



DET KONGELEGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Prop. 76 L

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i inndelingslova
og kommunelova (behandling av
kommunesamanslåingar mv.)

Innhald

1	Hovudinnhaldet i proposisjonen	5	7.1	Gjeldande rett	24
			7.2	Høyringsnotatet	25
			7.3	Høytinga	25
2	Generelt om framlegga og høyringa	7	7.4	Framlegget frå departementet	26
2.1	Innleiing	7	8	Styring av kommunale føretak i parlamentarisk styrte kommunar	29
2.2	Høytinga	7		Gjeldande rett	29
3	Robek-status ved samanslåing	10	8.1	Høyringsnotatet	29
3.1	Gjeldande rett	10	8.2	Høytinga	29
3.2	Høyringsnotatet	10	8.3	Framlegget frå departementet	29
3.3	Høytinga	11	8.4		
3.4	Framlegget frå departementet	11	9	Plikt til å kunngjere møte	31
4	Kommunesamanslåing og forkjøpsrett til aksjar	12	9.1	Gjeldande rett	31
4.1	Gjeldande rett	12	9.2	Høyringsnotatet	31
4.2	Høyringsnotatet	12	9.3	Høytinga	31
4.3	Høytinga	13	9.4	Framlegget frå departementet	31
4.4	Framlegget frå departementet	13	10	Kven som kan veljast som medlem i fellesnemnda	32
5	Deling og grensejustering	15	10.1	Gjeldande rett	32
5.1	Gjeldande rett	15	10.2	Framlegget frå departementet	32
5.2	Høyringsnotatet	16	11	Økonomiske og administrative konsekvensar	33
5.3	Høytinga	18			
5.4	Framlegget frå departementet	19	12	Merknader til dei einskilde føresegnene	34
6	Fullmakt til å gjere unntak frå kravet om felles kommunestyremøte	22			
6.1	Gjeldande rett	22			
6.2	Høyringsnotatet	22			
6.3	Høytinga	23			
6.4	Framlegget frå departementet	23			
7	Nytt kommunestyre etter ei samanslåing	24			
				Forslag til lov om endringar i inndelingslova og kommunelova (behandling av kommunesamanslåingar mv.)	38



DET KONGELEGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Prop. 76 L

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringar i inndelingslova og kommunelova (behandling av kommunesamanslåingar mv.)

*Tilråding frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet 18. mars 2016,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Solberg)*

1 Hovudinnhaldet i proposisjonen

I denne proposisjonen gjer Kommunal- og moderniseringsdepartementet framlegg om endringar i lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) og i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommunelova).

Både inndelingslova og kommunelova har generelle og felles reglar for kommunar og fylkeskommunar. Når departementet i denne proposisjonen skriv kommune, omfattar det òg fylkeskommune.

Robek-status ved samanslåing

Kommunelova og inndelingslova har i dag ikkje reglar om korleis ROBEK-status skal handterast ved samanslåingar. Departementet foreslår at den nye kommunen ikkje automatisk skal registrerast i ROBEK sjølv om éin av kommunane var i ROBEK før samanslåinga, men at fylkesmannen får ei tidsavgrensa fullmakt til å melde kommunen inn i ROBEK dersom det framleis er behov for å kontrollere økonomien i den nye kommunen.

Kommunesamanslåing og forkjopsrett til aksjar

Departementet foreslår å klargjere at forkjopsretten ikkje gjeld når aksjar skiftar eigar frå éin kommune til ein annan kommune i samband med samanslåing eller deling av kommunar.

Deling og grensejustering

Departementet gjer framlegg om å endre regelen i inndelingslova § 3 tredje ledd slik at det blir mogleg å justere grensene i samband med ei kommunesamanslåing. Det inneber at dei ulike delane av ein kommune som blir delt og lagt til andre kommunar, kan bli behandla etter ulike reglar. Departementet foreslår at departementet i ein slik delingssamanheng skal kunne fastsetje at ei grenseendring som gjeld ein mindre del av den opphavlege kommunen (området har ein mindre del av innbyggjarane i ein kommune), kan behandlast etter reglane om grensejustering.

Unntak frå kravet om felles kommunestyremøte

I framlegget ligg det at departementet skal kunne gjere unntak frå kravet om å halde felles kommunestyremøte der det allereie ligg føre tilstrekkelege lokale vedtak i kvart kommunestyre.

Nytt kommunestyre etter ei samanslåing

Departementet foreslår å kodifisere praksis knytt til ein måte kommunestyret kan setjast saman på etter ei samanslåing. Det gjer ein ved å gi Kongen heimel til å korte ned valperioden og til å fastsetje at det nye kommunestyret skal peikast ut av og mellom dei valde kommunestyra.

Kven som kan veljast til fellesnemnda

Departementet gjer framlegg om at også medlemmer av kommuneråd og fylkesråd kan veljast til fellesnemnda. Sentrale folkevalde vil dermed kunne sitje i fellesnemnda uansett om kommunen eller fylkeskommunen har parlamentarisk styreform eller formannskapsmodellen.

Høve til å delegere styringa av kommunale føretak i parlamentarisk styrte kommunar

Departementet foreslår ei ny føresegn i kommunelova om at kommunestyret i parlamentarisk styrte kommunar kan velje å delegere styringa av kommunale føretak til kommunerådet, som får høve til å delegere vidare til dei einskilde kommunerådane. Framlegget er i tråd med forsøket som er gjennomført i Oslo kommune.

Plikt til å kunngjere møte i folkevalde organ og i kommunale føretak

Departementet foreslår å endre ordlyden i kommunelova si regel om plikta til å kunngjere møte i folkevalde organ. Departementet ønskjer å klargjere at plikta også gjeld kunngjering av møte som truleg kjem til å bli haldne for lukka dører. Likeins foreslår departementet at plikta til å kunngjere møte også skal gjelde kommunale føretak, for å sikre at allmenta kan vere til stades i møte i folkevalde organ i dei kommunale føretaka.

2 Generelt om framlegga og høyringa

2.1 Innleiing

Inndelingslova er ei prosess- og gjennomføringslov for endringar av kommune- og fylkesgrensene. Inndelingslova er laga for å løyse einskildsaker. I arbeidet med konkrete inndelingssaker i kommunereforma som går føre seg no, er departementet blitt merksam på behovet for å gjere nokre mindre endringar i inndelingslova for at ho skal kunne fungere som ein tenleg reiskap ved grenseendringar. Departementet har ikkje gått gjennom heile inndelingslova i denne runden, men kjem med framlegg til lovendringar som departementet meiner er nødvendige for at samanslåingsprosane lokalt skal gå smidig føre seg.

Framlegga om enkelte endringar i kommunelova er dels tekniske endringar og opprettingar, og dels lovfesting av ei forsøksordning i Oslo kommune knytt til styring av kommunale føretak. Framlegga er hørt og departementet meiner desse endringane bør kome på plass raskt. Departementet ser ikkje grunn til å avvete den generelle oppfølginga av den komande utgreiinga om ny kommunelov frå kommunalovutvalet.

2.2 Høyringa

Høyringsnotatet frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet blei sendt ut på høyring 1. juni 2015, med høyringsfrist 1. oktober 2015. Framlegget om å gjere endringar i kven som kan veljast til fellesnemnda, var ikkje med i høyringsnotatet.

Notatet blei sendt på høyring til desse instansane:

Departementa
Statsministerens kontor

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Barneombodet
Datatilsynet
Direktoratet for arbeidstilsynet
Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)
Direktoratet for naturforvaltning

Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap
Direktoratet for økonomistyring
Finanstilsynet
Forbrukarombodet
Forbrukarrådet
Fylkesmennene
Helsedirektoratet
Høgskolen i Oslo
Klima- og forureiningsdirektoratet
Konkurransetilsynet
Likestillings- og diskrimineringsombodet
Mattilsynet
Overskjønsmemnda
Skjønsmemnda
Nasjonalt folkehelseinstitutt
Noregs forskingsråd
Noregs handelshøgskole NHH
Noregs vassdrags- og energidirektorat
NTNU
Riksantikvaren
Riksarkivet
Skattedirektoratet
Statens helsetilsyn
Statens kartverk
Statens Pensjonskasse
Statens vegvesen
Statistisk sentralbyrå
Sysselmannen på Svalbard
Toll- og avgiftsdirektoratet
Universitetet for miljø- og biovitenskap
Universitetet i Agder
Universitetet i Bergen
Universitetet i Oslo
Universitetet i Stavanger
Universitetet i Tromsø
Utdanningsdirektoratet
Utlendingsdirektoratet

Riksrevisjonen
Sámediggi – Sametinget
Sivilombodsmannen – Stortingets ombodsmann
for forvaltninga

Fylkeskommunane
Kommunane
Longyearbyen lokalstyre

Den norske kyrkja	Næringslivets Hovedorganisasjon
Innovasjon Noreg Hovudkontoret	Pensjonistforbundet
Kommunalbanken AS	Private barnehagers landsforbund
SIVA – Selskapet for industrivekst SF	SAFO
Akademikerne	Samarbeidsrådet for yrkesopplæring
Arbeidsgiverforeningen Spekter	Sparebankforeningen
Delta	Unio
Den Norske Dommerforening	Utdanningsforbundet
Den norske legeförening	Vellenes Fellesorganisasjon
Den norske Revisorforening	Verdipapirfondenes forening
Den norske tannlegeforening	Virke
Distriktenes energiförening	Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
Elevorganisasjonen	Arbeidarpartiet
Energi Norge	Demokratane
Fagforbundet i Norge	Det Liberale Folkepartiet
Fellesforbundet	Framstegspartiet
Finansforbundet	Høgre
Finansnærings Arbeidsgiverforening	Kristeleg Folkeparti
Finansnærings Hovedorganisasjon	Kristent Samlingsparti (KSP)
Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring	Kystpartiet
Foreldreutvalet for grunnskolen	Miljøpartiet Dei Grøne
Forum for kontroll og tilsyn	Norges Kommunistiske Parti
Friluftsrådernes landsforbund	Partiet Dei Kristne
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon	Pensjonistpartiet
Handelshøgskolen BI	Piratpartiet
KA Arbeidsgiverorganisasjonen for kirkelige virksomheter	Raudt
Kommunal Landspensjonskasse	Samfunnspartiet
KS (arbeidsgivar- og interesseorganisasjon for kommunesektoren)	Senterpartiet
KS Bedrift	Sosialistisk Venstreparti
Landsorganisasjonen i Norge	Tverrpolitisk Folkevalde
Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjonar	Venstre
Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar	Det kom inn 61 høyringsfråsegner. 46 av dei hadde merknader:
Nasjonalföreningen for folkehelsen	Justis- og beredskapsdepartementet
NITO	Arbeids- og velferdsdirektoratet
Norges Handikapforbund	Fylkesmannen i Aust-Agder
Norges idrettsforbund	Fylkesmannen i Buskerud
Norges Juristforbund	Fylkesmannen i Møre og Romsdal
Norges Kommunerevisorforbund	Fylkesmannen i Oppland
Norges kulturvernforbund	Fylkesmannen i Rogaland
Norsk Forening for Bolig- og Byplanlegging	Fylkesmannen i Vest-Agder
Norsk journalistlag	Fylkesmannen i Vestfold
Norsk Kommunalteknisk Forening	Kartverket
Norsk Pasientforening	Østfold fylkeskommune
Norsk Presseforbund	Askim kommune
Norsk Psykologforening	Aurskog-Høland kommune
Norsk Redaktørförening	Bergen kommune
Norsk Rådmannsforum	Birkenes kommune
Norsk Sykepleierforbund	Drammen kommune
Norske autoriserte regnskapsføreres forening	Eidsberg kommune
NORVAR	

Fredrikstad kommune	15 høyringsinstansar svarte at dei ikkje hadde merknader:
Gausdal kommune	
Giske kommune	
Gjerstad kommune	Arbeids- og sosialdepartementet
Halden kommune	Forsvarsdepartementet
Hammerfest kommune	Helse- og omsorgsdepartementet
Haugesund kommune	Klima- og miljødepartementet
Hobøl kommune	Samferdselsdepartementet
Marker kommune	Utenriksdepartementet
Meland kommune	
Oslo kommune	Arkivverket
Ringebu kommune	Brønnøysundregistrene
Rømskog kommune	Norges vassdrags- og energidirektorat
Saltdal kommune	Skattedirektoratet
Skedsmo kommune	Statistisk sentralbyrå
Skiptvet kommune	Riksarkivet
Svelvik kommune	
Trondheim kommune	Rogaland fylkeskommune
Trøgstad kommune	Lenvik kommune
Tysnes kommune	Tromsø kommune
Ulstein kommune	
Øvre Eiker kommune	Framlegga frå departementet får i hovudsak støtte hos høyringsinstansane. Departementet gjer greie for fråsegn som er relevante under dei ein-skilde framlegga i punkt 3-9.
Øyer kommune	
KS	
LO	
Norsk Journalistlag (NJ)	
Norsk presseforbund	
Regionrådet for Sør-Østerdal	
Unio	

3 Robek-status ved samanslåing

3.1 Gjeldande rett

Kommunelova § 60 regulerer vilkårsbunden statleg godkjenning og kontroll av kommunar i økonomisk ubalanse. Formålet med føresegna er å kontrollere desse kommunane. Ein kommune skal først opp i ROBEK dersom eitt eller fleire av vilkåra i kommunelova § 60 nr. 1 er oppfylte. Etter kriterium a og b skal kommunen registrerast i ROBEK dersom kommunen har vedteke eit årsbudsjett eller ein økonomiplan utan at alle utgifter er dekte inn. Dersom eit meirforbruk skal dekkjast inn utover det påfølgjande året, skal kommunen meldast inn etter kriterium c. Ein kommune skal meldast inn i ROBEK etter kriterium d dersom kommunen ikkje har følgd den vedtekne planen for å dekkje inn meirforbruket.

3.2 Høyringsnotatet

Departementet tok i høyringsnotatet opp at kommunelova og inndelingslova ikkje uttrykkjeleg løyser spørsmålet om korleis ein skal behandle ROBEK-status ved samanslåingar. Problemstillinga er berre aktuell der ein eller fleire av kommunane som skal slå seg saman, er innmelde i ROBEK før samanslåinga som følgje av eit meirforbruk i årsrekneskapen og inndekkinga av dette (kriterium c eller d). I dei tilfella der den nye kommunen vedtek eit årsbudsjett eller ein økonomiplan i ubalanse, følgjer ROBEK-status for den nye kommunen på vanleg vis av kriterium a eller b i kommunelova § 60.

Departementet la til grunn at den nye kommunen har ei plikt til å dekkje inn meirforbruket frå tidlegare år og følgje eventuelle forpliktande planar i dei gamle kommunane også etter ei samanslåing. Spørsmålet er om reglane om kontroll og godkjenning skal gjelde for den nye kommunen på tidspunktet for samanslåing. Departementet la til grunn at ei eventuell innmelding av den nye kommunen i ROBEK må følgje av ein ny regel.

