

## Saksframlegg

Ark.:

Lnr.: 485/22

Arkivsaksnr.: 21/2821-2

---

Saksbehandler: Rannveig Mogren

### HØRING OM EVENTUELL DELING AV INNLANDET FYLKESKOMMUNE

**Vedlegg:** -

**Andre saksdokumenter** (ikke utsendt):

- Brev fra Innlandet fylkeskommune av 15.12.2021 om invitasjon til høring, med vedlegg:
  - saksframlegg fra fylkeskommunedirektør 8. desember 2021 til fylkestinget om eventuell oppløsning av Innlandet fylkeskommune

### SAMMENDRAG:

Innlandet fylkeskommune har invitert kommunene til å avgi høringsuttalelse til spørsmålet om å videreføre eller dele Innlandet fylkeskommune. Kommunedirektøren foreslår at saksframleggets vurderingsdel oversendes Innlandet fylkeskommune som Gausdal kommunes høringssvar, med konklusjon om at Gausdal kommune fraråder Innlandet fylkeskommune om å sette i gang prosessen med søknad om oppdeling av fylkeskommunen.

### Fakta:

#### Bakgrunn for høringen

Fylkeskommunedirektøren la 8. desember 2021 frem sak for fylkestinget om deling 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. (Et flertall bestående av 29 fylkestingsrepresentanter mot et mindretall på 28 representanter.)

Fylkestinget vedtok å utsette saken til februar 2022 slik:

*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, la fylkeskommunedirektøren frem sak om gjennomføring av prosess for folkeavstemming og høring den 9. desember, hvor 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 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

Fylkeskommuner er tillagt ansvaret for flere ulike funksjoner gjennom oppgaver og roller.

Til Innlandet fylkeskommunes hovedoppgaver hører:

- Videregående utdanning
- Offentlig tannhelse
- Fylkeskommunal samferdsel
- Fylkeskommunale veier
- Kulturarv og kulturtiltak

Til Innlandet fylkeskommunes hovedroller hører:

- Regional samfunnsutvikling
- Planforvaltning og oppfølging

#### Kunnskapsgrunnlag om konsekvensene av eventuell oppløsning

Fylkeskommunedirektøren la i sak 104/2021, frem 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 til Innlandet fylkeskommune i sine hovedoppgaver og hovedroller.

**Regional samfunnsutvikling:** Hovedbegrunnelsen for å slå sammen fylkeskommuner frem mot 2020, var å styrke fylkenes evner til 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 kommet delte synspunkter på. Innlandet fylkeskommunes funksjonstid faller sammen med den spesielle situasjonen landet har befunnet seg igjennom koronapandemien.

**Fagmiljøene i fylkeskommunen:** I fylkeskommunenes egen organisasjon er vurderingen at fagenhetene i Innlandet fylkeskommune er sterkere og er mer kompetente enn tilfellet var da Oppland og Hedmark holdt seg med egne fagenheter hver for seg. 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 en eventuell oppløsning av Innlandet fylkeskommune.

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

**Endringer i oppgaveansvar som resultat av regionreformen:** I forbindelse med regionreformen, ble fylkeskommunenes oppgaveansvar 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 oppløsning av Innlandet fylkeskommune. Siden eksistensen av tidligere Oppland og Hedmark fylkeskommuner, har det vært geografiske justeringer,

endringer i oppgaveportefølje samt endringer i folketall og demografisk sammensetning.

**Fylkeskommunale eierinteresser:** Eierinteressene til fylkeskommunen er betydelige og er redegjort for i dens eierskapsmelding. Ved en eventuell oppløsning vil de nyetablerte fylkeskommune 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 - høringsvar:**

**Gausdal kommunes** vurdering er at en eventuell oppløsning av Innlandet fylkeskommune ikke vil medføre reetablering av tidligere Oppland og Hedmark fylkeskommuner. Disse ble avvirket ved etableringen av Innlandet fylkeskommune og oppløsning vil derfor medføre etablering av to nye mindre fylkeskommuner. Kommunene Lunner og Jevnaker er for eksempel ikke en del av Innlandet.

### Kortsiktige og langsiktige økonomiske konsekvenser

Det foreligger ingen detaljert utredning om de økonomiske kostnadene ved en eventuell oppløsning av Innlandet fylkeskommune. Gausdal kommunes vurdering er at det er liten grunn til å anta at de vil ligge 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 Gausdal kommune som underordnet. Det dreier seg fremdeles om fellesskapets midler som ellers ville vært tilgjengelig for samfunnsutvikling og velferdsproduksjon.

