

Endring av inndelingslova i samband med kommunereforma og einskilde endringar i kommunelova

Høyringsnotat. Høyringsfrist 1. oktober 2015

Innhald

1	INNLEIING	3
	<i>1.1 Hovudinnhaldet i høyringsnotatet</i>	3
	<i>1.2 Om høyringa</i>	4
	<i>1.3 Samandrag av framlegga</i>	4
2	ROBEK-STATUS VED SAMANSLÅING	7
	<i>2.1 Gjeldande rett</i>	7
	<i>2.2 Vurderingar frå departementet</i>	7
	<i>2.3 Framlegg til lovendring</i>	9
3	KOMMUNESAMANSLÅING OG FORKJØPSRETT TIL AKSJAR	11
	<i>3.1 Bakgrunn</i>	11
	<i>3.2 Gjeldande rett</i>	11
	<i>3.3 Vurderingar frå departementet</i>	12
	3.3.1 Forkjøpsrett	12
	3.3.2 Samtykkekrav ved eigarskifte	12
	<i>3.4 Framlegg til lovendring</i>	13
4	DELING OG GRENSEJUSTERING	14
	<i>4.1 Gjeldande rett</i>	14
	<i>4.2 Illustrasjon av ulike grenseendringar</i>	16
	<i>4.3 Vurderingar frå departementet</i>	18

<i>4.4 Særleg om inndelingstilskotet</i>	20
<i>4.5 Framlegg til lovendring</i>	20
5 FULLMAKT TIL Å GJERE UNNTAK FRÅ KRAVET OM FELLES KOMMUNESTYREMØTE	21
<i>5.1 Gjeldande rett</i>	21
<i>5.2 Vurderingar frå departementet</i>	22
<i>5.3 Framlegg til lovendring</i>	22
6 Nytt kommunestyre etter ei samanslåing	23
<i>6.1 Gjeldande rett</i>	23
<i>6.2 Vurderingar frå departementet</i>	24
<i>6.3 Framlegg til lovendring</i>	26
7 STYRING AV KOMMUNALE FØRETAK I PARLAMENTARISK STYRTE KOMMUNAR (KOMMUNELOVA)	27
<i>7.1 Bakgrunn og gjeldande rett</i>	27
7.1.1 Nærmare om forsøket med føretaksmøte i kommunale føretak	27
<i>7.2 Vurderingar og framlegg frå departementet</i>	28
8 PLIKT TIL Å KUNNGJERE MØTE (KOMMUNELOVA)	34
<i>8.1 Bakgrunn og gjeldande rett</i>	34
<i>8.2 Vurderingar og framlegg frå departementet</i>	35
8.2.1 Plikt til å kunngjere møte som truleg blir haldne for lukka dører	35
8.2.2 Plikt til å kunngjere møte i kommunale føretak	36
9 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVEN SAR	37
10 FRAMLEGG TIL ENDRINGAR I INNDELINGSLOVA	38
11 FRAMLEGG TIL ENDRINGAR I KOMMUNELOVA	40

1 INNLEIING

1.1 Hovudinnhaldet i høyringsnotatet

I dette høyringsnotatet blir det gjort framlegg om endringar i lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) og i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommunelova).

Inndelingslova er ei prosess- og gjennomføringslov for endringar i kommune- og fylkesgrenser. 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, for at lova skal kunne fungere som ein tenleg reiskap ved grenseendringar.

Departementet har ikkje gått gjennom heile inndelingslova no, men kjem med framlegg til lovendringar som departementet meiner er naudsynte for at samanslåingsprosessane lokalt skal gå smidig føre seg. Forslaga til endringar i inndelingslova avklarar også nokre spørsmål som lova i dag ikkje løyser uttrykkjeleg.

Kommunelova og inndelingslova har i dag ikkje reglar om korleis ROBEK-status skal handterast ved samanslåingar. Departementet vil høyre kva høyringsinstansane meiner om at nye kommunar ikkje automatisk blir registrerte i ROBEK frå samanslåingstidspunktet, samtidig som fylkesmannen får ei tidsavgrensa fullmakt til å melde kommunen inn i ROBEK dersom kontrollbehovet framleis er til stades.

Departementet føreslår å klargjere at forkjøpsrett ikkje kan gjerast gjeldande når aksjar skiftar eigar frå ein kommune til ein annan kommune i samband med samanslåing eller deling av kommunar.

Dinest gjer departementet framlegg om ei opning i regelen om deling av kommunar, slik at departementet kan fastsetje at ei grenseendring som gjeld ein mindre del av den opphavlege kommunen, kan bli handsama etter reglane om grensejustering.

Det er ikkje naudsynt å halde val hausten før ei samanslåing. Departementet føreslår å kodifisere praksis slik at Kongen får uttrykkjeleg heimel til korte ned valperioden og til å fastsetje at det nye kommunestyret blir peikt ut av og mellom dei valde kommune- styra.

Det blir vidare gjort framlegg om at departementet kan gjere unntak frå kravet om felles kommunestyremøte i inndelingslova § 25.

Departementet føreslår at kommunestyret i parlamentarisk styrte kommunar skal kunne delegere styringa av kommunale føretak til kommunerådet, med høve til å delegere vidare til dei einskilde kommunerådane. Dinest blir det gjort framlegg om å endre ordlyden i regelen om plikta til å kunngjere møte i folkevalde organ, for å klargjere at det også er plikt til å kunngjere møte som truleg kjem til å bli haldne for lukka dører. Likeins føreslår departementet å gjere regelen om plikta til å kunngjere møte gjeldande også for kommunale føretak.

1.2 Om høyringa

Fristen for å uttale seg er **1. oktober 2015**.

Høyrings svar sender de digitalt via «Send inn høyrings svar» under følgjande lenke <https://www.regjeringen.no/id2413708>

1.3 Samandrag av framlegga

Kapittel 2 om ROBEEK-status

Departementet har fått spørsmål om korleis ROBEEK-status skal handterast ved samanslåingar. Kommunelova og inndelingslova løyser ikkje uttrykkjeleg dette spørsmålet i dag. Departementet skisserer i høyringsnotatet to løysingar på spørsmålet om ROBEEK-status ved samanslåingar.

Alternativ 1 er at fylkesmannen skal syte for automatisk innmelding av den nye kommunen i samband med samanslåinga, dersom ein av kommunane var i ROBEEK før samanslåinga. Samtidig får fylkesmannen ei tidsavgrensa fullmakt til å vedta at ROBEEK-status likevel ikkje skal vidareførast til den nye kommunen dersom det ikkje er behov for kontroll.

Alternativ 2 er å snu på utgangspunktet slik at ingen av dei nye samanslåtte kommunane automatisk blir registrert i ROBEEK, sjølv om ein eller fleire av dei opphavlege kommunane var i ROBEEK før samanslåinga. Fylkesmannen får ei tidsavgrensa fullmakt til å vedta at ROBEEK-status likevel skal vidareførast dersom det framleis er eit kontrollbehov i den nye kommunen.

Departementet går i høyringsnotatet inn for alternativ 2.

Kapittel 3 om forkjøpsrett til aksjar i samband med kommunesamanslåing

Departementet føreslår å klargjere at forkjøpsrett ikkje kan gjerast gjeldande når aksjar skiftar eigar frå ein kommune til ein annan kommune i samband med samanslåing eller deling av kommunar.

Kapittel 4 om grensa mellom deling og grensejustering

Det er behov for å tydeleggjere prosesskrav der ein kommune sluttar å eksistere og dei ein skilde delane blir lagde til andre kommunar. Etter ei lovendring som tok til å gjelde i

2014, følger desse delingstilfella dei meir omfattande prosessreglane som gjeld ved samanslåing, med mellom anna krav om felles kommunestyremøte og fellesnemnd.

Omsynet til smidige samanslåingsprosessar tilseier at krava til formelle prosessar ved inndelingsendringar ikkje bør vere meir omfattande enn naudsynt. Dersom ein søknad berre gjeld samanslåing, blir søknaden handsama som ei samanslåing. Dersom ein søknad gjeld ei samanslåing mellom kommune A og størstedelen av kommune B, mens ein mindre del av B blir lagt til kommune C, blir dette i dag handsama som deling etter § 3 andre ledd bokstav b. Dette kan kommunane oppfatte som krevjande.

Departementet gjer framlegg om å endre regelen i inndelingslova § 3 tredje ledd slik at det blir mogleg å gjennomføre grensejusteringar i samband med ei samanslåing. Det inneber at dei ulike delane av ein kommune som blir delt og lagt til andre kommunar, kan bli handsama etter ulike reglar. Departementet gjer framlegg om å opne for at departementet kan fastsetje at ei grenseendring som gjeld ein mindre del av den opphavlege kommunen, kan bli handsama etter reglane om grensejustering.

Kapittel 5 om felles kommunestyremøte

Departementet føreslår 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.

Kapittel 6 om nytt kommunestyre etter ei samanslåing

Departementet føreslår å kodifisere praksis om samansetjinga av kommunestyret etter samanslåing. Framlegget går ut på at Kongen får heimel til korte ned valperioden og til å fastsetje at det nye kommunestyret blir peikt ut av og mellom dei valde kommunestyra.

Kapittel 7 om endring i kommunelova – høve til å delegere i styringa av kommunale føretak i parlamentarisk styrte kommunar

Departementet føreslår i høyringsnotatet at kommunestyret i parlamentarisk styrte kommunar skal kunne delegere styringa av kommunale føretak til kommunerådet, med høve til å delegere vidare til dei einskilde kommunerådane. Det vil vere opp til det einskilde kommunestyret å bestemme om det vil nytte seg av eit høve til å delegere myndigheita. Om myndigheita blir delegert, vil kommunerådet eller den einskilde kommuneråden framleis vere parlamentarisk ansvarleg overfor kommunestyret. Framlegget blir fremja på bakgrunn av at forsøket med ei liknande ordning i Oslo kommune har vore vellukka.

Kapittel 8 om endring i kommunelova – plikt til å kunngjere møte i folkevalde organ og i kommunale føretak

Departementet foreslår i høyringsnotatet å endre ordlyden i regelen om plikta til å kunngjere møte i folkevalde organ, for å klargjere at det også er plikt til å kunngjere møte som truleg kjem til å bli haldne for lukka dører. Fråsegnene frå Sivilombodsmannen viser at det kan vere behov for å presisere ordlyden for å tydeleggjere denne kunngjeringsplikta.

Likeins foreslår departementet å gjere regelen om plikta til å kunngjere møte gjeldande også for kommunale føretak. Det er krav om opne møte i kommunale føretak. Prinsippet om møteoffentlegheit vil likevel ha liten effekt dersom det ikkje er offentlegheit rundt møtetidspunkt og kva saker som skal behandlast under møtet. For å sikre at allmenta kan bruke retten til å vere til stades i møte i kommunale føretak, foreslår derfor departementet å innføre ei plikt til å kunngjere møta.

2 ROBEK-status ved samanslåing

2.1 Gjeldande rett

Kommunelova § 60 regulerer vilkårsbunden godkjenning og kontroll. Føremålet med føresegna og ROBEK-registeret er å kontrollere kommunar i økonomisk ubalanse. Ein kommune skal registrerast i ROBEK dersom eitt eller fleire av vilkåra i kommunelova § 60 nr. 1 er oppfylt. Etter kriterium a og b skal kommunen registrerast i ROBEK dersom det er vedteke eit årsbudsjett eller ein økonomiplan utan at alle utgifter er dekte inn. Ein kommune blir meldt ut på bakgrunn av kriterium a og b når kommunen vedtek eit årsbudsjett eller ein økonomiplan i balanse. Dersom eit meirforbruk skal dekkjast inn utover det påfølgjande året, skal kommunen meldast inn på kriterium c. Ein kommune som er innmeldt etter kriterium c, skal meldast ut etter dette kriteriet (først) når den vedtekne årsrekneskapen viser at det rekneskapsmessige meirforbruket som låg til grunn for innmeldinga, er dekt inn. Ein kommune skal meldast inn i ROBEK under kriterium d dersom den vedtekne planen for å dekkje inn meirforbruket ikkje har blitt følgt. Kommunen blir meldt ut når underskotet er dekt inn.

