

Rundskriv til lov av 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) H-10/15

Innhold

1	INNLEIING	4
1.1	Om rundskrivet.....	4
1.2	Rettslege konsekvensar av kommune- og fylkesgrenser.....	4
1.3	Inndelingslova er ei prosesslov. Inndelingslova § 1	4
1.4	Verkeområde. Inndelingslova § 2	5
1.5	Ulike typar inndelingssaker. Inndelingslova § 3	5
1.6	Illustrasjon av ulike grenseendringar	7
2.	FORDELINGA AV AVGJERDSMAKT.....	10
2.1	Oversikt.....	10
2.1.1	Saker som skal avgjerast av Stortinget	10
2.1.2	Saker som skal avgjerast av Kongen i statsråd	10
2.1.3	Saker som skal avgjerast av departementet	10
2.1.4	Saker som skal avgjerast av fylkesmannen.....	10
2.1.5	Andre spørsmål som skal avgjerast av fylkesmannen	11
2.2	Vedtak om samanslåing. Inndelingslova § 4.....	11
2.3	Vedtak om deling. Inndelingslova § 5	11
2.4	Vedtak om grensejustering. Inndelingslova § 6	12
2.4.1	Om grensejustering	12
2.4.2	Vurdering i grensjusteringssaker	13
2.5	Vedtak om grensefastsetjing. Inndelingslova § 7.....	13
2.5.1	Om grensefastsetjing.....	13
2.5.2	Vurderinga	13
2.5.3	Nærmare om dei einskilde momenta i grensefastsetjingssaker	13
3.	INITIATIV. REGLAR OM SAKSFØREBUING.....	15
3.1.	Innleiing	15
3.2	Initiativrett. Inndelingslova § 8	15
3.2.1	Innleiing initiativrett	15

3.2.2	Kven har initiativrett. Inndelingslova § 8	16
3.2.3	Krav til søknaden. Inndelingslova § 8 fjerde ledd	16
3.2.4	Adressat for søknaden. Inndelingslova § 8 fjerde ledd.....	17
3.2.5	Særleg om saker som omfattar fleire fylke	17
3.2.6	Orientering om initiativ. Inndelingslova § 8 fjerde ledd.....	17
3.2.7	Verknadene av initiativretten	17
3.2.8	Særleg om Statens kartverk	18
3.3	Utgreiing og saksførebuing. Inndelingslova § 9	18
3.3.1	Utgreiingsinstans. Inndelingslova § 9 første ledd.....	18
3.3.2	Rett til å klage på avslag om utgreiing	19
3.3.3	Nokre føringar om utgreiinga og skjønnet.....	19
3.3.4	Uttalerett og plikt til å medverke	19
3.3.5	Særleg om dokumentoffentlegheit. Offentleglova.....	20
3.4	Høyring av innbyggjarane. Inndelingslova § 10	20
3.4.1	Høyring	20
3.4.2	Kven skal høyrast.....	20
3.4.3	Høyringsfrist	21
3.4.4	Val av høyringsmetode	21
3.5	Dekking av kostnader ved utgreiing. Inndelingslova § 11	21
3.5.1	Innleiing	22
3.5.2	Dekking av kostnader	22
3.6	Tidspunkt for iverksetting	22
4.	VERKNADER AV SAMANSLÅING OG ANDRE GRENSEENDRINGAR	23
4.1	Innleiing	23
4.2	Skatteplikta til innbyggjarane ved grenseendring. Inndelingslova § 12	23
4.3	Verknader for lokale forskrifter, vedtekter og planvedtak.	24
4.4	Bortfall av statlege avgifter. Inndelingslova § 14	25
4.5	Verknader for interkommunalt samarbeid. Inndelingslova § 16.....	25
4.6	Fullmakter for Kongen. Inndelingslova § 17	26
4.6.1	Innleiing	26
4.6.2	Nærmare om fullmakt for Kongen.....	27

5. SÆRLEGE REGLAR FOR GJENNOMFØRINGSFASEN.....	29
5.1 Innleiing	29
5.2 Felles kommunestyre og fylkestingsmøte. Inndelingslova § 25	29
5.3 Fellesnemnda Inndelingslova § 26.....	31
5.3.1 Fellesnemnd	32
5.3.2 Funksjonane til fellesnemnda	32
5.4 Konstituering av nytt kommunestyre eller fylkesting. Inndelingslova § 27	34
6. ØKONOMISK OPPGJER ETTER GRENSEJUSTERING OG DELING.....	36
6.1 Innleiing	36
6.2 Avtale om det økonomiske oppgjeret. Inndelingslova § 18.....	36
6.3 Oppgjer etter grensejusteringar. Inndelingslova § 19	37
6.4 Oppgjer etter delingar. Inndelingslova § 20.....	38
6.5 Erstatning. Inndelingslova § 21.....	39
6.6 Garantiar. Inndelingslova § 22	40
7. OM ØKONOMISK KOMPENSASJON FOR EINGONGSKOSTNADER	40
8. SKJØNNSNEMND OG OVERSKJØNNSNEMND INNDELINGSLOVA § 23..	41
8.1 Om skjønnsnemnd og overskjønnsnemnd	42
8.2 Sakshandsaming og dekning av kostnader ved skjønn	42
9. LOVLEGGKONTROLL AV BUDSJETTVEDTAK.....	43
10. ANDRE SPØRSMÅL	43
10.1 Arkivering	43
10.2 Oversikt over oppgåvene i inndelingssaker	44
Oppgåvene til fylkesmannen.....	44
Oppgåvene til departementet.....	45
10.3 Nærmare om avgjerda i inndelingssaker.....	45
10.3.1 Saker der fylkesmannen tek avgjerda	45
10.3.2 Saker som skal sendast vidare til departementet etter utgreinga	46
10.3.3 Informasjon om fylkesmannen si avgjerd.....	46

1 INNLEIING

1.1 Om rundskrivet

Fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser blir regulert av lov av 15. juni 2001 nr. 70. Forarbeida til lova er Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) og Innst.O. nr. 86 (2000–2001). Dei seinaste endringane i inndelingslova skjedde på grunnlag av Prop.109 L (2012–2013). Dette rundskrivet erstattar rundskriv H-01/07 og H-08/14.

Inndelingslova er laga for å løyse einskildsaker. I arbeidet med konkrete inndelingssaker i den pågåande kommunereforma har departementet blitt merksam på behov for å gjere nokre mindre endringar i inndelingslova. Departementet sendte difor i juni 2015 ut eit høyringsnotat med framlegg til endringar i inndelingslova. Høyringsfristen er 1. oktober 2015. Departementet tek sikte på å fremme lovframlegga i ein lovproposisjon våren 2016.

Meir informasjon om kommunereforma og inndelingslova finn ein på www.kommunereform.no.

1.2 Rettslege konsekvensar av kommune- og fylkesgrenser

Kommune- og fylkesgrensene avgrensar den stadlege kompetansen til kommunen, fylkeskommunen og fylkesmannen. Det er den administrative grensa som avgjer kva område dei lokale styresmaktene kan ta avgjerder om. Ei kommunegrense treng ikkje falle saman med grensa mellom to private eigedomar. Kommunegrensa er avgjerande for rettar og plikter som innbyggjarane har. Ei endring av ei kommunegrense kan mellom anna endre kva for skattar og avgifter som gjeld, kva for offentlege tenester som kan nyttast (til dømes skule- og barnehagetilbod) og kva kommune ein kan stemme i.

1.3 Inndelingslova er ei prosesslov. Inndelingslova § 1

§ 1. Formål

Formålet med denne lova er å leggje 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 formålstenlege 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.

Inndelingslova i seg sjølv seier ikkje noko om når ei grense bør endrast eller kvar ho skal gå, men gir reglar om kva som skal skje frå det er teke initiativ til ei endring og til endringa er gjennomført. Saksgangen i inndelingslova kan illustrerast slik:

Initiativ → Saksførebuing → Vedtak → Gjennomføring → Oppgjer

I Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) heiter det at:

”Inndelingslova er ei prosess- og gjennomføringslov, som bør utformast som eit tenleg reiskap i høve til ulik politikk på feltet. Formålsparagrafen gir likevel uttrykk for overordna målsetjingar og verdiar i høve til spørsmål om kommune- og fylkesstrukturen. Lova pålegg altså ikkje regjeringa nokon plikt til å fremje saker om samanslåing eller deling der det er usemje i kommunane.”

I høyringsnotatet som låg til grunn for Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) blei det understreka at ein formålsregel ikkje vil ha nokon sjølvstendig funksjon, men skal tene som rettleiar ved tolking og bruk av reglane i lova og vil formidle sentrale verdiar som ligg bak reglane i lova.

1.4 Verkeområde. Inndelingslova § 2

§ 2. Verkeområde

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

Lova har same geografiske virkeområde som kommunelova, det vil seie fastlands-Noreg, med vanleg utstrekning i sjøen til territorialgrensene. Dette går ikkje fram av lovteksten, men følgjer av allmenne rettsgrunnsetningar. Lova gjeld både kommune- og fylkesinndelinga.

Kommunelova § 3 slår fast prinsippet om at kvar kommune høyrer til eitt fylke, og at kvart fylke utgjer ein fylkeskommune (med unntak av Oslo). Om ikkje anna går fram av lovteksten gjeld reglane eins for kommunar og fylke.

1.5 Ulike typar inndelingssaker. Inndelingslova § 3

§ 3. Definisjonar

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

Deling inneber

- a) at ein kommune eller eit fylke blir delt i to eller fleire nye einingar, eller*
- b) at ein kommune eller eit fylke blir delt, og dei einskilde 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 og grensejustering.

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

Lova gjeld alle typar inndelingssaker: Samanslåing, deling, grensejustering og grensefastsetjing.

Samanslåing: To eller fleire kommunar eller fylke blir slått saman til éi ny eining.

Deling: Ein kommune eller eit fylke blir delt i to eller fleire einingar. Etter § 3 andre ledd bokstav b er det òg ei deling dersom éin kommune eller eit fylke blir delt, og dei einskilte delane blir lagde til andre kommunar eller fylke.

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

Grensefastsetjing: Ei uklar, omstridd eller ikkje tidlegare fastsett kommune- eller fylkesgrense blir fastsett.

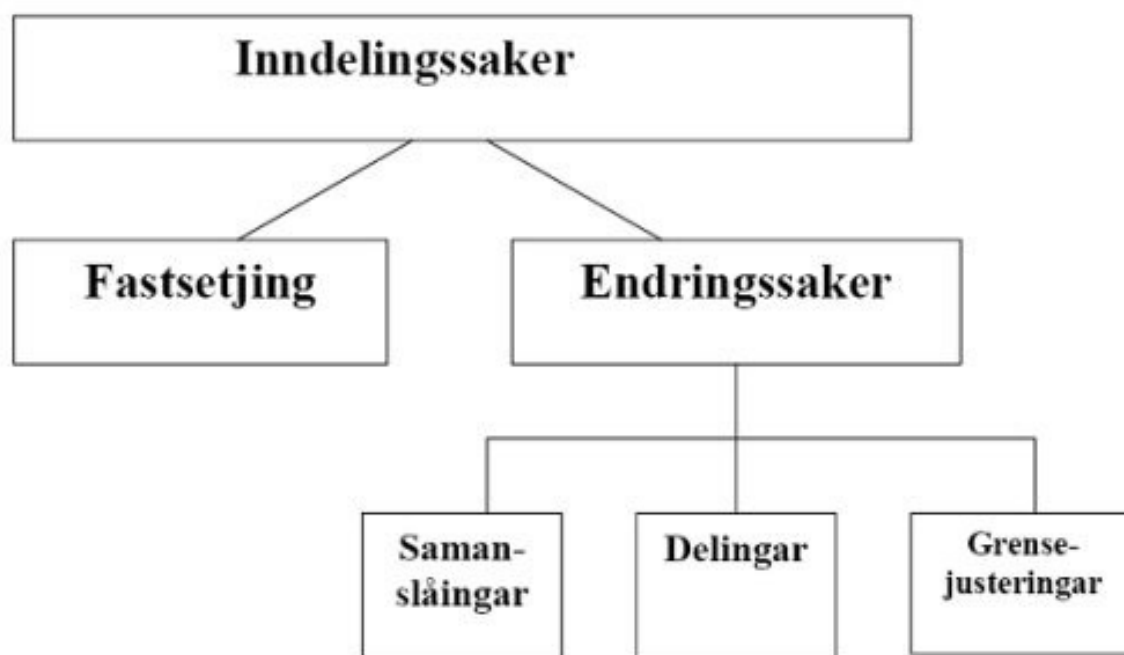
Grenseendring: Omgrepet grenseendring i inndelingslova er ei fellesnemning på samanslåing, deling og grensejustering.

Særleg om delingar etter § 3 andre ledd bokstav b

Definisjonane i § 3 dannar rammene og verkeområdet for dei andre føresegnene i lova. Deling etter § 3 andre ledd bokstav b er ein eigen type inndelingsendring. Grensejustering etter tredje ledd er ein annan type inndelingsendring. Krava til sakshandsaminga og kva for økonomisk kompensasjon kommunane har i vente, har samanheng med kva definisjon saka høyrer inn under. Om ei sak følgjer reglane om deling eller reglane om grensejustering, er avgjerande for initiativretten, avgjerdskompetansen, reglane om gjennomføring (felles kommunestyremøte og fellesnemnd) og økonomiske tilskot.

