

Rundskriv

Fylkesmennene
Kommunar
Fylkeskommunar

Nr.
H-37/01

Vår ref
01/4623 K jem

Dato
.11.2001

NY LOV OM FASTSETJING OG ENDRING AV KOMMUNE- OG FYLKESGRENSER – IVERKSETJING OG DELEGERING

Stortinget vedtok i vårsesjonen 2001 ny lov om fastsetjing og endring av kommune-og fylkesgrenser (inndelingslova). Lova, som blei sanksjonert 15. juni 2001, trer i kraft 1. januar 2002 og erstattar lov om endring i kommunal inndeling av 21. desember 1956 nr. 3. Lova sitt førearbeid framgår av Ot. prp. nr. 41 (2000 – 2001).

Dette rundskrivet gjev utfyllande retningslinjer for korleis inndelingssaker skal behandlast. Rundskrivet inneheld også delegering av mynde til fylkesmennene. Fylkesmannen vil som før få fullmakt til avgjere saker om fastsetjing av kommunegrenser og saker som gjeld mindre grensejusteringar når det er semje mellom kommunane om ei løysing. Også i saker som skal avgjerast av Kongen eller Stortinget vil fylkesmannen ha ei viktig rolle under saksførebuingssarbeidet.

Vi håpar at rundskrivet vil vere til nytte for alle som tek del i dei ulike prosessane i saker om inndelingsendringar.

Med helsing

Eivind Dale e.f.
ekspedisjonssjef

Christine Hjortland
avdelingsdirektør

INNHALD

1.	Innleiing.....	3
1.1	Kommunegrenser sitt rettslege innhald.....	3
1.2	Inndelingslova er ei prosesslov.....	3
1.3	Nytt i lova	3
1.4	Dei ulike typar inndelingssaker	4
2.	Fullmakter til å gjere vedtak i inndelingssaker. Delegering av mynde til Fylkesmannen.....	4
2.1	Saker som skal avgjerast av Fylkesmannen.....	4
2.2	Saker som skal avgjerast av Kongen/departementet.....	5
2.3	Saker som skal avgjerast av Stortinget	5
3.	Initiativretten	5
3.1	Kven som har initiativrett	5
3.2	Rett til å klage på avslag om utgreiing.....	5
4.	Særleg om saker der kommunane vurderer å slå seg saman	6
5.	Søknaden	6
5.1	Alle søknader skal sendast til Fylkesmannen	6
5.2	Saker som omfattar fleire fylke.....	7
5.3	Krav til søknaden	7
5.4	Endring av forslaget undervegs i behandlinga.....	7
6.	Fylkesmannen sine oppgåver når ein søknad er motteken	7
6.1	Orienterer dei involverte partane.....	7
6.2	Utgreiinga	8
6.3	Høyring	9
7.	Vurdering.....	9
7.1	Innleiing - vurderingsmoment.....	9
7.2	Moment i fastsetjingssaker	10
7.3	Moment i grenseendringssaker	11
8.	Utforming av avgjerda.....	12
8.1	Saker som Fylkesmannen vedtar	12
8.2	Saker som skal sendast vidare til departementet etter ei utgreiing	12
8.3	Saksframstillinga sine hovudpunkt	13
9.	Informasjon om Fylkesmannen si avgjerd	13
10.	Klage	13
11.	Økonomisk oppgjer – og om oppretting av skjønnsmnd.....	13
12.	Særleg om oppretting av fellesnemnd ved samanslåing – Fylkesmannen si rolle	14
13.	Arkivering	14
14.	Oversikt over fylkesmannen sine oppgåver i inndelingssaker	15

1. INNLEIING

1.1 Kommunegrenser sitt rettslege innhald

Kommune- og fylkesgrensene er avgjerande for kommunen og fylkeskommunen sin stadlege kompetanse. Det er den administrative grensa som er avgjerande for kva område dei lokale styresmaktene kan knytte vedtak til. Sjølv om ei kommunegrense ikkje alltid er samanfallande med grensa mellom to eigedomar som ligg i kvar sin kommune eller i kvart sitt fylke, er det den administrative grensa det knyt seg rettsverknader til i offentlegrettslege spørsmål. Kommunegrensa er bestemmande for visse typar rettar og plikter som innbyggjarane har. Ei endring av ei kommunegrense vil dermed m.a. kunne vere avgjerande for kva skattar og avgifter som gjeld, kva offentlege tenester som kan nyttast (skule og barnehagetilbod) og kva for kommune røysteretten er knytt til.

1.2 Inndelingslova er ei prosesslov

Den nye inndelingslova gjeld ved fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser. Lova vil ikkje i seg sjølv seie noko om når ei grense bør endrast – men gir reglar om dei prosessane som skal skje når det er teke initiativ til ei endring. Sjølv om lova ikkje inneheld kriterium for korleis kommuneinndelinga bør vere, vil ei avgjerd bli teken med utgangspunkt i formålet med lova; det er å sikre at ei endring av ei kommunegrense gir formålstenlege einingar som kan gi innbyggjarane og næringslivet tilfredstillande tenester og forvaltning, jf. § 1. I dette rundskrivet vil vi peike på kva moment som bør takast med i vurderinga i den enkelte saka (sjå kapittel 7).

