



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Prop. 130 LS

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak og stortingsvedtak)

Sammenslåing av Nord-Trøndelag
og Sør-Trøndelag fylker til Trøndelag
fylke og endringer i lov om forandring
av rikets inndelingsnavn

Innhold

1	Hovedinnholdet i proposisjonen	5	4	Høringsrunde	13
2	Bakgrunn	6	5	Departementets vurdering	13
2.1	De lokale prosessene i Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag	6	6	Økonomiske og administrative konsekvenser	14
2.2	Regionreformen	8			
3	Konsekvenser ved sammen- slåing av Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag	8		A Forslag til vedtak om sammenslåing av Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylker til Trøndelag fylke	15
3.1	Engangskostnader ved fylkessammenslåing	8		B Forslag til lov om endringer i lov om forandring av rikets inndelingsnavn (sammenslåing av Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylker)	16
3.2	Fylkesnummer og kommune- nummer	9			
3.3	Forholdet til valggjennomføring ...	10			
3.4	Inntektssystemet for fylkeskommuner	12			
3.5	Inndelingsloven, kommune- loven og lov om forandring av rikets inndelingsnavn	12			



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Prop. 130 LS

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak og stortingsvedtak)

Sammenslåing av Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylker til Trøndelag fylke og endringer i lov om forandring av rikets inndelingsnavn

*Tilråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 20. mai 2016,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Da Stortinget i juni 2014 behandlet kommunereformen som en del av Prop. 95 S (2013–2014) *Kommunereformen 2015*, ba et flertall på Stortinget om at det ble gjennomført en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene parallelt med arbeidet med å gi flere oppgaver til kommunene. Regjeringen la i Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*, fram forslag til prosess for en regionreform. Etter Stortingets behandling av oppgavemeldingen, inviterte kommunal- og moderniseringsministeren 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 nabo-fylker. Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag hadde allerede startet sine prosesser, og har nå gjort vedtak om å bli den første sammenslåingen i regionreformen.

I denne proposisjonen fremmer regjeringen forslag om å slå sammen Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylker til Trøndelag fylke, med virkning fra 1. januar 2018. Forslaget er i tråd med Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylkeskommuners søknad av 27. april 2016 om sammenslåing til Trøndelag fylke. Regjeringen vil legge til rette for dekning av engangskostnader ved fylkessammen-

slåinger etter en standardisert modell som også vil gjelde for kommende fylkessammenslåinger. En sammenslåing av Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag vil gi 30 mill. kroner til dekning av engangskostnader.

Endring i fylkesinndelingen vil påvirke gjennomføringen av stortingsvalg ettersom fylkene er valgdistriktene ved stortingsvalg. I denne proposisjonen redegjøres det for disse konsekvensene og hvordan de kan håndteres. Det foreslås ingen konkrete lovendringer nå. Departementet vil arbeide med å gjøre nødvendige tilpasninger i valglov, valgforskrift og i valgrutiner, og komme tilbake til Stortinget med forslag til endringer i lov på et senere tidspunkt.

En fylkessammenslåing vil ha konsekvenser for rammeoverføringene gjennom inntekts-systemet. Regjeringen legger til grunn at Trøndelag fylkeskommune ikke skal tape i inntekts-systemet på å slå seg sammen, og tilrår at den nye fylkeskommunen kompenseres for nettotap i utgiftsutjevningen som kan knyttes til sammenslåingen.

Fylkene er navngitt i § 2 i lov 14. august 1918 nr. 1 om forandring av rikets inndelingsnavn. Fylkessammenslåingen vil kreve lovendring, og departementet legger derfor frem forslag om lovendring som kan tre i kraft 1. januar 2018.

2 Bakgrunn

Stortinget har vedtatt at det fortsatt skal være tre folkevalgte nivåer i Norge, og har bedt regjeringen gjennomgå oppgavene til det regionale folkevalgte nivået parallelt med kommunereformen. Videre har Stortingsflertallet uttalt at «[n]ye oppgaver til regionalt nivå forutsetter at prosessen fører til færre fylkeskommuner/regioner av en viss størrelse», jf. Innst. 333 S (2014–2015).

På regionalt nivå er Norge delt inn i 19 fylker: 18 fylkeskommuner og Oslo kommune som har ansvaret for alle fylkeskommunale oppgaver innenfor kommunens grenser.

Fylkesinndelingen i Norge har vært preget av stabilitet siden landet på 1660-tallet ble delt inn i 12 amt. Fylkene var opprinnelig grunnenheten i det statlige styringssystemet som ble etablert ved innføringen av eneveldet i Danmark-Norge. Etter delinger økte antall fylker til 20 fram til 1866. Antallet er siden bare endret ved innlemmingen av Bergen i Hordaland i 1972.

Per 1. januar 2016 var det 313 370 innbyggere i Sør-Trøndelag, og 136 399 innbyggere i Nord-Trøndelag, henholdsvis landets 5. og 15. største fylke. Et samlet Trøndelag med om lag 450 000 innbyggere vil bli det 5. største fylket i innbyggertall. Arealmessig er begge fylkene blant de største, bak Finnmark, Nordland, Hedmark, Troms og Oppland. Et samlet Trøndelag på om lag 41 250 km² vil bli landets nest største fylke i areal.

2.1 De lokale prosessene i Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag

Fylkestingene i Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag vedtok i oktober 2014 å igangsette en felles utredning om samling av Trøndelagsfylkene. Fylkene satte selv følgende mål for prosessen:

Målet er en region med livskraft, bærekraft og konkurransekraft. For å lykkes er det vesentlig å videreutvikle det folkevalgte regionale nivået, gjennom å effektivisere og styrke forvaltningen ved sammenslåing av fylkeskommunene. En slik styrking vil også gjøre fylkeskommunene bedre i stand til å ta på seg nye oppgaver.

