

I følge liste

Deres ref

Vår ref
19/3319-2

Dato
28. juni 2019

Spørsmål om tolkning av inndelingsloven § 27 andre ledd

Innledning

Det vises til brev 17.06.19 fra lederne i fellesnemndene for nye Indre Østfold kommune og nye Nordre Follo kommune og brev 20.06.19 fra ordføreren i Drammen kommune. Begge henvendelsene omhandler overgangen mellom eksisterende og nye kommunestyrer i kommuner som skal slå sammen, og det anmodes om departementets tolkning av inndelingsloven § 27 andre ledd. Departementet har gitt en tolkningsuttalelse om dette tidligere, men nå etterlyses det blant annet at departementet uttaler seg mer konkret om begrensingene i de eksisterende kommunenes vedtaksmyndighet, knyttet til ulike type saker. Siden departementet allerede har gitt tolkning av og veiledning om temaet, må det vi uttaler her, og det som allerede finnes av veiledning, leses i sammenheng.

Svaret her sendes kommunene i disse tre sammenslåingene og legges på www.kommunereform.no. Svaret sendes også til fylkesmannsembetene, siden fylkesmannen har i oppgave å veilede kommunene. Det følger av økonomi- og virksomhetsinstruksen til fylkesmannen at de skal veilede kommuner, folkevalgte og private i spørsmål etter inndelingsloven og prosessene ved grenseendring og grensefastsettelse, tolke loven i aktuelle saker og bistå kommuner som har vedtatt å slå seg sammen blant annet ved veiledning om kommuneloven og annet relevant regelverk. Har dere konkrete spørsmål knyttet til tolkningen av regelverk i forbindelse med kommunesammenslåing, bør spørsmålene derfor rettes til fylkesmannen.

Tidligere uttalelser fra departementet

Det følger av inndelingsloven § 27 første ledd at når det er gjennomført valg til kommunestyre i løpet av september måned året før en sammenslåing, skal det nyvalgte kommunestyret kalles sammen til konstituerende møte innen utgangen av oktober.

Funksjonsperioden for kommunestyrene i kommunene som skal slås sammen varer inntil tidspunktet for sammenslåingen, men deres ansvar og fullmakter er likevel begrenset til det som er nødvendig for å avslutte virksomheten i de eksisterende enhetene, jf. § 27 andre ledd. Det følger av § 26 åttende ledd at funksjonsperioden for fellesnemnda går ut når det nye kommunestyret eller fylkestinget er konstituert.

Departementet har tidligere gitt en uttalelse om tolkningen av inndelingsloven § 27 andre ledd. Videre la departementet den 06.06.19 ut veiledning i form av spørsmål og svar på aktuelle problemstillinger knyttet til den siste tiden før kommunesammenslåingen trer i kraft. Begge deler finnes på www.kommunereform.no.

Det fremgår av uttalelsen fra departementet blant annet at kommunestyrene i de eksisterende kommunene i tiden etter at kommunestyret i den nye kommunen er konstituert, i tillegg til å sørge for avslutning av virksomheten i kommunen, fortsatt er ansvarlig for den daglige driften i kommunen og for tjenestetilbudet til innbyggerne frem til iverksettingen av sammenslåingen. 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, og prinsipielle avgjørelser bør overlates til det nye kommunestyret.

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.

Dette 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.

Departementet har tidligere uttalt at sammenslåingskommunene bør søke å avklare hvilke typer saker som kan være aktuelle å behandle i denne perioden, og hvilket kommunestyre som skal ha myndighet til å behandle dem. Kommunesammenslåingene er ulike, og etter departementets syn gir regelen i inndelingsloven § 27 andre ledd noe rom for tilpasning til lokale forhold, og å lage avtaler mellom det nye og de avtroppende kommunestyrene om en hensiktsmessig fordeling av saker. Departementet kjenner til at flere sammenslåingskommuner (Stavanger, Sandnes, Asker, Trondheim, Ålesund, m.fl.) har fattet vedtak om behandling av ulike type saker de siste månedene før sammenslåingen, og mener de øvrige sammenslåingskommunene også bør gjøre en slik avklaring.

Departementet sender i dag også ut veileder om ikrafttredelses- og overgangsbestemmelser til ny kommunelov og rundskriv om konstituerende møte i kommunestyre og fylkesting, med veiledning om valg til folkevalgte organ mv. Disse veilederne omtaler forhold som også er relevante for overgangen mellom ny, sammenslått kommunene og kommunene som skal slås sammen.

Fellesnemndslederen for Indre Østfold og Nordre Follo har anmodet om møte med departementet for å drøfte forholdet mellom kommunestyrene i sammenslåingskommunene og nye kommunestyre høsten 2019. Hvis det fortsatt er ønske om møte etter at denne veiledningen er gitt, kan departementet redegjøre for regelverket i et møte, men vi vil ikke kunne gi konkrete svar på spørsmål om lokale forhold.

Med hilsen

Siri Halvorsen (e.f.)
avdelingsdirektør

Tonje Areng Skaara
utredningsleder

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Mottakere:

Askim kommune

Ski kommune

Oppegård kommune

Eidsberg kommune

Drammen kommune

Nedre Eiker kommune

Svelvik kommune

Spydeberg kommune

Trøgstad kommune

Hobøl kommune

Kopi:

Fylkesmannsembetene

KOP1