



DET KONGELIGE KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

17/1212-253

31. januar 2019

Vedrørende anmodning om omgjøring av forskrift om grensejustering mellom Forsand og Strand kommuner i Rogaland

1. Innledning

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til brev av 19. desember 2018, hvor fellesnemnda for Nye Sandnes kommune ber departementet om å reversere grensejusteringen av 10. desember 2018 mellom Forsand og Strand. Det vises videre til felles brev fra ordførerne i Forsand og Sandnes av 31. desember 2018, og møtet mellom disse og statsråden 10. januar 2019.

2. Klagerett

Departementets vedtak, jf. forskrift 10. desember 2018 nr. 1860 vedtak om grensejustering mellom kommunane Forsand og Strand, Rogaland er truffet med hjemmel i lov 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av fylkesgrenser (inndelingsloven) § 6 første punktum.

For ordens skyld viser departementet til at ingen bestemmelser i inndelingsloven hjemler klagerett på vedtak truffet etter § 6. Forvaltningsloven gir heller ikke hjemmel for klagerett i denne saken, da vedtaket ikke er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c. Departementet konstaterer at fellesnemnda for Nye Sandnes kommune og ordførerne i Forsand og Sandnes er innforstått med dette. At grensejusteringen ikke er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, innebærer også at forvaltningslovens bestemmelse om omgjøring av vedtak uten klage i § 35 ikke kommer til anvendelse. Dette framgår av forvaltningsloven § 3 første ledd. Departementet har derfor behandlet brevene som en anmodning om at departementet selv endrer forskriften om grensejustering.

Postadresse
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo
postmottak@kmd.dep.no

Kontoradresse
Akersg. 59
www.kmd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
972 417 858

Avdeling

Saksbehandler
Ina Kathrine Ruud
22 24 68 68

3. Vedtakskompetanse

Ordførerne i Forsand og Sandnes mener det er tvil om departementets vedtak dreier seg om en grensejustering eller en kommunedeling, da området som grensejusteres omfatter 13,5 prosent av innbyggerne i Forsand.

Etter inndelingsloven har Kongen kompetanse til å fatte vedtak om grensejustering etter § 6 første punktum, mens vedtak om deling av kommuner skal fattes av Stortinget dersom minst en av kommunene har uttalt seg mot delingen, jf. § 5 tredje punktum. Kongens kompetanse er delegert til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Skillet mellom grensejustering og deling er regulert i § 3 tredje ledd. Etter bestemmelsen kan departementet "*fastsetje at endring av grensene til eit område skal behandlast som ei grensejustering, dersom området har ein mindre del av innbyggjarane i ein kommune*" (kommunen som mister et område). Det fremgår klart av prop. 76 L (2015–2016) s. 20 at departementet har et skjønnsrom i avgjørelsen av om regelverket for grensejustering skal benyttes, når området utgjør opp til 25 prosent av avgiverkommunens innbyggere: "*Normalt vil 25 prosent av innbyggjarane danne den øvste grensa for når ein del av ein kommune eller fylkeskommune som skal delast etter § 3 andre ledd bokstav b, kan behandlast etter reglane om grensejustering.*"

Departementet legger derfor til grunn at departementet kan benytte regelverket for grensejustering i denne saken, og at inndelingsloven § 6 første punktum er riktig hjemmel for vedtaket. Departementet mener derfor at det var riktig å behandle saken som en grensejustering og ikke en kommunedeling.

4. Rammer for departementets skjønnsutøvelse

Inndelingslova § 6 inneholder ingen nærmere kriterier eller vilkår for departementets vurdering. Formålsbestemmelsen i § 1 gir likevel visse overordna rammer for departementets skjønn, jf. Ot. prp. nr. 41 (2000–2001) s. 55. Etter inndelingslova § 1 skal kommuneinndelinga skje "*innanfor ramma av det nasjonale felleskap*", "*sikre eit funksjonsdyktig lokalt folkestyre og ei effektiv lokalforvaltning*" og "*skape formålstenlege einingar som kan gi innbyggjarane og næringslivet tilfredstillande tenester og forvaltning*". Videre fremgår det at loven skal "*byggje på prinsippet om lokal medverknad og initiativrett til grenseendringar*". Dette innebærer at departementet må gjøre en konkret og helhetlig vurdering, der flere moment vil være relevante. Departementet har derfor et vidt skjønn i vurderingen av om det skal gjennomføres en grenseendring eller ikke.

5. Departementets vurdering

I saker om grensejustering er det ofte krevende å komme til enighet lokalt, fordi den avgivende kommunen normalt ikke ønsker å miste innbyggere. Departementet har forståelse for at det oppleves som vanskelig for berørte kommuner å miste innbyggere. Det er likevel en styrke for lokaldemokratiet at innbyggere, som har et begrunnet ønske om grensejustering, har en reell mulighet til å få behandlet sitt ønske om å endre kommunegrensen.

Inndelingsloven § 8 gir innbyggere, grunneiere, næringsdrivende og kommunen initiativrett til å søke om utredning av grensejustering. Bakgrunnen for grensejusteringen er innbyggerinitiativet som ble fremmet i 2017. Forsand kommune valgte å gjennomføre en folkeavstemning om saken i det området initiativet gjaldt. Av vedtaket framgår det at ett av momentene som er vurdert, er at det er gjennomført en folkeavstemning med stort oppmøte, hvor flertallet i det grensejusterte området ønsket å tilhøre Strand kommune.

Fellesnemnda og ordførerne anfører en rekke argumenter mot grensejusteringen. Departementet kommenterer i det følgende noen av disse.

