

SAKSFRAMLEGG

Saksnr	Utvalg	Møtedato
	Fellesnemnda - Ørland og Bjugn kommuner	

FORHOLDET MELLOM NY OG GAMMEL KOMMUNE

Prosjektleders innstilling

Fellesnemnda vedtar at de eksisterende kommunestyrene og øvrige politiske organer i dagens Ørland og Bjugn kommuner, i perioden fra konstituering til 1.1.2020, kun skal behandle saker som er nødvendige for å sikre daglig drift ut året og for å avslutte arbeidet i de to kommunene.

Fellesnemnda vedtar at eksisterende kommunestyre skal unngå å fatte inngripende vedtak som binder ny kommune i unødvendig grad. Det må være et objektivt behov for å fatte vedtak, som del av drift eller avvikling av kommunen, for at det avtroppende kommunestyret kan fatte vedtak.

Fellesnemnda vedtar at det nye kommunestyret, inkludert alle andre valgte politiske organer og valgte ordfører/varaordfører i nye Ørland kommune, skal behandle alle saker som går ut over 1.1.2020. Det nye kommunestyret behandler saker i tråd med departementets tolkning av inndelingsloven § 27 andre ledd i uttalelse av 28.juni 2019.

Fellesnemnda vedtar at dersom det oppstår tvil om hvor saken skal behandles drøftes dette av dagens rådmenn og prosjektleder som foreslår politisk behandling. Dersom det oppstår uenighet om hvor saker skal behandles vil administrasjonen be fylkesmannen i Trøndelag om råd for hvor saken skal behandles og legge rådet til grunn for videre politisk behandling.

Sakens bakgrunn og innhold

Kommunestyrene i de nye, sammenslåtte kommunene skal ha konstituerende møte innen utgangen av oktober 2019. Samtidig varer funksjonstiden til de eksisterende kommunestyrene i kommunene som skal slås sammen fram til og med 31.12.2019, men deres fullmakter og oppgaver er begrenset til det som er nødvendig for å avslutte virksomheten i de eksisterende kommunene.

Ifølge lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 7-1 skal nytt kommunestyre i nye Ørland kommune konstitueres innen utgangen av oktober måned i 2019. På konstituerende kommunestyremøte velges formannskap, ordfører, varaordfører og kontrollutvalg for den nye valgperioden. Øvrige organer, herunder styrer, råd og utvalg, velges enten i samme møte eller på førstkommende møte i kommunestyret og formannskapet. Organene trer i funksjon fra de blir valgt. Ifølge dette skal de nye organene overta ansvar og myndighet fra det øyeblikket de velges. Imidlertid er vi i en sammenslåingsprosess som gjør at vi er nødt til å følge reglene i inndelingsloven.



Flere organer vil eksistere parallelt høsten 2019. Inndelingsloven § 27 andre ledd slår fast at de eksisterende kommunestyrene fortsetter sin funksjonstid også etter konstitueringen av kommunestyret i ny kommune og frem til sammenslåingstidspunktet, men myndigheten er begrenset til det som er nødvendig for å avslutte virksomheten i de eksisterende kommunene. Departementet har i tolkningsuttalelse av 17. oktober 2018 gitt noen rammer for hvordan inndelingsloven § 27 andre ledd skal forstås.

Hentet fra departementets tolkningsuttalelse 17.oktober 2018 (uttalelsen ligger vedlagt i sin helhet);

«Inndelingsloven § 27 gir ikke nærmere veiledning om hva det innebærer at ansvar og myndighet er begrenset til det som er nødvendig for å avslutte virksomheten i de eksisterende kommunene. Inndelingsloven § 27 andre ledd kan ut fra en ren språklig forståelse, gis noe ulikt meningsinnhold. Bestemmelsen kan forstås enten slik at eksisterende kommuner bare skal drive med "avviklingsaktiviteter", som å avslutte og avlevere arkiv til depot, eller at kommunene denne perioden fortsatt skal sørge for å opprettholde den daglige driften i eksisterende kommuner i tillegg til avviklingsaktiviteter. Hvilken forståelse som skal legges til grunn er ikke tydeliggjort i lovens forarbeider eller veiledningsmaterieell utarbeidet av departementet. Det er heller ikke mye praksis på området siden det tidligere har vært et begrenset antall kommunesammenslåinger. Hva som er "nødvendig for å avslutte verksemda" må derfor bero på en helhetlig tolkning av bestemmelsen, og tilpasses forholdene i det konkrete tilfellet.

