



STORTINGET

Innst. 80 L

(2023–2024)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 138 L (2022–2023)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i inndelingslova (hjemmel for departementet til å gjennomføre innbyggerhøring)

Til Stortinget

Sammendrag

Regjeringen foreslår i proposisjonen en hjemmel for departementet til å gjennomføre innbyggerhøringer, blant annet folkeavstemninger, i saker etter lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) når departementet tar initiativ til å utrede en grenseendring. Departementet foreslår også en hjemmel for departementet til å kunne gi forskrift om gjennomføringen av den enkelte innbyggerhøringen.

Det vises i proposisjonen til at formålet med forslaget er å få en klar hjemmel for departementet til å høre innbyggere som ledd i saksforberedelsen i saker departementet tar initiativ til å utrede, jf. inndelingslova § 8 tredje ledd. Dette er ikke direkte regulert i inndelingslova i dag. Det har vært omdiskutert om departementet trenger en slik hjemmel for å gjennomføre innbyggerhøring, eller om staten allerede har en slik kompetanse. For å unngå tvil om dette spørsmålet foreslås det i proposisjonen en generell hjemmel for departementet til å gjennomføre innbyggerhøringer i saker der departementet tar initiativ til å utrede en grenseendring etter inndelingslova. Det vises i proposisjonen til at den foreslåtte bestemmelsen vil gi bedre sammenheng i regelverket og samsvare med departementets overordnede

ansvar for utredningen i en enkelt sak etter inndelingslova.

I proposisjonens punkt 4 gis en omtale av gjeldende rett: om inndelingslova, om kommuneloven og om Grunnloven § 49 andre ledd og folkerettslige forpliktelser.

Det fremgår av punkt 3 i proposisjonen at lovforslaget ble sendt på offentlig høring 3. mars 2023 med høringsfrist 3. juni 2023. I proposisjonens punkt 5 gis en omtale av forslaget i høringsnotatet. I proposisjonens punkt 6 gis en omtale av høringsinstansenes syn, som varierer.

I proposisjonens punkt 7 fremkommer departementets vurderinger og forslag.

I proposisjonens punkt 8 gis en omtale av økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget. Det vises til at eventuelle kostnader til utvikling av aktuelle løsninger og til selve gjennomføringen av høringer vil måtte vurderes konkret ut ifra omfang og behov knyttet til den enkelte høringen.

Det vises videre til at innbyggerhøringer i departementets regi ikke innebærer at berørte kommuner gis nye oppgaver eller plikter som medfører økonomiske eller administrative konsekvenser som kommunene skal kompenseres for. I den grad berørte kommuner, etter nærmere avtale med departementet, frivillig bistår i gjennomføringen av en innbyggerhøring i regi av departementet, vil det bli kompensert innenfor Kommunal- og distriktsdepartementets gjeldende budsjettammer.

I proposisjonens punkt 9 gis en merknad til lovbestemmelsen.

Komiteens behandling

Komiteen har 26. oktober 2023 avholdt muntlig høring i saken.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Rune Støstad, Siri Gåsemyr Staalesen, Terje Sørvik og lederen Lene Vågslid, fra Høyre, Mudassar Kapur, Anne Kristine Linnestad og Mari Holm Lønseth, fra Senterpartiet, Heidi Greni og Kathrine Kleveland, fra Fremskrittspartiet, Sigbjørn Framnes og Erlend Wiborg, fra Sosialistisk Venstreparti, Birgit Oline Kjerstad, og fra Rødt, Tobias Drevland Lund, viser til at Kommunal- og distriktsdepartementet i proposisjonen foreslår en hjemmel for departementet til å gjennomføre innbyggerhøringer, bl.a. folkeavstemninger, i saker som gjelder endring av kommune- eller fylkesgrenser. Det har vært avholdt muntlig høring i saken.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt, viser til at formålet med forslaget er å få en klar hjemmel for departementet til å høre innbyggere i saker som departementet tar initiativ til å utrede, jf. inndelingslova § 8 tredje ledd. Dette er ikke direkte hjemlet i inndelingslova i dag, og det har vært omdiskutert om departementet trenger en slik hjemmel for å gjennomføre for eksempel en folkeavstemning. Flertallet viser til at den foreslåtte hjemmelen vil gi bedre sammenheng i lovverket og samsvare med departementets overordnede ansvar for utredningen i en enkelt sak etter inndelingslova.