Fastsetjing og endring av kommunegrenser kan ha stor verknad for innbyggjarane som bur der, og det er difor særleg viktig at dei som er omfatta av ei sak får moglegheit til å fremje sine synspunkt. Inndelingslova gir difor m.a. reglar om høyring i kommunane. I tillegg til inndelingslova, vil dei allmenne prinsippa i forvaltningsretten måtte leggjast til grunn ved behandlinga av slike saker.

Dei ulike prosessane i ei inndelingssak kan visast på denne måten:

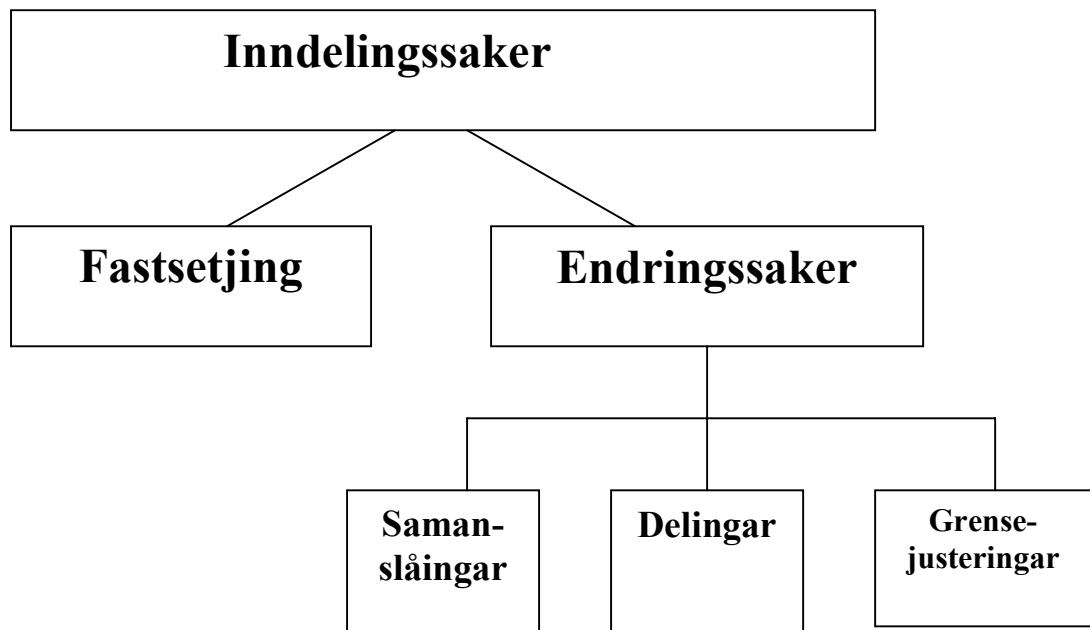
Initiativ ⇒ Saksførebuing ⇒ Vedtak ⇒ Gjennomføring ⇒ Oppgjer/konsekvensar
--

1.3 Nytt i lova

Inndelingslova er i store trekk ei vidareføring av etablert praksis på området. Det som er nytt er mellom anna at den no også gjeld fastsetjing og endring av fylkesgrenser og at den angir kven som kan ta initiativ til å få ei sak om grenseendring eller grensefastsetjing vurdert. Initiativretten inneber at den som har kome med forslaget kan klage på eit vedtak som går ut på at saka ikkje skal greiast ut (meir om dette i kapittel 3).

Den nye lova inneheld meir utførlege reglar om saksførebuing som gjer at prosessane i slike saker skal bli meir påreknelege. Både kommunane og fylkeskommunen skal høyrast og medvirke undervegs i prosessen. Innbyggjarane si rolle er også meir klarlagt i den nye lova, særleg med omsyn til retten til å fremje ei sak om inndelingsendring. Lova inneheld også reglar for oppretting av fellesnemnd i samanslåingssaker.

1.4 Dei ulike typar inndelingssaker



Samanslåing ⇒ Når to eller fleire kommunar eller fylke blir slutta saman til éi ny eining.

Deling ⇒ Når ein kommune eller eit fylke blir delt i to eller fleire einingar.

Grensejustering ⇒ Når eit område blir flytta frå ein kommune til ein annan, eller frå eit fylke til eit anna. Det blir også rekna som ein grensejustering når ein heil kommune blir flytta over til eit anna fylke.

Fastsetjing ⇒ Når ei uklar, omstridd eller ikkje tidlegare fastsett kommune- eller fylkesgrense blir avgjort.

2. FULLMAKTER TIL Å GJERE VEDTAK I INNDELINGSSAKER. DELEGERING AV MYNDE TIL FYLKESMANNEN

2.1 Saker som skal avgjerast av Fylkesmannen

- Fastsetjing av kommunegrenser (på land og i sjø)

Dersom kommunegrensa saka gjeld omfattar ei fylkesgrense, skal den avgjerast av Kongen/departementet.

