

Arkivreferanse: 2021/19194-1
Arkivkode:
Saksbehandler: Randi Sletnes
Adm.enhet: Samfunnsutvikling -
Regional planlegging,
analyse og koordinering
Dato: 04.11.2021

Utvalg	Møtedato	Saksnummer
Fylkesutvalget	23.11.2021	136/21
Fylkestinget	07.12.2021	104/21

En eventuell oppløsning av Innlandet fylkeskommune

Fylkeskommunedirektørens innstilling til vedtak:

Innlandet fylkeskommune setter ikke i gang en prosess med søknad om oppdeling av Innlandet fylkeskommune.

Tron Bamrud
Fylkeskommunedirektør

Innledning

I Innlandet er det inngått en samarbeidsavtale mellom Arbeiderpartiet og Senterpartiet for fylkestingsperioden 2019 -2023. Her står det følgende: *«Dersom det kommer et initiativ fra Stortinget om oppløsning av tvangssammenslåtte fylker, skal fylkestinget på nytt ta opp og ta stilling til om det er ønskelig å reversere sammenslåingen av Oppland og Hedmark».*

Høsten 2021 ble det gjennom Stortingsvalget grunnlag for å danne en ny regjering bestående av Arbeiderpartiet og Senterpartiet. Den nye regjeringen åpner for at tidligere sammenslåtte fylker, kan be Stortinget om å oppløse fylkene dersom det er politisk flertall i fylkestinget for å gjøre dette.

Vurdering opp mot FNs bærekraftsmål

Fylkeskommuner og kommuner er nøkkelaktører for å realisere en bærekraftig samfunnsutvikling og realisering av bærekraftmålene i Norge. De er nærmest befolkningen, lokale bedrifter og organisasjoner. Samtidig er de ansvarlig for mye av den sosiale og fysiske infrastrukturen som påvirker befolkningens levekår og utviklingsmuligheter. Fylkeskommunen viderefører sitt ansvar uavhengig av interne omstillingsprosesser.

Medvirkning fylkeskommunale råd

Saken er oversendt fylkeskommunale råd.

Bakgrunn

5. april 2016 la Regjeringen frem Meld. St. 22 (2015-2016) Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver. Meldingen omhandler Regjeringens forslag til regionreform.

I Meld. St. 22 sier Regjeringen at tiden er moden for en reform som gir større og mer funksjonelle enheter, og gir et anslag på 10 folkevalgte regioner i landet. Videre sier Regjeringen at den regionale inndelingen må være i samsvar med de samfunnsutfordringer som regionalt folkevalgt nivå skal bidra til å løse.

Fylkestingene i Hedmark og Oppland behandlet i november 2016 sak om sammenslåing av Hedmark og Oppland fylkeskommune, og i begge fylkestingene var det flertall for å videreføre fylkeskommunene slik de var.

8. juni 2017 vedtok Stortinget likevel å slå sammen Hedmark og Oppland fylkeskommuner. Bakgrunnen for vedtaket våren 2017, var Stortingets behandling av innstilling fra kommunal og forvaltningskomiteen om Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver. Stortinget vedtok endringer i inndelingen av regionalt folkevalgt nivå, jf. Prop. 84 S (2016-2017) og Innst. 385 S (2016-2017). I vedtaket står det at Oppland fylkeskommune og Hedmark fylkeskommune slås sammen fra 1. januar 2020. Det kommer fram i Meld.St.22 (2015-2016), som lå til grunn for innstillingen, at regjeringen vil bygge videre på de roller, oppgaver og funksjoner fylkeskommunen har i dag, og utvikle de folkevalgte regionene i rollen som regional samfunnsutvikler.

Oppgaver som er overført i forbindelse med regionreformen

I Meld. St. 6 (2018-2019) Oppgaver til nye regioner, ligger oversikt over nye oppgaver til regionene, innenfor næring, landbruk, kompetanse og integrering, kultur, og klima og miljø. For flere av de nye oppgavene som ble overført, har dette skjedd med enten lavere årsverk enn hva staten selv har benyttet på oppgaven, eller med en beregning av kostnad pr. årsverk som har medført underfinansiering.

I Hurdalsplattformen, som er det politiske grunnlaget for den nye regjeringen, står det følgende om oppgaver til fylkeskommunen:

«Det lokale demokratiet må utvikles gjennom desentralisering av oppgaver til kommuner og fylkeskommuner. Regjeringen vil vurdere å overføre statsforvalternes oppgaver som ikke omhandler tilsyn, kontroll eller klage, til fylkeskommunene. Jordvern skal være unntatt».

Videre står det:

«Fylkeskommunen har ansvar for mange viktige tjenester for folk og lokalsamfunn, som blant annet videregående skoler, fylkesveier, kultur, kollektivtransport, tannhelse, skoleskyss og transport av funksjonshemmede. I tillegg har fylket ansvar for utviklingen i regionen gjennom blant annet overordnet planarbeid, næringsutvikling og miljøoppgaver. Et velfungerende folkestyre på regionalt nivå er viktig, og regjeringen ønsker å styrke fylkeskommunen som samfunnsutvikler.»

På bakgrunn av ovennevnte er det grunn til å forvente ytterligere overføring av oppgaver til regionalt folkevalgt nivå i løpet av de kommende årene.

En deling av fylkeskommunen – formelt grunnlag og fremgangsmåte

Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (Inndelingslova) gir bestemmelser både når det gjelder å slå sammen fylker og dele dem. Det er Stortinget som treffer vedtak om oppdeling etter § 5. Det er kun fylkestinget som kan fremme søknad om å utrede spørsmålet om deling, ikke innbyggerne, jf. Inndelingslova, § 8 annet ledd.

Fylkestinget kan på eget initiativ utrede spørsmålet om deling, men etter Inndelingslova § 9 skal departementet avgjøre om det skal iverksettes ytterligere utredning og omfanget av denne. Stortinget avgjør søknad om deling i siste instans.

Dersom Innlandet fylkeskommune ønsker å søke om utredning av oppløsning, kan fylkestinget avgjøre om det skal sendes søknad til departementet (ved Statsforvalteren) der man anmoder om at prosess for utredning av deling påbegynnes – dvs. benytter initiativretten. I disse tilfeller kan utredningskostnadene søkes dekket med hjemmel i Inndelingslova § 11. Bestemmelsen sier at departementet avgjør om utgiftene ved utredningen skal dekkes helt eller delvis av staten.

Alternativt kan fylkestinget avgjøre om det på eget initiativ ønsker å utrede hvorvidt man ønsker deling før en eventuell søknad om ytterligere utredning sendes. Da initierer fylkeskommunen selv undersøkelser og det kan medføre at kostnader ved utredningsarbeidet ikke dekkes.

I Inndelingslovens § 8, fjerde ledd, opplyses det om vilkår som søknaden om utredning av deling må oppfylle. Her står det at søknad om utredning skal være skriftlig og grunngitt og det må være forslag til grenser. Søknaden må også gjøre rede for hvordan søkeren blir berørt av grenseendringen (her delingen).

Ser en på forarbeidet til sak om deling av Troms og Finnmark fylkeskommuner, har de i sin utredning med følgende momenter:

- Hvordan kan en slik oppdeling gjennomføres innenfor de formelle rammer?
- Angi raskest mulig tidsløp innenfor en ansvarlig ramme?
- Utredningen skal også drøfte forhold som økonomiske konsekvenser og organisering, personalpolitikk samt større integreringsprosesser.

- Større integreringsprosesser vurderes i utredningen, herunder regional planstrategi, arbeidet med felles lønssystem, helhetlig gjennomgang av organisasjon samt felles budsjetteringsprosess.
- Utredningen skal også foreslå hvilke organisatoriske oppdelingstiltak som kan iverksettes snarlig.

Viken planlegger behandling av en sak i fylkestinget i februar 2022. De har etter hva vi kjenner til foreløpig ikke skissert hvordan de ønsker saksgangen. De har opplyst at de uansett vil gjennomføre en større utredning av deling, men det er ikke avklart om dette skal være grunnlaget for om søknad skal fremsettes, eller om de lager en utredning som danner grunnlaget for søknaden.