Flertallet viser til at departementet også foreslår en hjemmel til å kunne gi forskrift om gjennomføringen av den enkelte innbyggerhøringen.

Flertallet viser til at KS i sin høringsuttalelse er tydelig på at de mener departementet kan gjennomføre en folkeavstemning innenfor dagens lovverk, og KS mener derfor at forslaget er overflødig.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet viser til at både KS og et flertall av kommunene som har svart på regjeringens høring, har vært negative til den foreslåtte endringen i inndelingslova. Videre viser disse medlemmer til at det har blitt gjort vedtak ved to anledninger der Kristiansand bystyre stemte nei til en oppsplitting og lokal folkeavstemning. Disse medlemmer er opptatt av det lokale selvstyret og mener at man skal lytte til de vedtakene som er fattet i Kristiansand bystyre. Disse med-

lemmer mener at dette lovforslaget først og fremst er en omkamp om oppdeling av Kristiansand.

Disse medlemmer viser til at Norge har et representativt demokrati. Det betyr at det norske demokratiet hviler på at innbyggerne gjennom valg velger politikere til å representere dem i folkevalgte forsamlinger, som kommunestyre, basert på partienes programmer. Disse medlemmer viser til at det nylig har vært kommunevalg, og at innbyggerne har stemt frem partier som ønsker en utvikling, ikke avvikling, av Kristiansand.

Disse medlemmer viser videre til at kunnskapsgrunnlaget fra statsforvalteren i Agder som ble lagt frem i januar 2023, viser at en oppdeling av Kristiansand kommune vil kunne koste mellom 250 og 400 mill. kroner. Disse medlemmer viser til at en oppsplitting vil påvirke 9 000 ansatte. Disse medlemmer merker seg at kunnskapsgrunnlaget viser at en oppdeling av Kristiansand kommune vil medføre en splittelse av etablerte fagmiljøer i mindre enheter. Innenfor helse- og oppvekstsektoren er det risiko for at en ny Søgne kommune og en ny Songdalen kommune vil få utfordringer med å etablere en tilstrekkelig grad av tilpassede tilbud. Videre viser kunnskapsgrunnlaget til at en oppdeling kan medføre høyere vann- og avløpskostnader for innbyggerne i Søgne og Songdalen.

Disse medlemmer viser til at Norge er i en dyrtid, og mener at en oppdeling av Kristiansand kommune vil være sløsing med skattebetalernes penger. Disse medlemmer mener at disse ressursene heller kan brukes til bedre tjenester til innbyggerne.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til høringsinnspillet fra KS, som mener at regjeringen kan gjennomføre innbyggerundersøkelser/folkeavstemning med dagens lovverk, og at en lovendring derfor er unødvendig. Dette begrunner KS i Grunnloven § 113: «Myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov.». KS mener folkeavstemning ikke er et inngripende tiltak.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt, viser til at lovforslaget gjelder en generell hjemmel for regjeringen til å gjennomføre en folkeavstemning/innbyggerhøring i saker der departementet tar initiativ til å utrede grenseendring etter inndelingslova. Flertallet viser til at oppdeling av enkeltkommuner der kommunen har uttalt seg imot deling, vil behandles som egen sak i Stortinget, jf. inndelingslova § 5. Flertallet peker på at dette da eventuelt vil gjelde for Kristiansand kommune.

