



HEDMARK
FYLKESKOMMUNE



OPPLAND
fylkeskommune

Hedmark fylkeskommune | Oppland fylkeskommune

En ny region – Hedmark og Oppland?

**Utredning knyttet til en eventuell sammenslåing
av Hedmark og Oppland fylkeskommuner**

Oktober 2016

Innhold

1	Sammendrag	6
2	Innledning	8
2.1	Fylkestingets oppdrag	8
2.2	Utreddningen – avgrensning og innretning	8
2.3	Nærmere om føringer fra Stortinget og Regjeringen	9
2.4	Status – resten av landet	11
3	Statens organisering på regionalt nivå	12
4	Fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle	13
5	Utfordringer og fortrinn i Hedmark og Oppland	15
5.1	Befolkningsutvikling	16
5.2	Sysselsetting og næringsutvikling	17
5.3	Utdanningsnivå	20
5.4	Befolkningens levekår, trivsel og livsstil	20
6	Regional samfunnsutvikling og tjenesteyting i en større region	21
6.1	Videregående opplæring	22
6.1.1	Beskrivelse av dagens oppgaver og hvordan disse løses	22
6.1.2	Beskrivelse av samarbeid og partnerskap	25
6.1.3	Vurderinger knyttet til merverdien ved etablering av en ny region i innlandet	26
6.1.4	Vurderinger knyttet til nye oppgaver for større regioner	27
6.1.5	Oppsummering	27
6.2	Samfunnsplanlegging, areal og miljø	27
6.2.1	Beskrivelse av dagens oppgaver og hvordan disse løses	27
6.2.2	De enkelte fagområder	28
6.2.3	Samarbeid, partnerskap og nettverk	30
6.2.4	Vurderinger knyttet til merverdien ved etablering av en ny region i innlandet	31
6.2.5	Vurdering knyttet til nye oppgaver for større regioner	33
6.2.6	Oppsummering	34
6.3	Næring og samfunnsutvikling	34
6.3.1	Beskrivelse av dagens oppgaver og hvordan disse løses	34
6.3.2	Beskrivelse av samarbeid og partnerskap	35

6.3.3	Vurderinger knyttet til merverdien ved etablering av en ny region i innlandet	36
6.3.4	Vurdering knyttet til nye oppgaver for større regioner	36
6.3.5	Forskning og utvikling	37
6.3.6	Kompetanse og høyskoler	38
6.3.7	Reiseliv	38
6.3.8	Landbruk	40
6.3.9	Oppsummering	41
6.4	Samferdsel	42
6.4.1	Beskrivelse av dagens oppgaver og hvordan disse løses	42
6.4.2	Kollektivtransport	42
6.4.3	Fylkesveier	44
6.4.4	Trafikksikkerhet	45
6.4.5	Nasjonal Transportplan (NTP)	45
6.5	Kultur	46
6.5.1	Beskrivelse av dagens oppgaver og hvordan disse løses	46
6.5.2	Beskrivelse av samarbeid og partnerskap	46
6.5.3	Vurderinger knyttet til merverdien ved etablering av en ny region i innlandet	46
6.5.4	Vurderinger knyttet til nye oppgaver for større regioner	47
6.5.5	Oppsummering	48
6.6	Kulturarv	48
6.6.1	Beskrivelse av dagens oppgaver og hvordan disse løses	48
6.6.2	Beskrivelse av samarbeid og partnerskap	49
6.6.3	Vurderinger knyttet til merverdien ved etablering av en ny region i innlandet	49
6.6.4	Vurdering knyttet til nye oppgaver for større regioner	50
6.6.5	Oppsummering	50
6.7	Fylkesbibliotek	51
6.7.1	Beskrivelse av dagens oppgaver og hvordan disse løses	51
6.7.2	Beskrivelse av gjeldende struktur og organisering av arbeidet	52
6.7.3	Beskrivelse av samarbeid og partnerskap	52
6.7.4	Vurderinger knyttet til merverdien ved etablering av en ny region i innlandet	52
6.7.5	Oppsummering	52

6.8	Internasjonalt arbeid	53
6.8.1	Beskrivelse av dagens oppgaver og hvordan disse løses	53
6.8.2	Beskrivelse av samarbeid og partnerskap	54
6.8.3	Vurderinger knyttet til merverdien ved etablering av en ny region i innlandet	55
6.8.4	Vurdering knyttet til nye oppgaver for større regioner	56
6.8.5	Oppsummering	56
7	Ny region – konsekvenser for demokratiet	57
8	Økonomiske forhold	59
8.1	Økonomiske hovedstørrelser	59
8.2	Konsekvenser for rammetilskuddet ved en sammenslåing	59
8.3	Driftsutgifter fordelt på tjenesteområder	60
8.4	Investeringsutgifter	60
8.5	Økonomiske nøkkeltall sammenlignet med landet	61
8.6	Garantiansvar	62
8.7	Eierinteresser i selskap og foretak	62
8.8	Pensjonsordninger	63
8.9	Samlet vurdering	63
9	Helhetlig oppsummering	64
10	Problemstillinger som avklares nærmere ved et eventuelt vedtak om ny region	68

1 Sammenheng

I Meld. St. 22 (2015-2016) Nye folkevalgte regioner – rolle, strukturer og oppgaver, sier Regjeringen at tiden er moden for en reform som gir større og mer funksjonelle enheter, og gir et anslag på 10 folkevalgte regioner i landet. Videre sier Regjeringen at den regionale inndelingen må være i samsvar med de samfunnsutfordringer som regionalt folkevalgt nivå skal bidra til å løse.

Stortinget fattet følgende vedtak i juni 2016:

- Stortinget ber Regjeringen sette ned et ekspertutvalg som skal foreslå ytterligere nye oppgaver til regionene når den nye regionstrukturen er fastlagt, og senest våren 2017

- Stortinget ber Regjeringen i regionreformen sørge for at administrasjonen av fylkesvegnettet (deler av sams veg-administrasjon) blir underlagt de nye folkevalgte regioner.

- Stortinget ber Regjeringen i forbindelse med regionreformen styrke nytt regionalt folkevalgt nivå's rolle i integreringsarbeidet i forbindelse med sysselsetting og utdanning/ kompetanseheving, samt som bindeledd mot kommuner, næringsliv og frivillig sektor.

Kommunal- og regionaldepartementet har bedt fylkene fatte vedtak om eventuell sammenslåing innen 1. desember 2016. Det tas sikte på å legge frem en proposisjon om nye oppgaver og ansvar til nye folkevalgte regioner våren 2017, og at nye folkevalgte regioner trer i kraft fra 1. januar 2020.

Fylkestingene i Hedmark og Oppland gjorde i juni 2016 likelydende vedtak om å be om en utredning som et beslutningsunderlag for en eventuell etablering av en ny folkevalgt region i innlandet, bestående av dagens Oppland fylkeskommune og Hedmark fylkeskommune.

Det ble opprettet en administrativ arbeidsgruppe bestående av representanter fra begge fylkeskommuner, som fikk i oppdrag å utarbeide utredningen som skal legges til grunn for et eventuelt vedtak om sammenslåing. Utredningen bygger i stor grad på faglige vurderinger knyttet til merverdien av en eventuell sammenslåing, og danner grunnlaget for fylkestingenes behandling den 14. desember 2016. De faglige vurderingene er knyttet til de sentrale politikkområdene for fylkeskommunen:

Videregående opplæring, samfunnsplanlegging, areal og miljø, næring og samfunnsutvikling, samferdsel, kultur, kulturarv, fylkesbibliotek og internasjonalt arbeid.

For å vurdere en eventuell merverdi ved en sammenslåing, er det lagt inn fire vurderingskriterier. Kriteriene funksjonalitet, kvalitet, effektivitet/produktivitet og demokrati er tidligere brukt i flere utredninger knyttet til det regionale folkevalgte nivået. Vurderingene knyttes opp mot en videreutvikling av regional folkevalgt nivå's rolle som samfunnsutvikler.

Rollen som regional samfunnsutvikler defineres i Meld. St. 22 som de nye folkevalgte regionenes hovedoppgave for en bedre samordning av sektorer og prioriteringer. Rollen blir oppsummert i tre hoveddimensjoner:

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

Hedmark og Oppland har mange likheter. Begge fylkene omfatter store geografiske områder, med mange distrikt-kommuner. Hvis fylkeskommunene blir en region, vil det samlede arealet være på over 52 000 km², og folketallet vil ligge på i underkant av 400 000. Begge fylkeskommunene har mange likhetstrekk når det gjelder næringsstruktur, befolkningsutvikling og utdanningsnivå.

En eventuell videre prosess med sammenslåing av Oppland og Hedmark forenkles ved at fylkene er forholdsvis like med hensyn til utfordringer og muligheter. Vurderinger knyttet til økonomien viser, at Hedmark og Oppland også her er forholdsvis like. Totale driftsinntekter og driftsutgifter ligger omtrent på det samme nivået.

Når det gjelder vurderingene knyttet til de ulike politikk-områdene, så varierer merverdien som følge av en sammenslåing. Dette vil bli en stor region som omfatter mange mindre distrikter. For å sikre tilbud til hele regionen, må det opprettholdes kvalitativt gode tilbud.

Innenfor **videregående opplæring**, vil en sammenslåing gi større og mer robuste fagmiljøer som kan gi høyere kvalitet. Samtidig vil det bli utfordrende for skoleeier å sikre en tett faglig og administrativ oppfølging av mange skoler, spredt over et stort geografisk område. Det er også begrenset hvor store effekter en sammenslåing vil ha med tanke på å samordne tilbud og effektivisere, siden regionen blir geografisk omfangsrik.

Samfunnsplanleggingen vurderes å tjene på å få økt kapasitet (større fagmiljø), tettere samarbeid, og større regional tyngde i samhandling med staten. Men Hedmark og Oppland har lange avstander og de fleste kommuner vil fortsatt trenge faglig veiledning og hjelp i plan- og utviklingsarbeid. En større region vil bety mer reisevirk-somhet og/eller bruk av digitale møter. Ressursfordeling på mange flere kommuner kan gjøre at tett kontakt, samarbeids- og tillitsforhold kan bli utfordrende å opprett-holde.

Nærings- og samfunnsplanlegging vil tjene på en sammen-slåing når det gjelder å få en felles samhandlingsarena vil styrke regionenes posisjon, herunder posisjonen som den grønne regionen. Samtidig bidrar de geografiske forskjellene i fylkene til at en ikke kan få én funksjonell region i inn-landet.



Politikkområdet **samferdsel** vurderes som et område hvor en sammenslåing vil gi bedre funksjonalitet, kvalitet og effektivitet/produktivitet. Regionen vil få større fagmiljø, og gi folkevalgt region større tyngde når den forholder seg til staten. Fylkesgrensene er til hinder når det gjelder billettering og samordning av transport. En sammenslåing vil også bety at sams vegadministrasjon (fylkeskommune og Statens vegvesen) som vedrører fylkesveger blir flyttet over til fylkene.

Hedmark og Oppland har ulik organisering av **kulturfeltet**, noe som kan gi utfordringer. Økt kapasitet og mulighet til å styrke komplementær kompetanse nevnes som positive konsekvenser av en sammenslåing. Også her fremheves imidlertid store geografiske avstander å kunne være til hinder for tett oppfølging og kontakt med samarbeidsparter.

Arbeidet med **kulturarv** er noe ulikt organisert i de to fylkene. Hvis en slår sammen de to fylkeskommunene kan en risikere at en må splitte fagmiljøer. Dette på bakgrunn av at en skal betjene et stort geografisk område. Også her vurderes imidlertid en sammenslåing som en mulighet til å få bredere kompetanse, og en vil få et mindre sårbart fagmiljø.

Vurderingene knyttet til **fylkesbibliotek**, er, i likhet med de på samferdsel, nesten utelukkende positive. De samarbeider allerede på flere områder, og er positive til å videreutvikle relasjonene.

Internasjonalt arbeid er svært ulikt organisert i de to fylkene, noe som kan medføre organisasjonsmessige utfordringer. En sammenslåing vil imidlertid kunne styrke regionen som en attraktiv samarbeidspart på den europeiske arena, idet en får større kompetansemiljø og større tyngde. Videre vil Oppland få muligheter til en mer formalisert tilknytning til det grenseregionale Interreg Sverige-Norge programmet. Om en større innlandsregion i sin helhet vil bli mer funksjonell som grenseregion, stilles det imidlertid spørsmål ved.

Innenfor de ulike politikkområdene er det også vurdert om en sammenslåing vil gi større merverdi gitt at det regionale folkevalgte nivå får flere oppgaver (jf. Medl.St.22, samt vedtaket som ble fattet av Stortinget i juni,

og ulike innspill fra fylkesting, KS og Østlandssamarbeidet). De faglige vurderingene viser at flere oppgaver vil bidra til større merverdi av en sammenslåing. Om en må foreta en sammenslåing for å utføre en del av disse oppgavene kan det imidlertid stilles spørsmål ved. Delegering av oppgaver, makt og myndighet vil understøtte det regionale folkevalgte nivåets rolle som samfunnsutvikler.

Styrking av samfunnsutviklerrollen skal tillegges vekt ved vurdering av hvilke nye oppgaver som bør tillegges en større region. Effektivisering og kvalitetsheving av den regionale forvaltningen som følge av større regioner forutsetter at staten blir bedre på samordning både sentralt og regionalt. Det innebærer at departement og direktorat må fremstå mere samordnet og mindre fragmentert enn i dag, og en løsning på dette er som tidligere nevnt å overføre oppgaver til regionene.

Kriteriet «**demokrati**» er i utredningen vurdert i et eget kapittel. Om en sammenslåing av Hedmark og Oppland vil styrke det regionale demokratiet, avhenger av at det regionale nivå får mer makt og myndighet. Flere statlige oppgaver underlagt regionalt folkevalgt nivå, vil være en styrke for demokratiet. Valgoppslutningen og en stadig tilbakevendende debatt om fylkeskommunens eksistens, kan tilsa at det bør foretas noen endringer når det gjelder rolle og myndighet.

Det kan skje en del endringer når det gjelder det regionale kartet i Norge, både når det gjelder fylkeskommuner og regional stat. Et flertall i kommunal- og forvaltningskomiteen ønsker å gå lenger enn det som ligger inn i Medl.st.22 når det gjelder oppgaver til regionene, og flertallet går i mange tilfeller på tvers av de tradisjonelle partikoalisjonene. Flertallsmerknadene gir signaler som Regjeringen må ta med seg når de utformer en oppgavemelding som skal opp til behandling våren 2017.

Et flertall av dagens fylkeskommuner arbeider nå med et grunnlag for en mulig sammenslåing. Dersom flere enn Trøndelag lykkes i å få på plass en ny og større region, vil Norgeskartet endres drastisk. Region Viken og Vestlandet vil bli tunge aktører, med en befolkning på over en million innbyggere. I en slik sammenheng blir et sammenslått Hedmark og Oppland et befolkningsmessig lite fylke.

2 Innledning

2.1 Fylkestingets oppdrag

Kommunal -og regionaldepartementet har bedt fylkene fatte vedtak om eventuell sammenslåing innen 1. desember 2016. Det tas sikte på å legge frem en proposisjon om nye oppgaver og ansvar til nye folkevalgte regioner våren 2017, og at nye folkevalgte regioner trer i kraft fra 1. januar 2020.

På denne bakgrunn fattet fylkestingene i Hedmark og Oppland i juni 2016 likelydende vedtak:

- Fylkestinget ber om at det til fylkestingets samling i desember 2016, legges fram et beslutningsunderlag for en eventuell etablering av en ny folkevalgt region i innlandet bestående av dagens Oppland fylkeskommune og Hedmark fylkeskommune.
- Beslutningsunderlaget bør vurdere fordeler og ulemper ved en slik modell sammenholdt med dagens modell.
- I beslutningsgrunnlaget skal det vurderes hvilke politikkområder som utredes.
- Utredningen må også si noe om økonomiske forhold, og konsekvenser for fremtidige inntekter knyttet en til sammenslåing.
- Beslutningsunderlaget bør gi en oversikt over spørsmål av formell, juridisk, organisatorisk og personellmessig art, som må avklares senere dersom det fattes positivt vedtak om å etablere en ny region.
- Basert på vurderingene i utredningen, legges det i desember frem et vedtak for fylkestinget i Hedmark og i Oppland om å inngå et eventuelt prinsippvedtak om sammenslåing, eller videreføre dagens fylkeskommuner.

2.2 Utredningen – avgrensning og innretning

På bakgrunn av vedtaket i Hedmark og Oppland fylkesting i juni 2016, ble det opprettet en administrativ arbeidsgruppe som fikk i oppdrag å utarbeide en utredning. Formålet med arbeidet er å gi fylkestingene i Hedmark og Oppland et beslutningsgrunnlag for eventuelt å treffe et prinsippvedtak om sammenslåing av de to fylkeskommunene. Det er lagt opp til at et slikt vedtak treffes i Hedmark og Oppland fylkesting i desember 2016.

Arbeidsgruppen består av representanter fra begge fylkeskommunene. Det er lagt vekt på en bred sammensetning, både når det gjelder fagkompetanse og erfaring.

Arbeidsgruppen har forholdt seg til det oppdraget som er gitt, med de avgrensninger som fremgår i kulepunkt 5, vedrørende spørsmål som må avklares nærmere. Utredningen omfatter derfor ikke:

- Politisk organisering og styringsform
- Administrativ struktur
- Juridiske problemstillinger

Videre er det en rekke økonomiske forhold som ikke berøres, og som en må komme tilbake til dersom en vedtar et prinsippvedtak om sammenslåing.

Når det gjelder politisk organisering, er den viktigste forskjellen mellom fylkeskommunene, at Hedmark har en parlamentarisk styringsmodell, mens Oppland har formannskapsmodell. Selv om en ikke drøfter modeller og vurderer fordeler og ulemper ved de ulike modellene, er dette et moment som kommer inn når en kartlegger fagområder. Ulike modeller medfører forskjeller med hensyn til saksprosedyrer og prosess. Dette gjenspeiles i delegasjonsreglement, komitébehandling m.m, og også i administrasjon og rutiner, og er en av flere faktorer som kan bidra til forskjeller på de ulike fagområdene som omtales i kapittel 6.

De fagområder som er utredet utgjør samlet sett de viktigste politikkområdene som fylkespolitikkerne har et overordnet ansvar for. I utredningen ser en på hvorvidt en sammenslåing av de to fylkeskommunene vil gi en merverdi på de ulike fagområdene. Dette innebærer at en allerede har tatt stilling til kulepunkt 3 i vedtaket som ble gjort av fylkestingene i juni.

Utredningen er lagt opp på følgende måte:

Innledningsvis gis en oversikt over bakgrunn for regionreformen og vedtak og styringssignaler fra Stortinget og Regjeringen. Videre oppsummeres status når det gjelder arbeidet med regionreformen i resten av landet. Det redregjøres også for hva som legges i samfunnsutviklerrollen, som er en sentral føring fra Stortinget når det gjelder arbeidet med regionreformen.

Den statlige regionale inndelingen viser en fragmentert regional stat, med de utfordringer dette gir når det gjelder samhandling og samordning. Her kan det bemerkes at det er iverksatt flere prosesser i statlige etater og i kommunesektoren, og disse kan føre til endringer i bildet som i dag foreligger. I utredningen skisseres noen av de prosessene som pågår. Eventuelle fylkessammenslåinger i resten av landet, samt endringer i regional stat, er faktorer som vil påvirke det fremtidige regionkartet. Videre er den pågående kommunereformen av betydning for det regionale folkevalgte nivå.

I kapittel 5 gis en oversikt over hvordan en ny region i innlandet vil se ut: Befolkningsutvikling, utdanningsnivå med mer.

For å vurdere en eventuell merverdi ved en sammenslåing, er det lagt inn fire vurderingskriterier. Kriteriene funksjonalitet, kvalitet, effektivitet/produktivitet og demokrati er tidligere brukt i flere utredninger knyttet til det regionale folkevalgte nivået. I denne utredningen legges det til grunn at funksjonelle folkevalgte regioner som leverer kvalitative gode tjenester på en effektiv måte, og bidrar til en helhetlig utvikling i regionen, vil være gode samfunnsutviklere. Det redegjøres nærmere for hva som ligger i kriteriene innledningsvis i kapittel 6.

I kapittel 6 gis det også en oversikt over det eksisterende samarbeidet mellom Hedmark og Oppland, som er et viktig utgangspunkt for en eventuell sammenslåing. Det sies også noe om hvilke nye oppgaver som kan bidra til et sterkere regionalt folkevalgt nivå.

Avslutningsvis er det utarbeidet et kapittel som redegjør for en del økonomiske forhold, som gir et oversiktsbilde over likheter og ulikheter de to fylkene imellom. Det kommer også noen helhetsvurderinger knyttet til det som fremkommer i utredningen. Øvrige økonomiske problemstillinger, samt andre problemstillinger knyttet til juss, organisasjon, administrasjon og politisk styringsform, løftes også opp, i tråd med fylkestingenes vedtak fra juni (kulepunkt 5).

2.3 Nærmere om føringer fra Stortinget og Regjeringen

Stortinget vedtok 18. juni 2014 å be Regjeringen om en gjennomgang av oppgavene til fylkeskommunene/et regionalt folkevalgt nivå, parallelt med arbeidet med å gi flere oppgaver til kommunene.

Meld. St. 22 (2015-2016) Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver

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

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

Rollen som regional samfunnsutvikler defineres i meldingen som de nye folkevalgte regionenes hovedoppgave for en bedre samordning av sektorer og prioriteringer. Rollen blir oppsummert i tre hoveddimensjoner:

1. å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen, tilpasset regionale og lokale forhold
2. å mobilisere privat sektor, kulturliv og lokal-samfunn

3. å samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk

I meldingen er følgende nye oppgaver til regionalt folkevalgt nivå:

- Flere kulturminneoppgaver som i dag ligger hos Riksantikvaren
- Fylkesmannens ansvar og rolle innen friluftsliv
- Tilskudd til private lufthavner
- Utforming og oppfølging av regionale oppdrag til nasjonale virkemiddelaktører for forskning, innovasjon og næringsutvikling
- Legge til rette for samarbeid mellom arbeidsliv og utdannings- og opplæringsaktører om behov og tilrettelegging for etter- og videreutdanning
- Forsøk der en folkevalgt region gis ansvaret for regionale næringsprogram for landbruket

Videre er det skissert oppgaver som vurderes overført:

- Forvaltningen av tilskudd og institusjoner innenfor kulturområdet
- Fylkesmannens ansvar for statlig eide og sikrede friluftsområder
- Koordineringsansvar for utbygging av digital infrastruktur
- En sterkere rolle i integreringsarbeidet gjennom de oppgaver og det ansvar fylkeskommunen har i dag
- Vurderinger av lokaliseringalternativer for statlige virksomheter
- Regionalt folkevalgt nivå's ansvar og oppgaver på fagskoleområdet
- Ansvar for kvalitetsutviklingstiltak innenfor hele grunnopplæringen, inkludert ansvar for prosjektmidler

Regionalt folkevalgt nivå skal ifølge meldingen fortsatt være en vesentlig vegeier. I forbindelse med NTP 2018-2029 vil det likevel bli vurdert overføring til staten (omklassifisering) av det som kalles «større veier med sterke næringsinteresser», hvor nasjonale interesser har stor betydning.

I Meld. St. 22 står viktigheten av en forpliktende regional planlegging. Regional planlegging er det sentrale virkemiddelet folkevalgte regioner har for å utøve samfunnsutviklerrollen og for å sette regionalpolitisk dagsorden gjennom å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen.

Gjennom regionale planprosesser avveies ulike interesser mellom sektorer og forvaltningsnivåer. Regionale planer skal være sektorsamordnende, grenseoverskridende og tilpasset lokale og regionale behov.

Regional plan skal legges til grunn for regionale organers virksomhet, for kommunal planlegging og for statlig planlegging og virksomhet i regionen.

Innst. 377 S (2015-16) Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver

I Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver, fremkom flere retningsgivende flertallsmerknader.

Under følger et utvalg av disse:

Generelle merknader

Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, mener at regionene bør utgjøre funksjonelle enheter. Sammenhengende bo- og arbeidsmarkeder bør som hovedregel ikke deles.

Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, støtter kriteriene som skal legges til grunn for den fremtidige regioninndelingen, beskrevet i meldingen.

Nye oppgaver – innledning

Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre viser til at samfunnsutviklerrollen er en av de viktigste rollene de nye folkevalgte regionene skal fylle. Flertallet mener man må vurdere regioninndelingen av statlige etater i lys av det nye regionale folkevalgte nivået.

Regional planlegging må bli mer forpliktende. Regionalt folkevalgte nivå skal ta initiativ til samarbeid og lede partnerskapsbaserte planprosesser i sin egen region. Flertallet mener dette ansvaret må styrkes gjennom regionalt lederskap, og virkemidlene som er tilgjengelig gjennom plan- og bygningsloven, for eksempel sektor-samordning i regional planlegging.

Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, viser til Innst. 333 S (2014–2015), hvor flertallet mener at den regionale stat/ Fylkesmannen i utgangspunktet skal ha ansvar knyttet til tilsyn, kontroll og beredskap og noen veiledningsoppgaver. Oppgaver som legger til rette for bruk av politisk skjønn skal som hovedregel legges til regionalt folkevalgt nivå.

Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, mener at det er viktig å få etablert en regionstruktur på om lag ti regioner og at dette skjer parallelt med kommune-reformen. Når den nye regionstrukturen er fastlagt ber Stortinget om at Regjeringen tar en ny gjennomgang med sikte på å overføre ytterligere oppgaver til regionene. Herunder vurderes oppgaver fra direktorat/tilsyn/regional stat. Regjeringen bes om å nedsette et ekspertutvalg som våren 2017 skal foreslå nye oppgaver til regionene.

Infrastruktur

Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, støtter Regjeringens forslag om at hovedmodellen for vegansvar mellom stat og fylkeskommune/region, skal opprettholdes.

De nye regionene kan tenke mer helhetlig knyttet til planlegging av infrastruktur. Boligforsyning, særlig i vekstområder, og drift og investeringer i infrastruktur er to sider av samme sak. De nye regionene må jobbe strategisk sammen med kommuner, særlig i pressområder, om å sikre klimavennlige og samfunnsøkonomiske utbyggings-løsninger. Flertallet mener større regioner vil kunne styrke det regionale folkevalgte nivåets mulighet til å løse denne oppgaven sammen med kommunene.

Komiteen ber Regjeringen i regionreformen sørge for at administrasjonen av fylkesvegnettet (deler av sams veg-administrasjon) blir underlagt de nye folkevalgte regioner. Komiteen mener at når de som planlegger vegutbygging er den samme organisasjon som finansierer den, vil dette gi en mer optimalisert vegutbygging i regionene.

Næringsutvikling

Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, mener at nye og større folkevalgte regioner kan ta en tydeligere samfunnsutviklerrolle gjennom å påvirke næringsutvikling og næringsrettet forskningsinnsats i egen region, med utgangspunkt i regionale planer og strategier.

Dette flertallet støtter meldingens forslag om at nye folkevalgte regioner får ansvar for utforming og oppfølging av regionale oppdrag til nasjonale virkemiddelaktører for forskning, innovasjon og næringsutvikling. Flertallet støtter Regjeringens forslag om at én folkevalgt region samtidig blir én RFF-region (Regionalt forskningsfond), og at program for mobilisering til forskningsinnsats organiseres på samme måte. Flertallet viser til at antall fondsregioner blir det samme som antallet nye folkevalgte regioner.

Dette flertallet ber Regjeringen vurdere om det er oppgaver som i dag ligger innenfor Innovasjon Norge, som kan overflyttes til de nye folkevalgte regionene.

Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti, ber Regjeringen utforme en løsning der innsatser under Innovasjon Norge, Siva og Forskningsrådet sees i sammenheng, slik at det blir sammenfall både i geografien og i de nye regionenes rolle som oppdragsgivere for de statlige virkemiddelaktørene, forutsatt at regionene blir robuste nok.

Klima og miljø

Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti ber Regjeringen gjennomgå Fylkesmannens oppgaver knyttet til klima- og miljøoppgaver, og i størst mulig grad la tilsynsoppgavene bestå hos Fylkesmannen, mens de andre oppgavene vurderes flyttet til folkevalgt regionalt nivå.

Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre mener en del av tilskuddsordningene som i dag ligger hos

Fylkesmannen bør kunne overføres til regionalt folkevalgt nivå. En overføring av oppgaver til regionalt folkevalgt nivå bør følges av en forholdsmessig reduksjon i bemanning hos Fylkesmannen, slik at den samlede ressursbruken på området ikke øker som følge av oppgaveoverføringen. Flertallet ber Regjeringen vurdere å overføre myndighet etter kulturminneloven til et regionalt folkevalgt nivå og Sametinget. Det må i den sammenheng også ses på hvordan samarbeidet mellom kulturminnevernets forvaltningsinstanser reguleres.

Integrering

Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti Flertallet mener at det regionale folkevalgte nivåets rolle som samfunnsutviklingsaktør blir styrket ved denne regionreformen. Flertallet mener at lokale folkevalgte kan spille en mer sentral rolle i integreringsarbeidet, særlig fordi de både har lokal kjennskap, og kan se helhetlig på utformingen av politikken. Flertallet mener derfor at noen oppgaver kan flyttes fra IMDi til et regionalt folkevalgt nivå, herunder deler av utdanning og kompetanseheving, være et kompetansesenter for kommunene, ta initiativ overfor og samarbeide med næringsliv og organisasjoner for å øke innvandreres deltakelse i arbeids- og samfunnsliv.

Utdanning og kompetanse

Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre mener at ansvaret for fagskolene fortsatt skal ligge i det regionale folkevalgte nivået.

Stortingets behandling av Innst. 377 S (2015-16) Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver

Stortinget fattet følgende vedtak i juni 2016:

- Stortinget ber Regjeringen sette ned et ekspertutvalg som skal foreslå ytterligere nye oppgaver til regionene når den nye regionstrukturen er fastlagt, og senest våren 2017

- Stortinget ber Regjeringen i regionreformen sørge for at administrasjonen av fylkesvegnettet (deler av sams vegadministrasjon) blir underlagt de nye folkevalgte regioner.

- Stortinget ber Regjeringen i forbindelse med regionreformen styrke nytt regionalt folkevalgt nivåets rolle i integreringsarbeidet i forbindelse med sysselsetting og utdanning/kompetanseheving, samt som bindeledd mot kommuner, næringsliv og frivillig sektor.

Forsøk – landbruksoppgaver fra Fylkesmannen til ny region Trøndelag

I september 2016 inviterte Regjeringen den nye regionen Trøndelag til å gjennomføre et forsøk med overføring av ansvaret for regionale næringsprogram i landbruket fra fylkesmannen og til det nye Trøndelagsfylket. Forsøket gjennomføres i en to-års periode med oppstart 1.1. 2018, samtidig med at Trøndelag fylkeskommune trer i kraft.

Med dette forsøket vil ansvaret for det regionale næringsprogrammet i landbruket, regionale planer og fylkeskommunens næringsrettede virkemidler samles hos fylkes-

kommunen, inkludert å formidle strategiske føringer til Innovasjon Norge. Under forutsetning av etablering av større regioner, åpner departementet ifølge Meld. St. 22 for forsøk innenfor oppgaveområder som ikke er foreslått overført.

Nye oppgaver – avhengig av at regionen blir større?

Er det slik at overføring av oppgaver skissert av Regjeringen og Stortinget ikke kan overføres dersom det ikke blir større regioner? Dette er et hypotetisk spørsmål, idet Stortinget har vedtatt at større regioner er et premiss for å få tilført nye oppgaver. Med oppgaver tillagt Fylkesmannen på området utdanning, landbruk, miljø med mer er tidligere skissert overført til dagens fylkeskommuner. En rekke utredninger, senest i forbindelse med Forvaltningsreformen, støtter opp om at en overføring av oppgaver som bør underlegges politisk skjønn, burde vært gjennomført.

2.4 Status – resten av landet

Det pågår prosesser knyttet til sammenslåing i de fleste regioner. Tre av dagens fylker har meldt fra at de ønsker å fortsette som eget fylke. Dette er Oslo, Møre og Romsdal og Nordland.

Akershus, Østfold og Buskerud har opprettet et forhandlingsutvalg som forhandler om sammenslåing av de tre fylkeskommuner om å danne en ny region Viken. Forhandlingsutvalget skal legge frem en felles plattform for sammenslåing som behandles i de tre fylkestingene i desember 2016.

Forhandlingsutvalget til **Vestfold fylkeskommune** har fått mandat til å forhandle med **Buskerud** og **Telemark**, samt **Akershus/Buskerud/Østfold**. Fylkestinget i Vestfold ønsker primært en ny region bestående av Buskerud, Telemark og Vestfold, mens Buskerud altså har valgt forhandlinger med Akershus og Østfold.

Aust- og Vest-Agder forhandler om sammenslåing, og har ferdigstilt en regionutredning som sendes ut på høring. En eventuelle ny region skal vedtas av fylkestingene i desember.

Rogaland, Hordaland og Sogn og Fjordane har utarbeidet en intensjonsplan for sammenslåing av de tre fylkene. Planen skal danne grunnlag for et vedtak om sammenslåing i desember. Planen er nå ute på høring.

Trøndelag har vedtatt sammenslåing, og denne er godkjent av Stortinget.

Finnmark fylkeskommune vedtok i juni at det skulle gjennomføres samtaler med **Nordland** og **Troms**. Nordland ønsker imidlertid å fortsette som egen region. Finnmark og Troms utarbeider hver sin utredning om sammenslåing, og disse behandles i desember 2016.

3 Statens organisering på regionalt nivå

Manglende sammenfall mellom fylkesinndelingen og statens regionale inndeling skaper utfordringer for samhandling og samordning av innsats som bygger opp om samfunnsutviklingen i en region. En endring i inndelingen av de folkevalgte regionene i retning større og færre regioner vil redusere flere av disse utfordringene. En regionstruktur i størrelsesorden ti regioner vil forbedre forutsetningene for å ivareta samhandling og dialog mellom regionale statlige myndigheter og folkevalgte regioner. For å styrke samhandlingen mellom staten og regionalt folkevalgt nivå, vil regjeringen gjennomgå de statlige regiongrensene i lys av de nye grensene for folkevalgte regioner. (Meld. St. 22, 2015-2016)

Det pågår arbeid med store endringer innenfor flere statsetater. Arbeids- og sosialdepartementet har lagt fram Meld. St. 33 (2015-2016) NAV i en ny tid, om endringer i NAV til flere blant annet en noe endret struktur.

Finansdepartementet har i forbindelse med statsbudsjettet lagt fram forslag til ny kontorstruktur etter forslag fra skattedirektoratet. I forslaget er antall kontorer kuttet med 54 i forhold til i dag. Forslag til endringer i struktur for fylkesmannsembetene har vært ute på høring med flere forslag til endringer.

Som det framgår av melding om regionreformen vil Regjeringen gjennomgå de statlige satsingene i lys av grensene for folkevalgte regioner. Det vil være viktig å få til en bedre samordning av grenser for de forskjellige forvaltningsorganer enn det som er tilfellet i dag.

Dagens 38 statlige etater er organisert på 36 forskjellige måter. I tabell nedenfor vises organiseringen av 26 etater i Østlandsområdet. 10 av disse etatene følger grensene som i en sammenslått region i Hedmark og Oppland. For alle de andre etatene er grensene ikke sammenfallende med en eventuell ny region. I tabellen under vises enkelte utvalgte statlige etaters organisering fylkesvis i Østlandsområdet.

Etat	Oslo	Akershus	Østfold	Hedmark	Oppland	Buskerud	Vestfold	Telemark
Jernbaneverket								
Statnett								
Vegregioner								
Helseregion								
Avinor								
NVE								
Eltilsynet								
Jordskifteretten								
BUFetat								
Statsbygg								
Husbanken								
UDI								
Lagdømme								
Kriminalomsorg								
Tollregion								
Arbeidstilsynet								
Statsarkivet								
Mattilsynet								
Statens lånekasse								
Statsadvokaten								
Forbrukerrådet								
Bispedømme								
Statens kartverk								
Politidistrikt								
Skatteetaten								
NAV								

Samme farge for den enkelte etat radvis viser den administrative organiseringen for etaten. For eksempel har NAV et kontor for hvert fylke, og har derfor forskjellig farge for alle fylker. Mattilsynet har en organisering der Oslo, Akershus og Østfold er én enhet, Hedmark og Oppland er én enhet og Buskerud, Vestfold og Telemark én tredje enhet.

4 Fylkeskommunenes samfunns-utviklerrolle

Regjeringen mener folkevalgte regioner skal ta initiativ for samfunnsutvikling. Dette innebærer å skape en helhetlig og ønsket utvikling for egen region. Det handler om summen av innsats rettet mot områder som samfunns- og arealplanlegging, klima og miljøvern, folkehelse, kompetanse, kultur, ressursforvaltning, samferdsel og næringsutvikling. Å være samfunnsutvikler betyr å formulere mål og skape oppslutning om strategier for å nå disse målene. Samfunnsutviklingsarbeidet krever samarbeid med offentlige myndigheter som regionalt folkevalgt nivå ikke har instruksjonsmyndighet over, og å mobilisere private aktører og lokale og regionale interesser. Det betyr å ha en langsiktig og helhetlig plan for sin egen region. For å lykkes med dette, er det flere aktører som må bli enige om felles mål og strategier, og deres innsats og virkemidler må dra i samme retning. Derfor er det behov for en strategisk, mobiliserende og koordinerende aktør.

Dette krever tydelig politisk regionalt lederskap. Det innebærer å ta initiativer og sette mål. Det krever at regionpolitikerne utnytter det potensialet og handlingsrommet som finnes, gir tydelige føringer for utviklingen og våger å gjennomføre regionale prioriteringer. Gjennom en helhetlig regional strategi for hvordan offentlige midler best kan brukes til nærings- og samfunnsutvikling, kan regionene bidra til å utvikle og sette i verk gode løsninger på tvers av kommune- og sektorgrenser. (Meld. St. 22 (2015-2016))

Norsk institutt for by- og regionforskning NIBR har etter bestilling fra KS drøftet og vurdert ulike sider ved hvordan

større regioner kan virke inn på den regionale samfunnsutviklerrollen. Tidligere forskning, og informantene i studien til NIBR, viser at dagens fylkeskommuner ikke evner å ta ut dette potensialet til det fulle. En styrking av det regionale folkevalgte nivået, forutsetter at regionene må arbeide på andre måter enn fylkeskommunene gjør i dag.

