



DET KONGELIGE  
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENT

# Prop. 138 L

(2022–2023)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

Endringer i inndelingslova  
(hjemmel for departementet til  
å gjennomføre innbyggerhøring)



# Innhold

<b>1</b>	<b>Proposisjonens hovedinnhold .....</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>Forslaget i høringsnotatet .....</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>Bakgrunnen for forslaget .....</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>Høringsinstansenes syn .....</b>	<b>17</b>
<b>3</b>	<b>Høringen .....</b>	<b>7</b>	<b>6.1</b>	Overordnet om høringsinnspillene .....	17
<b>4</b>	<b>Gjeldende rett .....</b>	<b>10</b>	<b>6.2</b>	Nærmere om konkrete innspill til forslaget .....	17
4.1	Inndelingslova .....	10	<b>7</b>	<b>Departementets vurderinger og forslag .....</b>	<b>21</b>
4.1.1	Om endringer i kommune- og fylkesgrenser .....	10	<b>8</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser .....</b>	<b>23</b>
4.1.2	Initiativrett til å søke om utredning av grenseendring og grensefastsetting .....	10	<b>9</b>	<b>Merknad til bestemmelsen .....</b>	<b>24</b>
4.1.3	Utredning av spørsmål om grenseendring og grensefastsetting .....	10		<b>Forslag til lov om endringer i inndelingslova (hjemmel for departementet til å gjennomføre innbyggerhøring) .....</b>	<b>25</b>
4.1.4	Innbyggerhøring i saker om grenseendring .....	11			
4.1.5	Departementets rolle ved kommunale innbyggerhøringer ...	12			
4.2	Kommuneloven .....	13			
4.3	Grunnloven § 49 andre ledd og folkerettslige forpliktelser .....	13			





DET KONGELIGE  
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENT

# Prop. 138 L

(2022–2023)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

## Endringer i inndelingslova (hjemmel for departementet til å gjennomføre innbyggerhøring)

*Tilråding fra Kommunal- og distriktsdepartementet 21. september 2023,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Støre)*

### 1 Proposisjonens hovedinnhold

Kommunal- og distriktsdepartementet foreslår i denne proposisjonen en hjemmel for departementet til å gjennomføre innbyggerhøringer, blant annet folkeavstemninger, i saker etter lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) når

departementet tar initiativ til å utrede en grenseendring. Departementet foreslår også en hjemmel for departementet til å kunne gi forskrift om gjennomføringen av den enkelte innbyggerhøringen.

## 2 Bakgrunnen for forslaget

Formålet med forslaget er å få en klar hjemmel for departementet til å høre innbyggere, som ledd i saksforberedelsen i saker departementet tar initiativ til å utrede, jf. inndelingslova § 8 tredje ledd. Dette er ikke direkte regulert i inndelingslova i dag. Det har vært omdiskutert om departementet trenger en slik hjemmel for å gjennomføre innbyggerhøring, eller om staten allerede har en slik kompetanse. For å unngå tvil om dette spørs-

målet, foreslås det en generell hjemmel for departementet til å gjennomføre innbyggerhøringer i saker der departementet tar initiativ til å utrede en grenseendring etter inndelingslova. Den foreslåtte bestemmelsen vil gi bedre sammenheng i regelverket og samsvare med departementets overordnede ansvar for utredningen i en enkelt sak etter inndelingslova.

### 3 Høringen

Lovforslaget ble sendt på offentlig høring 3. mars 2023 med høringsfrist 3. juni 2023.

Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

#### Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet  
 Barneombudet  
 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet  
 Brønnøysundregistrene  
 Datatilsynet  
 Digitaliseringsdirektoratet  
 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap  
 Finanstilsynet  
 Forbrukerrådet  
 Forbrukertilsynet  
 Helsedirektoratet  
 Husbanken  
 Kommunalbanken  
 Konkurransetilsynet  
 Oslo Met  
 Likestillings- og diskrimineringsombudet  
 Nord universitet  
 Norges handelshøyskole NHH  
 Norges Bank  
 Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
 – NTNU  
 Statens helsetilsyn  
 Statens kartverk  
 Statsforvalterne  
 Statistisk sentralbyrå  
 Sysselmasteren på Svalbard  
 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  
 Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen  
 – Sivilombudet

Fylkeskommunene  
 Kommunene  
 Longyearbyen lokalstyre

SIVA – Selskapet for industrivekst

Advokatforeningen  
 Akademikerne  
 Arbeidsgiverforeningen Spekter  
 Avfall Norge  
 Delta  
 Fagforbundet i Norge  
 Fellesforbundet  
 Forum for kontroll og tilsyn  
 Friluftsrådernes landsforbund  
 Handelshøyskolen BI  
 KS – Kommunesektorens organisasjon  
 Landsorganisasjonen i Norge  
 NITO  
 Norges handelshøyskole  
 Norges Juristforbund  
 Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund  
 Norges kommunerevisorforbund  
 Norges kulturvernforbund  
 Norsk journalistlag  
 Norsk Kommunalteknisk Forening  
 Norsk Presseforbund  
 Norsk Psykologforening  
 Norsk Redaktørforening  
 Norsk Rådmannsforum  
 Norsk Vann  
 Næringslivets Hovedorganisasjon  
 Revisorforeningen  
 Samarbeidsrådet for yrkesopplæring  
 Samfunnsbedriftene  
 Unio  
 Utdanningsforbundet  
 Virke  
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Arbeiderpartiet  
 Demokratene  
 Det Liberale Folkepartiet  
 Fremskrittspartiet  
 Høyre  
 Kristelig Folkeparti

Kystpartiet  
 Miljøpartiet De Grønne  
 Norges Kommunistiske Parti  
 Partiet De Kristne  
 Pensjonistpartiet  
 Piratpartiet  
 Rødt  
 Samfunnspartiet  
 Senterpartiet  
 Sosialistisk Venstreparti  
 Venstre

Høringsnotatet ble også lagt ut på regjeringens nettsider, hvor det ble informert om at alle kan avgi høringsuttalelse.

Departementet har mottatt høringssvar fra 97 instanser. Disse instansene har hatt merknader til forslaget:

Statistisk sentralbyrå  
 Statsforvalteren i Agder  
 Statsforvalteren i Rogaland

Asker kommune  
 Aurskog-Høland kommune  
 Bergen kommune  
 Birkenes kommune  
 Bjørnafjorden kommune  
 Bygland kommune  
 Bærum kommune  
 Bømlo kommune  
 Drammen kommune  
 Enebakk kommune  
 Evje og Hornnes kommune  
 Farsund kommune  
 Flekkefjord kommune  
 Frogn kommune  
 Frøya kommune  
 Gausdal kommune  
 Gloppen kommune  
 Gratangen kommune  
 Grimstad kommune  
 Halden kommune  
 Hattfjelldal kommune  
 Hitra kommune  
 Holmestrand kommune  
 Hægebostad kommune  
 Iveland kommune  
 Kristiansand kommune  
 Larvik kommune  
 Lillehammer kommune  
 Lillesand kommune  
 Lillestrøm kommune  
 Lindesnes kommune  
 Lyngdal kommune

Lørenskog kommune  
 Namsos kommune  
 Oslo kommune  
 Porsgrunn kommune  
 Ringerike kommune  
 Røros kommune  
 Samnanger kommune  
 Sandnes kommune  
 Siljan kommune  
 Skien kommune  
 Skiptvet kommune  
 Stavanger kommune  
 Stranda kommune  
 Sveio kommune  
 Søndre Land kommune  
 Trondheim kommune  
 Tvedestrand kommune  
 Tønsberg kommune  
 Ulstein kommune  
 Vegårshei kommune  
 Vennesla kommune  
 Vestnes kommune  
 Vestre Toten kommune  
 Vevelstad kommune  
 Ørland kommune  
 Øvre Eiker kommune  
 Øyer kommune  
 Øygarden kommune  
 Åseral kommune  
 Åsnes kommune

Innlandet fylkeskommune  
 Vestland fylkeskommune

Østre Agder-samarbeidet  
 Region Kristiansand IPR

Arendal næringsforening  
 Folkeaksjonen Ja til Søgne i Kristiansand  
 Ja til Songdalen i Kristiansand  
 KS – Kommunesektorens organisasjon  
 Lokalsamfunnsforeningen  
 Norsk kommunedirektørforum  
 Næringsforeningen i Kristiansandsregionen  
 Vi som vil ha Songdalen kommune tilbake  
 Vi som vil ha Søgne kommune tilbake

Syv navngitte og tre anonyme privatpersoner har også inngitt høringssvar med merknader.

