



Rapport

Viken fylkeskommune – konsekvenser ved fylkesdeling

ADMINISTRATIV RAPPORT

3. desember 2021



Tittel: Viken fylkeskommune – konsekvenser for fylkesdeling

Type dokument: Rapport

Eier/virksomhet: Viken fylkeskommune

Forfatter: Viken fylkeskommune

Sist oppdatert/versjoner: 03.12.2021

Vedtatt av:

Dato vedtatt: [Dato]

Saksnummer: [nnnn/nn]

ISBN nr: [nnn-n-nn-nnnnnn-n]

Forside illustrasjon: Fete typer

Innhold

1 Innledning og oppsummering	6
2 Mandat	10
3 Fakta om Viken fylkeskommune	11
4 Forslag til nye fylkesgrenser	12
5 Økonomi	15
5.1 Scenario for økonomisk handlingsrom 2022-2031	17
5.2 Fordeling av eiendeler og fond	25
5.3 Konsekvenser for Viken fylkeskommunes økonomistyring av en oppdelingsprosess	28
6 Fylkeskommunen som arbeidsgiver	29
6.1 Forutsetninger og avgrensning	29
6.2 Etableringen av Viken fylkeskommune og status	30
6.3 Vurderinger knyttet til en eventuell oppdelingsprosess	32
6.4 Vurderinger knyttet til en eventuell ny inndeling	36
7 IKT og digitalisering	39
7.1 Om digitaliseringsområdet	39
7.2 Hvor sammenslåtte er IKT- og digitale tjenester?	40
7.3 Hvilke resultater er oppnådd?	41
7.4 Hvilke resultater er enda ikke oppnådd?	41
7.5 Konsekvenser for pågående digitale utviklingsaktiviteter og IKT-infrastruktur	42
7.6 Informasjonssikkerhet og personvern	43
7.7 Konsekvenser for arkivområdet	43
7.8 Konsekvenser for IKT-området	44
7.9 Alternativ 1 – Etablering av tre nye fylkeskommuner med nye IKT-løsninger	44
7.10 Alternativ 2A – Etablering av tre nye fylkeskommuner basert på dagens IKT-løsninger	45
7.11 Alternativ 2B – Etablering av tre nye fylkeskommuner basert på dagens IKT-løsninger og etablering av et forpliktende IKT-samarbeid	46
7.12 Risiko og sårbarhet	47
8 Viken fylkeskommunes samfunnsansvar	47
8.1 Fylkeskommunens helhetlige samfunnsansvar	48

8.2	Konsekvenser for Vikens samfunnsansvar.....	51
8.3	Regional planlegging – strategisk verktøy for samfunnsutvikling	54
8.3.1	Samfunnets medvirkning i det regionale planarbeidet.....	55
8.3.2	Konsekvenser for påbegynt arbeid med regionale planer ved eventuell fylkesdeling	55
8.3.3	Alternative veivalg for regionalt planarbeid.....	57
8.4	Konsekvenser for bærekraftsarbeidet.....	58
9	Konsekvenser for demokrati.....	59
	Nettverk, partnerskap og samarbeid – noen eksempler.....	64
10	Konsekvenser for bærekraft	67
10.1	Bærekraftdimensjonene	67
10.2	Samarbeid	68
10.3	Økonomi - økonomisk bærekraft	69
10.4	Samfunn - sosial bærekraft	69
10.5	Klima og miljømessig bærekraft.....	71
11	Rettslige rammebetingelser og vurdering ved deling av Viken	72
11.1	Innledning	72
11.2	Rettsreglene i forbindelse med en deling av fylkeskommunen	73
11.3	Generelt	73
11.4	Særlig om inndelingsloven	73
11.5	Departementets forskrift om deling av Viken fylkeskommune	74
11.6	Prosessen frem mot et delingsvedtak i Stortinget	75
11.7	Fylkestingets søknad.....	75
11.8	Departementets utredning	76
11.9	Fremdriften til delingssaken	77
11.10	Gjennomføringen av Stortingets delingsvedtak	77
11.10.1	Forberedende organer	77
11.11	Fylkestingets kompetanse fra Stortingets delingsvedtak frem til 1. januar 2024	79
11.11.1	Innledning.....	79
11.11.2	Investeringsprosjekter.....	79
11.11.3	Regional planlegging	79
11.11.4	Mulige begrensinger i fylkestingets myndighet i tiden etter fylkestingsvalget	81

11.12 Konsekvenser av Stortingets delingsvedtak: Det økonomiske oppgjøret mellom de nye fylkeskommunene.....	81
11.12.1 Avtalefrihet	81
11.12.2 Fordeling av eiendommer og andre verdier	82
11.12.3 «Forvaltningseiendom»: Geografisk plassering	82
11.12.4 «Annen eiendom»: Forholdet mellom skatteinntekter	82
11.12.5 Særlige grunner: Unntak fra regelen om fordeling iht. skatteinntekter	83
11.12.6 Fordeling av gjeldsposter, fondsmidler og garantier	83
11.12.7 Etterfølgende erstatningsoppgjør	84
11.12.8 Handlingsalternativer	85
11.13 Konsekvenser av Stortingets delingsvedtak for organisasjonen: Oppsplitting. Interkommunalt samarbeid	85
11.13.1 Lovlige samarbeidsformer	85
11.13.2 Fordeler og ulemper ved interkommunalt samarbeid	86
11.13.3 Forholdet til lov om offentlige anskaffelser	86
11.13.4 Kommunalt oppgavefelleskap	87
11.13.5 Vertskommunesamarbeid: Én av fylkeskommunene har hovedansvaret.....	87
11.13.6 Interkommunalt selskap etter IKS-loven	87
11.13.7 Andre former for samarbeid: Aksjeselskap, samvirkeforetak, forening	87
11.13.8 Konsekvenser av Stortingets delingsvedtak for organisasjonen: Særlige spørsmål på samferdsels-området.....	88
11.13.9 Konsekvenser av Stortingets delingsvedtak for de ansatte: Arbeidsrettslige spørsmål	89
11.13.10 Konsekvenser av Stortingets delingsvedtak for styringsformen: Formannskapsmodell eller parlamentarisme?	90
12 Vedlegg.....	92
12.1 Vedlegg 1 Mandat fra fylkesrådet	92
12.2 Vedlegg 2 Brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet	92
12.3 Vedlegg 3 Rapport fra Samfunnsøkonomisk analyse	92
12.4 Vedlegg 4 Redegjørelse om prosess for medvirkning, og innspill fra ansattes organisasjoner	92
12.5 Vedlegg 5 Risikovurdering.....	92
12.6 Vedlegg 6 Organisering av en eventuell delingsprosess	92
12.7 Vedlegg 7 Kart	92
12.8 Vedlegg 8 Tabeller	92

1 Innledning og oppsummering

Dette er en administrativ rapport utarbeidet på oppdrag og mandat fra fylkesrådet i Viken. Rapporten er skrevet på bakgrunn av presenterte krav og forventninger omtalt i brev til Viken fylkeskommune fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet datert 12. november 2021.

Det presiseres at dette en administrativ rapport laget uten politisk medvirkning.

Utredningen omtaler konsekvenser av delingsprosess og ny fylkesinndeling for fylkeskommunale tjenester, herunder fylkeskommunens ivaretagelse av lovpålagte oppgaver. Det redegjøres også for hvilke konsekvenser en eventuell deling av Viken fylkeskommune vil få for samfunnsutviklingen i fylket, samt konsekvenser for Viken fylkeskommunes myndighetsutøvelse og for lokaldemokratiet. I tillegg vurderes økonomiske konsekvenser, forhold knyttet til fylkeskommunens ansatte, samt fylkeskommunens rolle som arbeidsgiver. Det er også gjennomført vurderinger av konsekvenser for bærekraft.

Det legges også til grunn at Viken fylkeskommune er én samlet organisasjon uten strukturer av de tre gamle fylkene. Det innebærer at det ikke er mulig med en reversering, men at det må skje en bygging av tre nye fylker.

Rapporten legger videre til grunn en ny fylkesstruktur som i stor grad følger de tidligere fylkesgrensene mellom Østfold, Akershus og Buskerud, men fylkesstrukturen er korrigert for gjennomførte kommunesammenslåinger i 2020. Jevnaker er knyttet til Buskerud og Lunner er lagt til Akershus.

Rapporten skal følge den politiske saken om eventuell søknad om fylkesdeling i fylkestinget i Viken. Saken skal etter planen behandles av fylkestinget 17. februar 2022.

Økonomiske konsekvenser

Foreløpig anslås prosjekt- og etableringskostnadene for oppdeling av Viken fylkeskommune til Akershus, Buskerud og Østfold til å ligge i kostnadsintervallet mellom 310- 440 mill. kr. Kostnadsnivået er særlig avhengig av valg for organisering av digitale tjenester. Samtidig er det usikkerhet for kostnader knyttet til bemanning og behov for innkjøp av tjenester. I tillegg kommer øvrig tids- og ressursbruk som finansieres innenfor organisasjonens vedtatte budsjettammer.

Det er utarbeidet illustrasjoner av Akershus, Buskerud og Østfolds økonomiske handlingsrom for perioden 2022-2031. Scenarioene bygger på en splitting av dagens inntektssystem og Viken fylkeskommunes driftsnivå. Akershus har både et positivt brutto driftsresultat og netto driftsresultat. Dette innebærer at Akershus har midler til å finansiere sin andel av Vikens driftsutgifter og å finansiere sine planlagte investeringer i den kommende 10 års perioden. Frie inntekter øker i perioden på grunn av befolkningsutviklingen. Akershus har et mindreforbruk («overskudd») på mellom 70-110 millioner kroner årlig i hele perioden.

Buskerud har positivt brutto driftsresultat i hele perioden, men negativt netto driftsresultat fra 2025. Dette innebærer at Buskerud ikke har midler til å både opprettholde nivået på sin andel av Viken fylkeskommunes driftsutgifter og samtidig finansiere sine planlagte investeringer fra og med 2025. Buskerud har et merforbruk («underskudd») årlig på 10-60 mill. kr i perioden.

Endring i kommunestruktur og fylkestilhørighet knyttet til kommunene Røyken, Hurum, Svelvik og Jevnaker gir et betydelig lavere nivå i frie inntekter for Buskerud på rundt 290 mill. kr årlig. Dette innebærer at en eventuelt ny Buskerud fylkeskommune må redusere sitt driftsutgiftsnivå med 290

mill. kr for å sikre budsjettbalanse som følge av færre innbyggere i fylket. Dette kommer i tillegg til behovet for økonomisk tilpasning med budsjettreduksjoner på inntil 60 mill. kr.

Buskeruds frie inntekter reduseres gradvis i løpet av 10 års perioden. Dette skyldes i hovedsak befolkningsutviklingen i fylket, dvs. at den relative andelen av befolkningsveksten er lavere sammenlignet med landet for øvrig.

Østfold har positivt brutto driftsresultat, men i hovedsak negativt netto driftsresultat i den kommende 10 års perioden. Dette innebærer at Østfold ikke har midler til å både opprettholde nivået på sin andel av Viken fylkeskommunes driftsutgifter og finansiere sine planlagte investeringer i perioden. Østfold har et merforbruk («underskudd») årlig i størrelsesorden 50 mill. kr, økende til 175 mill. kr på slutten av perioden. For Østfold skyldes inntektsnedgangen en svakere befolkningsutvikling enn landet for øvrig. Inntektsutviklingen er dermed ikke i samsvar med veksten i planlagte finansutgifter.

Hovedforklaringen på den ulike inntektsutviklingen i Akershus, Buskerud og Østfold er ulik befolkningsutvikling i de tre fylkene. Dette medfører at sum frie inntekter går ned både i Buskerud og Østfold i perioden. Inntektsnedgangen for Østfold og Buskerud skyldes en svakere befolkningsutvikling enn landet for øvrig.

Viken fylkeskommune har innarbeidet reduserte inntekter fra staten på 86 mill. kr i sin økonomiplan uten å redusere tjenestetilbudet. Det er hentet ut økonomiske effekter på 60 mill. kr av blant annet effektivisering og stordriftsfordeler i budsjettet for 2022. For påfølgende år er det forutsatt å kunne ta ut ytterligere 65 mill. kr årlig gjennom effektivisering, gevinstrealisering og stordriftsfordeler.

Konsekvenser for fylkeskommunen som arbeidsgiver

Viken fylkeskommune har etablert en organisasjon med sterke og robuste fagmiljøer. Medarbeiderundersøkelser viser at Viken fylkeskommune har motiverte medarbeidere som opplever mening og mestring i arbeidet. Organisasjonen har bygget opp en betydelig endringskompetanse som følge av flere omstillingsprosesser, og fylkeskommunen har kommet langt i utviklingen av digital og fleksibel arbeidsform. Etableringsprosessen og koronapandemien har medført at Viken fylkeskommune ikke har fått erfare ordinær drift.

Det forventes at en ny omstillingsprosess vil være arbeidskrevende for organisasjonen, og at belastningen på en del ansatte vil være høy. Belastningen på medarbeidere vil øke som følge av forventet tap av kompetanse og nøkkelpersonell, samt utfordrende rekrutteringsprosesser i fylkesadministrasjonen.

Oppdelingsprosessen innebærer flere risikofaktorer som kan ha negativ effekt på arbeidsmiljøet, og det vil være behov for risikosenkende tiltak. Et sentralt risikodempende tiltak er å fastslå at reglene for virksomhetsoverdragelse vil komme til anvendelse for alle ansatte i Viken fylkeskommune.

Det forventes at det vil bli krevende å styre organisasjonen administrativt i en oppdelingsprosess. Nødvendige ressurser må avsettes til deling av organisasjonen. Dette kan påvirke tjenesteproduksjonen. Det vurderes som sannsynlig at etableringen i de nye organisasjonene vil måtte skje med manglende kapasitet og at en del nøkkelkompetanse er borte. Spesielt er dette noe man må være forberedt på for Buskerud og Østfold.

Viken fylkeskommune har klart å skape en organisasjon som er samlet og enhetlig. Det har blitt jobbet målrettet for å skape både en kultur internt og styrke båndene mellom lokasjonene som de ansatte er

delt på. Den sterke digitaliseringen gjennom 2020 og 2021, som en konsekvens av pandemien, har også bidratt til en organisasjon godt på vei til en sterk, nyetablert Viken-identitet.

Etter en krevende etableringsprosess inn mot nye fylkeskommuner og etter noen års virketid, må det kunne forventes at nye organisasjoner kan bli like gode som sammenlignbare fylkeskommuner ellers i landet. Det forventes at det er behov for å øke bemanningen utover det nivået som i dag er i Viken fylkeskommune. Dette for å ha tilstrekkelig kompetanse og kvalitet for å ivareta tre nye fylkeskommuners behov.

Konsekvenser for IKT og digitalisering

Det vil ikke være mulig å etablere IKT-løsninger for tre nye fylkeskommuner ut i fra den enkelte nye fylkeskommunes eget behov og ønske, dersom løsningene skal være operative innen 1. januar 2024. Det vil imidlertid være mulig å etablere løsninger basert på dagens IKT-løsninger i Viken fylkeskommune, men likevel med en betydelig risiko. Risikoen er stor for å ikke å bli ferdige innenfor den tiden fylkeskommunen har til rådighet. En etablering av tre nye fylkeskommuner basert på dagens IKT-løsninger må derfor tilpasses. Det er lagt som en forutsetning, at Viken fylkeskommunes ambisjoner innenfor det digitale området opprettholdes og videreføres til de nye fylkeskommunene.

I etableringsperioden for tre nye fylkeskommuner vil det være spesielt stor risiko for at driftsstabiliteten går ned.

Ved en eventuell oppdeling av Viken fylkeskommune må det velges et alternativ som innebærer etablering av tre nye fylkeskommuner basert på dagens IKT-løsninger. Dersom Akershus, Buskerud og Østfold velger å etablere et forpliktende IKT-samarbeid for fylkeskommunene, vil dette være det rimeligste alternativet. Det vil også gi færrest negative konsekvenser for det digitale området og for de nye fylkeskommunene. I tillegg har dette alternativet lavest risiko, selv om risikoen fortsatt er høy. Dette alternativet innebærer prosjekt- og etableringskostnader på 188 mill. kr. I tillegg anslås årlige økte driftskostnader på om lag 30 mill. kr for de tre nye fylkeskommunene fra og med 2026.

Viken fylkeskommunes samfunnsoppdrag – konsekvenser av deling

Med Viken fylkeskommune sin størrelse, kompetanse og sterke fagmiljøer har fylkeskommunen i større grad blitt konsulert av nasjonale myndigheter. Viken fylkeskommune har fått en posisjon som en mer likeverdig samarbeidspartner for nasjonale myndigheter og forskningsmiljøer enn hva de tre tidligere fylkeskommunene var hver for seg. Ved en fylkesdeling er det ikke trolig at hver av de tre vil kunne beholde denne posisjonen.

Fylkeskommunens helhetlige samfunnsansvar og fylkeskommunens fire hovedroller som tjenesteyter, demokratisk arena, myndighetsutøver og samfunnsutvikler framgår av kommunelovens § 1-1.

Konsekvenser for Viken fylkeskommune som tjenesteprodusent

Hovedtyngden av fylkeskommunens tjenesteproduksjon er knyttet til områdene for samferdsel, tannhelse og videregående opplæring. Ved en deling til tre nye fylkeskommuner er det lite trolig at basisen i tjenesteproduksjonen på disse områdene blir berørt i særlig grad. Samtidig er det sannsynlig at konsekvenser av mindre tilgjengelig ressurser i stabs- og støttefunksjoner vil få merkbare konsekvenser for tjenesteproduksjonen.