2.2 Vurderingar frå departementet

Departementet har fått spørsmål om korleis ROBEK-status blir handtert ved samanslåingar. For kriterium a og b vil ROBEK-status for den nye kommunen følgje § 60 i kommunelova. Spørsmålet gjeld kommunar med meirforbruk som før ei samanslåing er innmelde etter kriterium c og d. Kommunelova og inndelingslova løyser ikkje uttrykkelig spørsmålet. Den nye kommunen har ei plikt til å dekkje inn meirforbruket frå tidlegare år og følgje eventuelle forpliktande planar etter ei samanslåing. Innmelding av den nye kommunen i ROBEK på dette grunnlaget må følgje ein ny regel. Dersom nye kommunar eventuelt vedtek eit budsjett eller ein økonomiplan i ubalanse, følgjer innmelding i ROBEK av gjeldande rett.

Departementet vil peike på fleire omsyn i vurderinga av regulering av ROBEK-status for samanslåtte kommunar. For det første bør berre kommunar med eit reelt kontrollbehov stå i ROBEK. ROBEK-status bør ikkje automatisk vidareførast for alle nye kommunar, sjølv om éin eller fleire av dei opphavlege kommunane er i ROBEK, dersom det ikkje er behov for statleg kontroll. Til dømes vil det ikkje automatisk vere noko reelt kontrollbehov der ein stor kommune med god økonomi slår seg saman med ein liten ROBEK-kommune. For det andre kan ein unntaksfri regel om vidareføring av ROBEK-registreringa til éin av kommunane til den samanslåtte kommunen verke hemmande på ønskjelege samanslåingar. Kommunar som ikkje har vore eller ikkje bør vere i ROBEK, kan synast at det er urimeleg å bli plasserte der, sjølv om det berre skulle vere for ein kort periode (til dømes eit halvt år fram til dei vedtekne rekneskapane viser den endelige opningsbalansen for den nye kommunen). For det tredje vil det på samanslåingstidspunktet ikkje vere ein endeleg rekneskap for den nye kommunen som gir grunnlag for ei rein objektiv vurdering på samanslåingstidspunktet. Dette kan gjere det vanskeleg å vurdere om kommunen faktisk bør vere i ROBEK eller ikkje.

Departementet minner samstundes om at ein ny kommune har ansvaret for meirforbruk og inndeckningsplanar som blir tekne med frå ein eller fleire av dei opphavlege kommunane. Det vil dessutan vere uheldig dersom kommunane som har eit reelt kontrollbehov, ikkje blir innmelde. Desse utfordringane tilseier eit behov for skjønn i vurderinga av om ein ny kommune skal stå i ROBEK ved samanslåinga.

Departementet meiner at det er behov for å regulere ROBEK-status i samband med samanslåing av kommunar. Departementet har vurdert to moglege løysingar:

- Alternativ 1: automatisk vidareføring av ROBEK-status, men fullmakt for departementet til å melde den nye kommunen ut av ROBEK
- Alternativ 2: ikkje automatisk vidareføring av ROBEK-status, men fullmakt for departementet til å melde den nye kommunen inn i ROBEK

Etter alternativ 1 syter departementet for automatisk innmelding i samband med samanslåinga, dersom ein av kommunane var i ROBEK før samanslåinga. Samtidig får departementet ei tidsavgrensa fullmakt til å vedta at ROBEK-statusen likevel ikkje skal vidareførast dersom kontrollbehovet ikkje er til stades. Fullmakta gjeld berre fram til tidspunktet (årsskiftet) for samanslåinga. Seinare er det først aktuelt å vurdere utmelding når rekneskapane for året før samanslåinga og den faktiske opningsbalansen er klar i juni.

I alternativ 2 blir utgangspunktet snudd slik at ingen av dei nye kommunane kjem i ROBEK, sjølv om ein eller fleire av dei opphavlege kommunane var i ROBEK før samanslåinga. Samstundes får departementet ei tidsavgrensa fullmakt til å vedta at ROBEK-statusen likevel skal vidareførast, dersom det framleis er eit behov for å kontrollere økonomien i den nye kommunen.

Med begge alternativa vil departementet delegere fullmakta til fylkesmannen. Det vil departementet innarbeide i forskrift 19. april 2007 nr. 422 om delegering av mynde til fylkesmennene etter inndelingslova. Uansett løysing kjem departementet til å lage god rettleiing til fylkesmennene og kommunane for å sikre at alle kommunar blir handsama rettferdig. Det må bli kommunisert til kommunane så tidleg som mogleg, på ein tydeleg måte, om den nye kommunen kjem til å bli innmelde i ROBEK eller ikkje frå samanslåinga.

Fordi problemstillinga gjeld ROBEK-status på samanslåingstidspunktet, passar lovreguleringa betre i inndelingslova enn i reglane om ROBEK i kommunelova. Før og etter samanslåinga gjeld dei vanlege ROBEK-reglane.

At fylkesmannen kan melde kommunar inn eller ut av ROBEK basert på ei skjønnsmessig vurdering, vil vere nytt. Til no har vilkåra vore objektive. Departementet har ikkje funne eigna objektive kriterium for ROBEK-vurderinga for fleire kommunar under eitt i samband med samanslåingar, og har derfor kome til at det er naudsynt å opne for skjønn.

Departementet meiner at alternativ 2, der ROBEK-status ikkje automatisk blir vidareført, er det mest tenlege alternativet. Kommunar skal berre registrerast i ROBEK dersom det er eit reelt kontrollbehov. Departementet sikrar likevel, gjennom den tidsavgrensa fullmakta fylkesmannen har til å melde kommunar inn i ROBEK, at ein fangar opp dei kommunane som har store meirforbruk, og der staten har eit reelt kontrollbehov.

Departementet vil høyre kva høyringsinstansane meiner om ein regel i inndelingslova om at nye kommunar ikkje automatisk blir registrerte i ROBEK frå samanslåingstidspunktet, samtidig som fylkesmannen får ei tidsavgrensa fullmakt til å melde kommunen inn i ROBEK dersom kontrollbehovet framleis er til stades i den nye kommunen.

Fylkesmannen si fullmakt vil typisk kunne nyttast der ROBEK-kommunen utgjør den største delen av den nye kommunen, dersom det er to ROBEK-kommunar som slår seg saman, eller dersom meirforbruket framleis er å rekne som stort ut frå den totale økonomien til den nye kommunen.

Ein regel om skjønsmessig innmelding i ROBEK i staden for automatisk innmelding vil gi fylkesmannen tilstrekkeleg høve til å sikre kontrollbehovet overfor kommunar som er i økonomisk ubalanse. Skjønsmessig innmelding grip i mindre grad inn i sjølvstyret til kommunane enn automatisk innmelding. Alle heimlar for innmelding i ROBEK rommar likevel statleg styring. Departementet meiner at det er behov for ei lovregulering av ROBEK-status i samband med samanslåing av kommunar. Framlegget til lovendring inneber ikkje å stramme til den økonomiske kontrollen med kommunane generelt, men løysar hittil uløyste spørsmål for kommunar som allereie er registrerte i ROBEK. I tillegg til ein eigen heimel i inndelingslova § 16a gjer departementet eit framlegg til endring i kommunelova § 60. Departementet føreslår å innføre eit nytt kriterium bokstave, som viser at det er mogleg å melde kommunar inn i ROBEK etter inndelingslova. På denne måten blir det tydeleg for alle som les kommunelova § 60, at konsekvensane i føresegna også gjeld for kommunar som blir innmelde etter inndelingslova.

2.3 Framlegg til lovendring

§ 16a. Forholdet til kommunelova § 60 skal lyde:

Dersom ein eller fleire av kommunane eller fylkeskommunane som skal slåast saman, er omfatta av kommunelova § 60, kan departementet fram til samanslåinga vedta at kommunelova § 60 skal gjelde for den nye kommunen eller fylkeskommunen. Dette gjeld berre dersom kommunen eller fylkeskommunen ikkje kan ventast å dekke inn meirforbruk frå før samanslåinga innan to år og det etter departementet si vurdering er behov for godkjenning og kontroll.

Ny § 60. Statlig kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktelser i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) skal lyde:

1. Vedtak om opptak av lån eller vedtak om langsiktig avtale om leie av bygninger, anlegg og varige driftsmidler som kan påføre kommunen eller fylkeskommunen utgifter ut over de fire neste budsjettår, er ikke gyldig før det er godkjent av departementet, dersom:

a. kommunestyret eller fylkestinget har vedtatt å fastsette et årsbudsjett uten at alle utgifter er dekket inn på budsjettet,

b. kommunestyret eller fylkestinget har vedtatt å fastsette en økonomiplan uten at alle utgifter er dekket inn på økonomiplanen,

c. kommunestyret eller fylkestinget etter § 48 nr. 4 har vedtatt at et regnskapsmessig underskudd skal fordeles ut over det påfølgende budsjettår etter at regnskapet er framlagt, eller

d. kommunen eller fylkeskommunen ikke følger vedtatt plan for dekning av underskudd,

e. departementet har fattet vedtak etter lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) § 16a.

2. Dersom et av vilkårene i første ledd bokstav *a-e* er oppfylt, skal departementet føre kontroll med lovligheten av kommunestyrets eller fylkestingets budsjettvedtak.

3. Departementet skal opprette et register over alle kommuner og fylkeskommuner som er underlagt godkjenning. Enhver har rett til å gjøre seg kjent med det som er registrert i registeret, og få utskrift av dette.

4. Inntil den enkelte kommune eller fylkeskommune er registrert i registeret, kan departementet ikke iverksette godkjenning etter nr. 1. I forhold til rettsregler som lar det være avgjørende for tredjepersons rettsstilling om denne kjente til eller ikke kjente til et forhold, anses det som er registrert etter denne bestemmelse for å ha kommet til tredjepersons kunnskap.

5. Kommuner og fylkeskommuner som inngår kontrakter som krever godkjenning, må orientere sine medkontrahenter om at de er satt under betinget kontroll og godkjenning.

3 Kommunesamanslåing og forkjøpsrett til aksjar

3.1 Bakgrunn

Departementet fekk i april 2015 ein førespurnad frå KS-advokatane. I brevet ber dei om å få avklart om reglane om forkjøpsrett i aksjelova gjeld ved ei kommunesamanslåing, ved deling av kommunar eller ved andre endringar i organiseringa av kommunane der ein eller fleire av kommunane har eigarskap i aksjeselskap.

Departementet har på bakgrunn av førespurnaden frå KS sett behovet for å bidra til å avklare rettstilstanden knytt til om reglane i aksjelova om eigarskifte og forkjøpsrett skal gjelde i ulike inndelingssaker etter inndelingslova. Å få avklart rettstilstanden gjer det mellom anna meir føreseieleg både for kommunane og for andre aksjeeigarar i samband med inndelingssaker.

3.2 Gjeldande rett

Aksjelova § 4-15 (3) og 4-19 (1) bestemmer at aksjeeigarane har rett til å ta over ein aksje som har skifta eigar med mindre noko anna er fastsett i vedtektene. Etter aksjelova § 4-21 (1) utløyser alle former for eigarskifte forkjøpsretten. Ein situasjon der aksjar blir overførte frå ein kommune til ein annan kommune som følgje av samanslåing eller deling av kommunar, er ikkje omtalt i forarbeida. Verken lovteksten eller forarbeida gir derfor klare indikasjonar på om ei slik overføring av aksjar skal vurderast som "eigarskifte". Departementet er heller ikkje kjent med at denne forma for overføring av aksjar er kommentert i juridisk teori.

Likevel finst det fråsegner knytte til forkjøpsrett i samband med fusjon og fisjon av aksjeeigande aksjeselskap. Det ser ut til å vere brei semje i den juridiske teorien om at fusjon ikkje utløyser forkjøpsrett (sjå t.d. Andenæs i *Aksjeselskaper og allmennaksjeselskaper* (1. utg.), s. 171). Ein selskapsfusjon eller -fisjon har klare likskapstrekk med ei kommunesamanslåing eller -deling. Rettskjeldebiletet knytt til fusjonar og fisjonar av aksjeeigande aksjeselskap er derfor relevant når det gjeld kommunar.