Departementet peikte på fleire omsyn i vurderinga av korleis ein bør regulere ROBEK-status for kommunar som slår seg saman. Mellom anna

meinte departementet at berre kommunar med eit reelt kontrollbehov bør stå i ROBEK. Departementet la også til grunn at det på samanslåingstidspunktet ikkje vil liggje føre ein endeleg rekneskap for den nye kommunen som gir grunnlag for ei rein objektiv vurdering. Desse utfordringane tilseier at ein må bruke skjønn når ein vurderer om ein ny kommune skal stå i ROBEK ved samanslåinga.

Departementet la fram to moglege løysingar for å regulere ROBEK-status i samband med samanslåingar av kommunar:

- Alternativ 1: automatisk vidareføring av ROBEK-status dersom ein eller fleire av kommunane er i ROBEK, men fullmakt for departementet til å melde den nye kommunen ut av ROBEK
- Alternativ 2: ikkje automatisk vidareføring av ROBEK-status, men fullmakt for departementet til å melde den nye kommunen inn i ROBEK

Etter alternativ 1 syter departementet for automatisk innmelding ved samanslåinga, så sant ein eller fleire av kommunane var i ROBEK før samanslåinga. Samstundes får departementet ei tidsavgrensa fullmakt til å vedta at ROBEK-statusen likevel ikkje skal først vidare dersom det ikkje er eit kontrollbehov. Fullmakta gjeld berre fram til tidspunktet (årsskiftet) for samanslåinga.

Etter alternativ 2 får ingen av dei nye kommunane ROBEK-status, sjølv om ein eller fleire av dei opphavlege kommunane var i ROBEK før samanslåinga. Samstundes får departementet ei tidsavgrensa fullmakt til å vedta at ROBEK-statusen likevel skal først vidare dersom det framleis er eit behov for å kontrollere økonomien i den nye kommunen.

Med begge alternativene delegerer departementet fullmakta til fylkesmannen. Det vil departementet innarbeide i forskrift 19. april 2007 nr. 422 om delegering av mynde til fylkesmennene etter inndelingslova.

Departementet meinte i høyringsnotatet at alternativ 2, der ROBEK-status ikkje automatisk blir ført vidare, er det mest tenlege alternativet. Alternativet byggjer på at kommunar berre blir registrerte i ROBEK dersom det er eit reelt kon-

trollbehov. Kommunar som har eit større meirforbruk, og som staten har eit reelt behov for å kontrollere, blir fanga opp gjennom den tidsavgrensa fullmakta fylkesmannen har til å melde kommunar inn i ROBEK.

Fordi problemstillinga gjeld ROBEK-status på samanslåingstidspunktet, foreslo departementet å endre inndelingslova og ikkje berre reglane om ROBEK i kommunelova. Departementet foreslo ein eigen heimel i inndelingslova § 16a, i tillegg til eit nytt kriterium bokstav e i kommunelova § 60 som viser at det er mogleg å melde kommunar inn i ROBEK etter inndelingslova.

3.3 Høyringa

38 høyringsinstansar støttar framlegget frå departementet om å velje alternativ 2, inkludert KS. Berre to instansar, *Fylkesmannen i Aust-Agder* og *Fylkesmannen i Vestfold* føretrekkjer alternativ 1.

Fleire av høyringsinstansane som støttar framlegget frå departementet, viser til at ei automatisk innmelding i ROBEK ved samanslåing kan hemme samanslåingsprosessen. I tillegg er det urimeleg for den nye kommunen å bli ført opp i ROBEK dersom det ikkje eksisterer eit reelt kontrollbehov. Dei peiker på at alternativ 2 i mindre grad enn alternativ 1 grip inn i det kommunale sjølvstyret.

Dei som går for alternativ 1, viser til at valet av alternativ ikkje er så viktig, sidan avgjerda om ROBEK-status uansett skal vere klar på samanslåingstidspunktet. Dei føretrekkjer likevel alternativ 1, ettersom dei meiner det er ei utfordring for samarbeidsklimaet mellom fylkesmannen og kommunane at fylkesmannen ut frå sitt eige skjønns kan melde nye kommunar inn i ROBEK.

Nokre av instansane, blant anna KS, er opptekne av at tilbakemeldinga til kommunane skal kome i god tid, og at departementet skal rettleie fylkesmennene i korleis dei skal utøve skjønns.

Målet må vere at like saker skal behandlast så likt som mogleg, uavhengig av kva fylke kommunane høyrer til. Samstundes er enkelte av fylkesmennene opptekne av at dei må få tilstrekkeleg tid til å vurdere om ein kommune skal meldast inn eller ikkje.

3.4 Framlegget frå departementet

Departementet meiner at alternativ 2, der ROBEK-statusen ikkje automatisk blir ført vidare, er det mest tenlege alternativet. Departementet legg vekt på at ei slik løysing sikrar at berre kommunar med eit reelt kontrollbehov blir registrerte i ROBEK. Departementet ser at enkelte av fylkesmennene kan oppfatte det som ei utfordring å melde inn kommunar i ROBEK basert på ei skjønnsvurdering, men meiner likevel at omsynet til at berre kommunar med eit reelt kontrollbehov blir melde inn i ROBEK, må vege tyngre. Framlegget samsvarer med synet til fleirtalet av høyringsinstansane.

Det går fram av lovteksten at fylkesmennene har tidsrommet fram til samanslåinga blir sett i verk, til å bestemme om den nye kommunen skal meldast inn i ROBEK eller ikkje. Dette gjer også at reglane blir meir føreseielege for kommunane, slik KS ønskjer.

Departementet vil gi fylkesmennene rettleiing i korleis dei skal utøve skjønns. Som departementet presiserer i merknadene til føresegna i punkt 12 i denne proposisjonen, må skjønnsvurderinga ta utgangspunkt i kor stort meirforbruket er. Dersom meirforbruket er så stort at den nye kommunen sannsynlegvis kjem til å måtte bruke meir enn to år på å dekkje det inn, tilseier det i utgangspunktet at kommunen må meldast inn i ROBEK. Dersom meirforbruket ikkje er større enn at det blir dekt opp av fonda til den nye kommunen ved samanslåinga, er det som regel ikkje behov for å melde kommunen inn i ROBEK.

4 Kommunesamanslåing og forkjøpsrett til aksjar

4.1 Gjeldande rett

Aksjelova § 4-15 (3) og 4-19 (1) bestemmer at aksjeeigarane har rett til å ta over ein aksje som har skifta eigar, med mindre noko anna er fastsett i vedtektene. Etter aksjelova § 4-21 (1) utløyser alle former for eigarskifte denne forkjøpsretten. Forarbeida omtaler derimot ikkje ein situasjon der aksjar blir overførte frå éin kommune til ein annan kommune som følgje av at kommunar blir slått saman eller delte. Verken lovteksten eller forarbeida gir såleis klare indikasjonar på om ei slik overføring av aksjar skal vurderast som «eigarskifte». Departementet kjenner heller ikkje til at denne forma for overføring av aksjar er kommentert i juridisk teori.

Likevel finst det fråsegner knytte til forkjøpsrett i samband med fusjon og fisjon av aksjeeigande aksjeselskap. Det ser ut til å vere brei semje i den juridiske teorien om at fusjon ikkje utløyser forkjøpsrett (sjå t.d. Andenæs i Aksjeselskaper og allmenn-aksjeselskaper (1. utg.), s. 171). Ein selskapsfusjon eller selskapsfisjon har klare likskapstrekk med ei kommunesamanslåing eller kommunedeling. Rettskjeldebiletet knytt til fusjonar og fisjonar av aksjeeigande aksjeselskap er derfor relevant når det gjeld kommunar.

Spørsmålet om fusjon av aksjeeigande aksjeselskap er også omtalt i ein dom frå Borgarting lagmannsrett frå 2009 (LB-2009-009559). Lagmannsretten legg til grunn at fisjon eller fusjon i utgangspunktet ikkje utløyser forkjøpsrett, og peiker på kontinuitetsprinsippet som hovudgrunning for dette. Fusjon og fisjon føreset ei samla overføring av rettar, egedelar og forpliktingar. Det er altså føresett at verksemda skal halde fram i det fusjonerte selskapet. At verksemda held fram, er kjernen i kontinuitetsprinsippet.

Formålet med forkjøpsretten er å ta vare på det behovet for kontroll som aksjonærane har når det gjeld nye aksjonærar i selskapet. Departementet meiner at dette formålet ikkje gjer seg like sterkt gjeldande ved fusjonar som ved meir vanlege former for eigarskifte.

Vurderinga til departementet er at det samla rettskjeldebiletet tilseier at aksjelova § 4-21 ikkje heimlar forkjøpsrett som følgje av ein fusjon.

Departementet meiner det same må gjelde for det eigarskiftet til aksjane som skjer ved kommunesamanslåing. Det er klare likskapstrekk mellom ein selskapsrettsleg fusjon og ei kommunesamanslåing.

Også når kommunar slår seg saman, gjeld det eit kontinuitetsprinsipp: Den kommunale verksemda skal halde fram i den samanslåtte verksemda.

4.2 Høyringsnotatet

Departementet foreslo ei lovføresegn som skal slå fast at når aksjar går frå ein kommune til ein annan som følgje av samanslåing eller deling, blir ikkje forkjøpsretten etter aksjelova utløyst. Departementet la til grunn at føresegna berre inneber ei klargjering av gjeldande rett. Det blei peikt på at det er viktig å klargjere rettstilstanden og gjere han føreseieleg for både kommunale aksjeeigarar og andre aksjeeigarar. Ein klar rettstilstand er særleg viktig i samband med kommunereforma som er i gang, men også uavhengig av reforma bør uklare rettslege spørsmål knytte til samanslåing og deling av kommunar i størst mogleg grad klargjerast.

Lovframlegget byggjer også på eit behov for å leggje til rette for kommunereforma. Ein klar og tydeleg regel som slår fast at aksjar følgjer med over i den nye kommunen, gir kommunane eit klarare avgjerdsgrunnlag i kommunereformprosessen.

Departementet stilte også spørsmål om reglane knytte til samtykke frå selskapet ved eigarskifte av aksjar bør endrast. Det følgjer av aksjelova § 4-15 (2) at samtykke frå selskapet er eit vilkår for erverv av aksjar, med mindre det er fastsett i vedtektene at det ikkje er krav om samtykke. Etter § 4-16 (1) er det i utgangspunktet styret som avgjer dette, og samtykke kan berre nekast når det er ein sakleg grunn for det.

Når det gjeld argument for og mot dette framlegget, meinte departementet at dei langt på veg er dei same som argumenta for og mot framlegget om at forkjøpsrett ikkje skal kunne gjerast gjeldande.

4.3 Høyringa

Av dei som uttalar seg om spørsmålet om forkjøpsrett i høyringa, går 34 høyringsinstansar inn for framlegget, medan ingen går imot. Dei som støttar framlegget, peiker i det vesentlege på dei same argumenta som departementet gjorde i høyringsnotatet.

Haugesund kommune uttaler:

«Haugesund kommune støtter dette forslaget, og mener det er viktig med en klar og tydelig regel på området. Dette gir kommunene et klarere avgjørelsesgrunnlag i den pågående kommunereformen.»

Tysnes kommune uttaler:

«Framlegget til ny § 16 b i inndelingslova avklarar på naudsynt vis at når aksjar går frå ein kommune til ein annan gjennom samanslåings- eller delingsprosessar, vert ikkje forkjøpsretten utløyst. Endringa eller presiseringa er klar-gjerande i det føreståande kommunereformarbeidet. Framlegget borgar for god flyt og kontinuitet frå separate kommunale verksemder til den samanslåtte verksemda.»

Også KS støttar framlegget.

Departementet stilte også spørsmålet om reglane knytte til samtykke frå selskapet ved eigarskifte av aksjar bør endrast (jf. aksjelova § 4-15 (2) og § 4-16 (1)).

14 høyringsinstansar meiner det er behov for å endre desse reglane. Berre *Fylkesmannen i Oppland* meiner det ikkje er behov for å lovfeste unntak frå kravet om samtykke frå selskapet, fordi aksjeovergangen etter deira oppfatning reelt sett ikkje er eit eigarskifte.

KS uttaler:

«Slik KS ser det, følger det logisk at når forkjøpsretten ikke skal utløses ved sammenslåinger, må det også gjøres unntak fra aksjelovens krav om samtykke. Om en kommune opphører å eksistere, og aksjer overføres til en ny kommune uten at det utløser forkjøpsrett, så er det ikke et reelt alternativ at selskapet skal ha

mulighet til ikke å gi samtykke. Konsekvensen kan i så fall bli at aksjene må selges til andre, hvilket i realiteten skaper samme type problem som man ønsker å unngå ved å slå fast at forkjøpsretten ikke gjelder. KS støtter departementets forslag om at krav til samtykke ved aksjeovergang ikke skal gjelde.»

Giske kommune uttaler:

«Det bør også innførast eit unntak frå samtykkekravet ved erverv av aksjar i samband med slike samanslåingar/delingar. Når det blir lovfesta at forkjøpsretten ikkje skal gjelde ved samanslåingar/delingar av kommunar, er det ikkje lenger behov for å ha ein regel i lova om at styret må gje sitt samtykke til overdraginga. Det må vere nok at styret får ei melding om/ blir gjort med overdraginga. Styret vil då også sleppe å vurdere om det ligg føre saklege grunnar eller ikkje.»

Hammerfest kommune uttaler:

«Videre er det vår vurdering at det vil være hensiktsmessig at det innføres en unntaksbestemmelse som gjør at selskapene ikke vil ha anledning til å nekte aksjeovergang i forbindelse med kommunesammenslåing eller deling.

Disse endringene synes å ivareta de nye kommunenes behov for forutsigbarhet knyttet til eget eierskap i aksjeselskaper i forbindelse med kommunesammenslåing, samtidig som ordningen ikke synes å innebære en uforholdsmessig belastning for det enkelte aksjeselskap.»

4.4 Framlegget frå departementet

Departementet foreslo å slå fast at når aksjar går frå ein kommune til ein annan som følge av samanslåing eller deling, blir forkjøpsretten etter aksjelova ikkje utløyst. Framlegget har fått samrøystes oppslutning frå dei høyringsinstansane som har uttalt seg om dette spørsmålet. Det er eit tydeleg signal. Departementet viser til argumentasjonen i høyringsnotatet om at det er viktig å klargjere rettstilstanden og gjere han føreseieleg for både kommunale aksjeeigarar og andre aksjeeigarar, og viser til at høyringsinstansane er samde i dette. Departementet er òg nøgd med at den foreslåtte føreseigna ser ut til å gi kommunane eit tydelegare avgjerdsgrunnlag i samband med kommunereformprosessen. Departementet held på

denne bakgrunnen fast ved framlegget i høyringsnotatet.

