

Utredning – deling av Innlandet fylkeskommune



Innhold

Utredning – deling av Innlandet fylkeskommune	Feil! Bokmerke er ikke definert.
1. Innledning	4
1.1 Formålet med rapporten.....	4
1.2 Sammendrag	5
1.3 Fakta om Innlandet fylkeskommune	10
1.4 Forslag til navn og nye fylkesgrenser	11
2. Økonomiske konsekvenser	11
2.1 Engangskostnader i forbindelse med etableringen av Innlandet fylkeskommune	11
2.2 Kostnader ved oppdeling av fylkeskommunen.....	12
2.3 Økonomiske konsekvenser av fylkesdeling	14
Generelt	14
Befolkningsutvikling	15
Nivå på frie inntekter	15
Eiendeler, gjeld og fond.....	16
Gjeld.....	17
Fond.....	18
Garantier.....	19
Hedmark og Oppland fylkeskraft.....	19
Stordriftsfordeler	20
3. Rettslige rammebetingelser	20
3.1 Innledning	20
3.2 Inndelingslovens bestemmelser om deling	21
3.2.1 Prosessen rundt utredning av deling	21
3.2.2 Forskrift for gjennomføring av deling	22
3.2.3 Det økonomiske oppgjøret ved en deling	23
3.2.4 Hvilken kompetanse har fylkestinget i Innlandet fylkeskommune frem mot deling av fylket?	25
3.2.5 Kompetanse hos politiske organ i de nye fylkeskommunene ved deling av Innlandet	25
3.3. Anbefalte prinsipper for deling.....	26
3.4 Rettslige konsekvenser.....	27
3.4.1 Organisatoriske spørsmål – samferdsel.....	27

3.4.2 Arbeidsrettslige konsekvenser	28
3.4.3 Økonomiske konsekvenser	28
3.5 Departementets forskrift om deling	28
3.6 Forberedende organ frem mot en deling.....	29
3.7 Andre problemstillinger – ramme avtaler og øvrige avtaler	29
4. Rollen som samfunnsutvikler.....	30
5. Samfunnsutvikling og tjenesteyting	32
5.1 Kompetanse	32
Kort beskrivelse av tjenesteområdet og oppgaver	32
Konsekvenser som følge av deling	33
5.2 Tannhelse	34
Kort beskrivelse av tjenesteområdet og oppgaver	34
Konsekvenser som følge av deling	34
5.3 Kultur.....	34
Kort beskrivelse av tjenesteområdet og oppgaver	34
Konsekvenser som følge av deling	34
5.4 Næring og internasjonalt arbeid	36
Kort beskrivelse av tjenesteområdet og oppgaver	36
Konsekvenser som følge av deling	36
5.5 Samfunnsutvikling	37
Kort beskrivelse av tjenesteområdet og oppgaver	37
Konsekvenser som følge av deling	37
5.6 Fylkesveg	38
Kort beskrivelse av tjenesteområdet og oppgaver	38
Konsekvenser som følge av deling	38
5.7 Kollektivtransport.....	40
Kort beskrivelse av tjenesteområdet og oppgaver	40
Konsekvenser som følge av deling	40
5.8 Myndighetsutøvelse.....	41
6. Demokrati	41
7. Fylkeskommunen som organisasjon.....	43
7.1 Etableringen av Innlandet fylkeskommune	43
7.2 Konsekvenser for de ansatte ved en deling	44
7.2.1 Endring og omstilling	44
7.2.2 Konsekvenser for rekruttering og kompetanse	45
7.2.3 Arbeidsrettslige konsekvenser av oppdeling	47

7.3 Etablering av to nye organisasjoner	52
7.4 Sikkerhet, herunder informasjonssikkerhet og personvern	59
8. IKT og digitaliseringsområdet.....	59
8.1 Beskrivelse av status	59
8.2 Utviklingsområder	60
8.3 Konsekvenser for IKT og digitaliseringsområdet	61
8.5 – Mulighetsrom for IKT og digitaliseringsområdet	64

1. Innledning

1.1 Formålet med rapporten

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.

Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (Inndelingsloven) gir bestemmelser både når det gjelder å slå sammen fylker og dele dem. Det er Stortinget som treffer vedtak om oppdeling etter § 5.

Fylkestinget vedtar om det skal søkes om deling. Søknaden skal være skriftlig og begrunnet, og må inneholde forslag til nye fylkesgrenser, jf. inndelingsloven § 8. Loven oppstiller ingen nærmere krav til hvilke opplysninger søknaden skal inneholde.

I henhold til kommunelovens § 13-1, har Fylkeskommunedirektøren en generell plikt til å påse at saker som legges frem for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. En godt utredet søknad fra fylkeskommunen er også viktig for at Kommunal- og distriktsdepartementet skal kunne legge frem en opplyst sak om deling for Stortinget. Departementet har i brev datert 12. november 2021, kommet med noen presiseringer knyttet til innholdet i en søknad. Det må fremgå hvilket fylke den enkelte kommune skal tilhøre. Søknaden må også inneholde forslag til fylkesnavn. At søknaden skal være begrunnet, innebærer at den bør redegjøre for hvordan fylkeskommunen vil bli berørt av en deling. Utredningen bør blant annet omtale hvilke konsekvenser delingen vil få for samfunnsutviklingen i fylkeskommunen, tjenester til innbyggerne, herunder at nye fylkeskommuner kan ivareta lovpålagte oppgaver, myndighetsutøvelse og lokaldemokratiet. Det vises til inndelingsloven § 1 om at endringer i kommune- og fylkesinndelingen bør medvirke til å skape formålstjenlige enheter som kan gi innbyggerne og næringslivet tilfredsstillende tjenester og forvaltning.

Med bakgrunn i inndelingsloven og føringene fra Kommunal- og distriktsdepartementet har fylkeskommunedirektøren i Innlandet fylkeskommune utarbeidet denne rapporten, hvor en tar for seg konsekvensene av å dele Innlandet fylkeskommune. Rapporten skal følge en eventuell søknad om fylkesdeling.

1.2 Sammendrag

Kommunal- og distriktsdepartementet peker i brevet til fylkeskommunene på at tidsrammen som er satt for oppløsning av tvangssammenslåtte fylkeskommuner og etablering av nye fylkeskommuner, er stram. Sammen med en eventuell søknad om deling av fylkeskommuner må det følge en utredning som omtaler konsekvensene av delingen. Utredede konsekvenser vil bli innarbeidet i departementets sak som regjeringen legger frem for Stortinget.

Denne rapporten gir en beskrivelse av mulige konsekvenser ved en deling av Innlandet fylkeskommune og etableringen av to nye fylkeskommuner

Økonomiske konsekvenser

Økonomiske konsekvenser av en deling av Innlandet fylkeskommune knyttes til midlertidige kostnader, fremtidig inntektsnivå for de nye fylkeskommunene, samt til det økonomiske oppgjøret når det gjelder eiendeler, gjeld og fondsmidler.

En deling vil medføre en del omstillingskostnader, men dette er vanskelig å beregne. Det er i denne utredningen pekt på de områdene som med stor sannsynlighet vil få omstillingskostnader, men uten at dette er tallfestet.

Det har vært gjort beregninger for å anslå nivået på frie inntekter for de nye fylkeskommunene. Begge fylkeskommuner vil få lavere frie inntekter fremover på grunn av svak demografisk utvikling sammenlignet med resten av landet. Hedmark fylkeskommune vil få en mindre nedgang i frie inntekter enn Oppland fylkeskommune. Andelsmessig er det beregnet at Hedmark fylkeskommune får ca. 53 % og Oppland fylkeskommune ca. 47 % av inntektene som ellers ville tilfalt Innlandet fylkeskommune, frem mot 2030.

Gjeld og eiendeler må fordeles etter geografi. Basert på sum gjeld ved sammenslåingstidspunktet og fordelingen av investeringer i perioden 2020 – 2023, er det beregnet at gjeldsandelen vil fordeles med ca. 50,8 % til Hedmark fylkeskommune og 49,2 % til Oppland fylkeskommune ved utgangen av 2023. Gjeldsgraden blir imidlertid lavere for Hedmark fylkeskommune, fordi inntektene sannsynligvis blir høyere. Anslaget på gjeldsgrad er på 74 % for Hedmark fylkeskommune og 81 % for Oppland fylkeskommune.

Fordeling av fondsmidler kan bli utfordrende. Hedmark fylkeskommune hadde en fondsandel på 65,9 % og Oppland på 34,1 % pr. 31.12.2019. Hvordan dette skal sees opp mot dagens totale fondsmidler og etableringen av nye fond i 2020 – 2023, må det sees nærmere på.

Rettslige rammebetingelser

Ettersom inndelingsloven i mindre grad har regler som regulerer deling av fylkeskommuner, har departementet mulighet til å lage en forskrift med regler for hvordan delingen av Innlandet fylkeskommune skal foregå. I brev fra departementet fremgår det at departementet vil legge opp til dialog med fylkeskommunene om hva det er behov for å regulere i forskrift og at forskriftene vil bli utarbeidet i samarbeid med den enkelte fylkeskommune.

Et viktig forhold som må avklares, er det økonomiske oppgjøret når Innlandet fylkeskommune skal deles. Inndelingsloven har skissert deling ut fra visse prinsipper. Dette vil kunne skape problemer da loven legger opp til deling etter at de nye fylkene er opprettet. Dersom fylkestinget i Innlandet fylkeskommune kommer frem til et forslag til løsning om hvordan det økonomiske oppgjøret blir, må inndelingsloven § 18 mest sannsynlig forstås slik at fylkestingene i de nye fylkeskommunene må godkjenne en avtale om det økonomiske oppgjøret.

Inndelingsloven legger ingen begrensinger på Innlandet fylkeskommunes kompetanse og hvilke beslutninger som kan tas/ikke tas i tiden frem mot opprettelsen av de nye fylkeskommunene. Det er likevel slik at Innlandet fylkeskommune bare kan forplikte Innlandet fylkeskommune, og ikke de nye fylkeskommunene. Departementet mener det kan være aktuelt å regulere forholdet mellom eksisterende og nye fylkesting, og at departementet inntar en bestemmelse i forskriften som lar fylkestinget vedta at de ikke vil inngå avtaler for de nye fylkeskommunene.

For å få til en smidig overgang fra Innlandet fylkeskommune til de to nye fylkeskommunene forutsettes det at en rekke avklaringer er gjort på forhånd før de nye fylkeskommunene trer i kraft. Dette gjelder blant annet ansettelse av nøkkelpersoner som fylkeskommunedirektør og revisor, organisere nye avdelinger, fordele og innplassere Innlandet fylkeskommunes ansatte i de to nye fylkeskommunene, utarbeide budsjett og økonomiplan og inngå nødvendige avtaler om drift og innkjøp. Det vil derfor være behov for at de nye fylkestingene trer i funksjon før de nye fylkeskommunene formelt er opprettet.

Utgangspunktet i inndelingsloven er at de to nye fylkeskommunene skal bli enige om hvordan delingen skal foregå. For å sikre likevekt mellom de nye fylkeskommunene i forhandlingene, bør det opprettes organer som representerer hver av de nye fylkeskommunene. Dette kan gjøres på to måter. Enten at departementet oppretter en nemnd og fastsetter dets virkeområde og lager regler for hvem som kan være medlemmer, eventuelt oppretter medlemmer direkte, eller at fylkestinget oppretter to utvalg, dets medlemmer og virkeområde.

En deling av Innlandet fylkeskommune vil ha flere rettslige konsekvenser som vil medføre en rekke spørsmål og behov for avklaringer. Det gjelder blant annet organisatoriske spørsmål knyttet til samferdsel, ettersom ansvaret for å forvalte og bygge ut fylkesvegnettet ble flyttet fra Statens vegvesen til fylkeskommunene med regionreformen. Her ble det forutsatt større fylkeskommuner. Reglene i vegloven tar likevel utgangspunkt i den fylkeskommunale organiseringen som til enhver tid foreligger. En deling av Innlandet fylkeskommune må bygge på en forutsetning at også de nye fylkeskommunene er i stand til å oppfylle de plikter som fremgår av lovverket på samferdselsområdet.

Videre vil en deling også føre til en rekke arbeidsrettslige spørsmålene knyttet til ansatte i Innlandet fylkeskommune som må avklares. Deling vil også få økonomiske konsekvenser, hvor det er viktig med klare regler som regulerer dette på en best mulig måte. Til slutt vil delingen også få rettslige konsekvenser for inngåtte rammeavtaler og andre avtaler.

Konsekvenser for rollen som samfunnsutvikler

Roller som regional samfunnsutvikler er tredelt og innebærer for det første å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen, for det andre å mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn og for det tredje å samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk.

I Innlandet fylkeskommune har det vært viktig å samle og bygge opp kompetansemiljøer som skal være rustet til å ta flere og større oppgaver knyttet til den regionale samfunnsutviklingen. Det er i Innlandet fylkeskommune etablert en egen samfunnsutviklingsavdeling som skal sikre en helhetlig tilnærming til regional utvikling, og avdelingen har en nøkkelrolle i å sikre både intern samordning og samordning mot kommuner og andre viktige samarbeidspartnere.

Den regionale samhandlingen i Innlandet foregår på flere arenaer, herunder det regionale partnerskapet, regionalt planforum, Agenda Innlandet og møter/partnerskap med kommuner og næringsliv. Partnerskapet har også rollen som kompetanseforum Innlandet, som skal avdekke og konkretisere kompetansebehovet i fylket gjennom å ha utarbeidet et kunnskapsgrunnlag og innhente innspill fra bransjer og regioner. Kompetanseforum skal gjennom ulike tiltak sikre bedre tilgang til kompetent arbeidskraft og bidra til en kompetanseutvikling som møter nærings- og samfunnslivets behov.

I Innlandet er det flere aktører som har slått seg sammen på tvers av de to tidligere fylkesgrensene. Innlandet fylkeskommune har inngått samarbeidsavtaler med viktige innlandsaktører blant annet på kompetansefeltet.

En deling av Innlandet vil endre sammensetting og partnerskapet, og medføre behov for å reforhandle inngåtte samarbeidsavtaler. Samarbeidsarenaer kan videreføres, men der hvor andre aktører møter som innlandsaktører, må de to nye fylkeskommunene møte som to selvstendige aktører. De to nye fylkeskommunene kan samhandle tett, men det kan tenkes at de to fylkeskommunene kan ha noe ulike prioriteringer, mål og strategier. En deling vil også kunne risikere at fagmiljøene blir mindre og mer splittede, og spørsmålet vil være om to nye fylkeskommuner i samme grad som Innlandet fylkeskommune vil kunne prioritere og ha kapasitet til å følge opp og understøtte partnerskap og nettverk.

Konsekvenser for samfunnsutvikling og tjenesteytingen

Basisen i tjenesteproduksjonen ute i de videregående skolene blir i mindre grad direkte berørt av en deling av Innlandet fylkeskommune. Men delingen vil likevel få noen konsekvenser for tjenesteytingen. På kompetanseområdet er det igangsatt samordningsprosesser innenfor voksenes læring, PP-tjenesten og fagopplæringen, og et vedtak om deling vil kunne påvirke disse prosessene. Det er etablert større fagmiljøer i administrasjonen for å følge opp utviklingsarbeidet ute på skolene og i fagopplæringen. En deling vil kunne medføre utfordringer knyttet til å realisere deler av den nye strukturen i fag- og yrkesopplæringen, ettersom to fylkeskommuner gir hver for seg færre elever og dermed vanskeligere å sette i gang mindre opplæringstilbud.

For tannhelsetjenesten som fylkeskommunen har ansvaret for, vil en deling ikke få konsekvenser for kvalitet eller tilgang på tjenesten.

Innenfor kulturområdet er det gjennomført en rekke harmoniseringstiltak for å samordne organisering og virkemidler. En del av dette vil kunne tilpasses ny fylkesstruktur, men en deling vil gjøre det krevende med større ressurskrevende satsinger. På kulturarvfeltet har samling av fagfolk i et større fagmiljø vært avgjørende for å løse de nye oppgavene fra Riksantikvaren.

Også på næringsområdet har sammenslåingen av Hedmark og Oppland resultert i et sterkere kompetansemiljø. Og siden Innlandet deler regionale, næringsmessige fortrinn, gir dette muligheter til å koordinere felles satsinger, slik at fylkeskommunen i større grad kan bidra faglig og ressursmessig. Innlandet er et fylke med store avstander og det er utfordrende med fysisk tilstedeværelse og kontakt med kommuner og næringsaktører. De interkommunale politiske rådene vil ha en viktig rolle i et så stort fylke.

Fylkeskommunen ivaretar oppgaver som regional planlegging, statistikk og analyse, folkehelse, oppfølging av kommuner og interkommunale politiske råd, og oppgaver innen klima og miljø. En deling av Innlandet fylkeskommune vil også innenfor disse områdene kunne svekke fagmiljøene. På noen områder som analyse og klima og miljø, har fagmiljøene

vært marginale i de to tidligere fylkeskommunene. På områder som gjelder veiledning av kommuner på plansaker, samt oppfølging av 10 interkommunale råd, er det imidlertid krevende med store geografiske avstander.

En deling av Innlandet fylkeskommune vil på samferdselsområdet føre til at fagmiljøene blir mer sårbare enn de er i dag, og i en overgangsfase vil det være en risiko for å ikke ha tilstrekkelig med kompetanse til å løse oppgavene. Dette kan løses ved å ta i bruk overgangsordninger, avtaler om bindingstid og oppbygging av fagmiljøene i de to nye fylkeskommunene frem mot delingen. Alternativt kan det benyttes innleid personell og kompetanse.

For kollektivtransporten som i dag er organisert i Innlandstrafikk, er det mulig med en tilbakeføring til to kollektivselskaper i to nye fylkeskommuner. Dette vil imidlertid medføre en oppbemanning med tilhørende økte kostnader. En deling vil kunne bli ivaretatt på en tilfredsstillende måte av de to nye fylkeskommunene med bakgrunn i erfaringene fra Hedmark og Oppland.

Konsekvenser for myndighetsutøvelse

Fylkeskommunen er myndighetsutøver på en rekke forskjellige fagfelt, blant annet innenfor samferdsel, vannforvaltning, kulturarv og regionalplanlegging. En oppdeling av Innlandet fylkeskommune vil føre til mindre fagmiljøer for de fleste fagområder hvor fylkeskommunen er myndighetsutøver. Det vil gi mer sårbarhet i oppgaveløsningen og risiko for dårligere kapasitet til å ivareta myndighetsoppgaver, spesielt i fagmiljøene der det er få ansatte i dagens organisasjon.

Konsekvenser for demokrati

En oppdeling av Innlandet fylkeskommune vil ha både positive og negative konsekvenser for demokratiet. Ved en deling av Innlandet fylkeskommune vil det bli krevende å fatte gode vedtak og prioritere ressurser til det beste for innbyggerne frem til delingen er gjennomført og de to nye fylkeskommunene har trått i kraft.

Ved en deling av Innlandet fylkeskommune vil det bli en bedre representasjon mellom innbyggerne og de valgte representantene i de to nye fylkeskommunene. Politikerne vil kunne ha større lokalkunnskap og dermed bedre forutsetninger til å sette seg inn i lokale problemstillinger. Ved å dele fylkeskommunen vil innbyggerne kunne oppleve større geografisk nærhet til prosessene og sakene som behandles politisk i fylkeskommunen.

På den andre siden vil en deling av Innlandet fylkeskommune svekke muligheten til en samlet og koordinert påvirkning på nasjonale prosesser og beslutninger.

Konsekvenser for fylkeskommunen som organisasjon og arbeidsgiver

Sentraladministrasjonen i Innlandet fylkeskommune er i hovedsak fordelt med ansatte som har arbeidssted enten på Lillehammer eller Hamar, og hvor det er flest ansatte som har Hamar som arbeidssted. Ved etableringen av Innlandet fylkeskommune har det vært stort fokus på etablering av grunnleggende administrative systemer og prosesser. Det er også vedtatt en rettesnor for organisasjonsarbeidet i Innlandet med vektlegging på verdiene tillit, åpenhet og raushet.

Det har vært utfordrende å etablere Innlandet fylkeskommune med en krevende omstilling for de ansatte, pågående arbeid med harmonisering av systemer og praksis og situasjonen med covid19. Ved en deling vil de ansatte måtte gå gjennom en ny omstilling. Dette vil kunne medføre belastning for medarbeidere, og det er en risiko knyttet til medarbeideres

motivasjon og prestasjoner. Samtidig vil noen også kunne se nye muligheter ved en omstilling.

Gevinster som er oppnådd gjennom effektivisering og spesialisering, kan gå tapt ved en deling av Innlandet fylkeskommune. Dette kan få konsekvenser i form av økte administrative utgifter.

Ansatte kan imidlertid oppleve det som en fordel å være ansatt i en mindre organisasjon, som er mer oversiktlig og lettere å drifte. To fylkeskommuner vil medføre at det blir færre kommuner, aktører, kolleger, arbeidssteder og ledelsesnivåer å forholde seg til. Dette gjelder spesielt på tjenesteområder med tett kontakt med brukere, der økningen i kompleksitet kan innebære at arbeidet kan oppleves mer byråkratisk og mindre oversiktlig.

Deling av Innlandet fylkeskommune vil utløse arbeidsrettslige spørsmål. Flere deler av Innlandet fylkeskommune vil klart oppfylle de tre vilkårene for at det skal foreligge en virksomhetsoverdragelse. Dette gjelder eksempelvis de videregående skolene og tannklinikken. For dem er det nærliggende å konstatere at virksomheten i det vesentlige vil være upåvirket av overdragelsen. For andre deler av fylkeskommunen kan spørsmålet om arbeidsmiljøloven kap. 16 kommer til anvendelse, være mer tvilsomt. Dette gjelder f.eks. enheter i sentraladministrasjonen med arbeidsoppgaver som ikke korresponderer med de nye fylkesgrensene, men som er fordelt etter andre kriterier enn geografiske. Dette kan også gjelde ansatte innenfor blant annet samferdselsområdet, som i dag har ansvarsoppgaver og arbeidssteder i hele Innlandet fylke.

Dersom fylkestinget vedtar å søke oppløsning av Innlandet fylkeskommune, kan fylkestinget vurdere å be departementet forskriftsfeste at vernet etter arbeidsmiljøloven kapittel 16 skal gjelde for alle ansatte i Innlandet fylkeskommune, jf. inndelingsloven § 17. I kapittel 7 redegjøres det grundig for en del forhold innen personalforvaltning som en må ha fokus på ved en deling.

Fylkeskommunen er underlagt lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven). Det innebærer at virksomheten til enhver tid skal arbeide med forebyggende sikkerhet og kontrollere sikkerhetstilstanden regelmessig. En oppdeling av dagens fylkeskommune vil medføre et krevende arbeid når det gjelder å ha kontroll på at riktig informasjon, data, objekter og infrastruktur følger med til riktig fylkeskommune, og at tilgangskontrollen er ivarettatt. I tillegg kommer nødvendig kontroll for å ivareta personvernet.

Konsekvenser for IKT og digitaliseringsområdet

Ved sammenslåingen til Innlandet fylkeskommune har det vært gjort betydelige investeringer og oppgraderinger på IKT- og digitaliseringsområdet. Eldre plattformer er blitt avviklet, og nye IKT-plattformer og -tjenester er etablert. Det er ikke mulig å gå tilbake til tidligere plattformer og tjenester på grunn av tekniske og avtalemessige forhold.

Ved en deling av Innlandet fylkeskommune vil det være ulike alternative løsninger for etablering av IKT-infrastruktur og fagsystemer i de to nye fylkeskommunene.

For det første er det mulig å splitte i to fylkeskommuner hvor blant annet alle nye løsninger etableres hver for seg i de to nye fylkeskommunene og hvor den eksisterende Innlandet-plattformen avvikles.

For det andre er det mulig at den ene av de to nye fylkeskommunene kjøper tjenester av den andre.

For det tredje vil en mulighet være å opprette fellesfunksjoner med andre sentrale enheter for begge fylkeskommunene. Det innebærer at fagsystemene vil være de samme, logisk oppdelt fra hverandre for å ivareta at det er to ulike virksomheter. Organisering av IKT- og digitaliseringsområdet etter denne løsningen vil gjøres i et samarbeid hvor ressurser til drift, forvaltning og utvikling deles mellom fylkeskommunene.

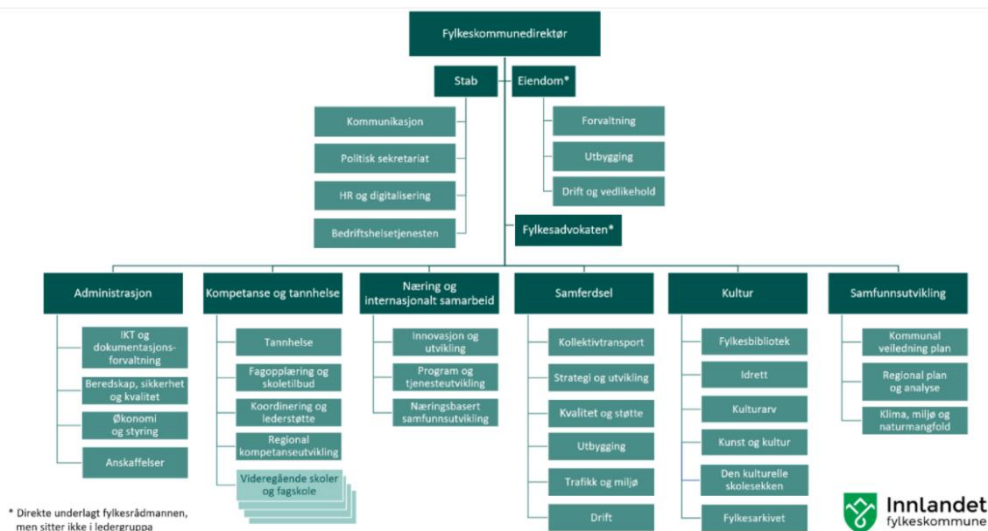
1.3 Fakta om Innlandet fylkeskommune

Innlandet består av de tidligere fylkene Hedmark og Oppland, med unntak av de to tidligere Oppland-kommunene Jevnaker og Lunner, som i dag ligger i Viken fylke. Fylket ligger, som navnet indikerer, «inne i landet», og er Norges eneste fylke uten kystlinje. Innlandet grenser med Trøndelag, Møre og Romsdal, Vestland og Viken. Innlandet grenser også mot Sverige. Innlandet har et samlet areal på 52 113 kvadratkilometer, og er etter Troms og Finnmark det største av landets fylker i areal. Innlandet har et folketall på 370 905 innbyggere (per 1. kvartal 2021).

Innlandet fylkeskommune er politisk styrt etter formannskapsmodellen. Fylkestinget består av 57 representanter. Det er opprettet fire hovedutvalg: Hovedutvalg for næring, kultur, utdanning og samferdsel. Fylkestinget har valgt et fylkesutvalg på 15 medlemmer. Fylkesutvalget har det overordnede og helhetlige ansvaret for regional utvikling, og det som gjelder fylkeskommunen som planmyndighet. I tillegg skal utvalget ha ansvaret for miljø, klima og folkehelse og bærekraftig utvikling. I dette ligger blant annet tilrettelegging for den helhetstenkning som underbygger samfunnsutviklerrollen.

Administrativt er fylkeskommunen organisert med bakgrunn i den politiske styringsmodellen. Det er opprettet egne fagavdelinger for næring og internasjonalt arbeid, kompetanse og tannhelse, kultur og samferdsel. I tillegg er det opprettet en avdeling som skal støtte opp om tverrfaglig arbeid, og med et spesielt fokus på å ivareta samfunnsutviklingsrollen.

