



Saksframlegg

Politiske organer og utvalg 2019 - oppgave- og ansvarsavklaring i overgangen til ny kommune

Utv.saksnr	Utvalg	Møtedato
45/19	Formannskapet	12.06.2019
	Kommunestyret	20.06.2019

Rådmannens forslag til vedtak:

Saken tas til etterretning.

Bakgrunn for saken

Saken redegjør for en vurdering av de formelle rammene rundt overgangen til ny kommune – Kristiansand fra 01.01.2020 – hvilke oppgaver og ansvar fellesnemnda, det nyvalgte bystyret og de utgående by/kommunestyrene skal ha i perioden fra valget høsten 2019 og fram til sammenslåingstidspunktet.

Etter inndelingsloven § 27, andre ledd, skal funksjonsperioden for kommunestyrene i de kommunene som skal slås sammen vare fram til sammenslåingstidspunktet, altså fram til 01.01.2020. I rundskriv H-10/15 til inndelingsloven går det fram at fungeringsperioden for kommunestyrene i de opprinnelige kommunene blir forlenget i to måneder, og at det nyvalgte kommunestyret ikke kan gjøre vedtak som binder de eksisterende enhetene i deres siste driftsår. Tilsvarende må myndighet og ansvar for de sittende kommunestyrene være avgrenset til det som er nødvendig for å avvikle virksomheten i de eksisterende enhetene. I henhold til inndelingsloven vil ansvaret og fullmaktene til de gamle kommunestyrene være avgrenset til det som er nødvendig for å avslutte virksomheten i de eksisterende enhetene. Ansvar og fullmakter til de eksisterende kommunestyrene er avgrenset, men det er likevel rom for skjønn og fortolkning hva som er nødvendig for å avvikle de eksisterende enhetene. I saken listes opp saker som er eller skal behandles av fellesnemnda og nytt bystyre. Programleder anbefaler at kommunestyrene høsten 2019 kun fremmer helt nødvendige saker - også for å unngå å belaste de avtroppende administrasjonene med nye oppgaver i denne perioden. Saker som gjelder investeringer må være innarbeidet i vedtatt handlings- og økonomiplan, og etter at det nyvalgte kommunestyret er konstituert skal det ikke tas opp nye saker i de gamle kommunestyrene som får økonomiske eller juridiske konsekvenser for den nye kommunen. Når det gjelder de sakene fellesnemnda forbereder og legger fram for det nyvalgte bystyret, vil programleder understreke at det nyvalgte bystyret ikke kan utsette eller gjøre endringer som medfører at den nye kommunen ikke har et gyldig vedtak fra og med sammenslåingstidspunktet den 01.01.2020. Det er svært viktig at den nye kommunen har alle

vedtak og regelverk på plass som er nødvendige for å kunne utøve myndighet som ny kommune fra første dag.

Saksutredning:

Saken redegjør for en vurdering av de formelle rammene rundt overgangen til ny kommune – Kristiansand fra 01.01.2020 – hvilke roller fellesnemnda, det nyvalgte kommunestyret og gjeldende kommunestyre/bystyre og underliggende utvalg skal ha i perioden fra valget høsten 2019 og fram til sammenslåingstidspunktet.

Dette anbefales i evalueringsrapporten om sammenslåing av Sandefjord, Stokke og Andebu kommuner, og er i tråd med anbefaling fra KMD: «*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.* (KMD- brev til Oppegård kommune 18.oktober 2018)

Hensikten med saken er å avklare oppgave- og ansvarsfordeling i overgangen til ny kommune. Saken legges frem til orientering til fellesnemnda og kommunestyrene/bystyret og skal gi oversikt over hvilke saker fellesnemnda har ansvaret for, og hvilke saker fellesnemnda må ha forberedt til framleggelse for det nyvalgte kommunestyret etter kommunevalget høsten 2019. Saken søker også å belyse ansvarsfordelingen mellom dagens kommunestyre/bystyre og nytt kommunestyre.