Departementet ønskjer òg å gjere unntak frå kravet i aksjelova § 4-15 (2) om samtykke frå selskapet ved eigarskifte av aksjar. Departementet meiner at høyringsinstansane også på dette punktet har gitt eit tydeleg signal. For å sikre at prosessen knytt til aksjeovergang i samband med kommunesamanslåing er smidig og føreseieleg, er det behov for å gjere unntak frå kravet om samtykke frå selskapet. Som *KS* peiker på, vil eit vidareført

krav om samtykke frå selskapet kunne skape liknande problem som framlegget om forkjøpsrett tek sikte på å unngå. Departementet er òg samd med *Hammerfest kommune* i at framlegget ikkje ser ut til å vere ei urimeleg belastning for det ein-skilde aksjeselskapet. På denne bakgrunnen foreslår departementet at regelen om samtykke frå selskapet i aksjeloven § 4-15 (2) ikkje gjeld når aksjar skiftar eigar frå éin kommune til ein annan kommune som følgje av kommunesamanslåing eller kommunedeling.

5 Deling og grensejustering

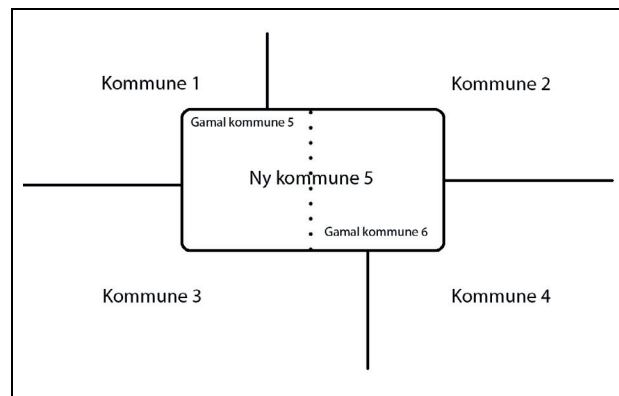
5.1 Gjeldande rett

Inndelingslova § 3 definerer dei ulike grenseendringane som lova regulerer. Definisjonane er avgjerande for krava til saksbehandlinga og for den økonomiske kompensasjonen som kommunane har i vente. Om ei sak følgjer reglane om deling eller reglane om grensejustering, er avgjerande for initiativretten, avgjerdskompetansen, reglane om gjennomføring (felles kommunestyremøte og fellesnemnd) og økonomiske tilskot.

Då inndelingslova blei vedteken i 2002, regulerte ho tre måtar å gjennomføre grenseendringar på:

- Samanslåing: å etablere ein ny kommune ved at to eller fleire kommunar blir slått saman, sjå figur 5.1. Lova stiller krav til formelle prosessar i slike saker, mellom anna felles kommunestyremøte og fellesnemnd som skal samordne og ta seg av førebuinga av den nye eininga. Staten gir delvis kompensasjon for eingongskostnader som er direkte knytte til samanslåinga eller delinga, og kompensasjon for bortfall av rammetilskot.
- Grensejustering: å justere grensene mellom kommunar, utan at det påverkar talet på kommunar, sjå figur 5.2. Ved grensejustering skal kommunane gjennomføre eit økonomisk oppgjær. Dersom partane ikkje blir samde om det økonomiske oppgjeret, skal det fastsett ved skjønn.
- Deling: å etablere to eller fleire kommunar ved at ein kommune blir delt. Ved deling av kommunar skal kommunane gjennomføre eit økonomisk oppgjær. Dersom partane ikkje blir samde om det økonomiske oppgjeret, skal det fastsett ved skjønn.

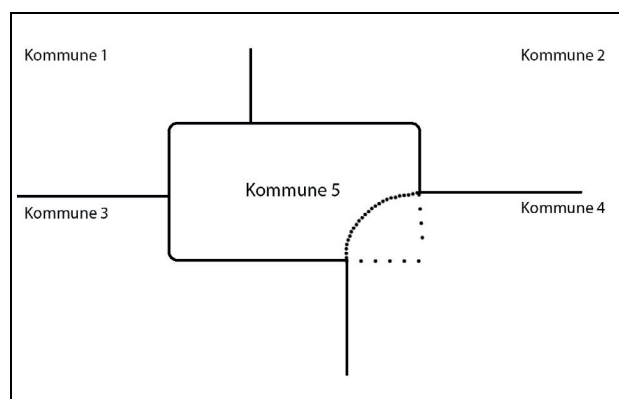
Inndelingslova regulerte opphavleg ikkje prosessen når ei eining sluttar å eksistere og delane blir lagde til andre kommunar eller fylke. «Det er ikkje snakk om deling når ein kommune blir delt og dei ulike delane blir lagt til allereie eksisterande kommunar», heitte det i Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) side 70. Dette innebar at slike tilfelle i teorien måtte behandlast som ei rekkje grensejus-



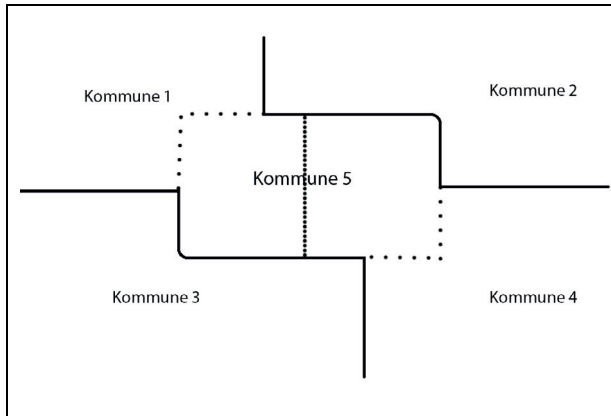
Figur 5.1 Samanslåing. Den prikkete linja markerer grensa mellom dei to kommunane før dei blir slått saman. Seks kommunar har blitt til fem.

teringar. Ein kunne såleis få færre einingar utan at prosessreglane for samanslåing blei nytta.

I 2014 blei inndelingslova § 3 andre ledd endra. Definisjonen av deling fekk ein ny bokstav b. Omgrepet deling omfattar etter dette også deling av ein kommune eller ein fylkeskommune der delane blir lagde til andre kommunar eller fylkeskommunar, sjå figur 5.3. Lovendringa inneber at alle føresegnene om deling gjeld når ein kommune eller fylkeskommune sluttar å eksistere og



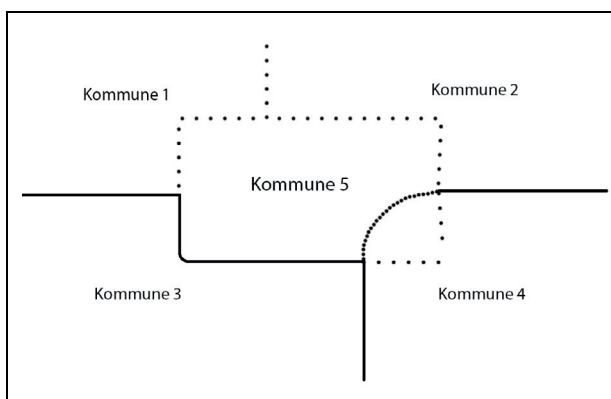
Figur 5.2 Grensejustering. Den lause prikkete linja markerer grensa som blir borte mellom kommune 4 og 5. Den tette prikkete linja markerer den nye grensa mellom kommunane. Området mellom dei to prikkete linjene blir flytta frå kommune 5 til kommune 4.



Figur 5.3 Deling der ein kommune blir delt og dei einskilde delane blir lagde til andre kommunar. Dei to lause prikkete linjene markerer grensene som blir borte mellom kommune 1 og 5 og mellom kommune 4 og 5. Den tette prikkete linja markerer den nye grensa mellom kommune 1 og kommune 4. Fem kommunar har blitt til fire.

delane blir lagde til andre kommunar eller fylke. Grunngevinga for lovendringa var at innbyggjarane også i slike saker ville ønskje å påverke prosessen som ved samanslåingar, sjå Prop. 109 L (2012–2013):

Inndelingslova regulerer ikkje i dag særskilt prosessen når ei eining sluttar å eksistere og delane blir lagde til andre kommunar eller fylke. I dagens regelverk blir slike prosessar behandla som ei rekkje grensejusteringar. I



Figur 5.4 Grensejustering saman med deling der ein kommune blir delt og dei einskilde delane blir lagde til andre kommunar. Dei lause prikkete linjene markerer grensene som blir borte kring kommune 5 og mellom kommune 1 og 2. Kommune 1, 2 og 5 blir slått saman. Den tette prikkete linja markerer den nye grensa mellom den samanslåtte kommunen (1, 2 og 5) og kommune 4. Eit område er flytta frå kommune 5 til kommune 4. Fem kommunar har blitt til tre.

samband med arbeidet med forvaltningsreforma blei departementet merksam på at det er behov for meir utfyllande reglar for slike saker. Inndelingslova krev ikkje at det skal haldast fellesmøte mellom kommunestyra eller fylkestinga. Lova krev heller ikkje at det skal opprettast ei fellesnemnd, og seier ikkje noko om kven som skal nemne opp medlemmer til nemnda.

I høyringsnotatet som hadde frist 10. oktober 2012, gav departementet i tillegg denne grunngevinga for framlegget:

Departementet legg til grunn at innbyggjarane i kommunen eller fylkeskommunen som skal delast og leggjast til andre kommunar eller fylkeskommunar, ynskjer å påverke prosessen på same måte som ved samanslåingar. Slik påverknad vil gje innbyggjarane, dei folkevalde og dei tilsette større tryggleik i møtet med endringane. Høvet til å påverke kan òg føre til at ein unngår at denne typen grenseendringar blir oppfatta som eit lite gunstig alternativ lokalt.

Fullmakta til å ta avgjerd følgjer såleis reglane for deling. Ein søknad om å setje i gang ei slik deling kan berre fremjast av kommunestyret eller fylkestinget i den kommunen eller fylkeskommunen framlegget gjeld. Kongen tek avgjerda der det er semje, men der éin kommune har uttalt seg mot deling, skal saka leggjast fram for Stortinget for avgjerd, sjå § 5.

Fylkesmannen skal vidare kalle saman til eit fellesmøte for kommunestyret i den kommunen som sluttar å eksistere, og kommunestyra i kvar av dei kommunane som dei einskilde delane skal leggjast til. I desse tilfella skal det opprettast éi fellesnemnd for kvar av kommunane som delane skal leggjast til. Kommunestyret i kommunen som sluttar å eksistere, skal dermed velje medlemmer til fleire fellesnemnder.

Ved ei slik deling gjeld føresegnene om konstituering og lovlegkontroll i inndelingslova §§ 27 og 28 og kapittel IV og V om gjennomføring av det økonomiske oppgjeret og § 15 om delvis kompensasjon for eingongskostnader.

5.2 Høyringsnotatet

Definisjonane i § 3 dannar rammene og verkeområdet for dei andre føresegnene i lova. Deling etter § 3 andre ledd bokstav b og grensejustering etter tredje ledd er ulike typar inndelingsendringar.

gar. Prop. 109 L (2012–2013) drøftar ikkje nærare om det finst tilfelle som fell inn under føresegna i § 3 andre ledd bokstav b som i staden burde bli behandla som ei samanslåing og ei grensejustering.

Slik regelen om deling i § 3 andre ledd bokstav b er utforma, tek han bort noko av den ønskjelege fleksibiliteten i lova. Det er no ikkje mogleg å gjennomføre ei eller fleire grensejusteringar i samband med ei kommunesamanslåing. Dersom ein søknad berre gjeld samanslåing, blir han behandla som ei samanslåing. Dersom ein søknad gjeld ei samanslåing mellom kommune A og størstedelen av kommune B, medan ein mindre del av B blir lagd til kommune C, blir denne søknaden behandla som deling etter bokstav b. Dei formelle prosessane dette utløyser, kan kommunane oppfatte som krevjande og eit alternativ som omfattar ei grensejustering kan bli oppfatta som eit lite gunstig alternativ lokalt.

Spørsmålet blir om det eigentleg er ein gli-dande overgang mellom saker som bør reknast som ei samanslåing kombinert med ei grensejustering, og saker der ein kommune blir delt og delane blir lagde til andre kommunar. Dersom ein kommune blir delt i tilnærma like store delar, og dei ulike delane blir lagde til andre kommunar, bør saka bli behandla som deling etter § 3 andre ledd bokstav b, slik ordninga er i dag. Då gjeld dei same prosessreglane som for samanslåing. I saker der kommunen blir delt i ein stor del og éin eller fleire små delar som blir lagde til andre kommunar, kan det vere mindre tenleg at alle delane blir slått saman etter dei same prosessane som ved samanslåing.

Departementet viste i høyringsnotatet til at omsynet til smidige samanslåingsprosessar tilseier at krava til formelle prosessar ved inndelingsendringar ikkje bør vere meir omfattande enn nødvendig. Ein kommune bør ikkje kunne bli grensejustert vekk, slik reglane opna for før lovendringa i 2014. Samstundes må det leggjast til rette for at det kan vere mogleg å gjennomføre ei grensejustering i samband med ei kommunesamanslåing.

Departementet sende derfor på høyring eit framlegg om å endre regelen i inndelingslova § 3 tredje ledd slik at det kan gjennomførast grensejusteringar i samband med ei samanslåing, sjå figur 5.4. Framlegget var å føye til ei ny tredje setning i § 3 tredje ledd som seier at dersom det er ein mindre del av ein kommune eller eit fylke som skal delast og leggjast til ein annan kommune eller eit anna fylke, kan denne endringa bli behandla som ei grensejustering, medan saka

elles blir behandla som ei deling etter inndelingslova § 3 andre ledd bokstav b. Avgjerda om kva for prosess grenseendringa skal følgje, var i framlegget lagd til departementet.

Framlegget i høyringsnotatet i 2015 ville innebære at departementet kan fastsetje at eit område likevel ikkje skal bli behandla etter reglane om deling. Inndelingslova § 1 slår fast prinsippet om lokal medverknad og initiativrett til grenseendringar. I den kommunen eller fylkeskommunen som skal delast og delane leggjast til andre kommunar eller fylkeskommunar, vil kommunestyret, folkevalgde, tilsette og innbyggjarane medverke i tråd med reglane som gjeld for delingar. Departementet legg til grunn at det ikkje vil vere monaleg mindre høve til å medverke i den avgivande kommunen eller fylkeskommunen sjølv om eit område i denne situasjonen skal behandlast som ei grensejustering og ikkje ei deling.

