

Høringsnotat om endringer i inndelingslova

(hjemmel for departementet til å gjennomføre innbyggerhøring i saker etter inndelingslova når departementet tar initiativ til å utrede en grenseendring)

1	Hovedinnholdet i høringsnotatet	3
2	Bakgrunn for forslaget.....	3
2.1	Gjeldende rett.....	3
2.1.1	Inndelingslova	3
2.1.2	Kommuneloven	7
3	Forslag om hjemmel for departementet til å gjennomføre innbyggerhøringer i saker etter inndelingslova	8
3.1	Departementets vurderinger og forslag.....	8
3.2	Hjemmel til å gi forskrift om gjennomføring av innbyggerhøring	10
4	Økonomiske og administrative konsekvenser	10
5	Merknad til lovforslaget	10

1 Hovedinnholdet i høringsnotatet

Kommunal- og distriktsdepartementet sender med dette på høring forslag til endringer i lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova).

Departementet foreslår en hjemmel for departementet til å gjennomføre innbyggerhøringer, herunder folkeavstemning, i saker etter inndelingslova når departementet tar initiativ til å utrede en grenseendring. Formålet med forslaget er å få en klar hjemmel for departementet til å høre innbyggere som ledd i saksforberedelsen i den enkelte sak. Som det vil framgå av høringsnotatet, er ikke dette regulert i inndelingslova i dag. Det har vært omdiskutert om departementet trenger en slik hjemmel for å gjennomføre innbyggerhøring, eller om staten allerede har en slik kompetanse. For å unngå tvil om dette spørsmålet, foreslås det en generell hjemmel for departementet til å gjennomføre innbyggerhøringer i saker der departementet tar initiativ til å utrede en grenseendring. Den foreslåtte bestemmelsen vil gi bedre sammenheng i regelverket og samsvare med departementets overordnede ansvar for utredningen i en enkelt sak. Departementet foreslår videre en hjemmel for departementet til å kunne gi forskrift om gjennomføringen av den enkelte innbyggerhøringen.

2 Bakgrunn for forslaget

2.1 Gjeldende rett

2.1.1 Inndelingslova

Om endringer i kommune- og fylkesgrenser

Endringer i kommune- og fylkesgrenser reguleres av lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova). Inndelingslova regulerer sammenslåing, deling og grensejustering mellom kommuner og fylker, jf. § 3. *Grenseendring* brukes som samlebetegnelse på sammenslåing, deling og grensejustering. I tillegg regulerer loven grensefastsetting av uklare, omstridte eller tidligere ikke fastsatte grenser mellom kommuner og fylker.

Initiativrett til å søke om utredning av grenseendring og grensefastsetting

Søknad om at det skal settes i gang utredning av en grensejustering eller en grensefastsetting, kan fremmes av innbyggere og grunneiere i kommunen søknaden gjelder, av næringsdrivende som har sitt registrerte forretningssted der og kommunestyret eller fylkestinget i de kommunene eller fylkeskommunene søknaden gjelder, jf. inndelingslova § 8 første ledd. Søknad om at det skal settes i gang utredning om sammenslåing eller deling kan imidlertid bare fremmes av kommunestyret eller fylkestinget selv i de kommunene eller fylkeskommunene endringsforslaget gjelder, jf. § 8 andre ledd. Dette er begrunnet i lokaldemokratiske hensyn, og henger sammen med at det er kommunestyret og fylkestinget som er de øverste folkevalgte organene i henholdsvis kommunene og fylkeskommunene. Som øverste organ er det kommunestyret og fylkestinget som treffer vedtak på vegne av kommunene og fylkeskommunene, hvis ikke annet følger av lov.