Innlandet fylkeskommune har vel 4000 ansatte, hvor ca. 600 arbeider i sentraladministrasjonen. Øvrige ansatte arbeider ved skoler (23 skoler/39 lokasjoner) og tannklinikker (41 lokasjoner).



1.4 Forslag til navn og nye fylkesgrenser

Det tatt utgangspunkt i en deling av Innlandet fylkeskommune, som i hovedsak følger de tidligere fylkesgrensene mellom Hedmark og Oppland. For et reetablert Hedmark fylkes del vil det nye fylket fullt ut samsvare med grensen som lå til grunn før sammenslåingen, mens det for et nytt Oppland fylkes del vi det være endringer, ettersom Jevnaker og Lunner nå er en del av Viken. Ved en deling av Innlandet er det ønske om å bruke de opprinnelige navnene på fylkeskommunene som ble slått sammen: Hedmark og Oppland.

2. Økonomiske konsekvenser

Økonomiske konsekvenser knyttet til en deling av fylket knyttes i denne utredningen til tre forhold:

- Midlertidige utgifter – omstillingskostnader
- Inntekter – spesielt nivå på frie inntekter for de nye fylkene
- Det økonomiske oppgjøret – fordeling av eiendeler, gjeld, fondsmidler mv.

Det er tatt utgangspunkt i følgende:

- Nye Hedmark vil være identisk med Hedmark i 2019
- Nye Oppland vil være identisk med Oppland i 2019, med unntak av kommunene Lunner og Jevnaker som ble overført til Viken 1.1.2020
- Eiendeler og eiendommer følger geografien
- Gjeld og gjeldsforpliktelser følger eiendeler og eiendommer

Omtalen av det rettslige grunnlaget for det økonomiske oppgjøret omtales i kapittel 3. Forutsetningene over er gjort for å kunne foreta beregninger.

2.1 Engangskostnader i forbindelse med etableringen av Innlandet fylkeskommune

Fellesnemndas budsjett

Hedmark og Oppland fylkeskommuner mottok 30 mill. kroner i øremerket tilskudd fra staten til å dekke engangskostnader ved sammenslåingen av fylkeskommunene. Det kom ingen omstillingsmidler fra staten til dekning av kostnader i forbindelse med overføring av fylkesvegadministrasjonen fra Statens vegvesen.

I tillegg til de 30 mill. kronene fra staten, bevilget begge fylkeskommunene 30 mill. kroner hver til sammenslåingsprosjektet. Det ble utarbeidet et samlet budsjett for fellesnemnda sitt arbeid med sammenslåingen – i sum 90 mill. kroner.

Den største utgiftsposten i sammenslåingsprosjektet var knyttet til IKT og spesielt til etablering av felles IKT-infrastruktur og basisapplikasjoner. Det har også vært utgifter til etablering av felles ERP-løsning, anskaffelse av ny sak- og arkivløsning og gjennomgang av alle fagsystemer og fagapplikasjoner på tjenesteområdene. Omprofileringskostnader, lønn til prosjektleder, politisk virksomhet og frikjøp av fellestillitsvalgte i regi av fellesnemndas arbeid ble dekket av prosjektbudsjettet på 90 mill. kroner.

I tillegg til utgiftene som ble dekket av prosjektbudsjettet, var det en betydelig arbeidsinnsats som ble dekket av ordinært budsjett. Denne arbeidsinnsatsen skjedde både ved en

omprioritering fra andre oppgaver og ved høy bruk av overtid. Nivået på denne arbeidsinnsatsen er ikke tallfestet.

Andre sammenslåingskostnader

Etter etableringen av Innlandet fylkeskommune i 2020 har det også påløpt omstillingskostnader, som er dekket av Innlandet fylkeskommunes ordinære budsjett. Det ble lagt inn ytterligere 2,5 mill. kroner omprofilering og 10 mill. kroner til IT-infrastrukturprosjektet i 2020-budsjettet.

Det påløper også utgifter til oppfølging av det såkalte omstillingsdokumentet, der ansatte som har måttet bytte arbeidssted og får lang reisevei, får dekket sine reisekostnader i en overgangsperiode (2020 – 2025).

Sum direkte bevilgninger knyttet til sammenslåingsprosjektet vises under:

Hva	Mill. kroner
Fellesnemdas budsjett - prosjektbudsjettet	90,0
Omprofilering – ekstra	2,5
IKT – ekstra	10,0
Omstillingsavtalen ansatte	12,0
Sum	114,5

«Sunk cost»

«Sunk cost» er et begrep som brukes om pådratte kostnader som er irrelevante for fremtidige økonomiske vurderinger og beslutninger. Begrepet brukes om kostnader som er påløpt, og som er irreversible.

Omstillingskostnadene ved sammenslåingen er «sunk cost». Dette betyr at omstillingskostnadene er kostnader som har påløpt og som ikke kan reverseres. De bør derfor ikke brukes i økonomiske analyser om hvorvidt Innlandet fylkeskommune skal bestå, eller om fylket skal deles i Hedmark og Oppland fylkeskommuner.

Det er naturlig for mange beslutningstakere å foreslå å videreføre satsingen på et prosjekt (eller annet utviklingstiltak) dersom organisasjonen allerede har brukt mye penger på tiltaket som vurderes. Det kan argumenteres med at det allerede er brukt et betydelig beløp på prosjektet, slik at en må fortsette satsingen. Ved vurderingen av videre investeringer i et prosjekt, skal imidlertid tidligere kostnader ikke tas med, og man skal kun vurdere fremtidsutsiktene. Siden omstillingskostnadene ved sammenslåingen er «sunk cost», bør de derfor ikke brukes i de økonomiske analysene som gjøres knyttet til videreføring eller deling av Innlandet fylkeskommune. om hvorvidt Innlandet fylkeskommune skal bestå, eller om fylket skal deles i Hedmark og Oppland

Det er imidlertid interessant å se på sammenslåingskostnadene når man skal vurdere hva det kan koste å dele opp fylkeskommunen.

2.2 Kostnader ved oppdeling av fylkeskommunen

Det er svært vanskelig å tallfeste et anslag på sum kostnader knyttet til en deling av Innlandet fylkeskommune. Det er foran vist at de direkte kostnadene ved sammenslåingen er på ca. 115 mill. kroner. I rapporten *Konsekvenser av å avvikle Vestfold og Telemark fylkeskommune og opprette to nye fylkeskommuner* utgitt av Vestfold og Telemark fylkeskommune, anslås kostnadene å bli de samme ved deling som ved sammenslåingen.

Også i rapporten *Viken fylkeskommune – konsekvenser ved fylkesdeling* er det tatt utgangspunkt i sammenslåingskostnadene når det er vurdert hva en fylkesdeling kan koste.

De viktigste kostnadsdriverne ved en deling av fylkeskommunen er omtalt under.

IKT – infrastruktur, systemer mv.

Konsekvenser for IKT og digitalisering er omtalt senere i rapporten. Kostnadene knytter seg til infrastruktur, utstyr, forvaltning av systemer og digitale verktøy, personell kostnader, lisenser osv. Hvor store kostnader det kan bli knytter seg til hvilken modell som velges. Det ble brukt om lag 46 mill. kroner på infrastruktur ved sammenslåingen.

Når det gjelder utstyr, så kan mye gjenbrukes. Dette gjelder enkeltkomponenter, som for eksempel PC-er, skjermer, mus, tastatur osv. Når det gjelder forvaltning av systemer og verktøy, kan vi anta at kostnaden blir fordoblet da det koster mer å drifte to systemer enn ett. Antallet lisenser vil bli om lag det samme og dermed vil kostnadene også bli om lag likt.

For de store felles IKT-verkøyene (for eksempel ERP-system), så har arbeidsprosesser og arbeidsoppgaver løpende blitt automatisert og digitalisert i to år. Det er brukt ressurser på systembygging, systemoppsett, integrasjoner mot andre systemer og effektivisering av arbeidsoperasjoner for å oppnå beste praksis tilpasset Innlandet fylkeskommune. Ved en eventuell fylkesdeling vil mange automatiserte prosesser og arbeidsoperasjoner erstattes av manuelt arbeid i en overgangsperiode.

Når det gjelder arkiv, så medfører også dette omstillingskostnader. Ved større organisasjonsendringer er det lovbestemte krav om å periodisere og avslutte arkivene og starte opp nye arkiv. Det krever god planlegging og ressurser for å avslutte det gamle, planlegge ny arkivdanning og anskaffe og sette opp nye systemer for de nye fylkeskommunene.

Politisk og administrativ organisering

Det vil måtte igangsettes et arbeid med politisk og administrativ organisering av de nye fylkeskommunene. Nye fylkeskommuner skal være operative fra 1.1.2024. Både politisk og administrativ organisering må være på plass i løpet av første halvår 2023. Dette er viktig for å begge til rette for at toppledelse og andre ledere kan innplasseres/rekrutteres i 2023. Dette innebærer kostnader til prosjektarbeid/utredning, eventuell konsulentbistand til rekruttering og til doble lønnskostnader for enkelte grupper i en periode.

Personell

Når organiseringen av vedtatt, må det gjøres et arbeid for å rekruttere/innplassere ledere og medarbeidere i ny organisasjon. Det er ikke avklart hvordan dette skal gjøres. Det kan ventes økt turnover i fylkeskommunen som en følge av fylkesdelingen – spesielt innenfor enkelte fagområder og stillingsgrupper.

Det kan også bli nødvendig med rekruttering i løpet av 2023 for å sikre riktig kompetanse i begge fylkeskommunene før deling, og man kan ende opp med økte lønnskostnader.

I sammenslåingsprosjektet gikk det med økte ressurser til frikjøp av tillitsvalgte, samt til en omstillingsavtale (dekning av reisekostnader for ansatte som må pendle i en omstillingsperiode). Det må tas stilling til om dette er aktuelt ved fylkesdeling.

Omprofilering

Alle bygninger og kjøretøy som har fått nye skilt e.l. med navn og logo til Innlandet fylkeskommune, må endres. Dette vil antagelig ha omtrent samme kostnad som da Innlandet fylkeskommune ble etablert.

Prosjektledelse og prosjektgjennomføring

Det pågikk et omstillingsprosjekt i ca. 2 år før sammenslåingen til Innlandet fylkeskommune. Prosjektleder (og senere fylkeskommunedirektør) tiltrådte sommeren 2018. Det må tas høyde for kostnader til prosjektledelse og prosjektgjennomføring også ved en fylkesdeling. Dette kan inkludere kjøp av konsulenttenester og bistand til å gjennomføre delingen.

Stagnasjonskostnader

I årene 2018 og 2019 ble det meste av utviklingskapasiteten i fylkeskommunene rettet mot sammenslåingsprosjektet. Det samme kan bli tilfellet ved en fylkesdeling. Dette kan gi «stagnasjonskostnader» - at mye av kapasiteten til utvikling i organisasjonen vil gå med til fylkesdeling og ikke til å utvikle gode tjenester for fylkets innbyggere.

2.3 Økonomiske konsekvenser av fylkesdeling

Generelt

Hovedargumentet bak regionreformen og sammenslåingen av fylkeskommuner, var å legge til rette for at fylkeskommunene kunne overta flere oppgaver fra staten. Dette har skjedd i begrenset grad. Det er viktig å påpeke at det ikke var økonomiske motiver som lå bak sammenslåingen av Hedmark og Oppland fylkeskommuner, men en videreutvikling av fylkeskommunen som samfunnsutvikler, med en bredere oppgaveportefølje. Begge fylkeskommunene hadde relativt solid økonomi med tilfredsstillende driftsresultater, lav gjeldsgrad og høy andel fondsmidler.

Figuren under viser utvalgte finansielle nøkkeltall for Hedmark og Oppland fylkeskommuner før sammenslåingen:

	2018	2019
Netto driftsresultat i % av driftsinntekter		
- Hedmark	8,1	7,5
- Oppland	4,3	-1,0
Gjeldsgrad i % av driftsinntekter		
- Hedmark	63,7	69,2
- Oppland	67,2	69,3
Disposisjonsfond i % av driftsinntekter		
- Hedmark	16,1	18,6
- Oppland	12,5	8,9

Kilde: SSB/KOSTRA-tall - 2018 og 2019

Det er noen forhold som gjør de økonomiske analysene utfordrende. I forbindelse med etableringen av regionreformen ble de tidligere Opplandskommunene Jevnaker og Lunner overført til Viken fylkeskommune. Det betyr at Innlandet fylkeskommune i 2022 ikke er lik Hedmark og Oppland fylkeskommuner i 2019. I 2020 fikk Innlandet fylkeskommune et kutt i frie inntekter på om lag 140 mill. kroner. Ca. 120 mill. kroner anslås som en direkte konsekvens av lavere utgiftsbehov knyttet til overføringen av Jevnaker og Lunner kommuner. Imidlertid er de økonomiske konsekvensene antagelig høyere, på grunn av at demografien i disse to kommunene gir potensielt høyere inntekter.

Alle kommuner og fylkeskommuner må tilpasse utgiftsnivået til inntektene. De frie inntektene som blir fordelt via inntektssystemet skal i prinsippet fordeles objektivt ut fra antatt utgiftsnivå. Det er likevel opp til hver og en fylkeskommune å forvalte midlene til beste for innbyggerne i sine fylker. Dette gjør at en fremskriving av utgifter er vanskelig, og det er derfor ikke forsøkt å gjøre dette.

Det er fra staten sin side ikke lagt opp til en reduksjon i det samlede rammetilskuddet på grunn av regionreformen. For 2020 var det ingen vekst i rammetilskuddet, men dette var knyttet til fallende elevtall i den videregående skolen på landsbasis og dermed lavere demografikostnader og utgiftsbehov for fylkeskommunene. For 2021 var veksten i rammetilskuddet på 400 mill. kroner og samlet vekst for 2022 var på 900 mill. kroner. Det er den svake befolkningsveksten i Innlandet, sammenlignet med resten av landet, som gjør at Innlandet fylkeskommune har fått realnedgang/svak vekst i frie inntekter.

Befolkningsutvikling

Innlandets befolkning utgjør 370 701 personer fra 1.7.2021. Ved samme tidspunkt hadde kommunene som inngikk i gamle Hedmark 198 273 innbyggere, mens Oppland (ekskl. Jevnaker og Lunner) hadde 172 428 innbyggere.

Prognosene til SSB viser at det kan forventes en reduksjon i befolkningen i Innlandet på 0,6 % frem til 2030. På landsbasis forventes det en befolkningsvekst på 4,2 % i samme periode. Prognosene viser en befolkningsnedgang for nye Oppland på 1,5 % frem til 2030. Hedmark kan forvente å ha en tilnærmet lik befolkning frem mot 2030. I 2019 var forskjellen i befolkning mellom Hedmark og Oppland (inkludert Jevnaker og Lunner) om lag 7000 personer. I 2030 vil forskjellen mellom fylkene være på omtrent 28 000 personer.

Befolkningsprognosene for Hedmark og Oppland bygger på SSBs alternativ LLML (lav nasjonal vekst), da hovedalternativet tidligere har vist seg å være for optimistisk. Prognosene på landsbasis er hentet fra SSBs hovedalternativ (MMM) for hele landet.

Utviklingen i antall 16-18 åringer er viktig med tanke på at dette er vektet høyt i utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Ifølge SSBs prognoser vil antall 16-18 åringer i Innlandet synke med om lag 6 % frem mot 2030. I Hedmark vil man oppleve en reduksjon på om lag 300 personer, noe som utgjør en reduksjon på 4 %. I Oppland vil antall 16-18 åringer synke med 443 personer, noe som utgjør en reduksjon på 7 %. På landsbasis i samme periode, vil antall 16-18 åringer øke med om lag 1,5 %.

I befolkningsprognosene er det er tatt utgangspunkt i det geografiske området for de to opprinnelige fylkeskommunene Hedmark og Oppland i 2019, med følgende unntak: Oppland blir beregnet uten Jevnaker og Lunner i fremskrivingen av befolkning, da kommunene ble overført til Viken fylkeskommune fra 1.1.2020.

Nivå på frie inntekter

Fylkeskommunens frie inntekter består av skatteinntekter og rammetilskudd fra staten. Nivået på frie inntekter fastsettes hvert år i forbindelse med statsbudsjettet.

Det er fra regjeringen Støre varslet en gjennomgang av inntektssystemene til kommunene og fylkeskommunene. Gjennomgangen av inntektssystemet for fylkeskommunene skal starte etter at ny fylkesstruktur er avklart sommeren 2022.

Inntektssystemet for fylkeskommunene ble sist endret før regionreformen i 2020. Innlandet fylkeskommune fikk da en negativ systemeffekt av dette på 25 mill. kroner. Dette innføres over fire år og med full effekt i 2023.

Når det i denne utredningen er gjort beregninger fremover i tid, er det lagt til grunn eksisterende inntektssystem og forutsatt at alle de andre fylkeskommunene eksisterer videre etter 2024 (selv om det pågår delingsprosesser også i andre fylker).

Tabellen under viser at fremskrivingen av frie inntekter til 2030 gir reduserte inntekter til Innlandet, både som ett fylke og ved en deling av fylket. Alle tall er i 2022-kroner.

Frie inntekter (1000 kr)	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Hedmark	2 886 230	2 876 787	2 863 673	2 861 971	2 864 511	2 862 482	2 862 723	2 864 014	2 861 424
Oppland	2 572 570	2 558 445	2 545 752	2 541 394	2 529 697	2 531 146	2 517 287	2 513 040	2 506 435
Sum Innlandet	5 458 800	5 435 233	5 409 425	5 403 365	5 394 208	5 393 628	5 380 010	5 377 053	5 367 859

For året 2022 er frie inntekter til Innlandet i grønt hefte lagt til grunn, inkludert tilleggsbevilgninger i Prop. 1 S (2021 – 2022) tilleggsnr. 1. For videre fremskriving er det benyttet befolkningsfremskrivninger fra SSB. Ved enkelte beregninger er det benyttet relative andeler fra inntektssystemet for 2019. Dette er kun ved sammenfallende kriterier som i dagens inntektssystem. En kjent svakhet ved en slik beregning er at Jevnaker og Lunner er inkludert i Oppland i 2019, og kan dermed ha innvirkning på resultatet.

Ved å se på de splittede inntektene, vil både Hedmark og Oppland oppleve en nedgang i frie inntekter. Basert på beregningene vil Hedmark ha en nedgang fra 2022 til 2030 på om lag 25 mill. kroner, mens Oppland vil ha en reduksjon på 66 mill. kroner. En stor forklaringsfaktor for nedgangen er befolkningsnedgang, og da spesielt i aldersgruppen 16-18 år.

	2022 – frie inntekter	2022 – andel	2030 – frie inntekter	2030 - andel	Forskjell 2022 – 2030
Hedmark	2.886.230	52,9 %	2.861.424	53,3 %	- 24.860
Oppland	2.572.570	47,1 %	2.506.435	46,7 %	- 66.135
Innlandet	5.458.800	100 %	5.367.859	100 %	

Tall i 1000 kroner

Det understrekes at inntektsfremskrivingene må sees på som en illustrasjon som det er knyttet usikkerhet til. Fasit for inntektene til Hedmark og Oppland kommer først når grønt hefte for 2024 foreligger. Inntektssystemet skal som nevnt tidligere gjennomgå før den tid, og derfor kan grunnlaget som tallene baserer seg på være utdatert innen en fylkesdeling skjer i praksis.

Eiendeler, gjeld og fond

Inndelingsloven har ikke konkrete bestemmelser knyttet til fordeling av eiendeler, gjeld og fondsmidler. Det forutsettes likevel at en deling følger geografisk tilhørighet, da det ellers vil være vanskelig å beregne konsekvenser. Fordelingen av eiendeler bør være gjennomført pr. 31.12.2023, ellers vil det være utfordrende å være operative som nye fylkeskommuner pr. 1.1.2024. Det forutsettes at det etableres en forpliktende avtale om gjennomføringen av det økonomiske oppgjøret og at Stortinget eventuelt vedtar lovverk som sikrer gjennomføringen.

Ved en deling av Innlandet fylkeskommune, vil de to nye fylkeskommunene kunne overta de eiendommer, selskaper og samarbeidsordninger som de hadde ved sammenslåingen per 31.12.2019. Det er naturlig at eiendommer og virksomheter følger geografisk tilhørighet.

Eierandeler som ble slått sammen ved etableringen av Innlandet fylkeskommune, vil kunne deles etter fordelingen før sammenslåingen. Dette gjelder for eksempel eierskapet i Vegfinans AS.

Tabellen under viser fordelingen av investeringene i 2020 og 2021 (status regnskap pr. januar 2022):

	Eiendom og kompetanse		Fylkesveg		Sum	Fordeling
	2020	2021	2020	2021		
Hedmark	74 556 083	23 654 404	234 045 062	306 332 456	638 588 005	47 %
Oppland	97 456 966	177 021 265	211 243 768	222 570 887	708 292 886	53 %
					1 346 880 891	100 %

Tabellen under viser estimater for fordelingen av investeringene i 2022 og 2023 basert på budsjetterte beløp i vedtatt økonomiplan for 2022-2025. Når det gjelder investeringer for 2022 og 2023, bør dette oppdateres før man gjennomfører delingen og fordelingen av gjelden.

	Eiendom og kompetanse		Fylkesveg		Sum	Fordeling
	2022	2023	2022	2023		
Hedmark	181 476 500	279 038 700	413 930 779	325 813 000	1 200 258 979	59 %
Oppland	260 121 500	94 290 300	210 556 884	254 255 000	819 223 684	41 %
					2 019 482 663	100 %

Den store forskjellen på Hedmark og Oppland når det gjelder eiendomsinvesteringer, er ombyggingen av fylkeshuset på Hamar. Investeringen på fylkeshuset på Hamar er nødvendig uavhengig av en videreføring eller oppdeling fylket, grunnet byggets store vedlikeholdsbehov. Entreprenør er kontrahert og byggingen er igangsatt. Det kan medføre endrede kostnader for rehabiliteringen av fylkeshuset ved oppdeling av fylket, dersom de nye fylkeskommunene ønsker enn annen utforming av prosjektet enn det som er valgt.

Når det gjelder fylkesveger, er det flere prosjekter i tidligere Hedmark som er utsatt/forsinket ifm. forrige handlingsprogram (2018 – 2021).

Fra 2024 vil de nye fylkene overta gjeld som kan anføres til eiendom som overføres. I tillegg overtar man forpliktende avtaler knyttet til investeringer. Det er årlige investeringsbudsjetter, slik at det er de nye fylkeskommunene som tar opp lån fra og med 2024.

Når det gjelder fylkeshuset på Hamar, er dette et bygg som måtte rehabiliteres uavhengig av fylkessammenslåingen. Ved en deling av fylket, kan det bli nødvendig å gjøre justeringer i prosjektet.

Gjeld

Det er tatt utgangspunkt i lånegjeld per 31.12.2019 for Hedmark og Oppland fylkeskommuner. Lånegjeld som er tatt opp i 2020 og 2021 er fordelt på fylkeskommunene etter slik investeringene fordeler seg geografisk. Avdragsutgifter er også fordelt etter samme

prinsipp. Videre er det gjort estimater for fordelingen for årene 2022 og 2023 (dette kan evn. beregnes på nytt i 2023).

	IFK	HFK	OFK
Låneportefølje per 31.12.2019	4 857 426 848	2 414 537 248	2 442 889 600
Fordeling låneportefølje i % per 2019		49,7	50,3
Låneoptak 2020	109 263 800	54 623 086	54 640 714
Minus avdrag 2020	258 173 964	129 066 156	129 107 808
Låneoptak 2021	355 974 333	161 006 348	194 967 985
Minus avdrag 2021	254 999 680	115 335 752	139 663 928
Status per 2021	4 809 491 337	2 385 764 774	2 423 726 563
Fordeling låneportefølje i % per 2021		49,6	50,4
Låneoptak 2022	556 805 930	310 975 295	245 830 635
Minus avdrag 2022	258 000 000	144 092 622	113 907 378
Låneoptak 2023	600 502 320	380 969 155	219 533 165
Minus avdrag 2023	260 400 000	165 202 306	95 197 694
Fordelt låneportefølje/gjeld per utgangen 2023	5 448 399 587	2 768 414 297	2 679 985 290
Fordeling låneportefølje i % per 2023		50,8	49,2

Tabellen viser at et anslag på fordelingen av gjelden viser at den blir omtrent lik, med 50,8 % til Hedmark og 49,2 % til Oppland.

Det er beregnet et anslag på gjeldsgrad for de nye fylkeskommunene ved inngangen til 2024. Dersom det forutsettes at frie inntekter utgjør 77 % av samlede inntekter (ref. økonomiplan 2022 – 2025 for Innlandet fylkeskommune) kan det gjøres et anslag for inntektene. Gjeldsgrad beregnes i prosent av driftsinntekter. Med disse forutsetningene vil Hedmark fylkeskommune få en gjeldsgrad på ca. 74 % og Oppland fylkeskommune en gjeldsgrad på ca. 81 % ved utgangen av 2023.

	Anslag frie inntekter 2023	Anslag inntekter 2023	Anslag gjeld	Gjeldsgrad
Hedmark	2 876 787	3 736 087	2 768 414	74 %
Oppland	2 558 445	3 322 656	2 679 985	81 %

Fond

Det må tas utgangspunkt i fondsbeholdning pr. 31.12.2019 for Hedmark og Oppland fylkeskommuner. Oversikt over fond pr. 31.12.2019 vises i tabellen under. Samlet sett hadde Hedmark fylkeskommune 65,9 % av fond og Oppland fylkeskommune 34,1 % på sammenslåingstidspunktet.

(tall i kroner)	Disposisjonsfond	Bundne driftsfond	Ubundne investeringsfond	Sum	Prosent
Hedmark FK *	621.269.892	344.794.043	255.100	966.319.035	65,9 %
Oppland FK	314.043.671	169.297.683	15.642.450	498.983.804	34,1 %
	935.313.563	521.710.923	15.867.550	1.465.302.839	

*inkl. Hedmark trafikk FKF

Fond som er overtatt fra de tidligere fylkeskommunene, kan fordeles tilbake til Hedmark og Oppland fylkeskommuner. Fond det er knyttet bindinger eller avtaler til fordeles også på denne måten, men slik at de nye fylkeskommunene kan følge disse bindingene. Budne fond

(statlige fond, øremerkede statstilskudd) følger oppgavene og geografisk tilhørighet (for eksempel den enkelte skole). Øvrige fond kan fordeles etter budsjettstørrelse, som vil ligge på ca. 53 % til Hedmark og ca. 47 % til Oppland.

Selv om man kan legge prinsipper til grunn, kan dette bli et område som kan bli utfordrende å dele i det økonomiske oppgjøret.

Garantier

Fylkeskommunene må gi garantier ved opptak av lån i bomselskapene for finansiering av riksveger gjennom fylket. I tillegg har tidligere Oppland fylkeskommune gjennomført investeringer på fylkesveger også ved bompenger.

