

# Sakspapir

<b>Saksbehandlar</b>	<b>Arkiv</b>	<b>ArkivsakID</b>
Kari Anne Iversen	TI - &00, TI - &13	15/2482

<b>Saksnr</b>	<b>Utvalg</b>	<b>Type</b>	<b>Dato</b>
117/2015	Formannskapet	PS	30.09.2015

## Høyring - einskilde endringar i inndelingslova og kommunelova

### Saksopplysningar:

#### Bakgrunn

#### Saksutgreiing

Kommunen har motteke høyringsdokument frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet om einskilde endringar i inndelingslova og kommunelova. Begge lovene er aktuelle med tanke på dei pågåande kommunestrukturprosessane, og departementet har sett behov for å gjere ein del mindre justeringar i desse lovene, slik at eventuelle samanslåingsprosessar kan gå smidig og samtidig forsvarleg for seg. Det er også område som per i dag ikkje er avklart i gjeldande lovverk og som det vil vere viktig for samarbeidande kommunar å få avklart, t.d. kva som vil skje med ROBEK-registrering i ein ny samanslått kommune. Høyringsfristen er sett til 1. oktober 2015.

### INNREGISTRERING I ROB EK

Vilkårsbunden godkjenning og kontroll (ROBEK) er regulert i kommunelova § 60. Ein kommune skal registrerast i ROB EK dersom:

- a. *kommunestyret har vedtatt å fastsette et årsbudsjett uten av alle utgifter er dekket inn på budsjettet,*
- b. *kommunestyret har vedtatt å fastsette en økonomiplan uten at alle utgifter er dekket inn på økonomiplanen,*
- c. *kommunestyret etter § 48 nr. 4 har vedtatt at et regnskapsmessig underskudd skal fordeles ut over det påfølgende budsjettår etter at regnskapet er fremlagt, eller*
- d. *kommunen ikke følger vedtatt plan for dekking av underskudd.*

For kriterium a og b vil den nye kommunen følgje § 60. Spørsmålet gjeld kommunar som er innmelde etter kriterium c og d. Departementet peiker på flere aspekt ved dette:

- Det er berre kommunar med eit reelt kontrollbehov som bør stå i ROB EK. Dersom t.d. ein mindre ROB EK-kommune slår seg saman med ein stor kommune med god økonomi, vil kontrollbehovet med den nye kommunen vere avgrensa.
- Unntaksfri regel om vidareføring av ROB EK-status kan virke hemmande på kommunesamanslåing.
- Kommunar som ikkje har vore i ROB EK kan synast det er urimeleg å bli plassert der.

- På samanslåingstidspunktet vil det ikkje liggje føre endeleg rekneskap for den nye kommunen og det vil vere vanskeleg å avgjere om den nye kommunen bør vere i ROBEK eller ikkje.

#### Framlegg til lovendringar:

Departementet gjer framlegg om ein eigen heimel i inndelingslova § 16a og tilføyning av eit nytt punkt e under kommunelova § 60 som gjer at ingen av dei nye samanslåtte kommunane automatisk blir registrerte i ROBEK, sjølv om ein eller fleire av dei opphavleg var ROBEK-kommunar. Fylkesmannen får ein tidsavgrensa fullmakt til å vedta at ROBEK-status skal vidareførast for den nye kommunen dersom det framleis er eit kontrollbehov i den nye kommunen.

#### Vurdering – administrasjonen:

Administrasjonen meiner det vil vere føremålstenleg at innregistrering i ROBEK i samband med kommunesamanslåing kan skje etter ei skjønnsmessig vurdering frå departement/fylkesmann. Kontrollbehovet vert sikra, samstundes som ROBEK-problemstillinga i seg sjølv ikkje vert eit problematisk element i drøftingane mellom kommunane.

### **FORKJØPSRETT TIL AKSJAR**

Etter aksjelova har aksjeeigarar rett til å ta over ein aksje som har skifta eigar med mindre noko anna er fastsett i vedtektene for selskapet. Etter aksjelova utløyser eigarskifte denne forkjøpsretten. Departementet har fått spørsmål om slik forkjøpsrett også vil vere gjeldande som følgje av samanslåing eller deling av kommunar, og dei har difor vurdert spørsmålet med utgangspunkt i juridisk teori og ulike rettskjelder. Departementet peiker m.a. på at fusjon eller fisjon i utgangspunktet ikkje utløyser forkjøpsrett og meiner at det er klare likskapsstrekk mellom fusjon/kommunesamanslåing og fisjon/deling.