NIVI rapport 2013-5 peker på en del områder som må forbedres i dette arbeidet. Denne rapporten er en oppsummering av hvordan kommuner og staten ser på hvordan fylkeskommunene gjennomfører sitt oppdrag. På mange av spørsmålene kommer ikke fylkeskommunene særlig godt ut. NIVI peker på en del forslag som kan bidra til forbedringer.

Når det gjelder fylkeskommunens forhold til kommunene peker en på formaliserte samarbeidsarenaer, formalisert fagstøtte og involvering og delegering av utviklingsansvar som områder som en burde arbeide mere med. En peker også på utnyttelse av planrollen og intern samordning som områder som en kan forbedre.

I rapporten sies det også at fylkeskommunene har krevende rammebetingelser og det nevnes flere ting som burde vært endret fra statens side for å bedre fylkeskommunenes vilkår som regionale utviklingsaktører. Her nevnes oppmyking av styringssignaler, bedre koordinerte oppdragsbrev fra de forskjellige departementene og flerårige forventninger til planlegging. Det fremheves også at det burde være færre nasjonalt initierte satsinger og klare avtaler mellom stat og fylkeskommuner på noen områder. En peker i rapporten også på det regionale samarbeidet spesielt mot regional stat.

Den regionale samfunnsutviklerrollen har tre viktige dimensjoner:

Dimensjoner ved den regionale samfunnsutviklerrollen

Gi strategisk retning til samfunnsutviklingen

- Avdekke og skape konsensus om regionens utfordringer
- Etablere omforente mål, gjennom aggregering av preferanser
- Velge strategisk retning for utviklingen
- Forankre hos alle relevante aktører
- Bruke samfunnsplanlegging og arealplanlegging som verktøy

Mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn

- Mobilisere ressurskontrollerende aktører
- Mobiliserende (plan)prosesser
- Stimulere til samarbeid, etablere arenaer og møtesteder
- Nettverksnode: facilitere, etablere arenaer hvor aktører kobles opp

Samordne, koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk

- Samordne sprikende sektormyndigheter og forplikte dem
- Regional plan som retningsgivende for samordnet innsats og virkemiddelbruk fra ulike offentlige aktører
- Bindeledd mellom forvaltningsnivåer
- Veilede

Noe av bakgrunnen for diskusjonen om et sterkere regionalt folkevalgt nivå er et stort samordningsbehov i dagens forvaltningssystem. Dette behovet springer ut av en sektorinndelt statlig forvaltning, et fragmentert virkemiddelapparat med ulik geografisk inndeling, sektorovergripende samfunnsutfordringer, behov for mer samordnet innsats for å fremme en bærekraftig vekst og en hensiktsmessig arealutvikling. Forskere tar til orde for at det er behov for en større helhetstenkning rundt regional samfunnsutvikling, der sektorområder ses i sammenheng, på tvers av geografiske grenser, og på tvers av forvaltningsnivåene over tid. Forskere mener at et sterkere regionalt folkevalgt nivå er nødvendig for å sikre en større helhetstenkning.

NIBR har i rapporten «Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå» oppsummert den regionale samfunnsutviklerrollen i følgende tre dimensjoner:

Rapporten ser spesielt på hva flere oppgaver og mer myndighet kan bety, og hvordan en region kan bli en viktig aktør også for å sette nasjonal politikk ut i livet i en regional kontekst. Rollen er også viktig for å utforme og iverksette egen regional politikk, samt å være en god medspiller for lokale demokratiet, for å utløse kommunenes samfunnsutviklingspotensial.

Størrelse og strategisk retningsgivning

Hvordan kan økt geografisk størrelse og mer ansvar (oppgaver, myndighet) styrke den strategisk retningsgivende rollen? Den viktigste begrunnelsen for å styrke fylkeskommunen som samfunnsutvikler er at det er det forvaltningsnivået som best kan utforme en politikk som ser bo-, areal-, transport- og regional utvikling i sammenheng. Ikke bare å se ABS (arbeid, bosted, service) -regioner i en geografisk sammenheng, men også å sørge for at utviklingen i sum ivaretar både sosiale og miljømessige forhold.

Størrelse og mobilisering

Mobiliseringsdimensjonen ved samfunnsutviklingsrollen er en kjernekompetanse i dagens fylkeskommuner, og nettverk og partnerskap er arenaene som brukes. Et folkevalgt regionalt nivå har et klart fortrinn når det gjelder å mobilisere kommuner, næringsliv og sivilsamfunn til samarbeid – sammenliknet med statlige (regionale) myndigheter. Deres kjennskap (og evne til å være responsiv) til mennesker, ressurser, verdiskapingspotensial og utviklingsmuligheter i regionen er deres fremste ressurs.

Hva vil økt størrelse ha å si for evne til å ha slik kjennskap? Nye regioner kan få mer arbeid med medvirknings- og samarbeidsarenaer som sørger for økt kontakt mellom kommuner, sivilsamfunn, næringsliv og befolkning på den ene siden, og region og politikere på den andre. Samtidig kan det bli lettere å fasilitere slike arenaer, fordi regionene vil ha tyngre ressurser og virkemidler som trekker aktørene til bordet. Relevansen og attraktiviteten øker når aktørene ser at de kan få tilgang til ressurser de ikke ellers får tilgang til. Det være seg økonomiske midler eller kunnskap og kompetanse. De nye regionenes mobiliseringsevne vil styrkes dersom de sitter på attraktive stimulerings- eller prosjektmidler og dersom de kan tilby kunnskap og

kompetanse som vil øke kommuners og andre aktørers kapasitet og innsikt på ulike samfunnsutviklingstemaer.

Størrelse og samordning av offentlig innsats og virkemiddelbruk

En hovedutfordring med regional samfunnsutvikling er at virkemiddelapparatet er fragmentert, og at offentlige virkemidler er strødd tynt utover mange aktører.

Regionaliseringen av virkemidler kan dermed føre til en mer konsentrert, samordnet innsats av virkemiddelbruken. Det kan også være i tråd med prinsippene om «smart spesialisering» (EU), om at virkemidler til regional utvikling skal spille sammen og ikke slå hverandre i hjel. Til det trengs en tydelig retningsgivning som grunnlag for samordningen. I tillegg vil større, sterkere regioner i større grad kunne ta ut potensialet for å få regioner til å henge næringsmessig og kommunikasjonsmessig bedre sammen (geografisk samordning), og til å se sektorområder i sammenheng.

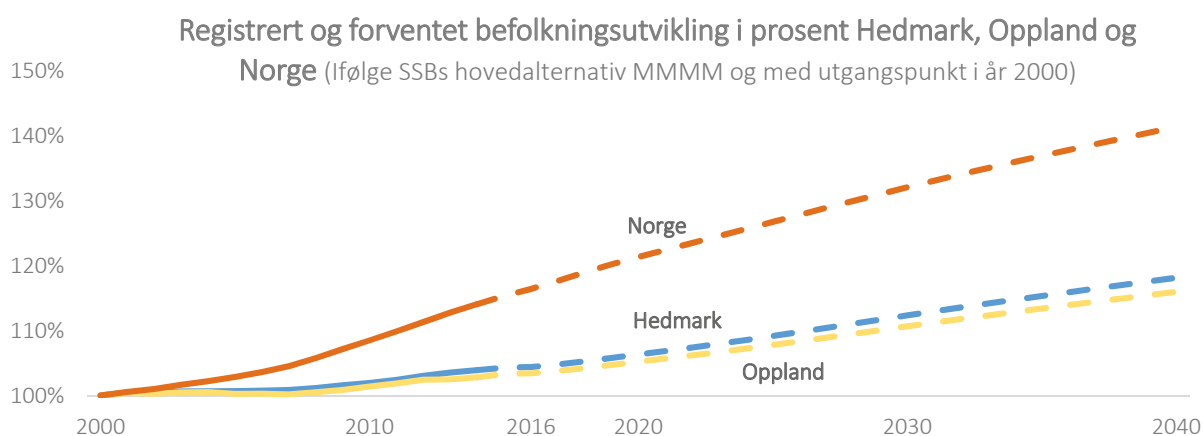
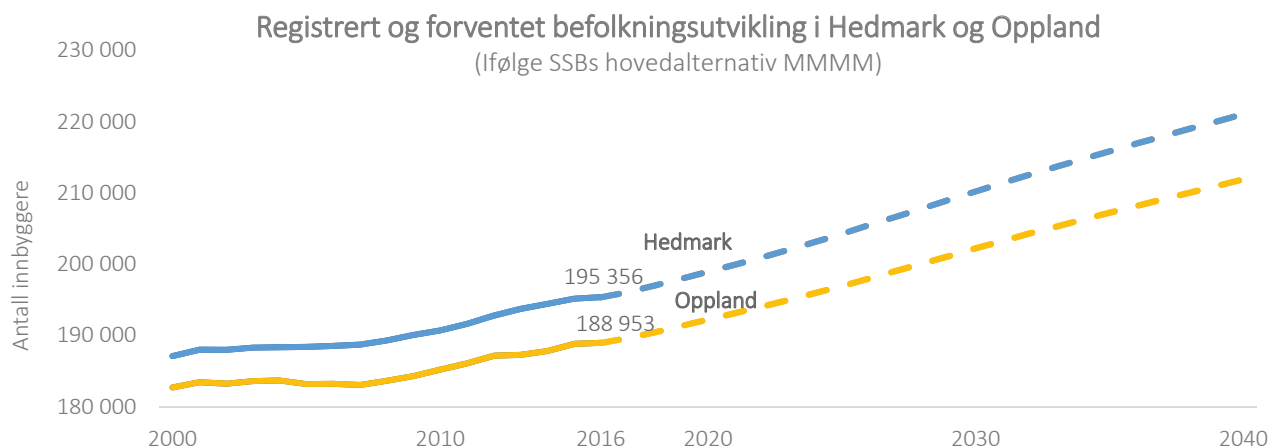
Selv om ikke alle virkemidlene regionaliseres, vil samordningspotensialet øke, fordi et redusert antall i større grad har mulighet til å harmonisere sine grenser med den regionale stat sine geografiske inndelinger.

Fylkeskommunene er gitt et hovedansvar for regional utvikling. Rollen innebærer å skape produktivt samspill mellom engasjerte aktører i regionen, slik at regionens ressurser kan omsettes til konkurransekraft og til samfunnets beste. Fylkeskommunen er gitt styring med enkelte av de ressursene som skal bidra til dette, men har også en rolle å utvikle sterke partnerskap, og tilrettelegge og koordinere felles innsats. Ressursbruken skal bygge opp under strategiske satsinger som ligger nedfelt i regionale planstrategier. I denne sammenheng har fylkeskommunene et prosessansvar gjennom plan- og bygningsloven. Et viktig verktøy for utøvelse av rollen som samfunnsutvikler er regional planstrategi og regional planlegging.

Oppgaver og myndighet

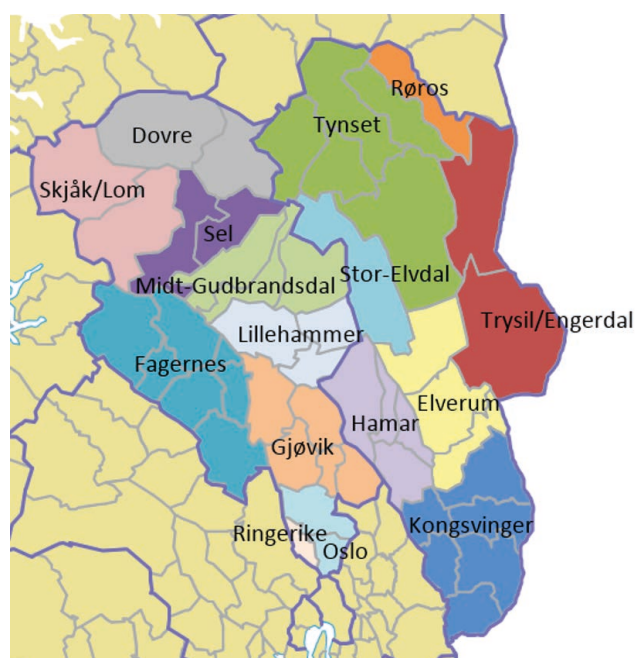
Regjeringen har i Meld. St. 22 (2015-2016) befestet at nye oppgaver for fylkeskommuner forutsetter færre regioner. Aktuelle oppgaver som er nevnt er for eksempel større ansvar for forvaltningen av automatisk fredede kulturminner samt de fleste forskriftsfredede bygninger i statlig eie, ansvar for bredbåndutbygging, tydeligere bestillerfunksjon overfor nasjonale virkemiddelaktører for forskning, innovasjon og næringsutvikling og et toårig forsøk med ansvar for regional næringsprogram for landbruket.

NIBR drøfter i rapporten 2016:16 hvordan disse og enda mer myndighet og flere oppgaver kan bidra til å styrke regionenes rolle som samfunnsutvikler. Økt geografisk størrelse og mer ansvar (oppgaver og myndighet) vil påvirke folkevalgtes muligheter for å spille ut disse tre dimensjonene (gi strategisk retning, mobilisere og samordne).

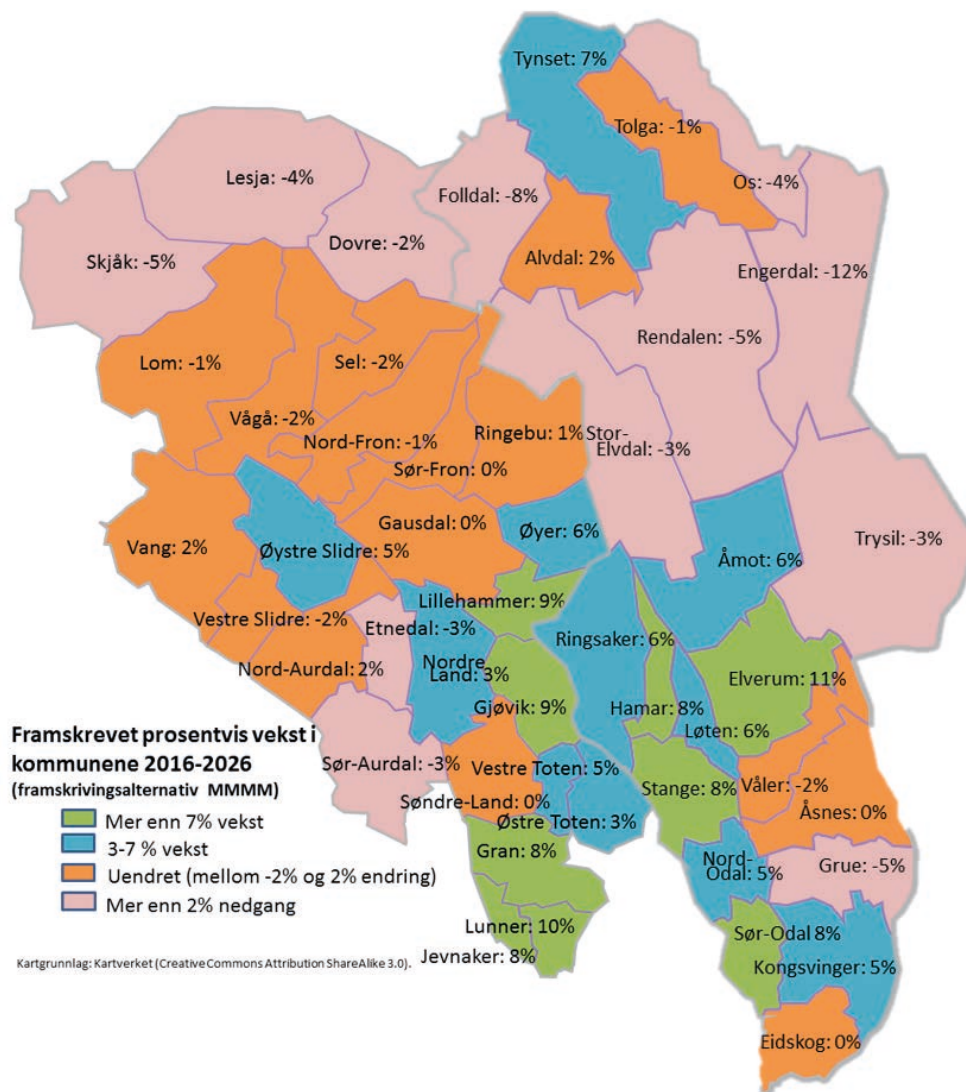


5 Utfordringer og fortrinn i Hedmark og Oppland

Hedmark og Oppland omfatter begge store geografiske områder. Hvis fylkene blir en region, vil det samlede arealet være på over 52 000 km². Det er mer enn det samlede arealet av Østfold, Akershus, Oslo, Buskerud, Vestfold, Telemark og Aust-Agder fylke. Men befolkningsgrunnlaget på disse mange kvadratkilometerne i innlandet er lavt. Med Hedmarks 195 500 innbyggere og Opplands 189 000 innbyggere, vil det samlede folketallet ligge under 400 000. Til sammenlikning vil en eventuell ny region bestående av Akershus, Østfold og Buskerud ha over 1,1 millioner innbyggere. Innlandets plassering tett på den befolkningsrike hovedstadsregionen gir oss derfor naturligvis også muligheter for vekst inn i en fremtid med forbedret infrastruktur med dobbeltsporet jernbane og utbygget veinett. Men innlandet har også egne, unike kvaliteter. Skog og landbruk er store næringer i fylkene, i en tid hvor det grønne skifte og bioøkonomien er på vei frem. Landets største innsjø, Mjøsa, danner rammen for de mest befolkningstette områder, med Lillehammer, Hamar og Gjøvik som de største byene. Begge fylkene har samtidig store distriktsområder med mer spredt bosetting, men med mange sterke reiselivsdestinasjoner.



Bo- og arbeidsmarkedsregioner i Hedmark og Oppland



5.1 Befolkningsutvikling

Både Hedmark og Oppland har de seneste årene hatt befolkningsvekst. Veksten er imidlertid ikke like sterk som landsgjennomsnittet. Det skyldes blant annet at fylkene har en utfordrende demografi med landets høyeste andel eldre, og få barnefødsler pr. kvinne. Befolkningen reproducerer ikke seg selv, altså fødes det færre barn enn det dør i befolkningen. Prognosene tilsier likevel at folketallet vil øke i begge fylkene, men med litt høyere vekst i Hedmark enn i Oppland. Det betyr at fylkene er helt avhengig av innenlandsk tilflytting og/eller innvandring for å oppnå den forventede folketilveksten i årene som kommer.

Det er en sterk sentraliseringstrend i Norge ved at en stadig større andel av befolkningen (åtte av ti) bor i byer og tettbebygde strøk. Da det som oftest er unge voksne og innvandrere som flytter inn mot byene, fører det til at distriktene får en stadig større andel eldre i befolkningen, mens byer og tettsteder får nye innbyggere. Den trend ventes å fortsette fremover, og det betyr at kontrasten mellom utfordringer og fortrinn i henholdsvis distriktene og byene ventes å styrkes. Det gjelder også i innlandet,

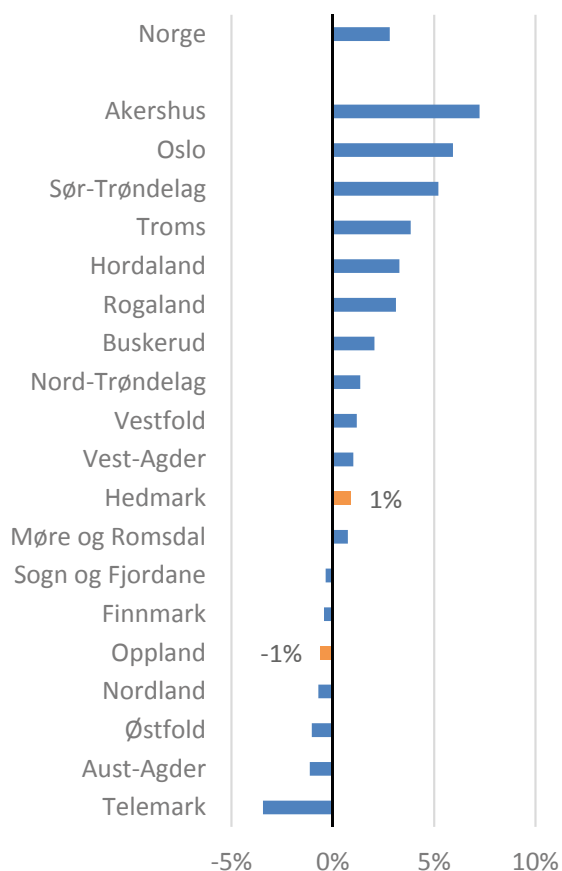
som med sine 22 kommuner i Hedmark og 26 kommuner i Oppland har store variasjoner i kommunestørrelse og befolkningsgrunnlaget er noen steder lavt.

Med NIBRs inndeling av landet i bo- og arbeidsmarkedsregioner får vi et uttrykk for koblingen mellom hvor befolkningen bor og jobber, dvs. hvilket geografisk område innbyggene typisk forholder seg til. I innlandet er det tre regioner med mellomstore byer (Hamar, Lillehammer, Gjøvik), tre småbyregioner (Kongsvinger, Elverum, Ringerike), seks bygdesentareregioner (Tynset, Røros, Sel, Fagernes, Trysil/Engerdal, Midt-Gudbrandsdalen) samt tre regioner med små eller ingen sentra (Stor-Elvdal, Dovre, Skjåk/Lom). I tillegg er to kommuner kategorisert inn i storbyregionen Oslo (Lunner og Gran). Dette viser den store spennvidden i fylkene våre, og de ulike vekstmuligheter som følger herav. Enkelte kommuner har også sterk tilknytting sør- og nordover.

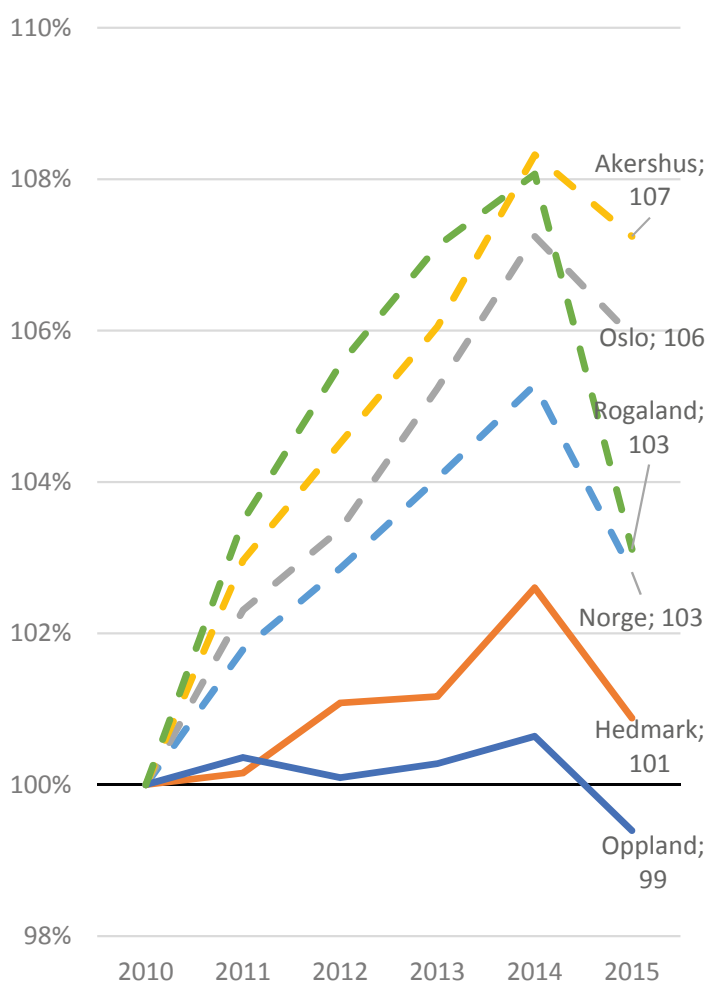
På kommunenivå vil begge fylkene få sin største vekst i den sørlige del av fylkene samt i de større byene. Hamar, Stange, Elverum og Sør-Odal i Hedmark samt Lillehammer, Gjøvik, Gran, Jevnaker, og Lunner ventes alle å få mer enn

Sysselsettingsvekst 2010-2015 i fylkene

(målt i sysselsatte personer etter arbeidssted)



Sysselsettingsutvikling i prosent (år 2010=100%)



7 % befolkningsvekst i løpet av de kommende 10 årene. Hedmark har flere kommuner hvor det ventes en større befolkningsnedgang enn Oppland, hvor et flertall av kommunene trolig vil få lite befolkningsendringer. Når Hedmark likevel samlet sett ventes å få litt større befolkningsvekst enn Oppland, skyldes det større vekst i byene og de bynære områder.

De siste årene har 75 % av befolkningsveksten i Norge vært innvandring. Nasjonalt forventes det befolkningsvekst framover og en betydelig del av denne veksten vil trolig også komme som følge av innvandring. Familiegjennforening og flukt var lenge de vanligste innvandringsgrunnene. Arbeid er nå viktigste innvandringsgrunn og utgjør nå den største gruppen og sju av ti arbeidsinnvandrere kom fra de nye EU-landene.

5.2 Sysselsetting og næringsutvikling

Oppland og Hedmark har de senere årene hatt en svakere sysselsettingsvekst enn landet for øvrig selv om Hedmark har hatt en noe større vekst enn Oppland. Siden 2010 har

det vært 1 prosent nedgang i sysselsettingen i Oppland, 1 prosent vekst i Hedmark og 4 prosent vekst nasjonalt.

Struktur og utviklingstrekk i næringslivet

Næringsstrukturen i en region eller kommune er påvirket av en rekke faktorer. I næringsøkonomien er det nær sammenheng mellom struktur og vekst. Det betyr at næringsstrukturen er av meget stor betydning for om en region har sysselsettingsvekst eller ikke. Det det handler om er å være godt representert i næringer som er i nasjonal framgang, og ha mindre av dem som er i tilbakegang. Likevel kan vi oppleve at regioner med en gunstig næringsstruktur i forhold til nasjonale trender har sysselsettingsnedgang, eller motsatt, at regioner med ugunstig struktur likevel har vekst. Dette skyldes at regionen eller kommunen har bedrifter som pga. sin konkurranseevne bidrar til at sysselsettingen i enkelte næringer har en utvikling som avviker fra den gjennomsnittlige, nasjonale endringen for denne næringen. Innlandsfylkene er i svært liten grad påvirket av nedgangen i oljerelatert næringsliv, og den lave oljeprisen har bidratt til at kronen har svekket seg. Dette har igjen medført at bedrifter innen deler av industrien (den eksportrettede) og innen turist- og reiselivsbransjen

har gått bra. For fylkene er det samtidig av stor betydning at en stor del av næringslivet leverer varer og tjenester til et regionalt/nasjonalt marked, og derfor er vi også mindre utsatt for internasjonale konjunkturer.

I begge fylkene er ca. 35 prosent av arbeidsplassene i offentlig sektor. Til sammenligning er andelen nasjonalt på 30 prosent. I kommunene er det lovpålagte offentlige oppgaver som gjør at den offentlige sysselsettingsandelen blir relativt høy i mindre kommuner. I privat sektor er de tre største næringene i fylkene varehandel, bygg/anlegg og industri. De største næringsstrukturelle forskjellene mellom Oppland, Hedmark og nasjonalt er innenfor primærnæringer og tjenesteyting. Primærnæringene (jordbruk, skogbruk og fiske) utgjør 5 prosent av arbeidsplassene i både Hedmark og Oppland og kun 2 prosent nasjonalt. Når fiskeri er nesten fraværende i fylkene blir forskjellen enda tydeligere. Innen privat tjenesteyting avspeiler sysselsettingsstatistikken at begge fylker har færre ansatte i finans- og forretningsmessig tjenesteyting. Målt i sysselsatte er spesielt Oppland et reiselivsfylke, mens Hedmark

har en større andel ansatte i den trebearbeidende industri samt i næringsmiddelindustrien, enn landsgjennomsnittet.

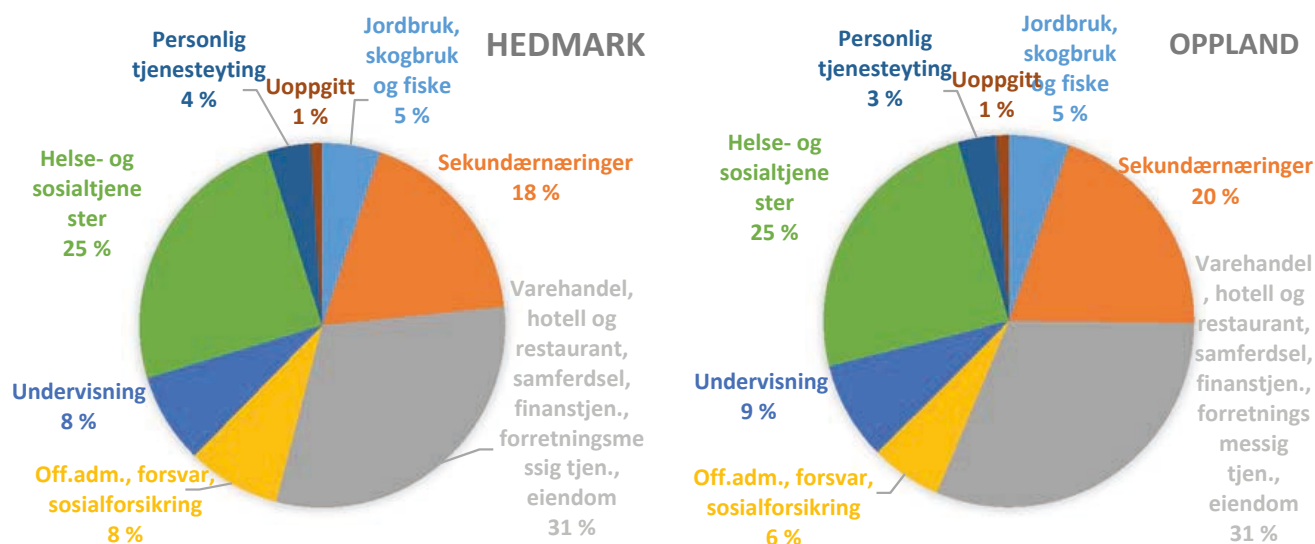
Pendling i fylkene

Figurene nedenfor viser pendling mellom nabofylkene og til/fra resten av landet for hvert fylke. Vi ser at utpendling til Oslo dominerer i begge fylkene. Fylkene har et relativt samsvarende pendlingsmønster men det er flere som pendler fra Oppland til Oslo og det er større pendling fra Hedmark til Akershus. Det er flere som pendler ut til nabofylkene enn som pendler inn til Hedmark og Oppland.

Næringsutvikling og klynger

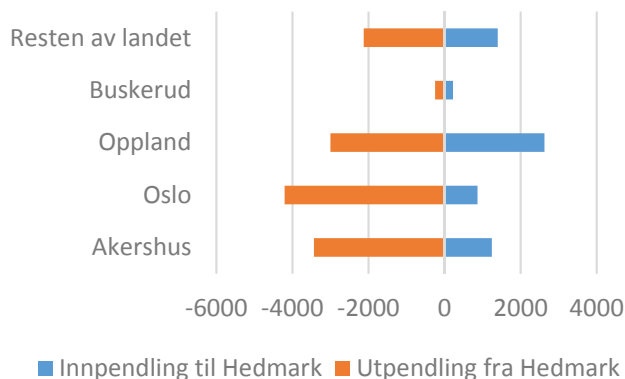
Landbruk

Med om lag 5 000 arbeidsplasser i jord- og skogbruket i både Oppland og Hedmark, er fylkene på dette feltet blant landets største. Videre har Innlandsfylkene flest sysselsatte innenfor skogbruket, og denne næringen er derfor relativt sett større i Hedmark og Oppland enn den er i Norge for øvrig. I faktiske tall sees imidlertid at skog-

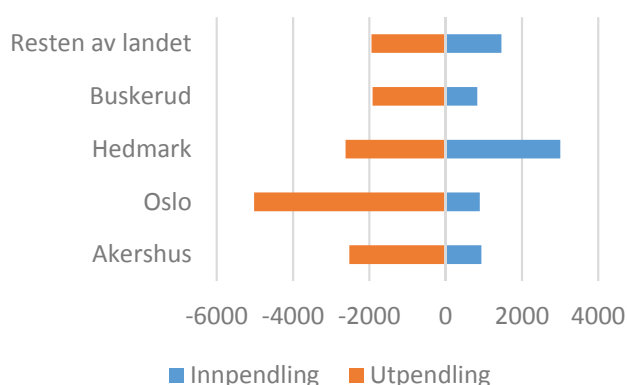


Sysselsatte pr 4. kvartal 2015 etter arbeidssted og næring (SN 2007), Kilde: SSB.

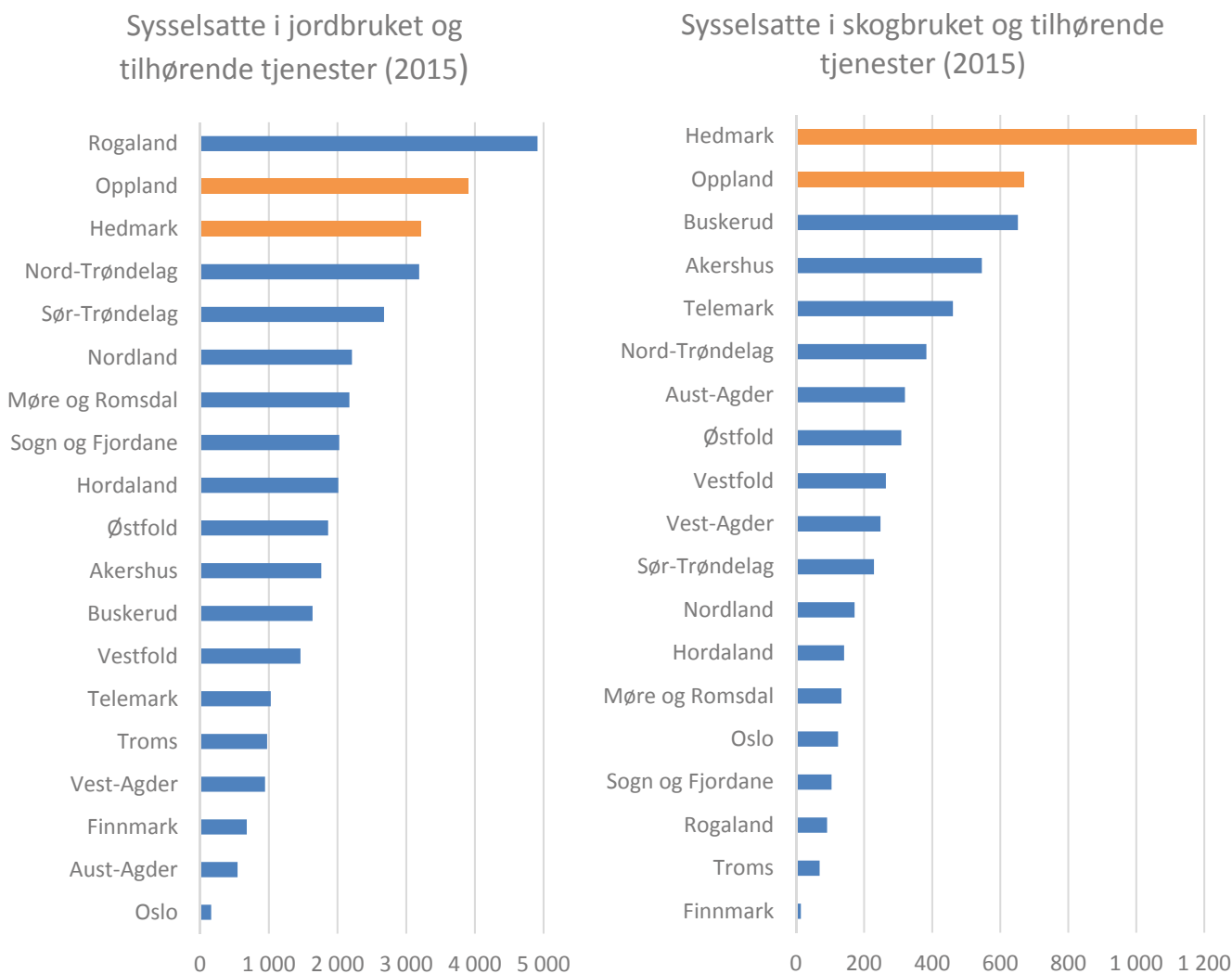
Pendling i Hedmark 2015



Pendling i Oppland 2015



Fylkesfordelt sysselsetting i jordbruk og skogbruk 2015



næringen ikke i seg sysselsetter mange personer, men den påvirker sysselsettingen i flere andre, tilknyttede næringer.

Figurene ovenfor viser at fylkene har en sterk posisjon innen jord- og skogbruk som kan gi innlandsfylkene i fellesskap et fortrinn i utviklingen av bioøkonomien framover. På noen av disse områdene ligger virksomheter i fylkene i front av utviklingen internasjonalt. Det er bedrifter i fylkene som er verdensledende på teknologi og prosesser innen tre til bygningsformål, mens i Heidnerklyngen i Hamarregionen har bedrifter en internasjonal posisjon innenfor utvikling av avlsmateriale for husdyr.

Industri

Samlet står industrien for cirka 9 000 arbeidsplasser i Hedmark og 9 500 i Oppland. Det er flere internasjonalt orientert virksomheter, blant annet i Kongsvinger, Hadeland og Gjøvikregionen.

Jord- og skogbruksbasert foredling i form av næringsmiddelindustri, trelast og trevareindustri står for cirka 40 prosent av industriarbeidsplassene i innlandet. Næringsmiddel- og fôrindustrien i regionen er dominert av de store konsernene, men omfatter også en rekke små og mellom-

store bedrifter. Fylkene har noen av landets viktigste miljøer innen metallindustrien. Med kjerne i Gjøvikregionen, med forgreninger til Hamarregionen og Elverum, er det bygget opp en sterk industriklynge som har nasjonalt og internasjonalt ledende posisjoner innen bærekraftig industriproduksjon.