I den mottakande kommunen vil det vere ein monaleg skilnad på prosessen om området skal behandlast som ei grensejustering og ikkje ei deling. Ved grensejustering skal det ikkje vere felles kommunestyremøte og ikkje fellesnemnd. Ei grensejustering krev likevel både saksutgreiing og innbyggjarhøyring i tråd med reglane i inndelingslova. Det er dermed mogleg for både kommunestyremedlemmer, innbyggjarar, lag og foreiningar å medverke i førebuinga og gjennomføringa av grensejusteringa. Departementet legg vidare til grunn at ein kommune normalt vil sjå seg tent med å auke talet på innbyggjarar. Det vil normalt gjelde også utan at kommunen får tilskot knytt til inndelingslova.

I høyringsnotatet blei det vist til at departementet hadde vurdert om lova skal fastsetje grensa for kva som skal behandlast som deling etter § 3 andre ledd bokstav b, og kva som skal behandlast som samanslåing og grensejustering. Ei slik grense kunne til dømes vere knytt til geografisk storleik eller til kor mange innbyggjarar saka gjeld. Fordi omsyna og tilhøva i dei konkrete sakene kjem til å variere, meiner departementet at det ikkje er tenleg med faste grenser mellom kategoriane i lova. Saker kan vere svært ulike anten ut frå talet på kommunar som skal ta imot delar av kommunen som skal avviklast, eller ut frå høvetalet mellom innbyggjarar i kommunen som tek imot og den aktuelle delen av kommunen som skal avviklast.

Framlegget i høyringsnotatet var utforma slik at departementet skulle få høve til å bruke skjønn der kommunane blir delte i delar av ulik storleik, og der nokon av desse delane kan seiast å vere «ein mindre del» av kommunen som skal avviklast.

Dette gjer saksbehandlinga mindre føreseieleg i forkant, men styrkjer høvet til å finne tenlege prosessar i konkrete saker. Departementet ville ved avgjerda leggje vekt på kva kommunen som skal avviklast har gjort framlegg om eller uttrykt ønske om. Synspunkta til andre kommunar vil òg ha vekt.

Framlegget i høyringsnotatet regulerte ikkje når avgjerda etter den nye setninga i § 3 tredje ledd tredje punktum skulle takast. Høyringsnotatet la til grunn at det må seinast vere når den endelege avgjerda om sjølv samanslåinga eller delinga blir teken. Det er likevel truleg meir praktisk at kommunane får spørsmålet avklart tidlegare i prosessen. Dette vil gi klare rammer for prosessen og for dialogen mellom kommunane. Dersom ei rekkje ulike inndelingsalternativ blir vurderte lokalt, er det ikkje tenleg at fylkesmannen eller departementet tek ei bindande avgjerd. Så tidleg i prosessen er det meir tenleg at fylkesmannen rettleier kommunane om føringane her og konsekvensane for dei ulike alternativa lokalt.

Departementet la i høyringsnotatet opp til å delegere delar av kompetansen etter § 3 tredje ledd tredje punktum til fylkesmannen. Departementet meinte det ville vere tenleg å ramme inn skjønnet som lovframlegget opnar for, slik:

- Saker der ein kommune blir delt i to einingar som blir lagde til to andre kommunar, skal behandlast som ei deling etter inndelingslova § 3 bokstav b, dersom kvar av delane av kommunen som skal avviklast, utgjer meir enn 40 prosent av innbyggjarane i kommunen.
- I saker der delar av kommunen som skal avviklast, utgjer mindre enn ti prosent av innbyggjarane, skal desse delane normalt behandlast som ei grensejustering. Departementet legg opp til å delegere til fylkesmannen ei fullmakt til å fastsetje at delar av den kommunen som skal avviklast, og som utgjer mindre enn ti prosent av innbyggjarane, kan bli behandla som grensejusteringar. Resten av kompetansen skal liggje til departementet.
- Normalt vil 25 prosent av innbyggjarane danne den øvste grensa for kva som er «ein mindre del av kommunen». Departementet vil vanlegvis ikkje fastsetje at ein del av ein kommune som utgjer meir enn 25 prosent av innbyggjarane i ein kommune som skal avviklast, skal bli behandla som ei grensejustering.
- Dersom delinga er ledd i ei omfattande grenseendring som gjeld mange kommunar eller svært mange innbyggjarar, vil departementet sjå på heilskapen og eventuelt avvike frå føringane her.

5.3 Høyringa

31 fråsegner støttar framlegget. Berre *LO* går utrykkjeleg imot framlegget fordi «reglene om deling gir større mulighet for involvering og mer trygghet for de berørte innbyggerne og ansatte i møte med kommende endringer».

Fleire tek atterhald og trekkjer fram at både innbyggjarar og folkevalde må få same høvet til å medverke i desse prosessane, mellom anna *Hammerfest, Meland og Øvre Eiker kommunar*. *Hammerfest kommune* meiner:

... at det vil være viktig å sikre at kommunestyremedlemmer, innbyggere, lag og foreninger likevel sikres en reell mulighet til å bli hørt i prosessen. Vi vil også bemerke at kommunenes behov for tidlig avklaring og forutberegnelighet må ivaretas ved at avgjørelsen av om reglene for grensejustering kommer til anvendelse må tas så raskt som mulig.

I saksframstillinga skriv administrasjonen i *Meland kommune* at kommunereforma:

... er ei av dei største forvaltningsmessige reformene i kommune-Norge nokon gong, og prosjektet er langt meir omsegripande og meir komplekst enn tidlegare kommunesamanslåingar. Iver og trykk på gjennomføring bør ikkje få overskygge krav til forsvarlege og demokratisk funderte prosessar, men med bakgrunn i at departementet gir uttrykk for at dei vil leggje vekt på kva den kommunen som skal opphøyre, har gjort framlegg om eller uttrykt ønske for, kan administrasjon tilrå at politisk mynde i Meland sluttar seg til den endringa i inndelingslova som det er gjort framlegg om.

KS er oppteke av situasjonar der kommunane ikkje er samde i endringa:

Ved justering hvor en av kommunene ikke er enig, bør saken behandles av Stortinget.

Fylkesmennene i Rogaland, Vest-Agder og Vestfold stiller spørsmål ved definisjonane og innramminga av skjønnet. *Fylkesmannen i Vestfold* peiker på at innramminga av skjønnet som blei gjort i høyringsnotatet, inviterer til spelsituasjonar:

Parter som ønsker at en sak skal bli behandlet som en delingssak vil ha en motivasjon for å fremme et forslag som omfatter en større del av innbyggerne i kommunen enn grenseverdi-

ene (...). Parter som ønsker at saken skal behandles som en grensejustering, vil ha motivasjon for det motsatte. Resultatet kan bli lite hensiktsmessige grenser.

Fylkesmannen i Rogaland skriv:

Fylkesmannen er samd i departementet sitt forslag, då dette vil bety ein enklare prosess i slike saker. Det er ein fordel at departementet i lovforarbeida definerer kva som er «ein mindre del av ein kommune». Departementet sin definisjon (...) i notatet framstår som uklar. Det står at delar av kommunen som utgjer mindre enn 10 % av innbyggjarane i kommunen normalt skal behandlast som ei grensejustering, samstundes som grensejustering som omfattar 25 % av innbyggjarane vil danne den øvste grense for kva som er «ein mindre del av ein kommune».

Vi er samde i at grensejusteringssaker som utgjer mindre enn 10 % av innbyggjarane, kan behandlast av Fylkesmannen. Dette bør innførast som ei generell norm når det gjeld kva for mindre grensejusteringssaker som kan behandlast av Fylkesmannen, jf. pkt. 2.1.4 i rundskriv H-8/14 om inndelingslova. Vi går ut frå at fullmakta heller ikkje i dette tilfellet gjeld grensejusteringar som omfattar både kommune- og fylkesgrense.

Justis- og beredskapsdepartementet stiller spørsmål til orda «mindre del» i framlegget til lovtekst:

Skal dette til dømes reknast ut frå faste arealgrenser eller ut frå ein viss prosent av arealet i den aktuelle kommunen eller det aktuelle fylket, eller skal òg folketalet i området telja med i vurderinga?

Kartverket peiker på at vedtak etter inndelingslova om å endre administrative grenser fører til at eigedommar må knytast til ein ny kommune. Endringar i eigedomsgrensene blir førte i matrikkelen. For å sikre riktig registrering i god tid meiner Kartverket følgjande:

Det må i alle saker etter inndelingsloven, ikke bare for sammenslåing, være et krav om at ikraftsetting tidligst kan skje 18 måneder etter at vedtaket er fattet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet skriv:

Arbeids- og velferdsdirektoratet arbeider med å gjøre nødvendige IKT-tilpasninger for å

kunne gjennomføre endringer i kontorstruktur som følge av kommunesammenslåinger. Vi gjør oppmerksom på at vi ikke har tatt høyde for kommunale grenseskyvninger og splittinger av kommuner slik det legges til rette for i høringsnotatets kapittel 4.

Den foreslåtte forenklingen vil påvirke hvor lett eller vanskelig dette skal bli for kommunene, og dermed kan det påvirke tempoet i gjennomføringen. Forenklinger kan derfor gi NAV dårligere tid til forberedelser, vi kan få mer kompliserte strukturer og kostnadene for systemtilpasning kan gå opp.

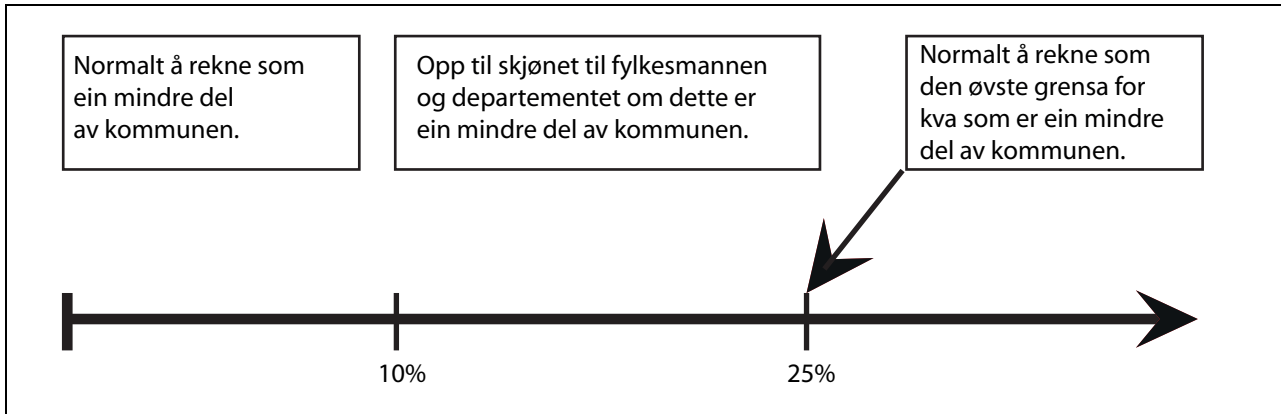
Skattedirektoratet føreset i fråsegna si at samanslåingar og andre grenseendringar framleis tek til å gjelde frå eit årsskifte.

5.4 Framlegget frå departementet

Departementet merkar seg at framlegget fekk støtte i høringa. Framlegget til lovendring er gjort språkleg klarare, mellom anna ved at lovteksten knyter kriteriet «mindre del» til talet på innbyggjarar i kommunen.

Departementet meiner det er viktig at grenseendringar blir vurderte heilskapleg. Med dette lovframlegget blir det lettare å vurdere mindre grensejusteringar i samband med ei samanslåing eller ei deling. Gode prosessar gir grunnlag for at dei nye grensene skal stå i lang tid, og at det ikkje blir ein serie grensejusteringar i etterkant av ei samanslåing eller ei deling.

Inndelingslova §§ 4–7 regulerer om ei avgjerd ligg til Stortinget, Kongen eller departementet. Departementet gjer ikkje framlegg om å endre avgjerdskompetansen. Dersom kommunane er samde om ei deling, kan Kongen ta avgjerda, jf. inndelingslova § 5. Dersom den eine kommunen ikkje er samd i den delen av saka som er ei grensejustering, kan Kongen framleis ta avgjerda i tråd med kompetanseregelen i inndelingslova § 6. KS meinte at det burde gjelde dei same reglane for kompetansen til å ta avgjerda om grensejustering som for deling når ei sak både gjald grensejustering og deling som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b. Departementet peiker på at det då ville gjelde andre og større krav til avgjerda for grensejusteringar når dei er del av ei større endring, enn når sakene blir behandla kvar for seg. Departementet meiner at ein kommune som ikkje er samd i ei grensejustering, ikkje treng sterkare vern om interessene sine når saka er ledd i ei samanslåing eller deling som



Figur 5.5 Kor stor del av innbyggjarane i ein kommune som normalt vil utgjere ein mindre del av kommunen i vurderinga av om eit område skal behandlast etter reglane om deling eller grensejustering i saker omfatta av inndelingslova § 3 andre ledd bokstav b.

nabokommunane er samde i, enn når grensejusteringa blir behandla for seg sjølv.

Dersom éi sak etter framlegget både er ei deling og ei grensejustering, er det Kongen som tek avgjerda dersom kommunane er samde om delinga. Fylkesmannen skal gi departementet råd om løysinga etter ei utgreiing. Kor stort område som eventuelt skal over til ein annan kommune, må fylkesmannen gi råd om. Departementet ser at det kan oppstå slike spelsituasjonar som *Fylkesmannen i Vestfold* peiker på, men legg vekt på at saksutgreiinga vil gi svar på kva som er den beste løysinga. Dersom eit mykje større område blir tilrådd overført til ein tredje kommune enn ein opphavleg såg for seg, kan det bli tale om ei deling mellom fleire kommunar enn det prosessen er lagt opp etter. Det må då vurderast konkret om det må gjennomførast nye tiltak for å sikre medverknad lokalt. Dersom utgreiinga og innbyggjarhøyringa har vore grundig, kan det hende det ikkje er naudsynt med nye tiltak. Felles kommunestyremøte og fellesnemnd kjem seint i prosessen, slik at det ikkje treng forseinke framdrifta monaleg å halde møtet og opprette nemnda, sjå òg punkt 6 nedanfor. Ein god prosess fram mot ei riktig avgjerd vil også her vere viktigare enn rask framdrift.

Avgjerda om ei overføring til ein annan kommune skal gjerast etter reglane om grensejustering eller deling, må byggje på eit skjønn med bakgrunn i talet på innbyggjarar. Departementet held fast ved at grensa mellom deling og grensejustering skal trekkjast ut frå talet på innbyggjarar i den aktuelle delen av kommunen, ikkje areal eller anna. Dette kjem no fram i framlegget til lovtekst. Departementet meiner det ville vere tenleg å ramme inn skjønnnet som lovframlegget opnar for, sjå figur 5.5:

- Normalt alltid deling om kvar av delane av kommunen som skal avviklast, utgjer meir enn 40 prosent av innbyggjarane.
- Normalt skal reglane om grensejustering følgjast for delar av ein kommune eller fylkeskommune som skal delast etter § 3 andre ledd bokstav b, som utgjer mindre enn 10 prosent av innbyggjarane.
- Normalt vil 25 prosent av innbyggjarane danne den øvste grensa for når ein del av ein kommune eller fylkeskommune som skal delast etter § 3 andre ledd bokstav b, kan behandlast etter reglane om grensejustering.

