

Gode prosessar kring lokalt initierte inndelingsendringar.

Etterkontroll av inndelingslova

Høyringsnotat

Innhald

1.	Bakgrunn og samandrag.....	3
	Bakgrunn	3
	Samandrag	3
	Endringar i kommunegrenser etter 2002.....	5
	Anna.....	6
2.	Overgangsordning ved grensejustering og deling av kommunar med store kraftinntekter	7
	Bakgrunn	7
	Gjeldande rett	7
	Nærare om kraftinntekter.....	10
	Departementets vurderingar	13
	Økonomiske og administrative konsekvensar.....	16
	Tre alternative framlegg og eitt tilleggsspørsmål.....	17
3.	Samtidig deling og samanslåing (splittspleising)	18
	Bakgrunn	18
	Gjeldande rett	18
	Departementets vurderingar	18
	Framlegg (hovudendringane)	20
4.	Avgjerdsmakt ved endring av fylkesgrenser	21
	Bakgrunn	21
	Gjeldande rett	21
	Departementets vurdering.....	22
	Framlegg.....	24

5.	Einskilde spørsmål om økonomiarbeidet før samanslåing og splittspleising.....	25
	Bakgrunn	25
	Gjeldande rett	25
	Departementets vurdering.....	26
	Framlegg.....	26
6.	Avgjerd om utgreiing. Endring i delegeringa til fylkesmannen.....	27
	Bakgrunn	27
	Gjeldande rett	27
	Departementets vurdering.....	27
	Framlegg til endringar i delegeringsforskrifta.....	28
7.	Val av revisor og sekretariatsmodell for kontrollutvalet.....	29
	Bakgrunn	29
	Gjeldande rett	29
	Departementets vurdering.....	29
	Framlegg	30
8.	Nye kommunenamn skal vere unike	31
9.	Økonomiske og administrative konsekvensar	32
10.	Oversikt over framlegga til endringar i lov og forskrift.....	33
	Framlegg til lovendringar i inndelingslova	33
	Framlegg til endringar i delegeringa av avgjerdsmakt til fylkesmennene	42
	Framlegg til ny forskrift om fordeling av kraftinntekter i ein overgangsperiode ved grensejustering, deling og splittspleising av kommunar eller fylkeskommunar	43

1. Bakgrunn og samandrag

Bakgrunn

Gjeldande inndelingslov tredde i kraft i 2002. På dei åra som har gått sidan då, har ein fått erfaringar med lova. Siktemålet med framlegga som no blir sende på høyring, er å sikre at lova fungerer best mogleg. Departementet har spurt fylkesmennene og Statens kartverk om behovet for å revidere deler av lova. Inntrykket er at lova fungerer godt. Innspela som kom, er tekne med i arbeidet med høyringsnotatet. Departementet har i samband med etterkontrollen sett behov for å rette mindre språklege feil i lova. Desse endringane er innarbeidd i lovutkastet i punkt 10.

Departementet avslo i brev 22. mars 2011 ein søknad om grensejustering mellom Vaksdal og Modalen kommunar (overflytting av Eksingedalen og Eidslandet til Modalen). I vedtaket signaliserte departementet at det var behov for å sjå på reglane i inndelingslova om økonomisk oppgjer, sjå nærmere punkt 2 nedanfor.

Departementet gjer merksam på at departementet i Prop. 119 L (2011–2012) gjorde framlegg om endring av inndelingslova § 26, som opnar for større fridom for kommunane når fellesnemnda skal setjast saman. Framlegget er innarbeidd i lovteksten i punkt 10.

Fristen for å uttale seg er 10. oktober 2012. Departementet kjem til å ta stilling til framlegga etter å ha vurdert fråsegnene til høyringsinstansane.

Samandrag

Punkt 2 gjeld korleis kraftinntekter skal fordelast mellom kommunane ved grensejustering og deling. Dei fire inntektstypane er konsesjonskraft, konsesjonsavgift, naturressursskatt og eigedomsskatt på kraftanlegg. Departementet sender fire alternativ på høyring:

- Det første alternativet er å vidareføre avtalefridomen etter gjeldande rett. Det inneber at det er opp til kommunane å avtale det økonomiske oppgjaret.
- Det andre alternativet er at departementet får mogleheit til å fastsetje ei fordeling av kraftinntektane i ein overgangsperiode. Det inneber avgrensing i avtalefridomen for kommunane, men kan gje ei konkret løysing som gjer at kommunane går vidare med grenseendringa.
- Det tredje alternativet er ei ny forskrift som regulerar korleis kraftinntekter skal fordelast mellom kommunane ved grensejustering og deling. Ei slik forskrift gjer oppgjaret føreseieleg for kommuane. Framlegget er at naturressursskatten (som inngår i inntektsutjamninga i inntektssystemet) og konsesjonsavgifta (som går inn i kraftfond til utbygging av næringslivet) går over til den nye kommunen samtidig med grenseendringa. Eigedomsskatten har normalt meir direkte konsekvensar for drifta i kommunen og dermed for tenestene. Framlegget er difor at den kommunen som overtek eit område som utløyser eigedomsskatt knytt til kraftanlegg, betaler tilbake til kommunen som må gje frå seg området, ein del av denne delen av eigedomsskatten med

nedtrapping over fem år. Konsesjonskrafta blir verande i kommunen som må gje frå seg området, udelt i fem år.

- Departementet ber om synspunkt på om overgangansordninga (nedtrappinga) bør vere på fem eller ti år.

Punkt 3 gjeld prosessen der ein kommune eller eit fylke blir delt og dei einskilde delane blir lagde til andre kommunar eller fylke, slik at den opphavlege kommunen eller det opphavlege fylket opphører å eksistere. Inndelingslova regulerer ikkje dette nærmare, men i førearbeida blir det omtala som ein type grensejustering. Departementet gjer framlegg om å regulere denne typen endring og mellom anna gje innbyggjarane større påverknad og gje føringar for prosessen.

Punkt 4 gjeld regelen i inndelingslova om når ei endring i ei fylkesgrense skal leggjast fram for Stortinget. Kongen har makt til å gjere vedtak om grensejusteringar, men saker som kan få verknad for stortingsmandat, skal til Stortinget: "Dersom grensejustering mellom fylke får verknad for fleire innbyggjarar enn det talet som står bak kvart stortingsmandat i fylket, skal saka leggjast fram for Stortinget til avgjerd." Tanken er at Kongen ikkje bør kunne påverke samansetjinga av Stortinget. Inndelingslova blei skriven før valordninga blei endra i 2003, og ordlyden viser seg å gje departementet stor avgjerdsmakt. Det vil seie at mandatfordelinga kan bli påverka av endringar som gjeld færre innbyggjarar enn det talet som står bak kvart stortingsmandat i fylket. Departementet veg i høyringsnotatet omsynet til at Kongen ikkje skal påverke samansetjinga av Stortinget, mot omsynet til praktisk sakshandsaming. Framlegget er at Kongen kan flytte inntil ein kommune til eit anna fylke. Saker som gjeld fleire kommunar, må avgjerast av Stortinget. Dette gjev ein klar regel om kva for statsmakt som har avgjerdsmakt i saka.

I punkt 5 gjer departementet framlegg om at fellesnemnda også skal førebu den fireårige økonomiplanen for det første året etter samanslåinga, ikkje berre det første budsjettet. Departementet gjer vidare framlegg om å endre lova i tråd med praksis når det gjeld lovleg-kontroll av budsjetta medan samanslåing blir utgreia. I staden for at budsjettet skal bli kontrollert, gjer departementet framlegg om at staten kan kontrollere budsjettet. Ofte er det ikkje behov for kontroll.

Punkt 6 gjeld den kompetansen som fylkesmannen har fått delegert i saker om grensejustering og grensefastsetjing mellom kommunar. Departementet gjer framlegg om presiseringar i den gjeldande delegeringa for å fange opp at fylkesmannen skal gjere vedtak i tråd med semja mellom kommunane. I tillegg gjer departementet framlegg om at fylkesmannen skal ta stilling til om ei inndelingsendring skal bli utgreidd i alle saker. Til no har departementet teke avgjerda om utgreiing av større saker, medan fylkesmannen har teke avgjerda i mindre saker. I og med at det er klagerett til departementet dersom fylkesmannen ikkje går inn for å greie ut ei sak, er det ikkje er behov for å skilje mellom større og mindre saker.

I punkt 7 gjer departementet framlegg om å tilpasse inndelingslova til opninga i kommunelova for konkurranseutsetjing av kommunal revisjon, mellom anna ei nærmare regulering av valet av revisor, revisjonsordning og sekretariat for kontrollutvalet.

Punkt 8 gjeld den kompetansen som kommunelova legg til departementet når det gjeld å fast-setje kommunenamn. Departementet vurderer å gje ei føring for sin eigen praksis om at fram-

tidige kommunenamn (etter samanslåing osb.) skal vere unike. Det vil seie at ein over tid bør få færre kommunar med same namn.

I punkt 9 gjer departementet greie for dei økonomiske og administrative konsekvensane av framlegga. I punkt 10 finn ein alle framlegga til endringar. Heile inndelingslova er teken inn fordi nokre av framlegga krev endringar i fleire føresegner.

Endringar i kommunegrenser etter 2002

I Ot.prp. nr 41 (2000–2001) er det ein lengre gjennomgang av den historiske utviklinga av kommunestrukturen i Noreg. Sidan då har det vore gjennomført seks kommunesamanslåingar og nokre grensejusteringar. I same perioden har det vore gjennomført to store prosjekt, som kan ha medverka til at eventuelle grensejusteringssaker blei lagde på is. KS og departementet gjennomførte i perioden frå 2003 til 2005 prosjektet "Framtidens kommunestruktur – kommuner med egen utvikling". Tre av fire kommunar konkluderte med at eit meir omfattande interkommunalt samarbeid eller ei kommunesamanslåing måtte til for å møte framtidige utfordringar. Arbeidet med forvaltningsreforma kan òg ha medverka til at saker blei lagde på is, fordi eventuelle saker måtte sjåast i eit heilskapleg perspektiv.

Kommunane Ramnes og Våle i Vestfold slo seg saman til Re kommune 1. januar 2002. Samstundes blei Ølen kommune overført frå Hordaland til Rogaland. Det blei også gjennomført ei grensejustering mellom kommunane Sande og Vanylven i Møre og Romsdal.

I 2003 blei det gjennomført ei stor grensejustering mellom kommunane Østre Toten og Vestre Toten i Oppland. Endringa medførte ei endring i kommunetilhøyrsla til nær 500 personar.

Kommunane Bodø og Skjerstad i Nordland slo seg saman til den nye Bodø kommune frå 1. januar 2005. Året etter blei det gjennomført to samanslåingar. Kommunane Ølen og Vindafjord i Rogaland slo seg saman til den nye Vindafjord kommune, og kommunane Aure og Tustna i Møre og Romsdal slo seg saman til den nye Aure kommune.

Kommunane Kristiansund og Frei i Møre og Romsdal slo seg saman til den nye Kristiansund kommune frå 1. januar 2008. Samstundes blei det gjennomført ei grensejustering mellom kommunane Tromsø og Karlsøy i Troms, som omfatta om lag 50 personar. Det blei òg gjennomført ei mindre grensejustering mellom Rindal kommune i Møre og Romsdal og Hemne kommune i Sør-Trøndelag.

Den siste samanslåinga skjedde 1. januar 2012, då kommunane Mosvik og Inderøy i Nord-Trøndelag slo seg saman til den nye Inderøy kommune. I tillegg har Kongen i statsråd vedteke å slå saman kommunane Harstad og Bjarkøy i Troms til den nye Harstad kommune frå 1. januar 2013.

Alle desse samanslåingane har skjedd etter lokale initiativ og lokale søknader om samanslåing. Samanslåinga av Ramnes og Våle var spesiell fordi det var den første samanslåinga sidan 1994. Departementet gjennomførte difor omfattande evalueringar av samanslåingsprosessen. Den siste utgreiinga blei utarbeidd av Agenda i 2006: "*Re-effekter. Etterundersøkelse av sammen-slutningen mellom Ramnes og Våle.*" Hovudkonklusjonen i etterundersøkinga var at samanslåinga medførte store gevinstar. Utgreiinga syntetiserte at den nye kommunen blei ei meir geografisk

funksjonell eining, fekk breiare kompetanse, større utviklingskraft og blei betre tilpassa framtidige utfordringar enn dei to opphavlege kommunane.