Alle deler av industrien har behov for økt forskningsaktivitet og teknologiutvikling, vektlegging av kompetanse og betydningen av nettverksbygging er i stor grad felles utfordringer for alle deler av industrien. En stor del av den industrien Oppland og Hedmark har er spredd over store deler av fylket og består av små og mellomstore bedrifter. Få av disse har tett samarbeid med utviklings- og forskningsmiljø. Innlandet skårer lavere enn de fleste andre fylker når det gjelder regional konsentrasjon av FoU-aktivitet i næringslivet og FoU-utgifter pr. innbygger.

Reiseliv

Reiselivet er en større næring i Oppland enn i Hedmark og samlet står overnattings- og serveringsbedriftene for rundt 3 300 arbeidsplasser i Oppland og rundt 2 000 i Hedmark. Dette utgjør nesten fire prosent av arbeidsplassene i Oppland og drøyt to prosent i Hedmark. Næringen er voksende

og tar utgangspunkt i landsdelens naturressurser med fjell, utmark og kulturlandskap.

Oppland er landets største hyttefylke målt i antall fritidsboliger. Fylket er også landets største campingfylke. Hedmark rangeres tredje høyest av fylkene, men har de to største hyttekommunene i landet. Privathyttene genererer arbeidsplasser først og fremst i varehandelen, men også innen bygg- og anlegg og øvrige sektorer i næringslivet. I følge «satellittregnskap for turisme» i 2007 (SSB), utgjorde reiserelatert omsetning (transport, kultur og underholdning) nesten like mye av omsetningen som hotell og restaurant. Fylkene er en nasjonalt sett betydelig reiselivsregion med både lange tradisjoner og med potensial for videre utvikling og vekst. Beliggenheten er sentral i forhold til hovedstaden, tett befolkede områder på Østlandet/Oslofjordregionen og hovedflyplassen på Gardermoen, samt at flere hovedferdselsårer går gjennom regionen. Innlandet har flere av landets beste vinterdestinasjoner som Trysil, Hafjell, Kvitfjell, Beitostølen og Sjusjøen, god snø sikkerhet, og Norges beste løypenett sommer og vinter. Vi har flere nasjonalparker i innlandet med god tilrettelegging, som Jotunheimen, Rondane og Dovrefjell.

Oppland er en betydelig idrettsregion i nasjonal sammenheng. Særlig i og rundt Lillehammer finner vi idrettsanlegg og -miljøer med stor oppmerksomhet både nasjonalt og internasjonalt. I Hamarregionen er Hedmarksvidda et eldorado for langrenn og fylket har et av Norges ledende skidestinasjoner samt et nasjonalanlegg for skøyter. I hele fylket har idrett og friluftsliv en lang tradisjon og det er utviklet gode kompetansemiljøer for arrangement.

5.3 Utdanningsnivå

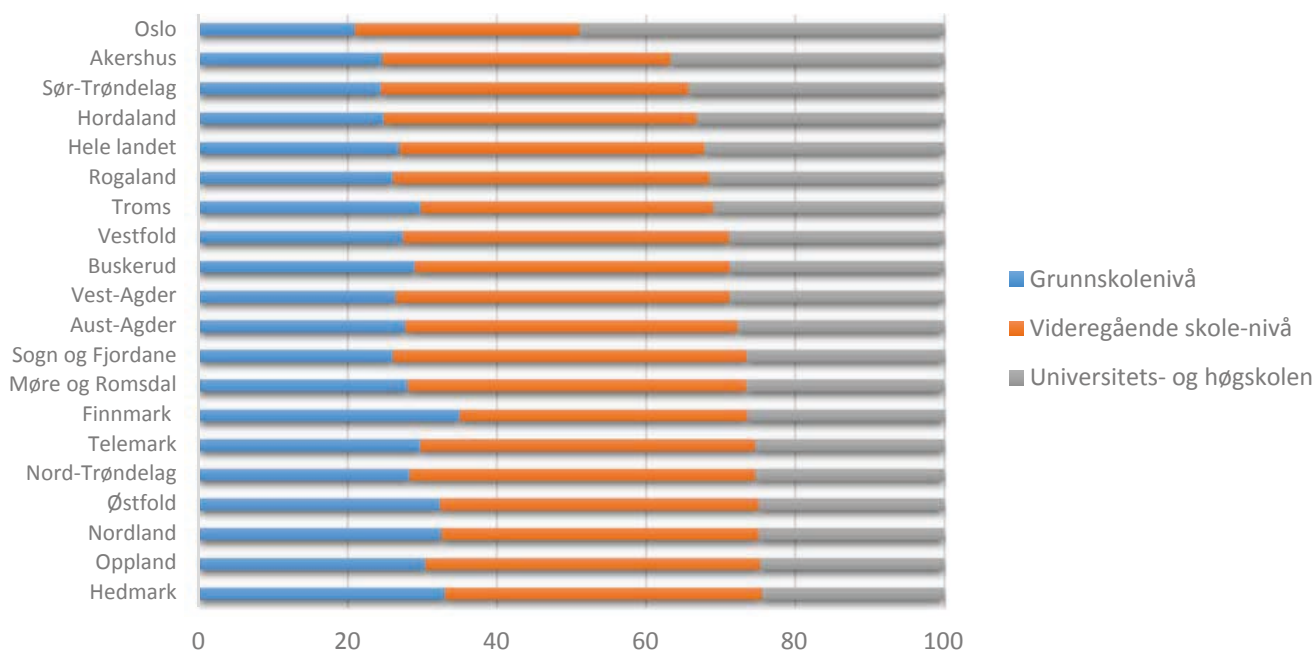
I underkant av 25 prosent av befolkningen i Oppland og Hedmark hadde i 2015 høyere utdanning. Dette er en lavere andel enn landssnittet på 32 prosent. Andelen med høyere utdanning har økt de siste årene. I 2000 hadde 16,3 prosent av befolkningen i Oppland og Hedmark høyere utdanning.

Det er flere kvinner enn menn i både i Hedmark og Oppland som har universitets- og høyskoleutdanning, men det er små forskjeller på kjønn i fylkene når det gjelder andel med grunnskole som høyeste utdanningsnivå. I begge fylkene er det i aldersgruppene 25–39 år man finner størst andel som har høyere utdanning både i Hedmark og Oppland.

5.4 Befolkningens levekår, trivsel og livsstil

Helsetilstanden i Norge er svært god. Vi har en høy levealder som stadig øker, og rangeres på topp i internasjonale sammenligninger om trivsel og velferd. Oppland og Hedmark har den største andel eldre og færre yngre enn i landet for øvrig, og det er stort sett samme andel innvandrere i befolkningen (9-10 %) som er lavere enn landssnittet. Andelen som bor i tettsteder er på samme lave nivå i begge fylkene (56-57 %) Fylkene har flere av de samme utfordringene på folkehelsefeltet. I Oppland skårer vi høyt på trivsel og trygghet. Her finner vi ingen forskjeller når det gjelder kjønn, geografi, alder, utdanning og inntekt. Den registrerte ledigheten er lav i både Hedmark og

Utdanningsnivå 2015, personer 16 år og over, fylkesvis og landet



Oppland. Begge fylkene har hatt en positiv utvikling mot færre ledige, og i juli 2016 var 2,4 % av arbeidsstyrken helt ledige i Hedmark. Det tilsvarende tallet for Oppland var på 1,9 %, hvilket er det nest laveste ledighetsnivået i Norge. Dette er positive påvirkningsfaktorer på folkehelsen.

De siste årene har andelen som røyker gått ned, andelen som trener har økt og kostholdet har generelt sett blitt bedre med mer frukt og grønt, og mindre sukker. Vi har allikevel sosiale helseforskjeller i fylkene knyttet til utdanning og inntekt. De samme forskjellene ser vi også hos ungdom. Desto bedre opplevd familieøkonomi, desto bedre livsstil i forhold til helse. Her ser vi at opplevd familieøkonomi også har innvirkning på tilfredshet med skole- og lokalmiljø.

Barns oppvekstvilkår har betydning for helsen og helsevaner som etableres i tidlige år og har innvirkning på mulighetene for å lykkes i skolegang og arbeidsliv. Frafall i videregående skolen har mange årsaker, men henger også sammen med psykisk helse og livsstil hos barn og unge. I Hedmark og Oppland er det flere barn som lever i lavinntektshusholdninger enn landssnittet. Det er også flere som mottar uførestønad enn landet, og dette gjelder spesielt i den yngre delen av befolkningen. Oppland har en lavere andel enn Hedmark som har nest høyest andel i landet.

6 Regional samfunnsutvikling og tjenesteyting i en større region

I dette kapittelet drøftes det hvorvidt en sammenslåing av Hedmark og Oppland fylkeskommune vil gi en merverdi når det gjelder videreutvikling av samfunnsutviklerrollen. For å vurdere dette er det utarbeidet følgende vurderingskriterier: funksjonalitet, kvalitet, effektivitet/produktivitet og demokrati. Disse kriteriene er tidligere brukt i flere utredninger knyttet til roller og funksjoner for regionalt folkevalgt nivå, herunder KS – utvalget som vurderte Oppgavefordeling ved en kommune -og regionreform (Eriksen/Haugsdal, 2013), og Møreforskning sin rapport om Alternativer for regionalt folkevalgt nivå. Østlandssamarbeidet har også brukt kriteriene i sin rapport om Sterke regioner (rapport nr. 1).

Funksjonelle folkevalgte regioner som leverer kvalitative gode tjenester på en effektiv måte, og bidrar til en helhetlig utvikling på bakgrunn av regionale fortrinn og utfordringer, vil være gode samfunnsutviklere.

Under følger en gjennomgang og avgrensning av de fire kriteriene.

Funksjonalitet

Funksjonalitet betyr først og fremst godt samsvar mellom regionenes grenser og bo- arbeidsmarked, pendlingsstrøm-, og infrastruktur. Er dagens fylkesgrenser funksjonelle eller er disse til hinder for muligheten til å sikre en helhetlig utvikling for regionen? Et viktig aspekt ved funksjonalitet

er muligheten til å se tjenester og oppgaver i sammenheng, for å sikre en best mulig utvikling for regionen.

Kvalitet

Kvalitet vil si gode tjenester. Gode kvalitative tjenester betyr at ansatte som utvikler og yter tjenester, og utøver myndighet er faglig kvalifiserte og at tjenestene er tilgjengelige. Tilgjengelige tjenester kan innebære at de bør være brukernære, det vil si at det ikke er for lang reisevei for brukerne. Med dagens teknologi, kan dette i en del tilfeller omdefinieres til tilgjengelige. Skal en sikre kvalitet må en også prioritere utviklingsarbeid og innovasjon.

Produktivitet/effektivitet

Kostnadseffektivitet vil si å velge produksjonsmåten som gir høyest avkastning av ressursene. Vil det være mer effektivt å slå sammen to administrasjoner? Kan en hente ut stordriftsfordeler, spesialisere og foreta endringer i arbeidsfordeling som øker produksjonen?

I denne sammenhengen vil spørsmålet om effektivitet også være et spørsmål om endringer i regioninndeling kan bidra til økt produktivitet og effektivitet. Geografi og bosettingsmønstre er faktorer som kan dempe effekten av sammenslåinger. Brukernære tjenester krever gjerne administrasjon flere steder, og begrenser mulighet til å samle produksjonen. U hensiktsmessige fylkesgrenser sett opp mot aktuelt bosettingsmønster kan skape dyrere drift av tjenester enn nødvendig. Funksjonelle regioner vil ha større mulighet til kostnadseffektiv drift enn mindre funksjonelle regioner.

Demokrati

Demokratiet styrkes hvis offentlig forvaltning og tjenesteproduksjon underlegges folkevalgt kontroll, og hvis de som blir sterkest berørt av en sak får økt innflytelse over saken. Gjenvælsmotivet vil gjøre de folkevalgte lydhøre overfor velgerne, og dermed bidra til at politikere ivaretar deres interesser. Er befolkningen misfornøyd med retningen, kan de gi uttrykk for det ved valgene.

Men også nærhet til beslutningstakerne og størrelse på regionen kan ha betydning når en vurderer om demokratiet styrkes. Avstanden mellom velger og politisk representant kan oppleves som større innenfor en stor geografisk enhet fremfor en mindre.

Diskuterer man demokratiaspektet, må man veie økt makt hos regionale politikere, opp mot muligheten til å sette lokale saker på det politiske sakskartet.

I de følgende drøftingene, vurderes merverdi av sammenslåing på bakgrunn av de tre første kriteriene. Demokrati kriteriet er lagt til et eget kapittel, idet dette er et generelt tema, og ikke knyttet til de ulike fagområdene.

Under hver delkapittel gis det innledningsvis en oversikt over fagområdet og deretter gis en vurdering av merverdien som følger av en sammenslåing av fylkeskommunene. Det gjøres deretter noen vurderinger knyttet til nye fagområder som skal overføres til nye større regioner, vurderes overført til nye regioner, eller etter arbeids-

Status skoleåret 2015 / 2016		Hedmark fylkeskommune	Oppland fylkeskommune
Antall videregående skoler		14	10
Antall elever		6942	6707
Antall lærlinger med kontrakt i eget fylke pr 13.09.16		1359	1516
Totalt antall løpende lærekontrakter pr 13.09.16		1509 (Hedmarkinger)	1612 (Opplendinger)
Antall lære kandidater		Ca. 60	77
Avlagte fagprøver i 2015		968	1013
Avlagte fagprøver i 2016 frem til 13.09.16		653	699
Antall voksne i videregående opplæring spesielt organisert for voksne, finansiert av fylkeskommunene		Ca. 550	1524 (inkluderer kurs for praksiskandidater)
Fagskole – studiesteder		Trysil, Hamar og Alvdal	Lillehammer, Gjøvik og Hadeland
Antall fagskolekandidater		294, derav studerer 91 i Hedmark	345
Antall lærebedrifter	I oppl. kontor:	458	524
	Frittstående:	158	133

Tabell 1: Status for skoleåret 2015/2016

gruppens vurdering bør overføres. Når det gjelder sistnevnte er disse vurderingene bygget på innspill fra Østlandssamarbeidet, KS og fylkeskommunene. Til slutt gis en kort oppsummering.

6.1 Videregående opplæring

6.1.1 Beskrivelse av dagens oppgaver og hvordan disse løses

Beskrivelse av fagområdet

Videregående opplæring er styrt av et omfattende lov- og regelverk. I tillegg er det gjennom både Hedmark og Opplands budsjetter, planer og strategier gjort vedtak som skal løse lovpålagte oppgaver på en best mulig måte, bidra til høy kvalitet på tjenesteproduksjonen og understøtte lokal og regional samfunnsutvikling.

Opplæringsansvaret til fylkeskommunen innbefatter videregående opplæring i skole (elever), i bedrifter (lærlinger og lære kandidater), 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.

Fylkeskommunene har også et ansvar for fagskoleopplæringen.

Beskrivelse av gjeldende struktur og organisering av arbeidet

Både Hedmark og Oppland fylkeskommune har egne enheter i fylkesadministrasjonen som følger opp vedtak i fylkestinget, legger til rette for, og følger opp resultater, kvalitet og utviklingsarbeidet. Videre administrerer enheten lov- og regelverk knyttet både til elevene, lærlingene, lære kandidatene og voksnes rettigheter innenfor opplæringsområdet. Enhetene ledes av en fylkesopplærings sjef/ fylkessjef for videregående opplæring.

Begge fylkene har egen avdeling/enhet for fag- og yrkesopplæring med ansvaret for overgangen mellom Vg2 og Vg3 yrkesfag og opplæring i bedrift. Arbeidsoppgaver knyttet til dette er formidling av søkere til læreplass, godkjenning av lærekontrakter og lærebedrifter samt avvikling av fag- og svenneprøver.

I begge fylker er det et Eksamenskontor som organiserer og leder den eksamensfaglige utviklingen og driften i fylkene i nært samarbeid med skolene, VGO, andre fylker, regionsamarbeid og landssamarbeidet.

I Hedmark fylkeskommune er det 14 videregående skoler.

	Andel elever og lærlinger som har bestått VGO i løpet av normert tid, våren 2015	Andel elever og lærlinger som har bestått VGO i løpet av fem år, våren 2015	Andel beståtte fag- og svenneprøver i 2015
Hedmark	60,4	70,6	91,3
Oppland	57,7	72,0	89,8
Landet i alt	59,4	73,1	92,2

Tabell 2: Gjennomføring i videregående opplæring

Disse er spredt fra Kongsvinger i sør til Tynset i nord, jf. figur 1 på neste side. I Hedmark vil de 14 videregående skolene fra 2017 være lokalisert på 16 skolesteder. Tilsvarende er det i Oppland 10 videregående skoler med i alt 14 skolesteder. Skolene er fordelt over hele fylket som vist i kartene på forrige side.

Begge fylkene har skoler som i hovedsak er kombinerte med både studieforberedende og yrkesfaglige tilbud. Hedmark har gjennomsnittlig 514 elever per skole, og Oppland har 437 (Kilde: Norconsult).

Utviklingen i befolkningstall og særlig nedgangen i ungdomskullene i deler av både Hedmark og Oppland gir utfordringer for den framtidige skole- og tilbudsstrukturen. I Oppland er det forventet en samlet nedgang i antall 16-18-åringer på 514 elever i 2023, sammenlignet med 2014. I Hedmark er det beregnet en nedgang på omtrent 560 16-18-åringer i 2023, sammenlignet med 2016 (Framskrivningstall SSB middels vekst). Mens det i Oppland er vedtatt antall skolesteder skal være uendret i Oppland i inneværende valgperiode, skal fylkestinget i Hedmark vedta en eventuelle endring av skole- og tilbudsstruktur i desember 2016.

Elevinntaket er i all hovedsak basert på opplæringslov m/tilhørende forskrift. I tillegg har fylkeskommunene sine lokale regler gjennom vedtatte lokale inntaksforskrifter. Hovedforskjellen mellom Hedmark og Oppland er hvordan fylkene styrer søkerens valg. I Hedmark søker eleven på nærmeste skole som har aktuelt programområde, mens i Oppland praktiseres fritt skolevalg.

Fylkeskommunene forsøker i stor grad å dimensjonere opplæringstilbudene mest mulig etter de behov arbeidslivet har for kompetanse. Dette betyr at dimensjoneringen innenfor yrkesfaglige utdanningsprogram til en viss grad reguleres av tilgjengelige læreplasser, slik at det er best mulig samsvar mellom antall skoleplasser i de respektive yrkesfaglige utdanningsprogrammene og læreplasser ute i bedrift.

Elevenes gjennomføring i videregående opplæring i de to fylkene er omtrent den samme. For å øke elevenes gjennomføring, har begge fylkene kvalitetssystemer som har dette som en hovedmålsetting. Begge fylkeskommunene har styrket arbeidet med FYR (fellesfag-yrkesretting-relevans). Målet med FYR-prosjektet er å forbedre yrkesrettingen av fellesfagene på yrkesfaglige utdanningsprogram. I tillegg jobbes det med å sette inn ekstra tiltak der skolene ser behov for tett oppfølging av faglig svake elever.

I tabell 2 vises gjennomføringen for elevene som begynte i videregående opplæring i 2010. Tabellen gir en oversikt over andelen elever og lærlinger som har fullført og bestått på normert tid, og andelen som har fullført og bestått etter fem år. Tabellen viser også andelen beståtte fag- og svenneprøver skoleåret 2014/15. Tallene ble publisert i juni 2015.

Begge fylkene arbeider med å øke andelen elever med overgang til lærekontrakt gjennom ulike prosjekter og satsinger. Blant annet tilbys læreplasskurs for søkere uten

tilbud om læreplass. Alle søkere med ungdomsrett som ikke har fått læreplass får tilbud om alternativt Vg3 i skole.

I Oppland fylkeskommune er det utstedt en yrkesfaggaranti, hvor ungdommer som ikke får læreplass er garantert et 20-24 måneders tilbud om opplæring i skole som alternativ til læretid i bedrift. Disse ungdommene følges opp av en yrkesfagmotivator som skal være tett på elevene og ordne praksisplasser, arrangere læreplasskurs og sørge for at elevene når alle læreplanmålene som gjelder for den yrkesfagutdanningen de tar. I Hedmark fylkeskommune gjennomføres alternativt vg3 på 12 måneder. I Hedmark fylkeskommune gjennomføres et formidlingsprosjekt hvor skolene har fått et større ansvar for formidling av Vg2-elever ut i lære, gjennom at alle skolene har en lærlinge-kordinator.

I begge fylker gjennomføres utprøving av vekslingsmodeller innen ulike utdanningsprogram, og det satses på gjensidig hospitering i skole og bedrift. Det tilbys også kurs for instruktør og faglig ledere i lærebedriftene.

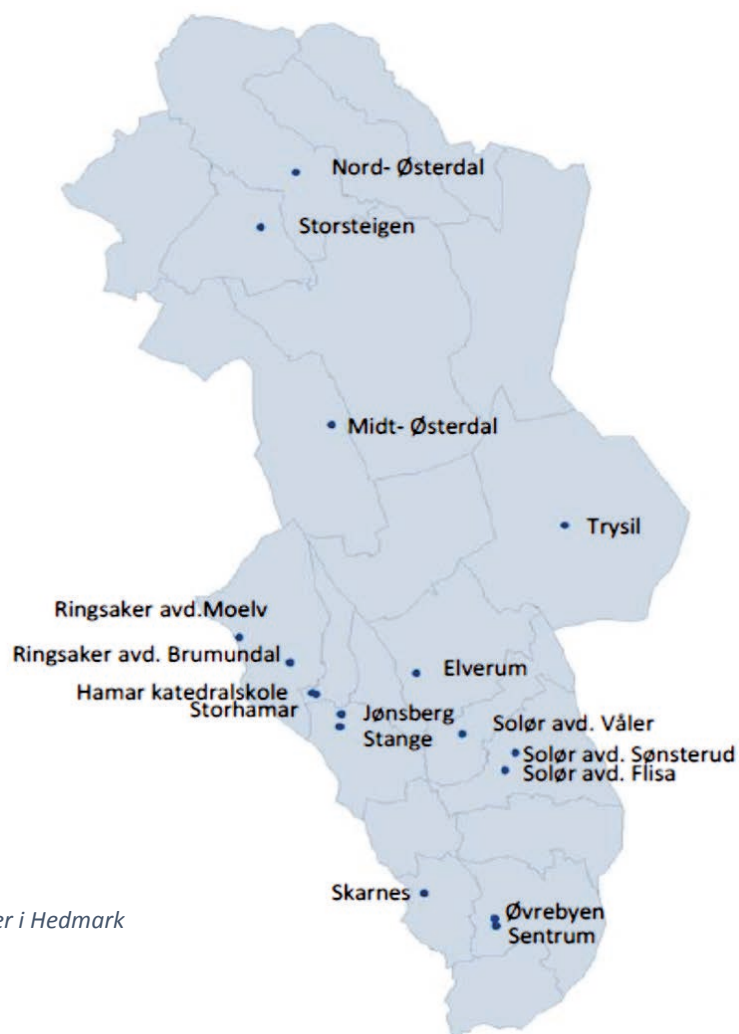
Både Hedmark og Oppland fylkeskommune har ansvar for fengselsundervisning. Virksomheten er i sin helhet finansiert via statlige overføringer.

Fylkeskommunene har ansvaret for både videregående opplæring og grunnskoleopplæring for beboere i barneverninstitusjoner og sykehus jf. opplæringsloven § 13-2 og § 13-3a. I Hedmark foregår denne undervisningen som hovedregel i de videregående skolene. Fylkeskommunen ivaretar sitt ansvar for grunnskoleopplæringen ved å kjøpe tjenesten fra aktuelle kommuner. I Oppland foregår opplæring ute i grunnskoler i kommunene og av og til i institusjonene gjennom egne samarbeidsavtaler med kommunene. Fylkeskommunene har også ansvar for å gi et tilbud til voksne i helseinstitusjoner - rus og psykiatri. I Oppland fylkeskomme er dette ansvaret delegert til Karriere Oppland (KO) Gjøvikregionen. I Hedmark er det de videregående skolene som er tilknyttet aktuell institusjon som gir opplæringsstøttende aktiviteter og karriereveiledning.

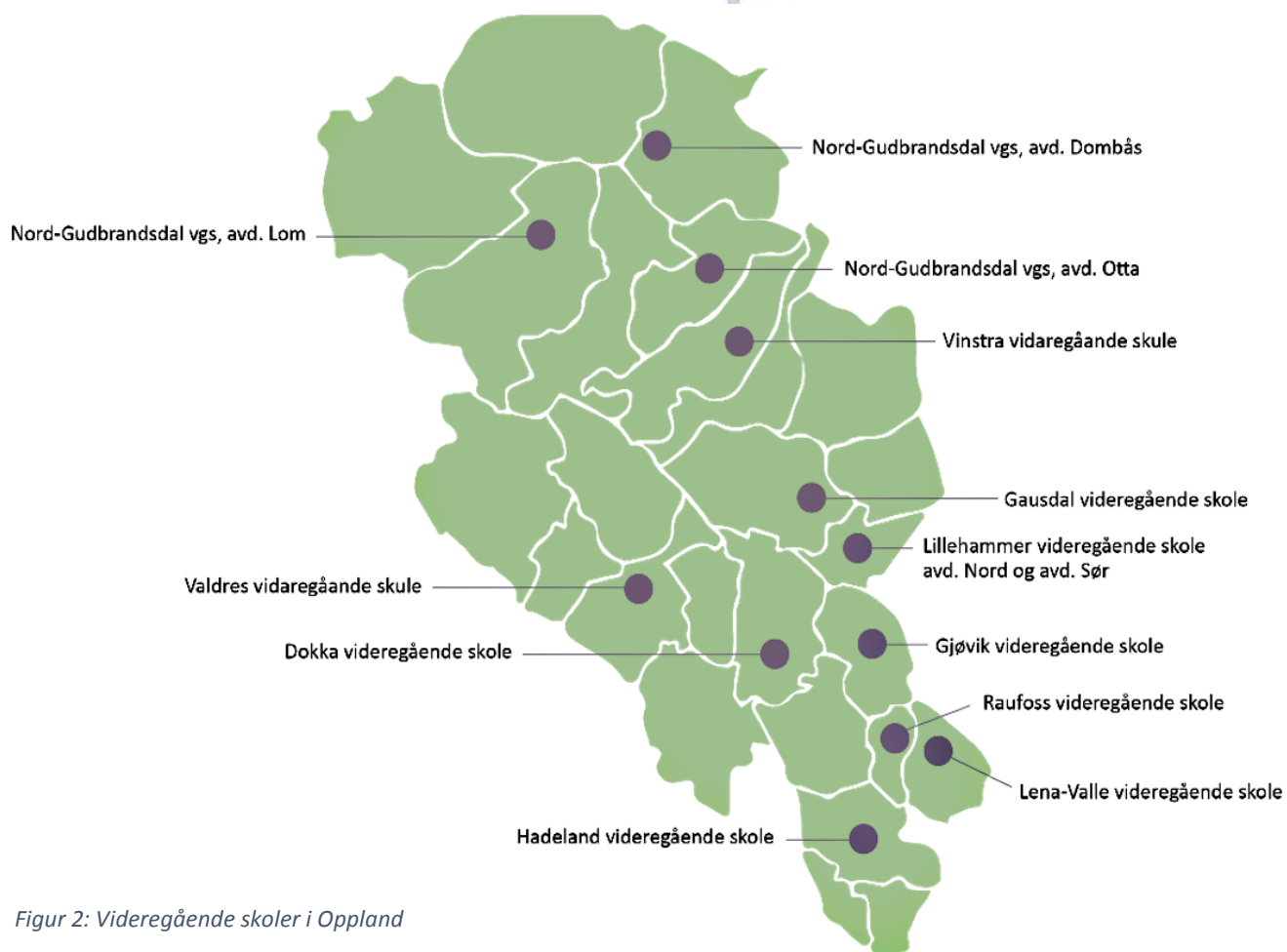
Hedmark fylkeskommune tilbys videregående opplæring for voksne ved fire regionale sentre for voksnes læring, samt et fylkesdekkende senter for nettundervisning. I Oppland ivaretas voksenopplæringen av Karriere Oppland (KO). Det er seks karrieresentre, ett i hver region. I Hedmark fylkeskommune skal det etableres ett karrieresenter i 2017 (forutsatt at det vedtas i fylkesrådet).

I Oppland fylkeskommune er det seks regionale karrieresentre med samarbeidsavtaler med kommunene i den enkelte region. Karriereveiledning er en godt utbygd tjeneste som yter gratis karriereveiledning til alle innbyggere over 19 år.

Oppfølgingstjenesten skal gi tilbud om veiledning til alle ungdommer i alderen 15 – 21 år som har rett til videregående opplæring, men som ikke er i offentlig videregående skole. Skoleåret 2015/16 var ca. 1500 ungdommer i kontakt med Oppfølgingstjenesten i Hedmark, mens



Figur 1: Videregående skoler i Hedmark



Figur 2: Videregående skoler i Oppland



tilsvarende tall i Oppland var i overkant av 1600 ungdommer. Oppfølgingstjenesten i Hedmark er administrativt tilknyttet enhet for videregående opplæring. Veilederne er fysisk lokalisert på ulike videregående skoler og NAV-kontor rundt omkring i fylke. Oppland er organisert med ni OT regioner. OT-rådgiverne er lokalisert på skolene, mens fylkeskoordinator er tilknyttet enheten for videregående opplæring i fylkesadministrasjonen.

PPT har ansvar for å yte tjenester til alle videregående skoler i fylkene. Lærlinger og lærekandidater har samme tilgang til PPT som elever i videregående skole. I Hedmark er PP-tjenesten i all hovedsak organisert som en gjennomgående tjeneste, dvs. at kontorene dekker både barnehage, grunnskole og videregående skole. I Oppland er det fylkeskommunal PPT som er en spredt tjeneste med kontor på alle de ti videregående skolene.

Hedmark fylkeskommune har to innføringstilbud for minoritetsspråklige elever. På begge skolene tilbys grunnskole for voksne, og elevene bruker ikke av ungdomsretten til videregående skole. Oppland fylkeskommune har ikke innføringskurs for minoritetsspråklige elever, men i skoleåret 2016-17 prøves det ut en modell med forberedende år for minoritetsspråklige elever med svakere norskkunnskaper. Utprøvingen skjer på to videregående skoler.

Hedmark og Oppland har felles fagskole: Fagskolen Innlandet.

6.1.2 Beskrivelse av samarbeid og partnerskap

Hedmark og Oppland fylkeskommuner har samarbeidsavtaler med NAV. Hedmark fylkeskommune og NAV Hedmark har i flere år hatt en samarbeidsavtale om helhetlig oppfølging av ungdom og voksne i Hedmark. Målet er å få flere ungdommer og voksne til å fullføre videregående opplæring og øke deltakelsen i arbeidslivet. Oppland fylkeskommune har i flere år hatt en overordnet samarbeidsavtale med NAV. Målet med samarbeidet er bedre tjenester og ressursutnyttelse.

Regionalt Partnerskap har kompetanse som et av sine sentrale tema.

Begge fylkeskommunene har samarbeidsavtaler med kommunene. Hedmark fylkeskommune har avtaler om oppfølging av elever i videregående opplæring og ungdom utenfor arbeid og opplæring. Avtalene skal på lik linje med samarbeidsavtalen med NAV Hedmark sikre en helhetlig oppfølging av den enkelte gjennom bedre tilrettelagte og koordinerte tiltak. Hedmark fylkeskommune gjennomfører årlige møter med kommunene, hvor det gis tilbakemeldinger på utvikling til elever som har gått grunnskole i den gjeldende kommune.

Oppland fylkeskommune har samarbeidsavtale med kommunene når det gjelder karrieresentrene. Samarbeidsavtalen regulerer samarbeidet om Karriere Oppland sine seks funksjoner: Karriereveiledning, videregående

opplæring for voksne, koordinering, styrking og utvikling av rådgivningstjenesten, nettverksutvikling og innhenting av kompetansebehov og motivasjon og rekruttering. Et karrieresenter for Hedmark er under utvikling for oppstart høsten 2017.

Hedmark fylkeskommune har samarbeidsavtale med Innlandet politidistrikt. Målet med avtalen er å bidra til at ungdom har gode oppvekstvilkår. Partene skal arbeide med forebyggende holdningsarbeid og krisehåndtering.

6.1.3 Vurderinger knyttet til merverdien ved etablering av en ny region i innlandet

Vurderinger knyttet til funksjonalitet

Dagens organisering av videregående opplæring i Hedmark og Oppland innehar en stor geografisk spredning av skoler. En eventuell sammenslåing av Oppland og Hedmark fylkeskommuner vil innebære en større geografisk region, og lengre avstand mellom ytterpunktene. Dette kan bidra til utfordringer når det gjelder skoleeiers mulighet til å følge opp den enkelte skole, både administrativt og faglig.

Begge fylkeskommunene har etablerte samarbeidsarenaer når det gjelder NAV og kommunene. Samarbeidet med NAV kan effektiviseres ved at det er en administrasjon, og ikke to, som møter. Dersom NAV også skulle ende med å slå sammen fylkesadministrasjonen i Hedmark og Oppland, vil dette bidra til ytterligere effektivisering når det gjelder samarbeidet. Samarbeidet med kommunene vil ikke nødvendigvis kunne rasjonaliseres i samme grad, idet den pågående kommunereformen ser ut til å medføre minimale endringer i kommunestrukturen i Hedmark og Oppland.

Når det gjelder Mjøsområdet og nærmeste omland, vil det være naturlig å se området under ett, og eventuelt samordne et helhetlig tilbud. Reiseavstand mellom Mjøsbyene tilsier at elevene i mange tilfeller kan tilbys skoleplasser innenfor en times reisevei. Det er imidlertid slik at tilbudsstrukturen i stor grad er lik, og skal være det (sentralt fastlagt), så det er mer spesielle tilbud, for eksempel IB som kunne vært lagt til et studiested, og ikke to slik det er i dag. Per i dag er det et godt samarbeid mellom Hedmark og Oppland når det gjelder elever som bor langs fylkesgrensen, med mulighet for å gå på videregående skole i nabo fylket dersom denne ligger nærmere bosted. Brøttumsavtalen, som gir elever i Brøttum adgang til Lillehammer videregående skole, er ett konkret eksempel.

Ser en på distriktene i de to fylkene, er ikke funksjonalitet et argument som taler for sammenslåing. Nord og sør i de to fylkeskommunene er det snarere argumenter som taler for et tettere samarbeid med andre nabo fylker.

Vurderinger knyttet til kvalitet

De to fylkeskommunene har sammenfallende utfordringer og like problemstillinger knyttet til å øke elevenes læringsutbytte. Det er i dag flere sammenfallende prosjekter som gjennomføres og flere samarbeidsarenaer er allerede

etablert. Det er dermed grunnleggende sammenfallende fokus på de fleste områder. Det er dermed et godt grunnlag for en eventuell sammenslåing. Etablering av en felles administrativ enhet knyttet til videregående opplæring, vil kunne bidra til økt samlet kompetanse, læring på tvers og implementering av beste praksis fra de to fylkeskommunene.

Kvalitet dreier seg imidlertid også om brukernærhet og brukeropplevelse. Tjenester skal være tilgjengelige for brukerne. Dersom en sammenslåing innebærer at elever får større reiseavstand til skolen, vil dette kunne bidra til at den enkelte opplever tjenesten som dårligere.

Det er fritt skolevalg i Oppland, men ikke i Hedmark. Dersom en velger å gjennomføre fritt skolevalg i den nye regionen, kan dette oppleves som et bedre tilbud for en del elever. Valgfrihet når det gjelder skole, kan også medføre et ytterligere fokus på kvalitet i skolen, idet omdømme vil ha betydning for hvor mange som søker seg til skolen.

Fritt skolevalg kan imidlertid ha en negativ effekt på distriktene og forsterke sentralisering. En kan videre få «A» og «B»-stempel på skoler, og dermed risikere at noen undervisningstilbud blir av dårligere kvalitet.

Vurderinger knyttet til produktivitet/effektivitet

Samlingen av administrasjonen vil kunne bidra til større grad av spesialisering, og mulighet for å styre noe av ressursbruken fra rene administrative prosesser knyttet til inntak o.l., til andre typer arbeid.

Ved at Oppland og Hedmark slås sammen, bør opplæringstilbudet ses på under ett. Det betyr at en kan samkjøre opplæringstilbud noe, slik at en får bedre utnyttelse av kapasiteten i skolene. Dette vil i hovedsak gjelde tilbud med få elever. På den andre siden vil begge fylker fortsatt ha skoler i distriktene med lavere elevtilgang enn mer sentrale områder, slik at det er begrenset hvor mye en kan effektivisere og rasjonalisere når det gjelder tilbudene.

Når det gjelder oppfølging av skolene, vil store geografiske avstander og et høyt antall skoler, gjøre det krevende å opprettholde dagens rutiner. En har i dag tett dialog mellom skoleeier og den enkelte skole. En kan samordne oppfølgingen, men en kan forvente begrenset effekt når det gjelder produktivitet, idet en da må finne andre enn øverste ledelse som følger opp i utviklingsdialoger m.m.

En svært stor andel av gjesteelever og gjestelæringer i Oppland kommer fra Hedmark. Gjesteelevsoppgjøret som i dag følger av denne mobiliteten vil med en større region bli overflødig.

Endringer i skole- og tilbudsstruktur i en region av så stort geografisk omfang, vil kunne medføre økt behov for skole-skyss, noe som er kostbart.

Det er allerede stor grad av mobilitet på tvers av fylkesgrensene når det gjelder læringer. Det vil være fordelaktig å kunne samordne dette arbeidet i større grad enn i dag, for å få en bredere kontaktflaten mot lærebedrifter. Videre

er det i dag mange opplæringskontorer som opererer på begge sider av fylkesgrensa. Opplæringskontorene melder om at fylkene har ulik praksis på enkelte områder, noe som oppfattes som uheldig. En ny region vil bety at rutiner og praksis kan samordnes. Videre vil en kunne få felles prøvenemnd.

6.1.4 Vurderinger knyttet til nye oppgaver for større regioner

Kompetanseområdet er viktig for det regionale folkevalgte nivået, og dagens fylkeskommuner har rollen både som tjenesteprodusent og utvikler. Kompetanse er selve nøkkelen til samfunnsutvikling, mens tjenesteprodusentrollen som går på å drifte de videregående skolene, får mest oppmerksomhet.

Større og dermed sterkere regioner vil ha mulighet til å løfte de største utfordringene gjennom tverrsektorielt samarbeid når det gjelder lokalisering og bruk av skolebygg, samarbeid med næringslivet. Samfunnsutviklerrollen vil kunne utvikles videre ved at folkevalgte regioner får noe større innvirkning når det gjelder å tilpasse tilbud til behovene hos det regionale næringslivet.