Dersom delinga er ledd i ei omfattande grenseendring som gjeld mange kommunar eller svært mange innbyggjarar eller saka elles er særmerkt, vil departementet sjå på heilskapen og eventuelt avvike frå føringane her om innbyggjartal ved valet av prosessform.

For at partane skal få vite kva prosess som gjeld for saka, legg departementet opp til å delegerer delar av kompetansen etter lovframlegget til fylkesmannen. Fylkesmannen kan få fullmakt til å fastsetje at delar av kommunen som skal avviklast, og som utgjer mindre enn ti prosent av innbyggjarane, kan bli behandla som grensejusteringar. Resten av kompetansen skal liggje til departementet.

Sjølv om lova ikkje set ein frist, peiker departementet på at praksis er at inndelingsendringar først tek til å gjelde 18 månadar etter vedtaket. Lovframlegget skal ikkje auke tempoet i kommunereforma, men leggje til rette for meir smidige prosessar. Dessutan kan høvet til å gjere ei grensejustering samtidig med ei deling føre til meir heilskapelege vurderingar og ei ny grense som står seg lenger.

Økonomisk oppgjer etter grensejustering og deling av kommunar er regulert i inndelingslova kapittel V. Inndelingstilskota og dei økonomiske verkemidla i kommunereforma blir utbetalte når nye kommunar blir etablerte. Dersom det blir etablert nye kommunar som tek opp i seg delar av kommunar, er talet på innbyggjarar utgangspunk-

tet for utrekninga av kor stor del av kommunen som går inn i ei samanslåing. Storleiken på dei økonomiske verkemidla til dei einskilde einingane blir fastsett med utgangspunkt i dei same delane. Ei grensejustering utløyser ikkje inndelingstilskot eller andre økonomiske verkemiddel i kommunereforma.

6 Fullmakt til å gjere unntak frå kravet om felles kommunestyremøte

6.1 Gjeldande rett

Når det er gjort vedtak om samanslåing eller deling som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b, skal fylkesmannen kalle inn til eit felles kommunestyremøte. Gjeld saka samanslåing av to fylke eller kommunar som ligg i ulike fylke, skal departementet kalle inn til møtet. Inndelingslova § 25 listar opp minstekrav til tema på det felles kommunestyremøtet. Eit felles kommunestyremøte gjer ikkje vedtak, men drøftar saker som gjeld samanslåinga. Punkta som blir diskuterte på fellesmøtet, må følgjast opp med vedtak i dei einskilde kommunestyra.

Det går fram av forarbeida at det kan vere tale om fleire felles kommunestyremøte, og at det første av dei bør «kome før eit formelt møte i fellesnemnda», sjå punkt 8.4 i Ot.prp. nr. 41 (2000–2001). Etter systemet i inndelingslova skal det gjennomførast to nasjonale vedtak ved ei kommunesamanslåing. Først skal det gjerast vedtak om å slå kommunane saman, anten av Stortinget eller av Kongen. Deretter kallar fylkesmannen saman til eit felles kommunestyremøte. Der drøftar kommunane mandatet til fellesnemnda som skal stå for gjennomføringa, og framlegg til namn på den nye kommunen, sjå inndelingslova § 25. Etter det felles kommunestyremøtet blir det gjort eit nytt nasjonalt vedtak om mellom anna namnet på den nye kommunen (sjå kommunelova § 3) og eventuelle unntak frå statleg regelverk i samband med gjennomføringa etter inndelingslova § 17 (typisk unntak frå reglane i vallova).

På bakgrunn av Stortinget sitt vedtak i 1995 om frivillige kommunesamanslåingar har det utvikla seg ein praksis som ikkje er i tråd med systemet til inndelingslova. Alle nødvendige lokale vedtak og møte har vore gjennomførte før kommunane søkjer om samanslåing. Dermed har det berre vore behov for å gjere eitt nasjonalt vedtak som dekkjer både vedtaket om samanslåing og praktiske høve i samband med samanslåinga.

Denne praksisen har vore mogleg på grunn av omfattande uformell kontakt administrativt og politisk mellom kommunane, fylkesmannen og departementet fram mot avgjerda lokalt. Ordninga med eit felles kommunestyremøte før lokale vedtak om samanslåing der alle spørsmål i lova blir behandla, byggjer på ein lang og samanhengande praksis under skiftande regjeringar. Kommunane har visst at vedtaka dei har gjort, blir følgde opp av Kongen. Praksisen har ført til at Kongen har tilstrekkeleg informasjon til å fastsetje kommunenamnet i den same resolusjonen som slår kommunane saman.

6.2 Høyringsnotatet

Inndelingslova skal vere ein formålstenleg reiskap for inndelingsvedtak uavhengig av politikken som til kvar tid gjeld på området. Lova bør framleis regulere situasjonar der nasjonale styresmakter kan gjere vedtak om nye grenser som ikkje er i tråd med lokale vedtak. I desse tilfella er det særleg tenleg med to separate nasjonale vedtak, det vil seie både før og etter at det blir halde felles kommunestyremøte, slik systemet i lova er.

Det er samstundes grunnleggjande å ta omsyn til at kommunane ikkje bør påleggjast å gjennomføre meir omfattande formelle prosessar enn nødvendig ved samanslåing. I tilfelle der kommunane før søknaden om samanslåing er blitt samde om alle dei praktiske tilhøva (namn og anna), er det ikkje behov for eit etterfølgjande felles kommunestyremøte. Departementet sende derfor på høyring eit framlegg om ein heimel for unntak frå kravet om felles kommunestyremøte, med tanke på tilfelle der det berre er behov for eitt nasjonalt vedtak. Framlegget var ein unntaksregel i inndelingslova § 25, slik at det i dei tilfella der det alleie ligg føre tilstrekkelege lokale vedtak i kvart kommunestyre, ikkje blir stilt krav om å halde eit felles kommunestyremøte.

6.3 Høyringa

35 høyringsfråsegner støttar framlegget, og ingen går imot. Fem av dei seks fylkesmennene som uttaler seg, ønskjer at kompetansen til å gjere unntak frå kravet om felles kommunestyremøte blir delegert til dei.

KS viste til at fellesnemnda blir oppnemnd i det felles kommunestyremøtet. Dersom det ikkje blir halde felles kommunestyremøte, blir det usikkert når fellesnemnda skal nemnast opp. KS bad departementet om å klargjere dette.

6.4 Framlegget frå departementet

Departementet merkar seg at framlegget fekk støtte i høyringa, og legg fram eit uendra framlegg til lovendring. Framlegget er ein unntaksregel i inndelingslova § 25 som opnar for at det i dei tilfella der det allereie ligg føre tilstrekkelege lokale vedtak i kvart kommunestyre, ikkje blir stilt krav om å halde eit felles kommunestyremøte etter det nasjonale vedtaket om samanslåing eller deling av kommunar som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b. Kommunar kan dermed bli slått saman utan at det blir halde felles kommunestyremøte.

For at partane skal få vite om dei må halde felles kommunestyremøte eller ikkje, legg departementet opp til å delegere kompetansen til å gjere unntak frå kravet om felles kommunestyre-

møte til fylkesmannen. Denne avgjerda kan takast tidleg i prosessen, men må byggjast på ein føresetnad om at kommunane blir samde om grenseendringa og spørsmåla i inndelingslova § 25 bokstav a til e.

Fellesnemnda er kommunane sitt organ, og nemnda blir oppretta av kommunane. Heimelen til å gi fellesnemnda rettsleg kompetanse følgjer av inndelingslova. Inndelingslova regulerer ikkje uttrykkjeleg når fellesnemnda kan ta til med arbeidet sitt. Fordi det er kommunane sitt organ, bør fellesnemnda kunne reknast som oppnemnd frå tidspunktet for det endelege og siste av kommunestyrevedtaka om å søkje om samanslåing. Kommunestyra fastset arbeidsoppgåver og fullmakter for nemnda i reglement. Kommunane kan fastsetje at fellesnemnda trer i funksjon frå det nasjonale vedtaket om samanslåing. Fellesnemnda kan ikkje tilsetje administrasjonssjef før Kongen eller Stortinget har gjort vedtak om samanslåing. Derfor bør ein leggje til grunn at den rettslege kompetansen til fellesnemnda som krev lovheimel og ikkje følgjer av reglement som kommunane har vedteke, føreset at Kongen eller Stortinget har gjort vedtak om samanslåing eller deling som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b.

Dersom Kongen eller Stortinget tek ei avgjerd som ikkje er i tråd med løysinga kommunane eller fylkeskommunane var samde om, må dei halde felles kommunestyremøte eller fylkestingsmøte etter det nasjonale vedtaket.

7 Nytt kommunestyre etter ei samanslåing

7.1 Gjeldande rett

Det er mest praktisk å setje i verk ei samanslåing frå eit årsskifte. Det er lagt til grunn ved alle tidlegare samanslåingar.

Inndelingslova har særskilde reglar for gjennomføring av samanslåingar i §§ 25–27. Inndelingslova § 27 regulerer framgangsmåten for konstituering av nytt kommunestyre når det har vore halde val hausten før ei samanslåing. § 27 regulerer situasjonar som vil kunne oppstå i alle tilfelle der det blir halde val før ei samanslåing. Førsegna reduserer dermed behovet for å gi særreglar i resolusjonane eller i Stortinget sitt vedtak om samanslåinga.

I samband med konkrete inndelingssaker har det blitt reist spørsmål om det må vere eit ekstraordinært val i dei åra der det ikkje er eit ordinært val hausten før samanslåinga.

Ordinært kommunestyreval skal haldast «på en og samme dag i september måned (...) i det andre året av hver stortingsperiode», jf. vallova § 9-1. Syklusane for val ligg fast. Storkomiteen seier i Innst. O. nr. 86 (2000–2001) til inndelingslova § 27:

Komiteen har merket seg at nåværende lov har svært få reglar om gjennomføring av inndelingsvedtak. Komiteen mener at det er positivt at den nye loven inneholder særskilte reglar for gjennomføringsfasen slik at partene har størst mulig grad av forutsigbarhet. For å sikre størst mulig fleksibilitet ser komiteen behovet for at det kan gjerest unntak fra disse reglene.

Departementet hadde i Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) punkt 8.2 uttalt at det var «nødvendig å gi Kongen fullmakt til å gjere visse unntak frå lovreglar for å sikre ei mest mogleg fleksibel gjennomføring av ulike typar grenseendringar». Etter inndelingslova § 17 andre ledd bokstav b kan Kongen gjere unntak frå lovfeste fristar og reglar om saksbehandling med vidare «når det blir rekna som nødvendig for å gjennomføre vedtak om grenseendring». Forarbeida legg til grunn at Kongen i § 17 har mynde til å fastsetje særskilt val og tidspunktet for dette.

Heimelen til å gjere unntak etter inndelingslova § 17 er i utgangspunktet vid, men må tolkast i lys av andre rettskilder. Maktfordelingsprinsippet og omsynet til at prosessar skal vere føreseielege for borgarane og andre rettssubjekt, tilseier at såkalla derogasjonsfullmakter skal tolkast snevert. Inndelingslova § 17 heimlar ikkje unntak frå vallova slik at folkevalde kan bli sitjande lenger enn innbyggjarane valde dei for.

I Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) heiter det i punkt 8.2.4:

Det er viktig at den nye kommunen eller fylkeskommunen er mest mogleg operativ frå samanslåingstidspunktet. Dette inneber mellom anna at den nye eininga har eit vedteke budsjett og at hovudtrekka i den nye organisasjonsplanen er på plass før sjølve iverksetjinga av samanslåinga.

Ut frå dette bør det haldast kommunestyreval (eventuelt fylkestingsval) hausten før samanslåinga skal skje. Departementet vil ha mynde til å fastsetje særskilt val om det er naudsynt.

I tillegg til omsynet til at den nye kommunen skal vere operativ frå tidspunktet for samanslåinga, peiker forarbeida på at praktiske omsyn talar for å halde ekstraordinært kommunestyreval samstundes som stortingsval. Forarbeida kommenterer ikkje om kommunar kan slå seg saman utan føregåande kommunestyreval. Forarbeida byggjer på ein underforstått føresetnad om at det normalt skal haldast val hausten før ei samanslåing.

Ved samanslåinga av Grimstad, Fjære og Landsvik (frå 1. januar 1971) blei det halde ekstraordinært val i 1970. Det var då korkje stortingsval eller kommunestyreval. Ved samanslåingane etter det har kommunestyreval hausten før samanslåingar blitt gjennomført anten på tidspunktet for ordinært kommunestyreval eller gjennom ekstraordinært kommunestyreval samstundes med stortingsval. Samanslåingane av Bodø og Skjerstad (frå 1. januar 2005) og av Bjarkøy og Harstad (frå 1. januar 2013) skjedde utan noke kommunestyreval i forkant. I tråd med ønska lokalt blei valperioden forkorta for einskilte kommunestyrerepresentantar (unntak frå vallova § 9-1) med heimel i

inndelingslova § 17 andre ledd bokstav b. Det blei gjort for at det nye kommunestyret skulle kunne bestå av kommunestyret i den eine (større) kommunen, supplert med representantar valde av og mellom kommunestyremedlemmene i den andre (mindre) kommunen.

7.2 Høyringsnotatet

Val av nytt kommunestyre før ei samanslåing tek til å gjelde har etter 1970, så langt departementet har funne ut, blitt gjennomført på tre måtar:

- som ordinært kommunestyreval hausten før samanslåinga,
- som ekstraordinært kommunestyreval på same tidspunkt som stortingsvalet hausten før samanslåinga, eller
- kommunestyret blir valt av og mellom kommunestyremedlemmene i dei einskilde kommunane.

Departementet gjorde i høyringsnotatet framlegg om å kodifisere praksis om samansetjinga av kommunestyret etter samanslåing. Framlegget gjekk ut på at Kongen får heimel til korte ned valperioden og til å fastsetje at det nye kommunestyret blir valt av og mellom medlemmene i dei valde kommunestyra.

Omsynet til smidige samanslåingsprosessar tilseier at krava til formelle prosessar ikkje bør vere meir omfattande enn nødvendig. Ekstraordinært kommunestyreval i mellomvalår gir val tre år på rad. Val som følgjer tett på kvarandre, kan påverke valoppslutninga slik at deltakinga blir lågare. Låg valdeltaking kan igjen påverke legitimiteten til valet og det folkevalde organet. I tillegg er det knytt mange praktiske problemstillingar til dette. Tilrettelegging og gjennomføring av ekstraordinært kommunestyreval er tid- og ressurskrevjande for kommunane. Kommunane må mellom anna vurdere lengda på perioden for førehandsval, stemmegiving og utanriksstemmegiving for å sikre at veljarane har høve til å stemme. Vidare må ein sørgje for at prosessen i partia og at prosessen kring listeframlegg blir teken hand om.

