



SAKSFRAMLEGG

Sakshandsamar: Jan Erik Boge	Arkivkode: FE-002, TI-&00
Arkivsaksnr: 23/226	Løpenr: 23/2188
Sakstype: Politisk sak	

SAKSGANG

Styre, utval, komité m.m.	Møtedato	Saksnr
Formannskapet	30.03.2023	021/2023
Kommunestyret	20.04.2023	034/2023

Høyringsuttale til forslag om endringer i inndelingslova

20.04.2023 Kommunestyret:

Handsaming i møtet:

Formannskapet si innstilling vart vedteken med 20 mot 1 røyst. Jon Magne Bøgevik (Ap) røysta imot.

KS- 034/2023 Vedtak:

Samnanger kommune støttar framlegget frå Kommunal- og distriktsdepartementet om endringer i § 10 i inndelingslova. Desse endringane er naudsynte for å sikra eit reelt lokaldemokrati. Dette er særleg viktig for at også mindre lokalsamfunn (grender/bygdelag) innanfor ein kommune skal få høve til verta høyrde.

30.03.2023 Formannskapet:

Handsaming i møtet:

Sak 021/23 – Inndelingslova, foreslått av Øyvind Røen, Senterpartiet

Samnanger kommune støttar framlegget frå Kommunal- og distriktsdepartementet om endringer i § 10 i inndelingslova. Desse endringane er naudsynte for å sikra eit reelt lokaldemokrati. Dette er særleg viktig for at også mindre lokalsamfunn (grender/bygdelag) innanfor ein kommune skal få høve til verta høyrde.

Øyvind Røen Sp

Handsaming:

Øyvind Røen (Sp) sette fram framlegg til vedtak.

I røystinga vart framlegget til rådmannen sett opp mot framlegget til Øyvind Røen. Framlegget til Øyvind Røen fekk 8 røyster og vart vedteke. Framlegget til rådmannen fekk 1 røyst (Jon Magne Bøgevik, Ap).

FORM- 021/2023 Vedtak:

Samnanger kommune støttar framlegget frå Kommunal- og distriktsdepartementet om endringer i §

10 i inndelingslova. Desse endringane er naudsynte for å sikra eit reelt lokaldemokrati. Dette er særleg viktig for at også mindre lokalsamfunn (grender/bygdelag) innanfor ein kommune skal få høve til verta høyrde.

Rådmannen sitt framlegg til vedtak:

Samnanger kommune støttar ikkje Kommunal- og distriksdepartementet sitt forslag til endringar i § 10 i inndelingslova. Av omsyn til lokaldemokratiet bør det framleis vera kommunestyret som avgjer om det skal gjennomførast innbyggjarundersøking i saker om grensejustering, og korleis undersøkinga i så fall skal gjerast.

Dokument som er vedlagt:

Høringsnotat om endringer i inndelingslova

Dokument som ikkje er vedlagt:

- Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) (<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2001-06-15-70>)
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommunelova) (<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>)

Oppsummering:

Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) har foreslått ei endring i § 10 i inndelingslova, og sendt forslaget ut på høyring med høyringsfrist 03.06.2023. KDD foreslår å leggja inn ein heimel for departementet i § 10 til å gjennomføra innbyggjarhøyringar, inkludert folkerøysting, i saker etter inndelingslova når departementet tek initiativ til å utgreia ei grensejustering. Rådmannen tilrår at Samnanger kommune ikkje støttar dette forslaget.

Saksopplysningar:

Bakgrunn for saka:

Kommunal- og distriksdepartementet (KDD) sende 03.03.2023 forslag til endringar i § 10 i lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) ut på høyring. Høyringsfristen er 03.06.2023. Lovendringa som KDD foreslår, er å leggja inn ein heimel for departementet til å gjennomføra innbyggjarhøyringar, herunder folkerøysting, i saker etter inndelingslova når departementet tek initiativ til å utgreia ei grenseendring. Departementet har ikkje slik heimel i dag.

Høyringa er publisert på regjeringa sine nettsider:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-endringer-i-inndelingslova/id2965244/>.