De eksisterende kommunene vil frem til årsskiftet fortsatt bestå som selvstendige rettssubjekter. Dette innebærer at kommunene fortsatt står ansvarlige overfor innbyggerne i kommunen, og for å oppfylle plikter de har som forvaltningsorganer. Slik departementet ser det, må dette bety at de eksisterende kommunestyrene fortsatt må være ansvarlige for den daglige driften i kommunen og for tjenestetilbudet til innbyggerne frem til iverksettingen av sammenslåingen ved årsskifte. De eksisterende kommunene må kunne fatte både administrative og politiske vedtak som er nødvendige for å holde driften i kommunene i gang. Samtidig er kommunene i en avslutningsfase, og når inndelingsloven § 27 andre ledd sier at ansvar og fullmakter til eksisterende kommuner er avgrenset til det som er "nødvendig for å avslutte verksemda", taler det for at det må legges til grunn en lojalitetsplikt mellom eksisterende kommuner og ny kommune. Eksisterende kommuner må derfor i denne perioden unngå å fatte inngripende vedtak som binder ny kommune i unødvendig grad.

Departementet tror det vil være hensiktsmessig at det foretas en nærmere avgrensning av ansvar og fullmakter i denne perioden, der det også gjøres en vurdering av ulike vedtak det kan være aktuelt for kommunen å fatte i denne perioden. En slik avgrensning må gjøres lokalt av sammenslåingskommunene. Sammenslåingskommunene bør derfor aktivt ta stilling til hvilke saker som bør behandles i hvilket kommunestyre de to siste månedene før sammenslåingstidspunktet. Dette for å unngå at det blir en periode hvor det ikke er klart hvilken beslutningskompetanse de respektive kommunestyrene faktisk har.»

Etter denne tolkningsuttalelsen av 17. oktober 2018 har lederne i fellesnemndene for nye Indre Østfold kommune og nye Nordre Follo kommune og ordføreren i Drammen kommune bedt departementet om

ytterligere avklaringer om hvilke saker som skal behandles hvor. Departementet har som svar på denne henvendelsen kommet med en ny tolkningsuttalelse 28. juni 2019, som presiserer ytterligere hvilke saker som skal behandles hvor etter konstituerende møte.

Hentet fra departementets tolkningsuttalelse 28.juni 2019 (uttalelsen ligger vedlagt i sin helhet);

«Hva er "nødvendig for å avslutte virksomheten", jf. inndelingsloven § 27 andre ledd.

Etter at kommunestyret i den nye kommunen er konstituert, er myndigheten til de avtroppende kommunestyrene betydelig begrenset. Som departementet tidligere har gitt uttrykk for, har det avtroppende kommunestyret myndighet til å avslutte virksomheten i kommunen samt ansvar for den daglige driften av kommunen fram til årsskiftet. Det innebærer at kommunestyret skal fatte vedtak som er nødvendig for å ivareta dette ansvaret, mens all annen myndighet ligger til det nye kommunestyret.

Et kommunestyre i en kommune som skal avvikles, kan argumentere for at det som del av alminnelig drift av kommunen er behov for å fatte en hel rekke vedtak som gjelder den eksisterende kommunen i de siste to-tre månedene. Departementet mener inndelingsloven § 27 andre ledd må tolkes slik at det må være et objektivt behov for å fatte vedtak som del av drift eller avvikling av kommunen for at det avtroppende kommunestyret kan fatte vedtak. Det ligger i lojalitetsplikten til den nye kommunen, som departementet mener ligger i lovbestemmelsen, at det avtroppende kommunestyret kun har myndighet til å fatte vedtak som er strengt nødvendige for å drifte kommunen fram til årsskiftet.

Det nye kommunestyret trenger ikke vente til etter årsskiftet med å fatte vedtak, det kan fatte vedtak etter at det er konstituert. Da kan det nye kommunestyret blant annet vedta høringsuttalelser på vegne av den nye kommunen, og representere den nye kommunen i ulike fora. Det følger av kommuneloven at det nye kommunestyret skal vedta budsjett for det første året i den nye kommunen før årsskiftet. På www.kommunereform.no er det en liste over hvilke vedtak det nye kommunestyret i tillegg bør ha vedtatt innen utgangen av 2019.

Begrensningen i det nye kommunestyrets myndighet ligger i at den nye kommunen først trer i kraft fra årsskiftet, og at det nye kommunestyret ikke kan binde de eksisterende kommunene i deres siste driftsår. Denne begrensningen er noe omtalt i forarbeidene til loven, i merknader til § 27 i Ot.prp.nr 41 (2000–2001). Vedtak som gjelder den eksisterende kommunen, og vedtak som må/skal settes i verk før årsskiftet, vil derfor høre under det avtroppende kommunestyrets myndighet. Det kan her være tale om vedtak i forbindelse med løpende drift og avvikling av kommunen, samt behandling av saker der private parter har krav på svar innen utgangen av året. Det sistnevnte inkluderer også behandling av klagesaker.