Departementet kan på eget initiativ utrede spørsmål om grenseendring og grensefastsetting, jf. § 8 tredje ledd. Bakgrunnen for at departementet har initiativrett, er at det ikke bare knytter seg lokale interesser, men også nasjonale interesser til kommune- og fylkesinndelingen, jf. Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) pkt. 5.2.4 på side 26. Statens interesser knytter seg blant annet til at «nasjonale mål og prioriteringar skal verkeleggjerast gjennom kommunesektoren, og at staten har det overordna nasjonaløkonomiske ansvaret». Inndelingslova oppstiller ingen nærmere vilkår for når departementet kan ta i bruk initiativretten. Formålsbestemmelsen i loven § 1 formidler imidlertid sentrale verdier som ligger bak lovens regler, og vil derfor gi veiledning ved tolkning og bruk av loven, inkludert bestemmelsen om initiativrett, jf. Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) side 27.

Utredning av spørsmål om grenseendring og grensefastsetting

Den initiativretten innbyggere, grunneiere, næringsdrivende og kommunestyret har etter inndelingslova § 8, innebærer ingen rett til å få saken utredet, men en rett til å kreve at myndighetene vurderer om utredning skal skje. Det er departementet som har det overordnede ansvaret for alle utredninger etter inndelingslova, jf. Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) side 28. Departementet avgjør om det skal settes i gang utredning på grunnlag av et initiativ etter inndelingslova § 8, jf. § 9 første ledd. Når det igangsettes en utredning, følger det av inndelingslova § 9 første ledd at det er departementet som også tar stilling til hva som er nødvendig omfang av utredningen. Dette gjelder uavhengig av hvem som har tatt initiativ til utredning av en grenseendrings- eller grensefastsettingssak.

Inndelingslova har ingen særskilte regler om hva en utredning skal inneholde. Hva som vil være nødvendig utredning, er skjønnsmessig og vil variere fra sak til sak ut ifra sakstype, sakens omfang og andre særlige forhold, jf. Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) side 33. I forarbeidene vises det til at viktige nøkkeldata om det aktuelle området bør innhentes, «til dømes folketal, areal, geografi og kommunikasjonstilshøve», jf. Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) side 73. Av andre forhold som kan være viktige, pekes det på «demografiske utviklingstrekk, flytteaktivitet, pendling, næringsstruktur og næringsutvikling, byggjemønster og arealbruk, inntekts- og utgiftsstruktur, det kommunale tenestetilbudet osv. Departementet har i tidlegare rundskriv tilrådd å hente inn uttale frå grunneigarar og andre som har rettar i det aktuelle området og Statens kartverk».

Kommunale, fylkeskommunale og statlige forvaltningsorgan skal gi nødvendige opplysninger og i rimelig utstrekning medvirke til saksforberedelsen, etter oppfordring fra den som utfører utredningen, jf. § 9 tredje ledd.

Før det blir fattet vedtak om grenseendring eller grensefastsetting, skal den kommunen eller fylkeskommunen saken gjelder få uttale seg, jf. § 9 fjerde ledd. Bestemmelsen pålegger ikke kommunen eller fylkeskommunen en plikt til å uttale seg. Det er opp til den enkelte kommunen eller fylkeskommunen om den vil uttale seg, og om den ønsker å uttale seg en eller flere ganger. Det er opp til det enkelte kommunestyret eller fylkestinget å vurdere behandlingen internt i kommunen eller fylkeskommunen, herunder hvilke organ som skal uttale seg. I saker om sammenslåing eller deling er det kommunestyret eller fylkestinget selv som eventuelt må uttale seg, jf. § 9 fjerde ledd.

Innbyggerhøring i saker om grenseendring

Høring av innbyggere i saker om grenseendring er regulert i inndelingslova § 10. Det følger av bestemmelsen at kommunestyret bør innhente innbyggernes synspunkt på forslag til grenseendring, jf. § 10 første punktum. Utgangspunktet er dermed kommunal innbyggerhøring i saker om grenseendring. Bestemmelsen innebærer imidlertid ingen plikt for kommunene til å gjennomføre innbyggerhøring, og det vil være opp til kommunen å vurdere om det er nødvendig å innhente innbyggernes synspunkt i den enkelte sak, jf. Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) side 36. Kommunen trenger ikke å begrunne hvorfor den ikke gjennomfører innbyggerhøring. Bestemmelsen gjelder ikke i saker om grensefastsetting.

