

Bjarne Jensen og Gunnar Gussgard

INNLANDET FYLKESKOMMUNE ELLER HEDMARK FYLKESKOMMUNE OG OPPLAND FYLKESKOMMUNE?

Fordeler, ulemper og sammenlikning av kostnader



Kommunekonsult

KOMMUNEKONSULT AS

NOTAT 2/2022

24. januar 2022

Sammendrag

Regionreformen iverksatt i 2020 innebar at antall fylkeskommuner ble redusert fra 19 til 11. I denne rapporten er analysert fordeler og ulemper ved å videreføre Innlandet som fylkeskommune sammenlignet med å gå tilbake til fylkeskommunene Hedmark og Oppland. Våre konklusjoner kan oppsummeres på følgende måte:

1. To av de grunnleggende forutsetningene for sammenslåingene er ikke oppfylt. De nye fylkeskommunen er ikke tilført vesentlige oppgaver. Videre var det forventet at de nye fylkeskommunene også skulle være valgdistrikt ved stortingsvalg. Innstillingen fra valglovutvalget er å opprettholde de 19 valgdistrikter ved stortingsvalg. Det er et sterkt argumenter for å gjenopprette Hedmark og Oppland fylkeskommuner.
2. Det å bygge felles kultur, både politisk og organisatorisk, er utfordrende både geografisk og kunnskapsmessig. Her vil også mangel på medier som dekker hele fylket være med og heller forsterke forskjeller enn å harmonisere. Harmoniseringsprosesser blir fort en konkurranse mellom de opprinnelige fylkene som vil bli påvirket av tidligere tilhørighet til administrasjon og politisk representasjon, på både kort og på lang sikt.
3. Innlandet vil etter forventet oppløsning av fylkeskommuner bli den klart største fylkeskommunen i areal med over 50 000 km². Det betyr at den vil ha større utfordringer med nærhet til dem som styrer og leder Innlandet og virksomheter som ivaretar tjenester og tilbud til innbyggerne, innbyggerne selv og kommunene. Stordriftsulempene vil derfor være sterke. Sammenslåingen av Oppland og Hedmark kan gi noen fordeler i det sentrale Mjøsområdet. Men det blir større risiko for at «utkantene» i den store fylkeskommunen ser seg bedre tjent med tilslutning til andre fylkeskommuner. Det har allerede slått til for den sydvestre delen av Innlandet (Hadeland). Det kan også skje med den sydøstlige delen (Kongssvinger-regionen). Det har gitt og kan gi befolknings- og inntektstap for Innlandet.
4. Oppdeling i Hedmark og Oppland vil gi bedre demokrati og styrke demokratiet sammenlignet med å videreføre Innlandet. Det skyldes særlig tre forhold: Større nærhet og bedre representasjon for innbyggerne i styringen av fylkeskommunene. Et stort flertall av innbyggerne var imot sammenslåingen, og sammenslåingen representerte en overkjøring av det fylkeskommunale demokratiet. Sammenhengen mellom representasjonen i det regionale demokratiet og demokratiet i Stortinget blir bedre.
5. Kostnadmessig kan en ikke forvente at Innlandet fylkeskommune gir gevinster som en ikke også kan oppnå gjennom de to fylkeskommunene Hedmark og Oppland. Dersom det er områder med stordriftsfordeler som bare kan oppnås gjennom Innlandet, kan de ivaretas ved samarbeid på tvers av fylkeskommunegrensene. Aktuelle områder er IKT og samferdsel.

6. Kostnadene ved å gjenopprette de to fylkeskommunene, sammenlignet med å fullføre sammenslåingen av Innlandet, vil være i samme størrelsesorden. Kostnadene ved å gjenopprette Hedmark og Oppland fylkeskommuner bør ikke tillegges negativ vekt. Både fordi disse kostnadene vil bli dekket av staten, og fordi de ikke er vesentlige i den langsiktige driften av fylkeskommunale tjenester.

7. Dersom Innlandet fylkeskommune beholder samme innbyggergrunnlag og kommuner som Hedmark og Oppland fylkeskommuner, bør man ikke legge særlig vekt på virkninger av inntektssystemet i vurderingen av om Innlandet fylkeskommune videreutvikles eller om Hedmark og Oppland fylkeskommuner gjenoprettes. Samlet sett vil de omtrent få det samme, og fordelingen av inntektene vil avgjøres av de utgiftsbehovene de to fylkeskommunene vil få. Dersom flere kommuner tilsluttes fylkeskommunene Hedmark og Oppland enn til Innlandet fylkeskommune, er det et svært sterkt økonomisk og utviklingsmessig argument for oppdeling (jf. punkt 3).

Innhold

Sammendrag	s. 2
Kap. 1 Om arbeidet og rapportens tilnærming	s. 5
Kap. 2 Metode og datagrunnlag	s. 5
Kap. 3 Grunnleggende forhold for valg av inndeling for fylkeskommunene i Hedmark og Oppland	s. 6
Kap. 4 Vurdering av fordeler og ulemper ved å videreføre Innlandet sammenlignet med å gå tilbake til Hedmark og Oppland fylkeskommuner	s. 11
Kap. 5 Sammenlikning kostnader videreføring Innlandet fylkeskommune versus å gjenopprette Hedmark og Oppland fylkeskommuner	s. 16
Kap. 6 Hvordan påvirker inntektssystemet de aktuelle fylkeskommunenes økonomi?	s. 24
Referanser	s. 29

1. Om arbeidet og rapportens tilnærming

Kommunekonsult AS har påtatt seg på oppdrag fra fylkestingsgruppa Hedmark og Oppland Senterparti å vurdere fordeler og ulemper med å utvikle videre Innlandet fylkeskommune eller å gjenopprette Hedmark og Oppland fylkeskommuner. Oppdragsgiver vært opptatt av kostnader ved de to alternativene, og særlig kostnadene til administrasjon og politiske organer. Oppdragsgiver har også vært opptatt av virkningene av inntektssystemet for de to alternativene og demokatiutvikling ved videreføring eller oppløsning.

Når en skal vurdere hva som er best – å beholde dagens fylkeskommune Innlandet eller å gå tilbake til en geografisk inndeling basert på Hedmark og Oppland (minus Jevnaker og Lunner) – må det gjennomføres analyser av fordeler og ulemper ved de to alternativer. Det gjelder både kortsiktige og langsiktige virkninger. Det er særlig de langsiktige virkningene som bør tillegges vekt når det gjelder en slik problemstilling.

For å vurdere de to alternativene og for å besvare de konkrete spørsmålene fra oppdragsgiver mener vi dessuten at det er nødvendig med en bredere tilnærming enn det som umiddelbart kan synes å ligge i oppdragsgivers problemstillinger.

Strukturen i dette notatet er dermed lagt opp slik at vi først ser på grunnleggende forhold for inndelingsproblematikken, deretter ulike fordeler og ulemper ved de to alternativene på kort og lang sikt og så en nærmere beskrivelse av kostnader, før vi til slutt kort kommenterer virkningen av inntektssystemet.

2. Metode og datagrunnlag

Vi har benyttet tidligere utredninger om kommune- og fylkesstruktur generelt og om vurdering av å etablere Innlandet fylkeskommune, og gjennomført søk etter relevant forskningslitteratur. Via sakslister fra Hedmark og Oppland fylkeskommuner, fellesnemnda og Innlandet fylkeskommune er relevante saksdokumenter med vedlegg gjennomgått. Dessuten er regnskapsdata i statistikkdatabasen i KOSTRA analysert. Det er også sett på saksdokumenter om evt. oppdeling av andre fylkeskommuner. Med den tid og de ressurser som har vært til rådighet, har det ikke vært mulig å se på annet enn materiale som er publisert på nett i en eller annen form. Noen dokumenter som ikke ligger tilgjengelig på nett i dag (tidl. dokumenter fra Hedmark fylkeskommune) er tilsendt på forespørsel.

Når det gjelder tidligere utredninger og forskningslitteratur er relevansen til dette notatets formål vurdert. Tilnærminger og funn som vi mener kan kaste lys over problemstillingene er kort gjengitt. Tidligere utredninger og forskningslitteratur tar opp problemstillinger og temaer som kan belyse de spørsmålene som oppdragsgiver er opptatt av på et nokså generelt nivå.

Naturlig nok foreligger ennå ikke norske empiriske forskningsbaserte undersøkelser om disse spørsmålene.

Vi har vurdert relevans og sammenliknet tallmateriale i fylkeskommunale saksdokumenter som bl.a. budsjetter og regnskaper. Tallmaterialet i publiserte dokumenter (inkl. publiserte vedlegg) fra henholdsvis Hedmark og Oppland fylkeskommuner, fellesnemnda og Innlandet fylkeskommune er enten for grovt og/eller ikke satt opp slik at tallene er helt sammenliknbare. Skulle man gått i detaljer på spesielle problemstillinger ville det bl.a. krevd tilgang til primære regnskapsdata inkl. vurdering av de ansvarlige om hva kostnaden omfatter. Som vi viser senere i dette notatet er det imidlertid neppe nødvendig med slike detaljerte analyser for å tilstrekkelig opplyse de temaene som dette notatet omhandler.

Andre fylkeskommuner som har vurdert oppdeling har selv forsøkt å beskrive noen slike forhold, men beskrivelsene er grove og heller ikke overførbare til situasjonen i Innlandet. Dels er beskrivelsene delvis uegnet, som den administrative rapporten utarbeidet i Viken fylkeskommune. Dels er situasjonen forskjellig fra Innlandet, som i Troms og Finnmark fylkeskommuner hvor man har fortsatt med å dele tjenester i et område øst (Finnmark) og et område vest (Troms) slik at en evt. oppdeling kan være enklere å få til.

3. Grunnleggende forhold for valg av inndeling for fylkeskommunene i Hedmark og Oppland

Funksjoner på fylkesnivå og vårt demokrati

Hvordan fylkesnivået skal utvikles i Norge er en stor og viktig sak for landet. Det har vært politisk og faglig uenighet om dette. Problemstillingen har vært om en skal ha færre og større fylkeskommuner eller om en skal utvikle fylkeskommunene innenfor de grensene en har hatt. Dette må sees i sammenheng med hvilke oppgaver vi skal ha på fylkesnivået. Tradisjonelt har det vært samlet tre sentrale funksjoner på fylkesnivået:

- Fylkeskommunen
- Valgdistrikter for Stortinget
- Fylkesmannsembetene

De to førstnevnte funksjonene ivaretar grunnleggende funksjoner i demokratiet i Norge. På regionalt nivå gjennom valgene til fylkestingene, og på nasjonalt nivå ved at representantene til Stortinget velges fra det enkelte fylket. Fylkesnivået blir således et viktig ledd i vårt demokrati, og det skaper sammenheng mellom demokratiet knyttet til de viktige utviklingsoppgavene og offentlige tjenestene vi har i fylkeskommunene og demokratiet på statlig nivå gjennom

Stortinget. Dette har stadig blitt utvidet og utviklet fra vi i 1837 fikk formannskapsloven for fylkeskommunen sammen med formannskapslovene for kommunene.

