprosessen og i tida etterpå.

### 10.1.3 Dagens praksis for økonomisk kompensasjon

Gjennom dei siste åtte kommunesamanslåingane i byområde blei det innført ein praksis for betre å handtere dei direkte økonomiske verknadene for kommunane. For å motverke brå endringar som følgje av reduserte rammeoverføringer, blei det frå 1992 innført ei eiga overgangsordning i inntektssystemet for samanslåingskommunane. Ordninga innebar at basistillegget som kommunane hadde mista som følgje av kommunesamanslåinga, blei trappa gradvis ned. Den spesielle overgangsordninga har ingen konsekvensar for det totale overføringsnivået til kommunesektoren.

Når det gjeld eingongskostnadene, har staten tidlegare kompensert ein del av utgiftene. Staten sin del har vore meint å skulle dekkje delar av dei heilt nødvendige ekstrautgiftene i samband med omstillingane. Ut frå tidlegare praksis har kommunane måtta dekkje andre omstillingskostnader og kostnader i samanheng med eventuelle standardforbetringar. Tabell 10.1 viser kompensasjon frå staten til dekning av eingongsutgiftene til kommunesamanslåingane i 1988, 1992 og 1994.

Tabell 10.1.: Statleg kompensasjon av eingongskostnader ved dei siste 8 kommunesamanslåingane.

Kommune	Kompensasjon eingongskostnader
Larvik	18 mill kr
Tønsberg	7 mill kr
Borre	7 mill kr
Arendal	18 mill kr
Sarpsborg	18 mill kr
Hamar	8 mill kr
Hammerfest	6 mill kr
Fredrikstad	21 mill kr
Sum	103 mill kr

Kilde: Kommunal- og regionaldepartementet

Den statlege kompensasjonen dekte mellom 40 og 60 prosent av dei kostnadene som var direkte knytte til samanslåingsprosessen. Graden av kostnadsdekning frå staten var avhengig av talet på kommunar som var med i kommunesamanslåinga, innbyggjartalet og inntektsnivået til kommunane.

Det er ikkje mogleg å seie noko om kor store eingongskostnadene vil bli når ein set i gang ei inndelingsendring. Kostnadsbehovet vil variere sterkt mellom anna ut frå talet på kommunar/fylke og folketalet som inndelingsendringa omfattar, i kva grad dei administrative strukturane i vedkomande kom-

munar/fylke kan tilpassast kvarandre og om det er tale om samanslåingar eller grensereguleringar. Erfaringane frå dei siste samanslåingane i fleirkommunale byområde avspeglar desse variasjonane. For desse byområda utgjorde eingongskostnadene, som både inkluderer drifts- og investeringsutgifter, mellom 2 og 5 prosent av driftsbudsjettet til dei nye kommunane.

I NOU 1996:1 *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner* blei det foreslått at kommunar som slår seg saman, skulle få behalde basistillegget i fem år, og at basistillegget deretter skulle falle bort. I tillegg foreslo utvalet å føre vidare praksisen i dag med å kompensere kommunane for kostnadene ved å gjennomføre ei samanslåing. Ved handsaminga av St. prp. nr. 55 (1995-96) *Om kommuneøkonomien 1997 m.v.slutta* Stortinget seg til dette.

Eit fleirtal i kommunalkomiteen gjorde i innstillinga til Kommuneøkonomiproposisjonen for 2000 (Innst. S. nr. 220 (1998-99)) dette vedtaket:

«Stortinget ber Regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag om at kommuner som frivillig slås sammen, ikke skal få reduserte statlige overføringer som følge av kommunesammenslåingen. Regjeringa må også vurdere for hvor lang tid dette skal gjelde.»

I Kommuneøkonomiproposisjonen for 2001 la regjeringa fram ein kompensasjonsmodell som innebar at den nye kommunen, på lik linje med andre kommunar, får eit basistilskot i inntektssystemet. I tillegg vil basistilskotet som den andre kommunen/dei andre kommunane har fått, bli gitt i eit såkalla «inndelingstilskot». Dette inndelingstilskotet skal vare i 10 år etter kommunesamanslåinga. Samstundes som Stortinget slutta seg til dette forslaget, vedtok Stortinget også at dei kommunar som tidlegare har motteke regionaltilskot, men som ved ei kommunesamanslåing vil få fleire enn 3000 innbyggjarar, ikkje skal miste dette. Regionaltilskotet skal leggjast inn i inndelingstilskotet, og sikre at ingen kommunar skal få reduserte statlege overføringar som følgje av kommunesamanslåingar. Ordninga vil gjelde frå 2001.

#### 10.1.4 Høyringsinstansane

I utkastet til ny lov som blei sendt på høyring, var ikkje kompensasjonsmodellen som blei vedteken av Stortinget i Innst. S. nr. 252 (1999-2000) omtalt, men det var varsla at Regjeringa ville fremje eit forslag basert på prinsippet om at ingen kommunar skulle få reduserte statlege overføringar som følgje av ei kommunesamanslåing. Alle dei 17 høyringsinstansane som har uttalt seg om den statlege økonomiske kompensasjonen har i sine fråsegner støtta prinsippet og streka under at dette er nødvendig for at kommunar skal slå seg saman frivillig. Fem av høyringsinstansane ønskjer også dette prinsippet nedfelt i lova.

*Jølster kommune* seier dette i sin merknad:

«Sett frå Jølster kommune sin synsstad bør det innarbeidast ein eigen lovheimel for økonomisk kompensasjon og/eller tapsgaranti ved kommunesamanslåingar - gjerne med utgangspunkt i den prinsipielle haldninga Stortinget har gitt uttrykk for. Prinsippet om slik tapsgaranti/kompensasjon bør vere lovfesta, jamvel om rammene og vilkåra vert fastsette gjennom ordinær handsaming i departement, regjering og Storting.»



*Kommunenes Sentralforbund og Marker kommune* peiker i sine fråsegner på at prinsippet om ikkje reduserte statlege overføringar også må gjelde ved eventuelle tvangssamanslåingar av kommunar.

Dei fleste av kommunane streker under i sine fråsegner at staten må kompensere for nødvendige eingongskostnader i samband med omstillingsprosessen. Nokre av instansane (*Oppland fylkeskommune, Vågsøy kommune, Nissedal kommune*) ønskjer at staten skal kompensere 100 prosent av eingongskostnader som følgje av samanslåingsprosessen.

Somme tek til orde for å lovfeste både prinsippet om statleg kompensasjon av eingongskostnadane og prinsippet om inndelingstilskot.

*Rollag kommune* seier dette i si fråsegn:

«... et absolutt behov for at loven også blir utstyrt med bestemmelser som sikrer den enkelte kommune full statlig økonomisk kompensasjon ved sammenslåing eller deling. Dette gjelder både kompensasjon for engangskostnader og for eventuelle tap av statlige tilskudd.»

### 10.1.5 Departementet si endelege vurdering og forslag

Departementet vil føre vidare dagens praksis med å kompensere kommunar og fylkeskommunar for deler av eingongskostnadene ved samanslåing gjennom dei ordinære skjønnsmidlane. Staten har dekt delar av dei heilt nødvendige ekstrautgiftene for kommunane i samanheng med samanslåingane, som t.d. investeringar og samordning av EDB-anlegg, nye rutinar for saksbehandling, flytting og leige av bygningar og kostnader knytt til sjølve omstillingsprosessen. Eingongsstøtta for kommunane i dei siste kommunesamanslåingane er basert på ein analyse av nødvendige omstillingskostnader i kvart enkelt tilfelle, og kompensasjonsgraden har vore på mellom 40 og 60 prosent av nødvendige kostnadskomponentar. Andre omstillingskostnader og kostnader i samanheng med eventuelle forbetringar i standarden har kommunane dekt sjølve. Dette er ein praksis departementet meiner bør vidareførast.

For at statens ansvar for å dekkje deler av eingongskostnadane ved samanslåingsprosessen skal vere meir pårekneleg for kommunar og fylkeskommunar, føreslår departementet at prinsippet om statleg medfinansiering av eingongskostnader, i tråd med dagens praksis, blir lovfesta.

Med same grunngeving føreslår departementet at også prinsippet om inndelingstilskot blir innarbeidd i lova.

Departementet vil presisere at dei føreslåtte kompensasjonsordningane vil omfatte alle kommune-/fylkessamanslåingar uavhengig av om dei er baserte på tvang eller fri vilje.

Vidare er prinsippet om fritak frå statlege avgifter nedfelt i lova, jf. kapittel 7.

## 10.2 Økonomisk tilsyn

---

### 10.2.1 Innleiing

Inndelingslova har i dag ingen særskilde reglar om statleg tilsyn med dei økonomiske disposisjonane til kommunane i tida rundt vedtak om grenseendringar. Kommunelova inneheld fleire generelle reglar om slikt tilsyn. Departementet ser i dette kapitlet nærmare på om det er behov for eit skjjerpa statleg

tilsyn og kontroll med økonomiske disposisjonar ved samanslåing av kommunar. Spørsmålet kan også vere aktuelt i samband med delingar og grensejusteringar. Men departementet legg til grunn at reglane i inndelingslova om økonomisk oppgjer er tilstrekkeleg i slike saker.

### 10.2.2 Departementet si vurdering i høyringsnotatet

Utgangspunktet for departementet i høyringsnotatet var at dei økonomiske disposisjonane vil bli styrte av lojaliteten til kommunane overfor kvarandre og den nye kommunen. Erfaringane frå tidlegare samanslåingar tilsa likevel at det kunne vere behov for eit skjerpa statleg tilsyn og kontroll med dei økonomiske disposisjonane i kommunane før iverksetjing av vedtak om samanslåing. Det er særleg investeringane som har hatt ein tendens til å auke sterkt. Det kan kome av at kommunen ønskjer å sikre seg eit prosjekt som ein trur vanskeleg vil la seg realisere etter at den nye kommunen er etablert. Samtidig har kommunane insentiv til «overinvesteringar» før ei samanslåing. Grunnen til dette er at belastninga ved investeringane vil bli fordelte på alle innbyggjarane i den nye kommunen.

Prinsippet bak kommunelova er at spesielle godkjenningssordningar bør byggjast ned til fordel for utvikling av meir generelle tilsynsmekanismar og kontrollordningar i kommunane. I høyringsnotatet såg departementet det slik at staten hadde gode høve til å føre kontroll med dei økonomiske disposisjonane til kommunane innafor ramma av dei generelle reglane i kommunelova. Departementet såg dermed ikkje behov for ein eigen heimel i inndelingslova om skjerpa statleg tilsyn og kontroll med dei økonomiske disposisjonane til kommunar som skal sluttast saman.

Departementet peika likevel på at det i samband med samanslåingar kan vere behov for å kontrollere om økonomiplanane til kommunane er lovlege etter § 59 i kommunelova. Departementet føreslo også at fellesnemnda, jf. omtale under kapittel 8, får i oppgåve å uttale seg om budsjetta til dei enkelte kommunane som grunnlag for Fylkesmannens kontroll med budsjettvedtaka etter (daverande heimel) i kommunelova. Dette kan gi Fylkesmannen ei tryggare plattform for ein meir nærgående dialog med aktuelle kommunar enn det som er vanleg i budsjettprosessar.

### 10.2.3 Høyringsinstansane

Få av høyringsinstansane har hatt merknader til departementet si vurdering av statleg tilsyn med kommuneøkonomien før ei samanslåing.

*Regionrådet for Nord-Gudbrandsdal* seier seg tilfreds med at lovforslaget ikkje inneheld krav om skjerpa statleg tilsyn med kommuneøkonomien i samband med samanslåingssaker, og peiker på at dette er i tråd med vektleggjinga av det lokale folkestyret som blir understreka mellom anna i formålsparagrafen. *Larvik kommune* støttar ikkje departementet si vurdering i høyringsnotatet og uttaler at

«Kommunestyret mener også at fylkesmannen bør ha et skjerpet tilsyn med økonomiske disposisjoner ved kommunesammenslutninger slik at den nye kommunens handlefrihet ikke unødige svekkes pga unormalt høyt investeringsnivå i sammenslutningskommunenene før gjennomføringen.»

Nokre av fylkesmennene (Hedmark, Nordland og Vestfold) peiker på at det i høyringsnotatet ikkje er tatt høgde for endringar i økonomireglane i kommunelova. *Fylkesmannen i Hedmark* uttaler:

«Vi forutsetter at man for det vidare arbeidet med ny lov om endring i kommune- og fylkesinndeling tar hensyn til de endringer som Stortinget vedtar ved sin behandling av Ot. prp. nr. 43 (1999-2000) slik at en fortsatt vil ha muligheten for en viss statlig kontroll med økonomiforvaltningen i kommuner som står foran en sammenslåing mv.»

*Fylkesmannen i Vestfold* er samd i at det må skje ei tett økonomisk oppfølging av kommunane i tida før ei samanslåing finn stad. Fylkesmannen går derfor inn for at fellesnemnda må få seg førelagt ikkje berre årsbudsjettet, men også økonomiplanen, og på den bakgrunn uttale seg til Fylkesmannen etter § 45 nr. 4 i kommunelova.

#### 10.2.4 Departementets si endelege vurdering og forslag

Departementet såg i høyringsutkastet ikkje behov for ein eigen heimel i inndelingslova om skjerpa statleg tilsyn med økonomiske disposisjonar ved samanslåing av kommunar. Denne vurderinga var basert på dei da gjeldande generelle reglane i kommunelova om statleg tilsyn og kontroll med dei økonomiske disposisjonane til kommunane. Desse reglane blei endra frå og med 1. januar 2001, jf. Ot. prp. nr. 43 (1999-2000) og Innst. O. nr. 82 (1999-2000) *Om lov om endringar i kommunelova*. Departementet ser på dette grunnlaget behov for ei ny vurdering av dette forholdet.

Kommunelova gav inntil 1. januar 2001 heimel for fleire generelle statlege tilsyns- og kontrollordningar med dei økonomiske disposisjonane til kommunane. Departementet (Fylkesmannen) skulle etter § 45 nr. 4 i kommunelova føre kontroll med om budsjettvedtak i kommunestyret er lovlege. Departementet (Fylkesmannen) skulle vidare godkjenne alle vedtak om å ta opp lån og vedtak om å stille garanti, jf. kommunelova § 50 nr. 8 og § 51 nr. 2.