I høyringsnotatet skriv KDD at formålet med forslaget er å få ein klar heimel for departementet til å høyra innbyggjarane som ledd i saksførebuinga i den enkelte sak. KDD skriv vidare at det har vore omdiskutert om departementet treng ein slik heimel for å gjennomføra innbyggjarhøyring, eller om staten allereie har ein slik kompetanse. For å unngå tvil om dette spørsmålet, foreslår KDD ein generell heimel for å gjennomføra innbyggjarhøyringar i saker der departementet tek initiativ til å utgreia ei grensejustering. KDD foreslår vidare ein heimel for departementet til å kunne gje forskrift om gjennomføringa av den enkelte innbyggjarhøyringa.

I høyringsnotatet, som følgjer vedlagt, gjer KDD nærmare greie for gjeldande rett, bakgrunnen for forslaget og sjølv forslaget.

Samnanger kommune kan gje høyringsuttale i saka. Det går fram i punkt 4.3 i kommunen sitt delegeringsreglement at det er kommunestyret som skal gje uttale i alle prinsipielle saker. I andre saker har formannskapet fullmakt til å gje uttale.

Faktagrunnlag, problemskildring og moglege løysingar:

Det går fram av KDD sitt høyringsnotat at endringar i kommune- og fylkesgrenser blir regulert av inndelingslova, samt at *grensejustering* blir brukt som samleomgrep på samanslåing, deling og grensejustering.

Endringa som KDD no foreslår, er å leggja til eit nytt avsnitt i § 10 i inndelingslova.

Noverande ordlyd i § 10 i inndelingslova:

§ 10. Innbyggjarhøyring

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

KDD sitt forslag til ny ordlyd i § 10 i inndelingslova (dei føreslegne endringane er skrivne i kursiv):

§ 10. Innbyggjarhøyring

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

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 innbyggjarhøyringa.

Initiativrett til å søkja om utgreiing av grensejustering og gransefastsetting

Reglar om initiativrett står i inndelingslova § 8. Det går fram av det andre leddet i § 8 at søknad om at det skal setjast i gang utgreiing om samanslåing eller deling berre kan fremjast av kommunestyret eller fylkestinget sjølv i dei kommunane eller fylkeskommunane endringsforslaget gjeld. KDD skriv i høyringsnotatet at dette er grunngjeve i lokaldemokratiske omsyn, og heng saman med at det er kommunestyret og fylkestinget som er dei øvste organa i høvesvis kommune og fylkeskommune.

Det går fram av inndelingslova § 8 tredje ledd at departementet på eige initiativ kan utgreia spørsmål om grensejustering og grensefastsetting. Det er departementet som avgjer om det skal setjast i gang utgreiing av eit initiativ etter inndelingslova § 8. Det er også departementet som skal ta stilling kva som er nødvendig omfang av ei slik utgreiing.

Det går fram inndelingslova § 9 fjerde ledd at før det blir gjort vedtak om grensejustering eller grensefastsetjing, skal dei kommunane eller fylkeskommunane saka gjeld, få uttala seg. I saker om samanslåing eller deling må kommunestyret eller fylkestinget sjølv uttala seg.

Reglar om kva organ som har mynde til å gjera vedtak om samanslåing, deling, grensejustering og grensefastsetting står i kapittel II i inndelingslova. For vedtak om samanslåing av kommunar, gjeld følgjande reglar i § 4:

- Kongen (regjeringa) gjer vedtak 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.

For vedtak om deling av kommunar, gjeld følgjande reglar i § 5:

- Kongen (regjeringa) 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.

Departementet sine vurderingar

KDD skriv i punkt 3. 1 i høyringsnotatet mellom anna at forslaget deira til lovendring er meint å gje eit verktøy til staten i saker om grenseendring etter inndelingslova, med mål om å opplysa saka så godt som mogleg når departementet tek initiativ til å utgreia ei grenseendring. KDD skriv også at forslaget ikkje gir staten nokon eksplisitt heimel til å gjennomføra rådgjevande folkerøystingar om andre spørsmål enn i saker om grenseendring etter inndelingslova. KDD skriv vidare at forslaget inneber at departementet kan avgjera om alle innbyggjarane i kommunen skal høyrast, eller berre innbyggjarar i delar av kommunen.