Fylkeskommunens hovedoppgaver er i dag todelt:

- Den ivaretar viktige utviklingsoppgaver på regionalt nivå
- Den ivaretar viktige fellestjenester på områder hvor kommunene er for små til å ivareta dem godt, men som en ikke ønsker skal ivaretas av statlige foretak og institusjoner.

Utviklingsoppgavene er knyttet til å skape god utvikling av næringsliv, kulturliv, samferdsel, miljø og samfunnsliv. Det er særlig på disse områdene den regionreformen som ble gjennomført fra 1. januar 2020 har skapt større oppgaver for fylkeskommunene på samferdsel og en klarere oppgavefordeling mellom fylkeskommunen og fylkesmannen.

Fylkesmannens funksjoner på dette området er ikke så viktige lenger. Fylkesmannen har vært statens representant på fylkesnivå, og ivaretar nå særlig kontroll og tilsynsfunksjoner med kommunene, beredskapsfunksjoner og er statens fremste representant i fylket. Fylkesmannen ble døpt om til betegnelsen statsforvalter i 2020. Det gir et mer presist uttrykk for den rollen dette statlige embetet har i dag. Tidligere har det vært vanskelig å skille mellom fylkesmannen og fylkeskommunen. Det skyldes også at fylkesmannen historisk har hatt viktige lederfunksjoner i fylkeskommunen. Hurdalsplattformen for den nye regjeringen legger opp til at viktige oppgaver knyttet til samfunnsutvikling som fremdeles ligger hos Statsforvalteren, skal flyttes til fylkeskommunene.

Ny geografisk inndeling

I stortingsmeldingen «Nye folkevalgte regioner» (Meld. St. 22 (2015–2016)) la Solberg-regjeringen i 2016 fram forslag til en ny fylkesinndeling. Det endte med at Stortinget med knapt flertall vedtok en ny fylkesstruktur bestående av 11 fylkeskommuner i stedet for de 19 vi hadde. Tre av sammenslåingene var basert på frivillighet: Aust- og Vest-Agder til Agder, Sør- og Nord-Trøndelag til Trøndelag, og Hordaland og Sogn og Fjordane til Vestland. Frivillighet betydde i denne sammenhengen at fylkestingene i de berørte fylkeskommunene vedtok sammenslåing. Men dette spørsmålet var ikke gjenstand for folkeavstemninger i fylkene. Så innbyggernes mening ble ikke hørt ved disse sammenslåingene. I tillegg vedtok Stortinget å slå sammen Hedmark og Oppland til Innlandet med tvang og mot begge fylkeskommunenes vedtak. Det samme skjedde med Vestfold og Telemark; Buskerud, Akershus og Østfold til Viken; og Troms og Finnmark.

Mer generelt var begrunnelsene at de nye fylkeskommunene skulle få større og flere oppgaver og påståtte stordriftsfordeler ved større enheter på fylkeskommunalt nivå. Viktig var også at det var satt i gang en pågående utredning om å endre valgdistriktene til Stortinget slik at de skulle samsvare med de 11 nye regionene. De nye regionene ble vedtatt etablert fra 1. januar 2020, og

det ble valgt fylkesting i de nye regionene ved kommune- og fylkestingsvalgene høsten 2019. Sammenslåingen av Nord- Trøndelag og Sør-Trøndelag var iverksatt allerede fra 1. januar 2018.

Kort om den fylkeskommunale historikken

En hovedårsak til at fylkeskommunene har stått sterkt har sammenheng med at den inndelingen vi hadde før 1. januar 2020 var utviklet innenfor omtrent de samme geografiske grensene i nesten 200 år. I 1837 fikk vi loven om formannskap for fylkeskommunene (amtene). Fylkestinget bestod av ordførerne i herredskommunene, og bykommunene deltok da ikke i fylkeskommunen. Fylkesmannen hadde lederfunksjoner i fylkeskommunen helt til 1976. Fram til 1918 var betegnelsen på fylket amt, og fylkesmannen selv bar betegnelsen amtmann. Men etter hvert som fylkeskommunen ble stadig utvidet, ble også fylkesmannens rolle mindre. På begynnelsen av 1950-tallet presenterte daværende kommunalminister Ulrik Olsen sin såkalte Lex Ulrik: Byene skulle med i fylkeskommunene, direkte valg til fylkestingene, beskatningsrett til fylkeskommunene og egen administrasjon skilt fra fylkesmannen.

Utvidelsen skjedde gradvis. I 1961 ble vedtatt at byene skulle med og at det skulle velges en fylkesordfører til å lede fylkesting og fylkesutvalg. Etter hvert ble fylkeskommunen tilført et klart ansvar for viktige oppgaver som psykisk helsevern, sykehus, veier og samferdsel, videregående skoler og viktige kulturoppgaver. Det store hamskiftet skjedde i 1976 med innføring av direkte valg til fylkestinget, beskatningsrett og opprettelse av egen fylkesadministrasjon. Den fikk også ansvar for viktige utviklingsoppgaver innenfor nærings- og samfunnsliv og ble en svært betydelig samfunnsaktør i utviklingen av Norge.

I den etterfølgende perioden har det vært litt ulike syn på oppgavefordelingen mellom stat, fylkeskommuner og kommuner. Staten har overført ansvaret for sykehusene til seg selv, og også lagt viktige utviklingsoppgaver til fylkesmannen i stedet for til fylkeskommunen. For eksempel var det 230 ansatte ved fylkesmannsembetene i 1976. Det hadde økt til 2300 ansatte i 2003.

Den ideologiske holdningen var at staten burde organisere sykehus, spesialisthelsetjenester og viktige deler av tiltaksapparatet for næringsutvikling i mer forretningsstatlige foretak i stedet for at de skulle ligge til fylkeskommunen og være underlagt folkevalgt styring på fylkesnivå.

Ikke større oppgaver, men klarere og mer sammenheng i oppgavene etter 2020

En grunnleggende forutsetning for sammenslåing av fylkene til større enheter fra 2020 var at de nye fylkeskommunene skulle få flere og større oppgaver. Det var i utgangspunktet en demokrati-reform, og det ble presisert at det ikke var en reform for å spare penger. Det er selvsagt ikke noen klar og sikker sammenheng mellom størrelsen på et fylke og oppgavene. Det har vært flyttet flere mindre oppgaver fra staten til de nye regionene. Men det var ikke nødvendig med større regioner for å ivareta dem. De gamle fylkeskommunene var store nok for de oppgavene som er

overført. Det er imidlertid gjort et omfattende arbeide for å rydde opp i oppgavene til fylkeskommunen, og fylkeskommunen er tilført noen større oppgaver innenfor utviklingsoppgaver og samferdsel. Dette er tatt opp i to stortingsmeldinger. Først i Meld. St. 22 (2015–2016) «Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver» og deretter Meld. St. 6 (2018–2019) «Oppgaver til nye regioner».

Det må dessuten pekes på at de nye oppgavene som kom ikke er fullfinansiert. For Innlandet mer spesifikt svarte fylkeskommunedirektøren i juni 2021 på spørsmål om oppgaver, finansiering og kostnader ved regionreformen. I svaret het det at man generelt kan si at fylkeskommunene fikk manglende kompensasjon for ekstraarbeid knyttet til de nye oppgavene. Det het videre at dette samlet sett innebar press på medarbeiderne og at effektivisering er nødvendig.

Større regioner svekker sammenheng mellom demokratiet på fylkeskommunalt og statlig nivå – fylkeskommune og valgdistrikt til Stortinget

Parallelt med regionreformen ble det satt ned et utvalg for blant annet å vurdere om valgdistriktene til Stortinget skulle endres slik at de ble tilpasset nye og større fylkeskommuner. Tradisjonen i Norge er at valgkretsene til Stortinget skal tilsvare fylkeskommunen. Dette er en viktig del av vårt demokrati. Da Stortinget vedtok nye og større fylkeskommuner var det forventet at valgdistriktet til Stortinget skulle være det samme som grensene for den nye fylkeskommunen. Dette har ivaretatt viktige sammenhenger i vårt demokrati. I valglovutvalgets utredning var det imidlertid et stort flertall som støttet å beholde de gamle grensene for fylkeskommunene som valgdistrikter (NOU 2020:6 «Frie og hemmelige valg – Ny valglov»), mens mindretallet mente at valgdistriktsinndelingen bør ta utgangspunkt i den til enhver tid gjeldende fylkeskommunale inndelingen. Spørsmålet skal behandles i denne stortingsvalgperioden. Det betyr at en av de viktigste forutsetningene for å sammenslå fylkeskommunene til større enheter ikke vil bli oppfylt dersom Stortinget slutter seg til valglovutvalgets flertall. Realiteten er at den nye inndelingen av fylkeskommunene svekker sammenhengene i vårt demokrati. Oppdeling av Innlandet fylkeskommune til Hedmark fylkeskommune og Oppland fylkeskommune vil derfor ha en positiv effekt for vårt demokrati både på regionalt nivå og på statsnivå. Dette er et av de viktigste argumentene for å dele Innlandet fylkeskommune tilbake til Hedmark fylkeskommune og Oppland fylkeskommune.

Da Innlandet fylkesting behandlet høringssvar til valglovutvalget vedtok flertallet at for å sikre størst mulig grad av representativitet på Stortinget, opprettholdes dagens 19 valgdistrikter, mens et mindretall ville slå sammen til 11. Fylkesmannen i Innlandet (nå Statsforvalteren) uttalte i sitt høringssvar til valglovutvalget at «at grensene for valgdistriktene som hovedregel bør følge fylkesgrensene. Dette forenkler valggjennomføringen og er oversiktlig og forståelig for velgerne. Fylkesmannen mener at det bør være noen unntak fra denne hovedregelen. Unntak vil etter vår oppfatning gjelde for valgdistrikter som blir svært store. Det er også et spørsmål om fylker som er svært store arealmessig bør være flere valgdistrikter for å sikre nærhet mellom representant og velgere.»