En oppdeling av Viken fylkeskommune vil kreve at det brukes betydelige ressurser på å planlegge overgangen fra Viken til de nye fylkeskommunene. I perioden med avvikling av Viken fylkeskommune og oppbygging av nye fylkeskommuner, vil organisasjonen ha liten kapasitet til utviklingsarbeid. Faren for svekkede fagmiljøer og generelt tap av kompetanse vil også kunne påvirke tjenesteproduksjonen negativt for nye fylkeskommuner.

Konsekvenser for Viken fylkeskommune som myndighetsutøver

Viken fylkeskommune er myndighetsutøver innen flere fagområder. For å kunne følge opp statlige forventninger og fylkeskommunens egne mål om å følge opp FNs bærekraftsmål (FN17), må fylkeskommunene arbeide tverrfaglig og helhetlig.

Myndighetsoppgavene er prioriterte oppgaver, og må løses uansett organisering. Disse oppgavene vil i stor grad løses som man gjorde i de tidligere fylkeskommunene og vil trolig kunne løses på samme måte i nye fylker.

En oppdeling av Viken fylkeskommune vil imidlertid medføre mindre fagmiljøer og færre ressurser pr. fylkeskommune for de fleste fagområder. Det er en risiko for redusert kapasitet til enkelte lovpålagte oppgaver, spesielt innenfor de fagmiljøene der det er få ansatte i dagens organisasjon. Det vil også være mer krevende å sette av kapasitet til utviklingsoppgaver.

Konsekvenser for Viken fylkeskommune som samfunnsutvikler

Fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler og regional planmyndighet er særlig definert i kommuneloven og plan- og bygningsloven. Regional planlegging som verktøy for fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle ble forsterket i regionreformen. Rollen som samfunnsutvikler utøves i alle fagfelt fylkeskommune har, også i tjeneste- og myndighetsutøvelse.

De nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging framhever at fylkeskommuner og kommuner er nøkkelaktører for å realisere en bærekraftig samfunnsutvikling og realisering av bærekraftmålene.

Arbeidet Viken fylkeskommune har utført innen dette feltet, med regional planstrategi og planprogram for tre tverrsektorielle regionale planer, er ifølge Nordlandsforskning nyskapende og et viktig ledd i utviklingen av samfunnsplanlegging for bærekraft. I årene framover er neste fase å kunne implementere og hente ut effekter av dette strukturarbeidet som har pågått de siste tre årene. Det er en klar risiko for at en eventuell fylkesoppdeling vil forsinke, og kan være til hinder for å nå både nasjonale og regionale mål som er satt for fylkeskommunen innen 2030.

Konsekvenser for demokrati

En oppdeling av Viken fylkeskommune kan påvirke demokratiet positivt ved at innbyggere som var skeptiske til regionreformen og sammenslåingen vil oppleve at deres engasjement blir tatt på alvor. Dette vil kunne øke deres tillit til demokratiske prosesser. Videre kan en rekke prinsipielle forhold knyttet til styringsform, organisering og økonomiske prioriteringer bli satt på dagsorden og diskutert på nytt. Det kan også øke engasjementet hos politikere og innbyggere om fylkeskommunens rolle og oppgaver.

Samtidig vil en delingsprosess kunne påvirke demokratiet negativt ved at det, fram til nye fylker er etablert, kan bli vanskelig å fatte vedtak og foreta prioriteringer i Viken fylkeskommunes organer.

Fylkesråd og fylkesting vil sannsynligvis ikke ha tilstrekkelig legitimitet til å gjøre beslutninger som legger sterke føringer for de nye fylkenes økonomi og organisering.

Generalistkommuneprinsippet i norsk politikk betyr at Viken fylkeskommune har akkurat samme oppgaver og myndighet som alle andre fylker. Likevel rapporterer mange fagmiljøer at Viken fylkeskommune i kraft av sin størrelse, og et mer profesjonalisert politisk og administrativt apparat, i større grad er i stand til å sette dagsorden og påvirke i nasjonale og til dels internasjonale prosesser enn de tre tidligere fylkene. Dette bidrar til å styrke demokratiet og folkets påvirkning på nasjonale løsninger.

En fylkesdeling vil også kunne påvirke hvordan samfunnet for øvrig har tilpasset og organisert seg. Det kan bli behov for nye tilpasninger og endringer hos andre organisasjoner.

Det er risiko for at tilliten til fylkeskommunen samlet kan bli svekket som følge av at nødvendige prosjekter, prosesser og investeringer blir utsatt som følge av pågående arbeid med oppdeling av fylkeskommunen.

Konsekvenser for bærekraft

Viken har mål om å nå bærekraftsmålene innen 2030. Viken-samfunnet har også gjennom regional planstrategi vedtatt et mål om at klimautslippene i Viken skal være kuttet med minst 80 prosent innen 2030. Dette vil kreve omfattende omstilling av Viken-samfunnet på svært kort tid. Fylkeskommunens innsats er viktig for å få det til.

En fylkesdeling kan ha positive konsekvenser, særlig for sosial bærekraft. Det forventes imidlertid at arbeidet med å etablere nye fylkeskommuner vil svekke det regionale samarbeidet og forsinke det felles arbeidet for å nå bærekraftsmålene.

Finansieringen av etableringen av nye fylkeskommuner, vil uavhengig av finansieringskilde, innebære en betydelig økonomisk kostnad for samfunnet. En fylkesdeling vil derfor ikke være bærekraftig bruk verken av samfunnets økonomiske ressurser, eller menneskelige ressurser og kompetanse.

Juridiske rammebetingelser for oppdeling

Lovgivningen er uklar og ufullstendig på mange punkter som har betydning hvis Viken fylkeskommune skal deles. Departementet har fått hjemmel i inndelingsloven til å fastsette en forskrift med unntak fra lover og forskrifter. Loven gir ingen blankofullmakt til å gjøre unntak. Fullmakten er saklig begrenset og stiller krav om at et unntak må være «nødvendig». Mange spørsmål vil måtte håndteres i en slik forskrift. Fylkesadvokaten i Viken har utredet en rekke spørsmål av juridisk karakter i forbindelse med en eventuell deling.

2 Mandat

Denne utredningen er en administrativ rapport som skal svare på bestillingen fra fylkesrådet i Viken 14. oktober 2021, og som også svarer ut krav og forventninger i brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 12. november 2021.

Administrasjonen har hatt svært begrenset tid på å ferdigstille utredningsarbeidet og rapporten, men opplever at innholdet svarer ut mandatet og forventningene. Viken ledergruppe har vært

styringsgruppe for arbeidet og står kollektivt til ansvar for innholdet i rapporten, samt for eventuelle feil og mangler.

Utredningen omtaler konsekvenser av delingsprosess og ny fylkesinndeling for fylkeskommunale tjenester, herunder at nye fylkeskommuner kan ivareta lovpålagte oppgaver. Det redegjøres også for hvilke konsekvenser en eventuell deling av Viken fylkeskommune vil få for samfunnsutviklingen i fylket, samt konsekvenser for Viken fylkeskommunes myndighetsutøvelse og for lokaldemokratiet. I tillegg vurderes økonomiske konsekvenser, forhold knyttet til fylkeskommunens ansatte, samt fylkeskommunens rolle som arbeidsgiver. Det er også gjennomført vurderinger av konsekvenser for bærekraft.

Det legges til grunn en ny fylkesstruktur som i stor grad følger de tidligere fylkesgrensene mellom Østfold, Akershus og Buskerud, men fylkesstrukturen er korrigert for gjennomførte kommunesammenslåinger i 2020. Jevnaker er knyttet til Buskerud og Lunner er lagt til Akershus. Det vises til mandatet fra fylkesrådet og brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet i vedlegg 2 til rapporten.

Forutsetninger og avgrensinger

Inndelingsloven er i liten grad utformet med tanke på fylkesdeling og gir få og uklare føringer for hvordan en slik prosess skal gjennomføres. Departementet må opprette nødvendige forskrifter, slik at fylkeskommunen kan gjennomføre sin delingsprosess på en hensiktsmessig måte.

Utredningen forutsetter økonomiske og juridiske rammebetingelser slik de er pr. desember 2021. Og at det i delingsprosessen blir inngått politiske avtaler om bl.a. fordeling av eiendeler som godkjennes av de nye fylkestingene.

Viken fylkeskommune er organisert på bakgrunn av en oppgaveportefølje som ble utvidet gjennom blant annet regionreformen, med støttetjenester og driftssystemer dimensjonert, organisert og tilpasset dette. Nye fylker må også forholde seg til dette og kan ikke basere seg på å «gjenopprette» tidligere organisering.

Det er mulig å etablere samarbeid om tjenester og oppgaver mellom de oppdelte fylkeskommunene for å senke kostnadsnivået og beholde sterke fagmiljøer, men det vil variere sterkt hvilke oppgaver som egner seg til dette. Samarbeidsform kan være interkommunale selskaper, kommunalt oppgavefellesskap eller vertskommunesamarbeid, men dette er et politisk spørsmål som må tas stilling til i byggingen av nye fylkeskommuner.

3 Fakta om Viken fylkeskommune

Viken har om lag 1,2 millioner innbyggere. Regnet ut ifra areal er Viken det sjette største fylket i Norge, dvs. om lag en tredjedel av størrelsen på Troms og Finnmark og rundt halvparten av størrelsen på Innlandet fylke.

Viken fylkeskommune har ca. 11 750 ansatte. I underkant av 10 000 ansatte arbeider i videregående skoler. Tannhelsetjenesten har om lag 600 ansatte.

Viken har 58 videregående skoler, 4 fylkeskommunale folkehøgskoler og en konsolidert fagskole. Det er 58 fylkeskommunale tannklinikker i Viken.

Viken fylkeskommune har en parlamentarisk styringsform, med et fylkesråd som ledes av fylkesrådsleder. I tillegg til fylkesrådsleder er det seks fylkesråder som leder hver sine rådsområder.

De fire rådsområdene Utdanning og kompetanse, Samferdsel, Næring og tannhelse og Kultur og mangfold er rene fag- og tjenesteområder, mens stabs-, og støttefunksjoner er samlet i de to rådsområdene Fylkesrådsleders kontor og Finans og administrasjon. Rådsområdet Plan Klima og miljø har en kombinasjon av fag- og tjenesteområder, stabs-, og støttefunksjoner og det tverrgående ansvaret for samfunnsplanlegging.

Samtlige rådsområder er i hovedsak organisert og løser i sine oppgaver som sammenslåtte enheter mot hele Viken.

4 Forslag til nye fylkesgrenser

Fylkesrådet behandlet 14. oktober sak om oppstart av arbeidet med sak til fylkestinget om deling av Viken. Der ble det blant annet vedtatt: *Saken skal ta utgangspunkt i en deling som, i den grad det er mulig, følger de tidligere fylkesgrensene mellom Østfold, Akershus og Buskerud. Andre alternativer omtales, men utredes ikke.*

I det følgende presenteres forslaget som viser inndeling i Akershus, Buskerud og Østfold, med de endringer i kommunesammensetning som er grunnet kommunereformen fra 01.01.2020. Disse er:

Buskerud:

- Tidligere Svelvik kommune (Vestfold) ble slått sammen med Drammen kommune og Nedre Eiker kommune til Drammen kommune i Buskerud.
- Jevnaker kommune ble flyttet fra Oppland fylke til Buskerud fylke før sammenslåingen til Viken fylkeskommune.

Akershus:

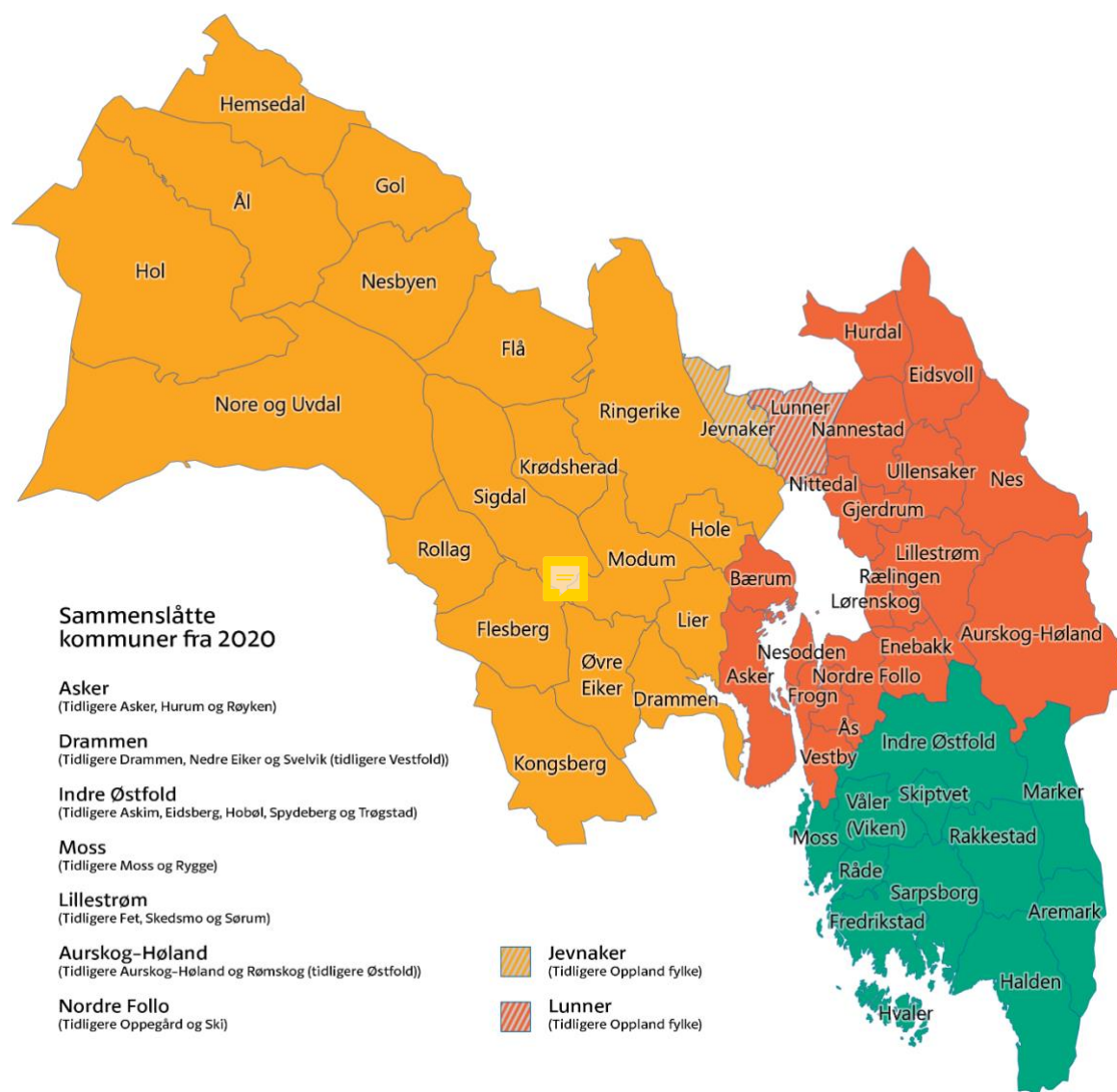
- Tidligere Røyken og Hurum kommune (Buskerud) ble slått sammen med Asker kommune til Asker kommune i Akershus.
- Lunner kommune ble flyttet fra Oppland fylke til Akershus fylke før sammenslåingen til Viken fylkeskommune.
- Tidligere Rømskog kommune (Østfold) ble slått sammen med Aurskog-Høland kommune (Akershus) til Aurskog-Høland kommune i Akershus.

Østfold:

- Har avgitt tidligere Rømskog kommune, jfr. omtale av Akershus.

Øvrige kommunesammenslåinger f.o.m. 01.01.2020 var innenfor de tidligere fylkesgrensene, og påvirker dermed ikke forslaget til nye fylkesgrenser:

- Lillestrøm (sammenslått av tidligere Fet, Skedsmo og Sørum)
- Nordre Follo (sammenslått av tidligere Ski og Oppegård)
- Moss (sammenslått av tidligere Moss og Rygge)
- Indre Østfold (sammenslått av tidligere Askim, Eidsberg, Hobøl, Spydeberg og Trøgstad)



Figur 1 Forslag til nye fylkesgrenser

Andre alternativer for fylkesgrenser

I tråd med fylkesrådets mandat for utredningsarbeidet, er det tatt utgangspunkt i en deling som følger de tidligere fylkesgrensene mellom Østfold, Akershus og Buskerud i den grad det er mulig. Like fullt kan en fylkesdeling også løses med andre inndelinger enn de tre tidligere fylkene. Andre alternativer har ikke blitt utredet, men i det følgende beskrives noen alternativer.

Det har i løpet av utredningsarbeidet vært dialog med politisk ledelse i Jevnaker kommune og Lunner kommune knyttet til spørsmålet om ny fylkesinndeling, da begge kommunene var en del av Oppland fylke før Viken ble etablert. I begge kommunene gis det uttrykk for at fylkesendringen som ble

gjennomført før Viken, også er ønsket videreført ved en fylkesdeling av Viken. Det vil si at Jevnaker er en del av Buskerud, og Lunner en del av Akershus. Andre fylkesplasseringer for disse to kommunene er ikke lagt til grunn.