I 2006 kom det ein rapport frå Telemarksforsking Bø og Asplan Viak som følgde prosessane i Bodø, Vindafjord, Aure og Kristiansund. Utgreiinga tydeleggjorde at gjennomføring av kommunesamanslåing er ein særslig kompleks og krevjande prosess, der det trengst monaleg kompetanse og handlekraft for at samanslåinga skal kunne gjennomførast på ein god måte både politisk og administrativt. Hovudfunnet var at kommunane klarte gjennomføringa innan den oppsette tidsplanen, men også at fleire oppgåver og utfordringar i mange tilfelle blei skovne over til den nye kommunen.

I 2009 fekk departementet ein rapport frå Telemarksforsking Bø som såg på konsekvensane av samanslåingane i Bodø, Aure, Vindafjord og Kristiansund. Samla sett syner rapporten at fordelane ved dei fire samanslåingane ser ut til å vere større enn ulempene. Det blei flytt ressursar frå administrasjon og leiing til tenesteyting, samanslåingane gav større rom for regionalt utviklingsarbeid, og det har blitt lettare å unngå inhabilitet. Når det gjeld kommunen som demokratisk arena, syner undersøkinga at det blei mindre politisk representasjon og noko mindre tilbøyelighet blant innbyggjarane til å ta på seg politiske verv.

Anna

Departementet har justert oppdraget til fylkesmennene for 2012 for å få fram at dei skal gje rettleiing også til innbyggjarane om inndelingslova, særleg om reglane om initiativ.

Grensene mellom kommunar har historisk stort sett blitt endra gjennom forskrifter fastsette ved kongeleg resolusjon. Slike forskrifter har ikkje systematisk blitt oppheva etter kvart som tilhøva endra seg, til dømes ved at kommunane blei slått saman. Kommunal- og regionaldepartementet har med hjelp frå fylkesmennene gått igjennom forskriftsverket og funne fram til forskrifter som kunne opphevast. Ved kongeleg resolusjon av 10. juni 2011 blei 42 forskrifter oppheva.

2. Overgangsordning ved grensejustering og deling av kommunar med store kraftinntekter

Bakgrunn

Departementet avslo i brev 22. mars 2011 søknaden om grensejustering mellom Vaksdal og Modalen kommunar (overflytting av Eksingedalen og Eidslandet til Modalen). I vedtaket signaliserte departementet behov for eit utgreiingsarbeid om reglane i inndelingslova om økonomisk oppgjer: "Denne saka har tydeleggjort for departementet at det er behov for å sjå på lovverket. Det vil difor bli sett i gang eit utgreiingsarbeid for å vurdere eventuelle endringar i inndelingslova, særskilt med tanke på det økonomiske oppgjeret etter grensejusteringssaker."

I Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) om inndelingslova meinte departementet at spørsmåla som knyter seg til mellom anna inntekter frå kraftsektoren, ikkje var eigna for rettsleg regulering og best kunne løysast i konkrete saker. Saka om Eksingedalen og Eidslandet har vist at økonomiske konsekvensar knytte til kraftinntekter kan blokkere for grenseendringar.

Eit omsyn med framlegga om regulering av det økonomiske oppgjeret er at initiativretten etter § 8 skal vere reell også for innbyggjarar i område med store naturressursar. Eitt alternativ er difor å gjere det økonomiske oppgjeret meir føreseieleg når det gjeld inntekter knytte til produksjon av elektrisk kraft, og samstundes leggje til rette for ei tilpassing til nytt inntektsnivå for kommunane. Departementet har lagt vekt på at fordelinga av inntektene og overgangsordninga i så fall skal bli oppfatta som rettferdig. Departementet har også lagt vekt på å gje ei dekkjande regulering utan vid kompetanse til å utøve skjøn hos fylkesmannen eller departementet. Mellom anna på grunn av verknader på insentiva til grensejusteringar og dei økonomiske konsekvensane for avgjevande kommune er det også aktuelle alternativ å vidareføre gjeldande rett eller utvide fullmakta departementet har etter inndelingslova § 17.

Gjeldande rett

Inndelingslova er ei prosesslov. Det vil seie at ho gjev føringar for sakshandsaminga når det blir teke initiativ til endringar i kommunestrukturen. Meir informasjon om lova kan ein finne i rundskriv H-01/07 frå Kommunal- og regionaldepartementet, sjå www.regjeringen.no/krd.

Semje eller skjønnsnemnd

Ved grensejusteringar skal det gjennomførast eit økonomisk oppgjer mellom kommunane. Dette er omtala slik i rundskrivet:

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 avtalen er ikkje underlagt nokon godkjenningsordning. Reglane i §§ 19 flg. kan vere eit føremåls-tenleg 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 noka plikt til å fungere som meklar i denne prosessen, utan at både fylkesmannen og partane ønskjer det.

Dersom kommunane ikkje blir samde, blir det økonomiske oppgjerset mellom kommunane fastsett av ei fast skjønnsnemnd departementet har oppretta. Denne avgjerdan kan bringast inn for ei overskjønnsnemnd departementet har oppretta. Dette er omtala slik i rundskrivet:

Det er nok at ein av dei aktuelle kommunane ønskjer at heile eller delar av det økonomiske oppgjerset skal fastsetjast ved skjønn. Før eit slik krav kan fremjast må likevel kommunane ha gjort forsøk på å bli samde om ein avtale. Kva som faktisk ligg i dette er ikkje fastsett i lova, og det kan heller ikkje gjelde eit 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 avgjerdan til skjønnsnemnda, krevje at avgjerdan blir handsama av overskjønnsnemnda for endeleg avgjerd.

I førearbeida til inndelingslova blei det drøfta om systemet med skjønnsnemnd burde vidareførast. Eitt alternativ var å overlate avgjerdan om det økonomiske oppgjerset til departementet og fylkesmannen, men departementet konkluderte med at dette ikkje var heldig, jf. Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) punkt 9.2.7:

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

Eigedom og forvaltingseigedom, jf. § 19 første ledd

Hovudregelen er at eigedomsretten til "vegar, gater, bruer, offentlege plassar og annan forvaltingseigedom som fullt ut eller i svært stor grad tener vedkomande område", skal overførast i tråd med grenseendringa. Dette gjeld også bygningar.

"Annan eigedom", jf. § 19 andre ledd

Inndelingslova § 19 andre ledd seier at "annan eigedom" kan fordelast mellom kommunane eller "påbydast nytta i fellesskap". Det følgjer av føresegna at det er skjønnsnemnda som kan påby slik felles utnytting. Føresegna gjev ifølgje særmerknadene i førearbeida kommunane eller skjønnsnemnda stort handlingsrom, jf. Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) side 78:

«Annan eigedom» i andre ledd kan vere til dømes aksjar, verdipapir, skatterestansar, kinoar, elverk eller sentralinstitusjonar og anlegg som tener heile kommunen eller ein større del av denne. Døme på det siste kan vere administrasjonsbygg, sjukehus og liknande. Såkalla finansformue er òg omfatta, det vil seie verdiar av privatøkonomisk art som er omsetjeleg og inntektsgivande. Det kan nemnast skog- og landeigedommar, sporvegar og annan fast eigedom som ikkje er kjøpt for å tene forvaltningsmessige formål. Departementet føreset at skjønnsnemnda berre unntaksvise kan påby deling av eigedom som ikkje følgjer grunnen, slik andre ledd opnar for. Etablering av inter-

kommunalt samarbeid vil ofte vere ei betre løysing. Formålet med samarbeidsløysingar må vere å ordne forholda i ein overgangsperiode, ikkje å etablere permanente arrangement. Skjønnsnemnda bør såleis ikkje etablere tingrettsleg sameige eller selskap eller interkommunalt samarbeid utan at det er fastsett ei nærmare tidsramme for samarbeidet. Om interkommunalt samarbeid er ønskeleg ut frå nasjonale omsyn, kan Kongen påby det med heimel i kommunelova § 27.

Særleg om kraftinntekter

I høyringa av framlegget til ny inndelingslov kom det fram synspunkt på fordelinga av inntekter knytte til kraftproduksjon. Dei synspunkta som knytte seg til føresegna om økonomisk oppgjer etter deling, blei gjevne att slik i proposisjonen:

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

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

Departementet vurderte spørsmålet slik:

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

Departementet såg med andre ord i arbeidet med lova at kraftinntekter kunne vere ei utfordring i det økonomiske oppgjeret etter grenseendringar, men kom den gongen til at dette ikkje var eigna for lovgjeving. Det blei med andre ord overlate til kommunane og skjønnsnemnda i dei konkrete sakene å avgjere korleis slike verdiar skal fordelast.

Erstatning, jf. § 21

I førearbeida blir det drøfta om det var behov for ein regel om erstatning dersom det er slik at inntektssystemet fangar opp endringar i folketal osv. Opninga for å gje erstatning blei vidareført fordi det er "vanskeleg å føresjå alle moglege tilfelle". Erstatningsregelen blir omtala som ein sikringsventil, og det er ikkje meininga at det skal vere tale om erstatning i alle saker. (Rettstoda før inndelingslova er omtala i Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) side 58.)

Det er underforstått at det er skjønnsnemnda, ikkje departementet, som kan tilkjenne erstatning der kommunane ikkje blir samde om det. Vilkåret er at oppgjeret mellom kommunane fører til at den eine kommunen blir "vesentleg svekt økonomisk". Erstatninga kan òg gjevast i ein overgangsperiode. Det er ikkje fastsett kor lang denne overgangsperioden kan vere, men ordet "overgangsperiode" peiker språkleg på at det må dreie seg om ein avgrensa periode.

Departementets fullmakt etter inndelingslova § 17 bokstav d

For å gjennomføre vedtak om samanslåing, deling og grensejustering kan Kongen etter inndelingslova § 17 første ledd gje nærmere reglar. Etter andre ledd kan Kongen gjere unntak frå gjeldande lover og forskrifter. Denne fullmakta er delegert til departementet i saker om grensejustering. Føresegna lyder:

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

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

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

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

Føresegna set rammer for kva slags unntak som kan gjerast frå lov og forskrift. For det første må unntaket vere naudsynt for at ein skal kunne gjennomføre ei vedteken grensejustering, dvs. for at sjølv iverksetjinga av ei vedteken grensejustering skal gå greitt. For det andre er føresegna tydeleg på kva for typar reglar det kan gjerast unntak frå, jf. bokstav a-d. Inndelingslova § 17 gjev ikkje departementet heimel til å gjere vedtak om unntak frå reglar for å dempe dei økonomiske konsekvensane av ei grensejustering. I Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) punkt 7.5, jf. punkt 7.3.1, heiter det at tanken med fullmakta til å gjere unntak i reglar om egedomsskatt er at ho kan nyttast til å løyse ”overgangs- og harmoniseringsproblem”, altså til harmonisering av egedomsskatteregimet i den mottakande kommunen.

Egedomsskattelova § 10 fastset at kommunestyret kvart år skal gjere vedtak om satsar og regelverk for egedomsskatten for det komande skatteåret i tilknyting til budsjettvedtaket. Ved eit par av sakene om samanslåingar i 1990-åra har Kongen i statsråd, med heimel i inndelingslova § 17 andre punktum, gjort unntak frå den nemnde regelen og gjeve ein utsett frist for å harmonisere egedomsskatten i heile den nye kommunen. Vidare blei det gjeve høve til i ein overgangsperiode å halde oppe / krevje inn egedomsskatt berre i den delen av den nye kommunen som tidlegare hadde skrive ut egedomsskatt. Slike unntak er også gjorde i samband med dei siste samanslåingane, til dømes Kristiansund og Frei, Mosvik og Inderøy og Harstad og Bjarkøy.

Nærare om kraftinntekter

I dette avsnittet gjer departementet nærmare greie for somme særleg store inntektstypar for kommunane knytte til produksjon av elektrisk kraft osb.

Konsesjonsavgifter og konsesjonskraft er heimla i vassdragsreguleringslova og lov om erverv av vassfall osb. Konsesjonar som er gjevne etter desse lovene, har alltid vilkår om konsesjonsavgifter og konsesjonskraft. Det kan også bli sett vilkår om konsesjonsavgift i konsesjon gjeven etter vassressurslova, men for dette gjeld det spesielle vilkår om storleik og fråvær av konsesjon om erverv (av fallrettar).

Småkraftverk som blir bygde etter vassressurslova, har for liten produksjonskapasitet (< 40 GWh) til at det blir gjeve vilkår om konsesjonsavgift. For nokre småkraftverk blir det gjeve konsesjon etter vassdragsreguleringslova samtidig, og kraftverket vil dermed få vilkår gjennom begge desse lovene.

Kraftgrunnlag

Kraftgrunnlaget til eit kraftverk blir rekna ut for kvart einskilt kraftverk på bakgrunn av den vassføringa som kan haldast jamt i kraftverket gjennom ein lågvassperiode, føreset att reguleringssmagasina er utnytta slik at vassføringa blir så jamn som mogleg. Det er det same kraftgrunnlaget som blir lagt til grunn for konsesjonsavgifter og konsesjonskraft. Men det er forskjellige måtar å rekne ut kraftgrunnlag på, alt etter kva lov det er gjeve konsesjon etter. Ulikskapen ligg i metoden den regulerte vassføringa blir rekna ut etter. Utanom vassføringa er fallhøgda i kraftverket også ein komponent i utrekninga av kraftgrunnlaget.