Areal og kommuner

Her skal vi konsentrere oss om sammenslåingen av fylkene Hedmark og Oppland til Innlandet. I areal var både Hedmark og Oppland to av de største fylkeskommunene. Hedmark var i 2019 det tredje største fylket i areal, mens Oppland var det femte største. Innlandet med sine over 52 000 km² er i areal større enn Finnmark, og vil etter forventede nye fylkesoppdelinger være den fylkeskommunen som dekker størst areal.

Dette skaper utfordringer som er vanskelige å forholde seg til for innbyggerne. Det vil være store kulturforskjeller mellom fylkeskommuner som dekker et så stort areal. Historien i disse to områdene er ulike, og de har ulike tradisjoner. Dette kan det bygges bro over. Men det er åpenbart svært store avstander mellom de vestlige delene av Oppland og de østlige delene av Hedmark. Begge fylker har hatt store avstander mellom nord og sør. Men dette har fått en ny dimensjon ved den store øst-vest-avstanden. Det blir svært lange reiseavstander mellom ytterkantene i dette store fylket.

Det blir lengre reisetid fra mange av kommunene, og det må skapes en ny tilhørighet. Så langt er det vedtatt at Lillehammer skal være hovedlokalisering for Statsforvalteren, mens Hamar skal være hovedlokalisering for Innlandet fylkeskommune. Så vidt vi er kjent med er det ikke gjennomført full omlokalisering av personalet mellom Lillehammer og Hamar. Allerede her ser en at sammenslåingen av fylkene har skapt større avstand mellom to viktige nivåer i fylket.

Innlandet må samarbeide med svært mange kommuner. Oppland bestod av 26 kommuner, nå 24, mens Hedmark bestod av 22 kommuner. Det betyr at Innlandet skulle bestått av 48, men er blitt 46. Bortsett fra Viken er dette det største antallet kommuner et fylke har. Nordland og Vestland har også over 40 kommuner. På grunn av avstander og størrelser vil ikke oppmerksomheten mot kommunen bli den samme som en ville make med to fylkeskommuner. Oppland har i disse prosessene mistet to kommuner til Viken (Jevnaker og Lunner). En kan risikere å bli utsatt for noe liknende i deler av Glåmdalsområdet som har sju kommuner i dag og et relativt stort folketall.

Det å ha et fylke med så mange kommuner over et så stort geografisk område som Innlandet fylkeskommune gjør at ulike medier dekker de ulike regionene og opprinnelige fylkene. Dette gjør det vanskelig å bygge opp felles forståelse og politisk forankring rundt prosesser for å utvikle, mobilisere og følge opp vedtatte planer og strategier, både politisk og administrativt.

Innbyggernes holdninger til en felles fylkeskommune sammenliknet med å beholde Hedmark og Oppland

En viktig forutsetning for at sammenslåingen av Hedmark og Oppland til Innlandet skal bli vellykket er at innbyggerne slutter opp om den nye fylkeskommunen på samme måte som de gjorde med Hedmark og Oppland. Vi vet en god del om innbyggernes holdninger fra den såkalte medborgerundersøkelsen som ble lagt fram i 2016 (Rapport: Større kommuner og fylker.

Reflektert syn blant innbyggerne, og konklusjon er nei). Dette var en svært grundig undersøkelse av holdningen blant innbyggerne. Oss bekjent er det ikke gjennomført nye slike undersøkelser. Dette var holdningene:

- 56 prosent av innbyggerne ønsket å beholde Hedmark og Oppland som egne fylkeskommuner.
- Bare 10 prosent ønsket sammenslåing til Innlandet.
- 19 prosent ønsket å avvikle fylkeskommunen.
- 4 prosent ønsket sammenslåing med andre fylkeskommuner, og 11 prosent hadde ingen mening.

Medborgerundersøkelsen er basert på relativt omfattende intervjuer og bakgrunnsmateriale. Den er en vitenskapelig undersøkelse og viser at det i utgangspunktet var svært liten oppslutning blant innbyggerne om den nye fylkeskommunen Innlandet. Men det var også skiller i holdningen blant innbyggerne. Blant dem som var svært interessert i politikk og i gruppa med høyere utdanning var det en noe høyere andel som støttet sammenslutning. Her var det imidlertid også flertall imot. Men det er en indikasjon på at sammenslutning til større regioner står sterkere blant «eliten» enn blant «folk flest» i både Hedmark og Oppland. Det er derfor svært positivt for demokratiet og oppslutningen om det framtidige valget av regionløsning blir lagt fram for innbyggerne til folkeavstemning.

Det ble også gjennomført en meningsmåling av InFact på oppdrag fra Senterpartiet den 10. november 2020, som viste et flertall for en oppløsning av Innlandet tilbake til Hedmark og Oppland.

4. Vurdering av fordeler og ulemper ved å videreføre Innlandet sammenlignet med å gå tilbake til Hedmark og Oppland fylkeskommuner

Innlandet har fungert som fylkeskommune i to år. Det er i denne perioden gjort mye arbeid knyttet til avklaring omkring oppgaver og lokalisering av oppgaver i den nye store fylkeskommunen, men det gjenstår også mye før sammenslåingen er ferdig. Det gjelder ikke minst omlokalisering av administrativ virksomhet og investeringer i større administrasjonsbygg der den nye fylkeskommunens administrasjon skal ha sitt sete. Virksomheten knyttet til tjenestene fra de to fylkeskommunen er i store trekk stort sett beholdt uendret.

Fylkeskommunedirektøren har lagt fram en sak om videreføring av Innlandet eller oppdeling til Oppland og Hedmark den 4. november 2021. I denne saksframstillingen gjøres det rede for hva som er gjort i forbindelse med sammenslåingen, og fordeler og ulemper ved å beholde Innlandet sammenlignet med å gå tilbake til Oppland og Hedmark fylkeskommuner er vurdert.

Konklusjonen er at fylkeskommunedirektøren foreslår at Innlandet ikke setter i gang en prosess med søknad om oppdeling av Innlandet fylkeskommune. Dette forslaget fikk ikke flertall i fylkestinget, og det ble i stedet vedtatt å avholde en folkeavstemning om spørsmålet.

I denne analysen har vi vurdert fordeler og ulemper ved å videreføre Innlandet som fylkeskommune eller å gå tilbake til to fylkeskommuner, Oppland og Hedmark. Det er også gjort i tidligere vurderinger om fordeler og ulemper ved å opprette Innlandet fylkeskommune. På de fleste av områdene trekkes det i de tidligere vurderingene av dette fram både positive og negative virkninger. Konklusjonene på de fleste områdene var at en sammenslåing kunne gjennomføres, men en kunne ikke konkludere like klart om sammenslåing samlet sett ville gi positive eller negative virkninger. Dette syntes i noen grad å avhenge av om nye og større regioner fikk større oppgaver. Det ble i liten grad resultatet. De tidligere vurderingene hopper også over en del viktige forhold, hvor noen trekkes fram her:

1. Hedmark og Oppland var begge blant de største fylkeskommunene i areal. Med en sammenslåing kunne viktige kommuner sør i begge fylkene ønske tilknytting til andre regioner. Da ville en sammenslåing kunne svekke Hedmark og Oppland samlet sett. I ettertid ser vi at Jevnaker og Lunner kommuner ikke er en del av Innlandet.
2. Den tidligere medborgerundersøkelsen ga en klar indikasjon på at sammenslåing hadde liten folkelig støtte. Det framstod mer som et prosjekt som støttes av en «elite». Dette kan ha betydning for legitimitet og oppslutning om fylkeskommunen.
3. Slik målene for nye regioner den gangen ble formulert, var det ingen grunn til å tro at større regioner kan realisere dem bedre enn de tidligere fylkeskommunene. Dette er det enda mindre grunn til å tro i dag.
4. På indikatorene for demokrati må en samlet sett konkludere med at innflytelse, kontakt og deltakelse for folk flest reduseres.

De to viktigste ulempene med å beholde Innlandet er knyttet til demoratisapektet og størrelsen i areal. Disse henger også sammen. Innlandet vil bli det største fylket i landet målt i areal dersom Finnmark og Troms deles.

Ulempen med arealstørrelse og avstander

Størrelsen på Innlandet er over 50 000 km². Det betyr lange reiseavstander og store utfordringer knyttet til nærhet for innbyggerne, delregionene i Innlandet og tjenesteyterne. En må påregne at relativt store delregioner utenfor Innlandsregionenes sentrum, det sentrale Mjøsområdet, kan se seg tjent med å tilhøre andre fylkeskommuner. Det har allerede skjedd ved at to kommuner har meldt overgang til andre fylkeskommuner. Dette har også skjedd for Helseforetaket i Innlandet hvor både sydøstlige deler og sydvestlige deler er flyttet til andre helseforetak. Oppland og

Hedmark alene vil også være store fylkeskommuner i areal. Det er mulig at delregionene i Mjøsområdet kan ta ut noen fordeler, men for utkantområdene blir dette en stor ulempe. Samlet må Innlandet forholde sin oppmerksomhet til 46 kommuner, mens for Oppland og Hedmark vil dette tallet bli halvert.

Dette forholdet gjenspeiler seg også i vurderingene knyttet til de enkelte virksomhetsområdene. I rapporten som både Oppland og Hedmark fylkeskommuner stod bak («En ny region – Hedmark og Oppland» – oktober 2016), ble dette grundig drøftet. På områdene videregående utdanning, samfunnsplanlegging og næringsplanlegging og kulturfeltet ble sammenslåing ansett som en fordel sett fra størrelsen på fagmiljøer, mens det ble vurdert som klart negativt med de store avstandene.

Dette synes også til å ha slått til. I fylkeskommunedirektørens innstilling fra november 2021 skrives det om dette:

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

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

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

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

Denne vurderingen gjelder de fleste virksomhetsområdene fylkeskommunen har. Det er noen fordeler med stordrift og større fagmiljøer, men dette går samtidig på bekostning av nærhet og kontakt med de virkelige tjenesteutøverne og dem som skal motta tjenestene. Det er spørsmål om hva en velger å legge mest vekt på. Dette gjelder viktige virksomhetsområder som:

- Videregående opplæring
- Samfunnsplanlegging, areal og miljø
- Næring og samfunnsutvikling
- Samferdsel
- Kultur
- Kulturarv
- Fylkesbibliotek

Fylkeskommunedirektøren mener at dette i noen grad kan kompenseres ved, som han skriver: «Det arbeides nå aktivt med å få større grad av tilstedeværelse i hele fylket.»