I punkt 3.2 i høyringsnotatet skriv KDD om bakgrunnen for forslaget om at departementet skal gjevast heimel til å gje forskrift om gjennomføringa av innbyggjarundersøkinga. Dette blir ikkje gått nærmare inn på i denne saksutgreiinga.

I kapittel 5 i høyringsnotatet oppsummerer KDD kva forslaget deira til endring i § 10 i inndelingslova vil innebera.

Uttalar frå andre:

Det er ikkje henta inn uttalar frå andre i arbeidet med denne saka.

Styreleiar Gunn Margit Helgesen i Kommunesektorens organisasjon (KS), der Samnanger kommune er medlem, har oppmoda alle kommunar om å senda inn høyringssvar. KS sitt hovudstyre vil truleg gje sitt høyringssvar i april.

Vurderingar og konsekvensar:

Vurderingar:

Sjølv om KDD ikkje skriv noko om dette i høyringsnotatet, verkar det ikkje usannsynleg at forslaget deira har samband med den pågåande saka om eventuell deling av Kristiansand kommune. Statsforvalteren i Agder har fått i oppdrag av KDD å utgreia ei slik deling. Bakgrunnen for denne saka er at i 2020 vart dei to kommunane Søgne og Songdalen slått saman med Kristiansand kommune. Dette vart gjort sjølv om kommunestyret i Søgne hadde sagt nei til samanslåing. Etter samanslåinga i 2020 har krefter i både Søgne og Songdalen kjempa for å få oppløyst den nye kommunen. Det kan no bli aktuelt å reversera samanslåinga, sjølv om bystyret i Kristiansand har sagt nei til folkerøysting og deling av kommunen.

Det går fram av ulike medieoppslag at det er svært forskjellige oppfatningar av departementet sitt forslag til lovendring og saka om Kristiansand kommune. Nedanfor følgjer to eksempel på dette.

Eksempel 1 er henta frå ei pressemelding frå KS 03.03.2023

(<https://www.ks.no/pressemeldinger/lovforslag-overkjoerer-demokratiske-prinsipper/>). Der uttalte styreleiar Gunn Margit Helgesen mellom anna følgjande:

- «*Dette forslaget er oppsiktsvekkende, og overkjoerer demokratiske prinsipper. Det er lokale myndigheter som gjennom demokratisk fattede vedtak utøver lokalt selvstyre. Retten til lokalt selvstyre i saker av lokal karakter brytes når regjeringen nå går lovveien for å*

Eksempel 2 er henta frå ei sak som vart publisert på NRK sine nettsider 03.03.2023

(<https://www.nrk.no/sorlandet/regjeringen-vil-endre-loven-for-a-kunne-ha-folkeavstemning-i-sogne-saken-1.16320289>). Der uttalte kommunalminister Sigbjørn Gjelsvik mellom anna at regjeringa er oppteken av at folk i Søgne og Songdalen skal bli høyrde:

- *«Derfor mener vi at det er både ryddig og klokt å fremme en egen hjemmel som sier at det kan regjeringen gjøre i slike situasjoner, så man kan sørge for at innbyggerne får si sin mening.*
- *«Hvis vi får flertall for lovforslaget så går vi videre og fremmer forslag om å gjennomføre en digital folkeavstemning i Søgne og Songdalen. Vi er opptatt av å ha et grunnlag som ikke kan bli utfordret i etterkant, hverken juridisk eller politisk.»*

I saka i Kristiansand kommune kan det sjølvstø argumenterast for at det av omsyn til lokaldemokratiet vil vera urimeleg dersom innbyggjarane i tidlegare Søgne og Songdalen kommunar ikkje skal få høve til å uttala seg gjennom ei innbyggjarundersøking. Samstundes kan det også argumenterast for at det av omsyn til lokaldemokratiet vil vera urimeleg dersom ikkje bystyret (kommunestyret) i Kristiansand sjølv skal få bestemma om det skal gjennomførast innbyggjarundersøking(ar) i kommunen.

Dersom Samnanger – mot kommunestyret sin vilje – hadde blitt tvangssamanslegen med ein eller fleire andre kommunar i 2020, og i dag vore i same situasjon som tidlegare Søgne kommune, kan det sjølvstø henda at mange i Samnanger ville ha ønska ei slik lovendring som departementet no foreslår.