Garantien er stilt for selskap	Prosjekt	Type garanti	Vedtatt garantiramme	Saldo 31.12 (ink. påløpte renter)	Forventet låneopptak (utover saldo)	Utløper
Oppland						
Vegfinans Innlandet AS	E6 Oppland (Øyer - Tretten)	Selvskyldnerkausjon	280 000 000	136 207 810	0	2036
Vegfinans Innlandet AS	E6 Ringebu-Otta (Frya - Sjøa)	Selvskyldnerkausjon	3 150 000 000	2 468 588 842	0	2038
Vegfinans Innlandet AS	E6 Moelv-Øyer	Selvskyldnerkausjon	7 521 000 000	0	7 521 000 000	2047
Vegfinans Innlandet AS	E16 Oppland	Selvskyldnerkausjon	900 000 000	414 940 361	0	2041
Vegfinans Innlandet AS	Rv4 Oppland (Lunner grense - Jaren)	Selvskyldnerkausjon	Ink. i fase 2 under	1 358 790 277	0	2049
Vegfinans Innlandet AS	Rv4 Oppland (Roa - Gran grense)	Selvskyldnerkausjon	2 900 000 000	0	1 541 209 723	2049
Vegfinans Innlandet AS	Fv33 Oppland	Selvskyldnerkausjon	180 000 000	139 000 000	0	2043
			14 931 000 000	4 517 527 290	9 062 209 723	
Hedmark						
Vegfinans E6 Gardermoen - Moelv AS	E6 Gardermoen - Kolomoen	Selvskyldnerkausjon	3 450 000 000	1 234 882 682	0	2037
Vegfinans E6 Gardermoen - Moelv AS	E6 Kolomoen - Moelv	Selvskyldnerkausjon	3 400 000 000	1 943 870 458	169 500 000	2043
Vegfinans E16 Kongsvingerveien AS	E16 Kongsvingerveien	Selvskyldnerkausjon	900 000 000	303 288 633	0	2030
Vegfinans E16 Kongsvingerveien AS	E16 Kongsvingerveien (fase 3)	"Letter of Comfort"	65 000 000	63 537 003	0	Kassekreditt
Vegfinans Innlandet AS	Rv3 og Rv25 Hamar-Elverum	Selvskyldnerkausjon	1 490 000 000	1 107 000 000	0	2047
			9 305 000 000	4 652 578 776	169 500 000	
Totalsum			24 236 000 000	9 170 106 066	9 231 709 723	

Ved en fylkesdeling må også Vegfinans AS omorganiseres slik at garantier og låneopptak følger nye fylkesgrenser.

Hedmark og Oppland fylkeskraft

Hedmark fylkeskommune har vært største eier i Eidsiva Energi AS, gjennom holdingselskapet Hedmark fylkeskraft AS (eierandel 21,802 %). Oppland fylkeskommune har hatt sin eierandel gjennom holdingselskapet Oppland fylkeskraft AS (eierandel 9,271 %).

I 2019 ble Eidsiva Energi AS fusjonert med Hafslund E-CO AS. I forbindelse med dette samlet de tidligere aksjonærene i Eidsiva Energi AS (26 kommuner og 2 fylkeskommuner) sitt eierskap i et nytt holdingselskap, Innlandet Energi Holding AS. Innlandet fylkeskommune sine to holdingselskaper - Hedmark fylkeskraft AS og Oppland fylkeskraft AS – er en del av eierskapet til Innlandet Energi Holding AS.

I forbindelse med fusjonen mellom Eidsiva og Hafslund ble det satt opp avtaler som sikrer 5-årige rullerende utbytteplaner. Det gjeldende minimumsutbyttet fra Innlandet Energi Holding AS er på 332,5 mill. kroner. Av dette er det forutsatt at Hedmark fylkeskraft AS mottar 72,5 mill. kroner og Oppland fylkeskraft AS 30,8 mill. kroner.

I forbindelse med sammenslåingsprosessen ble det i 2019 inngått en avtale mellom Hedmark fylkesting, kommunene i daværende Hedmark fylke og Hedmark fylkeskraft. I avtalen legges det opp til at mellom 40-49 % av utbyttet til Hedmark fylkeskraft utbetales til kommuner i tidligere Hedmark fylke. Avtalen opphører etter 15 år. Vi forutsetter at avtalen

løper ut avtaleperioden og at nye Hedmark fylkeskommune etter dette mottar hele utbyttet fra Hedmark fylkeskraft AS.

Innlandet fylkeskommune har i sin budsjettering lagt til grunn at 45 % - som et gjennomsnitt - fordeles til kommuner i tidligere Hedmark fylke og 55 % utbetales som utbytte til Innlandet fylkeskommune. Av de 72,5 mill. kroner i anslått utbytte til Hedmark fylkeskraft er det i Fylkesbudsjett 2022-2025 lagt til grunn en fordeling med 39,9 mill. kroner til Innlandet fylkeskommune og 32,6 mill. kroner til kommunene i gamle Hedmark.

Hedmark fylkeskraft AS har siden 2007 hatt en låneavtale med Hedmark fylkeskommune. Låneavtalen bygger på tilbakeførte midler fra kapitalnedsettelse i Eidsiva, som er tilbakeholdt i Hedmark fylkeskraft. Låneavtalen ble sist revidert i januar 2014 med et lånebeløp på 252,6 mill. kroner. Lånet forrentes med en rente tilsvarende gjennomsnitt av 6 mnd. NIBOR tillagt en margin på 1,8 prosentpoeng.

Oppland fylkeskraft AS har siden mars 2014 hatt en låneavtale med Oppland fylkeskommune på 150 mill. kroner med en fast rente på 4 % som gir en årlig renteutbetaling på 6 mill. kroner.

I Fylkesbudsjett 2022-2025 er det lagt til grunn følgende anslag for årlige renteinntekter på disse to lånene:

- Renter på ansvarlig lån til Hedmark fylkeskraft AS (252,6 mill. kr): 7,0 mill. kroner
- Renter på ansvarlig lån til Oppland fylkeskraft AS (150 mill. kr): 6,0 mill. kroner

Stordriftsfordeler

Innlandet fylkeskommune har vedtatt rammekutt knyttet til årsverk i sentraladministrasjonen tilsvarende årlig 3 % for årene 2020 til 2023 og på 1 % i 2024. Samlet sett er det lagt til grunn et rammekutt på ca. 60 mill. kroner i reduserte budsjetttrammer. Dette har vært nødvendig for å kunne saldere budsjettet. Det er også blitt lagt til grunn at en sammenslåing kan medføre noen stordriftsfordeler og at det ved turnover og naturlig avgang ikke trengs å rekruttere like mange tilsatte som tidligere.

Et slikt kutt kan være enklere å gjennomføre i en stor organisasjon, hvor en henter inn stordriftsfordeler og det *kan* bli utfordrende å opprettholde et like stort bemanningskutt i sentraladministrasjonene i mindre fylkeskommuner. Samtidig ser en at fylkeskommunen tar i bruk flere nye verktøy og digitaliserer flere operasjoner som tidligere krevde mer personalressurser, noe som også har virket inn på bemanningsbehovet. Det er derfor vanskelig å estimere hvor mye av rammekuttet som lar seg gjennomføre pga. stordriftsfordeler og hvor mye som kan tilskrives andre faktorer (for eksempel digitalisering).

Utgiftene til de nye fylkeskommunene må tilpasses inntektene. Dog er det grunn til å anta at sentraladministrasjonen må styrkes noe samlet sett ved deling, som må finansieres fra andre områder av virksomheten.

3. Rettslige rammebetingelser

3.1 Innledning

For sammenslåing og deling av kommuner og fylkeskommuner er det inndelingsloven som kommer til anvendelse. Loven er imidlertid primært utformet med tanke på sammenslåing av

kommuner og fylkeskommuner. Det innebærer at inndelingsloven ikke regulerer alle spørsmål som oppstår i forbindelse med en deling og at det er flere uavklarte rettslige problemstillinger ved deling enn ved en sammenslåing.

Nedenfor vil det først bli redegjort for inndelingslovens bestemmelser og utgangspunkt. Deretter beskrives kort hvilke prinsipper man anbefaler for en eventuell deling av Innlandet fylkeskommune. De rettslige konsekvenser knyttet til organisatoriske, arbeidsrettslige og økonomiske konsekvenser vil bli skissert og øvrige uavklarte spørsmål knyttet til deling av Innlandet fylkeskommune.

Ved en eventuell deling må det tilrettelegges for to nye fylkeskommuner. Det vil bli en gitt en beskrivelse av forskjellige alternativer når det kommer til de forberedende organer som må organiseres ved en eventuell deling.

Inndelingsloven gir anledning til å forskriftsfeste myndighet og regulering som per dags dato ikke er avklart. En slik forskrift utarbeides i samarbeid med departementet der det gis anledning til å foreslå løsninger for de nye fylkeskommunene.

Avslutningsvis i kapittelet vil det gis en oversikt over øvrige forhold og andre problemstillinger.

3.2 Inndelingslovens bestemmelser om deling

Inndelingsloven regulerer sammenslåing, deling og endring av grenser for kommuner og fylkeskommuner. Lovens regler er primært innrettet på sammenslåinger og overføring av en del av en fylkeskommune til en annen fylkeskommune. Dette medfører at inndelingslovens bestemmelser ikke gir et klart svar på flere spørsmål som dukker opp når en fylkeskommune deles i to fylkeskommuner.

Når det skal tas stilling til hvordan slike problemer kan løses, bør man se til hvilken løsning som er best i samsvar med inndelingslovens formål. Ifølge inndelingsloven § 1 er formålet med loven å sikre et funksjonsdyktig lokalt folkestyre og en effektiv lokalforvaltning. Endringer i «*fylkesinndelinga bør medverke til å skape formålstenlege einingar som kan gi innbyggjarane og næringslivet tilfredsstillande tenester og forvaltning*».

Det er også relevant å se til kommunelovens formål. Ifølge kommuneloven § 1-1 er formålet med loven:

«[...] å fremme det kommunale og fylkeskommunale selvstyret og legge nødvendige rammer for det. Loven skal legge til rette for det lokale folkestyret og et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse.

Loven skal legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner kan yte tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne. Loven skal også legge til rette for kommunenes og fylkeskommunenes utøvelse av offentlig myndighet. Videre skal loven bidra til at kommuner og fylkeskommuner er effektive, tillitskapende og bærekraftige.»

3.2.1 Prosessen rundt utredning av deling

Fylkestinget kan vedta å søke om at det settes i gang en utredning om deling av Innlandet fylkeskommunen, jf. inndelingsloven § 8 andre ledd. Søknaden skal være skriftlig og begrunnet og inneholde forslag til nye grenser. Loven gir ikke nærmere regler for hva begrunnelsen skal inneholde.

Søknaden skal i utgangspunktet sendes til Statsforvalteren. I brev av 12. november 2021 har Kommunal- og distriktsdepartementet imidlertid bedt om at søknaden sendes direkte til departementet.

Departementet avgjør om det skal settes i gang en utredning og tar i så fall stilling til hvilket omfang som er nødvendig, jf. inndelingsloven § 9 første ledd. Hvilke omfang som er nødvendig vurderes ut ifra sakstype, omfang og andre særlige forhold ved den enkelte saken, jf. Ot.prp.nr.41 (2000-2001). Departementet avgjør også om kostnadene ved utredningen helt eller delvis skal bæres av staten, jf. inndelingsloven § 11.

Kommer departementet frem til at det ikke skal utredes en oppdeling, bør avgjørelsen begrunnes og fylkeskommunen kan klage på vedtaket, jf. inndelingsloven § 9 første ledd. Kommer departementet frem til at det skal utredes en oppdeling av Innlandet fylkeskommune, utreder departementet saken før den sendes til Stortinget for avgjørelse, jf. inndelingsloven § 5.

3.2.2 Forskrift for gjennomføring av deling

Departementet har mulighet for å lage en forskrift med regler for hvordan deling av Innlandet fylkeskommune skal foregå. Muligheten for å lage en forskrift må ses på bakgrunn av at inndelingsloven har begrensede regler for hvordan delingen skal gjennomføres. I forarbeidene til inndelingsloven uttales det at det er nødvendig å ha mulighet «for å tilpasse regelverket mellom tidlegare og nye einingar og skape ein mest mogleg fleksibel overgang både ved samanslåing, deling og større grensejusteringar», jf. Ot.prp.nr.41 (2000-2001).

Departementet kan fastsette regler for spørsmål som ikke allerede er regulert av lov, jf. inndelingsloven § 17 første ledd. Departementet har i tillegg mulighet for å gjøre unntak fra eksisterende lover og forskrifter på disse områdene:

- a. *reglar om lovpålagde organ i stat, fylkeskommune eller kommune. Dette inkluderer oppretting av slike organ når dei som har mynda etter lova, unnlèt å gjere dette.*
- b. *reglar om lovfesta fristar, saksbehandlingsreglar o.a.*
- c. *reglar om forhold og vilkår for arbeidstakarar i stat, fylkeskommune eller kommune*
- d. *reglar om fristar og vilkår for å krevje inn eigedomsskatt*
- e. *reglar om den inneverande kommunestyreperioden og om samansetjing av kommunestyret, slik at kommunane kan velje kommunestyret i den nye kommunen av og blant kommunestyra sjølve og korte ned kommunestyreperioden for dei som ikkje blir valde. Dei same unntaka kan gjerast for fylkestinga.*

Muligheten for å gjøre unntak fra eksisterende lover og forskrifter gjelder ikke ubetinget. Det kan kun gjøres når det er «nødvendig» for å gjennomføre delingen og kun på de angitte områdene. I forarbeidene til inndelingslova nevnes det blant annet at det sjeldent vil være aktuelt på arbeidsmiljølovens område. Det vises til Ot.prp.nr.41 (2001-2002) punkt 8.2.5, hvor det heter:

Bokstav c) om fråvik frå arbeidsrettslege reglar er å sjå som ein trygginguventil. Departementet legg i utgangspunktet til grunn at det ikkje skal vere behov for å gjere unntak frå arbeidsmiljølova eller tenestemannslova som følgje av grenseendring. Det har heller ikkje vore aktuelt i praksis. Heimelen for Kongen til å gjere unntak frå gjeldande lover vil likevel ikkje inkludere avtalar mellom arbeidstakarorganisasjonane og kommunesektoren v/KS eller staten som arbeidsgivar.

I brev av 12. november 2021 skriver Kommunal- og distriktsdepartementet følgende:

Etter at Stortinget har behandlet Prop. LS, vil departementet fastsette forskrifter med nærmere regler for gjennomføring av delingene som Stortinget har vedtatt, jf. inndelingsloven § 17. Forskriftene kan blant annet inneholde regler knyttet til forberedelsen av delingen, gjennomføring av lokalvalget høsten 2023, antall medlemmer i de nye fylkestingene, innkalling til konstituerende møte i de nye fylkestingene, valg av styreform, og forholdet mellom eksisterende og nye fylkesting i perioden mellom konstituering og ikrafttredelse. Departementet vil også vurdere om det er nødvendig å gi unntak fra lover og forskrifter i tråd med inndelingsloven § 17 andre ledd, for å sikre gjennomføring av delingen.

Departementet vil legge opp til dialog med fylkeskommunene om hva det er behov for å regulere i forskrift, og forskriftene vil bli utarbeidet i samarbeid med den enkelte fylkeskommune. Departementet vil ta kontakt med fylkeskommunene om dette arbeidet etter at vedtak i Stortinget om deling foreligger. Departementet vil videre avklare behovet for nye fylkesnummer.

3.2.3 Det økonomiske oppgjøret ved en deling

3.2.3.1 Avtale om det økonomiske oppgjøret

Inndelingsloven § 18 sier at det skal inngås avtale om det økonomiske oppgjøret når en fylkeskommune deles. Loven sier ikke uttrykkelig om fylkestinget i Innlandet fylkeskommune kan avgjøre hvordan oppgjøret skal foregå, eller om de nye fylkeskommunene må opprettes og avtale seg imellom.

Fylkestinget har ikke like mange representanter fra hver av fylkeskommunene som skal opprettes. Fylkestinget fatter også sine vedtak med alminnelig flertall. Det vil innebære at den nye fylkeskommunen med flest representanter i Innlandets fylkesting vil ha flertall til å bestemme hvordan det økonomiske oppgjøret skal foregå. Et slikt resultat vil ikke være i samsvar med inndelingslovens formål om et rettferdig økonomisk oppgjør. Inndelingsloven § 18 må derfor mest sannsynlig forstås slik at fylkestingene i de nye fylkeskommunene må godkjenne en avtale om det økonomiske oppgjøret.

Det vil imidlertid være mulig å begynne forhandlingene før de nye fylkestingene er valgt. Som omtalt under punkt 3.6 kan det opprettes egne utvalg til å representere de nye fylkene. Det vil bidra til å sikre likevekt mellom de nye fylkeskommunene og gi bedre sikkerhet for at det oppnås et godt resultat. Det er også en sikkerhet i at resultatet av forhandlingene må godkjennes av de nye fylkeskommunenes fylkesting.

Dersom forhandlinger ikke starter opp før etter fylkestingsvalget høsten 2023, blir det liten tid før de nye fylkeskommunene planlegges å tre i kraft 1. januar 2024. Det er derfor gode grunner for å begynne forhandlingene tidligere. Alternativt kan man vurdere å be departementet om å fastsette i forskriften at valg til de nye fylkestingene skal foregå tidligere i 2023, slik at det blir mer tid til forhandlinger

3.2.3.2 Hjelp fra statsforvalteren og gjennomføring av skjønn

Bli de nye fylkeskommunene ikke enig i det økonomiske oppgjøret, kan de be Statsforvalteren om bistand, jf. inndelingsloven § 18 første ledd. Bli de fortsatt ikke enige skal det gjennomføres skjønn, jf. inndelingsloven § 18 andre ledd. Departementet vil da oppnevne en skjønnsnemnd på tre medlemmer, jf. inndelingsloven § 23. Skjønnsnemndas avgjørelse kan bringes inn for en overskjønnsnemnd til endelig avgjørelse.

Skjønnsnemnda fastsetter det økonomiske oppgjøret etter reglene i inndelingslova §§ 20-22.

Inndelingslova skiller mellom forvaltningseiendom og annen eiendom. Forvaltningseiendom er blant annet veger, gater, bruer, offentlige plasser, skolebygg, lokale idrettsanlegg og lekeplasser, jf. inndelingslova § 20 og Ot.prp.nr.41 (2000-2001) kapittel 12 til § 19. Opplistingen er ikke uttømmende. Forvaltningseiendom som «fullt ut eller i svært stor grad tener eitt bestemt område» legges til det fylket det tjener, jf. inndelingslova § 20.

Annen eiendom er alt som ikke er forvaltningseiendom. I forarbeidene til inndelingslova (Ot.prp.nr.41 (2000-2001) kapittel 12 til § 19) omtales annen eiendom slik:

«Annan eigedom» i andre ledd kan vere til dømes aksjar, verdipapir, skatterestansar, kinoar, el-verk eller sentralinstitusjonar og anlegg som tener heile kommunen eller ein større del av denne. Døme på det siste kan vere administrasjonsbygg, sjukehus og liknande. Såkalla finansformue er óg omfatta, det vil seie verdier av privatøkonomisk art som er omsetjeleg og inntektsgivande. Det kan nemnast skog- og landeigedommar, sporvegar og annan fast eigedom som ikkje er kjøpt for å tene forvaltningsmessige formål».

Annen eiendom og plikter fordeles mellom fylkeskommunene etter et forholdstall som blir regnet ut etter skatteinntektene de siste fem årene i hvert område, med mindre skjønnsnemnda av særlige grunner fastsetter noe annet, jf. inndelingslova § 20 andre ledd. Så lenge det er mulig skal oppgjøret gjennomføres slik:

1. *«Fast eigedom blir lagt til den kommunen eller fylkeskommunen som må reknast som mest rettkomen til den ut frå folketalet og innbyggjarane sine behov og plasseringa av eigdommen – også i høve til andre anlegg.*
2. *Gjeld blir fordelt i forhold til dei omsetjelege verdiane som blir overtekne.*
3. *Andre tilgodehavande og plikter blir overtekne av den kommunen eller fylkeskommunen som etter forholda blir rekna som nærmast til å overta dei.*
4. *Anlegg med rettar og plikter som det etter delinga ikkje er rimeleg at nokon enkelt kommune eller fylkeskommune tek over, kan påbydast nytta i fellesskap av to eller fleire av kommunane eller fylkeskommunane.»*

Overtar en fylkeskommune mer eller mindre enn det som følger av forholdstallet skal det utjevnes i penger, jf. inndelingsloven § 20 tredje ledd. Blir en av fylkeskommunene vesentlig svekket økonomisk, kan den andre fylkeskommunen pålegges å betale erstatning når det blir ansett for rimelig, jf. inndelingsloven § 21.

Fylkeskommunale garantier for gjeld eller plikter som er knyttet til fast eiendom eller bedrift tas over av den fylkeskommunen eiendommen eller bedriften ligger i etter delingen, jf. inndelingsloven § 22. Gjeld og plikter som ikke er knyttet til fast eiendom eller bedrift fordeles mellom fylkeskommunene etter «forholdstallet for det økonomiske oppgjøret i det heile».

3.4.3 Hvilken kompetanse har fylkestinget i Innlandet fylkeskommune frem mot deling av fylket?

Inndelingsloven legger ingen begrensninger på Innlandet fylkeskommune sin kompetanse i tiden frem mot opprettelsen av de nye fylkeskommunene. Utgangspunktet vil da være at fylkestinget har full kompetanse frem til Innlandet fylkeskommune opphører.

Fylkestinget i Innlandet fylkeskommune kan imidlertid bare forplikte Innlandet fylkeskommune. Dersom Innlandet fylkeskommune skal deles opp kan det stilles spørsmål ved om Innlandets fylkesting kan inngå avtaler på vegne av de nye fylkeskommunene. Det kan tenkes at de nye fylkeskommunene må akseptere at Innlandet fylkeskommunes eksisterende avtaler videreføres til dem, men ikke at Innlandet fylkeskommune inngår avtaler som trer i kraft etter at Innlandet fylkeskommune er oppdelt.

Fylkestinget i Innlandet fylkeskommune kan vedta at fylkestinget ikke vil inngå avtaler som binder de nye fylkeskommunene. Et slik vedtak kan gjøre at fylkestinget føler seg forpliktet til å ikke inngå nye avtaler, men vil ikke hindre fylkestinget fra å omgjøre vedtaket.

I brev av 12. november 2021 skriver departementet at det kan være aktuelt å regulere «forholdet mellom eksisterende og nye fylkesting i perioden mellom konstituering og ikrafttredelse» i forskrift. En slik regulering må ha hjemmel i lov, og hjemmelen må sikre tilstrekkelig klarhet og forutsigbarhet, jf. kommuneloven § 2-1 tredje ledd, Grunnloven § 113 og Rt-2014-1281 avsnitt 48.

Av inndelingsloven § 17 fremgår det at departementet kan fastsette forskrift hvor det gjøres unntak fra «reglar om lovpålagde organ i stat, fylkeskommune eller kommune. Dette inkluderer oppretting av slike organ når dei som har mynda etter lova, unnlèt å gjere dette», jf. inndelingslova § 17 andre ledd bokstav a.

Formuleringen «regler om lovpålagde organ» er uklar. Det fremgår ikke tydelig hva departementet kan regulere. Bestemmelsen kan leses som at departementet har hjemmel til å begrense Innlandet fylkesting sin kompetanse til å fatte vedtak i tiden frem mot deling av Innlandet fylkeskommune. Departementet virker også å ha forstått det slik.

Det er imidlertid ikke sikkert at loven må forstås på denne måten. Forarbeidene nevner opprettelse av valgstyret som eksempel på hva departementet kan regulere i medhold av inndelingsloven § 17 andre ledd bokstav a. Av lovteksten fremgår det også at departementet kan opprette «organ når dei som har mynda etter lova, unnlèt å gjere dette». Dette er vesentlig andre oppgaver enn å begrense fylkestingets kompetanse.

Konklusjonen er at det er usikkert om departementet kan begrense Innlandet fylkesting sin kompetanse i medhold av inndelingsloven § 17. En mellomløsning kan være at departementet inntar en bestemmelse i forskriften som lar fylkestinget vedta at de ikke vil inngå avtaler for de nye fylkeskommunene. I et slikt tilfelle vil fylkestinget ikke kunne omgjøre sitt eget vedtak. En slik bestemmelse vil også enklere oppfylle kravet om hjemmel i lov da inngrepet er mindre enn når departementet ensidig begrenser fylkestingets kompetanse.

3.2.5 Kompetanse hos politiske organ i de nye fylkeskommunene ved deling av Innlandet

Kommunelovens utgangspunkt er at sittende fylkesordfører skal innkalle til et konstituerende fylkestingsmøte i det nyvalgte fylkestinget etter at valgoppgjøret er avsluttet. I det konstituerende møtet velges det fylkesutvalg, fylkesordfører, varaordfører og kontrollutvalg for den nye valgperioden, jf. kommuneloven kapittel 7. Fylkesting, fylkesutvalg og

kontrollutvalg trer i funksjon fra det konstituerende møtet. Andre folkevalgte organer, fylkesordfører og varaordfører trer i funksjon straks de er valgt.

Når det opprettes nye fylkeskommuner, må dette utgangspunktet modifiseres noe. Bestemmelsen i kommuneloven må nok forstås som at fylkesordføreren i Innlandet fylkeskommune innkaller til konstituerende møte i de to nye fylkeskommunene. Det blir da et spørsmål om de nye fylkestingene trer i funksjon dersom dette gjøres før de nye fylkeskommunene trer i kraft. På dette tidspunktet eksisterer ikke de nye fylkeskommunene, noe som innebærer at de nye fylkestingene formelt sett ikke har noen fylkeskommune å lede.

Samtidig vil en smidig overgang fra Innlandet fylkeskommune til de to nye fylkeskommunene forutsette at det er gjort en rekke avklaringer før de nye fylkeskommunene trer i kraft. Det vil blant annet være behov for ansette nøkkelpersoner som fylkeskommunedirektør og revisor, opprette og organisere nye avdelinger, fordele og innplassere Innlandet fylkeskommunes ansatte i de to nye fylkeskommunene, utarbeide budsjett og inngå nødvendige avtaler om drift og innkjøp. Kompetanse til å utføre flere av disse oppgavene ligger hos fylkestinget, jf. kommuneloven § 13-1, § 14-2 og § 24-1. Det vil derfor være et behov for at de nye fylkestingene trer i funksjon før de nye fylkeskommunene formelt er opprettet. Her kan det nevnes at når Hedmark og Oppland fylkeskommune ble slått sammen, ble det gjennomført to fylkesting i Innlandet fylkeskommune, før fylkeskommunene formelt sett ble slått sammen 1. januar 2020.

3.3. Anbefalte prinsipper for deling

Inndelingslovens utgangspunkt er at de nye fylkeskommunene skal bli enige i hvordan delingen skal foregå. God kommunikasjon og vilje til å samarbeide om å finne en rettferdig løsning vil være sentralt for å få gjennomført en god prosess.

Det vil være viktig at de nye fylkeskommunene kan ivareta sine oppgaver fra den dagen de trer i kraft. De nye fylkeskommunene vil overta eiendeler og personale fra Innlandet fylkeskommune. Det vil derfor være ønskelig å komme til enighet om hvordan personale og eiendeler skal fordeles før de nye fylkeskommunene opprettes. I den grad man ikke lykkes med å bli enig i hvordan eiendeler skal fordeles, må fylkeskommunene samarbeide om driften til spørsmålet kan avgjøres ved skjønn. Det vises til punkt 9.5, hvor samarbeidsformer gjennomgås.

Innlandet fylkeskommune styres etter formannskapsmodellen, med et fylkesutvalg. Denne styringsformen gjør det mulig å ha hyppige møter, som kan fungere både i saker om løpende drift, avvikling av Innlandet og eventuell etablering av nye fylker. Det gir mulighet til å se saker i sammenheng og sikre bred politisk forankring av løsninger.