Utfordringen er at dette også krever økte administrasjonsutgifter. Da henger ikke fylkeskommunedirektørens resonnement helt sammen med at det ikke skal kuttes og effektiviseres i administrasjonen mer generelt.

Problemet er en derfor at en må leve med dette ved at en ikke fullt ut tar ut stordriftsfordeler eller tvinges til å leve med avstandsulemper. Med trange økonomiske rammer vil det være vanskelig å la være å ta ut stordriftsfordeler i en større organisasjon. Bruk av digitale medier kan i noen grad kompensere for slike stordriftsulemper.

En viktig forutsetning for Solberg-regjeringens anbefaling om sammenslåing av Hedmark og Oppland til én fylkeskommune var at de nye fylkeskommunene skulle få nye oppgaver som de tidligere fylkeskommuner var for små til å ivareta. Dette har ikke slått til. Derfor er argumentene for sammenslåing av de to fylkeskommunene svakere i dag enn hva de var i 2018 da sammenslåingen til Innlandet ble vedtatt. Mens argumentene for å gå tilbake til to fylkeskommuner er sterkere.

Større risiko for at kommuner ønsker tilknytting til andre fylkeskommuner ved å videreføre Innlandet

Kommuners eventuelle ønske om tilknytting til andre fylkeskommuner ved å videreføre Innlandet er en stor og viktig ulempe. Da Lunner og Jevnaker valgte overflytting til Viken mistet Oppland og Innlandet nesten 16 000 innbyggere. I henhold til fylkeskommunedirektørens redegjørelse fra november i fjor (jf. avsnittet om grensejusteringer) mistet Innlandet inntekter i størrelsesorden mellom 160 og 180 millioner kroner i frie inntekter. Bortfallet av disse kommunene reduserte samtidig utgiftene i Innlandet med 128,2 millioner (Årsbudsjett 2020). Nettoeffekten var et økonomisk tap i størrelsesorden 30–50 millioner kroner. Ved å

videreføre Innlandet øker risikoen for at kommuner i Kongsvinger-regionen vil ønske å bytte fylkeskommune. Da snakker vi om vesentlig større negativ flytteeffekt. (Totalt har hele Kongsvinger-regionen med kommunene Eidskog, Grue, Kongsvinger, Nord-Odal, Sør-Odal og Åsnes 48 700 innbyggere). Vi har ikke grunnlag for å uttale oss om hvordan situasjonen i Hadelandsområdet vil påvirkes ved videreføring av Innlandet. Men også her er det grunn til å tro at faren for negative endringer eller ingen endringer er større ved å videreføre Innlandet enn å dele Innlandet fylkeskommune i Oppland og Hedmark.

Demokrati

Når det gjelder demokrati synes det å være stor enighet om at det er vesentlig fordeler ved å gå tilbake til to fylkeskommuner. Dersom de nye fylkeskommunene hadde fått større oppgaver kunne det vært noen demokratifordeler, men det har ikke skjedd. De oppgavene som er tilført fylkeskommunene og som det synes å være aktuelt å tilføre fylkeskommunene i nær framtid kan håndteres like godt av de to tidligere fylkeskommunene Oppland og Hedmark. Dette er stort sett oppgaver som i dag ivaretas av Statsforvalteren, og de kan håndteres greit av de to gamle fylkeskommunene. Både i tidligere Hedmark og Oppland fylkeskommuner var de tydelig på at de fint kunne håndtere å få større og viktige oppgaver.

Fylkeskommunedirektøren skriver følgende om demokratieffektene i sin vurdering fra november i fjor:

«En deling av Innlandet fylkeskommune kan redusere noen utfordringer knyttet til store avstander, selv om også Hedmark og Oppland vil være store fylker med lange avstander fra sør til nord. Det vil også bli kortere avstand mellom velgere og valgte. Muligens vil det kunne bli flere folkevalgte totalt enn det er i Innlandet fylkesting i dag. Dette kan styrke den demokratiske dimensjonen noe. Erfaring tilsier at innbyggerne i liten grad oppsøker fylkeshusene. Digitale hjelpemidler og nye arbeidsformer reduserer ulempene ved avstand noe. Den lave valgoppslutningen ved fylkestingsvalgene viser at fylkeskommunen har hatt en utfordring når det gjelder relevans for innbyggerne. Bakgrunnen for regionreformen er å fremme lokaldemokratiet, og oppnå mindre grad av statlig detaljstyring. Dersom staten delegerer både makt og virkemidler til regionalt folkevalgt nivå, vil dette utvilsomt styrke det regionale demokratiet.»

Vi deler fylkeskommunedirektørens vurdering om at det vil være positivt for det regionale demokratiet å oppløse Innlandet og gå tilbake til de to tidligere fylkeskommunene. Men det er en demokratieffekt som er viktigere: Da en valgte å slå sammen Hedmark og Oppland til Innlandet var det forventet at Innlandet skulle bli valgdistrikt til stortingsvalget i framtida (første gang i 2025). Valglovutvalgets flertall har som nevnt gått inn for å beholde de gamle grensene for fylkeskommunene som valgdistrikter til stortingsvalg. Dersom dette blir vedtatt vil det være en vesentlig positiv demokratieffekt og styrke sammenhengene i demokratiet på regionalt og sentralt nivå dersom en går tilbake til Oppland og Hedmark fylkeskommuner.

Vi ser at graden av representasjon inn i de organer som skal utrede og gjøre vedtak påvirker prioriteringer og fordeling av ressurser. Det er en grunn til at det er stort søkelys på representasjon både gjennom nominasjonsprosessene i politikken og gjennom rekrutterings-tiltak i organisasjoner generelt.

5. Sammenlikning kostnader videreføring Innlandet fylkeskommune versus å gjenopprette Hedmark og Oppland fylkeskommuner

Et tema som har fått stor oppmerksomhet er kostnadene ved å dele opp Innlandet fylkeskommune. Dette gjelder også oppdeling av andre fylkeskommuner. Særlig synes engangskostnadene ved en oppdeling å få stor oppmerksomhet, mens det er de økonomiske effektene på lang sikt som i bunn og grunn er de viktigste. I dette kapitlet skal vi derfor analysere dette nærmere. Vi vil først beskrive forhold knyttet til de langsiktige effektene, videre engangskostnader knyttet til oppdeling og videreføring av Innlandet, og gi vår konklusjon.

Langsiktige effekter

De langsiktige effektene på kostnadene er vanskelig å estimere. En grunn til at man har regionale (og lokale) forvaltningsledd som i mer eller mindre grad kan foreta egne prioriteringer og beslutninger, er at fordeling av ressursene i større grad kan tilpasses regionale (og lokale) forhold og prioriteringer. En får med andre ord en bedre ressursbruk vurdert ut fra noen viktige dimensjoner. I tilfellet Innlandet er i denne sammenheng spørsmålet om ressursbruken blir bedre om man ser hele området under ett eller om man foretar sine respektive prioriteringer for henholdsvis Hedmark og Oppland hver for seg. I og med at det ikke er en opplagt «store»- eller «lillebror» når det gjelder Hedmark og Oppland, at befolkningstygdepunktet i begge tidligere fylker er i sør og at Mjøsområdet i begge tidligere fylker er nokså dominerende, kan en kanskje anta at det det ikke vil være helt avgjørende for en slik vurdering av prioriteringseffektivitet om Innlandet videreføres eller om Hedmark og Oppland gjenoprettes. Andre forhold som er beskrevet i tidligere avsnitt i denne rapporten vil i slike langsiktige vurderinger ha større betydning. De forholdene som er beskrevet i tidligere avsnitt har også sine økonomiske effekter. Det vil imidlertid ikke være meningsfullt å forsøke å tallfeste disse med noen stor presisjon og slik at det er brukbart i en konkret vurdering av alternativt å videreutvikle Innlandet eller å gjenopprette de to tidligere fylkeskommunene.

De langsiktige kostnadsbildene vil ikke minst avhenge av befolkningsutviklingen (totalt og fordelt på aldersgrupper) og utvikling i bosettingsmønster. Vi ser en økende sentraliserings-effekt ved at befolkningsutviklingen i Hamar-regionen er mer positiv enn i resten av Innlandet.

Utviklingen i dette påvirkes ikke i seg selv av hvorvidt Innlandet videreutvikles eller om Hedmark og Oppland gjenopprettes. Noen kostnader for en fylkeskommune avhenger også av slikt som veilengder og vegkvalitet, antall kommuner en skal samspille med etc. Slike forhold vil neppe påvirkes av hvorvidt Innlandet videreutvikles eller om Hedmark og Oppland gjenopprettes. Det vises for øvrig til betraktninger om risiko for at Kongsvinger-regionen kan ønske å bytte fylkeskommune som er gitt ellers i dette notatet.

Konkrete langsiktige kostnadseffekter vil selvsagt avhenge av en hel rekke politiske beslutninger i fylkeskommunen(e) selv. Hva disse beslutningene blir i framtida kan ikke forutses, og det er meningsløst å spekulere i dette. Når en da ser på kostnadsbildet på mellomlang sikt, vil det enkleste være å ta utgangspunkt i den siste økonomiplanen for Innlandet fylkeskommune (2022–25) og sammenholde det med de siste økonomiplanene for de to tidligere fylkeskommunene og justere for en tenkt gjenopprettelse av de to tidligere fylkeskommunene. Oppgavene har økt i bredde og mengde, og det er foretatt nye politiske beslutninger med kostnadskonsekvenser som gjør at slike sammenlikninger ikke gir stor mening på helt konkret nivå. Dessuten er talloppsettene i publiserte dokumenter ikke identiske, slik at sammenlikninger er vanskelige hvis man ikke har et detaljert grunnlagsmateriale. Man kan også sammenlikne den første økonomiplanen for Innlandet med de siste økonomiplanene for Hedmark og Oppland, men også dette vil gi et lite riktig bilde av effektene på mellomlang og lang sikt. Til dels vil de første økonomiplanene for Innlandet inneholde en del overgangskostnader som er å betrakte som engangskostnader selv om de ikke føres på ett enkelt år. Til dels måtte også den første økonomiplanen for Innlandet basere seg på de siste økonomiplanene til Hedmark og Oppland slik at man egentlig ikke gjennom dette kan si noe om utvikling i kostnader på mellomlang og lang sikt ved å videreutvikle Innlandet eller gjenopprette de to tidligere fylkeskommunene.