Følgende dokumenter er lagt til grunn i vurderingen:

- [Prop. 96 S \(2016–2017\) Endringer i kommunestrukturen](#)
- [Forskrift om sammenslåing av Kristiansand kommune, Songdalen kommune og Søgne kommune til Kristiansand kommune](#)
- [Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser \(inndelingslova\)](#)
- [Lov om kommuner og fylkeskommuner \(kommuneloven\)](#)
- [Rundskriv til lov av 15.juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser \(inndelingslova\)](#)
- [Prinsipper for etablering av nye Kristiansand](#) (vedtatt i fellesnemnda 23.juni 2017)
- [Reglement for fellesnemnda](#) (vedtatt i fellesnemnda 29.august 2017)

Fakta

Fellesnemnda skal samordne og ta seg av forberedelsen av sammenslåingen, jf. inndelingsloven § 26. Her framkommer det blant annet at fellesnemnda skal ta seg av det forberedende arbeidet med økonomiplan og budsjett for det første driftsåret etter iverksettelsen av ny kommune, og i sin virkeperiode avgi uttalelse til departementet om årsbudsjett og økonomiplan i virkeperioden for de kommunene sammenslåingsprosessen omfatter. Ut over dette, skal arbeidsoppgaver og fullmakter for fellesnemnda fastsettes i reglement.

Fellesnemnda har fattet vedtak i følgende saker som har virkning ut over sammenslåingstidspunktet:

- Prinsipper for organisering av nye Kristiansand
- Overordnet administrativ organisering av nye Kristiansand
- Ansettelse av rådmann og direktører for nye Kristiansand
- Visjoner og mål for nye Kristiansand
- Symboler- ordførerkjede og kunstprosjekt i rådhuset for nye Kristiansand
- Politisk struktur og organisering i nye Kristiansand
- Hovedutvalgenes navn og ansvar

- Politisk representasjon i råd og utvalg
- Folkevalgte organ i nye Kristiansand
- Planstrategi for nye Kristiansand
- Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for nye Kristiansand
- Klimatilpasningsstrategi for nye Kristiansand
- Planprogram for samfunnsdelen med arealstrategi
- Valg og honorarkomite for nye Kristiansand – møtetider, godtgjøringsordninger, politiske utvalg og politisk representasjon
- Ansettelsesreglement nye Kristiansand
- Nærdemokratiske ordninger og innbyggerinvolvering i nye Kristiansand
- Møtegodtgjøringsreglement og møtetidspunkt i nye Kristiansand
- Pensjonsleverandør for nye Kristiansand
- Lokaliseringsplan for arbeidsplasser og tjenester
- Eiendomsskatt i nye Kristiansand
- Valg av revisjonsordning for nye Kristiansand kommune
- Valg av sekretariatsordning for kontrollutvalget i nye Kristiansand kommune
- Organisering av idrettstjenester i nye Kristiansand
- Innbyggertorg
- Rammer for folkevalgtopplæring i nye Kristiansand 2019 og 2020
- Elevombud i nye Kristiansand
- Tilskudd, tilskuddsordninger, stipend og priser i nye Kristiansand kommune
- Planprogram for kommuneplanens samfunnsdel med arealstrategi – utlegging til offentlig ettersyn
- Reglement for politiske utvalg og lovpålagte råd (flere saker)
- Partssamarbeid i nye Kristiansand
- Lønnsharmonisering i nye Kristiansand
- Videreføring av delegert håndhevingsmyndighet for parkeringsbestemmelser
- Frivillige lag og foreningers bruk av lokaler
- Frikjøpsordninger tillitsvalgte
- Grafisk profil for nye Kristiansand
- Boligprogram nye Kristiansand – høring
- Asylmottak- rammeavtale basismottak – videre drift
- Konkurransetsetting renhold

Det framkommer videre at fellesnemnda sin funksjon opphører når det nye bystyret er konstituert etter reglene i kommuneloven. Det betyr at alt arbeid i fellesnemnda må være avsluttet før det konstituerende møtet i oktober 2019.

9. september 2019 er det kommunestyre- og fylkestingsvalg. Fellesnemnda har ansvaret for gjennomføring av valget, og at valget skal gjennomføres som om sammenslåingen allerede er gjennomført. Fellesnemnda har nedsatt et valgstyre som er ansvarlig for selve gjennomføringen av valget. Nødvendige forberedelser er ivaretatt i valgstyret oppnevnt av fellesnemnda.

Konstituerende møte i kommunestyret.

Når valget er gjennomført, skal det nyvalgte kommunestyret kalles inn til et konstituerende møte innen utgangen av oktober måned jf. inndelingslova § 27. Konstituerende møte i nye Kristiansand bystyre er berammet til 9.oktober.