Frå og med 1. januar 2001 vil den generelle statlege kontrollen med dei økonomiske disposisjonane til kommunane/fylkeskommunane vere betinga heller enn automatisk. Det inneber at kommunar/fylkeskommunar ikkje vil bli underlagt statleg kontroll så lenge den økonomiske styringa og dei økonomiske resultatene er tilfredsstillande. Den statlege kontrollen etter ny §59 a i kommunelova blir først sett i verk dersom kommunen/fylkeskommunen er i ein vanskeleg økonomisk situasjon. Den statlege kontrollen med kommunane sine årsbudsjett, vedtak om å ta opp lån og vedtak om langsiktig leige av bygningar m.v. vil først bli utløyst ved ubalanse i årsbudsjettet og økonomiplanen, eller når kommunen/fylkeskommunen ikkje makter å dekkje inn rekneskapsmessige underskot på vanleg måte. Departementet skal likevel framleis godkjenne alle vedtak om å stille garanti. Departementet kan dessutan etter kommunelova § 59 kontrollere om årsbudsjettet, økonomiplanen og vedtak om å ta opp lån er lovlege, også for dei kommunane/fylkeskommunane som ikkje er underlagt statleg kontroll.

Departementet ser generelt på betinga heller enn automatisk kontroll av dei økonomiske disposisjonane til kommunesektoren som formålstenleg ut frå ei avveging mellom omsynet til det kommunale sjølvstyret, og det statlege behovet for å kunne gripe inn ved behov. Departementet ser likevel på det

som eit problem at den generelle betinga kontrollen etter § 59 a i kommunelova ikkje automatisk vil omfatte kommunar som skal slå seg saman. Den betinga ordninga inneber at det er den økonomiske situasjonen til den enkelte kommune som avgjer om kommunen vil vere underlagt statleg kontroll. Det inneber at det kan bli slik at nokre, men ikkje alle, av kommunane som skal slå seg saman vil vere underlagt statleg kontroll etter § 59 a. Departementet meiner at alle kommunar og fylkeskommunar som er i ein samanslåingsprosess, bør vere underlagt ein viss statleg kontroll.

Den generelle statlege kontrollen etter § 59 a i kommunelova omfattar kommunane sine budsjettvedtak, vedtak om å ta opp lån og vedtak om langsiktig leige av bygningar mv. I samband med samanslåingar, ser departementet eit særleg behov for statleg tilsyn og kontroll med kommunane sine budsjettvedtak. Årsbudsjettet er ein bindande plan for midlane til kommunen og korleis desse skal brukast i budsjettåret, jf. § 46 nr. 1 i kommunelova. Etter § 50 i kommunelova kan ein kommune berre ta opp lån til tiltak som er ført opp i årsbudsjettet. Vedtak om langsiktig leige av bygningar m.v. vil også i utgangspunktet vere omfatta av årsbudsjettet. Departementet føreslår på dette grunnlag å fastsetje i inndelingslova at departementet skal føre kontroll med at budsjettvedtaket til kommunar og fylkeskommunar som skal slå seg saman, er lovleg.

Statleg kontroll med budsjettvedtaka til kommunar og fylkeskommunar som skal slå seg saman kan tenkjast å bli sett i verk frå fleire forskjellige tidspunkt. Departementet ser det slik at den statlege kontrollen bør skje før samanslåinga er vedtatt. Bakgrunnen for dette er at det har vist seg at uheldige investeringar ofte kjem før det er gjort endeleg vedtak om samanslåing. Departementet ser det slik at statleg kontroll med budsjettvedtaka berre bør bli utløyst i situasjonar der det er realistisk at ei samanslåing kan bli vedteke. Departementet ser på dette grunnlag initiativtidspunktet som for tidleg til å setje i verk statleg kontroll, men meiner at statleg kontroll med budsjettvedtaka bør setjast i verk i samband med igangsetjing av utgreiing.

Departementet er samd med *Fylkesmannen i Vestfold* at det kan vere nyttig at fellesnemnda gir fråsegn til Fylkesmannen både om årsbudsjettet og økonomiplanen for dei involverte kommunane. I samband med samanslåingar kan det vere større behov enn elles for å kontrollere om økonomiplanane til kommunane er lovlege etter § 59 i kommunelova. I samband med ein slik kontroll kan det vere nyttig for Fylkesmannen å få ei fråsegn frå fellesnemnda om økonomiplanen til kommunane som skal slåast saman. Departementet ønskjer likevel ikkje å fastsette ei plikt i inndelingslova for fellesnemnda til å gi slik fråsegn. Departementet ser det som viktigast at fellesnemnda gir fråsegn om *årsbudsjettet* i og med at budsjettet skal kontrollerast av Fylkesmannen. Kommunale økonomiplanar skal i utgangspunktet berre sendast til departementet/Fylkesmannen til orientering. Departementet vil samstundes peike på at det etterkvart er blitt vanleg å framstille årsbudsjettet og økonomiplanen i eit felles dokument, med årsbudsjettet som første år i økonomiplanen. Det inneber at det i fellesnemnda si fråsegn om årsbudsjettet også kan vere naturleg å seie noko om dei langsiktige økonomiske verknadene av tiltaka i årsbudsjettet.

## 11 Økonomiske og administrative konsekvensar

Lovforslaget inneber ingen nye materielle rettar eller plikter og har dermed ingen direkte økonomiske eller administrative konsekvensar. Lova vil, til liks med gjeldande lov, først og fremst vere ei prosessprega lov som viser dei nærare rammene for saksbehandling, vedtak og etterfølgjande oppgjer ved endring av grenser mellom kommunar og fylke. Det vil dermed vere talet på saker, det vil seie den praktiske bruken av lova, som vil vere avgjerande for omfanget av administrativ og økonomisk innsats.

Lovforslaget legg opp til at regjeringa skal kunne avgjere nokre fleire saker enn etter gjeldande lov. Dette kan innebere ei viss innsparing av ressursar når det gjeld behandling av slike saker i Stortinget.

Prinsippa for økonomisk oppgjer mellom kommunar etter grensejustering eller deling vil etter forslaget vere dei same som etter gjeldande lov. Det same gjeld i samband med særskilt oppgjersorgan som kjem inn ved usemje mellom kommunane - eller fylkeskommunane - sidan departementet føreslår at systemet med særskild skjønnsnemnd og overskjønnsnemnd blir ført vidare med visse tekniske justeringar. Talet på medlemmer i overskjønnsnemnda er føreslått redusert frå fem til tre. Dette vil kunne innebere ei viss økonomisk innsparing.

Lovframlegget legg opp til at statlege avgifter og liknande ikkje skal krevjast inn når dei oppstår som følge av grenseendring. Dette er i samsvar med den praksisen som allereie har utvikla seg ved dei seinaste kommunesamanslåingane, den gongen basert på eit vedtak i Stortinget.

Det blir gjort framlegg om at staten skal gi delvis kompensasjon for eingongskostnader som er direkte knytte til samanslåingsprosessar. Dette er ei vidareføring av dagens praksis. Når det gjeld lovforslaget om at staten i ein overgangperiode vil kompensere for bortfall av rammetilskot for kommunar som slår seg saman, vil ikkje dette ha noko å seie for dei samla, statlege overføringane til kommunesektoren, da dette dreiar seg om korleis midlane blir fordelt mellom kommunane.

Den føreslåtte ordninga med automatisk lovlegkontroll med budsjetta til kommunar og fylkeskommunar som er i ein samanslåingsprosess, vil medføre arbeid for statlege myndigheiter (særleg Fylkesmannen), men ikkje av større omfang.

Reglane om saksførebuing (kapittel III i lova) er bygd ut vesentleg i forhold til gjeldande inndelingslov. Innhaldet i reglane er for det aller meste basert på den praksisen som er utvikla. Departementet legg til grunn at dei nye lovreglane vil verke klargjerande og gjere sakene meir føreseielege for både innbyggjarar, involverte kommunar/fylkeskommunar og statlege etatar. Lovfesting av retten til å søkje om at det skal setjast i gang utgreiing om grenseendring, er den einaste delen av lova som har konsekvensar for innbyggjarane og næringslivet. Framlegget om dette kan kome til å føre med seg at det blir fleire søknader til Fylkesmannen enn etter nåverande lov, fordi fleire blir merksame på at dei kan ta initiativ i slike saker. På den andre sida kan føre-

spurnader til fylkesmenn og departement om framgangsmåten i slike saker bli færre, ved at lova klargjer kven som har initiativrett.

Forslaget om utgreiingsplikt (§ 9) vil venteleg ikkje innebere vesentlege konsekvensar av administrativ og økonomisk art. Førspurnader om grense-saker får også i dag ei viss utgreiing før dei eventuelt blir avvist/avslått. Den føreslåtte regelen om dette let det vere opp til utgreiingsinstansen (departementet eller Fylkesmannen) å avgjere omfanget av utgreiinga, slik at det i realiteten ikkje treng å innebere meir enn at det blir gitt eit svar tilbake til søkeren. At det blir opna for å klage over vedtak om at utgreiing ikkje skal setjast i gang, vil kunne medføre noko ekstraarbeid for Fylkesmannen og departementet. Men sakstypen gjer at klagebehandlinga venteleg ikkje vil vere særleg arbeidskrevjande.

Det er ein føresetnad at Fylkesmannen blir delegert oppgåver etter den nye lova - i prinsippet av same omfang som etter gjeldande lov. Dei vil såleis måtte gjere ei viss utgreiing i enkeltsaker og i visse høve sjølv treffe vedtak. Lovforslaget vil i seg sjølv ikkje føre til meirbelastning på fylkesmannsembeta, med mindre talet på saker aukar. Det vil likevel ikkje vere aktuelt for fylkesmannsembeta å førestå større utgreiingar i store og kompliserte saker utan at dette er særskilt avtalt med departementet.

Departementet sitt arbeid med å forvalte lova og vere øvste utgreiingsorgan vil ikkje bli endra i høve til tidlegare.

Konsekvensar for kommunar og fylkeskommunar vil i utgreiingsfasen kome som følgje av regelen om opplysnings- og medverknadsplikt (§ 9 tredje ledd). Det same gjeld for så vidt også overfor andre statlege etatar (enn Fylkesmannen). Plikta til å hjelpe og medverke gjeld etter lovutkastet berre i «rimeleg utstrekning», men vil likevel i konkrete saker innebere noko meirarbeid for kommunar, fylkeskommunar og statlege organ. Men ei generell opplysningsplikt for kommunesektoren følgjer alt av kommunelova § 59.

Lovfesting av prinsippet om at kommunane bør arrangere innbyggjarhøyring (§ 10) kan innebere noko meirarbeid for kommunane. Departementet har ikkje presis kunnskap om omfanget av innbyggjarhøyringar i slike saker i dag, men truleg er dette vanleg. Lovforslaget er dessutan fleksibelt utforma ved at kommunen sjølv tek avgjerd om høyring skal haldast, og om korleis ho eventuelt skal gjennomførast. Den minst kostnadskrevjande høyringsmetoden er å halde møte. Folkerøystingar er den mest kostnadskrevjande metoden - særleg når den ikkje er knytt opp mot eit ordinært val. Det er ingen lovreglar om korleis folkerøystingar skal haldast. Kostnadene ved å halde lokal folkerøysting vil dermed avhenge av korleis kommunen gjennomfører det.

## 12 Merknader til dei enkelte paragrafane i lovutkastet

### § 1 Formål

Formålet med denne lova er å leggje til rette for ei kommune- og fylkesinndeling som innafor ramma av det nasjonale fellesskap kan sikre eit funksjonsdyktig lokalt folkestyre og ei effektiv lokalforvaltning. Endringar i kommune- eller fylkesinndelingar bør medverke til å skape formålstenlege einingar som kan gi innbyggjarane og næringslivet tilfredsstillande tenester og forvaltning. Verksamda etter denne lova skal byggje på prinsippet om lokal medverknad og initiativrett til grenseendringar.

### Til § 1

Tilvisingar:

- Allmenne motiv: Kapittel 4.1

Føresegna er ny, og byggjer på prinsippa i formålsregelen i kommunelova. Den gir uttrykk for sentrale verdiar knytte til kommunalt folkestyre og lokalt demokrati, men også effektivitet og tilpassinga til eit nasjonalt fellesskap. Regelen kan tene som ei rettesnor ved tolking og bruk av lova elles. Med formålstenlege einingar er det tenkt på mellom anna økonomisk berekraft, tilstrekkeleg kapasitet til å løyse pålagde oppgåver og fagleg kompetanse.

### § 2 Virkeområde

Denne lova gjeld for kommunar og fylke. Lova omfattar både endring av grenser og fastsetjing av grenser.

### Til § 2:

Tilvisingar:

- Allmenne motiv: Kapittel 4.2

Føresegna er ny. Lova har same geografiske virkeområde som kommunelova, det vil seie fastlands-Noreg, med vanleg utstrekning i sjøen til territorialgrensene. Dette går ikkje fram av lovteksten, men følgjer av allmenne rettsgrunnsetningar. Lova gjeld både kommune- og fylkesinndelingar. Kommunelova § 3 slår fast prinsippet om at kvar kommune høyrer til eitt fylke, og at kvart fylke utgjer ein fylkeskommune (med unntak av Oslo). Om ikkje anna går fram av lovteksten gjeld reglane eins for kommunar og fylke. Lova gjeld alle typar inndelings saker; samanslåing, deling, grensejustering og grensefastsetjing, jf. definisjonane i § 3.

### § 3 Definisjonar

Samanslåing inneber at to eller fleire kommunar eller fylke blir slutta saman til éi ny eining.

Deling inneber at éin kommune eller eitt fylke blir delt i to eller fleire nye einingar.

Grensejustering inneber at eit område blir flytta over frå ein kommune til ein annan, eller frå eit fylke til eit anna. På same måten blir det rekna når ein heil kommune blir flytta over til eit anna fylke.

Omgrepet grenseendring i denne lova er ei fellesnemning på samanslåing, deling og grensejustering.

Grensefastsetjing inneber at det blir gjort vedtak om å fastsetje uklare, omstridde eller tidlegare ikkje fastsette grenser mellom kommunar eller fylke.

*Til § 3:*

Tilvisingar:

- Allmenne motiv: Kapittel 4.2

Føresegna er ny. *Første ledd* slår fast at når to eller fleire kommunar eller fylke blir slutta saman til ei ny eining, har vi ei samanslåing. Dette gjeld også når ein kommune blir slått saman med ein annen kommune i eit anna fylke. Det vil da samstundes vere ei grensejusteringssak (justering av fylkesgrense), sjå tredje ledd.

*Andre ledd* definerer deling som når ein kommune eller eit fylke blir delt inn i to eller fleire nye einingar. Det er ikkje snakk om deling når ein kommune blir delt og dei ulike delane blir lagt til allereie eksisterande kommunar.

*Tredje ledd* fastslår at grensejustering inneber at ein del av ein kommune blir overført til ein annan kommune, eller at ein del av eller heile kommunen blir overført til eit anna fylke. Lova bruker omgrepet grensejustering berre om endringssaker.