Når det gjelder de mer langsiktige økonomiske konsekvensene, er det overveiende sannsynlig at de administrative kostnadene ved etablering av to nye 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 oppgaveleveranser, varig overføres til administrative oppgaver.

### Fylkeskommunens tilgjengelighet som samspillende samfunnsutvikler

En omstillingsperiode legger beslag på betydelige personalressurser som ellers ville vært tilgjengelig for kommunene i arbeidet med samfunnsutvikling, og for fylkeskommunen selv i håndtering av oppgaveporteføljen. Gausdal kommune vurderer konsekvensen av enda en ny periode med omfattende fylkeskommunal omstilling – som en i tillegg ikke ser et eneste argument for å gjøre – er negativ for fylkeskommunens evne til å fungere godt.

### Fylkeskommunens resultater innen sine hovedoppgavesektorer

Etter Gausdal kommunes vurdering, er det ikke godtgjort at de fylkeskommunale resultatene vil bedre seg på en eneste av hovedoppgavene fylkeskommunene har i sin portefølje. Av fylkeskommunens egen redegjørelse, synes det ikke å kunne konkluderes med at dette vil bedres verken innen videregående utdanning, offentlig tannhelse, samferdsel eller veiforvaltning ved å dele til to nye mindre fylkeskommuner.

### Risiko for tap av kompetanse

Risiko for kompetansetap er knyttet særlig til to forhold: For det første er erfaringene fra etableringen av Innlandet fylkeskommune, at en andel av den opprinnelige kompetansebasen søker seg bort som en konsekvens av omstillingsprosesser og relokaliseringer. Behovet for betydelig nyrekruttering og tap av tjenesteleveranser fra fylkeskommunen, må derfor påregnes ved en eventuell oppløsning.

For det andre vil fragmentering av fagmiljøer i mindre enheter, i seg selv medføre en betydelig trussel mot fagmiljøenes robusthet og kompetansenivå. Fagmiljøer med færre kompetansepersoner er i seg selv mer sårbare for frafall og mindre attraktive som arbeidsplasser.

### Demokrati

Begrunnelsen for ha fylkeskommuner i Norge, er å ha demokratisk kontroll over oppgaver som går over flere kommuner, men som ikke forvaltes nasjonalt av staten. Gausdal kommunes vurdering er at den demokratiske kontrollen over blant annet videregående utdanning, offentlig tannhelse, samferdsel og veiforvaltning ikke øker ved deling av Innlandet fylkeskommune til to nye mindre fylkeskommuner.

### Andre forhold

De gamle fylkesgrensene ble i mange tilfeller kunstige skiller for samarbeid. Det er i dag en felles bo- og arbeidsmarkedsregion rundt Mjøsa på tvers av tidligere fylkesgrenser. Dette kommer tydelig fram i samarbeidet om Mjøsbyen. Sammenslåingen til Innlandet fylke har forsterket samspillet på tvers av de tidligere fylkesgrensene, og en prosess med oppdeling av fylket vil kunne påvirke et slikt samarbeid og samspill på en negativ måte.

Flere aktører, både offentlige og private, har slått seg sammen på tvers av tidligere fylkesgrense, og Innlandet er i ferd med å bli en funksjonell inndeling i mange sammenhenger. Statsforvalteren, NAV, Innovasjon Norge, KS, NHO og LO har alle organisasjoner med Innlandet som geografisk område. Sykehuset Innlandet og det nye helsefellesskapet følger nesten området til Innlandet fylke. De store utdanningsinstitusjonene, NTNU Gjøvik og Høgskolen i Innlandet, er begge opptatt av Innlandet i stort, og begrenser seg ikke til tidligere fylkesgrenser. Kommunedirektøren mener at slike samarbeid på tvers av tidligere fylkesgrenser er positive, og skaper mer robuste og slagkraftige enheter. Det er viktig å styrke Innlandets posisjon. Mange små kommuner og et stort geografisk område trenger å stå samlet for å kunne ta en nasjonal posisjon. Det er derfor ønskelig å heller se på flere slike samarbeid i Innlandet framfor å fragmentere og dele

opp igjen.

## **Konklusjon:**

Etter Gausdal kommunes vurdering er det ingen gode argument for å oppløse Innlandet fylkeskommune til to nye mindre fylkeskommuner.

En oppløsning vil medføre ressurser på kort og på lang sikt brukes til omstilling og administrasjon, framfor samfunnsutvikling og tjenesteproduksjon.

De negative økonomiske konsekvensene må finansieres av fylkeskommunen selv, eller ved statlige midler. Det er uansett fellesskapets penger.

Videre vurderes fragmentering av fagmiljøer fra Innlandet fylkeskommune over i to nye mindre fylkeskommuner, å medføre betydelig risiko for svekkede resultater over lang tid innen samfunnsutvikling og fylkeskommunale tjenesteleveranser. Svekkelsen kan vise seg å bli varig.

Gausdal kommunes vurdering er at en deling av Innlandet fylkeskommune over i to mindre nye fylkeskommuner, ikke vil gi demokratisk gevinst av stor betydning og derfor ikke forsvarer den betydelige risikoen for midlertidige eller varige svekkelser i fylkeskommunal samfunnsutvikling, oppgavehåndtering og tjenesteproduksjon.

Generelt vil en deling til nye mindre fylkeskommuner kunne redusere sannsynligheten for overføring av nye oppgaver fra staten til fylkeskommunene fremover.

I stedet for å bruke betydelige midler for å dele Innlandet fylkeskommune i to mindre fylker ønsker Gausdal kommune heller at fylkeskommunen videreutvikler arbeidet som er i gang, og i tillegg forsterker ressursinnsatsen inn i rollen som en aktiv utviklingsaktør.

Gausdal kommune vil fraråde at Innlandet fylkeskommune setter i gang prosessen med søknad om oppdeling av fylkeskommunen.

## **Kommunedirektøren foreslår at det gjøres følgende**

### **vedtak:**

Gausdal kommune vil fraråde at Innlandet fylkeskommune setter i gang prosessen med søknad om oppdeling av fylkeskommunen.

Saksfremleggets vurderingsdel og konklusjon oversendes Innlandet fylkeskommune som høringsuttalelse.

## **Formannskapet behandlet saken, saksnr. 8/22 den 26.01.2022**

Anette Musdalslien, Sp, fremmet forslag om endret ordlyd i «Vurderingsdel – høringsvar».

### **Votering i formannskapet:**

Innstillingen, med «Vurderingsdel-høringsvar» fremmet av Anette Musdalslien, ble enstemmig tiltrådt.

## **Formannskapets innstilling, med vurderingsdel og konklusjon:**

Innlandet fylkeskommune har nå eksistert i rundt to år. Disse to årene har vært preget av en pandemi. Det gjør det utfordrende å vurdere effekten av fylkessammenslåingen.

Demografisk utvikling og økonomiske rammebetingelser vil utfordre både kommunene og fylkeskommunene i årene framover. Tilgang til ressurser og nødvendig kompetanse blir avgjørende for tjenesteytingen.

### **Økonomi**

I likhet med kommunene, er fylkeskommunen avhengig av statlige overføringer gjennom inntektssystemet, der innbyggertall og alderssammensetning er viktige elementer. Som en konsekvens av at Lunner og Jevnaker ble en del av Viken, ble innbyggertallet i Innlandet betydelig redusert. Et nytt Oppland, uten Lunner og Jevnaker, vil alene gi et kraftig redusert innbyggertilskudd. De økonomiske rammebetingelsene kan derfor bli svært utfordret ved en eventuell deling av Innlandet.

I tillegg til at inntektene blir redusert, vil selve oppløsningen medføre merutgifter. Det foreligger ingen detaljert utredning om de økonomiske kostnadene ved en eventuell oppløsning av Innlandet fylkeskommune. Gausdal kommunes vurdering er at det er liten grunn til å anta at de vil ligge under sammenslåingskostnadene på over 90 millioner. At de direkte økonomiske kostnadene ved en eventuell oppløsning helt eller delvis vil bli dekket av staten, vurderer Gausdal kommune som underordnet. Det dreier seg uansett om fellesskapets midler, som ellers ville vært tilgjengelig for samfunnsutvikling og velferdsproduksjon.

Når det gjelder de mer langsiktige økonomiske konsekvensene av en oppløsning, er det overveiende sannsynlig at de administrative kostnadene ved reetablering av to nye mindre fylkeskommuner, i sum vil øke. Dette vil medføre at midler som ellers kunne gått til fylkeskommunal samfunnsutvikling og oppgaveleveranser, varig overføres til administrative oppgaver.

Kompetanse

Erfaringene fra etableringen av Innlandet fylkeskommune er at en del ansatte søker seg bort som en konsekvens av omstillingsprosesser og relokaliseringer. Ved en oppløsning skal det i tillegg bygges opp to fylkeskommuneadministrasjoner. Dette kan fort føre til at en, i alle fall i en overgangsfase, vil mangle kompetanse på ulike fagområder, der rekruttering allerede er omtalt som utfordrende.