Komiteens medlem fra Rødt vil påpeke at Prop. 138 L (2022–2023) Endringer i inndelingslova først og fremst handler om å la et mindretall innenfor

kommunegrensene til tidligere tvangssammenslåtte kommuner bli lyttet til i et tilfelle der det nye folkevalgte organet, i dette tilfellet nye Kristiansand kommune, ikke vil lytte til disse innbyggerne gjennom en innbyggerhøring. Dette medlem mener denne saken ikke handler om en forhåndskonkludering der man er for deling av kommunen eller ikke, men prinsipielt om man skal lytte til innbyggerne i de berørte tvangssammenslåtte kommunene eller ikke. Dette medlem er av den oppfatning at ingen kommuner eller fylker skal slås sammen med tvang eller uten at det er godkjent gjennom folkeavstemning i hver av de berørte kommunene eller fylkene.

Dette medlem er prinsipiell tilhenger av å oppløse kommuner og fylkeskommuner som har blitt slått sammen uten et dokumentert flertall blant innbyggerne i hver av dem, dersom flertallet av innbyggerne i minst én av de sammenslåtte kommunene eller fylkene ønsker det. Dette medlem mener at å gå mot både innbyggerhøring og de foreslåtte endringene i inndelingslova med hjemmel for departementet til å gjennomføre innbyggerhøring er å overkjøre innbyggerne som ikke har fått bestemme over sin egen fremtid. Dette medlem er tilhenger av å lytte til folk og innhente informasjon om hva de mener om kommunen de bor i, og hva de tenker om sine nåværende kommunegrenser.

Medlemmen frå Sosialistisk Venstreparti viser til inndelingslova § 8 om at departementet allereie har initiativrett til grensendring, og det følger av forvaltingslova § 17 at saka skal greiast ut tilstrekkeleg før vedtak. Dette inneber at i ei sak om grensendring er ei innbyggjarhøring ein av fleire faktorar som går inn i eit saksgrunnlag. Det betyr at også omsynet til tilsette og samarbeid om tenester mellom kommunar må vere ein del av vurderinga av grensendring.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt, viser til at departementet i proposisjonen skriver følgende:

«Departementet har merket seg at flere høringsinstanser mener at forslaget innebærer et inngrep i det kommunale selvstyret, jf. kommuneloven §§ 2-1 og 2-2, og at det vil stride mot Grunnloven § 49 andre ledd og det europeiske charteret om lokalt selvstyre. Departementet viser til at forslaget ikke pålegger kommunene en ny plikt eller ny oppgave. Den foreslåtte bestemmelsen gir heller ikke departementet hjemmel til å pålegge kommunene å gjennomføre en innbyggerhøring. Forslaget innebærer videre ingen begrensning eller endring av kommunens kompetanse etter gjeldende inndelingslov § 10. Kommunene fratas altså ikke adgangen til selv å gjennomføre innbyggerhøring i slike saker. Forslaget innebærer å gi departementet tilsvarende kompetanse som kommunene til å gjennomføre innbyggerhøring i saker om grensendring, i de saker departementet har tatt initiativ til å utrede. Dersom departementet vil gjennomføre en inn-

byggerhøring etter den foreslåtte hjemmelen, vil det være departementet som står ansvarlig for den praktiske gjennomføringen og tilhørende utgifter. Forslaget innebærer dermed ingen endring i kompetansefordelingen mellom departementet og kommunene. Videre viser departementet til at Grunnloven § 49 andre ledd ikke er en skranke for Stortingets myndighet til gjennom ordinær lovgivning å bestemme funksjons- og oppgavefordelingen innen offentlig forvaltning. Departementet vurderer at det ikke vil være motstrid mellom den foreslåtte bestemmelsen og Grunnloven § 49 andre ledd. Det er videre departementets syn at det ikke er ytterligere krav i det europeiske charteret om lokalt selvstyre, utover det som allerede framgår av norsk lovgivning, som vil være i motstrid med forslaget.»

Flertallet viser til merknadene til komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet, der representantene hevder at de er opptatt av det lokale selvstyret. Flertallet mener at hadde det vært tilfellet, ville verken Høyre eller Fremskrittspartiet gått i bresjen for en storstilt tvangssammenslåing av kommuner og fylker mot folk og folkevalgte organer sin vilje gjennom Solberg-regjeringens kommune- og regionreform.