Innlandet fylkeskommune – status og konsekvenser av deling

Hedmark og Oppland fylkeskommuner ble slått sammen med virkning fra 1. januar 2020. En evaluering av sammenslåingen kun to år etter at den ble effektivert, vil ikke kunne vise de samlede effektene av sammenslåingen. Det er kjent fra reformer og omstillingsprosesser at det vil være stor risiko for at produktiviteten synker i en periode før resultatene kommer. Organisasjonen blir innadvendt og opptatt med interne prosesser for å komme på plass. Medarbeiderne skal finne nye roller, oppgaver og arbeidsmåter, og dette tar tid. I Innlandet fylkeskommune er vi fortsatt underveis med å harmonisere praksis.

Fra mars 2020 ble sentraladministrasjonen stengt ned på grunn av pandemien, og flertallet av medarbeiderne arbeidet hjemmefra i store deler av 2020 og første halvår 2021. Denne situasjonen, i tillegg til at organisasjonen er så vidt ny, gjør det utfordrende å vurdere effektene av sammenslåingen. Noen effekter ser en imidlertid allerede, og det er også mulig å si noe om status på ulike fagområder, samt redegjøre for noen mulige konsekvenser ved en eventuell deling.

Regional utvikling – fylkeskommunens rolle

Hovedbegrunnelsen for å slå sammen fylkene var styrke det regionale nivået og tydeliggjøre og styrke fylkeskommunens rolle som regional samfunnsutviklingsaktør. En eventuell oppløsning bør vurderes opp mot fordeler og ulemper både for innlandssamfunnet og organisasjonen.

Samfunnsutviklerrollen

Rollen som regional samfunnsutvikler defineres i Meld. St. 22 (2015-2016) som de nye folkevalgte regionenes hovedoppgave, og skal bidra til en bedre samordning av sektorer og prioriteringer. Å være samfunnsutvikler betyr å formulere mål og skape oppslutning om strategier for å nå disse målene. Samfunnsutviklingsarbeidet krever samarbeid med offentlige myndigheter som regionalt folkevalgt nivå ikke har instruksjonsmyndighet over, og å mobilisere private aktører og lokale og regionale interesser.

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har etter bestilling fra KS drøftet og vurdert ulike sider ved hvordan større regioner kan virke inn på den regionale samfunnsutviklerrollen. Tidligere forskning, og informantene i studien til NIBR, viser at fylkeskommunene slik det var før regionreformen, ikke evnet å ta ut dette potensialet til det fulle. En styrking av det regionale folkevalgte nivået, forutsetter at regionene må arbeide på andre måter enn fylkeskommunene gjorde før reformen.

Innlandet har etter sammenslåingen blitt et fylke med store geografiske avstander. I utredningen fra 2016 knyttet til vurdering av sammenslåing ble det også påpekt at store geografiske avstander kunne være en utfordring. Flere avdelinger har fått tilbakemelding om at deres samarbeidspartnere opplever Innlandet fylkeskommune som mer fjern enn Hedmark og Oppland var.

Også Oppland og Hedmark fylker var store, med betydelige avstander. En deling av Innlandet fylkeskommune vil redusere de fysiske avstandene i noen tilfeller. Samtidig vil det være færre kommuner å forholde seg til og kortere avstand mellom velgere og valgte. I tillegg vil det ved deling av fylket kunne bli flere folkevalgte enn det er i Innlandet i dag, som styrker den demokratiske dimensjonen.

Opplevelsen av en fjernere fylkeskommune må sees i sammenheng med en krevende omstillingsprosess samtidig med at nedstengning som følge av pandemi. Det arbeides nå aktivt med å få større grad av tilstedeværelse i hele fylket. Erfaringene gjennom pandemien har synliggjort muligheter også gjennom digitale møter som gir gode muligheter for samarbeid på tross av store avstander og har skapt nye arenaer, selv om ordinær kontakt fysisk vil være viktig. Betydningen av hovedkontorlokasjonen vil trolig være mindre etter pandemien.

Fylkeskommunens fagområder betyr mye for kommunene og innbyggerne, og tilstedeværelse er derfor viktig. Dialogen er avhengig av en tverrfaglig tilnærming, da problemstillingene i kommunene er ulike og sammensatt. 46 kommuner er krevende å følge opp på ledelsesnivå. Oppfølgingen av om lag halvparten så mange kommuner vil antageligvis være en mindre krevende oppgave, men fagmiljøene vil også være mindre. Det er viktig å være bevisst at det allerede er desentralisert organisert, med tilstedeværelse i samtlige regioner i fylket. Dette er et viktig grep for å sikre tilstedeværelse og nærhet til innbyggerne.

Rollen som utviklingsaktør påvirkes også av at fylkeskommunen har fått mindre økonomisk handlingsrom og strammere rammer. Denne problematikken blir forsterket av at det også har blitt overført flere tidligere nasjonale oppgaver uten at det har fulgt med midler. Til tross for en noe strammere økonomi, pandemi og omstilling har en etablert gode samarbeidsarenaer med kommuner og andre samfunnsaktører.

Fylkeskommunen deltar i regionrådene og møter med enkeltkommuner, hvor fylkeskommunen bidrar til samarbeid mellom aktører regionalt. Det er utarbeidet en Innlandsstrategi, hvor det har vært bred deltakelse fra kommuner og andre samarbeidspartnere. Arbeidet med tre regionale planer i gang, også her med bred deltakelse og engasjement. Erfaringen så langt er at det er stor interesse for arbeidet med de tre regionale planene i hele Innlandet, og det gjelder aktører fra privat sektor, det offentlige og frivillige lag og foreninger.

Videre er Innlandet fylkeskommune sentral i arbeidet på arenaer over fylkeskommunen, ved å lede Østlandssamarbeidet og ha sentrale roller i samarbeid gjennom KS, både i fylkeskommunekollegiet og i underliggende fagkollegier.

Innlandet fylkeskommune har tatt initiativet til å opprette et regionalt partnerskap, som også har rollen som kompetanseforum for Innlandet. Det regionale partnerskapet arbeider med felles mål for regionen. Kompetanseforum har spesielt fokus på sikre bedre tilgang til arbeidskraft, og bidra til kompetanseutvikling som møter næringslivet behov.

I regionen har flere andre aktører, både offentlige og private, slått seg sammen på tvers av tidligere fylkesgrense, herunder HINN, NAV, Innovasjon Norge Innlandet, Statsforvalteren, NHO og LO. Innlandet fylkeskommune har inngått samarbeidsavtaler med viktige Innlandsaktører på kompetansefeltet, som NTNU Gjøvik, HINN og NAV Innlandet. Avtalepartene er, som medlemmene i Regionalt partnerskap og Kompetanseforum, aktører som representerer Innlandet. En deling av Innlandet fylkeskommune vil innebære endringer i sammensetning og i partnerskapet. Det samme gjelder for en rekke andre arenaer. Det vil være behov for å reforhandle inngåtte samarbeidsavtaler.

Fylkesgrensene vil i seg selv ikke nødvendigvis være til hinder for helhetlig utvikling for regionen, men Innlandet kan ha større slagkraft dersom en står samlet.

Organisatoriske konsekvenser

Det er en felles oppfatning i organisasjonen at sammenslåingen har bidratt til gevinst med tanke på sterkere og større fagmiljøer og bredere kompetanse, som gjør organisasjonen mer robust.

Personalsituasjonen

Flertallet av medarbeiderne i Innlandet fylkeskommune har samme arbeidssted som før sammenslåingen. Dette gjelder medarbeiderne på tannklinikkene, skolene, og de som ble overført fra Statens Vegvesen. Dette innebærer at Innlandet fylkeskommune har medarbeidere som bor og jobber i alle deler av fylket. Det innebærer også at brukere har samme nærhet til disse tjenestene, som de hadde før Innlandet fylkeskommune ble etablert.