For å sikre likevekt mellom de nye fylkene i forhandlingene bør det opprettes organer som representerer hvert av de nye fylkene. De to forskjellige alternativene er skissert i punkt 3.6. Forskjellen mellom disse er i hovedsak at under alternativ 1 så oppretter departementet en nemnd og fastsetter dets virkeområde. Departementet lager også regler for hvem som kan være medlemmer, eventuelt oppnevner medlemmer direkte. Under alternativ 2 opprettes og utnevnes utvalget, dets medlemmer og virkeområde av fylkestinget.

Alternativ 2 vil sikre at utvalgene og dets medlemmer velges av de folkevalgte, og at de folkevalgte fastsetter utvalgenes kompetanse. Det er grunn til å tro at fylkestinget kjenner de lokale forholdene bedre enn departementet, og at fylkestinget er i bedre posisjon til å foreta valgene som må tas. Det vil antakeligvis gi en raskere prosess om fylkestinget opprettet

utvalget enn å vente på at departementet skal lage en forskrift. Skulle det dukke opp noen uforutsette problemer rundt utvalgenes myndighet eller kompetanse, vil det også høre under fylkestinget å gjøre endringer. Gode grunner taler derfor for å velge alternativ 2 – at Innlandet fylkesting oppretter utvalg til å representere de nye fylkene.

Det er fortsatt kort tid siden Innlandet fylkeskommune ble opprettet. Det bør derfor være mulig å finne ut av hvilke eiendeler og gjeld Hedmark og Oppland tok med seg inn i Innlandet fylkeskommune. En tilbakeføring til tilstanden før opprettelsen av Innlandet fylkeskommune kan danne et godt utgangspunkt for forhandlingene. Dette vil i hovedsak også innebære at eiendom legges til den fylkeskommunen hvor eiendommen ligger.

I perioden frem mot deling av Innlandet fylkeskommune vil fylkestinget måtte ivareta den daglige driften av Innlandet fylkeskommune. Det vil innebære å gjøre valg som får virkning for de nye fylkeskommunene. Jo nærmere man kommer delingen, jo større forsiktighet bør utvises med å foreta disposisjoner som får vesentlig betydning for de nye fylkeskommunene. Er det nødvendig å fatte vedtak i en sak som bare berører en av de nye fylkeskommunene, vil gode grunner tale for å legge vekt på meningen til utvalget som representerer den nye fylkeskommunen.

Det vil mest sannsynlig være nødvendig å få departementet til å fastsette regler for deling i forskrift.

3.4 Rettslige konsekvenser

Ved en eventuell deling av Innlandet fylkeskommune vil det oppstå mange spørsmål som må besvares. Et viktig tema som må belyses, er hvilke konsekvenser en deling vil ha og på hvilket område det særskilt gjør seg gjeldende.

3.4.1 Organisatoriske spørsmål – samferdsel

I forbindelse med regionreformen ble ansvaret for å forvalte og bygge ut fylkesvegnettet overført fra Statens vegvesen til fylkeskommunene. I Meld. St. 6 (2018-2019) ble overføringen begrunnet med at oppgavene er nært knyttet sammen og derfor bør ha en mest mulig helhetlig behandling. Disse betraktningene lå ellers bak oppgaveoverføringen:

«En bredere oppgaveportefølje vil gi fylkeskommunene større frihet til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov enn det de har i dag. Det legges til grunn at overføring av nye oppgaver til fylkeskommunene og en ny struktur bør bidra til redusert byråkrati og økt effektivitet i offentlig forvaltning. Færre fylkeskommuner skal samlet sett føre til færre ansatte i administrative stillinger, færre heltidspolitikere på regionalt nivå og mer ressurser til tjenester som kommer innbyggere og næringsliv til gode. Det å legge flere oppgaver til fylkeskommunene på områder som de allerede har ansvar innenfor, vil også kunne innebære en mer kostnadseffektiv oppgaveløsning.»

Overføringen av ansvaret for å forvalte og bygge ut fylkesvegnettet var i sin tid basert på en forutsetning om at landet skulle deles inn i 11 fylkeskommuner. Reglene i veglova tar utgangspunkt i den fylkeskommunale organiseringen som til enhver tid foreligger.

Vegloven § 9 annet ledd fastslår at fylkeskommunen er vegstyremakt for fylkesveier, § 10 i vegloven pålegger fylkeskommunen et selvstendig ansvar for samfunnstrygghet og beredskap for fylkesveiene, mens § 20 fastslår at fylkeskommunen skal dekke utgiftene til fylkesveger innenfor sitt geografiske område. Den enkelte fylkeskommune vil ha ansvar for å vedta strategi, langtidsplan, handlingsprogram og budsjett.

Fylkeskommunen skal også ta seg av utredning, planlegging, erverv, bygging/utbedring, drift og vedlikehold av veg, samt plan- og eiendomsforvaltning.

En deling av Innlandet fylkeskommune vil innebære at fylkeskommunene Hedmark og Oppland hver for seg vil få ansvaret for de plikter som følger av å være vegstyresmakt for fylkesveger. Delingen må derfor bygge på en forutsetning om at fylkeskommunene hver for seg er i stand til å oppfylle de plikter som fremgår av lovverket

Dersom det legges opp til at de to fylkeskommunenes vegadministrasjon skal deles i to, vil det kunne oppstå problemstillinger i forbindelse med det økonomiske oppgjøret.

Ettersom administrasjonen av fylkesveiene tidligere ble utført av Statens vegvesen, vil det for driftsmidler ikke være mulig å benytte et prinsipp om at hver fylkeskommune skal beholde det de tok med seg inn i sammenslåingen. Hvilke prinsipper som skal benyttes, må derfor klarlegges nærmere.

3.4.2 Arbeidsrettslige konsekvenser

Inndelingsloven regulerer ikke de arbeidsrettslige spørsmålene som kommer på spissen for de ansatte i fylkeskommunen ved en eventuell deling.

Ved sammenslåingen av fylkeskommunene ble det lagt til grunn av departementet i Prp. 96 S (2016-2017) *Endringer i kommunestrukturen* at reglene om virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljøloven kapittel 16 kom til anvendelse.

Hvordan dette stiller seg ved en eventuell deling av Innlandet fylkeskommune er imidlertid mer uklart. Dette er mer utførlig behandlet i kapittel 7.

3.4.3 Økonomiske konsekvenser

Inndelingsloven har skissert deling ut fra visse prinsipper. Som nevnt vil dette kunne skape problemer, da loven legger opp til deling etter at de nye fylkene er opprettet. Det er vanskelig å si noe om deling på generelt grunnlag, men de økonomiske konsekvensene beskrives nærmere i kapittelet om økonomi (kapittel 2).

3.5 Departementets forskrift om deling

Inndelingsloven § 17 første ledd gir Kommunal- og distriktsdepartementet fullmakt til å fastsette en forskrift med nærmere regler for å sikre gjennomføringen av en deling. Forskriften fastsettes av departementet etter et eventuelt stortingsvedtak om deling, dvs. tidligst høsten 2022.

Ved sammenslåing av fylkeskommuner gir Inndelingslova anledning til å opprette en fellesnemnd som tar beslutninger til det nye fylket er konstituert. Når det gjelder deling av fylkeskommuner vil det ikke være et slikt organ som gis slik myndighet. En delingsprosess må derfor organiseres på en annen måte enn ved sammenslåingen hvor man hadde en fellesnemnd som hadde mandat fra to fylker som skulle slås sammen.

Ved en eventuell splitting av Innlandet har man ikke utgangspunktet med to fylkeskommuner som kan gi sine mandat. Det må derfor avklares hvordan arbeidet skal organiseres, eksempelvis at organiseringen av arbeidet reguleres i forskriften departementet skal vedta. Hvilken myndighet og ansvar som skal fordeles mellom to nye fylkeskommuner vil ikke løses fullt ut i en søknadsprosess og stortingsvedtak, men må avklares underveis i prosessen.

3.6 Forberedende organ frem mot en deling

Inndelingsloven legger til grunn at det skal opprettes en fellesnemnd med representanter fra begge fylker i sammenslåingstilfeller. Ved deling skal det imidlertid ikke opprettes en fellesnemnd når delingsprosessen kun skal munne ut i nye, selvstendige fylker, jf. Inndelingsloven § 3 bokstav a.

Ettersom det etter Inndelingsloven ikke skal etableres en fellesnemnd ved en eventuell deling, kan det forberedende arbeidet med å etablere de nye fylkeskommunene organiseres på forskjellige måter. Som også Vikens rapport viser er det flere alternative modeller som kan benyttes. Nedenfor beskrives de mest relevante for deling av Innlandet fylkeskommune:

1. Overført myndighet etter Inndelingslova § 17

Fylkestinget kan be departementet om å regulere organiseringen av det forberedende arbeid i en forskrift om deling av Innlandet fylkeskommune.

Fylkestinget kan be departementet om å etablere to nemnder etter modell fra inndelingslovens regler om fellesnemnd der hver nemnd gis tilsvarende myndighet som en fellesnemnd.

Det må bestemmes i forskriften hvordan disse særnemndene skal sammensettes, f.eks. med utgangspunkt i geografisk og politisk tilhørighet, og om disse skal være underlagt fylkestinget.

2. Organisering gjennom fylkestinget, jf. kommuneloven:

Innlandet fylkeskommune kan velge å organisere arbeidet med deling under ledelse av fylkestinget selv.

Det kan f.eks. gjøres ved at fylkestinget i Innlandet oppretter to utvalg etter kommuneloven § 5-1, jf. § 5-7. Disse utvalg kan gis fullmakt til å utføre mange av de samme oppgavene som en fellesnemnd. En slik organisering innebærer at fylkestinget vil ha to nemnder som knyttes til opprettelse av henholdsvis Hedmark og Oppland og i tillegg ha dagens fylkesutvalg med fylkeskommunedirektøren som ivaretar den daglige driften av Innlandet fylkeskommune. En slik løsning må i alle tilfelle suppleres med en godt utarbeidet forskriften om delingen der det må gis en bestemmelse om fullmakt til å ansette fylkeskommunedirektør, revisor og annet personale i de nye enhetene.

3.7 Andre problemstillinger – rammeavtaler og øvrige avtaler

Innlandet fylkeskommune har pr januar 2022 over 400 registrerte avtaler i sitt kontraktadministrasjonssystem. Disse er av svært ulik art:

1. Avtaler inngått av Hedmark fylkeskommune for hele eller deler av det geografiske området av Hedmark eller visse grupper brukere/ansatte i Hedmark
2. Avtaler inngått av Oppland fylkeskommune for hele eller deler av det geografiske området av Oppland eller visse grupper brukere/ansatte i Oppland
3. Avtaler inngått av Innlandet fylkeskommune for hele eller deler av de geografiske områdene av de to tidligere fylkene eller visse grupper brukere/ansatte i Innlandet
4. Avtaler inngått av Innlandet fylkeskommune for hele det geografiske området av Innlandet.

Typisk for kategori 1-3, er at dette gjelder varer og/eller tjenester som fysisk leveres/utføres på de ulike lokasjonene eller overfor visse grupper brukere/ansatte.

Den fjerde kategorien vil også kunne være varer/tjenester som leveres lokalt, men det vil også være leveranser av for eksempel programvare og systemer som er benyttet på tvers av en, flere eller alle lokasjoner, uavhengig av geografi. Dette vil i hovedsak være avtaler innenfor IKT-området.

For den fjerde kategorien avtaler, vil det være et større arbeid å dele opp avtaler, eventuelt at avtalene må sies opp og avsluttes. Det må deretter gjennomføres nye konkurranser og etablere nye avtaler. Hver enkelt avtale må vurderes særskilt i henhold til klausuler i avtalen og lovlighet for deling i forhold til endringsklausuler i regelverket.

En avtale kan kanskje overføres til den ene av de to nye fylkeskommunene eller transporteres til å gjelde begge (splitt), men da med en etableringskostnad knyttet til et nytt prosjekt og en ny løsning som må settes opp på nytt og som må vurderes opp mot endringsbestemmelsene i anskaffelsesregelverket. Dersom det ikke er mulig eller lovlig å videreføre avtalene til to nye fylkeskommuner, må det gjennomføres en re anskaffelse av det aktuelle omfanget. Oppsigelse av eksisterende avtaler kan også bety at gjenværende avtaleperiode må betales selv om systemet ikke skal benyttes.

4. Rollen som samfunnsutvikler

Fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler og regional planmyndighet er lovfestet. Rollen som regional samfunnsutvikler defineres i Meld. St. 22 (2015-2016) som de folkevalgte regionenes hovedoppgave, og innebærer å gi strategisk retning til den regionale samfunnsutviklingen. Videre skal fylkeskommunen mobilisere og koordinere kunnskap, kompetanse og ressurser som finnes i privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn. Mobiliseringsfunksjonen innebærer også et ansvar for å skape gode møteplasser, nettverk og partnerskap, hvor man samler aktørene som sammen skal bidra til felles løsninger. Samhandling på tvers av sektorer er essensielt for å sikre en bærekraftig samfunnsutvikling. Fylkeskommunen skal samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk.

Samtidig med at det regionale folkevalgte nivåets samfunnsutviklerrolle er blitt mer sentral, har det i flere utredninger vært drøftet hvorvidt det er en sammenheng mellom størrelse på fylket (befolkning) og fylkenes mulighet til å videreutvikle denne rollen (Christiansen-utvalget (1989-1992), Oppgavefordelingsutvalget (1998-2000), Hanssen og Hofstad (2016)). I flere utredninger om fylkesnivået sies det at økt størrelse kombinert med oppgaveoverføring, vil styrke fylkeskommunen som regional samfunnsutviklingsaktør. Samtidig er det en kjensgjerning at de nye fylkene som ble etablert fra 2020, etter Stortingsvedtak den 8. juni 2017, ikke ble tildelt de statlige oppgavene som blant andre Ekspertutvalget foreslo, og at de regionale utviklingsmidlene til fylkeskommunene er kraftig redusert de senere årene.

I den perioden Innlandet fylkeskommune har eksistert, har det vært fokus på å samle og bygge opp kompetansemiljøer som ventelig skal være bedre rustet til å ta flere og større oppgaver. For å sikre en helhetlig tilnærming til regional utvikling fra fylkeskommunens side er det etablert en egen samfunnsutviklingsavdeling, som har en nøkkelrolle i å sikre både intern samordning, og samordning overfor kommuner og andre viktige samarbeidspartnere.

Den regionale samhandlingen i Innlandet foregår på flere arenaer, herunder det regionale partnerskapet, Regionalt planforum, Agenda Innlandet og møter/partnerskap med kommuner og

næringsliv. Det regionale partnerskapet arbeider med felles mål for regionen, og har vært viktige samarbeidspartnere i forbindelse med utarbeiding av Innlandsstrategien og de regionale planene.

Partnerskapet har også rollen som kompetanseforum for Innlandet. Kompetanseforum har spesielt fokus på å avdekke og konkretisere kompetansebehov i fylket gjennom å utarbeide et kunnskapsgrunnlag og innhente innspill fra bransjer og regioner. Kompetanseforum skal gjennom ulike tiltak sikre bedre tilgang til kompetent arbeidskraft, og bidra til kompetanseutvikling som møter næringslivet behov.

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. I samarbeid med Agenda Innlandet og andre partnere fra offentlig og privat sektor, har fylkeskommunen etablert et nettsted hvor en samler fakta og analyse for Innlandet: Innlandsstatistikk.no. Ett av målene med nettstedet er å være en base for kunnskap som kan bidra til at aktører i Innlandet utarbeider mål og strategier på bakgrunn av kunnskap om utfordringer og muligheter i fylket.

Innlandet fylkeskommune er 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.

I regionen har flere andre aktører, både offentlige og private, slått seg sammen på tvers av tidligere fylkesgrense, herunder Høgskolen Innlandet, 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. Samarbeidsarenaer hvor andre aktører stiller som representanter for Innlandet kan videreføres selv om det etableres to fylkeskommuner, men innebærer at de to fylkeskommunene må samhandle tett. Utfordringen her vil først og fremst være å sikre et slikt samarbeid mellom to aktører som kan prioritere ulikt med tanke på mål og strategier. Videre har Innlandet fylkeskommune opparbeidet seg sterke fagmiljøer som er viktige med tanke på å utarbeide kunnskap og strategier som partnerskapet samhandler om. En deling vil innebære at fagmiljøene blir mindre, og mer splittet. Spørsmålet er også om administrasjonene vil ha kapasitet til å følge opp og understøtte arbeidet med partnerskap og nettverk, i samme grad som Innlandet fylkeskommune gjør.

Arbeidet med Innlandsstrategien (regional planstrategi) innebar bred involvering av Innlandssamfunnet, og oppslutning om langsiktige utviklingsmål som basert på Innlandets muligheter og utfordringer. Arbeidet med tre regionale planer er bredt forankret, både gjennom å inkludere samarbeidsparter i styringsgrupper og prosjektgrupper, og ved å invitere til samhandlingsseminarer og møter hvor en involverer aktørene som kan bidra inn i arbeidet.

Innlandet fylkeskommune har vedtatt tre regionale planer som er under utarbeidelse:

- Regional plan for det inkluderende Innlandet
- Regional plan for samfunnssikkerhet
- Regional plan for klima, energi og miljø

Det har vært en ambisjon å få regionale planer som støtter opp om bærekraftig utvikling i hele Innlandet, og planene er derfor tverrsektorielle. En rekke regionale planer fra tidligere Hedmark og Oppland vil opphøre når disse tre vedtas. Målet er å få mål og strategier som er tverrsektorielle, og som støtter opp om en bærekraftig utvikling i hele Innlandet.

Prosessene knyttet til Innlandsstrategien og de tre regionale planene har vært omfattende og arbeidskrevende. Innlandet fylkeskommune har prioritert dette arbeidet høyt, og lagt stor vekt på faglighet og involvering. For å lykkes i planarbeidet er det helt sentralt at samarbeidspartene fortsetter å prioritere regionale planer. En deling av fylkeskommunen kan resultere i at fylkeskommunen blir en mindre interessant samarbeidsaktør, og at oppslutningen om regionale plan svekkes. De tre planene skal vedtas av fylkestinget i Innlandet, og det er naturlig at samarbeidspartnere vil være mindre motivert til å bidra inn dersom det er usikkert om planene videreføres av Hedmark og Oppland fylkeskommune.

Dersom det vedtas å dele Innlandet fylkeskommune, bør det derfor avklares hvorvidt det er ønskelig å videreføre arbeidet som så langt er gjort. Beslutning om videreføring vil kunne bidra positivt til den videre prosessen, og redusere muligheten for at fylkeskommunen mister legitimitet i det pågående planarbeidet. Det må i så fall vurderes hvorvidt en da legger opp til at det er Innlandet fylkesting som vedtar planene, eller om en legger dette til de nye fylkestingene.

Kommunene er fylkeskommunens viktigste samarbeidsparter i det regionale utviklingsarbeidet og de interkommunale politiske rådene er den viktigste samhandlingsarenaen mellom kommunene og Innlandet fylkeskommune.

Innlandet fylkeskommune og den enkelte kommune i Innlandet har etablert et formalisert samarbeid i form av gjensidig forpliktende partnerskapsavtale. Forvaltningen og oppfølgingen av avtalen knyttes til det etablerte samarbeidet med de Interkommunale politiske rådene i Innlandet. Fylkeskommunen deltar i møtene i rådene, og har også møter med enkeltkommuner, hvor fylkeskommunen bidrar til samarbeid mellom aktører regionalt. 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. Dersom en deler Innlandet vil oppfølgingen antageligvis være en mindre krevende oppgave, men fagmiljøene vil også være redusert.

Det å levere og videreutvikle gode tjenester er også en del av fylkeskommunens samfunnsutviklingsrolle. En deling vil ha ulike konsekvenser når det gjelder fylkeskommunale tjenester. Dette omtales i kapittel 5.

5. Samfunnsutvikling og tjenesteyting

5.1 Kompetanse

Kort beskrivelse av tjenesteområdet og oppgaver

Innlandet fylkeskommune drifter og utvikler 23 videregående skoler. Opplæringsansvaret til fylkeskommunen innbefatter videregående opplæring i skole (elever), i bedrifter (lærlinger og lærekandidater), institusjonsopplæring (både videregående opplæring og grunnskoleopplæring), fengselsundervisning og voksenopplæring. I tillegg er fylkeskommunen pålagt å ha en oppfølgingstjeneste (OT) og en pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), samt eksamensgjennomføring for elever og privatister. Fylkeskommunen har

også ansvar for fagskolene. 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.

Konsekvenser som følge av deling

Siden etableringen av Innlandet fylkeskommune er det satt i gang en rekke samordningsprosesser innenfor kompetanseområdet. 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 iverksette 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. Avtalene om kjøp av PP-tjenester fra kommuner i Hedmark er sagt opp, og arbeidet med etablering av fylkeskommunal PP-tjeneste er planlagt sluttført i 2022. Ved en eventuell deling kan disse tjenestene splittes i tråd med de nye fylkenes geografiske grenser.

Også innenfor fagopplæring og eksamen har det vært gjennomført et betydelig harmoniseringsarbeid. Det er blant annet skapt en felles tilnærming og arena for opplæringskontorene i Innlandet. Et større geografisk område har for fagopplæringen 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 prøvenemder, tilgang til lærebedrifter og samarbeid med opplæringskontorene. Ved en deling vil en kunne videreføre godt samarbeid når det gjelder fagopplæring, men med to ulike administrasjoner blir det fylkesvise forskjeller i organisering og prioriteringer.

Synkende elevtall i Innlandet skaper utfordringer for skole- og tilbudsstruktur, ikke minst også sett i sammenheng med ny og mer spesialisert yrkesfagstruktur. Fagfornyelsen innebærer ny tilbudsstruktur, og å realisere denne blir en større utfordring dersom fylket blir delt. Når elevene velger yrkesfaglig spesialisering det andre opplæringsåret – Vg2 - vil det være større muligheter for å etablere tilbud ved en av skolene i Innlandet, enn det vil være i Hedmark og Oppland. Dette fordi det er krav til et visst minsteantall for å gi et tilbud. 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. Når det gjelder nærhet til tilbud anses det ikke å være konsekvenser ved deling av Innlandet, idet skolestrukturen er uendret.

Ved å styrke det regionale kompetansepolitiske ansvaret i forbindelse med regionreformen, 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. Her har Innlandet fylkeskommune tatt initiativet til å opprette et regionalt partnerskap, som også har rollen som kompetanseforum for Innlandet. Det regionale partnerskapet arbeider fremover mot felles mål for regionen, og deltakere, arbeidsform og omfattende planprosesser er etablert for å se Innlandets samlede utfordringer i en utviklingssammenheng. Kompetanseforum har spesielt fokus på sikre bedre tilgang til arbeidskraft, og bidra til kompetanseutvikling som møter arbeids- og næringslivet behov.

Innlandet fylkeskommune har inngått samarbeidsavtaler med viktige Innlandsaktører på kompetansefeltet: NTNU Gjøvik, Høgskolen Innlandet og NAV Innlandet. Avtalepartene er, som medlemmene i Regionalt partnerskap og Kompetanseforum, aktører som representerer Innlandet, og ikke Hedmark og Oppland. En oppløsning vil medføre at det da blir flere parter i dette samarbeidet, og fylkeskommunen vil ikke på samme måte som de viktigste samarbeidspartene være organisert i en innlandsmodell.

5.2 Tannhelse

Kort beskrivelse av tjenesteområdet og oppgaver

Fylkeskommunen har ansvaret for den offentlige tannhelsetjenesten. Fylkeskommunen skal sørge for at tannhelsetjenester, også spesialisttjenester, er tilgjengelig i rimelig grad for alle som bor eller oppholder seg midlertidig i fylket. Videre skal den fylkeskommunale tannhelsetjenesten jobbe med forebyggende tiltak og tilsyn og behandling av prioriterte grupper. Tannhelsetjenesten behandler også voksne, betalende pasienter.

Innlandet fylkeskommune har 41 tannklinikker i fylket.

Konsekvenser som følge av deling

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

5.3 Kultur

Kort beskrivelse av tjenesteområdet og oppgaver

Fylkeskommunene har en rolle som regional kulturminnemyndighet og har som hovedoppgave å forvalte den nasjonale og regionale kulturarven. Arbeidsoppgavene omfatter blant annet forvaltning etter Kulturminneloven og plan- og bygningsloven, veiledning, formidling, ulike utviklingsoppgaver og prosjekter. Fylkeskommunen skal også ivareta regionale bibliotekoppgaver og regional bibliotekutvikling. Fylkesarkivet er arkivdepot for fylkeskommunen og for IKA Opplandene som består av 44 kommuner i Viken og Innlandet. Dette gjør Fylkesarkivet til et av landets største interkommunale arkiv. Innenfor kunst- og kulturformidling er viktige oppgaver knyttet til formidling for barn og unge gjennom eksempelvis Den kulturelle skolesekken, Ungdommens kulturmønstring (UKM). Fylkeskommunen har også eierskap i flere kunstformidlingsinstitusjoner. Fylkeskommunen forvalter videre ulike typer tilskuddsordninger til ulike kunst og kulturprosjekter. Innenfor Idrett og friluftsliv har fylkeskommunen ansvar for fordelingen av spillemidler til blant annet idrettsanlegg og friluftsliv. Viktige oppgaver her er også anleggsutvikling og utvikling og samarbeid om prosjekter.

Konsekvenser som følge av deling

Innenfor kulturområdet er det gjennomført en rekke harmoniseringstiltak for å samordne organisering og virkemidler. En del av dette vil enkelt kunne tilpasses en ny fylkesstruktur. En deling av dagens virkemidler og fagmiljøer gjør imidlertid at det kan bli mer utfordrende med større ressurskrevende satsinger. Det vil også kunne svekke muligheten til en samlet og koordinert påvirkning på nasjonale beslutninger om prioriteringer av ressurser til kulturfeltet.

Kulturstrategien for Innlandet er utarbeidet på bakgrunn av innspill fra hele Innlandet. Strategien gir retning for fylkeskommunens arbeid, hvor målet er å løse noen av de

utfordringene kulturfeltet står overfor. Et sentralt innsatsområde er derfor større tverrfaglige satsinger. En deling svekker fagmiljøene og kan gjøre det mer utfordrende med tverrfaglig samarbeid. Mye av strategiens innhold vil fortsatt være aktuelt til tross for en deling.

Når det gjelder organisering, har sammenslåingen i hovedsak gitt sterkere og mer fleksible fagmiljøer innenfor kultur. På noen områder vil en deling ha mindre betydning. For Fylkesarkivets del har det skjedd minimale endringer etter sammenslåingen, idet Hedmark kjøpte tjenester av fylkesarkivet i Oppland.

Når det gjelder kulturarvsfeltet har samlingen av fagfolk vært avgjørende for å løse de nye oppgavene fra Riksantikvaren. En oppsplitting vil medføre at begge fylkeskommunene mangler kompetanse for å kunne løse oppgavene. Begge vil være helt avhengig av å styrke bemanningen for å kunne løse spesialiserte oppgaver.

De to fylkeskommunene var på flere områder ulike når det gjaldt arbeidsmåte og hva slags kulturaktører man prioriterte å samarbeide med. Reformen har gitt fagmiljøene mulighet til å lære av hverandre. En deling vil være negativt for den videre utviklingen av læringsmiljøet, noe samarbeid vil allikevel kunne fortsette. Det gjelder som nevnt arkiv- og DKS-feltet, men også innenfor idrett og friluftsliv, kunst og kultur og kulturarv vil det være mulig med ulike samarbeidsløsninger.