*Fjerde ledd* seier at omgrepet grenseendring er ei fellesnemning på saker som gjeld samanslåing, deling og grensejustering. Ei fastsetjingssak, sjå femte ledd, er ikkje ei grenseendringssak.

*Femte ledd* slår fast at grensefastsetjing inneber å få avklart hittil uklare og omstridde grenser. Ennå er ikkje alle kommunegrenser i heile landet kartlagt, samstundes som mange av dei grensene som er fastsette, til dømes på gamle kart, ikkje tilfredsstillar dei krav som blir stilt til grenseteikning på nye kart etter moderne målemetodar. Ved ei fastsetjing blir ikkje grenser endra, det blir berre fastsett kvar dei går.

#### *§ 4 Vedtak om samanslåing*

Stortinget gjer vedtak om samanslåing av fylke. Kongen gjer vedtak om samanslåing av kommunar når dei kommunane saka gjeld har slutta seg til forslaget om samanslåing. Dersom nokon av kommunane har uttalt seg mot samanslåing, skal saka leggjast fram for Stortinget til avgjerd.

*Til § 4:*

Tilvisingar:

- Allmenne motiv: Kapittel 6
- Gjeldande inndelingslov: § 1



*Første punktum* fastslår at det berre er Stortinget som kan gjere vedtak om samanslåing av fylke. Den tidlegare lova omfatta etter ordlyden ikkje fylka. Ved slike grenseendringar vil det og vere nødvendig for Stortinget å sjå på mandatfordelinga etter Grunnlova § 58.

Etter *andre punktum* skal Kongen gjere vedtak om samanslåing av kommunar dersom kommunane er samde. Det er kommunestyret sjølv som må gje fråsegn til sak om samanslåing jf. § 9 fjerde ledd.

*Tredje punktum* slår fast at dersom det ikkje er semje mellom kommunane i ei sak om samanslåing, dvs. at minst eitt av kommunestyra har gått imot, må eventuelt vedtak om samanslåing gjerast av Stortinget. Ei negativ fråsegn frå fylkeskommunen vil ikkje ha som konsekvens at Stortinget må avgjere saka. Ei slik fråsegn vil likevel etter ei konkret vurdering kunne gjere at regjeringa etter høva ønskjer å leggje saka fram for Stortinget. Lova inneheld elles ikkje kriterium for når ei samanslåingssak der det er usemje mellom dei involverte kommunar, skal leggjast fram for Stortinget til vurdering. Det vil såleis vere opp til regjeringa og kome an på politiske føringar til ei kvar tid.

#### *§ 5 Vedtak om deling*

Stortinget gjer vedtak om deling av eit fylke i to eller fleire nye einingar. Kongen gjer vedtak om deling av ein kommune når kommunen saka gjeld har slutta seg til forslaget. Dersom kommunen har uttalt seg mot deling, skal saka leggjast fram for Stortinget til avgjerd.

*Til § 5:*

Tilvisingar:

- Allmenne motiv: Kapittel 5.6
- Gjeldande inndelingslov: § 1

Stortinget treff vedtak i saker om deling av fylker. Kongen gjer vedtak om deling av kommunar dersom den aktuelle kommunen ønskjer dette. Om kommunen ikkje ønskjer deling, må Stortinget treffe eventuelt vedtak. Ei negativ fråsegn frå fylkeskommunen vil ikkje medføre at saka må leggjast fram for Stortinget.

#### *§ 6 Vedtak om grensejustering*

Kongen gjer vedtak om justering av grenser mellom kommunar og mellom fylke. Dersom grensejustering mellom fylke får verknad for fleire innbyggjarar enn det talet som står bak kvart stortingsmandat i fylket, skal saka leggjast fram for Stortinget til avgjerd.

*Til § 6:*

Tilvisingar:

- Allmenne motiv: Kapittel 6
- Gjeldande inndelingslov: § 1

Kongen gjer vedtak i alle saker om grensejusteringar, både mellom kommunar og mellom fylke. Dersom grensejusteringar mellom fylke er av eit visst

omfang, kan det bli aktuelt å endre mandatfordelinga til Stortinget jf. Grunnlova § 58. Grunnlova seier ikkje noko om kva kriterium som ligg til grunn for mandatfordelinga. Regelen fastset at grensejusteringar som inneber at fleire innbyggjarar enn det som står bak eit stortingsmandat i fylket, skifter fylkestilhøyrse, skal saka leggjast fram for Stortinget til avgjerd.

Lova er ikkje til hinder for at regjeringa etter eige ønskje legg justeringsaker fram for Stortinget, sjølv om Kongen etter lova har mynde til å treffe vedtak. Det er ein føresetnad at mynde til å avgjere mindre saker om justering av kommunegrenser der kommunane er samde, blir delegert til Fylkesmannen som før.

### *§ 7 Vedtak om grensefastsetjing*

Kongen gjer vedtak om fastsetjing av uklare, omstridde eller tidlegare ikkje fastsette grenser mellom kommunar eller fylke.

*Til § 7:*

Tilvisingar:

- Allmenne motiv: Kapittel 6

Føresegna er ny. Fastsetjing av kommune- og fylkesgrenser kan vere aktuelt når grensene i eit område ikkje tidlegare er offisielt fastsette, eller grensa blir funnen å vere uklar, t.d. i samband med kartforretning eller oppdatering av gamle kart, sjå også merknad til § 3. Det er ein føresetnad at mynde til å treffe vedtak i saker om fastsetjing av grenser mellom kommunar blir delegert til Fylkesmannen, som før.

### *§ 8 Initiativrett*

Søknad om at det skal setjast i gang utgreiing om grensejustering eller grensefastsetjing kan fremjast av innbyggjarar og grunneigarar i dei kommunane søknaden gjeld, av næringsdrivande som har sin registrerte forretningsstad der og av kommunestyret eller fylkestinget i dei kommunane eller fylkeskommunane søknaden gjeld.

Søknad om at det skal setjast i gang utgreiing om samanslåing eller deling kan berre fremjast av kommunestyret eller fylkestinget sjølv i dei kommunane eller dei fylkeskommunane endringsforslaget gjeld.

Departementet kan på eige initiativ utgreie spørsmål om grenseendring eller grensefastsetjing.

Søknad om at det skal setjast i gang utgreiing om grenseendring eller grensefastsetjing skal vere skriftleg og grunngitt, og må innehalde forslag til nye grenser. Søknaden skal sendast Fylkesmannen i det området saka gjeld. Fylkesmannen skal så snart som råd orientere kommunane eller fylkeskommunane om søknaden.

*Til § 8:*

Tilvisingar:

- Allmenne motiv: Kapittel 5.2

Føresegna er ny. *Første ledd* slår fast at alle innbyggjarar i kommunen har rett til å ta initiativ til grensejustering for område som gjeld sin kommune. Med innbyggjar må ein forstå den som er folkeregistrert der. Også den som er grunneigar i det aktuelle området kan søkje om grensejustering uavhengig av si registrerte bustadadresse, det same gjeld næringsdrivande med registert forretningsstad i kommunen. Søknad om grensejustering kan gjelde eit område som ligg i den kommunen ein har ei slik tilknytning til, men kan også gjelde overføring av eit område frå ein annan kommune eller eit anna fylke til sin kommune. Initiativretten gjeld tilsvarande for fastsetjing av kommunegrenser og fylkesgrenser. Også kommunestyret og fylkestinget har initiativrett.

Etter *andre ledd* er det berre kommunestyret og fylkestinget som kan initiere saker om samanslåing eller deling som gjeld respektive kommune eller fylke. Etter *tredje ledd* har departementet initiativrett i alle typar saker om grenseendring og grensefastsetjing. Departementet legg til grunn at fylkesmennene bør få ein generell initiativrett gjennom delegasjon. Stortinget kan, som øvste nasjonale myndigheit, ta opp saker av eige tiltak.

Nærmare krav til søknaden går fram av *fjerde ledd*. Søknaden bør gjere greie for på kva måte søkjaren blir omfatta av grenseendringa/grensefastsetjinga. Det bør gå tydeleg fram at det er ein reell søknad og ikkje berre ei meiningsytring. Søknaden må også innehalde minst ei skisse med forslag til ny grense. Avgjerdsorganet er ikkje bunde av forslaget og kan gjere endringar i det.

Søknaden skal sendast til Fylkesmannen i det området saka gjeld. Gjeld saka fleire fylke, er det tilstrekkeleg at ein av fylkesmennene mottar søknaden. Fylkesmannen skal varsle dei aktuelle kommunane eller fylkeskommunane om innkomne søknader, slik at dei kan følgje saka frå starten og eventuelt kome med fråsegn og bakgrunnsopplysningar. At varslinga skal skje så snart som råd, er ikkje til hinder for at Fylkesmannen først kan hente inn supplerande opplysningar der han finn behov for det. Til dømes kan det vere aktuelt å undersøkje om søkjaren verkeleg har initiativrett. Det må óg vere mogleg for Fylkesmannen å avslå ei sak som openbart ikkje kan føre fram, utan å varsle kommunane på førehand. Kommunen bør likevel varslast om sjølve avslaget.

At nokon har initiativrett inneber at vedkomande har rett til å ta opp ei sak og ei motståande plikt for myndigheitene til å vurdere om det bør gjerast ei nærmare utgreiing av saka. Initiativretten inneber altså ikkje eit krav på ei fullstendig utgreiing av av saka. Avgjerd om at det ikkje skal setjast i gang utgreiing, kan påklagast jf. § 9. Sjå nærmare kommentarane til § 9 om saksutgreiing. Ein kvar står fritt til å fremje forslag overfor organ eller person med formell initiativrett, sjølv om ein ikkje har slik rett sjølv.

### § 9 Saksutgreiing

Departementet avgjer om det skal setjast i gang utgreiing på grunnlag av initiativ etter § 8 og tar i tilfelle stilling til kva som er nødvendig omfang av denne. Avgjerd etter første punktum er ikkje enkeltvedtak etter forvaltningslova § 2 første ledd bokstav b. Avgjerd om ikkje å setje i gang utgreiing bør likevel bli grunnlagt i samsvar med reglane i forvaltningslova § 25 og kan påklagast i samsvar med reglane i forvaltningslova kapittel VI.

Departementet kan avvise søknad frå søkjarar som ikkje har initiativrett. Avvisinga skal vere skriftleg og grunngitt.

Kommunale, fylkeskommunale og statlege forvaltningsorgan skal gi nødvendige opplysningar og i rimeleg utstrekning medverke ved saksførebuinga, etter oppmoding frå den som gjer utgreiinga.

Før det blir gjort vedtak om grenseendring eller grensefastsetjing, skal dei kommunane eller fylkeskommunane saka gjeld, få uttale seg. I saker om samanslåing eller deling må kommunestyret eller fylkestinget sjølv uttale seg.

*Til § 9:*

Tilvisingar:

- Allmenne motiv: Kapittel 5.3
- Gjeldande inndelingslov: § 1

Av *første ledd* går det fram at departementet avgjer om det skal setjast i gang utgreiing på grunnlag av initiativ teke av nokon med initiativrett etter lova.

Retten til å ta initiativ inneber altså ikkje nokon rett til å få saka utgreidd. Den inneber ein rett til å krevje at myndigheitene vurderer om utgreiing skal skje. Dersom det ikkje er grunnlag for utgreiing, kan søknaden avslåast uten at utgreiing er gjennomført. I slike tilfelle skal søkjaren få svar om at saka ikkje er aktuell å utgreie, og at ho derfor blir avslått. Formålet med å begrense initiativtaker sin rett til å få sett i gang utgreiing, er at myndigheitene ikkje skal bli belasta med utgreiingsarbeid i saker som likevel ikkje vil føre fram. Departementet avgjer spørsmålet om utgreiing ut frå eit fritt skjønn. Svaret bør likevel grunngjevast i samvar med reglane i forvaltningslova kapittel VI. Blir det teke avgjerd om at saka ikkje skal greiast ut, kan søkjaren klage over saka til overordna styresmakter.

Det er departementet som har det overordna ansvaret for å gjere den nødvendige saksutgreiing. Fylkesmannen vil i første instans ha ansvar for å hente inn dei viktigaste nøkkeldata om det området inndelingssøknaden gjeld. Dette gjeld til dømes opplysningar om folketal, areal, geografi og kommunikasjons-tilhøve. I tillegg bør Fylkesmannen peike på andre forhold som kan vere relevante i saka. I den grad mynde til å avgjere saker blir delegert til Fylkesmannen, vil Fylkesmannen som regel ha ansvaret for heile utgreiinga.

Andre forhold som kan vere viktige er demografiske utviklingstrekk, flytteaktivitet, pendling, næringsstruktur og næringsutvikling, byggjemønster og arealbruk, inntekts- og utgiftsstruktur, det kommunale tenestetilbodet osv. Departementet har i tidlegare rundskriv tilrådd å hente inn uttale frå grunneigarar og andre som har rettar i det aktuelle området og Statens kartverk. Dersom saka må avgjerast av departementet, har også Fylkesmannen blitt bede om å uttale seg.

For fastsetjingssaker vil det vere mest aktuelt å innhente opplysningar om eldre kart, soknegrenser, den vanlege oppfatninga blant folk på staden, private eigedomsgrenser og rettsavgjerder om slike, bruksrettar osv. Opprekninga er ikkje meint er vere uttømmande.

Den som står ansvarleg for utgreiinga, må avgjere kva som er «nødvendig» å greie ut i kvar enkelt sak. Overføring av små geografiske areal med få innbyggjarar, vil ha færre og mindre verknader enn overføring av store areal

og mange personar. Ulike saker stiller ulike krav til kva som er nødvendig utgreiing. Mellom anna må det, i ei større sak, kunne leggjast vekt på kor stor del av befolkninga i eit område som står bak ein søknad, når det skal avgjerast kva som skal til for å avslå ei sak. Dette er ein viktig føresetnad bak regelen om at alle innbyggjarar i kommunen har initiativrett. Ikkje alle søknader kan få, eller treng, den same grad av utgreiing.

*Andre ledd* fastslår at departementet har rett til å avvise ein søknad frå ein som ikkje har initiativrett etter § 8. Avvisninga skal skje skriftleg og skal vere grunngitt. Ei avvising kan ikkje påklagast.

*Tredje ledd* framhevar den plikt offentlege organ har til å medverke til å framskaffe opplysningar i saka. Dette skal likevel berre skje så langt dette er «rimeleg», og departementet/Fylkesmannen kan såleis ikkje overlata utgreiingsarbeidet i sin heilskap til ein kommune/fylkeskommune med heimel i denne føresegna.