Bestemmelsen gjelder heller ikke for fylkeskommunene. I arbeidet med gjeldende inndelingslov, vurderte Kommunal- og regionaldepartementet om fylkeskommunene også burde innhente innbyggernes mening i inndelings saker. Etter en totalvurdering konkluderte departementet med at fylkeskommunene ikke bør omfattes av regelen om innbyggerhøring, jf. Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) side 37. Departementet pekte imidlertid på at fylkeskommunene står fritt til å selv høre hva innbyggerne mener i en konkret sak, dersom den finner dette formålstjenlig.

Innbyggerhøringen kan skje ved folkeavstemning, opinionsundersøkelse, spørreundersøkelse, møte eller på annen måte, jf. inndelingslova § 10 andre punktum. Det er opp til kommunen å vurdere hvilken høringsmetode som passer i den enkelte sak, jf. Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) side 36. Inndelingslova har ingen særskilte regler om gjennomføringen av de ulike formene for innbyggerhøring. Dersom kommunen velger å gjennomføre innbyggerhøringen som en folkeavstemning, reguleres dette av lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 12-2. Se om kommuneloven § 12-2 i punkt 2.1.2.

Inndelingslova regulerer ikke hvem som skal høres når kommunen velger å gjennomføre en innbyggerhøring, og det vil være opp til kommunen å avgjøre hvem som skal høres i den enkelte saken. I forarbeidene til inndelingslova vurderte departementet om et utgangspunkt for innbyggerhøringer skulle være at bare de som har tilknytning til det aktuelle området, for eksempel ved at de bor der, skal få delta, jf. Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) side 37-38. Departementet viste til at det på den ene siden kan være vanskelig å avgrense hva som er det «aktuelle området», og at en sak som geografisk bare gjelder en liten del av kommunen kan få ringvirkninger langt utenfor det området saken gjelder. På den andre siden viste departementet til at enkelte spørsmål opplagt vil være av så lokal karakter at det bare vil være av interesse for de innbyggerne som er lokalisert i en bestemt del av kommunen. Departementet konkluderte med følgende: «Etter departementet si mening er det vanskeleg å finne fram til skarpe kriterium for avgrensing av virkeområdet. Kommunestyret sjølv vil vere nærmast til å vurdere kva som er den mest formålstenlege avgrensinga av virkeområdet for høyringa. I denne vurderinga bør kommunane likevel tenke nøye igjennom dei ulike alternativa, sett opp mot art og omfang av saka».

Departementets rolle ved kommunale innbyggerhøringer

Etter inndelingslova § 10 er det opp til kommunen å avgjøre om den vil innhente innbyggernes synspunkt på et forslag om grenseendring.

I Kommunal- og regionaldepartementets høringsnotat om en ny inndelingslov fra februar 2000 vurderte departementet behovet for særskilte regler om medvirkning fra innbyggerne i inndelingslova. Den dagjeldende inndelingslova (lov 21. desember 1956 nr. 3 om endring av kommunal inndeling) hadde ingen bestemmelser om høring av innbyggerne som en del av saksforberelsen, jf. høringsnotatet side 18. Det var helt opp til kommunestyret å bestemme om og hvordan de ville høre innbyggerne, og det var ingen lovregler som regulerte dette.

I høringsnotatet side 43 vurderte departementet om et statlig organ burde få hjemmel til å gjennomføre en høring av berørte kommuners innbyggere i et kommunalt spørsmål. Departementet viste til at en slik hjemmel kunne være aktuell for eksempel dersom kommunen ikke vil avholde høring, eller dersom kommunen viser så liten interesse for høringen at det av den grunn er fare for at høringen blir lite kvalitetsmessig gjennomført. Videre viste departementet til at det statlige organet også vil kunne ønske å gripe inn dersom de mener at høringsgruppen som velges fra kommunenes side er for liten eller for stor. Departementet oppsummerte med at en slik bestemmelse trolig ville blitt lite brukt, men kunne virke som en motivasjonsfaktor for kommunene. Som mothensyn til en slik regel viste departementet til at «den er inngripende ovenfor kommunene og at den neppe ville hatt særlig praktisk verdi». Departementet konkluderte med at det ikke burde innføres en slik hjemmel, og gikk ikke videre med forslaget, jf. også Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) side 35.