Lederen av fellesnemnda kaller inn og leder møtet inntil ny ordfører er valgt. Ellers gjelder reglene i kommuneloven § 17, 1 og 2 for det konstituerende møtet. Dette betyr at i det konstituerende møtet skal kommunestyret som første sak ta stilling til om kommunestyrevalget er gyldig, deretter velge formannskap, ordfører, varaordfører og kontrollutvalg. Av loven går det fram at det i møtet også bør velges medlemmer av kommunale nemnder.

Det er lagt opp til at det nyvalgte kommunestyret gjennomfører flere møter både i oktober, november og desember 2019 for å fatte alle vedtak som er nødvendig for at den nye kommunen skal være operativ 01.01.2020. Myndigheten til det nye kommunestyret og underliggende utvalg gjelder den nye kommunen. Beslutningene som er fattet av nytt kommunestyre eller underliggende utvalg vil ikke ha rettsvirkning overfor de eksisterende

kommunene og vil ikke ha formell virkning/kunne effektueres før etter at den nye kommunen formelt er etablert 01.01.2020.

Nytt bystyre vil i det konstituerende møte velge formannskap, kontrollutvalg, valg og honorarutvalg. Valg og honorarutvalget skal fremme forslag om representanter til de folkevalgte organene, samt oppnevninger til eksterne råd og utvalg

I det konstituerende møtet må bystyret behandle forslag til reglementer for de folkevalgte organene, samt reglement for godtgjøringer og frikjøp folkevalgte.

Eksisterende kommuner

Etter inndelingsloven § 27, andre ledd, skal funksjonsperioden for kommunestyrene i de kommunene som skal slås sammen vare fram til sammenslåingstidspunktet, altså fram til 01.01.2020. I rundskriv H-10/15 til inndelingsloven går det fram at fungeringsperioden for kommunestyrene i de opprinnelige kommunene blir forlenget i to måneder, og at det nyvalgte kommunestyret ikke kan gjøre vedtak som binder de eksisterende enhetene i deres siste driftsår. Tilsvarende må myndighet og ansvar for de sittende kommunestyrene være avgrenset til det som er nødvendig for å avvikle virksomheten i de eksisterende enhetene.

Lovpålagte utvalg, som bl.a. formannskap og kontrollutvalg, som er nødvendige for å ivareta denne avviklingen, må formelt videreføres ut 2019. Underliggende utvalg sin myndighet blir avgrenset til det som er nødvendig for å avslutte de eksisterende kommunene, da deres fullmakter er utledet fra kommunestyret/bystyrets fullmakter/myndighet.

(partssammensatt/administrasjonsutvalg (PSU), tjenesteutvalg, planutvalg etc.)

Alle de tre lovpålagte rådene (senior/eldreråd, rådet for personer med funksjonsnedsettelse, ungdomsråd) skal velges av nytt bystyre. Dagens råd fungerer ut året, som andre politiske organ. Ungdomsrådet er ikke lovpålagt i gjeldende lovverk, og det velges nye medlemmer hvert skoleår. Sittende ledere og nestledere i de tre ungdomsrådene har sagt seg villig til å fungere som interim-ungdomsråd ut 2019. Programleder anbefaler denne løsningen for ungdomsrådene.

Beredskap

Det pågår et arbeid med utarbeidelse av beredskapsplaner for ny kommune. Beredskapsplanen er basert på helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse for nye Kristiansand kommune, vedtatt av fellesnemnda og de tre kommunestyrene i mars 2019. Beredskapsplanene inkludert smittevernplan skal være ferdigstilt i løpet av 2019, og det skal være gjennomført en beredskapsøvelse før 1.januar 2020.

Kommunenes beredskapsplikt er hjemlet i lov om kommunal beredskapsplikt med forskrift. De beslutninger og vedtak som kommunal kriseledelse fatter i en beredskapssituasjon må være fattet av kompetent myndighet (jf. Kommuneloven og lov om kommunal beredskapsplikt).

Dette innebærer at de beredskapsorganisasjoner (f.eks. kriseledelse) som Kristiansand kommune, Songdalen kommune og Søgne kommune har i dag må være funksjonelle frem til 31.12.2019. Programleder vil i samarbeid med rådmennene i de tre kommunene avklare hvordan dette praktisk gjennomføres.

I løpet av 2019 vil det like fullt være hensiktsmessig at kommunene har en gjensidig varslings- og bistandsplikt dersom beredskapssituasjoner oppstår. Dette vil innebære at kommunens samlede beredskapsressurser kan settes inn. Beslutninger skal fortsatt fattes av kriseledelsen i berørt kommune.