Spørsmålet om fusjon av aksjeeigande aksjeselskap er også omtalt i ein dom frå Borgarting lagmannsrett frå 2009 (LB-2009-009559). Lagmannsretten legg til grunn at fisjon eller fusjon i utgangspunktet ikkje utløyser forkjøpsrett, og peiker på kontinuitetsprinsippet som hovudgrunngeving for dette. Fusjon og fisjon føreset ei samla overføring av rettar, egedelar og forpliktingar. Det er altså føreset at verksemda skal halde fram i det fusjonerte selskapet. *Framhaldet* av verksemda er kjernen i kontinuitetsprinsippet.

Føremålet med forkjøpsretten er å ta i vare behovet for kontroll som aksjonæranne har når det gjeld nye aksjonærar i selskapet. Departementet meiner at dette føremålet ikkje gjer seg like sterkt gjeldande ved fusjonar som ved meir vanlege formar for eigarskifte.

Vurderinga til departementet er at det samla rettskjeldebiletet tilseier at aksjeloven § 4-21 ikkje heimlar forkjøpsrett som følgje av ein fusjon.

Departementet meiner det same må gjelde for det eigarskiftet til aksjane som skjer ved kommunesamanslåing. Det er klare likskapstrekk mellom ein selskapsrettsleg fusjon og ein kommunesamanslåing.

Også når kommunar slår seg saman, gjeld det eit kontinuitetsprinsipp – den kommunale verksemda skal halde fram i den samanslåtte verksemda.

3.3 Vurderingar frå departementet

3.3.1 Forkjøpsrett

Det er ikkje heldig at rettstilstanden knytt til forkjøpsrett ved eigarskifte i kommunereformsamanheng oppfatast å vere uklar. For å klargjere rettstilstanden og gjere det føreseieleg for både kommunale aksjeeigarar og andre aksjeeigarar, ønskjer departementet å føreslå ei ny føresegn i inndelingslova. Ein klar rettstilstand vil særleg vere viktig i samband med den pågåande kommunereforma, men også uavhengig av reforma bør uklare rettslege spørsmål knytte til samanslåing og deling av kommunar i størst mogleg grad klargjerast.

Departementet føreslår derfor ei lovføresegn som skal slå fast at når aksjar går frå ein kommune til ein annan som følgje av samanslåing eller deling, blir ikkje forkjøpsretten etter aksjelova utløyst. Departementet legg til grunn at føresegna berre inneber ei klargjering av gjeldande rett. Departementet kan heller ikkje sjå at føresegna reiser nokon konstitusjonelle problemstillingar.

Inndelingslova § 18 regulerer det økonomiske oppgjeret ved grensejustering og deling av kommunar. Det er ifølgje lovforarbeida ikkje behov for økonomisk oppgjer ved samanslåing av kommunar. Det betyr at det er lagt til grunn at aktiva til den avvikla kommunen utan vidare skal følgje med over til den nye samanslåtte kommunen. Framlegget i dette høyringsnotatet når det gjeld samanslåing, støttar opp under dette kontinuitetsprinsippet. Det er likevel behov for å la framlegget omfatte også deling av kommunar, sjølv om kontinuitetsprinsippet ikkje gjer seg like sterkt gjeldande her, sidan inndelingslova i slike saker føreset eit økonomisk oppgjer. I denne samanhengen legg departementet vekt på at samanslåing og deling av kommunar eigentleg handlar om det same, nemleg å omstrukturere kommunestrukturen i eit område.

Lovframlegget byggjer også på eit behov for å leggje til rette for kommunereforma. Ein klar og tydeleg regel som slår fast at aksjar følgjer med over i den nye kommunen, vil gi kommunane eit klarare avgjerdsgrunnlag i kommunereformprosessen.

3.3.2 Samtykkekrav ved eigarskifte

Det følgjer av aksjelova § 4-15 (2) at samtykke frå selskapet er eit vilkår for erverv av aksje, med mindre det er fastsett i vedtektene at det ikkje er krav om samtykke. Etter § 4-16 (1) er det i utgangspunktet styret som avgjer dette, og samtykke kan berre nektast når det ligg føre ein sakleg grunn for det.

Sidan delar av grunngivinga for framlegget kviler på å leggje til rette for kommune-reformprosessen ved at den samanslåtte kommunen tek over aksjane, vil det kunne vere aktuelt å innføre eit unntak frå samtykkekravet. Unntaket må eventuelt utformast slik at selskapet ikkje har høve til å nekte aksjeovergang frå ein kommune til ein annan kommune i samband med ei samanslåing eller deling. Når det gjeld argument for og mot eit slikt framlegg, verkar desse langt på veg til å vere dei same som for framlegget om at forkjopsrett ikkje skal kunne gjerast gjeldande.

Vi ber om synspunkt frå høyringsinstansane på behovet for eit slik lovunntak frå samtykkekravet i kommunereformsamanheng.

3.4 Framlegg til lovendring

Inndelingslova ny § 16 b

Når aksjar skiftar eigar frå ein kommune til ein annan kommune eller frå eit fylke til eit anna fylke som følgje av samanslåing eller deling etter denne lova, gjeld ikkje reglane om forkjopsrett i aksjelova §§ 4-15 (3) og 4-19 (1).

4 Deling og grensejustering

4.1 Gjeldande rett

Inndelingslova § 3 definerer dei ulike grenseendringane lova regulerer. Krava til saks- handsaminga etter inndelingslova 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.

Då inndelingslova blei vedteken i 2002, opna lova for tre måtar å gjennomføre grenseendringar på:

- Samanslåing¹ – å etablere ein ny kommune ved at to eller fleire kommunar blir slått saman. Lova har formelle prosesskrav til slike saker, med felles kommunestyremøte og fellesnemnd som skal samordne og ta seg av førebuinga av den nye eininga. Staten gir delvis kompensasjon for eingongskostnader som er direkte knytte til prosessane, og kompensasjon for bortfall av rammetilskot.
- Grensejustering² – å justere grensene mellom kommunar, utan at det påverkar talet på kommunar. Ved grensejustering skal det gjennomførast økonomisk oppgjer mellom kommunane dersom dei ikkje finn det unødvendig. Dersom partane ikkje blir samde om det økonomiske oppgjeret, skal det fastsetjast ved skjønn.
- Deling³ – å etablere to eller fleire kommunar ved at ein kommune blir delt. Ved deling av kommunar skal det gjennomførast økonomisk oppgjer dersom dei ikkje finn det unødvendig. Dersom partane ikkje blir samde om det økonomiske oppgjeret, skal det fastsetjast ved skjønn.

Inndelingslova regulerte opphavleg ikkje prosessen når ei eining sluttar å eksistere og delane blir lagde til andre kommunar eller fylke. Om denne situasjonen heiter det på side 70 i Ot.prp. nr. 41 (2000–2001): ”Det er ikkje snakk om deling når ein kommune blir delt og dei ulike delane blir lagt til allereie eksisterande kommunar.”

Fram til 1. januar 2014 gjekk ein ut frå at slike tilfelle i teorien måtte handsamast som ei rekkje grensejusteringar. Ein kunne såleis få færre einingar utan at prosessreglane for samanslåing blei nytta.

Frå 1. januar 2014 blei inndelingslova § 3 andre ledd endra. Definisjonen av deling fekk ein ny bokstav b. Omgrepet *deling* omfattar etter dette også deling av ein kommune eller eit fylke der delane blir lagde til andre kommunar eller fylke. Lovendringa inneber

¹ Sjå figur 1 i kapittel 4.2.

² Sjå figur 2 i kapittel 4.2.

³ Sjå figur 3 i kapittel 4.2.

at alle føresegnene om deling gjeld der ein kommune eller eit fylke blir delt, ei eining sluttar å eksistere og delane blir lagde til andre kommunar eller fylke.

Grunngivinga for lovendringa var at innbyggjarane også i slike saker ville ønskje å påverke prosessen som ved samanslåingar, sjå Prop. 109 L (2012–2013):

Inndelingslova regulerer ikkje i dag særskilt prosessen når ei eining sluttar å eksistere og delane blir lagde til andre kommunar eller fylke. I dagens regelverk blir slike prosessar handsama som ei rekkje grensejusteringar. I samband med arbeidet med forvaltningsreforma blei departementet merksam på at det er behov for meir utfyllande reglar for slike saker. Inndelingslova krev ikkje at det skal haldast fellesmøte mellom kommunestyra eller fylkestinga. Lova krev heller ikkje at det skal opprettast ei fellesnemnd, og seier ikkje noko om kven som skal nemne opp medlemmer til nemnda.

I høyringsnotatet (med frist 10. oktober 2012) gav departementet i tillegg denne grunn-
givinga for framlegget:

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

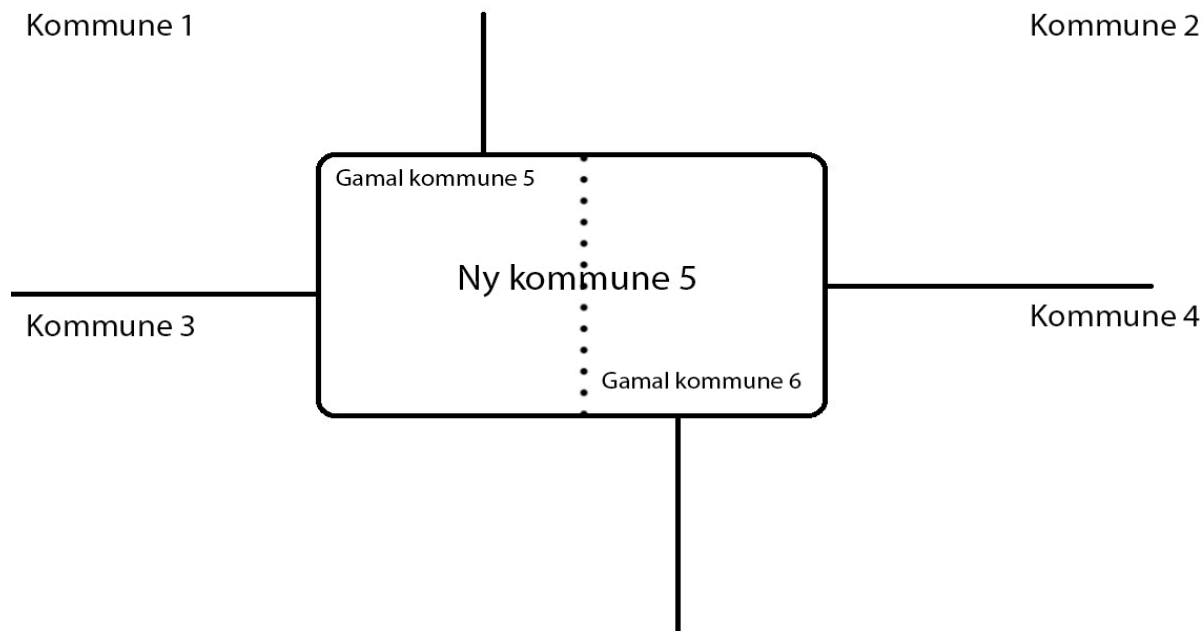
Fullmakta til å ta avgjerd følgjer såleis reglane for deling. Ein søknad om å setje i gang ei slik deling kan berre fremjast av kommunestyret eller fylkestinget i dei kommunane eller fylkeskommunane framlegget gjeld. Kongen tek avgjerda der kommunane er samde, men der éin kommune har uttalt seg mot deling, skal saka leggjast fram for Stortinget for avgjerd, sjå § 5.

Fylkesmannen skal vidare kalle saman til eit fellesmøte for kommunestyret i den kommunen som sluttar å eksistere, og kommunestyra i kvar av dei kommunane som dei einskilde delane skal leggjast til. I desse tilfella skal det opprettast éi fellesnemnd for kvar av kommunane som delane skal leggjast til. Kommunestyret i kommunen som sluttar å eksistere, skal dermed peike ut medlemmer til fleire fellesnemnder.