Overføring av oppgaver som i dag ligger hos Fylkesmannen, vil bidra til at det regionale folkevalgte nivå får mulighet til å drive mer helhetlig utviklingsarbeid. Kompetanseutvikling hører hjemme på regionalt folkevalgt nivå, mens fylkesmannen (FM) bør ha rendyrkede tilsyns- og kontrollmyndighetsoppgaver og være andreinstans for alle klagesaker.

6.1.5 Oppsummering

Utfordringene i Hedmark og Oppland er sammenlignbare med hensyn til utdanningsnivå i befolkningen. Struktur og gjennomføringsnivå i videregående opplæring har mange likhetstrekk i de to fylkene. Det er dermed etablert et faglig fundament for en sammenslåing av fagområdet videregående opplæring.

En eventuell sammenslåing gi større og mer robuste fagmiljøer, som kan medføre høyere kvalitet og bedre effektivitet. Administrative prosesser vil være mindre tidkrevende når en samler og spesialiserer, og det kan frigjøres ressurser til andre oppgaver.

Et større geografisk område vil for fagopplæringen gi tilgang til og bedre oversikt over et større arbeidsmarked, noe som er viktig for å formidle flere elever ut i lære. Det vil også kunne føre til bedre samarbeid om bruk av prøvenemnder, tilgang til lærebedrifter og samarbeid med opplæringskontorene.

En eventuell sammenslåing av de to fylkene vil imidlertid gi en stor geografisk region, noe som medfører utfordringer når det gjelder faglig og administrativ oppfølging av den enkelte skole. Skoleeiers oppfølging av de videregående

skolene må organiseres på en annen måte enn i dag, og spørsmålet er om en kan opprettholde kvalitetssystemene som er opprettet. Gode resultater er gjerne betinget av god dialog mellom skole eier og ledelsen ved den enkelte skole.

Videre er det snakk om en stor region, som omfatter mange mindre distrikter. For å sikre tilbud til hele regionen, må det opprettholdes kvalitativt gode tilbud, også til innbyggerne i distriktene. Kvalitet innebærer også tilgjengelige tjenester, noe som begrenser muligheten for sentralisering og rasjonalisering.

Ved en eventuell sammenslåing vil fylkene måtte samordne sine satsingsområder på enkelte områder. Blant annet har Oppland hatt en større satsing på voksenopplæringen enn Hedmark, mens Hedmark synes å ha en tettere dialog med kommunene om elevenes overgang fra grunnskole til videregående opplæring. Lengden på tilbudte alternative vg3-løp i skole er ulik, og det samme er tilbudet om innføringskurs for minoritetsspråklige. Oppland fylkeskommune praktiserer fritt skolevalg, mens Hedmark fylkeskommune styrer ungdommen til nærmeste aktuelle skole.

Overføring av oppgaver fra Fylkesmannen til folkevalgte regioner, og noe større påvirkningsmulighet når det gjelder næringsrettet utdanningsmulighet, vil kunne gi de nye regionene større tyngde når det gjelder den regionale samfunnsutviklerrollen.

6.2 Samfunnsplanlegging, areal og miljø

6.2.1 Beskrivelse av dagens oppgaver og hvordan disse løses

Innenfor området omfattes all planlegging, utvikling og forvaltning etter plan- og bygningsloven (PBL). Områdene samferdsel og kulturvern er de viktigste tilgrensende områdene. I tillegg er det grenseoppgang og overlapp med andre fagområder (kultur, idrett og næring/landbruk/reiseliv). Regional planlegging gjøres i mange deler av organisasjonene, og fagpersoner deltar i planprosessene. Det kan nevnes regional planstrategi, aktuelle regionale planer (tematisk/geografisk), og alle lovfestede kommunale planer etter PBL (kommuneplan for samfunn og areal samt regulering). Oppgavene er knyttet til:

- Regional planlegging – planstrategi og utvikling av aktuelle regionale planer
- Statistikk og analyse for fylket
- Oppfølging/gjennomføring av vedtatte regionale planer (arealrelaterte)
- Bidrag i kommunal planlegging med veiledning, samhandling og formell saksbehandling
- Drift av planforum (lovpålagt samarbeidsarena), og andre samarbeidsarenaer og fagnettverk

- Kompetanseutvikling for å fylle veiledningsrollen
- Koordinere og skape helhetsløsninger innenfor by- og tettstedsutvikling
- Planarbeid og forvaltning knyttet til vassdrag og fisk/vilt
- Helhetlig klima og miljøarbeid gjennom plan, tiltak og samhandling med andre aktører
- Folkehelsearbeidet med utarbeidelse av oversikt over befolkningens helse, understøttelse av kommunene, folkehelse i egen tjenesteyting, planlegging og regional utvikling, samt samordning av folkehelsearbeidet i fylket.
- Universell utforming er et viktig tema som skal inngå i alt arbeid.

Gjeldende struktur og organisering

Planarbeidet i Hedmark er fordelt mellom enheten samferdsel,- kulturminner og plan (SKP) og strategisk stab. Sistnevnte har ansvar for regional planlegging med statistikk og analyse, samfunnsplanlegging, klima og miljø, folkehelseutvikling, og by- og tettstedsutvikling, og er fordelt på 6 personer. SKP har ansvar for regional planlegging knyttet til vannforskriften, regional planlegging for nasjonale villreinområder, kommunal arealplanlegging med bl.a. drift av planforum, samt fisk og vilt, og har totalt 5 personer.

I Oppland er planarbeidet samlet i regionalenheten i team plan og miljø. Teamet har 9 årsverk pluss en prosjektstilling. Av disse er fem årsverk knyttet til planarbeid med regional planstrategi, utarbeidelse av regionale planer, veiledning og oppfølging av kommunenes planarbeid og kunnskapsgrunnlag. Teamet har også ansvar for planforum, by- og tettstedsutvikling, klima og miljø, vannforvaltning og folkehelse.

Kompetanse/oppgave	Kapasitet Hedmark	Kapasitet Oppland
Regional planlegging	1/2*	2
Kommunal arealplan	3	3
Samfunnsplanlegging	1	1
By- og tettstedsutvikling	½	1/2
Klima og energi	1	1/2
Vassdragsforvaltning	1	1
Fisk og vilt	1	1/2
Statistikk/analyse	1	½*
Folkehelse	2	1
Årsverk totalt	11	10

**mange jobber med dette på ulike måter og til ulike tider, men har det ikke som et formalisert ansvar*

6.2.2 De enkelte fagområder

Regional planlegging

Planlegging for en lengre tidsperiode innenfor tema eller areal forener felles interesser gjennom ønske om å nå felles mål. Regionale planer omfatter både arealplaner (eks. villrein) og temaplaner (eks. folkehelse, klima, vann). Samarbeidet med kommunene, regional stat og andre aktører organiseres ulikt i Hedmark og Oppland, men i begge fylkeskommunene benyttes de formelle arenaene med planforum og regionråd i prosessen. De to fylkeskommunene er ulikt organisert og har forskjellig politisk modell. Dette gjør at den politiske behandlingen av regionale planer håndteres noe ulikt i de to fylkeskommunene i dag.

Regionale arealplanprosesser skaper ofte stort lokalt engasjement, og det er til tider krevende å samordne ulike ønsker og behov. Forvaltning av verneområder er et eksempel der dette er en stor problemstilling. Flere av de regionale arealplanene er også resultat av statlige pålegg pga. viktige nasjonale/regionale verdier. Slik planarbeid i skjæringspunktet mellom regional stat og fylkeskommunen er ekstra krevende når det dreier seg om samordning av flere fylkesmenn, fylkeskommuner, og kommuner i ulike fylker. Når det gjelder regionale temaplaner er det gode erfaringer hvor fylkeskommunen oppfattes som en positiv samarbeidspart for å skape utvikling.

Det regionale partnerskapet har også en rolle når det gjelder regional planlegging. Regionalt partnerskap består av representanter for viktige samfunnsaktører i fylket. I partnerskapet tas det opp saker som er av betydning for fylkene.

Kommunal planlegging (samfunn og areal)

Veiledning og saksbehandling (uttalelser) i tilknytning til kommune- og reguleringsplaner i henholdsvis 26 og 22 kommuner i Oppland og Hedmark følger plan- og bygningslovens krav inkludert organisering av regionalt planforum. I Oppland er det organisert et tverrfaglig team med avsatte stillingsressurser for tverrfaglig behandling av kommuneplanens samfunnsdel. I Hedmark er veiledning og saksbehandling knyttet til samfunnsdeler lagt til strategisk stab, og det er utpekt kontaktpersoner i alle enhetene. Enheten samferdsel, kulturminner og plan (SKP) håndterer arealplaner i Hedmark.

By- og tettstedsutvikling

Arbeidet med samordnet areal- og transportplanlegging for å utvikle byer og tettsteder gjennomføres i tett samarbeid med kommunene og Statens vegvesen i begge fylkeskommunene. By- og tettstedsutvikling omfatter overordnede planer og strategier for byene, utviklingsprosesser for mindre små steder og helt konkret opprusting av blant annet sentrumsareal og kollektivterminaler. Et bredt samarbeid for forankring av lokale løsninger er avgjørende for å få til gode resultat. Det er utviklet bystrategier for Gjøvik og Lillehammer. Arbeidet med Kongsvinger 2050 pågår, og det forventes igangsettelse av areal- og transportstrategi for Hamar byområde. Samlet vil dette gi viktig basis for en



helhetlig utvikling av Mjøsbyen (se pkt. 3 om oppgaver for større regioner).

I Hedmark er koordinering, veiledning og kompetanseutvikling organisert i en regional ressursgruppe for stedsutvikling. Denne gruppen har en tverrfaglig sammensetning med fylkeskommune, Statens vegvesen, fylkesmannen og Høgskolen i Hedmark (med forskerblick). Det er utviklet avtaler som regulerer roller og ansvar i samarbeidet med kommunene.

I Oppland er det utarbeidet en regional plan for attraktive byer og tettsteder i samarbeid med Statens vegvesen, fylkesmannen, Høgskolen i Lillehammer og kommunene. Denne planen ligger til grunn for samarbeid om by- og tettstedsutvikling. Videre sitter fylkeskommunen i prosjekt- eller styringsgrupper for større ATP-prosjekter i fylket.

Klima og energi

Arbeid med klima- og energiområdet i fylkene følger nasjonal politikk, som baseres på forlik inngått i Stortinget i 2008 (St.meld. nr. 24 (2006-2007) og 2012 (Meld.St. 21 (2011-2012))). Det overordnede målet for klimaarbeidet i både Hedmark og Oppland er bærekraftig utvikling, i tråd med plan og bygningsloven, som pålegger at arbeidet skal *«fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner.»*

Første energi- og klimaplan for Hedmark ble vedtatt i 2009, og rullert handlingsdel til planen er vedtatt i 2016. De konkrete målene er reduksjon av drivhusgasser innen

fylke, økt fornybar energiproduksjon og økning i binding av karbon i skog. Det er en målsetting om klimanøytralitet innen 2030. De vedtatte tiltakene i handlingsdelen gjennomføres i samarbeid med Hedmark Trafikk, Energiråd Innlandet, HIAS/Sirkula, Jernbaneverket og Fylkesmannen i Hedmark.

I Oppland involverer den gjeldende regionale klima- og energiplanen 2013-2024 med handlingsprogram bredt i Opplandssamfunnet. Fylkestinget har i Regional planstrategi 2016 - 2020 vedtatt en enda mer offensiv målsetting om klimanøytralitet innen 2025.

Fylkeskommunen har veiledningsansvar ovenfor kommunene i klima- og energiarbeidet. I begge fylkene gjennomføres dette i samarbeid med blant annet Fylkesmannen, Statens vegvesen og Energiråd Innlandet benyttes aktivt i veiledning og som pådriver. Kommuner som har egne ressurser til klimaarbeid er knyttet sammen i nettverksarbeid.

Vannforvaltning

I 2006 vedtok Stortinget å implementere EUs vanndirektiv gjennom Vannforskriften, og herav følger krav om utarbeidelse av Regionale vannforvaltningsplaner. Spesielt for vannforvaltningen er en organisering i vannregioner, og vannområder på lokalt nivå - begge inndelt etter nedbørsfelt. I hver vannregion fungerer en fylkeskommune som vannregionmyndighet. Hedmark har hovedsakelig arealer innenfor vannregionene Glomma og grensevassdragene (Västerhavet). Oppland har hovedsakelig arealer innenfor vannregionene Glomma og Vest-Viken. Ingen av fylkeskommunene fungerer som vannregionmyndighet, men

har ansvaret for å følge opp arbeidet gjennom regionalt politisk og administrativt samarbeid, samt oppfølging av vannområdene i fylket.

Fylkesmannen og fylkeskommune har etter Vannressursloven et veilederansvar ovenfor NVE i saker som berører vassdrag, noe som gjør at begge skal uttale seg til de samme sakene. Dette kan være lite effektivt. I Oppland har Fylkesmannen og fylkeskommunen etablert et samarbeid der uttalelsene fra begge ofte blir besvart i felles brev. I Hedmark drøfter de to etatene sakene i fellesskap, men skriver hvert sitt brev.

Fisk og viltforvaltning

I 2010 ble ansvaret for forvaltningen av høstbare, ikke-truede arter av vilt og innlandsfisk overført fra Fylkesmannen til fylkeskommunen. Fylkeskommunene har følgelig et stort forvaltningsansvar etter Laks- og innlandsfiskeloven og Viltloven, og mye av arbeidet omhandler rådgivning, veiledning og tilrettelegging. Siden Fylkesmannen fortsatt har ansvaret for ikke utnyttbare og truede/sårbare arter kreves det på begge disse fagfeltene et tett samarbeid.

Folkehelse

Folkehelse har vært et arbeidsområdet for fylkeskommunen i mange år, men ble et eget lovpålagt område ved lov om fylkeskommunens ansvar i folkehelsearbeidet (2010). Ansvaret ble ytterligere forsterket gjennom folkehelseloven (2012) med tilhørende forskrift. Det har ikke blitt avsatt tilleggsressurser til fylkeskommunene i forbindelse med nye lovpålagte oppgaver, hverken økonomisk eller personalmessig. Arbeidet har hatt fokus på å løse det lovpålagte ansvaret som er å:

- Understøtte kommunenes arbeid blant annet gjennom å gjøre tilgjengelig opplysninger om befolkningens helse og påvirkningsfaktorer
- Fremme folkehelse innen de oppgaver og med de virkemidler som fylkeskommunen er tillagt. Her er samarbeidet med videregående opplæring vært spesielt viktig.
- Være pådriver for, og samordne folkehelsearbeidet i fylket med spesielt fokus på nettverksbygging, kompetanseheving og kunnskapsdeling.

Universell utforming (UU)

Universell utforming (UU) har vært et eget tema i mange år, med fellesprosjekt og nå felles strategi for Hedmark og Oppland. Målet er at UU skal være en naturlig del av tverrfaglig plan- og utviklingsarbeid på alle nivå. Fagområdet er forankret i et tverrsektorielt forum som behandler aktuelle strategier og tiltak innen universell utforming. Det er avsatt 40 prosent stillingsressurs til UU fordelt på tre enheter Hedmark fylkeskommune. I Oppland fylkeskommune er UU hele teamets ansvar, og derfor ikke forsterket med egen medarbeider.

Integrering

Justis- og beredskapsdepartementet mener det er aktuelt å vurdere hvordan nye folkevalgte regioner kan ta en

sterkere rolle i integreringsarbeidet gjennom de oppgaver og ansvar fylkeskommunen har i dag. Departementet mener at Integrering av innvandrere bør inngå i fylkeskommunens strategiske nærings- og utviklingsarbeid gjennom den ordinære regionale samfunns- og næringsplanleggingen. Det er viktig med utveksling av erfaring og kompetansespredning på tvers av sektorer og forvaltningsnivå i dette arbeidet. Det er uklart hvilken rolle departementet mener en større region skal ha i integreringsarbeidet utover det fylkene gjør i dag. Det er videre et uklart grensesnitt mellom Fylkesmannen og fylkeskommunen. Det er positivt at departementet mener det er oppgaver tilknyttet det strategiske utviklingsarbeidet som bør ligge i regionen. Skal det arbeidet som gjøres i dag forsterkes, bør en region både ha en klar samordnet rolle for virkemiddelapparatet, og tilføres myndighet til å vurdere ut fra behovet i regionen hvordan virkemidler best kan anvendes for å forsterke integreringsarbeidet. Videre bør integreringsarbeidet og derav virkemiddelapparatet også inkludere arbeidsinnvandrere.

6.2.3 Samarbeid, partnerskap og nettverk

For både Hedmark og Oppland gjelder følgende:

- Regionalt planforum (ett dagsmøte i måneden – tilbud til kommunene for tidlig drøfting av problemstillinger/planer med regionale aktører myndigheter)
- Prosjekt med utvikling av areal- og transport planer/strategier eller by- og tettstedsprosjekt
- Folkehelsenettverket Innlandet - samarbeid med KS og Hedmark fylkeskommune. En årlig felles samling
- Regionråd med ulik inndeling og organisering
- Innlandsbykonferansen avholdes annethvert år i Oppland og Hedmark i et samarbeid mellom fylkeskommunene og en vertskommune.
- Kart- og GIS-regioner, samarbeid mellom kommuner delt i 5 regioner i Hedmark og 6 regioner i Oppland.
- Energiråd Innlandet er et regionalt kompetansesenter for Hedmark og Oppland, som jobber med energieffektivisering og fornybar energi.
- Planrådet for villrein i Rondane (rådgivende utvalg for behandling av prinsipielle spørsmål)
- Osloregionen (med egen strategi for samordnet areal- og transportplanlegging)



Hedmark:

- Fjellregionen med to kommuner i Sør-Trøndelag
- Regional ressursgruppe for stedsutvikling med areal, kultur, kulturvern, SVV, FM (koordinering, kompetanseutvikling og veiledning til kommunene)
- Tverrsektorielt folkehelsenettverk eksternt med 35-40 deltakere
- Tverrsektorielt fylkeskommunalt folkehelsenettverk.

Planer og strategier på tvers av fylkene i dag
Regional plan for Rondane - Sør-Innkletten
Regional plan for Dovrefjellområdet
Strategi for bioøkonomi
FOU-strategi for Hedmark og Oppland 2013-2016
Strategi for skog- og tresektoren for Hedmark og Oppland 2013-2016
Geodataplan for Hedmark og Oppland
Innlandet universelt utformet 2025 - felles strategi for Hedmark og Oppland

Oppland:

- Folkehelseforum (styringsgruppe til regional plan for folkehelse) med kommunale og regionale samarbeidspartnere (FM, SI, NAV, kommunale representanter)
- Helseoversiktsgruppe som har jobbet med utvikling av helseoversiktsarbeidet. Grupper har utplukkete fagfolk både regionalt (Fylkesmannen, NAV, Sykehuset Innlandet) og kommunalt (samfunnsmedisinere og folkehelserådgivere)
- Folkehelsenettverket - åpent folkehelsenettverk i Oppland for kommuner, frivillige organisasjoner og regionale samarbeidspartnere.

6.2.4 Vurderinger knyttet til merverdien ved etablering av en ny region i innlandet

For område samfunnsplanlegging, herunder areal og transport, kan det være en utfordring at fylkene er sterkt adskilt og til dels ulike regionvis med hensyn til bosetting og vekst. Men, det er også mange like regioner som vil kunne tjene på planlegging over større områder i et helhetlig perspektiv. Et eksempel er Fjellregionen, hvor bo- og arbeidsmarkedsregionen (BA-region) går på tvers av fylkesgrensen mellom Hedmark og Sør-Trøndelag, og som er tett knyttet sammen som en funksjonell helhet. Med dagens regionstruktur vil enkelte kunne oppleve sammenslåing med Oppland som lite relevant. I Oppland er deler av Nord-Gudbrandsdalen koblet vestover mot



Møre og Romsdal. De to BA-regionene i fjellområdene nord i dagens fylker må uansett søke samarbeid og utvikling med basis i egne ressurser og geografi.

Byregionene i sør med Hadeland og Glåmdalen har relativt like utfordringer og muligheter. I regionene midt i fylkene er imidlertid utfordringene ulike. Ved å sammenligne disse regionene kan det på flere næringsområder, f.eks. reiseliv og turistdestinasjoner vises til sterkere vekst i Oppland. En felles tilnærming til disse områdene kan bidra positivt til god utvikling.

Det som kan være et fortrinn relatert til samfunnsplanlegging og sterke bo- og arbeidsmarkedsregioner ved et sammen slått fylke er helhetlig utvikling av Mjøsbyen inkludert Elverum og Raufoss. En samlet innsats vil kunne styrke denne motoren i utvikling av innlandet og bør gjøre det mulig å få en statlig bymiljøpakke.

Vurderinger knyttet til kvalitet

Større enheter betyr et større tilfang av kompetanse og ressurser. Dette er spesielt positivt for kommuner som trenger veiledningskompetanse. Samtidig vil en større region øke kompleksiteten knyttet til planprosesser grunnet involvering av mange aktører.

En stor region kan gi økt attraktivitet og interesse for stillinger. Erfaring fra Danmarks regionreform viste at det ble bedre rekruttering til blant annet lederstillinger. De erfarte at regional nivå også medførte bedre kvalitet innen plan- og strategiarbeid. Større regioner kan bety

at det blir høyere prestisje og interesse og kompetanse knyttet til både politiske og administrative lederstillinger, og at det blir lettere å rekruttere ledere som er opptatt av overordnet utviklingsarbeid, som er viktig for å forsterke samfunnsutviklerrollen. Det er imidlertid utfordrende å bygge tillit og kapasitet til å kunne ha tett, løpende dialog med 48 kommuner. Uten medarbeidere med kompetanse og forståelse for samspillet mellom de ulike fagområdene og systemet vil det være vanskelig å tilby kvalitetsmessig gode tjenester. Dette gjelder både veiledning av kommunene og regional planlegging. Mobiliserings- og koordineringsrollen i samfunnsutvikling er kjernekompetanse i dagens fylkeskommuner. Dette er også viktig i folkehelsearbeidet hvor det mobiliseres gjennom nettverk. Mange kommuner og andre i fylkene har behov for veiledning både i forhold til planlegging, oversiktsarbeid og integrering av folkehelse i planlegging. Derfor vil en sammenslåing kunne være en fordel for fagmiljøet med hensyn til mobiliseringsdimensjonen. Et større fagmiljø kan også medføre at samarbeidet på tvers av fagmiljøer internt i fylkeskommunene vil kunne bli sterkere. Det vil si at det kan bli økte ressurser til å følge opp på tvers innenfor regional planlegging, veiledning, og innenfor folkehelsearbeidet. Fylkeskommunens oppgaver med oversiktsarbeidet vil kunne styrkes og et større fagmiljø vil kunne håndtere befolkningsundersøkelser på en kvalitativt bedre måte. Samtidig vil dette kunne gå på bekostning av kontakt med kommunene på grunn av lengre avstander geografisk. Kunnskapen og kjennskapen til kommunene og de lokale forholdene vil kunne bli mindre ved en sammenslåing.

Det er i dag tett samarbeid i utarbeidelsen og oppfølgingen av blant annet regionale planer for villreinområder mellom flere fylkeskommuner. Det må uansett fremtidig regionstruktur samarbeides med andre regioner om forvaltningen av våre fjellområder. Funksjonaliteten i dette arbeidet vil derfor være avhengig av om en regionreform vil få konsekvenser for organiseringen av resten av det «institusjonelle Norge». Samtidig kan færre fylkeskommuner gi bedre mulighet for regional planlegging og samarbeid på tvers av grensene. Arbeidet med regionale planer for fjell- og utmarksområder har vist seg svært komplisert med mange fylkeskommuner og fylkesmenn.

I vurdering av saker og tiltak etter Laks- og innlandsfiske lov er lokal kunnskap om vassdragene svært viktig, og befaringer ofte nødvendig for tilstrekkelig god faglig vurdering. Dersom sammenslåing og samlokalisering fører til at befaringer utelates grunnet reiseavstand vil kvaliteten på saksbehandlingen kunne bli dårligere.

Vurderinger knyttet til produktivitet/effektivitet

En større region med flere medarbeider krever mer koordinering, men gir også større fleksibilitet. En god organisering og kompetanseutvikling kan gi økt kapasitet i arbeidet med plan- og utviklingsarbeid etter plan- og bygningsloven. Dette kan gi bedre samarbeid og felles løft for Hedmark og Oppland med tyngre markering av regionen inn mot staten.

Hedmark og Oppland har lange avstander og de fleste kommuner vil fortsatt trenge faglig veiledning og hjelp i plan- og utviklingsarbeid. Det ser ikke ut til at det blir mange kommunesammenslåinger som vil avhjelpe kompetanse- og ressursmangel i spesielt mindre kommuner. En stor region vil bety mer reisevirksomhet og/eller bruk av digitale møter. Ressursfordeling på mange flere kommuner kan gjøre at tett kontakt, samarbeids- og tillitsforhold blir vanskelige å opprettholde. Dette kan eventuelt kompenseres med regionvise team plassert sentralt og/eller ute i regionene. Desentraliserte medarbeidere kan imidlertid svekke den totale kapasitet-/kompetanseressursen og muligheten til jobbing på tvers i en stor region. På den annen side håndterer Nordland fylkeskommune 44 kommuner i dag.

Færre fylkeskommuner kan gi bedre mulighet for regional planlegging og samarbeid på tvers. Dette er som tidligere nevnt også avhengig av statlig organisering på regionalt nivå.

Når det gjelder plansaker som angår hele det sammenslåtte fylket, kan det bli vanskelig å fylle lovkravet om medvirkning fordi det blir mange aktører og kommuner. Dette forsterkes med mange småkommuner og lange avstander. Det kan også medføre at pressgrupper kan få større rom og makt. Planprosesser kan/vil ta lang tid og aktørene kan falle fra. Dette kan derfor bli en demokratisk utfordring. Samtidig kan økt avstand til enkeltkommuner og lokalpolitikere gjøre at fylkespolitikerne lettere klarer å beholde det regionalpolitiske perspektivet.

I vannforvaltningsarbeidet vil en sammenslåing av de to fylkene kunne føre til en mer effektiv arbeidsform på vannregionsnivå. Dette siden inndelingen i vannregioner er

nedbørfeltorienterte, og store deler av Oppland og Hedmark allerede inngår i vannregion Glomma. Ved sammenslåing vil den nye regionen imidlertid få like mange vannområder å følge opp som i dag. Forutsatt samme personressurser som vil en etter en sammenslåing kunne følge opp vannområdene bedre enn i dag og mer i tråd med de nasjonale forventningene som pålegges fylkeskommunene på dette feltet.

For tilstrekkelig behandling av saker etter Laks- og innlandsfiske loven, som typisk fysiske tiltak i vassdrag, er befaringer og vurdering av tiltaket i felt viktig. Store reiseavstander vil kunne medføre at produktivitet og effektivitet blir lavere.

Innen folkehelsearbeidet vil en sammenslåing kunne effektivisere blant annet oversiktsarbeidet gjennom blant annet felles maler og befolkningsundersøkelser. Et stort fagmiljø vil kanskje også i noe mindre grad ha behov for å oppsøke fagmiljøer eksternt, samtidig som kapasiteten til å delta i nettverksarbeid lokalt og nasjonalt vil kunne bli større.

6.2.5 Vurdering knyttet til nye oppgaver for større regioner

Større regioner bør få et helhetlig ansvar for landbruk og miljø (unntatt kontroll) slik at det blir lettere å kommunisere og samarbeide med kommunene om helhetlig plan- og utviklingsarbeid. Dette er særlig viktig for vår region som har store jord- og skogressurser. Derfor bør økt grad av lokal forvaltning være en del av en slik reform. En større og mer profesjonell region vil kunne bidra i dette, og fylkesmannen bør ha en renere statlig og juridisk kontrollfunksjon. Samordning av statlige interessekonflikter og motstridende innsigelser i plansaker bør legges til regionalt folkevalgt organ for å sikre offentlig debatt og helhetlige interesseavveininger.

Det er også uklare grensesnitt mellom fylkesmannen og fylkeskommunen om veiledning på plan- og bygningsloven. Loven av 2008 er klarere på at fylkesmannen har kontrollfunksjon og fylkeskommunen har veiledningsansvar. En større region med økt faglig ansvar og kompetanse vil kunne fylle veiledningsrollen på en enda bedre måte og bidra til at distriktskommunene kan få nødvendig hjelp. På sikt kan dette være nødvendig for at distriktene skal kunne fungere, og oppfylle de krav som stilles til kommunenes etterlevelse av plan- og bygningsloven og tilhørende særlover (naturmangfold, jord- og skog, motorferdsel, kulturminner osv.). Vi har kommuner hvor sammenslåing ikke løser disse utfordringene, og Møre-forsknings rapport nr. 58 påpeker dette som en mulig rolle for fylkeskommunene.

Dersom fylkeskommunen skal styrkes som regional utviklingsaktør, trenger vi regionale planer som et bedre og tydeligere verktøy for å fremme utvikling for større områder på tvers av kommunene. Dette bør styrkes i plan- og bygningsloven, og regional planstrategi bør danne grunnlag for samarbeidsavtale med staten. Virkemidler ligger i dag spredt på mange ulike departement og direktorat. En større region må få delegert ansvar og myndighet over

virkemidler for å kunne foreta lokal tilpasning og forvaltning, samordne virkemiddelbruk og redusere byråkrati. Nasjonalparkforvaltningen, verneområdeforvaltningen og utmarksforvaltningen bør være en del av dette helhetlige utviklingsarbeidet. Dette innebærer ikke at kontroll og tilsynsrollen skal overføres fra fylkesmannen til regionen. Tor Selstad (2004) anbefaler at større regioner får rett til å utvikle areal-, miljø-, og ressursforvaltning som er tilpasset og i dialog med lokale behov. Det kan bety mer regional ulikhet, men det er kanskje nødvendig. En rendyrking av Fylkesmannens kontrollfunksjon blir da viktig med tanke på nasjonale interesser og lovverk. Dette kommer i motsetning til de siste års utvikling av direktorat som jobber med helt lokale saker og tilskuddsordninger (f.eks Miljødirektoratet). Det er derfor avgjørende at all virkemiddelbruk knyttet til regional utvikling blir desentralisert til regionene. Forvaltning av regionale utviklingsmidler må overføres til de nye fylkeskommunene etter regionalt vedtatte planer og strategier. Staten bør da kun ha en kontrollfunksjon.

Innen by- og tettstedsutvikling og robuste byregioner bør det utvikles samordnet arealbruk og transportløsninger som følges opp gjennom utviklingspakker i samarbeid med staten. Samarbeid om utvikling av Mjøsbyen som et vekstområde vil bli langt lettere uten dagens fylkesgrense. I Regional plan for attraktive byer og tettsteder i Oppland er det i handlingsprogrammet flere oppgaver som lettere vil kunne løses i en større region, der oppgaver som i dag ligger til Staten bør kunne overføres, for eksempel tiltak for å bedre samordning av statlige og regionale tilskuddsmidler og rådgivning omkring by- og tettstedsutvikling.

I regionreformarbeidet bør det settes fokus på det delte forvaltningsansvaret etter Laks- og innlandsfiskeloven og Viltloven som man i dag har mellom fylkeskommune og Fylkesmannen. Her er det ofte mye dobbeltarbeid, og lite effektiv saksbehandling. Hele forvaltningsansvaret bør legges til en av partene.

6.2.6 Oppsummering

En sammenslåing til en større region vil i liten grad påvirke arbeidsform og gjennomføring av lovpålagte oppgaver. En større region med flere medarbeidere krever imidlertid mer koordinering, men vil også gi større fleksibilitet. En god organisering og kompetanseutvikling kan gi økt kapasitet i arbeidet med plan- og utviklingsarbeid etter plan- og bygningsloven. Dette kan gi bedre samarbeid og felles løft for regionen med tyngre markering av regionen inn mot staten.

Hedmark og Oppland har lange avstander og de fleste kommuner vil fortsatt trenge faglig veiledning og hjelp i plan- og utviklingsarbeid. Det ser ikke ut til at det blir mange kommunesammenslåinger som vil avhjelpe kompetanse- og ressursmangel i distriktskommunene. Et større region vil bety mer reisevirksomhet og/eller bruk av digitale møter. Ressursfordeling på mange flere kommuner kan gjøre at tett kontakt, samarbeids- og tillitsforhold kan bli utfordrende å opprettholde.

Styrking av samfunnsutviklerrollen skal tillegges vekt ved vurdering av hvilke nye oppgaver som bør tillegges en større region. Effektivisering og kvalitetsheving av den regionale forvaltningen som følge av større regioner forutsetter at staten blir bedre på samordning både sentralt og regionalt. Det innebærer at departement og direktorat må fremstå mere samordnet og mindre fragmentert enn i dag, og en løsning på dette er som tidligere nevnt å overføre oppgaver til regionene. Større regioner bør få et helhetlig ansvar for landbruk og miljø (unntatt kontroll) slik at det blir lettere å kommunisere og samarbeide med kommunene om helhetlig plan- og utviklingsarbeid. Dette er særlig viktig for vår region som samlet har en stor del av landets jord- og skogressurser. Økt grad av lokal forvaltning bør være en del av en slik reform. En større og mer profesjonell region vil kunne bidra i dette, og fylkesmannen bør ha en renere statlig og juridisk kontrollfunksjon. En større region med økt faglig ansvar og kompetanse vil kunne fylle veiledningsrollen på en enda bedre måte og bidra til at kommunene kan få nødvendig hjelp. På sikt kan dette være nødvendig for at distriktene (med lange avstander og synkende befolkning) skal kunne oppfylle krav som stilles til kommunenes etterlevelse av plan- og bygningsloven og tilhørende særlover.

Regional planstrategi og regionale planer er et viktig verktøy i utøvelse av rollen som regional utviklingsaktør for å skape sterke og dynamiske regioner. En større region medfører økt kompleksitet i arbeidet med de regionale planene og kan utløse behov for regionale delplaner. Dette kan undergrave effekten av regionale planer i en større region. Det er derfor viktig at virkemidler tilknyttet oppfølging av regionale planer overføres regionen for å gi utviklingsarbeidet tilstrekkelig tyngde og sikre god deltagelse og engasjement i regionale planprosesser.

6.3 Næring og samfunnsutvikling

6.3.1 Beskrivelse av dagens oppgaver og hvordan disse løses

Beskrivelse av fagområdet

FFylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør innebærer et strategisk ansvar innenfor næringsutvikling og økt innovasjon. Fylkeskommunen samarbeider med aktører i privat og offentlig sektor i regionen for å fremme entreprenørskap og det etablerte næringsliv gjennom forskjellige typer innovasjon.

Fylkeskommunene har ansvar for regional utvikling, som også innbefatter utvikling og tilrettelegging av næringsliv og arbeidsplasser. Fylkeskommunenes arbeid med næringsutvikling finansieres dels gjennom årlige tilskudd til regional utvikling fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, andre statlige program og egne fylkeskommunale midler. Innovasjon Norge er fylkeskommunens operatør når det gjelder direkte bedriftstilskudd i det distriktpolitiske virkemiddelområde, mens fylkeskommunen kan bidra til næringsklynger og samarbeid mellom næringsaktører.

En stor del av fylkeskommunenes virkemidler forvaltes av andre aktører, som Innovasjon Norge og kommunene. Fylkeskommunen samarbeider også med, og gir økonomisk støtte, til utvalgte organisasjoner/aktører som arbeider med regional næringsutvikling. De største aktørene er viktige partnere i gjennomføring av det regionale utviklingsarbeidet, f.eks. SIVA med inkubatorer, kunnskapspark og næringshager. I 2010 ble fylkeskommuner deleiere med samlet 49 prosent eierskap i Innovasjon Norge. Hensikten med reformen var å ha tettere samarbeid om regionale mål og utviklingsstrategier.

Fylkeskommunene har også ansvaret for regionale forskningsfond (RFF). Hedmark og Oppland utgjør RFF Innlandet. Fylkestingene vedtar bestillingsbrev til fondsstyret og innretning av fondet. Fylkeskommunene finansierer i tillegg:

- Generell nærings- og samfunnsutvikling (inkludert vannverk og lokalsamfunnsutvikling).
- Satsinger mot bestemte næringer som reiseliv og landbruk.
- Entreprenørskap (etablereropplæring og Ungt Entreprenørskap)
- Nettverk og klynger

Beskrivelse av gjeldende struktur og organisering av arbeidet

Fylkene har ulike politiske styringsmodeller. Hedmark har en parlamentarisk modell og Oppland en formannskapsmodell. Dette medfører forskjeller med hensyn til saksprosedyrer og prosess, som gjenspeiles i delegasjonsreglement, komitebehandling m.m. Eksempelvis må alle saker/prosjekter legges fram for politisk behandling i Hedmark (fylkesrådet)¹, mens i Oppland behandles saker som ikke er delegert til administrasjonen i fylkesutvalget. I begge fylker legges større plansaker og strategiske satsinger fram for fylkestinget.

Oppland har et gjennomgående regionalisert partnerskapsinstitutt med større grad av desentralisering og delegering til regionnivå når det gjelder prioritering og gjennomføring av utviklingstiltak på grunnlag av vedtatte satsinger og handlingsplaner. Den enkelte region i Oppland får tilført 2,5 mill kr pr år mot å legge inn minimum 1 mill. kr i partnerskapet. Midlene blir benyttet til regionale tiltak, og er en modell som Oppland har benyttet med positiv erfaring siden 2003. For Hedmarks vedkommende har regionale utviklingsmidler (både statlige og fylkeskommunale) blitt lyst ut og hatt to søknadsfrister i året. Begge «modellene» sikrer kvalitet i tjenesteproduksjonen, men på forskjellig måte.

Administrativ organisering er ulik i de to fylkeskommunene. Hedmark har organisert sitt næringsutviklingsarbeidet i et eget fylkessjefsområde, mens det i Oppland er lagt inn under fagenheten regional utvikling. Nærings- og

samfunnssteamet har et bredere ansvarsområde enn næring og nyskaping i Hedmark.

Når det gjelder økonomiske ressurser som overføres til regional utvikling er de to fylkene omtrent på samme nivå når det gjelder statlige utviklingsmidler og fylkeskommunale utviklingsmidler.

Område	HFK årsverk	OFK årsverk
Landbruk	1	1
Reiseliv	1	1
Forskning og utvikling	2	1,5
Næring	4	3,5
Kompetanse og høyskoler		1
Tilsammen	9	8
Felles for de to fylkeskommunene		1 Daglig leder RFF 1 Prosjektleder VRI 1 Skogambassadør

I tillegg kommer ressurser knyttet til ledelse, økonomifunksjon og merkantile tjenester.

6.3.2 Beskrivelse av samarbeid og partnerskap

Begge fylkene har tett samarbeid og partnerskap med andre aktører, både offentlige, private og forskjellig type organisasjoner. På enkelte områder samarbeider begge fylkene med samme aktør. Eksempel på dette er Østlands-samarbeidet innenfor næringsutvikling eller innenfor KS sitt nettverk for næringssjefer. Begge fylkene samarbeider tett med fylkesmannen i forskjellige program og strategiske satsinger, som f.eks. oppfølging av Innlandsutvalget.

Innovasjon Norge er fylkenes operatør innenfor bedriftsrettede virkemidler i det distriktpolitiske virkeområdet. SIVA er fylkenes samarbeidspart innenfor utbygging og drift av fylkenes innovasjonsstruktur (kunnskapspark, næringshager og inkubatorer). Innenfor FoU-aktivitet for øvrig samarbeides det med forskningsrådets regionale representant, Forskningsrådet sentralt og FoU-institusjoner.

Begge fylkene samarbeider tett med kommuner i hele fylket når det gjelder nærings- og samfunnsutvikling. Dette gjelder alt i fra forvaltning av kommunale næringsfond til omstillingsprosjekt og satsinger innen lokalsamfunnsutvikling. I forbindelse med utvikling av næringsrettede strategier samarbeider de to fylkene tett med næringslivet (både næringsforeninger, interesseorganisasjoner og enkeltbedrifter) og andre utviklingsaktører. I selve gjennomføringen av planer og strategier er det begrenset samarbeid med enkeltbedrifter. Oppland fylkeskommune samarbeider tett med NCE-klyngen på Raufoss. Når det gjelder de to Arena-satsingene (Heidner og «4-plastic») har fylkeskommunene en mer begrenset eller indirekte rolle.

¹ Støtte til prosjekter under kr 50 000 kan behandles administrativt.

Samarbeidet mellom Hedmark og Oppland fylkeskommune

I arbeidet med næringsutvikling samarbeides det tett rundt FoU-virksomhet. Dette gjelder både utvikling og rullering av strategier. I tillegg er fylkene med å finansiere EU-nettverk sammen med Forskningsrådet og FoU-miljøer i regionen. Hensikten er å bidra til flere EU-finansierte forskningsprogrammer til Hedmark og Oppland. Fylkene har en felles Skog- og trestrategi og utvikler sammen en bioøkonomistrategi som etter planen skal vedtas i 2017.

I tillegg samarbeides det på mer konkrete saksområder f.eks. innenfor reiseliv eller rundt enkeltsaker hvis dette er mest hensiktsmessig med hensyn til måloppnåelse. Det kan være alt i fra finansiering av enkeltprosjekter til f.eks. nasjonale høringer.

6.3.3 Vurderinger knyttet til merverdien ved etablering av en ny region i innlandet

Vurderinger knyttet til funksjonalitet

Dagens regioninndeling er relativt funksjonell i forhold til tjenesteområde næringsutvikling. Begge fylkene har funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner). Geografiske forhold (topografi og avstand) og dagens infrastruktur (som i hovedsak går nord-sør) gjør at det er vanskelig å kople BA-regioner i de nordlige delene sammen til større og mer funksjonelle regioner. I sørlig del av de to fylkene, Glåmdalen og Hadeland, kan det tenkes at det utvikles en regionforstørring av BA-regionen mot Stor-Oslo. Mjøsregionen består i dag av tre BA-regioner hvor det er et potensiale til utvikling av en felles bo- og arbeidsregionen. Utvikling i pendlingsmønster mellom disse regionene bekrefter en større integrasjon enn tidligere.

Vurderinger knyttet til kvalitet

Når det gjelder kvaliteten på tjenester og utviklingsoppgaver på næringsområdet er det vanskelig å vurdere effekten av en sammenslåing. Kvaliteten vil være avhengig av ressurstilgang (personell og økonomi), kompetanse og fylkenes utfordringer innen næringsutvikling. Dette kan påvirkes av forhold som:

- Næringsstruktur og næringslivets bruk av FoU
- Avstander og infrastruktur
- Befolkningens utdanningsnivå
- Demografi

Enkelte av ovennevnte faktorer vil i liten grad kunne påvirkes av at Hedmark og Oppland slås sammen til en region. Likevel kan en sammenslåing sikre større fagmiljøer med økte ressurser og en bredere faglig profil. Dette kan i sum øke kvaliteten i næringsutviklingsarbeidet. På den annen side vil også arbeidsform med hensyn til utviklingsarbeidet ha effekt på kvaliteten. En proaktiv oppsøkende arbeidsform i motsetning til en søknadsbasert tilnærming vil påvirkes av avstand. Gitt dagens kommunestruktur vil det bli mange aktører å forholde seg til.

Vurderinger knyttet til produktivitet/effektivitet

Dagens fylkeskommuner drifter sitt næringsarbeid innenfor de styringsmodellene som er valgt, ressurstilgang og gjeldende regelverk når det gjelder selve tjenesteproduksjonen. Det sentrale spørsmålet er om dagens valgte styringsmodeller er de mest effektive i forhold til behovet når det gjelder nærings- og samfunnsutvikling.

Etablering av en ny region vil kunne gi stordriftsfordeler, blant annet mer tverrfaglig kompetanse. En organisasjonsmodell basert på behandling av søknader vil gi en forvaltningsmessig effektivitet, men vil i stor grad svekke regionnivået sin rolle som samfunnsutvikler. En sammenslåing vil gi mer ressurser som gir mulighet til å være mer proaktiv, delta i utviklingsprosesser, sikre mer samordna satsinger og mulighet til å delta i lokale utviklingsprosesser til tross for stort geografisk dekningsområde. Denne tilnærmingen vil være mindre effektiv med hensyn til forvaltningsmessige krav, men være effektiv i forhold til utvikling og rollen som samfunnsutvikler.

6.3.4 Vurdering knyttet til nye oppgaver for større regioner

På næringsutviklingsområdet ser man en økt vektlegging av samfunnsutviklerrollen. Virkemiddelet i denne sammenheng er å gi strategisk retning, mobilisere ulike aktører og samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk.

Hvis en skal lykkes med regionreformen må en:

- Rendyrke fylkesmannens rolle til kontrollfunksjon
- Styrke RFF basert på dagens organisering gjennom overføring av midler fra Forskningsrådet
- Reell desentralisering av regionale utviklingsmidler til regionalt nivå for å sikre utløsning av lokalt potensial

Dersom et nytt regionnivå gis mulighet til å utnytte dagens handlingsrom for utvikling og får overført nye oppgaver, vil en regionreform ha positiv betydning for næringsutvikling.

Oppsummering

Når det gjelder næringsutvikling vil effekten av en regionreform være avhengig av hvorvidt nytt regionalt nivå faktisk får overført flere oppgaver eller ikke, samt hva slags arbeidsform som velges. Flere arbeidsoppgaver vil skape behov for flere administrative ressurser. Ved en sammenslåing vil en kunne ha stordriftsfordeler. Hvis en velger en proaktiv tilnærming til næringsutvikling krever det en større grad av deltakelse/nærhet i prosessene og dermed vil geografi/avstand ha stor betydning. En mer søknadsbasert tilnærming kan sentraliseres og geografisk avstand dermed vil ha liten betydning. Ut ifra de signaler som blant annet ligger i Meld. St. 22. er det relativt få forslag til nye oppgaver når det gjelder næringsutvikling. Bildet er at regionalt nivå i større grad skal drive strategisk planlegging

og samordning mens øvrige aktører skal gjennomføre politikken. Et eksempel på dette er forslaget til hvordan RFF skal videreutvikles.

Hedmark og Oppland har en geografi som er til hinder for en sammenkopling til større BA-regioner, med unntak av regioner rundt Mjøsa. Deler av sørlige regioner kan i større grad ha effekt av å knytte seg opp mot Stor-Oslo regionen.

6.3.5 Forskning og utvikling

Fylkeskommunen har, som tidligere vist, avsatt ressurser til å følge opp FoU-arbeidet. Arbeidet består blant annet av oppfølging av kunnskapspark, næringshager og større forskningsmiljø. Forskning og utvikling og innovasjon (FoUi) er sentralt virkemiddel for å bidra til økt verdiskaping og dermed regional utvikling. Fylkeskommunens rolle i dette er å bidra med ressurser til utvikling av innovasjonssystemer.

Beskrivelse av gjeldende struktur og organisering av arbeidet

Fagmiljøene er spredt over hele regionen, men med hovedvekt i Mjøsregionen. Fylkeskommunene bidrar til utvikling av innovasjonsstruktur gjennom næringshager og inkubatorer samt nettverk og klynger. I Hedmark og Oppland er det FoU-miljøer (Høgskoler og forskningsinstitusjoner) som omfatter teknologiske, samfunns- og naturvitenskapelige miljøer samt profesjonsutdanning. Sistnevnte er i hovedsak rettet mot offentlig sektor.

Beskrivelse av samarbeid og partnerskap

På FoU-området samarbeider Hedmark og Oppland tett, og har partnerskap med relevante aktører. De viktigste samarbeidspartnere er FoU-miljøer i regionen, Forskningsrådet, SIVA og IN i Hedmark og Oppland.

Vurderinger knyttet til funksjonalitet

Samarbeidet innen FoU-området har tradisjonelt vært svært god i Hedmark og Oppland. Fylkeskommunene har siden 2005 samarbeidet tett på dette området. Dette skyldes primært at de to fylkene har like utfordringer på FoU-området. I tillegg kommer at FoU-miljøene til dels er komplementære og at nasjonale FoU-programmer forutsetter/oppmuntrer til samarbeid over fylkesgrenser. En eventuell større region vil kunne gi stordriftsfordeler og mer spesialisert fagkompetanse. Dette er spesielt viktig innenfor dette fagfeltet. Lange avstander trenger ikke være negativt i denne sammenhengen.

Vurderinger knyttet til kvalitet

Kvaliteten på FoU-arbeidet er på lik linje med nærings- og samfunnsutvikling i stor grad avhengig av andre aktører. Fylkeskommunene skal bidra til å legge til rette for og stimulere til økt FoU aktivitet. Innenfor de økonomiske rammene og ressurser fylkeskommunene forvalter, FoU struktur og et lite FoU intensivt næringsliv bør det ligge et potensiale i å øke FoU-aktiviteten.

Vurderinger knyttet til produktivitet/effektivitet

FoU-aktivitet i regi av fylkeskommunene avgjøres av dagens



struktur og avsatte midler. Fylkesgrensene kan kanskje redusere effektiviteten noe på bakgrunn at noe mer ressurser bindes opp i forbindelse med styringsgrupper, utarbeidelse av strategier osv. fordi begge fylkeskommunene må være representert. Eksternt samarbeid er effektivt fordi de to fylkeskommunene samarbeider med de samme aktørene på felles arenaer og i de samme prosessene. Slik sett må det bygges videre på det tette samarbeidet. Eventuelle merverdier ved å slå sammen fylkene vil være knyttet til større fagmiljø, økt grad av samarbeid mellom bedrifter, en enda tydeligere stemme gjennom sterkere prioriteringer og bedre ressursutnyttelse.

Vurdering knyttet til nye oppgaver for større regioner

Fylkeskommunene vil oppnå en bedre ressursutnyttelse og få en viktigere rolle som utvikler på FoU-området ved sammenslåing dersom fylkeskommune fikk overta flere oppgaver fra f.eks. Norges Forskningsråd. Det kan tenkes at det startes andre typer utviklingsprosjekter innen FoU som har større regional relevans. Utfordringen for næringslivet i Hedmark og Oppland er at de i liten grad bruker FoU i utviklingsprosesser (lite FoU-intensivt næringsliv). Fokus må i større grad være mobilisering til dette. Dagens nasjonale program tar ikke tilstrekkelig hensyn til dette.

Næringslivet har på sin side vært tydelige på at dagens fylkes- eller kommunegrenser ikke har noen betydning i denne sammenheng.

6.3.6 Kompetanse og høyskoler

Beskrivelse av dagens oppgaver og hvordan disse løses i de to fylkene

Fylkeskommunene bidrar ved å tilrettelegge for kompetanseheving, forskning og utvikling i arbeids- og næringslivet gjennom økonomiske bidrag til utviklingsoppgaver og faglige satsinger ved høyskolene/universitet, fagskoler, campusmiljøene og industri- og forskningsmiljøene i regionen.

Oppland fylkeskommune eier, sammen med flere andre kommuner i Oppland, *Kompetanse, universitets- og forskningsfondet i Oppland AS* (KUF-fondet). Dette fondet skal bidra til å styrke høyskole/universitet i fylket og bidra til samarbeidsprosjekter mellom kompetanseinstitusjoner og næringslivet. Hedmark fylkeskommune har opprettet et nytt fond hvor fylkeskommunen er eneeier: Kompetanse- og forskningsfondet i Hedmark AS.

Beskrivelse av samarbeid og partnerskap

Når det gjelder kompetanse og høyskoler samarbeider fylkeskommunene enten gjennom deltakelse og/eller ved finansiell støtte. Sistnevnte kan enten være grunnfinansiering, utviklingsstøtte eller prosjektbasert støtte. Fylkeskommunene er avhengige av et godt samarbeid med høyskolene for å kunne utvikle sterke kompetansemiljø og dekke næringslivets behov for kompetent arbeidskraft.

Vurderinger knyttet til funksjonalitet

Det skjer for tiden store strukturendringer innen høyskole/

universitetssektoren. Høyskolen i Gjøvik har blitt en del av NTNU og gjennom dette oppnådd universitetsstatus. Høyskolen i Lillehammer og Høyskolen i Hedmark har vedtatt å fusjonere fra og med 1/1-2017. Disse institusjonene krever et sterkt regionalt engasjement for å utvikle seg og ta nasjonale posisjoner på sine områder. Slik sett vil en større region innebære mer regionalt fokus både for NTNU Gjøvik og en fusjonert ny høyskole, Høyskolen i Innlandet.

Begge fylker sitter i dag også på økonomiske virkemidler gjennom sine to kompetansefond. De to fylkene har i dag felles eierskap i kompetansebedrifter (Østlandsforskning), prosjekter og strategier som alle innebærer fokus på kompetanse og kunnskapsløft.

Vurderinger knyttet til kvalitet

Kvaliteten i arbeidet med kompetanse og høyskoler for fylkeskommunene vil i stor grad være avhengig av hvordan man ivaretar styre- og eierrollen (og evt. prosjektstyring). En sammenslåing av de to fylkene vil kunne øke kvaliteten gjennom mer komplementær kompetanse. På dette området vil det også være en synergieffekt fordi høyskolestrukturen er i endring.

Vurderinger knyttet til produktivitet/effektivitet

Produktivitet/effektivitet vil øke ved en sammenslåing av Hedmark og Oppland. Dette knyttes sterkt opp til endring i høyskolestrukturen. Ved siden av et noe mindre administrativt ressursbruk vil en få mer komplementær kompetanse på regionalt nivå. Det viktigste i denne sammenheng er antakeligvis at fylkeskommunene styrker sin mulighet til å kople strategiske satsinger med kompetanseheving.

Vurdering knyttet til nye oppgaver for større regioner

På dette området har Regjeringen stimulert til sammenslåing av høyskoler og etablering av universitet. Fra 2017 er strukturen endret. Det sentrale spørsmålet i denne sammenheng er om dette vil medføre økte ressurser for Høyskolen i Innlandet og NTNU Gjøvik. Finansieringssystemet for høyskolesektoren er bl.a. basert på større ekstern inntjening (forskningssoppdrag m.m.). Kopling mellom denne sektoren og næringsliv vil være viktig i et samfunnsutviklingsperspektiv. Det er ingen indikasjoner på at nytt regionnivå vil få en rolle i den sammenheng. Mye tyder på at det er statlige aktører som Forskningsrådet og Innovasjon Norge som vil få ansvaret for dette. Begge de to nevnte organisasjonene har Hedmark og Oppland som en region pr. i dag.

Effekten av en større region vil kunne være desentralisering av sentrale virkemidler i form av f.eks. forskningsprogrammer. Ut over dette er det vanskelig å se for seg nye oppgaver på dette området.

6.3.7 Reiseliv

Hedmark og Oppland har relativt like reiselivsprodukt. Produktet bærer preg av innlandsnatur fra de flate bygdene til dal, fjell, villmark, Mjøsa og Mjøsa-byene. Det er natur-

baserte aktiviteter sommer og vinter som tilbys i tillegg til store nasjonale og internasjonale arrangementer innen sport og kultur.

Eksempler på prosjekter som pågår:

- Langrennsprosjekt (Oppland)
- Digitalt Reiseliv Oppland
- Hytteturismeutvikling (Fjellregionen i Hedmark)
- Nasjonalparker (Nasjonalparkriket)
- Gjennomreiseturisme (RV3 Den grønne Snarvei)
- Store idrettsarrangement (Birkebeinerarrangementene, Lillehammer Ski festival, Worldcup i utfor og flere)
- Store kulturarrangement (Mjøsa og Skibladner minutt for minutt, Peer Gynt og flere)
- Infrastruktur fellesgoder (Turskiltprosjektet Hedmark med tilrettelegging og merking av stier og løyper)
- Universell utforming (felles strategi 2025)
- Kompetanseheving FOU (VRI)

Beskrivelse av gjeldende struktur og organisering av arbeidet

Både Hedmark og Oppland fylkeskommune har stor fokus på reiselivsnæringen/opplevelsesnæring, da det er definert stort potensialet for verdiskaping i regionen og betydning som distriktsnæring. Satsingen på denne næringen er nedfelt i egne reiselivsstrategier/regional plan i de to fylkene. Næringen i begge fylker er preget av mange små aktører som ofte er sårbare for endringer i markedet. Lav lønnsomhet og manglende investeringsevne er en trussel.

Beskrivelse av samarbeid og partnerskap

I begge fylkene jobbes det med næringen gjennom destinasjonsselskaper, mellom Hedmark og Oppland samt landsdelsselskap. I Hedmark er det også etablert et eget partnerskap for opplevelsesnæringen.

Vurderinger knyttet til funksjonalitet

Potensialet for de to fylkene ligger i områdene snø og vinter, sykkel- og fjellaktiviteter, idrett og arrangementer, lokalmat og utvikling av hytteregioner.

Det er sannsynlig at Oppland og Hedmark som reiselivsregion vil kunne ha fordeler av å samkjøre midler for å gi økt kraft og oppnå større satsinger, og vil kunne ta posisjon mot sentrale myndigheter. I tillegg vil en region sikre mer ressurser og en bredere kompetanse på regionalt nivå. Dette vil kunne styrke utviklingen i en næring med potensiale, men som er sårbar.



Prioritering av midler til de store fyrtårnene for å realisere internasjonal vekst til regionen kan være utfordrende. De eksportmodne destinasjonene er Trysil, Lillehammer/Hafjell, Beitostølen og Mjøregionen.

Rammene og arbeidsformen i de to fylkene er forskjellig. Hedmark fylkeskommune lyser ut midlene to ganger i året. Oppland fylkeskommune prioriterer en vesentlig del av midlene til prosjekter i de fire definerte destinasjonsselskapene og til den overordnede strukturen Visit Osloregion og FjellNorge. Hedmark prioriterer også Visit Osloregionen.

Vurderinger knyttet til kvalitet

På bakgrunn av at begge fylkene jobber tett mot næringen, enten gjennom partnerskap og prosjektf finansiering eller direkte gjennom destinasjonsselskap, er det rimelig å anta at kvaliteten på fylkenes arbeid med reiseliv i stor grad svarer opp næringens utfordringer.

Gjennom en sammenslåing av fylkene er det rimelig å anta at en vil kunne få noen stordriftsfordeler og en bredere kompetanse. Dette vil kunne bidra til større reiselivssatsinger.

Vurderinger knyttet til produktivitet/effektivitet

En sammenslåing av fylkene vil kunne øke produktiviteten/effektiviteten på bakgrunn av stordriftsfordeler og bredere kompetanse. Dette vil muliggjøre andre og tyngre satsinger

Vurdering knyttet til nye oppgaver for større regioner

Når det gjelder reiseliv er det ingen signaler knyttet til

at en større region vil få nye oppgaver. Det har i flere år vært fokusert på etablering av landsdelsselskap. Nasjonal politikk på dette området forutsetter forankring i næringa. Fylkeskommunene har en tilretteleggende rolle i denne sammenheng.

Oppsummering

I arbeidet med reiselivet har fylkeskommunene en tilretteleggende rolle. Fylkene har sammen med næringa definert satsingsområder med potensiale. Etablering av en region vil kunne bidra til bredere kompetanse og mindre sårbarhet i administrasjon på regionalt nivå. I tillegg vil en sammenslåing legge til rette for større og mer målretta satsinger i regionen. Det er ingen signaler på at en regionreform vil medføre flere oppgaver/ansvarsområder til regionalt nivå innenfor reiseliv. Regionalt nivåets største bidrag i reiselivsutviklingen vil være knyttet til samfunnsutviklerrollen hvor man kan bidra til kopling mellom forskjellige aktører og næringer.

6.3.8 Landbruk

Gjennom regionreformen i 2010 fikk fylkeskommunene en rolle mht. landbruk og da knyttet til rekruttering, kompetanse og likestilling. Fra statlige myndigheters side ble det vektlagt at landbruk skulle behandles på lik linje med andre næringer. Utfordringen i denne sammenheng er at forvaltning av ressurser/utviklingsmidler og den strategiske rollen for landbruket fortsatt ligger hos fylkesmannen.



I Oppland er arbeidet med rekruttering utdanning og likestilling prosjektorganisert siden oppdraget ble gitt i 2010. Satsingen har fått navnet RULL, rekruttering, utdanning og likestilling i landbruket og midlene er brukt på disse temaene. Satsingen er godt forankret i landbruksnæringa som deltar i styringsgrupper og prosjektgrupper. Fylkesmannen i Oppland deltar også i Opplandssatsingen. Man har også etablert Landbruksforum som er en overordnet dialog/samhandlingsarena mellom FM i Oppland, Oppland fylkeskommune, Innovasjon Norge Innlandet, faglagene og landbruksforvaltningen i kommunene.

I Hedmark er forvaltningen rundt RK midler i hovudsak brukt til voksenagronomutdanning på Jønsberg og Storsteigen. Resten av midlene går til tiltak som organisasjonene i landbruket arrangerer eller har et nært eierskap til. Arbeidet er forankret gjennom Landbruksforum Hedmark. Landbruksforum er en overordnet dialog/samhandlingsarena mellom Hedmark fylkeskommune, Fylkesmannen i Hedmark, Innovasjon Norge Innlandet, Hedmark Bondelag, Hedmark Bonde- og småbrukerlag, Mjøsen Skog og Glommen Skog.

Beskrivelse av gjeldende struktur og organisering av arbeidet

I fylkeskommunene er landbruk organisert som en integrert del av næringsavdelingen. Utformingen av landbrukspolitikken som fylkene er ansvarlig for skjer i et tett samarbeid/partnerskap med landbruksorganisasjonene og fylkesmannens landbruksavdeling.

Vurderinger knyttet til funksjonalitet

På bakgrunn av at mesteparten av landbruk som næring forvaltes av fylkesmannen svekkes muligheten for å integrere og samordne landbruket med øvrige nærings-satsinger. Dette svekker funksjonalisten for det regionale nivåets mulighet til å bidra til regional utvikling. En sammenslåing av fylkene vil bidra til noen stordriftsfordeler, men vil ha størst effekt hvis regionen får overført oppgaver på landbruksområdet fra staten.

Vurderinger knyttet til kvalitet

Landbruket er en svært viktig næring i Hedmark og Oppland, men fylkeskommunene har en relativt begrenset funksjon knyttet til landbrukspolitikken. Ved en sammenslåing vil det være mulighet til å øke samarbeidet gjennom bl.a. stordriftsfordeler og kunnskapsdeling. Ved kopling mot skolestrukturen i de to fylkene vil en kunne øke kompetansen i næringen i alle deler av fylket.

Vurderinger knyttet til produktivitet/effektivitet

Ved en sammenslåing av fylkene vil en kunne øke effektiviteten mht. kompetanse fordi en kan kople seg opp imot fylkeskommunenes skolestruktur i større grad enn i dag.

Vurdering knyttet til nye oppgaver for større regioner

Oppland og Hedmark har et tett og godt samarbeid om oppfølging av det nasjonale oppdraget fra Landbruks- og matdepartementet, bl.a. gjennom erfaringsutveksling. Oppland samarbeider konkret om voksenagronomutdan-

ning, mentorordning for bønder, høgskolekurs og bruk av Vitensenter Innlandets store landbrukssatsing.

Fylkene har siden 2007 hatt en felles skog- og trestrategi med mål om å styrke utviklingen og verdiskapingen knyttet til skogressursene. Det jobbes også med utarbeidelsen av en felles Bioøkonomistrategi for Innlandet, med ambisjon om at å bli en ledende bioøkonomiregion. En naturlig oppgave for en slik ny region vil kunne være oppstart av en jordstrategi som grunnlag for den framtidige bioøkonomien i innlandet. En felles strategisk dialog/samhandlingsarena ville med stor sannsynlighet styrke fylkenes posisjon som den grønne regionen i Norge.

Dersom fylkesmannsembetet skal videreføre rollen som tilsyn/kontrollmyndighet, er det naturlig at utviklingsoppgaver innen landbruk overføres til det folkevalgte regionnivået. Dette dreier seg bl.a. om BU-midler og midler til næringsutvikling innen landbruket som i dag ligger hos fylkesmannen. Nasjonale signaler når det gjelder landbruk har vært at en ønsker et forsøksprosjekt for landbruk i en ny og større region. Trøndelagsregionen har fått tildelt forsøksprosjektet.

6.3.9 Oppsummering

Det vil kunne være positive synergier med en større region ved at man i større grad klarer å samkjøre og samordne strategier og planer for næringa som opererer uavhengig av fylkesgrenser. Skal man likevel få tilstrekkelig effekt av en sammenslåing bør alle virkemidler for regional utvikling samles i det folkevalgte organer og det bør ytterligere styrkes gjennom overføring av virkemidler fra sentralt nivå. Skal det nye regionnivået kunne styrke rollen som samfunnsutvikler innen næring, må flere oppgaver overføres til det regionale nivået. Hvis en ikke får til det vil rollen til det folkevalgte nivået i stor grad være samordning av andre sektorer/aktørers interesser eller ansvarsområder. En vil med andre ord ha reduserte muligheter til å gi noen strategisk retning fra folkevalgt organ på regionalt nivå. Oppgaver som overføres må være en reell desentralisering av makt, ikke bare gjennomføring på vegne av andre aktører». I dette ligger også at en i større grad må akseptere en svekkelse av likhetsprinsippet i norsk forvaltning og i større grad vektlegge samfunnsutviklerrollen (utvikling basert på egne fortrinn). Desentralisering av oppgaver vil også gi større mulighet til å mobilisere ulike aktører nettopp fordi oppgaver vedtas regionalt. I neste omgang vil dette i større grad sikre koordinering av offentlig virkemiddelbruk. Noe av dette kan antakeligvis gjennomføres innenfor dagens fylkesstruktur, men forutsetningen for å lykkes med dette er nødvendig faglig bredde og menneskelige ressurser. Dette vil være et argument for å etablere nye regioner.

Pr. idag er det relativt få konkrete forslag til overføring av oppgaver. Trøndelagsregionen har fått stauts som prøveregion mht. landbruk. Øvrige forslag, bl.a. omtalt i St.mld.22. fokuserer på at den nye regionen i større grad skal ta en bestillerrolle (sikre strategiske valg, mobilisere og koordinere),

mens andre skal iverksette. Forslag om endring i Regionale forskningsfond er et eksempel på dette, hvor fylket/regionen skal fastsette mål og strategier i samsvar med FoUi-strategi, mens Forskningsrådet skal iverksette programmet.

Oppland og Hedmark fylkeskommuner har gjennom mange år utviklet et godt samarbeid innen forskning og utvikling. En eventuell større region vil derfor ikke være direkte avgjørende for oppgaveløsningen fremover. Effektiviteten kan øke noe ved en reduksjon i styringsstruktur av nasjonale program, men dette vil i liten grad påvirke ressurstilgangen for FoU-aktiviteten i regionen (Hedmark og Oppland). Fylkeskommunene kan styrke sin samfunnsutviklingsrolle ved en reell desentralisering av nasjonal FoU-aktivitet. Dagens forslag til rollefordeling medfører at fylkeskommunene skal ha en bestillerrolle, mens f.eks. Forskningsrådet skal iverksette faktisk handling. Fylkesgrenser er i liten grad et hinder for utvikling fordi verken næringsliv eller FoU-sektoren opplever fylkesgrenser som hinder for aktivitet.

6.4 Samferdsel

6.4.1 Beskrivelse av dagens oppgaver og hvordan disse løses

Fagområde samferdsel omfatter flere ulike ansvarsområder for fylkeskommunen. Skoleskyss og drift av kollektivtransport er den største oppgaven innen drift. Fylkeskommunen har ansvar for drift og utbygging av fylkesvegene. Oppgavene utføres i nært samarbeid (sams vegadministrasjon) med Statens vegvesen, hvor riks- og stamvegnettet og jernbanenettet også blir sett i sammenheng. Som samfunnsutvikler og regional utviklingsaktør har fylkeskommunen et overordnet ansvar for strategisk arbeid rettet mot samordnede transportløsninger på både veg og bane.

Beskrivelse av gjeldende struktur og organisering av arbeidet

	Oppland	Hedmark
Struktur	Samferdsel er organisert i et team på Regional utvikling som har ansvar for strategisk samferdsel.	Samferdselsavdelingen er en del av enheten Samferdsel, kulturminner og plan. Fylkessjef har også rollen som samferdselssjef
Stillinger	4 årsverk, inkl. en teamleder	Samferdselssjef 4 årsverk, en konsulent og tre rådgivere

6.4.2 Kollektivtransport

Beskrivelse av fagområdet

Fylkeskommunens ansvar for kollektivtransport er i dag nedfelt i opplæringsloven § 13-4 hvor de gis ansvar for skyss av elever i grunnskole og videregående skole, og i yrkestransportloven §22 som sier at fylkeskommunen skal yte tilskudd til rutetransport som den vil opprette eller holde oppe innen et fylke.

Kollektivtransporten finansieres av rammetilskudd fra staten, skatteinntekter og andre frie inntekter. Utvalgte byområder i Norge mottar statlige tilskudd til utvikling av de kollektive tilbudene gjennom egne bymiljøavtaler/ belønningsordninger. Oppland og Hedmark har ikke fått gjennomført planarbeid som gir grunnlag for denne type midler.

Staten legger også føring gjennom rundskriv fra Samferdselsdepartementet og håndbøker fra Vegdirektoratet.

Beskrivelse av gjeldende struktur og organisering

Fylkeskommunens rammetilskudd til kollektivtrafikk er i 2016 henholdsvis 359 millioner i Oppland og 337 millioner i Hedmark. Det utgjør 16 prosent av fylkeskommunens driftsbudsjett i Oppland og 15 prosent i Hedmark.

Oppland har organisert kollektivtrafikken som en egen avdeling i direkte linje til fylkesrådmannen, mens Hedmark har organisert det som fylkeskommunalt foretak.

Skoleskyssen utgjør størstedelen av kollektivtrafikken i begge fylker. Det er satset relativt likt på by-, lokal- og regiontrafikk i begge fylker. Trenden er at rutetilbudet i distriktene reduseres på grunn av liten trafikk, og at by og regiontrafikken styrkes i og rundt de større byene.

Begge fylker har valgt å kjøpe tjenester etter anbudskonkurranse i stedet for produksjon i egen regi. Avtalene som er inngått med selskapene, er bruttokontrakter som betyr at fylkeskommunene gjennom egne merkevarer Opplands-trafikk og Hedmark Trafikk markedsfører og har inn-tektsansvaret for tjenestene.

Oppland benytter seg av unntaksbestemmelsene i Kollektivtrafikkforordningen og forhandler direkte med 5 mindre selskaper som utgjør i underkant 20 prosent av samlet produksjon.

Begge fylkeskommuner har avtaler med drosjene og noen turbiler. Dette er viktige avtaler for å gjennomføre skoleskyssen, også bestillingstransport og TT-ordningen.

Beskrivelse av samarbeid og partnerskap

Med grunnlag i kommunelovens § 27 om kommunalt samarbeid har Oppland fylkeskommune og Hedmark fylkeskommune opprettet et samarbeidsorgan bestående av fagenhet Opplandstrafikk og Hedmark Trafikk FKF. Samarbeidet er en fortsettelse av samarbeidet «Felles kjørekontor for offentlig betalt transport» fra 2006. Samarbeidet organiseres ikke som eget rettssubjekt. Samarbeidet skal i vareta fylkeskommunenes felles oppgaver og interesser, og spesielt vektlegge markedsmessig og teknisk samarbeid.

Hedmark Trafikk FKF og fagenhet Opplandstrafikk inngår egne samarbeidsavtaler som regulerer administrative og forretningsmessige forhold for de enkelte samarbeidsområdene.

Etter forutgående konkurranse har Opplandstrafikk for perioden fram til april 2020 avtale med Kjørekontor Innlandet AS i Folldal om ruteopplysning og kundenhendelser til 177-nummeret.

Begge enheter er medlem i Kollektivtrafikkforeningen, det nasjonale samarbeidsorganet for kollektivtrafikk.

TT-ordningen

Tilrettelagt transport for forflytningshemmede blir i henhold til rundskriv N-4/97 fra Samferdselsdepartementet administrert av fylkeskommunene. Hovedregelen er at dette er et tilbud til dem som på grunn av forflyttingshemming ikke uten vesentlige vanskeligheter vil kunne bruke ordinært kollektivtilbud, eller som har behov for hjelp til transport til/fra kollektive transportmidler.

Både i Oppland og i Hedmark var det i 2015 gjennomført ca. 42 000 TT-reiser, fordelt på 2645 brukere i Oppland og ca. 4000 brukere i Hedmark. Kostnaden for dette i Oppland beløp seg til 7,9 millioner kroner, mens det i Hedmark ble kostnaden 9,5 mill. kr. I tillegg foretok brukere i Oppland 19 800 gratis reiser med Opplandstrafikks bussruter.

	Oppland	Hedmark
Ruteproduksjon i rutekilometer	11 250 000	10 080 000
Ruteproduksjon drosje og turbil i km	3 295 000	3 860 000
Grunnskoleelever med skyssrett	9100	8100
Videregående elever med skyssrett	4600	3750
Antall kollektivreiser	3 400 000	2 099 000

Nøkkeltall 2015

Løyvemyndighet

Fylkeskommunene er delegert myndighet til forvaltning av yrkestransportloven med tilhørende forskrifter, herunder forvaltning av behovsprøvd løyver for persontransport med motorvogn og fartøy i og utenfor rute. Dette er drosjeløyver, selskapsvognløyver, løyver for funksjonshemmede, ruteløyver og løyver for fartøy. I Oppland er det pr 31.12.15 169 hovedløyver og 79 reserveløyver. Oppland har som policy at løyvene fordeles på flest mulig løyvehavere. Hedmark har pr. 01.09.16 254 ordinære drosje løyver og 61 løyver for reservedrosje. Søkningen til ledige drosjeløyver er veldig dårlig mange steder og skaper i noen tilfeller utfordringer for transportbehov ved skoleskyss. Manglende søkere til ledige drosjeløyver skaper problemer for transportavviklingen generelt, men blir ekstra sårbar for anbudsvunnet transport, som skolebartransport og syke transport.

Ekspresstruter og andre kommersielle transporter rute er også behovsprøvd. Det er relativt få slike ruter og der de er grensekryssende er det en vurdering hvilke fylke som skal behandle søknadene. I forbindelse med anbud stilles det løyvekrav til tilbyderne. Dersom de vinner kontrakten tildeles de løyve for den perioden kontrakten varer. I Oppland har Valdresekspressen klart det største kommersielle ruteopplegget med 7 daglig avganger til og fra Oslo. Oppland fylkeskommune drifter selv ferge over Randsfjorden,

mens det er gitt løyver for sommerruter på Bygdin og Gjende. Både Nettbuss og Boreal har flere kommersielle ruter som går gjennom Hedmark. Hedmark fylkeskommune drifter ikke båtruter. Det er kommersiell båtrute på Femundsjøen. Det er også et sesongbåttilbud på Osen-sjøen og Savalsjøen, samt på Mjøsa.

I Oppland bruker 2 saksbehandlere i Opplandstrafikk til sammen i underkant av et halvt årsverk på løyvebehandling. I Hedmark bruker i 1 fast saksbehandler med noe bistand fra annen saksbehandler i overkant av ett årsverk på løyvebehandling.

Vurderinger

Ved en sammenslåing til en innlandsregion med ett «kollektivselskap» vil det kunne skapes fordeler gjennom styrking av kompetansemiljøene som jobber med billettering, ruteplanlegging, materialinnkjøp, IKT-systemer, markedsføring. Gjennom en enda mer enhetlig tilnærming på disse områdene vil en kunne frigjøre ressurser til utvikling innenfor områdene og mer aktivitet innenfor for eksempel markedsføring av tilbudene. Det vil også bety at tilbudene til kundene vil være enda mer enhetlige enn i dag. Likeledes bør det kunne gi storskalafordeler ved anskaffelser av f.eks. billetteringsløsninger eller transporttilbud.

Utfordringene vil være å etablere en organisasjon og arbeidsprosesser som ivaretar de geografiske ulikhetene i en så stor region.

Kjøp av regionale togtjenester

Togtilbudet utgjør i dag deler av stamlinjene i kollektivtrafikken i fylkene. Hovedutfordringen i dag i for fylkesinterne kollektivreiser, er koordinering mellom statlig og fylkeskommunal kollektivtrafikk. Tilbudet spesielt til pendlerne er dårligere enn det ville vært om de på de strekninger det går både buss og tog, kunne velge mellom alle tilgjengelige avganger på samme strekning med bruk av samme betalingskort. Dessuten kan det være en utfordring å få til korrespondanse til kollektivtilbud som kjører på ulikt tidsintervall gjennom døgnet. Et tettere samarbeid ville kunne bidra til at flere vil reise kollektivt og noen grad kunne kanskje tilbudet rasjonaliseres eller effektiviseres. Modeller for å få dette til kan være billettsamarbeid etter ulike modeller eller at innkjøp av transporttjenester kjøpes etter et største brukers prinsipp.