Utredningen omtalte følgende tema og områder: politiske avklaringer, balansert og bærekraftig utvikling, organisasjon og administrative forhold, administrasjonssenter, statens organisering, økonomiske forhold, tjenesteproduksjon og prosess. Utredningen ble gjennomført av fylkeskommunene selv under ledelse av en styringsgruppe, og

fikk navnet «*Trøndelagsutredningen*». Arbeidet ble gjennomført med bred medvirkning fra ansatte i begge fylkeskommunene

Utredningen ble ferdigstilt innen fristen satt i mandatet, 1. november 2015. Formålet med utredningen var å gi fylkestingene et beslutningsgrunnlag for å avgjøre spørsmålet om sammenslåing, samt gi føringer for blant annet politikk og organisering i et nytt fylke. Utredningen ga ingen anbefaling i sammenslåingsspørsmålet, men inneholder vurderinger av hvorvidt en sammenslåing vil kunne legge til rette eller være et hinder for å nå målene for prosessen. Politisk ledelse i de to fylkeskommunene framforhandlet på grunnlag av utredningen et forslag til intensjonsplan for hvordan sentrale spørsmål skal løses.

Om høringen

Trøndelagsutredningen og forslag til intensjonsplan ble lagt ut til offentlig høring i perioden 3. desember 2015 til 5. februar 2016. Den offentlige høringen henvendte seg både til enkeltpersoner og organiserte interessenter. Høringsuttalelsene fordeler seg som vist i tabell 2.1.

Høringsuttalelsene varierer med hensyn til hvor tydelig de uttaler seg om selve sammenslåingsspørsmålet. Noen uttrykker klart om de er for eller imot sammenslåing, og noen begrunner også standpunktet. Andre sier ikke noe om hva de mener om sammenslåing, og enkelte uttrykker hva de krever eller forventer *dersom* sammenslåing blir vedtatt. Noen baserer sine positive eller negative uttalelser på bestemte forutsetninger, men sier ikke noe om hvordan de stiller seg dersom forutsetningen innfris eller fjernes.

Åtte av 23 kommuner i Nord-Trøndelag og alle de 23 kommunene som har uttalt seg i Sør-Trøndelag er positive til sammenslåing. Trondheim

Tabell 2.1 Høringsuttalelser, fordelt på fylker

	Nord-Trøndelag	Sør-Trøndelag
Kommuner, regionråd, KS	27	27
Politiske organisasjoner	27	3
Enkeltpersoner	111	2
Arbeidstakerorganisasjoner	13	17
Andre organisasjoner	8	2
Statlige myndigheter mv		10
Næringsorganisasjoner		5

kommune er positiv til en sammenslåing av fylkene, og mener at en sammenslåing vil bidra til å styrke regionens evne til å hevde seg i konkurranse med andre regioner, nasjonalt og internasjonalt. Regionsamarbeidene i Trondheimsregionen, Værnesregionen og Fosenregionen, viser dessuten at fylkesgrensene splitter regionene på en u hensiktsmessig måte. Ingen kommuner i Sør-Trøndelag stiller betingelser for sine positive standpunkt eller krav på egne vegne.

I Nord-Trøndelag har bare to kommuner uttalt seg negativt, mens tre er betinget negative: Flåtanger mener saken er for dårlig utredet, og at beslutningen bør utsettes, Overhalla er negativ så lenge det ikke gjennomføres folkeavstemning, og Snåsa er negativ på grunn av forslaget om delt lokalisering. Ti kommuner sier ikke noe om hvorvidt de er for eller imot sammenslåing. Leka kommune begrunner sitt negative standpunkt med at utfordringene med store avstander blir større i et samlet Trøndelag. Lierne kommunes tilsvarende begrunnelse er at sammenslåing vil gi svekket demokratisk representasjon, og at den desentraliserte profilen i Nord-Trøndelag vil svekkes. Steinkjer kommune forutsetter at lokaliseringen og det nærmere innholdet i et hovedsete for fylkesmannen er avklart før fylkestinget fatter sin beslutning. Steinkjer kommune har også andre innspill og ønsker om ytterligere presiseringer/premisser som de mener må avklares gjennom et vedlegg til intensjonsavtalen. I tillegg har noen kommuner forutsetninger knyttet til eierskapet i Nord-Trøndelag Energi.

Av *statlige myndigheter* uttrykker flere seg positivt til sammenslåing, mens ingen uttrykker seg negativt. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag peker på at offentlige og private aktører allerede samarbeider mye over fylkesgrensen, og at dette øker over tid. NAV i både Nord- og Sør-Trøndelag støtter sammenslåing. De mener det er påkrevd å se regionen under ett ut i fra hensyn til innbyggernes og virksomhetenes behov for velferdstjenester. En rekke privatpersoner i Nord-Trøndelag har levert likelydende høringsuttalelser med krav om folkeavstemning.

Høring av innbyggerne

Fylkeskommunene er ikke omfattet av regelen om innbyggerhøring i inndelingsloven § 10. I Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) påpeker departementet at fylkeskommunene står fritt til selv å høre innbyggerne i en konkret sak, dersom de finner det formålstjenlig. Begge fylkestingene vedtok å gjennomføre en felles innbyggerundersøkelse for å få

innbyggernes syn på en rekke spørsmål knyttet til en sammenslåing av fylkene. Undersøkelsen ble gjennomført i siste halvdel av januar 2016, og det ble stilt elleve spørsmål knyttet til syn på planer og konsekvenser ved en fylkessammenslåing. Det ble også arrangert fire store folkemøter i perioden, i tillegg til at det ble gitt orienteringer for videregående skoler, ungdomsorganisasjoner, arbeidstakerorganisasjoner og på andre relevante arenaer.