- Mindre saker om justering av kommunegrenser når det er semje om ei løysing

Kva som er ei "mindre sak" må vurderast i det enkelte tilfelle. Talet på innbyggjarar og storleiken på det området som er aktuelt å regulere, vil vere viktige vurderingskriterium. Det er også eit vilkår at kommunane er samde om endringa dersom saka skal kunne seiast å vere "ei mindre sak".

2.2 Saker som skal avgjerast av Kongen/departementet

- Fastsetjing og endring av fylkesgrenser (på land og i sjø)
- Større saker om justering av kommunegrenser
- Mindre saker om justering av kommunegrenser når kommunane ikkje er blitt samde om ei løysing
- Saker om deling og samanslåing av kommunar (når kommunane er samde om ei løysing)

2.3 Saker som skal avgjerast av Stortinget

- Saker om endring av fylkesgrense som medfører at mandatfordelinga til Stortinget i eit fylke kan bli endra.
- Saker om deling og samanslåing av kommunar der kommunane ikkje er samde om ei løysing
- Saker om samanslåing av fylke

3. INITIATIVRETTE

Kven som helst kan kome med framlegg om at ei kommune- eller fylkesgrense skal fastsetjast eller endrast. Det at lova likevel gir bestemte personar og organ initiativrett i slike saker inneber at desse har eit krav på at det blir teke stilling til om saka skal greiast ut eller ikkje.

3.1 Kven som har initiativrett

- **Kommunestyre og fylkesting** har initiativrett i alle typar inndelingssaker som omfattar sin kommune eller fylkeskommune.
- **Innbyggjarar eller næringsdrivande** kan søkje om at ei grensejustering eller grensefastsetjing som gjeld sin kommune blir greia ut. Kor vidt vedkomande er å rekne som innbyggjar i den aktuelle kommunen, må avklarast med folkeregisteret så snart søknaden er motteken. Tilsvarende må det undersøkjast med Brønnøysund-registeret om ei næringsverksemd er registrert i den aktuelle kommunen.
- **Departementet og Stortinget** kan ta initiativ til alle typar inndelingssaker.

3.2 Rett til å klage på avslag om utgreiing

Dersom fylkesmannen avgjer at ei sak ikkje skal greiast ut, kan initiativrettshavaren som kom med framlegget klage over dette vedtaket til departementet. Fylkesmannen må i avslaget gjere greie for kvifor det ikkje er aktuelt å setje i gang ei utgreiing, jf. forvaltningslova § 25. Eventuell klage skal sendast Fylkesmannen som førebur saka for departementet.

Når det etter ei utgreiing blir vedteke at grensa ikkje skal fastsettast eller endrast, har initiativtakaren derimot ikkje rett til å klage på denne avgjerda. Kommunar og fylkeskommunar kan likevel bringe ei slik avgjerd inn for departementet. Også slike klager skal sendast Fylkesmannen for førebuing til departementet.

Ein søknad frå nokon som ikkje er omfatta av initiativretten kan avvisast utan nærmare grunngjeving. Eit vedtak om avvisning kan ikkje påklagast, jf. lova § 9 første ledd.

4. SÆRLEG OM SAKER DER KOMMUNANE VURDERER Å SLÅ SEG SAMAN

Inndelingslova skal sikre eit minstemål av prosessar i kvar enkelt sak. Korleis ein legg opp prosessen er det likevel i stor grad opp til dei involverte partane å avgjere. Særleg vil dette gjelde i saker der kommunar vurderar å slå seg saman, men også i større saker om grensejustering.

Utgangspunktet for saker som gjeld kommunesamanslåingar er ofte at kommunane på frivillig grunnlag ynskjer å greie ut den framtidige kommunestrukturen i området, som svar på dei utfordringane kommunane står overfor. Endring av kommuneinndelinga reiser spørsmål som vil oppta og få konsekvensar for innbyggjarane i kommunane det gjeld. I slike saker vil det vanlegvis vere behov for ei utgreiing som tek føre seg fordelar og ulemper knytt til ei slik endring, før kommunane avgjer om dei skal fremje ein søknad om å slå seg saman med ein eller fleire kommunar. Utfordringa for kommunane vil ofte vere å få til ein god og involverande prosess i fasen før søknaden blir levert.

Departementet kan på visse vilkår gje økonomisk støtte til utgreiing av kommunestruktur. Når kommunane vil søke om midlar til utgreiingsarbeid, er det fleire forhold som vil bli lagt vekt på av departementet:

- Framlegget må vere sikra god lokal forankring gjennom vedtak fatta i kommunestyra, slik at ein er trygg på at kommunar ikkje trekk seg ut undervegs og at utgreiinga ikkje blir fullført.
- Departementet føreset vidare at kommunane går inn med noko midlar sjølve til ei slik utgreiing, slik at kommunane også på denne måten forpliktar seg til å slutføre eit ressurskrevjande arbeid.
- Departementet føreset at det i søknaden blir gjort greie for korleis innbyggjarane i kommunane eventuelt skal høyrast før ein eventuelt søker departementet om endring i inndelinga. Dette kan skje gjennom folkerøysting, folkemøte eller på ein anna måte som kommunen finn høveleg.