Følgende høringsinstanser har uttalt at de ikke har merknader til forslaget:

Forsvarsdepartementet  
 Justis- og beredskapsdepartementet  
 Klima- og miljødepartementet



Samferdselsdepartementet

Statens kartverk

Brønnøysundregistrene

To navngitte og en anonym privatperson.

## 4 Gjeldende rett

### 4.1 Inndelingslova

---

#### 4.1.1 Om endringer i kommune- og fylkesgrenser

Regler om endringer i kommune- og fylkesgrenser er gitt i lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova). Inndelingslova regulerer sammenslåing, deling og grensejustering mellom kommuner og fylker, jf. § 3. Grenseendring brukes som samlebetegnelse på sammenslåing, deling og grensejustering. I tillegg regulerer loven grensefastsetting av uklare, omstridte eller tidligere ikke fastsatte grenser mellom kommuner og fylker. Inndelingslova er i all hovedsak en prosesslov med regler om saksforberedelse, vedtaksmyndighet, direkte virkninger av grenseendringer, gjennomføring av vedtak om sammenslåing og deling etter § 3 andre ledd bokstav b og økonomisk oppgjør etter grenseendring. Loven regulerer ikke når en grense skal endres, eller hvor en ny grense skal gå.

Det er Stortinget som har myndighet til å fatte vedtak om sammenslåing og deling av fylker, jf. §§ 4 første setning og 5 første setning. Det er Kongen som har myndighet til å fatte vedtak om sammenslåing og deling av kommuner når kommunene saken gjelder slutter seg til forslaget, jf. §§ 4 andre setning og 5 andre setning. Dersom én av kommunene har uttalt seg mot sammenslåing eller deling, skal saken legges fram for Stortinget for avgjørelse, jf. §§ 4 tredje setning og 5 tredje setning. Videre har Kongen myndighet til å fatte vedtak om justering av grenser mellom kommuner og mellom fylker, jf. § 6 første setning.

#### 4.1.2 Initiativrett til å søke om utredning av grenseendring og grensefastsetting

Søknad om at det skal settes i gang utredning av en grensejustering eller en grensefastsetting, kan fremmes av innbyggere og grunneiere i kommunen søknaden gjelder, av næringsdrivende som har sitt registrerte forretningssted der og kommunestyret eller fylkestinget i de

kommunene eller fylkeskommunene søknaden gjelder, jf. inndelingslova § 8 første ledd. Søknad om at det skal settes i gang utredning om sammenslåing eller deling kan imidlertid bare fremmes av kommunestyret eller fylkestinget selv i de kommunene eller fylkeskommunene endringsforslaget gjelder, jf. § 8 andre ledd. Dette er begrunnet i lokaldemokratiske hensyn, og henger sammen med at det er kommunestyret og fylkestinget som er de øverste folkevalgte organene i henholdsvis kommunene og fylkeskommunene. Som øverste organ er det kommunestyret og fylkestinget som treffer vedtak på vegne av kommunene og fylkeskommunene, hvis ikke annet følger av lov.

Departementet kan på eget initiativ utrede spørsmål om grenseendring og grensefastsetting, jf. § 8 tredje ledd. Bakgrunnen for at departementet har initiativrett, er at det ikke bare knytter seg lokale interesser, men også nasjonale interesser til kommune- og fylkesinndelingen, jf. Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) punkt 5.2.4 på side 26. Statens interesser knytter seg blant annet til at «nasjonale mål og prioriteringar skal verkeleggjerast gjennom kommunesektoren, og at staten har det overordna nasjonaløkonomiske ansvaret». Inndelingslova oppstiller ingen nærmere vilkår for når departementet kan ta i bruk initiativretten. Formålsbestemmelsen i loven § 1 formidler imidlertid sentrale verdier som ligger bak lovens regler, og vil derfor gi veiledning ved tolkning og bruk av loven, inkludert bestemmelsen om initiativrett, jf. Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) side 27.

#### 4.1.3 Utredning av spørsmål om grenseendring og grensefastsetting

Den initiativretten innbyggere, grunneiere, næringsdrivende, kommunestyret og fylkestinget har etter inndelingslova § 8, innebærer ingen rett til å få saken utredet, men en rett til å kreve at myndighetene vurderer om utredning skal skje. Det er departementet som har det overordnede ansvaret for alle utredninger etter inndelingslova, jf. Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) side 28. Departementet avgjør om det skal settes i gang utredning på grunnlag av

et initiativ etter inndelingslova § 8, jf. § 9 første ledd. Når det igangsettes en utredning, følger det av inndelingslova § 9 første ledd at det er departementet som også tar stilling til hva som er nødvendig omfang av utredningen. Dette gjelder uavhengig av hvem som har tatt initiativ til utredning av en grenseendrings- eller grensefastsettingssak. Det er vanlig praksis at det er statsforvalteren i det aktuelle området som får i oppdrag å gjennomføre utredninger i grenseendrings- og grensefastsettingssaker, fordi statsforvalterne kjenner til lokale forhold i større grad enn departementet.

Inndelingslova har ingen særskilte regler om hva en utredning skal inneholde. Hva som vil være nødvendig utredning, er skjønnsmessig og vil variere fra sak til sak ut ifra sakstype, sakens omfang og andre særlige forhold, jf. Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) side 33. I forarbeidene vises det til at viktige nøkkeldata om det aktuelle området bør innhentes, «til dømes folketal, areal, geografi og kommunikasjonstilshøve», jf. Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) side 73. Av andre forhold som kan være viktige, pekes det på «demografiske utviklingstrekk, flytteaktivitet, pendling, næringsstruktur og næringsutvikling, byggjemønster og arealbruk, inntekts- og utgiftsstruktur, det kommunale tenestetilbudet osv. Departementet har i tidlegare rundskriv tilrådd å hente inn uttale frå grunneigarar og andre som har rettar i det aktuelle området og Statens kartverk».

Kommunale, fylkeskommunale og statlige forvaltningsorgan skal gi nødvendige opplysninger og i rimelig utstrekning medvirke til saksforberedelsen, etter oppfordring fra den som utfører utredningen, jf. § 9 tredje ledd.

Før det blir fattet vedtak om grenseendring eller grensefastsetting, skal den kommunen eller fylkeskommunen saken gjelder få uttale seg, jf. § 9 fjerde ledd. Bestemmelsen pålegger ikke kommunen eller fylkeskommunen en plikt til å uttale seg. Det er opp til den enkelte kommunen eller fylkeskommunen om den vil uttale seg, og om den ønsker å uttale seg en eller flere ganger. Det er opp til det enkelte kommunestyret eller fylkestinget å vurdere behandlingen internt i kommunen eller fylkeskommunen, herunder hvilke organ som skal uttale seg. I saker om sammenslåing eller deling er det kommunestyret eller fylkestinget selv som eventuelt må uttale seg, jf. § 9 fjerde ledd.

#### **4.1.4 Innbyggerhøring i saker om grenseendring**

Høring av innbyggere i saker om grenseendring er regulert i inndelingslova § 10. Det følger av

bestemmelsen at «[k]ommunestyret bør innhente innbyggjarane sine synspunkt på forslag til grenseendring», jf. § 10 første punktum. Utgangspunktet er dermed kommunal innbyggerhøring i saker om grenseendring. Bestemmelsen innebærer imidlertid ingen plikt for kommunene til å gjennomføre innbyggerhøring, og det vil være opp til kommunen å vurdere om det er nødvendig å innhente innbyggernes synspunkt i den enkelte saken, jf. Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) side 36. Kommunen trenger ikke å begrunne hvorfor den ikke gjennomfører innbyggerhøring. Bestemmelsen gjelder ikke i saker om grensefastsetting.