Komiteens medlem fra Rødt viser til at det ble avholdt rådgivende folkeavstemninger om kommunesammenslåing i 2016. 62,4 pst. sa nei til sammenslåing i Søgne (valgdeltakelsen var på 51,8 pst.). I Songdalen sa 55,4 pst. nei til sammenslåing. Det ble samtidig også avholdt folkeavstemning i Lillesand (66 pst. nei) og Birkenes (63,1 pst. nei) om sammenslåing med Kristiansand.

Dette medlem viser videre til Søgne kommunes egen prosess og deres vedtak:

«Kommunestyret legger det klare rådet ved folkeavstemningen til grunn, og avslutter derved prosessen hva angår kommunesammenslåing.»

Dette medlem viser til at Kristiansand og Songdalen gjorde vedtak om å gå videre med en sammenslåing av Kristiansand, Søgne og Songdalen. Dette sa Søgne kommune nei til. Songdalens ja hadde opprinnelig forutsatt at også Søgne sa ja. Fylkesmannen anbefalte likevel denne sammenslåingen i et brev til departementet i september 2016.

Dette medlem viser til at Høyre og Fremskrittspartiet i regjering ikke lyttet til de lokale ønskene og det lokale selvstyret. Den 8. juni 2017 ble det i Stortinget vedtatt sammenslåing av Kristiansand, Søgne og Songdalen. Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre stemte for tvangssammenslåingen. Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Kristelig Folkeparti stemte mot. Kommunene ble følge- lig slått sammen 1. januar 2020.

Dette medlem viser til høringsinnspillet som «Vi som vil ha Søgne kommune tilbake» ga til departementet. Dette medlem viser til at «Vi som vil ha Søgne

kommune tilbake» sier de slutter seg til endringsforslaget der regjeringen vil gi departementet hjemmel til å «innhente innbyggjarane sine synspunkt» i saker der departementet har tatt initiativ til grensesetting. De skriver videre at

«frivillighet ved kommunesammenslåing er hovedprinsippet for gjeldende lovforståelse både slik loven er i dag og slik den vil være med de foreslåtte endringer fra departementets side. Frivillighet forstått at innbyggerne og kommunestyre ved alminnelig flertall gir positiv tilslutning til sammenslåing. Dette prinsipp må stå svært sentralt i vårt norske demokratiske styringssystem. Vi legger til grunn at dette prinsippet søkes ivarettatt ved det foreslåtte lovtillegget ved at innbyggerne i hver enkelt av de tvangssammenslåtte kommunene skal få uttrykke sin mening. Initiativet i en slik folkeavstemming/innbyggerhøring kan ikke alltid forventes av politisk ledelse/administrasjon i den nye sammenslåtte kommune. Derfor - som en demokratisk sikkerhetsventil - må regjering/departement ha lov hjemmel til å instruere og iverksette folkeavstemming/innbyggerhøring som beslutningsunderlag for aktuell kommunestruktur. Det er denne demokratiske ivaretagelse vi oppfatter er i det aktuelle lovforslaget og som vi støtter fullt ut.»

Videre skriver «Vi som ønsker Søgne kommune tilbake»:

«Lovendringen vil etter vårt syn bidra til å forsterke og verne om det lokale folkestyret nedfelt i Grunnlovens § 49 andre ledd 'Innbyggerne har rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. Nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivå fastsettes ved lov'. For tilfeller der innbyggerne i tvangssammenslåtte tidligere kommuner blir satt i skyggen av det nye flertallet etter å ha blitt sammenslått med en større kommune og der den nye kommunen sperrer og obstruerer for å høre innbyggerne i de nyinnlemmede kommunene vil endringsforslaget tette et eksisterende hull i dagens lovverk. Inndelingslovas § 9 fjerde avsnitt ivaretar allerede den nye kommunens og dermed de øvrige innbyggernes uttalerett gjennom 'Før det blir gjort vedtak om grensendring 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'. Regjeringens forslag til endring vil, for tilfeller der tvang er anvendt, sikre en jevnbyrdighet mellom de berørte kommunene. Dagens lov ivaretar ikke dette hensynet. Situasjonen i dagens Kristiansand kommune illustrerer denne problemstillingen på en grei og dekkende måte.»