Kjøp av flytjenester

Dette er pr. i dag lite aktuelt.

6.4.3 Fylkesveier

Beskrivelse av fagområdet

Det offentlige veinettet er delt mellom riks-, fylkes- og kommunale veier. Fordelingen endres med jevne mellomrom, siste store omfordeling var i forbindelse med forvaltningsreformen i 2010.

Beskrivelse av gjeldende struktur og organisering

I Hedmark er det 703 km med riksveg og 3846 km med fylkesveg. For Oppland er tallene 726 km riksveg og 3010 km fylkesveg.

Fylkeskommunene har ansvar for bygging, forvaltning, drift og vedlikehold av fylkesveier. Gjennom inngått «rammeavtale» og «leveringsavtale» (sistnevnte for det enkelte kalenderår), er det Statens vegvesen som tar seg av den praktiske oppgaveløsningen. Dette skjer på oppdrag fra fylkeskommunene gjennom sams vegadministrasjon. Hedmark og Oppland forholder seg til hvert sitt avdelingskontor i Statens vegvesen Region øst.

I begge fylker utarbeides det handlingsprogram for fylkesveier hvert 4 år. I denne prosessen prioriterer alle kommuner tiltak de ønsker utført i sine kommuner og et forslag til handlingsprogram blir utarbeidet av sams vegadministrasjon. I Oppland involveres også fylkespolitikere gjennom komité for samferdsel. Utkastene sendes så på høring, før de endelig vedtas av fylkestinget.

Oppland har i 2016 og 2017 tatt opp lån både for økt inves-

tering, økt drift og vedlikehold. I tillegg har Oppland tatt i bruk bompengefinansiering i forbindelse med utbygging av 2 fylkesvegstrekninger.

I Hedmark er hittil all fylkesvegutbygging foretatt uten at det har vært delfinansiert av bompenger.

Oppland driver en egen fergestrekning, fylkesvegsambandet Horn-Bjønneroa. Ferge og mannskap er underlagt fylkeskommunen.

Vurderinger knyttet til merverdien ved etablering av en ny region

Arbeidet innenfor fylkesvegområdet er ganske sammenfallende. En sammenslåing til en region vil gi større volum, større fagmiljø og økt mulighet for å utvikle rollen som en profesjonell veieier. Man vil også kunne oppleve administrativ effektivisering og økt tyngde i forhold til Statens vegvesen i enkelte spørsmål. I forlengelsen av dette vil man kunne få etablert bedre fylkeskryssende infrastruktur som igjen kan føre til bedre vilkår for næringslivet og regionforstørring.

Vurdering knyttet til nye oppgaver for større regioner

En større region kan tenkes å få overført nye oppgaver i forbindelse med fylkesvegene ved at dagens fylkesavdelinger av sams vegadministrasjon blir overført til regionen. En sammenslåing til en region vil føre til at den totale lengden fylkesveg vil være på nesten 7000 km. En overføring av sams vegadministrasjon til regionen vil føre til at regionen vil ha et større fagmiljø og således øke



muligheten til å utvikle rollen som profesjonell vegeier. Ut fra dagens administrative ressurser hos Statens vegvesen, som gjennom avtaler med fylkeskommunene har fagansvar for planlegging, drift, bygging og vedlikehold, vil det kunne antas at sams vegadministrasjon for en ny større region ville ha et antall på ca. 150 årsverk. Dette vil også kunne gi potensiale for effektivisering og økt tyngde i forhold til Statens vegvesen i enkelte spørsmål. Likeså vil det kunne innebære kostnadsreduksjoner som følge av større kontrakter, både innenfor investering, drift og vedlikehold.

6.4.4 Trafikksikkerhet

Beskrivelse av fagområdet

I Lov om vegar (vegloven) §40.a er det lovhjemlet at fylkeskommunen ivaretar trafikksikkerhetsarbeidet.

Beskrivelse av gjeldende struktur og organisering

Begge fylker har i dag et politisk oppnevnt trafikksikkerhetsutvalg bestående av fylkestingsmedlemmer: Oppland fylkes trafikksikkerhetsutvalg (FTU) og Hedmark trafikksikkerhetsutvalg (HTU). Statens vegvesen Region øst ved de respektive vegavdelingene er sekretariat for utvalgene, og det er en rekke konsultative medlemmer fra organisasjoner og etater som jobber med trafikksikkerhet. Ungdommens fylkesting har også mulighet til å møte med representant i begge utvalgene.

Begge utvalgene utarbeider fireårige planer for arbeidet med trafikksikkerhet. Videre er fireårige handlingsprogram for fylkesveger og tilhørende årlige budsjetter viktige styringsverktøy for trafikksikkerhetstiltak på fylkesvegnettet i begge fylker. Også bevilgningene til trafikksikkerhetsutvalget gis gjennom dette handlingsprogrammet.

- FTU i Oppland utarbeider årsplaner for å følge opp den fireårige handlingsplanen, mens HTU utarbeider toårige tiltaksplaner.
- FTU i Oppland har også konsultative medlemmer fra fylkeskommunens administrasjon og fra Statens vegvesen, mens dette ikke er tilfelle i HTU.

Vurderinger knyttet til merverdien ved etablering av en større region

I en felles region innlandet vil det folkevalgte nivået ha tilnærmet samme geografiske avgrensning som politidistriktet. Trolig vil også det som i dag er vegavdelingene Oppland og Hedmark i Statens vegvesen region øst bli en felles enhet. Det ligger med andre ord til rette for et ryddig samarbeid om trafikksikkerhetsarbeidet mellom offentlige aktører med sammenfallende geografisk nedslagsfelt. Samtidig er nedslagsfeltet betydelig større enn i dag, slik at det vil være en større utfordring for utvalget og sekretariatet å ha en god oversikt over trafikksikkerhetsarbeidet i kommunene.

Ved å slå sammen de kreftene som brukes på dette viktige

arbeidet i dag, kan flere personer har trafikksikkerhetsarbeid som sin hovedoppgave. En kan tenke seg at det da blir høyere prioritert, og at kvaliteten i arbeidet forblir høy.

Vurderinger knyttet til nye oppgaver for større regioner

Sekretariatsansvaret for trafikksikkerhet ligger pr i dag hos Statens vegvesen. Ved en eventuell sams vegadministrasjon vil det bli et mer helhetlig ansvarsområde, i tillegg til at det vil bli et større fagmiljø.

6.4.5 Nasjonal Transportplan (NTP)

Beskrivelse av fagområdet

Nasjonal Transportplan (NTP) er en plan som gjelder for 12 år og som revideres hvert fjerde år.

Beskrivelse av gjeldende struktur og organisering

Hedmark og Oppland fylkeskommuner utarbeider felles høringsuttalelse til NTP. I forkant av høringsfristen utarbeider de to fylkeskommunene felles innspill og tilbakemeldinger på de dokumenter som kommer på høring fra NTP-sekretariatet. Politisk behandling skjer i det enkelte fylkesting. Det er enighet om prioriteringene av de store infrastrukturprosjektene på veg og bane.

De to fylkene jobber også tett sammen i det etterfølgende arbeidet av NTP (handlingsprogram for riksveger og jernbane etc.). Innlandet har sammen oppnådd gode resultater, og fått bra uttelling i NTP de senere årene, blant annet den såkalte «lottorekka».

De to fylkene er medlem av Østlandssamarbeidet, som utarbeider Østlandspakka som er de 8 fylkene på Østlandet sitt innspill til NTP. Østlandssamarbeidets prioriteringer legger derfor noen føringer for fylkeskommunenes prioriteringer.

Handlingsprogram for riksveger og Jernbaneverkets handlingsprogram beskriver hvordan Statens vegvesen og Jernbaneverket vil iverksette prioriteringer som Stortinget og Regjeringen har gitt gjennom NTP. Til disse programmene gir Oppland fylkeskommune og Hedmark fylkeskommune separate uttalelser, men som bygger på fylkenes NTP-vedtak.

Handlingsprogram for riksveger og Jernbaneverkets handlingsprogram beskriver hvordan Statens vegvesen og Jernbaneverket vil iverksette prioriteringer som Stortinget og Regjeringen har gitt gjennom NTP. Til disse programmene gir Oppland fylkeskommune og Hedmark fylkeskommune separate uttalelser, men som bygger på fylkenes NTP-vedtak.

Vurderinger knyttet til merverdien ved etablering av en ny region

Infrastrukturutfordringene innenfor samferdsel i de to fylkene er store. Begge fylkene er transittfylker, hvor store transportmengder går gjennom fylkene til ulike landsdeler. En samlet region vil kunne prioritere enda sterkere i sitt høringsinnspill på fylkeskryssende veger og jernbanestrekninger. En samlet region vil også kunne bidra med mer tyngde i høringsrunden til etatenes handlingsprogrammer.

Vurderinger knyttet til nye oppgaver for større regioner

En større og samlet region vil kunne innebære at regionen tar et større ansvar for infrastrukturområdet. Ved overføring av sams vegadministrasjon kan en større region få mer innflytelse for en større del av vegnettet og mulighet til å se helhetlig på det totale fagområdet. Deler av riksvegnettet kan overføres til regionene for å få helhetlig vegansvar. Den regionalpolitiske styringen av samferdsel vil bli styrket gjennom mer makt og myndighet.

Det vil også bli en vurdering om staten kan overta ansvaret for fylkevegene med mest trafikk og som har betydning for kobling mellom riksveger. Det er pr i dag et betydelig etterslep på vedlikehold av fylkesvegene i fylket og det er behov for midler til å dekke dette behovet og tenke mer helhetlig.

6.5 Kultur

6.5.1 Beskrivelse av dagens oppgaver og hvordan disse løses

Beskrivelse av fagområdet

Kulturfeltet er et offentlig ansvarsområde fastslått i kulturloven. Allmennkulturfeltet, som omtales i dette kapittelet, omfatter en rekke oppgaver. De viktigste ansvarsoppgavene er kunst- og kulturformidling, kulturtiltak og prosjekt rettet mot ungdom, eksempelvis Ungdommens kulturmonstring (UKM), forvaltning av ulike typer tilskuddsordninger, Den kulturelle skolesekken, Den kulturelle spaserstokken og ulike typer kunst- og kultursatsinger. I dette har kulturpolitikken en viktig rolle, fordi et levende og mangfoldig kulturliv også er en samfunnsskapende kraft som genererer engasjement, innovasjon, nytenkning og sosiale fellesskap.

Dette vil derigjennom bygge identitet, tilhørighet og personlig, kollektiv og økonomisk vekst. I tillegg dekker kulturpolitikken ansvarsområder andre grunnleggende elementer i utformingen av et samfunn, som ivaretagelse av demokrati, sosiale fellesskap og økonomisk vekst.

Fylkeskommunenes rolle innenfor kulturområdet er å være en regional utviklingsaktør, der målet er å styrke og utvikle kunst- og kulturlivet i fylkene. Et slikt ansvar innebærer å ta en aktiv rolle der dialog, samhandling og nettverksarbeid har som mål å engasjere og aktivere kunst- og kulturmiljøene i ønsket retning. Fylkene gjennomfører derfor årlige ulike type dialogmøter med kommuner og kunstformidlingsinstitusjoner og andre organisasjoner. De årlige kulturkonferansene, som begge fylker arrangerer hver for seg, er også et viktig møtepunkt. Hedmark fylkes strategiske kulturplan, er under revidering. Oppland fylke har vedtatt kulturstrategi, som gjelder fram til 2020.

Beskrivelse av gjeldende struktur og organisering av arbeidet

I Hedmark er enhet for Kultur, bibliotek og kompetanse plassert i sentraladministrasjonen i Fylkeshuset i Hamar. Enheten er delt inn i fagmiljøer som har ansvar for idrett- og friluftsliv, integrering og likestilling, fylkesbiblioteket, samt allmennkultur. I Oppland er allmennkulturfeltet orga-

nisert i egen avdeling, «Kultur». Enheten har, i motsetning til Hedmark, den operative delen av Den kulturelle skolesekken (DKS) plassert hos seg. Idrett ligger under Regionalenheten og museumsfeltet er i Oppland plassert hos Kulturarv. Fylkesbiblioteket er egen enhet. Arbeid med integrering i Oppland er fordelt mellom flere enheter. Det er ikke avsatt en spesifikk stillingsressurs på dette området.

Oppland og Hedmark har noe ulik situasjon, ved at man i Hedmark i større grad enn i Oppland har satt kunst- og kulturformidlingsarbeidet ut til institusjoner utenfor fylkeskommunens administrasjon.

Tabellen på neste side gir et bilde av organiseringen, arbeidsoppgavene og ressursbruken i de to fylkene.

6.5.2 Beskrivelse av samarbeid og partnerskap

Et kulturliv med bredde og mangfold skapes i samspillet mellom kulturinstitusjoner, kunstnere, arrangement, frivillig arbeid, utdanningsmiljø og forvaltning. Kulturliv skapes ved hjelp av en kombinasjon av et statlig, kommunalt og fylkeskommunalt virkemiddelapparat.

Oppland fylkeskommune tar initiativ og støtter opp om den kulturelle infrastrukturen i hele Oppland, med fokus på de seks regionenes forutsetninger. Kulturstrategi for Oppland 2016-2020, utviklet i samhandling mellom flere fagområder, er et overordnet styringsdokument for fylkeskommunens arbeid med kulturvirksomhet og et nytt strategisk dokument for fylkeskommunens samlede arbeid på kulturområdet. Fylkeskommunens erfaring med enkeltsatsinger viser at felles løft, på tvers av faglige ansvarsområder, kan bidra til større satsinger med mer gjennomslagskraft. Oppland fylkeskommune ønsker derfor å ha økt fokus på tverrfaglig samarbeid.

Hedmark fylkeskommunes grep innenfor kunstformidlingsområdet har vært å etablere egne kunstformidlingsinstitusjoner. Disse er Turnéorganisasjonen, Kunstbanken Hedmark Kunstsenter, Teater Innlandet og Musikk i Hedmark. Sistnevnte institusjon er under evaluering. Den framtidige musikksatsingen vil bli lagt fram for politisk behandling høsten 2016.

6.5.3 Vurderinger knyttet til merverdien ved etablering av en ny region i innlandet

Vurderinger knyttet til funksjonalitet

Strategiske kulturplaner er for begge fylkeskommunene viktige styringsverktøy, men feltet er lite regulert av lov-pålagte oppgaver. En større region vil kunne gi en bedre koordinert satsing innenfor enkelte og spesielt større satsinger. Dette gjelder blant annet den felles satsingen på film gjennom Filminvest 3 as og scenekunst gjennom Teater Innlandet. En region av en slik størrelse vil ha et potensiale i å samle mange aktører innenfor kunst- og kulturfeltet. Begge fylkene arbeider i hovedsak med de samme fagområdene innenfor kunst- og kulturfeltet. Den store forskjellen er at Hedmark har lagt kunstformidlings-

oppgavene til eksterne enheter som blant annet stiftelser. I Oppland er flere av oppgavene som institusjonene ivaretar lagt til fylkeskommunens kulturadministrasjon.

En helhetlig utvikling på kulturfeltet innenfor et distrikt/region kan ivaretas ved at beslutninger treffes av de som har kjennskap til utfordringer og muligheter i distriktet/regionen. En stor region med en samlet kulturadministrasjon kan medføre at lokalkjennskapen svekkes.

Vurderinger knyttet til kvalitet

En samling av fagmiljøer som kompletter hverandre kan gi synergier og være en styrke i utviklingen av kulturlivet. Komplementær kompetanse og fellessatsinger på de ulike kunst- og kulturområdene vil kunne være en styrke innenfor scenekunst, visuell kunst og musikk og barne- og ungdomssatsingen. Også innenfor arbeidet med de frivillige organisasjonene kan en sammenslåing kunne gi stordriftsfordeler, der en ser paraplyorganisasjonene i de to fylkene under ett. En koordinering av virkemiddelbruken kan også gi regionen et bedre tilbud. Når det gjelder kunstformidlingsfeltet og Den kulturelle skolesekken er det usikkert om en sammenslåing gir bedre kvalitet på tilbudet på grunn av ulike organisering og innretning av arbeidet.

Vurdering knyttet til produktivitet/effektivitet

En ny og større region kan ha potensiale for overføring av flere oppgaver og bevilgninger fra staten. Det vil kunne gi et større handlingsrom og større muligheter til å drive regionalpolitikk med både kvalitet og effektivitet. Det å disponere økonomiske virkemidler gir et handlingsrom og

kan være en styrke for utvikling av blant annet de regionale kunstformidlingsinstitusjonene.

En felles region kan gjøre det lettere å skape felles «trykk» på kulturarbeidet. Samtidig vil det i en så stor region være mange interessefelt innenfor kunst- og kulturfeltet som det må tas hensyn til. Kompromissløsninger der en for eksempel må ta hensyn til flere kommuner og regioner, kan redusere både kvalitet og effektivitet. Et styrket fagmiljø vil kunne gi flere medarbeidere å fordele oppgavene på, noe som kan øke både effektivitet og produktivitet. En bør også være bevisst på at økt fokus på effektivitet kan gå på bekostning av kvalitet og nærhet til brukerne. Økt effektivitet kan naturlig nok også kunne frigi ressurser til andre områder innenfor kulturfeltet.

6.5.4 Vurderinger knyttet til nye oppgaver for større regioner

Samfunnet er i utvikling. Innovasjon, entreprenørskap, talentutvikling og kreativitet er sentrale og nødvendige områder i vår tid. Mange av fremtidens jobber finnes ikke og våre barn og unge må utdannes til å bli jobbskapere mer enn jobbsøkere. Vi kan ikke i framtiden konkurrere på kostnad og pris. Vi må konkurrere på kompetanse, ideer, nye løsninger, kreativitet, nyskaping og utviklingsarbeid. Kulturfeltet representerer et kompetanseområde hvor slike ferdigheter kan utvikles, trenes, utfordres og danne nye sammenkoblinger av tidligere adskilte sfærer.

	Oppland	Hedmark
Årsverk og nøkkeltall	Årsverk: 12 (hvorav ca. 6 på DKS og 1 på UKM/ungdom)	Årsverk: 15 (fylkesbibliotek 4, Idrett, friluftsliv og spillmidler 3, flerkultur 1)
Sentral-administrasjonen i fylkene	- DKS, den operative delen og utvikling - UKM og ungdomskoordinator (ungdomspolitik) - FIO - filmverkstedet i Oppland - DKSS – Den kulturelle spaserstokken - Forvaltning av tilskuddsordninger og stipender - Nettverksarbeid, dialogmøter og konferanser - Involvering i kunst- og kulturprosjekter - residensordning for kunstnere - Internasjonalt arbeid - Kreative partnerskap i skolene - Kulturnett Oppland, digital info- og debattarena	- DKS utviklingsmidler - Kulturkortet - ungdomsprosjekt - DKSS - i samarbeid med kunstformidlingsinstitusjoner - Forvaltning av tilskuddsordninger og stipender - Nettverksarbeid, dialogmøter og konferanser - Involvering i kunst- og kulturprosjekter - Integrering og likestilling
Kunstformidlingsorganisasjoner	- Oppland kunstsenter - Lillehammer kunstmuseum (produserer for DKS) - Teater Innlandet - «Tidl. knutepunkt»: Peer Gynt - «Tidl. knutepunkt»: Litteraturfestivalen Lilleh.	- Turnéorganisasjonen, den operative delen av DKS og UKM. - Kunstbanken Hedmark Kunstsenter - Teater Innlandet - Teater i fjellregionen (Trafo) - Teater i Glåmdalen - Tidl. knutepunkt: Festspillene i Elverum - Musikk i Hedmark (er under evaluering)
Felles organisasjoner, satsinger og arenaer	- Pilgrimsleden - Arena Mjøsa - Mjøsa - et kunstprosjekt, - UKM fylkesfestival fra 2018 - Østnorsk filmsenter og Filminvest 3 (eies også av Trøndelagsfylkene) - Teater Innlandet - Orkestersaken - Norsk musikkråd	

For å kunne lykkes med en sterkere samfunnsutviklerrolle innenfor politikkområdet kultur, er det en forutsetning at regionen får tilgang til virkemidler og muligheter til å kunne gjøre regionale vurderinger og bruke politisk skjønn. Fylkeskommuner/regioner med gode virkemidler vil i samhandling med offentlige og private kunst- og kulturinstitusjoner, kommuner og kulturliv for øvrig bidra til utvikling av fylkets samfunnsliv med vekt på regionens kvaliteter. Tilrettelegging for kunst og kultur krever tilpasninger og prioriteringer fra et lokalt og regionalt perspektiv.

I denne sammenhengen er det også viktig å ta hensyn til våre felles utfordringer, nevnt i punktet over, samt lage strategier for å hindre at våre felles svakheter ikke forsterkes.

Det finnes store muligheter for å utvikle samarbeidet mellom Hedmark og Oppland på kulturfeltet. Vi kan komplettere hverandres kompetanseområder og på den måten gjøre en samlet organisasjon mindre sårbar. Ved å samle våre ressurser og kompetanse, blir vi styrket og kan gjøre større satsinger.

Ansvarsområder innenfor kultur som kan legges til de nye regionene:

- Satsingen på barn og unge er i dag delt opp gjennom ordningene Ung Kultur Møtes (UKM), Den kulturelle skolesekken og kulturskolene. På nasjonalt nivå er det laget en samarbeidsavtale mellom de tre ordningene, likedan er dette gjort i både Oppland og Hedmark. Det er likevel en utfordring at ordningene er ulikt organisert og at fylkeskommuneleddet er gitt et særskilt ansvar for Den kulturelle skolesekken og UKM, mens ansvaret for kulturskolene ligger til kommunene. Det bør vurderes om fylkeskommunene skal ha utviklerrolle også overfor kulturskolene.
- En regionalisering av virkemidlene på scenekunstheltet, herunder regionteatre og regionale tiltak innenfor dans og opera.
- Overføring av et helhetlig ansvar for de regionale sentra for musikk.
- Kulturrådets tilskuddsordninger kan vurderes. Da gjelder det i første omgang de områdene hvor Kulturrådet har en direktoratsfunksjon og ikke fondsmidler, som musikk, historiske spel og kulturnæringer.
- En regionalisering av IMDI-midlene. Dette forutsetter da at kriteriene skal utvikles regionalt og ikke nasjonalt, slik at regionene har en utviklerrolle.
- Etter forsøkslovens bestemmelser kan man søke om overføringer av nye oppgaver til den nye fylkeskommunen. Dette kan gjøres på kulturområdet ved å se på Kulturrådets portefølje og tildelinger til regionale formål fra Kulturdepartementet.

6.5.5 Oppsummering

En En sammenslåing vil innenfor kunstformidlingsfeltet være en utfordring. De to fylkene har i dag ulik organisering der arbeidet i Oppland er lagt til forvaltningen, mens i Hedmark er oppgaven lagt til eksterne stiftelser. Det vil her være en utfordring å forene de to ulike måtene å løse oppgavene på. Dersom en lykkes, vil det imidlertid være grunn til å tro at en får større og mer slagkraftige satsinger.

På de andre områdene av kulturfeltet vil en sammenslåing trolig i liten grad påvirke hvordan oppgavene løses.

Med en samling av de to fylkeskommunene vil kulturfeltet omfatte langt flere stillinger enn i dag. En samling gir mulighet til å styrke og utvikle komplementær kompetanse i begge fylker og rom for økt spesialisering. Økt kompetanse må anses som en styrke for å yte bedre tjenester og for å kunne ta rollen som en aktiv samfunnsutvikler i regionen. Større geografiske regioner og faglige avstander kan derfor skape utfordringer i tillitsforholdet mellom det regionale leddet og de mange aktører innenfor kulturfeltet.

Når det gjelder overføring av oppgaver fra statlig til regionalt nivå vil disse være viktig dersom en sammenslåing skal gi noen større gevinster på kulturfeltet. Overføring av oppgaver og ressurser vil kunne gi regionen flere virkemidler i arbeidet med å utforme en helhetlig kulturpolitikk, som ivaretar de mange ulikhetene i en slik region.

Økt kompetanse, spesialisering og flere oppgaver er imidlertid ingen garanti for mer funksjonalitet, kvalitet og effektivitet. Å nyttiggjøre seg disse fortrinnene avhenger at en lykkes i å løse de mange utfordringer som knytter seg til organisasjonsendringer.

6.6 Kulturarv

Kulturarv og historier knyttet til steder er en viktig del av et menneskes identitet. Det er gjennom mange tiår jobbet med å skape en identitet knyttet til fylket, en fellesskapsfølelse, for de som bor i henholdsvis Hedmark og Oppland. En ny region vil kreve et arbeid med å skape en innlandsidentitet. De to fylkene er på mange felt like når det kommer til kulturhistorie, natur, landskap og ikke minst dagens utviklingstrekk. Felles kulturarv vil kunne være et viktig bindeledd i prosessen.

6.6.1 Beskrivelse av dagens oppgaver og hvordan disse løses

Beskrivelse av fagområdet

Fylkeskommunene har en rolle som både regional kulturminnemyndighet og utviklingsaktør. Arbeidsoppgavene omfatter forvaltning etter Kulturminneloven og plan- og bygningsloven, veiledning, formidling, tilskuddsforvaltning og ikke minst ulike utviklingsoppgaver og prosjekter. Satsinger på kommunedelplaner for kulturarven i alle kommuner, klimautfordringer, kulturarvsbasert næringsutvikling og kulturhistoriske landskap står på dagsorden i begge

fylker. Kulturminneforvaltningen arbeider tett mot både plan-, næring- og kulturavdelingene internt.

Museene er ulikt organisert i de to fylkene. I begge fylkene er det gjennomført en konsolidering av museene. Oppland har fire konsoliderte regionmuseer, hvor ansvaret internt er lagt til Kulturarv. Disse fire har egne bygningsvernråd-givere finansiert av fylkeskommunen. I tillegg kommer Kistefosmuseet og Norsk kjøretøyhistorisk museum. I Hedmark er det én stor konsolidert enhet, Anno Museum A/S (der fylkeskommunen er den største aksjonæren) samt Norsk Skogfinsk museum. Ansvaret for museene som institusjoner er lagt til Kultur, bibliotek og kompetanse.

Pilegrimsleden binder de to fylkene sammen. Ansvaret for oppfølging av Pilegrimsleden er i Oppland lagt til Kulturarv, mens det i Hedmark er lagt inn under Kultur, bibliotek og kompetanse. Oppland har fra 2017 overført ansvaret til Plan- og miljø, knyttet til friluftsliv. Det er Nasjonalt pilegrimssenter i Trondheim som har ansvar for leden. Kommunene skal utføre skjøtsel av leden.

I Oppland er kulturarv ett av flere politiske satsingsområder, noe som også gjenspeiles i ressurser og resultater. Arbeidet framover er forankret i kulturarvstrategi for Oppland for 2015-2022. Arbeidet med en fagmelding for kulturminner er igangsatt. Den skal danne grunnlag for bedre prioritering av ressurser og vern. Politikkområdet i Hedmark er forankret i vedtatt Fylkesdelplan for vern og bruk av kulturminner som skal rulleres i 2017/18. Det er også vedtatt en regional plan for Røros bergstad og cirkumferensen, som er et viktig dokument for forvaltningen av verdensarven i Østerdalskommunene og i Engerdal.

Beskrivelse av gjeldende struktur og organisering av arbeidet

De to fylkeskommunene er nokså like med hensyn til kompetanse. I Oppland er det totalt 16 stillinger som arbeider med kulturminner/kulturarv, mens i Hedmark er det 11. Disse er organisert slik:

	Oppland	Hedmark
Struktur	Kulturarvenhet, ledet av fylkeskonservator som er direkte underlagt rådmannen	Kulturminneavdelingen er del av enheten Samferdsel, kulturminner og plan. Kulturvernleder underlagt fylkessjef
Stillinger	Fagenhetsleder/fylkeskonservator Team for verdiskaping (4 stillinger) Team for forvaltning av kulturminner fra nyere tid (yngre enn 1537) (4 stillinger) Team for forvaltning av automatisk fredete kulturminner (eldre enn 1537) (7 arkeologer, hvorav én feltarkeolog)	Kulturvernleder/avdelingsleder 3 antikvarer 7 arkeologer hvorav 3 feltarkeologer og 4 saksbehandlere

De fire bygningsvernråd-giverne ved regionmuseene i Oppland er en viktig ressurs for Kulturarvenheten, eiere av kulturminner og kommunene. Budsjettert bevilgning til de regionale museene er i 2016 på totalt kr 12,8 millioner kroner. Hedmark har ingen tilsvarende stillinger, men yter totalt 17,6 millioner kroner til museene.

6.6.2 Beskrivelse av samarbeid og partnerskap

Kulturminnevern fordrer et tett samarbeid og dialog med tiltakshavere og eiere av kulturminnene. Kommunene, regional stat (fylkesmannen, vegvesenet, Jernbaneverket, Rom Eiendom, biskopen, NVE), Riksantikvaren, de kulturhistoriske museene og Statens Naturoppsyn (SNO) er viktige samarbeidspartnere. Lokale lag- og foreninger (gjerne historielagene), er ofte både initiativtakere til og samarbeidspart ved skjøtsel og tilrettelegging av kulturminner. Planforum er en viktig arena for dialogen i plan-saker mellom kommunene og regionale myndigheter.

Det er tett samarbeid mellom de to fylkene knyttet til Pilegrimsleden og med de regionale pilegrimssentrene, private aktører og Nasjonalt pilegrimssenter. Arbeidet ligger i skjæringspunktet mellom reiseliv, næringsutvikling, kulturvern, folkehelse, friluftsliv og kultur.

Fellestjenesten Innlandsgis.no må fremheves som et meget sentralt og viktig verktøy for kulturminnevernet (og mange andre) i begge fylkene, som har bidratt til å få bedre oversikt over kulturminnebestanden og saker etter plan- og bygningsloven.

I Oppland er det inngått samarbeidsavtaler innenfor brearkeologi, Laserskanning, SNO, Håndverkerutdannelse og med Sametinget. Hedmark har blant annet avtaler med Sametinget, SNO, Kartverket, Värmland, Arcus og diverse aktører i forbindelse med satsingen på Atlungstad brenneri A/S der fylkeskommunen er medeier og går inn med betydelige årlige driftsmidler.

6.6.3 Vurderinger knyttet til merverdien ved etablering av en ny region i innlandet

Vurderinger knyttet til funksjonalitet

Kulturminnevernet ble i 1990 delegert fra staten til fylkeskommunen blant annet for å komme nærmere brukerne. De fleste kommuner har ikke selv kompetanse innenfor kulturminnefeltet og etterlyser en enda tettere oppfølging og samarbeid enn det de har i dag. Det samme gjelder både eiere og tiltakshavere. Ofte er det behov for befaringer og registreringer i felt. Større avstander vil øke reisetiden (med mindre fagmiljøet splittes geografisk med lokale kontorer). Det vil igjen føre til redusert effektivitet og dyrere tjenester for mange av våre brukere, samt øke belastningen for medarbeiderne. Dagens fylkesgrenser for de to fylkene er funksjonelt for forvaltningen av kulturarven i våre to fylker.

Vurderinger knyttet til kvalitet

Begge fylkene har i dag et kompakt fagmiljø med høy kompetanse, som forvalter de lovpålagte oppgavene på en god måte samtidig som verdiskapingsprosjekter og utviklingsoppgaver ivaretas i større eller mindre grad. Spesielt i Hedmark er det liten bemanning når det gjelder nyere tids kulturminner, noe som begrenser mulighetene.

Et større fagmiljø vil kunne gi rom for mere spisskompetanse, spesialisering og øke attraktiviteten for nye søkere. Gitt at regionen får flere oppgaver, vil det også kunne stille nye krav til kompetanse. Større fagmiljøer vil imidlertid øke faren for at kontakten på tvers av fagmiljøene reduseres. Pilegrimsleden vil være et felt der det klart er både fordeler ved å se et større geografisk område under ett og ved å arbeide på tvers av ulike fagområder.

Et større fagmiljø kan gi økt rom for å arbeide med ikke-lovpålagte oppgaver som formidling, verdiskapingsprosjekter, den Kulturelle skolesekken, forvaltningsstyrt forskning, samarbeid med næringsliv osv. Dette vil kunne øke innlandets attraksjonsverdi og gi grunnlag for kulturarvsbasert nærings- og stedsutvikling.

Når det gjelder museene vil en sammenslåing av Hedmark og Oppland kunne gi en styrking av fagmiljøet og en nyttiggjørelse av spesialkompetanse som kan gi bedre kvalitet på tjenestene. Samtidig vil det gi enda mer komplekse og sammensatte virksomheter i et museumslandskap som allerede er preget av sterk sentralisering de siste 10-15 årene. Store geografiske avstander vil være en utfordring for samarbeidet. Ulik museumsstruktur og museumsfinansiering kan skape utfordringer i en sammenslåingsprosess.

Vurderinger knyttet til produktivitet/effektivitet

Større fagmiljøer vil sette høyere krav til informasjonsflyt og rutiner for samordning.

Et styrket fagmiljø vil gi flere medarbeidere å fordele oppgavene på, noe som kan øke både produktiviteten, effektiviteten og gjøre det mindre sårbart ved fravær. Økt reisetid vil, som nevnt, kunne redusere effektiviteten noe. Ved en større region vil trolig både dagens oppgaver følge med og nye oppgaver komme til. Det er derfor ikke gitt at det frigis ressurser til andre, ikke-lovpålagte oppgaver.

Hvis man i en større region splitter fagmiljøene i flere geografiske enheter, vil man oppnå bedre nærhet til bruker, men i mindre grad oppnå noen av fordelene ved en eventuell større region som store kompetansemiljøer

I en større museumsregion vil de regionale museene trolig kunne ta et større ansvar og kanskje løse noen av oppgavene. Den etablerte bygningsvernrådgivertjenesten ved museene i Oppland fungerer bra og det bør vurderes om disse skal innføres for hele regionen. Videre er det viktig å sikre tilgang på gode håndverkere gjennom satsting på utdanning og lærlingeplasser.

Det er viktig å videreutvikle de geografiske informasjonssystemene (innlandsgis.no, LIDAR,) og ta i bruk ny egnet teknologi, dersom man ønsker en mer effektiv forvaltning

og bedre kvalitet på tjenestene. En større region vil kunne danne grunnlag for å bygge opp et robust GIS-miljø som støttefunksjon for andre fagmiljøer i regionen, blant annet kulturarv.

6.6.4 Vurdering knyttet til nye oppgaver for større regioner

I Meld.St.22 legges det vekt på kulturarv som et viktig ledd i regional utvikling. Meldingen er tydelig på at flere oppgaver må overføres fra stat til region innen kulturminnefeltet, blant ansvaret for statens fredete bygninger, fartøyvern og dispensasjonsmyndighet knyttet til fornminnene.

En samling av oppgaver innen kulturminnevernet på ett nivå vil forenkle samarbeidet med eiere, kommuner og andre tiltakshavere. Flere beslutninger vil bli lagt til et politisk styrt organ, noe som både kan være til fordel og ulempe for forvaltningen og vernet av kulturminnene. Det er vesentlig at kulturarven blir et aktivt politikkområde for å lykkes i utviklingsaktørrollen.

Fylkeskommunene har de siste årene fått mange nye oppgaver delegert fra staten uten at det har fulgt ressurser med dette. Det gjelder blant annet dispensasjonsmyndighet innen arkeologi og nyere tid og forvaltning av kirkers omgivelser. Skal nye oppgaver delegeres, er det en forutsetning at ressursene følger med.

Knyttet til det grønne skiftet og bærekraftig utvikling er det på kulturarvfeltet fire mulighetsfelt som peker seg ut; bærekraftig reiseliv, bygningsvern, kompetansebygging for håndverkere og lokal foredling av stedegne ressurser. I et ressursperspektiv er videre bruk eller ny bruk av stående bygninger viktig for den samlede miljøbelastningen. Det grønne skiftet forutsetter gjenbruk i stor skala, og at istandsetting blir fremmet fremfor rivning og bygging av nytt. Effekten av klimaendringer vil føre til at bygninger utsettes for større belastninger. For verneverdige bygninger blir det viktig å ha et godt vedlikeholdsnivå for å stå imot økte klimabelastninger.

Større fokus på lokal videreføring av stedegne råvarer som tømmer og stein vil gi økt verdiskaping i regionen og redusert miljøbelastning knyttet til transport. Ved å støtte opp under et godt bygningsvern har regionen mulighet til å styrke bevaringen og levetida på bygninger, sikre kompetansen på restaurering i både Oppland og Hedmark og bidra til vekst i nisjenæringer knyttet til disse.

6.6.5 Oppsummering

En sammenslåing vil trolig i liten grad påvirke måten de lovpålagte oppgavene løses på innenfor kulturminnefeltet. Ved overføring av nye oppgaver legges det til grunn at det regionale folkevalgte nivået skal ha et politisk handlingsrom i oppgaveløsningen, og at oppgavene bør ha betydning for samfunnsutviklerrollen. Dette vil styrke lokaldemokratiets rolle i spørsmål som gjelder vern og bruk av kulturarven. Kulturminnefeltet kan aktualiseres ved at

kulturminnenes potensiale som ressurs for lokalsamfunnsutvikling, næringsutvikling og verdiskaping i regionene styrkes.

Trolig vil flere oppgaver innen kulturminnevernet legges til et regionalt nivå uavhengig av om fylkene består eller om de blir del av en større region. Fagmiljøene i fylkene vil kunne overta de fleste av oppgavene og virkemidlene innenfor kulturminnevernet ved overføring uten en endring i regionstørrelse. Det forutsetter uansett økte ressurser.

Det grønne skiftet og klimaendringer vil være et viktig fokusområde i tiden framover. Ved en eventuell sammen slåing kan man oppnå større oppmerksomhet og en felles satsing i innlandet.