Når det gjelder brukernærhet, vil en deling gjøre avstanden mindre i den forstand at det blir færre aktører å samhandle med. Men samtidig har nye digitale løsninger gjort avstanden mindre gjennom økt bruk av digitale møter. Det har for noen områder resultert i økt dialog og sterkere faglige fylkesnettverk med ulike aktører enn hva som var tilfelle i de tidligere Hedmark og Oppland fylker. Både nettverk og bruk av digitale løsninger lar seg enkelt videreføres ved en deling

Koronasituasjonen og sammenslåingsprosessen har bidratt til at det ikke nødvendigvis er større grad av aktivitet og/eller effektivitet når det gjelder å løse oppgaver på kulturfeltet. 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. En deling vil medføre en ny omstillingsperiode med de utfordringer det medfører for ansatte og oppgaveløsning, men også for eksterne samarbeidspartneres samspill med fylkeskommunen.

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. En deling av fylket vil ha mindre konsekvenser for disse eksterne aktørenes oppgaveløsning. Men det kan for disse og andre fylkesovergripende organisasjoner være mer krevende å ha to fylkeskommuner å forholde seg. Spesielt dersom disse har motstridende kulturpolitiske mål.

Fylkets kulturinstitusjoner vil kunne arbeide som tidligere, da for eksempel Teater Innlandet ble samfinansiert av gamle Hedmark og Oppland fylkeskommuner. Det samme vil kunne være mulig med Idrettskretsen, Musikk i Innlandet og andre organisasjoner som i dag mottar fylkeskommunal støtte. Det forutsetter imidlertid politisk enighet på tvers av fylkesgrensene om blant annet tilskudd.

Mye av Innlandet fylkeskommunes samfunnsutvikling innenfor kulturområdet utøves gjennom og i samarbeid med andre. Kultursektoren har en flere samarbeidsavtaler, nettverk,

partnerskap og relevante arenaer med kommuner, organisasjoner, institusjoner lag og foreninger. En del avtaler og arenaer må avvikles, reetableres og reforhandles.

5.4 Næring og internasjonalt arbeid

Kort beskrivelse av tjenesteområdet og oppgaver

I tillegg til å ha viktig kompetanse å bidra med inn i utviklingsprosesser i fylket, rår fylkeskommunen over virkemidler innen næring og internasjonalt samarbeid.

Fylkeskommunen utformer blant annet oppdragsbrev til Innovasjon Norge Innlandet og SIVA, og initierer og delfinansierer nettverk, industriklynger, kunnskapsparker og næringshager – og en rekke utviklingsprosjekt i fylket. Mobilisering til kompetanseheving og FOU og innovasjon er også sentralt. En forvalter videre støtteordninger, både på oppdrag fra staten (departementene) og ordninger opprettet i egen regi.

Fylkeskommunen har i tillegg et betydelig internasjonalt engasjement på ulike fagområder, knyttet til blant annet grønn omstilling, kultur, lokalsamfunnsutvikling og forskning.

Kjennskap til, og evne til å koordinere og mobilisere en regions samlede ressurser, er etter rådende teori avgjørende for en regions utvikling. Innlandsstrategien peker, som Innlandsutvalget (2015) tidligere, på et antall regionale fortrinn som Innlandet deler. Disse er:

- Bioøkonomi (landbruk, skogbruk, bioteknologi)
- Industri
- Reiseliv & kulturnæringer
- Cyber, Informasjonssikkerhet, digitalisering
- Spill, VR/VR (Virtual- / Augmented Reality)
- Tjenesteinnovasjon i offentlig og privat sektor

I tillegg fremheves betydningen av Forsvarets tilstedeværelse for utvikling av fylket.

Fylkeskommunen er, som regel i samarbeid med lokale, regionale og statlige aktører, en aktiv tilrettelegger og pådriver for etablering av samhandlingsarenaer særlig innen disse næringene. Ofte handler det om å kople sammen aktører som har behov for kunnskap med de som har kompetanse i kraft av kunnskap, erfaring og kapasitet (som forsknings- og utviklingsmiljøer).

Konsekvenser som følge av deling

Når det gjelder utviklingsarbeidet på næring og internasjonalt samarbeid, har sammenslåingen ført til et sterkere og bredere kompetansemiljø internt i fylkeskommunen. Innlandet deler regionale, næringsmessige fortrinn, og dette gir muligheter til å koordinere felles satsinger i en «kraftsamling» av ressurser. Miljøer som vil være sentrale i å nå næringspolitiske mål om å skape arbeidsplasser i hele landet, øke eksporten, få flere i arbeid og kutte klimagassutslippene, er til stede i alle Innlandets regioner. Disse er for eksempel NTNU, HINN, SINTEF Manufacturing, 7sterke, NCE Heidner Biocluster, Norwegian Wood Cluster, næringsmiddelindustrien, bygg- og anleggsnæringen, VRINN, HelseINN, Cyberland og mange andre sterke aktører. Disse miljøene vil trolig fortsette å samarbeide også over en reetablert fylkesgrense. Så må en finne andre former når det gjelder samling om en felles retning, mobilisering av ressurser og samfinansiering av satsinger.

Distriktene står for en stor del av verdiskapingen og sysselsettingen i Innlandet. Bedriftene her er gode til å samarbeide og har høy innovasjonsgrad. Distriktskommunene er i tillegg rike

på naturressurser og representerer unike deler av vår kulturelle identitet, noe som blant annet gir et godt utgangspunkt for reiseliv- og opplevelsesnæringene.

De sørlige delene av fylket ligger tett på Stor-Oslo. Kongsvinger- og Sør-Østerdalsregionen er også knyttet til Dalarna og Värmland i Sverige. Disse faktorene skaper i seg selv en positiv utviklingsdynamikk her.

Mjøsbyen med sine over 200.000 innbyggere vil samlet sett kunne utvikles til et nasjonalt og regionalt kraftsentrum. Samarbeidet rundt Mjøsa ble initiert før fylkessammenslåingen, og vil kunne videreføres ved deling, men det vil være mer utfordrende å samle området (byer, miljøer) fra to forskjellige fylker.

Fylkeskommunen må, for å ta rollen som regional utviklingsaktør, fange opp ulike behov og interesser. Her vil de interkommunale politiske rådene kunne spille en viktig rolle, uansett fylkesstruktur.

En deling av fylket kan redusere mulighetene for overføring av nye oppgaver innen næringsutvikling og internasjonalt samarbeid fra staten til fylkeskommunen. Dette vil i så fall svekke potensialet for å videreutvikle samfunnsutvikler- og samordningsrollene til det regionale folkevalgte nivået.

5.5 Samfunnsutvikling

Kort beskrivelse av tjenesteområdet og oppgaver

Fylkeskommunen har ansvar for regional planlegging, statistikk og analyse, folkehelse, oppfølging av kommuner og interkommunale politiske råd, oppgaver innen klima og miljøområdet. Videre har fylkeskommunen viktige veiledningsoppgaver på overfor kommunene på planarbeid, og innenfor folkehelse ligger det lovpålagte oppgaver med å understøtte kommunene i folkehelsearbeidet. Innenfor integrering og flerkulturelt arbeid ligger oppfølging av flyktninger, nasjonale minoriteter og urfolk. Disse oppgavene er samlet under en avdeling i Innlandet fylkeskommune, Samfunnsutviklingsavdelingen, og omtales derfor samlet i denne utredningen.

Konsekvenser som følge av deling

Tidligere Hedmark og Oppland har mye til felles når det gjelder utfordringer og muligheter. Innlandet har derfor utarbeidet tre regionale planer som er relevante for hele Innlandssamfunnet, og dermed effektivisert det regionale planarbeidet. Kunnskapsbasert planlegging stiller krav til god kompetanse innenfor statistikk og analyse, og i Innlandet fylkeskommune er det bygget opp et godt fagmiljø, som også har blitt en drivkraft i det regionale samarbeidet. En deling av fagmiljøet i fylkeskommunen vil derfor ha konsekvenser, også for regionale partnere og for kommunene. Det samme kan sies om fagmiljøer innen klima og miljø. Dette var tidligere marginaliserte miljøer, men arbeidet nå er organisert i en egen seksjon, hvor det er bygget opp et godt fagmiljø, som også er etterspurt som prosjektpartner av eksterne parter. Det oppfattes også at klima og miljøspørsmålene har større gjennomslagskraft i den nye organisasjonen. Ved en deling vil man splitte opp igjen fagmiljøet, og fylkeskommunene vil komme i en sårbar situasjon hva gjelder kontinuitet og kompetanse på et område som er viktig for hele Innlandssamfunnet. Det er også fare for at regionalt nivå sin rolle som samarbeidspartner i eksterne større prosjekter vil bli svekket. En oppsplitting vil også kunne bidra til at den regionale samhandlingen mellom ulike fagetater blir mere krevende når de «geografiske inndelingene» er ulike, jfr. Statsforvalteren, NVE.

Det er krevende å følge opp saker og prioriteringer når det er 10 interkommunale politiske råd (IPR) innenfor et så stort geografisk fylke. Erfaringer så langt viser at det i stor grad legges opp til fysiske møter når dette er mulig. Det er få stordriftsfordeler å hente når det gjelder samarbeidet med IPR. Det samme gjelder veiledningsansvaret overfor kommunene. Avdelingen har ansvar for intern samordning av høringsuttalelser til saker etter pbl. Med en stor saksmengde (i overkant av 1400 saker) og koordinering av mange saksbehandlere er det mindre å hente på effektivisering/stordriftsfordeler i en stor organisasjon. Bruk av digital kommunikasjon kan likevel bidra i en positiv retning, men den løpende kontakten ut mot kommunene er utfordrende med hensyn til store avstander og prioritering av ressurser. Nærheten til og kunnskapen om kommunene lider under dette. Samtidig er det positivt at Innlandet har fått et bredt kompetansemiljø innenfor planarbeidet. Arbeidet med plan er utpreget tverrfaglig og involverer mange ulike fagpersoner. Ved en deling er det viktig at erfaring og kunnskap som er samlet i den perioden Innlandet har eksistert, kommer til nytte og bidrar til et godt samarbeid mellom de to fylkene.

På integreringsfeltet fikk Innlandet to stillinger ved overføring av oppgaver fra IMDi. Med forholdsvis små ressurser er det bygd opp kompetanse både på leder og saksbehandlernivå. Kompetansen er viktig for å kunne følge opp lovpålagte oppgaver, og en deling vil innebære en risiko for at begge fylkeskommunene ikke får med seg denne kompetansen.

På folkehelseområdet er folkehelseprogrammene fortsatt delt mellom de to tidligere fylkene. En deling vil derfor være enklere å gjennomføre på dette området, enn på en del andre fagområder. Men Sårbarhet i fagmiljøer som består av 1-2 medarbeidere er også en utfordring på dette området hvor det lovpålagte arbeidet fylkeskommunen gjør er med på å understøtte kommunene i deres folkehelsearbeid.

5.6 Fylkesveg

Kort beskrivelse av tjenesteområdet og oppgaver

Rammeområde fylkesveg ligger under samferdselsavdelingens ansvarsområde, og omfatter drift, forvaltning og utbygging av fylkesveg og andre oppgaver innen transport og mobilitet.

Samtidig med etableringen av Innlandet fylkeskommune 1.1.2020 overtok fylkeskommunen alt ansvaret for drift og forvaltning av fylkesveinettet. 160-170 medarbeidere ble overført fra Statens vegvesen til Innlandet fylkeskommune, sammen med medarbeidere fra Hedmark og Oppland fylkeskommuner. Medarbeiderne fra vegvesenet kom fra vegavdeling Hedmark, vegavdeling Oppland og region øst.

Konsekvenser som følge av deling

En oppsplitting og reetablering av fylkesvegområdet i regi av to nye fylkeskommuner kan organiseres på flere måter og gjennom ulike samarbeidsformer. Utgangspunktet må være at tjenestene organiseres slik at det enkelte fylkesting i de nye fylkeskommunene sikres makt og myndighetsutøvelse over tjenestene innenfor sitt geografiske område.

Det er stor risiko for at en splitting vil føre til redusert gjennomføringsevne med mindre vekt på kompetanseutvikling, innovasjon og digitalisering, noe som i sum vil svekke tjenesteproduksjonen i vegadministrasjonen og påvirke entreprenør- og rådgiverbransjen og samfunnsutviklingen negativt. Avbøtende tiltak kan redusere risikoen, men vil føre til økte administrative kostnader. Kostnadene på drift- og vedlikeholds kontrakter og utbyggingsprosjekter regner en med ikke vil bli påvirket av en deling.

I motsetning til andre tjenesteområder var ikke drift, utbygging og forvaltning av fylkesveger en del av organisasjonen i de gamle fylkeskommunene, men organisert av Statens Vegvesen gjennom sams vegadministrasjon. Det er derfor ikke noe erfaringsgrunnlag for å vurdere konsekvensene ved å splitte opp vegadministrasjonen, men vurderingen er gjort ut ifra kunnskap om dagens situasjon.

Overføringen av sams vegadministrasjon var i sin tid basert på en forutsetning om at landet skulle deles inn i 11 fylker, jf. Meld. St. 6 (2018-2019) pkt. 17.4 og Prop. 79 L (2018-2019) pkt. 2.4. Reglene i veglova tar utgangspunkt i den fylkeskommunale organiseringen som til enhver tid foreligger.

Vegadministrasjonen er etablert og dimensjonert for Innlandets behov. Oppfølging av drifts-, utbyggings- og til dels vedlikeholdsoppgaver, er organisert og lokalisert geografiske enheter (øst/vest) med tilhold i tidligere Hedmark og Oppland. De øvrige oppgavene, som omfatter et betydelig antall kompetansefelt, er ikke organisert geografisk. Det kreves en betydelig samhandling på tvers av kompetansefelt, seksjoner og geografisk lokalisering for å løse fylkesvegadministrasjonens oppgaveportefølje. Mange av kompetansefeltene har få ansatte (1-3 personer) og er allerede i dag sårbare. Fagkompetansen er 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 tidligere Hedmark.

En oppdeling av vegadministrasjonen vil gjøre fagmiljøene enda mer sårbare enn de er i dag. Innenfor enkelte kompetansefelt vil det være vanskelig å fordele ressursene mellom de nye fylkeskommunene. Samferdselskompetanse er svært attraktiv arbeidskraft for både statlige og private aktører (konsulenter og entreprenører) og kommunene. I 2021 var det en turnover på hhv. 32 % og 23 % i to av enhetene i vegadministrasjonen med mest konkurransutsatt arbeidskraft. Ved en oppsplitting er det stor risiko for at det vil bli en enda høyere turnover. Mange ansatte vil velge seg ny arbeidsgiver med et større fagmiljø, i stedet for å bli del av et enda mindre fagmiljø i en av de nye fylkeskommunene. En splitting av vegadministrasjonen vil kunne svekke fagmiljøene, og føre til redusert gjennomføringsevne og mindre fokus på kompetanseutvikling, innovasjon og digitalisering. Trolig vil denne utviklingen starte så snart vedtaket om oppsplitting av fylkeskommunen er fattet.

Fylkeskommunen er en viktig oppdragsgiver for den regionale og lokale entreprenør- og rådgiverbransjen. Tidligere erfaringer viser at disse bransjene blir lidende når oppdragsgiverne omorganiserer seg eller får redusert gjennomføringsevne. Det er grunn til å anta det samme vil skje ved en oppsplitting av vegadministrasjonen i Innlandet fylkeskommune.

For å redusere risikoen bør det iverksettes avbøtende tiltak så snart som mulig etter at det er fattet et oppsplittingsvedtak. Mulige avbøtende tiltak drøftes i kapittel 7.2. Tiltakene vil innebære økte administrative kostnader. Et eventuelt samarbeid innenfor vegområdet er et grep som eventuelt må initieres og besluttes av de to nye fylkeskommunene.

Som samfunnsutvikler og regional utviklingsaktør har fylkeskommunen et overordnet ansvar for strategisk arbeid rettet mot samordnete transportløsninger på både veg og bane. Innlandet er vertskap for viktige nasjonale transportkorridorer på veg og jernbane. En forutsetter at interessepolitisk arbeid vil kunne ivaretas av de nye fylkeskommunene, og da gjerne i samarbeid som i de tidligere fylkeskommunene. Andre områder som løyveforvaltning, tildeling TT-kort mv. er oppgaver som i noen grad er effektivisert i Innlandet

fylkeskommune i forhold til de gamle fylkeskommunene. Dette er oppgaver som de nye fylkeskommunene vil kunne løse, men til en noe høyere kostnad.

5.7 Kollektivtransport

Kort beskrivelse av tjenesteområdet og oppgaver

Rammeområde kollektivtransport er organisert som en egen seksjon i samferdselsavdelingen i Innlandet fylkeskommune, men utad benyttes merkenavnet Innlandstrafikk. Kollektivtransport består stort sett av medarbeidere fra tidligere Opplandstrafikk, Hedmark trafikk og Kjørekontoret Innlandet AS.

Konsekvenser som følge av deling

I tidligere Hedmark og Oppland var kollektivtransporten organisert forskjellig, med Hedmark Trafikk som fylkeskommunalt foretak og Opplandstrafikk som egen enhet direkte under fylkesrådmannen. Men begge selskapene hadde god økonomisk drift og betydelig vekst i passasjertallene de siste årene. Både Hedmark Trafikk og Opplandstrafikk var langt fremme i utviklingen av bærekraftige løsninger og sømløse reisekjeder. Selskapene hadde egne samarbeidsavtaler knytta til administrative og tekniske oppgaver. En ser derfor muligheter for at begge de nye fylkeskommunene over tid kan reetablere kollektivselskap som kan ha effektiv tjenesteproduksjon, både med hensyn til passasjergrunnlag og økonomi. Samarbeidsløsninger på tekniske og administrative områder kan eventuelt videreføres.

Den største utfordringen vil være å få på plass tilstrekkelig kompetanse raskt nok, særlig gjelder dette for Hedmark fylkeskommune, hvor over halvparten av staben i Hedmark Trafikk ikke lenger er i organisasjonen. Antall årsverk i Innlandstrafikk pr. 31.12.2021 er 13 % lavere enn det var i Opplandstrafikk og Hedmark Trafikk samlet pr. 31.12.2019. En reorganisering i to kollektivselskap vil derfor medføre noe økning i bemanningen og dermed økte administrative kostnader. Når det gjelder anbuds-kostnadene i de enkelte ruteområdene regner en ikke med at deling i seg selv vil påvirke dem.

For lokaldemokrati og selvbestemmelse vurderer en det som positivt at fylkestingene i de nye fylkeskommunene får større beslutningsmyndighet over kollektivtrafikken i sitt geografiske område.

Kollektivtrafikk og mobilitet er områder i rivende utvikling, ikke minst som følge av ny teknologi og nye forretningsmodeller. I en oppstartsfasen vil utviklingsarbeid på området bli nedprioritert eller medføre høyere kostnader.

Kollektivtrafikktilbudet vil ved en deling kunne bli ivaretatt på en tilfredsstillende måte av de nye fylkeskommunene på bakgrunn av tidligere erfaringer fra Hedmark og Oppland, men med noe økning av de administrative kostnadene. Som følge av mangel på fagkompetanse knyttet til oppbygging av kollektivseksjon i Hedmark bør en vurdere videreføring av samarbeidet i Innlandstrafikk i en overgangsfase gjennom et interkommunalt samarbeid. Dette må utredes nærmere når formelle beslutningsorgan er på plass for de nye fylkeskommunene.

Andre oppgaver innenfor samferdselsavdelingen

Som samfunnsutvikler og regional utviklingsaktør har fylkeskommunen et overordnet ansvar for strategisk arbeid rettet mot samordnede transportløsninger på både veg og bane. Både Hedmark og Oppland er vertskap for viktige nasjonale transportkorridorer på veg og jernbane. En forutsetter at interessepolitisk arbeid vil kunne ivaretas av de nye fylkeskommunene, og da gjerne i samarbeid som i de tidligere fylkeskommunene. Andre

områder som løyveforvaltning, tildeling TT-kort mv. er oppgaver som i noen grad er effektivisert i Innlandet fylkeskommune i forhold til de gamle fylkeskommunene. Dette er oppgaver som de nye fylkeskommunene vil kunne løse, men til en noe høyere kostnad.

5.8 Myndighetsutøvelse

Fylkeskommunen er myndighetsutøver på en rekke forskjellige fagfelt, blant annet innen samferdsel, vannforvaltning, kulturarv og regional planlegging. Myndighetsoppgavene er prioriterte oppgaver og må løses uansett organisering.

En oppdeling av Innlandet vil føre til mindre fagmiljøer og færre ressurser pr. fylkeskommune for de fleste fagområder. Dette vil føre til mindre robusthet og større sårbarhet med hensyn til hvordan oppgaver løses. Det er en risiko for dårligere kapasitet til å ivareta myndighetsoppgaver, spesielt i fagmiljøene der det er få ansatte i dagens organisasjon.

Fylkeskommunen er regional planmyndighet. En regional plan skal legges til grunn for regional virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet. Myndighetsrollen innenfor regional planlegging knytter seg i stor grad til innsigelsesmyndigheten. Utøvelse av innsigelsesmyndighet avhenger av hva det politiske flertallet vedtar, og blir slik sett ivaretatt uavhengig av deling. Per i dag har Innlandet kun regionale planer som gjelder for de to tidligere fylkeskommunene, så en deling vil ha minimale konsekvenser på dette området.

En del av fylkeskommunens arbeid innen kulturarv, idrett og friluftsliv og videregående opplæring styres av lover, forskrifter og andre pålegg, og dette arbeidet vil ikke endres vesentlig ved en deling av Innlandet fylkeskommune, og opprettelse av to nye fylkeskommuner.

Fylkeskommunen har et lovpålagt ansvar for å være førstelinje for vern av kulturmiljø, som følger opp kulturminnelov og plan- og bygningslov med tilhørende forskrifter og rundskriv. Ansvaret for kulturmiljø er et statlig ansvar som er plassert i fylkeskommunen, og med ansvaret følger statlig myndighet i arealspørsmål. Her vil en deling som resulterer i mindre fagmiljø, kunne få konsekvenser for kapasitet og kompetanse knyttet til lovpålagte oppgaver.

Som vegmyndighet for fylkesvegene i Innlandet har fylkeskommunen blant annet ansvaret for å behandle søknader om byggverk, avkjørslar og graving langs fylkesveg i samsvar med reglene i veglova. Fylkeskommunen behandler et betydelig antall saker hvert år. En deling vil innebære mindre og mer sårbare fagmiljøer, noe som kan påvirke oppgaveløsningen.

6. Demokrati

Innlandet fylkeskommune er styrt etter formannskapsmodellen hvor fylkestinget består av 57 representanter fra 10 partier, mens fylkesutvalget har 15 medlemmer. I tillegg er det egne hovedutvalg for næring, samferdsel, kultur og utdanning, samt eldreråd, råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne, flerkulturelt råd og ungdommens fylkesting.

I forlengelsen av en debatt om fylkeskommunen og økt kunnskap om forvaltningsnivået, er det mulig å skape engasjement for en større del av oppgaveporteføljen til fylkeskommunen. I offentlighetene er det som regel kun spørsmål og problemstillinger knyttet til tilbudsstruktur i videregående opplæring, forvaltning og vedlikehold av fylkesveier, kollektivtrafikk m.m. som bidrar til debatt og ulike synspunkter på prioriteringer og hvilke beslutninger som bør tas. Utover dette er det sjeldent stor offentlig oppmerksomhet om fylkeskommunens oppgaver og rolle.

En prosess med deling av Innlandet fylkeskommune kan bli krevende med tanke på evnen til å fatte gode vedtak og foreta prioriteringer av ressurser til det beste for innbyggerne i perioden frem til gjennomføringen av delingen. Fylkestinget vil ikke ha legitimitet til å fatte vedtak som påfører de nye fylkeskommunene begrensede muligheter til å prioritere fremtidig ressursbruk. Slik sett vil en delingsprosess skape et beslutningsvakuum og bidra til at de politiske organene får redusert muligheten til å fatte vedtak og gjøre prioriteringer i henhold til valgprogram og politisk plattform. Dette vil i neste omgang kunne gå utover tilliten mellom velgere og valgte representanter, fordi prosjekter, investeringer, prioriteringer og prosesser ikke blir vedtatt og realisert.

Tilliten til fylkeskommunen vil også kunne bli svekket ved at selve omstillingsprosessen er kostnadskreven og legger beslag på samfunnets ressurser. Disse ressursene kunne hatt en annen og alternativ anvendelse med større oppfattet velferdsgevinst for innbyggerne.

Ved å dele Innlandet fylkeskommune vil det bli en bedre representasjon mellom innbyggere og de valgte representantene i de politiske organene i de to nye fylkeskommunene. Politikerne som velges til fylkestinget, vil med høy sannsynlighet ha større lokalkunnskap og dermed bedre forutsetninger til å sette seg inn i lokale problemstillinger med relevans for beslutninger som skal tas av fylkeskommunen. Det gir større legitimitet og styrker tilliten til de politiske organene.

Innlandet fylke har stor geografisk utstrekning. Ved å dele fylket, vil innbyggerne kunne oppleve en større geografisk nærhet til prosessene og sakene som behandles politisk i fylkeskommunen. Det gir et større eierforhold til sakene, samtidig som det er lettere å engasjere seg i de prosessene som pågår i fylkeskommunal regi. Det vil også være enklere med fysisk tilstedeværelse ute i kommunene både for politiske valgte representanter i fylkestinget og administrasjonen i fylkeskommunen. Det kan bidra til større gjensidig innsikt og økt tillit til fylkeskommunen og de politiske organene.

På den andre siden vil en oppdelt fylkeskommune svekke muligheten til en samlet og koordinert påvirkning på nasjonale prosesser og beslutninger. Dette kan være viktig der hvor nasjonale prioriteringer av ressurser står på dagsorden og hvor nasjonal politikk har direkte konsekvenser for innbyggere og lokalsamfunn i Innlandet.

Den demografiske utviklingen forventes å bli utfordrende i årene framover. Denne negative effekten forventes å bli større i et nytt Oppland, enn i et nytt Hedmark. Reduserte økonomiske rammer gir mindre muligheter til å gjennomføre ønskede politiske prioriteringer og oppgaver som ikke er lovpålagte, men som vil kunne ha positive effekter på samfunnsutvikling lokalt og regionalt. Redusert økonomi vil også gå utover tilbudsstrukturen og investeringer i videregående opplæring og investeringer i samferdselsprosjekter.

Dersom noe av oppgaveløsningen organiserer på tvers av de to nye fylkeskommunene som et interkommunalt samarbeid, vil dette kunne påvirke den politiske styringen av oppgaveløsningen. Den tradisjonelle styringskjeden fylkesting-fylkeskommunedirektør fravikes, og styringen av oppgaveløsningen foregår via valgte organer/styrer for det interkommunale samarbeidet. I en overgangsfase vil det kunne bli aktuelt å organisere flere oppgaver og tjenesteområder på denne måten, for eksempel på IKT-området.

Ved en deling av Innlandet fylkeskommune vil en mulig risikofaktor være nedskalering av fagmiljøer og en mulig knapphet på spesialkompetanse i de to nye administrasjonene. Det vil i neste omgang kunne gjøre det mer krevende i en overgangsfase å få til god oppgaveløsning, og derigjennom å optimalisere arbeidet som legges til grunn for de politiske beslutninger som må tas.