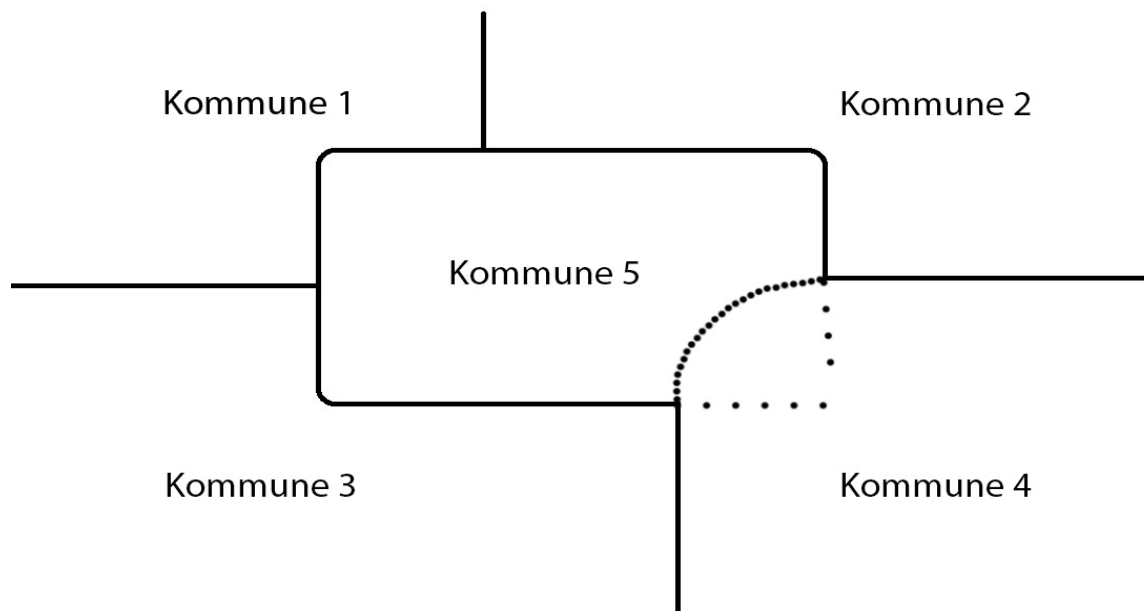
Ved ei slik deling gjeld føresegnene om konstituering og lovlegkontroll i inndelingslova §§ 27 og 28 og kapittel IV og V om gjennomføring av det økonomiske oppgjeret og § 15 om delvis kompensasjon for eingongskostnader.

4.2 Illustrasjon av ulike grenseendringar

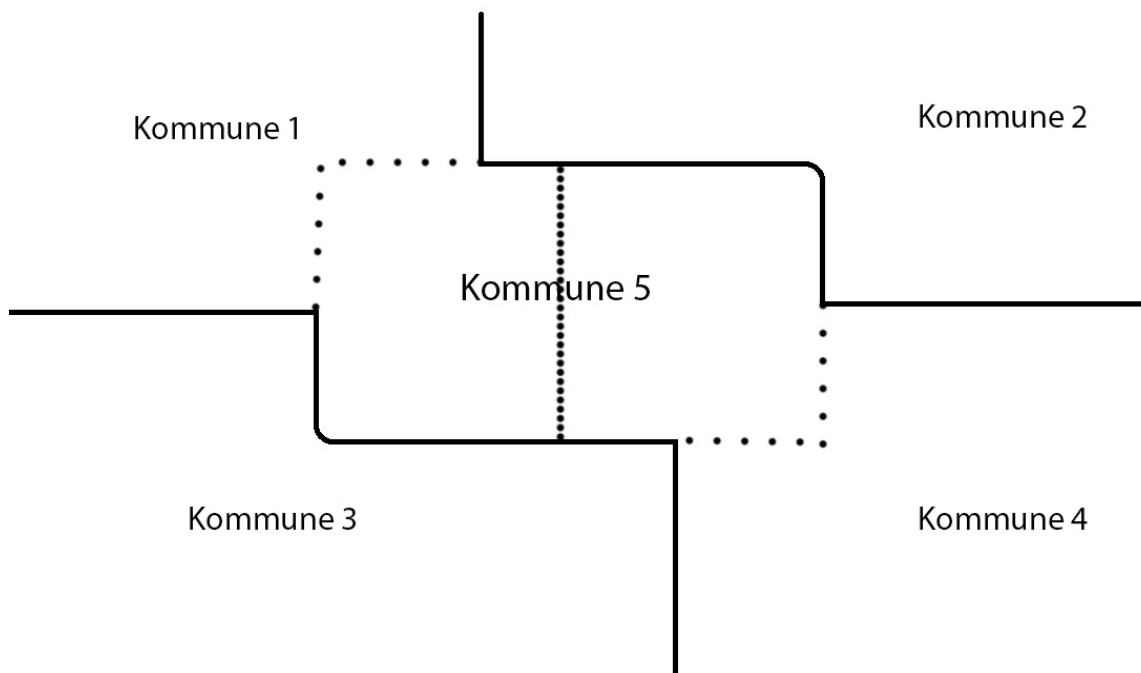
I dette punktet blir ulike grenseendringar framstilt visuelt slik at høyringsinstansane lettare kan ta stilling til framlegget til lovendring. Dei heiltrukne linjene markerer grenser som ikkje blir endra. Dei lause prikkete linjene markerer grenser som blir borte mellom kommunane, medan dei tette prikkete linjene markerer den nye grenser mellom kommunane.



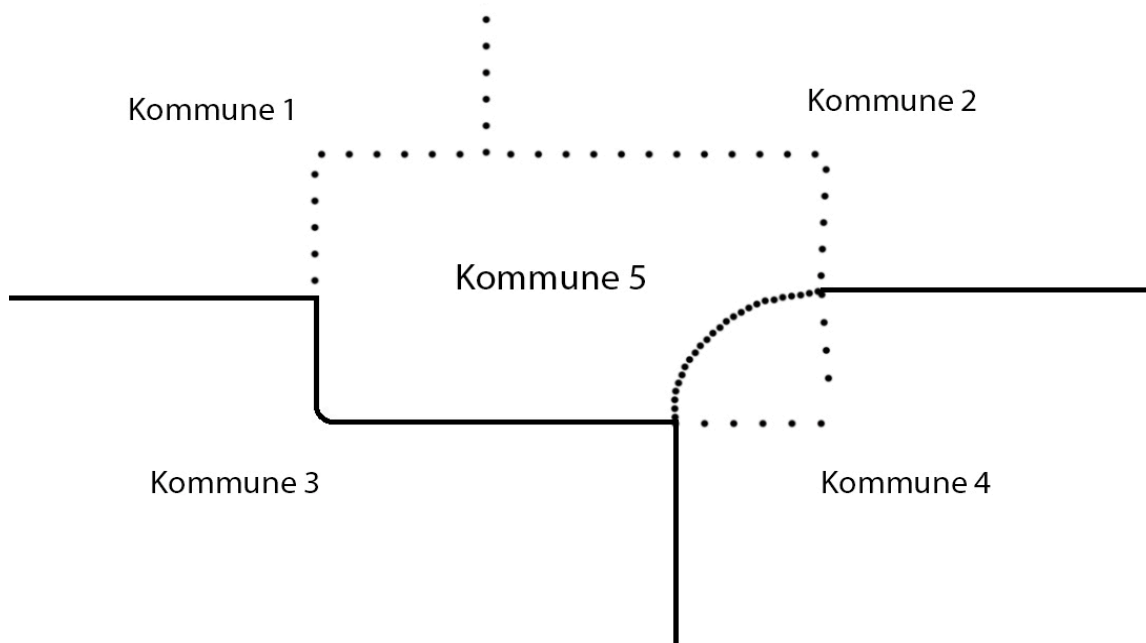
Figur 1: Samanslåing. Den prikkete linja markerer grensa mellom dei to kommunane før dei blir slått saman. Seks kommunar har blitt til fem.



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

4.3 Vurderingar frå departementet

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 òg ein eigen type inndelingsendring.

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.

Slik regelen om deling i § 3 andre ledd bokstav b er utforma, 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. Dersom ein søknad berre gjeld samanslåing, blir han handsama som ei samanslåing. Dersom ein søknad gjeld ei samanslåing mellom kommune A og størstedelen av kommune B, mens ein mindre del av B blir lagd til kommune C, blir denne søknaden i dag handsama som deling etter bokstav b. Dette kan kommunane oppfatte som krevjande, og det kan gjere ei slik løysing lite ønskjeleg.

Spørsmålet blir om det er ein glidande overgang mellom når ei sak skal reknast som ei samanslåing kombinert med ei grensejustering, og saker der ein kommune blir delt og delane blir lagde til andre kommunar eller fylke. Dersom ein kommune blir delt i tilnærma like store delar, og dei ulike delane blir lagde til andre kommunar, kan det vere føremålstenleg at desse tilfella blir handsama som deling etter § 3 andre ledd bokstav b, slik ordninga er i dag. Då gjeld dei same prosessreglane som for samanslåing. Men i andre saker der det er ein stor del og ein eller fleire små delar, vil det kunne vere mindre føremålstenleg at alle delane blir slått saman etter dei same prosessane som ved samanslåing.

Omsynet til smidige samanslåingsprosessar tilseier at krava til formelle prosessar ved inndelingsendringar ikkje bør vere meir omfattande enn naudsynt. Ein kommune bør ikkje kunne bli grensejustert vekk, slik reglane opna for før lovendringa i 2014. Samstundes må det leggjast til rette for at det kan vere mogleg å gjennomføre ei grensejustering i samband med ei kommunesamanslåing.

Departementet vil derfor gjere framlegg om å endre regelen i inndelingslova § 3 tredje ledd slik at det kan gjennomførast grensejusteringar i samband med ei samanslåing. Departementet vil gjere dette ved å føye til ei tredje setning i § 3 tredje ledd som seier at ei grenseendring i 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.

Departementet legg til grunn at ein kommune normalt vil sjå seg tent med å auke talet på innbyggjarar. Det vil normalt gjelde også utan at kommunen får tilskot knytt til inndelingslova.

Inndelingslova § 1 slår fast at verksemda etter lova skal byggje på prinsippet om lokal medverknad og initiativrett til grenseendringar. Departementet viste i forarbeida til lovendringa frå 2014 at det er viktig at innbyggjarane, lokalpolitikarane og dei tilsette også ved grenseendringar som dette får høve til å medverke. Ei lovendring som inneber at eit område likevel ikkje skal bli handsama etter reglane om deling, fører til færre formelle arenaer for medverknad. At det ikkje blir halde felles kommunestyremøte og etablert fellesnemnd, fører til at medlemmene i kommunestyra ikkje blir trekte inn formelt. Det er likevel mogleg for både kommunestyremedlemmer, innbyggjarar, lag og foreiningar å medverke i førebuinga og gjennomføringa av grensejusteringa. I saker om grensejustering er det i inndelingslova også lagt vekt på at innbyggjarane skal få kome med sitt syn på framlegget.

Departementet har vurdert om lova skal fastsetje grensa for kva som skal handsamast som deling etter § 3 andre ledd bokstav b, og kva som skal handsamast som samanslåing og grensejustering. Ei slik grense kunne til dømes vere knytt til geografisk storleik eller til kor mange innbyggjarar som er involverte. Fordi omsyna og tilhøva i dei konkrete sakene vil variere, har departementet kome til at det ikkje vil vere tenleg med faste grenser mellom kategoriane i lova. Saker kan vere svært ulike ut frå talet på kommunar som skal ta imot delar av kommunen som skal opphøyre, eller ut frå høvetallet mellom innbyggjarar i den mottakande kommunen og den aktuelle delen av kommunen som skal opphøyre.

Framlegget er utforma slik at departementet får høve til å bruke skjønn der kommunane blir delte i delar av ulik storleik, og der nokon av desse delane kan seiast å vere "ein mindre del" av kommunen som skal opphøyre. Dette gjer sakshandsaminga mindre føreseieleg i forkant, men styrkjer høvet til å finne tenlege løysingar i konkrete saker. Departementet vil ved avgjerda leggje vekt på kva kommunen som skal opphøyre, har gjort framlegg om eller uttrykt ønske for. Synspunkta til andre kommunar vil òg ha vekt.

Lovframlegget seier ikkje når avgjerda etter den nye setninga i § 3 tredje ledd tredje punktum skal bli teken. Det vil seinast vere når den endelege avgjerda om sjølv delinga blir teken, men det er truleg meir praktisk at kommunane får spørsmålet avklart tidlegare i prosessen. Dette vil gi klare rammer for prosessen og for dialogen mellom kommunane. Dersom ei rekkje ulike inndelingsalternativ er til vurdering lokalt, vil det ikkje vere tenleg at fylkesmannen eller departementet tek ei bindande avgjerd. Tidleg i prosessen vil det vere meir tenleg at fylkesmannen rettleier kommunane om føringane nedanfor og konsekvensane for dei ulike alternativa lokalt.