Samlet viser innbyggerundersøkelsen at 54 prosent er positive og 24 prosent er negative til Trøndelag fylke. Undersøkelsen viser at ni av ti innbyggere i begge fylkene er kjent med forslaget om sammenslåing, og at fem av ti i Nord-Trøndelag og tre av ti i Sør-Trøndelag sier de i *stor* grad er opptatt av spørsmålet. To av tre innbyggere er i stor grad enig i at det er et sterkt fellesskap mellom Nord- og Sør-Trøndelag med hensyn til språk, idrett, kultur og identitet.

I Sør-Trøndelag er 58 prosent positive og 18 prosent negative, mens 43 prosent er positive og 37 prosent er negative i Nord-Trøndelag. Samtidig gir om lag 20 prosent av innbyggerne i begge fylkene uttrykk for at de hverken er for eller imot en fylkessammenslåing.

I Nord-Trøndelag ble det fremmet ønske om å avholde folkeavstemning om sammenslåings-spørsmålet. Fylkestinget i Nord-Trøndelag fikk blant annet levert lister med 9 400 underskrifter på med krav om folkeavstemning. Fylkestinget fattet følgende vedtak om folkeavstemning i møte 3. februar 2016:

«De valgte høringsmetodene i trøndelagsutredningen har vært gode, og flere har fått mulighet til å gi sitt syn om en eventuell fylkessammenslåing enn det som hadde vært mulig gjennom en folkeavstemning. Dette sammen med et entydig svar i innbyggerundersøkelsen gjør fylkestinget i stand til å ta en beslutning i saken, en folkeavstemning er dermed unødvendig og vil kun bidra til å utsette saken. Det skal derfor ikke avholdes en folkeavstemning i spørsmålet om en eventuell fylkessammenslåing.»

Om vedtak fattet i fylkestingene

På bakgrunn av Trøndelagsutredningen, intensjonsplanen, høringsrunden og innbyggerundersøkelsen vedtok begge fylkestingene 27. april 2016 å søke «*Stortinget om at Nord-Trøndelag fylke og Sør-Trøndelag fylke slås sammen til ett fylke fra 01.01.2018.*» I Nord-Trøndelag fylkesting ble ved-

taket gjort med 21 mot 14 stemmer. I Sør-Trøndelag fylkesting ble vedtaket gjort med 41 mot 2 stemmer.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet hadde innkalt til felles fylkestingsmøte samme dag, med forbehold om positive vedtak i begge fylkestingene, jf. inndelingsloven § 25. Kommunal- og moderniseringsministeren åpnet møtet, før fylkesordførerne overtok møtelederansvaret. I møtet ble navn og øvrige punkter i inndelingsloven § 25 diskutert. Etter felles fylkesting ble det satt nye fylkesting, som stadfestet enigheten fra fellesmøtet gjennom enstemmige vedtak i begge fylkestingene. Dersom Stortinget imøtekommer søknaden om sammenslåing, vil Kommunal- og moderniseringsdepartementet følge opp med å legge til rette for kongelig resolusjon tidlig høsten 2016.

2.2 Regionreformen

Stortinget har bedt om en regionreform samtidig med kommunereformen. Med regionreformen vil regjeringen bygge videre på de roller, oppgaver og funksjoner fylkeskommunen har i dag, og utvikle de folkevalgte regionene i rollen som samfunnsutviklere. Reformen legger opp til endringer både i regional struktur og regionenes virkemidler og oppgaver. En sammenslåing av Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag vil være første steg i regionreformen.

Målene for reformen

Regjeringen har som mål at regionreformen skal legge til rette for en positiv samfunnsutvikling i alle deler av landet, basert på regionale fortrinn, forutsetninger og prioriteringer. Regionreformen skal legge til rette for samordnet oppgaveløsning for sektorovergripende initiativer i regionene. Regjeringen mener endringer i regionalt folkevalgt nivå's rolle og oppgaver bør bidra til redusert byråkrati og økt effektivitet. Større regioner vil legge til rette for brede fagmiljøer med kapasitet og kompetanse til å ivareta både nåværende og fremtidige roller og oppgaver.

Regionreformen skal også bidra til styrking av demokratiet på regionalt nivå. Deltakelse og demokrati er grunnleggende verdier. De som erfarer konsekvensene av offentlig politikk, skal kunne øve innflytelse på politikken. At folkevalgte har et ansvar for å legge til rette for samfunnsutvikling har en demokratisk egenverdi, og innebærer også maktspredning. Regjeringen vil spre makt og bygge samfunnet nedenfra.

Prosess for ny regional struktur

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. Ti regioner vil styrke potensialet for samhandling og dialog mellom regionale statlige myndigheter og folkevalgte regioner.

Sommeren 2015 inviterte regjeringen fylkeskommunene til å innlede drøftinger av sammenslåingsalternativer, med sikte på å vurdere og avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabofylker. Fylkeskommunene er bedt om å fatte vedtak innen 1. desember 2016. Etter at fylkeskommunene har gjort sine vedtak, vil regjeringen foreta en samlet vurdering av regionstrukturen i lys av målene for reformen og kriteriene for regioninndelingen.

Regjeringen tar sikte på å legge frem forslag for Stortinget til ny struktur for det regionale folkevalgte nivået våren 2017, basert på fylkeskommunenes vedtak og regjeringens samlede vurderinger. Regjeringen har som mål å gjennomføre kommunereformen og endringer i regionalt folkevalgt nivå samtidig, slik at sammenslåing til nye kommuner og nye regioner kan tre i kraft fra 1. januar 2020.

3 Konsekvenser ved sammenslåing av Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag

Det vil være både direkte og indirekte konsekvenser ved å vedta endringer i fylkesstrukturen. Vi vil her gjøre rede for konsekvenser ved en sammenslåing av Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag.