Konsesjonskraft

Konsesjonskrafta går til kommunane som er knytte til kraftanlegget og vasskjeldene, etter nærare reglar, men ein kommune kan berre ta ut ei mengd konsesjonskraft som er avgrensa oppover til det behovet kommunen har for alminneleg elforsyning. Dersom kommunen har krav på store mengder konsesjonskraft og dette overskrid behovet for alminneleg forsyning, får fylkeskommunen den overskytande delen av konsesjonskrafta. Alminneleg forsyning kan forklarast som alt forbruk i kommunen som ikkje er forbruk i kraftintensiv industri. Kommunen eller fylkeskommunen kan bruke krafta i si eiga verksem, selje ho eller gje ho til innbyggjarane. Kommunar er ikkje pålagde å ta ut den konsesjonskraftmengda dei er tildelte. Fylkeskommunen får først rett til konsesjonskraft når kommunen ikkje kan eller ikkje ynskjer å ta ut heile kraftmengda. Konsesjonskrafta må kjøpast frå kraftverkseigaren til ein pris fastsett av Olje- og energidepartementet (for konsesjonar gjevne etter 10.4.1959) eller ein sjølvkostpris inkludert eit avkastingstillegg fastsett for det einskilde kraftverket (konsesjonar gjevne før 10.4.1959).

For kommunar som sel konsesjonskrafta til ein pris fastsett på spotmarknaden (Nord Pool Spot), blir inntektene prisen i spotmarknadenminus konsesjonskraftprisen gongen med talet på kilowattimar. Når konsesjonskrafta blir sold på marknaden, kjem inntekta inn i rekneskapen til kommunen. Dersom kommunen til dømes i staden sel krafta til innbyggjarane til konsesjonskraftpris, får han ikkje nokon inntekt i kroner og øre av konsesjonskrafta.

Konsesjonsavgift

Det er sett grenser for kommunen sin bruk av inntektene frå konsesjonsavgifter. Dette er til forskjell frå konsesjonskrafta. Konsesjonsavgiftene skal etter lovverket nyttast til utbygging av næringsliv i distriktet. Midlane skal setjast i eit fond jf. rundskriv H-1/11 frå Kommunal- og regionaldepartementet, sjå www.regjeringa.no/krd.

Deling av konsesjonsavgifter og konsesjonskraft

Dei aktuelle kommunane får tildelt konsesjonsavgift og konsesjonskraft etter gjevne kriterium. Desse kriteria er ulike etter som det er konsesjon etter vassdragsregulering eller konsesjon etter erverv som utløyser avgifta og krafta.

For ervervkonsesjonar blir all avgift tildelt kommunane fallet ligg i, etter den delen kvar av dei har av fallet. For konsesjonskrafa blir 97 prosent av mengda fordelt til fallkommunane og 3 prosent til kommunen der kraftverket ligg.

For reguleringskonsesjonar blir ein del av konsesjonsavgifta fordelt til dei kommunane som får fråført vatn. Resten blir fordelt med inntil 20 prosent til kommunar som blir råka av problem med ein ikkje-utbygd elvestrekning nedanfor kraftverket, og minimum 80 prosent til kommunane med reguleringsmagasin. Konsesjonskraft frå reguleringkonsesjonar blir fordelt med 48,5 prosent til magasinkommunar, 48,5 prosent til fall- og overføringskommunar og dei resterande 3 prosentane til kommunen der kraftverket ligg.

Naturressursskatt

Naturressursskatten blei innført for inntektsåret 1997. Denne skattetypen er svært ujamt fordelt mellom kommunane og kan utgjere eit monaleg inntektsgrunnlag for einskildkommunar. I 2010 mottok kommunane 1,314 mrd. kroner i naturressursskatt.

For kraftverk over 5500 kVA (om lag 5 MW) betaler kraftføretaka naturressursskatt på 1,3 øre per kilowatttime (kWh) gjennomsnittleg produksjon ved det einskilde kraftverket over dei sju siste åra, fordelt med 1,1 øre til dei aktuelle kommunane og 0,2 øre til fylkeskommunen. Naturressursskatten kan trekkjast ifrå krone for krone mot skatt på alminneleg inntekt. Dersom naturressursskatten for eit føretak er høgare enn skatten på alminneleg inntekt i inntektsåret, kan føretaka føre fram differansen med rente og trekkje ifrå den mot framtidig skatt på alminneleg inntekt. Denne skatten er difor normalt ikkje ei ekstrabelastning for kraftselskap, fordi han fungerer som ei intern fordeling av proveny frå staten til kommunar og fylkeskommunar. Naturressursskatten blir fordelt mellom regulering-, vassfalls- og kraftstasjonskommunar etter reglane i skattelova § 18-7.

Naturressursskatten er omfatta av inntektsutjamninga i inntektssystemet. Dette inneber at kommunar med høge skatteinntekter blir trekte 60 prosent (2011) av inntektene over landsgjennomsnittet, medan kommunar med låge inntekter får tilført 60 prosent av differansen opp til landsgjennomsnittet. Kommunane sit uansett att med minst 40 prosent av naturressurs-skatten.

Eigedomsskatt på kraftanlegg

Etter eigedomsskattelova skal eigedomsskatt skrivast ut på grunnlag av likningsverdien (formuesverdien) året før skatteåret. Føresegna er berre sett i kraft for kraftanlegg. Andre typar objekt som skal påleggjast eigedomsskatt, blir verdsette etter dei alminnelege reglane i eigedomsskattelova, noko som inneber at kommunane sjølv må taksere slik eigedom. Eigdomsskatt kan skrivast ut på inntil 0,7 prosent av grunnlaget for eigedomsskatten.

For kraftverk med ei påstempla merkeyting over 10 000 kVA blir formuesverdien rekna ut med utgangspunkt i noverdien over uendeleg tid av ei sjablongmessig taksert nettoinntekt. Nettoinntekta blir taksert til gjennomsnittlege, normerte salsinntekter med frådrag av driftskostnader, eigedomsskatt, grunnrenteskatt og framtidig investeringsbehov. Eigedomsskattegrunnlaget kan likevel ikkje vere lågare eller høgare enn det som følgjer av dei såkalla maksimums- og minimumsreglane. Dei gjeldande maksimums- og minimumsreglane inneber at grunnlaget ikkje kan vere lågare eller høgare enn høvesvis 0,95 kroner per kilowattime og 2,47 kroner per kilowattime av den gjennomsnittlege produksjonen til anlegget over ein periode på sju år. Dersom kraftverket har vore i drift i færre enn sju år, blir gjennomsnittet for desse åra lagt til grunn. For eigedomsskatteåret 2013 har Stortinget vedteke at maksimumsgrensa blir heva til 2,74 kroner per kilowattime.

For kraftverk under 10 000 kVA (småkraftverk) blir eigedomsskatten rekna ut på grunnlag av den skattemessig nedskrivne verdien av investeringane, dvs. skattemessig verdi per 1. januar i likningsåret. Maksimums- og minimumsreglane gjeld ikkje kraftverk som blir verdsette etter dei forenkla takseringsreglene.

Departementets vurderingar

Tre hovudalternativ

Departementet har sett på tre hovudalternativ og eit alternativ med lengre overgangsperiode. Vi ber om synspunkt frå høyringsinstansane.

Det første alternativet er å vidareføre gjeldande rett. Då har kommunane avtalefridom, og skjønsnemnda kan fastsetje oppgjeret dersom kommunane ikkje blir samde. Nemnda kan òg fastsetje ei erstatning etter inndelingslova § 21. Gjeldande rett fører til uvisse om dei økonomiske konsekvensane, noko som inneber at terskelen for å gjennomføre grensejustering eller deling kan vere høgare i område som utløyer kraftinntekter til kommunen, enn i andre område. Dermed kan konsekvensen bli at grenseendringar som kommunane og innbyggjarane elles hadde gått inn for, ikkje blir gjennomførte.

Det andre alternativet er ei utvida fullmakt for departementet til å fastsetje ei overgangsordning for visse inntektstypar ved grensejustering og deling. Dette vil innebere ei endring i inndelingslova § 17 som gjev departementet utvida fullmakt til å fastsetje delar av det økonomiske oppgjeret for kommunane, anten generelt formulert eller meir spesifikt i retning av at departementet får fullmakt til heilt eller delvis å utsetje overgangen av rettar knytte til konsesjonskraft, konsesjonsavgift og eigedomsskatt knytt til kraftanlegg i inntil fem år. Ei slik fullmakt kjem til å overstyre avtalefridomen til kommunane og avgrense skjønsmarginen til skjønsnemnda. Ei slik utvida fullmakt bør i utgangspunktet liggje hos kommunal- og regionalministeren. Ulempa er at staten kan bli trekt inn i forhandlingane mellom kommunane. Ei anna ulempe er at departementet ikkje er spesielt eigna til å avgjere konkret korleis økonomiske gode og byrder bør fordelast mellom kommunar. Ein meir domstolsliknande prosess (slik som i skjønsnemnda), er meir eigna. Dersom prosessane blir krevjande, kan konsekvensen bli at grenseendringar som kommunane og innbyggjarane elles hadde gått inn for, ikkje blir gjennomførte.

Det tredje alternativet er å gje ei detaljert regulering i forskrift av ei fordeling og overgangsordning med kompensasjon for visse inntektstypar ved grensejustering og deling. Også denne løysinga krev ny lovheimel. Dette vil innebere at kommunane på førehand veit korleis overgangsperioden for desse inntektstypane kjem til å sjå ut, og dei langsiktige økonomiske konsekvensane av grensejusteringa eller delinga blir meir føreseielege. Ei balansert overgangsordning kan senke terskelen for grensejustering eller deling samanlikna med eit usikkert utfall i skjønsnemnda. I omtalen nedanfor er det brukt ei overgangsperiode på fem år. Høyringsinstansane er òg inviterte til å kommentere på ei overgangsperiode på ti år.

Prinsipp som ligg til grunn for forskrifter

Tanken bak forskrifta er at terskelen for grensejustering og deling av kommunar som utløyser kraftinntekter, blir senka dersom dei økonomiske konsekvensane er føreseielege og i så stor grad som mogleg er rettferdige. Forskrifta kan ikkje regulere alle moglegheiter. Forskrifta er avgrensa til grensejustering mellom to kommunar, deling av ein kommune i to nye kommunar eller splittspleising der tre kommunar blir to (sjå nærmare i punkt 3 nedanfor). Er det fleire kommunar involverte, må anten kommunane avtale det økonomiske oppgjeret eller skjønsnemnda fastsetje det. Føreseggnene i forskrifta kan i så fall vere nyttige som grunnlag for ei avtale.

Av dei fire inntektstypane vil to gå over frå dag éin. Det gjeld naturressursskatten, fordi den er omfatta av inntektsutjamninga i inntektssystemet. Også konsesjonsavgifta går over frå dag éin. Desse avgiftsinntektene går ikkje inn i drifta i kommunen, men går inn i eit fond der avkastninga skal gå til næringsutvikling. Det følgjer av standardvedtektena frå departementet for bruk og forvaltning av kraftfond og heimfallsfond at kommunane berre kan nytte avkastninga på kraftfonda. At konsesjonsavgifta går over frå dag éin, vil i liten grad svekkje den avgjevande kommunen. Overgangsordninga kjem ikkje til å verke inn på dei eksisterande midlane på desse fonda. Dei vil framleis høyre til den kommunen som i si tid fekk midlane.

For konsesjonskrafta er det to alternativ. Dersom det ikkje er stor skilnad på kor mykje konsejsjonskraft som blir utløyst i den delen som skal flyttast, samanlikna med resten av den opphavlege kommunen, går konsesjonskrafta over frå dag éin. Er det stor skilnad, går konsesjonskrafta over til den nye kommunen først etter fem år. Bakgrunnen for at departementet tilrår denne løysinga, er at utrekning av inntektene frå konsesjonskraft er krevjande. Vidare vil fylkeskommunane i nokre tilfelle ha krav på konsesjonskraft. Den mottakande kommunen kan ikkje ta ut meir konsesjonskraft som resultat av høgare innbyggjartal før etter fem år. Noregs vassdrags- og energidirektorat har opplyst at få kommunar har avtaler om sal av kraft for meir enn tre år fram i tid. Departementet ser dermed ikkje grunn til å avgrense den retten avgjevande kommune har til å gjere avtale om sal av konsesjonskraft, men legg til grunn at kommunane ikkje gjer avtaler som strekkjer seg lengre enn den perioden kommunen veit han kjem til å vere mottakar av konsesjonskraft.