Kommunene angir i brevene en liste over typer av saker som de ber om departementets vurdering av om hører under de eksisterende kommunenes kommunestyre. Dette er:

- reguleringsplaner
- utbyggingsavtaler
- kommunale utbyggingsprosjekter
- høringsuttalelser

- skjenkebevillinger
- endringer i vedtekter/forskrifter
- samarbeidsavtaler og samhandlingsplaner med eksterne samarbeidspartnere
- dispensasjonsvedtak etter plan- og bygningsloven

Departementet mener dette i all hovedsak er type saker de eksisterende kommunestyrene ikke kan fatte vedtak i, da vi ikke kan se at de hører under "det som er nødvendig for å avslutte virksomheten". Sakene gjelder forhold fremover i tid, de gjelder ikke avslutning av virksomheten og det vil i de fleste tilfeller ikke være naturlig å vurdere vedtakene som en del av ordinær drift av kommunen de siste månedene. Vedtakene bør derfor i hovedsak treffes av det nye kommunestyret.

Det kan stille seg annerledes der det er tale om saker som innbyggere eller andre parter har krav på å få behandlet innen en tidsfrist som er før 1. januar. Da må saken vurderes som drift av kommunen, og saken hører under det avtroppende kommunestyret. Tilsvarende stiller det seg i saker der det er reelt behov for å fatte vedtak som kan settes i verk før 1. januar; da må det også høre under det avtroppende kommunestyrets myndighet. Av typene vedtak som er nevnt over, tror departementet det særlig i noen tilfeller kan være behov for at vedtak om skjenkebevilling og dispensasjonsvedtak etter plan- og bygningsloven kan settes i verk før årsskiftet, og dermed hører under kategorien "alminnelig drift" av kommunen. Det kan for eksempel være tale om vedtak om skjenkebevilling til et arrangement som skal være i desember 2019.»

Folkehelsevurdering

Administrasjonens vurdering

Fra konstituerende møte og fram til 1.1.2020 vil det eksistere ett kommunestyre i Ørland, ett i Bjugn og ett for «nye» Ørland.

Det betyr også at de eksisterende øvrige politiske organene i de to kommunene formelt vil ha et ansvar fram til 1.1.2020 - samtidig som nye Ørland kommune har valgt politiske organer for den nye kommunen. Det vil også være en ordfører og varaordfører i Ørland, en ordfører og varaordfører i Bjugn og en nyvalgt ordfører og varaordfører for nye Ørland.

Både Ørland kommune og Bjugn kommune eksisterer som egne juridiske og organisatoriske enheter fram til 1.1.2020 - selv om det er valgt nytt kommunestyre, ordfører, varaordfører og andre politiske organer for den nye kommunen.

Departementet anbefaler at kommunene foretar en nærmere avgrensning av ansvar og fullmakter. Prosjektleder anbefaler at vi legger departementets tolkningsuttalelse fra 28.juni til grunn for fordeling av hvor saker skal behandles.

Dersom det oppstår tvil om hvor saker skal behandles drøftes dette mellom prosjektleder og dagens to rådmenn. Dersom det oppstår uenighet om hvor en skal behandles vil vi be fylkesmannen gi sitt råd for hvor saken bør behandles. Prosjektleder og rådmenn vil da legge fylkesmannens råd til grunn for videre politisk behandling.

Departementets tolkning av hvor saker skal behandles vil føre til at det vil være få saker som vil gå til de eksisterende kommunestyrene, og at saker som tradisjonelt får størst politisk oppmerksomhet vil behandles i det nye kommunestyret. Det bør derfor vurderes om kommunestyremøtene i de eksisterende kommunene bør avholdes i tilknytning til det nye kommunestyret. Ved å legge oss på sistnevnte praksis vil vi lette møte –og arbeidsbelastningen for administrasjonen og for politikere som har roller i eksisterende og det nye kommunestyret. De eksisterende kommunestyrene kalles inn ved behov.

Konkret forstår administrasjonen inndelingsloven og departementets tolkningsuttalelser slik at:

- de eksisterende kommunestyrene i Ørland og Bjugn kommuner, inkludert alle andre eksisterende politiske organer og nåværende ordførere/varaordførere, i perioden fra konstituering til 1.1.2020, kun kan behandle saker som er nødvendige for å sikre daglig drift og å avslutte arbeidet i de to kommunene.
- eksisterende kommunestyre skal unngå å fatte inngripende vedtak som binder ny kommune i unødvendig grad.
- det nye kommunestyret, inkludert alle andre valgte politiske organer og valgte ordfører/varaordfører i nye Ørland kommune, skal behandle alle saker som går ut over 1.1.2020
- Det nye kommunestyret behandler saker i tråd med departementets tolkningsuttalelse av 28.juni 2019 og i tråd med anbefalt praksis i uttalelsen.
- Det nye kommunestyret behandler budsjett 2020 og økonomiplan for 2020-2023
- Dersom det er tvil om hvor saken skal behandles drøftes dette av dagens rådmenn og prosjektleder som foreslår politisk behandling. Dersom det oppstår politisk uenighet om hvor saker skal behandles ber vi fylkesmannen i Trøndelag om råd for politisk behandling.

Vedlegg:

- 1 § 27_ Henvendelse om inndelingsloven § 27 andre ledd - regjeringen.no
- 2 Brev KMD 28.juni 2019 Inndelingslovens § 27 tolkning