Etter *fjerde ledd* er avgjerdsorganet forplikta til å sørgje for at dei kommunar eller fylkeskommunar saka gjeld, får uttale seg før det blir teke avgjerd om å endre eller fastsetje kommune- eller fylkesgrenser. Kommunen eller fylkeskommunen har likevel ikkje plikt å uttale seg. I saker om samanslåing og deling må kommunestyret eller fylkestinget sjølv gje fråsegn. Denne mynda kan ikkje delegerast. I saker om grensejustering og grensefastsetjing er det opp til kommunen/fylkeskommunen sjølve å bestemme kven som skal gje fråsegn i saka, jf. prinsippa i kommunelova. Det er ikkje nødvendig å hente inn slik uttale når vedtaket går ut på å avvise eller avslå ein søknad utan nærmare utgreiing.

### *§ 10 Innbyggjarhøyring*

Kommunestyret bør innhente innbyggjarane sine synspunkt på forslag til grenseendring. Høyringa kan skje ved folkerøysting, opinionsundersøking, spørjeundersøking, møte eller på annan måte.

*Til § 10:*

Tilvisingar:

- Allmenne motiv: Kapittel 5.4

Føresegna er ny. Regelen fastset at kommunestyret i dei kommunane som er omfatta av eit forslag om grenseendring, som utgangspunkt skal hente inn synspunkt frå innbyggjarane i kommunen. Den enkelte kommune står sjølv fritt til å avgjere kva form høyringa skal ha ut frå sakstype og lokale forhold elles. Kommunen vil ikkje ha plikt til å grunngi kvifor høyring av innbyggjarane ikkje blir iverksett.

Ei høyring er normalt ikkje noko mål i seg sjølv. Meininga er å bringe fram opplysningar om saka som ikkje er kjende på førehand. Innbyggjarhøyring vil vere unødvendig til dømes når grenseendringa gjeld eit lite område der det ikkje bur menneske, eller at kommunen allereie med sikker kunnskap veit kva befolkninga meiner om saka. Kommunestyret avgjer sjølv kven som i tilfelle skal omfattast av høyringa. Dersom det aktuelle området kryssar kommune- eller fylkesgrensene, kan det bli aktuelt for fleire kommunar å halde høyring. I så fall er det ein fordel om prosessane blir samordna. Kommunen er ikkje

bunden av resultatet av høyringa, når den skal gje fråsegn om saka. Det er i siste instans opp til avgjerdsinstansen å avgjere kva vekt den vil leggje på resultatet.

Opprekninga over høyringsmatar er ikkje uttømmande, og «annan måte» kan vere til dømes underskriftslistar og anna.

### § 11 Utgifter

Departementet avgjer om utgiftene ved utgreiinga skal berast av ein eller fleire av dei interesserte kommunane eller fylkeskommunane, eller heilt eller delvis av staten. Kommunane eller fylkeskommunane skal få høve til å uttale seg før departementet tek endeleg avgjerd om kostnadsdeling.

#### Til § 11:

Tilvisingar:

- Allmenne motiv: Kapittel 5.3
- Gjeldande inndelingslov: § 2 tredje ledd

Utgiftene kan variere mykje, og årsakene til dette kan vere mange. Lova legg difor opp til ei fleksibel løysing. Vurderinga vil måtte vere konkret og til dømes ta omsyn til kva fordelar eller ulemper utgreiinga har ført med seg for dei enkelte aktørane, kven som har initiert saka, om saka er viktig mest av lokale eller av nasjonale omsyn med vidare. Eit statleg initiativ til utgreiing av omfattande endringar i eit større område vil det vere naturleg at staten betaler, medan kommunane sjølve bør dekke kostnader knytt til ei sak som gjeld mindre område utan interesse for andre enn dei involverte kommunane.

### § 12 Skatteplikt o.a.

Når det med verknad frå byrjinga av eit kalenderår er gjennomført samanslåing av to eller fleire kommunar, blir alle skattepliktige i eit distrikt som tidlegare har danna ein sjølvstendig kommune, ved den første likninga etter samanslåinga å ilikne kommuneskatt etter dei skattesatsane som i dette distriktet blei lagt til grunn ved fastsetjinga av forskot på skatt for vedkomande inntektsår. Dette gjeld likevel ikkje dersom kommunestyret i vedkomande distrikt før samanslåinga har gjort vedtak om at det ved likninga skal nyttast andre skattesatsar, og slikt vedtak er godkjent av Fylkesmannen.

Før samanslåing som nemnt i første ledd blir sett i verk, skal kommunestyret i den nye kommunen gjere vedtak om kva skattesatsar som skal nyttast ved berekning av forskot på skatt for det komande inntektsåret for alle forskotpliktige skatteytarar i den nye kommunen. Vedtaket må gjerast innan den fristen som er fastsett av Fylkesmannen. Dersom fristen ikkje blir halden, skal Fylkesmannen avgjere kva for satsar som skal brukast.

Når eit område blir overført frå ein kommune til ein annan med verknad frå byrjinga av eit kalenderår, blir alle skattepliktige i dette området å ilikne kommuneskatt til den kommunen som avstår området, ved likning som gjeld inntektsåret før overføringa.

Person som 1. november er busett i eit område som frå 1. januar i det etterfølgjande året på grunn av grenseendring kjem inn i ein annan kommune, blir

rekna som busett i denne kommunen når det gjeld skatteplikta for det inntektsåret som byrjar den nemnte 1. januar, jf. skattelova § 3-1 andre ledd.

*Til § 12 Skatteplikt o.a.:*

Tilvisingar:

- Allmenne motiv: Kapittel 7
- Gjeldande inndelingslov: § 12

Føresegnene fører vidare gjeldande rett. Det er ikkje tatt inn føresegner om overgangssituasjonen i høve til eigedomsskatt. I staden har Kongen heimel i derogasjonsfullmakta i § 17 bokstav d) til å gjere unntak frå reglar om fristar og vilkår for å krevje inn eigedomsskatt. Eigedomsskatt er ein frivilleg skatt som kan innførast av kommunestyret når vilkåra i eigedomsskattelova § 3 (lov av 6. juni 1975 nr 29) er oppfylte. Finansdepartementet har tidlegare lagt til grunn at etter ei grenseendring kan den nye kommunen delast inn i fleire eigedomsskattesoner med ulike skattesatsar. Inndelinga må i så fall skje etter utbyggingsgraden i områda, slik at det blir fastsett ein lågare skattesats for område som berre er delvis utbygde på byvis enn for område som heilt er utbygde på byvis, jf. kriteria i § 3. Etter eigedomsskattelova § 10 skal kommunestyret kvart år i samband med budsjettet fastsetje kva satsar og reglar som skal nyttast ved utskriving av eigedomsskatt for det komande skatteåret.

*§ 13 Lokale forskrifter, vedtekter og planvedtak*

Ved samanslåing og deling av kommunar eller fylke gjeld lokale forskrifter og vedtekter framleis for vedkomande område inntil dei blir endra. Departementet fastset ein nærmare frist for når det lokale regelverket må vere vurdert med sikte på nødvendig endring.

Ved grensejustering skal forskrifter og vedtekter i den utvida kommunen straks gjelde for det overførte området.

Ei grenseendring har ikkje verknad for kommunale og fylkeskommunale arealplanar som er utarbeidde etter reglane i plan- og bygningslova. For andre planvedtak kan departementet gi nærmare reglar om verknad av grenseendringa, mellom anna fristar for revisjon av planvedtaka.

*Til § 13:*

Tilvisingar:

- Allmenne motiv: Kapittel 7
- Gjeldande inndelingslov: § 14

Føresegna i *første ledd* er ny. Gjeldande lov regulerer berre situasjonen ved grensejustering. Det er ikkje sett nokon frist for tilpassing av det lokale regelverket, men dette bør som hovudregel gjerast i løpet av det første året etter at samanslåinga eller delinga er sett i verk. Kongen kan med heimel i § 17 gjere unntak frå eventuelle lovbestemte fristar for å sikre fleksibilitet i kvart enkelt tilfelle. Med lokale forskrifter og vedtekter meiner ein både reglar som den enkelte kommune kan fastsetje og reglar som fylkeskommunen eller statlege organ fastset for eitt enkelt fylke, ein enkelt kommune eller for andre geografisk område som er mindre enn heile landet. Døme på lokale reglar som er omfatta av prinsippet her er politedtekter, opningstidsvedtekter, vedtekter

om selje- og skjenketider etter alkohollova, vedtekter etter plan- og bygningslova, vedtak om hamneavgift, satsar for eigedomsskatt og andre betalings- og avgiftsregulativ, lokale fiske- og jaktforskrifter (når desse er geografisk avgrensa) og avfallsforskrifter.

Etter *andre ledd* vil forskrifter og vedtekter i den utvida kommunen, ved ei grensejustering, straks bli gjeldande for det overførte området. Eventuelle overgangsproblem vil kunne løysast ved bruk av Kongen si fullmakt til å gjere unntak frå gjeldande lovgiving.

Ein arealplan i *tredje ledd* vil vere reguleringsplan, arealdel til fylkesplan, kommuneplanen sin arealdel og utbyggjingsplan etter plan- og bygningslova § 28-2. Grenseendringa har ikkje verknader for arealplanar som er stadfesta eller vedtekne etter reglane i plan- og bygningslova på iverksetjingstidspunktet for grenseendringa. Dersom det er framsett motsegn til ein arealplan frå statleg organ eller fylkeskommunen og saka er til mekling hos Fylkesmannen eller ligg hos departementet til avgjerd, vil ikkje lova her innebere noko krav om at kommunen må vedta planen på nytt. Dersom den nye eininga seinare ønskjer å endre arealplanane, må dette skje etter reglane i plan- og bygningslova.

«Andre planvedtak» som nemnt i siste punktum er til dømes kommuneplanen sin «samfunnsdel» og økonomiplan etter kommunelova.

#### *§ 14 Statlege avgiftskrav*

I samband med disposisjon som er ei direkte følge av grenseendring etter lova her skal det ikkje betalast dokumentavgift etter § 6 i lov 12. desember 1975 nr. 59 om dokumentavgift, tinglysingsgebyr etter § 21 i lov 17. desember 1982 nr. 86 om rettsgebyr eller omregistreringsavgift etter § 1 i lov 19. juni 1959 nr. 2 om avgifter vedrørende motorkjøretøyer og båter.

*Til § 14:*

Tilvisingar:

- Allmenne motiv: Kapittel 7.3.3 og 7.5

Føresegna er ny. I samband med samanslåingane i 1990-åra gav Finansdepartementet, med heimel i lov om dokumentavgift av 12. desember 1975 nr. 59 § 3 og stortingsvedtak om omregistreringsavgift for 1991 § 4, dei aktuelle kommunane fritak for dokumentavgift og omregistreringsavgift ved disposisjonar som samanslåingane var årsak til. Finansdepartementet ga berre fritak i dei sakene der kommunane blei slått saman utan at dei ønskte det sjølve.

Regelen omfattar avgiftskrav som følgje av nødvendig omregistrering etter samanslåing, grensejustering og deling av kommunar eller fylke. Dette vil i utgangspunktet omfatte både kommunale, fylkeskommunale og statlege organ.

Avgiftsfritaket gjeld utan omsyn til om grenseendringa skjer på grunnlag av semje eller ikkje.



### § 15 Økonomisk kompensasjon ved samanslåing

Ved samanslåing av kommunar eller fylke gir staten delvis kompensasjon for eingongskostnader som er direkte knytte til samanslåingsprosessen. I ein overgangsperiode gir staten også kompensasjon for bortfall av rammetilskot.

#### Til § 15

Tilvisingar:

- Allmenne motiv: Kapittel 10.1

Føresegna er ny, men er vidareføring av tidlegare praksis. Med eingongskostnader direkte knytt til samanslåingsprosessen er det tenkt på mellom anna kostnader knytt til sjølve omstillingsprosessen, som investeringar og samordning av edb-anlegg, telekommunikasjonar, nye rutinar for saksbehandling, flytting, leige av bygg med vidare. Staten har dekt slike ekstrautgifter etter ei analyse av nødvendige omstillingskostnader i kvart enkelt tilfelle, og kompensasjonsgraden har vore på mellom 40 og 60 prosent. Andre omstillingskostnader og kostnader i samband med eventuelle forbetringar i standarden har kommunane måtte dekke sjølve.

Bortfall av rammetilskot vil i praksis gjelde basistilskotet og eventuelt regionaltilskot. Samanslåing av fylke vil ikkje ha same verknader med omsyn til rammetilskot som samanslåing av kommunar, sidan fylkeskommunane ikkje får basistilskot. Kompensasjonen gjeld for ein overgangsperiode, utan at lova seier noko nærmare om kor lang tid dette er. Stortinget gjorde i vårsesjonen 2000 vedtak om at «inndelingstilskotet» til samanslåingskommunar skal ytast i 10 år, jf. Innst. S. nr. 252 (1999-2000).

Kompensasjonsordningane gjeld utan omsyn til om samanslåinga skjer på grunnlag av semje eller ikkje.

### § 16 Interkommunalt samarbeid

Kommunar og fylkeskommunar som er med i interkommunalt samarbeid etter kommunelova § 27, lov om interkommunale selskap eller kommunal særlovgiving, kan innan eitt år frå iverksetjing av ei grenseendring seie opp deltakarforholdet sitt med ein frist på seks månader. Innan den same fristen kan også kvar av partane krevje at vedtektene for samarbeidet eller selskapsavtalen blir vurderte på nytt. Reglane i kommunelova § 27 om å gå ut av interkommunalt samarbeid og reglane i lov om interkommunale selskap § 30 om å gå ut av interkommunale selskap, gjeld elles tilsvarande i slike tilfelle.

#### Til § 16:

Tilvisingar:

- Allmenne motiv: Kapittel 7.3.4

Føresegna er ny. Regelen gir, i samband med grenseendringar, ein kortare frist enn det som elles gjeld for krav om oppseiing av deltaking i interkommunalt samarbeid basert på reglane i kommunelova § 27 og lov om interkommunale selskap. Det er óg gitt forkorta frist for å setje fram krav om revidering av vedtektene/selskapsavtalen. Oppseiingsfristen i perioden frå iverksetjings-tidspunktet for grenseendringa og eitt år framover skal vere på seks månader.

Andre punktum slår fast at den same fristen gjeld for å setje fram krav om endring av vedtektene eller selskapsavtalen.

Det er berre gjort unntak frå fristane i dei nemnde lovene. Dei andre reglane i kommunelova § 27 og lov om interkommunale selskap § 30 om prosedyrar ved uttreden gjeld på same måte. Den forkorta fristen gjeld for alle deltakarane i samarbeidet/selskapet, ikkje berre dei som er direkte involverte i grensesaka.