Departementet legg opp til å delegere delar av kompetansen etter § 3 tredje ledd tredje punktum til fylkesmannen. Departementet meiner det er tenleg å ramme inn skjønnet som lovframlegget opnar for slik:

- Saker der ein kommune blir delt i to einingar som blir lagde til to andre kommunar, skal handsamast som ei deling etter inndelingslova § 3 bokstav b, dersom kvar av delane av kommunen som skal opphøyre, utgjer meir enn 40 prosent av innbyggjarane i kommunen.

- I saker der delar av kommunen som skal opphøyre, utgjer mindre enn 10 prosent av innbyggjarane, skal desse delane normalt handsamast som ei grensejustering. Departementet legg opp til å delegere til fylkesmannen ei fullmakt til å fastsetje at delar av kommunen som skal opphøyre, og som utgjer mindre enn 10 prosent av innbyggjarane, kan bli handsama som grensejusteringar. Resten av kompetansen skal liggje til departementet.
- Normalt vil 25 prosent av innbyggjarane danne den øvste grensa for kva som er "ein mindre del av kommunen" i lovteksten. Departementet vil normalt ikkje fastsetje at ein del av ein kommune som utgjer meir enn 25 prosent av innbyggjarane i ein kommune som skal opphøyre, skal bli handsama som ei grensejustering.
- Dersom delinga er ledd i ei omfattande grenseendring som gjeld mange kommunar eller svært mange innbyggjarar, vil departementet sjå på heilskapen og eventuelt avvike frå føringane her.

4.4 Særleg om inndelingstilskotet

Økonomisk oppgjer etter grensejustering og deling av kommunar er regulert i inndelingslova kapittel V. Inndelingstilskot og dei økonomiske verkemidla i kommune-reforma blir utbetalte ved etablering av nye kommunar. Dersom det blir etablert nye kommunar som tek opp i seg delar av kommunar, vil talet på innbyggjarar vere utgangspunktet for utrekninga av kor stor del av kommunen som går inn i ei samanslåing. Storleiken på dei økonomiske verkemidla til dei einskilde einingane blir fastsett med utgangspunkt i dei same delane.

Det blir ikkje utløyst rett til inndelingstilskot og andre økonomiske verkemiddel ved grensejusteringar.

4.5 Framlegg til lovendring

Framlegg til ny ordlyd i § 3 tredje ledd tredje punktum:

Departementet kan fastsetje at ei grenseendring i 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.

5 Fullmakt til å gjere unntak frå kravet om felles kommunestyremøte

5.1 Gjeldande rett

Når det er gjort vedtak om samanslåing, skal fylkesmannen 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, sjå inndelingslova § 25. Føresegna listar opp minstekrav til tema på det felles kommunestyremøtet. Eit felles kommunestyremøte gjer ikkje vedtak, men drøftar saker som gjeld samanslåinga. Punkta som blir diskuterte på fellesmøtet, må følgjast opp med vedtak i dei einskilde kommunestyra.

I ei konkret sak fekk departementet spørsmål om kva tid det felles kommunestyremøtet skal haldast, om det er etter dei lokale vedtaka om samanslåing, eller etter at Kongen eller Stortinget har gjort formelt vedtak om samanslåing. Spørsmålet om kva tid det skal gjennomførast felles kommunestyremøte, har noko å seie for om det skal vedtakast éin eller to kongelege resolusjonar i samband med samanslåinga. Dersom det skal vere felles kommunestyremøte etter at staten har gjort avgjerd om samanslåing, må det vere to kongelege resolusjonar: éin om sjølve samanslåinga og seinare éin om namn og anna, jf. inndelingslova § 25.

Det går tydeleg fram av forarbeida at det kan vere tale om fleire felles kommunestyremøte, og at det første av dei bør "kome før eit formelt møte i fellesnemnda", sjå punkt 8.4 i Ot.prp. nr. 41 (2000–2001).

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 (typisk unntak frå reglane i vallova) 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 gjennomførte 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 eit felles kommunestyremøte før lokale vedtak om samanslåing der alle spørsmål i lova blir handsama, byggjer på ein lang og samanhengande praksis under skiftande regjeringar. Kommunane har visst at vedtaka dei har

gjort, blir følgde opp av Kongen. Praksisen har ført til at departementet har tilstrekkelig informasjon til å fastsetje kommunenamnet i den same resolusjonen som slo kommunane saman.

5.2 Vurderingar frå departementet

Inndelingslova skal vere ein føremålstenleg reiskap for inndelingsvedtak uavhengig av politikken som til kvar tid gjeld på området. Lova bør framleis regulere situasjonar der nasjonale styresmakter kan gjere vedtak om nye grenser som ikkje er i tråd med lokale vedtak. I desse tilfella er det særleg tenleg med to separate nasjonale vedtak, det vil seie både før og etter at det blir halde felles kommunestyremøte, slik systemet i lova er.

Det er samstundes eit grunnleggjande omsyn at kommunane ikkje bør påleggjast å gjennomføre meir omfattande formelle prosessar ved samanslåing enn naudsynt.

I tilfelle der kommunane før søknaden om samanslåing har blitt samde om alle dei praktiske tilhøva (namn og anna), vil det ikkje lenger vere behov for eit etterfølgjande felles kommunestyremøte. Departementet meiner derfor at inndelingslova bør ha ein heimel for unntak frå kravet om felles kommunestyremøte, med tanke på tilfelle der det berre er behov for eitt nasjonalt vedtak.

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

5.3 Framlegg til lovendring

Ny fjerde setning i § 25 første ledd fjerde setning skal lyde:

Departementet kan gjere unntak frå kravet om felles kommunestyremøte.

6 Nytt kommunestyre etter ei samanslåing

6.1 Gjeldande rett

Det mest praktiske tidspunktet for å setje i verk ei samanslåing er ved eit årsskifte. Det er lagt til grunn ved alle tidlegare samanslåingar.

Inndelingslova har særskilde reglar for gjennomføring av samanslåingar i §§ 25–27. Inndelingslova § 27 regulerer framgangsmåten for konstituering av nytt kommunestyre når det har vore halde val hausten før ei samanslåing. Når det er gjennomført val, skal visse prosedyrar følgjast når det gjeld konstituering med vidare.

I samband med konkrete inndelingssaker har det blitt reist spørsmål om det er naudsynt med ekstraordinære val ved ei samanslåing, altså i dei åra der det ikkje er eit ordinært kommunestyreval hausten før samanslåinga. Spørsmålet om ein kan forlengje ein valperiode i forkant og etterkant av ei samanslåing, har òg blitt reist for departementet. For å finne svar på desse spørsmåla såg departementet på korleis ein har handsama spørsmålet om val ved tidlegare samanslåingar.

Ordinært kommunestyreval skal haldast ”på en og samme dag i september måned (...) i det andre året av hver stortingsperiode”, jf. vallova § 9-1. Syklusane for val ligg fast.

Inndelingslova § 27 regulerer framgangsmåten for å konstituere nytt kommunestyre når det har vore val hausten før ei samanslåing. § 27 regulerer situasjonar som vil kunne oppstå i alle tilfelle der det blir halde val før ei samanslåing. Føresegna reduserer dermed behovet for å gi særreglar i resolusjonane eller i Stortinget sitt vedtak om samanslåinga.

Stortingskomiteen seier i O. nr. 86 (2000–2001) til inndelingslova § 27:

Komiteen har merket seg at nåværende lov har svært få reglar om gjennomføring av inndelingsvedtak. Komiteen mener at det er positivt at den nye loven inneholder særskilte reglar for gjennomføringsfasen slik at partene har størst mulig grad av forutsigbarhet. For å sikre størst mulig fleksibilitet ser komiteen behovet for at det kan gjøres unntak fra disse reglene.

Departementet hadde i Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) punkt 8.2 uttalt at det var ”nødvendig å gi Kongen fullmakt til å gjere visse unntak frå lovereglar for å sikre ei mest mogleg fleksibel gjennomføring av ulike typar grenseendringar”.

Etter inndelingslova § 17 andre ledd bokstav b kan Kongen gjere unntak frå lovfesta fristar og reglar om sakshandsaming med vidare ”når det blir rekna som nødvendig for å gjennomføre vedtak om grenseendring”.

Inndelingslova § 17 gir ikkje heimel for unntak frå vallova slik at kommunestyreperioden kan forlengjast etter eit val, og at folkevalde kan bli sitjande lenger enn innbyggjarane valde dei for. Heimelen til å gjere unntak etter inndelingslova § 17 i er i utgangspunktet vid, men må tolkast i lys av andre rettskjelder. Maktfordelingsprinsippet og omsynet til føreseielegheit for borgarane og andre rettssubjekt tilseier at såkalla derogasjonsfullmakter skal tolkast snevert.

I Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) heiter det i punkt 8.2.4:

Det er viktig at den nye kommunen eller fylkeskommunen er mest mogleg operativ frå samanslåingstidspunktet. Dette inneber mellom anna at den nye eininga har eit vedteke budsjett og at hovudtrekka i den nye organisasjonsplanen er på plass før sjølve iverksetjinga av samanslåinga.

Ut frå dette bør det haldast kommunestyreval (eventuelt fylkestingsval) hausten før samanslåinga skal skje. Departementet vil ha mynde til å fastsetje særskilt val om det er naudsynt.

Forarbeida legg vekt på omsynet til at den nye kommunen skal vere operativ frå tidspunktet for samanslåinga. Forarbeida peiker vidare på at praktiske omsyn talar for å ha ekstraordinært kommunestyreval samstundes som stortingsval, men kommenterer ikkje moglegheita for at kommunar kan slå seg saman utan føregåande kommunestyreval. Forarbeida byggjer på ein underforstått føresetnad om at det normalt skal haldast val hausten før ei samanslåing.

Etter samanslåinga av Grimstad, Fjære og Landsvik (frå 1. januar 1971), der det blei halde ekstraordinært val i 1970, har kommunestyreval hausten før samanslåingar blitt gjennomført anten på tidspunktet for ordinært kommunestyreval eller gjennom ekstraordinært kommunestyreval samstundes med stortingsval. Samanslåingane av Bodø og Skjerstad (frå 1. januar 2005) og av Bjarkøy og Harstad (frå 1. januar 2013) skjedde utan føregåande kommunestyreval.

For å kunne gjennomføre ein slik modell som blei brukt ved samanslåinga av Bodø og Skjerstad og av Bjarkøy og Harstad må ein gjere unntak frå vallova § 9-1 (2) om lengda på kommunestyreperioden. I tråd med ønske lokalt blei inndelingslova § 17 andre ledd bokstav b brukt som heimel til å forkorte valperioden for einskilte kommunestyrerepresentantar. Det blei gjort for at det nye kommunestyret skulle kunne bestå av kommunestyret i den eine (større) kommunen, supplert med eit gitt tal representantar peikte ut av og blant kommunestyret i den andre (mindre) kommunen.

Inndelingslova § 17 gir Kongen høve til å gjere unntak frå lover og forskrifter. Vilkår er at unntaket er naudsynt for å gjennomføre grenseendringar, og at det fell inn under ein av dei fire kategoriane i føresegna. Forarbeida legg til grunn at Kongen i § 17 har mynde til å fastsetje særskilt val og tidspunktet for dette.

6.2 Vurderingar frå departementet

I praksis har val av nytt kommunestyre ved samanslåing etter 1970 blitt gjennomført på tre måtar: val på tidspunktet for ordinært kommunestyreval hausten før samanslåinga, ekstraordinært kommunestyreval på same tidspunkt som stortingsvalet hausten før samanslåinga, eller kommunestyret blir peikt ut av og mellom kommunestyremedlemmene i dei einskilte kommunane.⁴

⁴ Departementet tek atterhald om ei einskild samanslåing på 1970-talet, der vi ikkje har klart å oppdrive informasjon om korleis det nye kommunestyret blei peikt ut.

Omsynet til smidige samanslåingsprosessar tilseier at krava til formelle prosessar ikkje bør vere meir omfattande enn naudsynt. Ekstraordinært kommunestyreval i mellomvalår gir val tre år på rad. Tett påfølgjande val kan påverke valoppslutninga slik at deltakinga blir lågare. Låg valdeltaking kan igjen påverke legitimiteten til valet og det folkevalde organet. I tillegg er det knytt mange praktiske problemstillingar til dette. Tilrettelegging og gjennomføring av ekstraordinært kommunestyreval er tid- og ressurskrevjande for kommunane. Kommunane må mellom anna vurdere lengda på perioden for førehandsval, stemmegiving og utanriksstemmegiving for å sikre at veljarane har høve til å stemme. Vidare må ein sørge for at prosessen kring parti og listeforslag blir teken hand om.