I tilfeller der kommunen ikke ønsker å gjennomføre innbyggerhøring i en grenseendringssak, er altså ikke departementet gitt særskilt hjemmel til å gjennomføre en innbyggerhøring av de berørte innbyggerne. Det samme gjelder når kommunen gjennomfører innbyggerhøring, men ikke på den måten departementet vurderer som mest hensiktsmessig.

Det finnes eksempler på at departementet har innhentet innbyggeres syn i grenseendringssaker, i saker der initiativ til utredning av grensejustering har kommet fra innbyggere i en av de berørte kommunene. Departementet har da bedt statsforvalteren om å gjennomføre en høring av innbyggerne som del av utredningsoppdraget. Det juridiske grunnlaget for at staten eventuelt kan gjennomføre en innbyggerhøring mot viljen til en eller flere av de berørte kommuner, er så langt departementet er kjent med, ikke blitt eksplisitt vurdert.

Departementet har ikke hjemmel til å pålegge kommuner å gjennomføre innbyggerhøring i saker om grenseendring. Også dette spørsmålet ble vurdert av Kommunal- og regionaldepartementet i høringsnotatet om ny inndelingslov fra februar 2000 side 44. Departementet viste til at fordelene med en slik hjemmel er at staten kan ha mulighet til «å gripe inn i de mest urimelige tilfellene». Departementet trakk også fram ulemper ved en slik påleggshjemmel, og viste til at kommunen som oftest selv er den beste til å vurdere om det er behov for en høring. Som et generelt argument viste departementet til at det å gi staten adgang til å pålegge kommunene å avholde innbyggerhøring, er lite i samsvar med

prinsippet om lokalt folkestyre. Departementet konkluderte med at staten ikke burde få hjemmel til å pålegge kommunene en høring, jf. også Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) side 35.

Departementet har det overordnede ansvaret for utredningen av den enkelte sak, og for å gjøre den utredningen som vurderes som nødvendig, jf. inndelingslova § 9 og punkt 2.1.1 ovenfor. Samtidig er innbyggerhøring et virkemiddel som etter inndelingslova § 10 den enkelte kommunen bør gjennomføre.

2.1.2 Kommuneloven

Det følger av kommuneloven § 12-2 at «[k]ommunestyret eller fylkestinget kan selv bestemme at det skal holdes rådgivende folkeavstemninger om forslag som gjelder henholdsvis kommunens eller fylkeskommunens virksomhet». Kommuneloven § 12-2 er en videreføring av § 39 b i den tidligere kommuneloven av 1992 (lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner). Paragraf 39 b ble inntatt i kommuneloven 1992 i 2009, og var ment som en kodifisering av retten kommunene allerede hadde til å gjennomføre rådgivende lokale folkeavstemninger.

I forarbeidene til kommuneloven 1992 § 39 b presiserte departementet at det ikke var aktuelt å lovfeste hvordan slike folkeavstemninger skal gjennomføres i praksis, og at det vil være opp til kommunene selv å avgjøre, jf. Ot.prp. nr. 32 (2008–2009) side 45. Dette utgangspunktet gjelder også etter kommuneloven 2018 § 12-2, jf. Prop. 46 L (2017–2018) side 47. Det er kommunestyret og fylkestinget selv som fastsetter regelverket for en folkeavstemning som skal gjennomføres. Normalt har dette blitt gjort gjennom at kommunestyret fatter et vedtak om gjennomføringen. Det vil da være naturlig å ta utgangspunkt i valglovens regler, se NOU 2016:4 *Ny kommunelov* side 74. Utvalget viser til at visse begrensninger i kommunenes handlefrihet likevel må antas å følge av ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper om for eksempel likebehandling. Også annet regelverk, som diskrimineringsloven om etnisitet, vil kunne begrense kommunenes handlefrihet.