5. SØKNADEN

5.1 Alle søknader skal sendast til Fylkesmannen

Eit framlegg om fastsetjing eller endring av kommune- eller fylkesgrense, skal sendast til Fylkesmannen i det fylke som saka gjeld. Blir søknaden sendt til ein kommune, må kommunen straks vidaresende saka til Fylkesmannen – utan at det er nødvendig at kommunen

på dette tidspunkt tek noko standpunkt i saka. Kommunane saka gjeld vil få kome med innspel i saka både under utgreiings-prosessen og i høyringsrunda.

5.2 Saker som omfattar fleire fylke

Dersom ei sak omfattar fleire fylke må fylkesmennene i dei aktuelle fylka kome fram til ei formålstenleg ordning for korleis saka skal førebuast. Ei løysing kan være at det er fylkesmannen i det fylket som søkjaren bur som behandlar søknaden, eventuelt fylkesmannen i det fylket som størstedelen av det aktuelle område høyrer til. Slike spørsmål må fylkesmennene avklare seg imellom så snart som råd etter at ein søknad er motteken. Tvistetilfelle kan takast opp med departementet, som også tek avgjerd i saker om endring av fylkesgrenser.

5.3 Krav til søknaden

Lova set visse minstekrav til ein søknad om fastsetjing eller endring av ei kommunegrense. Søknaden må oppfylle tre krav;

1. Skriftleg
2. Grunnlagt
3. Innehalde eit framlegg til ny grense

Det bør i søknaden gå fram kvifor ei grensefastsetjing eller endring er ønskeleg og kva dette har å seie for vedkomande. Framlegget til ny grense må klart angje kvar ei ny grense skal gå. Det bør nyttast offentleg godkjente kart.

5.4 Endring av forslaget undervegs i behandlinga

Den som skal treffe avgjerd i saka vil derimot ikkje vere bunden av forslaget til grensetrekkinga dersom fastsetjing eller endring blir aktuelt, men kan justere den etter kva som blir funne mest formålstenleg i saka. Dersom det blir gjort ei større endring av framlegget etter at partane har uttalt seg, må saka sendast ut på ny høyring til dei involverte partane.

6. FYLKESMANNEN SINE OPPGÅVER NÅR EIN SØKNAD ER MOTTEKEN

6.1 Orienterer dei involverte partane

Straks ein søknad er motteken skal Fylkesmannen skriftleg orientere dei kommunane og fylkeskommunane som er omfatta av forslaget til grensefastsetjing eller grenseendring, med kopi av søknaden og eventuelle vedlegg. Dette gjeld også om søknaden kjem frå ein av kommunane.

I enkelte større saker er det viktig at departementet blir kopla inn i ein tidleg fase. Der fleire kommunar har samla seg om å greie ut om ei større grenseregulering eller samanslåing av kommunane, er dette saker som krev særleg tilpassa prosessar i dei enkelte typar saker. Det er derfor viktig at kommunane får stor handlefridom med omsyn til korleis dei vil leggje opp dette arbeidet. Fylkesmannen skal i nært samarbeid med kommunane og med departementet sjå til at dei nødvendige utgreiingar blir føreteke i saka.

6.2 Utgreiinga

Spørsmålet om ei sak skal greiast ut må Fylkesmannen avgjere på grunnlag av ei skjønnsmessig vurdering av dei opplysningar som ligg føre i den enkelte sak. Departementet ønskjer ikkje å leggje føringar på kva slags søknader som bør føre til ei vidare utgreiing, men dersom den grensa framlegget gjeld nyleg er blitt fastsett, er det god grunn til å avslå ein søknad om endring.

Søknader som gjeld grenseendring bør vere knytt til momenta som blir nemnde under kapittel 7.2. Eit framlegg som går ut på at eit område blir overført til grannekommunen på grunn av ein strid om til dømes skulenedlegging, bør vanlegvis bli avslått av Fylkesmannen, såframt det ikkje er andre vesentlege argument for ei grenseendring.

Dersom det står mange med initiativrett bak søknaden eller det er kommunen eller fylkeskommunen som har teke initiativet, bør ei sak likevel ikkje bli avslått utan noko utgreiing. Dei aktuelle kommunane bør i slike høve bli høyrde om utgreiingsarbeid og prosess, før ei avgjerd blir teken.

I saker om grensefastsetjing må fylkesmannen før ei utgreiing blir sett i gang undersøkje om det går føre seg grensetvistar ved domstolane som gjeld den same kommunegrensa. I så fall må saka avvente ei avgjerd frå domstolen i saka.

Dersom Fylkesmannen ønskjer å greie ut saka, må omfanget av ei slik utgreiing vurderast og planleggjast nøye. Omfattande saker treng som regel meir utførleg utgreiing enn mindre saker. Kva som er ei mindre sak vil sjølvstøtt variere, men ei sak som gjeld eit mindre areal med få innbyggjarar er eit slikt tilfelle. Fylkesmannen må finne formålstenlege løysingar for korleis utgreiingsfasen best kan organiserast, der omsynet til både dei involverte partsinteressene og kravet til ei forsvarleg sakshandsaming blir ivareteken.