For å beskrive eventuelle andre alternativ for fylkesdeling er det nærliggende å se hen til utredningsarbeidet for regionreformen. Utgangspunktet for forslaget til ny regional inndeling av regionalt folkevalgt nivå i 2017 var de daværende fylkeskommunene, med et fokus på helhetlig samfunnsutvikling.

«Helhetlig samfunnsutvikling er viktig for at vi skal nå de mange og ofte motstridende målene for samfunnet vårt. Dette er krevende å gjennomføre fordi oppgaven ikke lar seg løse av én enkelt aktør eller sektor alene, og fordi den ikke kan løses på samme måte over hele landet. Det er kombinasjonen av regionale forskjeller, forvaltningens sektorinndeling og oppgavenes kompleksitet som begrunner hvorfor en helhetlig samfunnsutvikling kan utøves effektivt på regionalt nivå.»

Meld. St. 22 (2015-2016)

Både proposisjonen til Stortinget, og stortingsmeldingene, var dermed baserte på forslag til inndeling av fylkeskommunene med utgangspunkt i oppgaver og funksjoner, som i liten grad omtalte alternative løsninger innenfor de geografiske områdene til Akershus, Buskerud og Østfold.

Etter Stortingets vedtak om ny fylkesinndeling og ny struktur for Statsforvalteren (fylkesmannen) gjorde Direktoratet for forvaltning og ikt (DIFI) i 2018 en analyse av inndelingen av regional stat som et faglig grunnlag for Kommunal- og moderniseringsdepartementets gjennomgang av regional statsforvaltning. I denne gjennomgangen vurderte man behovet for endringer i inndelingen av 11 regionale statsetater i lys av ny fylkesinndeling, som kunne bidra til å styrke samhandlingen mellom statsetater, fylkeskommunene, fylkesmannsembetene, kommunene og de regionale statsetatene, jf. Prop. 84 S (2016-2017). Denne gjennomgangen viste at det var lite samsvar mellom regional stat og Viken fylkeskommune. Dermed er det ikke umiddelbart eksempler som enkelt kan være overførbart som alternativ(e) for fylkesdeling.

Som alternativ til tredeling av Viken, så er det mulig med ulike varianter av en to-delning:

- Tidligere Akershus og Østfold blir et fylke, og tidligere Buskerud står alene
- Tidligere Akershus og Buskerud blir et fylke, og tidligere Østfold står alene
- Viken deles i Vest- og Øst-Viken (eksempelvis slik NAV er inndelt)

Det har i ordskiftet om oppdeling av Viken også vært tatt til orde for at tidligere Akershus, eventuelt deler av Akershus, burde bli slått sammen med Oslo. Dette ble også vurdert i forbindelse med regionreformen, og forkastet. Dette vurderes derfor ikke som et realistisk alternativ.

Det må understrekes at i vurderingen av nye grenser ved en fylkesinndeling, så er utgangspunktet de 51 kommunene som er innenfor Vikens grenser i dag. Inndelingsloven gir kommuner anledning til å søke om grensejustering for å bli flyttet over til et annet fylke. En eventuell søknad om slik grensejustering vil, i tråd med Inndelingsloven, måtte behandles som egen sak av regjeringen.

5 Økonomi

Hovedpunkter

Foreløpig anslås prosjekt- og etableringskostnadene for oppdeling av Viken til Akershus, Buskerud og Østfold til å ligge i kostnadsintervallet mellom 310- 440 millioner kroner. Kostnadsnivået er særlig avhengig av valg for organisering av digitale tjenester. Samtidig er det usikkerhet for kostnader knyttet til bemanning og behov for innkjøp av tjenester. I tillegg kommer øvrig tids- og ressursbruk som finansieres innenfor organisasjonens vedtatte budsjetttrammer.

Det er utarbeidet illustrasjoner av Akershus, Buskerud og Østfolds økonomiske handlingsrom for perioden 2022-2031. Scenarioene bygger på en splitting av dagens inntektssystem og Viken fylkeskommunes driftsnivå. Akershus har både et positivt brutto driftsresultat og netto driftsresultat. Dette innebærer at Akershus har midler til å finansiere sine planlagte investeringer i den kommende 10 års perioden. Frie inntekter øker i perioden på grunn av befolkningsutviklingen. Akershus har et mindreforbruk («overskudd») på mellom 70-110 millioner kroner årlig i hele perioden.

Buskerud har positivt brutto driftsresultat i hele perioden, men negativt netto driftsresultat fra 2025. Dette innebærer at Buskerud ikke har midler til å både opprettholde nivået på sin andel av Viken fylkeskommunes driftsutgifter og samtidig finansiere sine planlagte investeringer fra og med 2025. Buskerud har et merforbruk («underskudd») årlig på 10-60 mill. kr i perioden.

Endring i kommunestruktur og fylkestilhørighet knyttet til kommunene Røyken, Hurum, Svelvik og Jevnaker gir et betydelig lavere nivå i frie inntekter for Buskerud på rundt 290 mill. kr årlig. Dette innebærer at en eventuelt ny Buskerud fylkeskommune må redusere sitt driftsutgiftsnivå med 290 mill. kr for å sikre budsjettbalanse som følge av færre innbyggere i fylket. Dette kommer i tillegg til behovet for økonomisk tilpasning med budsjettreduksjoner på inntil 60 mill. kr.

Østfold har positivt brutto driftsresultat, men i hovedsak negativt netto driftsresultat. Dette innebærer at Østfold har ikke midler til å både opprettholde nivået på sin andel av Viken fylkeskommunes driftsutgifter og finansiere sine planlagt investeringer i den kommende 10 års perioden. Østfold har et merforbruk («underskudd») årlig i størrelsesorden 50 mill. kr, økende til 175 mill. kr på slutten av perioden.

Hovedforklaringen på den ulike inntektsutviklingen i Akershus, Buskerud og Østfold er ulike befolkningsutvikling i de tre fylkene. Dette medfører at sum frie inntekter går ned både i Buskerud og Østfold i perioden. Inntektsnedgangen for Østfold og Buskerud skyldes en svakere befolkningsutvikling enn landet for øvrig.

Bakgrunn og forutsetninger

Oppdeling av en stor fylkeskommune i flere og mindre fylkeskommuner er ikke gjennomført i Norge tidligere. Det finnes derfor ikke erfaringsgrunnlag for å anslå utredningskostnader og utgifter knyttet til reetablering av tre fylkeskommuner. Det er derfor nødvendig å gjøre en del forutsetninger som grunnlag for anslag på økonomiske konsekvenser. Det er blant annet behov for å gjøre noen forutsetninger om organisering av arbeidet og hvor mye av arbeidet som krever ekstern bistand. Det understrekes at det er usikkerhet knyttet til de økonomiske anslagene.

I vurderingene av utrednings- og etableringskostnader er det lagt til grunn sluttrapport og prosjektrekskap for «Hovedprosjekt for etablering av Viken fylkeskommune», samt etableringskostnader som påløp i perioden etter at Viken ble etablert. I løpet av høsten 2021 er det i tillegg utarbeidet et oppdatert anslag på utrednings- og etableringskostnader på digitaliseringsområdet for oppdeling av Viken fylkeskommune. Dette fordi kostnadene knyttet til digitaliseringsområdet utgjorde en stor og vesentlig andel av Viken fylkeskommunes totale medgåtte utrednings- og etableringsutgifter i sammenslåingsprosessen 2018- 2021. I kostnadsanslagene som omtales her, legges til grunn to alternativer for digitaliseringsområdet. Det ene alternativet er «Etablering av tre nye fylkeskommuner basert på dagens IKT-løsninger og etablering av et forpliktende IKT-samarbeid mellom de nye fylkeskommunene», dette er anslått som det rimeligste alternativet. Det andre alternativet er «Etablering av tre nye fylkeskommuner basert på dagens IKT-løsninger, organisert i hver enkelt fylkeskommune».

Medgåtte utgifter knyttet til etablering av Viken

Sammenslåingen av Akershus, Buskerud og Østfold fylkeskommuner hadde i perioden 2018-2021 medgåtte prosjekt- og etableringskostnader på 336 mill. kr. I tillegg ble det lagt ned et betydelig arbeid i fylkesadministrasjonene i Akershus, Buskerud og Østfold i årene 2018 og 2019 knyttet til planlegging og gjennomføring av etableringen av Viken, samt i Viken fylkeskommune etter etableringen, noe som ikke er inkludert i beløpet.

Av de totale utgiftene på 336 mill. kr, utgjorde utgifter til politisk styring, prosjektledelse og øvrige prosjektutgifter om lag 115 millioner kroner. Sammenslåingsprosjektet ble ledet av en hovedprosjektleder og det ble etablert et eget prosjektkontor som bestod av avgitte personellressurser fra de tre tidligere fylkeskommunene, samt innleide konsulenter. Viken-prosjektet ble organisert med 6 politiske arbeidsgrupper og 13 administrative arbeidsgrupper. Prosjektet overleverte i alt 160 leveranser til ny linje i Viken fylkeskommune. Øvrige prosjekt- og etableringsutgifter på 221 mill. kr var i hovedsak knyttet til digitaliseringsområdet.

Anslag på medgåtte utgifter ved oppsplitting

Prosjekt- og etableringskostnader knyttet til en oppdeling av Viken fylkeskommune vil blant annet være avhengig av organisering av de tre prosjektorganisasjonene, samt omfanget av ekstern innleid bistand. Pr i dag er en eventuell prosess og organisering av et arbeid med oppsplitting av Viken ikke avklart. Det foreligger derfor ikke et klart beregningsgrunnlag for å utarbeide eksakte kostnadsanslag for utrednings- og etableringsutgifter for en oppsplittingsprosess. Tre prosjekt som skal arbeide med oppsplitting til tre nye fylkeskommuner vil sannsynligvis ikke ha tre ganger så høye utgifter som ett Viken-etableringsprosjekt hadde.

På bakgrunn av den foreliggende store usikkerheten, legges det til grunn en forutsetning om at et etableringsprosjekt og et oppdelingsprosjekt av Viken vil ha om lag likt utgiftsnivå når det gjelder utgifter til politisk styring, prosjektledelse og øvrige administrative prosjektutgifter (ekskl. utgifter til digitalisering). Oppjustert for pris- og lønnsøkninger for perioden 2020-2022, utgjør dette ca. 125 mill. kr.

Når det gjelder utgifter på digitaliseringsområdet, er det gjort oppdaterte anslag på finansieringsbehov. Det vises til kapittel 7 IKT og digitalisering i denne rapporten. Det er anslått at de to alternative modellene for digitalisering anslås til å ha netto prosjekt- og etableringsutgifter (ekskl.

mva) til drift og investering i intervallet mellom 188-316 mill. kr. Dette kommer i tillegg til det som er budsjettet i Viken fylkeskommunes økonomiplan 2022-2025 for digitaliseringsområdet.

Hvordan digitaliseringsområdet organiseres, påvirker i stor grad prosjekt- og etableringskostnadene for Akershus, Buskerud og Østfold. Det alternativet som innebærer oppdeling basert på dagens IKT-løsning, organisert som et forpliktende samarbeid mellom Akershus, Buskerud og Østfold er det rimeligste alternativet som anslås til 188 mill. kr. En oppdeling basert på dagens IKT-løsning, men der digitaliseringsområdet er organisert for hver enkelt ny fylkeskommune er det dyreste alternativet. Netto drifts- og investeringskostnader for dette alternativet anslås til om lag 316 mill. kr.

Ut ifra disse forutsetningene anslås samlede netto prosjekt- og etableringskostnader for oppsplitting av Viken til å ligge i kostnadsintervallet mellom 310- 440 mill. kr. Kostnadsnivået er særlig avhengig av valg for organisering av digitale tjenester.

I sammenslåingsprosjektet var det også vesentlige beløp som i tillegg ble belastet de gamle fylkeskommunene gjennom prosjektperioden, dvs. tidsbruk og lønnsutgifter som de tre fylkeskommunene bidro med selv fra sin administrative kapasitet og vedtatte driftsbudsjetter. Det finnes ikke eksakt regnskap på hvor mye dette utgjorde. Det er grunn til å anslå at det vil også ytterligere tilkomme ressursbruk i organisasjonen utover dette, men som blir finansiert innenfor vedtatte driftsbudsjettrammer. Det er derfor stor usikkerhet rundt et totalt kostnadsanslag for oppsplittingsprosjektet.

Effektivisering av driften og uttak av stordriftsfordeler

Sammenlignet med inntektsnivået til de tre tidligere fylkeskommunene, fikk Viken fylkeskommune reduserte sine frie inntekter på 86 mill. kr som følge av innføringen av nytt inntektssystem i 2020. Denne reduksjonen ble innarbeidet i Viken fylkeskommunes budsjettrammer i perioden 2020-2024 uten kutt i fylkeskommunens tjenestetilbud.

Første tertialrapport for 2020 viste at oppgavene som ble overført til fylkeskommunen fra staten i forbindelse med regionreformen var underfinansiert. Dette gjaldt særlig utgifter knyttet til ansatte som ble overført til Statens vegvesen, hvor underfinansieringen utgjør 18 mill. kr årlig. I tillegg var investeringsbehovet knyttet til IKT-systemer fra Statens vegvesen underfinansiert med 49 mill. kr. Denne underfinansieringen har fylkeskommunen løst innenfor egne budsjettrammer.

Viken fylkeskommune har også hentet ut økonomiske effekter på 60 mill. kr av blant annet effektivisering og stordriftsfordeler i budsjettet for 2022. For påfølgende år er det forutsatt ytterligere 65 mill. kr årlig i uttak av økonomiske effekter knyttet til effektivisering, gevinstrealisering og stordriftsfordeler.

5.1 Scenario for økonomisk handlingsrom 2022-2031

Det er utarbeidet illustrasjoner av Akershus, Buskerud og Østfolds økonomiske handlingsrom for perioden 2022-2031. I det følgende oppsummeres disse og forutsetningene de bygger på. Vurderingen er ment som en illustrasjon av en mulig fremtidig deling, og er ikke et eksakt bilde på de tre fylkeskommunenes framtidige økonomi. Scenarioene og bygger på en rekke forutsetninger og faglig skjønn, der det er gjennomført en splitting av Viken fylkeskommunes frie inntekter, gjeld og utgiftsnivå.

Forutsetninger

Som grunnlag for scenarioene er det tatt utgangspunkt i fylkesrådets forslag til økonomiplan 2022-2025, regjeringens forslag til statsbudsjett for 2022 og fylkestingssak 65/2021 «Økonomiske scenarioer 2021-2031 for Viken». Det understrekes at staten ikke gir signaler om fylkeskommunenes økonomi utover inneværende budsjettår og neste budsjettår.

Vikens driftsbudsjett 2022-2025 er fordelt mellom Akershus, Buskerud og Østfold hovedsakelig ut i fra det som var de tre tidligere fylkeskommunenes andeler av deres samlede driftsbudsjett for 2019. De historiske budsjettandelene utgjorde om lag 50 prosent for Akershus, og 25 prosent for både Buskerud og Østfold. Fylkeskommunenes budsjettandeler er imidlertid korrigert for budsjetterte driftsutgifter til endringer i innbyggertall og kommunegrenser, elevtallsvekst, kollektivtrafikk, samt for faktiske husleieutgifter som er knyttet til fylkeskommunale lokaler som ligger i Akershus, Buskerud og Østfold.

Nivået på Vikens driftsbudsjett for 2025 er videreført i resten av perioden til og med 2031, med unntak for utgifter knyttet til endringer i elevtall der driftsutgiftene er lagt inn i samsvar med prognose for elevtallsutvikling i Akershus, Buskerud og Østfold.

Det er gjort oppdaterte beregninger av renter og avdrag på grunnlag av planlagte investeringsprosjekter 2022-2031 for Akershus, Buskerud og Østfold. I beregningene er det for øvrig lagt til grunn en forutsetning om tilbakeføring av eiendeler og gjeld hovedsakelig ut i fra hvor eiendelene og gjelden er geografisk knyttet til. Eierskap til Vikens energiselskaper, med tilhørende utbytteinntekter og finansinntekter på ansvarlig lån, er forutsatt tilbakeført til opprinnelige eierfylkeskommuner. Ut i fra gjeldende formuleringer i inndelingsloven om splitting av eiendeler og gjeld, understrekes det at det er usikkerhet om hva som er fordelingsmetoden for Viken fylkeskommunes eiendeler og gjeld i henhold til loven.

I det følgende omtales kort splittingen av inntekter og utgifter, samt øvrige relevante forutsetninger som er lagt til grunn for dette.

Befolkningsutvikling

Det er tatt utgangspunkt i det geografiske området for de tre «gamle» fylkeskommunene Østfold, Akershus og Buskerud, men med følgende endringer:

- Akershus er tillagt kommunene Røyken og Hurum som en del av Asker kommune. Også Rømskog kommune tillagt Akershus, som en del av Aurskog-Høland. Lunner er også i beregningsgrunnlaget tillagt Akershus.
- Buskerud har fått tilført Svelvik kommune som en del av Drammen kommune. Jevnaker er tilført Buskerud.
- Østfold har det samme geografiske område som tidligere, med unntak av Rømskog som er tillagt Akershus.