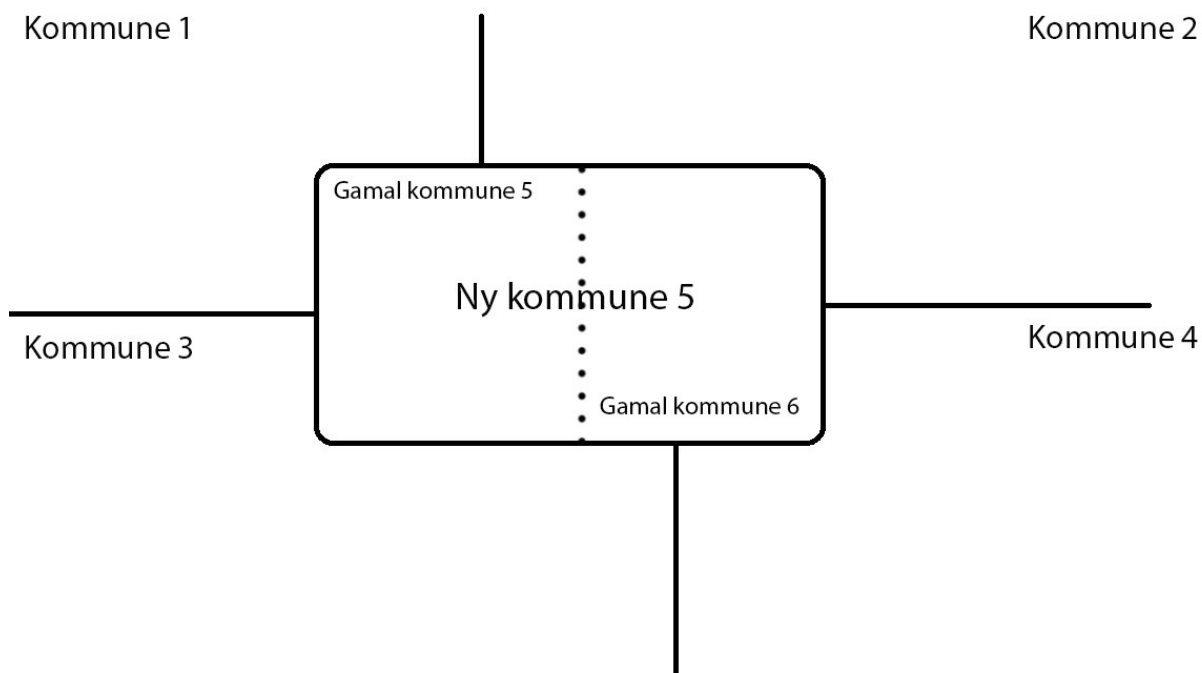
Prop. 109 L (2012–2013) drøftar ikkje nærmare om det finst tilfelle som fell inn under føresegna i § 3 andre ledd bokstav b, og som i staden burde bli handsama etter reglane for samanslåing og grensejusteringar. I høyringsnotatet med høyringsfrist 1. oktober 2015 gjer departementet framlegg om å presisere reguleringa av deling der éin kommune eller eit fylke blir delt, og dei einskilte delane blir lagde til andre kommunar eller fylke.

Dei ulike inndelingssakene kan illustrerast slik:

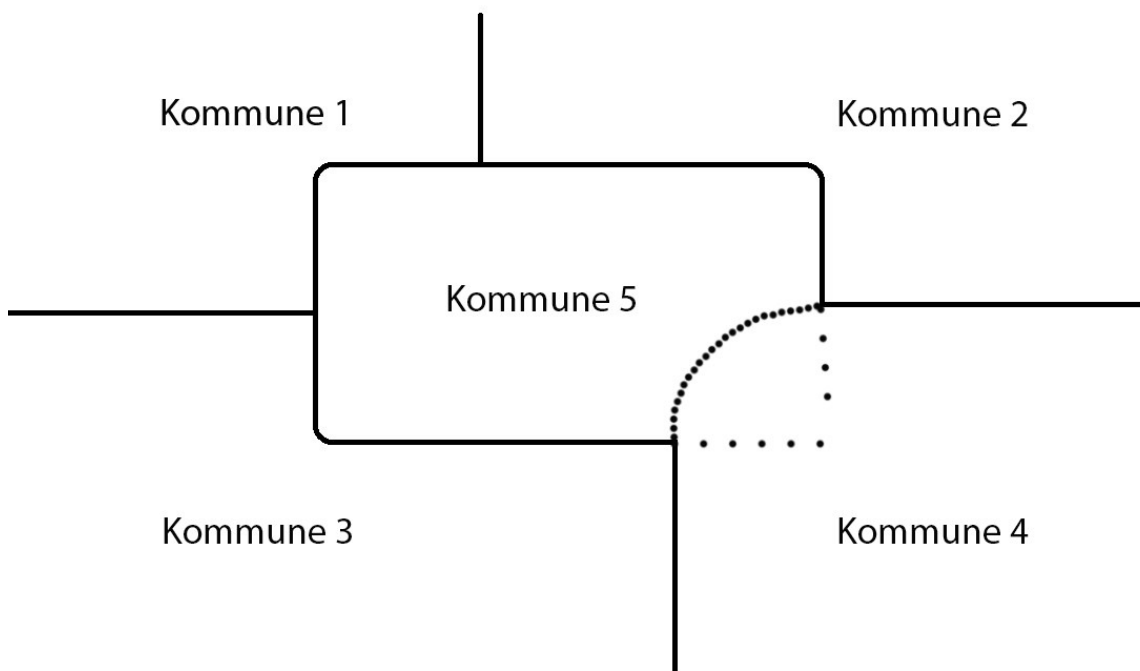


1.6 Illustrasjon av ulike grenseendringar

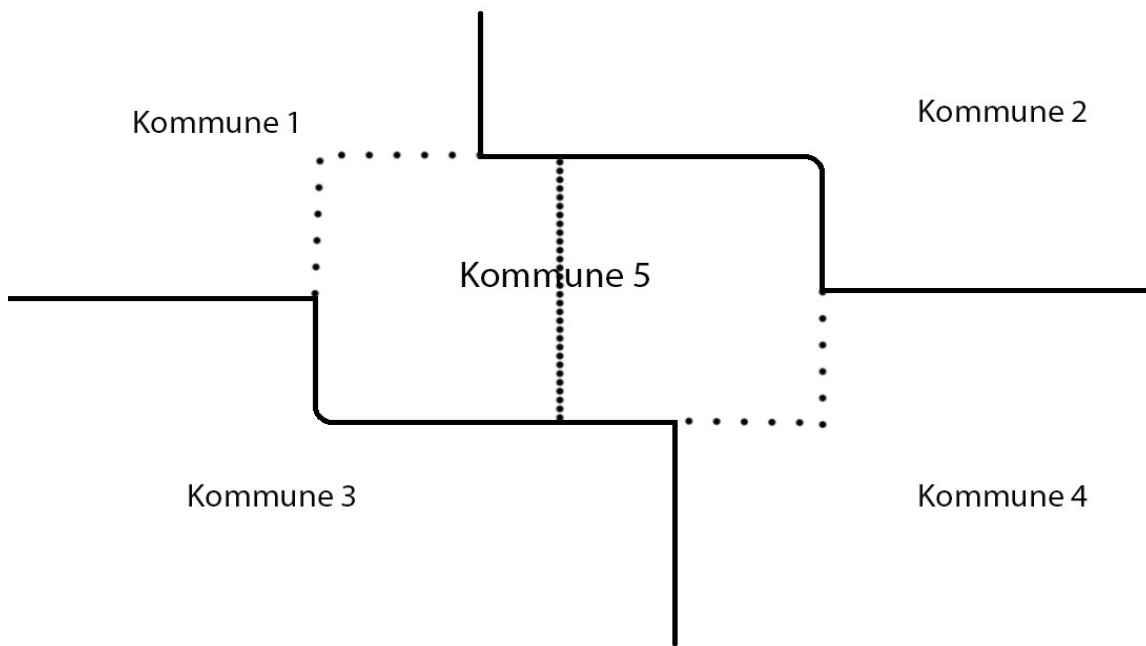
I dette punktet blir ulike grenseendringar framstilt visuelt. Dei heiltrukne linjene markerer grenser som ikkje blir endra. Dei lause prikkete linjene markerer grenser som blir borte mellom kommunane, medan dei tette prikkete linjene markerer den nye grensa mellom kommunane.



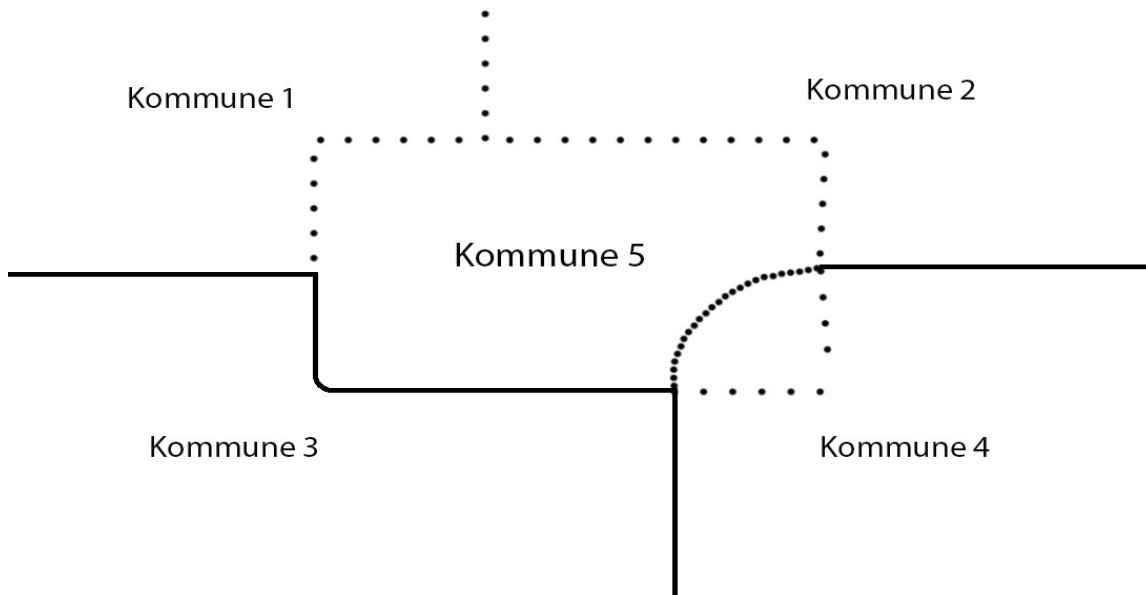
Figur 1: Samanslåing. Den prikkete linja markerer grensa mellom dei to kommunane før dei blir slått saman. Seks kommunar har blitt til fem.



Figur 2: Grensejustering. Den lause prikkete linja markerer grensa som blir borte mellom kommune 4 og 5. Den tette prikkete linja markerer den nye grensa mellom kommunane. Området mellom dei to prikkete linjene blir flytta frå kommune 5 til kommune 4.



Figur 3: Deling der ein kommune blir delt og dei einskilde delane blir lagde til andre kommunar. Dei to lause prikkete linjene markerer grensene som blir borte mellom kommune 1 og 5 og mellom kommune 4 og 5. Den tette prikkete linja markerer den nye grensa mellom kommune 1 og kommune 4. Fem kommunar har blitt til fire.



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

2. FORDELINGA AV AVGJERDSMAKT

2.1 Oversikt

Inndelingslova legg avgjerdspekt til Stortinget og til Kongen. I resolusjon frå regjeringa 18. januar 2007 nr. 47 blir delar av avgjerdspekta til Kongen delegert til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. I forskrift 19. april 2007 nr. 422 blir delar av avgjerdspekta til departementet delegert til fylkesmannen.

2.1.1 Saker som skal avgjerast av Stortinget

- Saker om samanslåing og deling av kommunar når kommunane ikkje er samde om ei løysing
- Saker om samanslåing og deling av fylke
- Grensejustering mellom fylke som gjeld meir enn éin kommune

2.1.2 Saker som skal avgjerast av Kongen i statsråd

- Saker om samanslåing og deling av kommunar når kommunane er samde om ei løysing

2.1.3 Saker som skal avgjerast av departementet

- Saker om justering av kommunegrenser
- Grensejustering mellom fylke som berre gjeld ein kommune
- Saker om fastsetjing av fylkesgrenser (på land og i sjø)
- Departementet kan gi nærmare reglar for å sikre gjennomføring av vedtak om grensejustering, medrekna det å gjere unntak frå gjeldande reglar i lov eller forskrift, sjå § 17. Det vil spesielt vere aktuelt å gjere unntak frå reglar om gjennomføring av val og om innkrevjing av eige-domsskatt.

2.1.4 Saker som skal avgjerast av fylkesmannen

- Fylkesmannen gjer vedtak i mindre saker om justering av kommunegrenser når det er semje om ei løysing, sjå § 6. Kva som er ei mindre sak, må vurderast i det enskilde tilfellet. Talet på innbyggjarar og storleiken på området det er aktuelt å regulere, vil vere viktige vurderingskriterium. Dersom kommunegrensa som saka gjeld, er del av ei fylkesgrense, skal saka likevel avgjerast av departementet. Fylkesmannen tek avgjerda dersom kommunane er samde. Dersom det ut frå fråsegnene finst ei løysing som begge kommunane vil vere nøgde med, kan fylkesmannen gjere vedtak i tråd med denne løysinga. Dersom fylkesmannen meiner at ei løysing som éin eller begge kommunane vil vere misnøgde med, er den beste, skal saka sendast til departementet for avgjerd.

- Fylkesmannen fastset kommunegrenser (på land og i sjø), sjå § 7. Dersom kommunegrensa som saka gjeld, er del av ei fylkesgrense, skal saka likevel avgjerast av departementet.

2.1.5 Andre spørsmål som skal avgjerast av fylkesmannen

- Fylkesmannen kan avvise ein søknad frå ein som ikkje har initiativrett, sjå § 9 andre ledd.
- I dei sakstypene der fylkesmannen har fått delegert avgjerdsrett etter §§ 6 og 7, avgjer fylkesmannen om det skal setjast i gang ei utgreiing på grunnlag av initiativ etter § 8.
- I dei sakstypene fylkesmannen har fått delegert avgjerdsrett etter §§ 6 og 7, avgjer fylkesmannen om utgiftene til utgreiinga skal berast av éin eller fleire av dei interesserte kommunane, sjå § 11.
- Fylkesmannen kan lovlegkontrollere budsjettvedtak etter at ei utgreiing om samanslåing eller deling som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b er sett i gang, sjå § 28.