7. Fylkeskommunen som organisasjon

7.1 Etableringen av Innlandet fylkeskommune

Vedtak om at Oppland og Hedmark fylkeskommuner skulle slås sammen til Innlandet fylkeskommune ble fattet i Stortinget 8. juni 2017. Innlandet fylkeskommune ble formelt etablert 1.1.2020. I tillegg til Hedmark og Oppland fylkeskommuner ble også administrasjon av fylkesveier overført fra Statens vegvesen til den nye fylkeskommunen med ca. 160 stillinger. Pr. 1.1.2022 har IFK ca. 4000 ansatte som produserer ca. 3500 årsverk.

I *Avtale om sammenslåing av Hedmark fylkeskommune og Oppland fylkeskommune* (signert 3.1.2018) finner man beslutningen om at sentraladministrasjonen i nye Innlandet fylkeskommune skulle lokaliseres med en fordeling på hhv. ca. 170 stillinger på Lillehammer ca. 15 stillinger på Gjøvik og ca. 400 stillinger på Hamar. Ved inngangen til 2020 var det relativt jevnstore administrasjoner i Hedmark og Oppland fylkeskommuner, med 230-250 medarbeidere på Hamar og Lillehammer. Med den nye plasseringen av sentraladministrasjonen, ble tyngdepunktet flyttet til Hamar da ca. 40 personer fra Hedmark fikk endret arbeidssted fra Hamar til Lillehammer, mens ca. 130 byttet arbeidssted fra Lillehammer til Hamar. Av sistnevnte har ca. 40 personer sluttet.

Beslutningen om at sentraladministrasjonen i hovedsak skulle lokaliseres på Hamar, ble sett i sammenheng med beslutningen om at det nye fylkesmannsembetet (statsforvalteren) i Innlandet ble plassert på Lillehammer i 2019.

Sentraladministrasjonen er ikke en definert enhet i organisasjonsstrukturen, men benyttes som et samlebegrep om enheter som bidrar i administrasjonen av fylkeskommunen. I dette dokumentet omfatter sentraladministrasjonen i Innlandet fylkeskommune følgende enheter:

- Fylkeskommunedirektøren
- Stab
- Administrasjonsavdelingen
- Eiendomsavdelingen
- Avdeling for næring og internasjonalt samarbeid
- Kulturavdelingen
- Samfunnsutviklingsavdelingen
- Samferdselsavdelingen
- Kompetanse og tannhelse administrasjon

Følgende enheter tilhører dermed *ikke* Sentraladministrasjonen:

- Alle videregående skoler
- Alle tannklinikker
- Folkehøgskolene
- Karrieresentrene
- Fagskolen Innlandet

Flertallet av medarbeiderne, det vil si ansatte ved tannklinikkene og skolene, samt mange som arbeider innenfor samferdsel, beholdt samme arbeidssted som før sammenslåingen. Dette innebærer at Innlandet fylkeskommune har medarbeidere som bor og jobber i alle deler av fylket, og at de fleste brukere har samme geografiske nærhet til disse tjenestene, som de hadde før sammenslåingen.

I oppbyggingen av Innlandet fylkeskommune har det hovedsakelig vært fokusert på etablering av grunnleggende administrative systemer og prosesser. Videre har Innlandet fylkeskommune vedtatt *Kultur for ledelse og medarbeiderskap* med verdiene tillit, åpenhet og raushet som sin rettesnor for sitt organisasjonsarbeid. Implementeringen har startet, samtidig som det har vært krevende å jobbe med kultur- og organisasjonsbygging i en periode med pandemi.

7.2 Konsekvenser for de ansatte ved en deling

7.2.1 Endring og omstilling

Etablering av Innlandet fylkeskommune har vært en krevende omstilling for de ansatte og det pågår fremdeles arbeid med å harmonisere praksis og å bygge Innlandet fylkeskommune selv etter to års drift. Endringskompetansen i organisasjonen var i utgangspunktet begrenset og omstillingsperioden har vært langvarig. Innføring av felles styringsform og etablering av felles praksis, samt kulturbygging har gjort at totalbelastningen har vært forholdsvis stor. Utfordringene ble i tillegg forsterket da pandemien traff Innlandet fylkeskommune ca. 10 uker etter formell etablering. Det er derfor rimelig å anta at motivasjonen for en ny omstilling vil være varierende.

Mange av prosessene som skal gjennomføres ved en eventuell deling, vil ha de samme personmessige og organisasjonsmessige kostnadene som ved sammenslåingen. Arbeidet med å legge til rette for en oppdeling og bygge to nye fylkeskommuner vil komme i tillegg til ordinær drift, noe som naturlig nok vil medføre stor belastning på mange ansatte.

Det er kjent at elementer som oppgavevariasjon, oppgaveidentitet, oppgavebetydning, autonomi og tilbakemelding har klare paralleller til motivasjon, prestasjoner, turnover og tilfredshet hos medarbeiderne. De tre første elementene påvirker ansattes opplevelse av det å ha en meningsfull jobb. Autonomi virker inn på opplevelsen av ansvar for resultater. Tilbakemelding bidrar til bevissthet om resultater. Omstillinger og endringer virker direkte inn på disse elementene og kan bidra til at de ansatte opplever redselen for å miste jobben, endringer av karriereplaner, trusselen om å bli omplassert i jobben eller frykten for tap av status, makt og prestisje forbundet med sin stilling. Dette er viktig å kjenne til for å forklare den enkelte medarbeiders følelsesmessige reaksjoner og oppførsel i forkant og underveis dersom Innlandet fylkeskommune skal deles (Hackman og Oldham 1975).

Ved en eventuell deling av Innlandet fylkeskommune må de nye organisasjonene være forberedt på risikoen for at produktiviteten synker i en periode før resultatene kommer. Organisasjonen blir i stor grad opptatt med interne prosesser for å komme på plass. Medarbeiderne skal finne nye roller, oppgaver og arbeidsmåter. Det kan bli behov for å se nytt på ledelse, organisasjonsstruktur, bemanning, medvirkning, arbeidsfordeling og arbeidsfellesskap. Man må vurdere om dagens praksis, styrende dokumenter, rutiner, retningslinjer, beredskapsplaner og fagsystemer osv. skal videreføres eller om de må revideres.

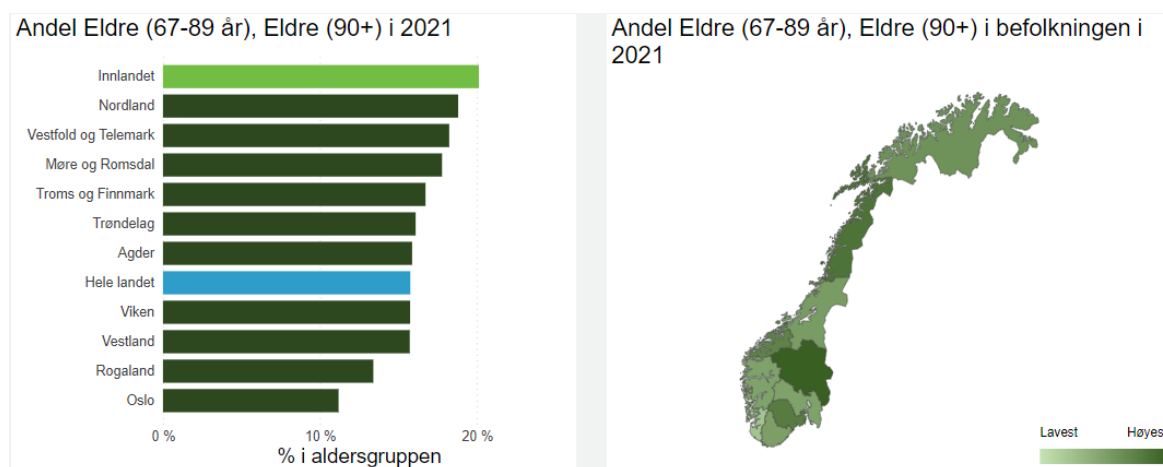
For å minimere risikoen for at produktiviteten synker og for å trygge de ansatte, er det viktig at avklaringer knyttet til arbeidsforhold kommer raskt. Videre er det også avgjørende at de ansatte blir involvert og invitert til samarbeid gjennom hele prosessen. Negative effekter av omstilling kan forebygges med god planlegging, sterk involvering av ansatte og tydelig ledelse med oppmerksomhet på kulturbygging. Dette synliggjøres også i en gjennomført risiko og sårbarhets (ROS)-analyse av mulige påvirkninger på arbeidsmiljøet ved deling, se

vedlegg. Til tross for mange ansatte trolig er noe endringstrøtte, kan det likevel være rimelig å anta at organisasjonen nå er bedre rustet for endring enn i perioden før sammenslåingen, ettersom mange ansatte har bygget mer endrings- og omstillingskompetanse.

Selv om det er risiko knyttet til de ansattes motivasjon og prestasjoner, kan endring og omstilling også bety nye muligheter, både for den enkelte medarbeider, organisasjonen og for samfunnet. Selv med en deling vil Hedmark og Oppland fylker være betydelige aktører på arbeidsmarkedet, og slik kunne bidra til mer spredning og oppbygging av arbeidsplasser flere steder i Innlandet. Mange vil oppleve det som en fordel å være ansatt i en mindre organisasjon, som er mer oversiktlig og lettere å drifte. To fylkeskommuner vil medføre at det blir færre kommuner, aktører, kolleger, arbeidssteder og ledelsesnivåer å forholde seg til. Dette understøttes også av medarbeiderundersøkelsen for 2021, som viste at en del ansatte synes det er krevende å etablere og utvikle tjenester innenfor en ny og større kontekst. Dette gjelder spesielt på tjenesteområder med tett kontakt med brukere, der økningen i kompleksitet innebærer at arbeidet kan oppleves mer byråkratisk og mindre oversiktlig. For disse områdene kan en etablering av to mindre fylkeskommuner føre til en enklere arbeidshverdag.

7.2.2 Konsekvenser for rekruttering og kompetanse

I alle fagavdelingene i fylkeskommunens administrasjon har det foregått en spesialisering og effektivisering, både fordi sammenslåingen har ført til større fagmiljøer, men også fordi nye oppgaver som ble overført i forbindelse med regionreformen ikke fullt ut har blitt kompensert med nye årsverk. Små og spesialiserte fagmiljøer i ulike deler av organisasjonen har med sammenslåingen opplevd å bli mer robuste samt hatt mulighet til å utvikle større faglig tyngde. En avvikling av Innlandet fylkeskommune og opprettelse av to mindre fylkeskommuner innebærer at fagmiljøene deles mellom de nye fylkeskommunene. Gevinster som er oppnådd ved effektivisering og spesialisering kan gå tapt, og det må sannsynligvis påregnes større samlede administrative kostnader til drift av de nye fylkeskommunene. Ved en eventuell deling kan man, basert på Innlandets demografi, som viser høy alderssammensetning i befolkningen kombinert med lavt utdanningsnivå, risikere at tilgangen på relevant kompetanse til de to nye administrasjonene blir mindre enn den er i dag.



Kilde: [Befolkningsutvikling og bosetting - Innlandet fylkeskommune](#)

Utdanningsnivå i fylkene

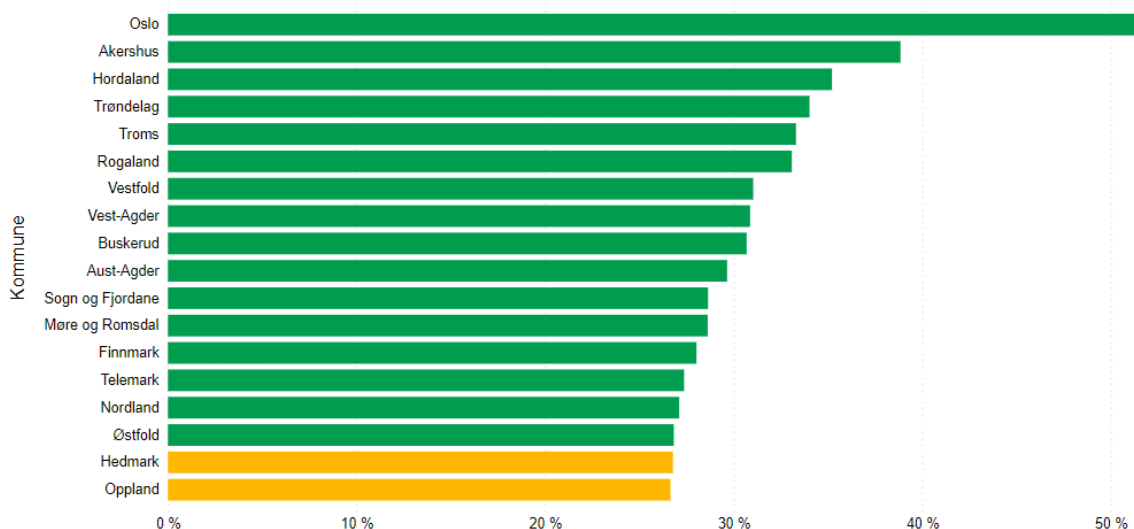
Velg utdanningsnivå og år.

Høyeste fullførte utdanningsnivå

Flere valg

År

2019



Kilde: [Kompetanse - Innlandet fylkeskommune](#)

Innlandet fylkeskommune har, selv i dag, flere små og sårbare fagmiljøer som det er krevende å rekruttere, beholde og bygge opp kompetansemiljøer innenfor. Samferdsel er det fagområdet som har sterkest konkurranse fra andre virksomheter i regionen, både fra offentlig og privat sektor, og som også har hatt størst lekkasje av kritisk kompetanse i perioden. NOU 2020-15 *Det handler om Norge – Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene* peker på en rekke utfordringer knyttet til rekruttering av kompetanse i distriktskommuner, og trekker også frem sammenhengen mellom små og spesialiserte fagmiljøer, rekrutteringsutfordringer og innovasjonsevne. Den samme utredningen peker også på mulige løsninger for å motvirke slike negative effekter, blant annet muligheter som åpner seg dersom man inngår nye former for formelle samarbeid, for eksempel etablering av faglige nettverk

Som nevnt opplevde Oppland fylkeskommune før sammenslåingen og Innlandet fylkeskommune etter sammenslåingen et frafall av medarbeidere i stillinger i sentraladministrasjonen som ble flyttet fra Lillehammer til Hamar. Det er nå rekruttert nye personer til stillingene, som gjerne har sitt bosted nærmere Hamar. Det er rimelig å anta at de som valgte å pendle til nytt arbeidssted etter sammenslåingen, ser positivt på en mulighet for at arbeidsoppgavene flyttes tilbake. De som er ansatt i sentraladministrasjonen etter sammenslåingen, har aktivt søkt seg til Innlandet fylkeskommune med arbeidssted Hamar eller Lillehammer, og har trolig lavere motivasjon for å flytte dersom arbeidsoppgavene får ny lokasjon. Det er mulig å bygge opp igjen kompetansemiljøer, samtidig som dette vil kunne ta tid.

I en overgangsfase vil avbøtende tiltak kunne hjelpe på en situasjon der organisasjonen risikerer å mangle kritisk kompetanse. Det finnes flere ulike avbøtende tiltak, og det må vurderes i det enkelte tilfelle hvilke som eventuelt skal iverksettes, og hvilke kriterier som skal legges til grunn i vurderingen, og hvem som har fullmakt til å beslutte slike. Ved en deling bør det kartlegges tidlig hvilke kriterier som skal vektlegges dersom man ser seg nødt til å sette

inn avbøtende tiltak. Kriterier i en slik vurdering kan være hvor kritisk kompetansen er og tilgangen på kompetansen. Avbøtende tiltaket vil kunne være å bygge så robuste fagmiljøer som mulig frem mot en deling. Dette kan oppnås gjennom blant annet bedre samhandling internt, arbeid i team og fadderordninger for sårbare fagområder. Andre avbøtende tiltak som kan redusere de negative konsekvensene knyttet til kompetanse kan være overgangsordninger eller avtaler om bindingstid. Alternativt, eller i en kombinasjon, kan man også øke bruken av konsulenter og innleid personell, eller øke bemanningen. Flere av disse tiltakene har økonomiske konsekvenser.

Risikovurdering av arbeidsmiljø ved deling peker på flere mulige avbøtende tiltak knyttet til kompetanse, se vedlegg.

Oppsummert kan en deling innebære en målkonflikt: For å redusere konsekvenser knyttet til kompetanse, kontinuitet og kvalitet i tjenestene bør det gjøres raske avklaringer knyttet til organisering og bemanning. På den andre side kan det være behov for å utvikle nye og andre samarbeidsformer for å legge rammer for god og effektiv samhandling. Dette kan kreve noe mer tid å utrede og beslutte. Kriterier i dette arbeidet kan være å vurdere hvilken kritisk kompetanse som er krevende å rekruttere og beholde, og hvilken kompetanse som er lettere tilgjengelig og enklere å bygge opp.

7.2.3 Arbeidsrettslige konsekvenser av oppdeling

Utgangspunktet for vurderingen av eventuell deling er at de tidligere fylkeskommunene Oppland og Hedmark skal gjenopprettes. Inndelingslova regulerer forhold rundt sammenslåing og deling av kommuner og fylkeskommuner. Loven regulerer imidlertid ikke forholdet til ansatte, herunder arbeidsrettslige spørsmål, i forbindelse med deling og andre grenseendringer. Ved sammenslåing av kommuner og fylkeskommuner kommer reglene om virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljøloven kapittel 16 til anvendelse. Dette ble bl.a. lagt til grunn av departementet i Prp. 96 S (2016-2017) *Endringer i kommunestrukturen*.

I relasjon til en delingsprosess må imidlertid dette utgangspunktet nyanseres, slik det skal redegjøres for i avsnittet her.

For at reglene i arbeidsmiljøloven kapittel 16 skal komme til anvendelse, må vilkårene i § 16-1 være oppfylt. Det må dermed foreligge en «virksomhetsoverdragelse» – og følgende elementer inngår i paragrafens definisjon av dette begrepet:

- 1) Det skjer en overføring av virksomhet eller del av virksomhet til en ny arbeidsgiver,
- 2) overføringen skjer gjennom overdragelse,
- 3) og det som overføres, er en selvstendig enhet som beholder sin identitet.

Ad 1) De nye fylkeskommunene vil være egne rettssubjekter og derfor en «ny arbeidsgiver» i forhold til Innlandet fylkeskommune etter paragrafens definisjon.

Ad 2) Det er presisert i forarbeidene at arbeidsmiljølovens regler om virksomhetsoverdragelse også omfatter «administrativ omorganisering» av en offentlig myndighet eller overføring av administrative funksjoner mellom offentlige forvaltningsmyndigheter». Dette må legges til grunn for forståelsen av begrepet «overdragelse» i vår sammenheng.

Ad 3) Dette betyr at den overførte virksomheten i det vesentlige må drives videre etter overdragelse. Etter rettspraksis skal det foretas en helhetlig vurdering hvor man ser på om virksomhetens art er i behold etter overdragelsen, om fysiske aktiva som lokaler og utstyr omfattes, hvor mange arbeidstakere som overdras, om kundekretsen overdras og om aktiviteten før og etter overdragelsen er den samme.

Hvilke deler som omfattes av reglene om virksomhetsoverdragelse og ikke, vil måtte vurderes helt konkret. Flere deler av Innlandet fylkeskommune vil klart oppfylle de tre vilkårene for at det skal foreligge en virksomhetsoverdragelse. Dette gjelder eksempelvis de videregående skolene og tannklinikene. For dem er det nærliggende å konstatere at virksomheten i det vesentlige vil være upåvirket av overdragelsen. Dermed beholder slike enheter sin identitet. For andre deler av fylkeskommunen kan spørsmålet om arbeidsmiljøloven kap. 16 kommer til anvendelse, være usikkert. Dette gjelder f.eks. enheter i sentraladministrasjonen med arbeidsoppgaver som ikke korresponderer med de nye fylkesgrensene, men som er fordelt etter andre kriterier enn geografiske. Dette kan også gjelde ansatte innenfor blant annet samferdselsområdet, som i dag har ansvarsoppgaver og arbeidssteder i hele Innlandet fylke.

En sentral forutsetning for at reglene om virksomhetsoverdragelse skal komme til anvendelse er at det skjer et arbeidsgiverskifte. Et fylkeskommunalt foretak er en del av fylkeskommunen og ikke et selvstendig rettssubjekt, jf. kommuneloven kap 9. Som følge av dette er det fylkeskommunale foretaket heller ikke en selvstendig arbeidsgiver. Har fylkeskommunen etablert et fylkeskommunalt foretak til å håndtere lovpålagte oppgaver, vil en fylkesdeling innebære et arbeidsgiverskifte, også for de ansatte i det fylkeskommunale foretaket.

Dersom fylkeskommunen har opprettet interkommunale selskaper i medhold av IKS-loven, eller andre selskapsformer i kraft av andre lover, vil slike selskaper være egne rettssubjekter. Dersom det opprettes slike selskaper og ansatte overføres fra fylkeskommunen til et slikt selskap, vil også dette innebære et arbeidsgiverskifte.

Reglene om virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljøloven bygger på EU-retten. Reglene skal sikre arbeidstakere visse minimumsrettigheter. Det følger av arbeidsmiljøloven at tidligere arbeidsgivers rettigheter og plikter som følger av arbeidsavtale eller arbeidsforhold som foreligger på det tidspunktet overdragelsen finner sted, overføres til ny arbeidsgiver. Dette betyr blant annet at de lønnsbetingelsene som de ulike arbeidstakerne har, overføres til ny arbeidsgiver. Ny arbeidsgiver blir også bundet av tariffavtaler som tidligere arbeidsgiver er bundet av, med mindre ny arbeidsgiver reserverer seg mot dette på nærmere bestemte vilkår. Dette innebærer at den nye fylkeskommunen i utgangspunktet vil bli bundet av lokale særavtaler dersom ny arbeidsgiver ikke reserverer seg.

I tillegg vil Hovedavtalens drøftingsregler som hovedregel gjelde alle aspekter ved en slik prosess, og reglene i arbeidsmiljøloven § 16 supplerer avtalen gjennom at tidligere og ny arbeidsgiver så tidlig som mulig skal gi informasjon om samt drøfte virksomhetsoverdragelsen med de tillitsvalgte. Blant annet skal de rettslige, økonomiske og sosiale følgene av overdragelsen for ansatte drøftes.

Både de rettslige, økonomiske og sosiale følgene av en virksomhetsoverdragelse, som følge av en eventuell fylkesdeling, vil imidlertid i liten grad være avklart før tidligst høsten 2022.

Begrunnelsen for dette er at flere av rammene først vil foreligge når departementet har fattet sin forskrift om deling, noe som tidligst kan skje etter et eventuelt Stortingsvedtak sommeren 2022.

I henhold til inndelingsloven § 17 c) har departementet fullmakt til å gjøre unntak fra lov og forskrift og fastsette «...reglar om forhold og vilkår for arbeidstaker i stat, fylkeskommune eller kommune».

Dette gir en mulighet for å sikre alle ansatte i Innlandet fylkeskommune på samme måte, uavhengig av om den enkelte i utgangspunktet har vern etter arbeidsmiljølovens kapittel 16.

I brev til fylkeskommunene den 12. november 2021, uttalte Kommunal og moderniseringsdepartementet følgende:

Etter at Stortinget har behandlet Prop. LS, vil departementet fastsette forskrifter med nærmere regler for gjennomføring av delingene som Stortinget har vedtatt, jf. Inndelingsloven § 17.»

Videre fremgikk det på s. 4 i det samme brevet:

«Departementet vil også vurdere om det er nødvendig å gi unntak fra lover og forskrifter i tråd med inndelingsloven § 17 andre ledd, for å sikre gjennomføring av delingen.

Departementet vil legge opp til dialog med fylkeskommunene om hva det er behov for å regulere i forskrift, og forskriftene vil bli utarbeidet i samarbeid med den enkelte fylkeskommune. Departementet vil ta kontakt med fylkeskommunene om dette arbeidet etter at vedtak i Stortinget om deling foreligger.

Dersom fylkestinget vedtar å søke oppløsning av Innlandet fylkeskommune, kan fylkestinget vurdere å be departementet forskriftsfeste at vernet etter arbeidsmiljøloven kapittel 16 skal gjelde for alle ansatte i Innlandet fylkeskommune, jf. inndelingsloven § 17. Prinsippene for fordelingen av Innlandet fylkeskommunes ansatte på de to nye fylkeskommunene vil også kunne forskriftsfestes. Det nærmere innholdet i reglene vil kunne diskuteres med departementet før forskriften vedtas. I den sammenhengen vil både fylkeskommunen som arbeidsgiver og de ansattes organisasjoner kunne ha en rolle. Det er imidlertid grunn til å merke seg at eventuelle forskrift om deling, herunder regulering av arbeidsforhold ved deling, først vil bli utarbeidet etter et vedtak i Stortinget.

I forbindelse med regionreformen og overføringen av fylkesvegadministrasjonen fra Statens vegvesen til fylkeskommunene kom denne problemstillingen på spissen. Med hjemmel i inndelingsloven § 17 c), og for å sikre arbeidstakerne forutsigbarhet og arbeidsforholdene til de ansatte, ble det i endringsloven til veglova angitt regler om ansatte i Statens vegvesen sine rettigheter. Reglene innebar blant annet at ansatte som ikke var omfattet av reglene om virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljøloven § 16-1 første ledd, likevel kunne følge oppgaver over i fylkeskommunen etter nærmere avtale mellom staten og fylkeskommunen.

Rettsvirkninger ved virksomhetsoverdragelse

En deling av fylkeskommunen innebærer at denne rettslig sett opphører samtidig som det etableres nye fylkeskommuner. De nye fylkeskommunene skal videreføre de lovpålagte

oppgaver som tidligere lå i den samlede fylkeskommunen. Disse vil samtidig utgjøre nye arbeidsgivere for de ansatte som overføres etter deling.

Arbeidsmiljøloven § 16-2 regulerer forholdet til de ansattes lønns- og arbeidsvilkår ved virksomhetsoverdragelse. Det følger av første ledd første punktum at tidligere arbeidsgivers rettigheter og plikter som følge av arbeidsavtale eller arbeidsforhold som foreligger på det tidspunkt overdragelsen finner sted, overføres til den nye arbeidsgiver.

Bestemmelsen innebærer en automatisk videreføring av det etablerte arbeidsforholdet hos ny arbeidsgiver. Dette vil normalt innebære at lønn, ansiennitet, feriepenger og feriefritid bli overført. Det gjelder både forfalte og ikke-forfalte krav, kjente og ukjente krav. Det er imidlertid kun rettigheter og plikter etter arbeidsavtalen/arbeidsforholdet som blir videreført, ikke forhold som arbeidsgiver i kraft av styringsretten ensidig kan endre eller fjerne.

Av § 16-2 annet ledd følger det at den nye arbeidsgiveren i utgangspunktet blir bundet av tariffavtaler som den tidligere arbeidsgiveren var bundet av, med mindre ny arbeidsgiver reserverer seg mot å tre inn i tariffavtalen.

Ved en deling av fylkeskommunen vil tidligere og ny arbeidsgiver tilhøre det samme tariffområdet. Begge arbeidsgivere er dermed bundet av Hovedtariffavtalen og Hovedavtalen i kommunesektoren. I tillegg er de bundet av sentrale generelle særavtaler (SGS) og sentrale forbundsvise særavtaler (SFS). Det vil derfor bare være aktuelt for ny arbeidsgiver å reservere seg mot lokale særavtaler som fylkeskommunen er bundet av.

Arbeidsmiljøloven § 16-2 (3) regulerer retten til overføring av pensjonsordninger. Dersom den nye arbeidsgiveren er en fylkeskommune, vil arbeidsgiver tilhøre samme tariffområde og pensjonsrettigheter. Det vil da det ikke skje noen endringer for de ansattes rettigheter.