Saker til behandling i det nyvalgte bystyret:

Fellesnemnda har som en viktig oppgave å forberede arbeidet med saker som det nyvalgte kommunestyret må behandle før 01.01.2020 slik at den nye kommunen kan være operativ fra sammenslåingstidspunktet.

Saker planlagt behandlet i fellesnemnda i perioden juni 2019 fram til konstituering av nytt bystyre 9.oktober 2019:

- Fastsetting av planprogram for samfunnsdelen med arealstrategi
- Oppgaveutvalg arbeid og integrering
- Innovative medvirkningsordninger

- Lokalisering av arbeidsplasser
- Råd og utvalg med folkevalgt representasjon i ny kommune
- Finansreglement
- Finansieringsmodell helse og mestring
- Forvaltningspraksis helse og mestring
- NAV-organisering i nye Kristiansand
- Alkoholpolitiske retningslinjer
- Legevakt – organisering og lokalisering
- Reglement for folkevalgte organ
- Interkommunale samarbeid etter §27 i kommuneloven – ny kommunelov krever ny hjemmel

Utover sakene nevnt over og de obligatoriske sakene i konstituerende møte må bystyret før 31.12.2019 behandle følgende saker:

- Nye satser for offentlige avgifter, gebyrer og egenbetalinger (forberedes av fellesnemnda gjennom arbeidet med forslag til handlings- og økonomiplan).
- Budsjett og økonomiplan for det nye bystyret (forberedes av fellesnemnda gjennom arbeidet med forslag til handlings- og økonomiplan)
- Godkjenne forslag til delegeringsreglement som behandles og vedtas av det nye bystyret.
- Sørge for at sammensetningen av kommunens forliksråd er i samsvar med domstoloven § 27 og § 57 i perioden fra sammenslåingstidspunktet til nytt forliksråd trer i funksjon, jf. forskrift om sammenslåing av Kristiansand kommune, Songdalen kommune og Søgne kommune. Fellesnemnda kan fastslå at virketiden for de eksisterende forliksrådene i kommunene skal videreføres slik at den nye kommunen har to eller flere forliksråd i en periode.
- Møtetider politiske utvalg. Noen er allerede vedtatt av fellesnemnda. Hvor møtetidspunkt ikke er fastsatt, er det opp til utvalget selv å bestemme dette.
- Forskrifter som vurderes nødvendige å behandle før sammenslåingstidspunktet:
 - Forskrift om folkevalgtes godtgjørelser
 - Forskrift om gebyrregulativ
 - Forskrift om rett til langtidsplass i sykehjem.

Det vurderes om forskrift for SFO og forskrift for barnehager skal behandles før årsskiftet, eller om det kan gjøres gjeldende fra skole/barnehageåret 2020-21.

Saker som kan/skal behandles etter 01.01.2020

- Vedtekter og forskrifter som er gjeldende i Kristiansand kommune, Songdalen kommune og Søgne kommune, og som ikke er erstattet med nye ved sammenslåingstidspunktet, skal fortsatt gjelde for vedkommende områder inntil nye lokale vedtekter og forskrifter er fastsatt av kommunestyret. Frist for fastsetting av nye vedtekter og forskrifter er 1. januar 2021, jf. Forskrift om sammenslåing av Kristiansand kommune, Songdalen kommune og Søgne kommune.
- Regnskap for 2019 for Kristiansand kommune, Songdalen kommune og Søgne kommune.
- Kommuneplaner og kommunedelplaner etter plan- og bygningsloven kapittel 11, inkludert arealdelen, gjelder inntil de erstattes av nye planer vedtatt av det nye kommunestyret. Reguleringsplaner etter lovens kapittel 12 gjelder inntil de erstattes av nye planer eller de vedtas opphevet, jf. Forskrift om sammenslåing av Kristiansand kommune, Songdalen kommune og Søgne kommune. De tre kommunestyrene har delegert myndighet til fellesnemnda å fastsette planprogram for samfunnsdel med arealstrategi for Kristiansand kommune. Arbeidet med samfunnsdel med arealstrategi for Kristiansand kommune starter opp høsten 2019. Det tas sikte på at bystyret fatter vedtak før sommeren 2020. Arbeidet med kommuneplanens arealdel starter opp umiddelbart etter at samfunnsdelen med arealstrategi er vedtatt
- Fagplaner, temaplaner og strategiplaner – prioritering av planarbeid er vedtatt i planstrategien

Vurdering

Sammenslåingsprosessen innebærer mange prosesser og prosjekter som må til for å få på plass nye Kristiansand kommune og å få harmonisert tjenestene den nye kommunen skal levere. Mange av sakene vil være av en slik karakter at de må behandles politisk.