Sjølv om ei sak ikkje skal avgjerast av Fylkesmannen, skal ho vere ferdig utgreia før ho blir sendt til departementet. I større saker kan det vere aktuelt å engasjere eit forskingsmiljø, eventuelt at det blir sett ned eit utgreiingsutval til å utføre delar av utgreiinga. I slike tilfeller skal Fylkesmannen ta opp spørsmålet med departementet før denne type kontrakter blir inngått eller oppnemningar av slike utval skjer. Det vil i tilfelle vere Fylkesmannen som vil vere koordinator og samordnar i høve til det eksterne utgreiingsmiljøet, såframt ikkje noko anna blir avtalt med departementet.

Under utgreiingsarbeidet er det svært viktig at kommunane og fylkeskommunen blir tekne med i heile prosessen og får kome med opplysningar og synspunkt undervegs i saka. Det må leggjast opp til gode rutinar for informasjonsutveksling som er tilpassa tilhøva i den enkelte sak.

Kommunane, fylkeskommunane og statlege organ skal gje opplysningar og medvirke i rimeleg utstrekning ved saksførebuinga på oppfordring frå den som greiar ut saka, jf. § 9 tredje ledd. Dette inneber ikkje at Fylkesmannen kan overlate ansvaret for ein samla utgreiingsprosess til ein kommune eller fylkeskommunen.

Kommunane må sjølv avgjere om det skal haldast ei innbyggjarhøyring i tilknytning til utgreiingsarbeidet og i tilfelle på kva måte ei slik høyring skal skje. Fylkesmannen skal sjå til

at kommunane har teke stilling til spørsmålet om innbyggjarhøyring før eit vedtak – eller eit framlegg til vedtak – blir gjort i saka.

6.3 Høyring

Kommunane og fylkeskommunen må få god tid til å uttale seg om forslaget frå Fylkesmannen før det blir teke ei avgjerd i saka – eller at saka blir oversendt til departementet.

Høyringsfristen bør ikkje vere mindre enn tre månader.

7. VURDERING

7.1 Innleiing - vurderingsmoment

Føremålet i saker om grensefastsetjing er å få avgjort kvar ei grense reint faktisk går. I saker om grenseendring er det overordna målet å få til formålstenlege og tidsmessig administrative einingar som kan gje innbyggjarane og næringslivet tilfredstillende forvaltning og teneste, jf. formålsparagrafen i lova.

Inndelingslova seier ikkje noko om korleis dei ulike momenta i ei sak skal vektleggast. Avgjerda i den enkelte sak må skje på grunnlag av ei skjønsmessig heilskapsvurdering. Vi vil nedanfor gje eit oversyn over aktuelle vurderingsmoment, også knytte til den einskilde sakstypen.

I grensefastsetjingssaker er det aktuelt å hente inn følgjande opplysningar:

- Eldre kart
- Soknegrenser
- Den vanlige oppfatninga blant folk på staden
- Private eigedomsgrenser og rettsavgjerder om slike
- Bruksrettar

I grenseendringssaker er det aktuelt å hente inn følgjande opplysningar:

- Folketal
- Geografi og kommunikasjonstilhøve
- Kartmateriale
- Plangrunnlag frå kommunane
- Topografi

I begge desse typar saker bør det hentast inn fråsegn frå grunneigarar og andre med rettar i området.

I grenseendringssaker av større omfang og i samanslåingssaker kan det også vere aktuelt å hente inn opplysningar om:

- Demografiske utviklingstrekk
- Flytteaktivitet

- Pendling
- Næringsstruktur
- Næringsutvikling
- Interkommunalt samarbeid
- Byggjemønster
- Arealbruk
- Inntekts- og utgiftsstruktur
- Kommunalt tenestetilbod

Informasjon om prosessane i samanslåingssaker finst i departementet sin analyserettleiar om kommuneinndeling – til bruk ved utgreiingar om fordelar og ulemper ved endring i kommuneinndelinga (2001). Rettleiaren vil ein kunne finne på departementet si nettside <http://www.dep.no/krd>.

I alle typar inndelingssaker bør Fylkesmannen informere og rådføre seg med Statens Kartverk undervegs i prosessen, slik at framlegget til grenseendring blir mest mogleg eintydig og at ei endeleg grenseendring eller –fastsetjing blir kartfest i samsvar med vedtaket.

7.2 Moment i fastsetjingssaker

Eldre kart

Eldre kart er eitt av dei prov som oftast blir påropt av partane i ei fastsetjingssak. Kartverket si vurdering av eit slikt kart vil vere sentral. Dersom grensa går fram av eit eldre kart og grensa ikkje har vore omstridd i ei årrekkje, talar dette for å tillegge kartgrunnlaget ein viss bevisverdi. Dersom det finst fleire kart av ulik dato og kvalitet, vil eit nyare kart med ei meir eksakt angitt grense, ofte gå framfor eit eldre kart der grensa er meir lausleg fastsett.

Soknegrenser

Ved innføringa av formannskapslovene i 1837 la ein til grunn den geistlege inndelinga ved fastsetjing av heradsgrensene. Eldre kart som viser dei geistlege inndelingsgrensene har difor ei særskild interesse ved behandlinga av fastsetjingssaker, likevel med dei avgrensingar som framgår av punktet ovanfor.