Ved inngangen til 2020 var det relativt jevnstore administrasjoner i Hedmark og Oppland, med 230-250 medarbeidere på Hamar og Lillehammer. Når en nå skal tilpasse de nye administrasjonsbyggene er det beregnet rundt 170 medarbeidere på Lillehammer og i rundt 380 på Hamar. Fordelingen som ble gjort ved sammenslåingen ble blant annet sett i sammenheng med lokalisering av Statsforvalteren på Lillehammer. Det er hovedsakelig medarbeidere fra administrasjonen i henholdsvis Hedmark og Oppland som fikk annet arbeidssted i forbindelse med fylkessammenslåingen. I sentraladministrasjonen er det 40 personer fra Hedmark som har byttet arbeidssted fra Hamar til Lillehammer, mens 127 fra Oppland skiftet arbeidssted fra Lillehammer til Hamar. Av disse har 39 – i hovedsak fra Oppland – sluttet, og noen har byttet stilling internt. 1. januar 2021 ble Turnéorganisasjonen tatt inn i fylkeskommunen og lokalisert til Lillehammer.

Over 160 personer ble overført fra Statens vegvesen. Medarbeiderne i Samferdsel sitter spredt på flere lokasjoner i Innlandet: Rammeområde kollektivtransport består av ansatte fra tidligere Opplandstrafikk, Hedmark trafikk og kjørekontoret i Folldal. Tabellen under har med alle medarbeiderne fra begge rammeområdene.

Lokasjon	Antall ansatte
Hamar	75
Lillehammer	84

Gjøvik	18
Folldal	16
Otta	12
Kongsvinger	11
Randsfjordferja	9
Tynset	6
Fagernes	4
Uavklart kontorsted (pga. permisjoner mm)	3
Totalt antall ansatte pr. oktober 2021	238

I det alt vesentlige er de ansatte i fylkeskommunen fortsatt nær innbyggerne, slik det også var før sammenslåingen. Dette gjelder blant annet medarbeidere i videregående skoler, voksnes læring og på tannklinikene.

Videregående skoler	Årsverk
Dokka videregående skole	52,0
Elverum videregående skole	162,6
Gausdal videregående skole	50,1
Gjøvik videregående skole	181,8
Hadeland videregående skole	141,1
Hamar katedralskole	180,0
Jønsberg videregående skole	54,6
Lena-Valle videregående skole	129,3
Lillehammer videregående skole	197,2
Nord-Gudbrandsdal videregående skole	101,2
Nord-Østerdal videregående skole	98,4
Raufoss videregående skole	78,0
Ringsaker videregående skole	129,2
Sentrum videregående skole	127,9
Skarnes videregående skole	64,9
Solør videregående skole	122,8
Stange videregående skole	80,0
Storhamar videregående skole	119,5
Storsteigen videregående skole	59,5
Trysil videregående skole	44,7
Valdres videregående skole	96,3
Vinstra videregående skole	76,7
Øvrebyen videregående skole	54,3
Totalt antall årsverk i skolene	2402,1

Voksnes læring er lokalisert følgende steder:

Voksnes læring
Karriere Oppland Valdres
Karriere Oppland Hadeland
Karriere Oppland Gjøvikregionen (inkl institusjonsopplæring)
Karriere Oppland Lillehammer
Karriere Oppland Gudbrandsdal
Senter for voksnes læring Hamarregionen
Senter for voksnes læring Sør-Østerdal

Senter for voksnes læring Glåmdalen
Senter for voksnes læring Nord-Østerdal
Karrieresenter Hedmark
Fylkesdekkende senter for nettundervisning, Trysil

Konsekvenser av deling for medarbeiderne

Det er vanskelig å si noe sikkert når det gjelder hvordan en oppløsning av Innlandet fylkeskommune kommer til å påvirke medarbeiderne. Likevel finnes det noen nøkkelopplysninger en vet vil få innvirkning, både på prosessen og i tiden etterpå.

En doktorgradsavhandling (Lise Fløtvik – Statens arbeidsmiljøinstitutt) fra 2020 om hvilke effekter organisasjonsendringer har på arbeidsmiljø og ansattes psykiske helse, viser at både private og offentlige bedrifter var plaget med negative langtidseffekter på flere forhold i arbeidsmiljøet i lang tid etter at endringen var overstått. Den samme studien indikerer at arbeidsmiljøet og helsen til de ansatte blir så påvirket under en endringsprosess, at bedriften ikke klarer å produsere optimalt i lang tid etterpå. Når man i tillegg ble truffet av en pandemi rett etter at sammenslåingen var et faktum, kan denne perioden med å «komme seg» etter omorganiseringen bli lenger enn normalt. Dersom det besluttes å oppløse Innlandet fylkeskommune, må det også tas hensyn til at omstillingsperioden blir ytterligere forlenget.

Det er gjort mange nytilsetninger i nye Innlandet fylkeskommune. Dermed er det en god del medarbeidere som aldri har jobbet i Hedmark eller Oppland fylkeskommuner. Innsparings- og effektiviseringskravet har også medført at det er områder der «2 har blitt til 1». Ved en eventuell oppsplitting vil det dermed være situasjoner der en av organisasjonene vil mangle nødvendig kompetanse. Det er mulig å bygge opp igjen kompetansemiljøer, men det vil ta tid. Fylkeskommunen er en kompetanseintensiv organisasjon hvor arbeidsoppgavene blir stadig mer spesialiserte, og kravene til kompetanse øker. På bakgrunn av alderssammensetningen i Innlandet vil det trolig bli utfordringer knyttet til rekruttering i årene fremover, og særlig rekruttering av ansatte med høy kompetanse. Det er derfor viktig å beholde dyktige medarbeidere, samt å tiltrekke seg nye arbeidstakere.

Spesielt om samferdsel

Samferdsel er en avdeling i fylkeskommunen som har opplevd til dels store utfordringer med bemanning i tiden etter 1.1.2020. Avdelingen har mange medarbeidere med spesialisert spisskompetanse, som også er ettertraktet i andre bedrifter. En oppdeling vil føre til mindre fagmiljøer, noe som kan gjøre det mer krevende å rekruttere og beholde medarbeidere.

Økonomi

Omlegging inntektssystemet

Inntektssystemet ble fra 2020 tilpasset de nye fylkeskommunene. Negative effekter av nytt inntektssystem skulle dempes gjennom kompensasjons- og overgangsordninger.

Innlandet fylkeskommune hadde en samlet negativ fordelingseffekt, som følge av endringene i inntektssystemet (inkludert ny fordeling av kompensasjonsordning) på 25,8 mill. kroner. Av dette ble IFK kompensert for 19,3 mill. kroner i 2020, og dermed ble den samlede negative effekten på 6,45 mill. kroner første år med nytt inntektssystem.

Overføring av fylkesvegadministrasjonen

Som følge av avviklingen av sams vegadministrasjon og overføring av oppgaver og ressurser til fylkeskommunene, ble rammetilskuddet til fylkeskommunene økt med 1 199 mill. kroner i 2020. Midlene ble fordelt mellom fylkeskommunene ut fra ressursbruken til oppgaver knyttet til forvaltning, drift og vedlikehold i hver enkelt kommune. For IFK innebar dette 119 mill. kroner for 2020, og 122 mill. kroner i 2021.

Vegadministrasjon ble definert som en sak med særskilt fordeling i grønt hefte (tabell C-fk) fram til og med 2021. Fra 2022 blir midlene til vegadministrasjon beregnet etter kriteriet vedlikeholdsbehov fylkesveg. Dette er til gunst for IFK, men den positive effekten blir dempet av en overgangsordning som gradvis innfører ny beregningsmetode over to år.

Grensejusteringer (Jevnaker og Lunner)

Jevnaker og Lunner ble fra 01.01.2020 overført til Viken fylkeskommune. Den isolerte økonomiske effekten av grensejusteringen kommer ikke fram av Statsbudsjettet. Det er imidlertid tidligere anslått en reduksjon i frie inntekter i størrelsesorden 160 – 190 mill. kroner som følge av grensejusteringen (sak 24/19 til fellesnemdas møte i april 2019).