På bakgrunn av dette meiner departementet at det kan vere føremålstenleg å forkorte kommunestyreperioden for einskilde medlemmer dei første åra etter ei samanslåing, i staden for å gjennomføre ekstraordinært val. Kommunestyret i den nye kommunen består då av medlemmer som er peikte ut av og mellom dei tidlegare kommunestyra.

Departementet vil peike på at ei slik ordning ikkje grip inn i den legitime forventninga veljarane har om å kunne velje representantane sine kvart fjerde år. Medlemmene blir peikte ut av og blant dei valde kommunestyra, slik at alle medlemmene i det nye kommunestyret vil vere folkevalde, valde ved frie direkte og hemmelege val. Det blir med ordninga ikkje gjort endringar i rettane eller pliktene til dei folkevalde. Etter departementet si vurdering svekkjer ikkje slike samanslåingar lokaldemokratiet, og ei slik ordning gjer det mogleg å unngå omfattande prosessar og tett påfølgjande val som kan gå ut over valdeltakinga. Departementet understrekar at ein føresetnad for ei slik ordning er at kommunane sjølve ønskjer det.

Departementet meiner at dei ordningane som blei vedtekne ved samanslåinga av Bodø og Skjerstad og av Bjarkøy og Harstad, har tilstrekkeleg heimel i inndelingslova § 17 andre ledd bokstav b. Sjølv om ei slik ordning som blei brukt ved samanslåinga av Bodø og Skjerstad og av Bjarkøy og Harstad, ikkje er kommentert i forarbeida, meiner departementet at § 17 andre ledd bokstav b gir heimel for dei naudsynte unntaka. Departementet grunnir dette med at ordlyden ikkje står i vegen for ei slik løysing, og at ei rekkje praktiske omsyn talar for ei slik ordning. Unntaket vil berre gjelde fram til neste ordinære kommunestyreval og vil såleis vere mellombels.

Omsyn til føreseielegheit og klarleik talar likevel for at inndelingslova får ein eigen heimel der Kongen får høve til korte ned valperioden og til å fastsetje at det nye kommunestyret blir peikt ut av og mellom dei valde kommunestyra.

Kor mange medlemmer i det nye kommunestyret som skal peikast ut av og blant dei einskilde kommunestyra, er eit spørsmål om forhandling mellom kommunane. Dette spørsmålet blir endeleg vedteke i den kongelege resolusjonen eller vedtaket frå Stortinget om samanslåinga.

Departementet føreslår å kodifisere praksis om samansetjinga av kommunestyret etter samanslåing. Framlegget går ut på at Kongen får heimel til korte ned valperioden og til

å fastsetje at det nye kommunestyret blir peikt ut av og mellom dei valde kommunestyra.

6.3 Framlegg til lovendring

Framlegg til ny ordlyd i § 17:

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 *knytast* 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
- 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.*

7 Styling av kommunale føretak i parlamentarisk styrte kommunar (kommunelova)

7.1 Bakgrunn og gjeldande rett

Med heimel i lov om forsøk i offentlig forvaltning har Oslo kommune sidan 2007 praktisert eit forsøk med føretaksmøte i kommunale føretak. Forsøket er regulert av *forskrift om forsøk med føretaksmøte i kommunale føretak, Oslo kommune*. Forskrifta blei fastsett av Oslo bystyre 7. juni 2006 og er stadfesta av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, sist ved vedtak av 12. januar 2015.

Det følgjer i dag av kommunelova § 62 nr. 2 at i kommunar og fylkeskommunar med parlamentarisk styreform kan kommunestyret eller fylkestinget fastsetje at kommune- eller fylkesrådet skal velje styre i eit kommunalt føretak. Dersom eit slikt delegeringsvedtak blir gjort, får rådet det overordningsforholdet til styret som høvesvis kommunestyret eller fylkestinget elles har. Rådet kan likevel aldri få delegert myndigheita som kommunestyret/fylkestinget har til å gjere endringar i vedtektene. Gjeldande rett opnar heller ikkje for at rådet kan delegere vidare myndigheita det eventuelt har fått etter § 62 nr. 2, til dei enkelte kommuneråda/fylkesråda. Sjå nærmare om dette i Ot.prp. nr. 20 (1998–1999).

I det følgjande bruker vi omgrepa *kommunale føretak, kommunestyre/bystyre og kommuneråd/byråd*, men omtalen gjeld også for fylkeskommunale føretak, fylkesting og fylkesråd.

7.1.1 Nærmare om forsøket med føretaksmøte i kommunale føretak

Føremålet med forsøket til Oslo kommune er å vidareutvikle styringsmodellen for kommunale føretak i ein parlamentarisk styrte kommune. Forsøket etablerer ei ordning med føretaksmøte, ei ordning som ikkje er heimla i kommunelova. Forsøksordninga til Oslo kommune går ut på at byrådet kan delegere til den einskilde byråden som føretaksmøte å velje styre, og kva tid som helst gjere nyval. I tillegg kan bystyret delegere til byrådet å gjere endringar i vedtektene innanfor ramma av lov, forskrift, økonomiplan, årsbudsjett og vedtak gjort av bystyret. Denne myndigheita kan byrådet delegere vidare til den enkelte byråden, og den myndigheita til å delegere vidare har byrådet i Oslo nytta seg av i forsøksperioden.

7.1.2 Evaluering av forsøket med føretaksmøte i kommunale føretak

Etter initiativ frå Oslo kommune har forsøket blitt evaluert av Agenda Kaupang AS. Evalueringsrapporten blei lagd fram 20. september 2011. Frå kapittel 6 (side 30) i rapporten, *Konklusjoner og anbefalinger*, siterer vi:

Det er en entydig og samstemt oppfatning blant alle de aktører vi har intervjuet, om at ordningen representerer en bedre formell ramme for eierstyring enn det som følger av den ordinære modellen. Foretaksmøtet innebærer en entydig plassering av eiermyndigheten som gjør eieren synlig som handlende og aktiv aktør med en tydeligere rolle. Foretaksmøtet etablerer en formell møteplass som fører til direkte kontakt mellom eier og foretak. Begge deler bidrar til bedre struktur og større effektivitet i eierstyringen av foretakene enn innenfor ordinær modell, slik det oppleves både fra eier- og foretakssiden. Gjennomgangen av dokumenter bekrefter at de formelle sidene ved foretaksmøtene er ivaretatt gjennom forsøket.

Foretaksmøte betyr at ansvaret for foretakene plasseres entydig hos enkeltbyrådene, slik byrådenes fullmakter er for øvrige virksomheter.

(...)

I lys av de forskjellene som er framkommet om praktiseringen av foretaksmøtet i de seks kommunale foretakene, har vi også pekt på noen mulige læringspunkter som kan inngå i en videreutvikling av eierstyringen via foretaksmøte. Det knytter seg til dagsorden for møtene, hyppighet av dem, planlegging av møtene og deltakelse i dem.

Bystyret i Oslo behandla evalueringsrapporten i møte 15. februar 2012 og vedtok mellom anna:

2. Oslo kommune vurderer erfaringene fra forsøket som særdeles positive, og ber Kommunal- og regionaldepartementet vurdere en endring i kommuneloven som åpner for en ordning med byråden som foretaksmøte i kommunale foretak.

7.2 Vurderingar og framlegg frå departementet

7.2.1 Overordna om høvet til å delegere

Forsøket med føretaksmøte i Oslo handlar i realiteten om delegering av myndigheit. Nærmare bestemt handlar det om kva slags myndigheit over kommunale føretak kommunestyret kan delegere til kommunerådet, med eventuelt høve til å delegere vidare til den einskilde kommuneråden. Føretaksmøte er eitt instrument for å forvalte denne delegerte myndigheita, men det vil også vere mogleg å leggje til rette for eit liknande høve til å delegere utan at den delegerte myndigheita nødvendigvis må utøvast i eit føretaksmøte.

Kommunale føretak er ikkje eit eige rettssubjekt, men ein del av kommunen. Ordninga i lova er derfor at eigaren (kommunestyret) skal ha vide moglegheiter til å styre over føretaka. Ei ordning der kommunestyret får høve til å delegere myndigheit til kommunerådet med høve til å delegere vidare, vil ikkje vere i strid med omsynet til ei vid styringsmoglegheit. Det er fordi det vil vere opp til det einskilde kommunestyret å bestemme om det vil nytte seg av eit høve til å delegere myndigheit. Om myndigheita blir delegert, vil kommunerådet eller den enkelte kommuneråden framleis vere

parlamentarisk ansvarleg overfor kommunestyret. I tillegg følgjer det av den alminnelege delegeringslæra at det delegerande organet kan gi instruksar om korleis myndigheita skal utøvast, og kva tid som helst trekkje myndigheita tilbake. At ein har delegert myndigheita, betyr ikkje at ein gir frå seg myndigheita. Det delegerande organet kan framleis gripe inn og utøve den myndigheita det har delegert frå seg. Eit høve til å delegere som nemnt vil dermed ikkje få innverknad på prinsippet om at kommunestyret er det øvste organet i kommunen.

Departementet kan ikkje sjå at det ligg føre tungtvegande omsyn som taler mot eit slikt høve til å delegere.

Evalueringsrapporten frå Agenda Kaupang AS konkluderer med at forsøket har gitt positive resultat. I samband med det har departementet mellom anna merka seg at både føretaka (styreleiar og administrasjon) og eigarsida (byråd og byrådsavdelingar) er fornøgde med forsøket.

Departementet er oppteke av å leggje til rette for ei føremålstenleg styring av kommunale føretak og meiner at forsøket i Oslo kommune bør følgjast opp med framlegg til lovendring. Departementet har vurdert om det bør opnast for ei ordning med føretaksmøte, eller om det skal opnast for eit alminneleg høve til å delegere som ikkje føreset eit føretaksmøte i seg sjølv.

Departementet går ut frå at den mest føremålstenlege løysinga vil vere å opne for eit alminneleg høve til å delegere. Etter § 20 nr. 3 andre punktum kan kommunerådet gi einskilde medlemmer myndigheit til å gjere vedtak i einskilde saker eller typar av saker som ikkje har prinsipiell betydning. Det vil derfor harmonere betre med systematikken i lova å opne for eit alminneleg høve til å delegere også når det gjeld styring av føretaka, i staden for å opprette ei "særordning" i form av føretaksmøte. Då blir det opp til den einskilde kommuneråden, eventuelt kommunerådet, sjølv å bestemme korleis den delegerte myndigheita skal utøvast. Ei ordning der den delegerte myndigheita må utøvast i eit føretaksmøte, er mindre fleksibel og verkar heller ikkje nødvendig for å ta omsyn til behovet for ei arbeidsdeling mellom kommunerådet og kommunerådane på dette området. Dersom kommuneråden, eventuelt kommunerådet, likevel ønskjer å utøve myndigheita i eit formalisert møte, vil det etter dette framlegget ikkje vere noko til hinder for det. Framlegget vil derfor ikkje stengje for at dei einskilde kommunerådane utøvar myndigheita i eit føretaksmøte etter mønster frå forsøket i Oslo kommune.

Kommunestyret kan i dag etter kommunelova § 62 nr. 2 delegere til kommunerådet å velje styre i føretaket. Evalueringsrapporten hevdar at det er vanskeleg å sjå føre seg ei praktiserbar ordning der heile byrådet, og ikkje den enkelte byråden, tek hand om eigarstyringa. Dersom vi ser for oss at kommunestyret ønskjer å delegere myndigheit til kommunerådet, ser sjølv utøvinga av den delegerte myndigheita ut til å vere eit spørsmål om korleis det einskilde kommunerådet organiserer sitt arbeid og si oppgåve- og ansvarsfordeling. Departementet meiner at det einskilde kommunerådet er nærmast til å ta stilling til om eigarstyringa bør gjerast i kommunerådet som kollegium, eller om styringa bør delegerast vidare til den einskilde kommuneråden.