Dette var bakgrunnen for at departementet drøfta i høyringsnotatet om det var føremålstenleg å forkorte kommunestyreperioden for einskilde medlemmer dei første åra etter ei samanslåing, i staden for å gjennomføre ekstraordinært val. Kommunestyret i den nye kommunen kan då vere samansett av medlemmer som er valde av og mellom medlemmene i dei tidlegare kommunestyra.

Departementet peikte på at ei slik ordning ikkje grip inn i den legitime forventninga veljarane har om å kunne velje representantane sine kvart fjerde år. Medlemmene blir valde av og mellom dei valde kommunestyra, slik at alle medlemmene i det nye kommunestyret vil vere valde ved frie, direkte og hemmelege val. Det blir med ordninga ikkje gjort endringar i rettane eller pliktene til dei folkevalde. Etter departementet si vurdering svekkjer ikkje slike samanslåingar lokaldemokratiet, og ei slik ordning gjer det mogleg å unngå omfattande prosessar og tett påfølgjande val som kan gå ut over valdeltakinga. Departementet understreka at ein føresetnad for ei slik ordning er at alle dei involverte kommunane sjølve ønskjer det.

Departementet meinte at unntaket frå vallova og kommunelova i samband med samanslåinga av Bodø og Skjerstad kommunar og av Bjarkøy og Harstad kommunar hadde tilstrekkeleg heimel i inndelingslova § 17 andre ledd bokstav b. Ordlyden står ikkje i vegen for ei slik løysing, og ei rekke praktiske omsyn talar for ei slik ordning. Vidare vil eit slik unntak berre gjelde fram til neste ordinære kommunestyreval og er såleis mellombels.

Omsynet til at prosessar skal vere føreseielege og tydelege, talar likevel for at inndelingslova får ein eigen heimel der Kongen får høve til korte ned valperioden og til å fastsetje at det nye kommunestyret blir valt av og mellom medlemmene i dei valde kommunestyra.

Kor mange medlemmer i det nye kommunestyret som skal veljast av og mellom medlemmene i dei einskilde kommunestyra, er eit spørsmål i forhandlingane mellom kommunane. Talet blir endeleg vedteke i den kongelege resolusjonen eller vedtaket frå Stortinget om samanslåinga.

7.3 Høyringa

Eit klart fleirtall støttar framlegget. *LO* støttar framlegget dersom kommunane er samde. *Hammerfest kommune* støttar framlegget frå departementet:

Alternativet vil være at det må avholdes ekstraordinært kommunestyrevalg hvilket både er svært ressurs- og tidkrevende for kommunene, samt at det vil innebære at det er valgår tre år på rad. Dette vurderes å være uhensiktsmessig og uheldig da det kan påvirke valgoppslutningen, fordi innbyggerne kan oppleve å bli «mettet» på valg.

Forslaget ivaretar for øvrig de viktigste demokratiske prinsippene ved at medlemmene i det nye kommunestyret er valgt av og blant de valgte kommunestyrene, slik at alle medlemmene er blitt valgt ved frie, direkte og hemmelige valg.

KS og Fredrikstad kommune er negative fordi indirekte val er mindre demokratisk enn nyval. *Fredrikstad kommune* skriv:

Forslaget beskriver ikke hvordan utvelgelsen av et nytt kommunestyre i praksis bør foregå utover at dette er spørsmål som avklares gjennom forhandlinger mellom kommunene. Det er dermed ingen bestemmelser som tar hensyn til personstemmer og muligheten for en sammensetning av nytt kommunestyre som ikke fullt ut gjenspeiler stemmegivningen og oppslutning. Fredrikstad kommune vil derfor fraråde en slik ordning.

KS skriv:

KS mener at innbyggernes legitime forventninger i et levende lokaldemokrati handler om å være med å velge hvem som til enhver tid skal utgjøre kommunenes folkevalgte ledelse, og ikke bare om å velge sine representanter hver fjerde år. Det betyr at de også kan ha en forventning om å velge nytt kommunestyre når ny kommune etableres før en valgperiode er ute. Det kan være grunn til å tro at i en situasjon med kommunesammenslåing vil forventninger om å delta kanskje være enda høyere enn ellers. (...) *KS* sin vurdering er at departementets forslag i hovedsak har en pragmatisk begrunnelse, og savner en utdypende vurdering av ulike demokratiske hensyn. (...) *KS* mener på prinsipielt grunnlag at ved ny kommuneinndeling mellom ordinære kommunevalg skal det gjennomføres nyvalg, og ikke velges kommunestyre utgått fra kommunestyrene i de kommuner som slås sammen.

KS saknar vidare ei drøfting av konsekvensane av framlegget til departementet, særleg når det gjeld endringar i fleirtalskonstellasjonen etter ei samanslåing og omsynet til at innbyggjarane frå dei opphavlege kommunane skal ha like stor påverknad i den nye kommunen. *KS* peiker òg på at lovframlegget ikkje klart hindrar delegering av kompetansen til å velje representantar til det nye kommunestyret.

Fylkesmannen i Vestfold viser til røynslene frå arbeidet med kommunereforma i fylket, der konkrete samanslåingar skal gjennomførast utan direkte val:

Vår erfaring er at denne modellen kan sikre de mindre kommunene en overrepresentasjon i den nye kommunens etableringsfase. En slik overrepresentasjon i denne fasen kan være en viktig faktor når en liten kommune skal avgjøre om en ønsker å slå seg sammen med en større kommune. (..)

Vi vil bemerke at det er mange fordeler ved å holde ekstraordinært valg til nytt kommunestyre ved sammenslåing av kommuner. Da kan det ikke på noen måte stilles spørsmål ved de nye kommunestyrets demokratiske legitimitet, og det kan ikke hevdes at stemmene i de ulike delene av kommunen veies ulikt. Det kan heller ikke stilles spørsmål ved metoden for utpeking av representantene til det nye kommunestyret.

Når vi likevel støtter at loven bør åpne for at det nye kommunestyret utpekes av og blant de valgte kommunestyrene, er det fordi vi mener at kommunene i en sammenslåingsprosess bør ha vide muligheter for å finne frem til hensiktsmessige lokale løsninger.

Fylkesmannen i Rogaland skriv:

Fylkesmannen er samd i at dette vil vere ein praktisk og ressurs sparing framgangsmåte i ein overgangsfase. Det kunne likevel gått klare fram av framlegget at omgrepet «kommunestyreperioden» knyter seg til funksjonstida for det einskilde kommunestyremedlem.

Justis- og beredkapsdepartementet har innvendingar til utforminga av gjeldande § 17:

Inndelingslova § 17 andre ledd bør skrivast om når lova no likevel skal endrast. Det bør seiast direkte kva for slags lovreglar og forskriftsreglar Kongen kan gjera unntak frå, i staden for at det fyrst blir sagt at Kongen generelt kan gjera unntak frå lover og forskrifter og så lista opp kva slags reglar unntaka kan gjelde.

7.4 Framlegget frå departementet

Departementet merkar seg støtta frå høyringa, men òg spørsmåla som blir stilte. På bakgrunn av høyringa har departementet endra framlegget til

lovendring. Endringa går for det første ut på at lova gjer det tydeleg at kommunestyret ikkje kan delegere kompetansen til å velje medlemmer til den nye kommunestyret av og mellom medlemmene sine. For det andre er det gjort klart at det er kommunestyreperioden til einskilde medlemmer som blir korta ned, det vil seie perioden til dei som ikkje blir valde til det nye kommunestyret. For det tredje er verbet «peike» ut bytta ut med «velje».

Departementet slår fast at direkte val er den beste måten å setje saman eit kommunestyre og eit fylkesting på. Spørsmålet som blir drøfta her, er kva ein skal gjere når ei samanslåing tek til å gjelde frå eit årsskifte utan føregåande ordinært kommunestyre- og fylkestingsval. Departementet legg til grunn at det ikke bør gå for kort eller for lang tid frå det nasjonale vedtaket om samanslåing til samanslåinga tek til å gjelde. Departementet viser til at det har vist seg tenleg for kommunane at det er om lag halvtanna år mellom det nasjonale vedtaket om samanslåing til samanslåinga tek til å gjelde. I rapporten «Å bygge en ny kommune! Erfaringer fra gjennomføring av fire kommunesammenslutninger» (Telemarksforskning og Asplan Viak 2006) står det på side 16:

Gjennomføringsfasen bør være lang nok, men heller ikke lenger enn nødvendig. Gjennomføringsfasen må planlegges nøye, og bør ikke trekkes ut lenger enn høyst nødvendig. Anslagsvis to år fra kommunestyrevedtak til formell sammenslutningsdato ser i vanlige tilfeller ut til å gi en fornuftig avveining mellom behovet for god planlegging, nødvendige prosesser/involvering og en effektiv gjennomføring med høyt trykk underveis.

Departementet meiner at inndelingslova bør tilby praktiske og gode måtar å setje saman eit kommunestyre eller eit fylkesting på ved samanslåingar ved alle årsskifta i valperioden. Departementet meiner at eit indirekte val mellom to ordinære kommunestyre- og fylkestingsval ikkje svekkjer lokaldemokratiet vesentleg når det skjer i samband med noko så ekstraordinært og sjeldan som ei samanslåing av kommunar eller fylkeskommunar. Departementet strekar under at ein føresetnad for å setje saman kommunestyret eller fylkestinget på denne måten ved ei samanslåing er at kommunane eller fylkeskommunane sjølve ønskjer det. Kommunane og fylkeskommunane kan òg vurdere å halde ekstraordinært val i samband med stortingsval dersom samanslåinga tek til å gjelde ved årsskiftet etter eit stortingsval.

Alternativet er å krevje ordinært eller ekstraordinært val i forkant av alle samanslåingar. Etter departementets vurdering vil eit slikt krav påleggje kommunane og fylkeskommunane meir omfattande formelle prosessar enn nødvendig ved samanslåing. Fordi det dermed blir mindre fleksibilitet kring gjennomføring av samanslåingar, kan eit slikt krav motverke den ønskjelege dynamiken i kommunestrukturen. I kommuneforma er det lagt opp til at dei fleste samanslåingane skal skje frå 1. januar 2020, det vil seie etter det ordinære kommunestyre- og fylkestingsvalet hausten 2019.

Inndelingslova § 27 har ei føresegn om konstitueringa etter val av nytt kommunestyre eller fylkesting i forkant av at ei samanslåing tek til å gjelde. Kommunestyret i ein samanslått kommune blir konstituert før samanslåinga på same måten som ordinært nyvalde kommunestyre, jf. kommunelova § 17. Denne føresegna blei i den kongelege resolusjonen gjort gjeldande for samanslåinga av Andebu, Sandefjord og Stokke kommunar, der det ikkje var halde ekstraordinært val. Departementet legg opp til at desse reglane skal gjelde for alle samanslåingar der kommunestyreperioden blir forkorta og det nye kommunestyret blir valt av og mellom kommunestyremedlemmene før samanslåinga. Departementet vil ta dette inn i dei kongelege resolusjonane.

Inndelingslova § 17 har to ledd. Føresegna gir Kongen heimel til både å gi nærmare reglar for å sikre gjennomføring av vedtak om grenseendring (forskriftsheimel) og til å gjere unntak frå gjeldande reglar i lov eller forskrift (derogasjonsheimel). Framlegget som var på høyring, gjaldt berre derogasjonsheimelen og er ei lovfesting av praksis. Departementet ser ikkje at det er grunnlag for å fremje et lovframlegg om ny formulering av heile § 17.

Departementet gjer framlegg om å lovfeste ein uttrykkjeleg heimel for Kongen til å gjere unntak frå reglane om kommunestyreperioden og samansetjinga av kommunestyret eller fylkestinget. At dei valde kommunestyra eller fylkestinga vel det nye kommunestyret eller fylkestinget i den samanslåtte kommunen eller fylkestinget av og mellom medlemmene sine, er ei kodifisering av praksis ved tidlegare samanslåingar under vekslande regjeringar. Lovframlegget opnar for å gjere unntak knytt til både val til og samansetjing av kommunestyre og fylkesting.

Departementet viser til at Stortinget har blitt orientert om denne praksisen, seinest i Prop. 121 S (2014–2015) Kommuneproposisjonen 2016 punkt 5.1.1, jf. punkt 5.1.7:

Kongen i statsråd vedtok sammenslåingen 24. april 2015. Den nye kommunen etableres fra 1. januar 2017, navnet blir Sandefjord kommune, og den vil etter sammenslåingen ha om lag 63 000 innbyggere. I tråd med vedtak i alle tre kommunestyrene er det slått fast at det nye kommunestyret skal bestå av 57 kommunestyrerepresentanter. I perioden fra sammenslåingen til ordinært kommunestyrevalg høsten 2019, skal det nye kommunestyret bestå av 39 representanter fra Sandefjord, 11 fra Stokke og 7 fra Andebu. Representantene utpekes av og

blant kommunestyrenes medlemmer. Kommunene velger representanter med utgangspunkt i valgresultatet i 2015. En slik utpekingsordning ble også gjennomført i forbindelse med sammenslåingen av Bodø/Skjerstad og Harstad/Bjarkøy. Departementet vil omtale en slik utpekingsordning nærmere i eget høringsnotat om inndelingslova.

Stortinget hadde ikkje merknader til dette, sjå Innst. 375 S (2014–2015) punkt 5.1.1.7 jf. 5.2.

8 Styring av kommunale føretak i parlamentarisk styrte kommunar

8.1 Gjeldande rett

Det følgjer i dag av kommunelova § 62 nr. 2 at i kommunar og fylkeskommunar med parlamentarisk styreform kan kommunestyret eller fylkestinget fastsetje at kommune- eller fylkesrådet skal velje styre i eit kommunalt føretak. Dersom eit slikt delegeringsvedtak blir gjort, får rådet det overordningsforholdet til styret som høvesvis kommunestyret eller fylkestinget elles har. Rådet kan likevel aldri bli delegert det myndet som kommunestyret/fylkestinget har til å gjere endringar i vedtektene. Gjeldande rett opnar heller ikkje for at rådet kan delegere vidare myndet det eventuelt har fått etter § 62 nr. 2, til dei enkelte kommunerådane/fylkesrådene.