Også arbeidstakers forpliktelser overfor tidligere arbeidsgiver vil bli overført til ny arbeidsgiver. Dersom tidligere arbeidsgiver har gitt for eksempel advarsler eller stilt krav til opptreden, kvalitet på arbeidet, er dette plikter som påhviler arbeidstakeren og som ny arbeidsgiver normalt trer inn i.

For å sikre at tidligere rettigheter og plikter som følge av arbeidsavtalen/arbeidsforholdet blir overført, har den tidligere arbeidsgiveren en vid opplysningsplikt overfor ny arbeidsgiver, jf blant annet Ot.prp. nr. 71 (1991-92) side 33. Tilsvarende må gjelde overfor den som har fått delegert ansvar for å ivareta arbeidsgiverrollen som ellers ville ligget til ny arbeidsgiver, eksempelvis en særnemnd. Fylkeskommunen bør derfor gjennomgå hvilke generelle og individuelle arbeidsvilkår som gjelder. Det må videre avklares om det dreier seg om *rettigheter* som forplikter en ny arbeidsgiver, eller om det er arbeidsvilkår som er ensidig fastsatt av nåværende arbeidsgiver.

Dersom det konkluderes med at en generell ordning er ensidig fastsatt av arbeidsgiver og dermed kan avvikes, er det likevel viktig å være oppmerksom på at arbeidsgiver overfor enkelte arbeidstakere kan ha forpliktet seg avtalerettslig til at de skal få beholde ordningen som en del av deres individuelle avtale. Opplysninger om dette og andre individuelle forpliktelser vil normalt være å finne i personalmappen til den enkelte ansatte. Det er viktig at individuelle forpliktelser overfor den enkelte blir kartlagt slik at ny arbeidsgiver er klar over disse, og kan ta det i betraktning ved innplassering hos ny arbeidsgiver.

Uavhengig av ovennevnte kartlegging av den enkeltes individuelle rettigheter som eventuelt kan sette begrensninger for ny arbeidsgivers styringsrett, vil den nye arbeidsgiveren ha behov

for opplysninger om ansatte som typisk vil ligge i den ansattes personalmappe. Det kan være tidligere advarsler, oppfølging og tilrettelegging i forbindelse med sykefravær mv.

I hvilket omfang arbeidsgiver kan overføre slike opplysninger til ny arbeidsgiver må vurderes etter personopplysningsloven og den lovbestemte taushetsplikten.

Informasjon og drøfting

Arbeidsgivers generelle plikt til å gi informasjon og gjennomføre drøftinger i forbindelse med omstillingsprosesser er regulert i arbeidsmiljøloven §§ 8-2, jf. 8-1.

I henhold til arbeidsmiljøloven § 8-2 (4) er det adgang til å fravike bestemmelsen ved tariffavtale. Dette kan likevel kun skje dersom de mål og prinsipper som følger av bestemmelsen ivaretas. I KS-området er dette regulert gjennom Hovedavtalen. De sentrale bestemmelsene om informasjon og drøfting følger av Hovedavtalen del B §§ 1-4-1, 1-4-3, jf. 3-1.

Hovedavtalen regulerer medbestemmelse på kollektivt nivå. Det vil si at de ansatte ved sine tillitsvalgte, skal involveres og gis mulighet til å kunne påvirke beslutningsprosesser. Hovedavtalen angir rammen for samhandlingen mellom arbeidsgiver og de tillitsvalgte. Innenfor denne rammen må de lokale partene definere hvordan samhandlingen og medbestemmelsen skal praktiseres. Ved virksomhetsoverdragelse og masseoppsigelser gjelder særskilte informasjons- og drøftingsregler på kollektivt nivå. Disse reglene gjelder i tillegg til de generelle bestemmelsene og er nærmere regulert i arbeidsmiljøloven §§ 15-2 og 16-5.

Medbestemmelse på individuelt nivå vil si at den enkelte ansatte involveres. Enkelte bestemmelser i arbeidsmiljøloven regulerer informasjon og drøfting overfor ansatte. Arbeidsmiljøloven § 16-6 regulerer forholdet til informasjon til de ansatte som blir berørt av virksomhetsoverdragelse og § 15-1 om drøfting mellom arbeidsgiver og den enkelte ansatte før eventuell beslutning om oppsigelse. Det følger i tillegg av ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper, at det bør foretas individuelle drøftinger før det fattes enkelte beslutninger som ligger innenfor arbeidsgivers styringsrett.

Reservasjonsrett

Utgangspunktet ved virksomhetsoverdragelse er at de ansattes arbeidsforhold overføres til ny arbeidsgiver. Arbeidsforholdet mellom tidligere arbeidsgiver og ansatte opphører i kraft av og samtidig med overdragelsen. Reservasjonsretten er et unntak fra dette utgangspunktet og innebærer at den ansatte kan motsette seg at arbeidsforholdet overføres til den nye fylkeskommunen.

Reservasjonsretten er hjemlet i arbeidsmiljøloven § 16-3 første og annet ledd. Dersom arbeidstaker motsetter seg å bli overført, skal arbeidstakeren underrette tidligere arbeidsgiver skriftlig om dette innen den frist tidligere arbeidsgiver har fastsatt. Fristen kan ikke være kortere enn 14 dager etter at informasjon etter § 16-6 er gitt.

Utøvelsen av reservasjonsretten ved en fylkeskommunedeling innebærer at ansettelsesforholdet hos tidligere arbeidsgiver opphører og at den ansatte slipper å gå veien om oppsigelse. Ansatte som ikke har benyttet seg av reservasjonsretten, og ikke ønsker å arbeide hos ny arbeidsgiver, må imidlertid gå veien om oppsigelse.

Ansatte som benytter seg av reservasjonsretten, har på visse vilkår fortrinnsrett til ny ansettelse hos tidligere arbeidsgiver, jf. arbeidsmiljøloven § 16-3 (3). Ved en eventuell deling

vil Innlandet fylkeskommune som arbeidsgiver opphøre, og fortrinnsretten vil derfor heller ikke få noen praktisk betydning for disse arbeidstakerne.

Vern mot oppsigelse

I henhold til arbeidsmiljøloven § 16-4 (1) er virksomhetsoverdragelse i seg selv ikke grunnlag for oppsigelse eller avskjed av arbeidstakerne. En oppsigelse/avskjed begrunnet med arbeidsgiverskiftet vil derfor ikke være gyldig. Bestemmelsen er imidlertid ikke til hinder for oppsigelse som følge av overtallighet hos ny arbeidsgiver.

Opphør av arbeidsforhold som følge av "vesentlige endringer" i arbeidsvilkårene

Arbeidsmiljøloven § 16-4 (2) fastsetter at dersom arbeidsforholdet opphører på grunn av vesentlige endringer i arbeidsvilkårene til skade for arbeidstaker, anses opphøret som en følge av arbeidsgivers forhold. Ved en deling av fylkeskommunen kan bestemmelsen komme til anvendelse, eksempelvis dersom arbeidsgiverskiftet medfører at den ansatte får vesentlig lengre reisevei enn det arbeidsavtalen hos tidligere arbeidsgiveren forutsatte. Dette må vurderes konkret med utgangspunkt blant annet i arbeidsavtalen.

Garanti mot oppsigelse

Ofte kan jobbgarantier og lignende være ønskelige fordi det skaper trygghet og forutsigbarhet for den enkelte arbeidstaker. Som en følge av dette kan garantier medvirke til at omorganiseringen går smidigere.

I henhold til arbeidsmiljøloven har arbeidsgiver ingen rettslig plikt til å utstede garantier mot oppsigelse. Det er samtidig ingen juridiske skranker mot at arbeidsgiver utsteder slik garanti. Hvorvidt arbeidsgiver skal utstede garantier eller ikke er dermed et politisk og ikke et juridisk spørsmål. Det nærmere innhold i slike garantier blir ikke behandlet her. På generelt grunnlag kan nevnes at innholdet må være gjennomtenkt for å avklare omfanget av garantien, herunder om garantien gjelder mot "endringsoppsigelse" og lignende. Videre kan det oppstå vanskelige problemstillinger knyttet til i hvilken grad den nye arbeidsgiveren er bundet av garantien eller ikke.

7.3 Etablering av to nye organisasjoner

Ved en fylkesdeling vil Innlandet fylkeskommune opphøre å eksistere som arbeidsgiver. Samtidig vil det oppstå to nye fylkeskommuner, som dermed blir to nye arbeidsgivere for sine ansatte. Videre kan det oppstå interkommunale samarbeidsformer, eksempelvis opprettelse av IKS-selskap eller lignende, som på samme måte vil innebære at det oppstår nye arbeidsgivere i relasjon til de ansatte.

I det følgende omtales de rettsregler som særlig blir aktuelle for de nye arbeidsgivere etter en deling og virksomhetsoverdragelse, med særlig fokus på arbeidsgivers styringsrett.

Arbeidsgivers styringsrett ved virksomhetsoverdragelse

Rettslig utgangspunkt

I Rt. 2000 s. 1602 (Nøkk-dommen) beskrev Høyesterett styringsretten slik:

"Arbeidsgiver har i henhold til styringsretten rett til å organisere, lede, kontrollere og fordele arbeidet, men dette må skje innenfor rammen av det arbeidsforhold som er inngått. Ved tolkningen og utfyllingen av arbeidsavtalene må det blant annet legges vekt på stillingsbetegnelse, omstendigheter rundt ansettelsen, sedvaner i bransjen, praksis i det aktuelle arbeidsforhold og hva som finnes rimelig i lys av samfunnsutviklingen."

Som sentralt utgangspunktet er dermed hva som er avtalt mellom tidligere arbeidsgiver og arbeidstaker. Arbeidsavtalen i seg selv gir ikke nødvendigvis svar på dette, men må tolkes og utfylles i tråd med Høyesteretts uttalelser i Nøkk-dommen. Dels vil opplysninger i arbeidsavtalen ikke alltid innebære at dette har et avtalerettslig grunnlag, men for eksempel kun inntatt av opplysningshensyn. Dels kan arbeidsgivers styringsrett være begrenset selv om dette ikke er kommet til uttrykk i arbeidsavtalen.

I Rt. 2009 s. 1465 (Seinvakt-dommen) uttalte Høyesterett:

«Dersom ikke arbeidsgiveren har gitt særskilt avkall på styringsretten, må arbeidsgiver i kraft av sin styringsrett innenfor de rammer som følger av lovgivning og tariffavtaler, kunne endre avtalebestemmelser som ikke særpreger, definerer eller fremstår som vesentlige for arbeidsforholdet.»

Dette innebærer at det for ny arbeidsgiver kan være krevende å få oversikt over hvilke endringer som kan gjennomføres innenfor styringsretten.

Arbeidstid etter overdragelse

Arbeidsgivers styringsrett omfatter i utgangspunktet retten til å foreta endringer i organiseringen av arbeidstiden. Endringene kan imidlertid i enkelte tilfeller vurderes som vesentlige, for eksempel en endring fra dagarbeid til nattarbeid eller fra ordinært dagarbeid til turnus.

I Rt-2009-1465 («Seinvaktdommen») uttalte Høyesterett at «I vår sak er det avtalt "seinvakt". Det å endre en slik avtale til også å omfatte dagvakter, vil etter min mening være en så vesentlig endring av arbeidsforholdet at det normalt ikke kan gjennomføres i kraft av styringsretten.»

Dommen viser at det må foretas en konkret vurdering med utgangspunkt i det enkelte arbeidsforhold, slik dette også ble angitt i Nøkk-dommen.

Fleksitid etter overdragelse

Innlandet fylkeskommune praktiserer i dag et fleksitidssystem for en del av sine ansatte. Dersom dette er fremforhandlet med de tillitsvalgte og dermed har status som særavtale, kan den nye arbeidsgiver/fylkeskommune reservere seg mot ordningen. Dersom arbeidsgiver motsetningsvis har etablert ordningen ensidig, vil den nye arbeidsgiveren ikke være rettslig forpliktet til å opprettholde denne

Endring av arbeidssted

Det følger av arbeidsmiljøloven § 14-5 at det skal inngås skriftlig arbeidsavtale i alle arbeidsforhold. Arbeidsmiljøloven § 14-5 (1) bokstav a) slår fast at partenes identitet skal angis, og videre etter bokstav b) skal arbeidsplassen angis.

En deling av fylkeskommunen vil nødvendigvis innebære at en del arbeidstakere får nytt arbeidssted. Nytt arbeidssted bør derfor fremgå av de nye arbeidsavtalene. Dette var også tilfellet ved fylkessammenslåingen ved inngangen til 2020. I Innlandet fylkeskommune vil dette særlig være avgjørende for deler av sentraladministrasjonen, i motsetning til eksempelvis tannklinikkene og de videregående skolene. I utgangspunktet er endring av arbeidssted innenfor arbeidsgivers styringsrett, og noe den ansatte må akseptere.

Unntaksvís kan det innebære en vesentlig endring i arbeidsvilkårene til skade for arbeidstaker, jf. arbeidsmiljøloven § 16-4 (2).

Ønsker ansatte å avslutte arbeidsforholdet som en følge av dette, skal opphøret anses som en følge av arbeidsgivers forhold. Om den ansatte derimot ønsker å opprettholde arbeidsforholdet, vil endring i arbeidssted kunne gjennomføres som følge av virksomhetsoverdragelsen. Dette gjelder der endret arbeidssted er en direkte konsekvens av virksomhetsoverdragelsen. Eksempelvis vil arbeidssted utenfor den nye fylkeskommunens grenser, normalt ikke være naturlig. Dersom arbeidsgiver imidlertid ønsker å omorganisere virksomheten, eller det oppstår overtallighet der den ansatte tidligere arbeidet, vil måtte vurderes uavhengig av virksomhetsoverdragelsen. Utgangspunktet er at arbeidsgiver har styringsrett til å omplassere, med mindre det foreligger holdepunkter for annet.

Endring av arbeidsoppgaver

Endring av arbeidsoppgaver kan være en naturlig konsekvens av en deling, og kan særlig bli aktuelt for ledere. Utgangspunktet vil være at arbeidsgiver i kraft av styringsretten kan skalere vedkommende leders ansvarsområde og antall ansatte under denne. Etter samme utgangspunkt kan arbeidsgiver på samme måte omorganisere virksomheten slik at vedkommende leder får nye rapporteringslinjer eller forvaltningsnivåer over vedkommende. Dersom endringene i sum er for store, kan dette anses som en vesentlig endring av arbeidsforholdet utenfor arbeidsgivers styringsrett.

Omplassering – Hovedtariffavtalen kap. 1 § 3 pkt. 3.4.1

Det kan oppstå situasjoner med arbeidstakere som på grunn av oppløsningen går over til lavere lønnet stilling. I disse tilfellene har arbeidstaker rett til å beholde sin nåværende lønns plassering, jf. HTA kap. 1 § 3 punkt 3.4.1. Med «nåværende lønns plassering» menes den ansattes grunnlønn uten funksjonstillegg og godtgjøringer for særskilt arbeidstid. For eksempel vil en arbeidstaker som går fra en turnusstilling til dagstilling ikke ha rett til å beholde ulempetilleggene.

Arbeidstaker har ikke rett til å beholde samme stillingskode eller forhandlingskapittel, og har ikke rett til den lønnsutviklingen man ville hatt i tidligere stilling. For eksempel vil en virksomhetsleder i Hovedtariffavtalen kapittel 3 punkt 3.4.2 som går over til en fagstilling, få endret stillingskode og forhandlingskapittel til det som er naturlig ut fra kompetanse, oppgaver og ansvar.

Omorganisering og overtallighet

Deling kan innebære et underskudd av ansatte, men kan også innebære overtallighet.

På generelt grunnlag må det legges til grunn at en oppløsning av en organisasjon og rasjonaliseringstiltak som en konsekvens av denne, vil være saklig grunnlag for oppsigelse, jf. arbeidsmiljøloven § 15-7 (2). Det forutsetter imidlertid at prosessen forut for oppsigelsen og utvelgelsen av den enkelte overtallige har vært ryddig og basert på saklige utvelgelseskriterier.

Drift og avvikling av Innlandet fylkeskommune

I perioden fra et eventuelt delingsvedtak og frem til 1.1.2024, skal Innlandet fylkeskommune fortsatt sikre at det er stabile og gode tjenester. Samtidig må det igangsettes et arbeid for avvikling av Innlandet fylkeskommune og planlegge for overføring av oppgaver til de eventuelt nye organisasjonene. For å sikre stabile og gode tjenester må det være klare styringslinjer gjennom hele perioden frem til en eventuell overgang til nye organisasjoner. I perioden med etablering vil det være forventinger til at Innlandet fylkeskommune fortsatt skal

delta og bidra i ulike aktiviteter nasjonalt, regionalt og lokalt. Det er en forutsetning at det blir en stram prioritering av hvor og hva Innlandet fylkeskommune kan engasjere seg i disse årene.

Styringsform og organisering i prosjektperioden

Fylkestinget må i forbindelse med behandling av en delingssøknad beslutte politisk organisering for etableringsarbeidet og eventuelle overganger fra dagens politiske organisering av fylkestinget til organisering i prosjektfasen. Fra søknadsfristen 1. mars 2022 er det kort tid igjen til etablering av nye fylkeskommuner. Tilgangen til den nødvendige utredningskapasiteten vil derfor sannsynligvis være begrenset. Skal en lykkes med å etablere to nye fylkeskommuner vil det kreve en effektiv styringsform hvor det kan tas raske avgjørelser.

Forberedelser – nye fylkeskommuner

Forberede og gjennomføre valg

Neste fylkestingsvalg er høsten 2023. Planlegging og gjennomføring av valg er derfor en annen kritisk oppgave som må løses i prosjektorganisasjonene. Det skal fastsettes politisk styringsstruktur i de to nye organisasjonene/fylkene sammen med fastsettelse av antall medlemmer i fylkesting, utvalg/komiteer og råd. I disse drøftingene er det behov for stor legitimitet og tverrpolitisk sammensetning.

Valg av politisk styreform for nye fylkeskommuner

Det må avklares om de nye fylkeskommunene skal styres etter formannskapsmodellen eller parlamentarisk styringsmodell

Utgangspunktet etter kommuneloven er, som nevnt, formannskapsmodellen. Eventuell innføring av parlamentarisk styreform kan vedtas av fylkestinget med 2/3 flertall. Det følger imidlertid av kommuneloven § 10-1 annet ledd at vedtak etter første ledd bare kan treffes, dersom det forrige fylkestinget voterte over slikt forslag før 1. januar i siste år av valgperioden. En slik votering hos forrige fylkesting krever imidlertid ikke at et forslag om parlamentarisme oppnår flertall. Kravet er bare at saken har vært behandlet og votert over. Dersom det skal innføres parlamentarisk styreform i ett av de nye fylkene, kan dette derfor ikke skje i inneværende fylkestingsperiode.

Reglene i § 10-1 regulerer ikke eventuell innføring av parlamentarisme etter oppløsning av en fylkeskommune, noe som vil være tilfellet ved en eventuell deling.

Ot. prp. nr. 41 (2000-2001) redegjør for muligheten for å innføre parlamentarisk styreform ved kommunesammenslåinger. Departementet fastslår at dersom det ikke har vært noen forutgående behandling av spørsmålet, vil ikke det nye kommunestyret etter kommuneloven ha råderett over styreformen i den første perioden. Dette betyr at departementet må fastsette prosedyren for valg av styreform eller selve styreformen gjennom forskriften som skal regulere delingen.

Pr i dag er det signaler fra administrasjonen i Kommunal- og distriktsdepartementet, om at departementet vil kunne fastsette styringsform for nye fylkeskommuner.

Departementet kan vurdere om de to fylkeskommunene skal ha anledning til å vedta parlamentarisme med virkning fra opprettelsen, om det vil være behov for unntak fra kommunelovens regler om valg av styreform ved deling av Innlandet, eventuelt hvilke forberedende skritt som skal kreves i den forbindelse, jf. inndelingsloven § 17. Dette kan reguleres i eventuell forskrift om deling etter et eventuelt delingsvedtak fra Stortinget foreligger.

Ansettelse av fylkeskommunedirektør

Formannskapsmodellen innebærer at fylkestinget ansetter en fylkeskommunedirektør, som skal lede fylkeskommunens administrasjon, jf. kommuneloven § 13-1 første ledd. Det samme gjelder for ansettelse av revisor. Sistnevnte gjelder også i en parlametantarisk styrt fylkeskommune.

For at de to nye fylkeskommunene skal være operative 1. januar 2024 bør fullmakter til å ansette fylkeskommunedirektør og øvrige stillinger gis. Målet er at fullmakter er innrette slik at det sikrer god styring og ledelse, for igjen å sikre drift og tjenester til befolkningen. Dette er også påpekt som sentrale avbøtende tiltak i Risikoanalyse av arbeidsmiljø i forbindelse med deling, se vedlegg.

Departementet må gjennom forskrift gi fullmakt til Innlandet fylkesting knytt et til ansettelser. I dialog med departementet vil man kunne få signaler om hva som vil inngå i en forskrift, samtidig som departementet ikke har hjemmel til å fastsette forskrift før Stortinget har fattet et delingsvedtak, noe som trolig tidligst skjer sommeren 2022.

Interkommunalt samarbeid

Lovlige samarbeidsformer

Kommuneloven § 17-1 hjemler kommuners og fylkeskommuners adgang til å utføre felles oppgaver gjennom interkommunalt samarbeid. Loven inneholder en meny med lovlige samarbeidsformer. Bestemmelsen innebærer samtidig en begrensning, da det ikke kan etableres andre samarbeidsformer enn de som er listet opp. I tillegg til bestemmelsene i kommuneloven har IKS-loven særbestemmelser om opprettelse av Interkommunalt selskap.

De lovlige samarbeidsformene er etter ovennevnte regler:

- Interkommunalt politisk råd (kommuneloven kap. 18, som ikke vil bli nærmere omtalt her)
- Kommunalt oppgavefellesskap (kommuneloven kap. 19)
- Vertskommunesamarbeid (kommuneloven kap. 20)
- Interkommunalt selskap (IKS-loven)

I tillegg kommer aksjeselskap, samvirkeforetak og forening samt samarbeidsformer som er hjemlet i særlover.

Fordeler og ulemper med interkommunalt samarbeid

Kommunelovutvalget, med tilslutning fra departementet i Prop. 46 L (2017-2018), oppsummerer

fordeler og ulemper ved interkommunalt samarbeid på denne måten:

Fordeler:

- Strategi for å være mindre sårbar og overleve som egen kommune
- Bedre ressursutnyttelse gjennom stordriftsfordeler
- Bedre tilgang til rett kompetanse
- Økt kvalitet på tjenestene
- Økt mulighet for å gjennomføre større statlig initierte reformer
- Større potensial for interessehevding utad og for å styrke regionen
- Fremme viktige saker for egen kommune
- Avlaste den enkelte kommune
- Kostnadsfordeling
- Mer demokratisk enn å la private utføre oppgavene

Ulemper:

- Hensynet til demokratisk styring og kontroll
- Svekkelse av fylkestingets prioriterings- og styringsevne
- Svekkelse av fylkestingets økonomiske kontroll
- Fylkestinget kan som hovedregel ikke instruere samarbeidet om utførelsen av oppgaver, men må påvirke gjennom deltakelse i samarbeidets styringsorganer
- Avstanden mellom velgeren og det interkommunale samarbeidet er lenger og mer indirekte
- I tillegg til dette krever samarbeidene en del ressurser til eierstyring og oppnevning av representantskap, styrer og andre eierorganer.

Nærmere om enkelte samarbeidsformer

Kommunalt oppgavefelleskap

I henhold til kommuneloven § 19-1 kan to eller flere fylkeskommuner opprette et kommunalt oppgavefelleskap for å løse felles oppgaver. Ved opprettelsen av slike fellesskap skal deltakerne inngå en samarbeidsavtale, som må vedtas av fylkestingene i de respektive fylkeskommuner. Samarbeidsavtalen skal blant annet fastsette om oppgavefelleskapet er et eget rettssubjekt, jf. kommuneloven § 19-4 fjerde ledd bokstav b.

Dersom oppgavefelleskapet er et eget rettssubjekt vil dette innebære at ansatte som overføres til dette, får et arbeidsgiverskifte. Videre vil et oppgavefelleskap som er eget rettssubjekt, ha myndighet til for eksempel å ansette, si opp og suspendere ansatte uten at deltakerne gir det myndighet til dette, jf. prop. 46 L (2017-2018) s. 401.

Vertskommunesamarbeid

Kommuner og fylkeskommuner kan overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver, samt delegere myndighet til å treffe enkeltvedtak eller vedta forskrift, til andre kommuner eller fylkeskommuner, jf. kommuneloven § 20-1. Oppgavene og vedtakene som treffes av vertskommunen kan ikke ha prinsipiell betydning. Et slikt interkommunalt samarbeid vil ha arbeidsrettslige konsekvenser, blant annet som følge av at det ikke opprettes et eget rettssubjekt og dermed ikke er en ny arbeidsgiver for de ansatte. De ansatte vil som hovedregel følge sitt arbeidsforhold hos eksisterende arbeidsgiver, idet det hovedsakelig er oppgavene og vedtakskompetansen som overføres fra én fylkeskommune til en annen.

IKS – Interkommunalt selskap

Interkommunalt selskap er regulert i IKS-loven. Denne samarbeidsformen er noe mer utførlig regulert enn de som er omfattet av kommuneloven. Loven inneholder blant annet regler om deltakernes økonomiske ansvar jf. §§ 3 og 36, krav til selskapsavtalen jf. § 4 deltakernes innskuddsplikt jf. § 5 og om lån, garantier og finansiell risiko jf. § 22.

Interkommunale selskaper kan opprettes og eies av kommuner, fylkeskommuner eller annet IKS-selskap, jf. § 1. Som følge av selskapsbegrepet og det forhold at selskapet er interkommunalt, må selskapet ha mer enn én deltaker, jf. Ot.prp.nr. 53 (1997-1998) s. 91. Ved opprettelsen skal det inngås skriftlig selskapsavtale, som skal vedtas av fylkestingene. IKS-loven stiller krav om at det skal etableres et representantskap og et styre.

Representantskapet skal ivareta fylkeskommunenes interesser som eiere, jf. § 7, mens styret skal ivareta selskapets egen interesse, jf. § 10-13.

Et IKS-selskap er et eget rettssubjekt. Overføringen av ansatte til et IKS vil således innebære et arbeidsgiverskifte.

Andre former for samarbeid: Aksjeselskap, samvirkeforetak, forening

Samarbeid som utøves gjennom et aksjeselskap, er regulert av aksjelovens alminnelige regler. Kommuner og fylkeskommuner benytter aksjeselskaper blant annet når det samarbeides om oppgaver som innebærer å tilby varer eller tjenester i et marked. Aksjeloven inneholder ingen særlige bestemmelser for selskaper som er eiet av kommuner eller fylkeskommuner. Kommuneloven inneholder imidlertid visse bestemmelser om aksjeselskaper, blant annet et krav om representasjon av begge kjønn, jf. § 21-1, om at kontrollutvalget skal ha innsynsrett i aksjeselskaper som en kommune eller fylkeskommune eier alene eller sammen med andre kommuner og fylkeskommuner samt enkelte økonomibestemmelser, jf. §§ 14-9 fjerde ledd og 14-15. Et aksjeselskap er et eget rettssubjekt og overføring av de ansatte til et slikt selskap vil dermed innebære et arbeidsgiverskifte.