3.1 Engangskostnader ved fylkes-sammenslåing

Det koster å gjennomføre store organisatoriske endringer. Manglende erfaringer med fylkessammenslåinger gjør det vanskelig å fastslå omfanget av kostnader ved slike prosesser.

Inndelingsloven § 15 sier at «*staten [gir] delvis kompensasjon for eingangskostnader som er direkte knytte til disse prosessane*». Praksis ved kommunesammenslåinger ble i forrige stortingsperiode endret til at staten dekker nødvendige ekstrakostnader i forbindelse med en sammenslåingen, og dette ble videreført i kommunereformen. Regjeringen ønsker som et utgangspunkt å legge til rette for at staten dekker nødvendige ekstrakostnader også ved fylkessammenslåinger.

I kommunereformen ble det utarbeidet en standardisert modell for dekning av engangskostnader, hvor støtte på mellom 20 og 65 mill. kroner er avhengig av antall kommuner og antall innbyggere som er med i sammenslåingen. Dette har blitt tatt godt imot blant kommunene, da det er mer forutsigbart enn tidligere praksis med søknader. Samtidig er det en betydelig forenkling både for kommunene og departementet. Regjeringen ønsker derfor å etablere en lignende modell som kan benyttes ved sammenslåing av fylkeskommuner i regionreformen.

Departementet antar at kostnadselementene i stor grad vil være de samme som for kommunesammenslåinger. De største enkeltkostnadene har ofte vært knyttet til IKT. Departementet ser det videre som sannsynlig at kostnadene for fylkesammenslåinger vil kunne sammenlignes med sammenslåing av store kommuner. Fylkene er befolkningsmessig betydelig større enn kommunene. Selv om administrasjonene i fylkene er mindre per innbygger enn i kommunene, ser departementet det som sannsynlig at kostnadene i gjennomsnitt vil være noe høyere per fylkeskommune i en sammenslåing enn det vil være per kommune i en sammenslåing. Departementet vurderer også at antall fylker i en sammenslåing vil ha mer å si for kostnader enn antall innbyggere i sammenslåingen.

Regjeringen vil derfor legge til rette for en enkel modell der sammenslåinger som vedtas av Stortinget får utbetalt mellom 30 og 60 mill. kroner til dekning av engangskostnader. Støtten differensieres kun etter antall fylker i sammenslåingen, ved at det utbetales 15 mill. per fylke som inngår i sammenslåingen. Det er tatt høyde for sammenslåinger som omfatter inntil fire fylker. I lys av regjeringens måltall for regionreformen er mer omfattende sammenslåinger lite realistisk.

Engangskostnader utbetales ved etablering av nye regioner, og ikke dersom det bare gjennomføres grensejusteringer. Dersom det etableres nye regioner som består av deler av nåværende fylker, vil departementet legge til grunn samme praksis

som ved kommunesammenslåinger. Antall innbyggere i de enkelte delene vil være utgangspunktet for beregning av hvor stor andel av fylket som går inn i en sammenslåing, og størrelsen på engangskostnadene fastsettes i utgangspunktet ut fra de samme andelene.

I den foreslåtte modellen vil sammenslåingen av Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag utløse statlige utbetalinger på 30 mill. kroner. Regjeringen vil også benytte denne modellen ved fremtidige sammenslåinger i regionreformen. Finansiering av støtten vil bli behandlet i de ordinære budsjettprosessene.

3.2 Fylkesnummer og kommunenummer

Norge er i dag geografisk delt inn i et logisk hierarkisk system på åtte siffer som vil bli påvirket ved en sammenslåing av to eller flere fylker:

- To siffer som viser til fylke
- som bygges på med to siffer som viser til kommune
- som bygges på med to siffer som viser til delområde
- som bygges på med to siffer som viser til grunnkrets.

De fire første sifrene er kommunenummeret, som har en knytning til hvilket fylke kommunen ligger i. Eksempel: 1702 Steinkjer i 17 Nord-Trøndelag er delt opp i sju delområder. 17020101 Susegg er første av 65 grunnkretser i Steinkjer kommune (grunnkrets nr. 1 i delområde nr. 1).

I tillegg finnes det et liknende hierarki knyttet til matrikelnummer og adresser. Hver enkelt eiendom i Norge, også kalt matrikkelenhet, har et unikt nummer som identifiserer eiendommen i eiendomsregisteret matrikkelen og i grunnboken. Matrikelnummeret består av kommunenummeret foran gårds- og bruksnummeret, (i tillegg noen ganger også et festenummer og/eller seksjonsnummer), for eksempel 1702-133/4 som er matrikelnummeret for eiendommen Saasegg vestre i Steinkjer kommune. Det vil si at matrikelnummer ikke er direkte koblet til fylkesnummer, men indirekte via kommunenummer. Det samme systemet med kommunenummeret som prefiks, benyttes for å skape entydige adresser landet over, for eksempel 1702-8810 som er den digitale koden for Saseggvegen 181 i Steinkjer kommune.

Praksis ved kommunesammenslåinger er at den nye kommunen som et utgangspunkt får et nytt kommunenummer som ikke tidligere har vært i bruk. Ved siste endring i fylkesstrukturen

Tabell 3.1 Modell for dekning av engangskostnader i regionreformen (kroner).

Antall fylkeskommuner i sammenslåingen	Kroner
2 fylkeskommuner	30 000 000
3 fylkeskommuner	45 000 000
4 fylkeskommuner	60 000 000

ble Bergen innlemmet i Hordaland. Fylkesnummer 13 forsvant, og Bergen ble kommune 1201 i Hordaland. Spørsmålet om hvordan man behandler fylkesnummer ved sammenslåing av fylker, og som en konsekvens av dette kommunenummer, er et spørsmål som må avklares på et tidlig tidspunkt i regionreformen.

Departementet mener at det er to alternativer som er aktuelle ved sammenslåing av fylker: 1) Nytt fylkesnummer og som en følge av dette tildele av nytt kommunenummer for alle kommunene i det nye fylket. 2) Beholde fylkesnummeret for det befolkningsmessig største fylket og tildele nytt kommunenummer til kommunene i øvrige fylker. Uoversiktlige konsekvenser ved å bryte sammenhengen mellom fylkesnummer og kommunenummer gjør andre alternativer uaktuelle, selv om det fører til at kommuner må endre kommunenummer ved sammenslåing av fylker.

Endring av fylkesnummer og kommunenummer vil ha størst konsekvens for de statlige felleskomponentene – Matrikkelen, Det sentrale folkeregisteret og Enhetsregisteret, og brukerne av disse. Omfattende endringer av fylkesnummer og kommunenummer i store registre som benyttes daglig, vil kreve god planlegging og ressurser. Kommuner som får nytt kommunenummer på grunn av fylkessammenslåingen må også tilpasse seg dette.

Det er enkelte elementer som må utredes videre, og regjeringen vil jobbe videre med disse to alternativene. Problemstillingene er knyttet til kostnader på kort og lang sikt. I slike vurderinger må det også tas hensyn til muligheten for mangel på ubrukte kommunenummer, som på lang sikt kan bli krevende for de store statlige registrene.

Det er nødvendig at dette spørsmålet er avklart tidlig høsten 2016, både på grunn av fremdriften i de lokale prosessene og det arbeidet som må gjøres på statlig nivå for å legge til rette for endringene i registrene uavhengig av valgte modell. Valg av fylkesnummer for et samlet Trøndelag vil inngå som en del av kongelig resolusjon høsten 2016.

Regjeringen vil behandle kostnader knyttet til dette i de ordinære budsjettprosessene.

3.3 Forholdet til valggjennomføring

3.3.1 Stortingsvalg

Det følger av Grunnloven § 57 at det skal være 19 valgdistrikter, som hver har ett utjevningsmandat. Mandatfordelingen mellom valgdistriktene beregnes hvert åttende år, jf. Grunnloven § 57.

Endringer i befolkningstall i de ulike valgdistriktene kan føre til endringer i mandatfordelingen. Neste beregning skjer i 2020, i forkant av stortingsvalget i 2021.

Inndelingen i valgdistrikter fastsettes i valgloven § 11-1, der det slås fast at hvert fylke utgjør et valgdistrikt. Endringer i inndelingen på regionalt nivå påvirker derfor valgdistriktinndelingen ved stortingsvalg.

Inndelingen i valgdistrikter skal blant annet ivareta lokale interesser. Antall valgdistrikter har innvirkning på hvor proporsjonalt valgresultatet blir, både geografisk og partipolitisk. Valglovutvalget uttalte i NOU 2001: 3 at det er et alternativ å avvike valg uten at det er samsvar mellom fylker og valgdistrikter. Dersom det skal gjøres endringer i antall valgdistrikter ved stortingsvalg, krever dette en grunnlovsendring.

I tråd med de regler som følger av Grunnloven vil det ved stortingsvalget i 2021 gjennomføres valg fra to valgdistrikter i Trøndelag, nåværende Nord-Trøndelag og nåværende Sør-Trøndelag. Det vil også tildeles et utjevningsmandat til hvert valgdistrikt.

Da en sammenslåing av Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag ikke vil tre i kraft før 1. januar 2018, vil ikke stortingsvalget i 2017 bli berørt. Stortingsvalget i 2021 vil derimot bli påvirket av et vedtak om sammenslåing, og det vil være nødvendig med tilpasninger i både lovverk og rutiner for valggjennomføring.

Det vil også føre til et behov for tilpasninger i valgadministrasjonssystemet EVA og manntallsuttrekket hos Skattedirektoratet, samt endringer i rutinene ved valggjennomføring i fylket.

Som det pekes på i St.meld. 22 (2015–2016) vil departementet se nærmere på hvilke konsekvenser endringer i fylkesstruktur får for stortingsvalg. Dette arbeidet vil få betydning både for et nytt samlet Trøndelag fylke og for øvrige nye regioner.

Konsekvenser for valgloven

Avvikling av stortingsvalg i 2021 med to valgdistrikter i ett fylke vil kreve en rekke tilpasninger i valgloven. Dagens fylker har lange tradisjoner som valgdistrikt ved stortingsvalg og fylkestingsvalg. Valglovutvalget foreslo heller ingen endringer i denne inndelingen. Således er også valgloven bygd opp ut i fra den forutsetningen at fylkene er valgdistrikter. Her gis en oversikt over noen sentrale endringer som vil måtte vurderes.

Å gjennomføre valg fra to valgdistrikter i et fylke vil blant annet kreve endringer i valglovens

bestemmelser om klage ved stortingsvalg. Etter valgloven § 13-1 (1) kan velgerne klage over forhold i forbindelse med forberedelsen og gjennomføringen av stortingsvalget i *det fylket* vedkommende er manntallsført. Ved en sammenslåing av Trøndelagsfylkene vil en velger være manntallsført i ett av to valgdistrikter i fylket. For å sikre likebehandling, mener departementet dette bør endres slik at velgerne kun har klageadgang i *det valgdistrikt* vedkommende er manntallsført.

I henhold til valgloven § 4-3 skal det i hvert fylke ved stortingsvalg og fylkestingsvalg være et fylkesvalgstyre som velges av fylkestinget selv. Dette tilsier at Trøndelag fylke kan ha et felles fylkesvalgstyre som godkjenner listeforslag og kontrollerer valggjennomføringen og valgoppgjøret i to valgdistrikter ved stortingsvalget i 2021. Dette synes å være en hensiktsmessig løsning. Hvis det er ønskelig å ha et «valgstyre» for hvert valgdistrikt, krever dette lovendringer.

I henhold til valgloven § 11-6 (3) fordeler riksvalegstyret utjevningsmandatene med ett på hvert *fylke*. Samtidig er det grunnlovsfestet at de 19 valgdistriktene hver skal ha ett utjevningsmandat. Ved en avvikling av valg med to valgdistrikter i samme fylke, vil fylket få to utjevningsmandater. Dette vil kreve en endring av ordlyden i valgloven.

Flere bestemmelser som gjelder listeforslag og listekandidater vil også bli påvirket av endringer i fylkesinndelingen. Blant annet er antall kandidater tillatt å føre opp på listeforslagene basert på antall representanter *fylket* skal velge til Stortinget. Kravene til underskrifter på listeforslag er at personene som underskriver må være manntallsført i *fylket*. Begge disse bestemmelsene bør endres til å gjelde *valgdistriktet*.

Partiene kan stille liste i begge valgdistriktene, og listeforslagene for begge valgdistrikter leveres til Trøndelag fylkeskommune, jf. § 6-1. I tillegg er det restriksjoner som innebærer at listekandidater i et fylke, ikke kan jobbe som stemmemottakere eller valgfunksjonærer i vedkommende fylke. Dette bør også endres til å gjelde *valgdistriktet*. Det følger av kommuneloven § 14 nr. 4 at en listekandidat i et fylke ikke kan velges til styremedlem i kommunene i vedkommende fylke. Dette bør endres til å gjelde *valgdistrikt*.

En listekandidat kan stå på flere lister, og det stilles ikke krav til at listekandidaten er bosatt i det aktuelle valgdistriktet. Valgloven § 11-9 (2) slår fast at dersom en kandidat blir valgt inn fra flere fylker, avgjør vedkommende selv hvilket valg som mottas. Ordlyden her bør endres til *valgdistrikt*». Denne bestemmelsen medfører at det er mulig at de samme kandidatene står på lister i

henholdsvis Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag. En slik situasjon vil være uheldig overfor velgerne som i liten grad vil vite hvilke kandidater de stemmer over.

Etter at Stortinget har fattet vedtak om sammenslåing av Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag, vil departementet legge til rette for at det fremmes en proposisjon om endringer i valgloven i god tid før stortingsvalget i 2021.

Praktiske konsekvenser

Det vil også være praktiske konsekvenser av en sammenslåing av Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag. Hvor man har stemmerett, avgjøres av hvilken kommune man er registrert som bosatt i folkeregisteret. For å kunne trekke ut manntall fra to valgdistrikt i et fylke, må alle kommuner defineres som tilhørende et bestemt valgdistrikt. Rissa kommune i Sør-Trøndelag og Leksvik kommune i Nord-Trøndelag har søkt om sammenslåing i Trøndelag fylke. Som en del av kommunesammenslåingen må det gjøres en vurdering av hvilket valgdistrikt den nye kommunen skal tilhøre.

3.3.2 Fylkestingsvalg

Bestemmelser om fylkestingsvalg er fastsatt i valgloven. Ved fylkestingsvalg utgjør det enkelte fylke ett valgdistrikt. Hvert fylke har ett fylkesvalgstyre. Ved en sammenslåing av fylkene vil det være mulig å gjennomføre fylkestingsvalget i 2019 med nye Trøndelag fylke som en samlet valgkrets med ett fylkesvalgstyre. Fylkestinget må selv vedta hvor mange representanter som skal velges til det nye fylkestinget i henhold til kommunelovens § 7.

I henhold til valgloven § 6-1 kan samme parti eller gruppe kun stille én liste i hvert valgdistrikt, og de folkevalgte skal representere befolkningen i hele valgdistriktet. Dette vil ha konsekvenser for partienes fylkeslag, som må stille en felles liste til valget. Sammenslåing av partienes fylkeslag vil kunne få konsekvenser for utbetaling av parti-støtte i en overgangsfase. Departementet vil se på hvordan en slik overgangsfase kan tilrettelegges mest mulig hensiktsmessig.

Størrelsen på valgkretsene påvirker den geografiske representasjonen. Det vil være viktig å legge til rette for at alle deler av fylket blir representert i fylkestinget. Partiene er ansvarlige for å sørge for den geografiske fordelingen på listeforslagene. Ved fylkestingsvalg har også velgerne mulighet til å påvirke hvilke kandidater

som blir valgt inn. Det har vært få velgere som benytter denne muligheten og ordningen har hatt liten betydning for sammensetningen av fylkestingene. Personvalg kan få større betydning for sammensetningen dersom det er flere velgere som benytter muligheten til å gi personstemme.

Velgere bosatt i Trøndelag fylke vil måtte forholde seg til ulike kretsinndelinger ved de to valgene i 2019 og 2021. Ved fylkestingsvalget i 2019 vil alle velgerne tilhøre Trøndelag valgdistrikt, mens ved stortingsvalget i 2021 vil noen velgere tilhøre Nord-Trøndelag valgdistrikt og andre tilhøre Sør-Trøndelag valgdistrikt. Det kan være utfordrende å formidle at de gamle fylkene igjen er valgdistrikt i 2021. I selve valghandlingen vil dette ha liten praktisk betydning for velgeren, da det uansett er kommunen som gjennomfører begge valgene.

3.4 Inntektssystemet for fylkeskommuner

Fylkeskommunene finansieres i hovedsak gjennom frie inntekter, som består av rammetilskudd og skatt. Rammetilskuddet fordeles mellom fylkeskommunene gjennom inntektssystemet.

Konsekvenser for utgiftsutjevningen i inntektssystemet

Et av hovedmålene med inntektssystemet er å utjevne fylkeskommunenes økonomiske forutsetninger for å kunne tilby innbyggerne likeverdige og gode tjenester over hele landet. Det innebærer at fylkeskommunene blir kompensert for demografiske forskjeller, ulik geografi og andre mer eller mindre upåvirkbare forhold som gjør at kostnadene ved å tilby tjenester varierer. Kompensasjonen gis gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet.

Utgiftsutjevningen skjer gjennom en kostnadsnøkkel, som består av ulike kriterier som bidrar til å forklare hvorfor utgiftene varierer mellom fylkeskommunene. Med dagens kostnadsnøkkel, vil et sammenslått Trøndelag for de fleste kriteriene i kostnadsnøkkelen få det samme gjennom utgiftsutjevningen som det Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag får tilsammen. Unntaket er de to kriteriene «innbyggere per km offentlig vei» og «reiseavstand til sonesenter». Dette har sammenheng med hvordan kriteriene er bygget opp. Det er per i dag ikke mulig å beregne hvordan sammenslåingen vil slå ut i utgiftsutjevningen. Dette kan først gjøres når nye kriteriedata er beregnet for et sammenslått Trøndelag.

Konsekvenser for tapskompensasjonen til Nord-Trøndelag

Nord-Trøndelag fylkeskommune mottar i 2016 om lag 35 mill. kroner i tapskompensasjon for endringer i inntektssystemet i 2015. Tapskompensasjonen er ment å ligge fast fram til neste gjennomgang av inntektssystemet, og vil ikke bli påvirket av en sammenslåing.

Departementets vurdering

Kostnadsnøkklene i inntektssystemet bør revideres ved større endringer i den regionale inndelingen og oppgaveporteføljen. I forbindelse med regionreformen vil det derfor være nødvendig med en gjennomgang av inntektssystemet, for å sikre at også nye regioner har økonomiske forutsetninger for å tilby innbyggerne likeverdige og gode tjenester. Dette er også signalisert i regionmeldingen, jf. Meld. St. 22 (2015–2016). Inntektssystemet bør revideres med jevne mellomrom, og det vil derfor uansett være ønskelig med en revisjon av kostnadsnøkkelen rundt 2020.

Departementet mener at det ikke er riktig at fylkeskommuner skal tape i inntektssystemet på å slå seg sammen før et nytt inntektssystem for nye regioner er på plass. Departementet tilrår derfor at nye Trøndelag fylkeskommune kompenseres fullt ut for nettotap i utgiftsutjevningen som kan knyttes til endringer i kriteriedata som følge av sammenslåingen. Kompensasjonen beregnes med utgangspunkt i utgiftsbehovet og kriteriedata for inntektssystemet for 2018, og gis over innbyggertilskuddet med en særskilt fordeling. Departementet tilrår videre at nye Trøndelag fylkeskommune får videreført tapskompensasjonen til Nord-Trøndelag fylkeskommune. Departementet legger til grunn at både tapskompensasjonen og kompensasjonen for tap knyttet til kriteriedata gis fram til neste revisjon av inntektssystemet eller fram til regionreformen trer i kraft.

3.5 Inndelingsloven, kommuneloven og lov om forandring av rikets inndelingsnavn

I Prop. 76 L (2015–2016) *Endringer i inndelingslova og kommunelova (behandling av kommunesamanslåingar mv.)* har departementet foreslått to lovendringer som har betydning for en sammenslåing av Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylkeskommuner. For det første foreslår departementet at også medlemmer av kommuneråd og fylkesråd kan velges til fellesnemnda. Forslaget

har betydning for Nord-Trøndelag fylkeskommune som har parlamentarisk styreform.

For det andre foreslår departementet i proposisjonen å kodifisere praksis når det gjelder måten kommunestyret eller fylkestinget kan settes sammen på ved en sammenslåing. Lovforslaget omfatter også fylkestingene. Det har vært praksis ved tidligere sammenslåinger under vekslende regjeringer at det ikke er nødvendig å holde nyvalg høsten før sammenslåing. Konkret foreslås det å lovfeste uttrykkelig hjemmel for Kongen til å fastsette at det nye kommunestyret eller fylkestinget skal velges av og blant de valgte kommunestyrene eller fylkestingene og hjemmel til å korte ned valgperioden for dem som ikke blir valgt.

Departementet har uttalt seg om enkelte spørsmål om forståelsen av inndelingsloven og kommuneloven i samband med sammenslåingen av fylkeskommunene. I brev 4. januar 2016 svarte departementet på spørsmål om alle medlemmene i begge fylkestingene kan inngå i det nye fylkestinget fra tidspunktet for sammenslåingen fram til ordinært fylkestingsvalg høsten 2019. Det nye fylkestinget ville i så fall få 78 medlemmer, hvilket bryter med kommunelovens krav om at fylkestingets medlemstall «skal være et ulike tall». Det ville derfor være nødvendig med unntak fra loven. Departementet viste til at ordfører vil ha dobbeltstemme ved stemmelikhet i fylkestinget, jf. kommuneloven § 35 nr. 1. Etter departementets vurdering er det aktuelt å benytte hjemmelen i inndelingsloven § 17 annet ledd til å gjøre unntak fra kommuneloven § 7 nr. 2 om at fylkestingets medlemstall skal være et ulike tall. Det vil derfor la seg gjøre for fylkeskommunene fram til neste ordinære fylkestingsvalg, å sette sammen det nye fylkestinget med 78 medlemmer.