En folkeavstemning er rådgivende. Det innebærer et forbud mot at kommuner og fylkeskommuner vedtar å gjennomføre «bindende» folkeavstemninger. Dette betyr at kommunestyret og fylkestinget ikke kan fraskrive seg sitt rettslige ansvar for de beslutninger som tas, se Ot.prp. nr. 32 (2008–2009) side 43 og NOU 2016:4 side 408. Det er opp til de folkevalgte hvorvidt man ønsker å følge det rådet som innbyggerne gir.

Departementet har gitt ut en veileder om lokale rådgivende folkeavstemninger. Veilederen skal bidra til at kommuner som avholder folkeavstemninger kan gjøre dette på en måte som gir tillit til både prosess og resultat, men forplikter ikke kommuner til å gjennomføre folkeavstemning på en bestemt måte. Det oppfordres til at det så langt som mulig tas utgangspunkt i valglovens bestemmelser for valggjennomføring også ved gjennomføring av lokale rådgivende folkeavstemninger.

Europarådets kommisjon for demokrati gjennom lovgivning (Veneziakommisjonen) har utarbeidet en «Code of good practice on referendums». Dette er et sett med retningslinjer som viser hvordan folkeavstemninger bør gjennomføres for å ivareta grunnleggende

demokratiske normer på linje med ordinære valg. Disse retningslinjene danner også grunnlag for mange av anbefalingene i veilederen om lokale rådgivende folkeavstemninger.

3 Forslag om hjemmel for departementet til å gjennomføre innbyggerhøringer i saker etter inndelingslova

3.1 Departementets vurderinger og forslag

Etter inndelingslova § 10 bør de berørte kommunene innhente innbyggernes synspunkt på et spørsmål om grenseendring. Dette gjelder både når initiativet til å utrede en grenseendring kommer fra innbyggere i kommunen eller kommunen selv, og når det er departementet som tar initiativ til en utredning. Etter inndelingslova er ikke departementet gitt noen eksplisitt hjemmel til å høre innbyggerne, se omtalen av gjeldende rett i punkt 2.1.1. Spørsmålet om dagens lovverk åpner for statlige innbyggerhøringer, er omdiskutert. For å unngå tvil om dette, foreslås det en eksplisitt hjemmel for departementet til å gjennomføre innbyggerhøringer i saker der departementet tar initiativ til å utrede en grenseendring.

I tilfeller hvor departementet tar initiativ til en utredning av en grenseendring, kan departementet ha behov for å få opplyst hvordan innbyggerne stiller seg til spørsmålet om grenseendring. Dette kan gjelde i alle grenseendringssaker, men kan særlig være aktuelt når det er spørsmål om større endringer som deling eller sammenslåing. Innbyggernes syn vil kunne være en viktig del av saksgrunnlaget og et moment i vurderingen av om grenseendringen skal gjennomføres eller ikke. Det at departementet har mulighet til å innhente innbyggernes syn som del av utredningen, kan også ses som et utslag av plikten til å sørge for at en sak skal være så godt opplyst som mulig, jf. forvaltningsloven § 17. En slik regel har vært vurdert tidligere, se omtalen i punkt 2.1.1. Departementet vurderer at uttalelsen i høringsnotatet fra 2000, om at en hjemmel for et statlig organ til å gjennomføre en innbyggerhøring «neppe ville hatt særlig praktisk verdi», ikke er treffende for alle tilfeller. Samtidig gjør hensynet man vurderte da, nemlig at staten bør ha mulighet til å høre innbyggerne hvis kommunen ikke selv gjør det, seg gjeldende med styrke. Departementet vurderer etter dette at i tilfeller der departementet tar initiativ til å utrede en grenseendringssak, bør departementet også ha eksplisitt hjemmel til på selvstendig grunnlag å gjennomføre en innbyggerhøring. Dette vil gi en bedre sammenheng i regelverket, og samsvare godt med inndelingslovas ordning om at det ligger til departementet å ha det overordnede ansvaret for utredningen i den enkelte sak.