Enkelte andre lovlige former for samarbeid – slikt som samvirkeforetak eller forening – er hermed nevnt, men omtales ikke nærmere. Det skal heller ikke interkommunalt politisk råd etter kommuneloven.

Forskriftsfeste vernet i arbeidsmiljøloven kap. 16.

I Innlandet fylkeskommune er det større og spesialiserte fagmiljøer med høy kompetanse på sine områder. 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.

En deling vil kunne svekke disse fagmiljøene, men disse vil også til en viss grad kunne videreføres, dersom nye fylkeskommuner finner samarbeidsformer for å løse felles oppgaver. Gjennom slike etableringer kan man i tillegg unngå noe av den problematikk som knytter seg til hvilken av de nye fylkeskommunene som den enkelte ansatte i slike fagmiljøer skal overføres til.

Som tidligere nevnt er det en sentral forutsetning for at reglene om virksomhetsoverdragelse skal komme til anvendelse, er at det skjer et arbeidsgiverskifte. Et fylkeskommunalt foretak er en del av fylkeskommunen og ikke et selvstendig rettssubjekt. Har Innlandet fylkeskommune etablert et fylkeskommunalt foretak til å håndtere lovpålagte oppgaver, vil en fylkesdeling automatisk innebære et arbeidsgiverskifte fra Innlandet fylkeskommune til for eksempel Oppland fylkeskommune også for de som arbeidet i det fylkeskommunale foretaket i Innlandet, med mindre disse oppgavene blir overført til et eget rettssubjekt. Overføringen til et eget rettssubjekt vil også innebære et arbeidsgiverskifte, for eksempel fra Innlandet fylkeskommune til et Interkommunalt selskap. Som skissert over vil imidlertid ikke alle samarbeids- og selskapsformer innebære at det opprettes et eget rettssubjekt. Dette vil avhenge av blant annet tidspunktet for opprettelsen og overføringen av ansatte. Som følge av at ikke alle samarbeidsformene oppfyller vilkårene for virksomhetsoverdragelse, vil reglene om virksomhetsoverdragelse ikke automatisk kommer til anvendelse i alle tilfeller. Valget av samarbeidsformer og opprettelsen av eventuelle interkommunale samarbeid vil samtidig kunne ta tid og kunne være en merbelastning for de ansatte.

Som et risikoreduserende tiltak som sikrer arbeidstakernes plikter og rettigheter, samt for å hindre kompetansefracfall, bør fylkestinget vurdere å be departementet forskriftsfeste at vernereglene om virksomhetsoverdragelse, jf arbeidsmiljøloven kap 16, skal gjelde ved en eventuell deling av Innlandet fylkeskommune. Dersom det forskriftsfestes at reglene om

virksomhetsoverdragelse skal gjelde, vil en unngå usikkerheten om hvorvidt vilkårene er oppfylt når de ansatte skal omorganiseres.

Oppsummert om samarbeidsformer

Det finnes flere ulike mulige samarbeidsformer innen dagens regelverk som kan anvendes ved deling. Risikoanalysen av arbeidsmiljø og avbøtende tiltak jf. vedlegg viser at det særlig er tilgjengelig kompetanse og evne til å levere tjenester på kort og eller lang sikt som kan være utfordrende ved deling. Risikoer knyttet til fellesadministrative systemer som IKT og personvern trekker også opp samarbeidsformer som risikoreduserende tiltak. Avbøtende tiltak for dette kan være ulike samarbeidsformer, samtidig som dette vil kunne ha relativt stor praktisk innvirkning på demokratiutøvelse og etablering og utvikling av arbeidsplasser i regionen fremover. Ved en deling er det derfor relevant at slike temaer adresseres og besluttes godt opplyst.

7.4 Sikkerhet, herunder informasjonssikkerhet og personvern

Fylkeskommunen er underlagt lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven). Det innebærer at virksomheten til enhver tid skal arbeide med forebyggende sikkerhet og kontrollere sikkerhetstilstanden regelmessig. Fylkeskommunene skal ha kontroll på sin informasjon, objekter og infrastruktur og beskytte disse i forhold til vurderinger av verdi. I tilknytning til dette innebærer det å ha god kontroll på hvem som har tilgang til disse verdiene og at krav om eventuell autorisasjon er fulgt opp gjennom autorisasjon av de som skal ha tilgang.

En oppdeling av dagens fylkeskommune vil medføre et krevende arbeid når det gjelder å ha kontroll på at riktig informasjon, data, objekter og infrastruktur følger med til riktig fylkeskommune, og at tilgangskontrollen er ivarettatt. I tillegg kommer nødvendig kontroll for å ivareta personvernet. Det må utarbeides styringssystem for hver av de to nye fylkeskommunene. Grundige risikovurderinger må utføres for hver av fylkeskommunene, nye autorisasjonsansvarlige og behandlingsansvarlige må utnevnes og tilgangsstyring/rettigheter må vurderes og settes for hver av fylkeskommunene. Nye databehandleravtaler med alle leverandører må inngås for å ivareta data i to fylkeskommuner mot dagens ene.

Arbeidet med å reetablere Hedmark og Oppland som fylkeskommuner vil være stor, da dagens informasjon, data, objekter, infrastruktur og eierskap må deles i to. Ved etableringen av Innlandet fylkeskommune var det «enklere» da disse verdiene fra tre organisasjoner (Hedmark, Oppland og Statens vegvesen) gikk til en ny, felles fylkeskommune. En oppløsning krever omfattende vurderinger og gjennomganger av verdiene, samt at det i noen tilfeller kan være utfordrende å finne en naturlig splitt av disse. I etableringsperioden vil sikkerhetsområdet trenge økt fokus og gjennomføringskraft.

8. IKT og digitaliseringsområdet

8.1 Beskrivelse av status

Det har vært gjort betydelige investeringer og oppgraderinger på IKT og digitaliseringsområdet i forbindelse med sammenslåingen av Hedmark fylkeskommune og Oppland fylkeskommune til Innlandet fylkeskommune. Eldre plattformer har blitt avviklet og nye IFK-plattformer/-tjenester er etablert. Arbeidet er langt på vei ferdig og siste rest av gamle plattformer/tjenester vil bli slått av i løpet av 2022. Det er viktig å understreke at det ikke er mulig å «gå tilbake» til gamle plattformer/tjenester på grunn av tekniske og

avtalerettslige forhold. Når siste elementer av eldre plattformer/tjenester er slått av, vil det være en enhetlig teknologisk løsning som omfavner hele fylkeskommunens virksomhetsspenn. Hovedformålet er å gi løsninger som gir ansatte, elever, innbyggere, folkevalgte og andre brukergrupper digitale verktøy som bidrar til å gjøre hverdagen enklere og mer effektiv. Samtidig har det vært nødvendig å utvikle teknologien til å bli mer moderne, fremtidsrettet, sikrere og robust.

I forbindelse med sammenslåingen ble det gjort en betydelig jobb fra interne ressurser uten vesentlig bruk av eksterne konsulenter. Dette arbeidet er ikke kostnadsberegnet. Fellesnemda for sammenslåingen av Hedmark fylkeskommune og Oppland fylkeskommune la til grunn et budsjett på 35,6 mill.kr. til IKT kostnader. Disse midlene ble brukt i 2019-2021. I tillegg var det nødvendig å tilføre ekstra 10 mill.kr til IKT fra reservepotten i 2020 til infrastruktur. Av de 45,6 mill.kr. er det kontert IKT-utstyr for til sammen 19 mill.kr. og kjøp av tjenester til 12 mill.kr. Resterende beløp er i all hovedsak lisenskostnader.

8.2 Utviklingsområder

IFK har arbeidet målrettet med å få konsernperspektivet på IKT og digitaliseringsområdet. Dette favner blant annet organisatorisk og teknologisk utvikling innenfor fagområdet for å sikre nødvendig brukermedvirkning.

Følgende resultater er oppnådd så langt:

- Etablert en fremtidsrettet IKT-plattform, som skal bidra til ytterligere digital utvikling
- Etablert enhetlige løsninger innenfor IKT-infrastruktur, fagsystemer og digitale brukertjenester for å understøtte helheten og tjenesteleveransene fylkeskommunen har
- Avhending av gamle løsninger fra de tidligere fylkeskommunene er nå i sluttfasen. Dette bidrar til å få bort pukkelkostnader og unødvendig drift/forvaltning av løsninger som ikke lenger skal benyttes
- Økt fokus på cyber- og informasjonssikkerhet internt i organisasjonen ved dedikerte stillingshjempler.
- Etablert sentral digitaliseringsenhet organisatorisk som svarer ut behovet for større fagmiljøer med bred og dyp kompetanse innenfor alle nødvendige IKT- og digitaliseringsområder. Dette bidrar til å gi forutsigbar IKT-drift og en raskere utviklingstakt
- Etablert digitaliseringsenheter i større fagavdelinger for å sikre at brukerperspektivet ivaretas enda bedre
- Profesjonalisert digitaliseringsområdet gjennom et tydeligere bruker- og tjenestefokus
- Organiseringen av det digitale området, sammen med de etablerte IKT-løsningene, gir allerede gode kvalitative og kvantitative effekter, noe som vil forsterkes med videre utvikling. Dette kommer blant annet av stordriftsfordeler, våre muligheter for å påvirke leverandørmarkedet og at organisasjonens størrelse gir mulighet til å utføre oppgaver med egen kompetanse/egne ressurser.
- Avhengighetene til eksterne konsulenter er vesentlig redusert, noe som gir bedre utnyttelse av budsjettene, og kompetanseheving for egne ansatte øker
- Det er etablert porteføljestyring av organisasjonens felles digitaliserings- og utviklingsprosjekter. Porteføljestyringen er organisert gjennom et fast porteføljeråd som representerer alle avdelinger og fagområder. Toppledergruppen fungerer som porteføljestyre.

- Det er etablert felles arkitekturprinsipper i fylkeskommunen. Disse er styringsprinsipper for valg av løsninger ifm. innføring, utvikling og forvaltning av fylkeskommunens digitale tjenester.
- Det er etablert en felles forvaltningsmodell for fylkeskommunens digitale tjenester som på sikt vil skape bedre forvaltning (support og vedlikehold), mer effektiv tjenesteutvikling og færre systemer.

Følgende resultater er helt eller delvis ikke oppnådd ennå:

- Selv om det er mange kvalitative effekter på plass så ligger kvantitative effekter og gevinster av digitalisering i stor grad foran oss
- Etablering av digitale løsninger i fylkeskommunen pågår fortsatt for noen områder
- Avslutning av IKT-løsninger i de gamle fylkeskommunene er ikke fullført enda, og pukkelkostnadene er ikke fullt ut fjernet
- Ikke alle mål knyttet til skytjenester for fagsystemer er nådd enda
- Det har vært utfordrende å bygge en enhetlig og felles kultur innenfor digitaliseringsområdet, blant annet på grunn av pandemien

8.3 Konsekvenser for IKT og digitaliseringsområdet

IKT-infrastruktur og digitalisering

Tabellen under viser på et overordnet nivå prosjekter og aktiviteter innenfor IKT og digitaliseringsområdet som enten pågår eller planlegges kommende to år.

Gjenstående pågående etableringsaktiviteter	Ordinære fornyingsaktiviteter	Utviklingsaktiviteter
Uavhengig om eventuell oppdeling eller ikke er det viktig å fullføre gjenstående etableringsaktiviteter. IFK skal eksistere minst ut 2023 og det er nødvendig å skifte ut gamle, usikre og utdaterte løsninger.	Det gjennomføres kontinuerlig aktiviteter for å fornye teknologiske løsninger. Disse må gjøres grunnet tekniske, økonomiske og/eller avtalemessige årsaker. Konsekvensen ved å ikke utføre disse vil være ulovlige avtaler, dårlige/sårbare tjenester og/eller kostnadsdrivende effekter.	For å forbedre tjenestene til både brukerne i organisasjonen og innbyggerne i fylket er det flere viktige utviklingstiltak som må gjennomføres.
<ul style="list-style-type: none"> • Avvikling av erstattede løsninger i datasentre 	<ul style="list-style-type: none"> • Følge opp på restoppgaver fra de større tekniske og systemmessige implementeringer fra fusjonen slik at brukeropplevelsen blir helhetlig og sammenhengende. Krever kritisk kompetanse fra flere avdelinger 	<ul style="list-style-type: none"> • Uttesting av robotisering for å redusere overtid på tvers av organisasjonen, på sikt bidra i å erstatte tapt arbeidskraft som følge av nedtrekk, få ansatte vekk fra repetitive oppgaver

<ul style="list-style-type: none"> • Få oversikt over våre data sett, våre komponenter og våre IT-tjenester for på sikt å kunne drive effektiv informasjonsforvaltning og digital utvikling/effektivisering. Egen prosjektid: «orden i eget hus». 	<ul style="list-style-type: none"> • Kontinuerlig forbedring av prosesser og rutiner knyttet til dokumentasjonsforvaltning, bl.a. automatisert avlevering av informasjon fra fagsystemer til arkivsystemet og enklere innsending av dokumentasjon via digitale skjemaer 	<ul style="list-style-type: none"> • Utrede innføring av digital innmelding av digitaliseringsideer for å gi portefølgerådet/styret full oversikt over digitaliseringsarbeidet (prosjekter og kontinuerlige forbedringer) og progresjonen på disse, slik at kritisk og sårbar utviklerkompetanse kan brukes målrettet til beste for organisasjonen.
<ul style="list-style-type: none"> • Anskaffelse, etablering og innføring av virksomhetsstyringsverktøy som støtter opp om den helhetlige virksomhetsstyringen beskrevet i «Plan og styringssystem». 		<ul style="list-style-type: none"> • Pågående integrasjonsprosjekter for avlevering av arkivverdige data og informasjon fra fagsystemer og fylkeskommunens sak-/arkivsystem Elements. For to av prosjektene er det etablert et fylkeskommunalt samarbeid (regionalforvaltning.no og ISY Road)
<ul style="list-style-type: none"> • Etablering og innføring av felles prosjektmetodikk og felles prosjektstyringsverktøy i fylkeskommunen. 		
<ul style="list-style-type: none"> • Konvertering av historiske arkivdata fra avsluttede sak-/arkivsystemer etter tidligere Oppland fylkeskommune og 		

Hedmark fylkeskommune, tilrettelegging for enklere innsyn i arkivdata		
<ul style="list-style-type: none"> • Bevaring av arkivverdig informasjon i avsluttede systemer etter tidligere fylkeskommuner, bl.a. skoleadministrative systemer Extens og SATS 		

Dokumentasjonsforvaltning og arkiv

Ved større organisasjonsendringer er det lovbestemte krav om å periodisere og avslutte samtlige arkiver og opprette nye arkiver for nye organisasjoner. Det må også vurderes og besluttes hvilke systemer som vil lagre hvilken informasjon i nye organisasjoner.

Arkivsystemer som er godkjent for langtidslagring av informasjon må settes opp på nytt og dokumenteres. Det må utarbeides en policy for systemer som ikke er godkjent for langtidslagring, men som vil lagre arkivverdige data og informasjon for senere avlevering enten til arkivsystemer eller ved datauttrekk for bevaring.

Dette er et tids- og ressurskrevende arbeid. Slike endringer kan i verste fall føre til risiko for tap av data. Innbyggernes rettsikkerhet og forutsetningene for demokratiet kan svekkes. Slike endringsprosesser må planlegges godt og lovverket må etterleves.

Påfølgende oppgaver er å sikre og bevare arkivverdige historiske data fra avsluttede arkiver og avsluttede fagsystemer. I tillegg må alle fagsystemer og registre som lagrer informasjon og data kartlegges og vurderes i forhold til hva som er viktig å bevare i ettertiden og hva som skal slettes. Dette gjøres i henhold til gjeldende lovverk og fylkeskommunens bevarings- og kassasjonsplan.

Når dette er gjennomført, skal uttrekkene med arkivdata overføres til fylkeskommunens arkivdepot for langtidsbevaring.

Nye organisasjoner vil ha et administrativt behov for innsyn til historiske arkivdata i forbindelse med saksbehandling av nye saker eller sluttbehandling av pågående saker. Erfaringsmessig kan det være utfordrende å etablere en optimal og sikker innsynsløsning på kort tid. Dette kan føre til risiko for brudd på informasjonssikkerhet og personvern.

8.4 – Fagsystemer

Skoleadministrative systemer

Fylkeskommunen benytter Visma InSchool (VIS) som skoleadministrativt system i de videregående skolene og Vigo-porteføljen til blant annet inntak, fagopplæring, rapportering og statistikk.

VIS er en skyløsning som driftes av leverandøren. Informasjonsmodellen i løsningen tar i stor grad utgangspunkt i den enkelte skole, så en oppdeling av dataene vurderes som forholdsvis enkelt. En oppdeling vil derimot kreve mer ressurser til systemforvaltning enn en fortsatt

samlet fylkeskommune. Dagens ressursbruk til systemforvaltning er 260 % (stillingsressurs) pluss en utvidet supportavtale med leverandøren, tilsvarende om lag en hel stilling. På sikt anslås det totale ressursbehovet, inklusive support, til å være 200-250 % stillingsressurs ved en fortsatt samlet fylkeskommune. Ved en oppdeling anslås ressursbehovet for hver av fylkeskommunene til å være i størrelsesorden 150-200 %, til sammen 300 - 400 %.

Vigo-porteføljen er i all hovedsak bygget rundt en sentralbase, driftet som en skytjeneste av en driftsleverandør. Oppdeling av informasjon knyttet til inntak vurderes som forholdsvis enkelt, men oppdeling av informasjon knyttet til fagopplæring vil være en mer krevende prosess. Det er i dag ikke dedikerte stillinger som jobber med systemforvaltning av Vigo-porteføljen, men det inngår som en del av arbeidsoppgavene til utvalgte fagpersoner. Dagens ressursbruk til ren systemforvaltning anslås til å være om lag 100 % stillingsressurs. Ved en fullstendig oppsplitting anslås ressursbehovet for hver av fylkeskommunene til å være om lag 75 %, til sammen 150 %.

Skolesektoren benytter Feide som felles autentiseringsløsning. Feide er tett koblet mot fylkeskommunens løsning for identitetshåndtering. Konsekvenser av en oppdeling avhenger derfor av hvilken drifts- og infrastrukturløsning som velges for de eventuelle fremtidige fylkeskommunene.

Konsekvenser for lisens- og driftskostnader ved eventuell oppdeling er ikke kjent.

Pasientsystemer i tannhelsetjenesten

Innlandet FK benytter Opus Dental pasientjournal og Romexis røntgensystem. Alle tannklinikene benytter felles database for henholdsvis pasientjournal og røntgen. Løsningene er driftet av fylkeskommunens IKT-personell i datasenteret på Lillehammer. Konsekvensene av en oppdeling, herunder ressursbehov knyttet til systemforvaltning, vil være avhengig av hvilken driftsløsning som velges for de eventuelle fremtidige fylkeskommunene.

Uavhengig av hvilken driftsløsning som velges så vil det sannsynligvis være behov for å splitte opp igjen databasene og fordele pasienter og pasienthistorikk på henholdsvis Hedmark og Oppland. Omfanget av et slikt arbeid er ikke beregnet.

8.5 – Mulighetsrom for IKT og digitaliseringsområdet

Mulighet 1 – Splitte i to fylkeskommuner

Full oppløsning betyr i praksis at IKT-infrastruktur og fagsystemer må etableres på nytt, og etableres i henhold til det den enkelte nye fylkeskommune ønsker. Dette betyr blant annet:

- Alle inngåtte avtaler innenfor alle IKT- og digitaliseringsområdet må splittes, eventuelt sies opp og avsluttes. For hvert delområde, infrastruktur, støttesystemer og fagsystemer, må den enkelte fylkeskommune vurdere behov og løsning gjennom en ev. ny anbudskonkurranse. Oppsigelse av eksisterende avtaler kan også bety at gjenværende avtaleperiode må betales selv om systemet ikke skal benyttes. For enkelte løsninger vil nasjonale avtaler kunne avropes direkte, eksempelvis fagsystemer for samferdsel og Visma In School for utdanning og kompetanse.
- Alle nye løsninger må etableres hver for seg i den enkelte nye fylkeskommune.
- Eksisterende Innlandet-plattform må avvikles, og informasjon/data må overføres til nye løsninger i begge de nye fylkeskommunene.

- Aktive digitale arkiver etter Innlandet fylkeskommune må periodiseres og avsluttes. Det må gjennomføres en vurdering av hvilke data og informasjon som er arkivverdig i fylkeskommunens systemer og registre, slik at dette blir sikret og bevart for ettertiden. Behov for innsyn i historiske arkivdata må ivaretas ved at det etableres en innsynsløsning.
- Nye arkiver i respektive sak- og arkivsystemer må settes opp i henhold til nye fylkeskommuner, dvs. organisasjonsstruktur, brukere, tilganger osv.

Innenfor dokumentasjonsforvaltning og arkiv perspektivet vil det bety blant annet:

- Aktive digitale arkiver etter Innlandet fylkeskommune må periodiseres og avsluttes. I tillegg må det organiseres arbeid med sikring, bevaring og tilgjengeliggjøring av arkivdata. Dette gjøres ved at arkivuttrekk fra sak- og arkivsystemet vil bli produsert og avlevert til fylkeskommunens arkivdepot (Innlandet fylkesarkiv). Behov for innsyn i avlevert historiske arkivdata ivaretas ved at det må etableres innsynsløsning.
- Nye arkiver i respektive sak- og arkivsystemer må settes opp i henhold til nye fylkeskommuner, dvs. organisasjonsstruktur, brukere, tilganger osv.

Mulighet 2 – Den ene fylkeskommunen kjøper tjenester av den andre

Dagens tekniske IKT-plattform og valgte fagsystemer lar seg i stor grad splitte i to løsninger. Forutsetningen for dette er at begge nye fylkene fortsetter med samme løsninger som i dag. Dette betyr at de nye fylkeskommunene vil ha samme grunnløsning for IKT-infrastruktur, samhandlingsløsninger, administrative systemer og fagsystemer der disse er logisk adskilt fra hverandre. Selve oppsettet kan i noen grad være ulikt avhengig av fagsystem og andre tilpasninger den enkelte fylkeskommune ønsker. Dette betyr videre at det forutsettes at inngåtte avtaler for alle IT- og fagsystemløsningene kan deles i to, da det i utgangspunktet ikke vil foreligge vesentlige endringer innen økonomi og/eller omfang av løsningene fra tidligere gjennomførte anbudsprosesser. Ved et ev. vedtak om oppløsning av Innlandet fylkeskommune, vil det være nødvendig å gå gjennom alle inngåtte avtaler for å avklare om disse kan fortsette også i begge nye fylkeskommunene. Det vil også være avgjørende at pågående og planlagte prosjekter gjennomføres, da disse vil bidra til å få etablert løsninger som de nye fylkeskommunene kan benytte.

En etablering av nye fylkeskommuner basert på eksisterende løsninger, vil likevel medføre et stort og ressurskrevende arbeid. I dette inngår blant annet oppsplitting og tilpasning av IKT-infrastruktur til alle lokasjoner, etablering/gjenbruk av datarom for hver av de nye fylkeskommunene, oppdeling av alle fagapplikasjonene, etablere integrasjoner, koblinger til nasjonale løsninger, dele opp brukertilganger i tre nye virksomheter, nytt oppsett av økonomisystem og HR-støtte for hver virksomhet. I tillegg vil etablering og forvaltning av IKT-løsninger for en eller flere eventuelle etableringsorganisasjoner også medføre ekstra ressursbehov, jf. erfaringer fra etableringen av Innlandet. Arbeidet vil komme på toppen av allerede en presset ressursituasjon for å drifte/forvalte løsningene i Innlandet, nødvendig digitalt utviklingsarbeid og avhending av løsningene fra de gamle fylkeskommunene. Det er viktig å påpeke at pågående arbeid ikke bør stoppes eller nedprioriteres da dette vil gi negative konsekvenser også for en ev. oppløsning av Innlandet fylkeskommune. Et grovt estimat tilsier at det må engasjeres et betydelig antall eksterne konsulenter for å støtte på området i perioden 2023 – 2025 for å etablere de to nye fylkeskommunene. Etablering av to nye fylkeskommuner som angitt over, vil kreve at det gjøres tekniske anskaffelser og logisk oppdeling av fagsystemer.

Varige drifts- og forvaltningskostnader vil øke relativt mye med to fylkeskommuner mot en. Årsaken til dette er at begge de nye fylkeskommunene bør ha et antall ansatte som ivaretar forutsigbar IKT-drift, forvaltning og utvikling. I tillegg kommer forvaltningskostnader knyttet til forvaltning av to logiske oppdelte fagsystemer. Dette alternativet vil over tid føre til at de to fylkene får ulike IKT- og digitale løsninger. Årsaken er at den enkelte fylkeskommune vil gjøre ulike vurderinger, prioriteringer og valg. En slik utvikling vil være naturlig basert på at det er to frittstående fylkeskommuner.

Digitale tjenester knyttet til post, arkiv og innsyn kan ivaretas. Arkivene og dokumentasjonen må holdes adskilt. Roller, ansvar og tilgangsstyring i henhold til de nye fylkeskommunene må være ivaretatt og dokumentert.

Mulighet 3 – Opprette fellesfunksjoner med andre sentrale enheter for begge fylkeskommunene

Dette alternativet vil ha både ulikheter og likheter fra mulighet 2. IKT-infrastruktur og støttesystemer vil i stor grad være like for de to nye fylkeskommunene. Fagsystemene vil være de samme, logisk oppdelt fra hverandre for å ivareta at det er to virksomheter. Organisering av IKT- og digitaliseringsområdet vil gjøres i et samarbeid hvor ressurser til drift, forvaltning og utvikling deles mellom fylkeskommunene. Forutsetningene for en slik løsning er at fylkeskommunene ønsker et samarbeid om alle IKT-løsningene og felles utvikling over tid. I denne utredningen er det ikke vurdert hvordan et slikt samarbeid kan etableres og organiseres ytterligere som f.eks. i et aksjeselskap, interkommunalt selskap eller i et vertskommunesamarbeid.

Effektene av et samarbeid vil være at alle IKT- og digitale løsninger deles mellom fylkeskommunene, slik at en utnytter synergimuligheter der det er mulig. Dette gjør at en får en rimeligere total kostnad da felles løsninger utnyttes og stordriftsfordeler oppnås. I tillegg vil ansatte fortsatt være organisert samlet i en felles virksomhet, hvor både bredde og dybde av kompetansen ivaretas. Et samarbeid vil være forpliktende og langsiktig for fylkeskommunene. Det vil være nødvendig å etablere gode eier- og styringsmekanismer som gir den enkelte fylkeskommune nødvendig IKT- og digital støtte og utvikling.

Et IKT-samarbeid mellom fylkene vil kunne ivareta deler av informasjonssikkerhets- og personvernområdet samt arkivområdet. Dette vil gi bedre ressursutnyttelse og lavere kostnader. Etablering av to nye fylkeskommuner og et felles IKT-samarbeid som angitt over, vil kreve at det gjøres logiske tilpasninger av dagens fagsystemer. Kun mindre tekniske anskaffelser er nødvendig. Drifts- og forvaltningskostnadene vil være mindre sammenliknet med mulighet 2. Dette alternativet vil over tid gjøre at begge fylkeskommunene fortsatt har relativt like IKT- og digitale løsninger da det er inngått et forpliktende samarbeid.

Digitale tjenester knyttet til post, arkiv og innsyn kan ivaretas. Arkivene og dokumentasjonen må holdes adskilt. Roller, ansvar og tilgangsstyring i henhold til de nye fylkeskommunene må være ivaretatt og dokumentert.