Den vanlige oppfatninga blant innbyggjarane

Argument som går ut på at innbyggjarane på staden meiner at ei kommunegrense frå gammalt av har gått på ein bestemt stad, vil kunne tilleggjast vekt i enkelte tilfelle. Kor stor vekt dette skal tilleggjast må vurderast frå sak til sak, fordi slike påstandar ofte kan virke lause og vere vanskeleg å etterprøve. Eit vurderingstema vil vere kor utbreidd ei slik oppfatning er, kor lang tradisjon ho har og kva andre moment ein har i saka.

Private eigedomsgrenser og rettsavgjerder om slike

Dei private eigedomsgrensene er vanlegvis eit forhold som veg tungt ved fastsetjinga av ei kommunegrense. Departementet har tradisjonelt valt å leggje relativt stor vekt på private eigdomsforhold i grenseområda for å unngå at ein privat eigedom skal bli delt i to av ei kommunegrense. Dersom dei private eigedomsgrensene har vore uklare, har departementet

oppfordra partane eller kommunane til å delta slik at grensene blir klarlagde før ei kommunegrense blir fastsett.

Som før nemnt må ei sak som gjeld fastsetjing av eigedomsgrense – og som også inngår i ein tvist som går føre seg ved ein domstol - måtte stillast i ro inntil det føreligg ei rettskraftig avgjerd av domstolen.

Det er likevel ingen absolutt regel at ei kommunegrense skal følgje eigedomsgrensene. Dersom det finst sterke haldepunkt for at kommunegrensa følgjer ein annan trasé enn den private grensa, må det vurderast å fastsetje kommunegrensa i tråd med desse haldepunkta. Dersom ein etter dette får ei kommunegrense som ikkje er formålstenleg, vil grensa kunne endrast i samsvar med dei vilkåra som framgår av inndelingslova.

Det er heller ingen absolutt regel at ei kommunegrense skal trekkast mellom eigedomar som er matrikulert i høvesvis den eine eller andre kommunen. Det finst døme frå rettspraksis på at domstolane i einskilde tilfelle har funne det rettast å fråvike den grensa som framgår av matrikkelføringa. Avgjerande i slike saker har vore at det ut frå lokal rettsoppfatning, geografiske forhold og området sin naturlege tilhøyrse, må reknast som sannsynleggjort at kommunegrensa går ein annan stad.

Bruksrettar

Kommunegrensa har normalt ingen innverknad på bruksrettar i eit område, bortsett frå i tilfelle der kommunen til dømes har inntekter frå sal av jakt- og fiskekort. Bruksrettar kan i fastsetjingssamanheng gi ein viss peikepinn på kva områder som har høyrte til den enkelte kommune. Særleg vil dette gjelde fjellområde i samband med seterdrift. I så fall må ein sjå på kva for setrar og kva type bruksutøving som knyt seg til hovudeigedomane (gardsbruka). Det kan også vere eit moment kor intensiv utnyttinga har vore og kor lang tradisjon den har. Bruksutøvinga kan såleis i enkelte saker vere eit moment av vekt, særleg i tilfelle der ein har få andre haldepunkt for grensetrekking.

Kommunaløkonomiske forhold

Sjølv om det er knytt kommunaløkonomisk interesse til det aktuelle området, er slike forhold likevel ikkje rekna å ha noko relevans i høve til ei fastsetjingssak.

Kommunegrensene i sjø

Fastsetjing av grenser i sjø har historisk sett hovudsakleg skjedd utan at grensa er blitt klart definert og godteke av dei tilstøytande kommunar. Både av omsyn til kommunen si planlegging i sjøområde og av kartleggingsføremål, er det viktig at ein har faste koordinatfesta kommunegrenser i sjøen. Fastsetjing av kommune-grenser i sjø, må skje i samarbeid med Statens Kartverk slik at grensa blir fastsett etter dei prinsippa som skal følgjast ved slik grensesetjing.

7.3 Moment i grenseendringssaker

Når det skal vurderast om ei kommunegrense skal endrast, er det ei rekkje relevante forhold som bør takast med. Kva vekt dei ulike momenta skal ha, vil variere frå sak til sak. Dei momenta som tradisjonelt er tillagt vekt i grenseendringssaker er:

- Kommunikasjonstilhøve (vegtilknytning, reisetid, gjennomførte og eventuelt planlagde kommunikasjonsprosjekt)
- Geografiske høve: Det er fleire døme på at ein del av ein kommune som blir skild av fjord eller sjø frå resten av kommunen, er blitt lagt til den kommunen som ligg på den same sida av fjorden eller sjøen, såframt kommunikasjonstilhøva ligg til rette for dette.
- Identitet: Kva slags identitetskjenneleik har innbyggjarane i høve til sin noverande og eventuelt ”nye” kommune. I kva grad gjer dei bruk av dei tenestene som blir tilbydd i dei aktuelle kommunane, og er deltakinga på fritidsaktivitetar i samsvar med kommunegrensene ?
- Plangrunnlaget til kommunane: I kva grad inngår det aktuelle området i kommunen sine planar? Er området t.d. tiltrengt som utbyggingsareal for den noverande kommunen?
- Tidlegare grenseendring: Dersom det har gått kort tid (10-15 år) sidan kommunegrensa sist vart endra, må det ha kome nye viktige moment i saka, t.d. endring i kommunikasjonshøva, før ei slik endring kan vere aktuell.
- Kommuneøkonomi: I saker der det berre er tale om mindre grensejusteringar, bør etter departementet sitt syn ikkje reine kommunaløkonomiske omsyn tilleggjast så stor vekt som i meir omfattande inndelingssaker.

