



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Statsråden

Stortingets presidentskap
Ekspedisjonskontoret
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

18/3524-2

20. august 2018

**Svar på spørsmål til skriftlig besvarelse nr. 2051 fra
stortingsrepresentant Sandra Borch - Har Stortinget og regjeringen fattet
et lovlig vedtak om sammenslåingen av Troms og Finnmark?**

Jeg viser til brev 13. august 2018 fra Stortingets president, vedlagt spørsmål nr. 2051 fra stortingsrepresentant Sandra Borch til skriftlig besvarelse. Spørsmålet lyder:

Har Stortinget og regjeringen fattet et lovlig vedtak om sammenslåingen av Troms og Finnmark?

Begrunnelse:

Viser til Inndelingslova av 2001, som regulerer hvordan staten må gå frem for å vedta endringer av fylkeskommuner.

Kommunesammenslutninger vedtas som regel av Kongen i statsråd. For fylker, legger loven myndigheten direkte til Stortinget (§ 4). Her opptreer altså ikke Stortinget som lovgivende makt, men som forvaltningsmyndighet. Den som treffer vedtak i kraft av en lov, må følge loven.

Loven krever at saken må være utredet før del kan treffes/fattes vedtak (§ 8). Den krever uttrykkelig at "fylkestinget sjølv, må få uttale seg før vedtaket treffes (§ 9). Dette må forstås som at uttalelsen må komme etter at regjeringa har utredet og konkludert i sin innstilling i saka. Prosessen loven anviser, skal dels sikre at de berørte fylkene får uttale seg, og dels sikre Stortinget kunnskap om lokale stemninger og behov; fylkestinget får også mulighet til å holde rådgivende folkeavstemning før saken allerede er "avgjort". Begge deler vil bidra til å sikre resultatets legitimitet - uansett utfall.

Forslaget om fylkessammenslåinger som regjeringen våren 2017 la frem for Stortinget, omfattet ikke Troms og Finnmark. For Nord-Norge, ble Stortinget i stedet gjort oppmerksom på at det kunne tenkes tre løsninger (ett fylke, Troms og Finnmark, eller Troms og Nordland). Fylkestingene i nord hadde ikke fått uttale seg om noen bestemt løsning våren 2017.

Sammenslåingen av Troms og Finnmark var tydelig et kompromiss blant regjeringspartiene og KrF, og ble lagt frem som et løst forslag i salen under debatten. Da er det viktig å ha med seg, som presisert ovenfor, at Stortinget i denne saken er forvaltningsmyndighet. Stortinget treffervedtak i kraft av lov, og må følge loven. Det har åpenbart ikke skjedd i sammenslåingen mellom Troms og Finnmark.

Både jusprofessor Eivind Smith og advokat Geir Johan Nilsen har nettopp utfordret Stortingsflertallet og regjeringen på lovligheten av vedtaket. På det grunnlag, vil jeg be Kommunal- og moderniseringsministeren svare på om Stortingsflertallet som forvaltningsansvarlig har fulgt Inndelingslova når de vedtok å sammenslå Troms og Finnmark

Svar:

Jeg vil innledningsvis understreke at regjeringen ikke har noen kontrollfunksjon med Stortingets saksbehandling og vedtak. Jeg vil bidra med en del faktiske opplysninger og redegjøre for mitt syn på saken, herunder gi en vurdering av departementets utredning.

Etter inndelingsloven § 4 skal Stortinget fatte vedtak om sammenslåing av fylker. Lovens kapittel III (§§ 8-11) inneholder nærmere bestemmelser om saksforberedelsen.

Bestemmelsen i § 8 regulerer innbyggers, grunneieres, næringsdrivendes, kommunestyrets, fylkestingets og departementets initiativrett. Bestemmelsen inneholder derimot ingen nærmere regler om Stortingets initiativrett. I de spesielle merknadene til bestemmelsen er dette kommentert slik: "*Stortinget kan, som øvste nasjonale myndighet, ta opp saker av egne tiltak*", jf. Ot. prp. nr. 41 (2000–2001) s. 99.

I § 9 første ledd fastslås det at: "*Departementet avgjør om det skal setjast i gang utgreiing på grunnlag av initiativ etter § 8 og tar i tilfelle stilling til kva som er nødvendig omfang av denne*". I forarbeidene til denne bestemmelsen heter det: "*Når regjeringa eller Stortinget skal avgjere saka, er departementet i praksis alltid ansvarleg for utgreiinga*", jf. Ot. prp. nr. 41 (2000–2001) s. 35. I sammenslåingsprosessen av fylkeskommunene er det altså departementet som er ansvarlig for utredningen, som grunnlag for sammenslåingsvedtaket. § 9 fjerde ledd stiller krav om at kommuner og fylkeskommuner skal ha adgang til å uttale seg før det blir gjort vedtak om grenseendring eller grensefastsetting. I saker om sammenslåing og deling må kommunestyret eller fylkestinget selv uttale seg. Dette er et spesifikt krav til saksutredningen som gjelder uavhengig av departementets vurdering av hva som må regnes som "*nødvendig*" iht. § 9 første ledd.

I brevet fra stortingsrepresentanten heter det at § 9 fjerde ledd "*må forstås som at uttalelsen må komme etter at regjeringa har utredet og konkludert i sin innstilling i saka*." Verken

bestemmelsens ordlyd eller lovens forarbeider gir holdepunkter for at det må innfortolkes et slikt krav om tidspunktet for når uttalelsen skal gis. Lovens ordlyd og forarbeider inneholder heller ingen holdepunkter for at det ikke vil være tilstrekkelig at fylkestinget gis anledning til å uttale seg om flere relevante sammenslåingsalternativer. Ordlyden i § 9 fjerde ledd stiller kun to krav. Før det første skal de fylkeskommunene saken gjelder "*få uttale seg*". For det andre må uttalelsen foreligge "*før det blir gjort vedtak*". Jeg mener det derfor ikke er grunnlag for stortingsrepresentantens tolkning av inndelingslovens bestemmelse om fylkestingets uttalelse. Det kan ikke utledes av § 9 et lovkrav om at fylkestinget må uttale seg om saken *etter* at regjeringen har gitt innstilling i saken.

§ 10 sier at "*Kommunestyret bør innhente innbyggjarane sine synspunkt på forslag til grenseendring. Høringa kan skje ved folkerøysting, opinionsundersøking, spørjeundersøking, møte eller på annan måte.*" Regelen er en bør-regel, og det følger av merknaden til bestemmelsen i Ot. prp. nr. 41 (2000–2001) s. 74 at kommunen ikke har plikt til å grunngi hvorfor høring av innbyggerne ikke blir iverksatt. I forarbeidene til loven diskuteres det om regelen om innbyggerhøring også bør gjelde for fylkeskommunene. Departementet konkluderer med at den ikke skal gjelde fylkeskommunene, men at fylkeskommunene står fritt til å høre innbyggerne dersom den finner det formålstjenlig, jf. Ot. prp. nr. 41 (2000–2001) s. 37. Det er altså ikke noe krav om at innbyggerne er hørt før det fattes vedtak i sak om endring av kommune- eller fylkeskommunegrenser.

Jeg registrerer at det i diskusjonen om saksbehandlingen av stortingsvedtaket ikke er framkommet noe fullstendig bilde av prosessen som ledet fram til vedtaket. Prosessen om sammenslåingen av Finnmark og Troms kan oppsummeres som følger:

1. Fylkeskommunene ble i brev **2. juli 2015** bedt av statsråd Jan Tore Sanner om å innlede samtaler med sine nabofylker: "*Med bakgrunn i Stortingets behandling av stortingsmelding nr. 14 (2014–2015), inviterer jeg alle landets fylkeskommuner og Oslo kommune til å innlede prosesser med sikte på å vurdere og avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabofylker.*" Fylkeskommunene ble oppfordret til å fatte vedtak om strukturendringer i løpet av høsten 2016.
2. I **april 2016** la regjeringen fram St.meld. 22 (2015–2016) "*Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*". Det bærende argumentet for reformen ble presentert i meldingen. "*Regjeringen mener at landet bør deles inn i om lag ti nye folkevalgte regioner. Da vil funksjonelle områder kunne ses i sammenheng som grunnlag for samfunnsutviklingen. Større regioner vil legge til rette for brede fagmiljøer med kapasitet og kompetanse til å ivareta både nåværende og fremtidige roller og oppgaver. Ti regioner vil styrke potensialet for samhandling og dialog mellom regionale statlige myndigheter og folkevalgte regioner.* Stortinget behandlet meldingen **8. juni 2016** og gikk inn for om lag 10 folkevalgte regioner i Norge.
3. Finnmark fylkeskommune behandlet fylkessammenslåing i fylkestingets møte **7. desember 2016**, etter at det var gjennomført nabosamtaler med Troms

fylkeskommune. Fylkestinget tok stilling til alternativene: 1) Finnmark som egen region, 2) Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms som en region, og 3) Finnmark og Troms som en region, jf. fylkeskommunens sak 38/16 - *Regionreformen*.

Vurdering av ulike alternativer for Finnmark. Flertallet i Finnmark fylkesting vedtok at Finnmark fylkeskommune skulle være en egen fylkeskommune.

4. Den **13. desember 2016** fattet fylkestinget i Troms vedtak hvor det blant annet heter: *"Fylkestinget ser at et sterkere samspill i Nord-Norge vil ha stor verdi, men mener at Troms vil være et fullgodt alternativ som en egen region."* Ifølge vedtaket må en styrking av regionalt folkevalgt nivå ivaretas innenfor et av følgende alternativer: 1) En felles region i Nord-Norge 2) Troms som selvstendig region, og 3) En region for Troms og Finnmark. Fylkestinget tok på dette tidspunkt ikke stilling til hvilke av disse alternativene Troms ønsket.
5. Regjeringen la **5. april 2017** fram forslag for Stortinget i Prop. 84 S (2016–2017) om at Nord-Norge blir delt inn i ett eller to fylker. Forslaget var i samsvar med avtale inngått mellom Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre 22. februar 2017. Det følger av Prop. 84 S (2016–2017) at Kommunal- og moderniseringsdepartementet skulle fremme en proposisjon om saken senest våren 2018.
6. Etter fremleggelse av proposisjonen ble det avholdt møte med Finnmark, Troms og Nordland fylkeskommuner for å innhente fylkeskommunenes synspunkter og diskutere det videre arbeidet i reformen. Fylkene uttrykte der ønske om en avklaring samtidig med beslutning av ny inndeling for resten av landet.
7. Troms fylkeskommune avholdt **24. april 2017** ekstraordinært fylkesting om inndelingsspørsmålet. Flertallet i fylkestinget stemte for sammenslåing av de tre nordnorske fylkeskommunene. Subsidiært stemte flertallet for sammenslåing med Finnmark.
8. Finnmark fylkeskommunene behandlet ikke inndelingsspørsmålet på nytt etter at Prop. 84 S (2016–2017) ble fremmet av KMD april 2017.
9. Stortingets kommunal- og forvaltningskomite avholdt **2. mai 2017** åpen høring om saken. Her deltok blant annet KS, Finnmark fylkeskommune, Troms fylkeskommune og Nordland fylkeskommune. Fylkesordfører i Finnmark fylkeskommune Ragnhild Vassvik presiserte der at Finnmark fylkeskommune opprettholdt sitt opprinnelige standpunkt om at Finnmark fylkeskommune skulle bestå.
10. **11. mai 2017** la Kommunal- og moderniseringsdepartementet fram kommuneproposisjonen 2018 (Prop. 128 S (2016–2017)), med forslag om å slå sammen Troms og Finnmark fylkeskommune. Det ble vist til avtale inngått mellom partiene Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre på Stortinget om at

Finnmark og Troms slås sammen, mens Nordland består som eget fylke. Regjeringens forslag til romertallsvedtak II lyder som følger: "*Troms fylkeskommune og Finnmark fylkeskommune slås sammen fra 1. januar 2020.*" Forslaget er utredet og nærmere begrunnet i proposisjonen, se side 27 flg. Her er blant annet fylkestingenes vedtak gjengitt, om at Finnmark fortsatt vil bestå som egen fylkeskommune, mens Troms primært ønsker en sammenslåing av de tre nordnorske fylkeskommunene.