Tilsvarande kan det henda at mange i Samnanger vil meine at det ikkje vil vera rett dersom departementet – mot kommunestyret sin vilje – skal kunne gjennomføre innbyggjarundersøking i Samnanger om grensejustering (for eksempel samanslåing) mellom Samnanger og andre kommunar.

Det vil nok vera ulike oppfatningar av om kor vidt lovendringa som departementet foreslår, vil vera ei vesentleg endring eller ikkje. I tillegg vil det truleg vera ulike oppfatningar av om det vil vera naturleg at departementet skal kunne gjennomføre innbyggjarundersøkingar i kommunar mot kommunestyret sin vilje. Departementet har allereie i dag ein lovbestemt rett til på eige initiativ å utgreia spørsmål om grenseendring og grensefastsetjing, jf. inndelingslova § 8 tredje ledd. Det kan, slik departementet gjer i høyringsnotatet, sjølvstø argumenterast for at det som følgje av dette også vil vera naturleg at departementet i slike saker skal ha ein lovbestemt rett til å gjennomføre innbyggjarhøyringar i dei aktuelle kommunane. Departementet skriv på side 6 i høyringsnotatet at det juridiske grunnlaget for at staten eventuelt kan gjennomføre ei innbyggjarhøyring mot viljen til ein eller fleire av dei berørte kommunane, så langt departementet er kjent med, ikkje er blitt eksplisitt vurdert. Departementet ønskjer med forslaget sitt til lovendring å få ein slik heimel inn i inndelingslova. Sjølv om det er mogleg å argumentera for at dette ikkje vil vera ei vesentleg lovendring – og for at det vil vera naturleg at departementet skal ha ein slik heimel – vil det vera vanskeleg å argumentera imot at ei slik lovendring vil styrka departementet sine formelle rettar i forhold til kommunane (kommunestyra).

Det er også viktig å vera merksam på at dette er ei sak der lokaldemokratiske omsyn kan bli brukt både til å argumentera for og imot departementet sitt forslag til lovendring. Eksempelvis vil truleg mange i tidlegare Søgne kommune meine at lokaldemokratiske omsyn tilseier at den føreslegne lovendringa vil vera fornuftig og nødvendig, medan fleirtalet i bystyret i Kristiansand truleg vil meine at den føreslegne lovendringa vil vera ei svekking av lokaldemokratiet.

Konsekvensar:

Det er vanskeleg å vita kva faktiske konsekvensar lovendringa som departementet foreslår vil få, ut over i den nemnde saka om eventuell deling av Kristiansand kommune. Statsministeren har etter at

forslaget til lovendring vart sendt ut på høyring, uttalt i media at regjeringa hans ikkje vil koma med fleire tilsvarande saker som saka om eventuell deling av Kristiansand kommune.

For Samnanger kommune vil lovendringa departementet foreslår truleg ikkje få nokon praktiske konsekvensar, i alle fall ikkje slik situasjonen er i dag. Likevel vil ei slik lovendring gje departementet ein tydeleg juridisk heimel til å gjennomføra innbyggjarundersøking i Samnanger kommune (i heile kommunen eller i delar av kommunen) dersom departementet tek initiativ til ei grenseendring mellom Samnanger og andre kommunar. Det verkar i dag lite sannsynleg at ein slik situasjon kjem til å oppstå, men det er vanskeleg å spå om framtida.

Konklusjon:

Dette er ei sak der det ser ut til å vera skarpe skiljelinjer, også mellom politiske parti sentralt. Det er ikkje enkelt for rådmannen å gje tilråding i denne saka. Rådmannen vel likevel å gje ei tilråding, med utgangspunkt i kva konsekvensar den føreslegne lovendringa potensielt vil kunne få for Samnanger kommune. Med dette som utgangspunkt, er rådmannen si vurdering at lovendringa som departementet foreslår, ikkje bør gjennomførast. Dersom det i framtida eventuelt skulle oppstå ein situasjon der departementet tek initiativ til grensendring mellom Samnanger og andre kommunar, vil det vera uheldig for lokaldemokratiet at departementet mot kommunestyret sin vilje skal kunne gjennomføra innbyggjarundersøking i heile eller delar av kommunen.