Det er tatt utgangspunkt i Viken fylkeskommunes egne befolkningsprognoser per 1. januar 2021. Prognosene bygger på SSBs alternativer MMML (lav innvandring) og MMMH (høy innvandring) med «innfasing» av MMMH over 4 år fra 2022. Prognosene på landsbasis er hentet fra SSBs hovedalternativ (MMM) for hele landet.

Vikens befolkning anslås å utgjøre ca. 1 264 000 personer pr. 1.7.2022. Prognosene viser at det kan forventes en befolkningsvekst i Viken på snau 8 prosent fra 2022 til 2031. På landsbasis forventes en

vekst på drøye 4 prosent. Det forventes også befolkningsvekst innenfor hvert av de tre eventuelt nye fylkene, med snau 10 prosent, 6 prosent og 5 prosent for henholdsvis Akershus, Østfold og Buskerud.

Utviklingen i befolkningsgruppen 16-18 år har stor betydning for inntektsutviklingen for Akershus, Buskerud og Østfold. Årsaken til dette er at denne aldersgruppen viser utviklingen i fylkeskommunenes elevtall, og dette kriteriet vektet høyt i inntektssystemet som fordeler fylkeskommunenes frie inntekter. Dette vil være en viktig forutsetning for de nye fylkeskommunenes økonomiske bæreevne, bl.a. med tanke på behov for nye investeringer i skoler og elevplasser.

I perioden 2022 til 2031 er det 3 prosent vekst for 16-18-åringene i Viken fram til 2031. Internt i Viken er det imidlertid stor variasjon. I Akershus vil befolkningen 16-18 år øke med 6 prosent i perioden (dvs. med 1600 personer), mens Buskerud vil ha en reduksjon på 3 prosent (dvs. med 300 personer). Østfold vil være uforandret, men har likevel vekst i midten av perioden, i likhet med de andre to fylkene og landet for øvrig. På landsbasis er det i samme periode en reduksjon på 1 prosent i perioden for 16-18-åringene.

Frie inntekter

Frie inntekter er fylkeskommunens skatteinntekter og statlig rammetilskudd. Inntektene fordeles gjennom inntektssystemet for fylkeskommunene. Fra sist kjente regnskapsår 2020 hadde Viken fylkeskommune frie inntekter på 13,4 milliarder kroner.

I splittingen av frie inntekter er det lagt til grunn fylkeskommunenes inntektssystem for 2021. Skatteinntektene er fordelt ut ifra kommunenes fylkesskatt. I forbindelse med splittingen rammetilskuddet er det innhentet data for Akershus, Buskerud og Østfold fra Kartverket og SSB.

Tabellene nedenfor viser frie inntekter beregningsmessig fordelt på Akershus, Buskerud og Østfold.

Frie inntekter. 1000 kr	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Østfold	3 421 278	3 403 284	3 399 248	3 395 230	3 393 752	3 391 867	3 390 049	3 388 199	3 386 290	3 384 338
Akershus	7 849 131	7 840 451	7 864 281	7 888 303	7 918 398	7 947 987	7 977 337	8 006 645	8 035 880	8 065 076
Buskerud	3 393 999	3 369 265	3 359 271	3 350 567	3 345 532	3 341 501	3 337 733	3 334 126	3 330 737	3 327 514
Sum Viken	14 664 408	14 613 000	14 622 800	14 634 100	14 657 681	14 681 355	14 705 118	14 728 970	14 752 907	14 776 928

Tabell 1 – Frie inntekter

Første del av tabellene bygger på den fremlagte økonomiplanen for 2022-2025, mens tallene for perioden 2026-2031 er en framskrivning basert anslag for realvekst i frie inntekter og en forutsetning om at Viken fylkeskommune får kompensasjon for befolkningsveksten gjennom rammetilskuddet.

Det understrekes at inntektsframskrivningene i tabellene må sees på som en illustrasjon som det er knyttet usikkerhet til. Fordelingen i et eventuelt «første nytt år med tre enheter», må bygge på endelige kriteriedata for hver av enhetene Akershus, Buskerud og Østfold, samt en klargjøring fra staten om hva som skjer med skjønnsmidler og overgangsordningen fra forrige reform av inntektssystemet.

Investeringsrammer 2022-2032

Splitting av finans-utgifter og -inntekter, er basert på investeringsrammer og låneopptak i fylkesrådets forslag til økonomiplan for 2022-2025 for Viken fylkeskommune, samt vedtatt sak om økonomiske scenarier (scenario 3) for Viken fylkeskommune fra 2026-2031.

Det er ikke lagt inn investeringsrammer for et eventuelt nytt fylkeshus for Viken eller et nytt fylkeshus for en eventuell ny Akershus fylkeskommune som erstatning for lokalene i Galleri Oslo. Inntekter fra overføring av Vikens aksjer for fylkeskommunens lokaler i Galleri Oslo til Viken pensjonskasse er imidlertid ikke disponert i det økonomiske oppsettet nedenfor og midlene er holdt utenom investeringsbudsjettet. Disse midlene kan sees i sammenheng med Akershus sitt behov for å finansiere et eventuelt nytt fylkeshus. Selv om en fylkesoppdeling vil ha som konsekvens at det ikke skal bygges et nytt fylkeshus for Viken, så vil Akershus fylkeskommune likevel ha behov for nytt administrasjonsbygg dersom foreliggende planer for Galleri Oslo blir gjennomført.

Dette gir følgende investeringsrammer for perioden:

Bevilgningsoversikt rådsområder (tall i 1000 kr)	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Sum brutto investeringer ekskl. Oslopakke 3 mm	3 104 750	2 337 341	2 751 050	2 854 849	2 638 731	737 853	866 853	1 991 853	1 991 853	1 991 853	1 991 853

Tabell 2 – Brutto investeringsrammer

Gjeld

Det er tatt utgangspunkt i faktisk lånegjeld slik dette fordelte seg på Akershus, Buskerud og Østfold fylkeskommuner ved utgangen av 2019. Lånegjeld som er tatt opp i 2020 og 2021, og for perioden 2022-2031, er videre fordelt på de tre fylkeskommunene i henhold til slik investeringene geografisk fordeler seg i fylkene for hvert av disse årene. Økte renteutgifter og avdrag i perioden er fordelt etter den samme fordelingsnøkkelen.

Tabellen nedenfor viser prosentfordelingen av samlede investeringer finansiert med fylkeskommunale midler (dvs. lån og egenkapital) hvert år i perioden. Prosjekter med ekstern finansiering er trukket ut.

Andel av samlede investeringer	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Akershus	49,6 %	52,1 %	52,0 %	53,1 %	53,1 %	53,0 %	50,7 %	51,3 %	52,9 %	52,9 %	52,9 %	52,9 %
Buskerud	33,9 %	16,6 %	16,4 %	13,9 %	14,0 %	14,4 %	22,4 %	20,6 %	15,0 %	15,0 %	15,0 %	15,0 %
Østfold	16,5 %	31,3 %	31,6 %	33,0 %	32,9 %	32,5 %	26,9 %	28,2 %	32,1 %	32,1 %	32,1 %	32,1 %
Sum	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Tabell 3 – Samlede investeringer

Investeringsrammen som er lagt til grunn for investeringer i perioden 2022-2031 innebærer at Viken fylkeskommunes ordinære lånegjeld øker fra 10,1 milliarder kr i 2021 til 14,8 milliarder kr i 2025, og videre til 17,4 milliarder i 2031 (17,9 milliarder kroner i gjeld, inklusiv finansiell leasing).

Tabellene nedenfor viser gjeldsutviklingen i perioden med tall og andeler for Akershus, Buskerud og Østfold fylkeskommuner.

Gjeldsutvikling (mill. kr)	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Akershus inkl finansiell leasinggjeld	4 521 494	5 037 477	5 697 854	6 427 150	7 077 738	7 093 340	6 998 403	7 388 968	7 761 971	8 117 828	8 458 011
Buskerud	3 672 089	3 758 170	3 842 263	3 945 460	4 037 316	4 013 185	3 931 075	3 958 090	3 980 608	3 998 779	4 013 052
Østfold	2 626 959	2 979 518	3 432 085	3 925 803	4 366 627	4 390 269	4 361 125	4 642 749	4 914 729	5 177 385	5 431 683
Sum gjeld	10 820 542	11 775 165	12 972 202	14 298 413	15 481 681	15 496 795	15 290 603	15 989 808	16 657 308	17 293 993	17 902 747
Sum gjeld ekskl finansiell leasing	10 081 603	11 054 603	12 271 193	13 618 209	14 823 613	14 862 280	14 681 148	15 407 017	16 102 887	16 769 758	17 410 630

Gjeldsutvikling i prosent	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Akershus inkl finansiell leasinggjeld	41,8 %	42,8 %	43,9 %	45,0 %	45,7 %	45,8 %	45,8 %	46,2 %	46,6 %	46,9 %	47,2 %
Buskerud	33,9 %	31,9 %	29,6 %	27,6 %	26,1 %	25,9 %	25,7 %	24,8 %	23,9 %	23,1 %	22,4 %
Østfold	24,3 %	25,3 %	26,5 %	27,5 %	28,2 %	28,3 %	28,5 %	29,0 %	29,5 %	29,9 %	30,3 %
Sum gjeld	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Tabell 4 – Gjeldsutvikling

Framskrivningen viser:

- Akershus sin gjeld øker fra 4,5 milliarder kr i 2021 til 8,5 milliarder kr i 2031. Akershus sin andel av samlet gjeld er på ca. 42 prosent i 2021 (37,5 prosent ekskl. finansiell

leiegjeld), økende til 47 prosent i 2031.

- Buskerud sin gjeld øker fra 3,7 milliarder kr i 2021 til 4 milliarder kr i 2031.
Buskerud sin andel av samlet gjeld er på ca. 34 prosent i 2021, synkende til 22 prosent i 2031.
- Østfold sin gjeld øker fra 2,6 milliarder kr i 2021 til 5,4 milliarder kr i 2031.
Østfold sin andel av samlet gjeld er på ca. 24 prosent i 2021, økende til 30 prosent i 2031.

Egenkapitalfinansiering

I fylkesrådets forslag til økonomiplan for 2022-2025 er det forutsatt at mottatte utbytteinntekter brukes til å driftsforsiere Viken fylkeskommunes investeringer. I perioden 2022-2024 benyttes det i tillegg driftsmidler til å finansiere investeringene. Driftsmidlene som benyttes til egenkapitalfinansiering i perioden 2022-2025 er fordelt mellom de tre fylkeskommunene etter fylkeskommunenes andelsmessige budsjetttrammer i 2019.

Det er forutsatt at inntekter fra utbytte fra Akershus Energi og Østfold Energi er disponert til egenkapitalfinansiering. Av samme grunn er det ikke budsjettet med midler til egenkapitalfinansiering fra utbytteinntekter i Buskerud.

Det vises til omtale av fordeling av utbytteinntekter mellom Akershus, Buskerud og Østfold senere i dette kapitlet.

Finansutgifter og -inntekter

Renteutgifter og avdrag

Renteutgifter i perioden er basert på Norges Bank sin siste prognose for rentebane fra september 2021, i tillegg til risikopåslag i pengemarkedet.

Nye låneopptak og gjeldsutvikling gir Viken fylkeskommune samlede rente- og avdragsutgifter på 727 mill. kr i 2022, økende til 1 mrd. kr i 2025 og 1,2 mrd. kr i 2031. Låneopptak utgjør om lag 1,4 mrd. kr i årlig gjennomsnitt, mens avdrag er på om lag 654 mill. kr i årlig gjennomsnitt i perioden 2026-2031.

Renter og avdrag (mill. kr)	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Akershus inkl finansiell leasing		353 780	399 610	450 236	497 891	523 171	524 282	525 608	550 254	574 298	596 123
Buskerud		214 806	237 038	253 446	268 182	288 184	286 410	280 500	287 551	294 614	300 803
Østfold		158 162	187 318	218 844	247 505	253 989	253 911	257 864	272 883	287 549	300 823
Sum	646 200	726 747	823 966	922 526	1 013 578	1 065 343	1 064 603	1 063 971	1 110 689	1 156 461	1 197 749

Tabell 5 – Renter og avdrag

- Akershus sin andel av renteutgifter og avdrag øker fra ca. 354 mill. kr i 2022 til ca. 596 mill. kr i 2031. Av dette utgjør renter og avdrag knyttet til finansiell leiegjeld ca. 64 mill. kr årlig.
- Buskerud sin andel av renteutgifter og avdrag øker fra ca. 215 mill. kr i 2022 til ca. 301 mill. kr i 2031.
- Østfold sin andel av renteutgifter og avdrag øker fra ca. 158 mill. kr i 2022 til 301 mill. kr i 2031.

Rentekompensasjon

Anslag på inntekter knyttet til den statlige rentekompensasjonsordningen er beregnet ut i fra

renteforutsetninger for rentekompensasjonsordningene fra Finansdepartementet, samt årlig avdragsnedtrappet grunnlag for Akershus, Buskerud og Østfold. Tabellene nedenfor oppsummerer inntekter fra rentekompensasjonsordningen.

Grunnlag rentekompensasjon transport og skole (mill. kr)	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Akershus	1 542,1	1 420,8	1 294,7	1 174,9	1 053,8	934,3	814,9	695,5	576,1	459,1	348,9
Buskerud	942,2	870,6	787,9	706,0	629,7	553,9	483,0	412,1	341,2	271,8	211,6
Østfold	889,1	819,3	736,7	655,9	574,6	504,9	435,2	365,5	295,8	229,8	178,2
Sum	3 373,4	3 110,7	2 819,3	2 536,8	2 258,1	1 993,2	1 733,2	1 473,1	1 213,1	960,7	738,7

Fordelt rentekompensasjon (mill. kr)	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Akershus	7,7	14,2	18,8	19,4	17,4	15,4	13,4	11,5	9,5	7,6	5,8
Buskerud	4,7	8,7	11,4	11,6	10,4	9,1	8,0	6,8	5,6	4,5	3,5
Østfold	4,4	8,2	10,7	10,8	9,5	8,3	7,2	6,0	4,9	3,8	2,9
Sum	16,9	31,1	40,9	41,9	37,3	32,9	28,6	24,3	20,0	15,9	12,2

Tabell 6 - Rentekompensasjon

Beregningene viser følgende:

- Akershus får en beregnet samlet rentekompensasjon på 14,2 mill. kr i 2022, økende til ca. 19 mill. kr i 2024. Inntekten er deretter synkende til 5,8 mill. kr i 2031.
- Buskerud får en beregnet samlet rentekompensasjon på 8,7 mill. kr i 2022, økende til ca. 11,6 mill. kr i 2024. Inntekten er deretter synkende til 3,5 mill. kr i 2031.
- Østfold får en beregnet samlet rentekompensasjon på 8,2 mill. kr i 2022, økende til ca. 10,8 mill. kr 2024. Inntekten er deretter synkende til 2,9 mill. kr i 2031.

Renteinntekter

Renteberegningene er basert på Norges Banks rentebane for kommende år. Til grunn for anslaget på renteinntekter er Viken fylkeskommunes totale likviditet lagt til grunn. Den er fordelt basert på inngående balansetall pr 31.12.2019 for de tre fylkeskommunene.

I tillegg er beregning av grunnlaget korrigert for kjente forhold som direkte kan henføres til en av de tre tidligere fylkeskommunene. Dette gjelder bl.a. renteinntekter knyttet til ansvarlig lån til Vardar (som henføres til Buskerud) og renteinntekter på ansvarlig lån til Galleriet AS som henføres til Akershus.

Utbytteinntekter

Viken fylkeskommune eier 100 prosent av Akershus Energi og 45 prosent av Østfold Energi. I tillegg har Viken fylkeskommune et ansvarlig lån til Vardar på 507,5 mill. kr. Dette lånet løper avdragsfritt fram til 01.01.2030.

I det følgende er det forutsatt at energiselskapenes utbytter er henført til de opprinnelige eierfylkeskommunene, mens renteinntekter fra ansvarlig lån til Vardar er lagt til Buskerud.

Det understrekes at de juridiske forholdene rundt eierskap i energiselskapene og det ansvarlige lånet ikke er avklart, men av hensyn til beregningene er de omtalte forutsetningene ovenfor lagt til grunn. Det vises for øvrig til omtale og juridiske drøftinger i kapittel 11 «Rettslige rammebetingelser og vurderinger ved deling av Viken» vedrørende Inndelingslovens omtale av splitting av eiendeler og gjeld.

Netto driftsutgifter

Netto driftsutgifter som er lagt til grunn for Akershus, Buskerud og Østfold, tar utgangspunkt i fylkesrådets forslag til økonomiplanrammer for 2022-2025 og en videreføring av disse til 2031.

De samlede netto driftsutgiftene for alle rådsområdene er korrigert for særskilte driftsutgifter som kan knyttes til en av fylkeskommunene. Dette gjelder f. eks utgifter til de tre kollektivselskapene som er fordelt ut i fra hvor kollektivselskapene er geografisk lokalisert. Det er også korrigert for husleieutgifter som kan knyttes geografisk til Akershus, Buskerud og Østfold. Det er videre korrigert i driftsutgifter i henhold til prognose for elevtallsvekst i videregående opplæring. Den korrigerte driftsbudsjetttrammen er deretter fordelt mellom Akershus, Buskerud og Østfold ut i fra fylkeskommunenes historiske budsjettandeler i 2019, og for endringer i innbyggertall som følge av justerte kommunegrenser.