Eigedomsskatt for kraftanlegg osb. går over frå dag éin, men ei kompensasjonsordning gjer at den avgjevande kommunen får tid å tilpasse seg. Utrekninga av kompensasjon for eigedomsskatt skal byggje på tal frå rekneskapen til kommunane. Det er ikkje inntektpotensialet som er avgjerande, men kva inntekter som historisk har blitt ført i rekneskapen. Det er den kommunen

som etter forskrifta skal føre pengar tilbake, som har risikoen for at eigedomsskatten blir innbetala på nivå med tidlegare år.

Forskrifta legg opp til at kommunane og fylkeskommunane ikkje kan avtale ei anna fordeling enn den som forskrifta krev, til dømes ei lengre overgangsordning. Verken skjønsnemnda eller departementet kan gjere unntak frå overgangsordninga i forskrifta. Når departementet eller fylkesmannen etter utgreiinga tek stilling til ein søknad om grensejustering eller deling, vil ein ikkje leggje vekt på etterhald knytte til dei inntektstypane som er regulerte i forskrifta. Det vil seie at departementet kjem til å sjå bort frå etterhaldet dersom ein kommune til dømes seier at han går inn for grensejusteringa dersom han ikkje mistar konsesjonskrafta før etter tjue år.

Ikkje alle ulikskapar mellom kommunane skal jamnast ut. Dei økonomiske utsлага i den avgjevande kommunen er avgjerande. Berre der ulikskapen for avgjevande kommune er på 300 kroner per innbyggjar eller meir, blir det tale om kompensasjon. Det spelar inga rolle for retten til kompensasjon om den mottakande kommunen har inntekter over eller under landsgjennomsnittet.

Ordninga er utforma slik at kommunen som tek imot kommunedelen, skal betale ein kompensasjon til den avgjevande kommunen som i utgangspunktet skal trappast ned over fem år. Dersom det er snakk om relativt små utslag, er det likevel lagt opp til at nedtrappinga skal skje over ein kortare periode. I utkastet er det føreslått at nedtrappinga minimum skal vere 300 kroner per innbyggjar årleg frå det første året, målt etter innbyggjartalet i den avgjevande kommunen etter justeringa. Dersom utsлага til dømes utgjer 600 kroner per innbyggjar for den avgjevande kommunen, kjem kommunen til å få 300 kroner per innbyggjar i kompensasjon i år 1. Nokre andre døme er gjevne i tabell 1.

Tabell 1 Overgangsordning for eigedomsskatten

Tap for avgjevande kommune, i kr per innb.	Nedtrappingsperiode, i år	Årleg nedtrapping, i kr per innbyggjar
300	0	0
600	1	300
1 000	3	300 (100 i år 4)
1 200	3	300
1 800	5	300
2 000	5	400
10 000	5	2 000

Etter dei same prinsippa legg høyringsutkastet opp til at i dei tilfella der ein kommune blir delt (eller splittspleisa, sjå nærmare i punkt 3 nedanfor) og det medfører ei stor endring i inntektsgrunnlaget for innbyggjarane i den eine delen av kommunen, skal den kommunen som utgjer eller tek imot den delen som utløyser større kraftinntekter, betale kompensasjon til den kommunen som utgjer eller tek imot den delen som utløyser mindre eller ingen kraftinntekter.

Ubytte frå til dømes kraftselskap er knytt til rolla som eigar, ikkje til rolla som kommune. Utbytte er ikkje regulert i forskrifta, men blir regulert av hovudprinsippa for økonomisk oppgjer i inndelingslova. Eigedomsskatt frå ilandføringsanlegg for olje og gass og liknande anlegg er ikkje omfatta av forskrifta. Berre nokre få kommunar har inntekter frå slike anlegg.

Det er Noregs vassdrags- og energidirektorat som reknar ut kor mykje kraft og avgift som skal til kommunane. Departementet og fylkesmannen må syte for at Noregs vassdrags- og energidirektorat raskt får informasjon om avgjelder etter forskrifta.

Dersom ein går for denne løysinga, er tanken at forskrifta skal setjast i kraft frå 2014, og at ho skal gjelde alle avgjelder om grensejustering og deling etter det. Dermed får kommunane tid til å ta omsyn til forskrifta i vurderingane sine. Full fridom for kommunane og skjønsnemnda vil gjelde fram til 2014.

Forskrifta avgrensar ikkje fridomen til skjønsnemnda når det gjeld å tilkjenne erstatning etter inndelingslova § 21, verken i dei tilfella som er omfatta av forskrifta, eller i dei tilfella som ikkje er omfatta av ho.

Døme

- Dersom ein folkerik kommune med gjennomsnittlege kraftinntekter mistar eit dalføre med mykje kraft og lite folk, vil den mottakande kommunen betale kompensasjon med nedtrapping over fem år til den avgjevande kommunen. Kompensasjonen kjem til åbyggje på inntektene frå eigedomsskatt knytt til kraftproduksjon som dalføret har tilført avgjevande kommune. Ein vil ta utgangspunkt i kommunerekneskapen. Inntekter som ikkje kan sporast i kommunerekneskapen, gjev ikkje grunnlag for kompensasjon. Det inneber at dersom den avgjevande kommunen ikkje har maksimert inntektspotensialet, får han tilsvarande mindre kompensert. Det spelar inga rolle om den mottakande kommunen er rik eller fattig. Konsesjonskrafta blir verande i den opphavlege kommunen i fem år.
- Dersom ein kommune med høge kraftinntekter skal gje frå seg ein kommunedel som utløyser mindre enn eit gjennomsnitt av kraftinntektene, kjem den mottakande kommunen ikkje til å betale kompensasjon, men får full glede av kraftinntektene frå dag ein. Dette gjeld òg konsesjonskrafta.
- Dersom ein kommunedel som ikkje utløyser kraftinntekter, skal overførast til ein annan kommune, blir det inga overgangsordning. Utan kraftinntekter, inga overgangsordning.

Økonomiske og administrative konsekvensar

Forskrifta kjem ikkje til å påverke inntekter eller utgifter for staten eller kraftselskapa. Fylkeskommunane kan få mindre konsesjonskraft dersom eit område som har nådd taket for uttak av konsesjonskraft, sluttar seg saman med eit område med mange innbyggjarar. Det er ikkje aktuelt for staten å kompensere for bortfall av slike inntekter i fylkeskommunane. Kraftinntekter kjem i tillegg til skatt og overføringer frå staten. Grunnfinansieringa av kommunane blir ikkje endra gjennom denne forskrifta, men dei økonomiske konsekvensane ved bortfall av kraftinntekter kan likevel vere merkbare for kommunane det gjeld. Føremålet med forskrifta er at tilpassinga til nytt inntektsnivå skal kunne skje balansert over nokre få år. Dermed blir eit initiativ til ei

grenseendring i mindre grad eit trugsmål mot økonomien i kommunen og meir eit spørsmål om tenleg kommunestruktur, nærliken til tenestetilbod, transport, identitet osb.

Forskrifta kjem til å forsterke incentiva for område som utløyser kraftinntekter som inngår i større kommunar, til å knyte seg opp mot mindre nabokommunar. Det er vanskeleg å motverke at det oppstår ein slik incentivstruktur innanfor gjeldande kraftregime. Det vil truleg derimot ikkje vere mange grenseendringar eller delingar som blir løyste etter forskrifta.

Tre alternative framlegg og eitt tilleggsspørsmål

1. Vidareføre gjeldande rett, sjå omtalen av gjeldande rett ovanfor.
2. Utvide fullmakta departementet har etter inndelingslova § 17. Departementet får fullmakt til å finne fram til ei overgangsordning for ei avgrensa periode. Overgangsordninga kan variere frå sak til sak, men fullmakta kan eventuelt bli bunde noko opp i forarbeid eller i rundskriv slik at sakshandsaminga bli mindre skjønsmessig og meir føreseileg.
Inndelingslova § 17 får etter dette alternativet eit nytt tredje ledd:

Når det blir rekna som nødvendig ut frå omsynet til dei økonomiske konsekvensane for kommunane eller fylkeskommunane i samband med grensejustering og deling, kan Kongen heilt eller delvis utsetje overgangen av rettane til konsesjonskraft, konsesjonsavgift, naturressursskatt og eigedomsskatt på kraftanlegg, i inntil fem år.

3. Gje ei bindande forskrift om korleis korleis kraftinntektene skal bli fordelt ved grensejustering og deling, sjå framlegg til lovheimel og ny forskrift i punkt 10 nedanfor.
4. Overgangsperioden er på fem år etter punkta ovanfor. Bør overgangsperioden i staden vere ti år?

3. Samtidig deling og samanslåing (splittspleising)

Bakgrunn

I arbeidet med forvaltningsreforma blei departementet merksam på at det er behov for meir utfyllande reglar i inndelingslova om situasjonen der ein kommune eller eit fylke blir delt og dei einskilde delane lagde til andre kommunar eller fylke.

Gjeldande rett

Ein kommune eller fylkeskommune kan bli delt mellom to andre kommunar eller fylkeskommunar. I samband med arbeidet til Schei-komiteen blei det på 1960-talet fleire stader gjennomført samanslåingar som også innebar deling av ein eller fleire kommunar.

Denne situasjonen er ikkje omfatta av definisjonen av "deling" i inndelingslova § 3, jf. Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) side 70: "Det er ikkje snakk om deling når ein kommune blir delt og dei ulike delane blir lagt til allereie eksisterande kommunar." Stortinget har lagt denne forståinga til grunn for lovvedtaket, og det må truleg forståast slik at denne situasjonen skal handsamast som ei rekke grensejusteringar. At dette er å rekne som grensejustering, vil seie at det ikkje berre er kommunestyra som har initiativrett, men at initiativ òg kan takast av "innbyggjarar og grunneigarar i dei kommunane søknaden gjeld, av næringsdrivande som har sin registrerte forretningsstad der", jf. inndelingslova § 8. Krava til utgreiing og innbyggjarhøyring sikrar uansett ein grundig prosess. Kommunestyra eller fylkestinga må bli bedne om å uttale seg. Ved deling av fylke bør i tillegg alle kommunestyra bli bedne om å uttale seg.

Inndelingslova regulerer ikkje særskilt prosessen fram mot at ei eining opphøyrer å eksistere og delane blir lagde til andre kommunar eller fylkeskommunar. Når det gjeld det økonomiske oppgjeret, regulerer inndelingslova § 20 første ledd eitt tilhøve ved deling som fører til at ein kommune eller fylkeskommune sluttar å eksistere:

Blir ein kommune eller eit fylke delt i to eller fleire kommunar eller fylke, eller blir ein kommune eller eit fylke delt og dei enkelte delane lagt til andre kommunar eller fylke, skal § 19 første ledd tilsvarende gjelde forvaltingseigedom som fullt ut eller i svært stor grad tener eitt bestemt område. (Understreka her.)

Inndelingslova krev ikkje at det skal haldast fellesmøte mellom kommunestyra eller fylkestinga. Lova krev heller ikkje at det skal opprettast ei fellesnemnd, og lova seier ikkje noko om kven som skal nemne opp medlemmer i nemnda, jf. omtala av gjennomføring av deling av kommunar/fylkeskommunar utan samtidig samanslåing i Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) side 51.

Departementets vurderingar

Departementet meiner at når ei grenseendring fører til at ein kommune eller fylkeskommune opphøyrer å eksistere, er det tale om meir enn ei grensejustering. Prosessen kring ei så fundamental endring bør regulerast i lova. Departementet vil vite kva høyringsinstansane meiner om å gje ein eigen definisjon i lova av den situasjonen der ein kommune eller eit fylke blir delt og dei einskilde delane lagde til andre kommunar eller fylke. Departementet har vurdert fleire alternative ord og har kome til at *splittspleising* er eit nyord som på ein tenleg måte viser til

både at noko blir delt, og at noko blir ført saman. Departementet ber om synspunkt frå høyringsinstansane.

Fullmakta til å ta avgjerd blir den same som for deling. Initiativretten når det gjeld deling, ligg til kommunestyret eller fylkestinget sjølv i dei kommunane eller fylkeskommunane endringsframlegget gjeld, jf. § 8 andre ledd. Dette inneber at dersom ein kommune ynskjer lagd til seg ein del av nabokommunen, kan kommunestyret ta initiativ til splittspleising.

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

På denne bakgrunnen ber departementet om synspunkt frå høyringsinstansane på eit framlegg om at fylkesmannen skal kalle saman til eit fellesmøte for kommunestyra slik at det blir arrangert eit fellesmøte mellom den kommunen som skal opphøyre å eksistere, og kvar av dei kommunane delane skal leggjast til, jf. inndelingslova § 25. Tilsvarande får departementet ansvar for å kalle saman til fellesmøte for fylkestinga. Dette inneber at kommunestyret eller fylkestinget i den kommunen eller fylkeskommunen som skal opphøyre å eksistere, kjem til å delta i fleire fellesmøte.