#### Framlegg til lovendringar:

For at rettstilstanden på dette området ikkje skal framstå som uklar, ønskjer departementet ei ny føresegn til inndelingslova som slår fast at når aksjar går frå ein kommune til ein annan som følgje av samanslåing eller deling, blir ikkje forkjøpsretten etter aksjelova utløyst.

#### Vurdering administrasjonen:

Administrasjonen er samd i at dette spørsmålet bør vere klargjort når kommunar går inn i reelle drøftingar om samanslåing eller deling. Problemstillinga har vore grundig vurdert frå departementet med grunnlag i juridisk teori og rettskjelder, og administrasjonen har ingen merknader til framlegget om ny føresegn § 16b til inndelingslova.

### **SAMTYKKEKRAV VED EIGARSKIFTE**

Det følgjer av aksjelova at samtykke frå selskapet er eit vilkår for erverv av aksje. Det er styret for selskapet som gjer slikt samtykke og dei kan berre nekte samtykke dersom det ligg føre sakleg grunn.

#### Framlegg til lovendring

Departementet har reist spørsmålet om det er behov for ein unntaksregel når den samanslåtte kommunen skal overta aksjar, slik at eit selskap ikkje kan nekte aksjeovergang frå ein kommune til ein annan. Kommunane blir bedt om å vurdere behovet for ein slik unntaksregel.

#### Vurdering – administrasjonen:

Det kan vere vanskeleg å forutsjå om det vil bli behov for ein slik unntaksregel, og om gjeldande rett med krav til sakleg grunn for å nekte overføring vil vere nok. Dersom ei kommunesamanslåing eller deling gjennom demokratiske prosessar er vedtatt, vil det framstå som uheldig at eit aksjeselskap skal kunne nekte aksjeovergang frå ein kommune til ein annan. Det kan difor vere eit poeng å fjerne alle tvil kring dette spørsmålet gjennom ein lovfesta unntaksregel.

## **DELING OG GRENSEJUSTERING**

Inndelingslova § 3 opererer med ei fellesnemning – *grenseendring*. Under denne fellesnemninga vert så omgrepa *samanslåing, deling og grensejustering* definerte. Det er viktig å fastslå kva sakstype eit kommunestrukturiltak høyrer inn under. Spesielt for omgrepa deling og grensejustering kan det vere glidande overgangar. Om ei sak følgjer reglane for deling eller grensejustering er m.a. avgjerande for reglane i inndelingslova om initiativtivetten, avgjerdskompetansen, reglane om gjennomføring og økonomiske tilskot.

Opphavleg vart det ikkje sett på som ei deling, når ein kommune slutta å eksistere og dei ulike delane vart lagde til andre kommunar. Kommunen var då på mange måtar grensejustert bort. Ved ei lovendring i 2014 vart dette endra, slik at omgrepet deling no omfattar deling av ein kommune, sjølv om den opphavlege kommunen sluttar å eksistere og alle delane blir lagt til andre kommunar. Departementet meiner at slik regelen er utforma i dag, tek han bort noko av den ønskjelege fleksibiliteten i lova, ved at det ikkje er mogleg å gjennomføre ei eller fleire grensejusteringar i samband med ei kommunesamanslåing. Dei legg vekt på at det bør leggjast opp til smidige samanslåingsprossessar, der dei formelle krava ikkje er meir omfattande enn naudsynt. Dersom ein mindre del av ein kommune (eller ei fylke) skal leggjast til ein annan kommune (eller fylke), bør dette kunne handsamast om reglane etter grensejustering

### Framlegg til lovendingar:

Departementet gjer framlegg om å føye til ei tredje setning i inndelingslova § 3 tredje ledd som seier at grensejustering i samband med sak om deling etter andre ledd bokstav b skal handsamast som ei grensejustering, dersom ein mindre del av ein kommune eller eit fylke skal leggjast til ein annan kommune eller eit anna fylke. Vurderinga må gjerast skjønnsmessig, men skjønnet vert likevel innramma ved at omfatta folketal vil danne utgangspunkt. Normalt vil 25% av innbyggjarane danne den øvste grensa for kva som vert definert som «ein mindre del av kommunen» i lovteksten.