8. UTFORMING AV AVGJERDA

8.1 Saker som Fylkesmannen vedtar

Ei avgjerd om grenseendring eller grensefastsetjing er ikkje å rekne som enkeltvedtak. Det er ingen formelle krav til korleis avgjerda skal utformast, men avgjerda må likevel svare til krava til god forvaltningsskikk. Det sentrale er at det kjem fram kva forhold Fylkesmannen har vurdert og lagt vekt på i si avgjerd. Framstillinga må gje moglegheit for etterprøving enten som klagesak, eller ved domstolane, jf. dei krav som blir sett til domsslutningar/gyldige forvaltningsvedtak.

I avgjerda må initiativtakar si grunngjeving og forslag til ny grense gå fram. Vidare må eventuelle påstandar og argument frå andre partar i saka refererast. Alle relevante argument bør vurderast. Dersom kommunane er usamde i framlegget, skal vedtaka i kommunestyra refererast i saksframstillinga. Det areal som eventuelt er omstridd og dei ulike framlegg til grense må spesifiserast på ein klar og eintydig måte ved bruk av offentleg godkjende kart.

8.2 Saker som skal sendast vidare til departementet etter ei utgreiing

Når fylkesmannen har gjort den utgreiinga som er nødvendig i saka, er det tilsvarende krav til utforminga av avgjerda som nemnt ovanfor, ved oversending av saka, vil departementet. Fylkesmannen skal også gi si tilråding med omsyn til løysing av saka.

8.3 Saksframstillinga sine hovudpunkt

1. Kva saka gjeld (problemstillinga)
2. Kort historikk
3. Partane sin påstand og argumentasjon
4. Høyringsfråsegner
5. Fylkesmannen si vurdering og konklusjon
6. Avgjerd (eventuelt tilråding til avgjerd)

9. INFORMASJON OM FYLKESMANNEN SI AVGJERD

Eit vedtak om grensefastsetjing eller grenseendring skal varslast til partane i saka. I tillegg skal følgjande instansar ha kopi av avgjerda:

- Kommunar og fylkeskommunar som er omfatta av vedtaket
- Eventuelle initiativtakarar
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Statens Kartverk, seksjon for eiendomsinformasjon
- Statistisk sentralbyrå, seksjon for befolknings- og utdanningsstatistikk (Dette gjeld ikkje saker som gjeld sjøgrenser)

I større saker om grenseendring skal kopi av avgjerda også sendast til dei øvrige departementa, med eit følgjeskriv om at departementa sjølve må vurdere behovet for å informere underliggjande etatar.

Andre som bør bli informert om avgjerda er:

- Innbyggjarar, grunneigarar og andre som har rettar i området (tilpassa saka sitt omfang)
- Den regionale og lokale statsforvaltninga
- Politimeister, lensmenn, kyrkjeforvaltninga i kommunen og i fylket
- Lokalpressa

10. KLAGE

Dei kommunar som er omfatta av eit vedtak om grensefastsetjing, kan klage på Fylkesmannen sitt vedtak til departementet. Klagefristen er seks veker frå kommunen/fylkeskommunen fekk informasjon om vedtaket frå Fylkesmannen.

Ei avgjerd om grensefastsetjing kan også bringast inn for domstolane på vanlege vilkår.

11. ØKONOMISK OPPGJER – OG OM OPPRETTING AV SKJØNNSNEMND

Lova gjev reglar om det økonomiske oppgjeret ved justering av grenser og deling av kommunar/fylke. Regelverket er ei vidareføring av tidlegare rett. Utgangspunktet er at kommunane på eiga hand skal prøve å kome fram til ein avtale i dei tilfella der eit økonomisk oppgjer er aktuelt. Dei står heilt fritt med omsyn til innhaldet i ein slik avtale og er ikkje

underlagt noko godkjenningsordning. Reglane i §§ 19 flg. kan vere eit formålstenleg grunnlag også når kommunane sjølve skal utarbeide ein avtale.

I den grad kommunane treng hjelp i avtaleprosessen, kan dei be Fylkesmannen om dette. Fylkesmannen si oppgåve vil då vere å rettleie kommunane i prosessane og om det regelverk som gjeld i tilfelle det blir aktuelt å ta i bruk skjønnsnemnd for heile eller delar av oppgjeret. Fylkesmannen har derimot ikkje nokon plikt til å fungere som meklar i denne prosessen, utan at både Fylkesmannen sjølv og partane ønskjer det.

Det er tilstrekkeleg at ein av dei aktuelle kommunane ønskjer at heile eller delar av det økonomiske oppgjeret skal fastsetjast ved skjønn. Før eit slik krav kan fremjast må likevel kommunane ha gjort eit forsøk på å bli samde om ein avtale. Kva som nærmare ligg i dette er ikkje fastsett i lova og det kan heller ikkje gjelde noko strengt krav til kva som er tilstrekkeleg for å seie at partane har prøvd nok.