Framlegget går vidare ut på at det skal opprettast ei fellesnemnd også når ein kommune eller eit fylke blir delt og dei enskilde delane lagde til andre kommunar eller fylke, på same måte som ved samanslåing, jf. inndelingslova § 26. Kommunen eller fylkeskommunen som skal opphøyre å eksistere, kjem dermed til å velje representantar til minst to fellesnemnder. Departementet har vurdert behovet for å gje reglar om at dei medlemmene som blir valde til fellesnemndene, skal ha geografisk tilknyting til den delen av kommunen eller fylkeskommunen som fellesnemnda har ansvar for, men har kome til at samansetjinga av fellesnemnda bør vere opp til kommunestyra eller fylkestinga. Det kommunestyret eller fylkestinget som skal opphøyre å eksistere, kan velje dei same personane til begge fellesnemndene. Ei fellesnemnd har nokre obligatoriske oppgåver, men kommunestyra og fylkestinga har stor fridom når det gjeld kva andre oppgåver nemnda skal ta seg av, jf. inndelingslova § 26. Ei splittspleising kan reise mange av dei same spørsmåla som ei samanslåing, og difor kan det vere tenleg å ha ei nemnd til å ta avgjerdene. Dersom avviklinga av ein kommune som skal delast mellom to andre kommunar, ikkje fører til noko stort behov for avklaringar, vil fellesnemnda ha lite å gjere.

Føresegne om konstituering og lovlegkontroll i §§ 27 og 28 bør òg gjelde dersom ein kommune eller fylkeskommune blir delt og dei enskilde delane lagde til andre kommunar eller fylkeskommunar.

Lova vil gjelde som elles for gjennomføringa og det økonomiske oppgjeret, dvs. kapittel IV og V. Det økonomiske oppgjeret er ei sak mellom dei kommunane eller fylkeskommunane som får delane lagde til seg.

Ved samanslåing av kommunar og fylke gir staten delvis kompenasjon for eingongskostnader, sjå inndelingslova § 15. Det er eit vilkår at kostnadene er direkte knytte til samanslåingsprosessen. Bortfallet av rammetilskot blir òg kompensert i ein overgangsperiode (inndelingstilskott). Ei

splittspleising kan reise mange av dei same administrative og strukturelle utfordringane som ei samanslåing, og departementet gjer difor framlegg om at § 15 også skal gjelde ved splittspleising. Inndelingstilskottet blir fordelt mellom dei mottakande kommunane i høve til talet på innbyggjarar dei tek imot frå kommunen eller kommunane som opphøyrer å eksistere. Det blir gjeve eitt inndelingstilskott for kvar kommune som opphøyrer å eksistere.

Departementet har innarbeidd splittspleising som eit alternativ gjennom heile lova. Denne forma for grenseendring får dermed ein fullverdig regulering, sjå nærmare i punkt 10, der alle endringane er tekne inn.

Framlegg (hovudendringane)

I § 3 skal eit nytt tredje ledd lyde:

Splittspleising inneber at éin kommune eller eitt fylke blir delt og dei enkelte delane blir lagde til andre kommunar eller fylke

Noverande tredje til femte ledd blir nye fjerde til sjette ledd.

Ny § 5a Vedtak om splittspleising skal lyde:

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

§ 15 skal lyde:

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

4. Avgjerdsmakt ved endring av fylkesgrenser

Bakgrunn

Evje og Hornnes, Iveland, Birkenes og Lillesand kommunar i Aust-Agder søkte hausten 2011 om å få utgreidd endra fylkestilknyting, med ny tilknyting til Vest-Agder. Departementet vedtok å greie ut ei slik endring, jf. inndelingslova § 9. Utgreiinga er på høyring til partane i begge fylka. Det blei også gjort vurderingar av kva for organ som kjem til å ha avgjerdsmakt i saka etter ei utgreiing. Utgangspunktet er inndelingslova § 6, som seier at Kongen har makt til å justere grenser mellom fylke, såframt endringa ikkje får verknad for fleire innbyggjarar enn det talet som står bak kvart stortingsmandat.

Per 1. januar 2012 var det 19 500 innbyggjarar i desse fire kommunane til saman. Samstundes er det 27 000 og 28 000 innbyggjarar bak kvart mandat i høvesvis Aust-Agder og Vest-Agder. Såleis kan inndelingslova § 6 tale for at departementet har kompetanse til å gjere vedtak i ei sak som denne. I førearbeida til lova heiter det at saker om grensejustering som kan påverke samansettjinga av Stortinget, skal til Stortinget for avgjerd. Førebelse utrekningar som departementet har gjort, tyder på at ei grensejustering i dette tilfellet sannsynlegvis kan påverke fordelinga av mandat til Stortinget.

Inndelingslova blei vedteken i 2001, og på det tidspunktet var det ingen lovfesta kriterium for fordeling av distriktsmandat, jf. Ot.prp. nr. 41 (2000–2001):

I mangel av konkrete haldepunkt føreslår departementet nå at talet på innbyggjarar bak kvart mandat i fylka blir lagt til grunn for vurderinga. Om talet på personar som blir flytta over ved grenseendring er likt eller større enn talet på personar bak kvart mandat i eitt av fylka, vil departementet sende saka til Stortinget.

I samband med arbeidet for å få på plass eit nytt valsystem blei det vedteke ei ny vallov i 2002 og også gjort endringar i Grunnlova. No er det klare utrekningar som fastset den fylkesvise fordelinga av mandat til Stortinget, basert på innbyggjartal og areal i fylka. Departementet ser difor behovet for å endre reglane i inndelingslova om fullmakt til å ta avgjerd om grensejustering mellom fylke, slik at dei er i samsvar med reglane i valsystemet.

Gjeldande rett

Inndelingslova § 6 regulerer avgjerdsmakta i saker om grensejusteringar:

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

Prosessane og utrekningane som fastset fordelinga av stortingsmandat, er regulerte i Grunnlova § 57:

Det Antal Storthingsrepræsentanter, som bliver at vælge, bestemmes til 169.

Riget inndeles i 19 Valgdistrikter.

150 af Storthingsrepræsentanterne blive at vælge som Distriktsrepræsentanter og de øvrige 19 som Udjævningsrepræsentanter.

Ethvert Valgdistrikt skal have 1 Udjævningsmandat.

Det Antal Storthingsrepræsentanter, som bliver at vælge fra hvert Valgdistrikt, bestemmes paa Grundlag af en Beregning af Forholdet mellem hvert Distrikts Antal Indvaanere samt Areal, og det hele Riges Antal Indvaanere samt Areal, naar hver Indvaaner giver 1 Point og hver Kvadratkilometer giver 1,8 Point. Beregningen bliver at foretage hvert ottende Aar.

Nærmere Bestemmelser om Rigets Inddeling i Valgdistrikter og Storthingsmandaternes Fordeling paa Valgdistrikterne fastsættes ved Lov.

Dette er nærmere presisert i vallova § 11-3:

(1) *Samtlige stortingsmandater skal fordeles på valgdistrikturen. Fordelingen foretas av departementet hvert åttende år.*

(2) *Hvert valgdistrikts fordelingstall fastsettes ved at antallet innbyggere i valgdistriktet ved nest siste årsskifte før det aktuelle stortingsvalget adderes med antall kvadratkilometer i valgdistriktet multiplisert med 1,8.*

(3) *Hvert valgdistrikts fordelingstall divideres med 1 – 3 – 5 – 7 osv. De kvotienter som fremkommer, nummereres fortløpende. Representantplassene fordeles på valgdistrikturen på grunnlag av de fremkomne kvotentene. Representantplass nr. 1 tilfaller det valgdistriktet som har den største kvotienten. Representantplass nr. 2 tilfaller det valgdistriktet som har den nest største kvotienten, osv. Dersom to eller flere valgdistrikter har samme kvotient, tilfaller representantplassen det valgdistriktet som har det høyeste fordelingstallet. Har de samme fordelingstall, avgjøres det ved loddtrekning hvilket valgdistrikt representantplassen skal tilfalle.*

(4) *Departementet underretter Stortinget om utfallet av mandatfordelingen.*

Den første fordelinga etter dei nye reglane blei gjord i 2004 og gjaldt for stortingsvala i 2005 og 2009. Ved denne berekninga blei alle 169 stortingsmandata fordelte på dei 19 valdistrikta. Etter den gamle ordninga var 157 av 165 stortingsmandat fordelte på valdistrikta (fylka), medan åtte blei fordelte på underrepresenterte parti. Partia fekk utjamningsmandata sine i dei fylka der dei hadde dei største ubrukte kvotentane. Dette medførte at talet på stortingsmandat som eit valdistrikt blei representert med, varierte noko frå val til val.

Departementet gjorde ei ny fordeling i 2012, som skal gjelde for stortingsvala i 2013 og 2017. Deretter kjem den neste fordelinga til å skje i 2020, for stortingsvala i 2021 og 2025.

Departementets vurdering

Slik departementet vurderer det, er det naudsynt å endre inndelingslova § 6 slik at føresegna er i tråd med intensjonane i lova. Det er ynskeleg å peike på at ein her snakkar om den fylkesvise geografiske fordelinga av stortingsmandat. Den partimessige fordelinga blir avgjord i samband med valoppgjeret, der 150 mandat blir fordelte som distriktsrepresentantar og 19 mandat blir fordelte som utjamningsrepresentantar.

Utfordringa i denne samanhengen blir å finne ein balansegang mellom ei formulering i lova som omfattar dei sakene som kjem til å påverke samansetjinga av Stortinget, og ei praktisk og tenleg fordeling av avgjerdsmakt mellom Stortinget og Kongen.

Utrekningane departementet har gjort, syner at det ikkje er store endringar som skal til før endringar i fylkesgrensene fører til endra mandatfordeling. Ein kan synleggjere kor små endringar som kan påverke den fylkesvise mandatfordelinga, ved å sjå nærmare på dei utrekningane som blei gjorde i 2004. Ved den berekninga departementet gjorde då, blei det 169. og siste mandatet fordelt til Nord-Trøndelag. Dette var det sjette mandatet som blei fordelt til fylket. Dersom éin av kommunane i Nord-Trøndelag, langs grensa til anten Nordland eller Sør-Trøndelag, hadde tilhørt eit anna fylke, syner utrekningane våre at mandatfordelinga ville vore annleis. Heilskapen i desse utrekningane kjem også til syne ved at det 169. mandatet i eit slikt tilfelle ikkje ville gått til Nordland eller Sør-Trøndelag.

Spørsmålet blir difor om endringar i fylkestilknytinga til ein kommune er noko som kan avgjerast av departementet. Dei erfaringane departementet har vist til frå det arbeidet som blei gjort i 2004, synleggjer at sjølv flytting av små kommunar til den andre sida av ei fylkesgrense *kan* få konsekvensar for fordelinga av stortingsmandat. Samstundes er det viktig å ta høgd for at systemet med omrekning av mandatfordelinga kvart åttande år nettopp er laga for å kunne ta omsyn til endringar i innbyggjartalet i dei ulike fylka. Flytting mellom ulike fylke kan påverke samansetnaden av Stortinget. På same måte vil det vere rimeleg at frivillige endringar av fylkesgrensa også påverkar samansetnaden av Stortinget. Forskjellen er at ei endring av fylkesgrensa òg omfattar areal, som *kan* ha like stor innverknad på den fylkesvise fordelinga av stortingsmandat.

Det er uansett vanskeleg å føreførte utfallet av mandatfordelinga (kvart åttande år) og valoppgjeren (kvart fjerde år). Dermed er det liten grunn til at partipolitiske omsyn på riksplan skal verke inn på kva for fylke ein kommune skal høyre til. Det er også viktig å leggje til rette for smidige og oversiktlege prosessar i samband med eventuelle frivillige samanslåingar på tvers av fylkesgrenser. I samband med samanslåinga av Ølen og Vindafjord var det naudsynt med vedtak i Stortinget om overføring av Ølen kommune til Rogaland fylke før samanslåingsprosessen kunne starte. I dag har inndelingslova lagt til rette for at kommune- og fylkesgrensa kan endrast samstundes i slike saker, og departementet meiner at dette bør vidareførast. Det talar for at Kongen bør kunne avgjøre mindre saker om endring av fylkesgrenser.