I henhold til inndelingsloven vil ansvaret og fullmaktene til de gamle kommunestyrene være avgrenset til det som er nødvendig for å avslutte virksomheten i de eksisterende enhetene. Ansvar og fullmakter til de eksisterende kommunestyrene er avgrenset, men det er likevel rom for skjønn og fortolkning av hva som er nødvendig for å avvikle de eksisterende enhetene. I svar til Oppegård kommune skriver KMD: *«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 veiledningsmateriell 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.»*

Videre står det: *«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.»*

Jan Fridtjof Bernt, professor emeritus ved Universitet i Bergen, har kommentert temaet artikkel innlegg i Kommunal rapport. Spørsmålet er om kommunestyret i den gamle kommunen, i perioden etter konstituering av kommunestyret i den nye kommunen, kan gjøre vedtak i en andregangs behandling av en reguleringsplan?

I følge Bernt, har ikke kommunestyret slik myndighet, jf. avgrensning av de gamle kommunestyrenes myndighet hjemlet i inndelingsloven: *«Hvis dette ikke er et stridstema i den nye kommunen, vil det normalt ikke være noe stort problem med noen måneders forsinkelse før det nye kommunestyret kan ha fått stadfestet denne planen. Og man kan vel sjelden være sikker på at det ikke er noen i administrasjonen eller blant de folkevalgte i den nye kommunen som ikke har kritiske synspunkter på enkeltheter i denne planen. Så spillets regler tilsier at her må dette vedtaket utsettes til det nye kommunestyret kan treffe vedtak.»*

For høringer med høringsfrist før nytt bystyre er konstituert, anbefaler programleder at en av kommunene lager sak til fellesnemnda som innstiller til behandling i de tre kommunestyrene. Høringer med frister etter at nytt bystyre er konstituert legges til nytt bystyre.

Ordførerne og folkevalgte som møter i ulike nettverk i kraft av sin politiske rolle, avklarer med ny politisk ledelse hvordan representasjon i overgangsperioden skal ivaretas og når det er naturlig at nyvalgte politikere møter. Prinsippet om at utgående politikeres rolle avgrenses til det som er nødvendig for å avslutte virksomheten, bør legges til grunn for vurderingene.

Det kan også tenkes at det blir noe større pågang av dispensasjonssaker og klagesaker i perioden fram mot sammenslåing, motivert av at innbyggerne har en oppfatning av at det vil være enklere å få gjennomslag i eksisterende regime. I enkelte saker styrer klage- og saksbehandlingsfrister når saken behandles. Det vil uansett kunne skje at det ikke vil være mulig å sluttbehandle alle sakene før sammenslåingen. Erfaringer fra andre sammenslåinger tyder likevel ikke på at dette er et stort problem. Programleder anbefaler at denne type saker registreres og behandles så langt mulig i eksisterende kommune. Når sammenslåingen er et faktum, overføres restanser til ny kommune. Det betales gebyr i tråd med gjeldende satser for

søknadstidspunktet. Ved senere gebyrbelagt behandling i samme sak, brukes gebyrsatsene for den nye kommunen.

Programleder anbefaler derfor at kommunestyrene høsten 2019 kun fremmer helt nødvendige saker - også for å unngå å belaste de avtroppende administrasjonene med nye oppgaver i denne perioden. Saker som gjelder investeringer må være innarbeidet i vedtatt handlings- og økonomiplan, og etter at det nyvalgte kommunestyret er konstituert skal det ikke tas opp nye saker i de gamle kommunestyrene som får økonomiske eller juridiske konsekvenser for den nye kommunen. Når det gjelder de sakene fellesnemnda forbereder og legger fram for det nyvalgte bystyret, må det understrekes at det nyvalgte bystyret ikke kan utsette eller gjøre endringer som medfører at den nye kommunen ikke har et gyldig vedtak fra og med sammenslåingstidspunktet den 01.01.2020.

Rådmannens merknader: