

Sammenslåing av kirkelig fellesråd: Hvem bestemmer i overgangen til nytt kirkelig fellesråd?

Nytt kirkelig fellesråd i sammenslåingskommuner trer i funksjon **1. desember 2019**. Fellesnemnda legges da ned. Funksjonstiden til de eksisterende fellesrådene varer til og med **31. desember 2019**. Dette reiser spørsmål om hvilket fellesråd som skal ha ansvar for ulike saker denne siste perioden. For å klargjøre dette mest mulig vil vi i det følgende beskrive og redegjøre for prinsipper om ansvar og oppgavefordeling mellom gamle og nye fellesråd fram mot 1.1.2020.

Som rettslig grunnlag gjelder inndelingslova § 27 annet ledd. Her slås det fast at ansvar og fullmakter for de eksisterende kommunestyrene er avgrenset til det som er nødvendig for å avslutte virksomheten i disse kommunene. Nedenfor går vi nærmere inn på hvordan dette er å forstå for kirkelig fellesråd ettersom inndelingslova her vil gjelde tilsvarende. I tillegg tar vi opp hvilke saker kirkelig fellesnemnd bør forberede før det legges ned 1. desember 2019. Dette er saker som det nye fellesrådet bør beslutte i desember. Vi ser også nærmere på hvem som skal vedta regnskap for de gamle fellesrådene, særskilte hensyn hvor ettsokns-kommuner inngår i en fellesrådssammenslåing samt kirkevergens rolle.

1 Hva kan besluttes av de eksisterende fellesrådene? Inndelingslova § 27, andre ledd

I kapittel VI, § 27 annet ledd i inndelingslova står følgende: «Deira [kommunestyra] ansvar og fullmakter er (..) avgrensa til det som er **nødvendig for å avslutte verksemda** i dei eksisterande einingane». I en nylig tolkning gjort av Kommunal- og moderniseringsdepartementet gis det veiledning om hvordan dette skal forstås. Ettersom inndelingslova kapittel V og VI gjelder så langt det passer for kirkelige fellesråd, jf kirkeoven § 5, legger vi til grunn at departementets tolkning også har relevans for sammenslåing av kirkelige fellesråd. Overført til kirkelige fellesråd vil dette bety at fellesrådenes ansvar og fullmakter er avgrenset til det som er nødvendig for å avslutte virksomheten i de eksisterende enhetene. De eksisterende fellesrådene skal dermed ha fokus på avvikling, og i minst mulig grad belaste administrasjonen med nye oppgaver, og de skal unngå å gjøre prinsipiellevedtak som får virkning for nytt fellesråd eller vedtak som gir betydelige føringer eller forpliktelser for nytt fellesråd. Samtidig er de eksisterende fellesrådene ansvarlige for den daglige driften helt fram til og med 31.12.2019. Det innebærer at det kan oppstå vanskelige grenseoppganger, eller situasjoner hvor det ikke er helt entydig om ansvar og myndighet tilligger det nye fellesrådet – eller de eksisterende fellesrådene.

Kommunal- og moderniseringsdepartementets tolkningsuttalelse

Etter at kommunestyret i den nye kommunen er konstituert, er myndigheten til de avtroppende kommunestyrene *betydelig begrenset*. Det avtroppende kommunestyret har myndighet til å *avslutte virksomheten* i kommunen samt *ansvar for den daglige driften* av kommunen fram til årsskiftet. I utgangspunktet betyr det at de avtroppende kommunestyrene kun skal fatte vedtak som er nødvendig for å ivareta dette ansvaret, mens all annen myndighet ligger til det nye kommunestyret. For selve tolkningsuttalelsen se: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hhhh/id2662470/>

Departementet mener 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. Departementet

understreker at det ligger *en lojalitetsplikt* i § 27 andre ledd og at det avtroppende kommunestyret kun har myndighet til å fatte vedtak som er *strengt nødvendige* for å drifte kommunen fram til årsskiftet.

Hvilke vedtak er «strengt nødvendige»?

Departementet uttaler at i utgangspunktet bør sammenslåingskommunene selv avklare så langt det lar seg gjøre hvilke typer av saker som kan være aktuelle å behandle i denne perioden, og hvilket kommunestyre (det gamle eller det nye) som skal ha myndigheten i disse sakene.