En sammenslåing av de to fagmiljøene kan gi fordeler ved bredere kompetanse, større kapasitet, mindre sårbarhet ved fravær og kan gi frigjøre ressurser til å jobbe mere med verdiskaping. Samtidig vil økt størrelse kunne kreve en fysisk oppdeling av det som i dag er samlede fagmiljøer, noe som kan svekke helhetstilnærmingen, informasjonsflyten og samhandlingen på tvers. Større geografiske og faglige avstander kan skape utfordringer i tillitsforholdet til eiere og til kommunen, og være fordyrende for tiltakshavere og regionen. Det er fortsatt mange små kommuner. Med dagens kommunestruktur vil det være om lag 48 kommuner å samarbeide med.

En større museumsregion vil kunne styrke fagmiljøet gjennom større faglig bredde og fellestjenester, men store geografisk avstander setter også en del begrensinger for samarbeidet. Det vil bli behov for å vurdere både museumsstruktur og oppgaver på nytt.

6.7 Fylkesbibliotek

6.7.1 Beskrivelse av dagens oppgaver og hvordan disse løses

Beskrivelse av fagområdet

Fylkesbibliotekenes virksomhet er forankret i Lov om folkebibliotek § 6: «Fylkeskommunen skal ivareta regionale bibliotekoppgaver og regional bibliotekutvikling, herunder gi råd til lokale myndigheter, yte bibliotekfaglig veiledning og assistanse, og arrangere møter og kurs om bibliotekspørsmål.» Fylkesbiblioteket driver regional bibliotekutvikling gjennom å samarbeide med folkebibliotek og skolebibliotek i videregående skoler i fylket.

Oppland

Oppland fylkesbibliotek har fire hovedsatsningsområder; bibliotekutvikling for bedre tjenester til innbyggerne, aktiv litteraturformidling, internasjonalt arbeid som gir erfaringsgrunnlag for integrering og flerkulturell forståelse, og kompetanseheving og kunnskapsformidling. Oppland fylkesbibliotek er del av nylig vedtatt «Kulturstrategi for Oppland 2016-2020» der et av satsingsområdene er å videreutvikle litteraturfylket Oppland.

Fylkesbiblioteket skal være nytenkende og ta i bruk ny forskning innen bibliotekfeltet. Digitale tjenester utvikles og implementeres i et fylke med store avstander mellom høye fjell og dype daler. Det er i fylkets interesse at alle har tilgang til de samme ressursene uavhengig hvor folk bor og hvor god infrastrukturen er.

Det eksisterer ingen faste tilskuddsordninger. Nasjonalbiblioteket og andre aktører som Fritt Ord, lyser hvert år ut utviklingsmidler. Prosjekt- og utviklingsarbeidet blir derfor avhengig av årlige søknader, og langsiktig planlegging kan være en utfordring.

Oppland fylkesbibliotek administrerer de digitale tjenestene eBokBib (e-bøker), Naxos Music Library, Filmbib og PressReader som alle er gratis tilgjengelig for innbyggerne i alle folkebibliotek og skolebibliotek i de videregående skoler i fylket. Fylkesbiblioteket administrerer også, og gir økonomisk støtte til, transportordning av medier mellom bibliotek. Denne tjenesten bidrar til å gi innbyggerne tilgang til den totale mediesamlingen i fylket og gir bedre og mer effektiv service.

Hedmark

Fylkesbiblioteket samarbeider med bibliotekene om utviklingsrettet arbeid. Revidert biblioteklov og Nasjonal bibliotekstrategi 2015-2018 har som målsetting å styrke folkebibliotekene som arena for aktiviteter, samtale og debatt. Rollen krever ny og bedret kompetanse. Fylkesbiblioteket i Hedmark ivaretar regional bibliotekutvikling ved å jobbe aktivt for at bibliotekene i Hedmark skal søke NB om midler til arenautvikling i den fireårige strategiperioden. Egen tilskuddsordning Bibliotekmidler er endret, for ytterligere å styrke utviklingsarbeidet. Fylkesbiblioteket er et kompetansesenter og en aktiv veileder i dette arbeidet.

Strategier for fylkesbiblioteket:

- Følge opp Nasjonal bibliotekstrategi i regional bibliotekutvikling
- Programfeste gode kurs, konferanse og studier for bibliotekansatte
- Bedre den fysiske og digitale flyten av bøker og andre medier til lånerne
- God veiledning og styring i søkeprosesser og prosjektutvikling og bidra til at flere bibliotek søker midler fra NB og fra spillemiddelordningen²

Fylkesbiblioteket holder ulike kurs og seminarer, samt at det er utviklet spesialtilpassete studier for spesifikke målgrupper, som bibliotekansatte i videregående skole. Fylkesbiblioteket er ansvarlig for rammeavtale på transportordning og bidrar økonomisk i ordningen, sammen med Høgskolen i Hedmark og folkebibliotekene. Fylkesbiblioteket er ansvarlig for avtaler og innkjøp av e-bøker i bibliotekene i Hedmark. Rollen som aktiv utvikler utføres gjennom prosjekter støttet eksternt, eller ved at fylkes-

biblioteket organiserer og utvikler aktiviteter, tilbud og tjenester i bibliotekene. I dette arbeidet er en viktig oppgave å oppsøke bibliotekene i kommunene og å være tilgjengelige som rådgivere og veiledere. Fylkesbiblioteket har en tilskuddsordning for bibliotekansatte, hvor de kan søke om midler til kompetanseheving.

6.7.2 Beskrivelse av gjeldende struktur og organisering av arbeidet

Kjerneområder for begge fylkesbibliotek er rådgivning, prosjektledelse, utviklingsarbeid og kompetanseheving for bibliotekansatte i fylket.

	Oppland	Hedmark
Struktur	Egen fagenhet direkte underlagt fylkesrådmannen. Samlokalisert med Gjøvik bibliotek og litteraturhus.	En del av fagenhet kultur, bibliotek og kompetanse.
Stillinger	Totalt 9,5 årsverk Av disse er tre medarbeidere på Bokbussen, 5 er rådgivere, en sekretær og en leder.	Totalt 4 årsverk Av disse er to rådgivere, en merkantilt ansatt og en fylkesbiblioteksjef.

6.7.3 Beskrivelse av samarbeid og partnerskap

Fylkesbibliotekene i Oppland og Hedmark har et tett og godt samarbeid. Det arrangeres felles kurs, konferanser og seminarer for alle bibliotekansatte i begge fylkene, og vi samarbeider om ulike prosjekter og internasjonalt arbeid. Den faglige kontakten skjer jevnlig og kompetanse og kunnskap utveksles både i felles arbeid og når fylkesbibliotekene trenger hverandres bistand i eget arbeid.

Fylkesbibliotekene samarbeider med alle kommuner i Oppland og Hedmark, skolebibliotek i videregående skole, Nasjonalbiblioteket, andre fagenheter i fylkeskommunen og alle fylkeskommuner, gjennom fylkesbiblioteksjefskollegiet. Fylkesbibliotekene har også samarbeid med flere andre fylkesbibliotek i felles utviklingsprosjekt, støttet av Nasjonalbiblioteket. Oppland fylkesbibliotek har et godt samarbeid med Slekthistorielag, Norsk litteraturfestival, Teater Innlandet og andre aktuelle samarbeidspartnere på enkeltstående prosjekter. I Hedmark samarbeider fylkesbiblioteket om ulike prosjekter og aktiviteter med ulike kunst- og kulturinstitusjoner som for eksempel Kunstbanken, Turnéorganisasjonen, Teater Innlandet og Prøysenhuset.

6.7.4 Vurderinger knyttet til merverdien ved etablering av en ny region i innlandet

Et samlet fylkesbibliotek for innlandet vil bedre ressursutnyttelsen når det gjelder noen av oppgavene. Det vil

være flere som jobber målrettet mot våre samarbeidspartnere og færre som jobber administrativt (intern rapportering, sekretærer). Dette igjen vil gjøre oss til en mer effektiv samarbeidspart ved for eksempel forhandlinger av kontrakter og partnerskap.

Fylkesbibliotekene er aktive kompetansesentre i sine fylker og i en sammenslåing vil fagmiljøet og muligheter for kunnskapsdeling og ytterligere intern kompetanseutvikling styrkes. Muligheten for å initiere fellesprosjekter som når bredere, vil også øke. Som arbeidsplass vil fylkesbiblioteket i innlandet framstå som en mer attraktiv arbeidsplass, hvor rekruttering vil bli enklere.

Organiseringen er i dag ulik i de to fylkene. Oppland drifter bokbuss og fjernlån, noe Hedmark ikke gjør. Dette kan imidlertid også være en mulighet til å utvide mobile bibliotekjenester/bokbuss i innlandet. Begge fylkesbibliotekene har i dag gode nettverk i sine eksisterende fylker og vi ser at det kan bli en utfordring å skape eierskap til «nye» kommuner og regioner. Lokalisering av arbeidsstokk, avstand fra fylkesbibliotekets lokaler og ut i ny region vil også kunne bli en utfordring. Eierskap og finansiering kan bli vanskelig i en sammenslått region i innlandet. Oppland har i dag tilbud på for eksempel de digitale tjenestene PressReader og Naxos Music Library, det har ikke Hedmark.

6.7.5 Oppsummering

Fylkesbibliotekene har allerede et samarbeid på visse områder og ser betydning og gevinst i dette samarbeidet. Fylkesbibliotekene ønsker allerede nå å formalisere deler av samarbeidet, først og fremst på bibliotekutvikling og kompetanseheving. Formaliseringen av dette medfører ingen økonomiske forpliktelser.

Vi ser at på noen områder kan det som kan være til ulempe for Oppland, sees på som muligheter for Hedmark. Ulike tilbud som bokbuss og digitale tjenester som PressReader og Naxos Music Library sees på som viktige tilbud både i Oppland og Hedmark og en utvidelse for hele innlandet vil gi et likeverdig tilbud til innbyggerne i hele innlandet. Samlet kan fylkesbibliotekene bli en sterkere forhandler. Oppsummert ser fylkesbibliotekene i Oppland og Hedmark på en sammenslåing som positivt.

6.8 Internasjonalt arbeid

6.8.1 Beskrivelse av dagens oppgaver og hvordan disse løses

Beskrivelse av fagområdet

De fleste av landets fylkeskommuner ser internasjonalt samarbeid som en naturlig og integrert del av sitt oppdrag som samfunnsutvikler. Internasjonalt samarbeid gir innspill til løsninger på regionale utfordringer, kunnskap om politikkutvikling på europeisk nivå som får betydning for regionen, samt bringer kompetanse, innovasjonsevne og ressurser til regionen.

Kun gjennom en internasjonal orientering kan Opplands- og Hedmarksamfunnet møte fremtidens utfordringer innen områder som kompetanse, omstilling og klima- og energi. Regionalt næringsliv er i større grad enn tidligere avhengig av å være knyttet til internasjonale markeder for å skape vekst. Regionale forsknings- og utviklingsmiljøer må samarbeide med internasjonale partnere for å styrke fagmiljøene og hevde seg i kamp om forskningsmidler. Kommuner, forvaltning og lokalt næringsliv berøres i stor grad av EU-regelverk gjennom EØS-avtalen. Internasjonalisering er en viktig del av hele skoleløpet. Omstillingsevne og skaperkraft oppstår i møte mellom regionens aktører og internasjonale partnere.

Derfor er det å være pådriver, tilrettelegger og partner for fylkenes aktører og organisasjoner i deres utviklings- og internasjonaliseringsarbeid en viktig rolle for både Oppland fylkeskommune og Hedmark fylkeskommune.

Arbeidet er inkludert i samfunnsutviklerrollen, og innebærer bl.a.:

- Se regionens strategiske utvikling i lys av europeiske og internasjonale utviklingstrekk og legge til rette for en internasjonalt orientert region.
- Utvikle mål, programmer og virkemidler som skaper utvikling på tvers av regionens lange grense mot Sverige gjennom programdeltakelse i Interreg Sverige-Norge programmet
- Utnytte muligheter som finnes gjennom Nordisk Ministerråd
- Utnytte muligheter som finnes gjennom ulike EU- og EØS-program
- Drive arenabygging og kopling av regionale aktører og satsninger mot internasjonale samarbeidspartnere og europeiske programmer
- Delta i europeiske interesseorganisasjoner og nettverk på politisk nivå for å påvirke europeiske rammebetingelser av betydning for utviklingen i egen region. Fylkene kan være fullverdige medlemmer i slike organisasjoner, mens Norge som stat er begrenset til de formelle strukturene som gis av EØS-avtalen.



For Hedmark fylkeskommune er arbeidet forankret i «mål- og handlingsdokument for Hedmark fylkeskommunes internasjonale arbeid 2015-2020», vedtatt av Hedmark fylkesting i 2015. For Oppland arbeides det med ny internasjonal strategi som er planlagt vedtatt i februar 2017.

Beskrivelse av gjeldende struktur og organisering av arbeidet

	Hedmark	Oppland
Struktur	Enhet for internasjonalt samarbeid, ledet av fylkessjef for internasjonalt samarbeid. Fylkessjef er del av direktørens strategiske ledergruppe.	Internasjonalt samarbeid lagt under regionalenheten, i Team næring og samfunn.
Stillinger (i sentral-administrasjonen)	Fylkessjef Sekretariat Interreg Sverige-Norge programmet (Programkoordinator/forvalter, sekretariat, controller – 2,5 stillinger) 3 seniorrådgivere (3 stillinger) 1 konsulent (0,5 stillinger)	Internasjonale rådgivere (1,8 stillinger)

Den internasjonale utviklingsaktiviteten i Hedmark fylkeskommune finansieres gjennom egne midler, og midler over statsbudsjettet kap 550 post 60/61 (statlige Interreg midler) Interreg Sverige-Norge programmet. Driftsbudsjettet bidrar til generering av finansiering av utviklingsaktiviteter fra ulike ordninger, for eksempel midler fra Nordisk Ministerråd, ulike EU-programmer - Interreg Østersjø/Nordsjø, Interreg IVC/Europa, Erasmus+, EØS-ordningene.

Det internasjonale arbeidet i Oppland fylkeskommune finansieres av egne midler og ulike EU-programmer (for eksempel Erasmus+, EØS-ordningene).

6.8.2 Beskrivelse av samarbeid og partnerskap

Rollen som pådriver og tilrettelegger av internasjonalt samarbeid og internasjonale utviklingsmuligheter skjer for Hedmark fylkeskommunes del i samspill med fylkenes kommuner, regionråd, klynger, FoU-aktører, kulturaktører, regional stat og innen egen organisasjon, samt med nasjonale og internasjonale aktører.

Formaliserte partnerskap med andre fylker/andre regioner der kun Hedmark fylkeskommune deltar:

Formalisert partnerskap	Beskrivelse
Interreg Sverige-Norge programmet	Formalisert partnerskap mellom Hedmark Fylkeskommune, Akershus fylkeskommune, Østfold fylkeskommune, Region Värmland og Region Dalarna, norske stat, svenske stat og EU. Styringskomiteen i programmet Indre Skandinavia består av politiske representanter for hver av fylkene / len. På norsk side er Hedmark fylkeskommune forvalter av de statlige interregmidlene på oppdrag fra KMD. Totalt kr 77,0 mill over en 7 års periode.
Grensekomiteen Hedmark-Dalarna	Formalisert samarbeid mellom Hedmark fylkeskommune, Fylkesmannen i Hedmark, Region Dalarna, Länsstyrelsen Dalarna og Regionrådet for Sør-Østerdal. Grensekomiteen er et felles samarbeidsorgan for regionale myndigheter/utviklingsaktører og kommuner i Hedmark og Dalarna. Organisasjonen gjennomfører et nært samarbeid på prioriterte områder for å fremme regional utvikling og balansert vekst i regionen. Nordisk ministerråd er samarbeidspartner og medfinansør.
Samarbeidsavtalen Hedmark fylkeskommune – Region Värmland	Formalisert samarbeid mellom Hedmark fylkeskommune og Region Värmland med fokus på oppgaver knyttet til grenseoverskridende samarbeid, transport, næringsutvikling, utdanning, kultur etc. Politisk- og administrativ møtearena som møtes jevnlig.
Formaliserte prosjektpartnerskapsavtaler med svenske (Interreg Sverige-Norge programmet) og europeiske prosjektpartnere (andre programmer) i EU-finansierte prosjekter	Hedmark fylkeskommune er partner i flere EU-finansierte prosjekter. Partnerskapsavtale mellom prosjektpartnerne og prosjektets kontrakt med EU formaliserer samarbeidet. Prosjektene har som regel en varighet på 3-4 år og mottar del finansiering fra EU, norske stat eller EØS-ordningene.
AEBR – Association of European Border Regions	AEBR er et europeisk nettverksorganisasjon for grenseregioner i Europa. AEBR jobber med politikkpåvirkning overfor Europaparlamentet, EU-kommisjonen, EUs Regionkomiteen mfl i utforming av EUs politikk for Europeisk territorielt samarbeid
Partnerskap med regioner	Hedmark fylkeskommune har en samarbeidsavtale med Oshikoto-regionen i Namibia. Denne gjennomføres i tett samarbeid med Høgskolen i Hedmark, Namibia foreningen og Elverum kommune.

Hedmark fylkeskommune samarbeider i tillegg med Grensekomiteen Arvika-Kongsvinger.

Oppland fylkeskommune er innrettet med partnerskapsmodell med kommunene. Kommunene er delt inn i seks regioner. De internasjonale rådgiverne er jevnlig tilstede i regionrådsmøter, og i kommunene ved behov. På statlig nivå er KMD og UD samarbeidspartnere. Det er også jevnlig kontakt med Norsk Kulturråd, Senter for Internasjonalisering i Utdanningen (SiU), Forskningsrådet og Innovasjon Norge. Det er ingen faste strukturer når det gjelder private og ideelle organisasjoner.

Felles satsinger, arenaer og organisasjoner der både Hedmark og Oppland fylkeskommune er samarbeidspartner, medlem eller deltaker:

bygger på prinsippet om en funksjonell grenseregion og grenseregional merverdi, med et totalbudsjett på 1,2 milliarder kroner over 7 års perioden, og er for Hedmark fylkeskommune et viktig virkemiddel for å fremme vekst og grenseregional utvikling basert på denne orienteringen.

Hvorvidt en større grenseregion i innlandet får en styrket status og attraktivitet som partner i det grenseregionale partnerskapet, eller i sin helhet blir å anse som en del av en geografi av funksjonelle grenseregioner er usikkert. Dette begrunnes i at programmet utvikles i partnerskap med flere fylker og regioner langs grensen.

Organisasjon / nettverk / arena	Beskrivelse
Internasjonalt servicekontor for lærlinger	Internasjonalt Servicekontor gir lærlinger fra Hedmark og Oppland muligheten til å ta tre måneder av læretida i et land i Europa. Om lag 60 lærlinger fra Hedmark og Oppland sendes ut årlig. I tillegg til utenlandsopphold for lærlinger, tilbyr kontoret instruktører/veiledere muligheten til å reise ut og besøke sin lærling. Målet er å stimulere til økt internasjonalt samarbeid for lærlinger og lærebedrifter i regionen. Internasjonalt servicekontor for lærlinger er et samarbeid mellom fylkeskommunene i Hedmark og Oppland. Tilbudet er finansiert gjennom EU-programmet Erasmus+
EU-nettverk Innlandet H2020	EU-nettverk Innlandet skal stimulere regionens næringsliv, kompetansemiljø og offentlig sektor til å søke deltakelse i EUS forsknings- og innovasjonsprogram Horizont2020. Samarbeidspartnere i EU-nettverk Innlandet er Høgskolen i Hedmark, Høgskolen i Lillehammer, NTNU i Gjøvik, Lillehammer og Gudbrandsdal Kunnskapspark, Hedmark Kunnskapspark/Arena Heidner, NINA, Oppland Fylkeskommune, Hedmark Fylkeskommune, Tretorget AS. Prosjektansvaret ligger hos Østlandsforskning. Nettverket vil invitere til bred deltakelse fra forskjellige andre aktører i regionen. Nettverket finansieres av aktørene selv og Norges Forskningsråd.
Osloregionens Europakontor	Fylkeskommunene i Hedmark og Oppland er sammen med de øvrige fylkene på Østlandet og flere kommuner medeier i Osloregionens Europakontor (ORE). ORE er et tverrfagligservice- og kompetansesenter lokalisert i Brussel /Oslo og skal sikre økt deltakelse for sine medlemmer i europeiske regionalt samarbeid, samt fremme Oslo-regionen og Østlandets interesser i Brussel.
Østlandssamarbeidets Internasjonale politiske utvalg	Et av Østlandssamarbeidets prioriteringsområder er internasjonalt samarbeid. Fylkeskommunene i Oppland og Hedmark er representert i Internasjonalt fagpolitisk utvalg.
Euromontana, Assembly of European Regions (AER), Baltic States Sub Sea Cooperation (BSSSC)	Organisasjonene er europeiske nettverksorganisasjoner der regionale myndigheter er medlemmer. Organisasjonene arbeider med politikkpåvirkning mot EU og fungerer som kompetanse og prosjektutviklingsnettverk. Fylkeskommunene i Hedmark og Oppland er medlem.
Samarbeidsavtale med delstaten Schlesvig-Holstein	Begge fylkeskommunene har gjennom Østlandssamarbeidet en samarbeidsavtale med delstaten Schlesvig-Holstein.
Felles arbeid med bioøkonomistrategi, gjennomføring av felles FoUI-strategi, felles IN Innlandet, RFF Innlandet og VRI-Innlandet	Alle disse er felles rammeverk for utvikling der et internasjonalt perspektiv er fremtredende.

6.8.3 Vurderinger knyttet til merverdien ved etablering av en ny region i innlandet

Vurderinger knyttet til funksjonalitet

For mange aktører i Hedmark er samarbeid østover, mot partnere og miljøer i Värmland og Dalarna, og sørover, mot Akershus helt naturlig og godt utviklet. Det er stor pendlervirksomhet, næringslivssamarbeid og markedsorientering. Interreg Sverige-Norge programmet, som

En fordel med en eventuell regionmodell kontra dagens modell vil for Oppland være muligheten til å bli knyttet til EUs grenseregionale Interreg Sverige-Norge program på en mer formalisert måte enn hva dagens tilknytningsmulighet åpner for.

En fordel generelt kan være at en Innlandsregion med flere kompetansemiljøer er en mer attraktiv samarbeidspartner for europeiske partnere.

Vurderinger knyttet til kvalitet

Investeringer i internasjonalt samarbeid i Hedmark, har skapt arbeidsplasser i fylket som alene har større verdi enn investeringene. 9 utdanninger er etablert, bl.a. flere Master- og Bachelorstudier ved Høgskolen i Hedmark, og det har hatt effekt på kompetansenivået i fylket. Investeringene har også hatt en vesentlig betydning for innovasjonsevnen, økt FoU-aktiviteten samt bidratt til utvikling av klynger og nettverk mellom forskning, offentlig aktører og næringsliv. Innen områder som klima, energi og næringsutvikling, knyttet til grønn økonomi og reiseliv, sees det også vesentlige resultater. Fylkeskommunenes ressursmessige prioritering og kapasitet til internasjonalt samarbeid har vært vesentlig for å skape disse effektene.³

Hedmark fylkeskommune har satset på Interreg programmene (også de europeiske) og Erasmus+. Oppland fylkeskommune har i stor grad innrettet sitt arbeid mot andre programmer enn Interreg, og fått gjennomslag i EØS-ordningene, Aktiv Ungdom og Erasmus+ innen områdene utdanning, kultur/bibliotek og regional utvikling. I Oppland, blant annet i fjellbygda Skåbu, er ringvirkninger for lokalt kultur- og næringsliv tydelige etter at internasjonalisering er tatt i bruk som virkemiddel i skoleutvikling.

Med bakgrunn i denne ulike innrettingen vil fordeler med en eventuell regionmodell kontra dagens modell være at kompetanse og ulike arbeidsformer som er etablert vil komplettere hverandre og gi synergier i en forstørret region. Et styrket fokus på samfunnsutviklerrollen generelt vil løfte internasjonalisering som et viktig virkemiddel for utvikling av Innlandsregionen, og opprettholde det komplette fagmiljøet, ressursbruk og ledelsesforankring som er nødvendig for å fremme internasjonalisering og den utviklingskraft ressurs-, innovasjons-, og kompetansemessig som ligger i deltakelse i EU-programmer.

Vurderinger knyttet til produktivitet/effektivitet

Europeisk program og prosjektsamarbeid er effektiv ressursbruk for Hedmark fylkeskommune.⁴ De 38,3 mill. kr Hedmark fylkeskommune investerte i programmet i perioden 2007-14, utløste ca. 425 millioner i ekstern finansiering.

I en eventuell regionmodell kan det hentes effektivitetsgevinster knyttet til ressursbruk på oppfølging av europeiske medlemsorganisasjoner. Fylkeskommunene i Oppland og Hedmark har mange eksterne fellesarenaer som i dag følges opp med deltakelse fra begge fylkeskommuner administrativt og politisk.

6.8.4 Vurdering knyttet til nye oppgaver for større regioner

I Meld. St 22 heter det at «Departementet mener det er

3 Konklusjonene i dette avsnittet følger av ev evaluering gjennomført av Hedmark revisjon IKS på vegne av Hedmark fylkesting i 2015, med utgangspunkt i Interreg Sverige Norge programmet i perioden 2007-2013.

4 Ifølge evaluering foretatt av Hedmark Revisjon IKS på vegne av Hedmark fylkesting i 2015

viktig at regionalt folkevalgt nivå tar et tydelig ansvar for internasjonalt arbeid, gjennom deltakelse i europeiske nettverksorganisasjoner på politisk og administrativt nivå, og gjennom aktivt engasjement og deltakelse i europeiske programmer og prosjekter».

Begge fylkeskommunene tar i dag dette ansvaret, men som beskrevet over med noe ulik innretting, organisering og ressursbruk, men med felles begrunnelse at internasjonalt samarbeid er viktig for samfunnsutviklerrollen og regional utvikling. Med bedre kapasitet og større regioner vil internasjonalt samarbeid kunne spille en enda mer sentral rolle i regionens oppgaveløsning. En tydeligere rolle for det regionale folkevalgte nivået i internasjonaliseringsarbeidet vil føre til mulighet for bedre samordning av virkemidler for internasjonalisering og mobilisering, og god synergiutnyttelse mellom Interreg og andre EU-programmer.

Innlandsregionen har et stort utløst potensial innen internasjonalisering. Næringsliv har tradisjonelt vært lite eksportrettet og FoU-miljøene er i liten grad internasjonalisert sammenlignet med andre norske regioner. En viktig del av det regionale nivåets samfunnsutviklerrolle vil for innlandets del bli å legge til rette for at internasjonaliseringspotensialet synliggjøres og utløses.

6.8.5 Oppsummering

Fylkeskommunens rolle som pådriver, tilrettelegger og partner i fylkenes aktører og organisasjoners utvikling- og internasjonaliseringsarbeid er inkludert i samfunnsutviklerrollen, og innebærer bl.a:

- Se regionens strategiske utvikling i lys av europeiske og internasjonale utviklingstrekk og legge til rette for en internasjonalt orientert region.
- Utvikle mål, programmer og virkemidler som skaper utvikling på tvers av regionens grense mot Sverige gjennom program deltakelse i Interreg Sverige-Norge programmet
- Utnytte muligheter som finnes gjennom Nordisk Ministerråd
- Utnytte muligheter som finnes gjennom ulike EU og EØS program
- Drive arenabygging og kopling av regionale aktører og satsninger mot internasjonale partnere og europeiske programmer
- Delta i europeiske interesseorganisasjoner og nettverk på politisk nivå for å påvirke europeiske rammebetingelser av betydning for utviklingen i egen region. Fylkene er fullverdige medlemmer i disse, mens Norge som stat er begrenset til de formelle strukturene som gis av EØS-avtalen.

Innlandsregionen har et stort utløst potensial innen internasjonalisering. Næringsliv har tradisjonelt vært lite

eksporttettet og FoUI-miljøene er i liten grad internasjonalsert sammenlignet med andre norske regioner. Uavhengig av regionmodell er internasjonalsisering en sentral faktor i samfunnsutviklingen. Internasjonalsisering er en utviklingsdriver innlandet må nytte seg av til fulle.

Utviklingen av Opplands- og Hedmarksamfunnet er i stor grad påvirket av forhold utenfor den nasjonale rammen. EUs politikkutforming, lovgivning og økonomiske virkemidler, internasjonale markedsforhold, flyktninge- og migrasjonsmønstre, klima- og miljø er fire viktige påvirkningsfaktorer. Forståelse for og bevissthet rundt disse forholdene er helt sentralt for å utøve den regionale samfunnsutviklerrollen.

De største mulighetene knyttet til en eventuell regionmodell kontra dagens modell vil være kompletterende kompetanse og arbeidsformer innen internasjonalsiseringsarbeidet, samt samordning av internasjonalsiseringsvirkemidler. På den europeiske arenaen vil en større region kunne bli oppfattet som en mer attraktiv samarbeidspartner, med flere kompetansemiljøer å spille på. Videre vil Oppland ha mulighet til å bli knyttet til EUs grenseregionale Interreg Sverige-Norge program på en mer formalisert måte enn hva dagens tilknytningsmulighet åpner for.

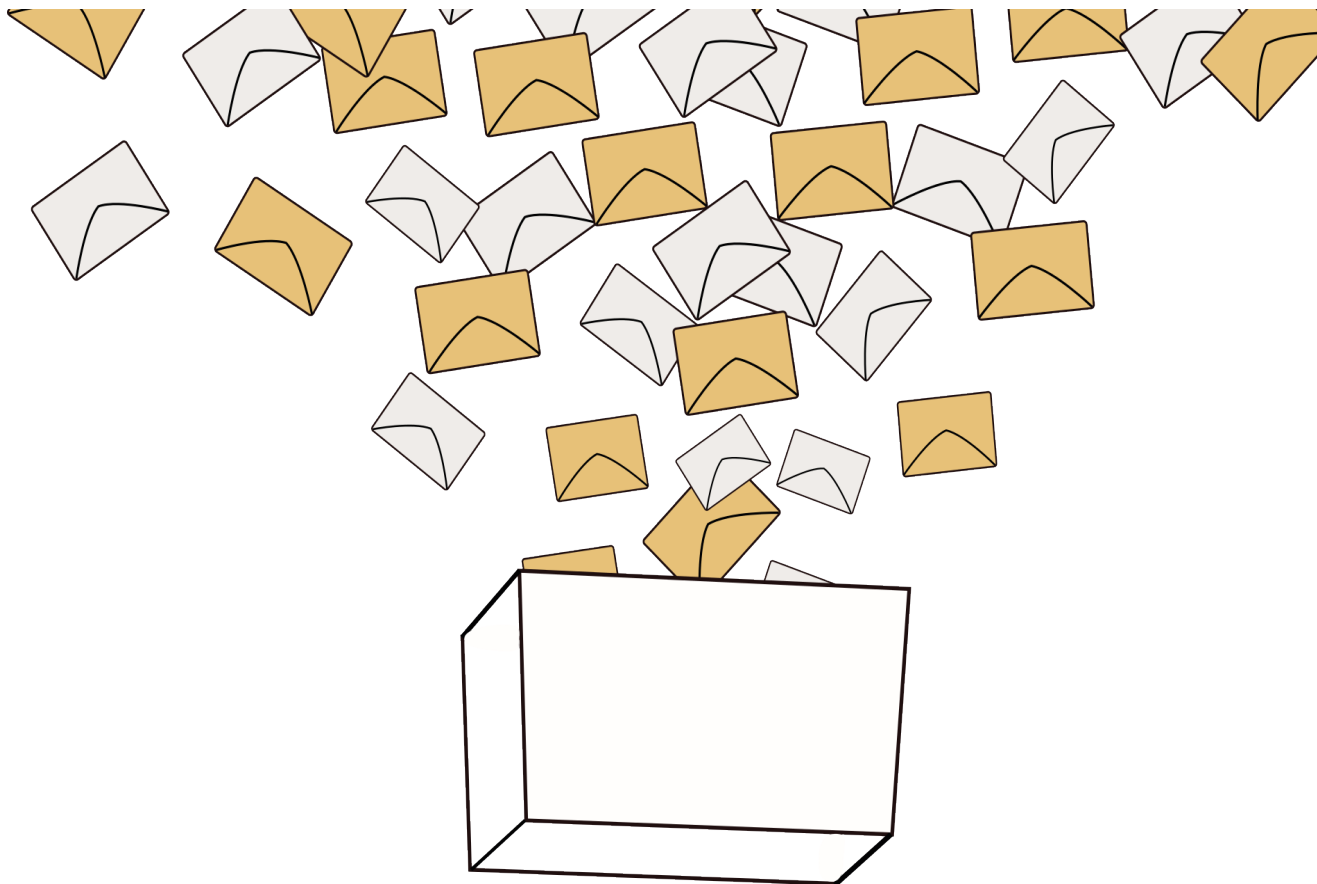
Hvorvidt en større innlandsregion anses i sin helhet som del av en funksjonell grenseregion og vil bidra til reell grenseregional merverdi er imidlertid usikkert. Det vil være viktig å opprettholde posisjonen i Interreg Sverige-Norge programmet fordi orientering østover og sørover er av sentral betydning for vekst og sysselsetting i Hedmark, også i en eventuell Innlandsregion.

7 Ny region – konsekvenser for demokratiet

Bakgrunnen for regionreformen er en intensjon om større og mer funksjonelle enheter, samt å fremme en utvikling hvor samfunnet i større grad påvirkes nedenfra. Regjeringen kaller kommune- og regionreformen for en demokratireform. Hvorvidt vil en ny region innlandet være en styrke for demokratiet?

Ved å slå sammen Hedmark og Oppland til en felles region, må en legge til grunn at antallet medlemmer i regiontinget blir lavere enn dagens fylkesting i Hedmark og Oppland. Kommune-lovens § 6.2 sier at fylkeskommuner med over 300 000 innbyggere skal ha et fylkesting med minimum 43 representanter. Men det er neppe aktuelt å ha over 60 representanter i et regionting.

Et større valgdistrikt bestående av færre politikere enn Oppland og Hedmark har per i dag, vil bidra til større konkurranse politikerne og partiene imellom. Dette kan bidra til større interesse for valg til folkevalgt regionalt nivå blant befolkningen, idet større konkurranse kan synliggjøre partiene, og kandidatene i valgkampen. Samtidig vil færre politiske representanter bety en reduksjon av politikere fra de ulike distriktene. En ny Innlandsregion vil bestå av mange distriktskommuner som opplever sterkere konkurranse om å få satt den politiske dagsorden, og innbyggerne vil dermed oppleve at færre av deres lokale saker blir gjenstand for politisk debatt. Avstanden mellom velger og representant kan oppleves som større.



På bakgrunn av ovennevnte kan en ikke konkludere med at det å etablere en større region vil styrke demokratiet. En kan snarere se argumenter for at det vil svekke det lokale/regionale demokratiet.

Den lave valgoppslutningen ved fylkestingsvalg (56 prosent i 2015) viser imidlertid at fylkeskommunen, slik den står i dag, har en utfordring når det gjelder legitimitet. Fylkeskommunen oppleves som lite relevant. Dette underbygges blant annet av «Medborgerundersøkelsen» som er gjennomført av Høgskolen i Hedmark og Høgskolen på Lillehammer. Resultatet fra undersøkelsen viser at i overkant av 50 prosent er interessert i politikk på fylkesnivå, mens 84 prosent var interessert i politikk i hjemkommunen (Higdem, Høyer, Lesjø & Mønnes, 2013). Samme undersøkelse viser at tilliten til fylkeskommunen er lavere enn tilliten til en rekke andre organisasjoner i fylkene. Den gjentakende nasjonale debatten om nedleggelse av det regionale folkevalgte nivå, bidrar også til å svekke fylkeskommunens legitimitet. Spørsmålet er derfor om fylkeskommunen, eller et regionalt folkevalgt nivå, vil bestå, dersom det ikke skjer endringer.

Bakgrunnen for regionreformen er å fremme lokaldemokratiet, og oppnå mindre grad av statlig detaljstyring. Dersom staten delegerer både makt og virkemidler til regionalt folkevalgt nivå, vil dette utvilsomt styrke det regionale demokratiet. Statlig detaljstyring iverksatt av departementer og direktorater, svekker folkets medvirkning, og bidrar til at viktige beslutninger holdes utenfor politisk behandling. Det må også tilføyes at selv om en slår sammen Hedmark og Oppland fylkeskommune, vil avstand mellom beslutningstaker og innbygger være kortere, enn når beslutningene tas i Oslo.

Diskuterer man demokratiaspektet, må man veie økt makt hos regionale politikere, opp mot muligheten til å sette lokale saker på det politiske sakskartet. Regionalpolitikere skal se behov og utfordringer for hele regionen.

Dersom en iverksetter regionalisering i form av delegering av oppgaver, makt og myndighet vil det regionale folkevalgte nivå få større betydning for innbyggere, næringsliv mm. De regionale politikerne vil få et bredere ansvarsfelt og større grad av synliggjøring.

NIBR fremhever i sin rapport om «*Samfunnsutviklerollen til et regionalt folkevalgt nivå*», at det er tunge demokratiargumenter for at et politisk organ som er valgt av befolkningen i regionen har en slik rolle. De folkevalgtes motivasjon for gjenvalg gjør dem åpne for å fange befolkningens syn. Befolkningen vil også lettere akseptere beslutninger fattet at regional folkevalgte fremfor de som fattes i statsadministrasjonen.

For det regionale folkevalgte nivå vil en gjennomføring av intensjonene med regionreformen, nemlig å delegerer makt og myndighet, og sikre at utviklingen styres nedenfra, bidra til å vitalisere det regionale demokratiet. Innbyggerne i Hedmark og Oppland vil dermed få større innflytelse over utviklingen som skjer i innlandet.

Det pågår prosesser hvor en ser på muligheten til å overføre flere oppgaver fra stat til regionalt folkevalgt nivå. Stortinget har vedtatt å sette ned et ekspertutvalg som skal se på dette. Videre får et samlet Trøndelag i en forsøksperiode på to år overført oppgaver innenfor landbruk fra Fylkesmannen. Det er også et stortingsvedtak på at administrasjonen av fylkesvegnettet blir underlagt de nye folkevalgte regionene. Prosessene får sterkere drivkraft dersom en lykkes i å få på plass større regioner, slik en ser i Trøndelag.

8 Økonomiske forhold

8.1 Økonomiske hovedstørrelser

I tabellen under er det sammenstilt økonomiske hovedstørrelser for 2015 for Hedmark og Oppland fylkeskommuner, jfr. KOSTRA-tall (konsern).

