

**Utkast
til
ny lov
om endring i kommune-
og fylkesinndelingen
(inndelingsloven)**

HØRINGSNOTAT

Februar 2000

INNHALDSFORTEGNELSE

	Side
1. Innledning og sammendrag	1
1.1 Behovet for ny lovgivning	1
1.2 Formålet med ny lov	2
1.2.1 Bør loven få en særskilt formålsbestemmelse?	2
1.2.2 Nærmere om innholdet i formålsbestemmelsen	2
1.3 Lovens virkeområde og definisjoner	3
1.3.1 Lovens stedlige virkeområde	3
1.3.2 Lovens saklige virkeområde - definisjoner	4
1.4 Sammendrag av departementets utkast til ny lov	5
2 Historikk og bakgrunn for lovarbeidet	9
2.1 Innledning	9
2.2 Historikk	9
2.2.1 Kommuneinndelingen 1838-1998	9
2.2.2 Fylkesinndelingen 1660-1998	11
2.2.3 Hjemmelsgrunnlag	11
2.2.4 Aktuell stortingsbehandling som grunnlag for ny lovgivning	13
2.2.5 Prinsipper og retningslinjer for endringer i inndelingen	13
2.3 Erfaringer og særtrekk	15
2.3.1 Sammenslutninger	15
2.3.2 Delinger	16
2.3.3 Grensejusteringer	17
2.3.4 Fastsettingssaker	17
2.3.5 Fylkesinndelingen	17
2.3.6 Høring av innbyggerne	18
2.4 De viktigste momentene i forhold til lovrevisjonen	19
3 Regler om saksforberedelse	22
3.1 Innledning	22
3.2 Gjeldende rett	22
3.2.1 Grenseendring	22
3.2.2 Grensefastsetting	24

3.2.3	Høring av innbyggerne	26
3.3	Lovgivningen i andre land	27
3.3.1	Danmark	27
3.3.2	Sverige	28
3.3.3	Finland	30
3.4	Departementets vurdering	32
3.4.1	Generelt om behovet for lovendring	32
3.4.2	Initiativrett	33
3.4.3	Saksforberedelse/utredning	37
3.4.4	Høring av innbyggerne	41
3.4.5	Utgiftene ved utredningen	46
3.4.6	Oppsummering av departementets forslag	46
4	Om myndighet til å treffe vedtak	48
4.1	Innledning	48
4.2	Gjeldende rett	48
4.3	Lovgivningen i andre land	50
4.4	Departementets vurdering	51
4.5	Oppsummering av departementets forslag	53
5.	Gjennomføring og virkning av grenseendring	54
5.1	Gjeldende rett	54
5.1.1	Regler om gjennomføringsfasen	54
5.1.2	Bestemmelsene om direkte virkninger av vedtak om grenseendringer	56
5.1.3	Virkninger for andre administrative inndelinger	57
5.2	Lovgivning i andre land	58
5.3	Forslag til nye regler om direkte virkninger av inndelingsendring	59
5.3.1	Virkninger for lokale forskrifter, vedtekter og planvedtak	59
5.3.2	Innbyggernes skatteplikt ved grenseendring	60
5.3.3	Bortfall av statlige avgifter	61
5.3.4	Virkninger for interkommunalt samarbeid	61
5.4	Forslag om særlige regler for gjennomføringsfasen	62
5.4.1	Innledning	62
5.4.2	Forslag om pålagt fellesnemnd ved sammenslutninger	63
5.4.3	Nærmere om fellesnemndas funksjoner	65

5.4.4	Konstituering av nytt kommunestyre før iverksetting av sammenslutning	66
5.5	Kongens fullmakt til å gi bestemmelser og fravike gjeldende lovregler for å sikre gjennomføring av inndelingsendring.....	67
5.5.1	Innledning	67
5.5.2	Kongens fullmakt til å fravike gjeldende lovregler	68
5.6	Oppsummering av departementets forslag	69
6.	Økonomisk oppgjør etter grenseendringer	72
6.1	Gjeldende rett.....	72
6.1.1	Innledning	72
6.1.2	Hovedregel	72
6.1.3	Oppgjør ved grensejustering.....	73
6.1.4	Oppgjør ved delinger.....	74
6.1.5	Erstatning	75
6.1.6	Garantier	75
6.1.7	Skjønnsnemnd	76
6.1.8	Kommunens og fylkeskommunens kreditorer	76
6.2	Vurdering av reglene om økonomisk oppgjør etter inndelingsloven.....	77
6.2.1	Innledning	77
6.2.2	Avtale om det økonomiske oppjøret. Forholdet til kreditor.....	77
6.2.3	Oppgjør etter grensejustering.....	78
6.2.4	Oppgjør etter deling av kommuner og fylker	79
6.2.5	Erstatning	79
6.2.6	Garantier	80
6.3	Departementets vurdering av systemet med særskilte skjønnsnemder - drøfting av enkelte alternativer	81
6.3.1	Innledning	81
6.3.2	Alt. 1: Videreføring av skjønnsnemnd/overskjønnsnemnd	82
6.3.3	Alt.2: Økonomisk oppgjør etter skjønnsprosessloven	84
6.3.4	Alt.3: Økonomisk oppgjør fastsettes av Kongen/regjeringen	85
6.3.5	Departementets endelige vurdering og forslag	86
7.	Om økonomisk kompensasjon og økonomisk tilsyn.....	87
7.1	Økonomisk kompensasjon til kommuner i sammenheng med kommunesammenslutninger	87

7.1.1	Innledning	87
7.1.2	Økonomiske konsekvenser av inndelingsendringer.....	87
7.1.3	Dagens praksis for økonomisk kompensasjon.....	88
7.1.4	Departementets vurdering.....	89
7.2	Statlig tilsyn med kommunenes økonomiske disposisjoner.....	91
7.2.1	Innledning	91
7.2.2	Bakgrunn.....	91
7.2.3	Gjeldende rett.....	92
7.2.4	Vurdering av behovet for særskilt hjemmel	92
7.2.5	Konklusjon.....	94
8.	Økonomiske og administrative konsekvenser	94
	Lovutkast	96

1. INNLEDNING OG SAMMENDRAG

1.1 Behovet for ny lovgivning

Departementet legger med dette fram utkast til ny lov om endring i kommune- og fylkesinndelingen. Dette innebærer en fullstendig gjennomgang og revisjon av gjeldende lov om endring av kommunal inndeling av 21. desember 1956 nr. 3.

Departementet har funnet behov for å fornye lovgivningen om kommunal inndeling da gjeldende lov på flere punkter er foreldet og generelt lite tidsmessig. Loven er også mangelfull og etterlater ofte tvil ved praktisering i tilknytning til konkrete saker. Blant annet er det svært kortfattede regler om saksforberedelsen, herunder adgangen til å reise forslag om endring av kommunegrenser. Loven har også et sterkt fullmaktspreg, noe som gjør at departementet/Regjeringen i den enkelte sak gir bestemmelser for å sikre gjennomføring av vedtak om inndelingsendring. Dette gir lite forutsigbarhet for berørte kommuner og andre parter og medfører dessuten unødige mye administrativt arbeid tilknyttet den enkelte sak om grensejustering eller sammenslutning av kommuner.

Gjeldende lov omfatter etter sin ordlyd bare endring av kommunale grenser. Endring av fylkesgrenser har dermed vært gjennomført ved en analog anvendelse av loven; noe som ikke er en formålstjenlig modell. Loven inneholder heller ikke regler om fastsetting av uklare eller omtvistede grenser. Departementet mener at en ny lov bør inneholde regler for alle typer inndelingssaker, dvs. både sammenslutninger, delinger, grensejustering (overføring av et område fra en kommune til en annen) og grensefastsetting.

Lovgivningen om endring av kommune- eller fylkesgrenser har et teknisk preg; rettet mot prosessene tilknyttet saksforberedelse/utredning, eventuell beslutning om endring og gjennomføring av endringen. Dermed vil heller ikke en ny lov på dette området i seg selv initiere saker om endringer i gjeldende inndeling. Departementet mener imidlertid det er viktig å ha det best mulige lovgrunnlaget for aktuelle prosesser, som ofte preges av ulike hensyn og ulike oppfatninger blant berørte parter.

Departementet har selv gjennomført revisjonsarbeidet og skrevet dette høringsnotatet. Under arbeidet har departementet hatt to møter med en faglig referansegruppe bestående av en representant for Kommunenes Sentralforbund, daværende rådmann i Arendal kommune, rådmennene i Hamar og Vefsn kommuner samt en representant fra Fylkesmannen i Møre og Romsdal. Deres synspunkter og innspill er søkt ivaretatt i høringsnotatet her.

I pkt. 1.4 nedenfor er det gitt et sammendrag av departementets forslag til ny lov. Her gis også en kort henvisning til hovedinnholdet i det enkelte kapittel.

1.2. Formålet med ny lov

1.2.1. Bør loven få en særskilt formålsbestemmelse?

Ved en generell fornyelse av lovgivningen om kommunal inndeling, er det nødvendig å vurdere om loven bør ha en bestemmelse som angir dens formål. Det er vanlig at moderne lover har en slik bestemmelse. Ved utforming av en eventuell formålsbestemmelse i ny inndelingslov er det naturlig å se hen til prinsippene i kommuneloven og bygge videre på disse. Kommuneloven angir som sitt formål å legge til rette for både et funksjonsdyktig lokalt folkestyre og en rasjonell og effektiv lokal forvaltning innen rammene av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling.

Generelt sett vil en formålsbestemmelse kunne tjene som formidler av sentrale verdier som ligger bak de øvrige bestemmelsene i loven. En formålsbestemmelse vil imidlertid ikke ha noen selvstendig betydning, men vil tjene som veileder ved tolkning og annen bruk av lovens øvrige bestemmelser. Departementet tilrår at den nye loven får en egen formålsbestemmelse og har tatt inn forslag om dette i § 1.

1.2.2. Nærmere om innholdet i formålsbestemmelsen

En lov om kommune- og fylkesinndeling vil ha en teknisk karakter. Den nye loven bør utformes slik at den blir et hensiktsmessig verktøy for å forberede og gjennomføre inndelingsvedtak uavhengig av den til enhver tid gjeldende politikk på dette området. Loven må derfor utformes slik at den kan fungere på en god måte uansett antallet saker og deres karakter.

Visse verdier knyttet til disse prosessene vil likevel være allmenngyldige. Slike allmenne verdier bør etter departementets mening oppsummeres i formålsbestemmelsen. I kap. 3 om saksforberedelse er det blant annet lagt stor vekt på å legge til rette for gode og forutsigbare prosesser, der både innbyggernes og folkevalgte organers rett til å ta initiativ til inndelingsendringer er klargjort. Videre anser departementet det viktig å fastslå prinsippet om medvirkning i saksbehandlingen fra berørte kommuner og fylkeskommuner.

Departementet anser det imidlertid lite hensiktsmessig å innta nærmere bestemte kriterier i loven for når endringer i kommuneinndelingen bør skje, da oppfatningene om dette kan skifte over tid. I vedtak fattet våren 1995 la Stortingets flertall til grunn at kommuner ikke skal slutes sammen mot sin vilje. Regjeringen vurderer dette som et grunnleggende prinsipp, og vil følge dette ved praktiseringen av loven.

I saker om overføring av et område fra en kommune til en annen, vil innbyggernes følelse av tilhørighet være eksempel på et kriterium som alltid vil veie tungt i konkrete saker. Departementet finner det likevel ikke hensiktsmessig å innta noen vurderingskriterier i selve lovteksten, da dette kan føre til misforståelser som f.eks. at kriteriene er uttømmende angitt i lovteksten.

Vi finner heller ikke tungtveiende grunner til å foreslå lovbestemmelser om geografiske kriterier eller momenter som skal legges til grunn ved vurderingen i

konkrete saker. I kap. 2.2.5 er det gitt en omtale av tidligere og nåværende prinsipper og momenter som trekkes inn i avveiningen ved konkrete saker. Departementet mener at slike kriterier kan ligge som faglige føringer på saksforberedelsen og prosessen for øvrig fram mot konkrete vedtak, men at en lovfesting av dette vil innebære innfløkte og unødig detaljerte regler. Motstykket vil være å lovfeste svært generelle og kortfattede prinsipper som vil være av begrenset verdi i konkrete saker.

Lovens formålsbestemmelse bør avspeile prinsippet om at det helhetlige ansvaret for kommune- og fylkesinndelingen i landet påhviler nasjonale myndigheter. Loven bør ha som siktemål å legge til rette for en kommune- og fylkesinndeling som kan sikre både et funksjonsdyktig folkestyre og en effektiv lokalforvaltning, jf. også kommunelovens formålsbestemmelse. Endelig bør formålsbestemmelsen angi at grenseendringer skal bidra til å sikre hensiktsmessige enheter som kan gi innbyggere og næringsliv tilfredsstillende kommunale tjenester og forvaltning. Dette vil henspeile både på økonomisk bærekraft, kapasitet og faglig kompetanse.

1.3 Lovens virkeområde og definisjoner

1.3.1 Lovens stedlige virkeområde

Med en lovs stedlige virkeområde menes det geografiske område som loven gjelder for. Det er naturlig å legge til grunn at den nye loven om kommune- og fylkesinndelingen skal ha samme geografiske virkeområde som kommuneloven. Denne omfatter fastlands-Norge. Med andre ord gjelder kommuneloven ikke for Svalbard, Jan Mayen, Bouvet-øya, Peter I's land og Dronning Mauds land. I henhold til særskilt lovgivning vil disse territoriene ikke være omfattet av norsk forvaltningslovgivning, med mindre dette fremgår av den enkelte lov. Det samme prinsippet gjelder for lovens anvendelse på kontinentalsokkelen.

Det er antatt som sikker rett at kystkommunenes område strekker seg ut til territorialgrensen. Denne er fastsatt ved Cancelli-Promemoria av 25. februar 1812. Det heter der at territoriets grense i sjø strekker seg en sjømil fra den ytterste øy eller holme som ikke overskylles av sjøen. I enkelte lover er det fastsatt et snevrere geografisk virkeområde enn territorialgrensene. Dette gjelder blant annet plan- og bygningsloven som i § 1 fastsetter at loven i utgangspunktet gjelder ut til grunnlinjene.

Departementet legger til grunn at loven om kommune- og fylkesinndelingen skal gjelde for Fastlands-Norge, med vanlig utstrekning i sjøen til territorialgrensene. Det anses ikke nødvendig å ta dette inn i selve lovteksten, da dette vil følge av alminnelige rettsgrunnsetninger.

Loven bør omfatte både kommune- og fylkesinndelingen. Gjeldende lov omhandler etter sin ordlyd bare saker om endringer i kommunegrensene, men er i praksis gitt tilsvarende anvendelse ved endringer i fylkesgrensene. Det er lite hensiktsmessig å videreføre et slikt system og departementet foreslår derfor en bestemmelse som klargjør at loven gjelder både kommune- og fylkesinndelingen. Større endringer i fylkesinndelingen kan for øvrig medføre endringer i såvel

Grunnloven som Lov om forandring av rikets inndelingsnavn av 14. august 1918 nr.1. Dette er nærmere omtalt i kap. 4 i høringsnotatet.

Kommuneloven § 3 fastslår prinsippet om at hver kommune hører til ett fylke og at hvert fylke unntatt Oslo utgjør en fylkeskommune. Det er dermed ikke nødvendig å klargjøre dette i inndelingsloven. Kommuneloven inneholder også en bestemmelse i § 3 nr. 3 om at endring i en kommunes navn avgjøres av Kongen. (Denne myndigheten er ikke delegert til departementet). I § 3 nr. 4 er det slått fast at fylkeskommunen skal ha samme navn som fylket, jf. loven om endring i rikets inndelingsnavn av 1918.

Hvis ikke annet er angitt, vil den nye lovens bestemmelser være likelydende for kommuner og fylker. Det samme prinsippet gjelder for kommuneloven. I teksten i dette høringsnotatet har vi for enkelthets skyld mange steder brukt betegnelsen «kommune» som en fellesbetegnelse for kommuner og fylkeskommuner.

1.3.2. Lovens saklige virkeområde - definisjoner.

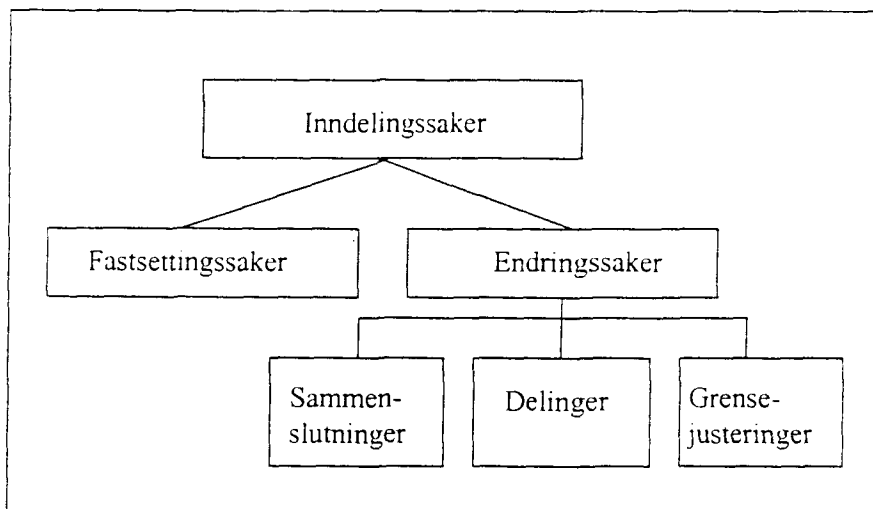
Med en lovs saklige virkeområde menes det saksfelt eller forvaltningsområde som loven tar sikte på å regulere. Overført på inndelingsloven vil dette si de sakstypene som loven skal omfatte.

Gjeldende lov omfatter saker om sammenslutninger av to eller flere kommuner, deling av en kommune slik at to eller flere enheter oppstår og overføring av et område fra en kommune til en annen. Dette virkeområdet bør videreføres i ny lov - og gjøres tilsvarende gjeldende for saker der fylkesgrenser er berørt. I praksis kan en sak omfatte en kombinasjon av sammenslutning og overføring eller deling og overføring.

Overføring av et område fra en kommune (eller et fylke) til en annen, betegnes i lovutkastet og i høringsnotatet her som «grensejustering». Tidligere har gjerne begrepet «grenseregulering» vært benyttet både om overføring av områder og som en generell betegnelse for alle saker om inndelingsendringer. Vi håper det vil virke klargjørende å legge en mer entydig definisjon til grunn for saker som bare gjelder overføring av arealer og har som nevnt valgt å benytte begrepet «grensejustering».

De nevnte sakstypene innebærer endringer av grensene for minst to kommuner/fylker. I dette høringsnotatet har vi som en fellesbetegnelse omtalt slike saker som «endringssaker» eller «grenseendringer». Dette for å gjøre et skille i forhold til saker som gjelder fastsetting av uklare eller omtvistede grenser mellom kommuner/fylker. Slike saker betegnes som «fastsettingssaker» og disse foreslås også omfattet av den nye loven. Fastsetting av grenser omfattes ikke av ordlyden i gjeldende lov og hjemmelen til å treffe vedtak om dette hviler nå på sedvanerettslig grunnlag- siden 1989 nedfelt i Kongelig resolusjon. Det vil gi en mer hensiktsmessig lovstruktur at også fastsettingssaker omfattes av den nye loven.

Departementet mener det vil virke klargjørende å ta inn i loven definisjoner av de typene saker den skal omfatte. Disse kan illustreres slik:



Figur 1.1 Typer inndelingssaker

1.4 Sammendrag av departementets utkast til ny lov

Dette høringsnotatet inneholder drøfting og vurdering av behovet for nye lovregler om prosesser og virkninger av endringer av kommune- og fylkesinndelingen. I det enkelte kapittel er det innledningsvis gitt en omtale av gjeldende rett.

Vi gir her en kort oversikt over innholdet i det enkelte kapittel og lovforlagene tilknyttet det enkelte tema. Selve utkastet til lovtekst er inntatt bakerst i dette høringsnotatet. På slutten av det enkelte kapittel er det for øvrig gitt en stikkordsmessig oppsummering av de forslagene som departementet fremmer. Dessuten har vi i tilknytning til de fleste kapitler utarbeidet en figur som er ment å illustrere departementets forslag til ny lov.

Kap. 1 inneholder en kort vurdering av behovet for å revidere eksisterende inndelingslov. Videre inneholder kapitlet forslag til ny formålsbestemmelse og presisering av lovens stedlige og saklige virkeområder.

Det er foreslått at den nye loven skal omfatte alle typer inndelingssaker både for kommune- og fylkesnivået. Videre er det foreslått at loven bør inneholde definisjoner av de ulike typer inndelingssaker. Lovforslagene tilknyttet dette kapitlet er inntatt i kap. I i utkastet til lovtekst.

Kap. 2 gir en beskrivelse av historikk og den generelle bakgrunnen for lovarbeidet. Vi har tatt dette med for å vise noen av erfaringene som er høstet med arbeid tilknyttet inndelingsspørsmål, blant annet på grunnlag av gjeldende lovgivning. Etter departementets mening er det - her som ellers - viktig å bygge på konkrete erfaringer om bruken av gjeldende lov når denne skal revideres og fornyes. Til slutt i kap. 2 er det derfor pekt på visse momenter som vil bli vurdert nærmere i de følgende kapitlene.

Kap. 3 gir en relativt utførlig vurdering av saksforberedelsesfasen og behovet for klarere regler om rett til å ta initiativ til grenseendring m.v. Departementet

foreslår at det gis klare lovregler om initiativrett i tilknytning til de enkelte sakstypene. Retten til å ta initiativ til sammenslutning og deling av kommuner, fylker, foreslås imidlertid begrenset til berørte kommunestyre eller fylkesting. Det kreves at søknad om grenseendring skal fremsettes skriftlig og være begrunnet. Søknaden sendes vedkommende Fylkesmann.

Videre inneholder kap. 3 forslag om at departementet skal foreta den saksutredning som anses nødvendig. Det forutsettes at departementet i stor utstrekning vil overlate den praktiske gjennomføringen av slike utredninger til Fylkesmannen. Utredning kan eventuelt foretas i regi av et utvalg e.l. Offentlige organer foreslås pålagt en opplysnings- og medvirkningsplikt i forhold til utredningsorganet. Endelig foreslås en lovbestemmelse om høring av innbyggerne ved grenseendring. Denne er utformet slik at kommunen skal innhente innbyggernes synspunkter til en endringssak, dersom ikke særlige hensyn tilsier noe annet. Høringen kan skje på ulike måter og fremgangsmåten bestemmes av kommunen selv.

Selve lovforslagene om saksforberedelsesfasen er inntatt i lovutkastet kap. III.

Kap. 4 inneholder vurdering og forslag til hvilket organ som skal kunne treffe vedtak om endring eller fastsetting av grenser. Departementet legger til grunn at noen flere saker bør kunne legges til Regjeringen enn det dagens lov åpner for.

Konkret foreslås at Stortinget skal ha myndighet til å treffe vedtak om alle sammenslutninger og delinger av fylker. Videre bør Stortinget vedta grensejusteringer mellom fylker som er så omfattende at mandatfordelingen til Stortinget kan bli påvirket. Videre foreslås at Stortinget får (formell) myndighet til å treffe vedtak om sammenslutning eller deling av kommuner når berørte kommuner er uenige i forslaget.

Kongen (i statsråd) foreslås fortsatt tillagt vedtaksmyndighet i alle saker vedrørende endring av kommunale grenser når de berørte kommunene er enige. Videre foreslås det at Kongen kan treffe vedtak i alle saker om overføring av et område fra en kommune til en annen. Dette innebærer en viss utvidelse av Kongens fullmakt i forhold til gjeldende lov, som krever at Stortinget forelegges saker som «ikke er av mindre omfang» når et kommunestyre eller et fylkesting har uttalt seg mot endringen. Det forutsettes at Kongens myndighet delegeres til departementet i mer kurante saker. Endelig foreslås det at Kongen (departementet/Fylkesmannen etter delegasjon) gis fullmakt til å treffe vedtak om fastsettelse av uklare eller omtvistede grenser mellom kommuner eller fylker.

Bestemmelsene om kompetanse til å treffe vedtak er tatt inn i kap. II i lovforslaget.

Kap. 5 gir en beskrivelse av regler og praksis når det gjelder gjennomføring og virkninger av ulike typer grenseendringer. Dagens situasjon betegnes av at loven er kortfattet og knapp når det gjelder slike forhold. Dermed er det i praksis regjeringens bruk av bestemmelser etter gjeldende lov § 17 som gir de nærmere føringene og avklaringene på gjennomføringsprosessen i det enkelte tilfellet. Departementet finner denne situasjonen lite forutsigbar for berørte kommuner og andre forvaltningsenheter, og mener det bør legges opp til at loven selv i større grad inneholder de nødvendige bestemmelsene om både automatiske virkninger

og gjennomføring av vedtak om grenseendring. Dette utelukker likevel ikke behov for en hjemmel for Kongen/departementet til å gi nærmere bestemmelser tilpasset den enkelte sak.

Når det gjelder direkte (automatiske) virkninger av grensesendring foreslår departementet en videreføring av prinsippene i gjeldende lov når det gjelder innbyggernes skatteplikt ved skifte av kommunetilknytning. Videre foreslås videreføring av regler og praksis når det gjelder funksjonstiden for lokale vedtekter/forskrifter og planvedtak. Departementet foreslår å lovfeste at det ikke skal innkreves statlige avgifter som oppstår som en direkte følge av grenseendringen. Dette er i samsvar med praksis fra de siste kommunesammenslutningene.

For selve gjennomføringsfasen, foreslår departementet visse særregler ved sammenslutninger av kommuner eller fylker. Det foreslås at berørte kommuner og fylkeskommuner i en slik situasjon skal opprette en fellesnemnd for å forberede og samordne iverksettingen av vedtaket om sammenslutning. Nemndas funksjoner skal i all hovedsak bero på omforent reglement fastsatt av de respektive kommunestyre eller fylkesting. Lovforslaget inneholder dessuten nærmere regler for sammensetning og funksjonsperiode m.m. for fellesnemnda.

Kap. 5 inneholder også en nærmere drøfting og forslag når det gjelder Kongens fullmakt til å gi nærmere bestemmelser og fravike gjeldende lovgivning for å sikre gjennomføring av grenseendring eller fastsetting av grenser. Det innholdsmessig nye i forhold til dagens lov er et forslag om å gi noen nærmere rammer for Kongens derogasjonsmyndighet (dvs. myndighet til å gjøre unntak fra lover).

Lovforslagene om direkte virkninger av grenseendring er inntatt i kap. IV i lovutkastet. Særreglene om gjennomføring av sammenslutninger fremgår av kap. VI.

Kap. 6 inneholder en omtale av reglene om økonomisk oppgjør etter grensejustering og deling. Departementet legger til grunn at hovedmodellen fortsatt bør være at kommunene selv kommer fram til omforente løsninger om slikt oppgjør med utgangspunkt i noen lovbestemte kriterier. Disse er i samsvar med innholdet i gjeldende lov. Det foreslås også lovfestet at de berørte kommunene kan be Fylkesmannen om bistand i slike forhandlinger; noe som er i samsvar med den praksis som har utviklet seg etter gjeldende lov.

Dersom det ikke lykkes berørte kommuner/fylkeskommuner å komme fram til en avtale om det økonomiske oppgjøret, foreslår departementet en videreføring av gjeldende system med at en særskilt skjønnsnemnd skal fastsette det økonomiske oppgjøret. Departementet har i kap. 6.3 vurdert to alternativer til særskilt skjønnsnemnd/overskjønnsnemnd, men konkluderer med at skjønssystemet er det mest fleksible og hensiktsmessige i slike saker. Det fremmes likevel forslag til visse endringer og klargjøringer med hensyn til oppnevning og virksomheten i skjønnsnemnda/overskjønnsnemnda. Det viktigste er at nemndene foreslås oppnevnt for en fireårsperiode med faste medlemmer.

Kap. 7 inneholder dels en omtale av praksis når det gjelder økonomisk kompensasjon fra staten (kap. 7.1) og dels en vurdering av spørsmålet om behov

for å lovregulere skjerpet statlig tilsyn med økonomiforvaltningen ved grenseendring (kap. 7.2).

Departementet kan ikke se at det er behov for en særskilt lovbestemmelse om skjerpet statlig tilsyn med økonomiske disposisjoner i kommuner/fylkeskommuner som skal slutes sammen. Ut fra erfaringer foreslås det imidlertid at fellesnemnda - jf. omtale under kap. 5 - gis i oppgave å avgi uttalelse til de enkelte kommuners budsjett som grunnlag for Fylkesmannens lovlighetskontroll etter kommuneloven. For øvrig peker departementet på at det kan være behov for å ta økonomiplanene opp til lovlighetskontroll i slike situasjoner. De nærmere rammene for dette bør imidlertid tas inn i en veileder om endringssaker som departementet tar sikte på å utarbeide.

Kap. 8 inneholder vurderinger av lovforslagets økonomiske og administrative konsekvenser. Det legges til grunn at loven innebærer en nødvendig fornying og klargjøring av prosesser og virkninger tilknyttet endringer av kommune- og fylkesgrensene og at loven ikke vil innebære økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

2. Historikk og bakgrunn for lovarbeidet

2.1 Innledning

Hensikten med dette kapitlet er å presentere bakgrunnen for departementets forslag til lovrevisjon. Presentasjonen kommer i tre steg. Først gjennom et raskt historisk riss av utviklingen i kommune- og fylkesinndelingen og hjemmelsgrunnlaget for denne. Dernest ved å vise til bakgrunnen for St. meld. nr. 32 (1994-95) Kommune- og fylkesinndelingen, og Stortingets behandling av denne. For det tredje gis en kort omtale av de viktigste erfaringene og særtrekkene med gjeldende inndelingslov som hjemmelsgrunnlag for de inndelingsendringene som har skjedd.

Formålet med å presentere erfaringene er å konkretisere bakgrunnen for at loven bør revideres. De mer detaljerte erfaringene refereres og drøftes i tilknytning til hvert enkelt kapittel utover i høringsnotatet.

2.2 Historikk

Den historiske gjennomgangen er relativt kortfattet. En mer utfyllende framstilling finnes i NOU 1992:15 Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring (kap. 4 og vedlegg 2) og i St. meld. nr. 32 (1994-95) Kommune- og fylkesinndelingen (vedlegg del 4 og 5). En fullstendig detaljert oversikt over alle konkrete endringer finnes i en rapport Statistisk sentralbyrå har gjort på oppdrag fra departementet («Kommune- og fylkesinndelingen - en historisk oversikt over endringene», SSB/Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1997).

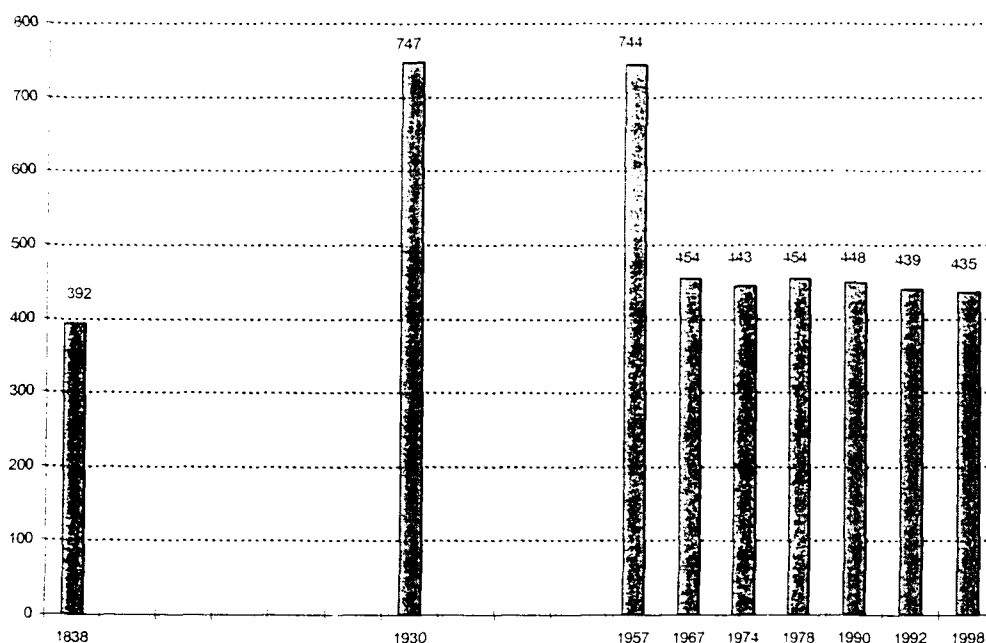
2.2.1 Kommuneinndelingen 1838-1998

Kommuneinndelingen i Norge har vært i stadig forandring etter innføringen av det kommunale selvstyre med formannskapslovene i 1837. Gjennom ulike perioder har det skjedd både delinger, sammenslutninger og grensereguleringer. Antall kommuner har vekslet mellom 392 i 1838, som er det laveste kommunetallet Norge har hatt, og 744 i 1930, som er det høyeste. Nedenfor følger en sammenfattet oversikt over endringene fram til i dag.

Sammenslutninger og delinger:

- I 1837-38 ble landet delt inn i 392 kommuner. 355 av disse var herredskommuner, mens 37 var bykommuner. Inndelingen i kommuner ble basert på den kirkelige inndelingen, der prestegjeldet ble den grunnleggende enheten. Det førte til svært store kommuner etter datidens kommunikasjoner og bosetting.
- Perioden 1838-1930 kjennetegnes av en vidtgående oppdeling av de herredskommunene som ble etablert i 1838. Over 300 ble delt i flere kommuner. Mellom 1838 og 1930 ble kommunetallet nesten fordoblet fra 392 til 744. Initiativet til disse delingene kom stort sett fra lokalt hold.
- Perioden 1930-57 preges av stor stabilitet i kommuneinndelingen. Noen av de minste bykommunene ble lagt ned som egne kommuner og to byer fikk byutvidelse (Moss og Oslo).

- Perioden 1958-67 preges av kommuneinndelingsreformen i forbindelse med Scheikomiteens arbeid. Endringene førte til 240 færre kommuner - dvs. en reduksjon på ca. 40 prosent. Utviklingen var imidlertid svært forskjellig i de ulike delene av landet. Bykommunene ble nokså tilfeldig behandlet av Scheikomiteen. Dette hadde sammenheng med at Stortinget ikke fastsatte retningslinjer for endringer i kommuneinndelingen for bykommunene før i 1962.
- Perioden 1969-1974 kjennetegnes av etterdønninger etter Scheikomiteen, ved at det fant sted en del byutvidelser som ikke ble avklart i forbindelse med komiteens arbeid. Kommunetallet falt med 11 kommuner. 10 av disse var omegnskommuner til byer.
- Perioden 1974-77 er den eneste etter 1930 som preges av kommunedelinger. Delingssakene var en motreaksjon i kommuner som var berørt av sammenslutninger 10-15 år tidligere under Scheikomiteen. Tallaksenutvalget (NOU 1974:14) vurderte 21 delingssaker. 10 av disse fikk medhold ved behandlingen i Stortinget. I 1976 og 1977 ble det skilt ut 11 nye enheter.
- Perioden 1978-1994 preges av byutvidelser for de såkalte «inneklemte byer». Disse ble behandlet av Buvikutvalget i to omganger (NOU 1986:7 og NOU 1989:16). Resultatet av Stortingets vurdering ble byutvidelser i åtte områder. Samlet fikk vi 19 færre kommuner.



Figur 2: Antall kommuner 1837-1998

Grensereguleringer:

Parallelt med delinger og sammenslutninger av kommuner, har det løpende foregått justeringer av grensene mellom kommunene. Etter den store inndelingsreformen på 1960-tallet - med påfølgende delinger på 1970-tallet - har gjennomsnittet for antallet avgjorte endringssaker vært om lag 3 pr. år. Sakenes omfang har variert, både når det gjelder areal og antall personer som er berørt. Det er kun én sak etter 1980 som er blitt avgjort av Stortinget. I de øvrige tilfellene har sakene dreid seg om overføring av kommunedeler med opp til noen hundre innbyggere og i noen tilfeller store tynt bebodde, eller ubebodde, arealer.

For tiden har departementet 8-10 saker til behandling. I tillegg kommer mindre saker som fylkesmennene kan avgjøre. De stadige endringene i kommunikasjoner og bosettingsmønster kan bety at antall saker vil øke i årene framover.

2.2.2 Fylkesinndelingen 1660-1998

Fylkesinndelingen i Norge har vært preget av stor stabilitet siden landet i 1660-årene ble delt inn i 12 amt. Ved delinger økte antallet til 20 i 1866 og er siden bare endret ved at Bergen og Hordaland ble sluttet sammen fra 1972.

Fylket fikk økt betydning etter 1837, etter som lokalt selvstyre også ble innført på fylkesnivå. I 1837 hadde landet 18 fylker - dagens fylker minus Oslo og Troms. I tillegg var Bergen eget fylke. Ut over opprettelse av disse to fylkene var de viktigste endringene i fylkesinndelingen i perioden 1837-1957 at Oslo fikk byutvidelse - og dermed fylkesutvidelse - fem ganger. I perioden 1958-1994 er det kun innlemmelsen av Bergen i Hordaland fra 1972, og i tillegg overføring av Skoger herred fra Vestfold til Buskerud da Skoger ble sluttet sammen med Drammen i 1964, som kan sies å være betydelige endringer. Bortsett fra opphevelsen av Bergen fylke, var endringene i denne perioden i sin helhet et resultat av endringene i kommuneinndelingen.

I motsetning til kommuneinndelingen har det dermed ikke blitt gjennomført noen samlet reform av fylkesinndelingen. Dette til tross for at også fylkesinndelingen har blitt underlagt en nasjonal vurdering i regi av offentlige utvalg. Fylkesinndelingen i dag bygger dermed på hovedtrekkene fra innføringen av eneveldet under Danmark-Norge på 1600-tallet.

Fylkesgrensene har løpende blitt regulert som følge av mindre reguleringer av kommunegrensene mellom to fylker.

2.2.3 Hjemmelsgrunnlag

Kommuneinndelingsloven av 21. desember 1956 nr. 3 er i praksis hjemmelsgrunnlaget for de fleste endringer i inndelingen. Loven omfatter det som kalles endringssaker. Den gjelder ikke for fastsettingssaker, men anvendes likevel i disse sakene så langt den passer. Videre gjelder ikke kommuneinndelingsloven for endringer i fylkesinndelingen, men den er gitt analogisk anvendelse i saker om regulering av fylkesgrenser. Endringer i fylkesgrensene som går ut på å slutte sammen eller dele fylker, vil alltid måtte gjøres ved lov. Blant annet vil det være 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 Grunnloven § 58 om fordelingen av mandatene til Stortinget. Se nærmere omtale i kap. 4.

Hovedinnholdet i kommuneinndelingsloven er følgende:

- Loven har ingen legaldefinisjon av hva som skal forstås med endringer i den kommunale inndeling. Den regulerer i utgangspunktet bare endringer i allerede fastsatte kommunegrenser, men er gitt anvendelse også for fastsettingssaker og fylkesinndelingssaker.
- Lovens hovedregel er at Kongen avgjør endringer i den kommunale inndelingen, jf. § 1. Myndigheten er nå delegert til Kommunal- og regionaldepartementet og videre delegert til Fylkesmannen i saker av mindre omfang der kommunene er enige om endringen. Dersom et kommunestyre eller fylkesting uttaler seg mot endringen - og endringen «ikke er av mindre omfang» - er det nødvendig med behandling i Stortinget.
- Før vedtak om regulering treffes, har de berørte kommuner og fylkeskommuner anledning til å uttale seg.
- Lovens § 17 gir Kongen kompetanse til å treffe de bestemmelser som er nødvendige for å gjennomføre inndelingsendringer. I praksis er denne bestemmelsen meget viktig for å få til en smidig gjennomføring av inndelingsendringer. § 17 gir også Kongen fullmakt til å fravike gjeldende lovgivning for å sikre gjennomføring av en grensejustering. En slik derogasjonsbestemmelse er uvanlig i det norske rettssystemet.
- Spørsmålet om økonomisk oppgjør mellom de berørte kommunene er nedfelt i loven. Utgangspunktet er at kommunene skal forsøke å bli enige om oppgjøret. Dersom det ikke lykkes å komme fram til en minnelig ordning, skal oppgjøret foretas ved skjønn, eventuelt også overskjønn. Det blir da oppnevnt en skjønnsnemnd og eventuelt en overskjønnsnemnd. De mest omfattende lovbestemmelsene om gjennomføring er knyttet til økonomisk oppgjør.