Med heimel i lov om forsøk i offentleg forvaltning har Oslo kommune sidan 2007 praktisert eit forsøk med føretaksmøte i kommunale føretak. Formålet med forsøket er å utvikle vidare styringsmodellen for kommunale føretak i ein parlamentarisk styrte kommune. Forsøksordninga til Oslo kommune går ut på at byrådet kan delegere til den einskilde byråden som føretaksmøte å velje styre, og kva tid som helst gjere nyval. I tillegg kan bystyret delegere til byrådet mynde til å gjere endringar i vedtektene innanfor ramma av lover, forskrifter, økonomiplanar, årsbudsjett og vedtak som bystyret har gjort. Dette myndet kan byrådet delegere vidare til den enkelte byråden.

8.2 Høyringsnotatet

Departementet foreslo i høyringsnotatet å endre føresegnene i kommunelova slik at forsøket i Oslo kommune kan bli ei permanent, valfri ordning for styring av kommunale føretak i kommunar med parlamentarisk styreform. Det vil seie at kommunestyret i parlamentarisk styrte kommunar kan delegere styringa av kommunale føretak til kommunerådet, med høve til å delegere vidare til dei einskilde kommunerådane. Det vil vere opp til det einskilde kommunestyret å bestemme om det vil

nytte seg av eit høve til å delegere myndet. Om myndet blir delegert, er kommunerådet eller den einskilde kommuneråden framleis parlamentarisk ansvarleg overfor kommunestyret.

Departementet drøfta i notatet om det bør opnast for ei ordning med føretaksmøte, eller eit alminneleg høve til å delegere som ikkje i seg sjølv føreset eit føretaksmøte. Likeins drøfta departementet om der skal vere avgrensingar i høvet til å delegere styring, til dømes at kommunestyret ikkje skal kunne delegere mynde til å vedta vedtektsendringar. Departementet konkluderer med at kommunestyret bør ha eit alminneleg høve til å delegere styringa av kommunale føretak, og at det ikkje skal vere unntak frå dette.

8.3 Høyringa

Fleire høyringsinstansar uttaler at framlegget ikkje er relevant for dei, og vel å ikkje uttale seg. Alle som uttaler seg er positive til framlegget frå departementet, med unntak av *KS*, *LO* og *Utdanningsforbundet*. Desse instansane vil føre vidare reglane som gjeld i dag. Dei meiner framlegget inneber ein fare for at den politiske og demokratiske styringa av kommunale føretak blir svekt, og at myndet til å vedta vedtekter, velje styre og tilsetje dagleg leiar i kommunale føretak framleis bør ligge til kollegiale organ i kommunane.

8.4 Framlegget frå departementet

Departementet viser til at erfaringane frå forsøket i Oslo kommune har vore positive, og at både føretaka og eigarsida er fornøgd. Departementet er oppteke av å leggje til rette for ei formålstenleg styring av kommunale føretak i kommunane, og meiner at eit høve til å delegere bør gjelde generelt og ikkje stille krav til at det delegerte myndet er knytt til ei spesiell organisering som eit føretaksmøte. Kommunestyret og kommunerådane

bør står fritt til å fordele ansvaret, ut frå si generelle ansvarsdeling.

Når det gjeld innspela om at styring av kommunale føretak bør liggje hos kollegiale organ, viser departementet til at framlegget berre inneber at kommunestyret har *høve* til å delegere mynde. Kommunestyret vil stå fritt til å trekkje tilbake dette myndet når som helst, eller eventuelt til å instruere kommunerådet eller kommunerå-

den. Kommunerådet og kommunerådane står dessutan parlamentarisk ansvarlege overfor kommunestyret.

Når kommunestyret framleis skal ha myndet til å opprette og leggje ned kommunale føretak, utan høve til å delegere, meiner departementet at omsynet til tilstrekkeleg openheit og demokratisk styring er teken vare på. Departementet fremjar framlegg i tråd med høyringsnotatet.

9 Plikt til å kunngjere møte

9.1 Gjeldande rett

Plikta til å kunngjere møte i folkevalde organ er heimla i kommunelova § 32 nr. 3 andre punktum, og lyder: «Møte som skal holdes for åpne dører, skal gjøres kjent på hensiktsmessig måte.» Utgangspunktet er at alle møte i folkevalde organ er opne og skal kunngjerast. Prinsippet om møteoffentlegheit er slått fast i § 31 nr. 1. Det følgjer av dette punktet at alle som ønskjer det, har rett til å vere til stades på møta i folkevalde organ, så lenge det ikkje er gjort vedtak om noko anna som følgje av lukningsgrunnlaga i § 31 nr. 2–5. At eit møte blir halde for opne dører, betyr at alle som ønskjer det, kan vere til stades i møtet, men utan talerett, framleggsrett og stemmerett.

Departementet legg til grunn at det er ein indirekte føresetnad at også møte som ein går ut frå at det er heimel for å lukke heilt eller delvis, skal gjerast kjende på førehand, slik at innbyggjarane kan vere til stades på den opne avstemminga om at møtet skal lukkast. Denne føresetnaden kjem likevel ikkje direkte fram av ordlyden i § 32 i dag.

Reglane om møteoffentlegheit i kommunelova tok til å gjelde for kommunale føretak i 2013. Det skjedde ved at kommunelova § 29 nr. 4 slo fast at «Bestemmelsene [i lovens kapittel 6] gjelder ikke for kommunale eller fylkeskommunale foretak, jf. kapittel 11. Bestemmelsene i §§ 30 nr. 4, 31 og 31 a og 36 til 38 a kommer likevel til anvendelse.»

Kravet til kunngjering av møte, som følgjer av § 32 nr. 3 andre punktum, gjeld etter ordlyden i lova dermed ikkje for kommunale føretak.

9.2 Høyringsnotatet

I høyringsnotatet foreslo departementet å endre ordlyden i kommunelova § 32 nr. 3 for å unngå misforståingar om at kravet til å kunngjere møte også gjeld der det er grunn til å tru at møtet vil bli halde for lukka dører.

Likeins foreslo departementet å gjere plikta til å kunngjere møte gjeldande for kommunale føretak, ved å ta føresegnene med i lista over reglar som skal gjelde for kommunale føretak etter § 29 nr. 4. I samband med dette foreslo departementet òg å krevje at kunngjeringa inneheld ei sakliste for møtet, ved å endre ordlyden i § 68 nr. 2. Departementet viste her til at prinsippet om møteoffentlegheit tilseier at det også bør vere openheit om kva som skal behandlast under møtet.

9.3 Høyringa

Ingen høyringsinstansar har uttalt seg mot desse framlegga. *KS, Oslo kommune, Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening og Norsk Journalistlag* er blant mange høyringsinstansar som støttar opp om framlegga.

9.4 Framlegget frå departementet

Departementet viser til at ingen høyringsinstansar har gått mot framlegga, og held fast ved framlegga i høyringsnotatet.

10 Kven som kan veljast som medlem i fellesnemnda

10.1 Gjeldande rett

Fellesnemnda blir valt av og mellom medlemmene i kommunestyret eller fylkestinget, jf. inndelingslova § 26. Etter gjeldande rett er det uklart om medlemmer av kommuneråd og fylkesråd er valbare til fellesnemnda, sidan dei går ut av kommunestyret eller fylkestinget i perioden dei er medlemmer av kommuneråd eller fylkesråd, jf. kommunelova § 19 nr. 7. For parlamentarisk styrte kommunar eller fylkeskommunar som skal slå seg saman, inneber dette at sentrale folkevalde kanskje ikkje kan sitje i fellesnemnda.

10.2 Framlegget frå departementet

Føremålet med lovendringa er å klargjere at dei som sit i kommunerådet eller fylkesrådet også kan sitje i fellesnemnda som skal «samordne og ta seg av førebuinga av samanslåinga eller delinga», jf. inndelingslova § 26.

Det var i samband med ei konkret sak om samanslåing av ein fylkeskommune med parlamentarisk styreform med ein fylkeskommune med ordinær styreform, at departementet blei merksam på at inndelingslova kunne vere eit hinder for at medlemmer av kommuneråd og fylkesråd kan veljast til fellesnemnda. Framlegget om å gjere endringar i kven som kan veljast til fellesnemnda, var ikkje med i høyringsnotatet. Spørsmålet om kven som kan veljast som medlem i fellesnemnda har mykje å seie i konkrete saker, og det er ønskjeleg at lova blir endra raskt. Lovendringa vil gjelde få kommunar og fylkeskommunar. Departementet meiner at lovendringa legg til rette for å oppfylle føremålet med fellesnemnda, nemleg best mogleg lokalpolitisk representasjon. Dette er grunnlaget for at departementet gjer framlegg om lovendring utan at det har vore med i den alminnelege høyringa.

Fellesnemnda er det sentrale organet i ein samanslåingsprosess. Forarbeida til lova gir ikkje grunnlag for å seie at det var meininga til lovgivar å utelukke sentrale folkevalde, som medlemmer i

kommuneråd eller fylkesråd, frå fellesnemnda. Drøftinga i Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) punkt 8.2.2 som låg til grunn for inndelingslova, viser at merksemda var retta mot formannskapsmodellen. Det heiter her:

Dei fellesnemndene som har vore i funksjon hittil, har vore samansette av formannskapa. Departementet fann det likevel ikkje formålstenleg å føreslå dette som eit obligatorisk system, sidan storleiken og funksjonen til formannskapet kan variere mykje frå kommune til kommune og uavhengig av storleiken på kommunestyret eller folketalet i kommunen.

Samansetjing av fellesnemnda i kommunar med parlamentarisk styreform er ikkje drøfta i forarbeida. Ifølgje forarbeida og rundskrivet til inndelingslova er det ønskjeleg med ein tett relasjon mellom dei ansvarlege organa i kommunane eller fylkeskommunane og fellesnemnda. Kommunerrådet og fylkesrådet vil etter departementets vurdering vere slike ansvarleg organ som det er tenleg å knyte til fellesnemnda gjennom at dei same personane er representert begge stader.

Det blir understreka i Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) «at det er viktig å sikre at nemnda ikkje får innverknad på drifta i dei eksisterande kommunane. Dei valte kommunestyra må vere ansvarlege for den daglege verksemda i kommunane så lenge kommunane består som sjølvstendige einingar.» Medlemmer av kommuneråd og fylkesråd er leiarar for administrasjonen og formelt nærare drifta av dei eksisterende kommunane og fylkeskommunane enn ordførar og andre medlemmer av formannskapet og fylkesutvalet. Sidan alle opererer innanfor rammene som kommunestyret eller fylkestinget set, meiner departementet at dette ikkje er noko argument mot framlegget.

Lovendringa går ut på at det blir klarlagt at også medlemmer av kommunerådet og fylkesrådet kan veljast til fellesnemnda. Dermed får kommunane og fylkeskommunane høve til å setje saman fellesnemnda med også desse personane.

11 Økonomiske og administrative konsekvensar

Lovendringane i inndelingslova vil kunne føre til nokre fleire saker som fylkesmannen og departementet må behandle. Dei økonomiske og administrative konsekvensane av dette er likevel svært avgrensa, og dei blir derfor finansierte innanfor dei gjeldande budsjetttrammene. For kommunane, fylkeskommunane og staten elles vil dei økonomiske og administrative konsekvensane av lovendringane vere svært avgrensa.

Slik framlegga i inndelingslova er utforma, blir regelverket tydelegare og meir oversiktleg. Klare

rare reglar er ein fordel for kommunar og fylkeskommunar som vurderer å endre grensene.

Departementet meiner at framlegga i kommunelova ikkje inneber økonomiske konsekvensar for kommunar og fylkeskommunar. Framlegga vil krevje visse endringar i dei administrative førebuingane til møte i kommunale føretak, men heller ikkje dei administrative konsekvensane er vesentlege.

Departementet legg etter dette til grunn at ingen av framlegga fører til behov for auka overføringar til kommunane eller fylkeskommunane.

12 Merknader til dei einskilde føresegnene

Merknader til kommunelova

Til § 29 nr. 4

Lovendringa er omtala i punkt 9 ovanfor. Føresegna gjer plikta til å kunngjere møte i folkevalde organ gjeldande også for styret i kommunale og fylkeskommunale føretak. Kravet til kunngjering er dei same som krava til kunngjering av møte i dei folkevalde organa i kommunen elles. Det vil seie at det ikkje er krav om ei fast kunngjeringsform, men at kunngjering skal skje på ein slik måte at det er grunn til å tru at meldinga vil nå ut til innbyggjarane i samfunnet i rimeleg tid før møtet.

Til § 32 nr. 3

Lovendringa er omtala i punkt 9 ovanfor. Endringa klargjer at det òg er plikt til å kunngjere møte som truleg blir haldne for lukka dører. Slik blir innbyggjarane kjende med at det folkevalde organet skal ha eit møte, og dei kan i det minste vere til stades på den opne avstemminga om at møtet skal lukkast.

Til § 62 nr. 2

Lovendringa er omtala i punkt 8 ovanfor. Føresegna opnar for ei særleg ordning for styring av kommunale føretak i parlamentarisk styrde kommunar og fylkeskommunar. Her kan kommunestyret eller fylkestinget sjølv velje å delegerere styringa av føretaka til kommunerådet eller fylkesrådet, og rådet kan delegerere dette myndet vidare til den enkelte kommune- eller fylkesråden, så framtid ikkje kommunestyret eller fylkestinget sjølv har fastsatt at myndet ikkje kan delegerast vidare til dei enkelte kommunerådane eller fylkesrådene. Mynde hos kommuneråd eller fylkesråd eller den enkelte råden avheng av at kommunestyret vel å delegerere myndet. Kommunestyret eller fylkestinget står fritt til å trekkje tilbake dette myndet når som helst, eller eventuelt til å instruere rådet eller råden i utøvinga av myndet. Kommunestyret eller fylkestinget sjølv må opprette og leggje ned kommunale føretak, dette myndet kan ikkje delegerast.

Til § 68 nr. 2

Lovendringa heng saman med endringa av § 29 nr 4, om krav til å kunngjere møte i styret i kommunale og fylkeskommunale føretak. Prinsippet om møteoffentlegheit tilseier at det også bør vere openheit om kva som skal behandlast under møtet, ved at det ligg føre ei saksliste. I samband med at det blir stilt krav til at møte i folkevalde organ i kommunale føretak skal kunngjerast, blir det derfor også stilt krav til at innkallinga til møte skal innehalde ei saksliste. Det blir framleis mogleg å gjere vedtak i ei sak som ikkje er oppført på saklista, dersom vilkåra for det er oppfylte, jf. § 68 nr. 7. Vidare skal sakslista utformast slik at ho ikkje kjem i konflikt med den plikta føretaket har til ikkje å gi innsyn i opplysningar som er omfatta av teieplikta.