Framskrivningen tar ikke hensyn til at man ved å organisere tjenester ulikt ved en eventuell fylkesdeling, vil man kunne få et ulikt utgiftsbilde. Det er heller ikke lagt inn nye politiske prioriteringer som har økonomiske konsekvenser for perioden eller mulige nye driftsutgifter, som f. eks knyttet til drift av IKT-tjenester, da disse vil være avhengig av hvordan tjenesten organiseres.

Oppsummering

De tre fylkeskommunenes økonomiske handlingsrom 2022-2031, kan illustreres ved å sammenstille de ulike inntekts- og utgiftskomponentene som er omtalt foran i en bevilgningsoversikt pr fylkeskommune. De økonomiske framskrivningene kommenteres hovedsakelig ut ifra følgende økonomiske størrelser:

- *Brutto driftsresultat* – sum driftsinntekter minus sum driftsutgifter. Brutto driftsresultat viser hva som er tilgjengelig av midler etter at driftsutgiftene dekket. Brutto driftsresultat kan benyttes til å dekke (netto) finansutgifter og egenkapitalfinansiering av investeringer.
- *Netto driftsresultat* – viser tilgjengelige midler etter at netto finansutgifter er dekket. Et positivt netto driftsresultat kan brukes til å egenkapitalfinansiere investeringer eller å avsette til fond («overskudd»).

Akershus

Akershus har både et positivt brutto driftsresultat og netto driftsresultat. Dette innebærer at Akershus har midler til å finansiere sin andel av Vikens driftsutgifter og sine planlagte investeringer i den kommende 10 års perioden. Frie inntekter øker i perioden på grunn av befolkningsutviklingen. Akershus har et mindreforbruk («overskudd») på mellom 70-110 mill. kr årlig i hele perioden.

Endring i kommunestruktur knyttet til kommunene Røyken, Hurum og Rømskog gir Akershus et høyere inntektsnivå som følge av flere innbyggere. Det er lagt til grunn en økning i driftsutgiftene gjennom justerte budsjettandeler som følge av flere innbyggere.

Bevilgningsoversikt drift Afk (tall i 1.000 kr og 2022-kroner)	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Frie inntekter (skatt og rammetilskudd)	-7 849 131	-7 840 451	-7 864 281	-7 888 303	-7 918 398	-7 947 987	-7 977 337	-8 006 645	-8 035 880	-8 065 076
Generelle driftsinntekter (rentekompensasjon)	-14 208	-18 774	-19 386	-17 387	-15 417	-13 446	-11 476	-9 506	-7 575	-5 757
Sum generelle driftsinntekter	-7 863 338	-7 859 225	-7 883 667	-7 905 690	-7 933 814	-7 961 433	-7 988 813	-8 016 151	-8 043 455	-8 070 832
Sum bevilgninger drift	7 460 249	7 398 614	7 410 168	7 380 348	7 348 617	7 406 309	7 423 153	7 428 984	7 425 344	7 452 811
Brutto driftsresultat	-403 090	-460 611	-473 499	-525 342	-585 197	-555 125	-565 660	-587 167	-618 111	-618 021
Renteinntekter	-49 547	-62 205	-67 372	-67 372	-67 372	-67 372	-67 372	-67 372	-67 372	-67 372
Utbytte	-200 000	-230 000	-230 000	-230 000	-230 000	-230 000	-230 000	-230 000	-230 000	-230 000
Renteutgifter	117 344	140 234	162 508	179 674	184 762	182 828	186 250	193 333	200 232	206 381
Avdrag på lån	236 435	259 376	287 727	318 217	338 409	341 453	339 357	356 921	374 067	389 742
Netto finansutgifter	104 232	107 405	152 864	200 519	225 799	226 910	228 236	252 883	276 927	298 752
Netto driftsresultat	-298 857	-353 206	-320 635	-324 822	-359 398	-328 214	-337 424	-334 284	-341 184	-319 269
Overføring til investering	230 688	279 496	236 968	230 000	230 000	230 000	230 000	230 000	230 000	230 000
Avsetning disposisjonsfond	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Netto avsetning/bruk disposisjonsfond	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sum disponeringer/dekning av netto driftsresultat	-68 170	-73 711	-83 667	-94 822	-129 398	-98 214	-107 424	-104 284	-111 184	-89 269
Sum netto driftsutgifter fordelt	7 460 249	7 398 614	7 410 168	7 380 348	7 348 617	7 406 309	7 423 153	7 428 984	7 425 344	7 452 811
Sum netto driftsutgifter	7 460 249	7 398 614	7 410 168	7 380 348	7 348 617	7 406 309	7 423 153	7 428 984	7 425 344	7 452 811
Sum netto driftsutgifter	7 460 249	7 398 614	7 410 168	7 380 348	7 348 617	7 406 309	7 423 153	7 428 984	7 425 344	7 452 811

Tabell 7 – Akershus

Buskerud

Buskerud har positivt brutto driftsresultat i hele perioden, men negativt netto driftsresultat fra 2025. Dette innebærer at Buskerud ikke har midler til å både opprettholde nivået på sin andel av Viken fylkeskommunes driftsutgifter og samtidig finansiere sine planlagte investeringer fra og med 2025. Buskerud har et merforbruk («underskudd») årlig på 10-60 mill. kr i perioden.

Endring i kommunestruktur og fylkestilhørighet knyttet til kommunene Røyken, Hurum, Svelvik og Jevnaker gir et betydelig lavere nivå i frie inntekter for Buskerud på rundt 290 mill. kr årlig. Det er lagt til grunn en reduksjon i driftsutgiftene gjennom justerte budsjettandeler som følge av færre innbyggere. Dette innebærer at en eventuelt ny Buskerud fylkeskommune må redusere sitt driftsutgiftsnivå med 290 mill. kr for å sikre budsjettbalanse som følge av færre innbyggere i fylket. Dette kommer i tillegg til behovet for økonomisk tilpasning med budsjettreduksjoner på inntil 60 mill. kr i slutten av perioden, jfr. omtale ovenfor av årlig «underskudd».

Buskeruds frie inntekter reduseres gradvis i løpet av 10 års perioden. Dette skyldes i hovedsak befolkningsutviklingen i fylket, dvs. at den relative andelen av befolkningsveksten er lavere sammenlignet med landet for øvrig. Prognosen for elevgrunnet i videregående skole for Buskerud (innbyggere 16-18 år) viser negativ vekst i perioden.

Bevilgningsoversikt drift Bfk (tall i 1.000 kr og 2022-kroner)	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Frie inntekter (skatt og rammetilskudd)	-3 393 999	-3 369 265	-3 359 271	-3 350 567	-3 345 532	-3 341 501	-3 337 733	-3 334 126	-3 330 737	-3 327 514
Generelle driftsinntekter (rentekompensasjon)	-8 706	-11 425	-11 649	-10 390	-9 140	-7 970	-6 799	-5 629	-4 486	-3 492
Sum generelle driftsinntekter	-3 402 706	-3 380 690	-3 370 920	-3 360 957	-3 354 671	-3 349 470	-3 344 532	-3 339 755	-3 335 222	-3 331 006
Sum bevilgninger drift	3 229 605	3 180 125	3 175 134	3 154 069	3 133 217	3 141 435	3 142 973	3 142 277	3 137 275	3 145 956
Brutto driftsresultat	-173 101	-200 564	-195 786	-206 888	-221 454	-208 035	-201 559	-197 478	-197 947	-185 050
Renteinntekter	-46 232	-55 102	-58 722	-58 722	-58 722	-58 722	-58 722	-58 722	-58 722	-58 722
Utbytte										
Renteutgifter	63 447	79 973	89 256	96 047	107 759	105 368	100 508	103 062	105 777	108 069
Avdrag på lån	151 359	157 065	164 190	172 135	180 424	181 042	179 992	184 489	188 837	192 735
Netto finansutgifter	168 574	181 937	194 724	209 460	229 462	227 688	221 778	228 830	235 892	242 081
Netto driftsresultat	-4 527	-18 628	-1 062	2 572	8 008	19 653	20 219	31 351	37 945	57 031
Overføring til investering	15 344	24 748	3 484	0	0	0	0	0	0	0
Avsetning disposisjonsfond	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Netto avsetning/bruk disposisjonsfond	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sum disponeringer/dekning av netto driftsresultat	10 817	6 120	2 422	2 572	8 008	19 653	20 219	31 351	37 945	57 031
Sum netto driftsutgifter fordelt	3 229 605	3 180 125	3 175 134	3 154 069	3 133 217	3 141 435	3 142 973	3 142 277	3 137 275	3 145 956
Sum netto driftsutgifter	3 229 605	3 180 125	3 175 134	3 154 069	3 133 217	3 141 435	3 142 973	3 142 277	3 137 275	3 145 956
Sum netto driftsutgifter	3 229 605	3 180 125	3 175 134	3 154 069	3 133 217	3 141 435	3 142 973	3 142 277	3 137 275	3 145 956

Tabell 8 – Buskerud

Østfold

Østfold har positivt brutto driftsresultat, men i hovedsak negativt netto driftsresultat. Dette innebærer at Østfold har ikke midler til å både opprettholde nivået på sin andel av Viken fylkeskommunes driftsutgifter og finansiere sine planlagt investeringer i den kommende 10 års perioden. Østfold har et

merforbruk («underskudd») årlig i størrelsesorden 50 mill. kr, økende til 175 mill. kr på slutten av perioden.

Hovedårsaken er at frie inntekter reduseres i Østfold i perioden som følge av befolkningsutviklingen, dvs. at den relative andelen av befolkningsveksten er lavere sammenlignet med landet for øvrig. Inntektsutviklingen er dermed ikke i samsvar med veksten i planlagte finansutgifter utover i perioden.

Bevilgningsoversikt drift Øfk (tall i 1 000 kr og 2022-kroner)	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Frie inntekter (skatt og rammetilskudd)	-3 421 278	-3 403 284	-3 399 248	-3 395 230	-3 393 752	-3 391 867	-3 390 049	-3 388 199	-3 386 290	-3 384 338
Generelle driftsinntekter (rentekompensasjon)	-8 193	-10 682	-10 823	-9 482	-8 332	-7 181	-6 031	-4 881	-3 792	-2 940
Sum generelle driftsinntekter	-3 429 471	-3 413 966	-3 410 071	-3 404 712	-3 402 084	-3 399 048	-3 396 080	-3 393 080	-3 390 082	-3 387 278
Sum bevilgninger drift	3 330 471	3 292 170	3 292 546	3 275 783	3 258 610	3 272 796	3 278 607	3 281 133	3 279 398	3 292 589
Brutto driftsresultat	-99 000	-121 796	-117 525	-128 929	-143 474	-126 253	-117 473	-111 947	-110 684	-94 689
Renteinntekter	-21 766	-27 469	-29 797	-29 797	-29 797	-29 797	-29 797	-29 797	-29 797	-29 797
Utbytte	-35 000	-50 000	-30 000	-35 000	-35 000	-35 000	-35 000	-35 000	-35 000	-35 000
Renteutgifter	52 579	68 207	82 956	93 721	90 269	89 346	95 549	100 924	106 266	111 181
Avdrag på lån	105 583	119 111	135 888	153 784	163 720	164 565	162 315	171 959	181 283	189 641
Netto finansutgifter	101 396	109 849	159 047	182 708	189 192	189 114	193 067	208 086	222 752	236 026
Netto driftsresultat	2 396	-11 947	41 522	53 779	45 718	62 862	75 593	96 139	112 068	141 337
Overføring til investering	50 344	74 748	33 484	35 000	35 000	35 000	35 000	35 000	35 000	35 000
Avsetning disposisjonsfond	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Netto avsetning/bruk disposisjonsfond	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sum disponeringer/dekning av netto driftsresultat	52 740	62 801	75 006	88 779	80 718	97 862	110 593	131 139	147 068	176 337
Sum netto driftsutgifter fordelt	3 330 471	3 292 170	3 292 546	3 275 783	3 258 610	3 272 796	3 278 607	3 281 133	3 279 398	3 292 589
Sum netto driftsutgifter	3 330 471	3 292 170	3 292 546	3 275 783	3 258 610	3 272 796	3 278 607	3 281 133	3 279 398	3 292 589

Tabell 9 – Østfold

Hovedforklaringen på den ulike inntektsutviklingen i Akershus, Buskerud og Østfold er ulik befolkningsutvikling i de tre fylkene. Dette medfører at sum frie inntekter går ned både i Buskerud og Østfold i perioden. Inntektsnedgangen for Østfold og Buskerud skyldes en svakere befolkningsutvikling enn landet for øvrig. Inntektssystemet omfordeler inntektene relativt mellom landets fylkeskommuner. Dette innebærer at en fylkeskommune både kan ha vekst i befolkningen og nedgang i inntektene dersom andre fylker har høyere befolkningsvekst. Med andre ord betyr utviklingen på landsbasis mer enn hva som kun skjer i den enkelte fylkeskommune.

5.2 Fordeling av eiendeler og fond

En oppløsning av Viken fylkeskommune, og etablering av tre nye fylkeskommuner, vil medføre behov for en omfattende og detaljert gjennomgang av fondsmidler for Akershus, Buskerud og Østfold. Pr i dag er det ikke endelig avklart i hvilken grad omtalte prinsipper i inndelingsloven kan legges til grunn for fordeling av fond i Viken fylkeskommunes tilfelle, jfr. omtale i kapittel 11 Rettslige vurderinger av oppdeling av Viken.

På bakgrunn av den uklare lovreguleringen av fordeling av eiendeler pr i dag, illustreres fordeling av Viken fylkeskommunes fond mellom Akershus, Buskerud og Østfold ut ifra noen valgte forutsetninger i påvente av at det kommer klare retningslinjer for dette i lov- og regelverk.

Det er lagt til grunn følgende fordelingsprinsipper for fordeling av fondsmidler:

- Fond som er overtatt fra de tidligere fylkeskommunene, og som ikke har bindinger for framtidig bruk, fordeles tilbake til den respektive fylkeskommunen som fondsmidlene kom fra.
- Tilførsel til fondene som har skjedd i løpet av Viken-perioden, fordeles etter en andel ut ifra de tre fylkeskommunenes historiske budsjettstørrelse.

- Viken fylkeskommune har også fond med spesifikke formål som ble opprettet før fylkessammenslåingen, og der de politiske vedtakene fra tidligere fylkeskommuner inneholdt klare føringer for disponering. I de tilfeller der det fortsatt gjenstår fondsmidler, er gjenstående midler tilbakeført til den fylkeskommunen som i sin tid vedtok å opprette fondene.
- Viken fylkeskommune har også fond som bygges opp av inntekter knyttet til en bestemt fylkeskommune. Eksempelvis gjelder dette et infrastrukturfond som årlig bygges opp som følge av et ekstra billettprispåslag for kollektivbilletter i Akershusområdet. Denne typen fond er tilbakeført til den fylkeskommunen som fondsinntektene er knyttet til.

I et eventuelt videre arbeid med oppdeling av Viken er det behov for å foreta en nærmere vurdering av hvordan fond skal fordeles, jfr. omtale i kapittel 11.

Det er fire ulike fondstyper i Viken fylkeskommunes balanse pr oktober 2021 som er splittet mellom Akershus, Buskerud og Østfold. Dette gjelder følgende fond:

- Disposisjonsfond
- Bundne driftsfond
- Ubundne investeringsfond
- Bundne investeringsfond

Tabellen nedenfor viser at Akershus har om lag 1,635 mrd. kroner i drifts- og investeringsfond, dvs. om lag 52 prosent av Viken fylkeskommunes fond. Buskerud har 758 mill. kr og Østfold 751 mill. kr, dvs. 24 prosent hver av fylkeskommunens fond.

	Disposisjonsfond	Bundne driftsfond	Ubundne investeringsfond	Bundne investeringsfond	Sum drifts- og investeringsfond	Andel fond
Akershus	1 205 572 306	354 088 770	37 056 410	38 624 310	1 635 341 797	52 %
Buskerud	278 081 412	240 869 682	239 500 000	0	758 451 094	24 %
Østfold	511 107 009	207 931 197	24 342 631	7 951 508	751 332 345	24 %
Sum	1 994 760 727	802 889 648	300 899 042	46 575 818	3 145 125 236	100 %

Tabell 10 - eiendeler og fond

Eierskap i energiselskaper

Viken fylkeskommune eier 100 prosent av Akershus Energi og 45 prosent av Østfold Energi. I tillegg har Viken fylkeskommune et ansvarlig lån til Vardar på 507,5 mill. kr. Lånet løper avdragsfritt fram til 01.01.2030.

I Viken fylkeskommunes økonomiplan for 2022-2025 er det forutsatt at mottatte utbytteinntekter fra energiselskapene brukes til å driftsfinansiere Viken fylkeskommunes investeringer. I perioden 2022-2024 benyttes det i tillegg driftsmidler til å finansiere investeringene.

Tolkning av inndelingslovens bestemmelser

Dersom det ikke kommer i stand en avtale om det økonomiske oppgjøret mellom de tre nye fylkeskommunene, må oppgjøret baseres på reglene i inndelingsloven. Reglene om det økonomiske oppgjøret i inndelingsloven bygger på et skille mellom to typer eiendom - «forvaltningseiendom» og «annen eiendom». Skillet er ikke presist angitt i lovteksten, og lovforarbeidene gir heller ikke alltid hjelp ved tolkningen.