I brevet av 31. desember 2019 påpekes det at grensejusteringen omfatter 13,5 % av innbyggerne i Forsand kommune, og ikke 10 % slik departementet skriver i vedtaksbrevet. Departementet viser til at tallet 10 % er hentet fra et dokument rådmannen i Forsand sendte til fylkesmannen for å opplyse saken. Som omtalt i punkt 3, har denne forskjellen i prosentandel ingen betydning for om dette er en grensejustering eller en kommunedeling.

Departementet mener heller ikke at tallet har noen betydning for departementets skjønnsmessige helhetsvurdering og avveiningen av fordeler og ulemper ved å gjennomføre grensejusteringen. I brevene etterlyses det en interesseavveining mellom fordelene for Strand kommune og ulempene for resten av Forsand kommune ved å miste 13,5 prosent av befolkningen. Departementet har vurdert dette i behandling av saken, og i vedtaksbrevet konkludert med at: *"departementet kan ikke sjå at endringa vil vere av eit så stort omfang at den vil skape store problem for kommunen når det gjeld å tilby disse tenestene."*

I utredningen fra fylkesmannen fremgår det tall på hvor mange av dagens brukere av tjenestene i Forsand, som bor i det grensejusterte området på nordsiden av Lysefjorden. I barnehagen er det av totalt 60 barn, 4 som bor på nordsiden. Av totalt 193 elever på skolen, er det 33 som bor på nordsiden. På Forsandheimen alders- og sjukeheim er det i dag registrert 6 brukere fra nordsiden. Som det går fram av vedtaksbrevet, mener departementet at dette ikke er av et så stort omfang at det vil skape problemer for kommunen å tilby disse tjenestene. For øvrig vil departementet understreke at Forsand skal slås sammen med Sandnes kommune fra samme tidspunkt som grensejusteringen gjennomføres.

Ordførerne mener at departementet ikke har tatt hensyn til barna som går på skole og barnehage i Forsand, verken når det gjelder avstander eller at de må bytte skole. Departementet vil understreke at grensejusteringen er et resultat av et innbyggerinitiativ fra befolkningen i det grensejusterte området, og at et flertall i folkeavstemningen ønsket å tilhøre Strand kommune. Strand kommune har uttalt at de gjerne bidrar til at skolelever som vil fullføre skoleløpet sitt i Forsand kan gjøre det, dersom nye Sandnes også vil legge til rette for dette.

Fellesnemnda og de to ordførerne hevder at departementet ikke har vektlagt ulempene ved at den interne veiforbindelsen for Nye Sandnes kommune, vil gå gjennom Strand kommune.

Departementet viser til at Forsand og Sandnes i dag er delt av en fjord. For å komme til det nye kommunesenteret, må man ta ferje over Høgsfjorden. Når Ryfast åpner, vil innbyggerne i dagens Forsand, uavhengig av grensejusteringen, via en annen kommune hvis de skal til kommunesenteret i Nye Sandnes, utenom fergeavganger. Vi kan derfor ikke se at ev. ulemper knyttet til veiforbindelse tilsier at forskriften bør endres.

Fellesnemnda sier videre i sitt brev at departementet har lagt for stor vekt på at grensejusteringen medfører at Preikestolen-området vil bli forvaltet av én kommune. Fellesnemnda viser til at inndelingsloven først og fremst skal sikre innbyggerne best mulige løsninger. Ordførerne skriver i sitt brev at det ikke er noen reelle utfordringer knyttet til beredskapen i Preikestolen-området, og at det ikke er korrekt at mesteparten av stien opp til Preikestolen ligger i Strand kommune. Ifølge brevet ligger 2/3 av stien opp til Preikestolen i Forsand kommune.

Departementet viser til at det i formålsparagrafen i inndelingslova § 1 blant annet står at lova skal "*skapa formålstenelege einingar som kan gi innbyggjarane og næringslivet tilfredsstillande tenester og forvaltning*". Departementet har vurdert det slik at forvaltningen av preikestolområdet vil ivaretas bedre hvis hele området ligger i én kommune. Området har stor tilstrømming av turister store deler av året. Departementet er kjent med at begge kommuner er fornøyd med den jobben Forsand og Strand folkehjelp gjør i området ved ulykker eller andre uønskede hendelser. Strand kommune mener imidlertid at det kan være utfordringer som følge av at stien er delt mellom to kommuner, da det lett kan oppstå uklare ansvarsforhold når det gjelder beredskap, krisehjelp og helsetjenester. Departementet mener det er viktig at det ikke er tvil om hvilken kommune og legevakt som er ansvarlig ved ulykker o.l.

Ordførerne mener at departementets begrunnelse knyttet til handel og kulturopplevelser er feil, og viser til at benyttelse av handel og kulturopplevelser går begge veier. Departementet viser til at initiativtakerne legger vekt på at Jørpeland er et naturlig sted for handel og kulturopplevelser i sin begrunnelse for ønsket om grensejustering.

6. Konklusjon

Etter en ny gjennomgang av saken og momentene som er løftet frem i brevene, kan ikke departementet se at det er framkommet nye opplysninger eller momenter som tilsier at forskriften bør endres. Departementet opprettholder derfor grensejusteringen.

Departementet oppfordrer nå kommunene, både Forsand, Sandnes og Strand om å samarbeide for å få gjennomført grensejusteringen slik at innbyggerne opplever at de er godt informert og at kommunene tar ansvar for å gjennomføre endringen.

Med hilsen

Mari Jacobsen (e.f.)
avdelingsdirektør

Ina Kathrine Ruud
fagdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Fylkesmannen i Rogaland
Strand kommune

Adresseliste

Forsand kommune	Kommunehuset	4110	FORSAND
Sandnes kommune	Postboks 583	4305	SANDNES