Departementet vurderer nedanfor kva slags myndigheit som skal kunne delegerast til dei einskilde kommunerådane.

7.2.2 Val av styre

Dersom ein først skal opne for eit høve til å delegere, meiner departementet at dei einskilde kommunerådane bør kunne få delegert betydelege delar av myndigheita som i utgangspunktet ligg til kommunestyret. Val av styre er ein sentral del av eigarstyringa. I dag opnar kommunelova for å delegere dette til kommunerådet. I forsøksordninga til Oslo kommune er dette ein del av myndigheita til føretaksmøtet, jf. forskrifta § 3-1 nr. 1. Departementet meiner at dersom lova først skal opne for å delegere myndigheit til dei einskilde kommunerådane, vil det vere tenleg at delegeringa kan omfatte myndigheita til å velje styre. I forlenginga av dette bør ein også kunne delegere myndigheita til kva tid som helst å skrive ut nyval av styremedlemmer, jf. kommunelova § 66 nr. 3. Høvet til å velje styre og eventuelt å skrive ut nyval heng nøye saman.

7.2.3 Vedtekter

Kommunelova § 62 nr. 1 og § 63 nr. 2 bestemmer at kommunestyret sjølv skal fastsetje vedtektene for føretaket og gjere eventuelle endringar i vedtektene. I forsøksordninga til Oslo kommune har byrådet fått høve til å gjere endringar i vedtektene innanfor ramma av lov, forskrift, økonomiplanen til kommunen, årsbudsjett og vedtak gjort av bystyret, jf. forskrifta § 3-1 nr. 2. Byrådet kan delegere denne myndigheita vidare til den enkelte byråden som føretaksmøte.

Vedtektene er eit grunnleggjande styringsdokument. Særleg vil føremålsføresegna i vedtektene vere styrande for verksemda til føretaket og kunne leggje rammer og avgrensingar for verksemda. Forsøksordninga til Oslo kommune gir sparsamt med erfaringsgrunnlag for å vurdere høvet til å gjere endringar i vedtektene. Evalueringsrapporten (side 22) seier:

I forsøksperioden har det skjedd noen mindre endringer i vedtektene, som etter alle parters beskrivelse har skjedd på en ryddig og forståelig måte.

Eit sentralt spørsmål er om det i det heile skal vere høve for kommunestyret til å kunne delegere myndigheita til å gjere endringar i vedtektene. Det at vedtektene har ei særskild påverknad for verksemda til føretaket, kan tale imot det. Departementet vurderer det slik at myndigheit til å endre vedtektene er den kompetansen som opnar for den mest inngripande styringa av dei ulike kompetansane som blir diskuterte i dette framlegget Ein regel som gir kommunestyret høve til å delegere til byrådet å endre vedtektene, med moglegheit for å delegere vidare til byråden, opnar for at ein kan gjere omfattande styringsgrep overfor føretaket utan at kommunestyret er involvert.

Samtidig, dersom det er ønskeleg at byrådet og byrådene i større grad skal kunne utøve myndigheit over kommunale føretak, bør høvet til å delegere myndigheit vere såpass omfattande at det gir dei enkelte kommunerådane høve til å utøve store delar av styringa. Departementet har vurdert om ei eventuell opning for å delegere myndigheit til å endre vedtektene bør omfatte alle typar vedtektsendringar. Eit eksempel på ein type avgrensing kan vere endringar i føremålet med føretaket. Eit anna eksempel kan vere at vedtektsendringar som er av ”prinsipiell karakter” eller liknande formuleringar,

ikkje skal vere omfatta av høvet til å delegere. Spørsmålet er då om denne typen vedtektsendringar er så grunnleggjande at dei bør vere avgrensa til kommunestyret.

Sjølv om føremålsføresegna er ein grunnleggjande del av vedtektene, er det ikkje slik at alle endringar i denne føresegna har stor verknad for føretaket og/eller kommunen. Det er lettare å argumentere med at meir omfattande endringar i føremålsføresegna bør vere unnatekne frå eit høve til å delegere. Eit forbod mot å delegere myndigheit til å gjere endringar i vedtektene som er av ”prinsipiell karakter” eller liknande, kan likevel potensielt skape tolkingstvil og derfor bli utfordrande å følgje opp i praksis. Departementet vil derfor ikkje føreslå å avgrense kva slags endringar i vedtektene kommunestyret kan delegere til byrådet og byrådene å vedta.

Departementet viser i samband med dette til at kommunestyret kjem til å stå fritt til å trekkje tilbake høvet til å delegere og gjere om endringa, eller eventuelt å instruere kommuneråden om å endre vedtektene. Departementet meiner at dette er ein tilstrekkeleg tryggingssventil mot at einskilde kommunerådar gjer vedtektsendringar som ikkje har støtte av fleirtalet i kommunestyret. Det at kommunerådet og kommunerådane er parlamentarisk ansvarlege overfor kommunestyret, vil også kunne fungere som ein tryggingssventil.

Departementet meiner at myndigheita til å opprette og leggje ned kommunale føretak framleis skal vere hos kommunestyret, utan høve til å delegere. Det er også med på å sikre at kommunestyret har tilstrekkelege styringsmoglegheiter overfor kommunale føretak, sjå omtale av dette nedanfor. Slik departementet ser det, vil denne føresegna bidra til å setje ei ytre ramme for kva vedtektsendringar eit byråd eller ein byråd kan vedta. Byrådet eller byråden vil vere avskoren frå å vedta så omfattande vedtektsendringar at det reelt sett vil vere tale om å opprette eller leggje ned eit føretak.

Departementet ber særskilt om kva synspunkt høyringsinstansane har på dette framlegget.

7.2.4 Annan kompetanse som er lagd til kommunestyret i lov

Med unntak av vedtektsendringar blir all annan kompetanse som er lagd til kommunestyret i kommunelova kapittel 11, delegert til kommunerådet dersom kommunestyret først bestemmer seg for å delegere styrevalet til rådet, jf. kommunelova § 62 nr. 2. I forarbeida til lova (Ot.prp. nr. 20 (1998–1999) side 61) er dette grunnlagt slik:

Styrets sammensetning er det sentrale virkemiddelet for styring av foretak. Det eneste rasjonelle er at det organet som har myndighet til å oppnevne og erstatte styremedlemmene også er overordnet i linjen. Dette innebærer at rådet får det overordningsforholdet til styret som kommunestyret eller fylkestinget ellers har. Konkret vil dette innebære myndighet til å endre styrets sammensetning, instruere styret eller omgjøre dets beslutninger.

Etter dette vil rådet få det overordningsforholdet som kommunelova § 67 nr. 1 føresetnadsvis legg til kommunestyret. I § 67 nr. 1 blir styret pålagt å sjå til at verksemda i føretaket blir driven i samsvar med mellom anna vedtak eller retningslinjer fastsette av kommunestyret. Føresegna legg altså til grunn at kommunestyret kan fastsetje vedtak og retningslinjer for føretaket som føretaket er forplikta til å rette seg etter. Det vil vere

kommunerådet som har myndigheit til å fastsetje slike vedtak og retningslinjer dersom rådet har fått myndigheit delegert til seg etter kommunelova § 62 nr. 2.

Vidare slår kommunelova § 69 fast at kommunestyret kan ta inn i vedtektene føresegner om at visse styrevedtak må godkjennast av kommunestyret for å vere bindande for kommunen. Også her vil kommunerådet tre inn i staden for kommunestyret dersom det er delegert myndigheit etter § 62 nr. 2. Forarbeida til lova (Ot.prp. nr. 20 (1998–1999) side 61) peiker på at det er ein naturleg konsekvens av eit slikt delegeringsvedtak at rådet blir det organet som får godkjenningssmyndigheit etter § 69.

Departementet meiner at vurderingane i Ot.prp. nr. 20 (1998–1999) vil ha relevans også når ein vurderer å opne for eit høve til å delegere vidare ned til den einskilde kommuneråden. Konkret betyr det at dersom ein einskild kommuneråd skal kunne få myndigheit til å velje styre og endre vedtektene, bør den same kommuneråden også få det overordningsforholdet til føretaket som kommunestyret elles har, eller som kommunerådet har i dei tilfella der det er delegert myndigheit etter § 62 nr. 2.

Framlegget frå departementet inneber etter dette at kommunestyret kan delegere all si myndigheit etter kapittel 11 til kommunerådet. Denne myndigheita kan kommunerådet delegere vidare til einskilde kommunerådar, dersom ikkje kommunestyret bestemmer at slik vidaredelegering ikkje kan skje. Det å opprette og leggje ned føretak etter § 62 nr. 1 vil vere unnateke frå høvet til å delegere. Det er framleis kommunestyret sjølv som må vedta å opprette og leggje ned føretak.

Departementet meiner at regelendringa bør gjerast i form av å endre § 62 nr. 2. Denne føresegna heimlar i dag høvet kommunestyret har til å delegere i parlamentarisk styrte kommunar, og framlegget frå departementet i dette notatet inneber i praksis å utvide dette høvet til å delegere.

Departementet føreslår derfor å endre § 62 nr. 2 til å lyde slik (endring i kursiv):

I kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform kan kommunestyret eller fylkestinget selv delegere sin myndighet etter bestemmelsene i dette kapitlet til kommunerådet eller fylkesrådet. Myndigheten til å treffe vedtak om å opprette eller nedlegge kommunalt eller fylkeskommunalt foretak kan ikke delegeres. Rådet kan videredelegere sin myndighet til enkeltmedlemmer av rådet, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet.

7.2.5 Myndigheit til å tilsetje dagleg leiar

Det følgjer av § 70 at dagleg leiar i føretaket skal tilsetjast av styret. Føresegna opnar likevel mellom anna for at i kommunar med parlamentarisk styreform kan tilsetjingsmyndigheita leggjast til kommunerådet. På bakgrunn av at departementet no føreslår at dei einskilde kommunerådane skal kunne få delegert til seg store delar av eigarstyringa over føretaka, bør det også opnast for at dei kan få delegert myndigheit til å tilsetje dagleg leiar.

Departementet føreslår derfor denne endringa i § 70:

Foretaket skal ha en daglig leder. Daglig leder ansettes av styret. Ansettelsesmyndigheten kan i vedtektene legges til kommunestyret eller formannskapet, eventuelt fylkestinget eller fylkesutvalget. I kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform kan ansettelsesmyndigheten legges til kommunerådet eller fylkesrådet. *Rådet kan videredelegere denne myndigheten til enkeltmedlemmer av rådet, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget selv har bestemt noe annet.*

8 Plikt til å kunngjere møte (kommunelova)

8.1 Bakgrunn og gjeldande rett

8.1.1 Alminneleg kunngjeringsplikt

Plikta til å kunngjere møte i folkevalde organ er heimla i kommunelova § 32 nr. 3 andre punktum, og lyder:

”Møte som skal holdes for åpne dører, skal gjøres kjent på hensiktsmessig måte.”

Utgangspunktet er at alle møte i folkevalde organ er opne og skal kunngjerast. Prinsippet om møteoffentlegheit er fastslått i § 31 nr. 1, som seier: ”[e]nhver har rett til å overvære møtene i folkevalgte organer”. Dette inneber at alle som ønskjer det, har rett til å vere til stades på møta i folkevalde organ, så lenge det ikkje er gjort vedtak om noko anna som følgje av lukningsgrunnlaga i § 31 nr. 2-5. At eit møte blir halde for opne dører, betyr at alle som ønskjer det, kan vere til stades i møtet, men utan tale-, forslags- og stemmerett.

For å leggje til rette for at innbyggjarane skal kunne nytte retten til å vere til stades på møte, må møta kunngjerast. I forarbeida til lova (Ot.prp. nr. 42 (1991–1992) side 284) er dette beskrive slik:

Hovedpoenget er at det skjer på en slik måte at det er grunn til å tro at meldingen vil nå ut til innbyggerne i lokalsamfunnet i rimelig tid før møtet – enten det skjer ved kunngjøring i lokalpressen, melding til de enkelte husstander eller på annen måte.

Eit folkevald organ skal eller kan vedta å lukke eit møte når det ligg føre forhold som nemnt i § 31 nr. 2-5. Det følgjer vidare av § 31 a nr. 1 første punktum at debatten om lukking i utgangspunktet skal haldast i eit ope møte, men ”[h]vis møteleder eller vedkommende organ krever det”, skal debatten om lukking haldast i lukka møte. Sjølve ”[a]vstemningen skal skje i åpent møte”, jf. § 31 a nr. 1 andre punktum. Det inneber at eit organ som har debattert om eit møte skal lukkast, pliktar å opne møtet før avstemminga.