Inndelingsloven §20 andre ledd regulerer fordeling av «annen eiendom». «Annen eiendom» er blant annet verdier som ikke lar seg kategorisere utfra geografisk beliggenhet, som for eksempel eierskap i aksjeposter. Bakgrunnen for lovens hovedregel er at slike eiendommer kan karakteriseres som en form for «felleseie», som er finansiert av alle skattebetalerne i området som skal deles. Hovedregelen legger derfor opp til at «annen eiendom» skal deles mellom de nye kommunene/ fylkeskommunene på bakgrunn av et forholdstall regnet ut etter skatteinntektene de siste fem år i hvert av deres respektive områder. Dette innebærer i så fall at Viken fylkeskommunes eierandeler i Østfold Energi og Akershus Energi skal fordeles mellom Akershus, Buskerud og Østfold med anslagsvis 60 prosent til Akershus, og 20 prosent til hver av Buskerud og Østfold.

§ 20 andre ledd inneholder imidlertid et unntak fra denne hovedregelen dersom det foreligger «særlege grunner». Loven peker ikke på *hvilket* prinsipp som da skal benyttes og gir nemndene kun en mulighet til å fastsette «*noko anna*». Fylkesadvokaten i Viken påpeker blant annet følgende om fordeling av «annen eiendom» i sin redegjørelse i kapittel 11:

En særlig grunn vil kunne være at delingen av Viken skiller seg fra andre delinger på ett vesentlig punkt, nemlig at delingen de facto innebærer en gjenopprettelse av tre fylkeskommuner som eksisterte for meget kort tid siden. Inndelingslova har, så vidt vi kjenner til, aldri vært benyttet i forbindelse med en reversering så tett på en sammenslåing.

§ 20 andre ledd inneholder imidlertid et unntak fra denne hovedregelen dersom det foreligger «særlege grunner». Loven peker ikke på *hvilket* prinsipp som da skal benyttes og gir nemndene kun en mulighet til å fastsette «*noko anna*».

Fylkesadvokaten i Viken påpeker blant annet følgende om fordeling av «annen eiendom» i sin redegjørelse i kapittel 11:

En særlig grunn vil kunne være at delingen av Viken skiller seg fra andre delinger på ett vesentlig punkt, nemlig at delingen de facto innebærer en gjenopprettelse av tre fylkeskommuner som eksisterte for meget kort tid siden. Inndelingslova har, så vidt vi kjenner til, aldri vært benyttet i forbindelse med en reversering så tett på en sammenslåing.

§ 20 andre ledd tar åpenbart sikte på en deling som handler om ett av to typetilfeller, begge i kategorien «splitt og spleis»: 1) at en kommune gir fra seg en del av sitt areal til en annen kommune - eller 2) at en kommune skal opphøre å eksistere og deles mellom to eksisterende kommuner. Ved slike delinger vil «annen eiendom» kunne karakteriseres som et «felleseie» for innbyggerne – fast eiendom og annen formue som har betjent hele kommunen/ fylket, og som har vært finansiert gjennom skatteinntekter fra alle innbyggere. I disse typetilfellene vil det være rimelig at «annen eiendom» fordeles etter innbyggernes relative bidrag til skatteinntektene for hele fylket.

I Viken har derimot det meste av «annen eiendom» i praksis en geografisk forankring i ett av de tre tidligere fylkene og deres respektive skatteyttere. Dermed vil det, etter vår vurdering, være hjemmel for stort sett å fordele «annen eiendom» med utgangspunkt i at det foreligger særlige grunner etter loven. Tilbakeføring til etterfølgeren av den fylkeskommune som eiet vedkommende objekt før 1. januar 2020 vil være en nærliggende løsning.

Det økonomiske oppgjøret vil dermed ha til formål å gjenopprette den økonomiske situasjonen forut for sammenslåingen. I et slikt oppgjør vil hvert geografisk område og dets innbyggere få tilbakeført de verdier man tok med seg inn i Viken.

Beregningsmessig forutsetning om fordeling av utbytteinntekter fra energiselskaper

I tråd med Fylkesadvokatens vurderinger, er det i de økonomiske beregningene i utredningen forutsatt at eierskapet til energiselskapene i Viken fylkeskommune føres tilbake til den opprinnelige eierfylkeskommunen. Dette innebærer at det er foreløpig lagt til grunn i beregningene at utbytteinntekter fra Østfold Energi tilføres Østfold og utbytteinntekter fra Akershus Energi tilføres Akershus. Renteinntekter på ansvarlig lån til Vardar AS tilføres Buskerud.

Utbytteinntekter fra Akershus Energi er i det økonomiske scenarioet lagt inn med 200 mill. kr i 2022, deretter årlig 230 mill. kr årlig. Midlene er disponert til egenkapitalfinansiering av investeringer. Det er videre lagt til grunn utbytteinntekter fra Østfold Energi på om lag 35 mill. kr årlig i perioden. Midlene er disponert som egenkapitalfinansiering av investeringer. Buskeruds finansinntekter fra ansvarlig lån til Vardar på 507,5 mill. kr er disponert til finansiering av driftsbudsjettet.

Det bør understrekes at de juridiske forholdene rundt eierskap i energiselskapene og det ansvarlige lånet først vil være endelig avklart etter at de nye fylkeskommunene er etablert. Dette skyldes at hvert av de tre nye fylkestingene vil ha adgang til å kreve at hele eller deler av oppgjøret skal behandles av skjønnsnemnda, eventuelt også overskjønnsnemnda. Av hensyn til beregningene er de omtalte forutsetningene lagt til grunn.

5.3 Konsekvenser for Viken fylkeskommunes økonomistyring av en oppdelingsprosess

I perioden fra søknad om oppløsning sendes til de tre nye fylkeskommunene er etablert, må det sørges for at Viken fylkeskommune drives forsvarlig og leverer gode tjenester fram til avvikling foretas. Viken fylkeskommune må også sikre at de tre nye fylkeskommunene overtar og kan drifte de nye organisasjonene og levere gode tjenester fra dag en.

Det må sikres at Viken fylkeskommune foretar forsvarlige økonomiske disposisjoner som sikrer drift, forvaltning og også utvikling i tjenesteproduksjonen. Samtidig kan det ikke legges for mange bindinger og føringer for fremtidig disponering for de tre nye fylkeskommunene. Det er spesielt viktig å sikre nøkternhet for investeringsbudsjettet og lånefinansiering, slik at de tre nye fylkeskommunene sikres tilstrekkelig handlingsrom for å vedta egen politikk fra etableringstidspunktet.

Viken fylkeskommune må ivareta nødvendige investeringer særlig i skolebygg og fylkesveier, samt ivareta god, digital infrastruktur. Dette må balanseres i forhold til investeringer som kan utsettes inntil de tre nye fylkeskommunene er etablert, slik at det er de nye fylkeskommunene som vedtar sine prioriteringer i eget fylke.

På denne bakgrunn må det utformes et nytt økonomi- og finansreglement for Viken fylkeskommune gjeldende for den perioden søknad om oppløsning sendes og fram til de tre nye fylkene er etablert. Dette økonomi- og finansreglementet kan ikke utformes før det foreligger nærmere vurdering av hvordan avviklingsprosessen skal styres og hvilke beslutningsorganer som etableres for denne perioden. Økonomi- og finansreglementet må sees i sammenheng med vedtaksmyndighet og delegasjonsreglementet for avviklingsorganet.

I avviklingsperioden kan det være nødvendig å stramme inn på delegasjonsmyndigheten, ved at budsjett disponeringer ikke kan delegeres nedover i linjen, utover de rene driftsmessige oppgavene som sikrer at nødvendig og løpende tjenesteproduksjon blir ivaretatt. Det vises til hvordan økonomistyringen ble foretatt i hovedprosjekt for etablering av Viken fylkeskommune, der det var

fellesnemda og hovedprosjektleder som disponerte hovedprosjektets budsjett, og det var lagt opp til svært få videre delegeringer fra hovedprosjektleder til de enkelte arbeidsgruppene.

6 Fylkeskommunen som arbeidsgiver

Hovedpunkter

Viken fylkeskommune vurderes til å være en etablert organisasjon med sterke fagmiljøer, konstruktive medvirkningsarenaer og motiverte medarbeidere som opplever mening og mestring i arbeidet. Viken fylkeskommune har bygget opp en betydelig endringskompetanse som følge av flere omstillingsprosesser, og fylkeskommunen har kommet langt i utviklingen av digital og fleksibel arbeidsform. Samtidig har omstillingsprosessene og en pandemi medført at Viken fylkeskommune ikke har fått erfare ordinær drift.

Det er å forvente at nok en omstillingsprosess vil være arbeidskrevende for organisasjonen, og at belastningen på en del ansatte vil være svært høy. Belastningen vil øke som følge av tap av kompetanse og nøkkelpersonell, samt utfordrende rekrutteringsprosesser i fylkesadministrasjonen.

Oppdelingsprosessen innebærer flere risikofaktorer som kan ha negativ effekt på arbeidsmiljøet, og det vil være behov for risikosenkende tiltak. Et sentralt risikodempende tiltak er å fastslå at reglene for virksomhetsoverdragelse vil komme til anvendelse for alle ansatte i Viken fylkeskommune.

Det vil være krevende å styre organisasjonen administrativt i en oppdelingsprosess. Nødvendig ressurser må avsettes til deling av organisasjonen, som kan påvirke tjenesteproduksjonen.

Etter en krevende etableringsprosess inn mot nye fylkeskommuner og noen års virketid, må det kunne forventes at nye organisasjoner kan bli like gode som sammenlignbare fylkeskommuner i landet. Det forutsetter at man øker totalbemanningen utover det Viken fylkeskommune besitter, for å ha tilstrekkelig kompetanse og kvalitet for å ivareta tre nye fylkeskommuners behov.

6.1 Forutsetninger og avgrensing

Denne vurderingen er ikke uttømmende, men dekker de områdene som vurderes som viktigst fra et HR-/arbeidsgiverperspektiv knyttet til Viken fylkeskommune som organisasjon og fylkeskommunens ansatte. Sentrale temaer er mulighetene for å rekruttere og beholde ansatte, hensynet til fagmiljøer, ansattes arbeidsmiljø, administrativ styring og medvirkning, samt utviklingsutvikling. På grunn av Viken fylkeskommunes størrelse og rådsområdenes ulikheter vil det for flere av temaene være behov for å nyansere de generelle overordnede vurderingene særskilt for rådsområder der situasjonen avviker i vesentlig grad.

Administrativ ledelse for rådsområdene og fylkestingets sekretariat har bidratt med å kvalitetssikre hovedtrekkene i vurderingen. Det er også gjennomført et uformelt møte med ansattes organisasjoner hvor hovedinnholdet i arbeidsgivers vurderinger ble fremlagt slik at disse ble gjort kjent i god tid før formelle drøftinger. Det er i tillegg gjennomført en risikovurdering knyttet til arbeidsmiljørelaterte faktorer i en eventuell oppdelingsprosess, jfr. vedlegg 5 til rapporten.

Ansattes organisasjoner er oppfordret til å utarbeide sine egne vurderinger i tillegg, for å belyse de viktigste områdene best mulig.

Den gjennomførte etableringen av Viken fylkeskommune og en eventuell fremtidig oppdelingsprosess har berørt, og forventes å berøre, skolene og tannklinikkene i mindre grad fra et HR-/arbeidsgiverperspektiv. Skolene og tannklinikkene er noe mer autonome og oppdraget mer avgrenset i forhold til påvirkningen enn overordnet virksomhetsstruktur har på øvrig Viken-organisasjon.

Omtalen i kapitlet er delt inn i tre hoveddeler. Første del tar utgangspunkt i etableringen av Viken fylkeskommune og vurderer status i organisasjonen per oktober 2021. Andre del tar for seg en eventuell oppdelingsfase (fra vedtak om oppløsning til etablering av nye organisasjoner), mens siste del omfatter fasen etter etablering av eventuelle nye organisasjoner (ny organisatorisk inndeling). I hver av de tre delene oppsummeres hovedtrekkene innledningsvis.

6.2 Etableringen av Viken fylkeskommune og status

Hovedtrekkene oppsummert

Viken fylkeskommune er en etablert organisasjon med sterke fagmiljøer og generelt godt motiverte medarbeidere som på en god og dekkende måte kan utvikle tjenestene og organisasjonen videre. Viken fylkeskommune har bygget betydelig endringskompetanse både på systemnivå og hos den enkelte medarbeider gjennom etableringsperioden. Medarbeidere i Viken fylkeskommune har kommet langt i utviklingen av digitale og fleksible arbeidsformer. Viken fylkeskommune er samtidig en organisasjon som ikke har fått erfare ordinær drift som følge av koronapandemien. Det er også betydelig endringsslitasje i organisasjonen, med for høy arbeidsbelastning over flere år.

Etableringen av Viken fylkeskommune

Etableringen av Viken fylkeskommune har vært en krevende omstilling for de tre tidligere fylkeskommune og tidligere ansatte fra Statens vegvesen. Dette er blant annet knyttet til følgende forhold:

- Den totale endringskompetansen for større omstillinger var i utgangspunktet begrenset da sammenslåingsprosjektet startet – både som systemkompetanse og hos den enkelte medarbeider
- Prosjektperioden var langvarig, sammenslåingen var omfattende og organisasjonsbyggingen for å håndtere oppgaveoverføringen fra Sams veiadministrasjon var krevende.
- Viken fylkeskommunes størrelse i antall ansatte, ulike kulturer, organisering av all aktivitet i direkte linje (i stedet for f.eks. organisering med utstrakt bruk av foretak, etater, etc.), innføring av parlamentarisme som ny styringsform som ingen av de tre tidligere fylkeskommunene hadde erfaring med fra tidligere, samt innføring av en ny matriseorganisasjon på tvers av geografiske lokasjoner, medførte at lite av tidligere praksis og arbeidsform var hensiktsmessig å benytte i Viken fylkeskommune.
- Pandemiåndring og nedstengningen av Norge traff Viken fylkeskommune ca. 10 uker etter formell etablering.
- Innføring av mange nye digitale verktøy/systemer i forbindelse med etableringen av den nye fylkeskommunen

- Innføring og utvikling av nye digitale og fleksible arbeidsformer
- Sentralisering og digitalisering av flere administrative oppgaver
- En ekstraordinær arbeidsbelastning for mange fagmiljøer knyttet til etablering og oppstart av driften av den nye fylkeskommunen.

Den samlede belastningen fra de overnevnte faktorene har vært stor. Sett i etterkant er det mulig å se på dette som en organisatorisk utfordring/krise som har forløst og forent sterke krefter hos medarbeidere på alle nivå i organisasjonen mot et felles mål. Målet har vært å etablere og drifte Viken fylkeskommune best mulig under svært krevende rammebetingelser.

Det er ikke alle faktorene omtalt ovenfor som berørte de videregående skolene i like stor grad. For de videregående skolene har innføring av det nye administrative fagsystemet «Visma in School» og den nasjonale reformen Fagfornyelsen pågått parallelt med Viken-etableringen. For de videregående skolene har dette vært en tilleggsbelastning. Det framstår som at de videregående skolene har hatt den samme opplevelsen av at det har vært en organisatorisk utfordring som i andre deler av Viken fylkeskommune. Det har vært høy intern mobilisering blant medarbeidere i de videregående skolene for å håndtere dette.

Status

Viken fylkeskommune er pr i dag en etablert organisasjon som har nådd et nivå der det er lagt til rette for forbedring, videreutvikling og optimalisering/effektivisering. Dette gjelder både kvalitet på tjenestene og ressursbruk. Organisasjonen har imidlertid kort tids erfaring fra en ordinær driftssituasjon, da det fortsatt er aktivitet knyttet til etableringen som gjenstår (se blant annet omtale i kapittel 7 om IKT og digitale tjenester). Samtidig er det normalt at internt forbedringsarbeid pågår i en så stor organisasjon.

Viken fylkeskommune har gjennomgående hatt mulighet til å etablere sterkere fagmiljøer innenfor alle rådsområder enn hva tilfelle var i de tre tidligere fylkeskommunene, både som følge av sin størrelse og sin organisering av fagmiljøer. Forskjellene er størst for tidligere Buskerud og Østfold, men er også relevant for tidligere Akershus.

For mindre fagfelt (f.eks. miljø, geoteknikk, valgkompetanse/valgorganisasjon, ombud, integrering, eierstyring, beredskap, informasjonsforvaltning, personvern, kvalitet, HMS, bærekraft, og innovasjon) hadde ikke de tidligere fylkeskommunene ressurser til å ha egne dedikerte miljøer.

For større fagfelt (f.eks. skoleutvikling og forvaltning, tannhelse, samfunnsplanlegging, fagskole, innkjøp, juridisk, kommunikasjon og HR) har størrelsen på miljøene medført at man har etablert kompetansemiljøer med økt spesialisering, bredde, størrelse og robusthet/fleksibilitet. Miljøene er derfor bedre rustet til i større grad å påvirke offentlig sektor nasjonalt innenfor sine fagområder, utover sin daglige drift og oppgaveløsningen.

Viken fylkeskommunes størrelse og valgte organisering gir også en del av de ansatte en opplevelse av større avstand til beslutningene og økt byråkratisering. Det vanskelig å skille mellom hva som har sin årsak i størrelse på organisasjonen og hva som har årsak i innføring av en ny parlamentarisk styringsform med daglig politisk ledelse av tjenestoområdene.