I brev av 25. februar 2016 svarte departementet på spørsmål om hvordan det vil påvirke sammenslåingen at fylkeskommunene har ulik styreform, jf. kravene i kommuneloven § 18 til overgang til ny styreform. Fordi Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylkeskommuner i dag har ulik styreform, må fylkestingene både før og etter sammenslåingen ta stilling til styreform. Før sammenslåingen må de sittende fylkestingene votere over hvilken styreform den nye fylkeskommunen skal ha. Styreformen i den nye fylkeskommunen vedtas endelig når det nye fylkestinget konstitueres. Departementet vil sørge for nødvendige unntak fra kommuneloven § 18, jf. inndelingsloven § 17.

Fylkeskommunene har lagt opp prosessen slik at fellesnemnda skal bestå av alle fylkestingsmedlemmene.

En fylkeskommune skal ha samme navn som fylket, jf. kommuneloven § 3 nr. 4. Fylkene er navngitt i § 2 i lov 14. august 1918 nr. 1 om forandring av rikets inndelingsnavn. Nummereringen av fylkene i denne bestemmelsen har ikke sammenheng med kommune- og fylkesnumrene som blant annet benyttes i statlige register og i offentlig statistikk. Lov om forandring av rikets inndelingsnavn har blitt endret når et fylke får nytt navn, jf. Ot.prp. nr. 111 (2001–2002) og Ot.prp. nr. 38 (2005–2006) om samisk navn på Finnmark og Troms. Departementet foreslår derfor en lovendring som kan ta til å gjelde innen 1. januar 2018.

4 Høringsrunde

Fylkeskommunene har som en del av sin prosess lagt sin utredning ut på offentlig høring. Det er også gjennomført flere former for innbyggerdialog i prosessen. Departementet ser derfor ikke behovet for ytterligere høring av spørsmålet om sammenslåing av Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylke.

5 Departementets vurdering

Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylkeskommuner har etter departementets vurdering gjennomført en god og involverende prosess. Det er lagt opp til bred innbyggerinvolvering, som har gitt fylkestingene støtte til å gå videre i prosessen. En sammenslåing av Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylker vil etter regjeringens vurdering være i tråd med målene for regionreformen.

Dagens fylkesstruktur har gjort at fylkene er et sentralt element i organiseringen av det norske samfunnet på mange områder. En sammenslåing av to fylker vil derfor ha konsekvenser også for andre organisasjoner enn de to berørte fylkeskommunene. Endring av fylkesnummer og kommunenummer vil i varierende grad være ressurskrevende for flere statlige etater. Det er derfor viktig og nødvendig at alle berørte etater setter dette på dagsorden slik at tjenester leveres og systemer fungerer også etter en fylkessammenslåing.

Regjeringen mener at det er riktig å legge til rette for sammenslåinger som er ønsket, og tilrår at Stortinget vedtar sammenslåingen i tråd med søknad fra Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylkeskommuner, som ønsker sammenslåing fra 1. januar 2018.

Etter Stortingets behandling av saken, vil Kommunal- og moderniseringsdepartementet legge til rette for kongelig resolusjon som sørger for de formelle vedtakene som er nødvendig for å opprettholde framdriften i sammenslåingsprosessen. Departementet vil også legge frem for Stortinget forslag til lovendringer som er skissert i denne proposisjonen.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det vil ha økonomiske og administrative konsekvenser både på kort og lang sikt å slå sammen to fylker til ett.

Departementet vil gi støtte til fylkeskommunene for å dekke omstillings- og prosesskostnader. Endring av fylkeskommuner og kommunenummer vil være ressurskrevende også for andre organisasjoner enn de berørte fylkeskommunene. Kommuner som får nytt kommunenummer vil få noen utgifter som følge av dette, men konsekvensen for enkelte statlige etater vil kunne være til

dels store. Dette vil bli behandlet i de ordinære budsjettprosessene.

På langt sikt er det ventet at sammenslåingen vil gi en mer effektiv forvaltning. Etter en overgangsfase med økte utgifter knyttet til gjennomføringen av sammenslåingen, vil en ny struktur legge til rette for en mer effektiv drift av fylkeskommunen.

Departementet legger til grunn at sammenslåing av fylkeskommuner omfattes av arbeidsmiljølovens regler om virksomhetsoverdragelse (kapittel 16), og at ansattes rettigheter vil bli ivarettatt i henhold til disse reglene.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om sammenslåing av Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylker til Trøndelag fylke og endringer i lov om forandring av rikets inndelingsnavn.

Vi **HARALD**, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om sammenslåing av Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylker til Trøndelag fylke og vedtak til lov om endringer i lov om forandring av rikets inndelingsnavn (sammenslåing av Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylker) i samsvar med et vedlagt forslag.

A**Forslag****til vedtak om sammenslåing av Nord-Trøndelag
og Sør-Trøndelag fylker til Trøndelag fylke**

Nord-Trøndelag fylke og Sør-Trøndelag fylke slås sammen til Trøndelag fylke fra 1. januar 2018.

B**Forslag****til lov om endringer i lov om forandring av rikets inndelingsnavn (sammenslåing av Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylker)****I**

I lov 14. august 1918 nr. 1 om forandring av rikets inndelingsnavn skal § 2 nr. 2 lyde:

-
- 2 Rikets fylker skal ha følgende navn:
- I. Østfold.
 - II. Oslo.
 - III. Akershus.
 - IV. Hedmark.
 - V. Oppland.
 - VI. Buskerud.
 - VII. Vestfold.
 - VIII. Telemark.
 - IX. Aust-Agder.
 - X. Vest-Agder.
 - XI. Rogaland.
 - XII. Hordaland.
 - XIII. Sogn og Fjordane.
 - XIV. Møre og Romsdal.
 - XV. *Trøndelag*.
 - XVI. Nordland.
 - XVII. Troms eller Romsa.
 - XVIII. Finnmark eller Finnmárku.
-

II

Loven her trer i kraft 1. januar 2018.
