
HØRING: EVENTUELL OPPDELING AV INNLANDET FYLKESKOMMUNE

Vedlegg:

Fylkestingssak 104/21, møte 08.12.2021: En eventuell oppløsning av Innlandet fylkeskommune.

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt):

Ingen

Sammendrag:

Innlandet fylkeskommune har invitert blant annet kommunene til å avgi høringsuttalelse til spørsmålet om å videreføre eller dele opp Innlandet fylkeskommune. Kommunedirektøren rå kommunestyret til å anbefale at Innlandet fylkeskommune ikke setter i gang en prosess med søknad om oppdeling av Innlandet fylkeskommune.

Saksutredning:

Bakgrunn for høringen

Fylkeskommunedirektøren la 8. desember 2021 fram sak (FT 104/2021) for Fylkestinget om eventuell oppløsning av Innlandet fylkeskommune. Innstilling til vedtak var som følger:

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

Innstillingen ble ikke behandlet. Fylkestinget vedtok å utsette saken til februar 2022, følgende vedtak ble fattet:

«Fylkeskommunen skal gjennomføre en rådgivende folkeavstemming om en eventuell oppløsning av Innlandet fylkeskommune før endelig vedtak i februar 2022.

Fylkestinget ber regjeringen ta initiativ til utredning av fylkeskommunen som forvaltningsnivå.»

Regjeringen har meddelt fylkeskommunene at for at eventuelle oppløsninger skal kunne tre i kraft pr 1. januar 2024, må den enkelte fylkeskommune ha gjort vedtak om og sendt søknad om oppløsning innen 1. mars 2022.

På bakgrunn av vedtaket i fylkestinget samt regjeringsbesluttet frist, la fylkeskommunedirektøren frem sak om gjennomføring av prosess for folkeavstemming og høring den 9. desember. Fylkestinget vedtok følgende i sak 127/2021, punkt 5:

«For å sikre et best mulig beslutningsgrunnlag til fylkestinget i februar 2022, bes fylkesutvalget om å gjennomføre en høringsrunde blant kommuner, fylkeskommunale råd, organisasjoner og andre, samt at det gjennomføres en undersøkelse blant medarbeiderne i Innlandet fylkeskommune.»

Som en oppfølging av dette vedtaket, inviteres kommunene, organisasjoner, regionråd, kunnskapsinstitusjoner og andre viktige samarbeidsparter til å avgi høringsuttalelse til spørsmålet om å videreføre eller dele opp Innlandet fylkeskommune.

Frist for å sende inn høringsinnspill er 31. januar 2022.

Beslutning om oppløsning eller videreføring av Innlandet fylkeskommune

Det er verken kommunene eller eventuelle deltakere i en folkeavstemning som avgjør fremtiden til fylkeskommunen. Beslutningen om å søke oppløsning skal fattes av fylkestinget basert på utredning som møter den generelle plikten fylkesdirektøren har til å påse at saker som legges frem for folkevalgte er tilstrekkelig utredet. Den endelige beslutningen om videreføring eller oppløsning, fattes av Stortinget.

Fylkeskommunens funksjoner

Fylkeskommunene skal som kommunene skjøtte fire roller; Tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena.

Hovedoppgavene er:

- ✓ Videregående opplæring
- ✓ Offentlig tannhelse
- ✓ Fylkeskommunal samferdsel
- ✓ Fylkeskommunale veier
- ✓ Kulturarv og kulturtiltak
- ✓ Planforvaltning og oppfølging
- ✓ Regional samfunnsutvikling.

Kunnskapsgrunnlag om konsekvensene av eventuell oppløsning

Fylkeskommunedirektøren la i sak 104/2021, fram sin vurdering av konsekvensene ved en eventuell oppløsning av Innlandet fylkeskommune. I saksfremstillingen vektlegges blant annet følgende:

Effektene av sammenslåingen av tidligere Oppland og Hedmark fylker: Tidligere Oppland og Hedmark fylkeskommuner ble slått sammen med virkning fra 1. januar 2020. Den korte funksjonstiden gjør det ikke mulig å trekke klare konklusjoner vedrørende resultatene 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. Som fylkeskommunedirektøren skriver «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.» Summen av dette gjør det utfordrende å vurdere effektene av sammenslåingen.

Regional samfunnsutvikling: Hovedbegrunnelsen for å slå sammen fylkeskommuner fram mot 2020, var å styrke fylkeskommunenes muligheter for å være faglig sterke regionale utviklingsaktører. I hvilken grad Innlandet fylkeskommune fungerer bedre som aktør for samfunnsutvikling enn de to tidligere fylkeskommunene gjorde, er det delte synspunkter på og en evaluering av dette er for tidlig.

Fagmiljøene i fylkeskommunen: I fylkeskommunens egen organisasjon er vurderingen at fagenhetene i Innlandet fylkeskommune er sterkere og mer kompetente enn de var før

sammenslåingen. I tillegg til de ansatte fra tidligere Oppland og Hedmark fylkeskommuner, ble rundt 160 personer overført fra Statens Vegvesen. Fylkeskommunedirektørens saksfremstilling peker for øvrig på betydelig risiko for tap av kompetanse og negative effekter for fylkeskommunens oppgaveleveranser ved fragmentering av fagmiljøer som en konsekvens av en eventuell oppdeling av Innlandet fylkeskommune.

Geografiske forutsetninger: Kommunene Jevnaker og Lunner sluttet seg til Viken fra 1. januar 2020 og omfattes således ikke av Innlandet fylkeskommune.

Endringer i ansvarsområde som resultat av regionreformen: I forbindelse med regionreformen, ble fylkeskommunenes ansvarsområder noe justert. Det ble gjort mindre oppgavetilførsler blant annet knyttet til integrering, friluftsförvaltning, kulturvern og tilskuddsförvaltning. Det ble også gjort en betydelig oppgavetilførsel gjennom overføring av ansvarsområder og kompetanse fra Statens Vegvesen for förvaltning av fylkesvegnettet.

Kostnadene ved etablering av Innlandet fylkeskommune: De økonomiske kostnadene for etableringen av Innlandet fylkeskommune ble budsjettert til 90 millioner kroner. De personalmessige kostnadene er ikke presist tallfestet. Flere fagmiljøer erfarte kompetansetap som en konsekvens av oppgaveendringer og relokaliseringer.

Statlige overføringer: Det foreligger ingen utredning som klargjør hva de direkte økonomiske konsekvensene vedrørende årlige statlige overføringer vil være ved en eventuell oppdeling av Innlandet fylkeskommune. Siden sammenslåingen har det vært geografiske justeringer, endringer i oppgaveportefölje samt endringer i folketall og demografisk sammensetning.

Fylkeskommunale eierinteresser: Eierinteressene til fylkeskommunen er betydelige og er redegjort for i dens eierskapsmelding. Ved en eventuell oppdeling vil de nyetablerte fylkeskommunene i utgangspunktet overta eierskap etter fordelingen som forelå ved etableringen av Innlandet fylkeskommune.

Administrative systemer: Konsekvensene ved oppsplitting av fylkeskommunens administrative systemer (IKT og digitale verktøy), må utredes nærmere.

Vurdering:

En eventuell oppdeling av Innlandet fylkeskommune vil ikke medføre reetablering av tidligere Oppland og Hedmark fylkeskommuner. Disse ble avvirket ved etableringen av Innlandet fylkeskommune og oppdeling av sistnevnte vil derfor medføre etablering av to nye og mindre fylkeskommuner.

Forslaget til høringsuttalelse omfatter ingen vurdering av i hvilken grad avvikling av tidligere Oppland og Hedmark fylkeskommuner i sin tid var en god eller dårlig beslutning.

Kortsiktige og langsiktige økonomiske konsekvenser

Det foreligger ingen detaljert utredning av de økonomiske kostnadene ved en eventuell oppdeling av Innlandet fylkeskommune. Kommunedirektørens vurdering er at det er liten grunn til å anta at de vil ligge vesentlig under kostnadene på 90 millioner ved etablering av Innlandet fylkeskommune. At de direkte økonomiske kostnadene eventuelt helt eller delvis kan bli dekket av staten, vurderer kommunedirektøren som underordnet. Det dreier seg uansett om fellesskapets midler som ellers ville vært tilgjengelig for samfunnsutvikling og tjenesteyting.

Når det gjelder de mer langsiktige økonomiske konsekvensene, er det overveiende sannsynlig at de administrative kostnadene ved etablering av to nye og mindre fylkeskommuner, i sum vil øke. Gitt at oppgaveporteføljen består, vil forvaltning av denne kreve oppbemanning i to nye fylkeskommuner som overstiger dagens kompetansebaser i Innlandet fylkeskommune. Smådriftsulemper har økonomiske konsekvenser. Dette vil medføre at midler som ellers kunne gått til fylkeskommunal samfunnsutvikling og tjenesteyting, varig bindes i administrativ drift.

Hva som skjer med Jevnaker og Lunner ved en eventuell oppløsning av Viken, er det for tidlig å si noe om. Når det gjelder fremtidig inntektsgrunnlag, så vil det ha en avgjørende betydning hvor disse kommunene har sin tilhørighet.

Fylkeskommunens tilgjengelighet som samspillende samfunnsutvikler

Det er kommunedirektørens vurdering at større fylkeskommunale omstillingsprosesser har negative kompetansemessige konsekvenser på kort sikt. Omstillingsperioden legger beslag på personalressurser som ellers ville vært tilgjengelige for kommunene i arbeidet med samfunnsutvikling, og for fylkeskommunen selv i håndteringen av de øvrige rollene. Kommunedirektøren vurderer konsekvensen av enda en ny periode med omfattende fylkeskommunal omstilling som negativ for fylkeskommunens evne til å fungere operativt som aktiv samfunnsutvikler.

Fylkeskommunens resultater innen tjenesteyting og myndighetsutøving

Av fylkeskommunens egen redegjørelse, synes det ikke å kunne konkluderes med at en oppdeling av Innlandet fylkeskommune vil gi bedre resultater verken innen videregående utdanning, offentlig tannhelse, samferdsel eller veiforvaltning.

Risiko for tap av kompetanse

Risiko for tap av kompetanse er særlig knyttet til to forhold. For det første er erfaringene fra etableringen av Innlandet fylkeskommune, at en andel av kompetansebasen søker seg bort som en konsekvens av omstillingsprosesser og relokaliseringer. Behov for nyrekruttering og tap av tjenesteleveranser fra fylkeskommunen, må derfor påregnes ved en eventuell oppdeling. For det andre vil oppdeling av fagmiljøer i mindre enheter, i seg selv medføre en stor utfordring for fagmiljøenes robusthet og kompetansenivå. Fagmiljøer med færre kompetansepersoner er i seg selv mer sårbare for frafall og mindre attraktive som arbeidsplasser.

Det kan argumenteres med at etableringen av hovedsete på Hamar har tappet regionen for kompetansearbeidsplasser. For regionen så kan det derfor ha en positiv effekt å «reetablere» kompetansearbeidsplasser på Lillehammer. Kommunedirektøren mener at arbeidslivet under COVID-pandemien har vist oss at det er fullt mulig å ha en mer desentralisert sentraladministrasjon, også med dagens organisering.

Demokrati

Begrunnelsen for fylkeskommuner i Norge, er å ha demokratisk kontroll over fylkeskommunenes ivaretagelse av sine fire roller. En oppdeling av Innlandet fylkeskommune vil gi kortere avstand mellom velgere og valgte. Det vil sannsynligvis bli flere folkevalgte totalt enn det er i Innlandet fylkesting i dag, dette kan styrke den demokratiske dimensjonen. Innbyggerne oppsøker for øvrig i liten grad fylkeshusene og digitale hjelpemidler og nye arbeidsformer reduserer ulempene ved store avstander.

Konklusjon:

Etter kommunedirektørens vurdering vil en oppdeling av Innlandet fylkeskommune til to nye og mindre fylkeskommuner, medføre risiko for reduserte økonomiske og kompetansemessige ressurser til samfunnsutvikling og tjenesteleveranser både på kort og på lang sikt. Dette gjelder uavhengig av om de negative økonomiske konsekvensene må finansieres av fylkeskommunen selv, eller at de finansieres av statlige midler som ellers ville tilfalt fellesskapet.

Både den nåværende og den forrige regjeringen har uttalt en intensjon om å styrke fylkeskommunene i rollen som samfunnsutviklere. Kommunedirektøren vurderer at sannsynligheten for at dette blir fulgt opp er større med større fylkeskommuner.

Flere andre aktører, både offentlige og private, har etter sammenslåingen av Hedmark og Oppland slått seg sammen på tvers av tidligere fylkesgrense. En oppdeling vil selvfølgelig ha konsekvenser for disse aktørene. Innlandet fylkeskommune har for øvrig inngått samarbeidsavtaler med viktige Innlandsaktører på flere områder, en oppdeling vil bl.a. medføre behov for reforhandling av inngåtte samarbeidsavtaler.

I stedet for å bruke betydelige midler på å dele opp Innlandet fylkeskommune i to mindre fylker, mener kommunedirektøren det er mer formålstjenlig at fylkeskommunen videreutvikler det arbeidet som er i gang.

Kommunedirektørens vurdering er at en oppdeling av Innlandet fylkeskommune i to mindre og nye fylkeskommuner, ikke vil gi demokratisk gevinst av stor betydning og derfor ikke forsvarer den betydelige risikoen for midlertidige eller varige svekkelser f.eks. i utøvingen av fylkeskommunens øvrige tre roller; tjenesteyting, myndighetsøving og samfunnsutvikling.

Kommunedirektøren råder kommunestyret til å anbefale at Innlandet fylkeskommune ikke setter i gang en prosess med søknad om oppdeling av Innlandet fylkeskommune.

Kommunedirektørens forslag til innstilling:

Kommunestyret slutter seg til kommunedirektørens vurderinger og konklusjon, og anbefaler at Innlandet fylkeskommune ikke setter i gang en prosess med søknad om oppdeling av Innlandet fylkeskommune.

Åsmund Sandvik
Kommunedirektør

Eli Eriksrud