Kommunesammenslåinger er ulike og § 27 andre ledd gir noe rom for tilpasning til lokale forhold. Det nye og de avtroppende kommunestyre kan således lage avtaler om hensiktsmessig fordeling av saker. Men i tillegg gir også departementet noe mer drahjelp når det gjelder tolkningen av bestemmelsen. Vedtak som gjelder den eksisterende kommunen og vedtak som må/skal settes i verk før årsskiftet, vil høre under det avtroppende kommunestyrets virksomhet. Det kan f.eks. være saker der private parter har krav på svar innen utgangen av året.

Overført til kirkelig fellesråd betyr departementets tolkningsuttalelse at de eksisterende fellesrådene, så langt det lar seg gjøre, bør avklare hvilke saker som må behandles i desember, og i så fall om dette er saker som skal behandles av det nye fellesrådet eller de eksisterende. Som nevnt foran er utgangspunktet at de gamle fellesrådene *kun* fatter vedtak som er nødvendige for å avslutte virksomheten, eller som er del av vanlig drift. Enkeltvedtak etter gravferdsloven er et eksempel på saker som hører innunder ordinær drift og som følge av saksbehandlingsreglene ikke kan vente til etter sammenslåingen. Klagesaker og saker mht innsyn er også eksempler på saker som må behandles uavhengig av sammenslåingstidspunktet.

Saker som ikke hører under de eksisterende kommunestyrene/fellesrådene

Når det gjelder kommunene lister departementet opp følgende saker som ikke hører under de eksisterende kommunestyrene: Reguleringsplaner, utbyggingsavtaler, kommunale utbyggingsprosjekter, høringsuttalelser, kommunale utbyggingsprosjekter, skjenkebevillinger, endringer i vedtekter/forskrifter, samarbeidsavtaler og samhandlingsplaner med eksterne samarbeidspartnere, dispensasjonsvedtak etter plan- og bygningsloven. Departementet mener at dette er saker som ikke er «nødvendig for å avslutte virksomheten» og heller ikke er å anse som ordinær drift for de gamle kommunestyrene. Sakene gjelder forhold *fremover i tid*, og i de fleste tilfeller vil det derfor være naturlig at slike vedtak i hovedsak treffes av det nye kommunestyret. Unntakene kan være dersom det finnes saksbehandlingsfrister før 1.januar- da må saken vurderes som drift av den eksisterende kommunen og ikke den nye. Tilsvarende blir det i saker der det er *et reelt behov* for å fatte vedtak før 1.januar 2020.

Overført til kirkelig fellesråd betyr dette at de gamle fellesrådene ikke fatter vedtak i saker som gjelder forhold *fremover i tid* og som angår *det nye fellesrådet*. De gamle fellesrådene bør heller ikke i sine vedtak gå utover det som kan betegnes som nødvendig for å avslutte virksomheten eller som er del av ordinær drift. Som nevnt foran skal det kunne fremsettes et «objektivt behov» for å fatte vedtak.

2 Hvilke saker bør det nyvalgte fellesrådet behandle før 31.12.2019?

En av de første og viktigste oppgavene til det nye fellesrådet er å vedta budsjett for det kommende året samt økonomiplan, basert på forslag fra kirkelig fellesnemnd. Hvorvidt det nye fellesrådet kan vedta sitt budsjett og økonomiplan i desember avhenger imidlertid av når kommunestyrets bevilgning til kirkelig fellesråd er kjent.

De kirkelige fellesnemnder har i en rekke tilfeller fått delegert betydelig beslutningsmyndighet fra de gamle fellesrådene. I en del saker vil det derfor være rimelig å anta at kirkelig fellesnemnd allerede har besluttet viktige saker som bør være på plass før sammenslåing. Nedenfor nevnes eksempler på noen saker - i tillegg til budsjett og økonomiplan - som det nyvalgte fellesrådet bør behandle før 31.12.2019 dersom kirkelig fellesnemnd *ikke allerede har gjort dette*:

- Vedta fullmakt/delegasjon til enkeltpersoner og utvalg dersom det ikke allerede er gitt i vedtatte reglementer og/eller i lederavtale
- Vedta økonomireglement, eventuelt sette dette opp til behandling snarest i 2020
- Vedta eventuell møtegodtgjørelse
- Valg av revisor

Generelt gjelder det at det nyvalgte fellesrådet i desember bør behandle saker som anses vesentlig for full forsvarlig drift av virksomheten fra 01.01.20, og som ikke allerede er besluttet av kirkelig fellesnemnd.