2.2 Vedtak om samanslåing. Inndelingslova § 4

§ 4 Vedtak om samanslåing

Stortinget gjer vedtak om samanslåing av fylke. Kongen gjer vedtak om samanslåing 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.

Det er berre Stortinget som kan gjere vedtak om samanslåing av fylke. Etter § 4 andre punktum skal Kongen gjere vedtak om samanslåing av kommunar dersom kommunane er samde. Det er kommunestyret sjølv som må gi fråsegn til sak om samanslåing, jf. § 9 fjerde ledd.

§ 4 tredje punktum slår fast at dersom det ikkje er semje mellom kommunane i ei sak om samanslåing, dvs. at minst eitt av kommunestyra har gått imot, må eventuelt vedtak om samanslåing gjerast av Stortinget.

2.3 Vedtak om deling. Inndelingslova § 5

§ 5. Vedtak om deling

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

Stortinget treff vedtak i saker om deling av fylke. Kongen gjer vedtak om deling av kommunar dersom kommunen eller dei aktuelle kommunane saka gjeld har slutta seg til forslaget.

I 2014 blei definisjonen av deling i § 3 endra til òg å omfatte prosessen der ein kommune eller eit fylke blir delt, og dei einskilte delane blir lagde til andre kommunar eller fylke. Stortinget skal altså ikkje berre gjere vedtak når deling av eit fylke inneber to eller fleire nye fylke (jf. § 3 andre ledd bokstav a), men òg når delinga inneber at dei einskilte delane blir lagde til andre fylke (jf. § 3 andre ledd bokstav b).

I tredje punktum er det presisert at dersom éin kommune har uttalt seg mot deling, skal saka leggjast fram for Stortinget for avgjerd. Dersom Kongen skal kunne gjere vedtak i dei tilfella som er omfatta av § 3 andre ledd bokstav b-tilfella, må alle kommunar saka gjeld ha slutta seg til forslaget.

2.4 Vedtak om grensejustering. Inndelingslova § 6

§ 6. Vedtak om grensejustering

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

2.4.1 Om grensejustering

Etter § 6 kan Kongen flytte inntil éin kommune til eit anna fylke, utan omsyn til innbyggjartal og areal. Dersom grensejusteringa gjeld meir enn éin kommune, må Stortinget ta avgjerd om overføring til nytt fylke. Dersom ei sak går ut på både ei samanslåing over ei fylkesgrense og ei grensejustering frå ein tredje kommune, har Stortinget (ikke Kongen) kompetansen til å flytte heile kommunen og delen av den tredje kommunen over fylkesgrensa. I ein situasjon der fleire grenseendringar er til avgjerd samtidig (som til dømes i kommunereforma), kan Kongen auke talet på kommunar i eit fylke med éin og redusere talet på kommunar i eit fylke med éin. Saker med større konsekvensar for fylkesstrukturen, må leggjast fram for Stortinget til avgjerd.

Kongens kompetanse etter § 6 er delegert til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, jf. kgl.res. 18. januar 2007 nr. 47. Føresegna hindrar ikkje at regjeringa kan sende ei sak til Stortinget også om regjeringa kunne ha teke avgjerda sjølv. Regjeringa skal leggje saker fram for Stortinget til avgjerd når det er spørsmål om å endre fylkestilknyttinga for to eller flere kommunar, også der Kongen rår til å avslå søknad, jf. Prop. 109 L (2012–2013) side 11. Vidare kan Kongen ikkje vedta ein samanslåing av kommunar (som ligg på kvar si side av ei fylkesgrense) som inneber tilknytning til eit anna fylke enn kommunane sjølv ønsker. Saka må i så fall til Stortinget.

Etter forskrift 19. april 2007 nr. 422 treff fylkesmannen vedtak i mindre saker om justering av kommunegrenser når det er semje om ei løysing.

2.4.2 Vurdering i grensjusteringsaker

Inndelingslova seier ikkje noko om kor stor vekt ein skal leggje på dei ulike momenta i ei grensejusteringsak. Den som står ansvarleg for utgreiinga, må avgjere kva som er nødvendig å greie ut i kvar einskilde sak.

Det går fram av Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) at for grensejusteringsaker vil det kunne vere viktig å hente inn opplysningar om folketal, areal, geografi, topografiske tilhøve, kommunikasjonstilhøve og plangrunnlag i kommunane. Departementet tilrådde i forarbeida at det bør hentast inn fråsegn frå grunneigarar og andre med rettar i området. Vidare går det fram at følgjande opplysningar kan vere aktuelle å hente inn i større saker: Demografiske utviklingstrekk, flytteaktivitet, pendling, næringsstruktur, næringsutvikling, byggjemønster, arealbruk, inntekts- og utgiftsstruktur, det kommunale tenestetilbodet og interkommunalt samarbeid.

2.5 Vedtak om grensefastsetjing. Inndelingslova § 7

§ 7. Vedtak om grensefastsetjing

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

2.5.1 Om grensefastsetjing

I saker om grensefastsetjing er føremålet å få avgjort kvar ei grense reint faktisk går. Mynde til å treffe vedtak i saker om fastsetjing av grenser mellom kommunar er delegert til fylkesmannen, jf. forskrift av 19. april 2007 nr. 422. Dersom kommunegrensa er del av ei fylkesgrense, skal saka avgjerast av departementet.

2.5.2 Vurderinga

I fastsetjingssaker vil det vere mest aktuelt å innhente opplysningar om eldre kart, soknegrenser, den vanlege oppfatninga blant folk på staden, private eigedomsgrenser og rettsavgjerder om slike og bruksrettar. Inndelingslova seier ikkje kor stor vekt ein skal leggje på dei ulike momenta i ei grensefastsetjingssak. Avgjerda i den einskilde saka må skje på grunnlag av ei skjønnsmessig heilskapsvurdering.

2.5.3 Nærmare om dei einskilde momenta i grensefastsetjingssaker

Eldre kart med kommunegrenser

Eldre kart er eitt av prova som oftast blir trekt fram som moment av partane i ei fastsetjingssak. Kartverket si vurdering av eit slikt kart vil vere sentral. Dersom grensa går fram av eit eldre kart og grensa ikkje har vore omstridd i ei årrekke, talar dette for å la kartgrunnlaget ha ein viss provverdi. Dersom det finst fleire kart av ulik dato og kvalitet,

vil eit nyare kart med ei meir nøyaktig oppteikna grense, ofte gå framfor eit eldre kart der grensa er meir omtrentleg fastsett.

Eldre kart med sokne- og prestegjeldsgrenser

Ved innføringa av formannskapslovene i 1837 la ein til grunn den geistlege inndelinga (sokn og prestegjeld) ved fastsetjing av heradsgrensene. Eldre kart som viser dei geistlege inndelingsgrensene har derfor ei særskild interesse ved handsaminga av fastsetjingssaker, likevel med avgrensingane nemndeovanfor.

Den vanlege oppfatninga blant innbyggjarane

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

Private eigedomsgrenser og rettsavgjerder om slike

Dei private eigedomsgrensene er vanlegvis eit tilhøve som veg tungt ved fastsetjinga av ei kommunegrense. Departementet har tradisjonelt valt å leggje relativt stor vekt på private eigedomstilhøve i grenseområda for å unngå at ein privat eigedom skal bli delt i to av ei kommunegrense. Dersom dei private eigedomsgrensene har vore uklare, er det ein føremon om dei private grensene blir klarlagde før ei kommunegrense blir fastsett.

Ei sak som gjeld fastsetjing av eigedomsgrense som inngår i ein tvist for domstolen, bør stillast i ro til det ligg føre ei rettskraftig avgjerd av domstolen. Det er likevel ingen absolutt regel at ei kommunegrense skal følgje eigedomsgrensene. Dersom det finst sterke haldepunkt for at kommunegrensa følgjer ein annan trasé enn den private grensa, må det vurderast å fastsetje kommunegrensa i tråd med desse haldepunkta.

Det er heller ingen absolutt regel at ei kommunegrense skal gå mellom eigedomar som er matrikulert høvesvis i den eine eller andre kommunen. Det finst døme frå rettspraksis på at domstolane har fråveke grensa i matrikkelføringa. Avgjerande i slike saker har vore at det må reknast som sannsynleggjort at kommunegrensa går ein annan stad ut frå lokal rettsoppfatning, geografiske tilhøve og kvar området naturleg høyrer til.

Kommunaløkonomiske interesser

Sjølv om det er knytt kommunaløkonomisk interesse til det aktuelle området, vil dette likevel ikkje ha relevans i høve til ei fastsetjingssak.

Kommunegrensene i sjø og i innsjøar

Kartfesting av kommunegrenser i sjø og innsjøar har historisk sett hovudsakleg skjedd utan at grensa er blitt klart definert og godteken av dei tilstøytande kommunane. Både av omsyn til kommunens planlegging i sjø- og innsjøområde og for kartleggingsføremål, er det viktig at ein har faste koordinatfeste kommunegrenser i sjø og i innsjøar. Fastsetjing

av kommunegrenser i sjø og i innsjøar, må skje i samarbeid med Statens kartverk slik at grensa blir fastsett etter dei prinsippa som skal følgjast ved slik grensefastsetjing.

3. INITIATIV. REGLAR OM SAKSFØREBUING

3.1. Innleiing

Inndelingslova §§ 8 til 11 gir særlege reglar om sakshandsaming.

Ei avgjerd om inndelingsendring er retta mot kommunen som offentleg organ. Avgjerda vil likevel kunne ha verknader for innbyggjarane og andre med tilknytning til området saka gjeld, ved at dei reint faktisk vil bli høyrande til ein ny kommune eller eit nytt fylke og må halde seg til dei lokale vedtektene som gjeld der.

Ei avgjerd om grensendring og grensefastsetjing er ikkje eit einskildvedtak, men ei forskrift som skal handsamast etter reglane om forskrifter i forvaltningslova kapittel VII . Forvaltningslova gjeld berre så langt inndelingslova ikkje regulerer spørsmålet. Reglane i forvaltningslova § 38 om kunngjering kjem i tillegg til inndelingslova sine saks-handsamingsreglar.

3.2 Initiativrett. Inndelingslova § 8

§ 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 eller deling kan berre fremjast av kommunestyret eller fylkestinget sjølv i dei kommunane eller dei 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.

3.2.1 Innleiing initiativrett

Initiativretten inneber rett til å ta opp ei sak, og ei motståande plikt for departementet eller fylkesmannen til å vurdere nærmare utgreiing av saka. Det at nokon får initiativrett, gjer altså at initiativet må følgjast opp på ein eller annan måte, men dette inneber ikkje krav på ei fullstendig utgreiing av alle sider av saka.

3.2.2 Kven har initiativrett. Inndelingslova § 8

Innbyggjarar eller næringsdrivande kan søkje om at grensejustering eller grensefastsetjing som gjeld eigen kommune, blir greidd ut, jf. inndelingslova § 8 første ledd.

Med innbyggjar må ein forstå den som er folkeregistrert i kommunen. Vidare kan grunn-eigaren søkje om grensejustering uavhengig av registrert bustadadresse. Det same gjeld næringsdrivande med registrert forretningsstad i kommunen, jf. Ot.prp. nr. 41 (2000–2001).

Initiativretten gjeld tilsvarende for fastsetjing av kommunegrenser og fylkesgrenser.

Etter § 8 andre ledd er det berre kommunestyret og fylkestinget som kan initiere saker om samanslåing eller deling. Det inneber at dersom ein innbyggjar ønskjer ei kommune-samanslåing, kan ho eller han fremje innbyggjarinitiativ etter kommunelova § 39a, men innbyggjarar har ikkje initiativrett etter inndelingslova. Ein står fritt til å fremje forslag overfor organ eller person med formell initiativrett, sjølv om ein ikkje har slik rett sjølv.

Kommunestyre eller fylkesting som ønskjer å initiere saker om samanslåing med andre eller deling, kan gjere det utan søknad til fylkesmannen. Det er viktig at kommunane og fylkeskommunane får stor handlefridom med omsyn til korleis dei vil leggje opp dette arbeidet. Dersom det er ønskeleg med statleg finansiering, vil det vere nødvendig med søknad til fylkesmannen.

Dersom til dømes fleire kommunar har samla seg om å greie ut ei større samanslåing, kan det vere ønskeleg med særleg tilpassa prosessar.

Sjølv om det ikkje går fram av lovfråsegna er det klart at Stortinget, som øvste nasjonale styresmakt, kan ta opp saker av eige tiltak, utan særskilt lovheimel.

Etter § 8 tredje ledd har departementet initiativrett i alle typar saker om grenseendring og grensefastsetjing. Fylkesmannen har ikkje initiativrett i inndelingssaker.

3.2.3. Krav til søknaden. Inndelingslova § 8 fjerde ledd

Etter inndelingslova § 8 fjerde ledd skal søknad om at det skal setjast i gang utgreiing om grenseendring eller grensefastsetjing vere skriftleg, grunnlagt og innehalde framlegg til nye grenser. Søknaden skal innehalde ei skisse med framlegg til ny grense. Det bør nyttast offentleg godkjende kart.

Søknaden bør gjere greie for på kva måte søkjaren blir omfatta av grenseendringa eller grensefastsetjinga og det bør gå tydeleg fram at det er ein reell søknad og ikkje berre ei meiningsytring.

Avgjerdsorganet er ikkje bunde av forslaget. Resultatet av initiativet kan bli ein større eller mindre endring enn initiativtakarane hadde tenkt seg.

3.2.4 Adressat for søknaden. Inndelingslova § 8 fjerde ledd

Søknaden skal sendast fylkesmannen i det området saka gjeld. Dersom saka gjeld fleire fylke, er det tilstrekkeleg at ein av fylkesmennene mottar søknaden. Blir søknaden sendt til ein kommune, må kommunen straks vidaresende søknaden til fylkesmannen. Det er ikkje nødvendig at kommunen på dette tidspunkt tek standpunkt i saka. Kommunane saka gjeld vil få kome med innspel både under utgreiingsprosessen og i høyringa.