Bortfallet av kommunene førte også til reduserte utgifter, samt økte inntekter gjennom salg av tjenester til Viken. I fylkesbudsjettet for 2020-2023/Årsbudsjett for 2020 ble det foreslått lagt inn 128,2 mill. kroner i anslått sum utgiftsreduksjon/inntektsøkning.

Overføring av oppgaver i forbindelse med regionreformen

Innlandet fylkeskommune har gjort et anslag mht. integreringsfeltet hvor Innlandet fylkeskommune ble kompensert i rammetilskuddet tilsvarende 2 årsverk. Erfaringen viser at gjennomføring av oppgavene krever mer enn 2 årsverk. Videre fikk fylkeskommunen ansvar for statlig sikre friluftsområder, og fikk overført 200 000 kroner, som dekker mindre enn et halvt årsverk. Anslaget er at en trenger 2-3 årsverk for å håndtere oppgavene. På kulturvernfeltet ble det overført oppgaver som, etter fylkeskommunens beregninger krever ca. 5 årsverk ut over det som er overført. Fylkeskommunen har også fått ansvaret for BIO-midler, og oppdragsgiveransvaret for fem ordninger i Innovasjon Norge og Siva, men ingen årsverk. Fylkeskommunene har overtatt ansvar for forvaltning av tilskuddsordninger og prosjektmidler innen landbruket, og har fått kompensasjon på 10 årsverk nasjonalt, som fylkeskommunene mener er en klar undervurdering. Midlene er lagt inn i rammetilskuddet, for Innlandet sin del 1,28 mill. kroner. På folkehelseområdet har fylkeskommunen overtatt ansvaret for tilskudd til friskliv, læring og mestring, men ikke fått ressurser.

Fylkeskommunene fikk overført drift og utvikling av fylkesveger, og det fulgte med brutto om lag 170 årsverk til oppgavene. Her var ikke lederressurser og støttefunksjoner inkludert. Det var heller ikke beregnet nok midler til IKT, idet overføringen innebar at fylkeskommunene måtte bygge opp egne IKT-løsninger.

Innlandet fylkeskommunes økonomi

Det nye inntektssystemet fra 2020 fordelte frie inntekter til de nye fylkeskommunene. Det var en stor og omfattende jobb å fordele budsjettet på nye enheter i Innlandet fylkeskommune, da organiseringen av IFK var veldig ulik fra både Hedmark og Oppland fylkeskommune. Praksis vedrørende budsjettering, reglementer og rutiner var også forskjellig. Ny kommunelov med nye forskrifter ble brukt som grunnlag for Økonomi – og finansreglement for Innlandet fylkeskommune og de formelle sidene ved budsjett – og regnskapsprosessene.

Kostnader til sammenslåingen

Administrasjonen har ikke en samlet total oversikt over kostnadene til sammenslåingen. Fellesnemnda hadde et felles budsjett på 90 mill. kroner og dette ble benyttet i årene 2019 – 2021 for å dekke direkte omstillingskostnader. Midlene besto av statlig finansiering på 30 mill. kroner og 30 mill. kroner avsatt fra hver av fylkeskommunene.

Det er redegjort for fellesnemndas budsjett i flere fylkestingssaker, bl.a. i sak 91/2020 og 94/2020 i juni 2020.

Omstillingsfond

For å dekke midler til omstilling de første årene etter sammenslåingen, er det satt av midler i et omstillingsfond. Dette er midler som stammer fra Hedmark fylkeskommune og avsatte midler i Innlandet fylkeskommune.

Det er disponert fra fondet til dekning av omstillingsavtalen med ansatte (estimert kostnad 12 – 15 mill. kroner over 5 år). Det er også benyttet ca. 5 mill. kroner til lønnsharmonisering og 3,5 mill. kroner til IKT.

Lokalisering

Fordeling av avdelinger og enheter mellom lokaliseringer på Hamar, Lillehammer og Gjøvik ble fastsatt i sammenslåingsavtalen. Fylkestinget har senere besluttet ombygging og rehabilitering av fylkeshusene på Hamar og Lillehammer. Byggingen starter i 2022.

Konsekvenser ved deling

Inntektssystemet – nivå frie inntekter etter ny inndeling

Det er utfordrende å splitte opp dagens nivå på frie inntekter, til en ny fordeling basert på gamle Hedmark og Oppland fylkeskommune. Nivået på innbyggertilskudd før utgiftsutjevning kan derimot vises, ved å splitte opp i andel av befolkning i kommunene som tilhørte henholdsvis Hedmark og Oppland.

	Folketall 01.07.2021
Hedmark	198 273
Oppland (ekskl. Jevnaker og Lunner)	172 428
Innlandet	370 701

Kilde: Grønt hefte for kommunene 2022

	Innbyggertilskudd før utgiftsutjevning
Hedmark 2022	1 263 302
Oppland 2022 (ekskl. Jevnaker og Lunner)	1 098 629
Innbyggertilskudd totalt	2 361 931

Tall i 1000 kroner

Basert på folketall ville Hedmark fått om lag 165 mill. kroner mer i innbyggertilskudd (før utgiftsutjevning), enn Oppland i 2022.

Jevnaker og Lunner har per 01.07.2021 en total befolkning på 15 997 personer, i henhold til Grønt hefte for 2022. Et rent innbyggertilskudd ville beløpt seg til $15\,997 \cdot 6\,372$ kroner = 101,9 mill. kroner.

Utvikling i folketall i Hedmark og Oppland								
Prognose i M (hovedalternativ) og L (lavalternativ)							Endring 2021-2025	
		2021	2022	2023	2024	2025		
Hedmark	M	198 406	198 916	199 488	200 033	200 563	2 157	1,1 %
	L	197 974	198 031	198 172	198 262	198 312	338	0,2 %
Oppland	M	173 286	173 208	173 252	173 340	173 480	194	0,1 %
	L	172 918	172 448	172 134	171 831	171 560	- 1 358	-0,8 %
Innlandet	M	371 692	372 124	372 740	373 373	374 043	2 351	0,6 %
	L	370 892	370 479	370 306	370 093	369 872	- 1 020	-0,3 %
Norge	M	5 391 937	5 417 351	5 444 681	5 471 238	5 497 555	105 618	2,0 %
	L	5 377 025	5 387 279	5 401 360	5 413 987	5 425 719	48 694	0,9 %

Utvikling i antall 16-18 åringer i Hedmark og Oppland								
Prognose i M (hovedalternativ) og L (lavalternativ)							Endring 2021-2025	
		2021	2022	2023	2024	2025		
Hedmark	M	6 777	6 728	6 738	6 676	6 748	- 29	-0,4 %
	L	6 768	6 714	6 716	6 639	6 706	- 62	-0,9 %
Oppland	M	6 074	6 019	5 993	5 949	6 006	- 68	-1,1 %
	L	6 068	6 007	5 973	5 922	5 982	- 86	-1,4 %
Innlandet	M	12 851	12 747	12 731	12 625	12 754	- 97	-0,8 %
	L	12 836	12 721	12 689	12 561	12 688	- 148	-1,2 %
Norge	M	188 856	190 403	192 569	193 975	197 278	8 422	4,5 %
	L	188 583	189 865	191 813	193 041	196 160	7 577	4,0 %

Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 12882. Oppland er beregnet uten Jevnaker og Lunner.

Utviklingen i folketall i lavalternativet til SSB (som har vist seg å være mest realistisk) er lavere enn landsgjennomsnittet, både for Hedmark og Oppland. Oppland vil oppleve en litt større prosentvis reduksjon enn Hedmark. Utviklingen i antall 16-18 åringer vil være negativ fram mot 2025, både for Hedmark og Oppland. Prognosen viser at Oppland vil oppleve en litt større nedgang i antall 16-18 åringer fram mot 2025. Tallene gir en indikasjon på at både Hedmark og Oppland vil få reduserte inntekter, for denne ene faktoren i utgiftsutjevningen.