Forslaget gjelder *kun* i saker der departementet har tatt initiativ til å utrede en grenseendringssak, jf. inndelingslova § 8 tredje ledd. Departementet står fritt til å benytte seg av sin initiativrett, og kan sette i gang utredning av en grenseendringssak når departementet vurderer det som hensiktsmessig.

Prinsippet om at begrensninger i det kommunale selvstyret må ha hjemmel i lov, er lovfestet i kommuneloven § 2-1 tredje ledd. Skal kommunene pålegges oppgaver eller plikter må det gjøres gjennom lov eller forskrift. Videre bør ikke det kommunale selvstyret begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål, jf. § 2-2.

Det aktuelle forslaget pålegger ikke kommunene en plikt eller ny oppgave. Forslaget er ment å gi et verktøy til staten i saker om grenseendring etter inndelingslova, med mål om å opplyse saken så godt som mulig når departementet tar initiativ til å utrede en grenseendring. Forslaget medfører ikke at kommunen fratras adgangen til selv å gjennomføre innbyggerhøring i slike saker. Forslaget gir ikke departementet hjemmel til å pålegge en kommune å gjennomføre innbyggerhøring i en grenseendringssak.

Videre går forslaget ut på at lovhjemmelen vil gjelde uavhengig av om kommunen selv har tatt initiativ til eller ønsker å gjennomføre en innbyggerhøring i en sak departementet har tatt initiativ til å utrede. Det betyr at departementet kan gjennomføre en innbyggerhøring uavhengig av om kommunen har tatt stilling til spørsmålet om innbyggerhøring eller selv ikke ønsker å gjennomføre høringen. Forslaget innebærer ingen begrensning i kommunens kompetanse etter inndelingslova § 10 i saker der departementet har tatt initiativ til å utrede en sak om grenseendring. I slike saker kan kommunen fortsatt velge å innhente innbyggernes syn på spørsmålet om grenseendring. I tilfeller der kommunen selv ønsker å innhente innbyggernes syn, kan departementet vurdere om kommunens høring er tilstrekkelig eller om det er nødvendig at det gjennomføres ytterligere høring av innbyggerne.

Den foreslåtte hjemmelen for departementet til å høre innbyggerne i saker om grenseendring, tilsvarende kommunestyrets kompetanse etter gjeldende § 10. På samme måte som for kommunestyret innebærer ikke forslaget en *plikt* for departementet til å høre innbyggerne i hver sak om grenseendring. Det vil være opp til departementet å vurdere om og på hvilken måte innbyggerne eventuelt skal høres i en enkelt sak. Etter forslaget kan høring skje ved folkeavstemning, opinionsundersøkelse, spørreundersøkelse, møte eller på annen måte.

Den foreslåtte bestemmelsen gjelder kun for saker etter inndelingslova, og videre kun for saker der departementet på eget initiativ utreder en sak om grenseendring. Bestemmelsen gir ikke staten noen eksplisitt hjemmel til å avholde lokale rådgivende folkeavstemninger om andre spørsmål enn i saker om grenseendring etter inndelingslova.

Etter gjeldende rett er det ingen kriterier for avgrensning av virkeområdet til en innbyggerhøring etter inndelingslova § 10. Det er kommunestyret selv som vil være nærmest til å vurdere hvem som skal høres i en enkelt sak. Av forarbeidene til inndelingslova følger det at kommunene likevel bør tenke nøye gjennom de ulike alternativene, sett opp mot sakens art og omfang, jf. Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) side 37. På samme måte vil det være opp til departementet å avgjøre *hvem* som skal høres. Dette betyr at departementet kan avgjøre om alle innbyggerne i kommunen skal høres, eller kun innbyggere i deler av kommunen. I vurderingen av hvem som skal høres, bør det ses hen til sakens omfang, og om den berører alle eller bare noen av kommunens innbyggere.