Til § 70

Lovendringa heng saman med endringa av § 62 nr 2, om adgangen til å kunne delegerere myndet til å styre kommunale og fylkeskommunale føretak til kommune- eller fylkesrådet og vidare til dei enkelte rådane. Ny siste setning i § 70 gir kommune- eller fylkesrådet i kommunar eller fylkeskommunar med parlamentarisk styreform høve til å videredelegere myndet til å tilsetje dagleg leiar i kommunale føretak til enkeltmedlemmer av rådet, dersom ikkje kommunestyret eller fylkestinget sjølv har bestemt noko anna.

Merknader til inndelingslova

Til § 3

Lovendringa er omtala i punkt 5 ovanfor. Nytt tredje punktum i § 3 tredje ledd opnar for større fleksibilitet i prosessen etter inndelingslova når fleire endringar blir vurderte samtidig.

Departementet kan fastsetje at ei grensendring i sak om deling etter andre ledd bokstav b skal behandlast som ei grensejustering dersom den aktuelle delen av ein kommune eller eit fylke skal leggjast til ein annan kommune eller eit anna fylke, har ein mindre del av innbyggjarane.

Dei skjønsmessige vurderingane knytt til kva som er ein «mindre del» etter lovendinga i § 3 tredje ledd, er ikkje samanfallande med vurderinga av kva som er «mindre saker» etter forskrift 19. april 2007 nr. 422 om delegering av mynde til fylkesmennene etter inndelingslova. Dei første vurderingane gjeld val av avgjerdsprosess etter inndelingslova knytt til talet på innbyggjarar, medan vurderingane etter forskrifta gjeld om mynde til å ta ei avgjerd om grensejustering er delegert frå departementet til fylkesmannen. I punkt 5 har departementet peika på ulike relative storleikar og kva utfallet normalt vil vere. Desse gjeld berre for vurderinga etter inndelingslova § 3 tredje ledd. Departementet har ikkje set tilsvarende rammer for vurderinga etter delegeringsforskrifta.

Til § 16 a

Lovendinga er omtala i punkt 3 ovanfor. Føresegna byggjer på at dersom ein eller fleire av kommunane eller fylkeskommunane skal slåast saman, og ein eller fleire av desse er registrerte i ROBEK, blir den nye kommunen eller fylkeskommunen etter samanslåinga ikkje automatisk registrert i ROBEK etter kommunelova § 60.

Fyrste punktum inneber at departementet fram til samanslåinga blir sett i verk, kan bestemme om den nye kommunen eller fylkeskommunen skal registrerast i ROBEK eller ikkje. Føresegna rettar seg mot tilfelle der kommunar eller fylkeskommunar før ei samanslåing er innmelde etter kriterium c eller d i § 60 nr. 1. Dersom ein eller fleire av kommunane eller fylkeskommunane før samanslåinga er innmelde etter kriterium c eller d, kviler spørsmålet om den nye kommunen eller fylkeskommunen skal inn i ROBEK, på ei skjønsvurdering frå staten si side (subjektiv vurdering). Dersom ein eller fleire av kommunane eller fylkeskommunane før samanslåinga er innmelde etter kriterium a eller b i § 60 nr. 1, kviler spørsmålet om den nye kommunen eller fylkeskommunen skal inn i ROBEK derimot på om økonomiplanen eller årsbudsjettet for den nye kommunen eller fylkeskommunen er vedteken i balanse (objektiv vurdering).

Etter andre punktum er det eit vilkår at departementet berre kan bestemme innmelding i ROBEK dersom ein ikkje kan vente at den nye kommunen eller fylkeskommunen klarer å dekkje inn eit meirforbruk innan to år, og det er behov for økonomisk kontroll av kommunen. Vurderinga av om det er behov for kontroll må byggje på kor stort meirforbruket er, sett opp mot økono-

mien til den nye kommunen eller fylkeskommunen.

Til 16 b

Lovendinga er omtala i punkt 4 ovanfor. Føresegna slår fast at reglane om forkjøpsrett i aksjelova ikkje gjeld når aksjar skiftar eigar frå ein kommune til ein annan kommune som følgje av kommunesamanslåing eller kommunedeling. Det same gjeld viss aksjar skiftar eigar frå ein fylkeskommune til ein annan fylkeskommune. Verken private, statlege eller (andre) kommunale aksjeeigarar vil kunne gjere forkjøpsrett gjeldande når aksjar skiftar eigar på den måten som føresegna beskriv. Føresegna tek mellom anna sikte på å klargjere rettstilstanden og gjere han føreseieleg for dei aktørane som han gjeld. Føresegna skal òg leggje til rette for kommunereformprosessen og gi kommunane eit tydelegare avgjerdsgrunnlag i samband med han.

Føresegna gjer òg unntak frå kravet i aksjelova om at selskapet i utgangspunktet må samtykke når aksjar skiftar eigar som følgje av kommunesamanslåing eller kommunedeling. Denne delen av føresegna byggjer på dei same omsyna som den delen som gjeld forkjøpsrett. Det er eit viktig moment at ingenting skal vere uklart når aksjar skiftar eigar som følgje av kommunesamanslåing. Då er det behov for å gjere unntak frå kravet om at selskapet i utgangspunktet skal samtykke når aksjar skiftar eigar.

Til § 17

Lovendinga er omtala i punkt 7 ovanfor. Ny bokstav e i § 17 andre ledd lovfestar ein etablert praksis for å setje saman kommunestyret eller fylkestinget etter ei samanslåing. Med lovendinga gir inndelingslova uttrykkjeleg heimel til å forkorte kommunestyreperioden for ein del av kommunestyremedlemmene og la kommunestyret for den nye kommunen dei første åra etter samanslåinga vere samansett av medlemmer som er valde av og mellom medlemmene i dei tidlegare kommunestyra. Dette er eit alternativ til å halde ekstraordinært val før ei samanslåing. Heimelen kan ikkje nyttast dersom samanslåinga tek til å gjelde ved årsskiftet etter eit ordinært kommunestyre- og fylkestingsval. Det kan gjerast unntak knytt til både val til og samansetjing av kommunestyre og fylkesting.

Dersom kommunane eller fylkeskommunane ønskjer at det nye kommunestyret eller fylkestinget skal setjast saman på denne måten fram til det neste ordinære kommunestyre- og fylkestingsva-

let, kan Kongen nytte den nye heimelen i bokstave til å fastsetje dette i den kongelige resolusjonen om samanslåinga. Det er mogleg for kommunane å la den mindre av kommunane få relativt fleire representantar enn det som er matematisk likt. Kommunane kan òg avtale at den politiske balansen i den eine kommunen ikkje blir fullt ut spegla av i medlemmene som blir valde til det nye kommunestyret fram til neste ordinære kommunestyreval. Etter eit ordinært eller ekstraordinært kommunestyre- eller fylkestingsval vil det igjen stå like mange innbyggjarar bak kvart medlem.

Valet av medlemmer til det nye kommunestyret eller fylkestinget må gjerast av kommunestyret eller fylkestinget sjølv. Valet kan ikkje delegerast.

Til § 25

Lovendringa er omtala i punkt 6 ovanfor. Etter systemet i inndelingslova skal det gjennomførast to nasjonale vedtak ved samanslåing. Ny fjerde setning i § 25 første ledd opnar for at departementet kan gjere unntak frå kravet om felles kommunestyremøte. Lovendringa lovfester ein praksis om ikkje å halde felles kommunestyremøte etter det nasjonale vedtaket om samanslåing. Ordninga med å halde eit felles kommunestyremøte før lokale vedtak om samanslåing der alle spørsmål i lova blir behandla, byggjer på ein lang og samanhengande praksis under skiftande regjeringar. Lovframlegget stiller ikkje uttrykkslege vilkår for når departementet kan gjere unntak frå kravet om felles kommunestyremøte, men føresetnaden er at alle nødvendige avgjerder som normalt blir drøfta i det felles kommunestyremøtet går fram av likelydande avgjerder i kommunestyra. Lovteksten er endra etter høyringa for å få fram at depar-

tementet også kan gjere unntak frå kravet om felles fylkestingsmøte.

I tilfelle der kommunane før søknaden om samanslåing er blitt samde om alle dei praktiske tilhøva (namn og anna), vil det ikkje lenger vere behov for eit etterfølgjande felles kommunestyremøte.

Dersom Kongen eller Stortinget tek ei avgjerd som ikkje er i tråd med løysinga kommunane var samde om, må dei likevel halde felles kommunestyremøte etter det nasjonale vedtaket.

Til § 26

Lovendringa er omtala i punkt 10 ovanfor. Førsmålet med lovendringa er å klargjere at dei som sit i kommunerådet eller fylkesrådet også kan sitje i fellesnemnda som skal «samordne og ta seg av førebuinga av samanslåinga eller delinga».

Nytt femte punktum i § 26 første ledd knyter seg til fjerde punktum, som seier at fellesnemnda blir «valt av og blant medlemmene i kommunestyret eller fylkestinget». Den nye føresegna slår fast at også medlemmer av kommuneråd og fylkesråd kan veljast til fellesnemnda. Etter gjeldande rett er det uklart om medlemmer av kommuneråd og fylkesråd er valbare til fellesnemnda, sidan dei går ut av kommunestyret eller fylkestinget i perioden dei er medlemmer av kommuneråd eller fylkeråd, jf. kommunelova § 19 nr. 7. Forarbeida til inndelingslova gir ikkje haldepunkt for at det var meininga å halde desse utanfor fellesnemnda. § 26 er ein regel om val av einskildmedlemmer til fellesnemnda. Lova legg ikkje opp til at kommunerådet eller formannskap blir vald som kollegium.

Ordlyden i det som no blir sjette punktum er forbetra utan å endre det rettslege innhaldet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

t i l r å r :

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringar i inndelingslova og kommunelova (behandling av kommunesamanslåingar mv.)

Vi **HARALD**, Noregs Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bede om å gjere vedtak til lov om endringar i inndelingslova og kommunelova (behandling av kommunesamanslåingar mv.) i samsvar med eit vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringar i inndelingslova og kommunelova (behandling av kommunesamanslåingar mv.)

I

I lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommunelova) skal desse endringane gjerast:

§ 29 nr. 4 skal lyde:

4. Bestemmelsene gjelder ikke for kommunale eller fylkeskommunale foretak, jf. kapittel 11. Bestemmelsene i § 30 nr. 4, §§ 31, 31 a, og § 32 nr. 3 og §§ 36 til 38 a kommer likevel til anvendelse.

§ 32 nr. 3 skal lyde:

3. Saklisten til møtet og andre dokumenter som ikke er unntatt fra offentlighet, skal være tilgjengelig for allmennheten. Møte i folkevalgte organer skal kunngjøres på hensiktsmessig måte. *Dette gjelder også møter som det antas vil bli helt eller delvis lukket etter § 31.*

§ 60 nr. 1 bokstav c, d og ny bokstav e skal lyde:

- c. kommunestyret eller fylkestinget etter § 48 nr. 4 har vedtatt at et regnskapsmessig underskudd skal fordeles ut over det påfølgende budsjettår etter at regnskapet er framlagt,
- d. kommunen eller fylkeskommunen ikke følger vedtatt plan for dekning av underskudd, eller
- e. departementet har fattet vedtak etter inndelingslova § 16 a.

§ 62 nr. 2 skal lyde:

2. I kommuner eller fylkeskommuner med parlamentarisk styreform kan kommunestyret eller fylkestinget selv delegere sin myndighet etter bestemmelsene i dette kapitlet til kommunerådet eller fylkesrådet. Myndigheten til å treffe vedtak om å opprette eller nedlegge kommunalt eller fylkeskommunalt foretak kan ikke delegeres. *Kommunerådet eller fylkesrådet kan videredelegere sin myndighet til enkeltmedlemmer av rådet, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget selv har bestemt noe annet.*

§ 68 nr. 2 skal lyde:

2. *Styrets leder innkaller til styremøte. Innkallingen skal skje med rimelig varsel, og inneholde en sakliste.*

§ 70 nytt femte punktum skal lyde:

Kommunerådet eller fylkesrådet kan videredelegere denne myndigheten til enkeltmedlemmer av rådet hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget selv har bestemt noe annet.

II

I lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) skal desse endringane gjerast:

§ 3 tredje ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Departementet kan fastsetje at endring av grensene til eit område skal behandlast som ei grensejustering, dersom området har ein mindre del av innbyggjarane i ein kommune eller eit fylke som skal leggjast til andre kommunar eller fylke etter andre ledd bokstav b.

Ny § 16 a skal lyde:

§ 16 a *Robek-status ved samanslåing*

Dersom éin eller fleire av kommunane eller fylkeskommunane som skal slåast saman, oppfyller vilkåra i kommunelova § 60 nr. 1, kan departementet fram til samanslåinga blir sett i verk, bestemme at den nye kommunen eller fylkeskommunen skal følgje krava om godkjenning og kontroll i kommunelova § 60 nr. 1 og 2. Dette gjeld berre dersom kommunen eller fylkeskommunen ikkje kan ventast å dekkje inn meirforbruk frå før samanslåinga innan to år og det etter departementet si vurdering er behov for godkjenning og kontroll.

Ny § 16 b skal lyde:

§ 16 b *Kommunesamanslåing og forkjøpsrett til aksjar*

Når aksjar skiftar eigar frå ein kommune til ein annan kommune eller frå éin fylkeskommune til ein

anna fylkeskommune som følgje av samanslåing eller deling etter denne lova, gjeld ikkje reglane i aksjelova § 4-15 andre og tredje ledd og § 4-19 første ledd.

§ 17 andre ledd bokstav d og ny bokstav e skal lyde:

- d) reglar om fristar og vilkår for å krevje inn *eigedomsskatt*
- e) *reglar om den inneverande kommunestyreperioden og om samansetjing av kommunestyret, slik at kommunane kan velje kommunestyret i den nye kommunen av og blant kommunestyra sjølve og korte ned kommunestyreperioden for dei som ikkje blir valde. Dei same unntaka kan gjerast for fylkestinga.*

§ 25 nytt fjerde punktum skal lyde:

Departementet kan gjere unntak frå kravet om slikt felles møte.

Noverande fjerde punktum blir nytt femte punktum.

§ 26 første ledd skal lyde:

Ved samanslåing av kommunar eller fylkeskommunar og ved deling som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b skal det opprettast ei fellesnemnd til å samordne og ta seg av førebuinga av samanslåinga eller delinga. Nemnda bør spegle av innbyggjartalet i dei enkelte kommunane eller fylkeskommunane. Det skal likevel vere minimum tre medlemmer i nemnda frå kvar kommune eller fylkeskommune. Fellesnemnda blir valt av og blant medlemmene i kommunestyret eller fylkestinget. *Også medlemmer av kommunerådet eller fylkesrådet kan veljast.* Nemnda vel sjølv leiar og nestleiar. Reglane i kommunelova om val og saksbehandling i folkevalde organ gjeld elles tilsvarande.

III

Lova gjeld frå den tida Kongen fastset. Kongen kan setje i verk dei einsskilte føresegnene til ulik tid.