Av omsyn til ei høveleg arbeidsdeling mellom Kongen og Stortinget gjer departementet framlegg om at Kongen skal ha makt til å endre fylkesgrenser i saker som gjeld éin kommune, utan omsyn til innbyggjartal og areal. Dersom det er snakk om ei endring som omfattar fleire enn éin kommune, må Stortinget ta avgjerda om overføring til nytt fylke. Dersom den eine kommunen som Kongen overfører til eit nytt fylke har mange innbyggjarar eller eit stort areal, kan avgjerda føre til at fordelinga av stortingsmandat blir endra ved neste utrekning. Dette inneber at Kongen kan ta avgjerder som kan påverke samansetjinga av Stortinget. Departementet viser til at dei fleste kommunar ikkje er å store at overføring til eit anna fylke vil påverke samansetjinga av Stortinget. Departementet viser òg til at regjeringa kan sende ei sak til Stortinget også om ho kunne tatt avgjerda sjølv.

I tråd med gjeldande rett etter inndelingslova §§ 4–6 har Kongen ikkje plikt til å leggje ei sak fram for Stortinget, sjå nærmare i Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) punkt 6.5 og Innst. O. nr. 86 (2000–2001) punkt 6.2. Det inneber at Kongen kan avslå ein søknad om grenseendring som berre Stortinget kan ta til følgje.

Framlegg

§ 6. Vedtak om grensejustering

Kongen gjer vedtak om justering av grenser mellom kommunar og mellom fylke. Dersom grensejustering mellom fylke *gjeld meir enn éin kommune*, skal saka leggjast fram for Stortinget til avgjerd.

5. Einskilde spørsmål om økonomiarbeidet før samanslåing og splittspleising

Bakgrunn

I arbeidet med inndelingslova har departementet sett at det kan vere behov for å samordne delar av regelverket for samanslåingar med dei generelle økonomiføresegne i kommunelova. Dette går mellom anna på oppgåva til fellesnemnda og den statlege kontrollen med kommunen eller fylkeskommunen før samanslåing eller splittspleising.

Gjeldande rett

Oppgåvane til fellesnemnda rundt økonomiplanen

Inndelingslova § 26 seier i dag at det ved samanslåing av kommunar eller fylkeskommunar skal oppretta ei fellesnemnd til å samordne og ta seg av førebuinga av samanslåinga. Føresegna slår mellom anna fast at fellesnemnda skal ta hand om det førebuande arbeidet med budsjettet for det første driftsåret etter at samanslåinga er sett i verk. Andre arbeidsoppgåver og fullmakter for nemnda blir fastsette i reglement som må vedtakast i alle kommunestyra eller fylkestinga.

Kommunane kan gje fellesnemnda relativt vide fullmakter, slik at grunnlaget er til stades for å gjere fellesnemnda til eit effektivt organ som kan gjere naudsynte vedtak på vegner av den nye kommunen i fasen mellom samanslåingsvedtaket og tidspunktet for iverksetjinga av samanslåinga. Det er kommunane sjølv som bør avgjere kva oppgåver nemnda skal ha. For å unngå at ei eventuell usemjø skall lamme arbeidet, opnar lova for at kvar av kommunane eller fylkeskommunane kan bringe usemjø inn for departementet, jf. § 26 fjerde avsnitt og Ot.prp. nr. 41 (2001–2002) side 55.

Fellesnemnda skal ikkje ha innverknad på drifta i dei eksisterande kommunane. Det er dei valde kommunestyra i dei einskilde kommunane som er ansvarlege for den daglege drifta i kommunane så lenge kommunane står ved lag som sjølvstendige einingar. Reglane om lovlegkontroll i kommunelova § 59 gjeld også for avgjelder som blir tekne i fellesnemnda.

Statleg lånegodkjenning

Inndelingslova § 28 seier at budsjettvedtak skal lovlegkontrollerast når det er sett i gang utgreiing om samanslåing. Dette er nærmare forklara i rundskriv H-01/07 frå Kommunal- og regionaldepartementet. I Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) om inndelingslova heiter det så:

Kommunelova er endra med verknad frå 1. januar 2001, og kontroll med kommunebudsjetta skal berre skje på særlege vilkår. Ein er såleis ikkje sikra at årsbudsjetta til kommunar eller fylkeskommunar som er i ein samanslåingsprosess, blir kontrollerte gjennom kommunelova. Erfaringar viser at særleg investeringar har ein tendens til å auke sterkt før iverksetjing av vedtak om samanslåing. Ved statleg kontroll i tida før ei samanslåing kan ein mellom anna unngå at handlingsfridomen til den nye kommunen blir svekka av overinvesteringar i samanslåingskommunane før iverksetjinga. Når utgreiing om samanslåing er sett i gang, kan vere eit skjønnsmessig kriterium, og må vurderast frå høve til høve.

Resonnementet var at når budsjettet må godkjennast, omfattar det på eit vis lån, sidan lån må ha budsjettheimel. I andre høve der låneopptak krev godkjenning frå departementet, er dette eksplisitt uttrykt i lovteksten. Det er også sett krav om at kommunen må orientere med-kontrahentane sine om at kontrakten krev godkjenning. Departementet vurderer det difor slik at § 28 ikkje gjev heimel til å krevje at låneopptak skal godkjennast av departementet.

Lova skil ikkje mellom prosessar der samanslutninga skjer ut frå ei semje mellom kommunane, og der kommunane ikkje er samde. Plikta til å gjennomføre lovlegkontroll av budsjettvedtak og godkjenne lån etter § 28 gjeld ikkje lenger frå det tidspunktet der det eventuelt blir vedteke å ikkje gjennomføre ei samanslåing. Departementet har det inntrykket av praksis hos fylkesmennene at lovlegkontroll av budsjettet blir gjennomført i varierande grad ut frå ei skjønnmessig vurdering av behovet for kontroll.

Departementets vurdering

Etter kommunelova skal kommunestyret eller fylkestinget kvart år vedta ein rullerande økonomiplan for dei neste fire åra. Inndelingslova seier ikkje noko eksplisitt om fellesnemnda sitt ansvar for arbeidet med ein felles økonomiplan. Departementet meiner det er rimeleg at fellesnemnda òg tek hand om det førebuande arbeidet med å rullere økonomiplanen, på same vis som med budsjettet, i det siste året før samanslåinga, og departementet gjer framlegg om at dette blir teke inn i lova.

Lova seier at departementet fører kontroll, medan praksis er at departementet eller fylkesmannen i nokre tilfelle fører kontroll og i andre tilfelle ikkje. Slik departementet vurderer det, er det viktig å ha heimel til å føre kontroll, men det er ikkje naudsynt å føre kontroll i kvart tilfelle og i heile perioden frå utgreiinga til gjennomføringa. Departementet gjer difor framlegg om å endre lova i tråd med praksis, slik at det står at departementet "kan føre" kontroll.

Splittspleising (sjå punkt 3 ovanfor) reiser dei same utfordringane som samanslåing og er difor innarbeidd i føresegnene om økonomisk kontroll.

Framlegg

Inndelingslova § 26 tredje ledd skal lyde:

Fellesnemnda skal ta hand om det førebuande arbeidet *med økonomiplanen og med budsjettet for det første driftsåret etter at samanslåinga eller splittspleisinga er sett i verk . Nemnda skal i sin verkeperiode gi fråsegn til departementet om årsbudsjetta og økonomiplanen for dei kommunane eller fylkeskommunane saka gjeld.*

Inndelingslova § 28 skal lyde:

Departementet *kan føre* kontroll med lovlegheita av budsjettvedtaka i kommunar og fylkeskommunar når utgreiing om samanslåing *eller splittspleising* er sett i gang.

6. Avgjerd om utgreiing. Endring i delegeringa til fylkesmannen

Bakgrunn

I arbeidet med konkrete saker har departementet blitt merksam på eit behov for å presisere når fylkesmannen har fullmakt til å ta avgjerd om å setje i gang utgreiing, dvs. i kva grad usemje mellom kommunane på initiativstadiet fører til at departementet må ta stilling til om saka skal greiast ut. I samband med dette har departementet vurdert om grensene for delegeringa til fylkesmannen er tenlege.

Gjeldande rett

Avgjerdsmakta som er lagd til Kongen i inndelingslova, er delegert til Kommunal- og regionaldepartementet, jf. kgl.res. av 18. januar 2007 nr. 47 Delegering av mynde etter lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsettning og endring av kommune- og fylkesgrenser. Departementet har delegert noko av denne makta vidare til fylkesmennene, jf. forskrift av 19. april 2007 nr. 422 Delegering av mynde til fylkesmennene etter inndelingslova:

Kommunal- og regionaldepartementet delegerer vidare til fylkesmannen mynde til å ta følgjande avgjerder:

- 1. Fylkesmannen treff vedtak i mindre saker om justering av kommunegrenser når det er semje om ei løysing, jf. § 6. Dersom kommunegrensa som saka gjeld er del av ei fylkesgrense, skal saka likevel avgjerast av departementet.*
- 2. Fylkesmannen fastset kommunegrenser (på land og i sjø), jf. § 7. Dersom kommunegrensa som saka gjeld er del av ei fylkesgrense, skal saka likevel avgjerast av departementet.*
- 3. I dei sakstypane fylkesmannen har fått delegert mynde til å fatte vedtak etter § 6 og § 7, avgjer fylkesmannen, jf. § 9, kor vidt det skal setjast i gang utgreiing på grunnlag av initiativ etter § 8. (...)*

Når det gjeld grensejusteringar, skil delegeringa mellom større og mindre saker. I mindre saker kan fylkesmannen ta avgjerd om utgreiing dersom kommunane er samde. Ved usemje tek departementet avgjerala.

Departementet tek avgjerd om utgreiing når kommunar tek initiativ til å endre fylkes-tilknytinga si.

Departementets vurdering

Departementet har vurdert å oppheve skiljet mellom større og mindre saker, slik at fylkesmannen tek avgjerd i alle grensejusteringssaker der det er semje mellom kommunane. Ei slik endring vil auke fullmakta til fylkesmannen og vil flytte makt nærmare dei saka gjeld. Fylkesmennene har vidare stor kunnskap om dei lokale tilhøva. Grensa mellom kva som er ei mindre sak, og kva som ikkje er det, er flytande. Departementet meiner det ikkje vil vere tenleg å utarbeide nærmare retningslinjer for forståinga av dette skiljet, til dømes om areal, innbyggjartal osb. Departementet ber om synspunkt frå høyringsinstansane på å oppheve skiljet mellom større og mindre saker, slik at fylkesmannen tek avgjerd i alle grensejusteringssaker der det er semje mellom kommunane. I og med at fylkesmannen i dag likevel skal gje departementet ei

tilråding, vil desse endringane i delegeringa ikkje føre til vesentlege økonomiske eller administrative konsekvensar.

Departementet har sett nærmere på ordlyden i føresegna. Ordvalet "når det er semje om ei løysing" avgrensar kven som skal vere samde. Det må vere klart at det er dei kommunane saka gjeld, som skal vere samde om løysinga. Dette bør kome klart fram.

Det blir opp til fylkesmannen å tolke fråsegnene frå kommunane. Dersom det ut frå fråsegnene finst ei løysing som begge kommunane vil vere nøgde med, ligg det føre tilstrekkeleg semje til at fylkesmannen kan gjere vedtak i tråd med denne løysinga. Dersom fylkesmannen meiner at ei løysing som ein eller begge kommunane vil vere misnøgde med, er den beste, skal saka sendast til departementet for avgjerd.

Departementet har delegert til fylkesmannen å avgjere om det skal setjast i gang utgreiing av grensejustering eller grensefastsetjing, jf. delegeringsforskrifta nr. 3. Fordi det er tvil om forståinga, vil departementet klargjere forskrifta: Fylkesmannen tek stilling til om det skal setjast i gang utgreiing også i dei tilfella der kommunane ikkje er samde om at saka bør greiast ut. Dersom fylkesmannen gjer vedtak om å ikkje greie ut saka, kan avgjerda påklagast til departementet, jf. inndelingslova § 9 første avsnitt tredje setning.

Framlegg til endringar i delegeringsforskrifta

Kommunal- og regionaldepartementet delegerer vidare til fylkesmannen mynde til å ta følgjande avgjelder:

1. *Fylkesmannen treff vedtak i saker om justering av kommunegrenser når kommunane er samde om ei løysing, jf. § 6. Dersom to eller fleire kommunar er samde om ei justering av grensene mellom dei, gjer fylkesmannen vedtak i tråd med den løysinga kommunane er samde om, jf. § 6.*
Dersom kommunegrensa som saka gjeld er del av ei fylkesgrense, skal saka likevel avgjerast av departementet.
3. *I saker om grensejustering mellom kommunar etter § 6 og i saker om grensefastsetjing etter § 7 avgjer fylkesmannen, jf. § 9, om og i kva monn det skal setjast i gang utgreiing på grunnlag av initiativ etter § 8.*

7. Val av revisor og sekretariatsmodell for kontrollutvalet

Bakgrunn

I samband med ei konkret sak har departementet blitt merksam på at inndelingslova ikkje blei endra i samband med at kommunelova frå 2004 opna for konkurranseutsetjing av kommunal revision. Inndelingslova løyser ikkje spørsmålet om val av revisjonsordning eller revisor dersom kommuane saka gjeld, har ulik modell eller ulik leverandør.