Siden Viken fylkeskommune ble etablert, har organisasjonen tatt store steg i utvikling av digital samhandling og digitale arbeidsformer. Dette som følge av fylkeskommunens matriseorganisering på flere geografiske lokasjoner, etablering av nye fremtidsrettede digitale plattformer og innføring av

fleksible arbeidsformer i forbindelse med koronapandemien. Dette har blant annet resultert i redusert omfang i pendling og tjenestereiser mellom Viken fylkeskommunes lokasjoner.

Økt digital samhandling har også bidratt til å forenkle arbeidshverdagen for mange medarbeidere sammenlignet med hva situasjonen før etableringen. Dette har satt Viken fylkeskommune i bedre posisjon til å tiltrekke seg kompetanse som er bosatt utenfor de områdene der fylkeskommunen har etablerte administrative lokasjoner. En mer fleksibel og digital arbeidsform kan gi utfordringer med hensyn til ivaretagelse av kollektive arbeidsmiljøer og sosialt samhold over tid.

Medarbeiderundersøkelsen 2021 viser at medarbeidere i Viken fylkeskommune scorer svært høyt på opplevelse av mening og mestring i jobben. Autonomi i utførelse av jobben og høy grad av medvirkning er faktorer som styrker Viken fylkeskommune som kompetansevirksomhet. Disse faktorene beskytter også mot belastninger og bidrar til gode resultater for Vikens fylkeskommunale tjenesteområder.

Medarbeiderundersøkelsen viste også at medarbeidere i Viken fylkeskommune opplever høy arbeidsbelastning. Dette resultatet samsvarer med at Viken fylkeskommune har mange medarbeidere som ikke får avviklet ferie og avspasering etter gjeldende retningslinjer. Over tid er ikke dette bærekraftig.

Rolleklarhet, rollekonflikt og effektiv informasjonsflyt er vanligvis også faktorer som påvirkes negativt av omstilling. Medarbeiderundersøkelsen viser ikke slike funn på et overordnet nivå i forbindelse med etableringen av Viken fylkeskommune.

Det har vært, og er fortsatt tidvis, krevende å fremstå som enhetlig arbeidsgiver i Viken fylkeskommune. Dette skyldes at fylkeskommunen er en stor organisasjon der all aktivitet er organisert i en og samme linjeorganisasjon.

Medvirkningsarbeidet med ansattes organisasjoner og vernetjenesten vurderes som reelt, godt, konstruktivt og tillitsfullt. Gode erfaringer fra prosjektperioden har blitt videreført og videreutviklet også etter etableringen av Viken fylkeskommune.

6.3 Vurderinger knyttet til en eventuell oppdelingsprosess

Hovedtrekkene oppsummert

Endringskompetansen i Viken fylkeskommune er mye høyere enn den var i de tre tidligere fylkeskommunene. En oppdelingsprosess vurderes likevel å bli vesentlig mer krevende enn det sammenslåingsprosessen var. Årsaken til dette er at en oppdelingsprosess vil ha fravær av ett felles mål og en felles fremtid, medarbeidere har endringsslitasje, det er en arbeidskrevende overgang til nye fremtidige organisasjoner og det forventes at det vil være utfordrende å beholde og rekruttere medarbeidere. Samlet sett vurderes en oppdelingsprosess som en alvorlig og krevende prosess å gjennomføre.

Det vurderes som sannsynlig at prosjektperioden i de nye organisasjonene vil måtte skje med noe manglende kapasitet og at en del nøkkelkompetanse er borte. Generelt er dette noe man må være forberedt på for Buskerud og Østfold, men det er også relevant for Akershus innenfor noen fagområder (f.eks. digitalisering).

En risikovurdering av arbeidsmiljørelaterte aspekter avdekket femten risikofaktorer hvor det er behov for å vurdere risikosenkende tiltak innenfor temaene organisatoriske faktorer, tjenesteproduksjon, medvirkning og påvirkning på arbeidsmiljøet til den enkelte medarbeider eller grupper av medarbeidere. Se vedlegg 5. Det er vesentlig å trygge medarbeiderne i prosessen. Et sentralt risikodempende tiltak i prosessen er å fastslå av reglene om virksomhetsoverdragelse kommer til anvendelse for alle ansatte i Viken fylkeskommune.

Det forventes at tannklinikker og videregående skoler i det alt vesentlige ikke blir direkte berørt av en oppsplittingsprosess. Dette forutsetter at IKT-systemer og støttefunksjoner er stabilt i oppløsningsperioden.

Fagmiljøer generelt

Fagkompetanse tiltrekkes som hovedregel til større miljøer. Dette for både selv å kunne bidra og påvirke med egen kompetanse og samtidig ha gode forutsetninger for å utvikle bredde eller spesialisering av kompetansen videre. En oppdelingsprosess forventes å hovedsakelig gi en negativ effekt for fagmiljøene og deres produksjon. Det vil være krevende å holde kapasiteten rettet mot meningsfulle oppgaver og felles mål mens prosessen pågår. Legitimiteten til Viken fylkeskommune som samfunnsutvikler og partner vil i mange situasjoner bli redusert frem til nye strukturer er etablert.

Et mindretall i fagmiljøene vurderes å se på en oppdelingsprosess i seg selv som positivt. Spesielt vil dette være relevant for fagpersoner som er uenige i valgene som er gjort i forhold til hvor og hvordan oppgaveløsningen gjøres i Viken fylkeskommune sammenlignet med tidligere fylkeskommune. Dette vurderes også å være relevant for fagpersoner som finner motivasjon i å jobbe selvstendig innenfor et faglig bredere nedslagsfelt enn hva større og spesialiserte fagmiljø ofte legger opp til.

Under en eventuell oppdelingsprosess forventes det å bli krevende for Viken fylkeskommune å tiltrekke seg ny ettertraktet fagkompetanse på grunn av usikkerheten knyttet til fremtidig organisering og mål for fagmiljøene. Nedenfor oppsummeres rådsområdenes vurderinger knyttet til dette:

- *Fylkesrådsleders kontor:* fagmiljøet hos fylkesadvokaten er avhengig av en viss størrelse for å rekruttere og holde på ansatte med høy faglige kompetanse.
- *Finans og administrasjon:* Fagmiljøene for digital tjenesteutvikling, teknologi og informasjonssikkerhet/personvern er helt avhengig av en viss størrelse for å være en attraktiv arbeidsgiver og tiltrekke/beholde nødvendig kompetanse. En oppsplitting av disse miljøene vil resultere i en vesentlig økning av ekstern kompetanse, at nøkkelkompetanse forsvinner og at man i en overgangsperiode vil ha en meget høy driftsrisiko.
- *Næring og tannhelse:* En forutsetning for at disse tjenestene ikke berøres vesentlig er at IKT og støttetjenestene fungerer gjennom oppdelingsprosessen.
- *Utdanning og kompetanse:* Det store bildet er at videregående skoler vil bli berørt i mindre grad enn fylkesadministrasjonen. Ansatte på skolene vil gå på jobb for å gi elevene opplæring også under en oppdelingsfase. Men en oppsplitting av fagmiljøene i fylkesadministrasjonen og etablering av tre nye fylkeskommuner vil påvirke administrative systemer og enkelte kjerneprosesser på skolene. Det skoleadministrative systemet Visma in school (VIS), inntak og eksamensgjennomføring er eksempler på dette. I en overgangsfase kan det også bli utfordrende å drive faglig og kvalitativt godt utviklingsarbeid fordi fagressursene i fylkesadministrasjonen må prioritere oppgaver knyttet til etablering av nye fylkeskommuner.
- *Samferdsel:* Fagmiljøene på samferdsel er helt avhengig av en viss størrelse for å kunne opprettholdes internt og tiltrekke seg nødvendig kompetanse. Dette var avgjørende for mange da de valgte å søke seg til Viken fylkeskommune fra SVV. En oppsplitting av miljøer vil redusere kapasiteten og ofte kunne føre til at det er nødvendig å kjøpe ekstern kompetanse fremfor å ha den internt.

- *Kultur og mangfold* forventer ikke å bli vesentlig påvirket av en oppdelingsprosess.
- *Plan, klima og miljø* og fylkestingets sekretariat har ikke vesentlige merknader utover den overordnede vurderingen.

Medarbeidere ansatt i Viken fylkeskommune etter etablering

I Viken-organisasjonen er det nyansatt og innplassert over 500 medarbeidere i fylkesadministrasjonen i forbindelse med, og etter etableringen av Viken fylkeskommune. Av dette utgjør 350 medarbeidere innenfor rådsområde samferdsel. Felles for denne gruppen er at de ikke har noen historisk tilknytning til de tidligere fylkeskommunene, og denne gruppen ansatte har gjennomgående søkt seg til de mulighetene som Viken fylkeskommune gir. Dette innebærer at den generelle tilhørigheten til fylkeskommunen er liten. Det rapporteres fra rådsområdene og fylkestingets sekretariat at usikkerheten hos denne gruppen er høyere enn hos de som har vært med fra de tidligere fylkeskommunene, og at en eventuell oppløsning av Viken fylkeskommune vil kunne ta bort deres hovedmotivasjon for å bli i jobben. På et overordnet nivå er bekymringen størst for hvordan dette kan påvirke rådsområde samferdsel. Det presiseres at denne vurderingen ikke gjelder videregående skoler og tannklinikker.

Beholde og rekruttere ansatte generelt

Viken fylkeskommune er en kompetansevirksomhet hvor medarbeiderne er den viktigste ressursen for å levere tjenester til innbyggerne og gjennomføre vedtatt politikk. De viktigste motivasjonsfaktorene for, over tid, å beholde medarbeidere i en organisasjon er interessante, meningsfulle arbeidsoppgaver, utviklingsmuligheter, solide fagmiljøer, godt arbeidsmiljø, fremtidstro og trygghet. Et viktig aspekt for å sikre trygghet og fremtidstro er å fastslå at prosessen og saksbehandlingen overfor alle ansatte i Viken fylkeskommune vil gjennomføres som en virksomhetsoverdragelse. I tillegg kommer faktorer som konkurransedyktig lønn og praktisk tilrettelegging, for eksempel knyttet til pendling og livsfaseutfordringer.

Resultatene for medarbeiderundersøkelsen i Viken fylkeskommune følger i noen grad samme mønster som man finner i forskning om omstilling i Norge. Det har vist seg at reorganiseringer fører til økt arbeidsmengde. De negative effektene for jobbkrav og jobbrolle er noe som vanligvis øker ved flere organisasjonsendringer etter hverandre. Medarbeidere i Viken fylkeskommune vil stå overfor en slik situasjon.

En oppdelingsprosess vil generelt påvirke alle motivasjonsfaktorene på en måte som må forventes å gi utfordringer både med å beholde og rekruttere.

En eventuell økning i avgang av medarbeidere under oppdelingsprosessen, og tilsvarende utfordring med å tiltrekke seg nye medarbeidere, vil kunne gi betydelig arbeidsmiljøutfordringer med tanke på arbeidsbelastning og motivasjon. Skulle en slik situasjon oppstå, er det reell risiko for en spiral som er selvforsterkende og som vil kunne påvirke Viken fylkeskommunes tjenesteproduksjon og leveranser.

Rådsområdene spesielt:

- *Samferdsel*: - Fagmiljøene på samferdsel innehar en attraktiv kompetanse både for konsulentmiljøene og hos entreprenører. De har ingen historisk tilknytning til fylkeskommunene og ansatte kan raskt gå over til annen arbeidsgiver som gir større fagmiljøer, forutsigbarhet og bedre arbeidsbetingelser.

- *Kultur og mangfold*: Kulturarv forventer ikke å bli vesentlig påvirket av en oppdelingsprosess. Det forventes at fagkompetansen fortsetter å følge prosjektene.
- Det øvrige rådsområdene har ingen vesentlige merknader utover den overordnede vurderingen

Det presiseres at omtalen ikke omfatter videregående skoler og tannklinikker.

Organisasjonsutvikling generelt

Hovedprioriteringene for Viken fylkeskommunes interne utvikling i perioden 2020-2024 som organisasjon kommer frem i Viken fylkeskommunes organisasjonsstrategi vedtatt av fylkestinget. Organisasjonsstrategien er basert på at Viken fylkeskommune skal eksistere og videreutvikle seg for best mulig å løse samfunnsoppdraget. Strategien peker på tre områder som skal prioriteres særskilt i perioden: styring og organisering, ledelse og medarbeiderskap, kompetanse- og karriereutvikling.

En forutsetning for prioriteringene, og for at disse skal fremstå som meningsfulle, er langt på vei at det foreligger langsiktige mål/målbilder og felles ambisjoner. Videre at man lykkes med å involvere/engasjere den enkelte medarbeider til å ta sin del av ansvaret for å bevege Viken fylkeskommune i ønsket retning.

En naturlig konsekvens av en eventuell oppdelingsprosess vil være at organisasjonsstrategien ikke lenger er relevant/troverdig. Hovedtyngden av organisasjonsutviklingen etter en eventuell søknad om oppløsning må raskt dreies til å håndtere oppdelingsprosessen, ivareta organisasjonen og å forberede nye inndelinger.

Administrativ styring og medvirkning generelt

Ved en eventuell oppløsningssøknad vil bortfall av langsiktige felles mål og en utålmodighet etter å få forutsigbarhet og oppgaver mot fremtidig inndeling, gjøre det svært krevende å styre fylkeskommunen administrativt utover daglig drift. Fra å samles om Viken-felleskap vil organisasjonen splittes mer og mer. Dette vil skje i økende hastighet frem mot fremtidig inndeling. Når arbeidet med fremtidig organisering og innplassering pågår, og sluttføres, vil ledere og nøkkelpersonell være mindre til stede eller helt borte fra sine Viken-jobber.

Hvordan politisk styring vil bli under en oppdelingsprosess, og hvordan det vil påvirke forutsetningene for best mulig administrativ styring, vil ikke videre kommenteres i dette kapitlet. Organisering og politisk styring av en oppdelingsprosess er noe fylkestinget vil måtte ta stilling til. Det vil imidlertid være en vesentlig tilleggsfaktor som vil ha påvirkning på arbeidsmiljøet og måloppnåelsen.

Medvirkningsarbeidet med vernetjeneste og ansattes organisasjoner har et godt utgangspunkt, også inn i en eventuell oppdelingsprosess. På samme måte som for administrativ styring, vil medvirkningsarbeidet bli mer krevende og sannsynligvis sprikende når arbeidet med organisering og innplassering startes opp. Fokuset vil dreie fra hva som er best for Viken fylkeskommune og dens ansatte til hva er best for de nye fylkeskommunene i tre ulike linjeorganisasjoner. Det må forventes at disse vil organiseres noe ulikt, og kanskje også ha ulik fremdrift.

6.4 Vurderinger knyttet til en eventuell ny inndeling

Hovedtrekk oppsummert

Etter noen år må nye organisasjoner kunne forventes å bli like gode eller bedre enn sammenlignbare fylkeskommuner i landet ellers. Når alle formaliteter knyttet til ny inndeling, organisering og innplassering er på plass, og nye organisasjoner gjøres operative, må det kunne forventes at disse organisasjonene etablerer seg godt og videreutvikler seg som normalt, i tråd med politiske styringssignaler. Veien frem til eventuell inndeling vurderes til å bli ekstra krevende, jfr. omtale ovenfor.

De eventuelle nye Akershus-, Buskerud- og Østfold-organisasjonene vil ikke bli like og arbeide likedan som de gjorde før etableringen av Viken fylkeskommune. Til det har det gått for lang tid, fylkeskommunene har fått nye oppgaver, mange nye medarbeidere har kommet til, og mange har sluttet. Det har også pågått omfattende endringer i oppgaveløsning, arbeidsformer og kultur siden 2019.

Det vurderes som sannsynlig at etableringen i de nye organisasjonene vil måtte skje med manglende kapasitet og at en del nøkkelkompetanse er borte. Spesielt er dette noe man må være forberedt på for Buskerud og Østfold.

Det vurderes som nødvendig å øke totalbemanning utover det som Viken fylkeskommune besitter for å ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet for å ivareta tre nye fylkeskommuners behov. Omfanget er usikkert og ikke mulig å gi et godt estimat over før en del avgjørende forutsetninger er avklart, som blant annet styringsform, organisering og gjenbruk/valg av løsninger.

Det vurderes som en styrke at endringskompetansen er vesentlig høyere enn ved opprettelsen av Viken fylkeskommune. Det vurderes som en ulempe at endringsslitastjen allerede er høy og at endringsbelastningen over tid vil kunne påvirke etableringen av nye organisasjoner negativt. Organisasjonene må gjennom de normale etableringsaktivitetene. Det anbefales å gjøre gjenbruk av så mye som mulig fra Viken fylkeskommune for å lette og forkorte etableringsperiodene.

Fagmiljøer generelt

En oppdeling av Viken fylkeskommune i mindre organisasjoner vil sannsynligvis medføre at de fleste mindre fagmiljøer som Viken fylkeskommune har opprettet vil måtte opphøre som egne miljøer og at oppgavene spres, kompetanse og tjenester må kjøpes eksternt og/eller at ambisjonsnivået reduseres. Dette er begrunnet i at mindre organisasjoner ikke forventes å ha en ressursituasjon som tillater oppbygging av like tung og bred fagkompetanse som større organisasjoner kan.

De større fagmiljøene vil sannsynligvis videreføres også i nye organisasjoner, men i redusert størrelse. Disse kompetansemiljøene må fortsatt kunne ansees som tunge, men vil i mindre grad kunne sees på som ressursmiljøer nasjonalt.