3 Hvilke saker bør fellesnemnda forberede til det første møtet i det nyvalgte fellesrådet?

Fellesnemnda legges ned 1. desember 2019. Som ledd i å få til en god overgang, bør fellesnemnda saksforberede de saker som er nødvendige og som er nevnt i punkt 2 over. For å gjenta vil det da dreie seg om følgende saker som fellesnemnda må ha forberedt til det nye fellesrådets første møte etter 1. desember 2019:

- Forslag til budsjett og økonomiplan
- Nivå på festeavgifter som er foreslått for den nye kommunen
- Forslag til-, eller inngåtte fullmakter/delegasjoner til enkeltpersoner og utvalg
- Forslag til-, eller vedtatt økonomireglement, evt. gi signal om at det må være en prioritert oppgave tidlig i 2020
- Forslag til eventuell møtegodtgjørelse som inngår i budsjettforslaget til kommunen
- Presentasjon av budsjetterte ressurser til menighetsråd

Som nevnt foran kan det tenkes at fellesnemnda er gitt fullmakt til å fatte vedtak i en eller flere av de overnevnte sakene i perioden *før* 1. desember 2019. For å få til en så god overgang som mulig mellom fellesnemnd og nytt fellesråd bør det på det første fellesrådsmøte dermed settes av tid til å gå gjennom viktige vedtak som er fattet i prosjektperioden, i tillegg til å informere om eventuelle viktige saker som gjenstår.

4 Hvem skal vedta regnskap for «de gamle» kommunene/fellesrådene?

Den nye kommunen skal vedta regnskapene for «de gamle» kommunene. Tilsvarende gjelder for kirkelig fellesråd – det er det nye fellesrådet som vedtar regnskapene til de gamle fellesrådene. Et særlig spørsmål handler om hvem som skal vedta regnskapet til en kommune/fellesråd som blir delt, og ikke lenger eksisterer? Departementet sier at i slike tilfeller skal det utarbeides årsregnskap for det siste driftsåret før delingen. Regnskapet for det siste driftsåret for kommunen som blir delt, må legges frem etter delingen og vedtas av alle kommunestyrene i kommunene som de forskjellige delene har blitt lagt til. Overført til kirkelig fellesråd vil det bety at regnskapet må vedtas av de fellesrådene som de forskjellige delene har blitt lagt til.

5 Særskilt om ettsokns-kommuner

Konstituering og funksjonstid

Nyvalgte menighetsråd trer i funksjon 1.november (jf. §1 i Regler om formene for menighetsrådets og kirkelig fellesråds virksomhet). Merk at i en ettsokns-kommune som blir slått sammen med andre fellesråd vil imidlertid det gamle menighetsrådet *fortsette å eksistere helt fram til 31.12.2019, men da kun med fellesrådsfunksjon*. Det gamle menighetsrådets oppgaver denne siste tiden vil være begrenset til det som er absolutt nødvendig for å avslutte egen virksomhet eller som er del av ordinær fellesrådsdrift. Dette betyr at for ettsoknskommuner blir det en periode på *2 måneder* (fra 1.11.2019 til 31.12.2019) hvor de gamle menighetsrådene med fellesrådsfunksjon eksisterer side om side med nye menighetsråd. Det er da viktig at de gamle menighetsrådene *kun* utøver sin fellesrådsfunksjon, og med de begrensninger som gjelder for de gamle kirkelige fellesrådene.

Fordeling av verdier og gjeld mm

I en ettsokns-kommune vil det ved en sammenslåing være særlig viktig at nødvendige avklaringer er gjort før årsskiftet når det f.eks. gjelder deling av egenkapital og fonds mellom menighetsråd og det nye fellesrådet. Hovedregelen vil være at verdier som er knyttet til menighetsrådets oppgaver forblir i menighetsrådet etter sammenslåingen, mens verdier som er knyttet til fellesrådsoppgaver skal forvaltes av det nye fellesrådet. Ta gjerne kontakt med KAs spesialrådgiver Trygve Nedland for rådgivning på dette området.

Hvem skal vedta regnskap i ettsokns-kommuner ved en sammenslåing?

Dette er ikke regulert siden situasjonen i kommunene er at de gamle kommunene ikke lenger eksisterer etter 31.12.2019. Da må med nødvendighet regnskapet for 2019 vedtas av det nye kommunestyret. Dette stiller seg annerledes for sammenslåinger av kirkelig fellesråd hvor det inngår ettsokns-kommuner. KAs anbefaling er at regnskapet for 2019 i ettsokns-kommuner vedtas av det eksisterende menighetsrådet og sendes det nye fellesrådet til orientering. Bakgrunnen for vår anbefaling er at vi mener dette sikrer størst grad av kontinuitet mellom menighetsrådet og det nye fellesrådet, samt at menighetsrådet eksisterer videre.