Bestemmelsen gjelder heller ikke for fylkeskommunene. I arbeidet med gjeldende inndelingslov, vurderte daværende Kommunal- og regionaldepartementet om fylkeskommunene også burde innhente innbyggernes mening i inndelings saker. På den ene siden viste departementet til at innbyggerne ofte har hatt mulighet til å uttale seg gjennom høring gjennomført av kommunene som er direkte involvert, men på den andre siden kan endring av fylkesgrensen også vedkomme innbyggere i andre deler av fylket, jf. Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) side 37. Den tyngste innvendingen mot fylkeskommunale høringer var, etter departementets mening, at det vil kunne gjøre saksbehandlingen uforholdsmessig komplisert og tidkrevende. Etter en totalvurdering konkluderte departementet med at fylkeskommunene ikke bør omfattes av regelen om innbyggerhøring. Departementet pekte imidlertid på at fylkeskommunen står fritt til å selv høre hva innbyggerne mener i en konkret sak, dersom den finner dette formålstjenlig.

Innbyggerhøringen kan skje ved folkeavstemning, opinionsundersøkelse, spørreundersøkelse, møte eller på annen måte, jf. inndelingslova § 10 andre punktum. Det er opp til kommunen å vurdere hvilken høringsmetode som passer i den enkelte saken, jf. Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) side 36. Inndelingslova har ingen særskilte regler om gjennomføringen av de ulike formene for innbyggerhøring. Dersom kommunen velger å gjennomføre innbyggerhøringen som en folkeavstemning, reguleres dette av lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 12-2. Se om kommuneloven § 12-2 i punkt 4.2.

Inndelingslova regulerer ikke hvem som skal høres når kommunen velger å gjennomføre en innbyggerhøring, og det vil være opp til kommunen å avgjøre hvem som skal høres i den enkelte saken. I forarbeidene til inndelingslova vurderte departementet om et utgangspunkt for

innbyggerhøringer skulle være at bare de som har tilknytning til det aktuelle området, for eksempel ved at de bor der, skal få delta, jf. Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) side 37–38. Departementet viste til at det på den ene siden kan være vanskelig å avgrense hva som er det «aktuelle området», og at en sak som geografisk bare gjelder en liten del av kommunen kan få ringvirkninger langt utenfor det området saken gjelder. På den andre siden viste departementet til at enkelte spørsmål opplagt vil være av så lokal karakter at det bare vil være av interesse for de innbyggerne som er lokalisert i en bestemt del av kommunen. Departementet konkluderte med følgende: «Etter departementet si mening er det vanskeleg å finne fram til skarpe kriterium for avgrensing av virkeområdet. Kommunestyret sjølv vil vere nærmast til å vurdere kva som er den mest formålstenlege avgrensinga av verkeområdet for høyringa. I denne vurderinga bør kommunane likevel tenke nøye igjennom dei ulike alternativa, sett opp mot art og omfang av saka».

#### 4.1.5 Departementets rolle ved kommunale innbyggerhøringer

Etter inndelingslova § 10 er det opp til kommunestyret å avgjøre om det vil innhente innbyggernes synspunkt på et forslag om grenseendring.

I Kommunal- og regionaldepartementets høringsnotat om ny inndelingslov fra februar 2000 vurderte departementet behovet for særskilte regler i inndelingslova om medvirkning fra innbyggerne. Den dagjeldende inndelingslova (lov 21. desember 1956 nr. 3 om endring av kommunal inndeling) hadde ingen bestemmelser om høring av innbyggerne som en del av saksforberedelsen, jf. høringsnotatet side 18. Det var helt opp til kommunestyret å bestemme om og hvordan de ville høre innbyggerne, og det var ingen lovregler som regulerte dette.

I høringsnotatet side 43 vurderte departementet om et statlig organ burde få hjemmel til å gjennomføre en høring av berørte kommuners innbyggere i et kommunalt spørsmål. Departementet viste til at en slik hjemmel kunne være aktuell for eksempel dersom kommunen ikke vil avholde høring, eller dersom kommunen viser så liten interesse for høringen at det av den grunn er fare for at høringen blir lite kvalitetsmessig gjennomført. Videre viste departementet til at det statlige organet også vil kunne ønske å gripe inn dersom det mener at høringsgruppen som velges fra kommunenes side er for liten eller for stor. Departementet oppsummerte med at en slik

bestemmelse trolig ville blitt lite brukt, men kunne virke som en motivasjonsfaktor for kommunene. Som mothensyn til en slik regel viste departementet til at «den er inngripende ovenfor kommunene og at den neppe ville hatt særlig praktisk verdi». Departementet konkluderte med at det ikke burde innføres en slik hjemmel, og gikk ikke videre med forslaget, jf. også Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) side 35.

I tilfeller der kommunen ikke ønsker å gjennomføre innbyggerhøring i en grenseendringssak, er altså ikke departementet gitt særskilt hjemmel til å gjennomføre en innbyggerhøring av de berørte innbyggerne. Det samme gjelder når kommunen gjennomfører innbyggerhøring, men ikke på den måten departementet vurderer som mest hensiktsmessig.

Det finnes eksempler på at departementet har innhentet innbyggers syn i grenseendringssaker, i saker der initiativ til utredning av grensejustering har kommet fra innbyggere i en av de berørte kommunene. Departementet har da bedt statsforvalteren om å gjennomføre en høring av innbyggerne som del av utredningsoppdraget. Etter det departementet kjenner til, har disse høringene blitt gjennomført etter dialog mellom statsforvalterembetene og de berørte kommunene. Det juridiske grunnlaget for at staten i slike tilfeller eventuelt kan gjennomføre en innbyggerhøring mot viljen til en eller flere av de berørte kommuner, er så langt departementet er kjent med, ikke blitt eksplisitt vurdert.

Departementet har ikke hjemmel til å pålegge kommuner å gjennomføre innbyggerhøring i saker om grenseendring. Også dette spørsmålet ble vurdert av Kommunal- og regionaldepartementet i høringsnotatet om ny inndelingslov fra februar 2000 side 44. Departementet viste til at fordelene med en slik hjemmel er at staten kan ha mulighet til «å gripe inn i de mest urimelige tilfellene». Departementet trakk også fram ulemper ved en slik påleggshjemmel, og viste til at kommunen som oftest selv er den beste til å vurdere om det er behov for en høring. Som et generelt argument viste departementet til at det å gi staten adgang til å pålegge kommunene å avholde innbyggerhøring, er lite i samsvar med prinsippet om lokalt folkestyre. Departementet konkluderte med at staten ikke burde få hjemmel til å pålegge kommunene en høring, jf. også Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) side 35.

Oppsummert har departementet det overordnede ansvaret for utredningen av den enkelte saken, og for å gjøre den utredningen som vurderes som nødvendig, jf. inndelingslova § 9 og rede-

gjørelsen ovenfor. Samtidig er innbyggerhøring etter inndelingslova § 10 et virkemiddel som den enkelte kommunen bør ta i bruk.

## 4.2 Kommuneloven

Det følger av kommuneloven § 2-1 andre ledd at hver kommune og fylkeskommune er et eget rettssubjekt og kan ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar. Det følger av § 2-1 tredje ledd at kommunene og fylkeskommunene utøver sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer. Begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret må ha hjemmel i lov. Det framgår videre av § 2-2 første ledd at det kommunale og fylkeskommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål.

Det følger av kommuneloven § 12-2 at «[k]ommunestyret eller fylkestinget kan selv bestemme at det skal holdes rådgivende folkeavstemninger om forslag som gjelder henholdsvis kommunens eller fylkeskommunens virksomhet». Kommuneloven § 12-2 er en videreføring av § 39 b i den tidligere kommuneloven av 1992 (lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner). Paragraf 39 b ble inntatt i kommuneloven 1992 i 2009, og var ment som en kodifisering av retten kommunene allerede hadde til å gjennomføre rådgivende lokale folkeavstemninger.