Gjeldande rett

Inndelingslova § 26 opnar for at fellesnemnda kan få delegert kompetanse til å tilsetje revisor. Denne kompetansen kunne kommunestyret eller fylkestinget elles ikkje delegert. Det gjev høve til at den nye kommunen kan ha tilsett revisor frå dag éin.

Dersom dei opphavlege kommunane eller fylkeskommunane har nytta same revisor og hatt same sekretariat for kontrollutvalet, legg departementet til grunn at desse ordningane blir vidareførte utan vidare.

Fellesnemnda kan ikkje velje kva for revisor den nye kommunen eller fylkeskommunen skal kjøpe tenester frå. Dersom dei opphavlege kommunane eller fylkeskommunane ikkje har nytta den same revisoren, blir det opp til kommunestyra eller fylkestinga å gjere endringar før samanslåinga eller splittspleisinga. Dersom det ikkje er teke avgjerd før samanslåinga eller splittspleisinga, er det opp til det nye kommunestyret eller fylkestinget å ta stilling til dette.

Departementets vurdering

Kommunestyret eller fylkestinget vel sjølv revisjonsordning, sjå kommunelova § 78 nr. 3:
Kommunestyret eller fylkestinget avgjør selv om kommunen eller fylkeskommunen skal ansette egne revisorer, delta i interkommunalt samarbeid om revisjon, eller inngå avtale med annen revisor.

Dersom kommunane eller fylkeskommunane før samanslåinga eller splittspleisinga har ulik revisjonsmodell og/eller ulik organisering av sekretariatet for kontrollutvalet, må det takast eit val om kva som skal gjelde for den nye kommunen eller fylkeskommunen. Like eins må det takast eit val dersom kommunane har same revisjonsordninga og same organiseringa av sekretariatet for kontrollutvalet, men ulike leverandørar. Departementet legg opp til at kommunestyra eller fylkestinga kan gje fellesnemnda i oppgåve å velje kva for ein av modellane som skal førast vidare, og kva for ei av leverandøravtalene som skal førast vidare. Fellesnemnda kan velje mellom ordningane og leverandørane til dei opphavlege kommunane eller fylkeskommunane. Om dei ulike leverandørane har kapasitet til å levere til den nye kommunen eller fylkeskommunen, vil vere eit spørsmål i saksførebuinga, sjå nedanfor.

Kommunelova seier at kontrollutvalet skal innstille til kommunestyret eller fylkestinget om val av revisjonsordning og val av revisor, sjå § 78 nr. 3 og 4. Departementet meiner at kontrollutvalet i dei opphavlege kommunane og fylkeskommunane bør innstille til fellesnemnda før desse avgjerdene blir tekne. Dette inneber at det er kontrollutvala som førebur saka for fellesnemnda. Kvart kontrollutval gjev si innstilling. Fellesnemnda kan med andre ord ta avgjerda si på grunnlag av motstridande innstillingar. Sjølv om det ikkje er eit krav i kommunelova, legg

departementet opp til at kontrollutvala ved samanslåing og splittspleising skal innstille til fellesnemnda om val av organisering av sekretariat for kontrollutvalet. Sekretariatet er ein sentral ressurs for kontrollutvalet, som det er rimeleg at kontrollutvalet får seie meininga si om.

Der kommunane eller fylkeskommunane har tilsett revisor og skal vidareføre denne ordninga etter samanslåinga eller splittspleisinga, er det etter inndelingslova ikkje krav om at kontrollutvalet skal innstille til fellesnemnda. Departementet gjer framlegg om at kontrollutvala i desse tilfella skal innstille til fellesnemnda ved tilsetjing av revisor.

Endringa i § 25 bokstav d er redaksjonell. Ordet "revisjonseining" er bytt ut med "revisor" for å bringe ordvalet i samsvar med kommunelova § 78 nr. 4 første setning. Også endringa i § 26 femte ledd neverande andre punktum er berre redaksjonell. Det er lite treffande når ordlyden i dag omtalar kompetansen til kommunestyret eller fylkestinget som ei fullmakt. Ordlyden er forenkla.

Framlegg

Inndelingslova § 25 bokstav d skal lyde:

På slike fellesmøte skal følgjande saker drøftast:

(...)

d) Val av *revisor* for verksemda i fellesnemnda

(...)

Inndelingslova § 26 femte ledd skal lyde:

Nemnda kan få fullmakt til å tilsetje personale i den nye eininga. Dette *omfattar også tilsetjing av administrasjonssjef og revisor. Tilsetjing av revisor skjer på bakgrunn av innstilling frå kontrollutvala. Nemnda kan også få fullmakt til å vidareføre deltaking i interkommunalt samarbeid om revisjon eller vidareføre avtale med annan revisor og vidareføre avtale om sekretariat for kontrollutvalet på bakgrunn av innstilling frå kontrollutvala.*

8. Nye kommunenamn skal vere unike

Kongen har fullmakt til å fastsetje namnet på kommunar, medan namnet på fylkeskommunane skal vere det same som namnet på fylket, sjå kommunelova § 3 nr. 3 og 4:

3. Endring i en kommunes navn avgjøres av Kongen.

Før navnespørsmålet avgjøres skal uttalelse innhentes fra den eller de berørte kommuner.

4. Fylkeskommunen skal ha samme navn som fylket.

I Ot.prp. nr. 42 (1991–1992) *Om lov om kommuner og fylkeskommuner* heiter det at ein vil vidareføre praksisen med å unngå dobbeltnamn på kommunar, med mindre det gjeld kommunar med stor samisk befolkning. Kommunar kan ha både norsk og samisk namn (dobbeltamn).

Fullmakta i kommunelova til å fastsetje kommunenamn er ikkje delegert til departementet, jf. kgl.res. av 18. desember 1992 nr. 1079. Dermed må kommunenamn fastsetjast av Kongen i statsråd. Det samsvarar med at avgjerder om samanslåing og deling blir tekne av Kongen i statsråd (eller Stortinget), jf. inndelingslova kapittel II og forskrift av 18. januar 2007 nr. 48 om delegering av mynde etter inndelingslova. Før avgjerda om kommunenamn blir teken, skal kommunen eller kommunane få uttale seg. Etter inndelingslova § 25 bokstav a skal fellesmøtet kome med framlegg til namn.

Nokre få kommunar har i dag like eller svært like namn. Sjølv om likskapen ikkje ser ut til å skape store problem, ser departementet føremonner med unike kommunenamn. Det sjølv sagt er at ein unngår misforståingar. Unike namn kan òg gjere det lettare å byggje identitet og attkjennung kring namnet.

Med tanke på framtidige grenseendringar har departementet vurdert å legge opp til at nye kommunenamn i framtida skal vere unike. Det vil seie at namnet ikkje må vere nytta av ein annan kommune eller eit fylke. Dersom til dømes ein av fleire kommunar som blir slått saman, har eit namn som blir nytta av ein annan kommune eller eit fylke, kan den samanslattede kommunen ikkje nytte dette namnet. Departementet tek sikte på å innarbeide ei føring om unike kommunenamn i eit rundskriv om inndelingssaker, men inviterer høyringsinstansane til å seie meininga si først.

9. Økonomiske og administrative konsekvensar

I punkt 2 er det gjort greie for dei økonomiske og administrative konsekvensane av framlegget om ei ny forskrift som regulerer korleis kraftinntekter skal fordelast mellom kommunane ved grensejustering og deling.

Departementet vurderer det slik at framlegget i punkt 3 om ei nærmere regulering av prosessen der ein kommune eller eit fylke blir delt og dei einiske delane blir lagde til andre kommunar eller fylke (slik at den opphavlege kommunen eller fylket opphører å eksistere), ikkje kjem til å få økonomiske og administrative konsekvensar for kommunane, fylkeskommunane, fylkesmannen eller staten elles. Klarare reglar vil vere ein føremonn for kommunar og fylkeskommunar som vurderer grenseendringar, og på det viset kan framlegget medverke til "å skape formålstenlege einingar som kan gje innbyggjarane og næringslivet tilfredsstillande tenester og forvaltning", jf. inndelingslova § 1. Desse vurderingane gjeld òg for

- framlegget om ein klar regel om kva for statsmakt som har rett til å ta avgjerd om grensejustering langs fylkesgrenser (punkt 4)
- framlegget om at fellesnemnda også skal førebu den fireårige økonomiplanen for det første året etter samanslåinga (punkt 5)
- framlegget om at det ikkje alltid skal vere lovlegkontroll av budsjetta medan samanslåing blir utgreidd (punkt 5)
- framlegget om endringar i oppgåvene til fylkesmannen etter inndelingslova (punkt 6)
- framlegget om nærmere regulering av valet av revisor, revisjonsordning og sekretariat for kontrollutvalet ved samanslåing og splittspleising (punkt 7)
- framlegget i om å gje ei føring for praksisen til departementet om at framtidige kommunenamn (etter samanslåing osb.) skal vere unike (punkt 8)

10. Oversikt over framlegga til endringar i lov og forskrift

Framlegg til lovendringar i inndelingslova

KAPITTEL I. FORMÅL OG VERKEOMRÅDE FOR LOVA

§ 1. Formål

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

§ 2. Verkeområde

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

§ 3. Definisjonar

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

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

Splittspleising inneber at éin kommune eller eitt fylke blir delt og dei enkelte delane blir lagde til andre kommunar eller fylke.

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

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

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

KAPITTEL II. OM FULLMAKT TIL Å GJERE VEDTAK

§ 4. Vedtak om samanslåing

Stortinget gjer vedtak om samanslåing av fylke. Kongen gjer vedtak om samanslåing av kommunar når dei kommunane saka gjeld har slutta seg til forslaget om samanslåing. Dersom

nokon av kommunane har uttalt seg mot samanslåing, skal saka leggjast fram for Stortinget til avgjerd.

§ 5. Vedtak om deling

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

§ 5a Vedtak om splittspleising

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

§ 6. Vedtak om grensejustering

Kongen gjer vedtak om justering av grenser mellom kommunar og mellom fylke. Dersom grensejustering mellom fylke *gjeld meir enn éin kommune*, skal saka leggjast fram for Stortinget til avgjerd.

§ 7. Vedtak om grensefastsetjing

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

KAPITTEL III. INITIATIV. SAKSFØREBUING

§ 8. Initiativrett

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

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

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

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

§ 9. Saksutgreiing

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

Departementet kan avvise søknad frå søkerar som ikkje har initiativrett. Avvisninga skal vere skriftleg og grunngitt.

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

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

§ 10. Innbyggjarhøyring

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

§ 11. Utgifter

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

KAPITTEL IV. DIREKTE VERKNADER AV GRENSEENDRING

§ 12. Skatteplikt o.a.

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

Før samanslåing *eller splittspleising* som nemnt i første ledd blir sett i verk, skal kommunestyret i den nye kommunen gjere vedtak om kva skattesatsar som skal nyttast ved berekning av forskot på skatt for det komande inntektsåret for alle forskotspliktige skatteytarar

i den nye kommunen. Vedtaket må gjerast innan den fristen som er fastsett av Fylkesmannen. Dersom fristen ikkje blir halden, skal Fylkesmannen avgjere kva for satsar som skal brukast.

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

Person som 1. november er busett i eit område som frå 1. januar i det etterfølgjande året på grunn av grenseendring kjem inn i ein annan kommune, blir rekna som busett i denne kommunen når det gjeld skatteplikta for det inntektsåret som byrjar den nemte 1. januar, jf skattelova § 3-1 andre ledd.

§ 13. Lokale forskrifter, vedtekter og planvedtak

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

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

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

§ 14. Statlege avgiftskrav

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

§ 15. Økonomisk kompensasjon ved samanslåing

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

§ 16. Interkommunalt samarbeid

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

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

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

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

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

[Alternativ 2:] *Når det blir rekna som nødvendig ut frå omsynet til dei økonomiske konsekvensane for kommunane eller fylkeskommunane i samband med grensejustering, deling og splittspleising, kan Kongen heilt eller delvis utsetje overgangen av rettane til konsesjonskraft, konsesjonsavgift, naturressursskatt og eigedomsskatt på kraftanlegg, i inntil fem år. [Bør overgangsperioden vere på ti år?]*

KAPITTEL V. ØKONOMISK OPPGJER VED GRENSEJUSTERING, DELING OG SPLITTSPLEISING AV KOMMUNAR OG FYLKE

§ 18. Avtale om økonomisk oppgjør

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

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

§ 19. Grensejusteringar

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

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

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

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

§ 20. Delingar *og splittspleising*

Blir ein kommune eller eit fylke delt i to eller fleire kommunar eller fylke, eller blir ein kommune eller eit fylke delt og dei enkelte delane *lagde* til andre kommunar eller fylke (*splittspleising*), skal § 19 første ledd tilsvarande gjelde forvaltingseigedom som fullt ut eller i svært stor grad tener eitt bestemt område.