3.2.5 Særleg om saker som omfattar fleire fylke

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

3.2.6 Orientering om initiativ. Inndelingslova § 8 fjerde ledd

Fylkesmannen skal så snart som råd orientere kommunane eller fylkeskommunane om søknaden, slik at dei kan følgje saka frå starten og eventuelt kome med fråsegn og opplysningar. Orienteringa skal skje skriftleg, med kopi av søknaden og eventuelle vedlegg. Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) seier:

”At varslinga skal skje så snart som råd, er ikkje til hinder for at Fylkesmannen først kan hente inn supplerande opplysningar der han finn behov for det. Til dømes kan det vere aktuelt å undersøkje om søkjaren verkeleg har initiativrett. Det må òg vere mogleg for Fylkesmannen å avslå ei sak som openbart ikkje kan føre fram, utan å varsle kommunane på førehand. Kommunen bør likevel varslast om sjølve avslaget.”

I ein del større saker er det viktig at departementet blir kopla inn i ein tidleg fase. Dersom til dømes fleire kommunar har samla seg om å greie ut ei større grensejustering av fylkesgrensa, kan det vere ønskjeleg med særleg tilpassa prosessar.

3.2.7 Verknadene av initiativretten

Initiativretten inneber ikkje at nokon har krav på ei fullstendig utgreiing av saka. Avgjerd om at det ikkje skal setjast i gang utgreiing, kan påklagast jf. § 9. Dersom det ikkje er grunnlag for utgreiing, kan søknaden bli avslått utan at utgreiing er gjennomført. I slike tilfelle skal søkjaren få svar om at saka ikkje er aktuell å utgreie, og at ho derfor blir avslått. Formålet med å avgrense initiativtakar sin rett til å få sett i gang utgreiing, er at styresmaktene ikkje skal bli belasta med utgreiingsarbeid i saker som ikkje vil føre fram.

Ein søknad frå nokon som ikkje er omfatta av initiativretten, kan avvistas, jf. § 9 andre avsnitt. Eit vedtak om avvisning kan ikkje påklagast.

3.2.8 Særleg om Statens kartverk

Statens kartverk er den nasjonale kartinstitusjonen og har ansvaret for å dekke behovet for landsdekkjande geografisk informasjon og kartseriar. Statens kartverk har ikkje initiativrett etter inndelingslova § 8. På bakgrunn av oppgåvene Kartverket har når det gjeld inndeling, meiner departementet det likevel kan vere tenleg å følgje opp Kartverket sine framlegg om grensefastsetjingar.

I saker om grensejustering og grensefastsetjing bør fylkesmannen informere og rådføre seg med Statens kartverk undervegs i prosessen, slik at framlegget til justering eller fastsetjing blir mest mogleg eintydig og at –den nye grensa blir teikna inn på kart i samsvar med vedtaket.

3.3 Utgreiing og saksførebuing. Inndelingslova § 9

§ 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 søkjarar som ikkje har initiativrett. Avvisinga 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 eller deling må kommunestyret eller fylkestinget sjølv uttale seg.

3.3.1 Utgreiingsinstans. Inndelingslova § 9 første ledd

Departementet avgjer om det skal setjast i gang utgreiing på grunnlag av initiativ teke av nokon med initiativrett etter lova, jf § 9 første ledd. Spørsmålet om ei sak skal greiast ut, må avgjerast på grunnlag av ei skjønnsmessig vurdering av konkrete opplysningar i saka. Svaret bør grunngjevast i samsvar med reglane i forvaltningslova kapittel VI, jf. § 9 første ledd tredje punktum.

Kommunar eller fylke som på eige initiativ ønskjer å utgreie samanslåing eller deling, treng ikkje førehandsgodkjenning frå departementet eller fylkesmannen.

I dei tilfella fylkesmannen har fått delegert mynde til å fatte vedtak etter § 6 (mindre saker om justering av kommunegrenser, når det er semje om ei løysing) og § 7 (fastsetjing av

kommunegrenser), avgjer fylkesmannen kor vidt det skal setjast i gang utgreiing på grunnlag av initiativ etter § 8, jf. forskrift av 19. april 2007 nr. 422. Departementet har det overordna ansvaret for å gjere den nødvendige saksutgreiinga.

3.3.2 Rett til å klage på avslag om utgreiing

Dersom fylkesmannen avgjer at ei sak ikkje skal greiast ut, kan den som har initiativrett og som kom med framlegget, klage over dette vedtaket til departementet, jf. § 9 første avsnitt siste setning. Fylkesmannen må grunngi kvifor det ikkje er aktuelt å setje i gang ei utgreiing, jf. forvaltningslova § 25. Ein klage skal sendast fylkesmannen som førebur saka for departementet.

Ein initiativtakar kan ikkje klage dersom fylkesmannen, etter å ha gjennomført ei utgreiing, gjer vedtak om at grensa ikkje skal justerast eller fastsetjast. Kommunar og fylkeskommunar kan likevel bringe ei slik avgjerd inn for departementet. Slike klager skal sendast fylkesmannen for førebuing for departementet. Klagefristen er på seks veker.

3.3.3 Nokre føringar om utgreiinga og skjønnet

Eit framlegg som går ut på at eit område blir overført til grannekommunen på grunn av ein strid om til dømes skulenedlegging, bør vanlegvis bli avslått av fylkesmannen, såframt det ikkje er andre vesentlege argument for ei grenseendring.

Dersom det står mange med initiativrett bak søknaden, eller dersom det er kommunen eller fylkeskommunen som har teke initiativet, bør ei sak normalt ikkje bli avslått utan å bli greidd ut. Dei aktuelle kommunane bør i slike tilfelle bli hørt om mellom anna utgreiingsarbeid og prosess, før fylkesmannen tek avgjerda.

I saker om grensefastsetjing må fylkesmannen undersøkje om det er grensetvistar oppe for domstolane som gjeld den same kommunegrensa, før ei utgreiing blir sett i gang. I så fall skal fylkesmannen vente til det kjem ei avgjerd frå domstolen.

3.3.4 Uttalerett og plikt til å medverke

Fylkesmannen skal så snart som råd orientere kommunane eller fylkeskommunane om søknaden, jf. § 8 siste ledd siste punktum. Etter § 9 fjerde ledd skal avgjerdsorganet sørgje for at dei kommunar eller fylkeskommunar saka gjeld, får uttale seg før det blir teke avgjerd om å justere eller fastsetje kommune- eller fylkesgrenser. Kommunen eller fylkeskommunen har likevel ikkje plikt å uttale seg.

I saker om samanslåing og deling skal kommunestyret eller fylkestinget sjølv uttale seg.

Fylkeskommunen skal få høve til å uttale seg om grenseendringar mellom kommunane i fylket sjølv om det ikkje gjelder fylkesgrensa. Fylkeskommunane treng ikkje å få formelt høve til å uttale seg om grensefastsetjingar mellom kommunar (som ikkje utgjør del av fylkesgrense).

Etter § 9 tredje ledd skal kommunale, fylkeskommunale og statlege forvaltningsorgan gi nødvendige opplysningar. Den som står ansvarleg for utgreiinga, må avgjere kva som er nødvendig å greie ut i den einskilde saka.

3.3.5 Særleg om dokumentoffentlegheit. Offentleglova

Inndelingslova § 9 har ikkje egne reglar om dokumentoffentlegheit. Hovudregelen i offentleglova § 2 gir i utgangspunktet alle rett til å gjere seg kjende med det offentlege innhaldet i dokument. Frå dette gjer lova visse unntak, som til dømes for interne dokument, opplysningar undergitt lovbestemt teieplikt og opplysningar som kan skade rikets tryggleik. Etter hovudregelen i offentleglova vil det vere innsynsrett i dei fleste dokumenta i ei inndelingssak. Det er først og fremst regelen om unntak for interne dokument som kan vere aktuell i inndelingssakene. Departementet/fylkesmannen vil kunne unnta frå offentlegheit dokument som er utarbeidde for den interne saks-handlinga, anten internt i departementet/fylkesmannen eller av eit departement til bruk i eit anna departement, eller av særleg rådgivar eller sakkunnig, som til dømes særskild oppnemnt utgreiar eller utgreiingsutval. Offentleglova pålegg også forvaltningsorganet å vurdere meiroffentlegheit, dvs. vurdere om dokumentet likevel bør kunne gjerast kjent heilt eller delvis, sjølv om det etter regler i lova kan unntas frå offentlegheit.

3.4 Høyring av innbyggjarane. Inndelingslova § 10

§ 10. Innbyggjarhøyring

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

3.4.1 Høyring

Inndelingssaker er gjerne omstridde spørsmål. Ein bør derfor leggje vekt på omsynet til brei medverknad. Inndelingslova § 10 er utforma som ein bør-regel.

Etter ordlyden gjeld føresegna om innbyggjarhøyring berre for ”forslag til grenseendring” og ikkje for sakene om grensefastsetjing. Fastsetjingssakene går ut på å finne grensa der den etter alt å dømme går, mens saker om grenseendring handlar å avgjere kvar grensa bør gå. Innbyggjarhøyring er derfor ikkje like aktuelt i fastsetjingssaker.

Inndelingslova § 10 fastset at kommunestyret i dei kommunane som er omfatta av eit framlegg om grenseendring, som utgangspunkt skal hente inn synspunkt frå innbyggjarane i kommunen.

3.4.2 Kven skal høyrast

Inndelingslova § 10 er etter ordlyden avgrensa til innbyggjarar i det aktuelle området. Ei sak som gjeld berre ein liten del av kommunen, kan få ringverknader langt utanfor

området saka direkte gjeld. Kommunestyret avgjer sjølv kven som i tilfelle skal omfattast av høyringa. I Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) heiter det:

”I denne vurderinga bør kommunane likevel tenke nøye igjennom dei ulike alternativa, sett opp mot art og omfang av saka. Ei grenseendringssak gjeld alltid fleire enn ein kommune, og det kan såleis bli aktuelt for fleire kommunar å halde høyring. Alle dei som er involverte bør da ta stilling til om det skal haldast høyring, og på kva måte dette skal skje. Kommunane står fritt til å velje høyringsmetode, noko som kan føre til at det blir halde ulike former for høyring i same sak. Dette kan vere lite heldig, og kommunane bør derfor samarbeide om gjennomføringa av høyringa.”

Fylkeskommunane er ikkje omfatta av regelen om innbyggjarhøyring. I Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) s. 37 påpeiker departementet at fylkeskommunane står fritt til å sjølv å høyre innbyggjarane i ei konkret sak, dersom dei finn det tenleg. Slik høyring bør i tilfelle finne stad i samråd med dei aktuelle kommunane.

3.4.3 Høyringsfrist

Inndelingslova § 10 har ikkje ein eksplisitt høyringsfrist for innbyggjarhøyring. Departementet legg til grunn at kommunestyret legg opp til ein frist slik at innbyggjarane får ein reell moglegheit til å uttale seg om saken.

3.4.4 Val av høyringsmetode

Den einskilde kommunen står sjølv fritt til å avgjere kva form høyringa skal ha ut frå sakstypen og dei lokale tilhøva elles. Opprekninga av høyringsmåtar er etter ordlyden ikkje uttømmende.

Ei høyring er normalt ikkje noko mål i seg sjølv. Meininga er å bringe fram opplysningar om saka som ikkje er kjende på førehand. Eit døme på eit tilfelle der ei innbyggjarhøyring vil vere unødvendig, kan vere der grenseendringa gjeld eit lite område der det ikkje bur menneske eller at kommunen allereie veit kva innbyggjarane meiner om saka.

Dersom det aktuelle området kryssar kommune- eller fylkesgrensene, kan det bli aktuelt for fleire kommunar å halde høyring. I så fall er det ein føremon om prosessane blir samordna.

Kommunen er ikkje bunden av resultatet av høyringa når den skal gi fråsegn om saka. Det er i siste instans opp til avgjerdsinstansen å avgjere kva vekt den vil leggje på resultatet.

3.5 Dekking av kostnader ved utgreiing. Inndelingslova § 11

§ 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.

3.5.1 Innleiing

Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) seier at forhold ved den einskilde saka kan gjere det urimeleg at ein eller fleire kommunar dekkjer kostnadene ved utgreiinga. Eit døme på dette kan vere der staten har tatt initiativet til større revisjonar av kommunegrensene i eit område. Samtidig kan det vere saker der kommunane normalt må vere nærmast til å dekkje kostnadene til utgreiinga. Eit døme på dette kan vere mindre justeringar som berre har interesse for dei involverte kommunane. Forhold ved den einskilde saka kan derfor gjere det legitimt at staten i eit tilfelle dekkjer alle utgreiingskostnadene og i eit anna tilfelle berre noko eller ingenting av kostnadene, sjølv om begge sakene til dømes gjeld samanslåingar. Inndelingslova § 11 legg difor opp til ei fleksibel løysing om fordeling av utgifter, der staten avgjer kven som skal bere utgiftene ved utgreiinga, og om noko av utgiftene skal delast mellom fleire partar.

3.5.2 Dekking av kostnader

Etter § 11 avgjer staten kven som skal bere utgiftene ved utgreiinga, og om noko av utgiftene skal delast mellom fleire partar. I dei tilfelle fylkesmannen har fått delegert mynde til å fatte vedtak etter § 6 (mindre saker om justering av kommunegrenser, når det er semje om ei løysing) og § 7 (fastsetjing av kommunegrenser), avgjer fylkesmannen om utgiftene ved utgreiinga skal berast av ein eller fleire av dei interesserte kommunane, jf. forskrift av 19. april 2007 nr. 422.

Etter § 11 siste punktum skal kommunane eller fylkeskommunane det gjeld få høve til å uttale seg før departementet eller fylkesmannen tar avgjerd om kostnadsdeling. Dette følgjer langt på veg av alminnelege forvaltningsrettslege prinsipp.

3.6 Tidspunkt for iverksetting

Inndelingslova har ikkje særskilde reglar om når ei avgjerd om inndelingsendring skal setjast i verk. Endring av grensene til kommunar og fylke vil ha følgjer for privatpersonar, private verksemder og det offentlege. Av omsyn til innkrevjing av skatt og avgifter og til utrekning av rammetilskot til kommunar og fylkeskommunar, bør grenseendringar setjast i verk ved eit årsskifte. Den nye eininga bør òg vere mest mogleg operativ når endringa tek til å gjelde.

Eit vedtak om grenseendring som gjeld fleire enn eit fåtal personar, bør ikkje setjast i verk før andre årsskifte etter at vedtaket er fatta. Då vil rammetilskotet til kommunane kunne byggje på oppdaterte kriteriedata som tek omsyn til dei nye grensene. Tal for rammetilskotet i det komande året vil gå fram av *Grønt hefte*, som ligg ved framlegget til stats-

budsjett som kjem i oktober kvart år. Dersom vedtaket blir sett i verk raskare, vil rammetilskotet ikkje byggje på oppdaterte kriteriedata, og då er det fare for at éi eller fleire av einingane blir underfinansierte.

Ei samanslåing kan gjerast midt i ein valperiode, sjå punkt 4.6.2 nedanfor.

4. VERKNADER AV SAMANSLÅING OG ANDRE GRENSEENDRINGAR

4.1 Innleiing

Verknadene av ei grenseendring følgjer direkte av lova, til dømes reglar om skattesatsar, eller av resolusjonen eller vedtaket om endringa. Inndelingslova §§ 12–16 gir reglane om kva direkte verkander ein inndelingssak har.

4.2 Skatteplikta til innbyggjarane ved grenseendring. Inndelingslova § 12

§ 12. *Skatteplikt o.a.*

Når det med verknad frå byrjinga av eit kalenderår er gjennomført samanslåing av to eller fleire kommunar eller deling som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b, blir alle skattepliktige i eit distrikt som tidlegare har danna ein sjølvstendig kommune, ved den første likninga etter samanslåinga eller deling som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b, å ilikne kommuneskatt etter dei skattesatsane som i dette distriktet blei lagde til grunn ved fastsetjinga av forskot på skatt for vedkomande inntektsår. Dette gjeld likevel ikkje dersom kommunestyret i vedkomande distrikt før samanslåinga eller deling som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b, har gjort vedtak om at det ved likninga skal nyttast andre skattesatsar, og slikt vedtak er godkjent av Fylkesmannen.

Før samanslåing eller deling som nemnt i første ledd blir sett i verk, skal kommunestyret i den nye kommunen eller kommunane 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 ilikne 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 nemnte 1. januar, jf skattelova § 3-1 andre ledd.

Inndelingslova § 12 gjeld for samanslåing og i dei tilfelle der ein kommune eller eit fylke blir delt og dei einskilte delane blir lagde til andre kommunar eller fylke. § 12 regulerer ikkje overgangssituasjonen i høve til eigedomsskatt. I staden har Kongen heimel i derogasjonsfullmakta i § 17 bokstav d til å gjere unntak frå reglar om fristar og vilkår for å krevje inn eigedomsskatt.

4.3 Verknader for lokale forskrifter, vedtekter og planvedtak.

§ 13. Lokale forskrifter, vedtekter og planvedtak

Ved samanslåing og deling 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.

Ved samanslåing og deling av kommunar og fylkeskommunar gjeld lokale forskrifter og vedtekter framleis for vedkomande område inntil dei blir endra, jf. § 13 første ledd.

Med lokale forskrifter og vedtekter meiner ein både reglar som den einskilde kommune kan fastsetje og reglar som fylkeskommunen eller statlege organ fastset for eitt einskild fylke, ein einskild kommune eller for andre geografisk område som er mindre enn heile landet. Døme på lokale reglar som er omfatta av prinsippet her er politivedtekter, opnings- tidsvedtekter, vedtekter om selje- og skjenketider etter alkohollova, vedtekter etter plan- og bygningslova, vedtak om hamneavgift, satsar for eigedomsskatt og andre betalings- og avgiftsregulativ, lokale fiske- og jaktforskrifter (når desse er geografisk avgrensa) og avfallsforskrifter.

Departementet fastset ein nærmare frist for når det lokale regelverket må vere vurdert med sikte på nødvendig endring. Det følgjer av Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) at dette som hovudregel bør gjerast i løpet av det første året etter at samanslåinga eller delinga er sett i verk. Kongen kan med heimel i § 17 anna ledd bokstav b gjere unntak frå eventuelle lov- bestemte fristar for å sikre fleksibilitet i kvart einskilde tilfelle.

Etter § 13 andre ledd vil forskrifter og vedtekter i den utvida kommunen, ved ei grense- justering, straks bli gjeldande for det overførte området. Eventuelle overgangsproblem kan løysast ved bruk av Kongen si fullmakt etter § 17 til å gjere unntak frå gjeldande lov- giving.

Ein arealplan i § 13 tredje ledd vil vere reguleringsplan, arealdel til fylkesplan, kommuneplanen sin arealdel og utbyggingsplan etter plan- og bygningslova § 28-2. Grenseendringa har ikkje verknader for arealplanar som er stadfesta eller vedtekne etter reglane i plan- og bygningslova på iverksetjingstidspunktet for grenseendringa. Dersom det er framsett motsegn til ein arealplan frå statleg organ eller fylkeskommunen og saka er til mekling hos fylkesmannen eller ligg hos departementet til avgjerd, vil ikkje § 13 innebere noko krav om at kommunen må vedta planen på nytt. Dersom den nye eininga seinare ønskjer å endre arealplanane, må dette skje etter reglane i plan- og bygningslova.

”Andre planvedtak” som nemnt i § 13 tredje ledd siste punktum er til dømes kommuneplanen sin samfunnsdel og økonomiplan etter kommunelova.

4.4 Bortfall av statlege avgifter. Inndelingslova § 14

§ 14. Bortfall av statlege avgifter

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 motorkjøretøyer og båter.

Grenseendringar kan føre til overføring av eigedomar og materiell frå ein kommune til ein annan. Dette vil løyse ut visse statlege avgiftskrav, til dømes omregistreringsavgift for kjøretøy og dokumentavgift ved tinglysing av heimelsoverføring av fast eigedom. Av § 14 går det fram eit prinsipp om avgiftsfritak ved samanslåing, grensejustering og deling av kommunar eller fylke. Avgiftsfritaket vil i utgangspunktet omfatte både kommunale, fylkeskommunale og statlege organ. Avgiftsfritaket gjeld utan omsyn til om grenseendringa skjer på grunnlag av semje eller ikkje. Statlege avgifter nemnde i § 14 skal altså ikkje krevjast inn.

Etter føretaksregisterlova skal forretningskommune for ulike selskap, føretak og samanslåingar registrerast. Registrering av nytt kommunenamn fører likevel ikkje med seg gebyr etter rettsgebyrloven, ettersom denne typen endring av firmaopplysningar ikkje inneber plikt til kunngjering.

Den praktiske verknaden av ein regel om avgiftsfritak vil vere at ein ikkje kan krevje inn avgifts- og tinglysningsgebyr for heimelsoverføring og andre omregistreringar som er ei direkte følgje av grenseendringa.

4.5 Verknader for interkommunalt samarbeid. Inndelingslova § 16

§ 16. Verknad for 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 vedtektene 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.

I samband med grenseendringar gir § 16 ein kortare frist enn det som elles gjeld for krav om oppseiing av deltaking i interkommunalt samarbeid basert på reglane i kommunelova § 27 og lov om interkommunale selskap. Det er òg gitt kortare frist for å setje fram krav om revidering av vedtektene eller selskapsavtalen. Oppseiingsfristen i perioden frå iverksetjingstidspunktet for grenseendringa og eitt år framover skal vere på seks månader. § 16 andre punktum slår fast at den same fristen gjeld for å setje fram krav om endring av vedtektene eller selskapsavtalen.

Det er berre gjort unntak frå fristane i dei nemnde lovene. Dei andre reglane i kommunelova § 27 og lov om interkommunale selskap § 30 om prosedyrar ved uttrede gjeld på same måte. Den forkorta fristen gjeld for alle deltakarane i samarbeidet og selskapet, ikkje berre dei som er direkte involverte i grensesaka.

4.6 Fullmakter for Kongen. Inndelingslova § 17

§ 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 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.*

4.6.1 Innleiing

Inndelingslova har i §§ 25-27 særskilte reglar for gjennomføringsfasen. Av Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) går det fram at departementet meinte at det, for å sikre ei mest mogleg fleksibel gjennomføring av ulike typar grenseendringar, var nødvendig å gi Kongen fullmakt til å gjere visse unntak frå lovreglar. § 17 gir difor Kongen fullmakt til å gjere unntak frå visse lovregler i samband med inndelingssaker. Vilkåret er at unntaket er naudsynt

for å gjennomføre grenseendringar og at det fell inn under ein av de fire kategoriane i regelen.

4.6.2 Nærmare om fullmakt for Kongen

Kongens fullmakt etter § 17 gjeld berre når det blir rekna som nødvendig for å gjennomføre vedtak om grenseendring. Døme på vedtak Kongen kan gjere med heimel i § 17 første ledd er fastsetjing av dato for ekstraordinært kommunestyreval, fastsetjing av fristar for harmonisering av lokalt regelverk og liknande. Kommuneleva § 3 gir Kongen fullmakt til å fastsetje namn på kommunen.

Etter § 17 andre ledd kan Kongen berre gjere unntak frå reglar som gjeld nærmare opprekna høve i bokstav a–d.

Døme på unntak frå lovpålagte organ i § 17 andre ledd bokstav kan vere å opprette felles organ etter kyrkjelovgivinga eller andre særlover for kommunar eller fylke som skal slåast saman.

Det står følgjande om § 17 andre ledd bokstav b i Ot.prp. nr. 41 (2000–2001):

”Etter bokstav b kan det vere aktuelt å gjere unntak frå reglar som gjeld fristar kommunestyret har til å velje leddommarar, forliksråd og anna. Det har også ofte vist seg nødvendig å gjere unntak frå ulike fristreglar og andre teknisk prega reglar i vallovgevinga i samband med lokalval etter grenseendringar. (...) Etter bokstav b kan det og vere aktuelt å gjere unntak frå fristreglar knytte til revisjon av kommunale eller fylkeskommunale planar (unntatt arealplanar), samt skatte- og avgiftsvedtak og liknande.”

Det følgjer av Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) at § 17 andre ledd bokstav c om unntak frå arbeidsrettslege reglar er meint som ein tryggingsventil. Heimelen inkluderer ikkje rett til å gjere unntak frå arbeidsmiljølova eller tenestemannslova som følgje av grenseendringar og heller ikkje rett til å gjere unntak frå avtaler mellom arbeidstakarorganisasjonane og arbeidsgivarorganisasjonane (KS eller staten som arbeidsgivar). Dette må i tilfelle skje etter forhandling mellom partane.

Etter § 17 bokstav d har Kongen heimel til å gjere unntak frå reglar om fristar og vilkår for å krevje inn eigedomsskatt. Eigedomsskatt er ein frivillig skatt som kan innførast av kommunestyret når vilkåra i eigedomsskattelova § 3 (lov 6. juni 1975 nr. 29) er oppfylte. Finansdepartementet har tidlegare lagt til grunn at etter ei grenseendring kan den nye kommunen delast inn i fleire eigedomsskattesoner med ulike skattesatsar. Inndelinga må i så fall skje etter utbyggingsgraden i områda, slik at det blir fastsett ein lågare skattesats for område som berre er delvis utbygde på byvis enn for område som heilt er utbygde på byvis, jf. kriteria i eigedomsskattelova § 3. Etter eigedomsskattelova § 10 skal kommunestyret kvart år i samband med budsjettet fastsette kva satsar og reglar som skal nyttast ved utskriving av eigedomsskatt for det komande skatteåret.

Særleg om val ved samanslåing

Ei samanslåing vil gjelde frå eit årsskifte. Dersom ei samanslåing gjeld frå 1. januar etter eit ordinært kommuneval, kan Kongen gjere dei naudsynte unntaka frå vallovgjevinga slik at innbyggjarane vel kommunestyret for den nye kommunen ved ordinært val (sjølv om kommunane ikkje er slåtte saman på valdagen).

Ved samanslåing frå andre årsskifte i kommunestyreperioden, kan det anten gjennomførast ekstraordinært val hausten før eller det nye kommunestyret kan veljast av og mellom medlemmene i kommunestyra som blei valde ved førre ordinære kommunestyreval. Kongen har fullmakt til å forkorte kommunestyreperioden i samband med samanslåing av kommunar. Det kan skje for heile kommunestyret ved gjennomføring av ekstraordinært kommunestyreval, eller for delar av kommunestyret dersom det nye kommunestyret skal veljast av og mellom medlemmene i kommunestyra som blei valde ved førre ordinære kommunestyreval. Det er ikkje noko formelt i vegen for at ein ny kommune kan fungere med alle dei valde representantane i eit nytt kommunestyre. Kommunelova § 7 nr. 2 inneheld berre eit minstetal på medlemmer i kommunestyret. Det einaste kravet er at medlemstalet skal vere eit oddetal.

Samanslåingane av Bodø og Skjerstad (vedteken i 2003, gjeldande frå 2005) og av Bjarkøy og Harstad (vedteken i 2011, gjeldande frå 2013) skjedde utan føregåande kommunestyreval. I tråd med ønska lokalt blei heimelen i inndelingslova § 17 annet ledd nytta til å forkorte valperioden for einskilde kommunestyremedlemmer slik at det nye kommunestyret blei samansett av medlemmene frå den eine (større) kommunen, supplert med nokre medlemmer valde av og mellom kommunestyret i den andre (mindre) kommunen. Ein føresetnad for å korte ned kommunestyreperioden og velje av nytt kommunestyre av og mellom dei valde kommunestyra, er at kommunane ønskjer det.