### Vurdering administrasjonen:

Administrasjonen har i utgangspunktet forståing for eit ønske om å skape smidige prosessar i arbeidet med ny og endra kommunestruktur. Det er samstundes slik at dette er ei av dei største forvaltningsmessige reformene i kommune-Norge nokon gong, og prosjektet er langt meir omsegripande og meir komplekst enn tidlegare kommunesamanslåingar. Iver og trykk på gjennomføring bør ikkje få overskygge krav til forsvarlege og demokratisk funderte prosessar, men med bakgrunn i at departementet gir uttrykk for at dei vil leggje vekt på kva den kommunen som skal opphøyre, har gjort framlegg om eller uttrykt ønske for, kan administrasjon tilrå at politisk mynde i Meland sluttar seg til den endringa i inndelingslova som det er gjort framlegg om.

## **UNNTAK FRÅ KRAVET OM FELLES KOMMUNESTYRE**

Etter gjeldande rett 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. (Kongen gjer vedtak når dei kommunane saka gjeld har slutta seg til forslaget om samanslåing,

Stortinget gjer vedtak dersom nokon av kommunane har uttalt seg mot samanslåing). Deretter kallar fylkesmannen saman til eit felles kommunestyremøte, der kommunane m.a. drøftar mandat til fellesnemnda som skal stå for gjennomføringa og framlegg til nytt namn på den nye kommunen.

Dette felles kommunestyremøtet gjer ikkje vedtak, og dei ulike punkta som vert drøfta, blir følgd opp av vedtak i dei einsskilte kommunestyra. Etter dette fellesmøtet blir det gjort eit nytt nasjonalt vedtak om m.a. namn og unntak frå statleg regelverk i samband med samanslåinga (t.d. unntak frå reglane i vallova). Ved dei frivillige kommunesamanslåingane som har vore gjennomførte, har det imidlertid utvikla seg ein praksis der alle naudsynte lokale vedtak og møte har vore gjennomførte *før* det blir søkt om samanslåing, og dermed er det berre behov for eitt nasjonalt vedtak. Det har då vore omfattande uformell kontakt administrativt og politisk mellom kommunane, fylkesmannen og departementet fram mot avgjersla lokalt. Denne praksisen har ført til at departementet har hatt tilstrekkeleg informasjon til å fastsetje kommunenamnet i den same resolusjonen som slo kommunane saman.

#### Framlegg til lovendingar:

Departementet foreslår å innføre ein ny unntaksregel i inndelingslova § 25, slik at det i dei tilfella der det allereie ligg føre tilstrekkeleg lokale vedtak i kvart kommunestyre, ikkje blir stilt krav om å halde felles kommunestyremøte.

#### Vurdering – administrasjonen:

Administrasjonen er samd med departementet i at dei tilfelle der det er lokale semje om strukturendringane og der alle kommunale vedtak er på plass, kan gjevast unntak frå kravet om felles kommunestyremøte.

### **NYTT KOMMUNESTYRE ETTER EI SAMANSLÅING**

Tidspunkt for å setje i verk ei samanslåing vil som regel vere frå eit årsskifte. Inndelingslova legg til grunn at det har vore gjennomført val til nytt kommunestyre eller fylkesting i løpet av september månad året før. Det nyvalde kommunestyret skal kallast saman til konstituerande møte innan utgangen av oktober. Leiaren i fellesnemnda (som er oppnemnd for å samordne og ta seg av førebuing av samanslåinga eller delinga) kallar saman og leiar møtet inntil ny ordførar er valt.

Funksjonsperioden for kommunestyra i dei kommunane som skal slå seg saman varer inntil tidspunktet for iverksetjing av samanslåinga eller delinga. Deira ansvar og fullmakter er likevel avgrensa til det som er nødvendig for å avslutte verksemda i dei eksisterande einingane.