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt registrerer at Høyre og Fremskrittspartiet sine representanter er bekymret for pengebruken ved en eventuell deling av kommunen. Disse medlemmer mener at hadde Høyre og Fremskrittspartiet vært opptatt av pengebruk, ville de ikke brukt milliarder av kroner på sammenslåing av kommuner og fylker i utgangspunktet. Den totale prislappen på Solberg-regjeringens kommune- og regionreform er over 3,2 mrd. kroner, ifølge en artikkel i Kom-

munal Rapport 17. januar 2022. Disse medlemmer vil også påpeke at ingen med sikkerhet vet hva eventuelle innsparinger vil bli når man kan slanke utgifter knyttet til administrasjonen med mindre kommuner ved en eventuell deling av storkommunen nye Kristiansand.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet mener at samfunnets ressurser må prioriteres til de viktigste oppgavene. Det handler om å jobbe for at flere fullfører skolen, bygge infrastruktur, skape flere jobber og inkludere flere. Disse medlemmer mener at innholdet og kvaliteten i tjenestene er det viktigste for innbyggerne. Regjeringen velger å heller bruke menneskelige ressurser, tid og penger på reverseringer.

Disse medlemmer viser til at regjeringen Solberg gjennomførte en viktig kommunereform. For at innbyggere over hele landet skal få tilgang på gode tjenester, må kommunene være i stand til å levere disse tjenestene. Disse medlemmer viser til at 119 kommuner ble slått sammen til 47 nye kommuner, og at 96 pst. av innbyggerne som bor i en av kommunene som slo seg sammen, bodde i en kommune hvor kommunestyret selv vedtok sammenslåing. Disse medlemmer mener at en oppløsning av kommuner vil koste fellesskapet og skattebetalerne store summer og resultere i svakere kompetansemiljøer og dårligere tjenester og sette utviklingen på pause. Disse medlemmer peker på at kunnskapsgrunnlaget om konsekvensene av en deling av Kristiansand kommune fra statsforvalteren i Agder understøtter dette. Disse medlemmer viser videre til at flere sammenslåtte kommuner kan vise til positive effekter til tross for at koronasituasjonen tok mye fokus de første årene av kommunesammenslåingen. Samtidig er det viktig at sammenslåtte kommuner får tid til å virke, og at ansatte, næringsliv og innbyggere kan bruke kreftene på utvikling, ikke avviking. Disse medlemmer viser til innledningen i årsrapporten fra Indre Østfold kommune 2020, som var det første året etter sammenslåingen:

«Det er gledelig å se at kommune fusjonen sparer innbyggerne for store penger. Vi har alt første driftsår avvirket eiendomsskatten på bolig og fritidseiendommer som tre av de gamle kommunene hadde (og som den 4. snart måtte innført). Dette sparer innbyggerne for over 40 millioner kroner per år. Vi har tatt ut sammenslåingsgevinster for nærmere 100 millioner kroner. Dette gjør at den svake økonomien i flere av de gamle kommunene ikke har ført til de kuttene i tjenester som mange innbyggere ellers ville opplevd. Samtidig har vi kunnet øke vedlikehold av kommunale bygg og lagt grunnlag for en del styrking av tjenester mot publikum.»

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene i komiteen fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og råår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

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

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 21. november 2023

Lene Vågslid

leder

Heidi Greni

ordfører

I

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

Når departementet tek initiativ til å utgreie spørsmål om grenseendring etter § 8 tredje ledd, kan departementet innhente innbyggjarane sine synspunkt på forslag til grenseendring. Høyringa kan skje som nemnt i første ledd andre punktum. Departementet kan gi forskrift om gjennomføringa av høyringa.

II

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer.