I forarbeidene til kommuneloven 1992 § 39 b presiserte departementet at det ikke var aktuelt å lovfeste hvordan slike folkeavstemninger skal gjennomføres i praksis, og at det vil være opp til kommunene selv å avgjøre, jf. Ot.prp. nr. 32 (2008–2009) side 45. Dette utgangspunktet gjelder også etter kommuneloven 2018 § 12-2, jf. Prop. 46 L (2017–2018) side 47. Det er kommunestyret og fylkestinget selv som fastsetter regelverket for en folkeavstemning som skal gjennomføres. Normalt har dette blitt gjort gjennom at kommunestyret fatter et vedtak om gjennomføringen. Det vil da være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i valglovens regler, se NOU 2016: 4 *Ny kommunelov* side 74. Utvalget viser til at visse begrensninger i kommunenes handlefrihet likevel må antas å følge av ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper om for eksempel likebehandling. Også annet regelverk, som diskrimineringsloven, vil kunne begrense kommunenes handlefrihet.

En folkeavstemning er rådgivende, noe som innebærer at et kommunestyre ikke er rettslig forpliktet til å følge resultatet av en folkeavstemning. Det innebærer også et forbud mot at kommuner og fylkeskommuner vedtar å gjennomføre «bind-

ende» folkeavstemninger. Dette betyr at kommunestyret og fylkestinget ikke kan fraskrive seg sitt rettslige ansvar for de beslutninger som tas, se Ot.prp. nr. 32 (2008–2009) side 43 og NOU 2016: 4 side 408. Det er opp til de folkevalgte hvorvidt man ønsker å følge det rådet som innbyggerne gir.

Departementet ga 11. august 2020 ut en veileder om lokale rådgivende folkeavstemninger. Veilederen skal bidra til at kommuner som avholder folkeavstemninger kan gjøre dette på en måte som gir tillit til både prosess og resultat, men forplikter ikke kommuner til å gjennomføre folkeavstemning på en bestemt måte. Det oppfordres til at det så langt som mulig tas utgangspunkt i valglovens bestemmelser for valggjennomføring også ved gjennomføring av lokale rådgivende folkeavstemninger.

Europarådets kommisjon for demokrati gjennom lovgivning (Veneziakommisjonen) har utarbeidet en «Code of good practice on referendums». Dette er et sett med retningslinjer som viser hvordan folkeavstemninger bør gjennomføres for å ivareta grunnleggende demokratiske normer på linje med ordinære valg. Disse retningslinjene danner også grunnlag for mange av anbefalingene i veilederen om lokale rådgivende folkeavstemninger.

## 4.3 Grunnloven § 49 andre ledd og folkerettslige forpliktelser

Grunnloven § 49 andre ledd lyder som følger:

*Innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. Nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivå fastsettes ved lov.*

Bestemmelsen grunnlovfester prinsippet om det kommunale selvstyret, og ble tatt inn i Grunnloven i 2016. Grunnlovfesting innebærer også en oppfølging av det europeiske charteret om lokalt selvstyre, som Norge sluttet seg til i 1989. Charteret artikkel 2 setter krav til lovfesting, eventuelt grunnlovfesting, av prinsippet om lokalt selvstyre.

I innstillingen fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité er det blant annet understreket at bestemmelsen i Grunnloven § 49 andre ledd er en prinsippklæring om det kommunale selvstyret, og at bestemmelsen ikke er ment å skulle være en «skranke for den funksjons- og oppgavefordeling innen offentlig forvaltning som

Stortinget gjennom ordinær lovgivning finner hensiktsmessig», se Innst. 182 S (2015–2016) side 7. Komiteens flertall peker også på at kommunenes antall og geografiske inndeling fortsatt vil forbli et statlig ansvar selv med denne grunnlovsbestemmelsen, jf. side 8.

Det europeiske charteret om lokalt selvstyre regulerer først og fremst forholdet mellom parlamentet, statsforvaltningen og lokale myndigheter. I tillegg til å slå fast prinsippet om lokalt selvstyre har charteret flere bestemmelser som skal sikre et reelt selvstyre. Charteret artikkel 4, om rekkevidden av det lokale selvstyret, slår fast i fjerde avsnitt at lokale myndigheters kompetanse skal normalt være ubeskåret og udelt, med mindre noe annet er fastsatt i lov. Det betyr at det kan gjøres begrensninger i det kommunale selvstyre, slik det

også kan gjøres etter norsk lovgivning innenfor rammene av kommuneloven §§ 2-1 og 2-2.

I 2009 ble det vedtatt en tilleggsprotokoll til charteret som utdyper innbyggernes rett til deltakelse i lokale myndigheters saker, ikke bare i valg, men også mellom valg. Tilleggsprotokollen fastlegger prinsippet om innbyggerdeltakelse som en individuell rettighet, og pålegger medlemsstatene å legge til rette for slik deltakelse. Dette kan blant annet skje gjennom informasjonstiltak, etablering av prosedyrer for involvering av innbyggerne, ordninger for dokumentinnsyn hos lokale myndigheter og mekanismer for håndtering av klager. Norge sluttet seg til tilleggsprotokollen i 2009, og denne trådte i kraft i 2012. Inngåelsen av protokollen medførte ikke behov for endringer i norsk lovgivning.

## 5 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet en endring i inndelingslova § 10 om innbyggerhøring. Etter gjeldende rett bør de berørte kommunene innhente innbyggernes synspunkt på et spørsmål om grenseendring, jf. inndelingslova § 10. Dette utgangspunktet gjelder både når initiativet til å utrede en grenseendring kommer fra innbyggere i kommunen eller kommunen selv, og når det er departementet som tar initiativ til en utredning. Etter inndelingslova er ikke departementet gitt noen eksplisitt hjemmel til å høre innbyggerne, jf. omtalen av gjeldende rett i punkt 4. I høringsnotatet viste departementet til at spørsmålet om dagens lovverk åpner for statlige innbyggerhøringer er omdiskutert. For å unngå tvil om dette, ble det i høringsnotatet foreslått en eksplisitt hjemmel for departementet til å gjennomføre innbyggerhøringer i saker der departementet tar initiativ til å utrede en grenseendring.

Departementet viste til at i tilfeller hvor departementet tar initiativ til en utredning av en grenseendring, kan departementet ha behov for å få opplyst hvordan innbyggerne stiller seg til spørsmålet. Dette kan gjelde i alle grenseendringssaker, men kan særlig være aktuelt når det er spørsmål om større endringer som deling eller sammenslåing av kommuner. Innbyggernes syn vil kunne være en viktig del av saksgrunnlaget og et moment i vurderingen av om grenseendringen skal gjennomføres eller ikke. Det at departementet har mulighet til å innhente innbyggernes syn som del av utredningen, kan også ses som et utslag av plikten til å sørge for at en sak skal være så godt opplyst som mulig, jf. lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 17. En slik regel har vært vurdert tidligere, se omtalen i punkt 4. Departementet vurderte videre at uttalelsen i høringsnotatet fra 2000 om at en hjemmel for et statlig organ til å gjennomføre en innbyggerhøring «neppe ville hatt særlig praktisk verdi», ikke vil være treffende i alle tilfeller. Samtidig viste departementet til at hensynet man vurderte den gangen, nemlig at staten bør ha mulighet til å høre innbyggerne hvis kommunen ikke selv gjør det, kan gjøre seg gjeldende med styrke. Departementet

vurderte etter dette at i tilfeller der departementet tar initiativ til å utrede en grenseendringssak, bør departementet også ha eksplisitt hjemmel til på selvstendig grunnlag å gjennomføre en innbyggerhøring. Dette vil gi en bedre sammenheng i regelverket og samsvare godt med inndelingslovas ordning om at det ligger til departementet å ha det overordnede ansvaret for utredningen i den enkelte saken.

Departementet viste videre til at forslaget *kun* gjelder for saker der departementet har tatt initiativ til å utrede en grenseendringssak, jf. inndelingslova § 8 tredje ledd.