6 Generelt om forholdet mellom fellesnemnda og de eksisterende fellesrådene de siste månedene fram mot sammenslåing

De siste månedene fram mot sammenslåing vil både sammenslåingsprosjektet gå inn i siste fase, samtidig som daglig drift skal foregå som vanlig i de eksisterende fellesrådene helt fram til 31.12.2019. Det er viktig i hele denne siste fasen, og ikke bare den siste måneden før sammenslåing, at vedtak og beslutninger som fattes i de enkelte fellesråd ses mest mulig i sammenheng med det nye fellesrådet sin virksomhet. De kriteriene som er satt for desember måned kan dermed også være retningsgivende for fellesrådene hele denne siste tiden. Det betyr at fellesrådene bør gjøre vurdering ut fra hva som er absolutt nødvendig å beslutte så vel som hva som må besluttes som del av ordinær drift. Dette kan dreie seg om nyansettelser/ utlysninger, leieavtaler eller andre vedtak som har økonomiske konsekvenser utover inneværende års budsjett.

7 Kirkevergens rolle

Når det gjelder kirkevergens rolle og myndighet vil denne i prinsippet følge fellesrådets funksjonseperiode.. En arbeidstaker har selvsagt ikke ytterligere myndighet eller fullmakter enn vedkommendes arbeidsgiver har i samme sak. Det vil si at kirkevergen i de gamle fellesrådene må forholde seg lojalt innenfor rammen av at det heller ikke gjøres administrative vedtak som ikke er «strengt nødvendige», med mindre disse er en del av løpende drift og av en type som fellesrådene uansett ikke ville blitt direkte involvert i. Samtidig skal drift gjennomføres på vanlig måte ut 2019. Dersom kirkevergen er i tvil bør spørsmålet tas opp med leder av gammelt og nytt fellesråd, og eventuelt med den nye kirkevergen.

Forholdet mellom ny og gammel kirkeverge vil også følge de samme prinsippene som for fellesrådene. Kirkevergen i gammelt fellesråd skal jobbe med løpende drift samt det som er nødvendig for å avslutte virksomheten i eget fellesråd. Kirkevergen i nytt fellesråd bør, forutsatt at denne er ansatt og tiltrådt, fokusere på oppstart i det nye, større fellesrådet. Hver av disse bør ha tett kontakt med både hverandre og rådsleder i gamle og nye fellesråd for å sikre at misforståelser unngås. KA presiserer samtidig at kirkevergene selvsagt står under arbeidsgivers styringsrett på vanlig måte, og må forholde seg til eventuell annen arbeidsfordeling som bestemmes av disse. Rent formelt sett er jo også den nye kirkevergen arbeidstaker i ett av de gamle fellesrådene ut 2019. Det viktigste er at avklaringer er gjort mellom alle parter.

8 Oppsummering

De gamle fellesrådene skal kun fatte vedtak knyttet til avvikling av fellesrådet eller vedtak knyttet til ordinær drift innenfor inneværende års rammer. Det gjelder videre en lojalitetsplikt for de gamle fellesrådene - de skal kun fatte vedtak som er strengt nødvendige. For å unngå at den siste tiden blir en periode preget av usikkerhet knyttet til hvilken beslutningskompetanse de respektive fellesrådene faktisk har, anbefales det likevel at fellesråd som blir slått sammen aktivt tar stilling til hvilke saker som er «absolutt nødvendig» å fatte vedtak om. Det er også viktig for samhandlingen at alle fellesrådene/ menighetsråd med fellesrådsfunksjoner utveksler innkallinger og referater spesielt i denne siste perioden, dersom dette ikke allerede er en innarbeidet rutine



Departementet har i denne sammenheng lagt ut to eksempler på slike avklaringer fra to kommunesammenslåinger, hhv fra Stavanger og Sandnes. I Stavanger dreier det seg om et saksdokument som både er lagt fram for fellesnemnda og for kommunestyrene og hvor det gis en oversikt over hvilke roller fellesnemnda, det nyvalgte kommunestyret og de enkelte kommunestyrene skal ha i perioden fra valget høsten 2019 og fram til sammenslåingstidspunktet. Se her for saksdokumentet:

<http://opengov.cloudapp.net/Meetings/STAVANGER/Meetings/Details/976362?agendaItemId=219204>

For spørsmål om konkrete avklaringer knyttet til ansvar og oppgaver mellom nytt og gamle fellesråd, ta kontakt med KA.