Økonomiske hovedstørrelser - 2015 (i mill. kroner)

	Hedmark	Oppland	Sum
Driftsinntekter i alt	3 125,1	3 167,1	6 292,2
Herav: Frie inntekter	2 444,1	2 362,2	4 806,3
Fordelt: Rammetilskudd	1 555,8	1 478,8	3 034,6
Skatteinntekter	888,3	883,4	1 771,7
Driftsutgifter i alt	2 981,4	3 019,3	6 000,7
Investeringsutgifter	397,0	690,2	1 087,2
Herav: Skoleinvesteringer	188,1	359,9	548,0
Fylkesveginvesteringer	201,5	317,4	518,9
Langsiktig gjeld ekskl. pensj. forpl.	1 822,9	1 780,5	3 603,4

Kilde: Statistisk sentralbyrå, KOSTRA-tall (konsern)

Oversikt over de økonomiske hovedstørrelsene viser at Hedmark og Oppland stort sett er like. Totale driftsinntekter og driftsutgifter ligger omtrent på det samme nivået. Hedmark har en noe høyere andel frie inntekter (rammetilskudd og skatteinntekter) enn Oppland, mens Oppland på sin side har en noe høyere andel andre driftsinntekter (brukerbetalingen og salgs- og leieinntekter).

Oppland hadde i 2015 et betydelige høyere investeringsnivå enn Hedmark både når det gjelder skoler og veier. Investeringsnivået kan imidlertid variere mye fra det ene året til det andre (se også kap 10.4). Derimot viser oversikten at gjeldsnivået er omtrent det samme.

8.2 Konsekvenser for rammetilskuddet ved en sammenslåing

Utredningsarbeidet i forbindelse med sammenslåing av Sør- og Nord-Trøndelag, viste at en sammenslåing ville gi et beregnet tap i rammetilskuddet (utgiftsutjevningen) på ca. 60 mill. kroner.

Når det gjelder Hedmark og Oppland har de en mer lik befolkning og kommer også mer likt ut på bosettingsmønster enn Sør- og Nord-Trøndelag, og det er da grunn til å tro at effektene av utgiftsutjevningen vil bli mindre. De fleste kriteriene for fylkeskommunene er slik at en ny region vil få en uttelling lik summen av de to tidligere fylkene. Det betyr at det trolig vil være små utslag på rammetilskuddet ved en sammenslåing.

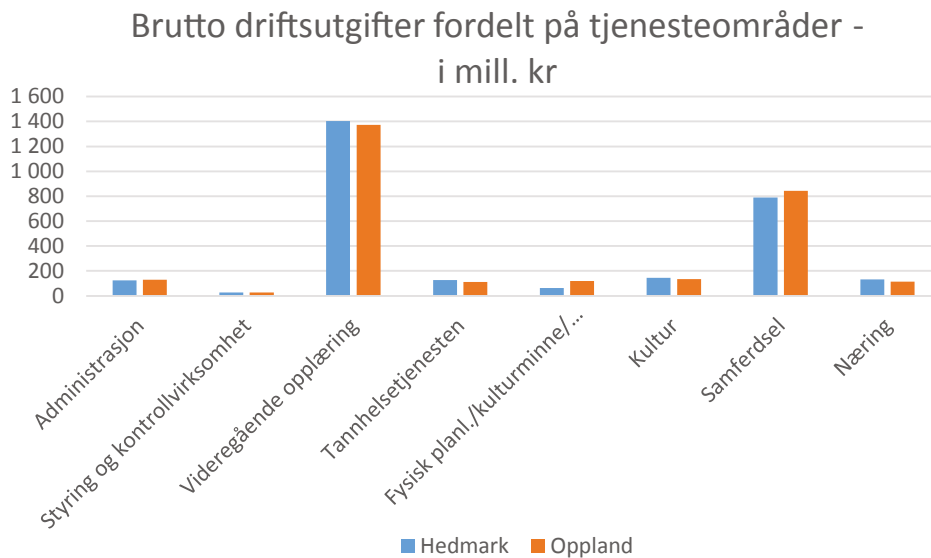
Det er også verdt å merke seg at disse beregningene er gjort med dagens inntektssystem, og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har varslet at det vil komme et nytt inntektssystem fra 2020 i forbindelse med regionreformen.

I forbindelse med Trøndelagsutredningen fikk også Sør- og Nord-Trøndelag i møte med KMD og statsråd Jan Tore Sanner en forsikring om at fylkeskommunene *ikke skal tape økonomisk* på en sammenslåing.

Tilsvarende forutsetning legges derfor til grunn i forbindelse med dette utredningsarbeidet om en eventuell sammenslåing av Hedmark og Oppland fylkeskommuner.

8.3 Driftsutgifter fordelt på tjenesteområder

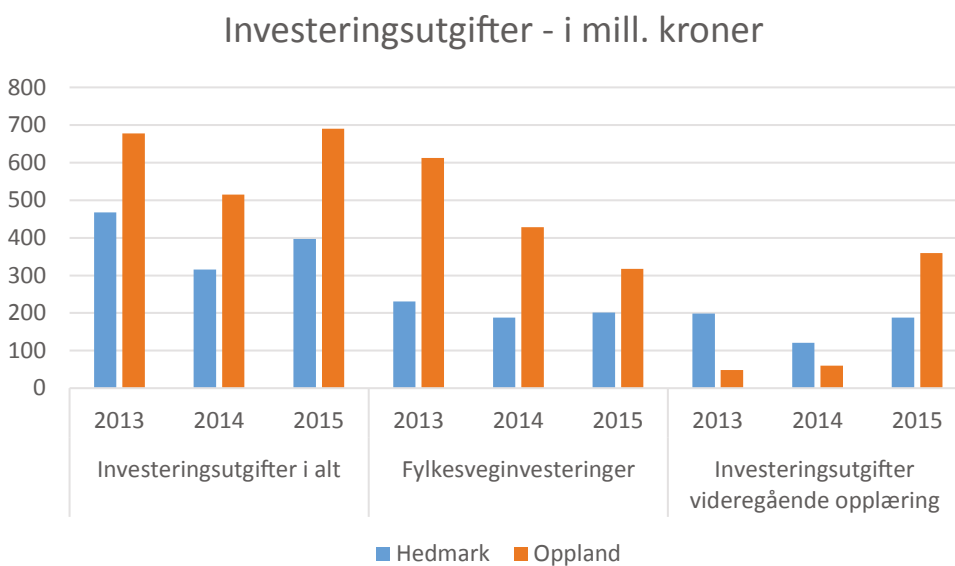
Figuren under viser brutto driftsutgifter fordelt på ulike tjenesteområder i 2015 i mill. kroner. Hovedbildet er at fordelingen er relativt lik. Hedmark har et noe høyere utgiftsnivå på områdene videregående opplæring, tannhelsetjenesten, kultur og næring, mens Oppland ligger høyere på fysisk planlegging/kulturminneforvaltning og samferdsel.



Kilde: Statistisk sentralbyrå, KOSTRA-tall (konsern)

8.4 Investeringsutgifter

Nivået på investeringsutgifter kan ha store variasjoner mellom de ulike årene. Figuren under viser investeringsutgifter for perioden 2013-2015, herunder også fordelt på veier og skoler. Oppland har hatt et høyere investeringsnivå enn Hedmark de siste årene, særlig knyttet til høyere nivå på fylkesveginvesteringer. I 2015 ligger Oppland også høyere enn Hedmark på skoleinvesteringer.

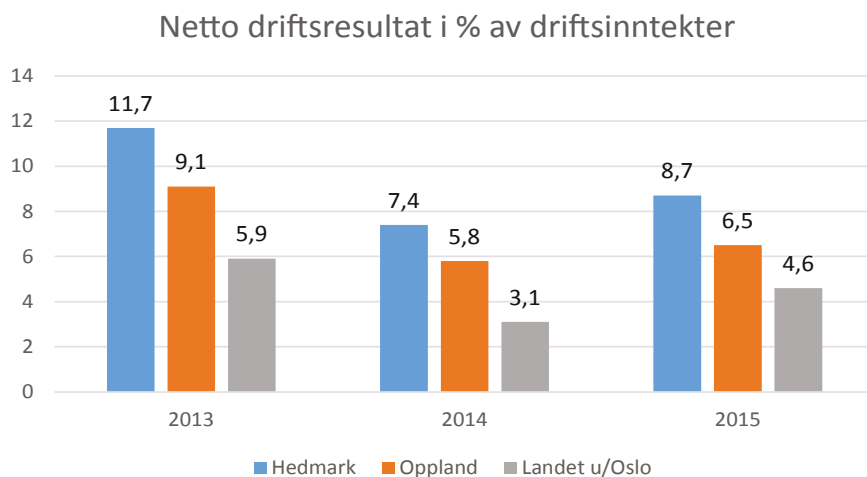


Kilde: Statistisk sentralbyrå, KOSTRA-tall (konsern)

8.5 Økonomiske nøkkeltall sammenlignet med landet

Nøkkeltall drift

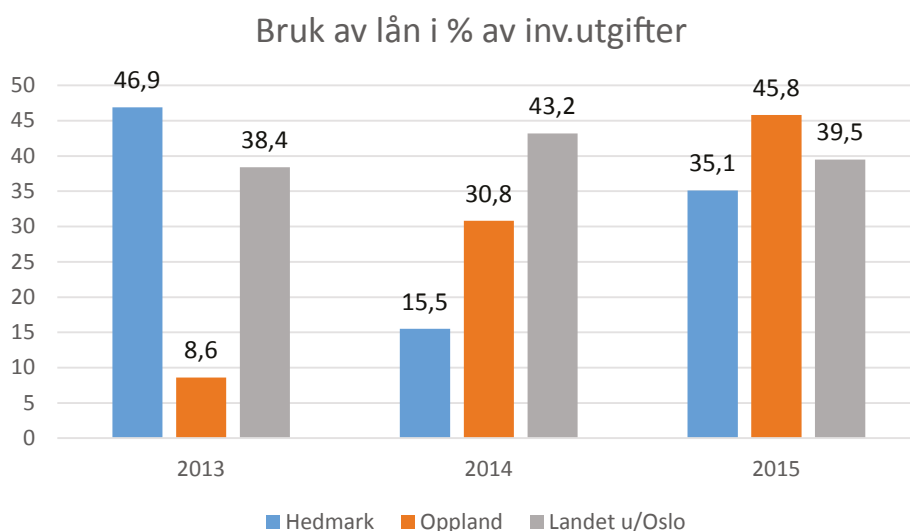
Et netto driftsresultat over tid på om lag 4 prosent av driftsinntektene er brukt som mål på en fylkeskommunal økonomi i balanse. Figuren under viser at både Hedmark og Oppland har hatt gode driftsresultater de siste årene, og også bedre enn landsgjennomsnittet. Hedmark har ligget noe høyere enn Oppland på netto driftsresultat.



Kilde: Statistisk sentralbyrå, KOSTRA-tall (konsern)

Nøkkeltall investeringer/finansiering

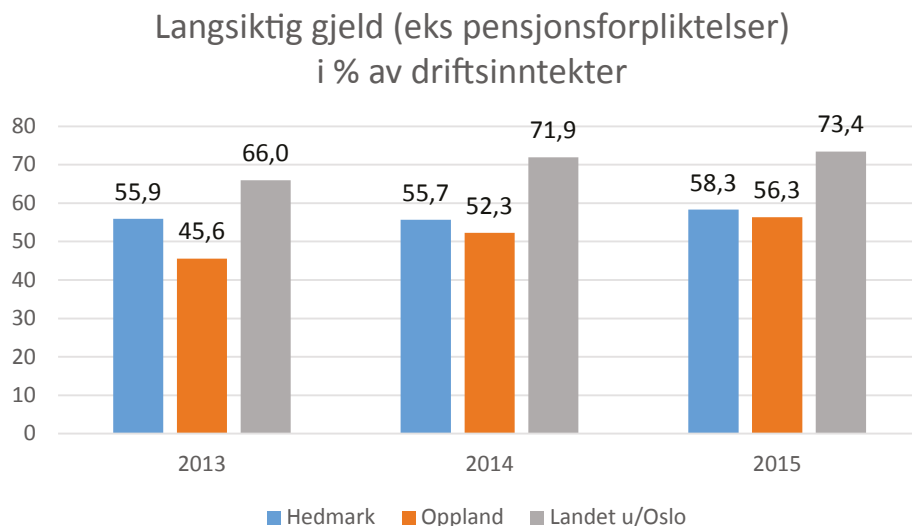
Figuren under viser graden av lånefinansiering av investeringer i perioden 2013-2015. Oppland har hatt en stigende grad av lånefinansiering av sine investeringer, mens den i Hedmark har vært litt mer opp og ned. I forhold til landsgjennomsnittet har dette også vært noe varierende.



Kilde: Statistisk sentralbyrå, KOSTRA-tall (konsern)

Nøkkeltall balanse

Figuren under viser langsiktig gjeld (eks pensjonsforpliktelser) i prosent av driftsinntekter. Gjeldsbelastningen i Oppland har økt de siste årene på grunn av økt investeringsnivå, og nærmer seg nivået til Hedmark. I 2015 var gjeldsbelastningen 58,3 prosent i Hedmark, mot 56,3 prosent i Oppland. Begge fylkeskommunene ligger imidlertid godt under landsgjennomsnittet som var på 73,4 prosent i 2015.



Kilde: Statistisk sentralbyrå, KOSTRA-tall (konsern)

8.6 Garantiansvar

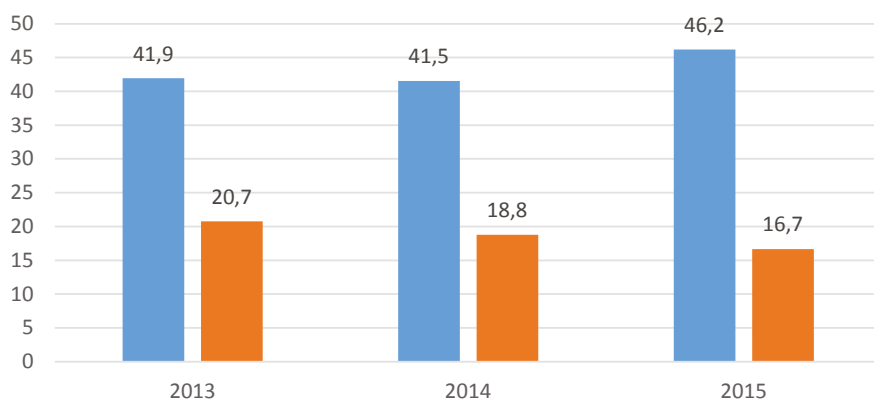
Fylkeskommunene hadde et samlet regnskapsført garantiansvar pr 31.12.15 på 9,7 mrd. kr. Oppland har noe høyere enn Hedmark, henholdsvis 5,8 mrd. kroner og 3,9 mrd. kroner. Garantiansvaret er i sin helhet knyttet til finansiering av veiutbygging gjennom bompengeselskaper og reduseres i takt med selskapenes nedbetaling av lånene. Garantiansvaret vil kunne øke dersom fylkestingene vedtar å garantere for nye veiutbygginger finansiert gjennom bompengeselskaper. Garantiene vurderes å ha lav risiko.

8.7 Eierinteresser i selskap og foretak

Fylkeskommunene har eierinteresser i et betydelig antall selskaper. Felles og av vesentlig verdi for fylkeskommunene er eierandeler i Eidsiva Energi AS gjennom selskapene Hedmark Fylkeskraft AS og Oppland Fylkeskraft AS som fylkeskommunene i sin helhet eier hver for seg. Hedmark Fylkeskraft har en eierandel på 21,8% i Eidsiva Energi, mens Oppland Fylkeskraft har en eierandel på 9,2%. Dette gjenspeiler seg også i høyere uttak av utbytte i Hedmark enn i Oppland.

Av samlet regnskapsført utbytte i Hedmark i 2015 på 46,2 mill. kroner, var 44,9 mill. kroner knyttet til Hedmark Fylkeskraft. For Oppland utgjorde utbyttet fra Oppland Fylkeskraft 16,0 mill. kroner av samlet utbytte på i alt 16,7 mill. kroner.

Utbytte og eieruttak - i mill. kroner



Kilde: Statistisk sentralbyrå, KOSTRA-tall (konsern)

Andre selskaper som begge fylkeskommunene har eierinteresser i, er blant annet Vegfinans AS, Energiråd Innlandet AS, Østlandsforskning AS, Film3 AS, Østnorsk filmsenter AS, Teater Innlandet AS, og AS Oplandske Dampskipsselskab AS (Skibladner).

En vesentlig forskjell mellom Hedmark og Oppland er organiseringen av ansvaret for samordning, drift og kjøp av transporttjenester. I Hedmark er dette ansvaret tillagt Hedmark Trafikk FK (fylkeskommunalt foretak), mens i Oppland er dette organisert som en ordinær forvaltningsenhet underlagt fylkesrådmannen.

Selskapsstruktur, eierstyring og organisering må eventuelt utredes konkret i forbindelse med en ny sammenslått region.

8.8 Pensjonsordninger

Begge fylkeskommunene har kollektive pensjonsordninger Kommunal Landspensjonskasse (KLP) og Statens Pensjonskasse (SPK) som sikrer ytelsesbasert pensjon for de ansatte. Det forutsettes at dette kan videreføres uten noen spesielle konsekvenser i en eventuelt sammenslått region.

8.9 Samlet vurdering

Basert på økonomiske hovedstørrelser og nøkkeltall er Oppland og Hedmark relativt like. Det er ingen vesentlige forskjeller i hverken inntekter, utgifter eller gjeldsnivå som bidrar til en stor ubalanse ved en eventuelt sammenslåing. I forhold til landsgjennomsnittet ligger Oppland og Hedmark godt an på sentrale økonomiske indikatorer. Begge fylkeskommuner har en solid økonomi med positive driftsresultater over anbefalt nivå på 4 prosent av driftsinntektene, og gjeldsbelastningen ligger godt under landsgjennomsnittet.

Ved en eventuelt sammenslåing må noe ulike eierinteresser og selskapsstyring utredes konkret.

9 Helhetlig oppsummering

Fylkestingene i Oppland og Hedmark har vedtatt at det utarbeides et beslutningsgrunnlag for et eventuelt prinsippvedtak om sammenslåing av de to fylkeskommunen. En administrativ arbeidsgruppe satt sammen av fagpersoner i Hedmark og Oppland fylkeskommune, har vurdert hvilke merverdier en eventuell sammenslåing av de to fylkene vil kunne gi.

For å vurdere en eventuell merverdi ved en sammenslåing, er det lagt inn fire vurderingskriterier: funksjonalitet, kvalitet, effektivitet/produktivitet og demokrati.

Arbeidsgruppen har vurdert merverdi for de ulike politikkområdene ved en sammenslåing.

Oppsummeringen viser at det er ulike vurderinger innenfor politikkområdene. Nedenfor gjengis en oppsummering av de vurderinger de enkelte fagenheter har gjort i forhold til kriteriene. Det er også tatt med noen viktige samarbeidsrelasjoner per i dag.

Politikkområde/Fagenhet	Vurdering
Videregående opplæring	- En eventuell sammenslåing gi større og mer robuste fagmiljøer, som kan medføre høyere kvalitet og bedre effektivitet. Et større geografisk område vil for fagopplæringen gi tilgang til og bedre oversikt over et større arbeidsmarked, noe som er viktig for å formidle flere elever ut i lære. - En eventuell sammenslåing av de to fylkene vil imidlertid gi en stor geografisk region, noe som medfører utfordringer når det gjelder faglig og administrativ oppfølging av den enkelte skole. Gode resultater er gjerne betinget av god dialog mellom skole eier og ledelsen ved den enkelte skole. - Ved en eventuell sammenslåing vil fylkene måtte samordne sine satsingsområder på enkelte områder.
Samfunnsplanlegging, areal og miljø	- En større region med flere medarbeider krever mer koordinering, men gir også større fleksibilitet. En god organisering og kompetanseutvikling kan gi økt kapasitet i arbeidet med plan- og utviklingsarbeid etter plan- og bygningsloven. Dette kan gi bedre samarbeid og felles løft for Hedmark og Oppland med tyngre markering av regionen inn mot staten. - Et større fagmiljø kan medføre at samarbeidet på tvers av fagmiljøer internt i fylkeskommunene vil kunne bli sterkere. Det vil si at det kan bli økte ressurser til å følge opp på tvers innenfor regional planlegging, veiledning og folkehelse. Fylkeskommunens oppgaver med oversiktsarbeidet vil kunne styrkes og et større fagmiljø vil kunne håndtere befolkningsundersøkelser på en kvalitativt bedre måte. - Hedmark og Oppland har lange avstander og de fleste kommuner vil fortsatt trenge faglig veiledning og hjelp i plan- og utviklingsarbeid. En stor region vil bety mer reisevirksomhet og/eller bruk av digitale møter. Ressursfordeling på mange flere kommuner kan gjøre at tett kontakt, samarbeids- og tillitsforhold blir vanskelige å opprettholde.

Politikkområde/Fagenhet	Vurdering
Næring og samfunnsutvikling	- Når det gjelder næringsutvikling vil effekten av en regionreform være avhengig av hvorvidt nytt regionalt nivå faktisk får overført flere oppgaver eller ikke, samt hva slags arbeidsform som velges. Flere arbeidsoppgaver vil skape behov for flere administrative ressurser. Ved en sammenslåing vil en kunne ha stordriftsfordeler. - En felles strategisk dialog/samhandlingsarena ville med stor sannsynlighet styrke fylkenes posisjon som den grønne regionen i Norge. Dette er det allerede gjort erfaring med gjennom Prosjekt Bioøkonomi. - Hedmark og Oppland har en geografi/topografi som vil hindre at en får sammenkopling av BA-regioner, med unntak av regioner rundt Mjøsa. Dette vil medføre endring av fylkesgrenser. - Fylkeskommunene kan styrke sin samfunnsutviklingsrolle ved en reell desentralisering av nasjonal FoU-aktivitet.
Samferdsel	- Ved en sammenslåing til en innlandsregion med ett «kollektivselskap» vil det kunne skapes fordeler gjennom styrking av kompetansemiljøene som jobber med billettering, ruteplanlegging, materialinnkjøp, IKT-systemer, markedsføring. Gjennom en enda mer enhetlig tilnærming på disse områdene vil en kunne frigjøre ressurser til utvikling innenfor områdene og mer aktiv innenfor for eksempel markedsføring av tilbudene. Det vil også bety at tilbudene til kundene vil være enda mer enhetlige enn i dag. - En sammenslåing til en region vil gi større volum, større fagmiljø og økt mulighet for å utvikle rollen som en profesjonell vegeier. Man vil også kunne oppleve administrativ effektivisering og økt tyngde i forhold til Statens vegvesen i enkelte spørsmål. I forlengelsen av dette vil man kunne få etablert bedre fylkeskryssende infrastruktur som igjen kan føre til bedre vilkår for næringslivet og regionforstørring. - Utfordringene vil være å etablere en organisasjon og arbeidsprosesser som ivaretar de geografiske ulikhetene i en så stor region.
Kultur	- Med en samling av de to fylkeskommunene vil kulturfeltet omfatte langt flere stillinger enn i dag. En samling gir mulighet til å styrke og utvikle komplementær kompetanse i begge fylker og rom for økt spesialisering. Økt kompetanse må anses som en styrke for å yte bedre tjenester og for å kunne ta rollen som en aktiv samfunnsutvikler. - En sammenslåing vil innenfor kunstformidlingsfeltet være en utfordring. De to fylkene har i dag ulik organisering der arbeidet i Oppland er lagt til forvaltningen, mens i Hedmark er oppgaven lagt til eksterne stiftelser. Dersom en lykkes, vil det imidlertid være grunn til å tro at en får større og mer slagkraftige satsinger. - Større geografiske regioner og faglige avstander kan skape utfordringer i tillitsforholdet mellom det regionale leddet og de mange aktører innenfor kulturfeltet.

Politikkområde/Fagenhet	Vurdering
Kulturarv	- En sammenslåing av de to fagmiljøene kan gi fordeler ved bredere kompetanse, større kapasitet, mindre sårbarhet ved fravær og kan gi frigjøre ressurser til å jobbe mere med verdiskaping. Samtidig vil økt størrelse kunne kreve en fysisk oppdeling av det som i dag er samlede fagmiljøer, noe som kan svekke helhetstilnærmingen, informasjonsflyten og samhandlingen på tvers. - Større geografiske og faglige avstander kan skape utfordringer i tillitsforholdet til eiere og til kommunen, og være fordyrende for tiltakshavere og regionen. Det er fortsatt mange små kommuner. Med dagens kommunestruktur vil det være om lag 48 kommuner å samarbeide med.
Fylkesbibliotek	- Fylkesbibliotekene har allerede et samarbeid på visse områder og ser betydning og gevinst i dette samarbeidet. - Oppsummert ser fylkesbibliotekene i Oppland og Hedmark på en sammenslåing som positivt.
Internasjonalt arbeid	- De største mulighetene knyttet til en eventuell regionmodell kontra dagens modell vil være komplementerende kompetanse og arbeidsformer innen internasjonaliseringsarbeidet, samt samordning av internasjonaliseringsvirkemidler. På den europeiske arenaen vil en større region kunne bli oppfattet som en mer attraktiv samarbeidspartner, med flere kompetansemiljøer å spille på. Videre vil Oppland ha mulighet til å bli knyttet til EUs grenseregionale Interreg Sverige-Norge program på en mer formalisert måte enn hva dagens tilknytningsmulighet åpner for. - Hvorvidt en større innlandsregion anses i sin helhet som del av en funksjonell grenseregion og vil bidra til reell grenseregional merverdi er imidlertid usikkert.

Merverdien vurdert ut fra oppgavene som i dag er tillagt fylkeskommunen, og de oppgaver som er foreslått lagt til eller vurdert lagt til de nye regionene, varierer. I grove trekk ser de fleste positivt på større fagmiljøer med mulighet for mer spisset kompetanse som en fordel, mens mange trekker fram store avstander og mange kommuner å forholde seg til som en utfordring. De fleste utredningene som er gjort i forbindelse med sammenslåing av fylkeskommuner, viser også at i forhold til dagens oppgaver er et befolkningsgrunnlag på rundt 200 000 nok til å utføre oppgavene på en rasjonell måte. Mange utredninger la også til grunn at det skulle skje en større endring i antall kommuner enn det som nå ser ut til å skje. Dette har stor betydning for en større regions oppgaveløsning.

Når en ser på tilbakemeldingene fra de enkelte enheter ser en at alle enheter har samarbeid over fylkesgrensa på noen områder. Noen samarbeider på mange felt, mens noen har færre samarbeidsområder. I tillegg er det et utstrakt politisk samarbeide med faste arenaer og samarbeide rundt prosjekter i forskjellige former. Det er også mange landsdekkende fora der begge fylkeskommunene er representert. Dette viser at også med dagens modell med to ulike fylkeskommuner, arbeides det godt med å ivareta felles utfordringer og muligheter. NTP-samarbeidet kan trekkes frem som et godt eksempel på dette.

Skulle fylkestingene i Hedmark og Oppland vedta en intensjonsavtale om sammenslåing av de to fylkes-

kommunene, vil det økonomiske utgangspunktet være forholdsvis gunstig. Oversikt over de økonomiske hovedstørrelsene viser at Hedmark og Oppland stort sett er relativt like. Totale driftsinntekter og driftsutgifter ligger omtrent på det samme nivået. Videre ser en at det er mange likhetstrekk ved de to fylkene når det gjelder næringsstruktur, demografi og utdanningsnivå. En ser også et relativt samsvarende pendlingsmønster. Ser en på funksjonalitet som er overordnet kriterium for å trekke fylkesgrenser, kan en sette spørsmålsteget ved om dagens grenser bør videreføres slik de er. Samferdselsområdet kan trekkes frem som eksempel på hvordan det rent funksjonelt sett kan være hensiktsmessig med en større region enn dagens fylkeskommune.

Dersom en trekker inn nye oppgaver som tidligere er foreslått fra KS, fylkeskommunene og Østlandssamarbeidet, viser de vurderingene som er gjort, at merverdien av en sammenslåing vil øke. Innenfor samtlige politikkområder vil en overføring av makt, myndighet og oppgaver bidra til å styrke det regionale folkevalgtes rolle som samfunnsutvikler.

En effektivisering og kvalitetsheving av den regionale forvaltningen som følge av større regioner vil være avhengig av om staten blir bedre på samordning både sentralt og regionalt. Departement og direktorat må fremstå mere samordnet og mindre fragmentert enn i dag. (En løsning på dette er som tidligere nevnt å over-

føre oppgaver til regionene). Sammenfallende grenser for flertallet av statlige regionale instanser og grenser for folkevalgte regioner, vil bidra til bedre samordning og støtte opp under bedre og mer effektive tjenester for innbyggerne.

Det pågår i dag endringer når det gjelder den statlige regionale inndelingen, noe som tilsier at Regjeringen arbeider med å følge opp stortingsflertallets intensjoner på dette området. Vegvesenet har organisert hele Østlandet i en region, det samme har NVE. Jernbanelivet har ulike regioner for Dovrebanen (region Øst) og Røros/Solørbanen (region Nord). Innlandet er allerede distrikt for Innovasjon Norge, NHO, KS, sykehus, framtidig Høgskole/universitet, Den norske kirke, Statens kartverk, politidistrikt, statsadvokater, NRK, Teater Innlandet, ruteopplysning og mange frivillige organisasjoner. Det pågår også arbeid med å endre NAV og fylkesmannsembetene, og begge disse se i lys av den pågående regionreformen.

Vurderingskriteriet demokrati ble vurdert for seg selv. Når det gjelder en sammenslåing av dagens to fylkeskommuner, vurderes det at en ren sammenslåing ikke nødvendigvis vil styrke demokratiet. Dette begrunnes ut fra at en ny stor region vil bestå av mange distriktskommuner som opplever sterkere konkurranse om å få satt den politiske dagsorden, og innbyggerne vil dermed oppleve at færre av deres lokale saker blir gjenstand for politisk debatt. Avstanden mellom velger og representant kan oppleves som større.

Samtidig stilles det spørsmål ved om legitimiteten til dagens fylkeskommune er så vidt svak, at det bør vurderes endringer for å styrke regionalt folkevalgt nivå. Dersom staten delegerer både makt og virkemidler til regionalt folkevalgt nivå, vil dette utvilsomt styrke det regionale demokratiet. Statlig detaljstyring svekker folkets medvirkning, og viktige beslutninger holdes utenfor politisk behandling. Det må også tilføyes at selv om en slår sammen Hedmark og Oppland fylkeskommune, vil avstand mellom beslutningstaker og innbygger være kortere, enn når beslutningene tas i Oslo.

De nye oppgavene som er lagt inn i Meld. St.22, og som er vedtatt av Stortinget, anses ikke som tilstrekkelige når det gjelder å videreutvikle samfunnsutviklerrollen og styrke det regionale demokratiet. Målet Regjeringen har satt for regionreformen er at denne skal legge til rette for en positiv samfunnsutvikling i alle deler av landet, basert på regionale fortrinn, forutsetninger og prioriteringer. Gjennom regionreformen skal det tilrettelegges for samordnet oppgaveløsning, samordning av sektorer og prioriteringer, og for sektorovergripende initiativer i regionene.

I stortingsmeldingen (Meld.St.22) uttales det at å være samfunnsutvikler betyr å formulere mål og skape oppslutning om strategier for å nå disse målene. Dette mener Regjeringen innebærer å ha en langsiktig og helhetlig plan for sin egen region. For å lykkes med dette, er det flere aktører som må bli enige om felles mål og strategier,

og deres innsats og virkemidler må dra i samme retning. Derfor er det behov for en strategisk, mobiliserende og koordinerende aktør. Dette krever tydelig politisk regionalt lederskap.

Nasjonale myndigheter er tydelige på at regional planlegging det sentrale virkemiddelet for å utøve samfunnsutviklerrollen. Det bringer aktører sammen og synliggjør sammenfallende og motstridende mål. Gjennom regionale planprosesser avveies ulike interesser mellom sektorer og forvaltningsnivåer. Skal regionale planer være et virkemiddel som styrker en større region som samfunnsutvikler innebærer dette en samordnet virkemiddelbruk tilpasset regionale behov for gjennomføring av strategiene i en regional plan. Det betyr at virkemidler tilknyttet regional utvikling må overføres fra direktorater og departement til det nye regionale nivået. Hvis virkemiddelbruken videre skal organiseres fragmentert fra ulike direktorater og departement og styres fra nasjonale myndigheter, vil det bli vanskelig å se hvordan man skal nå det overordnende målet med regionreformen og hvordan regionene skal kunne ivareta sin rolle.

Samtidig er det verdt å merke seg at et flertall i kommunal og forvaltningskomiteen ønsker å gå lenger enn det som ligger inn i meldingen. Flertallet går i mange tilfeller på tvers av de tradisjonelle partikoalisjonene. Flertallsmerkene gir signaler som Regjeringen må ta med seg når de utformer en oppgavemelding som skal opp til behandling våren 2017.

Er det slik at overføring av oppgaver skissert av Regjeringen og Stortinget ikke kan overføres dersom det ikke blir større regioner? En rekke utredninger, senest i forbindelse med forvaltningsreformen støtter opp om at en overføring av oppgaver som bør underlegges politisk skjønn, burde vært gjennomført. Men det er slik at Stortinget har vedtatt at større regioner er en forutsetning for overføring av oppgaver.

Et flertall av dagens fylkeskommuner arbeider nå med et grunnlag for en mulig sammenslåing. Dersom flere enn Trøndelag lykkes i å få på plass en ny og større region, vil Norges kartet endres drastisk. Region Viken og Vestlandet vil bli tunge aktører, med en befolkning på over en million innbyggere. I en slik sammenheng blir et sammenslått Hedmark og Oppland et befolkningsmessig lite fylke.

10 Problemstillinger som avklares nærmere ved et eventuelt vedtak om ny region

- Politisk organisering og styringsform.

Den politiske styringsformen for en ny region må utredes, herunder politisk styrer, råd og utvalg med tilhørende beslutnings- og delegeringsfullmakter

«Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova)» gir noen formelle rammer og setter enkelte prosedyrekrav. Blå forutsettes opprettet ei fellesnemnd som skal forberede en slik prosess. Inndelingsloven regulerer også en rekke praktiske forhold i tilknytning til prosessen.

Nord- og Sør-Trøndelag har utarbeidet en felles utredning, «Trøndelagsutredningen» knyttet til sammenslåingen av de to fylkene. Her ligger en beskrivelse av styringsmodellene, formannskap og parlamentarisk modell, og det ligger også noen vurderinger knyttet til valg av modell. I henhold til kommunelovens § 18, skal vedtak om styringsform vedtas av fylkestinget selv, i to fylkestingsperioder, for å være gjeldende.

- Valgkretser til Stortings- og fylkestingsvalg må avklares.

Også dette er forhold som er omtalt og vurdert i Trøndelagsutredningen, og dette er også noe Regjeringen ser på. Det er derfor nærliggende å tro at dette ikke er opp til hver enkelt fylkeskommune å utrede.

- Administrativ struktur, dimensjonering og organisering herunder delegerings- og fullmaktsstruktur, utvikling/implementering av felles administrative støtte- og styringssystemer, bl.a. IKT, økonomi- og personalsystem osv.

Administrativ struktur vil delvis følge av valg av politisk styringsmodell. Den nærmere organiseringen av en eventuell ny region, må følge av de politiske vedtak som ellers gjøres. Det kan her være hensiktsmessig å legge til grunn noen premisser for lokalisering, herunder hva befolkningen i den nye regionen er best tjent med.

Delegering og fullmaktstruktur avhenger også av valg av politisk styringsmodell.

I forbindelse med kommunesammenslåinger, har det vært uttalt at alle ansatte får beholde jobben. Det er ikke lagt noen føringer som tilsier at et eventuelt nytt regionalt nivå skal få færre ansatte. Spørsmål av organisatorisk art krever drøftinger med de tillitsvalgte. Etablering av en ny region berører alles arbeidsavtaler. Ved inngåelse av nye arbeidsavtaler må innholdet avklares og drøftes.

Dagens to fylkeskommuner har en rekke like, men også en del forskjellige støtte- og styringssystemer. Begge har Visma som økonomi- og personalsystem, og får

like skoleadministrative systemer (VISMA Flyt skole fra 2018/2019). Sak- og arkivsystem er forskjellig, det samme er tilfelle med systemer knyttet til eiendomsforvaltning, innsynsløsninger (postliste, møtekalender, publisering av politiske saker), skoleadministrativt system, skoleportal (Fronter og It's learning – men disse to systemene har nå samme eier). Det må ved en eventuell sammenslåing ta stilling til samordning og eventuelle innkjøp av nye felles systemer.

- Selskap og foretak som fylkeskommunene har eierinteresser i – eierskap – roller.

Fylkeskommunene har eierinteresser i et betydelig antall selskaper. Felles og av vesentlig verdi for fylkeskommunene er eierandeler i Eidsiva Energi AS gjennom selskapene Hedmark Fylkeskraft AS og Oppland Fylkeskraft AS som fylkeskommunene i sin helhet eier hver for seg.

Andre selskaper som begge fylkeskommunene har eierinteresser i, er blant annet Vegfinans AS, Energiråd Innlandet AS, Østlandsforskning AS, Film3 AS, Østnorsk filmsenter AS, Teater Innlandet AS, og AS Oplandske Dampskipsselskab AS (Skibladner).

Når det gjelder kollektivtrafikken er denne ulikt organisert i de to fylkene, og en felles organisering av dette, eventuelt opprettelse av et felles selskap, må utredes.

Selskapsstruktur, eierstyring og organisering må eventuelt utredes konkret i forbindelse med en ny sammenslått region.

- Nærmere om de økonomiske konsekvenser, herunder avklaring om implementering av felles økonomi.

I kapittel 8 er det redegjort kort for fylkeskommunenes økonomiske utgangspunkt. Problemstillinger som må utredes nærmere dersom det gjøres et positivt vedtak i fylkestinget, vil være virkninger av inntektssystem og tapskompensasjoner, fremtidige frie inntekter, gjeld, pensjonsforpliktelser, investeringer m.m. Både Akershus/Østfold og Telemark og de to trøndelagsfylkene har gått grundig inn i problemstillingen, og en kan derfor trekke veksler på deres erfaringer og kunnskap knyttet til utredningsbehov.

Til sist kan også nevnes at det må tas stilling til hvordan en involverer innbyggerne i en eventuell sammenslåing av fylkene.