Basert på ovenstående momenter kan man legge til grunn at de totale løpende kostnadene ved de to alternativene på mellomlang og lang sikt grovt sett ikke er vesentlig forskjellige.

Kostnader som kan spesifiseres

Når det derimot gjelder noen kostnadskomponenter, kan dette imidlertid spesifiseres til en viss grad. Oppdragsgiver har vært særlig opptatt av kostnadene til administrasjon og politiske organer. Ofte framholdes at det er stordriftsfordeler ved å f.eks. slå sammen fylkeskommuner. Når det gjelder oppgaver som kan automatiseres (som f.eks. kjøring av lønn etter at manuelle registreringer etc. er foretatt) eller der hvor oppgaven/tidsbruken er den samme enten det gjelder et lite eller stort volum (som f.eks. en del innkjøp) er enkelte stordriftsfordeler nokså innlysende. I Innlandet slik som i de to tidligere fylkeskommunene, er en god del administrasjon lagt til det enkelte tjenestestedet. Stordriftsfordeler ved alternativt å videreutvikle Innlandet eller gjenopprette Hedmark og Oppland kan således antydes ved å sammenlikne økonomiplaner og regnskap til poster i de sentrale administrasjonene.

Den siste økonomiplanen for Innlandet fylkeskommune legger f.eks. opp til gradvis reduksjon av personalkostnader i sentrale administrasjoner. Dels er dette sjablongmessige reduksjoner for å få balanse mellom totale inntekter og totale kostnader, og dels er det også i noen grad et uttrykk for at en del overgangskostnader ved etableringen av Innlandet fylkeskommune nødvendigvis kan fases ut over tid. Men utviklingen i personalkostnader i sentrale administrasjoner er mer positiv (i betydningen ikke så kostnadskrevende) i Innlandet enn summen av likartede (dog neppe helt identiske) kostnader i de siste økonomiplanene i Hedmark og Oppland. Dette kan tolkes som at det har vært og vil bli visse innsparingsmuligheter i noen administrative funksjoner i Innlandet som følge av noen stordriftsfordeler. Avhengig av tolkning kan dette utgjøre noen millioner kroner på årsbasis, men ikke så mye som flere ti-talls millioner kroner i året. Selv om det kan være noen større stordriftsfordeler i Innlandet enn det var og vil bli i Hedmark og Oppland som egne fylkeskommuner, er også Hedmark og Oppland store organisasjoner hver for seg, slik at en evt. differanse i Innlandets favør ikke vil være vesentlig i forhold til fylkeskommunenes totale kostnader. De norske fylkeskommunene var store organisasjoner i utgangspunkte og det er ikke forskningsmessig belegg for at det vil gi bedre resultater om de ble slått sammen. Derfor kan en spørre seg om det ville vært bedre å arbeide med å effektivisere organisasjonen og virksomhetene innenfor dagens strukturen. Det ville gitt reduserte omstillingskostnader. Innsats for forbedringer kan gjøres mere målrettet, og det blir større sikkerhet for at endringer gir forbedringer. Mer og bedre samarbeid om oppgaver og virksomhet hvor det er stordriftsfordeler er ofte bedre alternativer enn sammenslåing av så store og komplekse organisasjoner som fylkeskommunene er.

En videreutvikling av Innlandet medfører visse merkostnader ved at sentraladministrasjonen er delt mellom Hamar og Lillehammer. Det vil i alle fall på mellomlang sikt også være merkostnader ved kompensasjonsordninger for dem som måtte bytte tjenestested. Slik vi leser dokumentene vil disse kompensasjonsordningene ha en årlig kostnad på noen millioner kroner, men de vil jo gradvis fases ut over lengre tid. Det er også et høyere nivå på topplederlønningene i Innlandet enn det var i tidligere Hedmark og Oppland. Gjennomsnittlig og over lengre tid vil slike lønninger kunne bli noe mindre ved gjenoppretting av Hedmark og Oppland fylkeskommuner. Slike og en rekke andre forhold kan sikkert trekkes fram i debatten om hvorvidt Innlandet fylkeskommune bør videreutvikles eller Hedmark og Oppland fylkeskommuner gjenopprettes, men de vil ha marginal betydning i det totale økonomiske bildet. Det samme vil eksempelvis gjelde differansen mellom kostnader til organisasjonsutvikling som skal til for å utvikle Innlandet videre sammenliknet med kostnader til organisasjonsutvikling ved gjenoppretting av de tidligere fylkeskommunene. Forskjellene i kostnadene her og i en rekke liknende forhold vil ventelig være omtrent neglisjerbare.

De største kostnadene ved å videreutvikle Innlandet på kort sikt ligger i rehabilitering av administrasjonsbygg. Investeringer i administrasjonsbygg for Innlandet fylkeskommune er lagt inn i økonomiplanen for 2022–2025 med 357 millioner kroner på Hamar og 23 millioner kroner på Lillehammer. Forberedelsen av arbeidet har allerede kommet langt. Det er imidlertid også behov for å oppgradere administrasjonsbygg hvis Oppland og Hedmark fylkeskommuner

gjenopprettes. Vi har imidlertid ikke sett anslag på slike kostnader. Fylkeshuset på Hamar vil kunne være fylkeshus for Hedmark fylkeskommune og vil ha behov for renovering, men da i mindre omfang enn ved å fortsette som hovedadministrasjonsbygg for Innlandet med en stor del av sentraladministrasjonen plassert der. Fylkeshuset for Oppland fylkeskommune på Lillehammer trenger ikke en slik renovering.

Regnskap Hedmark og Oppland og Innlandet

Vi har sett på publiserte dokumenter om regnskapene for henholdsvis de siste årene for Hedmark og Oppland fylkeskommuner og for første år for Innlandet fylkeskommune. Slik data er framstilt i publisert materiale (inkl. publiserte vedlegg), er det ikke mulig å detaljert sammenlikne data som er relevante for å vurdere administrative kostnader isolert sett. Vi har også tatt ut regnskapsdata som er fanget opp i KOSTRA i Statistisk Sentralbyrås statistikkbank for henholdsvis Innlandet, Hedmark og Oppland. Siste år er her 2020. Selv om sammenlikninger av slike KOSTRA-data i prinsippet kan gjøres for nokså likartede enheter som de aktuelle fylkeskommunene, vil kostnader til å etablere Innlandet fylkeskommune både ligge inne i de(t) siste år(ene) i tallene fra Hedmark og Oppland fylkeskommuner og i tallene for 2020 for Innlandet fylkeskommune. En kan således ikke bare legge sammen tallene for Hedmark og Oppland og sammenlikne dem med tallene på de samme regnskapspostene for Innlandet for 2020 og så slutte seg til kostnadseffekter på mellomlang og lang sikt. Noen kostnader for 2019 (og andre oddetallsår) inneholder også kostnader til valg, og hvilke poster kostnader er ført på avhenger også av konkret administrativ organisering. KOSTRA-dataene viser at regnskapstall for sentrale administrasjoner er lavere i Innlandet i 2020 enn summen av regnskapsposter som (i prinsippet) er tilsvarende i Hedmark og Oppland i 2019. Kostnadene for Innlandet i 2020 er imidlertid en god del høyere enn summen av kostnadene for Hedmark og Oppland i 2018. Det samme er også tilfellet hvis vi ser på av disse kostnadene summert for Hedmark og Oppland i årene før 2018 (korrigert for lønns- og prisvekst). Når vi se bort fra administrative kostnader ved å etablere Innlandet og hensyntatt alle feilkilder – som her kan være nokså store – kan det nok legges til grunn at kostnadene til administrasjon i Innlandet sammenliknet med summen av tilsvarende kostnader i tidligere Hedmark og Oppland har vært nokså like. Noe annet ville jo også vært overraskende.

Kostnader knyttet til fagmiljø

I bl.a. saksframlegget om «En eventuell oppløsning av Innlandet fylkeskommune» utarbeidet i november 2021 er det pekt på fagmiljøers størrelse. Ved en videreutvikling av Innlandet fylkeskommune vil det være et potensial for å ha større sentrale fagmiljø enn ved en gjenoppbygging av to fylkeskommuner. Større fagmiljø gir grunnlag for mer spesialisering, (eller) rotering av arbeidsoppgaver og reduserer sårbarhet. På den annen side vil arbeidsoppgavene i Innlandet ha større omfang, og som nevnt er det lagt opp til å ta ut et visst potensial i stordriftsfordeler i de sentrale administrasjonene. Effektene av større fagmiljøer i Innlandet vil nok ha en effekt på kvaliteten av tjenestene internt og eksternt, men den økonomiske effekten av dette er nok liten

sammenliknet med å gjenopprette Hedmark og Oppland fylkeskommuner som hver for seg vil ha mindre fagmiljøer. Dersom de to tidligere fylkeskommunene gjenoprettes, er det for øvrig ikke noe i veien for å videreføre visse fagmiljøer helt eller delvis gjennom faglig samarbeid hvor det er former for tett faglig kontakt eller oppgavedeling. Det må også tas med i vurderingen at store organisasjoner som riktignok kan gi større fagmiljøer også ofte fører til mer «silotenking» og tyngre prosesser for å få til tverrfaglig samarbeid.

Jevnaker og Lunner kommuner er ikke en del av Innlandet og vil vel heller ikke uten videre bli en del av en evt. «gjenopprettet» Oppland fylkeskommune. Dette innebærer at inntektene til Innlandet og også til en evt. «gjenopprettet» Oppland fylkeskommune er og vil være mindre enn summen av inntektene til tidligere Oppland og Hedmark fylkeskommuner (korrigert for oppgaveendringer og volumøkninger siden dengang). Samtidig vil også kostnadene være mindre da Jevnaker og Lunner ikke lenger er en del av nedslagsfeltet til Innlandet eller en evt. «gjenopprettet» Oppland fylkeskommune. Andelen av inntektene som fulgte av Jevnaker og Lunner som kunne nyttes til sentral administrasjon i fylkeskommunene er imidlertid også falt bort, og dette er nok lettere å håndtere i en større enhet som Innlandet enn i en evt. «gjenopprettet» Oppland fylkeskommune. Den økonomiske effekten av dette på en ny sentraladministrasjon i Oppland er imidlertid neppe meget stor. Fylkeskommunedirektøren i Innlandet har i sin innstilling fra november 2021 illustrert at Innlandet har en god del mindre inntekter sammenliknet med kostnader ved at Jevnaker og Lunner ikke er en del av nedslagsfeltet for Innlandet fylkeskommune. Denne negative nettoeffekten gjelder mye mer enn administrasjonseutgifter. Rent generelt vil en slik nettoeffekt være lettere å absorbere i en større enhet som Innlandet fylkeskommune enn i en mindre enhet som en evt. gjenopprettet Oppland fylkeskommune alene. Hvordan dette og liknende forhold vil håndteres i justeringer av inntektssystemet, vil vise seg. Det vises for øvrig til kap. 6 om inntektssystemet senere i dette notatet.