I høringsnotatet viste departementet også til at prinsippet om at begrensninger i det kommunale selvstyret må ha hjemmel i lov er lovfestet i kommuneloven § 2-1 tredje ledd. Skal kommunene pålegges oppgaver eller plikter, må det gjøres gjennom lov eller forskrift. Videre bør ikke det kommunale selvstyret begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål, jf. § 2-2. I høringsnotatet viste departementet til at det aktuelle forslaget ikke pålegger kommunene en plikt eller ny oppgave. Forslaget er ment å gi et verktøy til staten i saker om grenseendring etter inndelingslova, med mål om å opplyse saken så godt som mulig når departementet tar initiativ til å utrede en grenseendring. Forslaget medfører ikke at kommunen fratras adgangen til selv å gjennomføre innbyggerhøring i slike saker. Forslaget gir ikke departementet hjemmel til å pålegge en kommune å gjennomføre innbyggerhøring i en grenseendringssak.

Videre gikk forslaget ut på at lovhjemmelen skal gjelde uavhengig av om kommunen selv har tatt initiativ til eller ønsker å gjennomføre en innbyggerhøring i en sak departementet har tatt initiativ til å utrede. Forslaget innebærer dermed at departementet kan gjennomføre en innbyggerhøring uavhengig av om kommunen har tatt stilling til spørsmålet om innbyggerhøring eller selv ikke ønsker å gjennomføre høringen. Forslaget innebærer ingen begrensning i kommunens kompetanse etter inndelingslova § 10 i saker der departementet har tatt initiativ til å utrede en sak om grenseendring. I slike saker kan

kommunen fortsatt velge å innhente innbyggernes syn på spørsmålet om grenseendring. I tilfeller der kommunen selv ønsker å innhente innbyggernes syn, kan departementet vurdere om kommunens høring er tilstrekkelig, eller om det er nødvendig at det gjennomføres ytterligere høring av innbyggerne.

Det ble presisert i høringsnotatet at den foreslåtte bestemmelsen kun vil gjelde for saker etter inndelingslova og videre kun for saker der departementet på eget initiativ utreder en sak om grenseendring.

Etter gjeldende rett er det ingen kriterier for avgrensning av virkeområdet til en innbyggerhøring etter inndelingslova § 10. Det er kommunestyret selv som vil være nærmest til å vurdere hvem som skal høres i en enkelt sak. Av forarbeidene til inndelingslova følger det at kommunene likevel bør tenke nøye gjennom de ulike alternativene, sett opp mot sakens art og omfang, jf. Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) side 37. På samme måte vil det etter den foreslåtte hjemmelen være opp til departementet å avgjøre hvem som skal høres. Dette betyr at departementet kan avgjøre

om alle innbyggerne i kommunen skal høres, eller kun innbyggere i deler av kommunen. I vurderingen av hvem som skal høres, bør det ses hen til sakens omfang, og om den berører alle eller bare noen av kommunens innbyggere.

Departementet vurderte at den foreslåtte hjemmelen til å gjennomføre innbyggerhøringer må gjelde likt for kommuner og fylkeskommuner. Departementet kan bruke sin initiativrett til å utrede saker om grenseendringer som berører både kommune- og fylkesgrenser. Muligheten til å innhente innbyggernes syn bør derfor også være lik overfor kommuner og fylkeskommuner når departementet tar initiativ til å utrede en grenseendringssak.

Departementet foreslo også en hjemmel for departementet til å gi forskrift om de nærmere rammene for selve gjennomføringen av den enkelte innbyggerhøringen. Innbyggerhøringer etter forslaget vil kunne gjennomføres på flere ulike måter. Det vil kunne være ulikt behov for å fastsette rammer for den enkelte innbyggerhøringen, avhengig av hvilken metode som velges.



## 6 Høringsinstansenes syn

### 6.1 Overordnet om høringsinnspillene

Kommunal- og distriktsdepartementet sendte forslag om endring av inndelingslova § 10 på høring 3. mars 2023, med høringsfrist 3. juni 2023. Høringsnotatet var også tilgjengelig på departementets nettsider.

Departementet har mottatt totalt 97 høringsvar. Det er 62 høringsvar fra kommuner og to fra fylkeskommuner, og alle har konkrete innspill til forslaget. Resten av høringsuttalelsene er i hovedsak fra ulike organisasjoner, men også statlige organer og privatpersoner har uttalt seg om forslaget.

KS, som er kommunesektorens organisasjon der alle kommuner og fylkeskommuner er medlemmer, legger i sin høringsuttalelse til grunn at departementet allerede etter gjeldende rett har hjemmel til å gjennomføre innbyggerhøring i saker der departementet nytter sin initiativrett. I tillegg til uttalelsen fra KS, så har 64 kommuner og fylkeskommuner (ca. 17 prosent) valgt å levere egen høringsuttalelse. Høringsuttalelsene fra kommunene peker i ulike retninger. Av kommunene som har uttalt seg, så er det flest som argumenterer mot at departementet skal gis en slik hjemmel. En del kommuner viser til KS sin uttalelse og gir støtte til den eller spiller inn helt eller delvis det samme uten å konkret vise til uttalelsen fra KS. Dernest er det en del kommuner som støtter forslaget fra regjeringen om en særskilt hjemmel.

Ni organisasjoner har kommet med høringsuttalelse. Av disse er følgende tre positive til forslaget: *Lokalsamfunnsforeningen*, *Vi som vil ha Songdalen kommune tilbake* og *Vi som vil ha Søgne kommune tilbake*. Organisasjonene *KS*, *Norsk kommunedirektørforum*, *Arendal næringsforening*, *Folkeaksjonen Ja til Søgne i Kristiansand*, *Ja til Songdalen i Kristiansand* og *Næringsforeningen i Kristiansandregionen* mener at inndelingslova ikke skal endres slik departementet foreslår.

De interkommunale samarbeidene *Region Kristiansand IPR* og *Østre Agder-samarbeidet IPR* støtter ikke departementets forslag, og begge peker på at forslaget er uheldig ut fra hensynet til det lokale selvstyret.

*Statsforvalteren i Rogaland* har kommet med en høringsuttalelse på vegne av alle statsforvalterembetene og stiller seg bak forslaget til departementet. *Statsforvalteren i Agder* har i tillegg kommet med et supplerende høringsinnspill.

### 6.2 Nærmere om konkrete innspill til forslaget

Som vist til ovenfor så legger KS til grunn at departementet allerede etter gjeldende rett har hjemmel til å gjennomføre innbyggerhøring i saker der departementet nytter sin initiativrett. KS støtter derfor ikke forslaget til lovendring. Dette grunngis slik:

Slik KS ser det, treng departementet heimel for å gjera inngrep overfor innbyggjarar eller kommunar. Så lenge staten ikkje gjev kommunen pålegg om å gjennomføra eller gje assistanse til ei høyring, men tek det organisatoriske ansvaret sjølv, kan ikkje KS sjå at ei slik høyring treng ein særskild heimel i inndelingslova. Ei slik høyring vil i seg sjølv då ikkje ha økonomiske eller administrative konsekvensar for kommunen.

KS gir i sin uttalelse videre uttrykk for at det bør legges stor vekt på synet til representative lokale eller regionale organ i saker om grenseendringer, også når det gjelder prosesser som ledd i departementets saksforberedelse.

I tillegg til uttalelsen fra KS, har 64 kommuner og fylkeskommuner (ca. 17 prosent) valgt å levere egen høringsuttalelse. På samme måte som KS, mener *Hitra kommune* at departementet ikke trenger den foreslåtte lovhjemmelen for å gjennomføre innbyggerhøringer. Kommunen uttaler videre at

Hitra kommune støtter, og oppfordrer, departementet til å gjøre grundige saksutredninger. Å høre berørte innbyggere er viktig i dette. Men når departementet skal utrede en grenseendring, så bør de fortrinnsvis forholde seg til det aktuelle kommunestyre eller fylkesting.

Kommunen peker videre på at forslaget synes å være tiltenkt tilfeller der det er uenighet mellom departementet og kommunestyre eller fylkesting om en potensiell grenseendring, og at dette vil oppleves som en overprøving av det lokale selvstyret.

Det er flere høringsinstanser som støtter KS sin uttalelse, blant andre *Gloppen kommune*, *Vestre Toten kommune*, *Lillehammer kommune*, *Lyngdal kommune*, *Ulstein kommune*, *Røros kommune*, *Frøya kommune* og *Bømlo kommune*.

Flere høringsinstanser er positive til departementets forslag, blant dem *Aurskog-Høland kommune*, *Enebakk kommune*, *Farsund kommune*, *Flekkfjord kommune*, *Hattfjelldal kommune*, *Høgebostad kommune*, *Samnanger kommune*, *Siljan kommune*, *Skiptvet kommune*, *Trondheim kommune*, *Vevelstad kommune* og *Åseral kommune*.

*Farsund kommune* uttaler at «[e]ndringen gjør det mulig for departementet å høre alle innbyggernes meninger og dermed bedre belyse saker der departementet skal ta avgjørelse».

Også *Samnanger kommune* støtter departementets forslag og skriver at

[d]esse endringane er naudsynte for å sikra eit reelt lokaldemokrati. Dette er særleg viktig for at også mindre lokalsamfunn (grender/bygdelag) innanfor ein kommune skal få høve til å verta høyrde.

*Statsforvalteren i Rogaland* stiller seg i høringsuttalelsen gitt på vegne av alle statsforvalterembetene bak forslaget til departementet. *Statsforvalteren* mener det er sentralt at forslaget ikke innebærer en plikt for kommunen til å høre innbyggerne i en grenseendringssak, som etter Statsforvalterens syn ville utfordret hensynet til det kommunale selvstyret. *Statsforvalteren* trekker også fram som sentralt at det foreslåtte tillegget til inndelingslova § 10 vil gjelde ved siden av kommunens kompetanse etter gjeldende § 10, og ikke avgrense kommunenes myndighet.

I tillegg til statsforvalternes fellesuttalelse har *Statsforvalteren i Agder* gitt et supplerende høringsinnspill. *Statsforvalteren i Agder* er enig i at forslaget vil gi bedre sammenheng i regelverket, gitt at departementet allerede har initiativrett etter loven. *Statsforvalteren* skriver videre at

En bruk av hjemmelen i strid med kommunestyrets ønske vil imidlertid innebære en vesentlig overstyring av det grunnlovfestede lokale selvstyret, og kunne skape usikkerhet i

kommunen. Det bør klargjøres at dette er en unntaksbestemmelse.

[...] Dersom staten overprøver lokale myndigheter vil det kreve en meget tydelig begrunnelse fra statens side hvorfor en slik overstyring er nødvendig, jf. også kommune-loven § 2-2 om å ikke begrense det kommunale selvstyre mer enn det som er nødvendig.

Organisasjonene *Vi som vil ha Songdalen kommune tilbake* og *Vi som vil ha Søgne kommune tilbake* er positive til forslaget og mener at den foreslåtte hjemmelen vil fungere som en sikkerhetsventil for å kunne høre innbyggerne i sammenlåtte kommuner.

Flertallet av høringsinstansene støtter ikke departementets forslag til en spesifikk bestemmelse i inndelingslova. Noen mener at departementet allerede har en slik hjemmel, blant andre KS, mens andre argumenterer mot å skulle gi en slik særskilt hjemmel.

Flere av kommunene som er imot forslaget, mener at det vil innebære et inngrep i det kommunale selvstyret. *Lillestrøm kommune* vurderer at forslaget begrenser det kommunale selvstyret mer enn nødvendig, og skriver blant annet at

Forslaget til lovendring flytter makt fra kommunene til departementet, ikke ved at kommunenes uttalelsesrett og muligheten til å høre sine innbyggere fjernes, men ved at departementet selv tar på seg rollen som lokalpolitisk myndighet og trer inn i kommunens rolle i vurderingen av lokale hensyn.

*Kristiansand kommune* uttaler blant annet at

Kristiansand kommune mener at lovforslaget undergraver det kommunale selvstyret som er nedfelt i Grunnloven § 49 andre avsnitt, første setning og det Europeiske charter om lokalt selvstyre. Lovforslaget vil også undergrave kommunelovens formålsbestemmelse; § 1-1 og kommunelovens kap. 2 om det kommunale og fylkeskommunale selvstyret.

*Søndre Land kommune* mener forslaget «overkjører» viktige demokratiske prinsipper og strider mot intensjonene i det grunnlovfestede kommunale selvstyret». *Tønsberg kommune* uttaler at

Tønsberg kommunen mener at det er utfordrende med en lovhjemmel som gir departementet rett til på eget initiativ å overprøve lokale myndigheters beslutninger. Hørings-

notatets vurdering av hvilken konsekvens lovendringen vil ha for kommunenes selvstyre er mangelfull. Vurderingen retter seg bare mot fordelene for staten, uten nærmere drøftelser av begrensningen og betydningen endringen vil ha for kommunene. Selv om endringen ikke gir hjemmel til å pålegge kommunen å gjennomføre selve innbyggerhøringen, vil det i gitte tilfeller være en overprøving av kommunenes vilje og ønske.

*Lørenskog kommune* skriver i sin høringsuttalelse at

Å gi departementet en eksplisitt hjemmel til selv å gjennomføre innbyggerhøringer i saker der departementet tar initiativ til grenseendringer – helt uavhengig av om og eventuelt hvordan kommunen stiller seg til spørsmålet, åpner derimot for en overprøving og overkjøring av det øverste representative organet i en kommune eller fylkeskommune. Etter Lørenskog kommunes vurdering bryter dette med retten til lokalt selvstyre, og står dessuten i en direkte motsetning til Grunnlovsbestemmelsen om at «[i]nnbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer».

*Larvik kommune* viser til at det er kommunene selv som vil være nærmest og best egnet til å vurdere behovet for innbyggerhøring, og uttaler videre:

Kommunene er som regel nærmest og best egnet til å vurdere behovet for innbyggerhøring, og det bør ikke være behov for statlig inn gripen på en slik måte som den foreslåtte bestemmelsen gir hjemmel til. Departementets forslaget anses i realiteten som et inn grep i det kommunale selvstyret og i lokal demokratiet. Staten har allerede stor inn flytelse i grenseendringssaker, og bør ikke gis ytterligere makt.

*Øvre Eiker kommune* viser i sin høringsuttalelse til at en innbyggerhøring eller folkeavstemning, uavhengig av kommunen, vil kunne bidra til å opplyse saken. Kommunen uttaler:

Kommunestyret i Øvre Eiker kommune støtter departementet i vurderingen av behovet for et klart hjemmelsgrunnlag, dersom departementet skal gjennomføre innbyggerhøringer og folkeavstemninger. Saker som gjelder

sammenslåing eller deling av kommuner og fylkeskommuner, altså grenseendringer, engasjerer også ofte innbyggere, noe som er positivt. Det er likevel vanskelig å vite om det er noen ressurssterke grupper som blir synlige med sitt engasjement, og om alle stemmer blir hørt i slike saker. Det kan være et demokratisk problem, hvis deltakelsen blir skjev og tilrettelagt for noen grupper.

Kommunestyret kan forstå at det i slike tilfeller kan bidra til å opplyse saken, dersom departementet gjennomfører en innbyggerhøring eller folkeavstemning, uavhengig av kommunen. Imidlertid er det ikke sannsynliggjort i høringsnotatet, at en slik høring eller avstemning vil mobilisere flere til å svare, eller stemme.

*Innlandet fylkeskommune* støtter ikke departementets forslag. Fylkeskommunen viser til at kommunalt selvstyre innebærer at kommunen har beslutningsmyndighet over saker som angår lokale forhold, og i saker som angår innbyggerhøring i en grenseendringssak er det kommunen selv som er den beste til å vurdere om det er behov for en høring. Fylkeskommunen mener at forslaget som nå fremmes, innebærer at staten kan overprøve vedtak som er fattet i lokale folkevalgte organer.

Flere kommuner mener også at forslaget vil være i strid med tillitsreformen. Av høringsuttalelsen til *Drammen kommune* framgår følgende:

Rådmannen vurderer at departementet i større grad bør gi kommunene tillit til å ta de avgjørelser som gjør at de kan bidra til å nå de nasjonale målene og prioriteringene. Dette er begrunnet i lokaldemokratiske hensyn, og henger sammen med at det er kommunestyret og fylkestinget som er de øverste folkevalgte organene i henholdsvis kommunene og fylkeskommunene. Som øverste organ er det kommunestyret og fylkestinget som treffer vedtak på vegne av kommunene, og har best kunnskap om egen kommune.

*Gausdal kommune* skriver at «[d]ersom departementet i en grenseendringssak legger mer vekt på resultatet av en innbyggerhøring i deler av kommunen enn et kommunestyrevedtak, er ikke dette et uttrykk for økt tillit lokale myndigheter, snarere tvert imot.»

Forslaget innebærer at departementet kan innhente innbyggernes syn i en sak departementet

har tatt initiativ til å utrede, også når kommunen selv har valgt å gjennomføre en høring. Til dette skriver *Lørenskog kommune* at

Etter Lørenskog kommunes vurdering ligger det i denne åpningen en iboende mistillit mot kommunenes kompetanse og evne til å utarbeide gode lokalpolitiske prosesser. Dette er alarmerende i seg selv, og står i tillegg i direkte motstrid til regjeringens arbeid med den såkalte tillitsreformen.

*Kristiansand kommune* støtter ikke departementets forslag om å endre inndelingslova § 10. Oppsummert knytter kommunens høringsinnspill seg til følgende punkter; lovendring kan ikke brukes for å overprøve en kommune når staten er uenig, lokalt selvstyre må opprettholdes som prinsipp, KDD må være tydelig på at folkeavstemninger fortsatt er rådgivende, kommunen selv må bestemme hvem som skal høres, alle konsekvenser av høringsprosess og mulig deling må tas med i vurderingen, en eventuell lovendring kan ikke få virkning for den pågående prosessen i Kristiansand kommune, lovforslaget vil få negative konsekvenser for tillit og lokalpolitisk engasjement og bør derfor trekkes.

Til spørsmålet om hvem som skal høres, uttaler *Ringerike kommune* at det er kommunestyret selv som vil være nærmest til å vurdere hvem som skal høres i den enkelte sak. Kommunen uttaler videre at

[k]ommunestyret har merket seg at departementet ikke skiller mellom sammenslåing og oppdeling av kommuner i sitt forslag. Det er særlig ved oppdeling av kommuner at

kommunestyret mener at det gjøres inngrep i det kommunale selvstyret, eksempelvis ved at kommunen fratras muligheten til å bestemme om, og i så fall hvem som skal delta i en folkeavstemning. Hele kommunen, eller kun innbyggere i den delen som utredes oppdelt?

Også *Gausdal kommune* mener det er uheldig og demokratisk betenkelig at departementet kan bestemme hvem i kommunen som skal høres, og skriver videre at

En deling, også initiert av staten, vil få konsekvenser utover de aktuelle delene av kommunen. Det synes ikke rett å kun vektlegge synspunktene til innbyggerne i deler av en kommune, da resten av kommunen åpenbart vil berøres.

*Bergen kommune* mener det er viktig å formulere krav til saklige kriterier for hvordan innbyggerhøringer etter forslaget skal gjennomføres og hvem som bør høres.

*Namsos kommune* mener at de foreslåtte endringene bryter med det grunnleggende perspektivet at en kommune er én enhet.

Av høringsuttalelsen til *Porsgrunn kommune* framgår det at kommunen ikke ønsker at staten skal kunne pålegge kommuner folkeavstemninger eller innbyggerundersøkelser, og mener at dette bør overlates til det kommunale selvstyret.

*Gratangen kommune* har i sitt høringsinnspill kommet med et forslag til alternativ formulering av inndelingslova § 10. Forslaget går ut på at både kommunestyret og departementet skal innhente innbyggernes synspunkt på forslag til grensendringer.

## 7 Departementets vurderinger og forslag

Departementet opprettholder forslaget om en generell hjemmel for departementet til å gjennomføre innbyggerhøringer, blant annet folkeavstemning, i saker etter inndelingslova når departementet tar initiativ til å utrede en grenseendring, jf. inndelingslova § 8 tredje ledd. Departementet merker seg at flere høringsinstanser, blant andre KS som er kommunesektorens organisasjon der alle kommuner og fylkeskommuner er medlemmer, mener at departementet allerede har en slik hjemmel. Med en spesifikk lovbestemmelse i tråd med departementets forslag vil det imidlertid ikke være tvilsomt at departementet selv kan avgjøre om det skal gjennomføres innbyggerhøring i saker departementet tar initiativ til å utrede.

Den foreslåtte bestemmelsen vil gi departementet hjemmel til å gjennomføre innbyggerhøringer som del av saksforberedelsen og utredningen av grenseendringssaker. Formålet med bestemmelsen er at departementet skal ha de nødvendige verktøy til å opplyse saken på best mulig måte når departementet tar initiativ til å utrede en grenseendring. Departementet mener en slik hjemmel også vil gi bedre sammenheng i regelverket. Departementet har det overordnede ansvaret for alle utredninger om grenseendringer etter inndelingslova, og avgjør omfanget av den enkelte utredningen. Departementet kan også selv ta initiativ til å utrede grenseendringer. Departementet mener derfor det er viktig at departementet også kan høre innbyggere som del av utredningen. Inndelingslovas saksbehandlingsregler bør ikke være slik at en sak departementet tar initiativ til å utrede, kan bli dårligere opplyst enn en sak kommunen eller andre tar initiativ til å utrede, fordi det er tvil om det rettslige grunnlaget for departementet til å gjennomføre innbyggerhøringer. Den foreslåtte bestemmelsen vil videre harmonere godt med utrednings- og informasjonsplikten etter forvaltningsloven § 17. Den vil også gi departementet muligheten til å innhente et bredest mulig beslutningsgrunnlag og dermed opplyse saken på best mulig måte før den tas opp til behandling.

Som det framkommer av høringsnotatet og av punkt 4.1 ovenfor, så er en tilsvarende regel

vurdert tidligere. Departementet opprettholder vurderingen av at uttalelsen i høringsnotatet fra 2000 om ny inndelingslov, om at en hjemmel for et statlig organ til å gjennomføre en innbyggerhøring «neppe ville hatt særlig praktisk verdi», ikke er treffende for alle tilfeller. Den foreslåtte hjemmelen vil også være viktig av hensyn til sakens opplysning, jf. ovenfor.

Departementet har merket seg at flere høringsinstanser mener at forslaget innebærer et inngrep i det kommunale selvstyret, jf. kommuneloven §§ 2-1 og 2-2, og at det vil stride mot Grunnloven § 49 andre ledd og det europeiske charteret om lokalt selvstyre. Departementet viser til at forslaget ikke pålegger kommunene en ny plikt eller ny oppgave. Den foreslåtte bestemmelsen gir heller ikke departementet hjemmel til å pålegge kommunene å gjennomføre en innbyggerhøring. Forslaget innebærer videre ingen begrensning eller endring av kommunens kompetanse etter gjeldende inndelingslov § 10. Kommunene fratas altså ikke adgangen til selv å gjennomføre innbyggerhøring i slike saker. Forslaget innebærer å gi departementet tilsvarende kompetanse som kommunene til å gjennomføre innbyggerhøring i saker om grenseendring, i de saker departementet har tatt initiativ til å utrede. Dersom departementet vil gjennomføre en innbyggerhøring etter den foreslåtte hjemmelen, vil det være departementet som står ansvarlig for den praktiske gjennomføringen og tilhørende utgifter. Forslaget innebærer dermed ingen endring i kompetansefordelingen mellom departementet og kommunene. Videre viser departementet til at Grunnloven § 49 andre ledd ikke er en skranke for Stortingets myndighet til gjennom ordinær lovgivning å bestemme funksjons- og oppgavefordelingen innen offentlig forvaltning. Departementet vurderer at det ikke vil være motstrid mellom den foreslåtte bestemmelsen og Grunnloven § 49 andre ledd. Det er videre departementets syn at det ikke er ytterligere krav i det europeiske charteret om lokalt selvstyre, utover det som allerede framgår av norsk lovgivning, som vil være i motstrid med forslaget.

Forslaget innebærer at departementet kan gjennomføre en innbyggerhøring uavhengig av

om kommunen har tatt stilling til spørsmålet om innbyggerhøring, eller selv ikke ønsker å gjennomføre høringen. Dersom kommunen velger å gjennomføre en innbyggerhøring i en sak departementet har tatt initiativ til å utrede, kan departementet vurdere om kommunens høring er tilstrekkelig, eller om det er nødvendig at det gjennomføres ytterligere høring av innbyggerne. Flere høringsinstanser mener dette gir departementet mulighet til å overprøve lokale myndigheters beslutninger. Departementet viser til at en innbyggerhøring vil være del av utredningen av en enkelt sak, og ett av flere momenter som må vektlegges ved vurderingen av om grenseendringen skal gjennomføres eller ikke. Kommunen vil i alle tilfeller ha anledning til å uttale seg til spørsmålet om grenseendring før det fattes vedtak, jf. inndelingslova § 9 fjerde ledd.

Som nevnt ovenfor vil den foreslåtte hjemmelen for departementet til å gjennomføre innbyggerhøring gjelde på samme måte som for kommunene, jf. gjeldende inndelingslov § 10. Departementet har ikke funnet grunn til å regulere departementets kompetanse til å gjennomføre innbyggerhøringer på en annen måte enn for kommunene. Dette innebærer at det ikke vil være en plikt for departementet til å gjennomføre innbyggerhøring i alle saker departementet tar initiativ til å utrede, men at dette vil bero på en konkret vurdering i den enkelte saken. Det vil videre være opp til departementet å vurdere hvilken høringsmetode som er best egnet. Innbyggerhøringer etter den foreslåtte bestemmelsen vil være rådgivende, i tråd med gjeldende rett. Det vil være opp til vedtaksorganet å vurdere hvilken vekt som skal legges på resultatet fra en innbyggerhøring. Videre vil det være opp til departementet å avgjøre hvem som skal høres. Som departementet også viser til i høringsnotatet, bør det i vurderingen av hvem som skal høres ses hen til sakens omfang, og om den berører alle eller bare noen av kommunens innbyggere. Alle grenseendringssaker er ulike, og det vil kunne være ulike utredningsbehov fra sak til sak. Departementet vurderer derfor at det ikke burde gis en detaljert regulering av hvordan innbyggerhøringer i departementets regi skal gjennomføres.

Flere høringsinstanser, som Kristiansand kommune, knytter forslaget til den pågående

saken i Kristiansand kommune. Departementet tok i juni 2022 initiativ til å utrede deling av kommunen. Spørsmålet om eventuell deling av Kristiansand kommune er ikke avgjort, og departementet viser til at dette delingsspørsmålet ikke var tema for høringen og dermed heller ikke i den foreliggende proposisjonen. Forslaget gjelder en generell hjemmel i inndelingslova for departementet til å gjennomføre innbyggerhøring i saker der departementet har tatt initiativ til å utrede en grenseendring.

Departementet opprettholder vurderingen fra høringsnotatet om at den foreslåtte hjemmelen til å gjennomføre innbyggerhøringer må gjelde likt for kommuner og fylkeskommuner. Departementet kan bruke sin initiativrett til å utrede saker om grenseendringer som berører både kommune- og fylkesgrenser, og departementet vurderer at muligheten til å innhente innbyggernes syn også bør være lik overfor kommuner og fylkeskommuner, når departementet tar initiativ til å utrede en grenseendringssak. Ingen av høringsinstansene har hatt innspill til dette forslaget.

Departementet mener det kan være behov for å gi forskrift om de nærmere rammene for selve gjennomføringen av den enkelte innbyggerhøringen, og opprettholder forslaget om en forskriftshjemmel. Innbyggerhøringer etter forslaget vil kunne gjennomføres på flere ulike måter. Det vil kunne være ulikt behov for å fastsette rammer for den enkelte innbyggerhøringen, avhengig av hvilken metode som velges.

Dersom det skal avholdes en rådgivende folkeavstemning, kan det være nødvendig at det i forkant fastsettes rammer og regler for folkeavstemningen, for eksempel stemmerettsvilkår, stemmeperiode og utforming av spørsmålet innbyggerne skal gis anledning til å uttale seg om. Slike rammer bør fastsettes i god tid før folkeavstemningen starter. Departementet ser at det ofte vil være hensiktsmessig at slike regler fastsettes i forskrift når staten gjennomfører en folkeavstemning. Det vil være mest hensiktsmessig å fastsette særskilte forskrifter for gjennomføringen av den enkelte folkeavstemningen framfor en generell forskrift som regulerer gjennomføringen av alle folkeavstemninger.

## 8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Eventuelle kostnader til utvikling av aktuelle løsninger og til selve gjennomføringen av høringer vil måtte vurderes konkret ut ifra omfang og behov knyttet til den enkelte høringen.

Innbyggerhøringer i departementets regi innebærer ikke at berørte kommuner gis nye oppgaver eller plikter som medfører økonomiske eller

administrative konsekvenser som kommunene skal kompenseres for. I den grad berørte kommuner, etter nærmere avtale med departementet, frivillig bistår i gjennomføringen av en innbyggerhøring i regi av departementet, vil det bli kompensert innenfor Kommunal- og distriktsdepartementets gjeldende budsjetttrammer.

## 9 Merknad til bestemmelsen

*Til inndelingslova § 10 nytt andre ledd*

Bestemmelsen i nytt § 10 andre ledd første punktum gir departementet en eksplisitt hjemmel til å høre innbyggere i saker om grenseendringer når departementet har tatt initiativ til å utrede grenseendringen, jf. inndelingslova § 8 tredje ledd. Bestemmelsen gjelder tilsvarende for departementet som § 10 første ledd for kommunene. Bestemmelsen innebærer ingen begrensning eller endring av kommunens kompetanse etter inndelingslova § 10.

Bestemmelsen gjelder uavhengig av om kommunen har tatt initiativ til eller ønsker å gjennomføre en innbyggerhøring i en sak departementet har tatt initiativ til å utrede. Det betyr at departementet kan gjennomføre en innbyggerhøring uavhengig av om kommunen har tatt stilling til spørsmålet om innbyggerhøring, eller selv ikke ønsker å gjennomføre høringen. I tilfeller der kommunen ønsker å innhente innbyggernes syn i en sak departementet har tatt initiativ til å utrede, kan departementet vurdere om kommunens høring er tilstrekkelig eller om det er nødvendig at det

gjennomføres ytterligere høring av innbyggerne. Bestemmelsen gjelder også overfor fylkeskommuner.

Det følger av bestemmelsen i andre ledd *andre punktum* at en høring kan skje som nevnt i første ledd andre punktum. Departementet kan avgjøre om, på hvilken måte og hvem i den aktuelle kommunen som skal høres. Bestemmelsen innebærer ingen plikt til å høre innbyggerne i den enkelte saken.

Bestemmelsen i andre ledd *tredje punktum* gir departementet hjemmel til å kunne fastsette forskrift om nærmere rammer for selve gjennomføringen av den enkelte innbyggerhøringen.

Kommunal- og distriktsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i inndelingslova (hjemmel for departementet til å gjennomføre innbyggerhøring).

---

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i inndelingslova (hjemmel for departementet til å gjennomføre innbyggerhøring) i samsvar med et vedlagt forslag.

---



**Forslag**  
**til lov om endringer i inndelingslova**  
**(hjemmel for departementet til**  
**å gjennomføre innbyggerhøring)**

I

I lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser skal § 10 nytt andre ledd lyde:

Når departementet tek initiativ til å utgreie spørsmål om grenseendring etter § 8 tredje ledd, kan departementet innhente innbyggjarane sine

synspunkt på forslag til grenseendring. Høyringa kan skje som nemnt i første ledd andre punktum. Departementet kan gi forskrift om gjennomføringa av høyringa.

II

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer.