I kommunereformperioden kan grunnlaget for det nye kommunestyret ordnast etter følgjande alternativ:

- Samanslåing frå 1. januar 2017: forkorta kommunestyreperiode og val av nytt kommunestyre av og mellom dei valde kommunestyra. Kommunar som ønskjer det, kan halde ekstraordinært kommunestyreval hausten 2016.
- Samanslåing frå 1. januar 2018: ekstraordinært kommunestyreval saman med stortingsvalet i 2017. Kommunane kan velje ei forkorta kommunestyreperiode og val av nytt kommunestyre av og mellom dei valde kommunestyra.
- Samanslåing frå 1. januar 2019: forkorta kommunestyreperiode og val av nytt kommunestyre av og mellom dei valde kommunestyra. Kommunar som ønskjer det, kan halde ekstraordinært kommunestyreval hausten 2018.
- Samanslåing frå 1. januar 2020: ordinært kommunestyreval i 2019.

Kommunestyret i ein samanslått kommune blir konstituert før samanslåinga på same måte som nyvalde kommunestyrer, jf. kommunelova § 17. Inndelingslova § 27 seier at:

”det nyvalde 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 til 3 om konstituerande møte o.a. i kommunestyre og fylkesting.”

Inndelingslova § 27 fastset at funksjonsperioden og rolla for dei opphavlege kommunestyra ”varer inntil tidspunktet for iverksetjing av samanslåinga eller delinga som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b. Deira ansvar og fullmakter er likevel avgrensa til det som er nødvendig for å avslutte verksemda i dei eksisterande einingane.” Departementet vil gjere desse føringane gjeldande også ved samanslåingar der kommunestyreperioden blir forkorta og det nye kommunestyret blir vald av og mellom dei valde kommunestyra hausten før ein samanslåing.

5. SÆRLEGE REGLAR FOR GJENNOMFØRINGSFASEN

5.1 Innleiing

Gjennomføringsfasen er perioden mellom vedtakstidspunktet og sjølve iverksetjinga av vedtaket. Inndelingslova har i §§ 25–27 reglar for gjennomføringsfasen. Etter § 25 skal det kallast saman til eit felles kommunestyremøte eller fylkestingsmøte så snart som mogleg etter at det er gjort vedtak om samanslåing eller der éin kommune eller eit fylke blir delt og dei einskilte delane blir lagde til andre kommunar eller fylke.

Inndelingslova § 26 seier at det ved samanslåing og prosessen der éin kommune eller eit fylke blir delt og dei einskilte delane blir lagde til andre kommunar eller fylke, skal opprettast ei fellesnemnd til å samordne og førebu samanslåinga og delinga.

5.2 Felles kommunestyre og fylkestingsmøte. Inndelingslova § 25

§ 25. Felles kommunestyre og fylkestingsmøte

Når det er gjort vedtak om samanslåing av to eller fleire kommunar eller deling av kommunar som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b, skal Fylkesmannen snarast mogleg kalle saman til eit felles møte med dei aktuelle kommunestyra. Ved samanslåing eller deling av kommunar som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b, kallar departementet saman kommunestyra dersom kommunane ligg i ulike fylke. Ved samanslåing eller deling av fylke som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b, kallar departementet saman fylkestinga. 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.*

Fylkesmannen skal kalle inn til eit felles kommunestyremøte. Om saka gjeld samanslåing av to fylke eller kommunar som ligg i ulike fylke, skal departementet kalle inn til møtet. For at kommunane eller fylkeskommunane skal kunne gi frå seg mynde til fellesnemnda, jf. § 26, må reglementet for fellesnemnda vedtakast i kvar einskilde kommune eller fylkeskommune. Drøfting i fellesmøtet av samansetjinga av og funksjonane til fellesnemnda, vil skape føresetnader for ein rask og smidig prosess i det vidare arbeidet med reglementet for fellesnemnda.

Etter kommunelova § 7 gjer kommunestyret eller fylkestinget sjølv, med verknad frå neste valperiode, vedtak om kor mange representantar som skal veljast. Denne regelen kan ikkje brukast i ein samanslåingssituasjon eller der éin kommune eller eit fylke blir delt og dei einskilde delane blir lagde til andre kommunar eller fylke. Kongen eller departementet vil framleis ha mynde til å fastsetje medlemstalet for den første perioden etter samanslåinga eller delinga som nemnt i kommunelova bokstav b. Det følgjer av Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) at fråsegna frå fellesmøtet ikkje vil vere ei endeleg avgjerd, men ei tilråding som det vil vere naturleg å leggje stor vekt på.

Opplistinga i § 25 er eit minstekrav til tema kommunestyra eller fylkestinga skal diskutere på eit felles møte. Andre saker som er viktig for den einskilde saka skal også diskuterast på fellesmøtet. I fellesmøtet mellom kommunane skal det ikkje treffast vedtak. Møtet er av prosessleiande karakter. Diskusjonspunkta som blir diskutert på fellesmøtet må følgjast opp med vedtak i dei einskilde kommunestyra.

Etter systemet i inndelingslova skal det gjennomførast to nasjonale vedtak ved ei kommunesamanslåing. Først skal det gjerast vedtak om at kommunane skal slå seg saman, anten av Stortinget eller av Kongen. Deretter kallar fylkesmannen saman til eit felles kommunestyremøte. Der drøftar kommunane mandatet til fellesnemnda som skal stå for gjennomføringa, og framlegg til namn på den nye kommunen, sjå § 25. Etter det felles kommunestyremøtet blir det gjort eit nytt nasjonalt vedtak om mellom anna namnet på den nye kommunen (sjå kommunelova § 3) og unntak frå statleg regelverk i samband med gjennomføringa etter inndelingslova § 17.

På bakgrunn av Stortinget sitt vedtak i 1995 om at kommunesamanslåingar skal vere frivillige, har det utvikla seg ein praksis som ikkje er i tråd med systemet til inndelingslova. Alle naudsynte lokale vedtak og møte har vore gjort før det blir søkt om samanslåing. Dermed har det berre vore behov for å gjere eitt nasjonalt vedtak som dekkjer både vedtaket om samanslåing og praktiske høve i samband med samanslåinga. Denne praksisen har vore mogleg på grunn av omfattande uformell kontakt administrativt og politisk mellom kommunane, fylkesmannen og departementet fram mot avgjerda lokalt. Ordninga med eitt felles kommunestyremøte før lokale vedtak om samanslåing der alle spørsmål i lova blir handsama, byggjer på ein lang og samanhengande praksis under skiftande regjeringar.

Inndelingslova skal vere eit formålstenleg reiskap for inndelingsvedtak uavhengig av den til kvar tid gjeldande politikk på området. I situasjonar der nasjonale styresmakter kan

treffe vedtak om nye grenser som ikkje er i tråd med lokale vedtak, er det særleg tenleg med to separate nasjonale vedtak, det vil seie både før og etter at det blir avhalde felles kommunestyremøte. I høyringsnotat med høyringsfrist 1. oktober 2015 blir det gjort framlegg om at departementet kan gjere unntak frå kravet om felles kommunestyremøte. I dei tilfella der det allereie ligg føre tilstrekkelege lokale vedtak i kvart kommunestyre, kan departementet gjere unntak frå kravet om å halde felles kommunestyremøte.

Særleg om kommunenamn

Etter inndelingslova § 25 bokstav a skal fellesmøte kome med framlegg til namn. Kongen har fullmakt til å fastsetje namnet på kommunar, medan namnet på fylkeskommunane skal vere det same som på namnet på fylket, sjå kommunelova § 3 nr. 3 og nr. 4. Fullmakta i kommunelova til å fastsetje kommunenamn er ikkje delegert til departementet, jf. kgl. res 18. desember 1992 nr. 1079. Dermed må kommunenamn fastsetjast av Kongen i statsråd. Før avgjerd om kommunenamn blir teken, skal kommunen eller kommunane få uttale seg. I eit høyringsnotat frist 10. oktober 2012 peikte departementet på at unike namn kan gjere det lettare å byggje identitet og attkjenning kring namnet, samt det sjølvsegte at ein unngår misforståingar. Dei aller fleste høyringsinstansane var samd i forslaget om ei føring om unike kommunenamn. Departementet legg til grunn at ved framtidige kommunesamanslåingar skal nye kommunenamn vere unike. Det vil seie at namnet ikkje må vere nytta av ein annan kommune eller eit fylke. Dersom til dømes ein eller fleire kommunar som blir slått saman, har eit namn som blir nytta av ein annan kommune eller eit fylke, kan den samanslåtte kommunen ikkje få dette namnet.

5.3 Fellesnemnda Inndelingslova § 26

§ 26. Fellesnemnd

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

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 delinga som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b, 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. Tilsvarande gjeld for sekretariatet for kontrollutvalet. Slikt vedtak skjer etter 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 tilsvarande for nemnda. Reglane i § 59 om lovlegkontroll gjeld tilsvarande for avgjerder fellesnemnda tek.

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

5.3.1 Fellesnemnd

Inndelingslova § 26 første ledd gir pålegg om oppretting av eit bestemt folkevalt organ ved samanslåing og prosessen der ein kommune eller eit fylke blir delt, og dei einskilde delane blir lagde til andre kommunar eller fylke (inndelingslova § 3 første ledd bokstav b). Kommunen eller fylkeskommunen som skal slutte å eksistere ved deling, kjem dermed til å velje representantar til minst to fellesnemnder. Det kommunestyret eller fylkestinget som skal slutte å eksistere, kan velje dei same personane til begge fellesnemndene.

5.3.2 Funksjonane til fellesnemnda

Fellesnemnda skal fungere som organ i perioden frå det er gjort vedtak om samanslåing og fram til samanslåinga blir sett i verk, i praksis frå eitt til to år. Departementet peika i Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) på at det ikkje ønskjeleg å gi for mange og detaljerte lovreglar om samansetjing, funksjon og arbeidsoppgåver. Slike spørsmål bør drøftast og avgjerast av kommunane/fylkeskommunane sjølve. Slik føresegna er utforma er det mogleg å gi nemnda relativt vide fullmakter. Nemnda skal ikkje få innverknad på drifta i dei eksisterande kommunane. Dei valde kommunestyra vil vere ansvarleg for den daglege verksemda i kommunane så lenge dei er sjølvstendige einingar.

Etter § 26 første ledd skal medlemmene i fellesnemnda veljast av og blant medlemmane i kommunestyra eller fylkestinga. Dermed er nemnda knytt tett til dei ansvarlege organ i kvar einskild kommune.

Det følgjer av § 26 første ledd siste setning at reglane i kommunelova om val og saks- handsaming i folkevalde organ gjeld for fellesnemnda. Møta i fellesnemnda er dermed i utgangspunktet opne. Kommunelova har òg reglar om balanse mellom talet på kvinner og menn i folkevalde organ. Dette kravet ikkje knyter seg til den totale samansetjinga av fellesnemnda, men til val av fellesnemnd i den einskilde kommunen. Så lenge kommunane følgjer valreglane i kommunelova, vil fellesnemnda ikkje vere ulovleg samansett sjølv om ikkje begge kjønna er representert med minst 40 prosent. Fylkesmannens kompetanse til å kontrollere om kommunale vedtak er lovlege på eige initiativ etter kommunelova § 59 nr. 5 bør nyttast med varsemnd, jf. rettleiaren Lovlighetskontroll etter kommunelovens § 59, H-2299.

Det nye eininga vil bli den nye arbeidsgivaren for dei tilsette i kommunane eller fylkeskommunane, og vil også kunne tilsetje nye medarbeidarar. Etter § 26 andre ledd kan kommunane eller fylkeskommunane også opprette eit felles partssamansett utval etter kommunelova § 25 for handsaming av saker som gjeld forholdet mellom den nye eininga som arbeidsgivar og dei tilsette. Det følgjer av Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) at det vil kunne vere behov for eit partsamansett utval allereie tidleg i prosessen.

Etter § 26 tredje ledd andre punktum skal nemnda i sin verkeperiode gi fråsegn til departementet om årsbudsjetta og økonomiplan for dei kommunane eller fylkeskommunane det gjeld. Fellesnemnda skal ta hand om det førebuande arbeidet med økonomiplanen og med budsjettet første driftsåret etter samanslåinga eller delinga som er sett i verk. Fellesnemnda skal å ta hand om det førebuande arbeidet med å rullere økonomiplanen, på same viset som budsjettet, i det siste året før grenseendringa tek til å gjelde. Det er det nyvalde formannskapet eller fylkesutvalet (kommunerådet eller fylkesrådet ved parlamentarisk styreform), som har ansvaret for å fremje budsjettinnstilling til det nye kommunestyret eller fylkestinget.

Det er opp til kommunane eller fylkeskommunane sjølve å bli samde om kva oppgåver og fullmakter fellesnemnda skal ha, jf. § 26 fjerde ledd første punktum. Av Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) går det fram at det ikkje bør gå for lang tid før den nye kommunen er operativ. Kommunestyra eller fylkestinga bør ta stilling til omfanget av budsjett til nemnda og i kva grad nemnda skal kunne inngå avtalar på vegner av den nye kommunen eller fylkeskommunen. Det kan vere praktisk at fellesnemnda førebur og inngår avtaler om leige av kontorlokale, innkjøp av utstyr med vidare.

Om kommunane ikkje greier å kome til semje om kva reglementet for fellesnemnda skal innehalde, kan kvar av partane bringe saka inn for departementet til avgjerd, jf. § 26 fjerde ledd andre punktum. I Ot.prp. nr. 41(2000-2001) står følgjande om § 26 fjerde ledd andre punktum:

”Det ikkje er meininga at alle slags stridsspørsmål skal kunne bringast inn for departementet. Det må vere spørsmål av vekt, som det er viktig å bli samde om før arbeidet kan gå vidare. Partane må sjølv kome med framlegg til løysing. Det er ikkje meininga at departementet skal opptre som meklar.”

Etter § 26 femte ledd kan fellesnemnda få delegert mynde til å tilsetje personell i den nye eininga. Nemnda kan også, trass i delegasjonsforbodet i kommunelova, få mynde til å tilsetje revisor og administrasjonssjef i den nye eininga. Slik delegasjon må takast inn i reglementet. Fellesnemnda kan få fullmakt til å føre vidare deltaking i interkommunalt samarbeid om revisjon eller føre vidare ein avtale med ein annan revisor. Det same gjeld for kontrollutvalssekretariatet. Slike vedtak skal skje på bakgrunn av innstilling frå kontrollutvala.