*§ 17 Fullmakter for Kongen til å gi nærmare reglar for å setje i verk vedtak og til å gjere unntak frå gjeldande lover og forskrifter.*

Kongen kan gi nærmare reglar for å sikre gjennomføring av vedtak om grenseendring etter denne lova.

Når det blir rekna som nødvendig for å gjennomføre vedtak om grenseendring, kan Kongen dessutan gjere unntak frå gjeldande reglar i lov eller forskrift. Unntak frå lov må knyttast til følgjande forhold:

- a) reglar om lovpålagte organ i stat, fylkeskommune eller kommune
- b) reglar om lovfesta fristar, saksbehandlingsreglar o.a.
- c) reglar om forhold og vilkår for arbeidstakarar i stat, fylkeskommune eller kommune
- d) reglar for fristar og vilkår for å krevje inn eigedomsskatt

*Til § 17:*

Tilvisingar:

- Allmenne motiv: Kapittel 8.1 og 8.2.5
- Gjeldande inndelingslov: § 17

Føresegna er vidareføring av gjeldande rett. Området for Kongen si fullmakt er snevra noko inn, som følgje av at reglane om direkte verknader av grenseendringar og prosedyrar ved samanslåing og deling, er vesentleg utvida i høve til lova frå 1956. Situasjonen blir på denne måten meir føreseieleg for dei som er involverte i ein endringsprosess. Døme på vedtak Kongen kan gjere med heimel i *første ledd* er fastsetjing av nytt namn på ein kommune etter samanslåing, fastsetjing av dato for ekstraordinært kommunestyreval, fastsetjing av fristar for harmonisering av lokalt regelverk og liknande.

Det er også nødvendig at det blir teke stilling til om det i samband med grenseendringar bør setjast i verk særlege tiltak for å sikre at arkivmateriale i dei opphavlege kommunar og/eller fylkeskommunar blir behandla på ein forsvareleg måte. Særleg ved deling og grensejusteringar vil det bli spørsmål om kor ansvaret skal plasserast og korleis arkivmaterialet skal behandlast for ettertida.

Etter *andre ledd* kan Kongen gjere unntak frå reglar som gjeld nærmare opprekna høve i bokstav a - d. Døme på reglar under *bokstav a* er oppretting av eit felles valstyre etter vallova og unntak frå regelen om at formannskapet skal vere valstyre. Det kan òg vere aktuelt å opprette felles organ etter kyrkje-lovgivinga eller andre særlover for kommunar eller fylke som skal slåast saman.

Etter *bokstav b* kan det vere aktuelt å gjere unntak frå reglar som gjeld fristar kommunestyret har til å velje leikdommarar, forliksråd og anna. Det har

også ofte vist seg nødvendig å gjere unntak frå ulike fristreglar og andre teknisk prega reglar i vallovgevinga i samband med lokalval etter grenseendringar. Det kan mellom anna dreie seg om ein kortare valperiode enn dei vanlege fire åra, dersom ei samanslåing eller større grensejustering blir sett i verk på eit anna tidspunkt enn ved starten av ein ordinær kommunestyrevalperiode. Det kan vere praktisk å halde ekstraordinært kommunestyreval saman med stortingsval. Da blir valperioden for dei nyvalte representantane på berre to år. Det kan og vere nødvendig å tilpasse reglar for manntalsføring og la innbyggjarar som skal overførast til ein annan kommune få gi stemme til den nye kommunen. Om ei samanslåing eller deling blir sett i verk frå eit anna tidspunkt enn årsskiftet, vil det vere nødvendig å gjere unntak frå reglar i kommunelova om konstituering av nytt kommunestyre og vedtak av årsbudsjett. Etter bokstav b kan det og vere aktuelt å gjere unntak frå fristreglar knytte til revisjon av kommunale eller fylkeskommunale planar (unntatt arealplanar), samt skatte- og avgiftsvedtak og liknande.

*Bokstav c* om unntak frå arbeidsrettslege reglar er meint som ein trygginguventil. Departementet har lagt til grunn som eit utgangspunkt at det ikkje vil vere nødvendig å fråvike arbeidsmiljølova eller tenestemannslova som følgje av grenseendringar. Heimelen inkluderer ikkje rett til å gjere unntak frå avtaler gått inn mellom arbeidstakarorganisasjonane og kommunesektoren v/Kommunenes Sentralforbund eller staten som arbeidsgivar. Dette må i tilfelle skje etter forhandling mellom partane.

#### *§ 18 Avtale om økonomisk oppgjør*

Ved grensejustering og deling av kommunar og fylke skal det gjennomførast økonomisk oppgjør mellom kommunane og fylkeskommunane, dersom dei ikkje finn det unødvendig. Kommunane kan be Fylkesmannen om hjelp til å forhandle fram ein avtale om det økonomiske oppgjeret.

Dersom partane ikkje blir samde om det økonomiske oppgjeret, skal det gjennomførast ved skjønn. Ved skjønnet skal reglane i §§ 19-22 leggjast til grunn.

#### *Til § 18:*

##### Tilvisingar:

- Allmenne motiv: Kapittel 9.1.1, 9.2.2 og 9.4
- Gjeldande inndelingslov: § 3

Regelen fører vidare gjeldande rett. *Første ledd* gjeld berre ved grensejustering og deling. Ved samanslåing og fastsetjing av grenser er det ikkje behov for noko oppgjør. Kommunane eller fylkeskommunane avgjer sjølve om det er behov for eit økonomisk oppgjør, noko det ikkje alltid vil vere, til dømes etter mindre grensejusteringar. Fylkesmannen skal yte hjelp til å få i stand ei avtale om det økonomiske oppgjeret, dersom kommunane er samde i å be om hjelp til det. Det er ein føresetnad at kommunane først gjer det dei kan for å kome til semje.

*Andre ledd* fastslår at om ikkje partane blir samde om det økonomiske oppgjeret, skal det fastsetjast ved skjønn. Det er gitt nærmare reglar om samansetjinga av skjønnsnemnda og overskjønnsnemnda i §§ 23 og 24. Materielle

reglar og kriterium som skal leggjast til grunn ved skjønnnet finst i §§ 19-22. Det er naturleg at kommunane og fylkeskommunane og eventuelt Fylkesmannen tek utgangspunkt i desse reglane når dei arbeider med å kome fram til ein avtale. Dei er likevel ikkje bundne til å leggje dei til grunn for ein avtale.

### § 19 Grensejusteringar

Blir eit område skilt ut frå ein kommune eller eit fylke og lagt til ein annan kommune eller eit anna fylke, skal den retten som den første kommunen eller fylkeskommunen har til vegar, gater, bruer, offentlege plassar og annan forvaltningseigedom som fullt ut eller i svært stor grad tener vedkommande område, overførast til den andre kommunen eller fylkeskommunen.

Annan eigedom kan fordelast mellom kommunane eller fylkeskommunane, eller påbydast nytta i fellesskap, dersom dette er rimeleg og formålstenleg ut frå kommunale eller fylkeskommunale omsyn. Skjønnsnemnda, jf. § 23, avgjer i kva forhold delinga eller samarbeidet skal gå føre seg, og kan fastsetje nærmare vilkår.

Skjønnsnemnda kan avgjere at gjeld som ein kommune eller fylkeskommune har stifta i samband med kjøp av eller påkostnad på eigedom som nemnt i første og andre ledd, heilt eller delvis skal takast over av den kommunen eller fylkeskommunen eigedommen blir overført til. Eventuelt kan det fastsetjast at vedkommande kommune eller fylkeskommune skal betale vederlag for eigedommen i pengar.

Dersom det ikkje blir teke særskilt avgjerd, skal rettar og plikter som ikkje er fordelte etter første til tredje ledd i denne paragrafen, bli att hos den opphavlege kommunen eller fylkeskommunen.

Til § 19:

Tilvisingar:

- Allmenne motiv: Kapittel 9.1.2, 9.2.3 og 9.4
- Gjeldande inndelingslov: § 4

Reglane er vidareføring av gjeldande rett. Skiljet mellom forvaltningseigedom og annan eigedom i *første ledd* er ikkje skarpt, men er ført vidare sidan konkret bruk kviler anten på avtale eller avgjerd av ei skjønnsnemnd. Opprekninga av forvaltningseigedom er ikkje uttømmende og kan til dømes også omfatte skulebygg som tener ein enkelt skulekrins, lokale idrettsanlegg og leikeplassar.

«Annan eigedom» i *andre ledd* kan vere til dømes aksjar, verdipapir, skatterestansar, kinoar, el-verk eller sentralinstitusjonar og anlegg som tener heile kommunen eller ein større del av denne. Døme på det siste kan vere administrasjonsbygg, sjukehus og liknande. Såkalla finansformue er óg omfatta, det vil seie verdiar av privatøkonomisk art som er omsetjeleg og inntektsgivande. Det kan nemnast skog- og landeigedommar, sporvegar og annan fast eigedom som ikkje er kjøpt for å tene forvaltningsmessige formål. Departementet føreset at skjønnsnemnda berre unntaksvis kan påby deling av eigedom som ikkje følgjer grunnen, slik andre ledd opnar for. Etablering av interkommunalt samarbeid vil ofte vere ei betre løysing. Formålet med samarbeidsløysingar må vere å ordne forholda i ein overgangsperiode, ikkje å etablere permanente arrangement. Skjønnsnemnda bør såleis ikkje etablere tingrettsleg sameige

eller selskap eller interkommunalt samarbeid utan at det er fastsett ei nær-  
mare tidsramme for samarbeidet. Om interkommunalt samarbeid er ønskje-  
leg ut frå nasjonale omsyn, kan Kongen påby det med heimel i kommunelova  
§ 27.

*Tredje ledd* gir skjønnsnemnda rett til å fastsetje at gjeld som kommunen  
har stifta i samband med kjøp eller påkostnad på eigedom, skal takast over av  
den kommunen der eigedommen ligg etter grenseendringa. Dette vil truleg  
vere det mest naturlege i dei fleste situasjonar. At dette ikkje er slått fast som  
allmenn regel, er for å kunne gi fleksible løysingar i situasjonar der det til  
dømes er tatt opp gjeld kort tid før grenseendringa. Som eit anna alternativ  
kan det fastsetjast at det skal betalast pengevederlag for eigedommen som blir  
overført.

For å gjere det heilt klart at all eigedom og alle pliktar som det ikkje er  
gjort særskilt vedtak om, blir att hos den opphavlege kommunen, er dette pre-  
sisert i *fjerde ledd*. Det same prinsippet må gjelde når kommunane eller fylkes-  
kommunane har kome til semje om ein avtale.

### § 20 Delingar

Blir ein kommune eller eit fylke delt i to eller fleire kommunar eller fylke, eller  
blir ein kommune eller eit fylke delt og dei enkelte delane lagt til andre kom-  
munar eller fylke, skal § 19 første ledd tilsvarande gjelde forvaltningseigedom  
som fullt ut eller i svært stor grad tener eitt bestemt område.

Annan eigedom og andre plikter blir å fordele mellom dei kommunar eller  
fylkeskommunar områda blir lagt til. Fordelinga blir gjort på grunnlag av eit  
forholdstal som blir rekna ut etter skatteinntektene i dei siste fem åra i kvart  
av områda, med mindre skjønnsnemnda av særlege grunnar fastset noko  
anna. Så framt det er mogleg, skal oppgjeret gjennomførast slik:

1. Fast eigedom blir lagt til den kommunen eller fylkeskommunen som må  
reknast som mest rettkomen til den ut frå folketalet og innbyggjarane sine  
behov og plasseringa av eigedommen - også i høve til andre anlegg.
2. Gjeld blir fordelt i forhold til dei omsetjelege verdiane som blir overtekne.
3. Andre tilgodehavande og plikter blir overtekne av den kommunen eller  
fylkeskommunen som etter forholda blir rekna som nærmast til å overta  
dei.
4. Anlegg med rettar og plikter som det etter delinga ikkje er rimeleg at  
nokon enkelt kommune eller fylkeskommune tek over, kan påbydast nytta  
i fellesskap av to eller fleire av kommunane eller fylkeskommunane.

Har nokon kommune eller fylkeskommune ved fordelinga av rettar og plikter  
teke over meir eller mindre enn det som følgjer av forholdstalet, skal det jam-  
nast ut i pengar.

*Til § 20:*

Tilvisingar:

- Allmenne motiv: Kapittel 9.1.3, 9.1.4 og 9.4
- Gjeldande inndelingslov: § 5

Regelen er vidareføring av gjeldande rett med eit par mindre endringar:  
Omgrepet skattekraft er endra til skatteinntekt, og perioden skatteinntektene

skal reknast ut i frå, er korta ned frå åtte til fem år. Ved deling held ei eining opp med å eksistere. Dette gjer det nødvendig med eit fullstendig oppgjer, med fordeling av alle typar rettar og plikter.

Etter *første ledd* skal forvaltningseigedom fordelast på same måte som ved grensejustering, sjå § 19. *Andre ledd* slår fast at annan eigedom og andre plikter skal fordelast mellom dei aktuelle kommunane eller fylkeskommunane på grunnlag av eit forholdstal, som reknast ut på grunnlag av skatteinntektene i dei siste fem åra i kvart av områda. Skatteinntekter omfattar inntektsskatt (frå privatpersonar og næringsdrivande), formuesskatt, naturressursskatt og eigedomsskatt. Om det kjem nye skatteformer er det naturleg å inkludere dei i utrekninga dersom det er direkte skatt for kommunane eller fylkeskommunane.

Skjønnsnemnda kan likevel fråvike denne regelen dersom det føreligg særlege grunnar til å fastsette noko anna. Det kan vere at skatteinntektene ikkje alltid gir det beste og mest rettferdige utgangspunktet for utrekninga.

### § 21 Erstatning

Dersom ein kommune eller fylkeskommune etter det oppgjeret som blir gjennomført i samsvar med §§ 19 eller 20, blir vesentleg svekt økonomisk, kan ein annan av kommunane eller fylkeskommunane, der det blir rekna som rimeleg, påleggjast å betale erstatning, som blir betalt med ein eingongssum eller i årlege ratar i ein viss overgangsperiode.

#### Til § 21:

Tilvisingar:

- Allmenne motiv: Kapittel 9.1.4, 9.2.5 og 9.4
- Gjeldande inndelingslov: § 6

Føresegna er vidareføring av gjeldande rett, der det i praksis er krav om at kommunar som har fått erstatning må ha blitt «vesentleg svekt» økonomisk. Ikkje alle tap skal dekkjast. Erstatning skal vere løysing på spesielle problem. Regelen gjeld både ved grensejustering og deling.