Spørsmålet vert kva som skjer i dei åra der det ikkje er noko ordinært kommuneval i september året før kommunesamanslåinga/delinga. Det kan då anten gjennomførast eit ekstra kommunestyreval på same tidspunkt som stortingsvalet hausten før samanslåinga, eller kommunestyret kan bli peikt ut av og mellom kommunestyremedlemmene i dei einsskilte kommunane.

Departementet peiker i vurderinga si på at val 3 år rad kan gi låg valdeltaking, samstundes som det vil vere ressurskrevjande for kommunane. Dei vurderer det som mest føremålstenleg å forkorte kommunestyreperioden for einsskilte medlemmer dei første åra etter ei samanslåing, i staden for å gjennomføre ekstraordinært val. Kommunestyret i den nye kommunen er då sett saman av medlemmer som er peikte ut av og mellom dei tidlegare kommunestyra. Kor mange medlemmer i det nye kommunestyret som skal peikast ut mellom og blant dei einsskilte kommunestyra, vert eit spørsmål om forhandling mellom kommunane. Spørsmålet vil bli endeleg avgjort i den kongelege

resolusjonen eller vedtaket frå Stortinget om samanslåinga.

#### Framlegg til lovendring:

Departementet gjer framlegg om eit nytt punkt e under inndelingslova § 17:

*Unntak frå lov må knytast til følgjande forhold:.... e) reglar om kommunestyreperioden og om samansetjing av kommunestyret slik at kommunane kan velje å korte ned kommunestyreperioden og peike ut kommunestyret i den nye kommunen av og mellom dei valde kommunestyra.*

#### Vurdering – administrasjonen:

Departementet peiker på at denne ordninga for å få på plass eit nytt kommunestyre ikkje grip inn i den legitime forventninga veljarane har om å kunne velje sine representantar kvart fjerde år. Ordninga vil uansett berre vere ei mellombels ordning, der den nye kommunen etter kvart kjem inn i normal syklus for kommuneval. Departementet understrekar vidare at det er ein føresetnad for ei slik ordning av kommunane sjølv ønskjer det. Administrasjonen har ikkje noko å merke til ei slik ordning.

### **HØVE TIL Å DELEGERE I STYRING AV KOMMUNALE FØRETAK I PARLAMENTARISK STYRTE KOMMUNAR**

Administrasjonen har ikkje gått inn på dette punktet, då det ikkje er relevant for Meland kommune. Det er også lagt til grunn at ein eventuell ny kommune i Nordhordlandsregionen skal styrast etter formannskapsmodellen.

### **PLIKT TIL Å KUNNGJERE MØTE (KOMMUNELOVA)**

Plikt til å kunngjere møte er heimla i kommunelova §32 nr 3 andre punkt. Utgangspunktet er såleis at alle møte i folkevalde organ skal kunngjerast. Prinsippet om at møte i folkevalde organ skal vere opne, er nedfelt i kommunelova § 31, nr. 1. Kunngjering om møte skal gjerast på ein slik måte at det grunn til å tru at meldinga vil nå ut til innbyggjarane i lokalsamfunnet i rimelig tid før møtet, anten det skjer ved kunngjering i lokalpressa, melding til dei enkelte husstandar eller på annan måte (jf. Ot. prop. nr 42, 1991/1992.

Etter kommunelova er det i lovbestemte tilfelle høve for det folkevalde organet til å avgjere at eit møte skal haldast for lukka dører. Indirekte har det då vore ein føresetnad at også det lukka møtet skulle gjerast kjent på førehand og ei avrøysting om å lukke møtet skal haldast for opne dører. I enkelte kommunar har det oppstått konfliktsaker rundt dette, der nokre av desse sakene også er blitt klaga inn for Sivilombodsmannen. Departementet ser difor behovet for ei lovmessig klargjering av plikta til kunngjere møte som truleg vil bli haldne for lukke dører.