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

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

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

§ 21. Erstatning

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

§ 22. Garantiar

Kommunal eller fylkeskommunal garanti for gjeld eller plikter som er knytte til fast eigedom eller bedrift, skal ved grensejustering, deling *eller splittspleising* takast over av den kommunen eller fylkeskommunen der eigedommen eller bedrifta ligg etter grenseendringa.

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

§ 23. Skjønnsnemnd og overskjønnsnemnd

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

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

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

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

§ 24. Saksbehandling og dekning av kostnader ved skjønn

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

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

KAPITTEL VI. GJENNOMFØRING AV VEDTAK OM SAMANSLÅING OG SPLITTSPLAISING

§ 25. Felles kommunestyre- eller fylkestingsmøte

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

- a) forslag til namn på den nye kommunen eller det nye fylket
- b) talet på medlemmer i det nye kommunestyret eller fylkestinget
- c) kriterium for samansetjing av og funksjonar til fellesnemnd etter § 26 i denne lova
- d) val av *revisor* for verksemda i fellesnemnda
- e) oppretting av eventuelle andre fellesorgan for å sikre gjennomføringa av samanslåinga.

§ 26. Fellesnemnd

Ved samanslåing *og ved splittsplasing* av kommunar eller fylkeskommunar skal det oppretta ei fellesnemnd til å samordne og ta seg av førebuinga av samanslåinga *eller splittsplasinga*. Nemnda bør spegla av innbyggjartalet i dei enkelte kommunane eller fylkeskommunane. Det skal likevel vere minimum tre medlemmer i nemnda frå kvar kommune eller fylkeskommune. Fellesnemnda blir valt av og blant medlemmene i kommunestyret eller fylkestinget. Nemnda vel sjølv leiaren og nestleiaren i nemnda. Reglane i kommunelova om val og saksbehandling i folkevalde organ gjeld elles tilsvarende.

Kommunane eller fylkeskommunane kan også opprette eit felles partssamansett utval etter kommunelova § 25 for behandling av saker som gjeld forholdet mellom den nye eininga som arbeidsgivar og dei tilsette.

Fellesnemnda skal ta hand om det førebuande arbeidet *med økonomiplanen* og med budsjettet for det første driftsåret etter at samanslåinga *eller splittsplasinga* er sett i verk. Nemnda skal i sin *verkeperiode* gi fråsegn til departementet om årsbudsjetta *og økonomiplanen* for dei kommunane eller fylkeskommunane saka gjeld.

Andre arbeidsoppgåver og fullmakter for nemnda blir fastsette i reglement som må vedtakast i alle kommunestyra eller fylkestinga. Kvar av kommunane eller fylkeskommunane kan be departementet om å ta avgjerd i slike spørsmål dersom det ikkje er mogleg å kome til semje.

Nemnda kan få fullmakt til å tilsetje personale i den nye eininga. Dette *omfattar også tilsetjing av administrasjonssjef og revisor. Tilsetjing av revisor skjer på bakgrunn av innstilling frå kontrollutvala. Nemnda kan òg få fullmakt til å vidareføre deltaking i interkommunalt*

samarbeid om revisjon eller vidareføre avtale med annan revisor og vidareføre avtale om sekretariat for kontrollutvalet på bakgrunn av innstilling frå kontrollutvala.

Fellesnemnda kan gi eit arbeidsutval myndigheit til å gjere vedtak i enkeltsaker eller i saker som ikkje er av prinsipiell art.

Reglane i kommunelova om møte- og talerett for ordførar, leiar av kommuneråd eller fylkesråd, administrasjonssjef og tilsette gjeld tilsvarende for nemnda. Reglane i § 59 om lovlegkontroll gjeld tilsvarende for avgjerder fellesnemnda tek.

Funksjonsperioden for fellesnemnda går ut når det nye kommunestyret eller fylkestinget er konstituert etter reglane i § 27.

§ 27. Konstituering av nytt kommunestyre eller fylkesting

Når det er gjennomført val til kommunestyre eller fylkesting i løpet av september månad året før ei samanslåing *eller splittspleising* blir sett i verk, skal det nyvalte kommunestyret eller fylkestinget kallast saman til konstituerande møte innan utgangen av oktober månad. Leiaren av fellesnemnda kallar saman og leier møtet inntil ny ordførar er valt. Elles gjeld reglane i kommunelova § 17 nr. 1-3 om konstituerande møte mv. i kommunestyre og fylkesting.

Funksjonsperioden for kommunestyra og fylkestinga i dei kommunane og fylkeskommunane som skal slåast saman, varer inntil tidspunktet for iverksetjing av samanslåinga. Deira ansvar og fullmakter er likevel avgrensa til det som er nødvendig for å avslutte verksemda i dei eksisterande einingane.

§ 28. Lovlegkontroll

Departementet *kan føre* kontroll med lovlegheita av budsjettvedtaka i kommunar og fylkeskommunar når utgreiing om samanslåing *eller splittspleising* er sett i gang.

Kapittel VII. Iverksetjing. Overgangsreglar, oppheving av andre lover

§ 29. Iverksetjing o.a.

(...)

Framlegg til endringar i delegeringa av avgjerdsmakt til fylkesmennene

Delegering av mynde til fylkesmennene etter inndelingslova. Fastsett av Kommunal- og regionaldepartementet 19. april 2007 med heimel i lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) § 6 og § 7, jf. delegeringsvedtak 18. januar 2007 nr. 47.

Kommunal- og regionaldepartementet delegerer vidare til fylkesmannen mynde til å ta følgjande avgjerder:

1. *Fylkesmannen treff vedtak i saker om justering av kommunegrenser når kommunane er samde om ei løysing, jf. § 6. Dersom to eller fleire kommunar er samde om ei justering av grensene mellom dei, gjer fylkesmannen vedtak i tråd med den løysinga kommunane er samde om, jf. § 6.* Dersom kommunegrensa som saka gjeld er del av ei fylkesgrense, skal saka likevel avgjerast av departementet.
2. Fylkesmannen fastset kommunegrenser (på land og i sjø), jf. § 7. Dersom kommunegrensa som saka gjeld er del av ei fylkesgrense, skal saka likevel avgjerast av departementet.
3. *I saker om grensejustering mellom kommunar etter § 6 og i saker om grensefastsetjing etter § 7 avgjer fylkesmannen, jf. § 9, om og i kva monn det skal setjast i gang utgreiing på grunnlag av initiativ etter § 8.*
4. I dei sakstypane fylkesmannen *der* har fått delegert mynde til å fatte vedtak etter § 6 og § 7, avgjer fylkesmannen *om og i kva monn* utgiftene ved utgreiinga skal berast av ein eller fleire av dei interesserte kommunane, jf. § 11.
5. Fylkesmannen kan avvise søknad frå ein som ikkje har initiativrett, jf. § 9 andre avsnitt.
6. Fylkesmannen kan gjennomføre lovlegkontroll med budsjettvedtak etter at utgreiing om samanslåing er sett i gang, jf. § 28.

Framlegg til ny forskrift om fordeling av kraftinntekter i ein overgangsperiode ved grensejustering, deling og splittspleising av kommunar eller fylkeskommunar

§ 1 Føremål og verkeområde

Forskrifta skal legge til rette for tilpassing til nytt inntektsnivå for kommunar og fylkeskommunar etter grensejustering, deling og splittspleising.

Forskrifta gjeld inntektar kommunane og fylkeskommunane har frå konsesjonsavgift og konsesjonskraft etter konsesjonar i medhald av lov om vasdragsreguleringer av 14. desember 1917 nr. 17 og lov om erverv av vannfall mv. av 14. desember 1917 nr. 16 (industrikonsesjonslova), i tillegg til inntektar frå konsesjonsavgift frå elvekraftverk med midlere årsproduksjon over 40 GWh etter lov om vassdrag og grunnvann av 24. november 2000 nr. 82 der det ikke er gjeve konsesjon etter industrikonsesjonslova. Vidare gjeld forskrifta inntektar kommunana og fylkeskommunane har frå naturressursskatt etter kapittel 18 i lov om skatt av inntekt og formue av 26. mars 1999 nr. 14 og eigedomsskatt på kraftanlegg etter lov om eigedomsskatt til kommunane av 6. juni 1975 nr. 29.

§ 2 Hovudregel

Ved grensejustering, deling og splittspleising av kommunar og fylkeskommunar skal inntektene frå konsesjonskraft og eigedomsskatt på installasjonar og verk for produksjon og distribusjon av elektrisk kraft fordelast mellom kommunane eller fylkeskommunane i tråd med §§ 4–7. Fylkesmannen fastset overgangsordninga i etterkant av vedtaket om grensejustering, deling eller splittspleising. Departementet fastset overgangsordninga dersom saka ikkje skal avgjerast av fylkesmannen, jf. inndelingslova kapittel II. Avgjerda kan påklagast.

Retten til naturressursskatt og konsesjonsavgift går over til den nye kommunen eller fylkeskommunen samtidig med grensejusteringa eller delinga.

§ 4 Terskel for når det skal fastsetjast ei overgangsordning

Berekningsgrunnlaget er dei gjennomsnittlege nominelle nettoinntektene frå konsesjonskraft og nominelle inntekter frå eigedomsskatt på installasjonar og verk for produksjon og distribusjon av elektrisk kraft dei siste tre åra.

Ved grensejustering skal inntektene delast på talet på innbyggjarar i den avgjevande kommunen, slik situasjonen er før og etter justeringstidspunktet. Dersom differansen utgjer meir enn 300 kroner per innbyggjar, skal det fastsetjast ei overgangsordning etter §§ 5 og 6.

Ved deling og splittspleising skal inntektene delast på talet på innbyggjarar i dei ulike kommunedelane. Dersom differansen mellom kommunedelane utgjer meir enn 300 kroner per innbyggjar, skal det fastsetjast ei overgangsordning etter §§ 5 og 7.

§ 5 Utsett overgang av retten til konsesjonskraft

Dersom vilkåra i § 4 er oppfylte, blir retten til å ta ut konsesjonskraft ikkje endra før etter fem [eller ti?] år ved grensejustering. Ved deling og splittspleising går retten til å ta ut konsesjonskraft over til dei nye kommunane eller fylkeskommunane med ein gong.

§ 6 Overgangsordning ved grensejustering

Ein kommune som tek imot ein kommunedel frå ein annan kommune, skal betale kompensasjon til den opphavlege kommunen.

Berekningsgrunnlaget for kompensasjonen skal vere dei gjennomsnittlege nominelle inntektene dei tre siste åra per innbyggjar frå eigedomsskatt på installasjonar og verk for produksjon og distribusjon av elektrisk kraft.

Dersom differansen i den avgjevande kommunen før og etter grensejusteringa utgjer meir enn 300 kroner per innbyggjar, skal kommunen som tek imot kommunedelen, i det første året etter at grensejusteringa eller delinga er gjennomført, overføre 80 prosent av differansen til den andre kommunen, i det påfølgjande året 60 prosent, i det påfølgjande året 40 prosent, i det påfølgjande året 20 prosent og i det påfølgjande året ikkje noko. [Bør nedtrappinga skje over ti år?] Årleg nedtrapping i kompensasjonen skal likevel vere minimum 300 kroner per innbyggjar.

§ 7 Overgangsordning ved deling og splittspleising

Berekningsgrunnlaget for kompensasjonen skal vere dei gjennomsnittlege nominelle inntektene dei tre siste åra frå eigedomsskatt på installasjonar og verk for produksjon og distribusjon av elektrisk kraft.

Dersom differansen mellom kommunedelane utgjer meir enn 300 kroner per innbyggjar, skal den kommunen som har kommunedelen med dei høgaste inntektene, i det første året etter at delinga er gjennomført, overføre 80 prosent av differansen til den andre kommunen, i det påfølgjande året 60 prosent, i det påfølgjande året 40 prosent, i det påfølgjande året 20 prosent og i det påfølgjande år ikkje noko. [Bør nedtrappinga skje over ti år?] Årleg nedtrapping i kompensasjonen skal likevel vere minimum 300 kroner per innbyggjar.

§ 8 Ikraftsetjing

Forskrifta tek til å gjelde 1. januar 2014 med verknad for avgjerder om grensejustering, deling og splittspleising etter denne datoен.