Etter § 26 sjette ledd kan fellesnemnda gi eit arbeidsutval mynde til å gjere vedtak i ein-skildsaker eller i saker som ikkje er av prinsipiell art. Kommunane eller fylkeskommunane kan delegere mynde til nemnda til å gjere vedtak i ein-skildsaker eller i saker som ikkje er av prinsipiell art. Kommunelova § 23 nr. 4 gir kommunane og fylkeskommunane moglegheit for å delegere denne type mynde til administrasjonen i kommunen eller fylkeskommunen, og inndelingslova § 26 sjette ledd bør tolkast på same måte.

Reglane i kommunelova om møte- og talerett for ordførar, leiar av kommuneråd eller fylkesråd, administrasjonssjef og tilsette gjeld tilsvarande for nemnda. Reglane i § 59 om lovlegkontroll gjeld tilsvarande for avgjerder fellesnemnda tek, jf. § 26 sjuande ledd.

Etter inndelingslova § 26 åttande ledd går funksjonsperioden for fellesnemnda ut når det nye kommunestyret eller fylkestinget er konstituert etter reglane i § 27. Når kommunestyret for den nye eininga er valt, er det ikkje lenger behov for ei fellesnemnd, og verksemda skal såleis opphøyre. Det er det nyvalde formannskapet eller fylkesutvalet som skal gi innstilling til årsbudsjett og økonomiplanen til kommunestyret eller fylkestinget på grunnlag av førebuingane fellesnemnda har gjort.

5.4 Konstituering av nytt kommunestyre eller fylkesting.

Inndelingslova § 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 deling som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b, blir sett i verk, skal det nyvalde kommunestyret eller fylkestinget kallast saman til konstituerande møte innan utgangen av oktober månad. Leiaren av fellesnemnda kallar saman og lei er møtet inntil ny ordførar er valt. Elles gjeld reglane i kommunelova § 17 nr. 1 til 3 om konstituerande møte o.a. 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 eller delinga som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b. Deira ansvar og

fullmakter er likevel avgrensa til det som er nødvendig for å avslutte verksemda i dei eksisterande einingane.

I det konstituerande møtet skal det veljast formannskap/fylkesutval, ordførar, varaordførar og kontrollutval. Etter kommunelova bør det veljast medlemmer og leiarar til nemnder i det konstituerande møtet. Det er tjenleg om det nye kommunestyret eller fylkestinget kan gjere vedtak om politisk og administrativ organisering, slik at den nye eininga kan bli operativ så snart som råd. Om det er mogleg å gjere slike vedtak før årsskiftet, vil avhengje mykje av den tilrettelegginga fellesnemnda har gjort, noko som henge saman med kva fullmakter nemnda har hatt.

Funksjonstida for det sitjande kommunestyret eller fylkestinget varer inntil samanslåinga blir sett i verk. Dette inneber at det nyvalde kommunestyret eller fylkestinget ikkje har ei fullstendig oppgaveportfølje dei første to månadene. Det nye kommunestyret eller fylkestinget kan ikkje gjere vedtak som bind dei eksisterande einingane i deira siste driftsår. Fullmaktene ligg framleis hos dei opphavlege kommunestyra eller fylkestinga inntil samanslåinga er sett i verk. Tilsvarande må mynde og ansvar for det sitjande kommunestyret eller fylkestinget vere avgrensa til det som er nødvendig for å avvikle verksemda i dei eksisterande einingane.

Før årsskiftet skal det nye kommunestyret treffe vedtak om budsjett for det første driftsåret. Det nye kommunestyret eller fylkestinget skal godkjenne rekneskapane for det siste driftsåret i dei opphavlege kommunane eller fylkeskommunane. Fristen for å godkjenne rekneskapane er utgangen av juni, sjå § 10 i forskrift 15. desember 2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning.

Det kan innførast parlamentarisk styringsform i den nye eininga dersom spørsmålet har vore handsama i alle aktuelle kommunestyra eller fylkestinga etter reglane i kommunelova § 18 nr. 2, det vil seie før 31. desember i nest siste år av valperioden. Kongen kan fastsetje ein annan frist med heimel i § 17. Dersom alle involverte partar i ei samanslåingssak har hatt parlamentarisk styreform, vil denne styringsforma kunne førast vidare utan eige vedtak. Situasjonen kan òg vere at nokre, men ikkje alle, kommunane har innført parlamentarisme. I slike tilfelle må dei som ikkje har slik styringsform, kunne påleggjast å handsame spørsmålet etter dei generelle reglane i kommunelova § 18. Fellesnemnda bør ha fullmakt til å kunne ta dette opp med kommunane eller fylkeskommunane, elles vil ikkje den nye eininga ha råderett over spørsmålet om styringsform den første perioden. Departementet kan gi slikt pålegg med heimel i inndelingslova § 17 første ledd.

6. ØKONOMISK OPPGJER ETTER GRENSEJUSTERING OG DELING

6.1 Innleiing

Inndelingslova har reglar i kapittel V for økonomisk oppgjer. Økonomisk oppgjer mellom kommunar og fylkeskommunar skal skje ved grensejustering og deling. Ved samanslåing trengst det ikkje reglar om økonomisk oppgjer.

Utgangspunktet er at kommunane på eiga hand skal prøve å kome fram til ein avtale om det økonomiske oppgjeret. Dersom dei er usamde, kan dei be fylkesmannen om rettleiing, jf. § 18 første ledd. Dersom kommunane ikkje blir samde, blir det økonomiske oppgjeret fastsett av ei fast skjønnsnemnd oppretta av departementet, jf. § 18 andre ledd.

6.2 Avtale om det økonomiske oppgjeret. Inndelingslova § 18

§ 18. *Avtale om økonomisk oppgjer*

Ved grensejustering og deling av kommunar og fylke skal det gjennomførast økonomisk oppgjer 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 oppgjeret.

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

Kommunane eller fylkeskommunane avgjer sjølve om det er behov for eit økonomisk oppgjer. Fylkesmannen skal hjelpe til å få i stand ei avtale om det økonomiske oppgjeret, dersom kommunane er samde i å be om hjelp til det. Fylkesmannen si oppgåve vil då vere å rettleie kommunane i prosessen. Fylkesmannen har derimot ikkje noka plikt til å fungere som meklar i denne prosessen, utan at både fylkesmannen og partane ønskjer det.

Inndelingslova § 18 andre ledd slår fast at dersom ikkje partane blir samde om det økonomiske oppgjeret, skal det fastsetjast ved skjønn. Det følgjer av Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) at det er ein føresetnad at kommunane først gjer det dei kan for å kome til semje.

Nærmare reglar om samansetjinga av skjønnsnemnda og overskjønnsnemnda er gitt i §§ 23 og 24. Materielle reglar og kriterium som skal leggjast til grunn ved skjønnet er gitt i §§ 19–22. Desse reglane er det naturleg å ta utgangspunkt i når kommunane og fylkeskommunane og eventuelt fylkesmannen arbeider med å kome fram til ein avtale. Dei er likevel ikkje bundne til å leggje dei til grunn for ein avtale.

Inndelingslova set ikkje rammer for spørsmåla kommunane kan velje å trekke inn i dei politiske drøftingane i forkant av ei samanslåing. Økonomiske sider av slike avtaler blir gjenstand for oppfølging som ledd i dei årlege budsjettvedtaka i den nye kommunen. Ved ein samanslåing blir flere kommunar til éin kommune. Inndelingslova stiller ikkje krav om avtale om økonomisk oppgjer mellom kommunar som blir slått saman, slik ho gjer ved

deling og grensejustering. Usemje om økonomien i den nye kommunen vil vere eit internt spørsmål.

Om kraftinntekter

Økonomiske konsekvensar knytte til kraftinntekter kan gjere for grenseendringar vanskelege. Det gjeld same avtalefridom der ein eller fleire av kommunane har store kraftinntekter, sjå kapittel 3 i Prop. L 109 (2012–2013).

6.3 Oppgjer etter grensejusteringar. Inndelingslova § 19

§ 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, bruer, offentlege plassar og annan forvaltningseigedom som fullt ut eller i svært stor grad tener vedkommande område, overførast til den andre kommunen eller fylkeskommunen.

Annan eigedom kan fordelast mellom kommunane eller fylkeskommunane, eller påbydast nytta 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 vedkommande 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.

Når eit område blir overført frå ein kommune til ein annan, går det fram av § 19 første ledd at den retten som den første kommunen har til vegar, gater, bruer, offentlege plassar og annan «forvaltningsmessig eigedom» som berre eller for det aller meste tener det aktuelle området, skal overførast til den andre kommunen. Dette kan til dømes omfatte skulebygg som tener ein einskild skulekrins, lokale idrettsanlegg og leikeplassar. Det følgjer av Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) at opprekninga av forvaltningseigedom i § 19 første ledd ikkje er uttømmende.

Etter § 19 andre ledd kan annan eigedom fordelast mellom kommunane eller påbydast nytta i fellesskap, dersom dette er rimeleg og tenleg ut frå kommunale omsyn. Skjønnsnemnda avgjer korleis ei eventuell fordeling eller samarbeid skal skje, og kan fastsetje

nærmare vilkår, jf. § 23. Kva form eit eventuelt samarbeid skal ha, må også skjønnsmemnda ta stilling til. Formålet med slike samarbeidsordningar må først og fremst vere å ordne tilhøva i ein overgangsperiode.

Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) seier følgjande om inndelingslova § 19 andre ledd:

«Annan eigedom» i andre ledd kan vere til dømes aksjar, verdipapir, skatterestansar, kinoar, el-verk 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 skjønnsmemnda berre unntaksvis kan påby deling av eigedom som ikkje følgjer grunnen, slik andre ledd opnar for. Etablering av interkommunalt samarbeid vil ofte vere ei betre løysing. Formålet med samarbeidsløysingar må vere å ordne forholda i ein overgangsperiode, ikkje å etablere permanente arrangement. Skjønnsmemnda 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.

Inndelingslova § 19 tredje ledd gir skjønnsmemnda høve til å fastsetje at gjeld som kommunen har stifta i samband med kjøp eller påkostnad på eigedom, skal takast over av den kommunen der eigedommen ligg etter grenseendringa.

Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) seier at løysningen som § 19 tredje legg opp til vil vere det mest naturlege i dei fleste situasjonar. Departementet skriv vidare:

”At dette ikkje er slått fast som allmenn regel, er for å kunne gi fleksible løysingar i situasjonar der det til dømes er tatt opp gjeld kort tid før grenseendringa. Som eit anna alternativ kan det fastsetjast at det skal betalast pengevederlag for eigedommen som blir overført.”

For å gjere det heilt klart at all eigedom og alle pliktar som det ikkje er gjort særskilt vedtak om, blir att hos den opphavlege kommunen, er dette presisert i § 19 fjerde ledd. Det same prinsippet må gjelde når kommunane eller fylkeskommunane har kome til semje om ein avtale.

6.4 Oppgjer etter delingar. Inndelingslova § 20

§ 20. Delingar

Bli 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 forvaltningseigedom 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 lagt 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 fram 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 eigdommen - 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 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 følgjer av forholdstalet, skal det jamnast ut i pengar.

Ved deling held ei eining opp med å eksistere. Dette gjer det nødvendig med eit fullstendig oppgjer, med deling av alle typar eigedom, rettar og plikter.

Etter § 20 første ledd skal forvaltningseigedom fordelast på same måte som ved grensejustering, sjå omtalen til § 19.

§ 20 andre ledd slår fast at annan eigedom og andre plikter skal fordelast mellom dei aktuelle kommunane eller fylkeskommunane på grunnlag av eit forholdstal, som reknast ut på grunnlag av skatteinntektene i dei siste fem åra i kvart av områda. Skatteinntekter omfattar inntektsskatt (frå privatpersonar og næringsdrivande), formuesskatt, naturressurs-skatt og eigedomsskatt. Om det kjem nye skatteformer, er det rimeleg å ta dei med i utrekninga dersom det er direkte skatt for kommunane eller fylkeskommunane. Skjønnsnemnda kan likevel fråvike denne regelen dersom det ligg føre særlege grunnar til å fastsette noko anna, jf. inndelingslova § 20 andre ledd andre punktum. Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) nemner at det kan vere at skatteinntektene ikkje alltid gir det beste og mest rettferdige utgangspunktet for utrekninga.

6.5 Erstatning. Inndelingslova § 21

§ 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.

§ 21 gjeld både ved grensejustering og deling.

Etter ordlyden er det klart at ikkje alle tap skal dekkjast. Berre der ein kommune eller ein fylkeskommune etter det oppgjeret som er gjennomført i samsvar med §§ 19–20, blir svekt vesentleg økonomisk og der det er rekna som rimeleg, kan ein annan av kommunane eller fylkeskommunane påleggjast å betale erstatning. Erstatning kan bli utbetalt med ein eingongssum eller i årlege ratar i ein viss overgangsperiode.

Erstatningsregelen blir omtalt som ein tryggingsventil, og det er ikkje meininga at det skal vere spørsmål om erstatning i alle saker, jf. Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) som òg seier:

”Om tapet fører til vesentleg svekt økonomi må vurderast ikkje berre ut frå om kommunen eller fylkeskommunen kan halde oppe sin standard, men òg ut frå ei breiare analyse av den totale økonomien til kommunen/fylkeskommunen. Korleis inndelingsendringa vil påverke overføringane frå staten gjennom inntektssystemet og kva moglegheiter kommunen har for å tilpasse seg tapet, er døme på faktorar som må tilleggjast vekt.”

Det er òg krav om at det skal vere rimeleg at ein annan av kommunane dekkjer tapet. Også denne kommunen sin økonomiske situasjon må vurderast. Om kommunane er likeverdige med omsyn til skattetrykk og standard, vil det som regel ikkje framstå som rimeleg å påleggje ein kommune å betale erstatning til ein annan.”