Kommuneinndelingsloven har ingen bestemmelser om hvem som kan initiere en inndelingsendring. Ansvar for saksforberedelse er heller ikke eksplisitt nedfelt. Loven har dessuten bare få bestemmelser om saksbehandlingen.

Kommuneinndelingsloven ble vedtatt for å være hjemmelsgrunnlag for løpende endringer i inndelingen. Foran den store kommuneinndelingsreformen på 1960-tallet mente Stortinget det var nødvendig med et særskilt hjemmelsgrunnlag. Den viktigste begrunnelsen var hensynet til en raskere beslutningsprosess. Ved midlertidig lov av 21. juni 1956 fikk derfor Kongen fullmakt til å revidere inndelingen i samsvar med de retningslinjene som Stortinget hadde vedtatt. Den midlertidige loven trådte i kraft 1. august 1956 og ble opphevet 31. desember 1964. Forskjellen på de to lovene var i hovedsak at Kongen etter den midlertidige loven fikk utvidete fullmakter til å avgjøre inndelingssaker, slik at reformen kunne gjennomføres raskt. I tillegg til den midlertidige loven, bestod hjemmelsgrunnlaget også av stortingsvedtak av 27. april 1956 (landkommuner) og 5. juni 1962 (byområder). Disse vedtakene trakk opp prinsipielle retningslinjer for inndelingsrevisjonen. Selv om det på denne måten ble lagt opp til en rask beslutningsprosess, er det verdt å merke seg at det likevel tok nærmere 10 år før hele inndelingsreformen var gjennomført.

2.2.4 Aktuell stortingsbehandling som grunnlag for ny lovgivning

På slutten av 1980-tallet økte intensiteten i debatten om nåværende inndeling er hensiktsmessig, gitt de utfordringene kommunesektoren står ovenfor. Blant annet som

svar på dette nedsatte regjeringen Harlem Brundtland i 1989 et offentlig utvalg for å evaluere gjeldende inndeling og foreslå eventuelle prinsipper for en ny kommune- og fylkesinndeling. Det såkalte Christiansenutvalgets utredning fremla etter tre år - NOU 1992:15 Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring. Her foreslo utvalget prinsipper for en ny inndeling, og mente samtidig at en inndelingsreform ville kreve et nytt hjemmelsgrunnlag.

Etter en omfattende høringsrunde la regjeringen Harlem Brundtland fram sitt syn på saken i St. meld. nr. 32 (1994-95) Kommune- og fylkesinndelingen. Den foreslo ikke prinsipper for en ny inndeling, men mente det var et generelt reformbehov både i kommune- og fylkesinndelingen. Regjeringen foreslo at reformbehovet burde konkretiseres gjennom lokale prosesser over hele landet. I meldingen varlet Regjeringa også at det var behov for å revidere kommuneinndelingsloven uavhengig av om Stortinget ønsket et videre reformarbeid eller ikke.

Stortinget debatterte meldingen 7.6.96, med utgangspunkt i kommunalkomiteens innstilling - Innst. S. nr. 225 (1995-96). Flertallet var enig med Regjeringen i at det er uhensiktsmessige grenser som kan føre til både grensereguleringer og sammenslutninger, men at omfanget av disse ikke er så stort at det er nødvendig med en nasjonal inndelingsreform. Stortinget tok spørsmålet om behovet for en revisjon av inndelingsloven til etterretning.

2.2.5 Prinsipper og retningslinjer for endringer i inndelingen

Endringene i kommuneinndelingen er basert på de prinsippene Stortinget nedfelte i forkant av reformen på 1960-tallet. Prinsippene for herredskommuner ble fastsatt i 1956 (St. prp. nr. 22 (1955), tilsvarende for bykommunene i 1962 (St. prp. nr. 55 (1961-62)). De viktigste prinsippene for reformen på 1960-tallet var:

- Enheter med en høvelig størrelse (min. 2500-3000 innbyggere, og 5-10000 innbyggere der geografien ligger til rette for det).
- Allsidig næringsliv (unngå sårbarhet).
- Et kraftig og levedyktig senter.
- Enheter der en kunne rasjonalisere skoleverket, og som kunne danne grunnlag for en vellykket utbygging av den niårige skolen.
- Kommuneinndelinga i byområder løses vanligvis ved sammenslutning av en bykommune med en eller flere omegnskommuner (hele kommuner) ut fra by-opplandsbetraktninger.
- En kommune bør i alminnelighet ikke ligge på begge sider av en større fjord eller et havstykke.
- Kommunegrensen bør ikke skille områder som hører naturlig sammen, dvs. ikke dele tettsteder og sammenhengende strøk.
- I dalfører bør kommunegrensene gå på tvers av dalen, og i lengderetninga følge høydedragene på begge sider - men det må tas hensyn til beite- og skogsinteresser.
- Kommuner bør ikke ha geografiske øyer (enklaver) i andre kommuner.

For grensejusteringssaker har departementet i rundskriv H-36/89 sagt at det overordnede mål ved slike saker er å få til en hensiktsmessig og tidsmessig administrativ inndeling som framtrer som den mest ønskelige løsning både for

kommunene og fylkeskommunen som produsenter og leverandører av offentlige tjenester, og for befolkningen som brukere av disse tjenestene.

I praksis har følgende momenter vært sentrale for departementet:

- En overføring er ofte kurant hvis området er ubebodd.
- Kommunikasjonsmessig tilknytning (vei, avstand, reisetid) for berørte innbyggere.
- Hva mener de berørte innbyggerne om sin tilhørighet?
- Geografiske forhold.
- Konsekvensene av å regulere grensen (fordel-ulempe-vurdering).
- Hvor bra fungerer de eventuelle interkommunale løsningene?
- Hvilken planstatus har det området som er aktuelt for regulering? Har den eventuelle avgiverkommunen konkrete planer eller mangel på planer som er av betydning i vurderinga av saken?

I St meld nr 32 (1994-95) Kommune- og fylkesinndelingen trakk Regjeringen opp retningslinjer for kommuneinndelingen, basert dels på prinsippene fra 1960-tallet, dels på erfaringene fra det reformarbeidet og dels på hensynet til framtidige utviklingstrekk. Stortinget avviste som nevnt Regjeringens forslag om et nasjonalt reformarbeid, og verken komiteen (Innst. S. nr. 225 for 1995-96) eller Stortinget i plenumsdebatten tok konkret stilling til forslaget til retningslinjer. Vi gjengir derfor ikke Regjeringens forslag til mål for inndelingen. Når det gjelder retningslinjer for en god inndeling, var de viktigste punktene i forslaget fra Regjeringen:

- Kommunegrensene bør følge naturlige geografiske skillelinjer. Dette gjelder særlig kystkommuner der kommunikasjonsutbygginga på land (f.eks. tunneler) kan gjøre det aktuelt å flytte kommunegrenser fra land til sjø.
- Unngå oppsplitting av tettsteder og sammenhørende områder. Dette er et problem som har forsterket seg i områder med vekst i tettstedene. Utbygging av nye boligområder eller ekspansjon av næringsaktivitet i grenseområder mellom to kommuner er to typer tilfeller.
- Fjerne enklaver.
- Søke å unngå konkurrerende sentre innen samme kommune (må ikke være et absolutt hinder). Dette gjelder særlig sammenslutninger.

Framtidige utviklingstrekk det bør tas hensyn til:

- Kommunikasjonsutbygging som er nært forestående.
- Kommunenes framtidige befolkningsutvikling og sammensetning, og de utfordringer av velferdspolitisk og annen art som følger av dette.
- Krav som følger av nasjonale ønsker om en forsterket innsats fra kommunenes side innenfor prioriterte områder. Som eksempler nevnes miljøvern, psykiatri og flyktningepolitikk.

Til slutt nevnte Regjeringen særlige hensyn som kan gjøre seg gjeldende i bestemte områder:

- Samiske interesser.
- En samordnet vurdering av regioner som deles opp av både kommune- og fylkesgrenser.

- Eiendomsgrenser og andre administrative inndelinger som kan påvirke den endelige grensdragninga.
- En mest mulig rettferdig fordeling av byrder og inntekter fra kraftutbygging, der dette er av særlig stor betydning for de berørte kommunene.

Det finnes ikke tilsvarende prinsipper og retningslinjer om fylkesinndelingen.

2.3 Erfaringer og særtrekk

Som nevnt i kap. 1 er det to hovedtyper inndelingssaker - fastsettingssaker og endringssaker. Endringssaker kan igjen deles i sammenslutninger, delinger og grensereguleringer. Den overordnede problemstillingen for kap. 2.3 er hvordan kommuneinndelingsloven har fungert som hjemmelsgrunnlag for forberedelse, vedtak og gjennomføring av endringer i inndelingen. Ikke minst vil de praktiske sidene omkring forberedelse og gjennomføring bli fokusert.

De viktigste kildene for kap. 2.3 er Christiansenutvalgets utredning (NOU 1992:15), St. meld. nr. 32 (1994-95), en rapport om inndelingslovgivningen i Norge og andre land (Rinnan, 1996) og rapporter om erfaringene fra de siste fem sammenslutningene i byområder (Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1993). I tillegg kommer erfaringene fra departementets løpende arbeid med inndelingssaker.

2.3.1 Sammenslutninger

Prosessene rundt sammenslutningene i åtte byområder i perioden 1988-1994 har blitt evaluert i en helt annen grad enn reformen på 1960-tallet. Førstnevnte representerer også de mest oppdaterte og relevante erfaringene. Departementet bygger derfor i hovedsak på erfaringene fra disse siste sammenslutningene. Vedtakene om sammenslutning ble fattet av Stortinget, etter at de hadde vært forberedt av et regjeringsoppnevnt utvalg og deretter fremmet for Stortinget i proposisjoner fra Regjeringen. Erfaringene stammer først og fremst fra gjennomføringsfasen.

Hovedankepunktet fra kommunene i ettertid er at gjennomføringsprosessene kom for sent i gang og var for dårlig forberedt fra statens side. I prosessen kom informasjonen for sent og tilfeldig. Erfaringene fra tidligere prosesser ble i liten grad utnyttet. Staten opptrådte dessuten for lite samordnet. Generelt sett oppfattet kommunene staten som for passiv i prosessene.

For hver sammenslutning vedtok Regjeringen en kongelig resolusjon - den såkalte gjennomføringsresolusjonen - med hjemmel i lovens § 17. Sett fra kommunenes side inneholdt denne resolusjonen mye bra. En del ankepunkter kom likevel fram. For det første ble det pekt på at gjennomføringsresolusjonen ikke i tilstrekkelig grad klargjorde kompetansefordelingen mellom de viktigste organene lokalt - dvs. kommunestyrene i de kommunene som skulle sammenslutes, fellesnemnda og det nye felles kommunestyret for den nye enheten. Konsekvensene av dette kan bli at prosessen hemmes og at det gjøres dobbeltarbeid. Fellesnemnda er for øvrig et midlertidig organ opprettet for gjennomføringsperioden. Den har i praksis bestått av de involverte kommunenes formannskap, med delegert myndighet fra de respektive kommunestyrene til å drive prosessene framover.

For det andre følte mange kommuner behov for å kunne delegere myndighet fra fellesnemnda til et arbeidsutvalg. Et slikt behov kan tenkes å øke dess lengre sammenslutningsprosessen varer. De to siste punktene illustrerer klart to viktige hensyn som må avveies mot hverandre i en sammenslutningsprosess. På den ene siden hensynet til forankring i direkte folkevalgte organer og på den andre siden hensynet til smidige ordninger som kan lette en omfattende og krevende gjennomføringsprosess.

En annen, klart uttalt erfaring fra sammenslutningsprosessene, er behovet for skjerpet statlig tilsyn med økonomiske disposisjoner i kommunene forut for sammenslutningen. Det har forekommet flere tilfeller der enkeltkommuner forut for sammenslutningen har gjort økonomiske disposisjoner som har gitt den nye kommunen et dårligere utgangspunkt enn den ellers ville hatt. Før den aller siste runden med sammenslutninger ble derfor Fylkesmannens tilsyn med kommunene innskjerpet. Resultatet ble bra, men det er uklart om det skyldes et mer aktivt tilsyn eller kommunenes ansvarlige og konstruktive holdning. De fylkesmennene som har vært berørt, har selv vært av den oppfatning at de trenger en sterkere hjemmel for sitt tilsyn ved framtidige sammenslutningsprosesser.

Andre viktige erfaringer fra sammenslutningsprosessene er at det bør være rimelig tid mellom vedtak om sammenslutning og iverksettelse. Dette kan være vanskelig å regulere, men erfaringene viser at ett og ett halvt år kan være et gunstig tidsrom. Videre bør de ansattes rettigheter i prosessen være klargjort og tydelig kommunisert før eller når prosessen starter. Konsekvenser for interkommunale samarbeidsordninger som en eller flere av de berørte kommunene deltar i, bør også vurderes. I en del tilfeller har vedtektene for enkelte interkommunale selskap skapt problemer når en sammenslutning har ført til avvikling av et interkommunalt samarbeid. Et eksempel her er at grensene for interkommunale revisjonsdistrikter kan bli delt.

2.3.2 Delinger

De fleste delingene av kommuner skjedde i perioden mellom 1837 og 1930, dvs. lenge før vi fikk en inndelingslov. Etter at loven kom, har vi kun hatt delinger på 1970-tallet - som reaksjon på noen av sammenslutningene fra reformen på 1960-tallet. I St. prp. nr. 68 (1974-75) og St. prp. nr. 115 (1975-76) - begge kalt Om ny behandling av saker om kommunal inndeling - drøftet Regjeringen utredningen fra det såkalte Tallaksenutvalget - NOU 1974:14 Vurdering av 21 kommunesammenslutninger. Hjemmelsgrunnlaget for de delingene Regjeringen foreslo ble kun berørt 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). Regjeringen siktet her til derogasjonsbestemmelsen i inndelingslovens § 17. Stortinget hadde ingen merknader til dette.

Selv om det ikke foreligger noe erfaringsmateriale om hvordan inndelingsloven fungerte som hjemmelsgrunnlag for disse delingene, er det grunn til å anta at noen av problemstillingene rundt kompetansefordeling mellom de berørte organene i prosessen når det gjelder sammenslutninger, kan være relevante også ved delinger.

2.3.3 Grensejusteringer

De mest følbare erfaringene når det gjelder løpende grensejusteringssaker, er for det første mangelen på klare regler om initiativ og saksforberedelse. Det har ført til mange

henvendelser om framgangsmåte og om hvilken rolle ulike organer og aktører har i prosessen. Forholdet mellom kommunenes rolle og Fylkesmannens rolle i forhold til innbyggere som har tatt initiativ til å reise spørsmålet om grenseregulering, synes å være ett uklart område. Ett annet er forholdet mellom Fylkesmann og departement - først og fremst når det gjelder utredning og saksforberedelse. For departementet er det en stor fordel at saken er grundig belyst fra Fylkesmannens side, også når det gjelder saker der det er departementet og ikke Fylkesmannen som har avgjørelsesmyndighet.

En annen uklarhet gjelder kompetansefordelingen mellom Stortinget, departementet og Fylkesmannen. Uklarheten er knyttet til lovens begrep om saker av «mindre omfang». I mindre saker der kommunene er enige, og ligger i samme fylke, er avgjørelsesmyndigheten delegert til Fylkesmannen. Departementet kan også avgjøre saker av mindre omfang der kommunene er enige. Stortinget avgjør alle saker som ikke er av mindre omfang, når et kommunestyre eller fylkesting har uttalt seg mot endringen. Det springende punktet her er hvilke kriterier som avgjør om en sak er av mindre omfang eller ikke. Her gir verken loven eller forarbeidene noen god veiledning.

Kommunene kommer i de aller fleste grensejusteringssakene fram til enighet om det økonomiske oppgjøret - enten seg imellom eller ved hjelp av Fylkesmannen. Kun i sjeldne tilfeller har det blitt behov for å koble inn skjønnsmennda og overskjønnsmennda. De gode erfaringene avspeiler trolig at spørsmål omkring det økonomiske oppgjøret er det området der inndelingsloven har mest utfyllende bestemmelser.

2.3.4 Fastsettingssaker

Med grunnlag i kongelig resolusjon av 18. desember 1992 har Kommunal- og regionaldepartementet fullmakt til å treffe avgjørelser som er tillagt Kongen etter sedvanerettslig hjemmel til å fastsette uklare og omstridte kommunegrenser. Denne myndigheten er delegert fra departementet til fylkesmennene. Fylkesmannens vedtak kan påklages til departementet. Departementet avgjør dessuten i første hånd alle fastsettingssaker som berører en fylkesgrense.

Som sagt gjelder ikke kommuneinndelingsloven for fastsettingssaker, men brukes likevel i disse sakene så langt den passer. For øvrig gjelder de alminnelige reglene i forvaltningsloven om forsvarlig saksbehandling og saksforberedelse. Det er grunn til å vurdere om det i en ny inndelingslov bør klargjøres regler også for fastsettingssaker.

2.3.5 Fylkesinndelingen

Som nevnt gjelder ikke kommuneinndelingsloven direkte for endringer i fylkesinndelingen. Den er imidlertid gitt analogisk anvendelse i slike saker. Sammenslutninger eller delinger vil alltid måtte gjøres ved lov. Også Grunnloven vil bli påvirket ved større endringer. Se kap. 2.2.3 og 4.

Etter at vi fikk inndelingsloven har det kun skjedd mindre endringer i fylkesinndelingen. De endringene som kom var i sin helhet et resultat av endringer i kommuneinndelingen i forbindelse med den store kommuneinndelingsreformen. Det er ett betydelig unntak - sammenslutningen av de to fylkene Bergen og Hordaland fra 1972. Bergen kommune ble slått sammen med fire av sine omegnskommuner. Samtidig fikk vi den første nedleggelsen av et fylke siden 1750.

Sammenslutningen av de to fylkene aktualiserte endring av Grunnlovens § 58 om fordelingen av mandatene til Stortinget. Den ble likevel iverksatt før grunnlovsbestemmelsen var endret. Regjering og Storting mente det var adgang til å endre fylkesinndelingen ved lov, så lenge den tidligere ordningen når det gjaldt stortingsvalgdistriktene ble opprettholdt. Dermed kunne sammenslutningen bli gjennomført uten å forsinkes av den tidkrevende prosedyren som er nødvendig når Grunnloven skal endres. I praksis kom dette likevel til å spille mindre rolle. Grunnloven ble nemlig endret allerede noen få måneder etter sammenslutningen, nærmere bestemt 30.5.1972, altså før det første stortingsvalget etter sammenslutningen.

Ved mindre justeringer av fylkesgrensene, dvs. på den måten at antallet fylker og deres navn opprettholdes, men slik at grensene mellom dem trekkes annerledes enn i dag, vil analogisk anvendelse av kommuneinndelingsloven og fast administrativ praksis være tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag. Loven av 1918 om rikets inndelingsnavn trenger ikke å endres i disse tilfellene. Omfanget av justeringen vil være avgjørende for om det er nødvendig med endring av Grunnlovens § 58. Spørsmålet om endring av denne grunnlovsbestemmelsen vil derfor være avhengig av konkrete vurderinger.

Det eksisterer ikke sikre holdepunkter for hvor stor en slik endring må være før det er nødvendig med grunnlovsbehandling.

2.3.6 Høring av innbyggerne

Gjeldende inndelingslov har ingen bestemmelser om høring av innbyggerne som en del av saksforberedelsen. Spørsmålet er imidlertid ofte oppe i prosessen forut for en inndelingsendring - både i grensejusteringssaker og når det gjelder sammenslutninger. Ikke sjelden er det spørsmålet om lokal folkeavstemning som en måte å høre innbyggerne på, som tas opp. I dag er det helt opp til kommunestyret å bestemme om og hvordan de vil høre innbyggerne. Det er ingen lovregler som regulerer dette.

Erfaringene viser at det særlig er tre problemstillinger knyttet til hvilken status lokale folkeavstemninger skal ha i inndelingssaker. Det ene er at det kan være flere enn de som har stemmerett som har interesse av inndelingen. Det kan bl. a. berøre innbyggerne i andre kommuner, næringslivet i egen kommune og nabokommunene, samt lokale, regionale og sentrale statlige myndigheter.

Det andre er problemene med å tolke hva som er den lokale folkemeningen i inndelingssaker. For det første kan det være ulike resultater blant innbyggerne i de enkelte kommunene som er involvert i en sammenslutningssak. Er det f. eks. riktig at et knapt flertall i en liten kommune - der oppmøtet attpåtil har vært lavt - i praksis skal ha vetorett i en sak dersom det er klart flertall i motsatt retning i de øvrige berørte kommunene? For det andre kan det være vanskelig å vite hvilken vekt en skal legge på en folkeavstemning med lav oppmøteprosent og knapt flertall. For det tredje kan det være problematisk å tolke resultatet, hvis ikke spørsmålsstillingen har vært helt klar. For det fjerde er det ikke alltid lett å avgjøre om folkemeningen i en del av en kommune skal veie tyngre enn andre deler av kommunen. Det siste er en aktuell problemstilling der avstemningen gjelder overføring av en del av en kommune til nabokommunen - altså en grensejusteringssak.

Den tredje hovedproblemstillingen er om lokale folkeavstemninger skal ha lik status i alle typer inndelingssaker. I praksis har det blitt lagt mer vekt på resultatet dess mer lokal karakter en inndelingssak har hatt.

Høring av innbyggerne - mest konkret gjennom lokale folkeavstemninger - er i praksis et viktig moment i en inndelingssak. Særlig i grensejusteringssaker har en dokumentasjon av folkemeningen blitt tillagt vekt. Samtidig er det en viktig erfaring at det på forhånd er helt nødvendig å klargjøre hvilken status resultatet av en høring skal ha. Det finnes eksempler på prosesser som har blitt vanskelige fordi resultatet av lokale folkeavstemninger ikke har blitt fulgt opp slik innbyggerne hadde oppfattet at de ville bli.

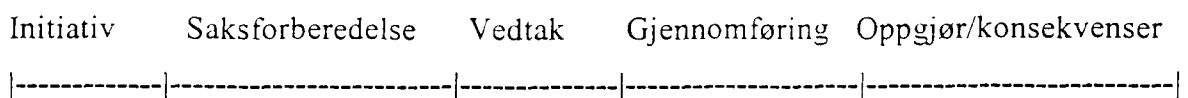
Spørsmålet om høring av innbyggerne bør på denne bakgrunn derfor vurderes som en del av en ny inndelingslov. Det skjer i kap. 3.4.

2.4 De viktigste momentene i forhold til lovrevisjonen

Et generelt utgangspunkt for denne lovrevisjonen er at nåværende lov er gammel. Den stammer fra 1956 da virkeligheten så annerledes ut enn i dag. Den historiske gjennomgangen av endringene i inndelingen viser at særlig kommuneinndelingen, men også fylkesinndelingen, ikke er statisk. Det skjer stadig endringer. Dermed er det behov for et best mulig hjemmelsgrunnlag. Erfaringene med dagens lov viser også at det er behov for relativt omfattende endringer. For en del tilfeller mangler det rett og slett et regelverk. I tillegg er det karakteristisk at loven er lite detaljert, med unntak av bestemmelsene om økonomisk oppgjør. Her skal vi peke på de viktigste behovene en ny lov bør tilfredsstillende. De enkelte punktene vil bli fulgt opp og konkretisert i kap. 3 - 9.

De enkelte fasene i prosessen:

De øvrige punktene berører alle deler av prosessen med forberedelse, vedtak om, gjennomføring og konsekvenser av en inndelingsendring. Det kan derfor være fruktbart å plassere de enkelte punktene langs følgende skala:



Figur 3: De enkelte fasene i en inndelingsprosess

- Kommuneinndelingsloven har ingen bestemmelser om hvem som kan **initiere** en inndelingsendring. Her skiller den norske lovgivningen seg f. eks. fra lovgivningen i de øvrige skandinaviske landene. Det har i praksis skapt uklarheter - særlig når det gjelder grensejusteringssaker, men også i forhold til sammenslutninger og delinger. Dette spørsmålet behandles i kap. 3.
- Det er få bestemmelser om **saksforberedelsen** i loven. Blant annet framgår det ikke eksplisitt hvem som har ansvaret for den nødvendige saksforberedelsen. Det bør ut

fra erfaringene også vurderes nærmere regler om kommunale, fylkeskommunale og statlige organers medvirkning. Både plikt til å medvirke og rett til å høres er aktuelt. Videre kan Fylkesmannens rolle være omfattende og er i nåværende lov utilstrekkelig regulert. Ulike former for høring av innbyggerne er et annet tema. Behovet for regler om saksforberedelse og høring av innbyggerne drøftes i kap. 3.

- **Vedtaksmyndigheten** er delt mellom Stortinget og Kongen. Den siste er delegert til Kommunal- og regionaldepartementet, og for en del sakers vedkommende til Fylkesmannen. Gjeldende lov skiller ikke mellom ulike typer inndelingsendringer. Det bør vurderes, blant annet for å se om dagens kompetansefordeling mellom Storting og Regjering bør opprettholdes. Loven bør også regulere vedtaksmyndigheten for de sakene som i dag ikke er direkte regulert i loven - dvs. fastsettingssaker og fylkesinndelingssaker. Spørsmålet om vedtaksmyndighet behandles i kap. 4.
- Det er i gjeldende lov en svak kobling mellom vedtak om å endre inndelingen og vedtak om når en inndelingsendring skal iverksettes eller **gjennomføres**. Beslutning om nærmere bestemmelser om gjennomføring er det i praksis Kongen som treffer gjennom kongelig resolusjon. Et viktig spørsmål er da om en ny inndelingslov bør inneholde en så vidtgående fullmakt til Regjeringen fra Stortinget som § 17 gjør. Gjeldende ordning medfører betydelig arbeid for hver eneste inndelingsendring som krever en slik gjennomføringsresolusjon. Dessuten gir det liten veiledning for kommuner og andre, når det i så begrenset grad finnes bestemmelser om gjennomføring i loven. Mye taler for at § 17 langt på vei bør kunne erstattes av mer konkrete lovbestemmelser. Det synes naturlig at Kongen - eller departementet - fortsatt bør ha fullmakt til å gi nærmere bestemmelser om gjennomføring av en inndelingsendring, men at denne fullmakten bør «rammes inn» av lovbestemmelser som gir mer konkrete føringer for hva det kan gis bestemmelser om.
- Av de spørsmål som det ut fra erfaringene bør vurderes å gi nærmere regler om i den nye inndelingsloven, eller som i alle fall bør omtales i forbindelse med forslaget til ny lov, er:
 - Etablering av særskilte styringsorganer i gjennomføringsfasen - dvs. tiden fra vedtak om inndelingsendring til iverksetting.
 - Kompetansefordelinga mellom de ulike lokale organene i gjennomføringsfasen.
 - Nyvalg av kommunestyre/fylkesting og andre folkevalgte organer.
 - Økonomisk oppgjør mellom berørte (fylkes)kommuner.
 - Tilsyn og kontroll med økonomiske disposisjoner i en overgangsfase.
 - Virkninger for inter(fylkes)kommunalt samarbeid.
 - Virkninger for andre offentlige, administrative inndelinger.
 - Gyldigheten av kommunale vedtekter.
 - Virkninger for registrerte privatrettslige sammenslutningers forretningssted.
 - Virkninger for en kommunes kreditorer ved at beheftet eiendom overføres til annen (fylkes)kommune.
 - Følger for skatte- og avgiftsplikt m.v.

De enkelte punktene ovenfor vil bli behandlet nærmere i senere kapitler. Her skal vi

bare knytte noen få kommentarer til to av punktene. Når det gjelder økonomisk oppgjør, er den norske inndelingsloven enestående, i den forstand at den hjemler et system med skjønnsnemnd og overskjønnsnemnd. Blant annet på denne bakgrunn bør erfaringene med ordningen med skjønnsnemnd og overskjønnsnemnd drøftes nøye før ny lov utformes.

Et annet viktig punkt, både prinsipielt og praktisk, gjelder spørsmålet om lovfesting av særlige kompetanseregler i overgangsfasen fra gammel til ny inndeling - altså i gjennomføringsfasen. Erfaringene tilsier at dette punktet bør tillegges særlig vekt.

Å få til fleksible overgangsordninger som kan ivareta ulike hensyn vil være av grunnleggende betydning for en god start for den eller de nye enhetene. Her er bl.a. informasjonsflyten mellom statlige instanser og berørte (fylkes)kommuner viktig. Det er samtidig et eksempel på et område der det neppe er spørsmål om å utforme lovregler, men å finne fram til faste og gode rutiner for informasjonsutveksling og rask løsning av de spørsmål som oppstår underveis i prosessen. Problemstillingene rundt gjennomføringsfasen og konsekvenser av en ny inndeling, behandles i kap. 5, 6 og 7.

3. REGLER OM SAKSFORBEREDELSE

3.1 Innledning

I dette kapitlet vurderes gjeldende rett, samt eventuelt behov for endrede eller nye regler for så vidt gjelder initiativrett, ansvar for utredningen, utredningens omfang, formkrav - og ikke minst kommunenes og innbyggernes medvirkning og innflytelse i denne prosessen. Som et ledd i vurderingen av mulige nye ordninger, er det også redegjort for lovgivningen i andre nordiske land (med forbehold om eventuelt nylig vedtatte lovendringer i våre naboland).

3.2. Gjeldende rett

3.2.1 Grenseendring

3.2.1.1 Initiativ

Kommuneinndelingsloven har i dag ingen bestemmelser om hvem som kan initiere en inndelingsendring. Hvem som helst kan i prinsippet derfor fremme forslag om dette, bare initiativet framkommer for departementet eller Fylkesmannen i en eller annen form. Ofte er det befolkningen i et område eller grend som tar initiativ til overføring til nabokommunen. Men initiativet kan også komme fra f.eks. Fylkesmannen eller en kommune.

Initiering gir imidlertid etter gjeldende rett ikke krav på at saken utredes eller at saken formelt avvises. Loven forstås slik at det er opp til departementet/Fylkesmannen å avgjøre om et bestemt forhold skal tas opp som en endringssak eller ikke.

Departementet (ev. Fylkesmannen) kan m.a.o. stoppe et forslag om inndelingsendring uten at det finner sted noen nærmere utredning. Det er videre antatt at departementet også, av samme grunn, kan avbryte et igangsatt utredningsarbeid.

Den videre behandling av initiativet vurderes derfor fritt fra sak til sak - i praksis ofte etter hvem som står bak forslaget/henvendelsen, og situasjonen for øvrig i området. En henvendelse underskrevet av storparten av de berørte innbyggere vil f.eks. tillegges større vekt som grunnlag for å igangsette en endringssak enn en henvendelse fra en enkelt person. Dette har sammenheng med den vekt departementet tillegger folkemeningen i avgjørelsen av slike saker. Det kan også være andre grunner til at det ikke er aktuelt å følge opp et initiativ om inndelingsendring eller fastsetting, f.eks. at det foreligger planer om en større revisjon av kommunegrensene i området eller det er planer om større utbygging, vegprosjekter etc. som kan gi et endret bosettingsmønster m.v. At det pågår en tvist ved domstolene om grensene i området eller at kravet om endring åpenbart ikke har en relevant og tilstrekkelig sterk begrunnelse, er andre grunner til at saken ikke følges opp eller blir utsatt.

3.2.1.2 Utredning og saksforberedelse

Kommuneinndelingsloven har få bestemmelser som gjelder saksforberedelsen, og de som finnes er heller ikke særlig utfyllende. Inndelingsloven gjelder heller ikke direkte

for endringer i fylkesinndelingen, selv om det gjennom praksis er antatt som sikker rett at reglene gjelder tilsvarende for slike saker, så langt de passer.

Etter lovens § 1 skal det kommunestyre eller de kommunestyrer som berøres av endringen gis anledning til å uttale seg. Det samme gjelder de berørte fylkesting. Gjelder det en mindre endring, tilligger det imidlertid fylkesutvalget å gi eventuell uttalelse. Det er antatt at kommunestyrets uttalelsesmyndighet når det gjelder de større endringene ikke kan delegeres. Etter (daværende) Kommunal- og arbeidsdepartementets rundskriv H-36/89 av 26.7.89 skal berørte grunneiere og andre rettighetshavere samt Statens kartverk også ha fått anledning til å uttale seg. I praksis innhentes alltid uttalelse også fra Fylkesmannen. Hvorvidt det også blir innhentet uttalelser fra andre instanser og undersøkt andre mulige kilder for informasjon, avhenger av den enkelte sak. Eksempler på tiltak har f.eks. vært høring hos statlige lokale nemnder og andre med særlige interesser eller verdifulle synspunkter i saken, befaringer, møter med Fylkesmannen/departementet og grendemøter.

Det framgår av lovens § 2 at departementet kan oppnevne en særskilt person til å utrede inndelingsspørsmålet. Utrederen skal framsette et begrunnet forslag i inndelingssaken overfor departementet. I forbindelse med sitt arbeid kan utrederen kreve at offentlige myndigheter gir de nødvendige opplysninger. Vedkommende kan også kalle sammen representanter for de berørte kommuner til møte. Dersom inndelingsspørsmålet er av «betydelig omfang» skal departementet oppnevne et utredningsutvalg, bestående av minst tre personer. I praksis er slike utvalg bare opprettet ved sammenslutnings- og delingsaker. Utredningsutvalgets funksjoner fremgår ikke direkte av loven, men det er antatt at disse må være de samme som når det oppnevnes én utreder. Det fremgår av forarbeidene (Ot prp nr 28 1955) at den oppnevnte utredningsmann/utvalg skulle kunne kalle partene sammen til møter og søke å oppklare misforståelser og fjerne uoverensstemmelser. Utrederne skulle videre kunne megle mellom partene og søke å oppnå enighet.

Utredningsmann/utvalg er ikke mye brukt. Fra de senere år kan Buvikutvalget nevnes. Dette utvalget fikk i mandat å vurdere kommuneinndelingen i flerkommunale byområder, jf. NOU 1986:7 og 1989:16.

Utrederne var i utgangspunktet tiltenkt en meglerfunksjon, jf. ovenfor om forarbeidene. I praksis har det imidlertid ikke fungert slik. I stedet for å innta en meglerrolle, har utredningsutvalgene i større grad vært tradisjonelle utredningsorgan som har vurdert og utarbeidet forslag til endringer i kommuneinndelingen.

Selv om det ikke er kommet eksplisitt til uttrykk i loven, er det departementet (Kommunal- og regionaldepartementet) som har ansvaret for den nødvendige saksforberedelse. Dels fremgår dette av lovens sammenheng, og dels av departementets alminnelige saksforberedende funksjon overfor regjeringen i mer generelle saker som gjelder kommunene. Adressaten for krav om inndelingsendring mellom kommuner vil imidlertid være Fylkesmannen i det fylket kravet fremmes, jf. rundskriv H-36/89 av 26.7.89 til fylkesmennene. Dette er antatt å gjelde for alle sakene, også de som departementet må avgjøre.

Av ovennevnte rundskriv fremgår det videre at fylkesmennene på et tidlig stadium i saken bør ta stilling til om saken er av «mindre omfang» eller ikke, og i tvilstilfelle ta kontakt med departementet med sikte på en avklaring. Dersom saken ikke er av «mindre omfang», er departementet eller Stortinget avgjørelsesmyndighet, og saken

skal da oversendes departementet for videre behandling. Fylkesmannen har heller ikke avgjørelsesmyndighet når det gjelder grensen mellom kommuner i forskjellige fylker, og det fremgår av rundskrivet at også slike saker skal oversendes departementet.

Rundskrivet gir ingen klare anvisninger på Fylkesmannens rolle som saksforbereder i saker der departementet eller Stortinget skal treffe den endelige avgjørelsen. Dette har derfor blitt praktisert noe forskjellig fra sak til sak. Enkelte ganger har Fylkesmannen sendt saken direkte til departementet uten noen utredning. Dette gjelder spesielt grensesaker som angår kommuner i forskjellige fylker. Andre ganger har Fylkesmannen oversendt saken til departementet etter at det er klarlagt at kommunene er uenige eller at saken ikke er av «mindre omfang». Det har også hendt at saken blir utredet tilnærmet fullt ut før den er oversendt departementet. Det følger av det ovenstående at det også har variert en del om Fylkesmannen har avgitt uttalelse til saken eller ikke. I saker hvor departementet har hatt behov for ytterligere opplysninger for å kunne fatte avgjørelse, har det ofte blitt rettet en henvendelse tilbake til Fylkesmannen med anmodning om å utrede nærmere bestemte spørsmål. Dette fordi dette ofte har vært mest praktisk, etter som det er fylkesmennene som sitter med lokalkunnskapen.

Departementet kan bestemme at de utgifter som er knyttet til utredningsarbeidet skal dekkes av en eller flere av de berørte kommuner, men kan også bestemme at utgiftene, helt eller delvis, skal dekkes av staten.

Inndelingsloven gjelder som tidligere nevnt i utgangspunktet likt for alle typer inndelings saker, fra mindre endringer til sammenslutninger. I praksis har nok likevel saksbehandlingen i stor grad variert i forhold til sakens karakter og omfang. Utredning ved bruk av utredningsutvalg har f.eks. (så å si) alltid dreid seg om sammenslutninger eller delinger, og utredningens omfang har også vært ulik fra sak til sak.

3.2.2 Grensefastsetting

Inndelingsloven gjelder ikke direkte for fastsettingssaker. Det anses imidlertid som sikker rett at reglene i inndelingsloven gjelder tilsvarende for fastsettingssaker, så langt de passer. Dette er det langvarig praksis for.

En fastsettingssak oppstår som regel ved at Statens kartverk eller en eller flere av de berørte kommuner tar saken opp og ber om en avgjørelse. Under arbeidet med revisjon av kartbladene, undersøker Kartverket rutinemessig hjemmelsgrunnlaget for kommune- og fylkesgrensene og samtidig om det er behov for offisiell grensefastsetting. Dersom Kartverket finner at en eller flere grenser eller deler av grensestrekninger ikke er offisielt fastsatt, vil dette bli tatt opp med Fylkesmannen hvor de berørte kommuner ligger, med anmodning om at det settes igang arbeid med sikte på offisiell fastsetting.

Når en fastsettingssak oppstår på lokalt plan har det som regel sammenheng med at de berørte kommuner oppdager at grensen på en bestemt strekning ikke er offisielt fastsatt. I slike tilfeller sender en eller flere kommuner saken til Fylkesmannen med anmodning om offisiell grensefastsettelse. Dersom private grunneiere oppdager uklarheter med hensyn til kommunegrensen, vil de ofte rette sin henvendelse til kommunene, som så tar opp saken med Fylkesmannen.

Dersom kommunene tar opp spørsmålet om grensefastsetting, er bakgrunnen som regel uenighet om hvor grensen skal gå. Det kan stå store interesser på spill, og en avklaring vil være nødvendig. Mange kommuner har imidlertid grenser som ikke er offisielt fastsatt, uten at dette oppleves som noe problem.

Som hovedregel faller eiendomsgrensene sammen med kommunegrensen. Klare og uomtvistede private eiendomsgrenser er derfor et viktig moment i enhver fastsettingssak. I flere fastsettingssaker departementet har hatt til behandling, har det vært nødvendig å utsette behandlingen i påvente av resultatet av rettsavgjørelser av de private eiendomsgrensene. Selv om en fastsettelse av kommunegrensen før eiendomsgrensen er fastlagt ikke er bindende for eiendomsgrensefastsettelsen, kan en slik fremgangsmåte legge føringer på fastsettelsen av eiendomsgrensene. En eiendom kan risikere å bli delt i to av kommunegrensen. Selv om dette kan løses ved å dele eiendommen i to registreringsenheter, jf. delingsloven § 3-1, må dette anses som lite heldig.

På denne bakgrunn har departementet og Kartverket oppfordret kommunene til å bidra til at private grunneiere enten løser grenseproblemet seg imellom ved avtale eller fremmer begjæring om grensegang etter jordskifteloven. Siden eiendomsgrensene og kommunegrensene som hovedregel faller sammen, har kommunene ofte opptrådt som hjelpeintervenienter i slike grensesaker.