Om tapet fører til vesentleg svekt økonomi må vurderast ikkje berre ut frå om kommunen eller fylkeskommunen kan halde oppe sin standard, men óg ut frå ei breiare analyse av den totale økonomien til kommunen/fylkeskommunen. Korleis inndelingsendringa vil påverke overføringane frå staten gjennom inntektssystemet og kva moglegheiter kommunen har for å tilpasse seg tapet, er døme på faktorar som må tilleggjast vekt.

Det er óg krav om at det skal vere rimeleg at ein annan av kommunane dekkjer tapet. Også denne kommunen sin økonomiske situasjon må vurderast. Om kommunane er likeverdige med omsyn til skattetrykk og standard, vil det som regel ikkje framstå som rimeleg å påleggje ein kommune å betale erstatning til ein annan.

### § 22 Garantiar

Kommunal eller fylkeskommunal garanti for gjeld eller plikter som er knytte til fast eigedom eller bedrift, skal ved grensejustering og deling takast over av

den kommunen eller fylkeskommunen der eigedommen eller bedrifta ligg etter grenseendringa.

Ved deling av kommunar eller fylkeskommunar skal garantiar for gjeld eller plikter som ikkje er knytte til fast eigedom eller bedrift, fordelast mellom dei nye kommunane eller fylkeskommunane etter forholdstalet for det økonomiske oppgjeret i det heile.

*Til § 22:*

Tilvisingar:

- Allmenne motiv: Kapittel 9.1.5, 9.2.6 og 9.4
- Gjeldande inndelingslov: § 7

Føresegna fører vidare gjeldande rett. Hovudregelen når det gjeld kommunal garanti for gjeld som er knytt til fast eigedom eller bedrift, er at garantien blir overført saman med eigedommen eller bedrifta. Når ein kommune eller fylkeskommune blir delt, må ein òg fordele garantiansvar som ikkje er knytt til objekt som kan lokaliserast geografisk. Slike garantiar skal fordelast etter forholdstalet for det økonomiske oppgjeret i det heile og etter ei konkret vurdering av risiko i kvart enkelt garantiforhold.

### *§ 23 Skjønnsnemnd og overskjønnsnemnd*

Kommune eller fylkeskommune som er omfatta av grenseendring etter denne lova, kan innan eitt år etter at vedtaket er sett i verk, krevje at det økonomiske oppgjeret - eller delar av det - skal fastsetjast ved skjønn, såframt partane først har prøvd å kome til semje om eit økonomisk oppgjer.

Til å fastsetje slikt skjønn nemner departementet opp ei skjønnsnemnd på tre medlemmer med varamedlemmer. Nemnda skal ha ein funksjonsperiode på fire år.

Kvar av partane kan innan to månader etter at dei har teke i mot avgjerda til skjønnsnemnda, reise saka for ei overskjønnsnemnd til endeleg avgjerd. Departementet nemner opp overskjønnsnemnda, som skal ha tre medlemmer med varamedlemmer. Nemnda skal ha ein funksjonsperiode på fire år.

Leiarane i nemndene og deira varamedlemmer skal ha dei eigenskapane som er føreskrivne for dommarar, jf. domstolslova §§ 53 og 54 andre ledd. Reglane i domstolslova kapittel 6 om ugildskap gjeld tilsvarande for medlemmene av skjønnsnemnda og overskjønnsnemnda. Departementet avgjer spørsmål om ugildskap for leiarane i nemndene og deira varamedlemmer. Elles blir slike spørsmål avgjort av vedkomande nemndleiar.

*Til § 23:*

Tilvisingar:

- Allmenne motiv: Kapittel 9.1.6, 9.2.7 og 9.4
- Gjeldande inndelingslov: § 8

Føresegna fører vidare gjeldande rett, med nokre endringar: Alle medlemmene og varamedlemmene, ikkje berre leiarane, både til skjønnsnemnda og overskjønnsnemnda, skal no oppnemnast for fire år om gongen. Dei spesielle

habilitetsreglane i gjeldande lov er ikkje ført vidare, men erstatta av reglane i domstolslova.

Det er ein føresetnad at partane først har prøvd å kome til semje om eit økonomisk oppgjær før dei fremjar krav om skjønn. Dei bør og søkje å bli samde ved først å be Fylkesmannen om hjelp til å forhandle fram ein avtale, jf. § 18 andre ledd. Dette er likevel ikkje nokon vilkår etter lova.

Avgjerda til overskjønnsnemnda er endeleg og kan ikkje ankast inn for dei ordinære domstolane.

Leiarane av nemndene og varaleiarane, skal fylle dei krav som er sett til dommarar i domstolslova §§ 53 og 54, andre ledd. Det gjeld elles ikkje særlege krav til dei som skal nemnast opp til medlemmer og varamedlemmer i nemndene. Det er likevel ein føresetnad at dei som blir oppnemnde har god kjennskap til kommunesektoren. Krava til habilitet i domstolslova er noko strengare enn dei allmenne reglane i forvaltningslova.

#### *§ 24 Saksbehandling og dekning av kostnader ved skjønn*

Den av partane som reiser ei sak for skjønnsnemnda til avgjerd, skal gi ei utgreiing om kravet sitt og dei faktiske forholda som kravet byggjer på. Nemnda skal innhente synspunkt frå motparten og kan elles påleggje kvar av partane å kome med ytterlegare opplysningar. Skjønnsnemnda bør så tidleg som mogleg kalle inn partane til ein konferanse der saka blir gjennomgått i hovudtrekk og det elles blir teke nødvendige avgjerder om behandlinga av saka.

Skjønnsnemnda og overskjønnsnemnda fastset spørsmålet om dekning av kostnader, mellom anna om fordeling av utgiftene mellom partane når dette synest rimeleg. Departementet svarer for godtgjersle og andre utgifter til medlemmene i nemndene. Departementet gir nærmare reglar om godtgjersle og utgiftsdekning.

*Til § 24:*

Tilvisingar:

- Allmenne motiv: Kapittel 9.1.6, 9.2.7 og 9.4
- Gjeldande inndelingslov: § 8

Føresegna er ny, og gir reglar om dei første stega i behandlinga av saker for skjønnsnemnda. Nemnda har spelerom i den vidare behandlinga for å få til ein smidig, fleksibel og formålstenleg prosess i den enkelte sak.

Skjønnsnemnda og eventuelt overskjønnsnemnda skal ta stilling til kven som skal bere kostnadene ved saka. Spørsmålet bør i størst mogleg grad løysast i tråd med dei prinsippa som gjeld for rettssaker.

#### *§ 25 Felles kommunestyre- eller fylkestingsmøte*

Når det er gjort vedtak om samanslåing av to eller fleire kommunar, skal Fylkesmannen snarast mogleg kalle saman til eit felles møte med dei aktuelle kommunestyra. Ved samanslåing av fylke eller kommunar som ligg i ulike fylke, kallar departementet saman fylkestinga eller kommunestyra. På slike fellesmøte skal følgjande saker drøftast:

- a) forslag til namn på den nye kommunen eller det nye fylket



- b) talet på medlemmer i det nye kommunestyret eller fylkestinget
- c) kriterium for samansetjing av og funksjonar til fellesnemnd etter § 26 i denne lova
- d) val av revisjonseining for verksemda i fellesnemnda
- e) oppretting av eventuelle andre fellesorgan for å sikre gjennomføringa av samanslåinga

*Til § 25:*

Tilvisingar:

- Allmenne motiv: Kapittel 8.21 og 8.4

Føresegna om fellesmøtet er ny. I fellesmøtet mellom kommunane skal det ikkje treffast vedtak. Møtet er av prosessleiande karakter. Etter kommunelova § 3 er det Kongen som gjer endeleg vedtak om endringar i kommunane sine namn. Etter kommunelova § 7 gjer kommunestyret eller fylkestinget sjølv, med verknad frå neste valperiode, vedtak om kor mange representantar som skal veljast. Denne regelen kan ikkje brukast i ein samanslåingssituasjon, og Kongen/departementet vil framleis ha mynde til å fastsetje medlemstalet for den første perioden etter samanslåinga. Fråsegna frå fellesmøtet vil ikkje vere ei endeleg avgjerd, men ei tilråding som det vil vere naturleg å leggje stor vekt på.

For at kommunane/fylkeskommunane skal kunne gi frå seg mynde til fellesnemnda, jf. § 26, må reglementet for fellesnemnda vedtakast i kvar enkelt kommune/fylkeskommune. Ei drøfting i fellesmøtet av samansetjinga av og funksjonane til fellesnemnda, vil likevel vere med på å gi retning og skape føresetnader for ein rask og smidig prosess i det vidare arbeidet med reglementet.

Fylkesmannen kan overlate til kommunane sjølve å kalle inn til eit felles kommunestyremøte. Om saka gjeld samanslåing av to fylke eller kommunar som ligg i ulike fylke, skal departementet kalle inn til møtet.

### *§ 26 Fellesnemnd*

Ved samanslåing av kommunar eller fylkeskommunar skal det opprettast ei fellesnemnd til å samordne og ta seg av førebuinga av samanslåinga. Nemnda skal setjast saman slik at ho speglar av innbyggjartalet i dei enkelte kommunane eller fylkeskommunane. Det skal likevel vere minimum fem medlemmer i nemnda frå kvar kommune eller fylkeskommune. Fellesnemnda blir valt av og blant medlemmene i kommunestyret eller fylkestinget. Nemnda vel sjølv leiaren og nestleiaren i nemnda. Reglane i kommunelova om val og saksbehandling i folkevalde organ gjeld elles tilsvarande.

Kommunane eller fylkeskommunane kan også opprette eit felles partsamansett utval etter kommunelova § 25 for behandling av saker som gjeld forholdet mellom den nye eininga som arbeidsgivar og dei tilsette.

Fellesnemnda skal ta hand om det førebuande arbeidet med budsjettet for det første driftsåret etter at samanslåinga er sett i verk. Nemnda skal i sin virkeperiode gi fråsegn til departementet om årsbudsjetta for dei kommunane eller fylkeskommunane saka gjeld.

Andre arbeidsoppgåver og fullmakter for nemnda blir fastsette i reglement som må vedtakast i alle kommunestyra eller fylkestinga. Kvar av kom-

munane eller fylkeskommunane kan be departementet om å ta avgjerd i slike spørsmål dersom det ikkje er mogleg å kome til semje.

Nemnda kan få fullmakt til å tilsetje personale i den nye eininga. Dette gjeld også kommunestyret/fylkestinget si fullmakt til å tilsetje administrasjonssjef og revisor.

Fellesnemnda kan gi eit arbeidsutval myndigheit til å gjere vedtak i enkelt-saker eller i saker som ikkje er av prinsipiell art.

Reglane i kommunelova om møte- og talerett for ordførar, leiar av kommuneråd eller fylkesråd, administrasjonssjef og tilsette gjeld tilsvarande for nemnda. Reglane i § 59 om lovlegkontroll gjeld tilsvarande for avgjerder fellesnemnda tek.

Funksjonsperioden for fellesnemnda går ut når det nye kommunestyret eller fylkestinget er konstituert etter reglane i § 27.

#### *Til § 26*

##### Tilvisingar:

- Allmenne motiv: Kapittel 8.2.2, 8.2.3 og 8.4

##### *Første ledd*

Reglane om fellesnemnd er ny, men byggjer på praksis frå dei siste kommunesamanslåingane. Fellesnemnda skal fungere som organ i perioden frå det er gjort vedtak om samanslåing og fram til samanslåinga blir sett i verk, i praksis frå eitt til to år. Føresegna gir pålegg om oppretting av eit bestemt, folkevalt organ i kommunesektoren. Det er ikkje ønskjeleg å gi for mange og detaljerte lovreglar om samansetjing, funksjon og arbeidsoppgåver. Slike spørsmål bør drøftast og avgjerast av kommunane/fylkeskommunane sjølve. Det er mogleg å gi nemnda relativt vide fullmakter.

Det er viktig at nemnda er tett knytt til dei ansvarlege organ i kvar enkelt kommune, og medlemmene skal derfor veljast av og blant medlemmene i kommunestyra eller fylkestinga. Kravet om at det skal vere minst fem medlemmer frå kvar kommune eller fylkeskommune svarer til kravet om kor mange medlemmer det skal vere i formannskap og fylkesutval, jf. kommunelova § 8. Reglane om saksbehandling i kommunelova gjeld både ved val og for nemnda si drift elles. Dette inneber mellom anna at prinsippet om likestilling mellom kjønna skal følgjast ved val og at møta i nemnda i utgangspunktet er opne for publikum.

##### *Andre ledd*

Det nye eininga vil bli den nye arbeidsgivaren for dei tilsette i kommunane eller fylkeskommunane, og vil også kunne tilsetje nye medarbeidarar. Det vil kunne vere behov for eit partsamansett utval allereie tidleg i prosessen.

##### *Tredje ledd*

Dei einaste oppgåvene for nemnda som er nedfelt i lova, er pålegget om at fellesnemnda skal ta hand om det førebuande arbeidet med budsjettet for første driftsåret etter at samanslåinga er sett i verk og at nemnda skal gi fråsegn om årsbudsjetta til dei involverte partane. Det er det nyvalte formannskapet eller fylkesutvalet (kommunerådet eller fylkesrådet ved parlamentarisk styreform), som har ansvaret for å fremje budsjettinnstilling til det nye kommunestyret eller fylkestinget. Fellesnemnda skal óg, i den perioden den er verksam,

gi fråsegn til departementet om årsbudsjetta for dei kommunane eller fylkeskommunane som skal slåast saman. Dette er for å lette den statlege kontrollen med budsjetta jf. § 28.

*Fjerde ledd*

Det er opp til kommunane eller fylkeskommunane sjølve å bli samde om kva oppgåver og fullmakter fellesnemnda skal ha. Det bør ikkje gå for lang tid før den nye kommunen er operativ. Det kan vere praktisk at fellesnemnda førebur og inngår avtaler om leige av kontorlokale, innkjøp av utstyr med vidare. Kommunestyra eller fylkestinga bør og ta stilling til omfanget av budsjett til nemnda og i kva grad nemnda skal kunne inngå avtalar på vegner av den nye kommunen.

Om kommunane ikkje greier å kome til semje om kva reglementet for fellesnemnda skal innehalde, kan kvar av partane bringe saka inn for departementet til avgjerd. Det er ikkje meininga at alle slags stridsspørsmål skal kunne bringast inn for departementet. Det må vere spørsmål av vekt, som det er viktig å bli samde om før arbeidet kan gå vidare. Partane må sjølve kome med framlegg til løysing. Det er ikkje meininga at departementet skal opptre som meklar.