Det er her ein indirekte føresetnad at også møte som ein går ut frå at det er heimel for å lukke heilt eller delvis, skal gjerast kjende på førehand, slik at innbyggjarane kan vere til stades på den opne avstemminga om at møtet skal lukkast.

Departementet legg til grunn at møte som ein går ut frå vil bli haldne for lukka dører, også er omfatta av kunngjeringsplikta.

8.1.2 Kunngjering av møte i kommunale føretak

Ved lovendring som tredde i kraft 1. juli 2013 kom reglane om møteoffentlegheit til bruk for kommunale føretak. Det skjedde ved at kommunelova § 29 nr. 4 no set fast:

”Bestemmelsene [i lovens kapittel 6] gjelder ikke for kommunale eller fylkeskommunale foretak, jf. kapittel 11. Bestemmelsene i §§ 30 nr. 4, 31 og 31 a og 36 til 38 a kommer likevel til anvendelse.”

Kravet til kunngjøring av møte, som følger av § 32 nr. 3 andre punktum, gjeld etter ordlyden i lova dermed ikkje for kommunale foretak.

8.2 Vurderingar og framlegg frå departementet

8.2.1 Plikt til å kunngjere møte som truleg blir haldne for lukka dører

Etter gjeldande rett er det ein indirekte føresetnad at også møte som ein går ut frå at det er heimel for å lukke heilt eller delvis, skal gjerast kjende på førehand, slik at innbyggjarane er kjende med at det folkevalde organet skal ha eit møte, og i det minste kan vere til stades på den opne avstemminga om at møtet skal lukkast.

Spørsmålet er om føresegna, slik ho er formulert i dag, er eigna til å så tvil om det er plikt til å kunngjere møte som truleg blir haldne for lukka dører. Meir spesifikt er det spørsmål om ordlyden i lova er tilstrekkeleg klar for å unngå misforståingar, eller om det er behov for ei presisering av ordlyden, slik at kunngjeringsplikta blir heilt utvetydig. At fleire føresegner må lesast i samanheng for at kunngjeringsplikta skal bli forstått korrekt, er eigna til å gi opphav til misforståingar.

Departementet er kjent med to fråsegner frå Sivilombodsmannen (sakene 2010/2638 og 2011/1926) som viser at føresegna i praksis er tolka og brukt feil. Fråsegnene frå Sivilombodsmannen viser at det kan vere behov for å presisere ordlyden for å tydeleggjere kunngjeringsplikta.

Informasjon om at eit møte skal haldast for lukka dører, vil i seg sjølv kunne vere ei opplysning av interesse for allmenta, som ved å få kunnskap om dette kan kontrollere om det ligg føre ein heimel for å lukke møtet. Voteringa over om eit møte skal haldast for lukka dører, skal gjerast i eit ope møte, jf. kommunelova § 31 a nr. 1. Etter denne føresegna er det ein føresetnad at også møte som ein går ut frå må gå for heilt eller delvis lukka dører, blir annonserte på førehand. Då kan pressa og andre interesserte vere til stades på den opne voteringa over om møtet skal lukkast.

At reglane om kunngjøring blir praktiserte på rett måte, er avgjerande for at allmenta skal få høve til å etterprøve praksisen kommunen har når det gjeld møteoffentlegheit og lukka møte. Departementet føreslår derfor 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.

At ”kunngjøres” er brukt i staden for formuleringa ”skal gjøres kjent”, inneber ingen endringar i innhaldet av kunngjeringsplikta.

8.2.2 Plikt til å kunngjere møte i kommunale føretak

Prinsippet om møteoffentlegheit i kommunale føretak vil ha liten effekt dersom det ikkje er offentlegheit rundt møtetidspunkt og kva saker som skal behandlast under møtet. Det er vanskeleg for allmenta å nyttiggjere seg moglegheita til å vere til stades i møta i kommunale føretak dersom det ikkje er mogleg å gjere seg kjent med kva tid møta skal vere.

Departementet meiner det er uheldig at ikkje plikta til å kunngjere møte i kommunale føretak går utvetydig fram av lova, ved at kravet til kunngjering av møte i kommunelova § 32 nr. 3 andre punktum er gjort gjeldande for kommunale føretak. Departementet føreslår derfor å ta føresegnene med i lista over reglar som kjem til bruk for kommunale føretak etter § 29 nr. 4, slik at denne blir endra til:

Bestemmelsen gjelder ikke for kommunale eller fylkeskommunale foretak, jf. kapittel 11. Bestemmelsene i §§ 30 nr. 4, 31, 31a, 32 nr. 3 og 36 til 38 kommer likevel til anvendelse.

Når det gjeld i kva form kunngjeringa skal skje, meiner departementet at krava skal tilsvare krava til kunngjering av møte i dei folkevalde organa i kommunen elles. Det vil seie at det ikkje er krav om ei fast kunngjeringsform, men at kunngjeringa skal skje på ein slik måte at det er grunn til å tru at meldinga vil nå ut til innbyggjarane i lokalsamfunnet i rimeleg tid før møtet. Vidare meiner departementet at prinsippet om møteoffentlegheit tilseier at det også bør vere openheit om kva som skal behandlast under møtet, ved at det ligg føre ei sakliste. Det følgjer også føresetnadsvis av § 32 nr. 2 at det skal liggje føre ei sakliste for møtet.

Departementet går ut frå at prinsippet om møteoffentlegheit berre vil gjelde for styremøte i kommunale føretak. For styremøte i kommunale føretak følgjer det av § 68 nr. 2: ”Styrets leder innkaller til styremøte. Innkallingen skal skje med rimelig varsel, og så langt som mulig inneholde en sakliste.” Departementet føreslår å innføre krav til at det ligg føre sakliste også for styremøte i kommunale føretak. Det er grunn til å tru at ei slik liste normalt ligg føre også i dag, slik at eit eksplisitt krav ikkje vil føre til store endringar i styrearbeidet i kommunale føretak. Det vil framleis vere mogleg å gjere vedtak i ei sak som ikkje er oppført på saklista, dersom vilkåra for det er oppfylte, jf. § 68 nr. 7. Vidare viser departementet til at saklista skal utformast slik at ho ikkje kjem i konflikt med den plikta føretaket har til ikkje å gi innsyn i opplysningar som er omfatta av teieplikta. Departementet føreslår etter dette å endre § 68 nr. 2 til:

Styrets leder innkaller til styremøte. Innkallingen skal skje med rimelig varsel, og skal inneholde en sakliste.

9 Økonomiske og administrative konsekvensar

Lovendringane i inndelingslova vil kunne føre til noko fleire saker som fylkesmannen og departementet må handsame. Dei økonomiske og administrative konsekvensane av dette er likevel svært avgrensa og blir derfor finansierte innanfor dei gjeldande budsjett-rammene. For kommunane, fylkeskommunane og staten elles vil dei økonomiske og administrative konsekvensane av lovendringane vere svært avgrensa.

Slik framlegga i inndelingslova er utforma, vil regelverket bli tydlegare og meir oversiktleg. Klarare reglar vil vere ein føremon for kommunar og fylkeskommunar som vurderer grenseendringar.

Departementet meiner at framlegga i kommunelova ikkje vil innebere økonomiske konsekvensar for kommunar og fylkeskommunar. Framlegga vil krevje visse endringar i dei administrative førebuingane til møte i kommunale føretak, men heller ikkje dei administrative konsekvensane vil vere vesentlege.

Departementet legg etter dette til grunn at ingen av framlegga fører til behov for auka overføringar til kommunane eller fylkeskommunane.

10 Framlegg til endringar i inndelingslova

I inndelingslova (lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser) skal desse føresegnene lyde:

§ 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. *Departementet kan fatsetje at ei grenseendring i 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.*

Omgrepet grenseendring i denne lova er ei fellesnemning for 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.

§ 16a. Forholdet til kommunelova § 60

Dersom ein eller fleire av kommunane eller fylkeskommunane som skal slåast saman, er omfatta av kommunelova § 60, kan departementet fram til samanslåinga vedta at kommunelova § 60 skal gjelde for den nye kommunen eller fylkeskommunen. Dette gjeld berre dersom kommunen eller fylkeskommunen ikkje kan ventast å dekke inn meirforbruk frå før samanslåinga innan to år og det etter departementet si vurdering er behov for godkjenning og kontroll.

§ 16b. Forholdet til reglane om forkjøpsrett i aksjelova

Når aksjar skiftar eigar frå ein kommune til ein annan kommune eller frå eit fylke til eit anna fylke som følgje av samanslåing eller deling etter denne lova, gjeld ikkje reglane om forkjøpsrett i aksjelova §§ 4-15 (3) og 4-19 (1).

Alternativt:

Føresegnene om forkjøpsrett i aksjelova §§ 4-15 (3) og 4-19 (1) blir ikkje utløyste ved at aksjar skiftar eigar frå ein kommune til ein annan kommune eller frå eit fylke til eit anna fylke som følgje av samanslåing eller deling etter denne lova.

§ 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 *knytast* 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

ereglar om kommunestyreperioden og om samansetjinga 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.

§ 25. Felles kommunestyre- eller 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.

Departementet kan gjere unntak frå kravet om felles kommunestyremøte.

11 Framlegg til endringar i kommunelova

I kommunelova (lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner) skal desse føresegnene lyde:

§ 29 nr. 4

Bestemmelsen gjelder ikke for kommunale eller fylkeskommunale foretak, jf. kapittel 11. Bestemmelsene i §§ 30 nr. 4, 31, 31a, 32 nr. 3 og 36 til 38 kommer likevel til anvendelse.

§ 32 nr. 3 annet punktum

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

§ 62 nr. 2

I kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform kan kommunestyret eller fylkestinget selv *delegere sin myndighet etter bestemmelsene i dette kapitlet til kommunerådet eller fylkesrådet. Myndigheten til å treffe vedtak om å opprette eller nedlegge kommunalt eller fylkeskommunalt foretak kan ikke delegeres. Rådet kan videredelegere denne myndigheten til enkeltmedlemmer av rådet, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet.*

§ 68 nr. 2

Styrets leder innkaller til styremøte. Innkallingen skal skje med rimelig varsel, og skal *inneholde* en sakliste.

§ 70

Foretaket skal ha en daglig leder. Daglig leder ansettes av styret. Ansettelsesmyndigheten kan i vedtektene legges til kommunestyret eller formannskapet, eventuelt fylkestinget eller fylkesutvalget. I kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform kan ansettelsesmyndigheten legges til kommunerådet eller fylkesrådet. *Rådet kan videredelegere denne myndigheten til enkeltmedlemmer av rådet, hvis ikke kommunestyret eller fylkestinget har bestemt noe annet.*

§ 60. Statlig kontroll og godkjenning av økonomiske forpliktelser i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommunelova) skal lyde:

1. Vedtak om opptak av lån eller vedtak om langsiktig avtale om leie av bygninger, anlegg og varige driftsmidler som kan påføre kommunen eller fylkeskommunen

utgifter ut over de fire neste budsjettår, er ikke gyldig før det er godkjent av departementet, dersom:

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

e. departementet har fattet vedtak etter lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) § 16a.

2. Dersom et av vilkårene i første ledd bokstav *a-e* er oppfylt, skal departementet føre kontroll med lovligheten av kommunestyrets eller fylkestingets budsjettvedtak.

3. Departementet skal opprette et register over alle kommuner og fylkeskommuner som er underlagt godkjenning. Enhver har rett til å gjøre seg kjent med det som er registrert i registeret, og få utskrift av dette.

4. Inntil den enkelte kommune eller fylkeskommune er registrert i registeret, kan departementet ikke iverksette godkjenning etter nr. 1. I forhold til rettsregler som lar det være avgjørende for tredjepersons rettsstilling om denne kjente til eller ikke kjente til et forhold, anses det som er registrert etter denne bestemmelse for å ha kommet til tredjepersons kunnskap.

5. Kommuner og fylkeskommuner som inngår kontrakter som krever godkjenning, må orientere sine medkontrahenter om at de er satt under betinget kontroll og godkjenning.