Ved kgl. res. 18. desember 1992 ble det bl.a. bestemt at (daværende) Kommunal- og arbeidsdepartementet har fullmakt til å treffe avgjørelser som er tillagt Kongen etter sedvanerettslig hjemmel til å fastsette uklare og omstridte kommunegrenser. I departementets rundskriv H-25/92 er det delegert til Fylkesmannen å avgjøre fastsettingssaker, med unntak av grensen mellom to fylker. Delegasjonen til Fylkesmannen gjelder i utgangspunktet alle saker om offisiell fastsetting av uklare eller omtvistede kommunegrenser, uansett om kommunene er enige eller ikke. Departementet avgjør saker som Fylkesmannen ønsker å videresende til høyere forvaltningsnivå p.g.a. sakens prinsipielle karakter og saker som gjelder fastsetting av grensen mellom to fylker.

Etter at Fylkesmannen har fått saken til behar lling blir den sendt til uttalelse for å få en ytterligere belysning av de faktiske og rettslige forhold i saken. Berørte kommuner og fylkeskommunen får uttale seg, jf. inndelingslovens § 1. Hvem som ellers skal uttale seg, vil være avhengig av hvilke tilleggsopplysninger Fylkesmannen trenger for å få belyst saken før vedtak treffes. En gjennomgang av de vanligste vurderingsmomentene i fastsettingssaker vil kunne være et utgangspunkt for vurderingen av hvilke opplysninger som bør innhentes.

Gangen i en høringssak vil ellers være avhengig av om det er fylkeskartkontoret/Statens Kartverk eller kommunene som har tatt initiativ til å fastsette en grense.

P.g.a. sin faglige kompetanse når det gjelder den karttekniske side ved administrative grenser og kjennskap til lokale forhold, er fylkeskartkontorene en sentral faginstans i fastsettingssaker. Dersom Kartverket har fremmet saken, eventuelt gjennom fylkeskartkontoret som forberedende instans, har Kartverket i denne forbindelse oversendt kartvedlegg og grensebeskrivelse med forslag til grense. Dette sender Fylkesmannen til de berørte kommuner med anmodning om uttalelse. Hvis grensen er såvidt uklar at Kartverket ikke finner å burde fremme grenseforslag basert på

foreliggende kartmateriale og andre opplysninger om grensen, vil Fylkesmannen vurdere å be kommunene om å oppnevne grensekjentmenn til hjelp i arbeidet med å utrede spørsmålet om hvor grensen antas å gå.

Når Fylkesmannen har fått saken tilbake fra kommunene foretar Fylkesmannen som regel en vurdering av om det er nødvendig med ytterligere opplysninger i tillegg til det kommunene og Kartverket har framskaffet. I praksis nedlegger kommunene et omfattende arbeid med å dokumentere sine påstander, ofte ved hjelp av advokater.

Ifølge rundskriv H-25/92 kan berørte kommuner påklage Fylkesmannens beslutning til departementet. Klagefristen er 6 uker. Det er dessuten antatt at kommuner kan ha «rettslig interesse», jf. tvistemålslovens § 54, i å få et grensespørsmål avgjort ved dom. En kommune kan derfor også bringe en avgjørelse i fastsettingssak inn for domstolene på vanlig måte. Det forutsettes imidlertid at klagemuligheten utnyttes først.

3.2.3 Høring av innbyggerne

Dagens lovgivning om kommunal inndeling har ingen regler som pålegger kommunen å høre sine innbyggere. Kommuneloven § 4 sier imidlertid at «kommuner og fylkeskommuner skal drive aktiv informasjon om sin virksomhet». I Ot.prp. nr. 42 1991-92 blir bestemmelsens innhold utdypet, der det heter «hva informasjonen skal bestå i, hvor omfattende den skal være og hvordan den skal skje, avgjør kommunene selv- ut fra de lokale behov og tilgjengelige ressurser». «Det vil imidlertid være i strid med loven om kommunene helt unnlater å informere eller begrenser informasjonsvirksomheten i ekstrem grad». Bestemmelsen gir imidlertid ikke enkeltpersoner eller innbyggere som sådan noen direkte rettighet. Kommuneloven § 4 sier heller ikke noe om at kommunen skal undersøke hva som er innbyggernes synspunkt, verken generelt eller i konkrete saker.

Det finnes imidlertid ulike regler i særlovgivningen, hvor kommunen er forpliktet til å gå lenger i å høre innbyggernes synspunkter. Eksempler som kan nevnes er plan og bygningsloven § 16, der det heter at kommunen/fylkeskommunen er pålagt å drive en «aktiv informasjonsvirksomhet ovenfor offentligheten om planleggingsvirksomhet etter loven». Andre bestemmelser pålegger også plan- og bygningsmyndighetene å varsle om planforslag. Plan- og bygningsloven har også regler om konsekvensutredninger i kapittel 7 a. Berørte enkeltpersoner og grupper skal gis anledning til å delta aktivt i prosessen.

Et annet eksempel er forurensningsloven § 15 som pålegger kommunen å holde et møte for drøfting av forurensningsmessige følger av virksomhet, som kan medføre større forurensningsproblemer. Forvaltningsloven har et generelt utredningsprinsipp i § 17 for enkeltvedtak og § 37 for forskrifter. Der heter det at «Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes».

Når det gjelder saker om kommunale inndelinger, kan det variere hvordan kommunikasjonen og prosessen foregår mellom kommunen og innbyggerne. I grenseendringssakene er det ikke uvanlig at innbyggerne i området tar initiativ til en grenseendring. En måte innbyggerne kan dokumentere sitt krav på, er å legge ved underskriftslistes. En annen måte å få frem folkemeningen, er å arrangere folkemøter. Dette kan skje på initiativ enten fra innbyggerne eller fra kommunen. En tredje form er at kommunen avholder lokale folkeavstemninger. Folkeavstemningene er i grenseendringssaker ofte begrenset til det området som er direkte berørt. Når det gjelder sammenslutninger, er det svært vanlig at kommunene avholder lokale

folkeavstemninger der alle innbyggerne deltar. Andre metoder kan være spørreundersøkelser og opinionsundersøkelser, men vart inntrykk er at de blir holdt i mer begrenset utstrekning.

Dagens lovgivning har ikke regler om lokale folkeavstemninger. Staten har heller ikke hjemmel til å ta initiativ til lokale folkeavstemninger. Departementet kommer heller ikke med noen anbefaling, dersom en kommune spør om det bør holdes folkeavstemning i en bestemt sak. Departementet mener likevel at lokale folkeavstemninger kan være en god måte å dokumentere folkemeninga på. Kommunenes Sentralforbund har utformet retningslinjer for lokale folkeavstemninger som kommunene kan bruke.

3.3. Lovgivningen i andre land

De øvrige nordiske lands inndelingslover er langt mer omfattende enn den norske når det gjelder saksforberedelse og initiativrett:

3.3.1 Danmark

I prinsippet kan hvem som helst ta initiativet til en inndelingsendring. Alle forslag om dette skal fremmes for indenrigsministeren. Til et slikt forslag skal kartmateriale medfølge og det må presiseres hva forslaget nærmere går ut på.

Dersom initiativet kommer fra nærmere angitte offentlige instanser eller privatpersoner/grupper av privatpersoner, skal alle forslag som representerer en endring av noen betydning legges fram for inndelingsnævnet til saksforberedelse. I alle andre tilfeller kan indenrigsministeren stoppe initiativet uten videre behandling. Inndelingsnævnet er en statlig nemnd med 7 medlemmer som oppnevnes av indenrigsministeren for fire år om gangen, og 5 av medlemmene oppnevnes etter forslag fra Kommunernes Landsforening og Amtrådsforeningen. De instanser som etter loven har kompetanse til å framtvinge videre behandling av sine forslag er kommunestyret, amtsrådet, minst halvparten av velgerne i det området som berøres av den ønskede endring, samt en eller flere grunneiere som alene eller til sammen eier minst halvparten av arealene i vedkommende område. Indenrigsministeren kan også selv ta initiativ til en inndelingsendring. Inndelingsnævnet kan på sin side under behandlingen av en konkret inndelingssak trekke inn større områder eller flere kommuner i sine forslag.

Inndelingsnævnet har stor frihet til å bestemme hvordan det vil legge opp sin saksforberedelse. Offentlige instanser har etter loven plikt til å bistå nævnet med å frambringe opplysninger som det finner behov for. De berørte kommunestyrer og amtsråd skal på anmodning fra nævnet være representert på alle dets møter. For øvrig har representanter for et berørt områdes velgere eller grunneiere rett til å møte for nævnet og legge fram sine synspunkter.

Den danske kommunelov har ingen bestemmelser som pålegger kommunen å høre sine innbyggere. Inndelingsloven har heller ingen regler som pålegger kommunen å høre innbyggerne i inndelingssspørsmål. Det betyr at kommunene står fritt til å avgjøre om innbyggerne skal høres og eventuelt hvorledes innbyggerne skal høres. Den danske inndelingsloven har imidlertid en regel som gir inndelingsnævnet rett til å holde avstemning blant kommunenes innbyggere.

Inndelingsloven § 6 stk 3 lyder som følger:

«Inndelingsnævnet kan bestemme at der foretages afstemning i en kommune eller en del af denne til belysning af en foreliggende sag. Afstemningen skal ske efter de regler, der gælder for kommunale valg.»

Selv om dansk lovgivning ikke pålegger kommunen å høre sine innbyggere, er det ikke uvanlig at det skjer etter eget initiativ fra kommunens side.

Når inndelingsnævnet har forestått den nødvendige saksforberedelse, og nævnet finner at det er grunnlag for en inndelingsendring, skal det fremme et foreløpig forslag om dette. Forslaget skal legges fram for de berørte kommunestyre til uttalelse. Kommunestyrene skal samtidig oppfordres til gjennom forhandlinger å komme til enighet om den detaljerte utforming av forslaget og om vilkårene for dets gjennomføring. Dersom et kommunestyre ikke er enig i inndelingsnævnets forslag, eller det ikke er oppnådd enighet om vilkårene mellom de berørte kommunestyre, skal det gis en nærmere begrunnelse for hva uenigheten består i og eventuelt hvilke endringer som ønskes. Det skal også gis opplysninger om avstemningsresultatet. Hvis inndelingsnævnets forslag berører den amtskommunale inndeling, gjelder disse bestemmelsene tilsvarende.

Dersom inndelingsnævnet etter høringsrunden, og etter eventuelle forhandlinger med de enkelte kommuner og amtsråd, fortsatt mener at det er grunnlag for en inndelingsendring, skal nævnet utarbeide et endelig, begrunnet forslag til fremleggelse for indenrigsministeren. Hvis det er dissens i nævnet, kan mindretallet avgi en særinnstilling.

3.3.2 Sverige

Inndelingsendring kan initieres av en kommune/landstingskommune eller en «medlem av kommun» (eller «landstingskommun»). Det fremgår av loven at «medlem av kommun» omfatter enhver person som er folkeregisterført i kommunen eller eier fast eiendom i kommunen eller som har plikt til å betale kommuneskatt til vedkommende kommune. Også regjeringen, Kammarkollegiet og länsstyrelsen kan ta initiativ til en inndelingsendring. Det settes ingen formkrav til søknaden. Søknad om endring sendes kammarkollegiet, som er et sentralt statlig forvaltningsorgan med eget styre.

Det sentrale ansvar for all saksforberedelse påhviler kammarkollegiet, enten det er regjeringen eller kollegiet selv som skal avgjøre endringsspørsmålet. Dette gjelder også når saken gjelder endring av landstingsinndelingen.

Kollegiet kan imidlertid overlate saksforberedelsen til länsstyrelsen (tilsvarende Fylkesmannen i Norge), når dette synes formålstjenlig. Når kommunene er enige og ligger i samme fylke, skal utredningen gjøres av länsstyrelsen. Om nødvendig kan kammarkollegiet, som ledd i sin saksforberedelse, engasjere en særskilt utreder. Utredningen skal omfatte alle forhold av betydning for en eventuell inndelingsendring. Etter loven gjelder det generelt at utredningsarbeidet skal skje i samråd med de berørte kommuner. Videre skal alle offentlige instanser etter anmodning i rimelig utstrekning delta i utredningsarbeidet og fremskaffe nødvendig bakgrunnsmateriale.

For at en større utredning om endring av kommuneinndelingen kan igangsettes, kreves det i praksis en foreløpig analyse som viser at det kan finnes forutsetninger for å endre gjeldende kommuneinndeling. Det skal bl.a. kunne antas at en endring medfører

(lang)varige fordeler for den nye kommunen eller medfører andre fordeler fra allment synspunkt, jf. kriteriene i lovens kap 1 § 1.

Sverige har regler om høring av innbyggerne både i kommuneloven og i inndelingsloven. Kommuneinndelingsloven § 24 lyder som følger:

«Når det finns skäl till det skall en särskild undersökning göras om befolkningens inställning till en indelingsändring. Om en särskild utredar finner skäl till en sådan undersökning, skall han anmäla detta till kammarkollegiet, som beslutar i frågan. Länsstyrelsen beslutar om sådana undersökningar i ärenden som länsstyrelsen utreder.»

«Undersökningen skall göras av länsstyrelsen. Den kan ske genom omröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande. Länsstyrelsen får därvid anlita valnämnden i kommunen, om inte nämndens verksamhet i övrigt hindras därigenom.»

Denne bestemmelsen gir et statlig organ (kammarkollegiet) adgang til å iverksette høring av innbyggerne i kommuner ved inndelingsendringer. Det blir i forarbeidene til bestemmelsen, SOU 1978:32, diskutert om en regel med statlig innblanding strider mot det representative demokrati, men det blir konkludert med at det ikke er tilfellet fordi kommunen selv i alle tilfeller kan holde egne høringer. Kommunens adgang til dette er nå nedfelt i kommuneloven § 34, som har slik ordlyd:

«Fullmäktige får besluta att det som ett led i beregningen av ett ärende som fullmäktige skall handlägga skall inhämtas synpunkter från medlemmar i kommunen eller landstinget.

Detta kan ske genom folkomröstning, opinionsundersökning eller något liknande förfarande. Vid opinionsundersökning eller liknande förfarande får valnämnden i kommunen anlitas, om nämndens verksamhet i övrigt inte hindras av det.»

Kommuneloven har et generelt anvendelsesområde, mens inndelingsloven begrenser seg til inndelingsspørsmål. Ingen av bestemmelsene forplikter organene til å ha høringer. Inndelingsloven bærer et vist preg av plikt ved å bruke ordene «skall når det finns skäl til det». Noe av begrunnelsen som ble gitt i de svenske forarbeidene til loven om innbyggerhøring, var at de ønsket å unngå en del av de private tiltakene som gjerne forekommer, slik som underskriftskampanjer og private folkeavstemninger. Private høringer har vist seg å kunne variere i grundighet og troverdighet. Det medfører at det er vanskelig å vite hvor seriøst man skal ta konklusjonen i høringen. Et annet moment som ble benyttet, var at når kommunene hadde økt i omfang ble det større behov for en høring av innbyggerne. Den nærheten til kommunen man hadde tapt ved å danne storkommuner, kunne i noe grad kompenseres ved å holde ulike former for høringer.

Praksis fra Sverige viser at de fleste høringene som blir besluttet av kommunestyret er av typen folkeavstemninger. De fleste folkeavstemninger i Sverige omhandler inndelingsspørsmål. Oppslutningen om folkeavstemningene som er vist til i SOU 1978:32 s. 107-114 varierer fra 32% til 83%. Grunnlaget er noe tynt, men det kan se ut til at oppslutningen er størst der hvor bare innbyggerne i en del av kommunen blir spurt. I SOU 1993:90 foreligger en gjennomgang av de høringer (undersøkingar av medborgaropnioner) på kommunal nivå som har vært holdt siden kommuneloven av 1977 fikk regler om høring av innbyggerne. Undersøkelsen retter seg både mot inndelingsloven § 24 og kommuneloven § 34. I den drøye femtenårsperioden som undersøkelsen knytter seg til har bestemmelsen blitt anvendt ved 25 tilfeller. Hele 14 av disse har vært inndelingssaker. De tallene som undersøkelsen gir knytter seg til de 11 høringene som ikke gjelder inndelingssaker. Ved 10 høringer er det benyttet folkeavstemning, to av de gjaldt bare en del av kommunen. Den siste høringen var en

opinionsundersøkelse som ble holdt i en del av kommunen. Oppmøteprosenten varierte fra 50 til 83 prosent.

I kommuneloven § 23 annet ledd har Sverige en regel om innbyggerinitiativ. Kommunen er pliktig å realitetsbehandle forslag om folkeavstemninger som er fremsatt av minst fem prosent av de stemmeberettigede innbyggerne. I praksis har kommunene vært lite villige til å følge en slik oppfordring fra innbyggerne. Sverige vurderer å endre bestemmelsen slik at kommunene pålegges å følge et innbyggerinitiativ på over fem prosent.

Når utredningsarbeidet er avsluttet, og konklusjonen er at det foreligger tilstrekkelig grunnlag for å foreta en inndelingsendring, skal forslag om dette utarbeides. Forslaget skal også omfatte slik økonomisk regulering som utredningen måtte foranledige. I tillegg må andre forordninger m.v. som følge av en inndelingsendring innarbeides i forslaget i nødvendig utstrekning.

Utredende instans kan bestemme at de kostnader som er forbundet med utredningsarbeidet skal forskutteres av den/de som har tatt initiativet til inndelingsendring, eller at forskutteringen skal skje av offentlige midler. Den instans som treffer endelig avgjørelse i inndelingsspørsmålet kan bestemme at utredningskostnadene skal dekkes av den kommune eller initiativtaker som får fordel av inndelingsendringen. Dersom slik bestemmelse ikke treffes, skal kostnadene dekkes av staten.

Kammarkollegiet kan avslå en søknad om inndelingsendring (søknad om utredning) dersom kollegiet finner at endring ikke bør skje, jf. kriteriene i lovens § 1 for når endring kan skje. Avslaget må begrunnes. Beslutningen om ikke å iverksette utredning kan påklages til regjeringen (delegert til inrikesdepartementet), eller til kammarkollegiet dersom länsstyrelsen er utredningsinstans.

Den svenske loven har noen få spesialbestemmelser for endring i inndelingen av landstingskommuner. Regjeringen og kammarkollegiet kan på eget initiativ ta opp sak om endring i den landstingskommunale inndelingen. I tillegg kan landstinget eller «medlem av en landstingskommun» som berøres av endringen, initiere en slik endring. Med «medlem av en landstingskommun» siktes det etter loven til «medlem av en kommun» i landstingskommunen, jf. ovenfor om dette begrepet. Kammarkollegiet har i all hovedsak den samme funksjonen her som i saker om endring av den kommunale inndeling. Det vil si at kammarkollegiet kan avslå alle søknader om endring, og at kollegiet har ansvaret for all saksforberedelse.

3.3.3 Finland

Forslag om inndelingsendring kan som hovedregel fremsettes av ethvert «kommunmedlem» som berøres av inndelingsendringen og av vedkommende kommunestyre. «Kommunmedlem» er ifølge loven alle innbyggere i kommunen, privatrettslige sammenslutninger m.v. som har sitt registrerte forretningssted i kommunen og de som eier eller besitter eiendom i kommunen. En særlig regel er fastsatt for endringer som gjelder oppløsning av en kommune ved at den inngår i en annen kommune, eller sammensluttes med en annen kommune til en ny kommune. I et slikt tilfelle tilkommer initiativretten bare kommunfullmaktige i den kommune som endringen gjelder. Inrikesministeriet har en generell adgang til å initiere en inndelingsendring. En annen særregel er fastsatt for de kommuner som har

kommundelsförvaltning. Her kan også det generelle folkevalgte organet for vedkommende kommandedel («kommundelsfullmäktiget») fremme forslag om inndelingsendring som gjelder dets geografiske område. Selv om forslag om inndelingsendring i de fleste tilfeller kan framsettes av ethvert «kommunmedlem», har imidlertid Inrikesministeriet en generell adgang til å *forkaste* søknad fra andre enn kommunfullmaktige.

Forslag om inndelingsendringer skal fremmes for Inrikesministeriet og være begrunnet.

Etter loven er det länsstyrelsen som gjennomfører utredningen. Länsstyrelsen skal sørge for at vedkommende kommunes innbyggere og andre berørte gis anledning til å uttale seg om forslaget, med mindre det er åpenbart at forslaget bør forkastes. Bekjentgjøringen av forslaget skjer gjennom kunngjøring. Eventuelle uttalelser skal sendes vedkommende kommune innen 30 dager. Kommunen er ansvarlig for at innkomne uttalelser videreformidles til länsstyrelsen, sammen med kommunens egen uttalelse. Dersom det i kommunen er opprettet kommunedelsfullmaktige som berøres av forslaget, skal også dette gis anledning til å uttale seg.

Kommuneinndelingsloven åpner for at kommunestyret kan arrangere offentlige møter til diskusjon om forslaget til inndelingsendring. Loven fastsetter nærmere regler for gjennomføring av slike møter. Bl.a. skal det settes opp møteprotokoll, som skal sendes länsstyrelsen.

I tillegg har Kommuneloven et kapittel som omhandler innbyggernes rett til innflytelse. I regjeringsproposisjonen 1994 rd - RP 192 s. 36 blir det uttalt at målet skal være en beslutnings- og beredskapskultur der det ansvarlige representative system utreder ulike interessegruppers og innbyggernes meninger tilstrekkelig omsorgsfullt og objektivt, innen beslutning blir fattet. Den mest sentrale bestemmelsen er § 27, som lyder som følger:

«Fullmäktigen skall se till att kommunens invånare och de som utnyttjar kommunens tjänster har förutsättningar att delta i och påverka kommunens verksamhet.

Deltagande och påverkan kan främjas i synnerhet genom att

- 1) företredare för dem som utnyttjar tjänsterna väljs in i kommunens organ.
- 2) delområdsförvaltning tillämpas i kommunen.
- 3) information ges om kommunens angelägenheter och diskussionsmöten ordnas.
- 4) invånarnas åsikter reds ut innan beslut fattas.
- 5) samarbete idkas vid skötseln av kommunens uppgifter.
- 6) invånarna får hjälp när de tar egna initiativ till att sköta, bereda och planera ärende, samt genom att
- 7) kommunala folkomröstingar ordnas.»

Denne bestemmelsen suppleres av andre bestemmelser, en om innbyggerinitiativ § 28, en om kommunens informasjonsplikt § 29 og § 30 om folkeavstemninger.

Folkeavstemningene er rådgivende, men det kan bestemmes av kommunefullmäktigen at resultatet av avstemningen skal være bindende. Initiativ til folkeavstemninger kan tas av to prosent av kommunens innbyggere, da har de krav på at spørsmålet tas opp til behandling i fullmäktige innen seks måneder. Enkeltpersoner kan også komme med initiativ, men har ikke noe krav på at saken blir behandlet i fullmäktige.

Etter finsk rett er kommunestyret pålagt en plikt etter bestemmelsen i § 27. I boken «Kommunallagen - bakgrund och tolkningar» av Heikki Harjula og Kari Prättälä side 207 heter det likevel: «Trots att stadgandet har formulerats på ett för kommunen förpliktande sätt,

blir det nämligen ändå i hög grad beroende av fullmäktige i vilken utsträckning direkte demokrati förverkligas i en kommun och i vilken form detta sker.» Det betyr at kommunestyret er gitt en vid skjønnsmyndighet ved avgjørelsen om de ønsker å høre innbyggerne.

Hvis inndelingsendringen gjelder mer omfattende eller kompliserte endringer, kan Inrikesministeriet iverksette særskilt utredning. Utgiftene til dette dekkes av staten. En slik utredning foretas av en eller flere utredere og/eller av et utredningsutvalg. Utredningsutvalget skal bestå av en representant for hver av de berørte kommuner, som sammen oppnevner en utenforstående leder.

Offentlige myndigheter har plikt til å bistå utredningsinstansen med nødvendige opplysninger og annen form for hjelp.

Hvis utredningen viser at det er grunnlag (jf. forutsetninger for endring i lovens §§ 2 flg.) for endring i samsvar med det opprinnelige forslag, skal utredningsinstansen fremme konkret forslag til inndelingsendring og til tiltak m.v. som går på gjennomføringen av en eventuell endring.

Utredningsinstansens forslag skal forelegges innbyggerne og de berørte kommuner til uttalelse.

Länsstyrelsen skal deretter oversende sakens dokumenter til inrikesministeriet sammen med sine uttalelser. Dette gjelder generelt, dvs. uavhengig om det er foretatt en særskilt utredning eller ikke.

3.4 Departementets vurdering

3.4.1 Generelt om behovet for lovendring

Saksbehandlingsreglene i inndelingsloven er få og ufullstendige, og det er etter departementets mening et generelt behov for fornyelse av disse. At loven ikke uttrykkelig sier noe om initiativrett, har f.eks. medført mange henvendelser både til fylkesmenn og departement med spørsmål om hvem som kan fremme en inndelingssak. Loven har slik sett ikke oppfylt det informasjonsbehovet som synes å være til stede på dette punkt. Videre er loven mangelfull mht. kommunenes og innbyggernes *rett* til medvirkning i saksbehandlingsprosessen, noe som ikke helt harmonerer med dagens syn på deltakelse og demokrati. På den annen side har loven heller ingen bestemmelser om medvirknings- eller opplysnings*plikt*, noe som i enkelte tilfeller vil kunne være en premiss for å få saken fullstendig opplyst.

Klarere regler vil være en fordel for innbyggerne som vil ha et behov for påvirkningsmuligheter og bedre forutsigbarhet mht. inndelingsspørsmålet. Klarere regler vil også være en fordel for myndighetene som har et ansvar for å kombinere effektivitet og grundighet i saksbehandlingen.

Redegjørelsen for gjeldende rett, jf. kap. 3.2. viser etter departementets mening at flere problemstillinger er aktuelle vurderingstema:

- Bør det lovfestes en initiativrett?
- Hvem bør i tilfelle ha initiativrett?
- Hvilken instans skal ha ansvaret for saksforberedelsen?
- Hva skal en utredning bestå i?
- Hvilken rolle skal kommunene og fylkeskommunene spille i saksforberedelsen?

- Og ikke minst: Hvilke påvirkningsmuligheter skal befolkningen ha?

Som framstillingen av gjeldende rett har vist, er inndelingssakene av svært varierende karakter og omfang. Alle bestemmelser passer derfor ikke like godt for alle saker. Ved en lovrevisjon som denne bør derfor behovet for differensierte regler også vurderes.

3.4.2 Initiativrett

3.4.2.1 Lovfestet initiativrett?

Etter gjeldende rett har enhver mulighet til å fremme forslag om inndelingsendring, men ingen har rett til å få sin sak nærmere vurdert eller utredet. I prinsippet kan derfor departementet/Fylkesmannen helt uformelt avvise en søknad om inndelingsendring, uten at denne underkastes noen form for vurdering eller annen behandling.

«Initiativrett», slik begrepet benyttes i det følgende, innebærer en rett til å få sin søknad vurdert, og en motstående plikt for departementet/Fylkesmannen til å vurdere saken nærmere utredet. Det at noen får initiativrett, medfører med andre ord at initiativet må følges opp på en eller annen måte. Men dette innebærer ikke automatisk noe krav på en fullstendig utredning av alle sider av saken. Hvilke krav som bør stilles mht. graden av oppfølging og utredningens omfang, blir vurdert i kap 3.4.3.2.

I det følgende vurderes spørsmålet om det bør lovfestes en initiativrett. *Hvem* som i tilfelle bør få denne retten, vurderes i kap 3.4.2.2.

I tillegg til befolkningen i den enkelte berørte kommune, har også andre aktører interesse i kommune- og fylkesinndelingen. Dette gjelder f.eks. innbyggerne i andre kommuner, organisasjoner og foreninger, næringslivet i egen kommune og nabokommunene, lokal statsforvaltning, regionale myndigheter og sentrale statlige myndigheter.

Det knytter seg med andre ord også nasjonale interesser til kommune- og fylkesinndelingen. Når myndigheten til å avgjøre spørsmål om endringer i inndelingen er lagt til Regjeringen og Stortinget, avspeiler det i så måte at slike spørsmål er av nasjonal karakter. Statens interesser knytter seg bl.a. til at nasjonale mål og prioriteringer skal virkeliggjøres gjennom kommunesektoren. Når gjeldende lov helt og holdent lar det være opp til departementet å avgjøre om en søknad om inndelingsendring blir behandlet eller ikke, kan også dette ses som et uttrykk for at spørsmålet om inndelingsendringer er et statlig anliggende.

Kommune- og fylkesgrensa har selvsagt stor betydning for kommunen og fylkeskommunen som produsenter og leverandører av offentlige tjenester, og ikke minst for befolkningen som brukere av disse tjenestene. Ofte er det innbyggerne i de berørte områder som i dagliglivet direkte merker de problemer en uheldig kommunal inndeling medfører. De vil derfor være mest berørt og ha størst interesse i at spørsmålet om inndelingsendring tas opp til nærmere vurdering.

Spørsmålet om å gi visse aktører initiativrett var også oppe til vurdering da gjeldende lov ble gitt i 1956 (jf. Ot prp nr 28 av 1955). Departementet mente den gang at det ikke syntes påkrevet å lovfeste slik rett, og viste til at: «administrasjonen vil sikkert være lydhør overfor en anmodning om utredning». I praksis har vel også dette stort sett vært tilfelle. Muligheten kan imidlertid være til stede for at sentrale myndigheter ikke oppfatter signalene/situasjonen før langt senere enn innbyggerne eller

kommunene/fylkeskommunene selv, og dermed ikke ser at en utredning av inndelingsspørsmålet kan være aktuelt.

Det kan på bakgrunn av dette synes rimelig at visse aktører gis rett til å få inndelingsspørsmålet vurdert. Det kan dessuten ut fra et demokratisk perspektiv være et poeng å synliggjøre i loven at også andre enn staten kan ta initiativ til en inndelingsendring, og dermed tydeliggjøre og legitimere andres interesse i slike saker.

På den annen side vil en lovfestet initiativrett kunne bety økt arbeidsbelastning for myndighetene. Dersom loven ubetinget pålegger departementet/Fylkesmannen å iverksette utredning, er det en reell fare for at unødvendige utredninger blir iverksatt. Det kan f.eks. gjelde søknader om inndelingsendringer som det helt opplagt ikke vil være aktuelt å iverksette. At adgangen til å fremsette krav om inndelingsendring blir mer synliggjort i loven kan også medføre flere henvendelser og økt arbeidsbyrde som følge av dette.

Det er likevel ikke ubetinget negativt om det fremmes flere søknader om inndelingsendring enn hva som har vært tilfelle hittil. Det kan også medføre at det på et tidligere tidspunkt avdekkes forbedringer mht. en mer hensiktsmessig og tidsmessig inndeling (fordi kommunen/fylkeskommunen og deres innbyggerne ser behovet før staten). Antall inndelingssaker varierer sterkt fra år til år, også under gjeldende lov, og i praksis blir de fleste henvendelser også i dag gjenstand for en viss utredning. Å gi visse grupper initiativrett vil derfor ikke innebære større realitetsendringer. Formkrav til søknaden, kombinert med vide fullmakter for utredningsorganet til selv å avgjøre omfanget av utredningen kan for øvrig også redusere de mer uheldige «bivirkninger» av en initiativrett/oppfølgingsplikt.

Det er altså mulig å dempe eventuelle negative konsekvenser ved en lovfestet initiativrett. Departementet mener derfor at loven bør gi visse aktører initiativrett, slik at statlige myndigheter får en plikt til å vurdere/utrede eller på annen måte følge opp en søknad om inndelingsendring.

3.4.2.2 Hvem bør gis initiativrett?

Hensikten med initiativretten, er å gi de det angår en mulighet til å påvirke sin egen situasjon ved adgang til å få utredet det de mener er en uheldig (fylkes-) kommuneinndeling. Det synes derfor verken hensiktsmessig eller nødvendig at enhver, uavhengig av tilknytning til en eventuell inndelingsendring, får en slik rett til å framtvinge videre behandling av sitt forslag. Initiativretten bør derfor bare tilkomme den som vil bli berørt av en eventuell endring. Hvem dette er, vil kunne variere noe fra sak til sak. I mindre endringssaker er det klart at innbyggerne i det området/tettstedet grenseendringen direkte gjelder vil være berørt. Det samme må vel også sies om de øvrige innbyggere i de kommuner/fylkeskommuner grenseendringen gjelder, grunneiere fra andre kommuner (f.eks. i hytteområder) og privatrettslige sammenslutninger som har sitt registrerte forretningssted i kommunen (f.eks. aksjeselskaper). Departementet mener at det vil være naturlig å avgrense initiativretten til å gjelde ovennevnte grupper, samt kommunestyret og fylkestinget i de berørte kommuner og fylkeskommuner. Andre fylkeskommunale kommunale organer og andre personer eller instanser må derfor ta saken opp via de instanser som gjennom loven er tillagt initiativrett. Kommunestyre/fylkesting kan imidlertid delegerer initiativretten til andre kommunale/fylkeskommunale organer.

Departementet har vurdert å stille krav om at en viss andel av innbyggerne, f.eks. minst 5 %, må stå bak et rent innbyggerinitiativ før departementet/Fylkesmannen plikter å igangsette utredning av inndelingsspørsmålet. Departementet er imidlertid av den oppfatning at en slik regel kan bli både upraktisk og unødvendig vanskelig å håndtere. Dokumentasjon for at en viss prosentandel av innbyggerne står bak forslaget, vil oftest skje gjennom underskriftslistes, og departementet har erfaring for at det lett vil kunne oppstå tvil rundt en underskriftslistes holdbarhet og representativitet. En slik bestemmelse kan også etter forholdene virke urettferdig, i og med at inndelingsspørsmålet, særlig ved mindre endringssaker, ofte ikke vil mobilisere andre enn den grenda/området det gjelder. Alt etter kommunens størrelse, vil disse innbyggerne kunne få vansker med å oppfylle 5 %-kravet. Ett alternativ kunne være å gi et mindretall i fylkestinget/kommunestyret (f.eks. 1/3) initiativrett, og kreve at alle innbyggerhenvendelser må gå gjennom fylkeskommunen/kommunen. De samme betenkeligheter som ovenfor gjør seg imidlertid gjeldende også ved en slik bestemmelse. Behovet for inndelingsendring kan være legitimt selv om ikke et tilstrekkelig antall (fylkes-)kommunestyrerepresentanter støtter dette synet. Departementet er på bakgrunn av dette kommet til at loven i utgangspunktet (jf. neste avsnitt) bør åpne for initiativrett for den enkelte innbygger i det fylket/den kommune inndelingsendringen gjelder.

Departementet mener det er en klar fordel om reglene er mest mulig like for alle typer inndelingssaker. Samtidig er det opplagt en stor forskjell mellom en mindre grensejustering og en større sammenslutnings-/delingssak. Ulike hensyn gjør seg gjeldende for de ulike sakstyper, bl.a. er virkningene ved grensejusteringer som regel av lokal karakter, mens sammenslutninger og delinger derimot vil kunne ha større innslag av både regionale og nasjonale dimensjoner. Dette bør etter departementets mening til en viss grad gjenspeiles også i reglene om initiativrett. Når det gjelder forslag som innebærer at en eller flere fylkeskommune/kommune opphører, enten som følge av sammenslutning eller deling, mener departementet at retten til å fremtvinge utredning, bør begrenses til kommuner/fylkeskommuner. Dette innebærer at innbyggernes, næringslivets osv. direkte påvirkningsmuligheter blir svakere for disse sakene, men som ved gjeldende lov, står det enhver fritt til å fremme forslag overfor organer/grupper med formell initiativrett, og dermed indirekte foranledige at saken tas opp. Noen rett til å kreve saken utredet vil disse imidlertid ikke få i slike større saker.

Som nevnt ovenfor, anser departementet det mest hensiktsmessig at reglene er mest mulig like for alle typer inndelingssaker. Fordi inndelingssaker som gjelder endringer i fylkesgrensene, står i en spesiell rettslig stilling (jf. kap 4.4. om forholdet til Grunnloven § 58 tredje ledd om mandatfordelingen til Stortinget og Lov om forandring av rikets inndelingsnavn av 14. august 1918), har departementet likevel vurdert om initiativretten også for slike endringer burde begrenses tilsvarende større endringer som delinger og sammenslutninger, jf. ovenfor. Etter departementets mening blir det imidlertid vanskelig å avgrense initiativretten på denne måte, særlig fordi justering av kommunegrenser indirekte vil kunne medføre endringer også i fylkeskommunens grenser. Etter vår mening ville det for disse tilfellene ikke være rimelig å la initiativretten avhenge av hvilket fylke kommunene ligger i. En mulig avgrensning ville det være å la endringens omfang være avgjørende, slik at innbyggerne vil kunne få initiativrett der saken gjelder grensejusteringer av så lite omfang at mandatfordelingen i Stortinget ikke kan bli påvirket. Sett på bakgrunn av ønsket om mest mulig ensartede regler, samt at graden av oppfølging i stor grad er overlatt til

utredningsorganets skjønn i den enkelte sak, finner departementet det imidlertid ikke hensiktsmessig med en annen begrensning i initiativretten enn det som foreslås for sammenslutnings- og delingssaker. Dermed vil enhver innbygger i det fylket endringen gjelder, kunne ta initiativ også for slike saker.

Departementet og Fylkesmannen bør ha initiativrett for alle typer saker. Vi viser her til det som ovenfor er sagt om kommune- og fylkesinndelingens nasjonale betydning.

Departementet har vurdert om andre statlige regionale organer (f.eks fylkeslegen og utdanningsdirektøren) også bør tillegges initiativrett. En slik ordning ville imidlertid etter departementets mening ikke være i samsvar med den koordinerende rolle og funksjon som Fylkesmannen er gitt gjennom Fylkesmannsinstruksen. Hensynet bak en bestemmelse om initiativrett, har dessuten først og fremst vært å styrke rettighetene for de som er mest berørt av en uheldig inndeling, nemlig (fylkes-)kommunene og deres innbyggere. Statens interesse i saken er etter departementets mening god nok ivarettatt ved at departementet og Fylkesmannen har initiativrett. Et eventuelt ønske om endring/fastsetting fra andre statlige regionale organer, må derfor tas opp med Fylkesmannen, som kan ta stilling til om den formelle initiativrett bør benyttes.

Som nevnt i kap 3.2.2 oppstår fastsettingssaker i dag vanligvis ved at Statens kartverk tar opp saken i forbindelse med ny kartlegging av et område. Departementet har derfor vurdert om også Kartverket burde tillegges initiativrett. Etter vår mening er det imidlertid ikke noe stort behov for å gi Kartverket en slik rett gjennom Inndelingsloven, fordi det vanskelig vil kunne tenkes tilfeller hvor departementet/Fylkesmannen ikke ville følge opp en slik henvendelse fra Kartverket. Vi viser for øvrig til det som er sagt i avsnittet ovenfor om hensynene bak en bestemmelse om initiativrett.

3.4.2.3 Formkrav til søknaden

Bestemmelsen om initiativrett gir den enkelte innbygger vid adgang til å kreve en viss utredning av inndelingssaker. For å unngå at det skapes tvil om henvendelser til Fylkesmannen angående en inndelingsendring/fastsetting er å betrakte som en søknad om inndelingsendring/fastsetting eller bare er av orienterende art, bør det etter departementets oppfatning stilles visse krav til søknaden. For behandling av inndelingssaken er det dessuten en fordel at opplysninger av betydning fremkommer så raskt som mulig. Utkastet til lovregel inneholder derfor krav om at henvendelsen framsettes skriftlig, at den er begrunnet (bl.a bør det redegjøres for hvordan vedkommende selv er berørt av kommuneinndelingen) og at den inneholder ett eller flere alternative forslag til grenseendring/fastsetting. Forslaget til grenseendring vil i denne sammenheng fungere som en indikasjon på hva søkeren anser som mest hensiktsmessig sett på bakgrunn av de hensyn som ligger til grunn for et ønske om grenseendring. Utrednings- og/eller vedtaksorganet må imidlertid vurdere dette spørsmålet på selvstendig grunnlag og søkerens forslag til grenseendring er på ingen måte bindende. En søknad om inndelingsendring, kan m.a.o. medføre en endring i annen retning enn hva søkeren ønsket. Dette er en naturlig konsekvens av at ulike instanser med ulike interesser er tillagt initiativrett, og at det er opp til vedtaksorganet å avgjøre hva som vil være den mest hensiktsmessige inndelingen.