Departementet vurderer at den foreslåtte hjemmelen til å gjennomføre innbyggerhøringer må gjelde likt for kommuner og fylkeskommuner. Departementet kan bruke sin initiativrett til å utrede saker om grenseendringer som berører både kommune- og fylkesgrenser. Departementet vurderer at muligheten til å innhente innbyggernes syn også bør være lik

overfor kommuner og fylkeskommuner, når departementet tar initiativ til å utrede en grenseendringssak.

3.2 Hjemmel til å gi forskrift om gjennomføring av innbyggerhøring

Forslaget gir departementet hjemmel til å gi forskrift om de nærmere rammene for selve gjennomføringen av den enkelte innbyggerhøringen. Innbyggerhøringer etter forslaget vil kunne gjennomføres på flere ulike måter. Det vil kunne være ulikt behov for å fastsette rammer for den enkelte innbyggerhøringen, avhengig av hvilken metode som velges.

Dersom det skal avholdes en rådgivende folkeavstemning, kan det være avgjørende at det i forkant av folkeavstemningen fastsettes rammer og regler for folkeavstemningen, for eksempel stemmerettsvilkår, åpningstider for å avgi stemme og utforming av spørsmålet innbyggerne skal gis anledning til å uttale seg om. Slike rammer bør fastsettes i god tid før folkeavstemningen starter.

Departementet ser at det ofte vil være hensiktsmessig at slike regler fastsettes i forskrift når staten gjennomfører en folkeavstemning. Det vil være mest hensiktsmessig å fastsette særskilte forskrifter for gjennomføringen av den enkelte folkeavstemningen, framfor en generell forskrift som regulerer gjennomføringen av alle folkeavstemninger.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Innbyggerhøringer i departementets regi vil kreve midler og ressurser til utvikling av aktuelle løsninger og til selve gjennomføringen av høringen. Valgdirektoratet vil kunne få oppgaver i forbindelse med utvikling av løsninger og gjennomføring av innbyggerhøringer. Innbyggerhøringer i departementets regi vil gjennomføres og dekkes innenfor gjeldende budsjettammer.

Innbyggerhøringer i departementets regi vil ikke innebære økonomiske eller administrative konsekvenser for berørte kommuner. I den grad berørte kommuner frivillig bistår i gjennomføringen av en innbyggerhøring, vil det bli kompensert.

5 Merknad til lovforslaget

Til inndelingslova § 10 nytt andre ledd

Bestemmelsen gir departementet en eksplisitt hjemmel til å høre innbyggere i saker om grenseendringer, når departementet har tatt initiativ til å utrede grenseendringen, jf. inndelingslova § 8.

Bestemmelsen gjelder uavhengig av om kommunen har tatt initiativ til eller ønsker å gjennomføre en innbyggerhøring i en sak departementet har tatt initiativ til å utrede. Det betyr at departementet kan gjennomføre en innbyggerhøring uavhengig av om kommunen har tatt stilling til spørsmålet om innbyggerhøring eller selv ikke ønsker å gjennomføre høringen. I tilfeller der kommunen ønsker å innhente innbyggernes syn i en sak departementet har tatt initiativ til å utrede, kan departementet vurdere om kommunens

høring er tilstrekkelig eller om det er nødvendig at det gjennomføres ytterligere høring av innbyggerne.

Departementet kan avgjøre om, hvordan og hvem i den aktuelle kommunen som skal høres. Bestemmelsen innebærer ingen plikt til å høre innbyggerne i den enkelte saken. Bestemmelsen åpner for at departementet kan gjennomføre en lokal rådgivende folkeavstemning. Dette gjelder kun for saker etter inndelingslova, og videre kun for saker der departementet på eget initiativ utreder en sak om grenseendring. Bestemmelsen gir ikke staten hjemmel til å avholde lokale rådgivende folkeavstemninger om andre spørsmål enn i saker om grenseendring etter inndelingslova.

Bestemmelsen gir departementet hjemmel til å kunne fastsette nærmere rammer for selve gjennomføringen av den enkelte innbyggerhøring.

Bestemmelsen gjelder også overfor fylkeskommuner.

Lovforslag

I

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

§ 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.

II

Loven trer i kraft straks.