Det vil måtte gjennomføres en prosess med deling av økonomien. Fondsmidler og gjeld må fordeles mellom fylkeskommunene igjen. Det vil da være naturlig å se på hva som var økonomisk situasjon ved sammenslåingen. Når det gjelder gjeld, må man forsøke å fordele dette ift. gjeld på sammenslåingstidspunktet og ift. eiendom og fylkesveger det er investert i mens fylkene har vært slått sammen. Driftsresultatet for siste regnskapsår må også fordeles. Eiendomsforhold følger fylkesgrensene.

Fylkeskommunale eierinteresser i selskaper.

Innlandet fylkeskommune har vesentlige eierinteresser. Ved en eventuell oppløsning av Innlandet fylkeskommune vil hver av fylkeskommunene beholde de opprinnelige verdiene. Eierinteressene er omtalt i Eierskapsmeldingen.

IKT og digitale verktøy

En deling innebærer å dele IKT-plattform, forhandle frem nye avtaler, splitte systemer mm. Noe kan kanskje avtales å forvalte sammen innen IKT. Konsekvensene må utredes nærmere.

Konsekvenser av deling innenfor de ulike ansvarsområdene

Samferdsel

Samferdselsavdelingen, rammeområde veg, ble etablert som følge av regionreformen og avslutningen av sams vegadministrasjon. Drøyt 160 medarbeidere ble overført fra Statens vegvesen til Innlandet fylkeskommune, sammen med medarbeiderne fra Hedmark og

Oppland fylkeskommuner. Medarbeiderne fra Vegvesenet kom fra vegavdeling Hedmark, vegavdeling Oppland, region øst og Vegdirektoratet. Selve overføringen fra stat til fylkeskommune inngår ikke i vurderingene knyttet til denne saken.

Rammeområde kollektivtransport består av medarbeidere fra tidligere Opplandstrafikk, Hedmark trafikk og kjørekontoret i Folldal. Kollektivtransport ble organisert som en egen seksjon inn i Samferdselsavdelingen i nye Innlandet fylkeskommune. I tidligere Hedmark og Oppland var kollektivtransporten organisert forskjellig. Kollektivseksjonen ble etablert med en helt ny organisering i Innlandet.

Vegområdet ble etablert og dimensjonert for Innlandets behov. Mange oppgaver løses ved samhandling på tvers av seksjoner og geografisk lokalisering. En del sentrale oppgaver, som prosjektledelse, byggeledelse og oppfølging av drifts-, utbyggings- og til dels vedlikeholdsoppgaver, er i dag organisert og lokalisert geografisk (øst/vest) med tilhold i både tidligere Hedmark og Oppland. I prinsippet kan disse fordeles mellom de gamle fylkene, men i oppgaveløsningen er de avhengige av en rekke andre fagområder og fellesfunksjoner, som ikke er geografisk inndelt. Disse fag- og fellesfunksjonene omfatter store kompetansefelt fordelt på et begrenset antall medarbeidere. De arbeider med oppgaver over hele fylket, uavhengig av sin kontorlokasjon. Fag- og fellesfunksjonene er allerede små og sårbare i dagens organisasjon. Fagkompetansen er heller ikke jevnt fordelt mellom på kontorlokasjonene i tidligere Hedmark og Oppland. Et eksempel er veg- og planforvaltningsområdet, hvor 10 av totalt 12 medarbeidere har kontorplassering i Hedmark. Det kan bli krevende å fordele ressursene og etablere to vegorganisasjoner basert på dagens organisasjon.

Med utgangspunkt i oppgaver knyttet til veg vil det være behov for oppbemanning for å etablere fungerende organisasjoner i begge fylker. Det vil være risiko knyttet til redusert gjennomføringsevne, evnen til å beholde og rekruttere medarbeidere, kompetanseutvikling, innovasjon og digitalisering.

Innlandet er landets største fylke på flere områder (største vegeier, største hyttefylke osv.). I rollen som regional utviklingsaktør innen samferdselsområdet har vi betydelig mer moment og slagkraft som Innlandet enn som to mindre, oppdelte fylker. Dette gjelder også innenfor interessepolitisk arbeid, f.eks. i forbindelse med Nasjonal transportplan (NTP) og arbeidet for større inntektsrammer til samferdsel. Både størrelse, tilgjengelige ressurser og kompetanse bidrar til dette.

Innlandet er vertskap for store nasjonale transportkorridorer på veg og jernbane, og et samlet Innland har en styrke i dialogen og samarbeidet med nasjonale infrastructureiere om blant utviklingen av Intercity og videreutvikling av det statlige riks- og europavegnettet. Det er positivt å se nasjonale transportkorridorer som en helhet, og da opp mot øvrig vegnett i fylket.

Tannhelse

Når det gjelder tannhelse har det skjedd forholdsvis få endringer i måten det jobbes på etter sammenslåingen. En deling av fylket vil ikke redusere kvalitet eller tilgang til tjenesten. Begge fylkene er utstyrmessig på samme nivå grunnet investeringer som er skjedd i 2019-2021. Utfordringen som framstår mest åpenbar er knyttet til bygging av ny IKT-infrastruktur for begge fylkene.

Kompetanse

Innenfor kompetanse er man inne i en effektiviseringsprosess når det gjelder antall årsverk i sentraladministrasjonen. Ved sammenslåing av de tidligere fylkenes fagmiljøer lå det mulighet for noe effektivisering, men dersom en går tilbake til de tidligere fylkene vil en nok på en del områder måtte bygge opp igjen antall medarbeidere for å sikre en forsvarlig bemanning og drift.

I det alt vesentlige er medarbeiderne i fylkeskommunen fortsatt nær innbyggerne, slik det også var før sammenslåingen. Dette gjelder blant annet i videregående skoler og voksnes læring.

For voksnes læring og PPT har det vært gjennomført grundige prosesser knyttet til å etablere en harmonisert organisering og tjenestetilbud, og det pågår nå et betydelig arbeid for å implementere disse vedtakene. Innenfor voksnes læring etableres det ni kompetanse- og karrieresentre på de geografiske lokasjonene som i dag har senter for voksenopplæring (Senter for voksnes læring/Karriere Oppland). Fylkestinget har vedtatt at PP-tjenesten skal være fylkeskommunal. Medarbeiderne vil være ansatt i sentraladministrasjonen, men med arbeidssted ute i regionene og i de videregående skolene.

Etablering av en felles administrativ enhet knyttet til videregående opplæring, har bidratt til økt samlet kompetanse, læring på tvers og implementering av beste praksis fra de to fylkeskommunene. Det er etablert et godt kvalitetsarbeid for å følge opp de videregående skolene i Innlandet. Det er etablert en systematikk med to årlige styrings- og utviklingsdialoger (SUD) med alle skolene. Det er også etablert tydelige og realistiske forventninger til skolenes resultater gjennom en felles forventningsindikator og skolenes analyser av egne resultater er systematisert gjennom et felles system for årsmeldinger. Det er også vektlagt videreutvikling av den systematiske oppfølgingen av elever som trenger hjelp og bistand gjennom IKO-arbeidet (identifisering, kartlegging og oppfølging) ved tett oppfølging fra skoleeier og erfaringsdeling i regionene. De siste års tilstandsrapporter for videregående opplæring viser gode resultater og at andelen elever som fullfører og består har hatt en klar økning. Det arbeides nå også for å videreutvikle profesjonelle lærende fellesskap på de videregående skolene i et partnerskap med Høgskolen i Innlandet, og dette vil være viktig for å utvikle det profesjonelle fellesskapet og den kollektive kompetansen ved de videregående skolene.

Det er for øvrig gjennomført et betydelig harmoniseringsarbeid på alle fagområdene innenfor kompetansesektoren, som f.eks. også innenfor fagopplæring og eksamensgjennomføring. Det er blant annet skapt en felles tilnærming og arena for opplæringskontorene i Innlandet. En splitting kan innebære etablering av nye rutiner og differensiert praksis. Dette gjelder også innen kompetanseområdet for prøvenemnder, faglig ledere, instruktører etc. Et større geografisk område har for fagopplæringen også gitt tilgang til og bedre oversikt over et større arbeidsmarked, noe som kan være nyttig for å formidle flere elever ut i lære. Dette har også ført til bedre samarbeid om bruk av prøvenemnder, tilgang til lærebedrifter og samarbeid med opplæringskontorene.

Synkende elevtall i Innlandet skaper utfordringer for skole- og tilbudsstruktur, ikke minst også sett i sammenheng med ny og mer spesialisert yrkesfagstruktur. Når det gjelder

tilbudsstrukturen er denne nå samordnet for det nye fylket. Ved oppløsning må det reetableres avtaler for å regulere mulighetene for å kunne gå på videregående skole i nabofylket, dersom denne ligger nærmere bosted.

Med regionreformen fikk fylkeskommunen et større ansvar for den regionale kompetansepolitikken. Et viktig mål med dette var å få bedre samsvar mellom etterspørsel etter arbeidskraft i arbeidslivet, og den enkeltes bruk av egen kompetanse. Ved å styrke det regionale kompetansepolitiske ansvaret skulle det legges til rette for bedre tilgang på kompetent, kvalifisert og relevant arbeidskraft i det regionale arbeidsmarkedet. Dette krever involvering av ulike fagområder og berører mange og ulike institusjoner, organisasjoner og etater. Tett samarbeid mellom næringslivet, offentlig sektor og utdanningsinstitusjonene er helt nødvendig for å nå målene som er satt.

Det er satt i gang ulike harmoniseringsprosesser med mål om å etablere like tilbud i Innlandet. Det etableres nå ni selvstendige kompetanse- og karrieresentre knyttet til Voksnes læring. Dette innebærer større grad av desentralisering av oppgavene enn det som var tilfelle i tidligere Hedmark. Det arbeides også med å få på plass en desentralisert struktur for PPT.

Når det gjelder nærhet til tilbud, er det ikke noe å tjene på en deling av Innlandet, idet skolestrukturen er uendret.

På fagområdet inntak har det vært gjennomført nedskalering av bemanning ved turn-over, og inntaksmiljøet som var i OFK er borte. Det må følgelig reetableres, og det vil ta tid å opparbeide kompetanse.

Kultur

Innenfor kultur er det også satt i gang en rekke harmoniseringstiltak for å samordne organisering og virkemidler. Fylkesarkivet var allerede før sammenslåingen rigget for regionreform, da de allerede arbeidet på begge sider av fylkesgrensen.

Kulturstrategien for Innlandet er utarbeidet på bakgrunn av innspill fra hele Innlandet. Strategien gir retning for Innlandets kulturliv med det mål å styrke hele Innlandet og forsøke å løse utfordringene kulturfeltet står i. Dette arbeidet har også vært viktig for å bygge en felles kultur for de som jobber på kulturavdelingen. I forkant av sammenslåingen (I utredning om sammenslåingen av Hedmark og Oppland, 2016), ble det påpekt at den ulike organiseringen av kulturfeltet for Hedmark og Oppland kunne gi utfordringer. Det kan bekreftes at dette har vært utfordrende, men det har samtidig gitt fylkeskommunen muligheten til å bygge en framtidsrettet og faglig sterk avdeling med det beste fra begge fylker. Dette fremtidsrettede perspektivet har også stått sentralt i arbeidet med å etablere den nye organisasjonen Musikk i Innlandet, som skal styrke og videreutvikle det profesjonelle musikkmiljøet i hele fylket. Til dette arbeidet har IFK avsatt betydelig midler for å løfte musikkfeltet.

I den nevnte utredningen påpeker særlig kulturarv at en sammenslåing vil bidra til gevinst med tanke på et mindre sårbart fagmiljø og bredere kompetanse. Et slikt positivt resultat er det flere seksjoner som i dag påpeker. For de fleste seksjonene har samkjøringen av fagområdene gått hovedsakelig bra, med unntak av en krevende situasjon for organiseringen av arbeidet med Den Kulturelle Skolesekken. Her var organiseringen svært ulik i de to gamle fylkene og det er benyttet mye ressurser på de interne prosessene for å få dette på plass.

I takt med fylkessammenslåingen har også andre kulturaktører slått seg sammen og skapt større aktører og fagmiljø, som f.eks. idrettsmiljøene hos HINN på Lillehammer og Elverum. Dette har også hatt en positiv effekt for Kultur i Innlandet fylkeskommune.

Fylkesbiblioteket opplever også at det har blitt skapt et større faglig fylkesnettverk igjennom flere nettverksgrupper. Disse gruppene har medført forsterket dialog med kommunene og de videregående skolene. Mye av dette arbeidet har vært mulig gjennom bruk av digitale løsninger.

I utredningen fra 2016 ble det påpekt at store geografiske avstander kunne være en utfordring for kulturfeltet. Dette er det i dag flere som opplever som problematisk. Trolig har også nedskjæringer gjort det noe vanskeligere å være til stede i hele fylket. Selv om digitale møter har skapt nye arenaer, er det svært viktig med de fysiske møtene. Problematikken knyttet til avstander og tilstedeværelse, må sees i sammenheng med covid-19, og det er uklart hvordan dette vil være under normale omstendigheter. Samtidig må det sies at seksjonen idrett har fått tilbakemelding på at deres samarbeidspartnere opplever Innlandet fylkeskommune som mer fjerne enn Hedmark og Oppland var. Dette bør en jobbe aktivt med, slik at en kan få større grad av tilstedeværelse i hele fylket. Noen opplever Innlandet fylkeskommune som en mer tungrodd organisasjon med dårligere informasjonsflyt. Dette har skapt noe usikkerhet hos kulturaktørene når det gjelder økonomi og retning. De to fylkene var ganske ulike når det gjaldt arbeidsmåte og hva slags kulturaktører man prioriterte og samarbeidet med. Dette har etter reformen gitt fagmiljøene mulighet til å lære av hverandre og utvikle seg.

Næring og internasjonalt samarbeid

Utfordringer for Innlandet fylkeskommune og utvikling av fylket er i stor grad knyttet opp til geografi (størrelse), demografi og næringsstruktur. Dette koplet opp imot hva som er fylkeskommunens rolle og tjenesteproduksjon former fylkeskommunenes styrker og svakheter.

Innlandet har med Innlandsstrategien fått et felles, kunnskapsbasert syn på Innlandets regionale fortrinn. Prioriterte regionale bransjer/sektors tilvekstpotensial er avgjørende for vekst i området, og kraften i å stå sammen vil kunne svekkes ved å splitte opp igjen nye etablerte samarbeidsstrukturer

På næringsutviklingsarbeidet har IFK medført et bedre, sterkere og bredere kompetansemiljø. Til tross for at pandemi og omstilling har har NIS vært en katalysator, pådriver, rådgiver og utvikler for en rekke større prosjekter. Sammenslåingen har medført at vi har kapasitet, bred kompetanse og mindre sårbarhet til å kunne ta denne rollen

Etableringen av Innlandet fylkeskommune har medført en bedre samhandling/samarbeide mellom de eksterne innovasjonsaktørene. Gjennom en felles og transparent finansieringsmodell stilles det krav/stimuleres det til samhandling. Dette medfører deling av kompetanse og spesialisering innad miljøene.

Arbeidet som er gjort for å få på plass en innovativ organisering av kapasitet for internasjonalt arbeid i fylkeskommunen, vurderes å ha økt Innlandets samlede evne til å nå hovedmålet som er satt for det internasjonale engasjementet. Dette er knyttet til kapasiteten i

det samlede fagmiljøet i fylkeskommunen, samt nye innovative arbeidsmåter for samhandling med ulike aktører i Innlandssamfunnet.

Samfunnsutvikling, plan, klima og miljø

Samfunnsutviklingsavdelingen skal bidra inn i den kommunale planleggingen med veiledning, samhandling og saksbehandling. Videre har avdelingen et spesielt ansvar når det gjelder oppfølging av interkommunale politiske råd (IPR). Når det gjelder dette arbeidet har det foreløpig ikke vært vesentlige stordriftsfordeler å hente ved å slå sammen de to fylkeskommunene. Det er også krevende internt å sikre involvering av alle relevante avdelinger, og det er nødvendig å ha fokus på å få på plass gode rutiner, som bidrar til at fylkeskommunens samlede kompetanse best mulig kan nyttegjøres.