Administrasjonsbygg og eiendomsforvaltning

Regnskapsdata i KOSTRA viser at Innlandet har ganske mye høyere kostnader til eiendomsforvaltning og til administrasjonslokaler enn summen av dette i de to tidligere fylkeskommunene (til sammen nesten 38 millioner kroner). Dette er ikke uten videre logisk, og vi har ikke funnet opplysninger i andre dokumenter som kan underbygge slike forskjeller. Regnskapspostene kan inneholde etableringskostnader av Innlandet fylkeskommune, og kostnader kan være ført på en annen måte enn det som ble gjort i Hedmark og Oppland fylkeskommuner. Regnskapsdata i KOSTRA for Innlandet omfatter kun ett år, som var etableringsåret. Vi har på valgt å se bort fra denne differansen i Innlandets ufordel i våre samlede vurderinger av kostnader i de to alternativene.

Politisk styring

Når det gjelder kostnader til politisk styring er dette også vurdert med utgangspunkt i regnskaper, økonomiplaner, andre saksdokumenter og regnskapsdata i KOSTRA. Ved etableringen

av Innlandet fylkeskommune ble det tatt utgangspunkt i kostnadene til politisk styring i de to tidligere fylkeskommunene. Slik vi har oppfattet det ble det lagt opp til et politisk styrings-system med omfang, møtehyppighet og godtgjøringsnivå som medførte kostnader som var om lag som summen av tilsvarende kostnader i Hedmark og Oppland fylkeskommuner, dog noe lavere. Dette understøttes av regnskapsdata. Skulle man gjenopprette de to tidligere fylkeskommunene kan man ved egne beslutninger tilpasse de respektive politiske styringssystemene til de ønskede kostnadene. Skulle man velge å gå tilbake til akkurat slik man hadde det i de to tidligere fylkeskommunene, vil kostnadene til politisk styring samlet i Hedmark og Oppland ventelig bli noe høyere enn i Innlandet i dag. Dette vil kreve ca. 5 millioner kroner pr. år, som er under én promille av de årlige driftskostnadene i Innlandet eller summen av de årlige driftskostnadene for evt. gjenopprettede Hedmark og Oppland fylkeskommuner). Dersom ikke Jevnaker og Lunner tilbakeføres til Oppland, kan vel det gi grunnlag for beslutninger om en beskjeden reduksjon i kostnader til politisk styring sammenliknet med situasjonen i tidligere Oppland fylkeskommune. I praksis vil man kanskje heller drøfte å styrke politisk representasjon for å kunne skape større tillit og forankring hos innbyggerne og kommunene.

Regnskap, revisjon og kontroll

Regnskapsdata viser at kostnader til revisjon og kontroll i Innlandet er om lag 2/3 av hva de var samlet i Hedmark og Oppland. Forskjellen utgjør i størrelsesorden 3,5–4 millioner kroner på årsbasis. Et slikt beløp er i overkant av en halv promille av de årlige driftskostnadene i Innlandet eller summen av de årlige driftskostnadene for evt. gjenopprettede Hedmark og Oppland fylkeskommuner. Det kan generelt sett argumenteres for at det på lang sikt uansett vil være lavere kostnader til politisk styring, kontroll og revisjon, sentraladministrasjon m.v. ved å ha én fylkeskommune enn om man skal ha slike kostnader i to fylkeskommuner. På lang sikt kan man imidlertid ikke legge opp til at inntektssystemet vil innrettes slik at én fylkeskommune får beholde inntekter som er ment å dekke slike kostnader tilsvarende to fylkeskommuner.

Tidligere vurderinger

Før Innlandet fylkeskommune ble opprettet ble det vurdert at kostnadene grovt sett ville være de samme som om Hedmark og Oppland fylkeskommune ble videreført (korrigert for oppgaveendringer o.l.) Samlet sett er vår vurdering at det grovt sett rent kostnadsmessig er det samme om Innlandet videreutvikles eller Hedmark og Innlandet fylkeskommune gjenoprettes. Dersom netto kostnadene ved nytt administrasjonsbygg for Innlandet fylkeskommune skulle vise seg å være vesentlig høyere enn det som må til for å skaffe tidsmessige lokaler for sentraladministrasjonene i evt. gjenopprettede Hedmark og fylkeskommuner, er det nok heller lavere kostnader på mellomlang og lang sikt ved å avvikle Innlandet fylkeskommune og heller gjenopprette Hedmark og Oppland fylkeskommuner.

Oppsummering av kostnader ved en oppdeling av Innlandet fylkeskommune sammenholdt med å fullføre/videreutvikle Innlandet fylkeskommune

Det sier seg selv at en oppdeling av Innlandet fylkeskommune vil innebære kostnader. På den andre siden er ikke etableringen av Innlandet helt fullført, og kostnadene til en evt. oppdeling må sammenliknes med dette. Begge deler er å betrakte som engangskostnader, selv om de fordeles over flere år.

Blant åpenbare kostnader ved en oppdeling av Innlandet fylkeskommune er det som følger av at det i en periode før oppdelingen må benyttes administrative og politiske ressurser på å forberede oppdelingen. Slike kostnader har en ikke ved en videreføring av Innlandet fylkeskommune. I den administrative rapporten om konsekvenser av deling av Viken fylkeskommune som ble gjort kjent medio desember 2021, er det antatt at prosjektkostnadene ved gjenopprette de «gamle» fylkeskommunene om lag vil tilsvare prosjektkostnadene ved å etablere Viken. Med kort tid for å utarbeide den administrative rapporten om Viken er det ikke unaturlig at administrasjonen der har tatt utgangspunkt i de tidligere prosjektkostnadene. På generelt grunnlag vil vi imidlertid påpeke at det ventelig vil være mindre arbeidskrevende å gå tilbake til de «gamle» fylkeskommunene enn det var å opprette en ny fylkeskommune. Dette vil også gjelde Innlandet. Siden det er kort tid siden Hedmark og Oppland fylkeskommuner eksisterte kan man ta utgangspunkt i hvordan man hadde innrettet seg tidligere, og man kan så ta med seg systemer, rutiner og erfaringer som man anser positive fra Innlandet fylkeskommune. Mange typer utredninger, avveiinger og avgjørelser som måtte foretas ved etablering av Innlandet er unødvendig ved en gjenoppretting av Hedmark og Oppland fylkeskommuner. Dette innebærer relativt sett behov for en noe mindre prosjektorganisasjon enn ved etablering av Innlandet og antakeligvis at de politiske organene som må settes i gang før Hedmark og Oppland fylkeskommuner formelt er på plass, kan være mindre og ha færre og kortere møter enn den tidligere fellesnemnda. På den andre siden skal det legges til rette for to organisasjoner og ikke én som ved etablering av Innlandet. Troms og Finnmark fylkeskommune har lagt rammer for sine prosjektorganisasjoner for en oppdeling av sin fylkeskommune. Disse prosjektorganisasjonene er relativt små. Troms og Finnmark fylkeskommune har imidlertid ordnet seg slik at tjenestene har vært organisert i to geografiske områder, ett område øst (Finnmark) og ett område vest (Troms), slik at forutsetningen for en oppdeling ikke er lik den som for Innlandet.

For en oppdeling av Innlandet kan man gjøre et grovt overslag med utgangspunkt i to prosjektorganisasjoner med hvert sitt politiske apparat, som hver kan ha et mindre arbeidsomfang og mindre møtehyppighet i politiske organer enn det var i fellesnemnda og prosjektet med å etablere Innlandet. Bruttokostnadene vil for hvert prosjekt over halvannet år kunne være i størrelsesorden opp til et par titalls millioner kroner. De konkrete prosjektkostnadene må beregnes nærmere, men etter vår vurdering vil et beløp på 50 millioner være et maksimum. Nettokostnadene ville imidlertid vært lavere da noe administrativt personell kan frigis fra sine oppgaver i Innlandet fylkeskommune etter hvert.

IKT

I den administrative rapporten om Viken er IKT-kostnadene ved en oppdeling i de tre tidligere fylkeskommunene sammenliknet med IKT-kostnadene ved en videreføring av Viken. Tre scenarier ved en evt. oppdeling av Viken er beskrevet, der det minst kostnadskrevene er å videreføre IKT-arbeidet som et inter(fylkes-)kommunalt samarbeid. Kostnadene ved tilpasninger til tre selvstendige fylkeskommuner er likevel anslått å være ganske store. Grunnlaget for kostnadsberegningen framkommer imidlertid ikke i Viken-rapporten. IKT-kostnader ved ulike alternativer må vurderes helt konkret og avhenger av hvilke systemer man har og hvordan man har innrettet seg. Anslag for merkostnader til IKT ved en oppdeling av Viken i tre fylkeskommuner kan dermed ikke nyttes for å anslå IKT-kostnader for en evt. oppdeling av Innlandet fylkeskommune. Det framgår heller ikke grunnlag for å se nærmere på IKT-kostnader ved en evt. oppdeling av Innlandet i publiserte dokumenter som vi har gått gjennom.

Organisasjonsutvikling

En oppdeling av Innlandet fylkeskommune vil nok i praksis innebære at en del organisasjonsutvikling vil bli satt på vent og at det kan skapes en viss usikkerhet om framtida for en del medarbeidere, særlig i de sentrale administrasjonsleddene. Dette er antakeligvis vanskelig å unngå hvis Innlandet deles opp, selv om det gis trygghet for arbeid og inntekt gjennom omstillingsavtaler. I saksframlegget «En eventuell oppløsning av Innlandet fylkeskommune» er det pekt på negative effekter på arbeidsmiljøet av omstillinger og på rekrutteringsutfordringer for fylkeskommunen framover. Det er vanskelig å kostnadsberegne slike engangseffekter, men det må likevel hensyntas i en samlet vurdering av fordeler og ulemper ved å videreutvikle Innlandet fylkeskommune eller gjenopprette Hedmark og Oppland fylkeskommuner.