I tillegg er sterke og robuste kompetansemiljøer viktig for å kunne håndtere eventuelt nye og mer komplekse oppgaver fra staten. En større fylkeskommune vil ha bedre forutsetninger for nettopp dette.

I en omstillingsperiode vil det dessuten legges beslag på betydelige ressurser som ellers ville vært tilgjengelig for kommunene i arbeidet med samfunnsutvikling, og for fylkeskommunen selv i håndtering av sin oppgaveportefølje. Gausdal kommune vurderer konsekvensen av enda en ny periode med omfattende fylkeskommunal er negativ for fylkeskommunens evne til å fungere godt som samfunnsutvikler og tjenesteyter.

#### Andre forhold

- Flere aktører, både offentlige og private, har slått seg sammen på tvers av tidligere fylkesgrense, og Innlandet er i ferd med å bli en funksjonell inndeling i mange sammenhenger. Statsforvalteren, NAV, Innovasjon Norge, KS, NHO og LO er alle organisasjoner med Innlandet som geografisk område. Hvilke ringvirkninger en eventuell oppløsning av Innlandet fylke vil kunne gi, som eksempelvis en mulig reetablering av to statsforvalterembeter, er uklart.
- Det kan argumenteres med at det gjennom etableringen av Innlandet fylkeskommune har skjedd en forflytning av kompetansearbeidsplasser, som bare har kommet deler av det nye fylket til gode. Samtidig har pandemien vist oss at det er fullt mulig å ha en mer desentralisert sentraladministrasjon, også med dagens organisering.
- De gamle fylkesgrensene ble i mange tilfeller kunstige skiller for samarbeid. Det er i dag en felles bo- og arbeidsmarkedsregion rundt Mjøsa på tvers av tidligere fylkesgrenser. Dette kommer tydelig fram i for eksempel samarbeidet om Mjøsbyen. Sammenslåingen av fylkene har forsterket samspillet på tvers av de tidligere fylkesgrensene, og en prosess med oppdeling av fylket vil kunne påvirke et slikt samarbeid og samspill på en negativ måte.
- Det er store geografiske avstander i Innlandet. Det kan i seg selv være et argument for oppløsning. Samtidig er det tjenestene som leveres nær folk som er det vesentligste. En gevinst av å oppløse Innlandet kan også være økt lokalkunnskap og bedre representativitet på folkevalgt nivå. Disse fordelene vurderes likevel ikke sterke nok til å oppveie for ulempene. Innlandet har felles utfordringer og muligheter, og trenger å stå samlet for å kunne ta en nasjonal posisjon. Det er derfor ønskelig å heller se på flere slike samarbeid i Innlandet framfor å fragmentere og dele opp igjen.



## Konklusjon:

En oppløsning vil medføre ressurser på kort og på lang sikt brukes til omstilling og administrasjon, framfor samfunnsutvikling og tjenesteproduksjon.

De negative økonomiske konsekvensene må finansieres av fylkeskommunen selv, eller ved statlige midler. Det er uansett fellesskapets penger.

Videre vurderes fragmentering av fagmiljøer fra Innlandet fylkeskommune over i to nye mindre fylkeskommuner, å medføre betydelig risiko for svekkede resultater over tid på de områdene fylkeskommunen har ansvar for.

Generelt vil en deling til nye mindre fylkeskommuner kunne redusere sannsynligheten for overføring av nye oppgaver fra staten til fylkeskommunene fremover.

I stedet for å bruke betydelige midler på å dele Innlandet fylkeskommune i to mindre fylker, ønsker Gausdal kommune heller at fylkeskommunen videreutvikler organisasjonen som er etablert, og i tillegg forsterker ressursinnsatsen inn i rollen som en aktiv utviklingsaktør. Det må jobbes videre med de målene som lå til grunn for å innføre regionreformen, blant annet med målsettingen om at flest mulig oppgaver skal løses så nær innbyggerne som mulig. Gausdal kommune vil fraråde at Innlandet fylkeskommune setter i gang prosessen med søknad om oppdeling av fylkeskommunen.

### **Formannskapetets innstilling:**

Gausdal kommune vil fraråde at Innlandet fylkeskommune setter i gang prosessen med søknad om oppdeling av fylkeskommunen.

Saksfremleggets vurderingsdel og konklusjon oversendes Innlandet fylkeskommune som høringsuttalelse.