Utfordringene beskrevet ovenfor skyldes blant annet at det har pågått en omstillingsprosess, samtidig som mye ble nedstengt på grunn av pandemien. For å sikre større grad av tilstedeværelse, og bedre samhandling med kommunene, er det blant annet satt i gang to tiltak. Det ene er oppfølging av Fylkestingets vedtak fra desember 2020, hvor det ble vedtatt at det skulle utredes hvordan arbeidet med innovasjons- og næringsutvikling med tilstedeværelse i alle regionene fra 2022 kunne styrkes (sak 162/2020). Her vil det bli lagt frem en sak til politisk behandling i fylkestinget i desember. Det andre tiltaket er en evaluering av partnerskapet med kommunene.

Klima, miljø og naturmangfold er høyt prioritert av fylkespolitikerne og samarbeidspartnere, og det er opprettet flere klimarelaterte prosjekter. Det er etablert eget klimabudsjett og regnskap. Seksjonen bidrar med fagkompetanse til andre avdelinger i fylkeskommunen. Arbeidet med klima og miljø krever god fagkompetanse, og dette arbeidet er betydelig styrket etter sammenslåingen, idet en har fått et større og sterkere fagmiljø.

Analyse og statistikkområdet er også styrket i den nye fylkeskommunen, ved at en har samlet ressursene fra de to fylkeskommunene. Gjennom arbeidet med Innlandsstatistikk.no har en lyktes i å få et sterkt fagnettverk både internt, samt med eksterne.

Samfunnsutviklingsavdelingen opplever interesse for å få fylkeskommunen med i forskningsarbeid, i konferansesammenheng og i samarbeidsprosjekter. Her merkes det en endring fra tiden da det var to fylkeskommuner. Samfunnsutviklingsavdelingen bidrar inn i sekretariatene for regionalt partnerskap og kompetanseforum, og har også bidratt til å utarbeide flere samarbeidsavtaler mellom fylkeskommunen og samarbeidspartnere i fylket.

Digitale møtearenaer vil kunne forsterke samarbeidet, idet en kan møtes uten å måtte bruke en hel dag. Det er også arbeidet aktivt med å videreutvikle et godt fagmiljø,

For klima, miljø og naturmangfold og analysemiljøet vil en deling resultere i mindre fagmiljøer, og dermed også mindre kompetanse. Ved en eventuell deling må en sikre godt samarbeid mellom fylkene på disse fagområdene.

Administrasjon og fellestjenester

I forbindelse med sammenslåingen ble det allerede 2018 igangsatt et omfattende arbeid med å etablere felles administrative systemer, rutiner, avtaler og IKT-infrastruktur for den nye fylkeskommunen. Dette var spesielt viktig med tanke på felles økonomi/regnskap, lønn og personal, dokumentasjonsforvaltning/arkiv og anskaffelser. I tillegg kommer samordning og

integrasjoner mot en rekke fagsystemer både internt og eksternt, samt ivaretagelse av omfattende historiske data fra fellessystemer og fagsystemer. Deler av dette arbeidet er fortsatt i prosess og vil fortsatt ta noe tid. Direkte kostnader ble i stor grad dekket gjennom fellesnemndas budsjett som delvis også ble overført til 2020/21. Det har også blitt benyttet betydelige personalressurser til disse arbeidsoppgavene.

En deling vil innebære å dele IT-plattform, forhandle nye avtaler, splitte systemer mm. Noe kan muligens avtales å drifte sammen på IT-siden. Konsekvensene må utredes nærmere.

Eiendomsforvaltningen

Fylkeskommunen har en sentralisert eiendomsforvaltning. Om lag 25 medarbeidere arbeider i sentraladministrasjonen, mens de øvrige arbeider på skoler og tannklinikker der de arbeider med teknisk drift av våre bygg. På grunn av sammenslåingen har det vært mulig å ha eget fagpersonell innen de ulike fag i eiendomsforvaltningen, gjerne enkeltpersoner. Dersom fylkene splittes, må det leies inn konsulenter eller ansettes flere.

Fylkeskommunedirektørens vurdering

Rollen som regional samfunnsutvikler defineres i Meld. St. 22 (2015-2016) som de nye folkevalgte regionenes hovedoppgave, og skal bidra til en bedre samordning av sektorer og prioriteringer. Rollen blir oppsummert i tre hoveddimensjoner:

1. å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen, tilpasset regionale og lokale forhold
2. å mobilisere privat sektor, kulturliv og lokal-samfunn
3. å samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk

Å være samfunnsutvikler betyr å formulere mål og skape oppslutning om strategier for å nå disse målene. Samfunnsutviklingsarbeidet krever samarbeid med andre aktører, offentlige og private, og å mobilisere private aktører og lokale og regionale interesser. Det betyr å ha en langsiktig og helhetlig plan for sin egen region. For å lykkes med dette, er det flere aktører som må bli enige om felles mål og strategier, og deres innsats og virkemidler må dra i samme retning.

Innlandet fylkeskommune har vedtatt en Innlandsstrategi, som gir retning for Innlandet i årene fremover. Prosessen med å utarbeide denne har vært bred, og involvert mange aktører i Innlandet. Nå er Innlandet fylkeskommune i gang med å utarbeide tre regionale planer, som alle er relevante for Innlandets 10 regioner. Også her er det lagt opp til bred deltakelse og forankring.

Innlandet fylkeskommune har tatt initiativ til å etablere regionalt partnerskap og kompetanseforum. Regionalt partnerskap er et strategisk samarbeid på overordnet nivå for å bidra til å utvikle Innlandet fylke. Her drøfter partene strategiske spørsmål, tema og problemstillinger for om mulig å komme til enighet om en felles retning. Regionalt partnerskap ledes av fylkesordføreren. Et partnerskap har også en strategisk karakter, og det er i gang prosesser for å se det nye fylkets utvikling i sammenheng med hvordan man jobber felles for å påvirke sentrale myndigheters prioriteringer overfor Innlandet. Partnerskapet er forankret i mål og satsinger, og fylkesordføreren bruker det regionale partnerskapet som en sentral styringsgruppe for tre omfattende regionale planer som bygger på Innlandsstrategien (den regionale planstrategien).

Hensikten med regionale partnerskap er å håndtere komplekse utfordringer og å realisere samfunns mål på en mer effektiv og treffsikker måte enn hva partnerne greier hver for seg. Forutsetningene for å nå de overordnede, samfunnsmessige målene, antas å øke når partnerne involveres og deltar i alle de strategiske fasene av arbeidet med å nå målene. Det regionale partnerskapet har arbeidet med å definere utfordringsbildet og utformet en strategisk retning i Innlandsstrategien. Partnerskapet har mobilisert aktører for å sikre at mange arbeider målrettet for at vi skal komme dit vi ønsker. Partnernes samlede eierskap til Innlandet som helhet, og felles ønsker om å bidra til å bevege fylket i ønsket, samlet retning er et viktig moment i vurderingen om en oppdeling av fylket.

Agenda Innlandet er et samarbeidsprosjekt mellom LO, NHO, SpareBank 1 Østlandet og Innlandet fylkeskommune. Aktørene har som ambisjon å løfte Innlandet som region, og bidra til at Innlandet får større nasjonal synlighet og økt gjennomslagskraft.

Innlandet fylkeskommune har utarbeider strategisk viktige dokumenter som Handlingsplan for fylkesveier, mobilitetsstrategi og kulturstrategi, i samarbeid med kommuner og andre relevante aktører. Videre har fylkeskommunen invitert kommuner til samarbeid om høringsinnspill til viktige utredninger.

Det er gjort mye utover dette, som viser at Innlandet fylkeskommune har tatt rollen som samfunnsutvikler og videreutvikler denne.