Harmonisering av tjenester

Regjeringen utarbeidet en rapport i 2020 om erfaringer i bruk av inndelingsloven i forbindelse med sammenslåinger. I en ny kommune/nytt fylke skal alle innbyggere ha likeverdige tjenester. Dette innebærer at sammenslåtte kommuner som har ulike prioriteringer og ulikt ressursgrunnlag innenfor tjenesteproduksjonen og forskjeller knyttet til ulike reglementer, rutiner og retningslinjer og gebyrer, må foreta en samordning eller harmonisering slik at tjenestetilbudet blir likt for alle brukere. En annen harmoniseringsutfordring de nye kommunene/fylkeskommunene har stått overfor, handler om lønnsnivå og lønnsforskjeller.

Å harmonisere to ulike organisasjoner og tjenester som har utviklet seg over mange år er et omfattende arbeid som er vanskelig over kort tid. Kulturforskjeller vil påvirke og dreier seg om ulikhet i tradisjoner, tenkemåter og prioriteringer partene imellom, og det handler om vilje til å bli med på endring. Dette gjelder både politisk og administrativt. Her vil harmoniseringsprosessene kunne bli påvirket av hvilket fylke administrasjonens ledelse opprinnelig kommer fra og hvordan den politiske representasjonen fordeler seg.

Andre forhold

En oppdeling av Innlandet vil ventelig også innebære flyttekostnader som vil være noe høyere enn om Innlandet fylkeskommune videreutvikles. Vi har ikke funnet grunnlag for å konkretisere slike kostnader i det materialet vi har gjennomgått. Det vil også påløpe kostnader til «re-branding» tilbake til Hedmark og Oppland fylkeskommuner.

På den annen side er det også kostnader ved å fullføre etableringen av Innlandet fylkeskommune. De største ligger i nytt administrasjonsbygg som nevnt i kapitlet ovenfor. Det er imidlertid også behov for å oppgradere administrasjonsbygg/skaffe lokaler hvis Oppland og Hedmark fylkeskommuner gjenopprettes.

Kostnadsdifferansen her og andre kostnader ved å fullføre etableringen Innlandet fylkeskommune som ikke motsvares av alternativkostnaden ved å gjenopprette Hedmark og Oppland fylkeskommuner, må også inn i regnestykket.

Konklusjon

Vår hovedkonklusjon på drøftingen av kostnadene ved å gjenopprette Hedmark og Oppland er at de ikke er vesentlig forskjellige fra de samlede kostnadene ved å videreutvikle Innlandet som fylkeskommune hvis vi ser bort i fra kostnader til administrasjonsbygg.

Gjennom Hurdal-erklæringen og senere uttalelser fra regjeringsmedlemmer og representanter fra partier som vil støtte regjeringen i dette i Stortinget, er det stilt i utsikt at engangskostnadene til en deling av Innlandet fylkeskommune til dels dekkes av staten. Innlandet fylkeskommune trenger derfor ikke å legge så stor vekt på engangskostnadene ved å dele opp fylkeskommunen, med unntak for at det må legges opp til og budsjetteres med en mest mulig effektiv, godt kontrollert og etterprøvd prosess.

6. Hvordan påvirker inntektssystemet de aktuelle fylkeskommunenes økonomi?

Oppdragsgiver har også vært opptatt av virkningene av inntektssystemet for de to alternativene som drøftes – videreføre Innlandet fylkeskommune eller gå tilbake til Oppland og Hedmark fylkeskommuner. Det fylkeskommunale inntektssystemet består av de fylkeskommunale skatteinntektene og rammetilskuddet til fylkeskommunene. I tillegg har fylkeskommunene andre inntekter. De største vil være betaling for fylkeskommunale tjenester, egne avgifter og gebyrer og ikke minst inntekter fra fylkeskommunalt eide foretak. Det siste gjelder i særlig grad inntekter i form av utbytte fra kraftverk fylkeskommunene eier. I dette kapitlet skal vi kun se på skatteinntektene og rammetilskuddet fylkeskommunene mottar.

I 2020 utgjorde skatteinntektene nesten 2 milliarder kroner og rammetilskuddet vel 3,3 milliarder kroner. Det er disse inntektene som inngår i det man benevner som inntektssystemet for fylkeskommunene. I tillegg har hadde Innlandet vel 0,6 milliarder kroner i andre generelle inntekter. I tillegg kommer også inntekter som har direkte sammenheng med virksomhetsområdene (betaling for tjenester, tikudd til særskilte virksomheter og gebyrer og avgifter knyttet til virksomhetene). Inntektene direkte til virksomhetene utgjorde ca. 1,2 milliarder kroner i 2020. Dette betyr at av de generelle inntektene utgjør skatteinntektene vel 33 prosent, mens rammetilskuddet utgjør 56 prosent. Altså utgjør inntektene knyttet til det såkalte inntektssystemet for fylkeskommunene knapt 90 prosent av de generelle inntektene til Innlandet fylkeskommune. Da har vi holdt inntekter knyttet til de enkelte virksomhetsområdene utenom. Tas disse inntektene med, utgjorde skatteinntektene og rammetilskuddet ca. 75 prosent av bruttoinntektene til Innlandet fylkeskommune.

Skatteinntektene

De fylkeskommunale skatteinntektene består av skatt fra personlige skatteyttere og naturressursskatt fra kraftverk. De utgjorde for Innlandet fylkeskommune 1,978 milliarder kroner i 2020. I 2019 hadde Oppland og Hedmark tilsammen 2,122 milliarder kroner i skatteinntekter. Med andre ord hadde Innlandet i 2020 mindre skatteinntekter enn Hedmark og Oppland fikk i 2019. Reduksjonen i skatteinntektene skyldes i hovedsak lavere innbyggertall i Innlandet enn det Hedmark og Oppland hadde til sammen i 2019.

Inntektssystemet for skatteinntektene har i tillegg til at de er med på å finansiere fylkeskommunens virksomhet som formål å utjevne forskjellene i skatteinntekter mellom fylkeskommunene. Inntektsutjevningen mellom fylkeskommunene er såkalt symmetrisk og på 87,5 prosent. Det betyr at dersom en har lavere skatteinntekter enn landsgjennomsnittet for fylkeskommunene, vil inntektsutjevningen kompensere 87,5 prosent av den delen som er lavere enn landsgjennomsnittet. Har en akkurat landsgjennomsnittet, mottar fylkeskommunen dette beløpet. Ligger en over landsgjennomsnittet, beholder fylkeskommunen 12,5 prosent av skatteinntektene over landsgjennomsnittet.

Hva betyr så dette? En får alltid 87,5 prosent av landsgjennomsnittet i skatteinntekter multiplisert med innbyggertallet. Dersom en har lavere skatteinntekter per innbygger i fylkeskommunen enn landsgjennomsnittet per innbygger, får en i tillegg kompensert i skatteutjevning 87,5 prosent av denne differansen. Har en høyere inntekter enn landsgjennomsnittet, beholder en 12,5 prosent av differansen mellom skatteinntektene per innbygger i fylkeskommunen og skatteinntektene per innbygger på landsbasis.

Det som betyr mest for skatteinntektene i en fylkeskommune i et slikt system er følgende:

- Innbyggertallet
- Gjennomsnittlige fylkeskommunale skatteinntekter på landsbasis (87,5 prosent)

- Gjennomsnittlige fylkeskommunale skatteinntekter i den enkelte fylkeskommunen (12,5 prosent)

Det som har absolutt størst betydning for skatteinntektene er altså folketallet og utviklingen i det. Om innbyggeren er nyfødt, 90 år eller 40 år har liten betydning for skatteinntektene. Gjennomsnittlig fylkeskommunal skatt per innbygger på landsbasis betyr også svært mye. I tillegg betyr inntektsnivået og nivået på naturressursskatten i den enkelte fylkeskommunen i forhold til landsgjennomsnittet litt, men ikke veldig mye. Fordi Oppland mistet Jevnaker og Lunner da Innlandet ble etablert, mistet Innlandet store beløp i skatteinntekter sammenliknet med det Oppland og Hedmark tidligere hadde hatt hver for seg. Innlandet fikk følgelig vesentlig mindre skatteinntekter etter sammenslåingen enn det Oppland og Hedmark til sammen hadde hatt før sammenslåingen.

Spørsmålet om en får større eller mindre skatteinntekter ved alternativene er derfor avhengig av om en oppdeling til Oppland og Hedmark gir høyere eller lavere folketall enn? i Innlandet. Blir det høyere innbyggertall ved å utvikle Hedmark og Oppland som egne fylkeskommuner enn om Innlandet videreføres, blir det også høyere skatteinntekter. Vil videreføring av Innlandet gi høyere folketall, øker inntekten fra skattene ved dette alternativet. Påvirkes ikke innbyggertallet av hvilket alternativ som velges, vil dette spørsmålet ha liten betydning for skatteinntektene.

Rammetilskuddet til fylkeskommunene

Rammetilskuddet til Innlandet fylkeskommune utgjorde i 2020 som nevnt 3,3 milliarder kroner i 2020. Det er altså større enn skatteinntektene. I 2019 mottok de to fylkeskommunene rammetilskudd på 3,093 millioner kroner. Rammetilskuddet for Innlandet er derfor vesentlig høyere for Innlandet i 2020. Noe av økningen kan ha sammenheng med overgangsordninger for å kompensere tapet i skatteinntekter. Økningen skyldes også tilskudd i forbindelse med koronapandemien.

Formålet med rammetilskuddet i tillegg til finansiering av virksomheten er å utjevne forskjellene i utgiftsbehov mellom fylkeskommunene. Hvor mye en får i rammetilskudd er også avhengig av innbyggertall. Det er særlig befolkningsutvikling og befolkningens fordeling på aldersgrupper som er av betydning. Aldersgruppene 16–18 år betyr særlig mye fordi tjenesten til disse gruppene – videregående skoler – er den mest utgiftskrevende oppgaven for fylkeskommunene. Men det er også andre viktige befolkningskriterier: Vedlikeholdsbehov fylkesveier er et viktig fordelingskriterium. Det er også kriterier for reiseavstander og spredt bosetting. Flere kriterier, for eksempel kystlinje og fergekostnader, er ikke relevante for Innlandet eller Oppland og Hedmark. Det er også et skjønnselement i systemet. Dette skjønnset ivaretas av Kommunal- og regionaldepartementet. Nærmere spesifisering av kriteriene og beregningene for 2022 vil en finne i Grønt hefte, vedlegg til statsbudsjettet for 2021 og for 2022. Status ved dagens inntektsystem for Innlandet fylkeskommune er en negativ utvikling på minus 25 millioner kroner per år.