Dersom det blir aktuelt å ta i bruk skjønnsnemnd vil det vedtaket nemnda kjem fram til vere bindande for partane. Kvar av partane kan innan ein frist på to månader etter avgjerda til skjønnsnemnda, krevje at den blir behandla av overskjønnsnemnda for endeleg avgjerd.

12. SÆRLEG OM OPPRETTING AV FELLESNEMND VED SAMANSLÅING – FYLKESMANNEN SI ROLLE

I saker om samanslåing av kommunar og fylkeskommunar, skal det for ein avgrensa periode opprettast ei fellesnemnd som skal samordne og ta seg av førebuinga av samanslåinga. Fylkesmannen skal i denne prosessen ha ein støtte- og rettleiingsfunksjon. Etter at vedtaket om samanslåing er gjort, skal Fylkesmannen så snart som råd kalle saman til eit felles møte med dei aktuelle kommunestyra (eller fylkestinga etter nærmare avklaring med departementet). På dette møtet skal kriterium for samansetjing av fellesnemnd og eventuelle fullmakter for fellesnemnda drøftast. Etter dette skal saka tilbake til kvar kommunestyre/fylkesting, som gjer dei endelege vedtaka om samansetjing og fullmakter.

Kommunane kan gje fellesnemnda relativt vide fullmakter, slik at lovgrunnlaget er til stades for å gjere fellesnemnda til eit effektivt organ som kan gjere nødvendige vedtak på "vegner av" den nye kommunen i fasen mellom samanslåingsvedtaket og tidspunktet for iverksetjing av vedtaket. Det er kommunane sjølve som bør bestemme kva oppgåver nemnda skal ha. Fellesnemnda skal likevel ikkje ha innverknad på drifta i dei eksisterande kommunane. Det er dei valde kommunestyra i den enkelte kommune som er ansvarlege for den daglege drifta i kommunane så lenge kommunane består som sjølvstendige einingar. Reglane om lovlegkontroll i kommunelova § 59 gjeld også for avgjerder som blir tekne i fellesnemnda.

Ei usemje i nemnda kan bringast inn for departementet, men føresetnaden er at partane har kome fram til eit framlegg til løysing før den blir oversendt hit.

13. ARKIVERING

Endring av kommunegrenser vil i mange høve føre til at eksisterande kommunale einingar blir nedlagde og at nye einingar oppstår. I alle einingar skal det opprettast arkiv, og arkiva etter dei tidlegare kommunale einingane skal avsluttast. Kvart arkiv skal haldast for seg og ikkje

blandast saman med arkiv i dei nye kommunane eller fylkeskommunane, jf. forskrift om offentlege arkiv av 11. desember 1998 nr. 1193 (arkivforskrifta) § 3-23 andre ledd.

Når kommunar eller fylkeskommunar blir slått saman, har den nye kommunen depotansvaret for arkiva etter dei tidlegare kommunane, jf. definisjonen av depotansvaret i arkivforskrifta § 5-1 tredje ledd. Arkiva etter dei tidlegare kommunane må likevel haldast for seg og ikkje innlemmast i den nye kommunen sitt arkiv. Det vil vere ei naturleg oppgåve for fellesnemnda, jf. inndelingslova § 26, å syte for at det blir utgreidd korleis ein konkret løyser dei arkivspørsmål som alltid oppstår når fleire kommunar blir slått saman.

Når ein kommune eller fylkeskommune blir delt, eller ved andre grensejusteringar, må det avgjerast kva for kommune som skal ha depotansvaret for arkiva etter den tidlegare kommunen. Kvar enkelt arkiv skal haldast samla og ikkje splittast opp. Der det ikkje let seg gjere å kome til semje om dette, kan kommunane be departementet avgjere spørsmålet. Kommunale einingar som ikkje blir direkte råka av grenseendringane, slik som til dømes ulike institusjonar, kan halde fram med arkivet sitt som før. Den einaste endringa for desse blir at dei eventuelt blir knytte til eit anna arkivdepot, jf. ovanfor.

Når det blir lagt planar for kva som skal gjerast med arkiva, må dette også omfatte depotordninga. Nærmaste statsarkiv kan gi råd og rettleiing.

14. OVERSIKT OVER FYLKESMANNEN SINE OPPGÅVER I INNDELINGSSAKER

- Ta i mot søknader i alle typar inndelingssaker
- Vurdere om saka skal utgreiast
- Førebu eventuell klage over at saker ikkje blir utgreia
- Orienter involverte partar
- Gjennomføre utgreiingsarbeidet
- Leggje framlegg til endring/fastsetjing fram for kommunane og fylkeskommunen (eventuelt andre) for eventuelle merknader
- Gjere vedtak når saka er ferdig utgreia
- Gje tilråding til departementet dersom ikkje Fylkesmannen har vedtakskompetanse i saka
- Varsle partane mfl. etter vedtak
- Førebu eventuelle klager frå kommunar
- I samanslåingssaker: Kalle inn til møte i fellesnemnda