En deling av Innlandet fylkeskommune kan redusere noen utfordringer knyttet til store avstander, selv om også Hedmark og Oppland vil være store fylker med lange avstander fra sør til nord. Det vil også bli kortere avstand mellom velgere og valgte. Muligens vil det kunne bli flere folkevalgte totalt enn det er i Innlandet fylkesting i dag. Dette kan styrke den demokratiske dimensjonen noe. Erfaring tilsier at innbyggerne i liten grad oppsøker fylkeshusene. Digitale hjelpemidler og nye arbeidsformer reduserer ulempene ved avstand noe.

Den lave valgoppslutningen ved fylkestingsvalgene viser at fylkeskommunen, har hatt en utfordring når det gjelder relevans for innbyggerne. Bakgrunnen for regionreformen er å fremme lokaldemokratiet, og oppnå mindre grad av statlig detaljstyring. Dersom staten delegerer både makt og virkemidler til regionalt folkevalgt nivå, vil dette utvilsomt styrke det regionale demokratiet.

Etter fylkeskommunedirektørens vurdering er det for tidlig med en evaluering av den nye fylkeskommunen når den kun har eksistert i to år. Det har gått mye tid til intern omstilling, som erfaringsmessig tar mye fokus hos medarbeiderne. Som følge av pandemien arbeidet en stor del av medarbeiderne hjemmefra i store deler av 2020 og første halvår 2021. Denne situasjonen, i tillegg til at organisasjonen er så vidt ny, gjør det utfordrende å vurdere effektene av sammenslåingen.

Korona-situasjonen har medført en ekstra vanskelig situasjon når det gjelder synlighet i kommunene. Pandemien har ført til nye arbeidsmetoder og verktøy for samhandling som må utnyttes, uavhengig av geografisk inndeling.

Det er gjennomført mye i løpet av den tiden som har gått, herunder harmonisering av ulik praksis, utviklingsarbeid og tiltak. Etter fylkeskommunedirektørens vurdering har Innlandet fylkeskommune klart å levere tilfredsstillende tjenester til innbyggerne gjennom omstillingsperioden. Kollektivdriften er samlet i en organisasjon. Vi har etablert en ny, kompetent veiadministrasjon. Den gode kvaliteten på tannhelsearbeidet og tilbudet og utvikling innen videregående opplæring er videreført med gode resultater. Medarbeiderne i sentraladministrasjonen er lokalisert i tråd med politiske vedtak av fellesnemnda. Pandemien synes håndtert på en tilfredsstillende måte, og vi har hatt budsjettkontroll i en tid med reduksjon av rammene. Det er utviklet og implementert nye løsninger på mange fagområder. Det tar tid og innebærer behov for tid til forankring, og med koronanedstengning måtte en til dels gjøre dette på andre måter.

Innlandet fylkeskommune fikk mindre økonomiske rammer ved etableringen av den nye fylkeskommunen, enn de to tidligere fylkeskommunene. Det skyldes særskilte forhold ved etableringen (bortfall av Lunner og Jevnaker, omlegging av inntektssystemet, manglende kompensasjon for utgifter knyttet til forvaltning av nye oppgaver overført fra staten), samt effekten av lavere befolknings- og elevtallsutvikling enn landsgjennomsnittet. Samlet gjør dette at det er vanskelig å sammenligne situasjonen før sammenslåingen med nåsituasjonen. Til tross for økonomiske kutt har Innlandet fylkeskommune større fagmiljøer enn Hedmark og Oppland fylkeskommuner hver for seg. Vi ser allerede effekter av dette på mange områder.

Innlandet er et stort fylke med mange kommuner å følge opp. Det vil være enklere å opprettholde god kontakt med kommunene i en mindre fylkeskommune. Samtidig er det satt i gang prosjekter med tanke på å videreutvikle samarbeidet, og man ser etter pandemien at det er innarbeidet en ny arbeidsform via digitale løsninger. Det er ønskelig å ha nært samarbeid med kommunene, andre regionale aktører samt godt samarbeid på Østlandet og nasjonalt. Vi opplever også tendenser til at Innlandet åpner opp nye mulighetsrom for innbyggere, som kan benytte seg av tilbud på andre siden av den tidligere fylkesgrensen, herunder innenfor videregående opplæring.

Innlandet fylkeskommune har klart å gjennomføre grundige forankringsprosesser regionalt og med kommunene når det gjelder Innlandsstrategien og de regionale planene, til tross for pandemien. Fylkeskommunen har også aktiv deltakelse i regionrådene politisk og administrativt. Etter pandemien har organisasjonen også betydelig fokus på å komme ut til enkeltkommuner for å ha god dialog og bidra til liten avstand mellom kommune og fylkeskommune. Dette synes meget nyttig.

Med de strukturene og planene som nå er bygget opp mener fylkeskommunedirektøren forholdene ligger til rette for godt samarbeid med de andre regionale aktørene og med kommuner og regionråd. Vi har fokus på fleksibilitet i administrasjonen, som i mindre grad er bundet av geografiske restriksjoner og hovedkontorets lokalisering. Sammen med erfaringen fra koronanedstengningen og ny digital samhandling bør det være godt grunnlag for samarbeid.

Omstilling

Ved en oppsplitting av Innlandet vil mye av fokuset til medarbeiderne og i politikk preges av organisatoriske og administrative problemstillinger. En oppsplitting vil få noen direkte kostnader. Hvor mye avhenger av om splittingen foretas komplett, eller om en velger å ha

samarbeid på en del administrative områder, herunder samferdselsforvaltning. Videre er det grunn til at noen av effektiviseringsgevinstene en får ved Innlandet fylkeskommune må reverseres, slik at kostnadene til administrative funksjoner kan bli noe høyere etter en splitting. Dette er midler som ellers kan vært brukt på direkte tjenesteyting til innbyggerne. Dette er under forutsetning av at inntektssystemets fordeling ligger fast.

Den største kostnaden ved en oppsplitting kan være knyttet til medarbeiderne. De har vært gjennom mange endringer, og kostnadene og belastningen som følge av omstillingstretthet er vanskelige å overskue.

Oppland og Hedmark vil ved en oppsplitting være andre organisasjoner enn de var før 2020. Nye oppgaver er kommet til. Oppland har mistet to kommuner med over 15 000 innbyggere til sammen. Forventet befolkningsutvikling framover vil være svakere i Innlandet enn i landet for øvrig, og i Oppland forventes innbyggertallet å gå litt ned, mens det i Hedmark forventes en svak økning. Dette vil medføre ytterligere reduserte inntektsrammer og behov for reduksjoner i tjenestetilbudet.

En større fylkeskommune, med store kompetansemiljøer, er bedre rustet til å overta komplekse fagoppgaver som kommer fra Staten. Det er grunn til å forvente en større grad av regionalisering av oppgaver og arbeidsplasser med en ny regjering. Dette er Innlandet fylkeskommune rustet for, gitt at oppgavene finansieres.

I Innlandet har de fleste offentlige organisasjoner samme geografiske inndeling. Det gjør det enklere å samarbeide. Med etableringen av det regionale partnerskapet og kompetanseforumet, samt Agenda Innlandet har vi gode formelle nettverk til viktige regionale aktører. Vi forventer at etableringen av Innlandsstatistikk, som er i gang i januar 2022, vil være til stor nytte for kommuner, skoler og andre for å ha felles og lett tilgjengelig faktagrunnlag om Innlandet. Nasjonalt har Innlandet posisjoner både i ledelsen av Østlandssamarbeidet og i ledelsen av flere administrative kollegier/grupper nasjonalt i KS. Dette gir Innlandet synlighet og påvirkningskraft. Det er foreløpig uklart om andre fylkeskommuner på Østlandet vil søke om å bli delt igjen. Etter fylkeskommunedirektørens vurdering har Innlandet en større styrke nasjonalt enn Hedmark og Oppland hver for seg.

Konklusjon

Fylkeskommunedirektøren vil etter en helhetlig vurdering anbefale fylkestinget at Innlandet fylkeskommune videreføres, og at det ikke settes i gang en prosess med søknad om oppdeling av fylkeskommunen.