Inntektssystemet skal justeres eller revideres etter at fylkesstrukturen er endret. Det vurderes også samlet med noen års mellomrom av ekspertutvalg, og det gjøres også løpende mindre og større endringer. Disse har ofte utgangspunkt i bestemte politiske mål. Slik systemet er tenkt, vil det ikke være av betydning om man har én eller to fylkeskommuner, med mindre det blir ulik folketallsutvikling ved alternativet Innlandet sammenlignet med å gjenopprette Hedmark og Oppland. Men begrunnelsen for at det gir inntektsforskjeller er at det gir tilsvarende forskjeller i utgiftsbehov. Vi har ikke hatt mulighet til å gjøre særskilte beregninger for hvordan Hedmark og Oppland vil komme ut hver for seg og samlet sammenlignet med Innlandet. Men slik systemet for rammetilskuddet er bygget opp kan en forvente at en samlet får det samme om en har to fylkeskommuner (Hedmark og Oppland) eller én (Innlandet). Eventuelle forskjeller vil ha sammenheng med ulike utgiftsbehov dersom utviklingen i innbyggertall blir forskjellig.

Fordelingen mellom Hedmark og Oppland vil avhenge av hvordan behovskriteriene utvikler seg for Oppland og Hedmark. Det har ikke vært mulig for oss å gjøre slike beregninger innenfor de tidsrammene vi har hatt. Vi mener det heller ikke er hensiktsmessig å gjøre det fordi det som nevnt er lagt opp til at systemet skal revideres før nye beregninger gjøres fra 2024 da ny fylkesinndeling skal tre i kraft. Normalt vil det som avgjør hvor mye man får, avhenge av befolkningsutviklingen og da særlig befolkningsutviklingen i aldersgruppene 16–18 år. Men det er også andre viktige kriterier knyttet til befolkning. Hurdalsplattformen er tydelig på å både styrke og utvikle kommuner og fylkeskommuner uavhengig av størrelse.

Innbyggertall

Det som vil gi veldig store utslag i inntektene er om delregioner eller enkeltkommuner flyttes til eller fra Innlandet eller Oppland og Hedmark. Det slo, som tidligere vist, kraftig negativt ut for Innlandet da Jevnaker og Lunner ble overført til Viken i 2020. Utgiftsbehovet ble også lavere av denne grunn, men ikke så mye redusert at det kompenserte hele inntektstapet, jf. fylkeskommunedirektørens beregninger. Dersom Jevnaker og Lunner ville kunne bli tilbakeført til Oppland, vil det vært en viktig faktor. Vi har ikke sett på om det er slike muligheter. Men det kan lett bli en diskusjon om alle hadelandskommunenes tilhørighet dersom det blir endringer i inndelingen i fylkeskommunene i Innlandet eller Viken. På liknende måte vil det å miste kommuner i Kongsvinger-området til en annen fylkeskommune kunne gi dramatisk negative inntektsvirkninger. Dersom denne risikoen er mindre ved å gjenopprette Hedmark og Oppland enn å videreføre Innlandet, er det en faktor som alene kunne tilsi at en gikk tilbake til Hedmark og Oppland fylkeskommuner. Hvordan denne risikoen er, har vi ikke vurdert nærmere.

Problematikken er godt illustrert i Eidskog kommunes oppsummering i sin uttalelse til sammenslåing av Hedmark og Oppland i 2017:

«Eidskog kommune mener det primært vil være det beste at Hedmark fylke består som eget fylke. En sammenslåing med Oppland vil skape et meget stort forvaltningsområde med flere utfordringer:

- Økte transaksjonskostnader for administrasjonen og forvaltningen av fylket. Samt omstillingskostnader ved sammenslåing av fylkene, som samlet sett vil føre til redusert ressursgrunnlag og mindre ressurser til direkte tjenesteproduksjon.
- Mindre grad av lokaldemokrati
- Større sannsynlighet for redusert omfang eller kvalitet ved fylkeskommunale tjenester
- Politiske prioriteringer som i større grad enn tidligere vil gagne de sentrale delene av fylket, enn de mer perifere delene

Videre mener Eidskog kommune at en sammenslåing av fylkene vil være uheldig for samfunnsutviklingen i Eidskog, men også for den regionale utviklingen i Kongsvingerregionen. Andre kommuner i regionen har samtidig vedtatt at de ønsker å se vestover, istedenfor å være en del av en enda større «Innlandsregion». For Eidskog sin videre tilhørighet blir det også avgjørende hva andre av våre nabokommuner gjør.

- Hvis utfallet blir slik at Hedmark og Oppland blir en region, ønsker Eidskog sekundært å søke vestover til region i Akershus. Årsaken til dette er at det blir viktig å følge andre kommuner i Kongsvingerregionen. Samt at mange av samferdselsårene går mer smidig øst til vest, enn sør og til nord. Til slutt må det framheves at den regionale veksten er kraftigere i våre naboområder i Akershus.

Eidskog kommune ber derfor fylkestinget å ta hensyn til alle de negative konsekvensene en sammenslåing av fylkene vil ha, når de skal behandle saken.»

Vi mener i utgangspunktet at man ikke bør legge særlig vekt på virkninger av inntektssystemet når man skal vurdere om Innlandet fylkeskommune skal videreutvikles eller om Hedmark og Oppland fylkeskommuner gjenopprettes. Samlet sett vil de i prinsippet få det samme, og fordelingen av inntektene vil avgjøres av de utgiftsbehovene de to fylkeskommunene vil få. Et stort forbehold er om gjenoppretting av Hedmark og Oppland fylkeskommuner vil påvirke hvilke kommuner som vil ønske å tilhøre de respektive fylkeskommunene. Dersom flere kommuner tilsluttes fylkeskommunene Hedmark og Oppland enn til Innlandet fylkeskommune, er det et svært sterkt økonomisk og utviklingsmessig argument for oppdeling. Her må en vurdere risikoen både på kort og i et langsiktig perspektiv.

Referanser

- Fellesnemnda (Hedmark og Oppland fylkeskommuner) (2019): «Kontorlokaler for sentraladministrasjonen». Arkivsak-dok. 19/00007-1.
- Fellesnemnda (Hedmark og Oppland fylkeskommuner) (2019): «Lunner og Jevnaker kommune skifter fylkestilhørighet – konsekvenser for Oppland og Innlandet fylkeskommune». Arkivsak-dok. 18/00010-16.
- Fellesnemnda (Hedmark og Oppland fylkeskommuner) (2019): «Prosjektregnskap/fylkessammenslåing – 2018». Arkivsak-dok. 18/00023-34.
- Fellesnemnda (Hedmark og Oppland fylkeskommuner) (2019): «Reglement for delegering og godtgjøring». Arkivsak-dok. 18/00046-22.
- Hedmark fylkeskommune (2018): «Økonomiplan 2019-2022/Årsbudsjett 2019 – Hedmark fylkeskommune». Saknr. 18/7116-13.
- Hedmark fylkeskommune (lagt fram for Innlandet fylkesting, 2020): «Årsregnskap 2019».
- Hedmark fylkeskommune og Oppland fylkeskommune (2016): «En ny region – Hedmark og Oppland?».
- Huyden, U., Lesjø, J.H., Mønnes, E. og Høyer, H.C. (2016). Større kommuner og fylker? *Samfunn og økonomi* 1/2016.
- Innlandet fylkeskommune (2019): «Økonomiplan 2020–2023 Årsbudsjett 2020».
- Innlandet fylkeskommune (2020): «Fylkesbudsjett 2021–2024 – Innlandet fylkeskommune». Arkivreferanse: 2020/48393-1.
- Innlandet fylkeskommune (2021): «En eventuell oppløsning av Innlandet fylkeskommune». Arkivreferanse: 2021/19194-1.
- Innlandet fylkeskommune (2021): «Fylkesbudsjett 2022–2025 – Innlandet fylkeskommune». Arkivreferanse: 2021/19361-1.
- Innlandet fylkeskommune (2021): «Årsregnskap 2020 Innlandet fylkeskommune».
- Jensen, B. (2006). God regionreform. Analyse av hovedalternativer og erfaringer fra Møre og Romsdal fylke. Høgskolen i Hedmark. Rapport 12/2006.
- Jensen, B. og Gussgard, G. (2022): Notat om rapporten «Viken fylkeskommune – konsekvenser ved fylkesdeling. Administrativ rapport». Kommunekonsult AS.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018): «Regionreformen: Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene». Rapport fra ekspertutvalg, februar 2018.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021): «Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2022. Grønt hefte.» Beregningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2021–2022). Statsbudsjettet 2022.
- Meld. St. 22 (2015–2016): «Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver».
- Meld. St. 6 (2018–2019): «Oppgaver til nye regioner».
- Myksvoll, T. (2021). Byråkratiets rolle i kommune- og regionreformen. *Stat og styring*, 2/2021.
- NOU 2020:6: «Frie og hemmelig valg – Ny valglov».
- Oppland fylkeskommune (2018): «Fylkesbudsjett 2019–2022».
- Oppland fylkeskommune (lagt fram for Innlandet fylkesting, 2020): «Årsmelding 2019».
- Statistikkbanken – offentlig sektor – KOSTRA- fylkeskommuneregnskap. Statistisk Sentralbyrå. Fylkeskommuneregnskap. Statistikkbanken (ssb.no)
- Troms og Finnmark fylkeskommune (2021): «Budsjett 2022. Økonomiplan 2022–2025».
- Troms og Finnmark fylkeskommune (2021): «Oppstart prosjekt oppdeling av Troms og Finnmark fylkeskommune». 2021.
- Troms og Finnmark fylkeskommune (2021): «Politisk beslutningsprosess og oppstart av oppdelingen av Troms og Finnmark fylkeskommune». Arkivsak-dok. 21/08137-13.
- Viken fylkeskommune (2021): «Viken fylkeskommune – konsekvenser ved fylkesdeling. Administrativ rapport». 3. desember 2021.