*Femte ledd*

Fellesnemnda kan få delegert mynde til å tilsetje personell i den nye eininga. Nemnda kan også, trass i delegasjonsforbødet i kommunelova, få mynde til å tilsetje revisor og administrasjonssjef i den nye eininga. Slik delegasjon må takast inn i reglementet.

*Sjette ledd*

Kommunale eller fylkeskommunane kan delegere mynde til nemnda til å gjere vedtak i enkeltsaker eller i saker som ikkje er av prinsipiell art. Kommunelova § 23 nr. 4 gir kommunane og fylkeskommunane moglegheit for å delegere denne type mynde til administrasjonen i kommunen eller fylkeskommunen, og regelen her må tolkast på same måte.

*Sjuande ledd*

Kommunelova § 59 om lovlegkontroll gjeld for avgjerder fellesnemnda tek. Det vil seie at tre medlemmer frå eit av dei enkelte kommunestyra eller fylkestinga kan be statleg myndigheit om å kontrollere at ei avgjerd er blitt til på lovleg måte. Som elles har også statleg styresmakt med fullmakt etter kommunelova høve til å kontrollere dette på eige initiativ. Nemnda vil truleg berre sjeldan treffe avgjerd i saker der lovlegkontroll av eige tiltak vil vere aktuelt.

*Åttande ledd*

Når kommunestyret for den nye eininga er valt, er det ikkje lenger behov for ei fellesnemnd, og verksemda i denne må såleis opphøyre. Det er det nyvalde formannskapet eller fylkesutvalet som skal gi innstilling til årsbudsjett til kommunestyret eller fylkestinget på grunnlag av førebuingane fellesnemnda har gjort.

### *§ 27 Konstituering av nytt kommunestyre eller fylkesting*

Når det er gjennomført val til kommunestyre eller fylkesting i løpet av september månad året før ei samanslåing blir sett i verk, skal det nyvalte kommunestyret eller fylkestinget kallast saman til konstituerande møte innan utgangen av oktober månad. Leiaren av fellesnemnda kallar saman og leier møtet inntil

ny ordførar er valt. Elles gjeld reglane i kommunelova § 17 nr. 1-3 om konstituerande møte mv. i kommunestyre og fylkesting.

Funksjonsperioden for kommunestyra og fylkestinga i dei kommunane og fylkeskommunane som skal slåast saman, varer inntil tidspunktet for iverksetjing av samanslåinga. Deira ansvar og fullmakter er likevel avgrensa til det som er nødvendig for å avslutte verksemda i dei eksisterande einingane.

#### *Til § 27*

Tilvisingar:

- Allmenne motiv: Kapittel 8.1, 8.2.4 og 8.4

Det er leiaren i fellesnemnda som kallar saman det nyvalte kommunestyret eller fylkestinget. Møtet skal haldast innan utgangen av oktober, og innkallinga skal skje med 14 dagars varsel, slik kommunelova § 17 nr. 1 krev. Minst 2/3 av medlemmene av det nyvalte kommunestyret eller fylkestinget må vere tilstades ved konstitueringa. Kommunestyret eller fylkestinget trer i funksjon frå konstitueringa. I det konstituerande møtet skal det veljast formannskap/fylkesutval, ordførar og varaordførar.

Etter kommunelova bør det óg veljast medlemmer og leiarar til nemnder i det konstituerande møtet. Det er gunstig om det nye kommunestyret eller fylkestinget kan gjere vedtak om politisk og administrativ organisering, slik at den nye eininga kan bli operativ så snart som råd. Om det er mogleg å gjere slike vedtak før årsskiftet, vil avhengje mykje av den tilrettelegginga fellesnemnda har gjort, noko som vil kome an på kva fullmakter nemnda har hatt i sin verkeperiode.

Ei samanslåing vil normalt bli sett i verk ved eit årsskifte. Dette inneber at det nyvalte kommunestyret eller fylkestinget ikkje har ei fullstendig oppgaveportefølje dei første to månadene. Før årsskiftet skal det treffe vedtak om budsjett for det første driftsåret. Det skal også godkjenne rekneskapane for det siste driftsåret i dei gamle kommunane eller fylkeskommunane.

Den nye kommunestyret eller fylkestinget kan ikkje treffe vedtak som bind dei eksisterande einingane i deira siste driftsår. Her bør fullmaktene framleis ligge hos dei «gamle» kommunestyra eller fylkestinga inntil samanslåinga er sett i verk. På same måte må mynde og ansvar for det sitjande kommunestyret eller fylkestinget vere avgrensa til det som er nødvendig for å avvikle verksemda i dei eksisterande einingane. Funksjonstida for det sitjande kommunestyret eller fylkestinget varer inntil grenseendringa blir sett i verk. Sidan grenseendringar normalt blir sette i verk ved årsskiftet, inneber dette at funksjonstida blir forlenga om valet blir halde saman med ordinære lokalval, medan ho blir forkorta om det blir halde ekstraordinært val før den ordinære kommunestyreperioden går ut.

Det kan innførast parlamentarisk styringsform i den nye eininga dersom spørsmålet har vore behandla i alle aktuelle kommunestyre eller fylkesting etter reglane i § 18 nr 2, det vil seie før 31. desember i nest siste år av valperioden. Kongen kan fastsetje ein annan frist med heimel i § 17. Dersom alle involverte partar i ei samanslåingssak har hatt parlamentarisk styreform, vil denne styringsforma kunne først vidare utan særleg vedtak. Situasjonen kan óg vere at nokre, men ikkje alle, kommunane har innført parlamentarisme. I

slike tilfelle må dei som ikkje har slik styringsform, kunne påleggjast å behandle spørsmålet etter dei allmenne reglane i kommunelova § 18. Fellesnemnda bør ha fullmakt til å kunne ta dette opp med kommunane eller fylkeskommunane, elles vil ikkje den nye eininga ha råderett over spørsmålet om styringsform den første perioden. Departementet kan gi slikt pålegg med heimel i §17 første ledd i lova her.

#### *§ 28 Lovlegkontroll med budsjettvedtak*

Departementet fører kontroll med lovlegheita av budsjettvedtaka i kommunar eller fylkeskommunar når utgreiing om samanslåing er sett i gang.

#### *Til § 28*

Tilvisingar:

- Allmenne motiv: Kapittel 10.2

Føresegna er ny. Kommunelova er endra med verknad frå 1. januar 2001, og kontroll med kommunebudsjetta skal berre skje på særlege vilkår. Ein er såleis ikkje sikra at årsbudsjetta til kommunar eller fylkeskommunar som er i ein samanslåingsprosess, blir kontrollerte gjennom kommunelova. Erfaringar viser at særleg investeringar har ein tendens til å auke sterkt før iverksetjing av vedtak om samanslåing. Ved statleg kontroll i tida før ei samanslåing kan ein mellom anna unngå at handlingsfridomen til den nye kommunen blir svekka av overinvesteringar i samanslåingskommunane før iverksetjinga. Når utgreiing om samanslåing er sett i gang, kan vere eit skjønnsmessig kriterium, og må vurderast frå høve til høve.

Kommunal- og regionaldepartementet

t i l r å r :

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova).

---

**Vi HARALD**, Noregs Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjere vedtak til lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) i samsvar med eit vedlagt forslag.

# Forslag til lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova)

## Kapittel I. Formål og virkeområde for lova

### § 1 Formål

Formålet med denne lova er å leggje til rette for ei kommune- og fylkesinndeling som innafor ramma av det nasjonale fellesskap kan sikre eit funksjonsdyktig lokalt folkestyre og ei effektiv lokalforvaltning. Endringar i kommune- eller fylkesinndelinga bør medverke til å skape formålstenlege einingar som kan gi innbyggjarane og næringslivet tilfredsstillande tenester og forvaltning. Verksemda etter denne lova skal byggje på prinsippet om lokal medverknad og initiativrett til grenseendringar.

### § 2 Virkeområde

Denne lova gjeld for kommunar og fylke. Lova omfattar både endring av grenser og fastsetjing av grenser.

### § 3 Definisjonar

Samanslåing inneber at to eller fleire kommunar eller fylke blir slutta saman til éi ny eining.

Deling inneber at éin kommune eller eitt fylke blir delt i to eller fleire nye einingar.

Grensejustering inneber at eit område blir flytta over frå ein kommune til ein annan, eller frå eit fylke til eit anna. På same måten blir det rekna når ein heil kommune blir flytta over til eit anna fylke.

Omgrepet grenseendring i denne lova er ei fellesnemning på samanslåing, deling og grensejustering.

Grensefastsetjing inneber at det blir gjort vedtak om å fastsetje uklare, omstridde eller tidlegare ikkje fastsette grenser mellom kommunar eller fylke.

## Kapittel II. Om fullmakt til å gjere vedtak

### § 4 Vedtak om samanslåing

Stortinget gjer vedtak om samanslåing av fylke. Kongen gjer vedtak om samanslåing av kommunar når dei kommunane saka gjeld har slutta seg til forslaget om samanslåing. Dersom nokon av kommunane har uttalt seg mot samanslåing, skal saka leggjast fram for Stortinget til avgjerd.

### § 5 Vedtak om deling

Stortinget gjer vedtak om deling av eit fylke i to eller fleire nye einingar. Kongen gjer vedtak om deling av ein kommune når kommunen saka gjeld har slutta seg til forslaget. Dersom kommunen har uttalt seg mot deling, skal saka leggjast fram for Stortinget til avgjerd.

#### *§ 6 Vedtak om grensejustering*

Kongen gjer vedtak om justering av grenser mellom kommunar og mellom fylke. Dersom grensejustering mellom fylke får verknad for fleire innbyggjarar enn det talet som står bak kvart stortingsmandat i fylket, skal saka leggjast fram for Stortinget til avgjerd.

#### *§ 7 Vedtak om grensefastsetjing*

Kongen gjer vedtak om fastsetjing av uklare, omstridde eller tidlegare ikkje fastsette grenser mellom kommunar eller fylke.

### **Kapittel III. Initiativ. Saksførebuing**

#### *§ 8 Initiativrett*

Søknad om at det skal setjast i gang utgreiing om grensejustering eller grensefastsetjing kan fremjast av innbyggjarar og grunneigarar i dei kommunane søknaden gjeld, av næringsdrivande som har sin registrerte forretningsstad der og av kommunestyret eller fylkestinget i dei kommunane eller fylkeskommunane søknaden gjeld.

Søknad om at det skal setjast i gang utgreiing om samanslåing eller deling kan berre fremjast av kommunestyret eller fylkestinget sjølv i dei kommunane eller fylkeskommunane endringsforslaget gjeld.

Departementet kan på eige initiativ utgreie spørsmål om grenseendring eller grensefastsetjing.

Søknad om at det skal setjast i gang utgreiing om grenseendring eller grensefastsetjing skal vere skriftleg og grunngitt, og må innehalde forslag til nye grenser. Søknaden skal sendast Fylkesmannen i det området saka gjeld. Fylkesmannen skal så snart som råd orientere kommunane eller fylkeskommunane om søknaden.

#### *§ 9 Saksutgreiing*

Departementet avgjer om det skal setjast i gang utgreiing på grunnlag av initiativ etter § 8 og tar i tilfelle stilling til kva som er nødvendig omfang av denne. Avgjerd etter første punktum er ikkje enkeltvedtak etter forvaltningslova § 2 første ledd bokstav b. Avgjerd om ikkje å setje i gang utgreiing bør likevel bli grunngitt i samsvar med reglane i forvaltningslova § 25 og kan påklagast i samsvar med reglane i forvaltningslova kapittel VI.

Departementet kan avvise søknad frå søkjarar som ikkje har initiativrett. Avvisinga skal vere skriftleg og grunngitt.

Kommunale, fylkeskommunale og statlege forvaltningsorgan skal gi nødvendige opplysningar og i rimeleg utstrekning medverke ved saksførebuinga, etter oppmoding frå den som gjer utgreiinga.

Før det blir gjort vedtak om grenseendring eller grensefastsetjing, skal dei kommunane eller fylkeskommunane saka gjeld, få uttale seg. I saker om samanslåing eller deling må kommunestyret eller fylkestinget sjølv uttale seg.

#### *§ 10 Innbyggjarhøyring*

Kommunestyret bør innhente innbyggjarane sine synspunkt på forslag til grenseendring. Høyringa kan skje ved folkerøysting, opinionsundersøking, spørjeundersøking, møte eller på annan måte.

#### *§ 11 Utgifter*

Departementet avgjer om utgiftene ved utgreiinga skal berast av ein eller fleire av dei interesserte kommunane eller fylkeskommunane, eller heilt eller delvis av staten. Kommunane eller fylkeskommunane skal få høve til å uttale seg før departementet tek endeleg avgjerd om kostnadsdeling.

### **Kapittel IV. Direkte verknader av grenseendring**

#### *§ 12 Skatteplikt o.a.*

Når det med verknad frå byrjinga av eit kalenderår er gjennomført samanslåing av to eller fleire kommunar, blir alle skattepliktige i eit distrikt som tidlegare har danna ein sjølvstendig kommune, ved den første likninga etter samanslåinga å ilikne kommuneskatt etter dei skattesatsane som i dette distriktet blei lagt til grunn ved fastsetjinga av forskot på skatt for vedkomande inntektsår. Dette gjeld likevel ikkje dersom kommunestyret i vedkomande distrikt før samanslåinga har gjort vedtak om at det ved likninga skal nyttast andre skattesatsar, og slikt vedtak er godkjent av Fylkesmannen.

Før samanslåing som nemnt i første ledd blir sett i verk, skal kommunestyret i den nye kommunen gjere vedtak om kva skattesatsar som skal nyttast ved berekning av forskot på skatt for det komande inntektsåret for alle forskotspliktige skatteytarar i den nye kommunen. Vedtaket må gjerast innan den fristen som er fastsett av Fylkesmannen. Dersom fristen ikkje blir halden, skal Fylkesmannen avgjere kva for satsar som skal brukast.

Når eit område blir overført frå ein kommune til ein annan med verknad frå byrjinga av eit kalenderår, blir alle skattepliktige i dette området å ilikne kommuneskatt til den kommunen som avstår området, ved likning som gjeld inntektsåret før overføringa.

Person som 1. november er busett i eit område som frå 1. januar i det etterfølgjande året på grunn av grenseendring kjem inn i ein annan kommune, blir rekna som busett i denne kommunen når det gjeld skatteplikta for det inntektsåret som byrjar den nemnte 1. januar, jf. skattelova § 3-1 andre ledd.

#### *§ 13 Lokale forskrifter, vedtekter og planvedtak*

Ved samanslåing og deling av kommunar eller fylke gjeld lokale forskrifter og vedtekter framleis for vedkomande område inntil dei blir endra. Departementet fastset ein nærmare frist for når det lokale regelverket må vere vurdert med sikte på nødvendig endring.