#### Framlegg til lovendring

Departementet gjer framlegg om å endre ordlyden i kommunelova § 32 nr 3 andre punktum til:

*Møte i folkevalgte organer skal kunngjøres på hensiktsmessig måte. Dette gjelder også møter som det antas vil bli helt eller delvis lukket etter § 31.*

#### Vurdering administrasjonen:

Administrasjonen meiner det er ei viktig presisering som her kjem inn i lovteksten. Prinsippet om openheit i forvaltning og politiske prosessar er ein viktig del av lokaldemokratiet og dannar grunnlag for innbyggjarane sin tillit til desse prosessane.

## PLIKT TIL Å KUNNGJERE MØTE I KOMMUNALE FØRETAK OG KRAV TIL SAKSLISTE

Etter ei lovendring i 2103 kom reglane om offentlege møte til bruk også for kommunale føretak, men kravet til å kunngjere desse møta vart likevel ikkje lovfesta. Departementet meiner dette er uheldig, og at det nye prinsippet om opne møte i dei kommunale føretaka vil ha liten effekt dersom møta ikkje er kjent for innbyggjarane.

Saksbehandling i folkevalde organ i regulert i kap.6 i kommunelova. I § 29 er det lista opp kva område reglane gjeld for, og i § 29 nr 4 er det slått fast at saksbehandlingsreglane i kapittel 6 ikkje gjeld for kommunale eller fylkeskommunale føretak, med unntak av ein del reglar som likevel gjeld for føretaka. Departementet ønskjer å føye til § 32 nr 3 (kunngjering av møte) på denne lista. Når det gjeld i kva form kunngjeringa skal skje, legg departementet til grunn at krava skal tilsvare dei krav som gjeld for møte i folkevalde organ.

Departementet ønskjer også å spisse kravet til sakliste til styremøte i kommunale føretak. Truleg er bruk av sakliste vanleg praksis, men lovteksten har litt atterhald («*så langt som mulig*»), og denne ønskjer departementet å fjerne. Dei understreker likevel at ei sakliste ikkje må utformast slik at ho kjem i konflikt med teieplikta.

- Framlegg til lovendringar:  
Kommunelova § 29 nr 4: «Bestemmelsen gjelder ikkje for kommunale eller fylkeskommunale foretak, jf. kap. 11. Bestemmelsene i §§ 30 nr 4, 31, 31a, 32 nr 3 og 36 til 38 kommer likevel til anvendelse».
- Kommunelova § 68 nr 2: «Styrets leder innkaller til styremøte. Innkallingen skal skje med rimelig varsel, og skal inneholde en sakliste.»

### Vurdering – administrasjonen:

Det er dag svært vanleg at kommunestyra vel kommunalt selskap som tenleg organisasjonsform for å løyse ulike utviklings- og driftsoppgåver. Det er då viktig at ikkje prinsippa om kunngjering av møte og opne møte ikkje vert svekka. Administrasjonen meiner såleis at dei framlegga til lovendringar som ligg føre byggjer opp om demokratiske prinsipp, m.a. innsyn for ålmenta.

## ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSA

Departementet ser at lovendringane i inndelingslova vil kunne føre til noko fleire saker som fylkesmannen og departementet må avklare. Dei reknar med at dette vil kunne gjerast innan gjeldande budsjetttramme. Dei ser heller ikkje store økonomiske konsekvensar for kommunane kva gjeld endringane i kommunelova. Framlegg vil krevje nokre endringar i administrative førebuingar til møte i kommunale føretak, men heller ikkje her vil konsekvensane vere vesentlege. Alt i alt ser departementet ikkje at det skulle vere behov for auka overføringar til kommunane eller fylkeskommunane som konsekvens av lovendringane.

### **Vurdering**

Sjå vurdering under kvart tema

Folkehelse: Ikkje relevant for saka.

Miljø: Ikkje relevant for saka

Økonomi: Ikkje relevant for saka.

**Framlegg til vedtak:**

«Formannskapet i Meland viser til dei vurderingane som er gjort for dei ulike lovendringsframlegga og har ingen merknader til at desse lovendingane vert gjennomførte.»

**Formannskapet - 117/2015**

**FS - behandling:**

**FS - vedtak:**

«Formannskapet i Meland viser til dei vurderingane som er gjort for dei ulike lovendringsframlegga og har ingen merknader til at desse lovendingane vert gjennomførte.»