6.6 Garantiar. Inndelingslova § 22

§ 22. Garantiar

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

Ved deling 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.

Hovudregelen etter § 22 når det gjeld kommunal garanti for gjeld som er knytt til fast eigedom eller bedrift, er at garantien blir overført saman med eigdommen eller bedrifta. Når ein kommune eller fylkeskommune blir delt, må ein òg fordele garantiansvar som ikkje er knytt til objekt som kan lokaliserast geografisk. Slike garantiar skal fordelast etter forholdstalet for det økonomiske oppgjeret i det heile og etter ei konkret vurdering av risiko i kvart einskild garantiforhold.

7. OM ØKONOMISK KOMPENSASJON FOR EINGONGSKOSTNADER

§ 15. Økonomisk kompensasjon

Ved samanslåing av kommunar eller fylke og deling som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b, gir staten delvis kompensasjon for eingongskostnader som er direkte knytte til desse

prosessane. I ein overgangsperiode gir staten også kompensasjon for bortfall av rammetilskot.

Ei samanslåing og deling der ein kommune eller eit fylke blir delt, og dei einskilde delane blir lagde til andre kommunar eller fylke, vil ha direkte økonomiske konsekvensar på to måtar:

- Eingongskostnader knytt til sjølve samanslåingsprosessen og dei akutte behova for den nye kommunen. Mellom anna vil det dreie seg om kostnader knytte til omstillingsprosessen, investeringar og samordning av IKT- system, nye rutinar for sakshandsaming, flytting og leige av bygningar.
- Endringar i dei statlege overføringane gjennom inntektssystemet, dvs. basis-tilskotet for kommunar og eventuelt bortfall av regionaltilskotet. Samanslåing av fylkeskommunar vil ikkje få tilsvarande verknader gjennom inntektssystemet, men på same måten som kommunane vil også fylkeskommunen stå overfor eingongs-kostnader i samband med ein samanslåingsprosess.

Staten gir etter § 15 delvis kompensasjon for eingongskostnader og i en overgangsfase bortfall av rammetilskot direkte knytt til samanslåingsprosessen og prosessen der ein kommune eller eit fylke blir delt, og dei einskilde delane blir lagde til andre kommunar eller fylke. Kompensasjon for endra rammetilskot gis for ein overgangsfase. Lova seier ikkje kor lang tid dette er. Kompensasjonsordningane gjeld utan omsyn til om samanslåinga skjer på grunnlag av semje eller ikkje. For nærmare omtale av dagens praksis for økonomisk verkemidler ved kommunesamanslåingar, sjå regjeringa.no og dei årlege kommuneproposisjonane.

8. SKJØNNSNEMND OG OVERSKJØNNSNEMND INDELINGSLOVA § 23

§ 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 avgjerda 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 tilsvarande 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.

8.1 Om skjønnsnemnd og overskjønnsnemnd

Det er berre saker om økonomisk oppgjer etter grensejustering og deling som kan bli tekne inn for skjønnsnemnda. Det er ein føresetnad etter § 23 at partane først har prøvd å kome til semje om eit økonomisk oppgjer før dei fremjar krav om skjønn. Av Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) følgjer at dei bør søkje å bli samde ved først å be fylkesmannen om hjelp til å forhandle fram ein avtale, jf. § 18 andre ledd. Dette er likevel ikkje eit vilkår etter lova. Departementet legg til grunn at det ikkje kan gjelde eit strengt krav til kva som er tilstrekkeleg for å seie at partane har prøvd nok.

Etter § 23 andre ledd skal departementet nemne opp ei skjønnsnemnd på tre medlemmar med varamedlemmar. Alle medlemmene og varamedlemmene, ikkje berre leiarane, både til skjønnsnemnda og overskjønnsnemnda, skal oppnemnast for fire år om gongen.

Leiarane av nemndene og varaleiarane, skal etter § 23 fjerde ledd fylle dei krava som er sett til dommarar i domstolslova §§ 53 og 54, andre ledd. Det gjeld elles ikkje særlege krav til dei som skal nemnast opp til medlemmer og varamedlemmar i nemndene. Det går fram av Ot.prp. nr. 41 (2000–2000) at det likevel er ein føresetnad at dei som blir oppnemnde har god kjennskap til kommunesektoren.

Departementet kan ikkje instruere skjønnsnemnda korkje i sakshandsaminga eller i vurderingane. Skjønnsnemnda si avgjerd kan ikkje påklagast til departementet.

8.2 Sakshandsaming og dekning av kostnader ved skjønn

§ 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 avgjerder 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.

Inndelingslova § 24 gir nemnda spelerom i den vidare handsaminga for å få til ein smidig, fleksibel og føremålstenleg prosess i den einskilde saka.

Skjønnsnemnda og eventuelt overskjønnsnemnda skal ta stilling til kven som skal bere kostnadene ved saka. Det følgjer av Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) at spørsmålet om dekning av kostnadar i størst mogleg grad bør løysast i tråd med prinsippa som gjeld for rettsaker.

Avgjerda til overskjønnsnemnda er endeleg og kan ikkje ankast inn for dei ordinære domstolane, jf. § 23 tredje ledd første punktum.

9. LOVLEGKONTROLL AV BUDSJETTVEDTAK

§ 28. Lovlegkontroll

Departementet kan føre kontroll med lovlegheita av budsjettvedtaka i kommunar og fylkeskommunar når utgreiing om samanslåing eller deling som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b, er sett i gang.

I Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) blei det peika på at erfaringar viser at særleg investeringar har ein tendens til å auke sterkt før vedtak om samanslåing blir sette i verk. Statleg kontroll i tida før ei samanslåing kan hindre at den nye kommunen får handlingsfridomen sin svekt som følgje av overinvesteringar i samanslåingskommunane før iverksetjinga.

Etter § 28 kan departementet føre lovlegkontroll av budsjettvedtaka i kommunar og fylkeskommunar når det er sett i gang utgreiing om samanslåing eller deling der dei einskilde delane blir lagde til andre kommunar eller fylke. Denne oppgåva er lagt til fylkesmannen.

Lova skil ikkje mellom prosessar der samanslåinga eller delinga skjer ut frå ei semje mellom kommunane eller fylkeskommunane, og der dei ikkje er samde. Departementet vurderer det slik at behovet for lovlegkontroll er noko mindre når samanslåinga skjer frivillig.

§ 28 er ein "kan-regel" og lovlegkontroll av årsbudsjetta skal ikkje skje automatisk. Lovlegkontroll med budsjettvedtak skal skje "når utgreiing om samanslåing gang eller deling som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b, er sett i gang". Tidspunktet for å vurdere når ei utgreiing om samanslåing er sett i gang, blir ei skjønnsvurdering i kvart enkelt tilfelle. Lovlegkontroll etter § 28 vil ha det same innhaldet som ved klage etter kommunelova § 59 nr. 4.

Det kan vere nyttig at ei eventuell fellesnemnd uttaler seg om budsjettet og økonomiplanen for dei involverte kommunane, sjå Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) s. 67 og Prop. 109 L (2012–2013).

10. ANDRE SPØRSMÅL

10.1 Arkivering

Det kan vere nødvendig at det blir teke stilling til om det i samband med grenseendringar, bør setjast i verk særlege tiltak for å sikre at arkivmateriale i dei opphavlege kommunane

og/eller fylkeskommunane blir handsama på ein forsvarleg måte. Særleg ved deling og grensejusteringar vil det bli spørsmål om kvar ansvaret skal plasserast og korleis arkivmaterialet skal handsamast for ettertida.

Endring av kommunegrenser vil kunne føre til at eksisterande kommunale einingar blir lagde ned og at nye einingar oppstår. I alle nye einingar skal det opprettast arkiv, og arkiva etter dei tidlegare kommunale einingane skal avsluttast. Kwart arkiv skal haldast for seg og ikkje blandast saman med arkiv i dei nye kommunane eller fylkeskommunane, sjå forskrift om offentlege arkiv 11. desember 1998 nr. 1193 (arkivforskrifta) § 3-23 andre ledd.

Når kommunar eller fylkeskommunar blir slått saman, har den nye eininga depotansvaret for arkiva etter dei opphavlege kommunane eller fylkeskommunane, sjå definisjonen av depotansvaret i arkivforskrifta § 5-1 tredje ledd. Arkiva etter dei tidlegare kommunane må likevel haldast for seg og ikkje innlemmast i arkivet til den nye kommunen. Det vil vere ei oppgåve for fellesnemnda, sjå inndelingslova § 26, å syte for at det blir greidd ut korleis ein konkret løyser dei arkivspørsmåla som alltid oppstår når kommunar blir slått saman. Planar for kva som skal gjerast med arkiva, må også omfatte depotordninga. Arkivverket kan gi råd og rettleiing.

Når ein kommune eller fylkeskommune blir delt, må det avgjerast kva for kommune eller fylkeskommune som skal ha depotansvaret for arkiva etter den opphavlege eininga. Kwart einskilt arkiv skal haldast samla og ikkje splittast opp. Der det ikkje let seg gjere å bli samde om dette, kan kommunane be departementet om å avgjere spørsmålet.

Kommunale einingar som grenseendringa ikkje får direkte verknader for, til dømes ulike institusjonar, kan halde fram med arkivet sitt som før. Den einaste endringa for dei blir at dei eventuelt blir knytte til eit anna arkivdepot.

10.2 Oversikt over oppgåvene i inndelingssaker

Oppgåvene til fylkesmannen

- rettleie innbyggjarar, grendelag, foreiningar, kommunar, sjå embetsoppdraget
- ta imot søknader om utredning av grensejustering og grensefastsetting
- vurdere om saka skal greiast ut
- førebu eventuelle klagar over at saker ikkje blir greidde ut
- orientere dei involverte partane
- gjennomføre utgreiingsarbeidet
- rådføre seg med Statens kartverk, slik at framlegget til grenseendring blir mest mogleg eintydig og ei endeleg grense blir teikna inn på kartet i samsvar med vedtaket

- lovlegkontroll med budsjettvedtak etter at utgreiinga er sett i gang
- leggje framlegg til endring eller fastsetjing av grenser fram for kommunane og fylkeskommunen (og eventuelt andre) for eventuelle merknader
- gjere vedtak når saka er ferdig utgreidd
- gi tilråding til departementet dersom ikkje fylkesmannen har avgjerdsrett i saka
- varsle partane o.a. etter vedtak
- førebu eventuelle klagar frå kommunar
- ved deling eller grensejustering: rettleie kommunane om det økonomiske oppgjeret dersom dei ber om det
- ved samanslåing og deling som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b: kalle inn til felles møte mellom kommunestyra (§ 25)

Oppgåvene til departementet

Departementet rettleier fylkesmannen, handsamar klagar, førebur søknader om samanslåing til avgjerd av Kongen i statsråd (kongeleg resolusjon), handterer gjeldande praksis for økonomisk kompensasjon (§ 15) og kallar inn til felles møte mellom kommunestyra eller fylkestinga (§ 25) ved samanslåing eller deling som nemnt i § 3 andre ledd bokstav b, på tvers av fylkesgrenser.

Statistisk sentralbyrå finn i tråd med langvarig praksis fram til nytt kommunenummer. I saker som kan utløyse behov for nytt kommunenummer, tek departementet kontakt med SSB for å få nytt kommunenummer og tek nummeret med i vedtaket (den kongelege resolusjonen).

10.3 Nærmare om avgjerda i inndelingssaker

10.3.1 Saker der fylkesmannen tek avgjerda

Ei avgjerd om grenseendring er ikkje å rekne som eit einskildvedtak etter forvaltningslova. Det er ikkje formelle krav til korleis avgjerda skal utformast, men avgjerda må svare til krava til god forvaltningsskikk. Det sentrale er at det kjem fram kva fylkesmannen har vurdert og lagt vekt på i avgjerda si. Framstillinga må gi høve til å etterprøve vurderinga.

I avgjerda må grunngjevinga frå initiativtakaren og framlegget til ny grense gå fram. Vidare må eventuelle påstandar og argument frå andre partar i saka refererast. Alle relevante argument bør vurderast. Dersom kommunane er usamde i framlegget, skal vedtaka i kommunestyra refererast i saksframstillinga. Det arealet som det eventuelt er usemje om og dei ulike framlegga til grense, må spesifiserast på ein klar og eintydig måte ved bruk av offentleg godkjende kart.

Saksframstillinga skal ha med desse hovudpunkta:

1. kva saka gjeld (problemstillinga)
2. kort historikk
3. påstandane og argumentasjonen frå partane
4. høyringsfråsegner
5. vurderinga og konklusjonen til fylkesmannen
6. vedtak som presist definerer området avgjerda gjeld og eventuelt fastset den nye grensa

10.3.2 Saker som skal sendast vidare til departementet etter utgreiinga

Når fylkesmannen har greidd ut det som er naudsynt i saka, gjeld tilsvarande krav til utforminga av avgjerda som nemnt ovanfor når saka skal sendast over til departementet. Fylkesmannen skal også kome med ei tilråding i saka.

10.3.3 Informasjon om fylkesmannen si avgjerd

Eit vedtak om grensefastsetjing eller grenseendring skal varslast til kommunar og fylkeskommunar som er omfatta av vedtaket, og eventuelle initiativtakarar. Vedtaket skal også kunngjerast i Norsk Lovtidend avdeling II, sjå lov om Norsk Lovtidend m.m. § 1 andre avsnitt.

I tillegg skal desse instansane ha kopi av avgjerda:

- fylkeskommunen
- Statens kartverk
- Statistisk sentralbyrå (gjeld ikkje saker om sjøgrenser)
- Skatteetaten
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Andre som bør få informasjon om avgjerda, er:

- innbyggjarar, grunneigarar og andre som har rettar i området (informasjonen skal tilpassast omfanget av saka)
- den regionale og lokale statsforvaltninga
- politimeistrar og lensmenn
- kyrkjeforvaltninga: fellesrådet og bispedømmerådet
- lokalpressa
- Posten Norge BA