Ved grensejustering skal forskrifter og vedtekter i den utvida kommunen straks gjelde for det overførte området.



Ei grenseendring har ikkje verknad for kommunale og fylkeskommunale arealplanar som er utarbeidde etter reglane i plan- og bygningslova. For andre planvedtak kan departementet gi nærmare reglar om verknad av grenseendringa, mellom anna fristar for revisjon av planvedtaka.

#### *§ 14 Statlege avgiftskrav*

I samband med disposisjon som er ei direkte følge av grenseendring etter lova her skal det ikkje betalast dokumentavgift etter § 6 i lov 12. desember 1975 nr. 59 om dokumentavgift, tinglysingsgebyr etter § 21 i lov 17. desember 1982 nr. 86 om rettsgebyr eller omregistreringsavgift etter § 1 i lov 19. juni 1959 nr. 2 om avgifter vedrørende motorkjøretøyer og båter.

#### *§ 15 Økonomisk kompensasjon ved samanslåing*

Ved samanslåing av kommunar eller fylke gir staten delvis kompensasjon for eingongskostnader som er direkte knytte til samanslåingsprosessen. I ein overgangsperiode gir staten også kompensasjon for bortfall av rammetilskot.

#### *§ 16 Interkommunalt samarbeid*

Kommunar og fylkeskommunar som er med i interkommunalt samarbeid etter kommunelova § 27, lov om interkommunale selskap eller kommunal særlovgiving, kan innan eitt år frå iverksetjing av ei grenseendring seie opp deltakarforholdet sitt med ein frist på seks månader. Innan den same fristen kan også kvar av partane krevje at vedtektene for samarbeidet eller selskapsavtalen blir vurderte på nytt. Reglane i kommunelova § 27 om å gå ut av interkommunalt samarbeid og reglane i lov om interkommunale selskap § 30 om å gå ut av interkommunale selskap, gjeld elles tilsvarende i slike tilfelle.

#### *§ 17 Fullmakter for Kongen til å gi nærmare reglar for å setje i verk vedtak og til å gjere unntak frå gjeldande lover og forskrifter*

Kongen kan gi nærmare reglar for å sikre gjennomføring av vedtak om grenseendring etter denne lova.

Når det blir rekna som nødvendig for å gjennomføre vedtak om grenseendring, kan Kongen dessutan gjere unntak frå gjeldande reglar i lov eller forskrift. Unntak frå lov må knyttast til følgjande forhold:

- a) reglar om lovpålagte organ i stat, fylkeskommune eller kommune
- b) reglar om lovfesta fristar, saksbehandlingsreglar o.a.
- c) reglar om forhold og vilkår for arbeidstakarar i stat, fylkeskommune eller kommune
- d) reglar om fristar og vilkår for å krevje inn eigedomsskatt

### **Kapittel V. Økonomisk oppgjer ved grensejustering og deling av kommunar og fylke**

#### *§ 18 Avtale om økonomisk oppgjer*

Ved grensejustering og deling av kommunar og fylke skal det gjennomførast økonomisk oppgjer mellom kommunane og fylkeskommunane, dersom dei ikkje finn det unødvendig. Kommunane kan be Fylkesmannen om hjelp til å forhandle fram ein avtale om det økonomiske oppgjeret.

Dersom partane ikkje blir samde om det økonomiske oppgjeret, skal det gjennomførast ved skjønn. Ved skjønnet skal reglane i §§ 19-22 leggjast til grunn.

#### *§ 19 Grensejusteringar*

Blir eit område skilt ut frå ein kommune eller eit fylke og lagt til ein annan kommune eller eit anna fylke, skal den retten som den første kommunen eller fylkeskommunen har til vegar, gater, bruer, offentlege plassar og annan forvaltningseigedom som fullt ut eller i svært stor grad tener vedkomande område, overførast til den andre kommunen eller fylkeskommunen.

Annan eigedom kan fordelast mellom kommunane eller fylkeskommunane, eller påbydast nytta i fellesskap, dersom dette er rimeleg og formålstenleg ut frå kommunale eller fylkeskommunale omsyn. Skjønnsnemnda, jf. § 23, avgjer i kva forhold delinga eller samarbeidet skal gå føre seg, og kan fastsetje nærmare vilkår.

Skjønnsnemnda kan avgjere at gjeld som ein kommune eller fylkeskommune har stifta i samband med kjøp av eller påkostnad på eigedom som nemnt i første og andre ledd, heilt eller delvis skal takast over av den kommunen eller fylkeskommunen eigedommen blir overført til. Eventuelt kan det fastsetjast at vedkomande kommune eller fylkeskommune skal betale vederlag for eigedommen i pengar.

Dersom det ikkje blir teke særskilt avgjerd, skal rettar og plikter som ikkje er fordelte etter første til tredje ledd i denne paragrafen, bli att hos den opphavlege kommunen eller fylkeskommunen.

#### *§ 20 Delingar*

Blir ein kommune eller eit fylke delt i to eller fleire kommunar eller fylke, eller blir ein kommune eller eit fylke delt og dei enkelte delane lagt til andre kommunar eller fylke, skal § 19 første ledd tilsvarande gjelde forvaltningseigedom som fullt ut eller i svært stor grad tener eitt bestemt område.

Annan eigedom og andre plikter blir å fordele mellom dei kommunar eller fylkeskommunar områda blir lagt til. Fordelinga blir gjort på grunnlag av eit forholdstal som blir rekna ut etter skatteinntektene i dei siste fem åra i kvart av områda, med mindre skjønnsnemnda av særlege grunnar fastset noko anna. Så fram det er mogleg, skal oppgjeret gjennomførast slik:

- 1. Fast eigedom blir lagt til den kommunen eller fylkeskommunen som må reknast som mest rettkomen til den ut frå folketalet og innbyggjarane sine behov og plasseringa av eigedommen - også i høve til andre anlegg.
- 2. Gjeld blir fordelt i forhold til dei omsetjelege verdiane som blir overtekne.
- 3. Andre tilgodehavande og plikter blir overtekne av den kommunen eller fylkeskommunen som etter forholda blir rekna som nærmast til å overta dei.
- 4. Anlegg med rettar og plikter som det etter delinga ikkje er rimeleg at nokon enkelt kommune eller fylkeskommune tek over, kan påbydast nytta i fellesskap av to eller fleire av kommunane eller fylkeskommunane.

Har nokon kommune eller fylkeskommune ved fordelinga av rettar og plikter teke over meir eller mindre enn det som følgjer av forholdstalet, skal det jamnast ut i pengar.

#### *§ 21 Erstatning*

Dersom ein kommune eller fylkeskommune etter det oppgjeret som blir gjennomført i samsvar med §§ 19 eller 20, blir vesentleg svekt økonomisk, kan ein annan av kommunane eller fylkeskommunane, der det blir rekna som rimeleg, påleggjast å betale erstatning, som blir betalt med ein eingongssum eller i årlege ratar i ein viss overgangsperiode.

#### *§ 22 Garantiar*

Kommunal eller fylkeskommunal garanti for gjeld eller plikter som er knytte til fast eigedom eller bedrift, skal ved grensejustering og deling takast over av den kommunen eller fylkeskommunen der eigedommen eller bedrifta ligg etter grenseendringa.

Ved deling av kommunar eller fylkeskommunar skal garantiar for gjeld eller plikter som ikkje er knytte til fast eigedom eller bedrift, fordelast mellom dei nye kommunane eller fylkeskommunane etter forholdstalet for det økonomiske oppgjeret i det heile.

#### *§ 23 Skjønnsnemnd og overskjønnsnemnd*

Kommune eller fylkeskommune som er omfatta av grenseendring etter denne lova, kan innan eitt år etter at vedtaket er sett i verk, krevje at det økonomiske oppgjeret - eller delar av det - skal fastsetjast ved skjønn, såframt partane først har prøvd å kome til semje om eit økonomisk oppgjer.

Til å fastsetje slikt skjønn nemner departementet opp ei skjønnsnemnd på tre medlemmer med varamedlemmer. Nemnda skal ha ein funksjonsperiode på fire år.

Kvar av partane kan innan to månader etter at dei har teke i mot avgjerda til skjønnsnemnda, reise saka for ei overskjønnsnemnd til endeleg avgjerd. Departementet nemner opp overskjønnsnemnda, som skal ha tre medlemmer med varamedlemmer. Nemnda skal ha ein funksjonsperiode på fire år.

Leiarane i nemndene og deira varamedlemmer skal ha dei eigenskapane som er føreskrivne for dommarar, jf. domstolslova §§ 53 og 54 andre ledd. Reglane i domstolslova kapittel 6 om ugildskap gjeld tilsvarande for medlemmene av skjønnsnemnda og overskjønnsnemnda. Departementet avgjer spørsmål om ugildskap for leiarane i nemndene og deira varamedlemmer. Elles blir slike spørsmål avgjort av vedkomande nemndleiar.

#### *§ 24 Saksbehandling og dekning av kostnader ved skjønn*

Den av partane som reiser ei sak for skjønnsnemnda til avgjerd, skal gi ei utgreiing om kravet sitt og dei faktiske forholda som kravet byggjer på. Nemnda skal innhente synspunkt frå motparten og kan elles påleggje kvar av partane å kome med ytterlegare opplysningar. Skjønnsnemnda bør så tidleg som mogleg kalle inn partane til ein konferanse der saka blir gjennomgått i hovudtrekk og det elles blir teke nødvendige avgjerder om behandlinga av saka.

Skjønnsnemnda og overskjønnsnemnda fastset spørsmålet om dekning av kostnader, mellom anna om fordeling av utgiftene mellom partane når dette synest rimeleg. Departementet svarer for godtgjersle og andre utgifter til medlemmene i nemndene. Departementet gir nærmare reglar om godtgjersle og utgiftsdekning.

## Kapittel VI. Gjennomføring av vedtak om samanslåing

### *§ 25 Felles kommunestyre- eller fylkestingsmøte*

Når det er gjort vedtak om samanslåing av to eller fleire kommunar, skal Fylkesmannen snarast mogleg kalle saman til eit felles møte med dei aktuelle kommunestyra. Ved samanslåing av fylke eller kommunar som ligg i ulike fylke, kallar departementet saman fylkestinga eller kommunestyra. På slike fellesmøte skal følgjande saker drøftast:

- a) forslag til namn på den nye kommunen eller det nye fylket
- b) talet på medlemmer i det nye kommunestyret eller fylkestinget
- c) kriterium for samansetjing av og funksjonar til fellesnemnd etter § 26 i denne lova
- d) val av revisjonseining for verksemda i fellesnemnda
- e) oppretting av eventuelle andre fellesorgan for å sikre gjennomføringa av samanslåinga

### *§ 26 Fellesnemnd*

Ved samanslåing av kommunar eller fylkeskommunar skal det opprettast ei fellesnemnd til å samordne og ta seg av førebuinga av samanslåinga. Nemnda skal setjast saman slik at ho speglar av innbyggjartalet i dei enkelte kommunane eller fylkeskommunane. Det skal likevel vere minimum fem medlemmer i nemnda frå kvar kommune eller fylkeskommune. Fellesnemnda blir valt av og blant medlemmene i kommunestyret eller fylkestinget. Nemnda vel sjølv leiaren og nestleiaren i nemnda. Reglane i kommunelova om val og saksbehandling i folkevalde organ gjeld elles tilsvarende.

Kommunane eller fylkeskommunane kan også opprette eit felles partsamansett utval etter kommunelova § 25 for behandling av saker som gjeld forholdet mellom den nye eininga som arbeidsgivar og dei tilsette.

Fellesnemnda skal ta hand om det førebuande arbeidet med budsjettet for det første driftsåret etter at samanslåinga er sett i verk. Nemnda skal i sin virkeperiode gi fråsegn til departementet om årsbudsjetta for dei kommunane eller fylkeskommunane saka gjeld.

Andre arbeidsoppgåver og fullmakter for nemnda blir fastsette i reglement som må vedtakast i alle kommunestyra eller fylkestinga. Kvar av kommunane eller fylkeskommunane kan be departementet om å ta avgjerd i slike spørsmål dersom det ikkje er mogleg å kome til semje.

Nemnda kan få fullmakt til å tilsetje personale i den nye eininga. Dette gjeld også kommunestyret/fylkestinget si fullmakt til å tilsetje administrasjonssjef og revisor.

Fellesnemnda kan gi eit arbeidsutval myndigheit til å gjere vedtak i enkelt saker eller i saker som ikkje er av prinsipiell art.

Reglane i kommunelova om møte- og talerett for ordførar, leiar av kommuneråd eller fylkesråd, administrasjonssjef og tilsette gjeld tilsvarende for nemnda. Reglane i § 59 om lovlegkontroll gjeld tilsvarende for avgjerder fellesnemnda tek.

Funksjonsperioden for fellesnemnda går ut når det nye kommunestyret eller fylkestinget er konstituert etter reglane i § 27.

### *§ 27 Konstituering av nytt kommunestyre eller fylkesting*

Når det er gjennomført val til kommunestyre eller fylkesting i løpet av september månad året før ei samanslåing blir sett i verk, skal det nyvalte kommunestyret eller fylkestinget kallast saman til konstituerande møte innan utgangen av oktober månad. Leiaren av fellesnemnda kallar saman og leier møtet inntil ny ordførar er valt. Elles gjeld reglane i kommunelova § 17 nr. 1-3 om konstituerande møte mv. i kommunestyre og fylkesting.

Funksjonsperioden for kommunestyra og fylkestinga i dei kommunane og fylkeskommunane som skal slåast saman, varer inntil tidspunktet for iverksetjing av samanslåinga. Deira ansvar og fullmakter er likevel avgrensa til det som er nødvendig for å avslutte verksemda i dei eksisterande einingane.

#### *§ 28 Lovlegkontroll*

Departementet fører kontroll med lovlegheita av budsjettvedtaka i kommunar og fylkeskommunar når utgreiing om samanslåing er sett i gang.

### **Kapittel VII. Iverksetjing. Overgangsreglar, oppheving av andre lover**

#### *§ 29 Iverksetjing o.a.*

Lova tek til å gjelde frå det tidspunktet Kongen fastset.

Frå same tid blir lov om endring i kommunal inndeling 21. desember 1956 nr. 3 oppheva.

#### *§ 30 Overgangsreglar*

Når det er sett i gang økonomisk oppgjer mellom kommunar etter reglane i lov 21. desember 1956 nr. 3, skal oppgjeret avsluttast etter nemnte lov kapittel II om ikkje partane blir samde om å leggje reglane i denne lova til grunn. Saker som er under behandling i skjønnsnemnda eller overskjønnsnemnda, blir avslutta i samsvar med reglane i den nemnte lova.