11. I Innst. 385 S (2016–2017) fremlagt **1. juni 2017** tok Kommunal- og forvaltningskomiteens flertall – på bakgrunn av Kommuneproposisjonen 2018 – følgende forslag inn i sin behandling av Prop. 84 S (2016–2017): "*... Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til avtalen mellom Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre om å inndele Nord-Norge i to regioner. Nordland består som i dag, mens Troms og Finnmark slås sammen til ett fylke. Flertallet mener at med to regioner i nord med om lag 240 000 innbyggere hver, får vi en god balanse mellom fylkene. Flertallet mener at de to nye regionene er godt rustet for å kunne motta flere statlige arbeidsplasser. Flertallet viser for øvrig til Kommuneproposisjonen 2018 hvor inndelingen av Nord-Norge behandles.*"

12. Departementets forslag om sammenslåing av Finnmark og Troms i Kommuneproposisjonen 2018 ble stemt over som et "løst forslag" som en del av behandlingen av *kommune- og regionreformen* i Stortingsmøtet torsdag **8. juni 2017**, og ikke som del av behandlingen av kommuneproposisjonen som ble behandlet 15. juni 2017. Det framgår av referatet at saksordfører Helge André Njåstad (FrP) uttalte i den anledning: "*Ei lita presisering til at me legg inn eit laust forslag på vegner av dei fire partia slik at fylkesinndelinga i Nord-Noreg også blir teken i dag. Det låg opphavelag i innstillinga til kommuneproposisjonen, men det ryddigaste er å ta heile regionreforma i dag. Det er bakgrunnen for at det ligg eit laust forslag på bordet i dag.*"

Forslaget fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre lød: "*Troms fylkeskommune og Finnmark fylkeskommune slås sammen fra 1. januar 2020.*" Forslaget ble bifalt med 96 mot 73 stemmer.

13. Høsten 2017 ble det fremmet flere representantforslag om omgjøring av Stortingets vedtak 8. juni 2017 om sammenslåing av fylkeskommuner, jf. Dokument 8:4 S, Dokument 8:5 S, Dokument 8:6 S, Dokument 8:13 S, Dokument 8:38 S, Dokument 8:39 S, Dokument 8:40 S. Kommunal- og forvaltningskomiteen avholdt felles høring om disse sakene **7. november 2017**, der både Troms og Finnmark fylkeskommuner samt folkeaksjonen "*Vi som vil ha Finnmark som egen region*" deltok. Stortinget behandlet forslagene **7. desember 2017**. Ingen av forslagene ble vedtatt, slik at vedtakene om sammenslåing av fylkeskommuner av 8. juni 2017 ble stående.

14. Fylkesinndelingen ble for øvrig stadfestet gjennom Stortingets lovvedtak den **11. juni 2018** om nye fylkesnavn, jf. lov 22. juni 2018 nr. 84 om endringer i inndelingslova (nye fylkesnavn) § 29. Loven trer i kraft 1. januar 2020.

Jeg har registrert at det har vært hevdet at sammenslåingen kom til på grunnlag av et benkeforslag uten forutgående utredning, og at Finnmark fylkeskommune ikke har vært tilstrekkelig hørt. Dette vil jeg tilbakevise. Som det framgår av oversikten ovenfor, ble forslaget til sammenslåing lagt fram for Stortinget som romertallsvedtak II i kommuneproposisjonen 2018 (Prop. 128 S (2016–2017)). Her fremgikk også departementets nærmere utredning og begrunnelse for at sammenslåing av Troms og Finnmark ble valgt framfor alternativet om sammenslåing av alle de tre nordligste fylkene. Begge fylkeskommunene hadde hatt anledning til å uttale seg om de ulike alternativene.

Jeg viser til at departementet er ansvarlig for saksutredningen når Stortinget skal fatte vedtak etter inndelingsloven. I lys av redegjørelsen ovenfor, mener jeg at regjeringens saksutredning og forslag om sammenslåing av Troms og Finnmark oppfyller kravene i loven.

Med hilsen



Monica Mæland