Det må også kunne kreves at det klart fremgår at henvendelsen dreier seg om en søknad om endring/fastsetting, og ikke bare en meningsytring. Dersom det oppstår tvil

mht. dette, bør departementet/Fylkesmannen avklare dette med den som har henvendt seg. Vi viser her til forvaltningslovens § 11 om forvaltningsorganers veiledningsplikt.

Departementet har vurdert flere alternativer når det gjelder adressat for søknad om inndelingsendring. Ett alternativ er at denne sendes til Fylkesmannen via innbyggerens bostedskommune/fylkeskommune, og at kommunen/fylkeskommunen får en plikt til innen rimelig tid å videresende søknaden, sammen med en foreløpig uttalelse. Dette er en fremgangsmåte som vil kunne virke tidsbesparende for saksbehandlingen. Det synes imidlertid mest naturlig at slike søknader sendes direkte til det organ som skal utrede saken og som kan være avgjørelsesorgan i saken. Departementet har av denne grunn funnet det mest hensiktsmessig at søknader om inndelingsendring sendes til Fylkesmannen. Dette gjelder også for saker hvor det er klart at to fylkesgrenser vil bli berørt, og hvor departementet derfor vil være avgjørelsesorgan. I slike tilfeller sendes søknaden til Fylkesmannen i det fylket initiativtaker(ne) kommer fra, og Fylkesmannen sørger så for at saken oversendes departementet.

3.4.3 Saksforberedelse/utredning

3.4.3.1 Utredningsinstans

Departementet har vurdert ulike alternativ som aktuelle utredningsinstanser, f.eks. departementet, Fylkesmannen, utvalg eller en brukersammensatt gruppe, lik inndelingsnævnet i Danmark, jf. pkt. 3.3.1.

Mye taler for at Fylkesmannen i praksis ofte vil ha bedre forutsetninger for å utrede inndelingssaker enn hva departementet har, i og med Fylkesmannens lokalkunnskap. Et kollegialt organ hvor kommuneorganisasjonene deltar vil også kunne være fordelaktig, i og med at kommunenes tillit til dette organets utredninger kanskje vil være større enn for en utredning gjort av statlige myndigheter alene. Slik direkte medvirkning i utredningen ville kanskje også bidra til å opplyse saken best mulig. Departementet synes likevel ikke det er noen god løsning å legge det *overordnede* utredningsansvaret for alle saker til Fylkesmannen eller en brukersammensatt gruppe. Dette har først og fremst sammenheng med prinsippet om at ansvar bør korrespondere med myndighet. Det er den som treffer avgjørelsen som må ha det overordnede ansvaret for at saken er tilstrekkelig utredet eller om ytterligere opplysninger kreves - og i tilfelle hvilke. Etter departementets mening bør derfor det endelige utredningsansvaret så langt som mulig plasseres hos det organ som har myndighet til å avgjøre saken. Når regjeringen eller Stortinget skal avgjøre saken, må det likevel gjøres et unntak, i det departementet i praksis alltid vil stå ansvarlig for utredningen her. Departementet er derfor kommet til at det overordnede ansvaret for saksforberedelsen bør være plassert hos departementet, som i dag.

Et annet spørsmål er imidlertid hvilken instans som *i praksis* skal gjennomføre utredningen. Departementet har også her vurdert å la saksforberedelsen tilligge en brukersammensatt gruppe tilsvarende det statlige inndelingsnævnet i Danmark. Dette ville kunne være fordelaktig f.eks. mht. utredningens legitimitet. Det behandles imidlertid såpass få inndelingssaker hvert år, at det synes uhensiktsmessig å opprette et slikt utvalg på permanent basis. En slik ordning ville også kunne medføre at kompetansen i slike sakstyper ble sterkt svekket både i departementet og hos Fylkesmennene.

Som nevnt ovenfor vil som regel Fylkesmannen kjenne de lokale forhold bedre enn departementet og dermed være i besittelse av de nødvendige kunnskaper for utredning av saken. Det vil også være en fordel om utredningsorganets fysiske lokalisering er så nær det aktuelle området som mulig, f.eks. i forbindelse med befaringer, møter osv. Etter departementets mening bør derfor den praktiske gjennomføringen av utredningen så langt som mulig overlates til Fylkesmannen gjennom delegasjon. Der hvor Fylkesmannen er delegert myndighet til å fatte avgjørelse i saken, er det en naturlig følge at også utredningen gjennomføres her. Men Fylkesmannen vil også i andre saker være en viktig støttespiller i departementets saksforberedelse.

Etter forslaget til ny lov, skal søknader om inndelingsendring sendes til Fylkesmannen. Som regel vil det være nødvendig med noe utredning, før Fylkesmannen eventuelt finner at saken må avgjøres av departementet og skal oversendes dit. Før oversendelse av saken bør Fylkesmannen etter departementets mening uansett innhente de viktigste nøkkeldata om det området som inndelingsendringen omfatter. Dette gjelder f.eks. opplysninger om innbyggertall, areal, kommunikasjonsmessig tilknytning og geografiske forhold. Fylkesmannen bør også peke på andre forhold som han/hun tror vil kunne få betydning for vurderingen av inndelingssaken. Etter departementets oppfatning er det en fordel om saken er best mulig opplyst når den oversendes departementet til avgjørelse. Dette er opplysninger som uansett må foreligge, og ofte vil det være Fylkesmannen som likevel til syvende og sist må skaffe disse til veie på departementets vegne. Ved innhenting av slike opplysninger, vil bistand fra fylkeskommunen og kommunene være essensielt, ettersom disse naturlig nok har stor kunnskap og kompetanse vedrørende de lokale forhold. Det vises ellers til pkt. 3.4.3.3 om medvirknings- og opplysningsplikt.

For saker som indirekte eller direkte angår fylkesgrenser, vil to eller flere fylker være involverte. I slike tilfeller vil det være en fordel om berørte fylkesmenn kan samarbeide om utredningen.

Etter departementets mening vil Fylkesmannen være den naturlige instans også for utredning av fastsettingssaker. I slike saker vil imidlertid Statens Kartverk være en viktig medhjelper i utredningen.

Sakens art og/eller omfang kan gjøre det hensiktsmessig at saksforberedelsen legges utenfor departementet/Fylkesmannen. Å benytte utreder eller utredningsutvalg kan være aktuelt fordi de spørsmål dette gjelder ofte er ømtålige og har lett for å skape unødige motsetninger mellom partene. Utrederen eller utredningsutvalget kan oppklare misforståelser, søke å megle og vil kunne oppklare ting som ellers kanskje ville ført med seg en unødig lang og komplisert saksbehandling. Departementet finner det imidlertid ikke nødvendig å lovfeste et pålegg om å oppnevne et utredningsutvalg for saker av betydelig omfang, slik som i dag. Som det ansvarlige utredningsorgan, bør det være overlatt til departementet å vurdere hva som er den mest hensiktsmessige gjennomføring av utredningen for hvert enkelt tilfelle. Valget av utredningsmåte bør skje etter en avveining slik at den ikke blir mer omfattende og ressurskrevende enn nødvendig, men samtidig slik at det gis sikkerhet for at kompliserte og omfattende inndelingsendringer blir forsvarlig utredet.

Departementet kan etter dette gjennomføre utredningen selv, overlate det til Fylkesmannen, eller oppnevne en særskilt utreder eller et utredningsutvalg til å forestå utredningen på vegne av seg. Det er grunn til å tro at Fylkesmannen vil få en mer aktiv rolle i saksforberedelsen enn i dag. Det foreslås at Fylkesmannen skal være adressat

for alle søknadene, og det vil i den sammenheng være hensiktsmessig at Fylkesmannen så langt som mulig tilrettelegger saken før den oversendes departementet, i det minste når det gjelder praktisk samordning, som f.eks. innhenting av kommunenes uttalelser osv.

Noen lovhjemmel for å overlate utredningen til andre organer kreves ikke. Utkastet gir derfor ingen nærmere regulering mht. hvem som i praksis skal gjennomføre utredningen. Det må likeså være opp til departementet å avgjøre hvem som skal delta i et eventuelt utredningsutvalg. Det kan være en fordel at utvalget sammensettes med (delvis) representasjon fra de aktuelle kommuner/fylkeskommuner.

3.4.3.2 Utredningens omfang og innhold

Loven er gitt et vidt saklig og stedlig virkeområde, og gir dessuten en vid adgang for enkeltpersoner til å kreve inndelingssaker fulgt opp/utredet. Dette gjør at departementet vil kunne bli stilt overfor saker av svært varierende karakter. Det er etter departementets mening ønskelig at utredningen ikke skal tvinges inn i former som er mer kompliserte, kostbare og tidkrevende enn hva saken gjør nødvendig. Utkastets bestemmelser overlater det derfor til departementet å avgjøre omfanget av utredningen. Enkelte typer opplysninger bør som regel innhentes, som f.eks. kartmateriale, antall innbyggere, kommunikasjoner (veiforbindelser, avstander, reisetid), topografi.

Den enkelte sak kan imidlertid gjøre det unødvendig selv med innhenting av slike opplysninger. Dette kan gjelde f.eks. når det er tvist om grensene i domstolen, planer om større revisjon av kommunegrensene i området eller det er planer om større utbygging, vegprosjekter osv. som kan gi endret bosettingsmønster m.v. I slike tilfeller må en utredning kunne avsluttes når det er på det rene at slike forhold foreligger, og at det er klart at inndelingsendring er uaktuelt, i hvert fall på det tidspunktet kravet fremmes. Det er imidlertid grunn til å peke på at det vanskelig kan avgjøres om et endringskrav f.eks. åpenbart ikke har relevant og tilstrekkelig sterk begrunnelse, uten at saken har vært gjenstand for en *viss* utredning.

Andre tema som det vil kunne være aktuelt å vurdere for endrings saker er demografiske utviklingstrekk, flytteaktivitet, pendling, næringsstruktur og næringsutvikling, utbyggingsmønster og arealbruk, innteks- og utgiftsstruktur, det kommunale tjenestetilbudet osv. For fastsettingssaker vil det kunne være aktuelt å innhente opplysninger om eldre kart, sognegrenser, den alminnelige oppfatning blant innbyggerne på stedet, private eiendomsgrenser og rettsavgjørelser om slike, bruksrettigheter osv. Det er grunn til å understreke at dette ikke er ment som noen uttømmende liste. Som nevnt ovenfor må utredningsorganet selv tilpasse utredningens omfang til den enkelte saken.

Når Fylkesmannen er saksforberedende instans bør det kreves en tilnærmet slutført saksbehandling med forslag til en samlet vurdering, også hvor Fylkesmannen ikke selv skal fatte den endelige beslutningen.

Når særskilt utreder/utredningsutvalg er opprettet, må utredningens omfang avgjøres av departementet i det mandat som det gir utrederen/utredningsutvalget etter forholdene i det enkelte tilfelle.

Dersom krav om inndelingsendring/fastsetting reises av personer/instanser som ikke er tilkjent initiativrett i loven, vil Fylkesmannen/departementet kunne *avvise* saken. Den som har forsøkt reist en sak, bør da få svar med begrunnelse på hvorfor en ikke tar opp

saken. Dersom Fylkesmannen/departementet etter en vurdering finner at inndelingsendring (i hvert fall for øyeblikket) ikke er aktuelt, gis det *avslag* i saken. I samsvar med god forvaltningsskikk bør også avslag skje skriftlig. Departementet anser det ikke hensiktsmessig å innføre rett til klage på avvisning eller avslag. De er imidlertid ingenting i veien for at det søkes på nytt, f.eks. dersom det senere tilkommer nye momenter med betydning for saken.

3.4.3.3 *Medvirkningsplikt/opplysningsplikt*

For en mest mulig fullstendig utredning er det av stor betydning at utredningsinstansen får de opplysninger som er nødvendig. Mange av disse opplysningene er de involverte kommuner/fylkeskommuner de nærmeste til å gi. Fylkeskommunen vil dessuten være en viktig informasjonsinstans også for utredning av grensesaker som ikke direkte angår fylkeskommunens grenser, bl.a. med bakgrunn i de premisser som ligger i fylkesplanene.

En generell opplysningsplikt for kommunen/fylkeskommunen følger av kommunelovens § 59 nr 6, men det kan etter departementets mening være hensiktsmessig med en særskilt regel om dette for så vidt gjelder inndelingsaker, selv om det i praksis stort sett ikke bydd på problemer å få informasjon fra de involverte kommuner/fylkeskommuner.

Det er også spørsmål om kommunen/fylkeskommunen burde pålegges en mer direkte og forpliktende deltakelse i det saksforberedende arbeid, f.eks. gjennom representasjon i særskilte kontaktorganer m.v. Dette ville kunne bidra ytterligere til at saken ble utredet og vurdert best mulig. Pålagt samarbeide kan imidlertid sies å innebære en selvmotsigelse, og det kan i så måte stilles spørsmål ved om et tvungent samarbeide vil kunne fungere som noe godt forum for saksutredning. Departementet vil på denne bakgrunn ikke fremme forslag om en slik omfattende medvirkningsplikt.

Det foreslås i utkastet likevel en plikt for kommunale, fylkeskommunale og statlige forvaltningsorgan til å medvirke i *rimelig utstrekning*, herunder plikt til å gi nødvendige opplysninger. Begrensningen «rimelig utstrekning» medfører bl.a. at departementet/Fylkesmannen ikke kan overlate utredningen i sin helhet til kommunen/fylkeskommunen.

3.4.3.4 *Uttalerett og -plikt*

Kommunen(e)/fylkeskommunen(e) må selvsagt ha *uttalerett* i de saker som angår endring i/fastsetting av deres grenser. Fylkeskommunen må dessuten tillegges uttalerett også selv om det ikke er snakk om endring/fastsetting av fylkesgrenser. Fylkeskommunen vil etter departementets mening i det hele tatt ha en spesiell funksjon når det gjelder det regionale perspektivet, og bør derfor ha dette aspektet særskilt for øye i sin uttalelse.

Det kan imidlertid stilles spørsmål om ikke kommunen/fylkeskommunen også bør ha *plikt* til å uttale seg. Inndelingsspørsmålet er ofte av stor viktighet for i det minste en del av dens innbyggere, og disse bør ha et krav på at kommunen/fylkeskommunen tar stilling til saken. Sammen med opplysningsplikt, vil dessuten uttaleplikt kunne medvirke til ytterligere opplysning av saken. Det er imidlertid ikke grunn til å anta at kommunene/fylkeskommunene ikke vil avgi uttalelse i saker som angår deres grenser. Praksis har heller ikke vist noe behov for en slik pliktbestemmelse. Departementet

finner derfor ikke grunn til å pålegge kommunene/fylkeskommunene uttaleplikt i loven.

I samsvar med prinsippene i kommuneloven, bør det være opp til det enkelte kommunestyre/fylkesting å vurdere behandlingsprosedyren internt i kommunen/fylkeskommunen - herunder hvilke instanser som skal avgi uttalelse. Bestemmelsen om dette i gjeldende kommuneinndelingslov § 1 foreslås derfor ikke videreført. Fylkeskommune- og kommunesammenslutninger og -delinger må imidlertid anses som så viktige, at det etter departementets oppfatning bør kunne kreves at eventuell uttalelse i slike saker gis av fylkestinget/kommunestyret.

3.4.4 Høring av innbyggerne

3.4.4.1 Innledning

Myndighetene kan ha behov for å høre innbyggernes meninger i den konkrete inndelingssaken. Det blir da et spørsmål hvordan kommunen kan gå fram på mest hensiktsmessig måte. Også innbyggerne vil ha interesse og nytte av å bli hørt. Inndelingssaker er gjerne omstridte spørsmål, som det for alle parter er en fordel å få belyst og drøftet. Hensynet til bred medvirkning bør derfor tillegges vekt.

Det norske politiske system bygger på indirekte representativt demokrati. Det betyr i prinsippet at de som er valgt til å representere innbyggerne, skal kunne treffe vedtak uten at de må forhøre seg med innbyggerne. Det bør likevel ikke være et motsetningsforhold mellom høring av innbyggerne og indirekte demokrati. Når en person stemmer ved et valg må vedkommende se på de store linjene, det er få som er enige med de folkevalgte man velger i ett og alt. Det tilsier at de valgte politikere bør være lydhør ovenfor direkte medvirkning fra velgerne/innbyggerne i kommunen. Lovgivningen har flere eksempler hvor innbyggerne må høres før det kan treffes noen beslutning.

I det følgende vurderer vi behovet for særskilte regler om medvirkning fra innbyggerne i inndelingsloven. Valglovutvalget, opprettet ved kgl. res. av 3.10.97, skal etter sitt mandat vurdere om det er behov for særskilte regler om folkeavstemninger i valgloven, og eventuelt kommuneloven.

Begrepet høring av innbyggerne vil bli benyttet i det følgende. Med dette forstås at kommunen går aktivt ut til innbyggerne for å få tilbakemelding om innbyggernes mening i den aktuelle inndelingssaken.

3.4.4.2 Problemstillinger knyttet til den praktiske gjennomføringen av høringer

Ved gjennomføringen av høringer er det visse problemstillinger som gjerne dukker opp. I dette avsnittet skal de noen av viktigste drøftes.

Høringer kan avholdes av innbyggerne selv. Fra Sverige har vi eksempler på at slike private tiltak er blitt igangsatt både av lokale nærområdeorganisasjoner, lokalaviser og av politiske partier, jf. SOU 1978:32. I de private svenske høringene er minstealderen for å delta i høringene fra 15 til 18 år, og valgdeltakelsen har variert fra 60 til 85 prosent. Disse tallene er høyere enn de tilsvarende for avstemninger i kommunal regi. Så vidt vites foreligger ingen generelle undersøkelser om høringer gjort i Norge. Tallene fra den svenske undersøkelsen kan ikke uten videre overføres til norske forhold, men gir en viss pekepinn.

Underskriftskampanjer er den formen for private undersøkelser som er mest hyppig benyttet i Norge, trolig fordi den er billigst og krever minst forberedelser. Problemet er at resultatet av slike tiltak er forbundet med en del mulige feilkilder, som for eksempel oppføring av navn som ikke finnes, at noen av de spurte er under myndighetsalder, eller at noen av underskriverne ikke bor i distriktet. Det er heller ikke tilstrekkelig å bare høre innbyggerne. De er også avhengig av saklig informasjon, dersom de skal kunne svare velbegrunnet ved folkeavstemninger eller andre typer av private eller kommunale høringer.

Det er også problemer knyttet til bruk av folkeavstemninger. Det er ressurskrevende å avholde slike avstemninger, selv om det kan vinnes mye på å holde avstemningen samtidig med ordinære valg når dette passer. Kommunen kan også mene at beslutningsprosessen blir lang, og at kostnadene ofte ikke motsvarer det man oppnår, fordi valgdeltakelsen er lav. Lav valgdeltakelse kan gjøre det vanskelig å tolke resultatet som et uttrykk for folkeviljen.

Det er videre viktig at spørsmålsstillingen i høringen er nøye gjennomtenkt. Den bør være klar og nøytral. På denne måten kan kommunen unngå at enkelte misoppfatter spørsmålet, og at resultatet blir vanskelig å tolke.

Visse spørsmål er bare av interesse for ett eller flere områder i kommunen. Det kan da oppstå spørsmål om saken er av en slik karakter at hele kommunen likevel bør delta i avstemningen. Dersom bare en del av kommunen er berørt, kan det være problematisk å avgrense området som bør være med på høringen. Blir området som høres for stort, oppnår kommunen kanskje at kostnadene ved høringen blir unødvendig store, mens oppslutningen om høringen blir lav. Blir oppslutningen for lav kan det som nevnt være vanskelig for kommunen å vite hvordan eller om det kan legges vekt på høringsresultatet ved kommunestyrets senere avgjørelse.

Dersom inndelingssaken krysser fylkesgrensene kan det bli aktuelt for den ene eller begge fylkeskommunene å avholde folkeavstemninger. Dette vil spesielt gjelde ved deling av et fylke i to.

3.4.4.3 Vurdering av behovet for lovregler

a) Er det behov for lovfesting?

Innbyggernes mening i en inndelingssak kan komme til uttrykk på flere måter. Innbyggerne selv kan på private initiativ avholde en undersøkelse eller underskriftskampanje. En mulighet er å pålegge kommunen plikt til å avholde høring. En annen mulighet er å gi et statlig organ hjemmel til å pålegge kommunene å høre innbyggerne, eller selv få hjemmel til å avholde høring av eget tiltak.

En bestemmelse som pålegger kommunene å avholde høring, vil kanskje kunne motvirke en del av de frivillige tiltakene. De frivillige tiltakene kan som nevnt være underskriftskampanjer, opinionsundersøkelser eller regulære private folkeavstemninger.

Etter norsk rett står kommunene fritt til å påta seg oppgaver som ikke er pålagt andre. Det betyr at en bestemmelse som bare anbefaler kommunen høring, egentlig vil være overflødig. Kommunen kan alltid bestemme at den vil høre innbyggernes mening i en konkret sak.

Dersom det forutsettes at kommunene ikke blir pålagt noen plikt, men bare en oppfordring til å høre sine innbyggere, blir det derfor et spørsmål om det er hensiktsmessig å ha noen bestemmelse i det hele tatt. Til dette kan det for det første sies at det i en egen lovbestemmelse vil ligge en sterkere anmodning overfor kommunen til å høre innbyggerne. Videre er det for folk flest lettere å finne informasjon om høringsmetodene ved å ha en paragraf å forholde seg til i stedet for bare forarbeider. Det er trolig likevel bedre å informere om folkeavstemninger og andre former for høringer på annen måte enn gjennom lovforarbeider.

Det å holde ulike former for høringer skaper praktiske problemer, som tidligere omtalt. Ved å lovfeste hvem som har ansvaret for høringene, skapes det klarere forhold. Dette gjelder både med tanke på at høringer blir avholdt mer regelmessig enn i dag, og at høringer blir holdt på en betryggende måte. Dersom kommunene i større grad forpliktes til å avholde høringer, vil de trolig være mer opptatt av at kvaliteten på høringen er god.

Departementet finner det på bakgrunn av ovenstående ønskelig med en lovbestemmelse om kommunens høring av innbyggerne.

b) Bør kommunene pålegges en ubetinget plikt til å høre innbyggerne?

Selv om kommunen blir pålagt å foreta en høring av innbyggerne, kan kommunestyret likevel vedta noe annet enn hva resultatet av høringen viser. Reelle hensyn tilsier likevel at resultatet av høringen må tillegges stor vekt. Fordelene ved en plikt er dessuten at det sikres at innbyggerne faktisk blir hørt. Noe av hensikten med en lovregulering vil være at kommunene skal benytte seg mer av høringer.

På den annen side bør kommunene ikke pålegges flere plikter enn nødvendig. En annen ulempe ved å pålegge kommunene en plikt, er at det kan svekke det representative demokrati. Enkelte kommunestyrerepresentanter vil kanskje føle seg overflødige i slike saker, fordi det kan være vanskelig å overprøve det flertallet av innbyggerne mener.

Målet med en lovregulering bør altså være at det for fremtiden blir holdt flere høringer enn det blir gjort i dag. Uten en nærmere lovregulering vil resultatet trolig bli at kommunene stort sett vil holde høringer i samme utstrekning som i dag. Dette tilsier at selv om ikke kommunen får en ubetinget plikt til å avholde høring, bør kommunen ha plikt til å vurdere behovet for høring og gi sin uttalelse i saken, eventuelt begrunne hvorfor høring ikke er nødvendig i den konkrete sak. En slik lovbestemmelse kan også føre til at det blir en drøfting av saken som er positivt for partene, selv om det ikke avholdes noen formell høring.

Departementet har etter dette kommet til at kommunene bør pålegges en plikt til å *vurdere* å høre innbyggerne i inndelingssaker.

c) Høring utført av et statlig organ?

Det må vurderes om et statlig organ bør få hjemmel til å gjennomføre en høring av berørte kommuners innbyggere i et kommunalt spørsmål. Dette vil kunne være

aktuelt for eksempel dersom kommunen ikke vil avholde høring, eller dersom kommunen viser så liten interesse for høringen at det av den grunn er fare for at høringen blir lite kvalitetsmessig gjennomført. Det statlige organ vil også kunne ønske å gripe inn dersom de mener at høringsgruppen som velges fra kommunens side er for liten eller for stor. Et eksempel er at kommunen vil avholde avstemning i hele kommunen, mens det er innbyggerne i den berørte delen av kommunen som i realiteten bør uttale seg.

En slik bestemmelse ville trolig bli lite brukt, men kunne virke som et «ris bak speilet». Erfaringer fra Sverige peker i en slik retning.

Mothensynet til en slik regel er at den er inngripende ovenfor kommunene og at den neppe ville hatt særlig praktisk verdi.

Departementet er etter dette kommet til at det ikke bør innføres en regel om statlig rett til å avholde en høring i kommunen.

d) Høring i kommunal regi pålagt av et statlig organ?

Både Sverige og Danmark har i sine inndelingslover regler som gjør det mulig at et overordnet organ bestemmer at det skal avholdes lokal folkeavstemning. Det kan vurderes om det også er behov for slike regler i Norge.

Modellen Sverige har valgt innebærer at et statlig organ på sentralt nivå (Kammarkollegiet) bestemmer at høring skal avholdes, mens det er Länstyrelsen som avholder høringen med bistand fra kommunens valgnemnd. Etter det departementet har forstått er praksis at det ikke gis noe formelt pålegg fra statens side, men at aktuelle kommuner avholder høring etter en mer uformell henvendelse fra Kammarkollegiet. Det kan likevel være at bestemmelsen har en viss betydning som en «sikkerhetsventil».

I Danmark forberedes inndelingsendringer av det særskilte organet Inndelingsnævnet, som består av statlige medlemmer og av representanter fra kommunesektoren. Organet kan pålegge kommunen å avholde høring.

En mulig norsk variant kunne vært å gi Fylkesmannen myndighet å pålegge kommunene å foreta høring av innbyggerne. Fylkesmannen kjenner de lokale forhold bedre en et sentralt statlig organ. På den annen side ville Fylkesmannen kanskje finne det lite tjenlig å pålegge kommunene en slik byrde, dersom kommunen selv ikke ønsket en høring. En slik bestemmelse ville pålegge Fylkesmannen enda en ny oppgave, men ville i praksis trolig ikke føre til så mye ekstra arbeid. En slik myndighet ville heller ikke være unaturlig ut fra Fylkesmannens øvrige arbeidsområder.

Den største fordelen ved å ha en hjemmel som kan gi statlig organ myndighet til å påby høring, er at staten kan ha mulighet til å gripe inn i de mest urimelige tilfellene. En objektiv vurdering av behovet for en høring ville i større grad blitt sikret. Men det er også ulemper ved en slik påleggshjemmel fra et statlig organ, og kommunen er som oftest selv den beste til å vurdere om det er behov for en høring. I kommunelovsproposisjonen (Ot. prp. nr. 42 1991-92), var departementets

holdning at statlige påleggshjemler skulle reduseres. Disse føringene tilsier at det skal forholdsvis sterke hensyn til før det gis en statlig påleggshjemmel. Som et generelt argument kan det også anføres at det å gi staten adgang til å pålegge kommunene å avholde innbyggerhøring er lite i samsvar med prinsippet om lokalt folkestyre.

Departementet er kommet til at et statlig organ ikke bør få hjemmel til å pålegge kommunene en høring.

e) Departementets forslag

Departementet har kommet til at det ikke bør være en ubetinget plikt for kommunene til å høre innbyggerne, men at høring likevel er hovedregelen i inndelingssaker. Dette fordi det kan tenkes tilfeller hvor det ikke er noe poeng i å avholde noen form for høring av innbyggerne. Det kan for eksempel gjelde små grenseendringer hvor det ikke bor mennesker eller det er kjent hva innbyggerne mener, eller det foreligger private høringer som er tillitvekkende.

Det at en høring avholdes er ikke et mål i seg selv, høringer bør bare avholdes dersom høringen kan tilføre partene informasjon som de ikke på forhånd har kjennskap til. Ordlyden benytter uttrykket «særlige hensyn». Det betyr at det skal relativt mye til før at en kommune har grunnlag for å ikke avholde en høring. Der det foreligger «særlige hensyn» er i de tilfellene der kommunen allerede med stor grad av sikkerhet vet hva de berørte innbyggerne mener om den aktuelle inndelingssak. Et eksempel kan være at det foreligger en «privat høring» som kommunen mener gir en bra oversikt over de berørte innbyggernes oppfatninger i saken.

Hvilken form høringen skal ha bestemmer kommunen selv. Departementet foreslår likevel at bestemmelsen gir en oppregning av ulike høringsmetoder som det kan være aktuelt for kommunene å benytte ved høring av innbyggerne. Disse alternativene er imidlertid ikke ment å være uttømmende.

3.4.5 Utgiftene ved utredningen

Utgiftene ved en inndelingssak vil kunne variere fra sak til sak. I de enklere saker dreier det seg stort sett om bruk av tid ved saksbehandling hos Fylkesmann og/eller departement, befaringer osv. I andre saker kan det tilkomme utgifter til utredningsutvalg, skjønn og overskjønn osv.

Etter det nye lovforslaget vil en inndelingssak kunne settes igang etter initiativ fra flere hold. Alt etter sakens karakter og omfang, vil inndelingssaken innebære fordeler /ulempes for de ulike instanser. Samtidig vil avgjørelsen kunne være av både nasjonal og lokal betydning. På bakgrunn av dette, anser departementet det som den mest hensiktsmessige løsning at loven legger opp til en fleksibel løsning her. Dagens bestemmelse foreslås derfor opprettholdt, slik at departementet kan fastsette utgiftene ved utredningen og kan bestemme om disse skal bæres av en eller flere av de interesserte kommuner eller helt eller delvis av staten.

3.4.6 Oppsummering av departementets forslag

Det foreslås flere og mer detaljerte lovregler vedrørende initiativ og saksforberedelse:

Initiativ

- Egen bestemmelse om initiativrett.
- Søknad om grensejustering eller grensefastsetting kan framsettes av innbyggere og grunneiere i den kommune eller fylkeskommune søknaden gjelder, av privatrettslige sammenslutninger som har sitt registrerte forretningssted i den kommune eller fylkeskommune søknaden gjelder, og av kommunestyret eller fylkestinget i den kommune eller fylkeskommune søknaden gjelder.
- Søknad om sammenslutning eller deling kan bare framsettes av kommunestyret eller fylkestinget selv i den kommune eller fylkeskommune endringsforslaget gjelder.
- Departementet og Fylkesmannen kan på eget initiativ ta opp spørsmål om grenseendring eller grensefastsetting.
- Søknad om grenseendring eller grensefastsetting skal være skriftlig og begrunnet, og må inneholde alternative forslag til inndeling. Søknaden sendes Fylkesmannen i søkers bostedsfylke.

Saksutredning

- Departementet er ansvarlig utredningsorgan og foretar den saksutredning som anses nødvendig. Det antas at departementet i stor utstrekning vil delegerer den praktiske gjennomføringen av saksutredningen til Fylkesmannen, utredningsutvalg e.l.
- Departementet kan avvise søknad fra søkere som ikke har initiativrett. Avvisningen skal være skriftlig og må begrunnes. Avslag må også være skriftlig.
- Kommunale, fylkeskommunale og statlige forvaltningsorgan har opplysnings- og medvirkningsplikt i rimelig utstrekning, når dette anmodes av den som gjør utredningen.
- Kommuner eller fylkeskommuner som en grenseendring eller grensefastsetting vil angå, skal få uttale seg før beslutning fattes. I saker om sammenslutning eller deling, må slik uttalelse gis av kommunestyret eller fylkestinget selv.

Høring av innbyggerne

- Egen bestemmelse om høring av innbyggerne.
- I inndelingssaker skal kommunestyret innhente innbyggernes synspunkter om saken, dersom ikke særlige hensyn tilsier noe annet.
- Høringen skjer på den måten kommunen finner mest hensiktsmessig. Det kan f.eks. skje ved folkeavstemninger, opinionsundersøkelser, spørreundersøkelse eller møter.

Utgifter

- Utgiftene ved utredningen fastsettes av departementet, som bestemmer om de skal bæres av en eller flere av de interesserte kommuner eller fylkeskommuner, eller helt eller delvis av staten.

4. OM MYNDIGHET TIL Å TREFFE VEDTAK

4.1 Innledning

I dette kapitlet tar vi opp spørsmålet om hvilket organ som i den nye loven bør gis myndighet til å treffe vedtak. Dette vil omfatte både vedtak om endringer i kommune- eller fylkesinndelingen og vedtak om grensefastsetting, jf. foreslått § 2 om lovens virkeområde og § 3 som definerer disse begrepene nærmere. Drøftelsen tar utgangspunkt i gjeldende rett og vurderer behovet for ulike regler for ulike typer saker.

4.2 Gjeldende rett

Inndelingsloven § 1 fastslår at Kongen beslutter endring i den kommunale inndeling. Stortinget må imidlertid samtykke i beslutningen dersom et kommunestyre eller fylkesting har uttalt seg mot endringen, og denne ikke er av mindre omfang. Dette innebærer at Kongen kan treffe vedtak i enhver sak der alle berørte kommuner og fylker er enige. Dersom noen berørt kommune eller fylke er uenig i forslaget, avhenger det av sakens omfang hvorvidt denne skal forelegges Stortinget.

Gjeldende lov skiller ikke mellom de ulike typene inndelingssaker (grensejustering, deling, sammenslutning eller fastsetting av grenser). Kriteriet for å vurdere hvilket organ som har vedtakskompetanse er altså bare hvorvidt saken er av «mindre omfang» (i tillegg til lokal uenighet med forslaget). Det framgår ikke av lovteksten hva som ligger i begrepet «mindre omfang», men det finnes noen få holdepunkter fra uttalelser i lovens forarbeider og rundskriv fra departementet. Begrepet kom inn i loven ved en endring av 7. juni 1968 og departementet uttalte følgende 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».

Ved kgl. res. av 26. mai 1989 ble Kongens myndighet etter § 1 delegert til (daværende) Kommunal- og arbeidsdepartementet. Samtidig fikk fylkesmennene delegert avgjørelsesmyndighet i visse saker av mindre omfang. Etter delegasjonen kan departementet avgjøre alle saker som f.eks. gjelder overføring av et mindre areal og hvor et kommunestyre eller et fylkesting/fylkesutvalg har uttalt seg mot endringen. Departementet vil etter delegeringen også kunne treffe avgjørelse i saker av større omfang dersom berørte kommuner/fylkeskommuner er enige. Dette omfatter i utgangspunktet saker om sammenslutning av en eller flere kommuner, deling av kommuner og overføring av et større areal fra en kommune til en annen (grensejustering). Det er imidlertid lagt til grunn i resolusjonen at saker som gjelder sammenslutning av to eller flere kommuner alltid må forelegges Kongen i Statsråd fordi slike saker anses å være «Sager af Vigtighed», jf. Grunnloven § 28. Dette vil altså gjelde selv om berørte kommuner og fylkeskommuner er enige i forslaget til sammenslutning.

Fylkesmannen ble ved nevnte resolusjon gitt myndighet til å treffe avgjørelse i saker som gjelder endringer av mindre omfang (mindre grensejusteringer), hvor kommunene er enige og kommunene ligger i samme fylke. Videre ble Fylkesmannen gitt fullmakt til å treffe vedtak om grensefastsetting, med unntak av å fastsette grensen mellom to fylker. Et kommunestyre kan innen en frist på 6 uker påklage fylkesmannens vedtak til departementet.

Resolusjonen fra 1989 ble opphevet og fornyet ved kgl. res. av 18.12.1992. I realiteten skjedde det bare en retts teknisk endring idet det ble funnet ønskelig å delegere Kongens myndighet bare til departementet. Ved departementets rundskriv H-25/92 ble Fylkesmannen så tillagt samme kompetanse som etter resolusjonen fra 1989. Forholdet mellom departementets og regjeringens myndighet er også fortsatt den samme som etter resolusjonen fra 1989.

Inndelingsloven gjelder direkte bare for kommuner og kommunegrenser, men er i praksis gitt analogisk anvendelse i saker om endring av fylkesgrenser. I disse tilfellene vil imidlertid sakenes omfang være bestemmende for om inndelingsendringen kan skje med hjemmel i inndelingsloven, eller om det er nødvendig å foreta endringen som særskilt lov.

Endringer i fylkesgrensene som går ut på å slå sammen eller dele fylker vil alltid måtte foretas ved lov. Dette har sin bakgrunn i to forhold: 1) Innholdet i Grunnloven § 58 og 2) Loven av 14. august 1918 nr. 1 om forandring av rikets inndelingsnavn. Grunnloven § 58 tredje ledd inneholder regler om mandatfordelingen til Stortinget fordelt på det enkelte fylke. Endringer i fylkesgrensene som påvirker mandatfordelingen eller fører til endring av fylkesnavn, medfører dermed endring av Grunnloven. Loven av 1918 inneholder oppregning av fylkenes navn og må også endres dersom en inndelingsendring fører til navneendringer (f.eks. som følge av fylkessammenslutninger).

Justeringer av fylkesgrensene er ofte en følge av regulering av kommunale grenser. I slike saker vil fylkenes antall og navn opprettholdes. Dermed vil det ikke være nødvendig med endring av loven fra 1918. Omfanget av justeringen vil være avgjørende for om det er nødvendig med endring av Grunnloven § 58 tredje ledd om mandatfordelingen.

Inndelingsloven gjelder heller ikke vedtak om fastsetting av uklare, omtvistede eller tidligere ikke fastsatte administrasjonsgrenser. Inntil 1. august 1989, da resolusjonen av 26. mai 1989 ble iverksatt, hadde Kongen foretatt offisiell fastsetting av kommune- og fylkesgrenser med sedvanerettslig hjemmel. Nevnte resolusjon innebar at Fylkesmannen i utgangspunktet fikk myndighet til å avgjøre samtlige fastsettingssaker. Det ble lagt til grunn at dette var hensiktsmessig ut fra Fylkesmannens kjennskap til lokale forhold og mulighet for samarbeid med kartkontoret i fylket. Saker som gjelder fastsetting av grensen mellom to fylker skal imidlertid behandles av departementet. Kongens alminnelige myndighet til å avgjøre fastsettingssaker ble samtidig delegert til departementet, slik at dette kan avgjøre eventuelle klagesaker fra kommunene og saker som en fylkesmann ønsker å videresende til høyere forvaltningsmyndighet på grunn av sakens prinsipielle karakter eller viktighet. I en dom fra 1968 (Rt. 1968 s. 1065) har Høyesterett lagt til grunn at en kommune også kan ha rettslig interesse i å få et fastsettingsvedtak behandlet av domstolene. Spørsmålet om rettslig interesse må avgjøres i hvert enkelt tilfelle på bakgrunn av realiteten i saken.

Gjeldende lov har ikke særskilte bestemmelser om når avgjørelse om inndelingsendring skal settes i verk. Beslutning om dette treffes i praksis av Kongen (ved kgl. res.) i forbindelse med de nærmere bestemmelser som Kongen fastsetter for gjennomføringen av inndelingsendringen, jf. § 17 i loven.

Den vanlige fremgangsmåten har vært at Kongen eller Stortinget først treffer beslutningen om hvorvidt inndelingsendring skal foretas, og at Kongen treffer en senere avgjørelse som går på gjennomføringen av endringen med de virkninger denne skal få, herunder eventuelle unntak fra gjeldende lovgivning (etter bestemmelsen i loven § 17 annet ledd). Bruk av kongelige resolusjoner har i praksis vært nyttet både ved sammenslutninger, delinger og grensejusteringer. I kap.5 er det gitt en nærmere omtale av virkningene av inndelingsvedtak og vurdering av behovet for mer presise lovregler om slike forhold.

I tilknytning til redegjørelsen om gjeldende rett, vil departementet også vise til aktuelle stortingsvedtak om sammenslutningsvedtak. Stortingsrepresentant Morten Lund fremmet 23. mai 1995 følgende forslag på vegne 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 ble bifalt i Stortinget 1. juni 1995 (med 81 mot 56 stemmer).

Stortingsrepresentant Erling Folkvord fremmet senere et forslag om å endre § 1 i kommuneinndelingsloven slik at det blir samsvar mellom lovens ordlyd og Stortingets vedtak av 1. juni 1995 (Dokument nr. 8:94 for 1994-95). Kommunalkomiteen tilrår i I Innst. O. nr. 68 at forslaget avvises. Komiteens flertall uttalte blant annet følgende:

«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. Derfor er det 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».

4.3 Lovgivningen i andre land

Inndelingslovene i både Sverige og Danmark legger vedtakskompetansen i alle inndelingssaker til regjeringens nivået. I Finland var også dette situasjonen tidligere, men den finske regjeringen besluttet i 1977 at tvangssammenslutninger bare kan skje etter beslutning i Riksdagen, dvs. i form av særlov. Dette prinsippet ble nedfelt i den finske inndelingsloven i 1993. Øvrige vedtak treffes imidlertid av regjeringen eller Inrikesministeriet.

I Danmark treffes vedtaket av indenrigsministeren, men saker av betydning forelegges først for Folketingets kommunaludvalg. Et vedtak i slike saker er avhengig av en anbefaling fra dette utvalget.

I Sverige er regjeringen det beslutende organ, men i saker av mindre omfang er vedtakskompetanse lagt til Kammarkollegiet (et direktoratslignede organ). I noen tilfeller har også Länsstyrelsen vedtaksfullmakt.

4.4 Departementets vurdering

I det følgende vil vi drøfte spørsmålet om hvilket organ som i den nye loven bør tillegges myndighet til å treffe vedtak om endringer eller fastsetting av grenser. Hovedspørsmålet vil være hvorvidt gjeldende kompetansefordeling mellom Regjering og Storting bør opprettholdes eller om det er grunnlag for å foreslå endringer her. Videre vil vi drøfte spørsmålet om vedtakskompetanse noe nærmere ut fra hvilke typer vedtak det dreier seg om.

Som nevnt foran vil visse endringer i fylkesgrensene bare kunne skje etter særskilt lovvedtak - eventuelt også endring av Grunnloven § 58. Grunnlovsendring vil være nødvendig dersom to eller flere fylker sammensluttet slik at ett eller flere fylker opphører, dersom et fylke deles i to eller flere deler slik at nye fylker oppstår eller at grenser mellom fylker justeres i et omfang som tilsier endringer i mandatfordelingen mellom fylkene. Ved sammenslutninger eller delinger vil det også være behov for å endre loven om rikets inndelingsnavn av 1918. Ut fra dette må slike saker forelegges Stortinget til avgjørelse. Tidspunktet for iverksetting av inndelingsendring må tilpasses eventuelt vedtak om endring i Grunnloven, jf. Grunnloven § 112 om behandlingsprosedyre. Det er ikke mulig å angi nærmere regler om iverksetting på generelt grunnlag i loven. Dette må vurderes konkret og fastsettes i den enkelte sak. Departementet mener imidlertid at det også ved denne typen endring av fylkesgrenser vil være behov for utfyllende regler om den praktiske gjennomføring av vedtak. Det foreslås derfor å gi Kongen fullmakt til å treffe slike etterfølgende vedtak i resolusjonsform. Dette kan også omfatte tidspunktet for iverksetting av vedtaket, dersom dette ikke er fastsatt av Stortinget.

Endringer i fylkesgrensene som følge av justering av grenser mellom kommuner som ligger i ulike fylker, vil ikke i seg selv kreve behandling i Stortinget. Etter gjeldende lov er det sakens omfang samt kommunenes/fylkeskommunenes oppfatning av saken som er avgjørende for om Kongen har fullmakt til å treffe det endelige inndelingsvedtaket. Dette gjelder også ved endring av kommunegrenser som ikke berører noen fylkesgrense.

Det beror i utgangspunktet på et skjønn hvorvidt en sak defineres å være av mindre omfang, slik at Regjeringen kan treffe vedtak om grensejustering uten foreleggelse for Stortinget selv om kommunene er uenige. I praksis har antallet innbyggere som blir berørt av en grensejustering vært et viktig vurderingskriterium. Det samme gjelder når mer enn to kommuner er berørt av grensejusteringene. Ved sammenslutninger eller delinger av kommuner, er det kommunenes standpunkt som har vært avgjørende, slik loven også gir klart uttrykk for.

Departementet antar at det vil være best i samsvar med norsk statsskikk å videreføre hovedtrekkene i nåværende system som innebærer at kontroversielle saker om endringer i kommune- eller fylkesinndelingen skal legges fram for Stortinget. Det bør likevel vurderes om det er grunnlag for en utvidelse av dagens ordning; noe som i tilfelle vil gi noe større fullmakter til Kongen.

Etter departementets mening bør det fortsatt være et viktig kriterium for valg av behandlingsmåte om det foreligger lokal uenighet med et forslag til grenseendring. Saker som gjelder sammenslutning av to eller flere kommuner og saker som innebærer deling av kommuner slik at nye enheter oppstår, bør forelegges Stortinget dersom noen berørt kommune er uenig i forslaget. Dette er i samsvar med gjeldende rett.

Sammenslutninger eller delinger der alle berørte er enige, bør fortsatt kunne avgjøres av Kongen. Som nevnt vil saker om sammenslutning og deling av fylker alltid måtte forelegges Stortinget til avgjørelse.

Gjeldende lov § 1 sidestiller etter sin ordlyd uttalelser fra berørte kommuner og fylkeskommunen. Departementet vil fortsatt legge til grunn som et viktig prinsipp at berørte fylkeskommuner må høres som en del av forberedelsen til vedtak om endringer av kommunestrukturen i fylket. Det kan likevel være grunn til å reise spørsmål ved om fylkeskommunens uttalelse formelt sett skal ha samme betydning som uttalelsene fra berørte kommuner, dvs. at en negativ uttalelse fra fylkeskommunen skal ha som automatisk følge at saken må forelegges Stortinget. Videreføring av gjeldende rett ville ha dette som konsekvens selv om berørte kommuner var enige i forslaget.

Departementet mener at fylkeskommunens synspunkter på forslag om sammenslutning eller deling av kommuner i fylket ikke direkte bør påvirke spørsmålet om Kongens vedtakskompetanse - eller forholdet mellom regjering og Storting. En negativ uttalelse fra en fylkeskommune vil likevel veie tungt i de konkrete vurderingene av saken og kan etter omstendighetene føre til at Regjeringen ønsker å forelegge saken for Stortinget til avgjørelse.

Departementet mener at den nye loven bør tillegge Kongen myndighet til å treffe vedtak i alle saker om justering av grensene mellom kommuner - dvs. uansett sakens omfang. Dette vil dermed gjelde også når en eller flere berørte kommuner har uttalt seg negativt til endringsforslaget. Regjeringen vil likevel kunne forelegge Stortinget konkrete saker om grensejustering, uten at dette krever særskilt lovhjemmel. Dette forslaget vil innebære en forenkling av regelverket idet sakens omfang ikke vil være noe lovbestemt kriterium. Begreper som at saken « ikke er av mindre omfang» - eller «større omfang»- er flytende og vanskelige kriterier og overlater en betydelig grad av skjønn for Regjeringen. Dette kan i seg selv skape uklare grenser for Regjeringens fullmaktsforhold overfor Stortinget og er lite ønskelig å videreføre i en ny lov.

Et mulig alternativ til den skisserte modellen ville være at alle saker om grensejustering forelegges Stortinget når en eller flere berørte kommuner eller fylkeskommuner er uenige i forslaget. Dette kan komme til å innebære at Stortinget får seg forelagt relativt mange enkeltsaker, noe som antas å være en lite ønskelig arbeidsbelastning.

Departementet foreslår at også den nye loven etter sin ordlyd legger vedtakskompetanse til henholdsvis Stortinget og Kongen. Saker om justering av grenser mellom kommuner og/eller fylker bør etter nærmere kriterier fortsatt delegeres til departementet/Fylkesmannen. Alle saker om sammenslutning eller deling av kommuner slik at to eller flere nye enheter oppstår, må likevel behandles av Kongen i Statsråd, jf. Grunnloven § 28 om "saker av viktighet". Videreføring av en fullmakt til å foreta visse tilpasninger i - eller gjøre unntak fra- gjeldende lovverk for å kunne gjennomføre grenseendringer, (derogasjon), må fortsatt tilligge Kongen, jf. nærmere om dette i kap. 5.

Det er naturlig at den nye loven omfatter også saker om fastsetting av uklare eller omtvistede grenser mellom to eller flere kommuner/fylker. For å skape et mest mulig konsistent system i lovteksten, foreslår departementet at vedtakskompetansen også i slike saker legges til Kongen, men her forutsettes det omfattende delegasjon til departementet/Fylkesmannen. Slike saker innebærer i større grad enn for andre inndelingssaker vurderinger av administrativ karakter. Dette tilsier at det bare rent unntaksvis kan være aktuelt å fremme saker om fastsetting av grenser for Kongen til avgjørelse. Etter en konkret vurdering kan dette likevel være aktuelt dersom berørt kommune/fylke er klart uenig i forslaget til grensetrekking og vedtaket har stor betydning for vedkommende. Kriterier for delegering av myndighet og departementets vurdering av når saker bør forelegges Kongen i Statsråd, er det imidlertid ikke hensiktsmessig å angi i lovteksten på generelt grunnlag.

4.5 Oppsummering av departementets forslag

Departementet foreslår etter dette følgende system for fordeling av myndighet til å treffe vedtak etter ny inndelingslov:

- Stortinget treffer vedtak om endringer i fylkesgrenser som medfører endringer i Grunnlov/loven om rikets inndelingsnavn. (dvs. alle sammenslutninger og delinger samt store grensejusteringer som kan påvirke mandatfordelingen til Stortinget).
- Stortinget har (formell) myndighet til å vedta sammenslutning mellom to eller flere kommuner dersom noen berørt kommune har uttalt seg mot endringen.
- Stortinget treffer vedtak om deling av en kommune slik at to eller flere nye enheter oppstår, når den berørte kommunen har uttalt seg mot delingen.
- Kongen får kompetanse til å avgjøre alle saker om sammenslutning og deling av kommuner når alle berørte kommuner er enige i forslaget.
- Kongen får myndighet til å treffe vedtak i alle saker om justering av grensene mellom kommuner. Det samme gjelder justering av grenser mellom to eller flere fylker, dersom disse er av et omfang som ikke kan innebære endring av mandatfordelingen til Stortinget, jf. Grunnloven § 58. Kongens myndighet delegeres departementet eller Fylkesmannen etter nærmere retningslinjer.
- Kongen får kompetanse til å fastsette omtvistede eller uklare grenser mellom kommuner/fylker. Kompetansen i slike saker forutsettes i all hovedsak å bli delegert til Fylkesmannen/departementet i tråd med gjeldende regelverk.

5. GJENNOMFØRING OG VIRKNINGER AV GRENSEENDRING

5.1 Gjeldende rett

5.1.1 Regler om gjennomføringsfasen

Nåværende lov har svært få regler om gjennomføring av inndelingsvedtak. Med «gjennomføring» menes perioden mellom vedtakstidspunktet og selve iverksettingen av vedtaket. Lengden på denne perioden vil variere, men i saker om sammenslutning av kommuner vil denne i praksis dreie seg om fra ett til to år. Gjeldende lov har en generell bestemmelse, § 17, som gir Kongen fullmakt til å treffe de nødvendige bestemmelser om gjennomføring og iverksetting av en grenseendring. Myndighet etter denne bestemmelsen er lagt til departementet.

I § 17 annet punktum er inntatt en bestemmelse som gir Kongen anledning til å fravike gjeldende lovgivning for å gjennomføre grenseendringer. Denne derogasjonsfullmakten tilligger Kongen i Statsråd.

Vi vil i det følgende gi en konsentrert omtale av hva som i praksis har vært tatt med i gjennomføringsresolusjonene. Fra de senere årene har vi bare erfaringer fra grensejusteringer og sammenslutninger, men i 70-årene fant det sted noen kommunedelinger. Disse ble også gjennomført ved bruk av kongelig resolusjon. Flere av de spørsmålene som tas opp i resolusjonene om sammenslutninger vil også være aktuelle ved deling. Ved grensejustering (der et område overføres fra en kommune til en annen) har resolusjoner vært benyttet i noen tilfeller. Disse har i praksis vært knyttet til avholdelse av ekstraordinært kommunestyrevalg og føring av manntall (dvs. unntak fra valglovens regler).

Følgende forhold har vært regulert i resolusjonene om sammenslutninger:

- navnet på den nye kommunen
- antallet representanter i det nye kommunestyret
- særregler om manntallsføring og gjennomføring av valg til kommunestyret utenom ordinære kommunevalg
- pålegg til Fylkesmannen om å innkalle det nyvalgte kommunestyret til konstituerende møte snarest mulig etter (det ekstraordinære) valget
- tidspunkt for oppstart av det nye kommunestyrets funksjonsperiode (jf. at tidligere kommunestyrelov fastsatte funksjonsperioden for kommunestyret og fylkesting til årsskiftet etter lokalvalg)
- om fullmakt for det nye kommunestyret til å vedta budsjettet for kommende år (jf. også her tidligere kommunestyrelov som la denne myndigheten til det avtroppende kommunestyret)
- hjemmelsgrunnlag for opprettelse av fellesnemnd ved sammenslutninger og adgang for kommunene til å gi denne beslutningsmyndighet. Nemnda skal planlegge, forberede og samordne prosessen fram mot iverksetting av sammenslutning av kommuner

- bestemmelse om at tidligere vedtekter i sammensluttede kommuner gjelder videre inntil nye, felles vedtekter kommer på plass
- at valg etter domstolsloven av domsmenn og forliksråd skal foretas av det nyvalgte kommunestyret
- at kostnader som påløper som følge av initiativ fra bare én av kommunene, dekkes av denne.
- at det kan opprettes en felleskonto til disposisjon for fellesnemnda tillatt opprettet etter nærmere avtale mellom kommunene.

Ved de siste sammenslutningene har departementet i tillegg ved brev orientert kommunene om enkelte spørsmål og dessuten gitt visse anbefalinger. Disse gjengis summarisk her:

- nærmere om adgangen for kommunene til å legge vedtaksmyndighet til fellesnemnda, f.eks. adgang til å inngå avtaler. Departementet har imidlertid hatt som hovedprinsipp at det bør være de ordinære, folkevalgte organer i de kommunene som skal sammenslutes som treffer de endelige beslutningene som er nødvendige i forhold til iverksettingen. Konsekvensen av dette har vært en vedtaksrunde i alle berørte kommuner. I prosessen rundt sammenslutning til nye Fredrikstad kommune fikk fellesnemnda tilsettingsmyndighet i forhold til rådmann og øvrig toppledelse i den nye kommunen. Departementet har for øvrig ikke pålagt kommunene å opprette en slik fellesnemnd, men gitt en klar anbefaling om dette.
- om arbeidsmiljølovens regler om stillingsvern og øvrige regler av betydning for de ansattes stilling
- om overgangsordningen i inntektssystemet (særskilte vedtak i Stortinget på grunnlag av St.prp.)
- om Finansdepartementets beslutning (oppfølging av stortingsvedtak) om å frafalle statlige krav på avgifter og gebyrer som følge av sammenslutning
- om fortolkning av eiendomskatteloven
- om statlige tilskudd for å kompensere kommunenes engangsutgifter ved sammenslutningene
- om skjerpet tilsyn fra fylkesmannens side med kommunenes økonomiske disposisjoner før iverksetting av sammenslutning

Ved **deling** av kommuner har resolusjonene omhandlet følgende forhold:

- tidspunktet for delingen (iverksettingsdato)
- om ekstraordinært kommunestyrevalg i de to kommunene inkludert dato for felles valgdag
- om antallet representanter til de to kommunestyrene
- om manntallsføring, valgstyrer og fravikelse av diverse fristregler i (daværende) valglov
- om navn på den utskilte/nye kommunen
- om at vedtektene for tidligere kommune skal gjelde også for den utskilte kommunen inntil nye vedtekter vedtas (ikke fastsatt særskilt dato)

- om innkalling til konstituerende møte i det nye kommunestyret (oppgave for fylkesmannen)
- om at det nyvalgte kommunestyret i den nye kommunen kan utøve nødvendig myndighet før iverksettingsdatoen
- om at de nyvalgte kommunestyrene skal vedta budsjettet for det kommende år og om fravikelse av fristene for budsjettbehandling
- om at valg etter domstolsloven (til forliksråd, meddommere, lagrettemedlemmer og skjønnsmenn) skjer i de to kommunene - og om kortere funksjonstid for de valgte (dette vil ha sammenheng med når i valgperioden deling skjer. Vanlig funksjonsperiode er 4 år f.o.m. 1. mai året etter et lokalvalg,)

Gjennomføringsresolusjoner utarbeides etter at de berørte kommuners synspunkter på de ulike spørsmålene er innhentet. Ved vedtak om deling av kommuner har det vært vanlig at Fylkesmannen har innkalt kommunestyret (i den da udelte kommunen) til et forberedende møte. Her har kommunestyrets medlemmer delt seg etter bopel (dvs. framtidig kommunetilknytning) og drøftet antallet kommunestyremedlemmer i sin framtidige kommune. Representantene fra området til den vedtatt nye kommunen har dessuten drøftet navnet på denne.

5.1.2 Bestemmelsene om direkte virkninger av vedtak om grenseendringer.

§ 9 fastslår at inndelingsendringer ikke har noen betydning for odels- eller åsetesretten. Andre punktum inneholder en regel i tilknytning til byutvidelser. Etter odelsloven av 1974 er det ikke noe kriterium for odelsrett at jordeiendommen ligger på landet. Kommuneloven har opphevet skillet mellom by- og landkommuner. Etter dette vil det være overflødig å ha noen bestemmelse om odels- og åsetesrett i kommuneinndelingsloven. Disse forholdene vil derfor ikke bli nærmere kommentert i høringsnotatet.

(§§ 10 og 11 ble opphevet i 1964)

§ 12 omhandler reglene om skatteplikt etter inndelingsendringer (sammenslutninger og grensejusteringer). Regelen innebærer at innbyggerne i de ulike delene av den sammenslåtte kommunen ved første skatteligning som utgangspunkt skal ilignes skatt etter de satser som gjaldt for de respektive tidligere kommuner. Kommunestyret i vedkommende kommune kan imidlertid før sammenslutningen treffe vedtak om andre skattesatser som må godkjennes av Fylkesmannen, jf. skatteloven § 139 nr. 3.

I bestemmelsens annet ledd er det fastsatt at før iverksetting av sammenslutning må det nye kommunestyret treffe vedtak om satser for forskuddstrekk. Vedtaket må treffes innen den frist som fastsettes av Fylkesmannen. Dersom fristen oversittes, skal Fylkesmannen fastsette satsene slik at det formelle grunnlaget for den nye kommunens løpende inntekter er lagt.

Tredje ledd inneholder en regel om ligningsoppgjøret ved overføring av et område fra en kommune til en annen. Bestemmelsen sikrer at oppgjøret skjer i forhold til den kommunen som har mottatt forskuddsinnbetalt skatt. Fjerde ledd fastsetter at en blir skattepliktig til den kommunen en er bosatt i pr. 1. januar - når grensejustering skjer med virkning fra årsskiftet - mens denne datoen vanligvis er 1. november året før inntektsåret, jf. skatteloven § 24 første ledd.

Siste ledd i § 12 er en foreldet regel som henspiller på situasjonen før det ble innført direkte fylkesskatt.

(§ 13 ble opphevet i 1980).

§ 14 fastslår at når et område overføres til en annen kommune, er det den utvidede kommunes lokale forskrifter (vedtekter, gebyrregulativer etc.) som skal gjelde også for det overførte området. Regelen omhandler ikke hva som skjer ved sammenslutning eller deling av kommuner. I slike saker må spørsmål om lokale forskrifters levetid dermed avgjøres i tilknytning til beslutningen om endring eller - mest praktisk - i den etterfølgende gjennomføringsresolusjonen, jf. § 17.

Annet ledd i § 14 fastslår at stadfestede reguleringsplaner ikke berøres av inndelingsvedtaket. Dette prinsippet må antas å gjelde også i forhold til de nye arealplantypene i plan- og bygningsloven av 1985 (kommuneplanens arealdel og bebyggelsesplaner). Regelen er ikke anvendelig på planer av ikke-fysisk karakter, f.eks. økonomiplanen etter kommuneloven. Slike planer må dermed revideres i tråd med den grenseendringen som har funnet sted. Det vil være mulig å gi nærmere bestemmelser om dette i den enkelte sak med hjemmel i § 17.

Tredje ledd i § 14 omhandler tillatelse til å oppføre trebygninger, jf. tidligere regler i bygningslovgivningen om murtvang. Bestemmelsen er foreldet.

§ 15 omhandler merking av grenselinjer, noe som i tilfelle skal skje etter bestemmelse av departementet. Regelen var utformet med tanke på byutvidelser og er dermed ikke aktuell å videreføre i sin nåværende form. Kart- og delingsloven fra 1978 inneholder blant annet regler om merking av grenser. Dette kan kreves både av kommune, fylkeskommune og stat (i tillegg til private rettighetshavere). Det er dermed ikke behov for særregel om grensemerking i ny inndelingslov.

§ 16 gir aktuelle departementer myndighet til å omberegne lønnen til embets- og tjenestemenn dersom dette blir nødvendig på grunn av inndelingsendringer. Departementet legger til grunn at det ikke er behov for å videreføre en særregel om slike forhold, som nå vil være fanget opp av arbeidsrettslige regler (arbeidsmiljøloven og tjenestemannsloven) samt forhandlingssystemet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

5.1.3 Virkninger for andre administrative inndelinger

Gjeldende inndelingslov inneholder ingen regler om virkninger av inndelingsendring på andre administrative inndelinger enn kommunene. Endringer som påvirker fylkesgrensene vil ha automatisk virkning både for statlige embeter med fylket som virkeområde og for de berørte fylkeskommunenes geografiske ansvarsområde. Det samme gjelder statlige kontorer med kommunen som virkeområde, så som ligningskontor og trygdekontor.

I noen tilfeller er det lovfestet at den geografiske inndelingen følger kommune- eller fylkesgrensene. Eksempler på dette er ligningsforvaltningen som etter ligningsloven fra 1980 skal ha kontorer både i den enkelte kommune og i det enkelte fylke. Andre eksempler på lovregulerte inndelinger er fylkeslegen, statens utdanningskontor i fylket og fylkesarbeidskontoret. Etter ny kirkelov (av 7. juni 1996 nr. 31) skal det som hovedregel være et kirkelig fellesråd i hver kommune. Det kan likevel være situasjoner

der et prestegjeld har sokn i flere kommuner. I slike tilfeller kan departementet tilpasse regelen om kirkelig fellesråd, jf. kirkeloven § 5 tredje ledd.

Det finnes også en rekke statlige enheter på regionalt og lokalt nivå som ikke har grenser sammenfallende med fylkes- eller kommunegrensene, eller som dekker flere kommuner eller fylker. I noen tilfeller er den administrative inndelingen fastsatt i lovs form, men det er mer vanlig at dagens geografiske inndeling beror på beslutning av det departementet som har forvaltningsansvaret på vedkommende område.

Når det ikke følger automatisk av lovregler eller andre beslutninger at en statsetat dekker én kommune eller ett fylke, vil spørsmålet om konsekvensene for statlige etater av endringer i kommune- eller fylkesinndelingen måtte avgjøres i tilknytning til den enkelte sak. Det er ikke mulig å la inndelingsloven inneholde klare lovregler om dette slik grunnlaget nå er. Det er imidlertid viktig at Kommunal- og regionaldepartementet - som forvalter av inndelingslovgivningen - gjør andre departementer oppmerksom på aktuelle saker i god tid før det tas beslutning om grenseendringer. Gode forvaltningsrutiner her vil sikre tilstrekkelig tid til vurdering og forberedelse av eventuelle endringer i inndelingen både for statlige etater og kirkelige organer.

5.2 Lovgivning i andre land

Den danske kommuneinndelingsloven tillegger indenrigsministeren å fastsette nærmere vilkår for gjennomføring av en inndelingsendring. Inndelingsnævnet skal fremme forslag til slike vilkår. Indenrigsministeren kan også fravike gjeldende lov- og regelverk med sikte på å finne fram til hensiktsmessige ordninger tilpasset den enkelte sak (jf. tilsvarende § 17 i gjeldende lov her). I dansk lovgivning er det ellers ingen særskilte regler om virkninger av inndelingsendringer, med unntak av en fullmakt for Indenrigsministeren til å fastsette hvilken kommune innbyggerne skal betale skatt til i det året inndelingsendringen iverksettes.

Finlands lov kjennetegnes av detaljerte regler både om direkte virkninger og gjennomføring av inndelingsendringer. I motsetning til de øvrige nordiske landene har den finske loven utførlige bestemmelser om de ansattes rettsstilling. Loven har ellers en rekke generelle og spesielle regler om valg av kommunestyre i forbindelse med inndelingsendringer. Dersom en ny kommune dannes som følge av inndelingsendring, fastsetter den finske loven at den nye kommunens kommunestyre velges første gang året før inndelingsendringen trer i kraft. Loven har også detaljerte bestemmelser om det nye kommunestyrets kompetanse; så som vedtak av budsjett og valg av nemnder. Den finske loven krever også at det skal opprettes en organisasjonskomite som skal forestå de nødvendige forberedelser til iverksetting av inndelingsendringen. Komiteen fungerer fram til det nyvalgte kommunestyret trer i funksjon - og har samme fullmakt som «kommunestyrelsen» (tilsvarende formannskapet i norsk kommunallovgivning).

Sverige har ikke regler om fullmakt for regjeringen til å fravike gjeldende lover, slik både dansk og norsk lov har. I den svenske loven er en slik derogasjonsbestemmelse langt på vei erstattet av mange konkrete gjennomføringsbestemmelser, blant annet om iverksettingstidspunkt. Ved endringer av større omfang kan regjeringen etablere en midlertidig ordning med såkalte «inndelingsdelegerade» som - med grunnlag i en særskilt lov fra 1979 - representerer kommunen i overensstemmelse med den nye inndelingen, inntil nytt kommunestyre er valgt.

5.3 Forslag til nye regler om direkte virkninger av inndelingsendring

5.3.1 Virkninger for lokale forskrifter, vedtekter og planvedtak

Gjeldende inndelingslov fastslår prinsippet om at et område som overføres fra en kommune til en annen, blir underlagt de lokale vedtekter og forskrifter som gjelder for sin «nye» kommune, jf. loven § 14 første ledd. Det virker naturlig å videreføre dette systemet i ny lov. Nåværende lov har imidlertid ingen regler om hva som skjer ved sammenslutning av kommuner eller deling av en kommune i to eller flere nye enheter. Disse situasjonene bør også fanges opp i den nye loven.

Departementet finner det naturlig å legge følgende prinsipper til grunn:

- Ved sammenslutning bør eksisterende forskrifter/vedtekter kunne bestå i en periode, i påvente av utarbeidelse av nytt lokalt regelverk for den nye kommunen/fylket. Det synes lite hensiktsmessig å gi en entydig frist i selve loven fordi forholdene kan variere mye fra sak til sak. Frist for å fastsette nye forskrifter m.v. bør derfor tas inn i bestemmelser som gis for gjennomføring av den enkelte sammenslutning. Tilpasning av lokalt regelverk bør som hovedregel foretas i løpet av det første året etter at sammenslutningen er iverksatt. Kongen bør også etter ny lov ha fullmakt til å fravike eventuelle lovbestemte frister for å sikre mest mulig fleksibilitet i det enkelte tilfelle, jf. nærmere om dette i pkt. 5.5 nedenfor.
- Ved deling av kommuner/fylker bør vedtekter og forskrifter gjelde for begge/alle de nye enhetene inntil regelverket blir fornyet. Som ved sammenslutning anses det ikke hensiktsmessig å fastsette en bestemt frist for dette i loven. Denne bør derfor bestemmes i tilknytning til vedtaket om deling. Det kan også være at de nye enhetene velger å beholde tidligere vedtekter/forskrifter. Da vil det være tilstrekkelig at kommunestyret/fylkestinget treffer en generell beslutning om videreføring av tidligere regler på vegne av den nye kommunen/fylkeskommunen. Også ved deling bør Kongen ha fullmakt til å gjøre unntak fra lovbestemte frister.
- Ved grensejustering bør som nevnt det innlemmede området automatisk være undergitt vedtekter og annet lokalt regelverk i sin nye enhet. Eventuelle overgangsproblemer kan løses ved bruk av Kongens fullmakt til å gjøre unntak fra gjeldende lovgivning.

Lokale regler som vil bli omfattet av disse prinsippene vil være politivedtekter, åpningstidsvedtekter, vedtekter om salgs- og skjenketider etter alkoholloven, vedtekter til plan- og bygningsloven, vedtak om havneavgifter, satser for eiendomsskatt og andre betalings- og avgiftsregulativer, lokale fiske- og jaktforskrifter (når disse er geografisk avgrenset), avfallsforskrifter m.m. Denne oppstillingen er ikke ment å være uttømmende, men gir en illustrasjon på at lokalt regelverk kan utarbeides på mange ulike områder og med ulikt hjemmelsgrunnlag. (Med lokalt regelverk menes både regler som fastsettes av den enkelte kommune og regler som fastsettes av fylkeskommunen eller statlige organer for et enkelt fylke eller med geografisk virkeområde mindre enn hele landet).

I tillegg til lokale forskrifter eller vedtekter, vil det også være nødvendig å ta standpunkt til om kommunale eller fylkeskommunale planvedtak skal bestå eller ikke etter en grenseendring. Gjeldende inndelingslov fastslår i § 14 annet ledd at reguleringsplaner ikke påvirkes av et vedtak om grenseendring. Det samme må som

nevnt foran antas å gjelde i forhold til de øvrige typene arealplaner (arealdel til fylkesplan, kommuneplanens arealdel og bebyggelsesplan). Departementet kan ikke se noen grunn til å endre på dette prinsippet og foreslår derfor dette videreført i ny lov. Et slikt system vil også sikre forutsigbarhet for berørte grunneiere og andre rettighetshavere i forhold til juridisk bindende planer. Dersom den nye enheten ønsker å endre arealplanene, må dette skje etter reglene i plan- og bygningsloven med utlegging til offentlig ettersyn, skriftlig varsling av direkte berørte m.v.

Når det gjelder planvedtak som ikke er knyttet til arealer - f.eks. kommuneplanens «samfunnsdel» og økonomiplan - synes det heller ikke å være reelle grunner til at disse skal falle bort som følge av en inndelingsendring. Også denne typen planer bør derfor bestå inntil de blir revidert av den «nye» kommunen eller fylkeskommunen. Kommuneloven § 44 nr. 1 fastslår at økonomiplanen skal revideres/rulleres hvert år. Dersom den aktuelle situasjonen gjør en slik revisjon vanskelig i tilknytning til gjennomføring av sammenslutning eller deling, kan Kongens fullmakt til å fravike bestemte lovregler benyttes. Plan- og bygningslovens regler om rullering er mer fleksibelt utformet, slik at behovet for å fravike disse neppe er til stede i samme grad som for økonomiplanen.

5.3.2 Innbyggernes skatteplikt ved grenseendring

Gjeldende § 12 i inndelingsloven inneholder regler om skatteplikt ved sammenslutning og grensejustering. Dette er nærmere omtalt foran under pkt. 5.1.2. Ved sammenslutning av to eller flere kommuner kan innbyggerne etter disse reglene komme til å bli ilignet skatt etter ulike satser ved første skatteoppgjør. Som utgangspunkt og hovedregel skal de satser som er benyttet ved forskuddstrekk legges til grunn ved ligningen.

Departementet kan ikke se behov for å endre prinsippene i gjeldende § 12 som synes å ha fungert tilfredsstillende i praksis. Lovteksten fornyes imidlertid som følge av bortfall av systemet med reduksjonstabeller og indirekte fylkesskatt.

Gjeldende lov inneholder ingen regler om overgangssituasjonen i forhold til eiendomsskatt. Dette er som kjent en frivillig skatt som innføres av kommunestyret når vilkårene i eiendomsskatteloven § 3 (lov av 6. juni 1975 nr. 29) er oppfylt. Finansdepartementet har i tilknytning til sammenslutninger av visse byområder for noen år siden gitt en fortolkning av denne loven i en sammenslutningssituasjon. Blant annet la departementet til grunn at den nye kommunen kunne inndeles i flere eiendomsskattesoner med ulike skattesatser. jf. loven § 12 bokstav c. Finansdepartementet antok at inndelingen i så fall må skje etter områdenes utbyggingsgrad, slik at det fastsettes en lavere skattesats for områder som bare er delvis utbygd på byvis enn for områder som helt er utbygd på byvis, jf. kriteriene i loven § 3. Det ble videre uttalt at en inndeling av kommunens områder i forskjellige eiendomsskattesoner bare kan begrunnes ut fra forskjeller i områdenes utbyggingsgrad og ikke ut fra f.eks. en antakelse av ulik verdi på tomter i ulike kommunedeler (tidligere kommuner).

Eiendomsskatteloven § 10 fastsetter at kommunestyret hvert år treffer vedtak om satser og regelverk for eiendomsskatten for kommende år i tilknytning til budsjettvedtaket. Ved et par av sakene om sammenslutninger i 90-årene har Kongen i statsråd, med hjemmel i inndelingsloven § 17 annet punktum, gjort unntak fra nevnte regel og gitt en

utsatt frist for å harmonisere eiendomsskatten i hele den nye kommunen. Det ble videre gitt anledning til i en overgangsperiode å opprettholde/innkreve eiendomsskatt bare i den delen av den nye kommunen som tidligere hadde utskrevet eiendomsskatt.

Departementet finner det ikke hensiktsmessig å ta særskilte regler for overgangsperioden inn i den nye loven. Spørsmål i tilknytning til overgangs- og harmoniseringsproblemer kan mest hensiktsmessig løses i den enkelte sak ved bruk av Kongens derogasjonsfullmakt (unntak fra fristregler og materielle regler i aktuelt lovverk for å sikre gjennomføring av sammenslutninger).

5.3.3 Bortfall av statlige avgifter

Grenseendringer kan medføre overføring av eiendommer og materiell, f.eks. kjøretøy, fra en kommune til en annen. Dette vil utløse visse statlige avgiftskrav, f.eks. omregistreringsavgift for kjøretøyer og dokumentavgift ved tinglysing av hjemmelsoverføring av fast eiendom. Buvikutvalget pekte i sin utredning på dette forholdet og ba departementet vurdere et initiativ overfor Stortinget med sikte på et fritak i forhold til Stortingets avgiftsvedtak. Dette ble fulgt opp i forhold til da aktuelle sammenslutninger og i Innst. S nr. 85 (1990-91) uttalte flertallet i Kommunal- og miljøvernkomité at en finner det rimelig at kommunene ved sammenslutninger holdes skadesløse når det gjelder utgifter av denne type.

Ved sammenslutningene på 90-tallet har Stortinget forutsatt at statlige myndigheter frafaller sine krav på avgifter og gebyrer som følge av sammenslutningen. Finansdepartementet har ut fra dette med hjemmel i lov om dokumentavgift av 12. desember 1975 nr. 59 § 3 og Stortingets vedtak om omregistreringsavgift (for 1991) § 4 fritatt de aktuelle kommunene for dokumentavgift og omregistreringsavgift ved disposisjoner som er foranlediget av sammenslutningen.

Departementet finner det rimelig å legge prinsippet om avgiftsfritak til grunn som en generell regel i ny lov om inndelingsendring. Lovbestemmelsen foreslås utformet slik at den vil dekke ethvert statlig avgiftskrav ved nødvendig omregistrering som følge av grenseendring (dvs. både ved sammenslutning, grensejustering og deling av kommuner eller fylker). Etter departementets forslag skal statlige avgifter ikke innkreves som følge av grenseendring. Regelen vil dermed gjelde alle avgiftskrav som følge av omregistrering/eierskifte etter grenseendring. Dette vil i utgangspunktet omfatte både kommunale, fylkeskommunale og statlige organer samt firmaer, foretak og andre sammenslutninger.

Etter foretaksregisterloven skal forretningskommune for ulike selskaper, foretak og sammenslutninger registreres. Registrering av nytt kommunenavn medfører imidlertid ikke gebyr etter rettsgebyrloven § 24 da denne typen endring av firmaopplysninger ikke innebærer plikt til kunngjøring, jf. foretaksregisterloven § 6-2 siste ledd. En regel om avgiftsfritak vil dermed i praksis omfatte offentlige organers tinglysing av hjemmelsoverføring og andre omregistreringer som er en direkte følge av grenseendringen.

5.3.4 Virkninger for interkommunalt samarbeid

Ved grenseendring kan det oppstå endrede forutsetninger for interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 eller særlovgivning. Forutsetningene kan også

endres i forhold til samarbeid mellom kommuner/fylkeskommuner som er organisert i form av aksjeselskaper eller andre selskapsrettslige konstruksjoner. Det som i praksis kan skje er at den interne «maktfordelingen» i et etablert samarbeid endres eller forskyves som følge av grensejustering eller sammenslutning.

Departementet kan ikke se at det er mulig å finne fram til en lovmessig regulering som direkte kan fange opp og løse slike problemer. Vi mener likevel at det bør være anledning for kommuner som deltar i et interkommunalt samarbeid på kommunalrettslig grunnlag å ta grunnlaget for sin deltakelse i samarbeidet opp uavhengig av ett-årsfristen i kommuneloven § 27 nr. 3. Denne vil også komme til anvendelse på interkommunalt samarbeid på grunnlag av andre offentligrettslige lover, jf. kommuneloven § 2, dersom vedkommende lov ikke inneholder en annen frist. Departementet legger til grunn at det ikke er gitt bestemmelser i andre lover om frist til uttreden fra et interkommunalt samarbeid.

Departementets forslag innebærer at den enkelte kommune eller fylkeskommune som deltar i et samarbeid der en eller flere kommuner eller fylkeskommuner er berørt av en grenseendring, vil kunne si opp sitt deltakerforhold eller kreve reforhandling av vedtektsgrunnlaget med tre måneders varsel. Denne adgangen bør imidlertid av hensyn til de øvrige deltakerne i samarbeidet begrenses i tid til det første året etter at grenseendring har funnet sted. For øvrig bør reglene i kommuneloven § 27 om utløsningssum og forpliktelser gjelde tilsvarende.

Når det gjelder samarbeid på selskapsrettslig grunnlag, f.eks. aksjeselskaper, finner departementet det ikke hensiktsmessig å foreslå særregler i forhold til grenseendringer. I slike selskaper kan ofte kommuner være deltakere sammen med private rettssubjekter. En regel om oppløsning eller reorganisering på grunn av endring av kommunale grenser kan ha utilsiktede og lite forutsigbare konsekvenser for en sammenslutning som bygger på privatrettslig grunnlag.

5.4 Forslag om særlige regler for gjennomføringsfasen

5.4.1 Innledning

Departementet vil under dette punktet vurdere fremtidig lovgivning i forhold til gjennomføring av grenseendringer. Siktemålet er å finne fram til regler som sikrer bedre forutsigbarhet for berørte parter enn dagens system, som er preget av at departementet i den enkelte sak gir bestemmelser og foreslår for Kongen hvilke lovregler som må fravikes for å sikre gjennomføring. Det vil likevel fortsatt være nødvendig å gi Kongen fullmakt til å gjøre visse unntak fra lovregler for å sikre en mest mulig fleksibel gjennomføring av ulike typer grenseendringer. Utgangspunktet bør likevel være at spørsmål som gjennom praksis alltid viser seg å oppstå, bør nedfelles i selve loven. Dette gjelder særlig i forhold til gjennomføring av sammenslutninger.

5.4.2 Forslag om pålagt fellesnemnd ved sammenslutninger

Ved de siste sammenslutningene mellom kommuner har det blitt opprettet et særskilt organ med representasjon fra de berørte kommunene, en fellesnemnd, for å planlegge, forberede og samordne aktiviteten tilknyttet iverksetting av sammenslutningen på

vegne av kommunene. Til en viss grad har kommunene fått adgang - gjennom bestemmelser gitt av Kongen/departementet - til å gi nemnda direkte vedtakskompetanse på vegne av kommunene. Evalueringen som ble gjennomført etter disse sammenslutningene gir uttrykk for positive erfaringer med en slik fellesnemnd, men det påpekes at nemnda gjerne kunne hatt større fullmakter for å gjøre prosessen mer smidig og mindre tidkrevende.

Ut fra disse erfaringene har departementet kommet til at det bør foreslås i ny inndelingslov at slik fellesnemnd *skal* opprettes når to eller flere kommuner eller fylkeskommuner er vedtatt sammensluttet. Å innføre et lovpålegg om et bestemt folkevalgt organ i kommunesektoren krever en sterk reell begrunnelse. Vi mener imidlertid at det foreligger tungtveiende grunner, særlig basert på praktisk erfaring, som kan berettige et slikt lovpålegg. Loven bør imidlertid ikke inneholde særlig mange regler om nemndas funksjon, sammensetning og arbeidsoppgaver, da slike spørsmål primært bør drøftes og avgjøres mellom de berørte kommunene. Departementet vil imidlertid gi kommunene adgang til å gi nemnda relativt vide fullmakter, slik at det lovmessige grunnlaget er til stede for å gjøre fellesnemnda til et effektivt organ som kan treffe nødvendige vedtak «på vegne av» den nye kommunen i fasen mellom sammenslutningsvedtaket og tidspunktet for iverksetting av dette.

I tillegg til gode erfaringer med bruk av fellesnemnd, vil departementet videre begrunne sitt forslag om lovpålegg med at berørte kommuner vil være i en svært spesiell situasjon når det er truffet vedtak om sammenslutning. Nemnda vil dessuten fungere i en begrenset tidsperiode - i praksis ca. ett år. Det å forberede sammenslutningen uten å ha et felles organ vil være tungvint for kommunene, da alle vedtak om forberedelse av den nye organisasjonen i tilfelle må treffes (parallelt) i samtlige kommuner for å være rettsgyldige. Det vil med andre ord være stor fare for forsinkelser og dobbeltarbeid dersom en ikke har et særskilt gjennomføringsorgan på politisk nivå i denne fasen. Det er likevel viktig å sikre at nemnda ikke får innflytelse på driften i de eksisterende kommunene. De valgte kommunestyrene må være ansvarlig for den løpende virksomheten i kommunene så lenge kommunene består som selvstendige enheter.

Departementet legger til grunn at de berørte kommunene/fylkeskommunene selv utformer et omforent reglement for fellesnemndas sammensetning og oppgaver. Vi mener likevel det er viktig at nemnda har tett tilknytning til de ansvarlige organene i sin kommune og vil derfor foreslå at nemndas medlemmer må velges av og blant kommunestyrets/fylkestingets medlemmer, jf. prinsippet ved valg av formannskap og fylkesutvalg. De fellesnemndene som har vært i funksjon har vært sammensatt av formanskapene i de berørte kommunene. Vi finner det likevel ikke hensiktsmessig å foreslå dette som et obligatorisk system, da formanskapets størrelse og funksjon nå kan variere mye fra kommune til kommune og uavhengig av kommunestyrets størrelse eller innbyggertallet i kommunen. (Dette er tilsvarende i fylkeskommunene i forhold til fylkesutvalgenes funksjon og størrelse). Departementet mener likevel det bør være fastsatt i inndelingsloven at antallet representanter i fellesnemnda fra den enkelte kommune/fylkeskommune avspeiler innbyggertallet og at minimumsantallet bør være det samme som for formanskapet og fylkesutvalget, dvs. 5 fra hver kommune/fylkeskommune, jf. kommuneloven § 8.

Departementet vil foreslå at berørte kommuner eller fylkeskommuner kan opprette andre felles organer som kan bistå eller supplere virksomheten i fellesnemnda. Mest

aktuelt vil det trolig være å opprette et arbeidsutvalg som kan treffe visse disposisjoner på vegne av fellesnemnda. I samsvar med prinsippene i kommuneloven (§ 10 nr. 4 m.fl.), vil fellesnemnda selv kunne opprette arbeidsutvalg med mindre reglementet har fastsatt noe annet. Det kan også være aktuelt å opprette et felles partssammensatt utvalg, jf. kommuneloven § 25, for eventuelt å treffe vedtak og forberede spørsmål som angår forholdet mellom den fremtidige kommunen som arbeidsgiver og de ansatte. Opprettelse av slike organer vil etter lovforslaget være avhengig av omforente vedtak (i praksis reglementet) fra de kommunene eller fylkeskommunene som skal slutes sammen.

Det kan for øvrig være ønskelig med andre felles organer for å sikre gjennomføringen av en sammenslutning. Det mest nærliggende eksempel er trolig et «felles fellesråd» etter ny kirkelov. Departementet har imidlertid ikke funnet tilstrekkelig grunnlag til å foreslå lovpålegg om et slikt organ ved alle sammenslutninger, og mener det er mer formålstjenlig å bruke Kongens fullmakt til å gi bestemmelser og unntak fra gjeldende lovgivning dersom det er behov for andre fellesorganer i den enkelte konkrete situasjon.

Departementet foreslår at den nye inndelingsloven inneholder bestemmelse om at det skal sammenkalles til et felles kommunestyremøte eller fylkestingsmøte så snart som mulig etter at det er truffet vedtak om sammenslutning. Ved sammenslutning av kommuner som ligger i samme fylke vil det være aktuelt å gi Fylkesmannen adgang til å sammenkalle de berørte kommunestyrene. Ved sammenslutning av fylker (fylkeskommuner) og kommuner som ligger i ulike fylker, bør departementet sørge for sammenkalling til fellesmøte. I dette møtet bør følgende spørsmål drøftes:

- navn på den nye kommunen/fylket
- størrelsen på det framtidige kommunestyret/fylkestinget
- kriterier for sammensetning av- og funksjon for fellesnemnda med eventuelle underorganer.

Etter kommuneloven § 3 nr. 3 er det Kongen som avgjør endringer i en kommunes navn. Behandlingen av navnespørsmålet i det felles kommunestyremøtet innebærer dermed ikke en endelig avgjørelse. Kommuneloven § 7 nr. 3 fastslår at endring av medlemstallet i kommunestyre eller fylkesting vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv, med virkning fra kommende valgperiode. Denne regelen er ikke anvendbar i en sammenslutningssituasjon. Det er dermed nødvendig at departementet/Kongen fortsatt har myndighet til å treffe vedtak om medlemstallet for den første valgperioden etter en sammenslutning. Uttalelsen fra det felles kommunestyremøtet om dette spørsmålet er dermed heller ikke den endelige beslutningen. Når det gjelder kriteriene for fellesnemndas funksjoner og sammensetning, vil det felles kommunestyremøtet angi retning for den videre behandling av reglementet for nemnda – som må vedtas i den enkelte kommunestyre for at kommunen rettsgyldig skal kunne avgi myndighet. En forutgående drøfting i et felles møte mellom de berørte kommunestyrene (eller fylkestingene), antas å skape bedre muligheter for en rask og smidig prosess med selve reglementet. Fellesmøtet har dermed ikke beslutningskarakter, men er først og fremst tenkt å være et tiltak av ”prosessledende” karakter. Det er ikke noe i veien for at Fylkesmannen etter avtale med de berørte kommunene kan overlate innkalling og gjennomføring av et slikt møte til kommunene selv.

Møte- og talerett i folkevalgte organer tilligger etter kommuneloven henholdsvis ordfører, administrasjonssjef og ansattes representanter (med visse begrensninger). Det er naturlig å legge de samme kriteriene til grunn i forhold til fellesnemnda med eventuelle underorganer.

Departementet har vurdert om det bør gis hjemmel til at reglementet for fellesnemnda kan vedtas av de berørte kommunestyrene/fylkestingene med kvalifisert flertall, dvs. 2/3 av de berørte. Dette vil i så fall innebære at et flertall av de aktuelle kommunestyrene/fylkestingene kan binde et mindretall av kommunene eller fylkeskommunene, f.eks. slik at to kommuner kan treffe vedtak om myndighet for fellesnemnda som den tredje berørte kommunen ikke er enig i. Selv om et krav om enighet om reglementet for fellesnemndas funksjoner innebærer fare for at en kommune «blokkerer» løsninger, har vi likevel kommet til at grunnlaget for samarbeid i fellesnemnda blir best om det faktisk er enighet mellom de berørte partene om nemndas oppgaver og fullmakter. (Det kan likevel være betydelige mindretall i det enkelte kommunestyre eller fylkesting, men her bør de vanlige flertallsprinsippene gjelde).

Ved deling av kommuner/fylkeskommuner, vil det også være nødvendig med særskilte prosedyrer før iverksetting av vedtaket. Blant annet var det ved delingene på 1970-tallet vanlig å avholde et møte der medlemmene i (det udelte) kommunestyret fordelte seg etter bopel, dvs. i forhold til framtidig kommunetilknytning. På disse møtene har medlemmene fra den «nye» kommunen diskutert navn på kommunen og antallet representanter i kommunestyret. Departementet anser det ikke nødvendig å lovfeste noe særskilt om slike situasjoner i ny lov. Gjennomføring av deling og grensejustering må kunne skje på grunnlag av veiledning og eventuelle bestemmelser gitt av departementet i tilknytning til den enkelte sak.

5.4.3 Nærmere om fellesnemndas funksjoner

Departementet legger som nevnt foran til grunn at de berørte kommunene (fylkeskommunene) selv i størst mulig grad bør fastlegge området for fellesnemndas arbeid og drøfte dens funksjon. Formelt sett må dette skje i form av vedtekter/reglement som bør drøftes i et felles møte mellom de berørte kommunene, men der selve vedtakelsen av reglementet skjer i det enkelte kommunestyre eller fylkesting. Valget av medlemmer til nemnda fra den enkelte kommune må skje der etter de vanlige valgreglene i kommuneloven kap. 6. Fellesnemnd etter inndelingsloven vil for øvrig være undergitt de vanlige saksbehandlingsreglene i kommuneloven, jf. denne lovs § 29. Dermed kommer blant annet prinsippet om åpne møter og reglene om kjønnsmessig balanse (i forhold til den enkelte kommunes representanter) til anvendelse.

Erfaring tilsier at fellesnemnda bør ha fullmakt til å foreta ansettelse i visse nøkkelstillinger i den nye kommunen, slik at det ikke går for lang tid før den nye kommunen er operativ. Videre bør nemnda forberede grunnlaget for den nye kommunens politiske og administrative organisering; som grunnlag for endelig vedtak av det nyvalgte kommunestyret eller fylkestinget. Endelig kan det være praktisk at nemnda forbereder og i nødvendig utstrekning inngår avtaler om leie av kontorlokaler, innkjøp av utstyr o.l. Samtidig med at kommunestyrene/fylkestingene drøfter oppnevning og oppgaver for fellesnemnda, bør det også tas standpunkt til eventuelt

budsjett for nemnda og hvorvidt denne skal kunne inngå avtaler på vegne av den nye kommunen.

Departementet mener som nevnt at kommunene/fylkeskommunene bør kunne gi fellesnemnda myndighet til å ansette alt nøkkelpersonell i den nye kommunen/fylkeskommunen. Dette vil innbefatte administrasjonssjef og revisor som etter reglene i kommuneloven må ansettes av kommunestyret eller fylkestinget selv (altså et delegasjonsforbud). For å gjøre det mulig for kommunestyrene eller fylkestingene å legge slik fullmakt til fellesnemnda, foreslår departementet dette tatt inn i inndelingsloven. Øvrig personale kan ansettes av fellesnemnda på grunnlag av det reglementet som nemnda får - med andre ord er det ikke nødvendig med særskilt hjemmel i inndelingsloven.

En (ny) kommune eller fylkeskommune bør være mest mulig operativ fra og med tidspunktet for iverksetting. Dette innebærer blant annet at budsjettet for første driftsår bør være vedtatt. I punkt 5.4.4. nedenfor er det redegjort nærmere for konstituering av det nye kommunestyret eller fylkestinget og vedtakelse av budsjett m.v. Som grunnlag for slike vedtak, bør det vurderes å gi fellesnemnda fullmakt til å utarbeide innstilling til vedtak. I det minste bør nemnda få ansvaret for å koordinere arbeidet med forberedelsen av et fellesbudsjett for det første driftsåret. Etter valg av formannskap/fylkesutvalg i det konstituerende møtet (alternativt kommuneråd/fylkesråd), kan så disse organene fremme den formelle innstillingen til budsjettet, som på vanlig måte bør være vedtatt før årsskiftet.

Av reglementet for fellesnemnda bør det fremgå hvilken revisjonsenhet som skal kontrollere nemndas virksomhet. Det er nødvendig å ta standpunkt til dette dersom de kommunene/fylkeskommunene som skal sammenslutes hører under ulike revisjonsenheter, f.eks. ulike distriktsrevisjoner. Når det gjelder folkevalgt kontroll med virksomheten i fellesnemnda, bør denne tilligge den enkelte kommunes kontrollutvalg som kan føre kontroll på vegne av sin kommune. Dermed må revisor rapportere til alle de berørte kommunene/fylkeskommunene. Dette er i prinsippet samme ordning som ved interkommunalt samarbeid etter kommuneloven.

Reglene om lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59 bør også gjelde i forhold til avgjørelser som fellesnemnda treffer. Dette innebærer at minimum tre medlemmer fra det enkelte kommunestyre eller fylkesting kan be departementet/Fylkesmannen om å ta en sak opp til lovlighetskontroll. Adgangen for departementet/Fylkesmannen til å ta en avgjørelse opp til lovlighetskontroll av eget tiltak antas også å være til stede i forhold til vedtak i fellesnemnda. Vi legger imidlertid til grunn at fellesnemnda i liten grad vil treffe vedtak der det vil være aktuelt med lovlighetskontroll av eget tiltak.

Departementet legger til grunn at fellesnemndas oppgaver skal knyttes opp mot den framtidige kommunen/fylkeskommunen og at det dermed ikke er aktuelt å legge ordinære myndighetsoppgaver til en slik nemnd. Dermed vil spørsmålet om enkeltvedtak ikke være aktuelt, med unntak av personalvedtak. Etter forvaltningsloven § 3 annet ledd er vedtak om ansettelse, oppsigelse eller avskjed unntatt fra partenes klagerett. Om de berørte kommunene eller fylkeskommunene likevel finner å ville innføre en klagerett på frivillig grunnlag, vil det være adgang til å opprette en særskilt, felles klagenemnd etter forvaltningsloven § 28 annet ledd.

5.4.4 Konstituering av nytt kommunestyre før iverksetting av sammenslutning

Iverksetting av sammenslutning av kommuner har til vanlig skjedd med virkning fra årsskiftet. Som nevnt foran er dette ett av de forholdene som reguleres gjennom gjennomføringsresolusjonene (jf. § 17 i gjeldende lov). Årsskiftet er det mest praktiske tidspunktet for sammenslutning og iverksetting fra dette tidspunktet kan nok betegnes som «normalsituasjonen». Det er imidlertid viktig at den nye kommunen eller fylkeskommunen er mest mulig operativ fra sammenslutningstidspunktet. Dette innebærer blant annet at den nye enheten har et vedtatt budsjett og hovedtrekkene i den nye organisasjonsplanen på plass før selve iverksettingen finner sted.

Ut fra dette bør det avholdes kommunestyrevalg (eventuelt fylkestingsvalg) høsten før sammenslutningen skal skje. Det nyvalgte kommunestyret eller fylkestinget bør så konstitueres innen den vanlige fristen i kommuneloven, dvs. innen utgangen av oktober måned. Det øverste folkevalgte organet for den nye kommunen/fylkeskommunen vedtar budsjettet for det første driftsåret før årsskiftet, jf. kommuneloven § 45 nr. 1. Videre treffes vedtak om valg av ordfører og varaordfører samt formannskap eller fylkesutvalg, jf. kommuneloven § 17 (om vedtak i konstituerende møte).

I tillegg kan/bør det nyvalgte kommunestyret eller fylkestinget treffe vedtak i forhold til politisk og administrativ organisering slik at den nye enheten er operativ så raskt som mulig etter årsskiftet. Det siste er det imidlertid ikke hensiktsmessig å regulere nærmere i den nye loven, da muligheten for å fatte slike vedtak før årsskiftet vil avhenge mye av den tilrettelegging som har funnet sted i regi av fellesnemnda - noe som også vil avhenge av de fullmakter denne har hatt. Det nye kommunestyret/fylkestinget kan imidlertid ikke treffe vedtak som binder de eksisterende kommunene i deres siste driftsår. Her bør myndigheten fortsatt tilligge de respektive kommunestyrene/fylkestingene inntil tidspunktet for sammenslutning inntreffer. Disses funksjonstid forlenges dermed med ca. to måneder i forhold til normalsituasjonen etter lokalvalg. Regnskapene for kommunenes siste driftsår før sammenslutningen må godkjennes av kommunestyret i den nye kommunen (tilsvarende for fylkeskommunen).

Dersom spørsmålet om innføring av parlamentarisk styringsform har vært behandlet i alle de tidligere kommunene etter reglene i kommuneloven § 18 nr. 2, kan det nyvalgte kommunestyret eller fylkestinget vedta å innføre slik styringsform. Dette kan tidligst skje på det konstituerende møtet. Dersom alle de tidligere kommunene eller fylkeskommunene har hatt slik styringsform, kreves ikke særskilte vedtak for å videreføre denne. Situasjonen kan også være at noen av de tidligere kommunene har hatt slik styringsform, men ikke alle. I slike tilfeller må det pålegges at den/de av kommunene som har formannskapsmodellen behandler spørsmålet om overgang til parlamentarisme i god tid før valget. Fellesnemnda bør ha fullmakt til å ta dette spørsmålet opp med vedkommende kommune(r)/fylkeskommune(r). Hvis slik behandling ikke har funnet sted, vil det nye kommunestyret faktisk ikke ha råderett over styringsformen i den første perioden, jf. reglene i kommuneloven § 18 om mellomliggende valg ved skifte mellom formannskapsmodell og parlamentarisk styringsform. Departementet må i slike tilfeller påse at slik behandling finner sted, jf. departementets adgang i foreslått § 16 til å gi bestemmelser for å sikre gjennomføring av en vedtatt sammenslutning. Tilsvarende spørsmål kan for øvrig oppstå ved deling av en kommune med parlamentarisk styringsform.

Departementet foreslår at lederen i fellesnemnda får myndighet i ny inndelingslov til å sammenkalle det nyvalgte kommunestyret eller fylkestinget. Fristen på 14 dager i kommuneloven § 17 nr. 1 bør gjøres tilsvarende gjeldende. Videre bør det, som ellers, være et krav om at 2/3 av medlemmene er til stede ved konstitueringen.

5.5 Kongens fullmakt til å gi bestemmelser og fravike gjeldende lovregler for å sikre gjennomføring av inndelingsendring

5.5.1 Innledning

Som nevnt flere ganger i dette høringsnotatet, har gjeldende lov en bestemmelse - § 17 - om adgang for Kongen til å gi bestemmelser for å sikre gjennomføring av en grenseendring. Dessuten inneholder denne lovbestemmelsen fullmakt for Kongen til å gjøre unntak fra gjeldende lovgivning i en slik situasjon. En slik derogasjonsfullmakt er ikke vanlig i norsk rett, men har i praksis vist seg helt nødvendig for å tilpasse regelverket mellom tidligere og nye enheter og skape en mest mulig fleksibel overgang både ved sammenslutning, deling og større grensejusteringer. Departementet vil derfor foreslå at denne fullmakten videreføres i ny lov, men mener at den bør gis noen klarere rammer enn det som er situasjonen nå. Vi kommer tilbake til dette i pkt. 5.5.2 nedenfor.

Det vil også være nødvendig å treffe enkelte andre vedtak - eller gi bestemmelser - ved grenseendringer. Eksempel på slike vedtak er fastsetting av nytt navn på kommuner ved sammenslutning eller deling, jf. kommuneloven § 3 nr. 3. Vedtak om dekning eller fordeling av kostnader som påløper som følge av grenseendringen er et annet eksempel på bestemmelser som kan gis uten at disse innebærer fravik fra gjeldende lov. Bestemmelse om ekstraordinær valgdato for å «sikre» valg av kommunestyre til en sammensluttet kommune, er et annet nærliggende eksempel på denne type bestemmelser.

Som nevnt foran vil det også være aktuelt å fastsette mer generelle frister for harmonisering av lokalt regelverk - forskrifter/vedtekter - i tilknytning til sammenslutning eller deling av kommuner eller fylker. I noen tilfeller kan dette også innebære regelavvik og må i tilfelle behandles innen rammene av Kongens derogasjonsfullmakt.

5.5.2 Kongens fullmakt til å fravike gjeldende lovregler

Departementet foreslår som nevnt at Kongens fullmakt til å fravike gjeldende lovregler for å sikre gjennomføring av grenseendring videreføres i ny lov, men med klarere rammer. Konkret foreslås det at adgangen til å fravike gjeldende lovregler knyttes til følgende forhold:

- a. unntak fra regler om opprettelse, sammensetning, størrelse og arbeidsområde for kommunale, fylkeskommunale og statlige organer
- b. unntak fra lovbestemte frister og tekniske gjennomføringsregler
- c. (eventuelt) unntak fra arbeidsrettslig regelverk

Eksempler på regler under bokstav a) kan være opprettelse av felles valgstyre etter valgloven i en sammenslutningssituasjon og eventuelt fravik fra regelen om at formannskapet utgjør valgstyret. I konkrete situasjoner kan det være hensiktsmessig å opprette et mindre valgstyre enn hva som vil bli resultatet av en «sammensmeltning» av samtlige formannskap når flere kommuner skal slutes sammen. Eventuell adgang til å opprette felles organer etter kirkelovgivningen for kommuner som skal slutes sammen, er et annet mulig eksempel på anvendelsen av regelen under bokstav a).

Under bokstav b) kan det være aktuelt å fravike regler om frister for valg som skal foretas av kommunestyret eller fylkestinget til legdommere og forliksråd o.l. Videre viser erfaring at det ofte vil være nødvendig å tilpasse ulike fristregler og andre teknisk pregede regler i valgloven for å gjennomføre lokalvalg ved ulike typer grenseendring. Dette kan blant annet dreie seg om en kortere valgperiode enn de vanlige fire år dersom tidspunktet for kommunesammenslutning - og dermed ekstraordinært kommunevalg - skjer til andre tidspunkter enn ved starten av en ordinær kommunevalgperiode. Det kan f.eks. være praktisk å avholde ekstraordinært kommunestyrevalg samtidig med stortingsvalg - da blir ombudsperioden for de nyvalgte representantene i tilfelle bare to år. Reglene om manntallsføring kan det også være behov for å tilpasse. Ved sammenslutning vil det kunne fastsettes at forutgående føring av manntall og avholdelse av kommunevalg før iverksetting av sammenslutningen foregår som om sammenslutning var foretatt. Ved grensejustering vil det være aktuelt å la innbyggerne i et område som skal overføres stemme på kommunestyret i den kommunen som de skal innlemmes i.

Under bokstav b) kan det også være aktuelt å vurdere avvik fra fristregler tilknyttet revisjon av kommunale eller fylkeskommunale planer (unntatt arealplaner) samt skatte- og avgiftsvedtak o.l.

Dersom en sammenslutning av kommuner iverksettes med virkning fra annet tidspunkt enn årsskiftet, vil det være behov for avvik fra kommunelovens regler om konstituering av kommunestyre og vedtak av årsbudsjet. Det samme vil gjelde ved deling av en kommune i to eller flere nye enheter.

Bokstav c) om fravik fra arbeidsrettslige regler er å betrakte som en sikkerhetsventil. Departementet legger i utgangspunktet til grunn at det ikke skal være behov for å fravike arbeidsmiljøloven eller tjenestemannsloven som følge av grenseendring. Dette har heller ikke vært aktuelt i noen tilfeller i praksis. Hjemmelen for Kongen til å gjøre unntak fra gjeldende lover vil imidlertid ikke inkludere avtaler mellom arbeidstakerorganisasjonene og kommunesektoren v/KS eller staten som arbeidsgiver.

5.6 Oppsummering av departementets forslag

Departementet foreslår følgende regler om direkte (automatiske) virkninger av grenseendring:

- Lokale forskrifter/vedtekter består inntil en nærmere fastsatt frist ved sammenslutning og deling av kommuner eller fylkeskommuner. Ved grensejustering bør det overførte området automatisk være undergitt det regelverket som gjelder i den kommunen/fylket området innlemmes i.
- Kommunale arealplaner påvirkes ikke av grenseendringer.
- Reglene i gjeldende inndelingslov om skatteplikt og ligningsoppgjør videreføres med nødvendig fornyelse (av teknisk karakter).

- Statlige avgifter som påløper som direkte følge av grenseendring, skal ikke innkreves
- Deltakere i interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 kan i løpet av det første året etter iverksetting av grenseendring si opp sitt deltakerforhold med tre måneders varsel. Reforhandling av vedtektene kan også kreves med samme varsel.

Departementet foreslår følgende lovregler for gjennomføring av sammenslutninger (dvs. i perioden før iverksetting).

- Kommuner og fylkeskommuner som er vedtatt sammensluttet skal snarest mulig opprette en fellesnemnd for å forberede og samordne prosessen med sammenslutning. Nemnda funksjonsperiode opphører når nyvalgt kommunestyre/fylkesting er konstituert.
- Fellesnemnda koordinerer forberedelsen til budsjettet for det første driftsåret i sammensluttet kommune eller fylkeskommune. Videre skal nemnda uttale seg til Fylkesmannen om eksisterende kommuners budsjetter - som grunnlag for Fylkesmannens lovlighetskontroll.
- Loven bør gi berørte kommuner eller fylkeskommuner adgang til å la nemnda treffe vedtak om ansettelse av administrasjonssjef og revisor. Øvrige arbeidsoppgaver for nemnda fastsettes i reglement som må vedtas i samtlige berørte kommunestyrer eller fylkesting.
- Fellesnemndas medlemstall skal avspeile innbyggertallet i den enkelte kommune eller fylkeskommune som skal sammenslutes. Det skal likevel være minimum 5 representanter fra den enkelte kommune eller fylkeskommune. Kommunelovens saksbehandlingsregler gis tilsvarende anvendelse på fellesnemndas sammensetning, møteavvikling m.v. Reglene om lovlighetskontroll gjelder i forhold til fellesnemndas beslutninger. Den enkelte kommunes kontrollutvalg kan føre kontroll med nemnda på vegne av sin kommune.
- Kommuner/fylkeskommuner gis anledning til å opprette felles administrasjonsutvalg og arbeidsutvalg for fellesnemnda.
- Ordfører, administrasjonssjef og ansatte gis møte- og talerett i fellesnemnda etter reglene i kommuneloven.
- Departementet/fylkesmannen gis hjemmel til å sammenkalle til fellesmøte for berørte kommunestyrer eller fylkesting snarest mulig etter at det er truffet vedtak om sammenslutning. Fellesmøtet drøfter blant annet navn på den nye kommunen og antallet representanter i det nye kommunestyret eller fylkestinget. Videre drøftes blant annet hvilken revisjonsenhet som skal følge fellesnemndas virksomhet samt hvorvidt nemnda skal ha eget budsjett.
- Når sammenslutning skjer med virkning fra et årsskifte, vil det være foretatt valg om høsten. Det nyvalgte kommunestyret eller fylkestinget konstituerer seg etter reglene i kommuneloven og velger formannskap/fylkesutvalg (eller kommuneråd/fylkesråd) og ordfører/varaordfører. Fellesnemndas leder innkaller til det konstituerende møtet i kommunestyret eller fylkestinget.
- Funksjonsperioden for kommunestyrene i kommuner som skal sammenslutes med virkning fra et årsskifte, forlenges ut året. Dette innebærer at de er ansvarlige for den løpende virksomheten i kommunene inntil iverksetting av sammenslutning skjer. Regnskapene for kommunenes siste driftsår behandles av det nye kommunestyret/fylkestinget.

Departementet foreslår at Kongen gis adgang til:

a) å gi bestemmelser som sikrer gjennomføring av en grenseendring

b) å gjøre unntak fra gjeldende lovregler for å sikre gjennomføring.

Derogasjonsfullmakten knyttes opp mot følgende stikkord:

- unntak fra regler om lovpålagte organer (sammensetning og arbeidsområde)
- unntak fra lovbestemte frister m.v.
- unntak fra arbeidsrettslige regler

Dette innebærer en videreføring av gjeldende lov § 17, men med klarere rammer for Kongens derogasjonsfullmakt.

6 ØKONOMISK OPPGJØR ETTER GRENSEENDRINGER

6.1 Gjeldende rett

6.1.1 Innledning

Kommuneinndelingsloven kap. II har regler for økonomisk oppgjør mellom kommunene. Økonomisk oppgjør mellom kommuner kan være aktuelt ved grensejustering og deling. Ved sammenslutning er det ikke behov for regler om økonomisk oppgjør.

6.1.2 Hovedregel

Etter lovens § 3 skal det foretas et økonomisk oppgjør mellom kommunene *dersom det finnes grunn til det*. Med uttrykket “dersom det finnes grunn til det” tas det først og fremst sikte på å unnta situasjoner hvor det finner sted en full sammenslutning, slik at økonomisk oppgjør ikke har noen hensikt.

Lovens utgangspunkt er at de berørte kommuner skal søke å komme fram til en løsning i minnelighet når det gjelder økonomisk oppgjør. Hvis minnelig ordning ikke kommer i stand, skal oppgjøret foretas av en skjønnsnemnd etter nærmere regler fastsatt i loven. Det forekommer imidlertid i praksis at Fylkesmannen kobles inn som “mekler” før skjønnsnemnd eventuelt blir oppnevnt - med sikte på å få til en minnelig løsning.

Lovens opprinnelige ordning var at Kongen skulle godkjenne avtaler mellom kommuner om økonomisk oppgjør. Ved tilpasning av særlovgivningen til kommuneloven (lov av 11. juni nr. 85 1993), ble kravet om Kongens godkjenning av slike avtaler opphevet. Kommunene har nå full rådighet over dette spørsmål. Vi viser til Ot.prp. nr. 59 (1992-93) s 65-66, hvor det påpekes at Fylkesmannen uansett gjennom kunnskap om grunnlaget for det økonomiske oppgjøret, vil ha mulighet til å bidra med råd og veiledning i forbindelse med forhandlingene om en avtale. Det er videre uttalt at et engasjement allerede på forhandlingsstadiet vil være en bedre kvalitetssikring enn etterfølgende vurdering av skjønnet i en godkjenningssak.

De bestemmelser som er gitt i gjeldende lov §§ 4, 5, 6 og 7, legges til grunn under et eventuelt skjønn. Bestemmelsene gjelder ikke direkte når kommunene søker å komme fram til en minnelig ordning, men det vil antagelig ofte være naturlig å bruke disse som et utgangspunkt også ved etablering av slike ordninger.

Reglene er noe forskjellige, avhengig av om det gjelder overføring av et område i en kommune til en annen (§ 4), eller deling av en kommune (§ 5). Generelt omfatter bestemmelsene fordeling av rett til “forvaltningsmessig eiendom” (som veier, offentlige plasser m.v.) og “annen eiendom”, samt fordeling av gjeld. Departementet uttalte i Ot.prp. nr. 28 (1955) at det ikke er noe skarpt skille mellom offentlig eiendom og annen forvaltningsformue og heller ikke mellom forvaltningsformue og finansformue, men antok at det likevel ikke kunne være noen avgjørende betenkeligheter ved å legge sontringen til grunn ved utformingen av bestemmelsen om oppgjøret, da skjønnsnemnda uansett skulle ha avgjørelsen i tvilstilfeller. Bestemmelsene er mest utførlige når det gjelder deling av kommuner, med nærmere

angivelse av forholdstall basert på skattekraft ved fordeling av fast eiendom, gjeld, andre tilgodehavender og forpliktelser samt anlegg med rettigheter og forpliktelser.

6.1.3 Oppgjør ved grensejustering

Ved overføring av område fra en kommune til en annen, fremgår det av lovens § 4 at den rett som den første kommunen har til veier, gater, broer, offentlige plasser og annen "forvaltningsmessig eiendom" som utelukkende eller i overveiende grad tjener vedkommende område, skal overføres til den annen kommune. Oppregningen antas ikke å være uttømmende. Med "annen forvaltningsmessig eiendom" er tenkt på skolebygninger som tjener en enkelt skolekrets, lokale idrettsanlegg, lekeplasser o.l. Til slik eiendom må også regnes fond som må anses bestemt for et avgrenset område (Innstilling II fra Kommuneinndelingskomiteen 1951 s 124). Blir ikke kommunene enige, er det skjønnsmemnda (jf. § 8) som avgjør hvilken eiendom som skal omfattes av overføringen.

Videre framgår det av § 4 annet ledd at "annen eiendom" enn nevnt ovenfor kan fordeles mellom kommunene eller påbys nyttet i fellesskap, dersom dette er rimelig og hensiktsmessig ut fra kommunale hensyn. Eksempel på slike verdier kan være aksjer, verdipapirer, skatterestanser, kinoer, el-verk osv, eller sentralinstitusjoner og anlegg som tjener hele kommunen eller en større del av denne, f.eks administrasjonsbygg, sykehus osv. Herunder faller også såkalt finansformue; verdier av privatøkonomisk art som er omsettelig og inntektsgivende. Det kan nevnes skog- og landeiendommer, elektrisitetsverk, sporveier og annen fast eiendom som ikke er ervervet i den hensikt å tjene forvaltningsøyemed, jf Innstilling II s 96 flg.

Det er forutsatt i forarbeidene (Innst. O. XXI 1956) at slik deling av eiendeler som ikke følger grunnen, bare rent unntakelsesvis bør påbys, og at etablering av interkommunalt samarbeide på en bredere basis i de fleste tilfeller ville være en bedre løsning. Skjønnsmemnda avgjør i hvilket forhold en eventuell fordeling eller samarbeid skal foregå og kan fastsette nærmere vilkår. Hvilken form et eventuelt samarbeid skal skje i, må også fastsettes av skjønnsmemnda. Men formålet med slike samarbeidsordninger er i første rekke å ordne forholdene i en overgangsperiode: "Et slikt påbudt samarbeid må være tidsbegrenset, så ordningen senere kan tilpasses de eventuelt endrede forhold" (Innst II s 124). Dette må antagelig anses å avskjære skjønnsmemnda fra å treffe mer permanente arrangementer som etablering av tingsrettslig sameie, selskapsdannelse eller etablering av interkommunalt samarbeid. Hvis interkommunalt samarbeid er ønskelig ut fra nasjonale hensyn, kan imidlertid Kongen gi påbud om dette etter kommuneloven § 27 nr.1 annet ledd.

Det fremgår av § 4 tredje ledd at skjønnsmemnda kan bestemme at gjeld som en kommune har stiftet til erverv eller påkostning på eiendom som nevnt i første og annet ledd i § 4, helt eller delvis skal overtas av den kommune som eiendommen blir overført til, eller at vedkommende kommune skal betale et vederlag for eiendommen i penger. Departementet gikk i sitt forslag inn for at det måtte foreligge særlige omstendigheter for å kunne pålegge den utvidede kommune hel eller delvis overtagelse av gjeld på overført eiendom, slik at det som utgangspunkt og hovedregel ikke skulle tas hensyn til gjeld og forpliktelser som måtte knytte seg til disse eiendommene. Kommunalkomiteen fant imidlertid at skjønnsmemnda måtte stå fritt til å vurdere evt. vederlag, ut fra hva som ville være den mest tjenlige løsning. Bestemmelsen ble derfor fastsatt i tråd med dette.

Dersom det ikke treffes særskilte bestemmelser vedrørende ovennevnte rettigheter og plikter, beholder den gjenværende kommune disse rettigheter og forpliktelser, jf. Ot. prp. nr. 28 (1955) hvor det understrekes at kommunene er selvstendige organer som består uansett om grensene endres. Departementet antar at prinsippet om at den gjenværende kommunen beholder rettigheter og plikter, også må gjelde dersom en avtale mellom kommunene ikke inneholder noen bestemmelse om fordeling av rettigheter og forpliktelser.

6.1.4 Oppgjør ved delinger

Dersom en kommune blir delt i to eller flere kommuner, eller hvis en kommune blir delt og de enkelte deler lagt til andre kommuner (altså situasjoner hvor en kommune opphører å eksistere), følger det av § 5 at § 4 første ledd får tilsvarende anvendelse på forvaltningsmessig eiendom som utelukkende eller i overveiende grad tjener et bestemt område.

Annen eiendom og forpliktelser blir å fordele mellom de kommuner områdene legges til. Det må da foretas et fullstendig skifte mellom de kommuner som overtar dennes områder, både mht. rettigheter og mht. forpliktelser. Hvis den opphevede kommune i sin helhet inngår i annen kommune, slik at det i realiteten er tale om en kommunesammenslåing, er det ikke nødvendig med noe slikt oppgjør. Da overtar den sammensluttede kommune alle rettigheter og plikter.

Fordelingen av rettigheter og forpliktelser mellom kommunene skjer på grunnlag av et forholdstall som regnes ut etter skattekraften i de siste 3 år i hvert av områdene, med mindre skjønnsnemnda av særlige grunner bestemmer noe annet. Bakgrunnen for at man valgte et så vidt langt tidsrom, var at dette ville redusere faren for at svingninger i skattekraften skulle føre til et tilfeldig fordelingstall. Foreligger det saklig grunn ("helt ekstraordinære forhold", jf. Innst. O. XXI - 1956), skal det imidlertid ved skjønnet kunne fastsettes en annen fordeling.

Oppgjøret skal så vidt mulig gjennomføres slik, (fl. loven § 5 annet ledd): 1) Fast eiendom legges til den kommune som etter befolkningens størrelse og behov og eiendommens beliggenhet eller samhörighet med andre anlegg må anses mest berettiget til eiendommen. 2) Gjeld fordeles i forhold til de realisable verdier som overtas. 3) Andre tilgodehavender og forpliktelser overtas av den kommune som etter forholdene anses nærmest til å overta dem. 4) Anlegg med rettigheter og forpliktelser som det etter delingen ikke er rimelig at noen enkeltkommune overtar, kan påbys nyttet i fellesskap av to eller flere av kommunene.

Når det gjelder fordeling av gjeld, vil kreditor ikke kunne motsette seg en slik gjeldsovertakelse og kan f.eks ikke gjøre gjeldende solidaransvar mot andre kommuner enn den som er utpekt som ansvarlig ved avtale eller skjønn. Se Ot. prp. nr. 28 (1955) s. 49 hvor forslag om at kreditors samtykke skulle søkes innhentes, ble strøket som "unødvendig". Etter bestemmelsens nr. 4 kan det altså påbys felles utnyttelse av anlegg som det etter delingen ikke er rimelig at noen enkeltkommune overtar. Hvis dette nødvendiggjør etableringen av et mer permanent samarbeid, kan det være nærliggende å gjøre det i form av interkommunalt samarbeid.

Har noen kommune ved fordelingen av rettigheter og forpliktelser overtatt mer eller mindre enn det som følger av forholdstallet, foretas en utjevning i penger.

6.5.1 Erstatning

Dersom en kommune blir svekket økonomisk på grunn av endring i kommunale grenser etter det oppgjør som blir foretatt i medhold av §§ 4 eller 5, kan en annen av de berørte kommuner pålegges å utrede erstatning, hvor det anses rimelig. Slik erstatning skal etter loven betales med et engangsbeløp, eller i årlige rater i en viss overgangsperiode. Det framgår av forarbeidene (Ot. prp. nr. 28 1955) at det selv etter et mønstergyldig skifte kan finnes rimelig at den ene kommune yter den andre en håndsrekning i overgangstiden. Det vil være av betydning for erstatningsspørsmålet om den minskede kommune kan opprettholde sin kommunale standard. Det er her også av betydning for erstatningsspørsmålet om det avståtte område er et overskuddsområde, men dette er likevel ikke noe avgjørende moment.

Erstatningsspørsmålet må ellers avgjøres ut fra det som er rimelig, og ved bedømmelsen må det også tas hensyn til den utvidede kommune. Er den noenlunde likeverdig med den minskede kommune både hva skattetrykk og standard angår, bør det som regel ikke bli snakk om erstatning. "Begrunnelsen for erstatning må være at sviktende inntekter eller økte utgifter ved grenseendringen ikke skal medføre noen vesentlig forrykkelse av kommunens økonomiske forhold, at denne ikke midlertidig eller for alltid skal synke ned i økonomisk uføre eller få sine økonomiske eller sosiale standard forringet". (Innstilling II fra Kommuneinndelingskomiteen 1951 s. 103 jf. Ot. prp. nr. 28 1955 s. 49). Det framgår også av forarbeidene at det ved spørsmålet om fastsetting av erstatning som regel bør ses bort fra skatteutjevningssmidler som regulerende faktor: "Slik anvendelse av Skattefordelingsfondets midler bør bare finne sted når det i det enkelte tilfelle er på det rene at tildelingen utvilsomt vil tjene det formål fondet i dag har og ikke bryter med de nåværende regler for fondets virksomhet". (Innst. O. XII 1956). (Skattefordelingsfondet er opphevet med virkning fra 1.1 1997).

6.1.6 Garantier

Kommunal garanti for gjeld eller forpliktelser som er *knyttet til fast eiendom eller bedrift*, overtas av den kommune der eiendommen eller bedriften ligger etter grenseendringen. Det er her tale om en garanti som ikke er blitt effektiv, slik at omfanget av det aktuelle ansvar ikke lar seg beregne. Ved *deling* av kommuner fordeles garanti, som *ikke* knytter seg til fast eiendom eller bedrift, mellom de nye kommuner etter forholdstallet for det økonomiske oppgjør i det hele. Dette gjelder altså bare ved deling av kommuner, ikke ved grensejustering som medfører at en del av en kommune blir overført til en annen. Ved grensejusteringer beholder den minskede kommune garantiansvaret udelt etter hovedregelen i § 4 fjerde ledd (Innstilling II fra Kommuneinndelingskomiteen 1951 s. 125). På samme måte som ved gjeldsfordeling kan kreditor ikke motsette seg deling av garantiansvaret, og hver kommune hefter bare for sin del.

Når en del av en kommune blir *overført til* en annen, skal kommunale andeler av nedskrivningsbidrag som i de siste minst 5 år, høyst 3 år, før grenseendringen, er ytt i henhold til lovene om Husbanken, Småbruk- og Bustadbanken og Statens Landbruksbank til nybygg i det overførte område, refunderes av den kommune som

området blir sluttet sammen med. Denne bestemmelsen knytter seg til tidligere bestemmelse i lov av 1. mars 1946 nr. 3 (husbankloven) om kommunalt ansvar for tap på gjeld, opphevet ved lov av 13. juni 1980 nr. 38. Jf. også tidligere lov om Noregs Småbruk- og Bustadbank § 26 om ansvar for kommunen for tap på utlån. Loven ble opphevet i forbindelse med vedtakelsen av landbruksbankloven av 5. februar 1965 nr. 2. Se denne lovens § 22, hvor Stortinget er gitt fullmakt til å gi regler om kommunenes plikt til å delta i utgiftene til stønadslån og tilskudd. (Inndelingslovens ordlyd ble ikke justert ved disse lovendringene).

6.1.7 Skjønnsnemnd

Loven legger til grunn som et utgangspunkt at kommunene blir enige om det økonomiske oppgjøret. Dersom kommunene ikke blir enige, skal oppgjøret foretas ved skjønn. Det er ikke nærmere regler i gjeldende inndelingslov om begjæring av skjønn eller forberedelse av skjønnsaker. § 8 fastsetter at det skal oppnevnes henholdsvis en skjønnsnemnd og en overskjønnsnemnd. Kongen oppnevner for et tidsrom på 4 år skjønnsnemndas leder og varamann for denne. Skjønnsnemnda skal ha tre medlemmer og de to andre oppnevnes av departementet for hver enkelt sak. Formannen og varaformannen skal ha de egenskaper som er foreskrevet for dommere (i domstolloven).

Lovens § 8 inneholder også noen særlige habilitetsregler/valgbarhetsregler som utelukker oppnevning av personer som er bosatt i det eller de fylker hvor de involverte kommuner ligger. Formannen kan heller ikke gjøre tjeneste hvis hun er bosatt i det aktuelle fylket.

Når skjønnsnemnda har truffet en kjennelse, kan hver av partene innen tre måneder kreve saken behandlet av overskjønnsnemnda. Denne skal ha 5 medlemmer. Formann med varaformann utnevnes av Kongen for en periode på 4 år Disse skal ha dommerkompetanse. De 4 andre oppnevnes av departementet for hver enkelt sak. Habilitetsreglene/valgbarhetsreglene er tilsvarende som for skjønnsnemnda.

Skjønnsnemndene er sjelden i funksjon. Det viser at kommunene stort sett blir enige om det økonomiske oppgjøret etter grenseendringer. I løpet av 90-årene har det vært to saker som har gått til skjønnsbehandling. Overskjønnsnemnda har vært i funksjon i ett tilfelle i denne perioden. I denne saken var overskjønnsnemndas kjennelse i overensstemmelse med skjønnsnemndas. Siste skjønns sak om oppgjør etter deling av to kommuner fant sted i 1976. I praksis har det også vist seg at konflikter mellom kommuner har blitt løst ved skjønnsnemndas mellomkomst - nemnda har med andre ord fungert som et meglingsorgan.

6.1.8 Kommunens og fylkeskommunens kreditorer

Det er ikke nødvendigvis noen automatikk i at avtalen om økonomisk oppgjør mellom to eller flere kommuner, også er bindende for kommunenes kreditorer. Alminnelig obligasjonsrettslige regler om kreditorkifte som bygger på sedvanerett, og panteloven (av 8. februar 1980 nr. 2) § 2-7 er regler til gunst for kreditor. Sedvanereglene gir bl.a. kreditor et tilbud om å godta den nye debitor som kan godtas eller avslås, mens panteloven krever samtykke fra kreditor ved et debitorskifte. I inndelingsaker har praksis imidlertid vært en annen. Her må kreditor i større grad være forberedt på at en kommune kan få sitt område minsket eller utvidet, uten å kunne komme med

innsigelser, jf Innstilling II s 108. Dette bygger på praksis fra tiden før inndelingsloven, og kan etter det vi ser ikke være endret av reglene i panteloven som kom i 1980.

Virkninger for kommunens kreditorer kan i noe grad avhenge av hvilken type regulering som blir foretatt, jf Ot.prp. nr. 28 1955 s.32. Når det gjelder *grensejusteringer* vil alltid en kommune bli større og en mindre. Kreditor må til enhver tid forholde seg til sin opprinnelige debitor. Når det gjelder gjeld knyttet til fast eiendom kan skjønnsnemnda bestemme at gjelden følger eiendommen, uten kreditors samtykke. Ved *delinger* av en kommune må kreditor i utgangspunktet kunne forholde seg til begge de nye kommunene for den gamle kommunes forpliktelser, da kommunene må anses som solidarisk ansvarlige. Ved *sammenslutninger* må kreditor forholde seg til den nye kommune som debitor. Når en godt og en dårlig stilt kommune sluttes sammen, vil den godt stiltes kommunes kreditor kunne komme dårligere ut. Likevel er det ikke noe krav om kreditorsamtykke.

Dagens inndelingslov har ingen regler om forholdet til utenforstående kreditorer.

6.2 Vurdering av reglene om økonomisk oppgjør etter inndelingsloven

6.2.1 Innledning

Etter det departementet kjenner til fungerer reglene om økonomisk oppgjør tilfredsstillende. Av den grunn ønsker departementet bare å foreta mindre endringer og nødvendige klargjøringer i de enkelte bestemmelsene. Overskriften i kapitlet i loven foreslås endret til "Økonomisk oppgjør ved grensejustering og deling". Dermed kommer det klart fram at det ikke finner sted noe økonomisk oppgjør ved sammenslutning av kommuner.

6.2.2 Avtale om det økonomiske oppgjøret. Forholdet til kreditor

Ved de fleste inndelingssaker vil kommunene som er berørt ha behov for en avtale seg imellom om det økonomiske oppgjøret. Det er kommunenes behov som skal dekkes, det bør derfor ikke være et pålegg om økonomisk oppgjør dersom kommunene ikke har behov for oppgjør, for eksempel ved mindre grensejusteringer. Etter gjeldende lov § 3 heter det at det skal foretas økonomisk oppgjør mellom kommunen, "dersom det finnes grunn til det". Departementet kan ikke se at Kongen bør ha mulighet for å nekte en kommune økonomisk oppgjør, slik bestemmelsen i dag åpner for, jf Innstilling II s 124. Departementet er av den oppfatning at det for framtiden bør være opp til kommunene om det skal finne sted et økonomisk oppgjør, og at det framgår av ordlyden.

Kommunene kan ha behov for å søke bistand hos Fylkesmannen. Dette er en "myndighetsfunksjon" som allerede har utviklet seg i praksis. Departementet er av den oppfatning at det bør lovfestes en plikt for Fylkesmannen til å bistå de berørte kommunene, dersom de anmoder om det. Dette forutsetter at kommunene er enige om å benytte Fylkesmannen.

Dagens lov har ingen regler som bestemmer at en avtale om det økonomiske oppgjøret er bindende ovenfor kreditor. Departementet foreslår at en slik bestemmes tas inn i loven. Ved *grensejusteringer* vil en avtale om det økonomiske oppgjøret mellom

kommuner være bindende for kommunenes kreditorer. Dette er en videreføring av tidligere ulovfestet rett. Hensynet til kreditor blir ivaretatt ved at kommunen ikke er noen alminnelig debitor. Kommuner kan ikke gå konkurs, og vil normalt være betalingsdyktige i større grad enn andre private debitorer. Et forbehold gjelder det forhold at en kommune kan treffe vedtak om betalingsinnstilling etter kommuneloven §§ 56-58. Det medfører at tilsynsnemnda som i den anledning opprettes, kan bestemme at visse krav skal fortrinnsvis dekkes. Bestemmelsene har ikke vært benyttet, og må anses å dekke "unntakssituasjoner". Etter departementets mening er dette forhold ikke tilstrekkelig grunn til at kreditor skal kunne kreve samtykke ved gjeldsovertakelse som følge av inndelingsendringer. Nasjonale hensyn tilsier også at ikke enkeltstående kreditorer skal kunne påvirke den kommunale inndelingen ved å ikke godta avtaler kommunene er enige om.

Ved *deling* av kommuner er den formelle konsekvensen at den opprinnelige kommunen opphører å eksistere. Det fører til at kreditor får to eller flere nye juridiske enheter å forholde seg til. De nye kommunene er i utgangspunktet solidarisk ansvarlige ovenfor kreditorene til den opprinnelige kommune. Dersom kommunene ved det økonomiske oppgjøret ønsker en annen fordeling av ansvaret, krever det samtykke fra kreditor.

Dersom ikke kommunene blir enige om en avtale om det økonomiske oppgjøret, skal oppgjøret foretas ved skjønn. Det vil også være naturlig for kommunene å benytte retningslinjene fra skjønnet så langt de passer, dersom de på egenhånd inngår avtale om det økonomiske oppgjøret. Dette anses likevel ikke nødvendig å nedfelle i loven som et pålegg.

6.2.3 Oppgjør etter grensejustering

Etter gjeldende rett blir forvaltningsmessig eiendom normalt overført til den kommunen eiendommen blir overført til (når eiendommen utelukkende eller i overveiende grad tjener vedkommende område). Når det gjelder annen eiendom, blir rettigheter og forpliktelser blir bestående på den avgivende kommunes hånd såfremt ikke spesielle forhold gjør det nødvendig med en fordeling mellom de berørte kommuner, jfr. kap. 6.1.3.

Departementet mener at dagens regler medfører en naturlig og hensiktsmessig fordeling av eiendom. Vi er klar over at skillet mellom forvaltningsmessig eiendom og annen eiendom kan være flytende. Departementet er likevel kommet til at vi ønsker å videreføre dagens bestemmelse, da konkret anvendelse av prinsippene beror på enten en avtale eller beslutning av skjønnsnemnda.

For gjeld som er stiftet til erverv eller påkostninger på eiendom som ovenfor, er utgangspunktet etter gjeldende rett at den kommunen som stifter gjelden fortsetter å hefte for gjelden. Skjønnsnemnda kan bestemme at gjelden helt eller delvis skal gå over til den kommune som eiendommen overføres til. Departementet har vurdert om denne type gjeld til automatisk burde overføres til den kommune som fikk eiendommen overført til seg. En slik regel ville ha klare praktiske fordeler. Vi ser imidlertid også betenkeligheter ved en slik ordning. Det kan bl.a. medføre at ansvaret for gjeld på eiendom som er blitt beheftet kort tid før grensejusteringen i sin helhet må bæres av en annen kommune enn den som tok opp lånet. Departementet mener at dagens ordning åpner for en mer fleksibel løsning.

6.2.4 Oppgjør etter deling av kommuner og fylker

Etter gjeldende lov skal forvaltningsmessig eiendom fordeles på samme måte som for grensejusteringer, mens annen eiendom deles etter et forholdstall som refererer seg til "skattekraften" i hvert av de utskilte områdene.

Et nærliggende spørsmål er om skattekraften er det mest velegnede begrep. Det kan tenkes andre typer forholdstall, f.eks. innbyggertall eller områdets størrelse som vil være bedre egnet som fordelingsnøkkel. Områdets størrelse vil være lite egnet dersom kommunen deles i en kommune med mye dyrket mark og en kommune med bare tettbebyggelse. Innbyggertallet vil i utgangspunktet være et godt utgangspunkt for forholdstallet. Problemet melder seg ved fordeling av gjeld. Ved å bruke innbyggertallet som forholdstall vil "rike og fattige" innbyggere måtte betale forholdsvis like mye av gjelden. Departementet er kommet til at skattekraften er et fortsatt velegnet begrep å benytte som grunnlag for forholdstall. Det er ikke noe problem å beregne skattekraften i de delene av kommunen som er gjenstand for deling. Innbyggertall og områdets størrelse kan dessuten være forhold skjønnsnemnda kan ta i betraktning i de tilfellene de kan bestemme noe annet, jf gjeldende § 5 annet ledd annet punktum.

Begrepet "skattekraften" er heller ikke noe innarbeidet økonomisk begrep. Departementet mener at begrepet "skattekraften" bør byttes ut med "kommunenes skatteinntekter". Endringen tar ikke sikte på noen realitetsendring. Kommunens skatteinntekter er et uttrykk mer i samsvar med dagens ordbruk. Begrepet omfatter etter dagens lovgivning inntektsskatt, formuesskatt, naturressursskatt og eiendomsskatt. Med inntektsskatt menes skatt både fra privatpersoner og næringsdrivende. Dersom det skulle komme til nye skatteformer er det naturlig at disse omfattes av begrepet, dersom det er en direkte skatt for kommunen eller fylkeskommunen.

Skattekraften skal etter dagens regler beregnes ut fra de siste åtte år i hvert av de berørte områdene. Åtte år er et langt tidsrom som kan føre til at det blir et omfattende arbeid å få klarlagt de nødvendige tall. Departementet er av den oppfatning at fem år er nok til å utligne eventuelle svingninger i skatteinntektene.

Det er imidlertid vanskelig å finne et fordelingsgrunnlag som kan passe for alle tilfeller. Større skjevheter kan rettes på ved erstatningsreglene. Departementet er allikevel av den oppfatning at kommunesektorens skatteinntekter fortsatt bør kunne fravikes av skjønnsnemnda dersom særlige grunner foreligger.

6.2.5 Erstatning

Etter gjeldende rett er det to vilkår som må være oppfylt dersom det skal bli aktuelt med erstatning. Vilkårene er at en kommune blir "svekket økonomisk" og at det "anses rimelig" med erstatning. I innstilling II ble det foreslått at erstatning bare var aktuelt dersom kommunene ble "vesentlig svekket økonomisk". Kommunalkomiteen gikk imidlertid bort fra vilkåret om vesentlighet i Innstilling O XXX 1956.

Departementet er av den oppfatning at gjeldende ordlyd kan gi inntrykk av at kommunene får erstattet ethvert økonomisk tap, jf begrepet "svekket økonomisk". Dersom ordlyden endres til vesentlig svekket økonomisk, ville dette gi et bedre uttrykk for gjeldende rett. Praksis fra skjønnsnemnda viser at ikke ethvert krav om erstatning

vinner fram. I skjønnsnemndas kjennelse i saken mellom Alstadhaug kommune og Vefsen kommune (av dato 4. juli 1996) s. 7 uttales følgende:

“Verken ordlyden eller forarbeidene gir entydige retningslinjer for når erstatning skal tilkjennes, men både proposisjonen og innstillingen fra kommunalkomiteen (Innstilling O XXX, 1956) peker i retning at erstatning ikke er ansett å være det ordinære - det skal noe særskilt til”.

Det er ingen kommune som har krav på erstatning ene og alene fordi inndelingssaken fører til at “kommunen mister noen innbyggere”. Kommunene “eier” ikke sine innbyggere, de kan fritt flytte på seg. Det som ligger i begrepet “*vesentlig svekket*” er at erstatning er nødvendig for at kommunen skal kunne opprettholde sin kommunale standard. Det er ikke nok at det bare kan konstateres et økonomisk tap for en av kommunene/fylkeskommunene. Vesentlighetskriteriet knytter seg til hva som er vesentlig for den enkelte kommunen eller fylkeskommunen som blir svekket. Ved vurdering av begrepet “*anses rimelig*” må det også tas hensyn til den utvidede kommunes økonomiske stilling. Dersom den utvidete kommune er noenlunde likeverdig med den minskede kommune når det gjelder skattetrykk og standard, bør det ikke være aktuelt med noen erstatning.

I nåværende bestemmelse benyttes begrepet “utrede erstatning”. Departementet er av den oppfatning at begrepet bør byttes ut med “betale erstatning”.

Departementet legger til grunn at vilkåret om vesentlig svekket, langt på vei er i samsvar med gjeldende praksis.

6.2.6 Garantier

Det er her spørsmål om garanti som ikke er blitt effektiv og forpliktelse som av den grunn ikke kan beregnes. Etter gjeldende rett regulerer § 7 første ledd forholdet til kommunale garantier ved *grensejusteringer og delinger*. Prinsippet er at garanti knyttet til fast eiendom eller bedrift overføres til den kommunen der eiendommen eller bedriften ligger etter endringssaken. Ved *delinger* vil andre typer garantier fordeles etter forholdstallet for det økonomiske oppgjøret i det hele. Fordelingen skjer på grunnlag av en vurdering av den økonomiske risiko i hvert enkelt tilfelle. Dersom kommunene ønsker å dele en garanti forutsetter det samtykke fra kreditor (jf pkt 6.2.2). Departementet foreslår at § 7 første og andre ledd videreføres i sin helhet.

I gjeldende § 7 tredje ledd er det en spesialregel for Husbanken, Landbruksbanken og Småbruk- og bustadbanken. Ordningen med nedskrivingsbidrag er opphevet. Departementet foreslår derfor at tredje ledd ikke videreføres.

Oppsummert foreslår departementet følgende endringer i forhold til de materielle reglene om økonomisk oppgjør mellom kommuner og fylkeskommuner.

- Det vil være opp til kommunene/fylkeskommunene selv om det skal foretas et økonomisk oppgjør ved inndelingssaker.
- Det inntas i loven en bestemmelse som regulerer forholdet til kommunenes utenforstående kreditorer, ved en avtale kommunene imellom om et økonomisk oppgjør.

- Begrepet “skattekraften” som benyttes som fordelingsnøkkel ved delinger av kommuner, endres til “kommunens eller fylkeskommunens skatteinntekter”. Utrekningsperioden på 8 år blir forkortet til 5 år.
- Ett av vilkårene for at det skal bli aktuelt med erstatning ved inndelingssaker blir at en kommune eller fylkeskommune blir “vesentlig” svekket økonomisk.

6.3 Departementets vurdering av systemet med særskilte skjønnsnemnder - drøfting av enkelte alternativer

6.3.1 Innledning

I en generell revisjon av inndelingsloven er det nødvendig å se på ordningen med særskilte skjønnsnemnder. Reglene i dagens lov er på noen områder ufullstendige, det sies f.eks. ikke noe om saksforberedelse eller hvordan et skjønn begjæres.

Våre naboland har ikke noe system tilsvarende våre skjønnsnemnder. I Danmark er det for øvrig lagt til grunn at økonomisk oppgjør bare skal finne sted når det foreligger spesielle hensyn.

Departementet finner det naturlig at det ved utarbeidelsen av ny inndelingslov vurderes noen **alternativer** til ordningen med særskilte skjønnsnemnder

Følgende alternativer vurderes i dette høringsnotatet:

1. Videreføring av gjeldende system med skjønnsnemnder (med visse justeringer)
2. Økonomisk oppgjør foretas av skjønnsretten (domstolene) etter skjønnsprosessloven
3. Kongen/departementet får fullmakt til å treffe beslutningen om økonomisk oppgjør

Et fjerde mulig alternativ kunne være å la det økonomiske oppgjøret skje ved voldgift etter reglene i tvistemålsloven kap. 32. Dette ville innebære at hver av partene utpeker sin voldgiftsmann som sammen utpeker den tredje, som blir leder. Det kan også avtales andre ordninger. Voldgiftsbehandling avskjærer i utgangspunktet domstolsbehandling av tvistes spørsmålet og avgjørelsen har virkning som rettskraftig dom. Det er regler i tvistemålsloven om partenes uttalerett før avgjørelse treffes og voldgiftsretten kan også kreve bevisopptak ved domstolene. Systemet med voldgift er alminnelig i næringslivet, men er mindre kjent som modell for konfliktløsning i offentlig sektor.

En ordning der avgjørelsen om det økonomiske oppgjøret skjer ved voldgift, vil medføre at ansvaret for dette oppgjøret plasseres entydig hos de berørte kommunene. Dette er i utgangspunktet positivt. På den annen side er det svakheter knyttet til en slik modell. Den største svakheten er trolig at voldgiftsmennene vil ha sin lojalitet knyttet til den kommunen som har utpekt vedkommende, slik at det i realiteten bare blir lederen i voldgiftsretten som treffer avgjørelsen. Selv om alternativet med voldgift ikke utredes videre her, mottar departementet gjerne synspunkter fra høringsinstansene på sterke og svake sider ved en slik modell. Det er selvsagt heller ikke noe til hinder for at berørte kommuner eller fylkeskommuner benytter voldgift for å få fram en avtale om det økonomiske oppgjøret eller andre forhold tilknyttet grenseendringer.

6.3.2 Alt. 1: Videreføring av skjønnsnemnd/overskjønnsnemnd

En eventuell videreføring av særskilte skjønnsnemnder også i ny inndelingslov vil innebære opprettholdelse av et kjent system som etter det departementet kan se, fungerer tilfredsstillende. Spesielle nemnder på ett saksområde som her, kan medføre at medlemmene blir spesielt sakkyndige på dette feltet. I praksis er vel dette neppe tilfelle nå, da nemndene sjelden er i funksjon, men det ligger likevel et potensial i dette. Dette er faktorer som taler for en videreføring av et særskilt system med skjønnsnemnder etter inndelingsloven. På den annen side kan et stort antall saker for skjønnsnemnda medføre at det blir vanskelig for en dommer å påta seg ledelsen av nemnda som et ekstraverv.

I praksis reiser sakene om økonomisk oppgjør etter grenseendringer spørsmål i tilknytning til kommunal økonomi og statlige overføringsordninger o.l. Skjønnsnemnda og overskjønnsnemnda skal ledes av personer med dommerkompetanse. Det kan ikke legges til grunn at dommere nødvendigvis har særskilt kompetanse på slike spørsmål, men dette kan ihvertfall til en viss grad kompenseres av at departementet oppnevner lege medlemmer av nemndene som har denne typen økonomisk kompetanse.

Reglene om valgbarhet er særdeles strenge. Det at dommerne ikke skal kunne bo i samme fylke som de berørte kommuner ligger, kan synes som et unødig streng regel. Departementet antar at eventuell videreføring av systemet med særskilte nemnder bør innbefatte at vanlige prinsipper for habilitet og valgbarhet legges til grunn. Det mest nærliggende alternativet synes å være å legge reglene i domstolsloven kap. 6 til grunn. Disse er noe strengere enn forvaltningslovens regler. Når departementet skal oppnevne de andre medlemmene av nemndene, kan det i tillegg til reglene i domstolsloven formuleres som et prinsipp at en bør unngå å oppnevne personer som er bosatt i noen av kommunene - evt. fylket dersom en fylkesgrense berøres.

Et mulig alternativ til gjeldende regelverk om oppnevning av de lege medlemmene fra sak til sak, er å innføre et system med at nemnda/overskjønnsnemnda oppnevnes for 4 år av gangen. Dette kan innebære en viss forenkling. Habilitetsreglene vil selvsagt kunne medføre at ett eller flere medlemmer likevel må byttes ut i konkrete saker. Muligheten for at alle medlemmene i nemndene kan bli "spesialister" på saksområdet, blir dermed større - og et slikt system vil spare departementet for noe administrativt arbeid sammenlignet med oppnevning i den enkelte sak. På den annen side kan det anføres at arbeidsbelastningen kan bli stor for medlemmene av en fast nemnd dersom det blir mange saker, jf. anførselen over om at slike ekstraverv kan bli byrdefulle og i perioder vanskelig å kombinere med annet arbeid.

Videreføring av særskilt nemnd forutsetter etter departementets mening også klarere regler om forberedelse av saker og frister for begjæring av skjønn samt hvem som kan begjære skjønn. Kompetanse til å kreve skjønn må avgrenses til de berørte kommunene. Ved endring av fylkesgrenser, må skjønn også kunne kreves tilsvarende av de berørte fylkeskommunene. Det anses ikke hensiktsmessig å la statlige organer få hjemmel til å kreve skjønn i slike saker. Fristen for å begjære skjønn bør ikke være så knapp at muligheten for å komme fram til minnelige ordninger vanskeliggjøres. På den annen side kan det være uheldig å ha en uavklart situasjon lenge etter en grenseendring er iverksatt. Departementet antar at en frist på ett år etter iverksetting av endringsvedtaket kan være hensiktsmessig.

Prinsippet i rettspleielovene om at den som begjærer en rettslig avgjørelse må redegjøre for det faktiske grunnlaget og fremsette påstand/krav, bør trolig uttrykkes eksplisitt i loven. Det kan også være formålstjenlig å lovfeste at nemnda sammenkaller til et forberedende møte og vurderer om partene må fremskaffe flere opplysninger m.v. Om nødvendig bør skjønnsnemnda ha myndighet til å pålegge hver av kommunene en slik opplysnings- og medvirkningsplikt.

Spørsmålet om godtgjøring til nemndas medlemmer og dekning av saksomkostningene, bør i prinsippet løses mest mulig i overenstemmelse med systemet tilknyttet rettssaker. Departementet antar det er mest hensiktsmessig å ta regelverket i tilknytning til dette inn i en forskrift. Loven bør imidlertid åpne for at skjønnsnemndene kan fastsette omkostningsspørsmålet og fordeling av omkostningene mellom de berørte kommunene. Godtgjøringen til nemndas medlemmer har hittil i praksis blitt dekket av departementet. Gode grunner taler for å legge dette til grunn også i et framtidig system.

6.3.3 Alt. 2: Økonomisk oppgjør etter skjønnsprosessloven.

Dette alternativet innebærer at hele saken om økonomisk oppgjør behandles etter de særlige reglene i skjønnsprosessloven (lov av 1. juni 1917 nr. 1). Dette bør i tilfelle være et *rettslig* skjønn, styrt av dommer i herreds-/byrett (og lagmannsrett etter anke).

Bruk av skjønnsprosessloven forutsetter at dette er fastsatt i lov eller ved avtale. Det kreves altså en bestemmelse i ny inndelingslov om slik fremgangsmåte dersom dette innføres til erstatning for dagens ordning med skjønnsnemnder hjemlet direkte i inndelingsloven.

Skjønnsretten sammensettes (i første instans) av en herreds- eller byrettsdommer og fire skjønnsmenn. Legdommerne i skjønnsaker - (skjønnsmenn) - tas fra et utvalg som fylkestinget oppnevner. Disse skal i utgangspunktet være bosatt i fylket, jf. lovens §§ 14 og 15, men etter § 12 tredje ledd er det mulig å ta inn skjønnsmenn fra andre fylker dersom det er nødvendig å få skjønnsmenn med særlig kyndighet på området.

Gjennomføringen av et økonomisk oppgjør ville etter et slikt system medføre at oppgjørene fikk et klart judisielt preg og uavhengigheten til departementet ville være tydelig. Det at en objektiv instans avgjør saken, kan fremme systemets legitimitet. På den annen side vil muligheten for at skjønnsdommerne kan bli spesialister på feltet bli mindre enn ved alt. 1. Dette fordi både rettens formann og skjønnsmennene i utgangspunktet vil komme fra vedkommende fylke, og det må antas at det blir få slike saker på den enkelte rettskrets.

På den annen side vil skjønnsretten ha generell kompetanse i å bedømme verdier på fast eiendom m.v. Vurderingstemaene i saker om økonomisk oppgjør - så som fordeling av rettigheter og plikter og fastsettelse av erstatning - er spørsmål av judisiell karakter; noe som tilsier at sakenes art kan passe inn i domstolssystemet.

Etter skjønnsprosessloven vil det være adgang til å oppnevne sakkyndige, dersom det finnes grunn til det. Skjønnsretten kan i utgangspunktet ikke forutsettes å ha kunnskap om kommunal økonomi eller statlige overføringsordninger. Det kan imidlertid fastsettes i inndelingsloven at slik kunnskap er ønskelig - dette vil da få betydning for utvelgelsen av skjønnsmenn - om nødvendig kan det da velges skjønnsmenn fra andre fylker (jf. skjønnsprosessloven § 12 tredje ledd).

Skjønnsrettens lokalkunnskap vil i utgangspunktet være bedre enn etter dagens system med skjønnsnemnder, men gjeldende prinsipp om at dommerne (både de juridiske og de lege) ikke skal komme fra vedkommende fylke, vil bli "speilvendt". Vi har imidlertid under omtale av alt. 1, uttalt at det beste grunner taler for at reglene om valgbarhet/habilitet utformes i tråd med domstolsloven, dog slik at det bør unngås legmenn som er bosatt i noen av de berørte kommuner. Ved behandling av oppgjør etter skjønnsprosessloven, kan bosted i berørt kommune trekkes inn som et særskilt grunnlag for inhabilitet etter domstolsloven § 108, jf. tilsvarende prinsippet i forvaltningsloven § 6 annet ledd (om inhabilitet ved "andre særegne omstendigheter".)

Bruk av skjønnsretten for å gjennomføre tvist om det økonomiske oppgjøret mellom kommuner eller fylkeskommuner innebærer at reglene i rettspleielovgivningen om bevisføring og andre prosess tekniske forhold vil komme til anvendelse, med mindre det gis særregler. Det er prinsipielt sett lite ønskelig å fravike de alminnelige reglene i skjønnsprosessloven og tvistemålsloven for å imøtekomme spesielle behov tilknyttet enkelte typer tvistesaker. Et annet forhold er at det må påregnes at det vil ta lenger tid å få avgjort en sak om økonomisk oppgjør etter inndelingsendring ved bruk av skjønnsrett enn ved bruk av et særskilt organ etter inndelingsloven.

Dersom dette alternativet legges til grunn som ny ordning for løsning av det økonomiske oppgjøret, vil det være nødvendig å angi i inndelingsloven hvilken frist som skal gjelde i forhold til å begjære skjønn. Som nevnt ovenfor, kan ett år etter iverksetting av inndelingsendring synes hensiktsmessig.

6.3.4 Alt. 3: Økonomisk oppgjør fastsettes av Kongen/regjeringen

Å innføre et system der det økonomiske oppgjøret fastsettes som et forvaltningsvedtak vil innebære en ordning tilsvarende det våre nordiske naboland har. Fordelene med et forvaltningsbasert system for oppgjøret vil være at det vil være lettere å integrere forutsetningene for/utfallet av det økonomiske oppgjøret som en del av beslutningen om selve inndelingsendringen. Dette kan være ønskelig; særlig sett på bakgrunn av det generelle prinsippet om at alle sider av en sak skal være godt belyst før vedtak treffes (utredningsprinsippet i forvaltningsloven § 17 bl.a.). En klargjøring av slike forhold kan sikre bedre forutsigbarhet for berørte kommuner i forhold til konsekvensene av en grensejustering eller deling, enn det som kan være mulig dersom et annet organ (skjønnsnemnd eller skjønnsrett) har kompetansen til å treffe den endelige beslutning om økonomisk oppgjør. På den annen side kan et slikt system innebære store utredninger på detaljnivå om forhold i tilknytning til økonomisk oppgjør i saker som likevel ender med at grensene forblir uendret - og da av helt andre grunner enn de underliggende økonomiske konsekvensene. Det bør neppe heller legges til grunn som en obligatorisk regel at elementer i tilknytning til det etterfølgende oppgjøret skal være fullt ut klarlagt før selve endringsvedtaket treffes.

I praksis ville det trolig bli Fylkesmannen som fikk delegert myndighet til å treffe vedtak om økonomisk oppgjør mellom to kommuner i samme fylke, men med klageadgang til departementet. Departementet må ha myndigheten i saker som krysser fylkesgrenser.

Departementet antar at dette alternativet vil ha svakere legitimitet enn de to øvrige alternativene. Riktignok treffer departementet etter andre ordninger skjønnsmessige beslutninger med tildels betydelige økonomiske konsekvenser for enkeltkommuner,

f.eks. tildeling av skjønnsmidler etter inntektssystemet. Vurderingskriteriene etter gjeldende lov §§ 4-7, er imidlertid temaer som departementet/Fylkesmannen i utgangspunktet ikke har særskilt kompetanse på - og som også atskiller seg fra annen forvaltningsvirksomhet. Som nevnt foran er avgjørelsen om et økonomisk oppgjør av judisiell karakter og er dermed mindre egnet til å bli behandlet i forvaltningen.

Uansett valg av alternativ modell for avgjørelse av det økonomiske oppgjøret, vil det være urealistisk å innarbeide alle mulige momenter/kriterier til konkrete avgjørelser i en lovtekst. Dette innebærer at det er nødvendig å ha betydelig rom for skjønn i de konkrete sakene, slik at avgjørelsen blir best mulig sett på bakgrunn av den konkrete situasjonen som foreligger. Grunnprinsippene for fordeling og oppgjør fremgår imidlertid av bestemmelsene i dette lovutkastet kap. V, som i all hovedsak bygger på gjeldende rett.

6.3.5 Departementets endelige vurdering og forslag

Alle de tre alternativene som er skissert foran har sine sterke og svake sider. Videreføring av lovregler om særskilt skjønnsnemnd og overskjønnsnemnd har sine fordeler i at dette innebærer en kjent ordning som har fungert tilfredsstillende etter gjeldende lov. Nemndenes funksjonsmåte innebærer muligheten for en enkel behandling, tilpasset den situasjonen som foreligger. Skjønnsnemnda kan arbeide på en mer uformell basis enn domstolene kan gjøre - og kan i praksis også opptre som meglingsorgan mellom kommunene.

Alternativet med å overføre det økonomiske oppgjøret til skjønnsretten har også klare fordeler, særlig vurdert på bakgrunn av at sakenes art er av judisiell karakter. I praksis vil likevel ikke dette momentet ha så stor selvstendig betydning siden også skjønnsnemndene er sammensatt både med juridiske dommere og lege medlemmer.

Fastsetting av det økonomiske oppgjøret etter vedtak fra departementet eller fylkesmannen kan ha fordeler ved at viktige konsekvenser kan være utredet før endringsvedtaket treffes, men dette trenger ikke være tilfelle selv etter dette alternativet. Det viktigste argumentet mot en slik ordning, er at forvaltningen er lite egnet til å avgjøre denne typen saker; som i realiteten innebærer å felle "dom" i konfliktsaker mellom enkeltkommuner.

Departementet har etter en samlet avveining kommet til at den beste modellen vil være å videreføre ordningen med særskilt skjønnsnemnd og overskjønnsnemnd som oppnevnes på permanent basis for fire år av gangen. Habilitetsreglene i domstolsloven legges til grunn ved oppnevning av medlemmer til nemndene. Den nye loven bør klargjøre at det er de berørte kommuner - eventuelt fylkeskommuner - som kan begjære at det økonomiske oppgjøret foretas av skjønnsnemnda. Begjæringen må fremsettes innen ett år etter at inndelingsendringen er iverksatt og denne må inneholde en redegjørelse for de krav og faktiske synspunkter som vedkommende kommune legger til grunn. Etter at den andre kommunens synspunkter også er innhentet, bør nemnda sammenkalle kommunene til en muntlig konferanse. Nemnda kan be om ytterligere dokumentasjon fra kommunene. Den videre behandlingsprosess anser departementet det lite hensiktsmessig å gi særlige lovregler om, da det må være viktig at skjønnsnemndene har det nødvendige spillerom for å få til en smidig og hensiktsmessig prosess i den enkelte sak.

Skjønnsnemndas avgjørelse bør fortsatt være en kjennelse som kan påklages til overskjønnsnemnda. Fristen for dette bør være tilsvarende ankefristen i sivile saker, dvs. to måneder. Loven bør klargjøre at overskjønnsnemndas kjennelse ikke kan bringes inn for domstolene til overprøving - dvs. kjennelsen er endelig.

Både skjønnsnemnda og overskjønnsnemnda bør ha myndighet til å fastsette omkostningsspørsmålet, herunder fordeling av saksomkostningene mellom kommunene. De vanlige kriteriene i tvistemålsloven legges til grunn. Departementet bør fortsatt dekke godtgjøring samt reise- og oppholdsutgifter til nemndenes medlemmer. I lovutkastet er det inntatt en hjemmel til å gi forskrifter om godtgjøring og dekning av omkostninger i tilknytning til skjønnsnemndenes virksomhet.

7 Om økonomisk kompensasjon og økonomisk tilsyn

7.1 Økonomisk kompensasjon til kommuner i sammenheng med kommunesammenslutninger

7.1.1 Innledning

Overføringene fra staten utgjør en stor andel av inntektsgrunnlaget for kommunene og fylkeskommunene. I 1998 utgjorde øremerkede tilskudd om lag 14 prosent og rammetilskuddet om lag 25 prosent av de totale inntektene for kommunesektoren. Endringer i kommunestrukturen kan påvirke overføringene fra staten. Den nåværende loven om kommune- og fylkesinndelingen omtaler ikke dette forholdet.

7.1.2 Økonomiske konsekvenser av inndelingsendringer

7.1.2.1 Direkte økonomiske konsekvenser

En sammenslutning av kommuner eller fylkeskommuner vil ha direkte økonomiske konsekvenser for kommunene og fylkeskommunene:

- Engangskostnader for å finansiere selve sammenslutningsprosessen og de umiddelbare behovene for den nye kommunen/fylkeskommunen. Bl.a. vil midlene gå til å dekke driften av sammenslutningsprosessen, investeringer og samordning av EDB-anlegg, telekommunikasjoner, nye rutiner for saksbehandling, flytting og leie av bygninger.

- Endringer i de statlige overføringene gjennom inntektssystemet, herunder:

Basistillegget

Kommunesammenslutninger vil føre til reduserte overføringer gjennom tap av basistillegget. Det følger av dette at to kommuner som slår seg sammen vil miste ett basistillegg, at tre sammenslåtte kommuner vil tape to basistillegg, osv.

Tapskompensasjon (regionaltilskudd og ekstraordinært skjønnstilskudd)

Dersom to kommuner som mottar regionaltilskudd slår seg sammen og den nye kommunen f.eks. får over 3000 innbyggere, har ikke kommunen lenger rett på å få regionaltilskudd. I 1999 utgjør verdien av regionaltilskuddet for en kommune enten 1,95 millioner kroner eller 4,5 millioner kroner, avhengig av hvilken sone for distriktpolitisk virkemiddelbruk kommunen ligger i.

Ettersom regionaltilskuddet og det ekstraordinære skjønnstilskuddet til sammen utgjør tapskompensasjonen til kommunene for omleggingen av inntektssystemet, vil et bortfall av regionaltilskuddet i de fleste tilfellene føre til en tilsvarende økning i det ekstraordinære skjønnnet for kommunene. Bortfall av regionaltilskudd vil dermed ikke ha noe å si for overføringsnivået til kommunene.

7.1.2.2 Langsiktige økonomiske konsekvenser

En inndelingsendring åpner for muligheter for kostnadseffektivisering i kommunal og fylkeskommunal administrasjon innenfor viktige deler av tjenesteytingen. Dette gjør det mulig å utnytte hver krone som er brukt i kommunesektoren på en bedre måte. Denne gevinsten kan bl.a. brukes til å øke kvaliteten og omfanget på de kommunale og fylkeskommunale tjenestene.

Fra de siste sammenslutningene viser erfaringene at det er mulig å vri ressursbruken fra administrasjon til tjenesteyting. Kommunene og fylkeskommunene kan dessuten etterhvert som de inngår nye avtaler, spare betydelige beløp årlig når det gjelder bl.a. innkjøps-, bank- og forsikringsavtaler. Større faglige miljø og flere spesialistfunksjoner kan dessuten øke kompetansen i kommunene og fylkeskommunene. Det er også mulig å få til innsparinger gjennom stordriftsfordeler i tjenesteytingen.

I St. meld. nr. 32 (1994-95) Kommune- og fylkesinndelingen er det ikke foretatt utregninger som gir grunnlag for et samlet anslag på innsparingspotensialet. Årsaken er ikke minst at omfanget av de konkrete endringene avhenger av lokale og konkrete vurderinger. Det fremlagte materialet, både når det gjelder kostnadsanalyser og foreløpige erfaringer fra de siste kommunesammenslåingene, viser imidlertid at de langsiktige innsparingsmulighetene langt overgår de kortsiktige omstillingskostnadene. Erfaringene viser også at det ikke er noen automatikk mellom endringer i inndelingen og de gevinstene som kan oppnås. For å sikre best mulig resultat kreves både styringsevne og kompetanse til å gjennomføre nødvendige tiltak i sammenheng med igangsettingen og i tiden etterpå.

7.1.3 Dagens praksis for økonomisk kompensasjon

Gjennom de siste åtte sammenslutningene i byområder er det innført en praksis for å håndtere de umiddelbare økonomiske virkningene for kommunene. For å motvirke brå endringer som følge av reduserte rammeoverføringer, ble det innført en egen overgangsordning i inntektssystemet for de kommunene som er berørte. Ordningen innebærer at basistillegget som kommunene mister som følge av kommunesammenslutningen blir gradvis trappet ned. Den spesielle overgangsordningen har ingen konsekvenser for det totale overføringsnivået til kommunesektoren.

Når det gjelder engangskostnadene, har staten tidligere kompensert en del av utgiftene. Staten sin del har vært ment å skulle dekke deler av de helt nødvendige ekstraavgiftene i sammenheng med omstillingene. Ut ifra tidligere praksis har kommunene måtte dekke øvrige omstillingskostnader og kostnader i sammenheng med eventuelle standardforbedringer. Tabell 7.1 viser kompensasjonen fra staten til dekning av engangsutgiftene til kommunesammenslutningene i 1988, 1992 og 1994.

Tabell 7.1: Statlig kompensasjon av engangskostnader ved de siste 3 kommunesammenslutningene.

Kommune	Kompensasjon engangskostn.
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

Den statlige kompensasjonen dekket mellom 40 og 60 prosent av engangskostnadene kommunene oppga de hadde hatt. Graden av kostnadsdekning fra staten var avhengig av tallet på kommuner som deltok i kommunesammenslutningen, innbyggertallet og inntektsnivået til kommunene.

Det er ikke mulig å gi et anslag på engangskostnadene ved igangsetting av en inndelingsendring. Kostnadsbehovet vil variere sterkt bl.a. ut ifra antall kommuner/fylker og antall innbyggere som inndelingsendringen omfatter, i den grad de administrative strukturene i de berørte kommunene/fylkene kan tilpasses hverandre og om det er snakk om sammenslutninger eller grensereguleringer. Erfaringene fra de siste sammenslutningene i flerkommunale byområder gjenspeiler disse variasjonene. For disse byområdene utgjorde engangskostnadene - som både inkluderer drifts- og investeringsutgifter - mellom 2 og 5 prosent av driftsbudsjettet til de nye kommunene.

I NOU 1996:1 "Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner" ble det foreslått at kommuner som slår seg sammen skulle få beholde basistillegget i fem år, og at basistillegget deretter skulle bortfalle. I tillegg foreslo utvalget å videreføre dagens praksis med å kompensere kommunene for kostnadene ved å gjennomføre en sammenslutning. Ved behandlingen av St. prp. nr 55 (1995-96) Om kommuneøkonomien 1997 mv. sluttet Stortinget seg til dette.

Sammenslutning av fylkeskommuner vil ikke få tilsvarende systematiske virkninger gjennom inntektssystemet fordi fylkeskommuner ikke mottar basistillegg. På samme måte som kommunene vil også fylkeskommunen stå overfor engangskostnader som dels vil dekkes av staten og dels av fylkeskommunene.

7.1.4 Departementets vurdering

Et flertall i kommunalkomiteen fattet i innstillingen til Kommuneøkonomiproposisjonen for 2000 (Innst. S. Nr. 220 (1998-99) følgende vedtak:

"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. Regjeringen må også vurdere for hvor lang tid dette skal gjelde.”

I kommuneøkonomiproposisjonen for 2001 vil departementet komme tilbake til en kompensasjonsmodell i tråd med Stortingets vedtak.

Departementet tar sikte på å videreføre dagens praksis med å kompensere kommunene for deler av engangskostnadene ved sammenslutning gjennom de ordinære skjønnsmidlene. Statens andel har dekket de helt nødvendige ekstrautgiftene for kommunene i sammenheng med omstillingene. Engangsstøtten blir basert på en analyse av nødvendige omstillingskostnader i hvert enkelt tilfelle. Øvrige omstillingskostnader og kostnader i sammenheng med eventuelle standardforbedringer bør kommunene dekke selv.

7.2 Statlig tilsyn med kommunenes økonomiske disposisjoner

7.2.1 Innledning

I dette kapitlet ser vi nærmere på statlig tilsyn med kommunenes økonomiske disposisjoner. Vi ser spesielt på spørsmålet om det er nødvendig med en egen hjemmel i inndelingsloven for å føre et skjerpet statlig tilsyn før en sammenslutning.

Spørsmålet kan også være aktuelt i forbindelse med delinger og grensejusteringer. Imidlertid legger departementet til grunn at bestemmelsene i inndelingsloven om økonomisk oppgjør er tilstrekkelig i slike saker.

7.2.2 Bakgrunn

Bakgrunnen for at spørsmålet reises er at kommunenes økonomiske disposisjonene før enkelte tidligere sammenslutninger har svekket handlefriheten til den nye kommunen. Det er særlig investeringene som har hatt en tendens til å øke sterkt. Dette kan skyldes at kommunen ønsker å sikre seg et prosjekt som kommunen tror vanskelig vil la seg realisere etter at den nye kommunen er etablert. Samtidig har kommunene insentiver til «overinvesteringer» før en sammenslutning. Grunnen til dette er at belastningen ved investeringene vil bli fordelt på alle innbyggerne i den nye kommunen.

Bakgrunnen for at spørsmålet reises er også at det i rapporten «Så samles vi på valen...» (Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1993) fremkommer at fylkesmennene ser behov for en sterkere hjemmel for sitt tilsyn ved framtidige sammenslutningsprosesser. Rapporten er basert på erfaringer fra kommunesammenslutninger i byområder. Fylkesmennene gav klart uttrykk for at et effektivt tilsyn med økonomiske disposisjoner i tiden fram til sammenslutningen krever en klarere hjemmel til å gripe inn overfor alle typer disposisjoner. De mener at en slik hjemmel bør plasseres i inndelingsloven.

7.2.3 Gjeldende rett

I dagens inndelingslov er det ingen egne bestemmelser om statlig tilsyn med kommunenes økonomiske disposisjoner. Imidlertid inneholder kommuneloven flere generelle bestemmelser om slikt tilsyn (reglene er under revisjon):

- **Lovlighetskontroll:** Etter § 59 nr. 5 i kommuneloven kan departementet (Fylkesmannen) på eget initiativ ta en avgjørelse opp til lovlighetskontroll. I en lovlighetskontroll skal det tas stilling til om vedtaket er innholdsmessig lovlig, fattet av et kompetent organ og er blitt til på en lovlig måte. En mindretall på minst 3 i et kommunestyre og fylkesting kan også kreve at det skal foretas lovlighetskontroll.
- **Økonomiplan:** Etter § 44 nr. 5 i kommuneloven skal økonomiplanen og endringer i denne oversendes departementet (Fylkesmannen) til orientering. Oversendelsesplikten korresponderer ikke med noen form for godkjenningssmyndighet fra statens side. Imidlertid kan økonomiplanen tas opp til lovlighetskontroll av departementet etter kommunelovens § 59.
- **Årsbudsjett:** Etter § 45 nr. 4 i kommuneloven skal departementet (Fylkesmannen) føre kontroll med lovligheten av kommunestyrets budsjettvedtak. Denne bestemmelsen innebærer en automatisk lovlighetskontroll av kommunestyrets - men ikke fylkestingets - budsjettvedtak. Innholdet i den automatiske lovlighetskontrollen tilsvarer den lovlighetskontrollen departementet kan foreta i henhold til kommunelovens § 59.
- **Låneopptak:** Etter § 50 nr. 6 i kommuneloven skal vedtak om å oppta lån godkjennes av departementet (Fylkesmannen). I godkjenningen er det sentralt at kommunens samlede gjeldsbyrde ikke må være større enn det som er forsvarlig ut fra balansen i årsbudsjettet og økonomiplanen.
- **Garantistillelser:** Etter § 51 nr. 2 i kommuneloven skal vedtak om garantistillelse godkjennes av departementet (Fylkesmannen).

7.2.4 Vurdering av behovet for særskilt hjemmel

Departementets utgangspunkt er at de økonomiske disposisjonene vil styres av kommunenes lojalitet overfor hverandre og den nye kommunen. De praktiske erfaringene tilsier likevel at det kan være behov for et skjerpet tilsyn med kommunenes økonomiske disposisjoner før en sammenslutning. Prinsippet bak kommuneloven var at spesielle godkjenningsordninger bør bygges ned til fordel for utvikling av mer generelle tilsynsmekanismer. Departementet ser det slik at staten har god mulighet for tilsyn med kommunenes økonomiske disposisjoner innenfor rammen av de generelle bestemmelsene i kommuneloven.

Erfaringsmessig er det særlig investeringene som har hatt en tendens til å øke sterkt før en sammenslutning. I den forbindelse kan de generelle bestemmelsene i kommuneloven om statlig tilsyn vurderes i forhold til finansiering av investeringene, driftsøkonomiske konsekvenser av investeringene og infrastrukturen som investeringene resulterer i.

a. Finansiering av investeringene

Investeringer kan finansieres med lån. Dette belaster i utgangspunktet økonomien til den nye kommunen. Imidlertid har Fylkesmannen etter dagens kommunelov hjemmel til å gripe inn overfor låneopptak som er større enn det som er forsvarlig ut

fra balansen i økonomien. Investeringer kan også finansieres med *arets inntekter*. Det innebærer at kommunen tar hele belastningen det året investeringen skjer. Følgelig vil investeringsutgiftene i seg selv ikke gå ut over økonomien til den nye kommunen. Den siste muligheten er at kommunen finansierer investeringen med *oppsparte midler*. Det innebærer også at selve investeringsutgiftene ikke belaster økonomien til den nye kommunen.

b. Driftsøkonomiske konsekvenser

Kommunale investeringer fører som regel med seg økte fremtidige driftsutgifter. Ofte vil de driftsøkonomiske konsekvensene av en investering, spesielt som følge av økt bemanning, ha større økonomisk betydning enn eventuelle rente- og avdragsutgifter. De økte driftsutgiftene må dekkes av driftsinntektene til den nye kommunen. Investeringer kan således indirekte få store virkninger for handlefriheten til den nye kommunen. Kommuneleien gir Fylkesmannen hjemmel til å oppheve kommunale budsjettvedtak dersom i investeringsvolumet anses som for høyt i forhold til driftsøkonomiske konsekvenser. Departementet har tilsvarende myndighet i forhold til fylkeskommunale budsjetter, jf kommunelovens § 59.

c. Infrastruktur

Kommunenes investeringer kan være uheldige ut fra f.eks. arealdisponerings- eller ressursutnyttelseshensyn i lys av en forestående sammenslutning. Departementet ser det slik at kommuneloven ikke gir hjemmel til å gripe inn ut fra hensynet til den nye kommunens infrastruktur. Imidlertid kan bestemmelsene i plan- og bygningsloven om innsigelse fra statlige fagmyndigheter, fylkeskommuner og nabokommuner i og for seg være anvendelige også i et slikt perspektiv. Når innsigelse er reist og meglingsprosessen ikke fører frem, må arealplanen sendes Miljøverndepartementet for endelig vedtak.

Departementet ser at det kan være argumenter for å kunne gripe inn overfor investeringer som gir den nye kommunen en uhensiktsmessig infrastruktur. En eventuell egen hjemmel bør derfor gi anledning til å gripe inn overfor slike investeringer. Om en egen hjemmel er nødvendig er en annen sak. Det kan være tilstrekkelig med kommunelovens bestemmelser, supplert med veiledning, lovlighetskontroll av økonomiplan og uttalelser fra fellesnemnda.

Departementet tar sikte på å bedre det statlige tilsynet gjennom å utarbeide en veileder om Fylkesmannens tilsyn med kommunenes økonomiske disposisjoner. I veilederen legger vi blant annet opp til å avklare hvor langt bestemmelsene i kommuneloven rekker. Bakgrunnen for dette er at det har vist seg at Fylkesmannen ikke alltid har benyttet sin myndighet til kontrollere og eventuelt stanse «ufornuftige» økonomiske disposisjoner i lys av en forestående sammenslutning. Samtidig påpeker fylkesmennene i rapporten «Så samles vi på valen...» at den korte tiden som var til rådighet i sammenslutningsprosessen var et hovedproblem. Det gav Fylkesmannen begrenset mulighet til å etablere et system med gode muligheter til å gripe inn overfor kommunene. I rapporten etterlyses også skriftlig informasjon fra departementet om fylkesmennenes rolle og de forventninger som stilles til dem.

Departementet legger opp til at Fylkesmannen styrker sin oppfølging av kommunene gjennom å ta opp kommunenes *økonomiplaner* til lovlighetskontroll etter kommunelovens § 59. Dette bør skje fra det tidspunkt utredning om sammenslutning er besluttet. Bakgrunnen for dette er at uheldige investeringer ofte kommer før endelig beslutning om sammenslutning tas. Med en slik lovlighetskontroll kan Fylkesmannen i utgangspunktet føre tilsyn med de økonomiske disposisjonene i de fire neste budsjettårene. Ikke minst er det viktig å påse at kommunen innarbeider de driftsøkonomiske konsekvensene av investeringene. Et problem med en slik ordning er imidlertid at kvaliteten på dagens økonomiplaner varierer og ikke alltid fungerer som det styringsdokumentet den er ment å være. Samtidig ligger det en begrensning i at kommunelovens § 59 bare gir hjemmel til å oppheve ulovlige - ikke «ufornuftige» - vedtak.

I kap. 5 er det foreslått at det skal opprettes en fellesnemnd til å forestå forberedelser sammenslutninger. Departementet legger også opp til å nedfelle i inndelingsloven at fellesnemnda skal uttale seg til Fylkesmannen om kommunenes budsjetter. Dette kan gi Fylkesmannen en tryggere plattform for mer nærgående dialog med aktuelle kommuner enn det som er vanlig i budsjettprosesser. Bakgrunnen for denne modellen er de positive erfaringene fra sammenslutningen i Fredrikstad. Her ble det lagt opp til en prosedyre hvor en fellesnemnd uttalte seg om viktige økonomiske beslutninger i den enkelte kommune før Fylkesmannen behandlet saken. Både den enkelte kommune og fellesnemnda skulle ha den nye kommunens økonomi som overordnet hensyn for større økonomiske disposisjoner.

7.2.5 Konklusjon

I tråd med prinsippet bak kommuneloven er det viktig å finne en form og et innhold i tilsynet som sikrer den nødvendige styringseffekt og som samtidig gir en tilstrekkelig lokal handlefrihet. Ut fra dette prinsippet ser departementet det ikke hensiktsmessig å foreslå en særskilt hjemmel om skjerpet statlig tilsyn med økonomiske disposisjoner ved sammenslutning av kommuner eller fylker. Departementet vil imidlertid utarbeide en veileder om mulighetene etter kommuneloven, herunder at Fylkesmannen i slike situasjoner bør ta kommunale økonomiplaner opp til lovlighetskontroll. Departementet foreslår for øvrig at fellesnemnda skal uttale seg om kommunenes budsjettvedtak før Fylkesmannens behandling etter kommuneloven.

8. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Forslaget til ny inndelingslov innebærer ingen nye materielle rettigheter eller plikter og har dermed ingen direkte økonomiske eller administrative konsekvenser. Loven vil, i likhet med gjeldende lov, først og fremst være en prosesspreget lov som angir de nærmere rammene for saksbehandling, vedtak og etterfølgende oppgjør ved endring av grenser mellom kommuner og fylker. Det vil dermed være antallet saker, dvs. den praktiske bruk av loven, som vil få betydning for omfanget av administrativ og økonomisk innsats.

Lovforslaget legger opp til at Regjeringen skal kunne avgjøre noen flere saker enn etter gjeldende lov (alle grensejusteringssaker uansett omfang og kommunenes synspunkter). Dette kan innebære en viss besparelse av administrative ressurser i forhold til behandling av slike saker i Stortinget. Imidlertid har antallet grensejusteringssaker som forelegges Stortinget vært svært lavt de senere årene, slik at dette utgjør marginale størrelser.

Prinsippene for økonomisk oppgjør mellom kommuner etter grensejustering eller deling vil etter forslaget være de samme som etter gjeldende lov. Det samme gjelder i forhold til særskilt oppgjørsorgan som trer inn ved uenighet mellom kommunene - siden systemet med særskilt skjønnsnemnd og overskjønnsnemnd foreslås videreført med visse tekniske justeringer.

Høringsnotatet legger opp til at statlige avgifter o.l. ikke skal innkreves når disse oppstår som følge av grenseendring. Dette er i samsvar med den praksis som har utviklet seg ved de seneste kommunesammenslutningene og basert på et vedtak i Stortinget.

Reglene om saksforberedelse (kap. III) er vesentlig utbygget i forhold til gjeldende inndelingslov. Innholdet i reglene er imidlertid i overveiende grad basert på den praksis som er utviklet. Departementet legger til grunn at de nye lovbestemmelsene vil virke klargjørende og sikre bedre forutsigbarhet for både innbyggere, berørte kommuner/fylkeskommuner og statlige etater. Lovfesting av retten til å fremme forslag om inndelingsendring er den eneste delen av loven som har konsekvenser for innbyggere og næringsliv. Etter forslaget vil de - på nærmere vilkår - få rett til å initiere slike saker. Dette kan komme til å medføre flere søknader til Fylkesmannen enn etter nåværende lov, fordi flere blir oppmerksomme på at de kan ta initiativ i slike saker. På den annen side kan henvendelser og forespørsler til fylkesmenn og departementet om fremgangsmåten i slike saker bli færre, ved at loven klargjør hvem som har initiativrett.

Forslaget om utredningsplikt (§ 9) antas ikke å innebære vesentlige konsekvenser av administrativ eller økonomisk art. Henvendelser om grensesaker blir også i dag undergitt en viss utredning før de eventuelt avvises. Den foreslåtte bestemmelsen om dette lar det være opp til utredningsinstansen (departementet eller Fylkesmannen) å avgjøre utredningens omfang, slik at det i realiteten ikke trenger innebære mer enn at det gis et svar tilbake til søkeren.

Det forutsettes at Fylkesmannen delegeres oppgaver etter den nye loven - i prinsippet i samme omfang som etter gjeldende lov. Dermed vil ikke lovforslaget i seg selv medføre merbelastning på fylkesmannsembetene. med mindre antallet saker øker. Det samme må legges til grunn i forhold til departementets arbeid med å forvalte loven og være øverste utredningsorgan.

Konsekvenser for kommuner og fylkeskommuner vil i utredningsfasen komme som følge av bestemmelsen om opplysnings- og medvirkningsplikt (§ 9 annet ledd). Det samme gjelder forsåvidt også i forhold til andre statlige etater (enn Fylkesmannen). Plikten til å bistå og medvirke gjelder etter lovutkastet bare i «rimelig utstrekning», men vil likevel i konkrete saker innebære noe merarbeid for kommuner, fylkeskommuner og statlige organer. En generell opplysningsplikt for kommunesektoren følger imidlertid allerede av kommunelovens § 59.

Lovfesting av prinsippet om innbyggerhøring (§ 10) kan innebære noe merarbeid for berørte kommuner. Departementet har ikke presis kunnskap om omfanget av innbyggerhøringer i slike saker i dag, men trolig er dette vanlig. Lovforslaget er fleksibelt utformet ved at kommunen selv kan velge metode. Den minst kostnadskrevende høringsmetoden er å avholde møter. Folkeavstemninger er den mest kostnadskrevende metoden - særlig når den ikke knyttes opp mot et ordinært valg. Det er ingen lovbestemmelser om hvordan folkeavstemninger skal avholdes. Dermed kan kommunen velge et annet antall stemmesteder m.v. enn ved ordinære valg. Det er heller ikke være påbudt å avholde forhåndsstemmegivning i tilknytning til lokale folkeavstemninger. Kostnaden ved å avholde lokal folkeavstemning vil dermed - etter gjeldende system - avhenge mye av kommunens valg av gjennomføring. Avholdelse av en landsomfattende folkeavstemning, basert på prinsippene i valgloven, er av departementet anslått å koste 130 mill. kr. Dersom en slik landsomfattende folkeavstemning avholdes uten forhåndsstemmegivning, anslår departementet at dette vil koste rundt 80 mill. kr. Det finnes ikke sikre erfaringstall på kostnadene ved særskilt lokal folkeavstemning basert på prinsippene i valgloven, men gjennomsnittskostnadene pr. stemme må antas å bli noenlunde det samme som ved landsomfattende folkeavstemninger.

UTKAST TIL LOVTEKST

Lov om endring i kommune- og fylkesinndelingen (inndelingsloven)

Kapittel I. Lovens formål og virkeområde

§ 1 Formål

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.

§ 2 Virkeområde

Denne lov gjelder for kommuner og fylker. Loven omfatter både endring av grenser og fastsetting av grenser.

§ 3 Definisjoner

Med sammenslutning menes det forhold at to eller flere kommuner eller fylker blir sluttet sammen til én ny enhet.

Med deling menes det forhold at én kommune eller ett fylke deles i to eller flere enheter.

Med grensejustering menes det forhold at et område overføres fra en kommune til en annen. Overføring av et område fra et fylke til et annet betegnes på tilsvarende måte som grensejustering.

Begrepet grenseendring i denne lov er en fellesbetegnelse på sammenslutning, deling og grensejustering.

Med grensefastsetting menes det forhold at det treffes vedtak om å fastsette uklare eller omtvistede grenser mellom kommuner eller fylker.

Kapittel II. Om myndighet til å treffe vedtak

§ 4 Vedtak om sammenslutning

Stortinget treffer vedtak om sammenslutning av fylker. Kongen treffer vedtak om sammenslutning av kommuner når de berørte kommunene har sluttet seg til forslag om sammenslutning. Dersom noen berørt kommune har uttalt seg mot sammenslutning, forelegges saken for Stortinget til avgjørelse.

§ 5 Vedtak om deling

Stortinget treffer vedtak om deling av et fylke i to eller flere nye enheter. Kongen treffer vedtak om deling av kommuner når den berørte kommunen har sluttet seg til forslaget. Dersom den berørte kommunen har uttalt seg mot deling, forelegges saken for Stortinget til avgjørelse.

§ 6 Vedtak om grensejustering

Kongen treffer vedtak om justering av grensen mellom kommuner og fylker. Dersom grensejustering mellom fylker er av et slikt omfang at mandatfordelingen til Stortinget kan bli påvirket, forelegges saken for Stortinget til avgjørelse.

§ 7 Vedtak om grensefastsetting

Kongen treffer vedtak om fastsetting av uklare eller omtvistede grenser mellom kommuner eller fylker.

Kapittel III. Initiativ. Saksforberedelse

§ 8 Initiativrett

Søknad om grensejustering eller grensefastsetting kan framsettes av innbyggere og grunneiere i den kommune eller fylkeskommune søknaden gjelder, av næringsdrivende som har sitt registrerte forretningssted i den kommune eller fylkeskommune søknaden gjelder, og av kommunestyret eller fylkestinget i den kommune eller fylkeskommune søknaden gjelder.

Søknad om sammenslutning eller deling kan framsettes av kommunestyret eller fylkestinget selv i den kommune eller fylkeskommune endringsforslaget gjelder.

Departementet og Fylkesmannen kan på eget initiativ ta opp spørsmål om grenseendring eller grensefastsetting.

Søknad om grenseendring eller grensefastsetting skal være skriftlig og begrunnet, og må inneholde søkers forslag til nye grenser. Søknaden sendes fylkesmannen i søkers bostedsfylke.

§ 9 Saksutredning

Departementet foretar den saksutredning som anses nødvendig.

Departementet kan avvise søknad fra søkere som ikke har initiativrett. Avvisningen skal være skriftlig og må begrunnes.

Kommunale, fylkeskommunale og statlige forvaltningsorgan skal gi nødvendige opplysninger og i rimelig utstrekning medvirke ved saksforberedelsen, etter anmodning av den som gjør utredningen.

Kommuner eller fylkeskommuner som en grenseendring eller grensefastsetting vil angå, skal få uttale seg før beslutning fattes. I saker om sammenslutning eller deling, må slik uttalelse gis av kommunestyret eller fylkestinget selv.

§ 10 Innbyggerhøring

Når ikke særlige hensyn tilsier noe annet, skal kommunestyret innhente innbyggernes synspunkter på det aktuelle inndelingsspørsmål.

Høringen kan skje ved folkeavstemning, opinionsundersøkelse, spørreundersøkelse, møter eller på annen måte.

§ 11 Utgifter

Utgiftene ved utredningen fastsettes av departementet, som bestemmer om de skal bæres av en eller flere av de interesserte kommuner eller fylkeskommuner, eller helt eller delvis av staten.

Kap. IV Direkte virkninger av grenseendring

§ 12 Skatteplikt m.v.

Når det med virkning fra begynnelsen av et kalenderår er gjennomført sammenslutning av to eller flere kommuner, blir alle skattepliktige i et distrikt som tidligere har dannet en selvstendig kommune, ved den første ligning etter sammenslutningen å iligne kommuneskatt etter de skattesatser som i dette distrikt ble lagt til grunn ved fastsettelsen av forskudd på skatt for vedkommende inntektsår. Dette gjelder likevel ikke dersom kommunestyret i vedkommende distrikt før sammenslutningen har truffet vedtak om at det ved ligningen skal nyttes andre skattesatser og slikt vedtak er godkjent av Fylkesmannen.

Før sammenslutning som nevnt i første ledd iverksettes, skal kommunestyret i den nye kommunen treffe vedtak om hvilke skattesatser som skal nyttes ved beregning av forskudd på skatt for det kommende inntektsår for alle forskuddspliktige skattytere i den nye

kommunen. Vedtaket må treffes innen den frist som fastsettes av Fylkesmannen. Bli fristen oversittet, skal Fylkesmannen bestemme hvilke satser som skal brukes.

Når et område overføres fra en kommune til en annen med virkning fra begynnelsen av et kalenderår, blir alle skattepliktige i dette område å iligne kommuneskatt til den kommune som avstår området, ved ligning - herunder endring av ligning etter ligningsloven kapittel 9 - som gjelder inntektsåret forut for overføringen.

Person som den 1. november er bosatt i et område som fra 1. januar i det etterfølgende år på grunn av grenseendring inngår i en annen kommune, anses som bosatt i denne kommunen når det gjelder skatteplikten for det inntektsår som begynner den nevnte 1. januar, jf. skatteloven § 3-1 annet ledd.

§ 13 Lokale forskrifter, vedtekter og planvedtak

Ved sammenslutning og deling av kommuner eller fylker gjelder lokale forskrifter og vedtekter fortsatt for vedkommende område inntil de blir endret. Departementet fastsetter en nærmere frist for når det lokale regelverket må være vurdert med sikte på nødvendig endring.

Ved grensejustering skal den utvidede kommunes forskrifter og vedtekter straks gjelde for det overførte området.

Kommunale og fylkeskommunale arealplaner utarbeidet etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven berøres ikke av grenseendring. For andre planvedtak kan departementet gi nærmere bestemmelser om virkning av grenseendringen, herunder frister for revisjon av disse.

§ 14 Statlige avgiftskrav

Statlige avgifter som påløper som en direkte følge av grenseendring, skal ikke innkreves.

§ 15 Interkommunalt samarbeid

Kommuner og fylkeskommuner som deltar i interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 eller kommunal særlovgivning kan innen ett år etter iverksetting av en grenseendring si opp sitt deltakerforhold med en frist på tre måneder. Innen samme frist kan også hver av partene kreve at vedtektene for samarbeidet vurderes på nytt. Reglene i kommuneloven § 27 om uttreden av interkommunalt samarbeid gjelder ellers tilsvarende i slike tilfeller.

§ 16 Fullmakter for Kongen til å gi nærmere bestemmelser for å iverksette vedtak

Kongen kan gi nærmere bestemmelser for å sikre gjennomføring av vedtak etter denne lov kapittel II.

Når det anses nødvendig for å gjennomføre vedtak om grenseendring kan Kongen dessuten fravike gjeldende bestemmelser i lov eller forskrift. Unntak fra lov må knyttes til følgende forhold:

- a. regler om lovpålagte organer i stat, fylkeskommune eller kommune
- b. regler om lovbestemte frister, saksbehandlingsregler m.m.
- c. lovregler om forhold og vilkår for arbeidstakere i stat, fylkeskommune eller kommune.

Kap V. Økonomisk oppgjør ved grensejustering og deling av kommuner og fylker

§ 17 Avtale om økonomisk oppgjør. Forholdet til kreditor

Ved grensejustering og deling av kommunegrenser og fylkesgrenser skal det foretas økonomisk oppgjør mellom kommunene og fylkeskommunene, dersom de ikke finner det unødvendig. De berørte kommunene kan be Fylkesmannen om bistand ved inngåelse av avtale om økonomisk oppgjør.

Ved grensejustering vil en avtale om det økonomiske oppgjøret mellom kommuner eller fylkeskommuner være bindende ovenfor kreditorene. Ved deling er de nye kommunene eller fylkeskommunene solidarisk ansvarlige ovenfor kreditor. En avtale om det økonomiske oppgjøret som bestemmer en annen ansvarsfordeling krever samtykke fra kreditor.

Dersom kommunene ikke blir enige om et økonomisk oppgjør, skal det foretas ved skjønn. Under skjønnet legges de retningslinjene som er gitt i §§ 18 - 21 til grunn.

§ 18 Grensejusteringer

Bli et område skilt ut etter en grensejustering fra en kommune eller et fylke og lagt til en annen kommune eller et annet fylke, skal den rett som den første kommune eller fylkeskommune har til veier, gater, broer, offentlige plasser og annen forvaltningsmessig eiendom som utelukkende eller i overveiende grad tjener vedkommende område, overføres til den annen kommune eller fylkeskommune.

Annen eiendom kan fordeles mellom kommunene eller fylkeskommunene, eller påbys nyttet i fellesskap, dersom dette er rimelig og hensiktsmessig ut fra kommunale eller fylkeskommunale hensyn. Skjønnsnemnda, jf § 22, avgjør i hvilke forhold fordelingen eller samarbeidet skal foregå og kan fastsette nærmere vilkår.

Skjønnsnemnda kan bestemme at gjeld som en kommune eller fylkeskommune har stiftet til erverv eller påkostninger på eiendom som nevnt i første og andre ledd, helt eller delvis skal overtas av den kommune eller fylkeskommune som eiendommen blir overført til, eller at vedkommende kommune eller fylkeskommune skal betale vederlag for eiendommen i penger.

I den utstrekning det ikke treffes særskilt bestemmelse, beholder den gjenværende kommune eller fylkeskommune rettigheter og forpliktelser.

§ 19 Delinger

Blir en kommune eller et fylke delt i to eller flere kommuner eller fylker, eller blir en kommune eller et fylke delt og de enkelte deler lagt til andre kommuner eller fylker, får § 18 første ledd tilsvarende anvendelse på forvaltningsmessig eiendom som utelukkende eller i overveiende grad tjener ett bestemt område.

Annen eiendom og forpliktelser blir å fordele mellom de kommuner eller fylkeskommuner områdene legges til. Fordelingen skjer på grunnlag av et forholdstall som regnes ut etter kommunenes eller fylkeskommunenes skatteinntekter i de siste 5 år i hvert av områdene, med mindre skjønnsnemnda av særlige grunner bestemmer noe annet. Oppgjøret skal så vidt mulig gjennomføres slik:

1. Fast eiendom legges til den kommune eller fylkeskommune som etter befolkningens størrelse og behov og eiendommens beliggenhet eller samhörighet med andre anlegg må anses mest berettiget til eiendommen.
2. Gjeld fordeles i forhold til de realisable verdier som overtas.
3. Andre tilgodehavende og forpliktelser overtas av den kommune eller fylkeskommune som etter forholdene anses nærmest til å overta dem.
4. Anlegg med rettigheter og forpliktelser som etter delingen ikke er rimelige at noen enkelt kommune eller fylkeskommune overtar, kan påbys nyttet i fellesskap av to eller flere av kommunene eller fylkeskommunene.

Har noen kommune eller fylkeskommune ved fordelingen av rettigheter og forpliktelser overtatt mer eller mindre enn det som følger av forholdstallet, foretas utjevning i penger.

§ 20 Erstatning

Dersom en kommune eller fylkeskommune etter det oppgjør som blir foretatt i medhold av §§ 18 eller 19 blir vesentlig svekket økonomisk, kan en annen av de berørte kommuner eller fylkeskommuner hvor det anses rimelig, pålegges å betale erstatning, som betales med et engangsbeløp eller i årlige rater i en viss overgangsperiode.

§ 21 Garantier

Ved grensejustering skal kommunal eller fylkeskommunal garanti for gjeld eller forpliktelser som er knyttet til fast eiendom eller bedrift overtas av den kommune eller fylkeskommune der eiendommen eller bedriften ligger etter grenseendringen.

Ved deling av kommuner eller fylkeskommuner fordeles garanti som ikke knytter seg til fast eiendom eller bedrift, mellom de nye kommuner eller fylkeskommuner etter forholdstallet for det økonomiske oppgjøret i det hele.

§ 22 Skjønnsnemnd og overskjønnsnemnd

Kommune og fylkeskommune som er berørt av grenseendring etter denne lov kan innen ett år etter iverksetting av vedtaket kreve at det økonomiske oppgjøret - eller deler av det - fastsettes ved skjønn.

Til å avgi slikt skjønn oppnevner departementet en skjønnnemnd på tre medlemmer med varamedlemmer. Nemndas funksjonsperiode skal være fire år.

Hver av partene kan innen to måneder etter at skjønnnemndas kjennelse er mottatt bringe kjennelsen inn for en overskjønnnemnd til endelig avgjørelse. Departementet oppnevner overskjønnnemnda som skal ha fem medlemmer. Overskjønnnemndas funksjonsperiode skal være fire år.

Nemndenes ledere og disses varamedlemmer skal ha de egenskaper som er foreskrevet for dommere, jf. domstolloven §§ 53 og 54 annet ledd. Reglene i domstolsloven kap. 6 om ugildhet gjelder tilsvarende i forhold til medlemmene av skjønnnemnda og overskjønnnemnda. Departementet avgjør spørsmål om ugildhet for nemndenes ledere og disses varamedlemmer. For øvrig avgjøres slike spørsmål av vedkommende nemndsleder.

§ 23 Saksbehandling og dekning av omkostninger ved skjønn

Den av partene som bringer en sak inn for skjønnnemnda til avgjørelse skal gi en redegjørelse for sitt krav og de faktiske forhold som dette bygger på. Nemnda skal innhente motpartens synspunkter og kan ellers pålegge hver av partene å fremkomme med ytterligere opplysninger. Skjønnnemnda bør så tidlig som mulig innkalle partene til en muntlig konferanse der saken gjennomgås i hovedtrekk og det for øvrig tas nødvendige beslutninger om behandling av saken.

Skjønnnemnda og overskjønnnemnda fastsetter spørsmålet om dekning av omkostninger, herunder om fordeling av utgiftene mellom partene når dette finnes rimelig. Departementet svarer for godtgjøring og øvrige utgifter til nemndenes medlemmer. Departementet gir nærmere bestemmelser om godtgjøring og utgiftsdekning.

Kap. VI Gjennomføring av sammenslutning

§ 24 Felles kommunestyre- eller fylkestingsmøte

Når det er truffet vedtak om sammenslutning av to eller flere kommuner, skal Fylkesmannen snarest mulig sammenkalle til et felles møte med de berørte kommunestyrene. Ved fylkessammenslutning sammenkaller departementet de berørte fylkestingene. På slike fellesmøter skal følgende saker behandles:

- a. forslag til navn på den nye kommunen eller fylket
- b. antallet medlemmer i det nye kommunestyret eller fylkestinget
- c. kriterier for sammensetning av fellesnemnd etter § 25 i denne lov
- d. valg av revisjonsenhet i forhold til virksomheten i fellesnemnda
- e. opprettelse av eventuelle andre fellesorganer for å sikre gjennomføringen av sammenslutningen

§ 25 Fellesnemnd

Ved sammenslutning av kommuner eller fylkeskommuner skal det opprettes en fellesnemnd til å samordne og forestå forberedelsen av sammenslutningen. Nemnda

skal sammensettes slik at den avspeiler innbyggertallet i de berørte kommunene eller fylkeskommunene. Det skal likevel være minimum 5 medlemmer i nemnda fra den enkelte kommune eller fylkeskommune. Fellesnemnda velges av og blant kommunestyrets eller fylkestingets medlemmer. Nemnda velger selv sin leder og nestleder. Kommunelovens regler om valg og saksbehandling i folkevalgte organer gjelder ellers tilsvarende.

Nemndas arbeidsoppgaver og myndighet fastsettes i reglement som må vedtas i samtlige berørte kommunestyre eller fylkesting. Nemnda kan tillegges kommunestyrets/fylkestingets myndighet til å ansette administrasjonssjef og revisor i den nye enheten. Fellesnemnda skal ivareta det forberedende arbeidet med budsjettet for det første driftsåret etter iverksetting av sammenslutningen. Nemnda skal i sin virkeperiode avgi uttalelse til Fylkesmannen om budsjettene for de berørte kommunene, jf. kommuneloven § 45 nr. 4.

Reglene i kommuneloven om møte- og talerett for ordfører, leder av kommuneråd eller fylkesråd, administrasjonssjef og ansatte gjelder tilsvarende overfor nemnda.

Funksjonsperioden for fellesnemnda utløper når det nye kommunestyret eller fylkestinget er konstituert etter reglene i § 26.

§ 26 Konstitusjon av nytt kommunestyre eller fylkesting

Når det er foretatt valg til kommunestyre eller fylkesting i løpet av september måned året før iverksetting av sammenslutningen, jf. valgloven § 24, skal det nyvalgte kommunestyret eller fylkestinget sammenkalles til konstituerende møte innen utgangen av oktober måned. Lederen av fellesnemnda sammenkaller og leder møtet inntil ny ordfører er valgt. For øvrig gjelder reglene i kommuneloven § 17 nr. 1-3 om konstituerende møte m.v. i kommunestyre og fylkesting.

Funksjonsperioden for kommunestyrene og fylkestingene i de kommunene og fylkeskommunene som skal sluttet sammen forlenges inntil tidspunktet for iverksetting av sammenslutningen. Deres ansvar og myndighet er likevel begrenset til det som er nødvendig for å avslutte virksomheten i de eksisterende enhetene.

Kap. VII Ikraftsetting. Overgangsbestemmelser. oppheving av andre lover.

§ 27 Ikrafttredelse m.m.

Loven trer i kraft fra det tidspunkt Kongen bestemmer.

Fra samme tid oppheves Lov om endring i kommunal inndeling av 21. desember 1956 nr. 3.

§ 28 Overgangsbestemmelser

Når det er igangsatt økonomisk oppgjør mellom kommuner etter reglene i Lov av 21. desember nr. 3 1956, skal oppgjøret avsluttes etter nevnte lov kap. II om ikke partene blir enige om å legge reglene i denne lov til grunn. Saker som er under behandling av

skjønnsnemnda eller overskjønnsnemnda avsluttes i medhold av bestemmelsene i nevnte lov.