Med bakgrunn i at enkelte stordriftsfordeler vil bortfalle, og at noen fagmiljøer er så små at de ikke er mulig å dele opp, vurderes det at det blir nødvendig å øke totalbemanningen utover det som Viken fylkeskommune besitter i dag for å kunne ivareta behovene til tre fremtidige fylkeskommuner.

Fagmiljøer i Viken fylkeskommune har på grunn av sin størrelse økt sin egen attraktivitet med tanke på å tiltrekke seg medarbeidere generelt og spisskompetanse spesielt. Når fagmiljøene opphører, eller mister størrelse, vil den effekten bli redusert.

Relasjoner og fagnettverk medarbeiderne har etablert i Viken fylkeskommune må det være grunn til å tro vil nyttiggjøres noe, iallfall en periode, etter oppdeling. Over tid vil nok effekten bli redusert med mindre det gjøres aktive og forpliktende tiltak mellom organisasjonene for å hente ut effekter av dette.

Rådsområdene spesielt:

- *Utdanning og kompetanse*: Det er uttrykt bekymring for små fagmiljøer som har begrenset kapasitet til f.eks. å jobbe oppfølgende med rammeverk for læring og ledelse. Dette kan slå uheldig ut for Buskerud og Østfold.
- *Samferdsel*: – Utrykker store bekymringer for i hvilken grad man er i stand til å opprettholde interne fagmiljøer, ser det som sannsynlig at flere tjenester må kjøpes eksternt og/eller baseres på samarbeid med andre fylkeskommuner.
- *Fylkestingets sekretariat* – Vurderer at det for å etablere tilstrekkelig valgkompetanse i tre nye organisasjoner vil være nødvendig å tiltrekke seg nye medarbeidere med relevant kompetanse
- De øvrige rådsområdene har ingen vesentlige merknader utover den overordnede vurderingen

Beholde og rekruttere ansatte generelt

Når alle formaliteter knyttet til ny inndeling, organisering og innplassering er på plass og nye organisasjoner gjøres operative, vurderes det at medarbeidernes og organisasjonenes situasjon vil stabilisere seg. Det forventes mindre avgang og at fylkeskommunene havner i en rekrutteringssituasjon ganske lik den man hadde før prosjektet med etableringen av Viken fylkeskommune ble igangsatt.

Som omtalt ovenfor, forventes det innenfor enkelte fagmiljøer å bli vanskelig å tiltrekke seg den beste kompetansen. Fagmiljøene fremstår mindre attraktive på grunn av mindre størrelse, og fylkeskommunens omdømme som arbeidsgiver har fått seg en midlertidig knekk etter vedvarende omstillingsarbeid og usikkerhet over mange år.

En videreføring av praksis og kompetanse bygget i Viken fylkeskommune knyttet til digital arbeidsform og fleksibilitet, forventes å gi tilgang til et større geografisk arbeidsmarked enn det Akershus, Buskerud og Østfold hadde historisk.

Inndeling i mindre organisasjoner kan være en positiv faktor for medarbeidere som føler en sterkere lokal tilknytning til organisasjonenes ansvarsområde. Det antas også at fysisk samhandling, når det er nødvendig/ønskelig, blir lettere da Viken fylkeskommunes matriseorganisasjon over mange geografiske lokasjoner opphører eller blir vesentlig mindre omfattende.

Overordnet er det en forholdsmessig høyere andel medarbeidere som har geografisk tilhørighet til gamle Akershus enn Buskerud og Østfold innenfor flere miljøer. Denne kompetansen kan det bli krevende å få flyttet over til Buskerud og Østfold hvis det er behov for det ved oppdelingen. Samtidig kan det redusere noen av de generelle utfordringene for etableringen av Akershus.

Organisasjonsutvikling

Etableringen av nye organisasjoner vil langt på vei følge de samme trappetrinnene som Viken fylkeskommune har vært igjennom frem til nå med:

- kritisk drift (lønn, IT infrastruktur, rutiner, reglementer, arbeidsprosesser, opplæring, kulturbygging osv.)
- etablering av strategier, planverk, mål m.v.
- gjennomføre etableringsperioden som organisasjoner for å kunne å starte effektivisering og videreutvikling

Det vurderes som mulig å gjøre deler av disse stegene vesentlig raskere og enklere enn ved Viken-etableringen. Det vil kunne være mulig å videreføre mange elementer fra Viken fylkeskommune som gjør at det ikke er nødvendig å lage alt på nytt. Ved etableringen av Viken fylkeskommune ble det vedtatt å etablere en ny organisasjon fra bunnen av fremfor å ta utgangspunkt i en av de tre tidligere fylkeskommunene. Ved en eventuell oppdeling anbefales det at man tar utgangspunkt i mest mulig fra Viken fylkeskommune for å lette etableringen og heller gjøre endringer i kontrollerte former når organisasjonene er godt etablert.

Selv med gjenbruk fra Viken fylkeskommune vil oppstarten av en ny organisasjon medføre mye driftskritisk arbeid og uforutsette utfordringer vil oppstå. Det betyr en lengre periode der effektivitet i organisasjonen er redusert og evnen til videreutvikling er liten. Organisasjoner i omstilling blir mer introverte. Dette forventes å påvirke mobiliserende arbeid i samfunnet, og samarbeid med eksterne aktører.

Rådsområdene spesielt:

- *Finans og administrasjon*: Det er ikke mulig å dele driften av IKT og opprettholde ansvar og oppgaveløsning som i Viken fylkeskommune, se kapittel 7 om IKT og digitale tjenester
- *Næring og tannhelse*: Tannhelse forventer at faglige og administrative stordriftsfordeler Viken fylkeskommune har gjort mulig forsvinner og må kompenseres for.
- *Utdanning og kompetanse*: Mye tyder på at ordningen med områdedirektører har bidratt til å styrke samarbeidet og minske avstanden mellom skolens ledere og rådsområde kompetanse. Dette er en ordning som kan være vanskelig å videreføre i mindre fylker. I en overgangsfase kan det bli utfordrende å drive faglig og kvalitativt godt utviklingsarbeid.
- De øvrige rådsområdene har ingen vesentlige merknader utover den overordnede vurderingen

De videregående skolene er ikke omfattet av omtalen.

Administrativ styring og medvirkning

Det vurderes at administrativ styring relativt raskt vil fungere tilfredsstillende med de rammevilkårene som normalt er for organisasjoner under etablering. Administrativ styring vil over en lengre periode være nødt til å vie stor oppmerksomhet til drift og etablering. Dette vil redusere organisasjonenes evne til gjennomføring av ny politikk og egen utvikling. Det vurderes som sannsynlig at det en periode vil mangle noe kapasitet og nøkkelkompetanse for å ivareta enkelte oppgaver. Det må planlegges med at de tre nye fylkeskommunene må avgi prosjektressurser for å få avviklet Viken fylkeskommune som organisasjon.

Det forventes ny energi for igjen å etablere felles og samlende organisasjoner.

Medvirkningskulturen i de nye fylkeskommune vil bli påvirket av kvaliteten på medvirkningsarbeidet i oppdelingsprosessen. Det vurderes som sannsynlig, med det utgangspunktet som er i Viken fylkeskommune, at medvirkningen med vernetjenesten og ansattes organisasjoner vil bli konstruktivt og godt også i de tre nye fylkeskommunene. Det forutsetter imidlertid at kvaliteten på medvirkningsarbeidet gis høy prioritet gjennom oppdelingsprosessen.

For å legge best mulig til rette for at dette skal fungere godt allerede fra oppstart, må det i god før etableringene være avklart frikjøp til ansattes organisasjoner og vernetjeneste, slik at valg kan gjennomføres så tidlig som mulig. Videre bør de overordnende medvirkningsarenaene være planlagt før etablering, slik at de kan iverksettes fra oppstart. Disse arenaene kan gjerne etableres uformelt også under oppdelingsprosessen når valg er gjennomført og fremdriften fra organisering og innplassering tilsier at dette er mulig.

7 IKT og digitalisering

Hovedpunkter

Forutsatt at oppdeling av Viken fylkeskommune og etablering av tre nye fylkeskommuner skal gjelde fra 1.1.2024, vil det ikke være mulig å etablere IKT-løsninger ut i fra den enkelte nye fylkeskommunes eget behov og ønske. Med betydelig risiko vil det være mulig å etablere løsninger basert på dagens IKT-løsninger i Viken fylkeskommune. Risikoen er stor for at en ikke rekker å komme i havn innenfor tiden en har til rådighet. En etablering av tre nye fylkeskommuner basert på dagens IKT-løsninger må tilpasses. Angitte kostnader for både investering og drift/forvaltning må ikke undervurderes. Det forutsettes at Viken fylkeskommunes ambisjoner innenfor det digitale området opprettholdes og videreføres til de nye fylkeskommunene. Dette for å unngå at de nye fylkeskommunene blir satt langt tilbake knyttet til digital utvikling og profesjonalisering.

I etableringsperioden for tre nye fylkeskommuner vil det være spesielt stor risiko for at driftsstabiliteten går ned. Ved en eventuell oppdeling av Viken fylkeskommune må det velges et alternativ som innebærer etablering av tre nye fylkeskommuner basert på dagens IKT-løsninger. Dersom Akershus, Buskerud og Østfold velger å etablere et forpliktende IKT-samarbeid mellom fylkeskommunene, vil dette være det rimeligste alternativet. Det vil også gi færrest negative konsekvenser for det digitale området og for de nye fylkeskommunene. I tillegg har dette alternativet lavest risiko, selv om risikoen fortsatt er høy. Dette alternativet innebærer prosjekt- og etableringskostnader på 188 mill. kr. I tillegg anslås årlige økte driftskostnader på om lag 30 mill. kr for de tre nye fylkeskommunene fra og med 2026.

7.1 Om digitaliseringsområdet

Digitaliseringsområdet er organisert i egen avdeling under rådsområde finans og administrasjon, samt at det er etablert et tverrfaglig samarbeid mellom alle rådsområdene for å ivareta digital tjenesteutvikling.

Digitaliseringsområdet i Viken fylkeskommune inkluderer å gi en forutsigbar IT-drift og yte gode og brukervennlige digitale tjenester til alle våre brukere – både eksterne og interne (innbyggere, ansatte,

elever og politikere). I tillegg til å koordinere, støtte og være pådriver for digital tjenesteutvikling på tvers av alle rådsområder i hele fylkeskommunen. Områdene som er beskrevet i dette delkapittelet inkluderer:

- service (herunder blant annet kantiner på fylkeshus, servicesenter, dokumentssenter, IT-brukerhjelp samt lokal IT-støtte på videregående skoler og andre virksomheter)
- teknologi
- data- og tjenesteutvikling (herunder informasjonssikkerhet og personvern, arkitektur og arkivforvaltning)
- forvaltning av digitale løsninger og fagsystemer (tjenesteforvaltning)

Digitaliseringsstrategien for perioden 2021 – 2024 ble vedtatt av fylkestinget våren 2021, og legger grunnlaget for hvordan digitalisering og teknologi skal benyttes for å utvikle og effektivisere fylkeskommunens eksisterende og nye tjenester. I dette inngår også viktigheten av å bruke teknologi for å bidra til å oppnå bærekraftsmålene.

Drifts- og investeringsbudsjettet til digitaliseringsavdelingen og for digital utvikling i hele fylkeskommunen er gjennom budsjett og økonomiplan 2022 – 2025 foreslått til:

År	Drift og forvaltning	Investering
2022	Kr 427,5 millioner	Kr 50 millioner
2023	Kr 429,1 millioner	Kr 50 millioner
2024	Kr 448,2 millioner	Kr 40 millioner
2025	Kr 448,3 millioner	Kr 30 millioner

Budsjettinnspillet kommende fire år vil gjøre det mulig å oppnå de strategiske målene i digitaliseringsstrategien. I tillegg skal konkrete digitaliseringstiltak i perioden bidra til å effektivisere tjenester gjennom konkrete kvalitative og kvantitative effekter.

Budsjett og økonomiplan, legges til grunn som utgangspunkt ved en oppdeling til nye fylkeskommuner. Det forutsettes at ambisjonsnivået fra digitaliseringsstrategien skal gjennomføres, og at de tre nye fylkeskommunene hver for seg, eller samlet, skal benytte digitalisering som et sentralt støtteverktøy. Dette er en grunnleggende forutsetning, da Viken fylkeskommune skal eksistere i minst to år til. Den generelle digitale utviklingen er forsinket på grunn av etableringsarbeidet av Viken fylkeskommune. Det vil være avgjørende at en i størst mulig grad jobber for at ev. nyetableringer av tre nye fylkeskommuner ikke setter digital utvikling ytterligere tilbake.

7.2 Hvor sammenslåtte er IKT- og digitale tjenester?

Det er siden høsten 2017 arbeidet målrettet med å slå sammen alle IKT- og digitale tjenester for å etablere robuste og fremtidsrettede løsninger for Viken fylkeskommune. Arbeidet er kommet langt, og vil i henhold til planen ferdigstilles i løpet av 2022.

Det er viktig å understreke at det ikke er mulig å gjenbruke tidligere IKT-tjenester i de gamle fylkeskommunene på grunn av tekniske og avtalerettslige forhold. I løpet av 2022 vil alle de gamle løsningene være avvirket, og det vil da eksistere en komplett og helhetlig Viken-løsning som naturlig ikke støtter en ny fylkesinndeling uten at større endringer og tilpasninger må gjøres.

Oppbyggingen av en helhetlig Viken-plattform er gjort for å understøtte fylkeskommunens tjenesteproduksjon for å tilby like tjenester og løsninger som skal bidra til å utjevne forskjeller. Målet er, og har vært, å gi løsninger som gir ansatte, elever, innbyggere, folkevalgte og andre brukergrupper digitale verktøy som bidrar til å gjøre hverdagen enklere og mer effektiv. Det har gjennom prosessen med å etablere Viken fylkeskommune også vært nødvendig å utvikle de digitale løsningene fra de gamle fylkeskommunene for å tilby moderne, fremtidsrettede, robuste og sikrere løsninger.

Digitaliseringsområdet er fullt ut organisatorisk etablert, og har ingen knytninger til de gamle fylkeskommunene.

7.3 Hvilke resultater er oppnådd?

Følgende resultater er oppnådd så langt:

- Etablert en fremtidsrettet IKT-plattform, som skal bidra til ytterligere digital utvikling
- Etablert enhetlige løsninger innenfor IT-infrastruktur, fagsystemer og digitale brukertjenester for å understøtte helheten og tjenesteleveransene fylkeskommunen har
- Avhending av gamle løsninger fra de tidligere fylkeskommunene er nå i slutfasen. Dette bidrar til å få bort pukkelkostnader og unødvendig drift/forvaltning av løsninger som ikke lenger skal benyttes
- Etablert digitaliseringsavdelingen organisatorisk som svarer ut behovet for større fagmiljøer med bred og dyp kompetanse innenfor alle nødvendige IKT- og digitaliseringsområder. Dette bidrar til å gi forutsigbar IT-drift og en raskere utviklingstakt
- Profesjonalisert digitaliseringsområdet gjennom et tydeligere bruker- og tjenestefokus
- Utarbeidet en tydelig, ambisiøs og kvalitativ digitaliseringsstrategi, hvor det de neste fire årene skal realiseres viktige digitaliseringsbehov gjennom et utviklingsorientert og tverrfaglig samarbeid i hele fylkeskommunen
- Organiseringen av det digitale området, sammen med de etablerte IT-løsningene, gir allerede gode kvalitative og kvantitative effekter, noe som vil forsterkes med videre utvikling. Dette kommer blant annet av stordriftsfordeler, våre muligheter for å påvirke leverandørmarkedet og at organisasjonens størrelse gir mulighet til å utføre oppgaver med egen kompetanse/egne ressurser.
- Avhengighetene til eksterne konsulenter er kraftig redusert, noe som gir bedre utnyttelse av budsjettene, og kompetanseheving for egne ansatte øker
- Viken fylkeskommunes størrelse muliggjør at vi innenfor digitaliseringsområdet kan bidra i nasjonalt arbeid og være ledende i felles fylkeskommunalt arbeid. Dette vurderes som viktig for å ta del i den nasjonale digitale utviklingen som skal komme innbyggerne til gode.
- Det er opparbeidet større bevissthet og kompetanseheving om mulighetene for bruk av teknologi og digitalisering for å bidra til å nå bærekraftsmålene
- Vi er i slutfasen med å etablere gode og enhetlige digitale løsninger for rådsområdet samferdsel med overførte oppgaver fra SAMS vegadministrasjon.

7.4 Hvilke resultater er enda ikke oppnådd?

Følgende resultater er per i dag helt eller delvis ikke oppnådd:

- Kvalitative og økonomiske effekter og gevinster av digitalisering ligger i stor grad foran oss
- Etablering av digitale løsninger i fylkeskommunen pågår fortsatt for noen områder
- Avslutning av IKT-løsninger i de gamle fylkeskommunene er ikke fullført enda, og pukkelkostnadene er ikke fullt ut fjernet

- Ikke alle mål knyttet til skytjenester for fagsystemer er nådd enda
- Det har vært utfordrende å bygge en enhetlig og felles kultur innenfor digitaliseringsområdet, blant annet på grunn av pandemien

7.5 Konsekvenser for pågående digitale utviklingsaktiviteter og IKT-infrastruktur

Tabellen under viser på et overordnet nivå prosjekter og aktiviteter som enten pågår eller planlegges kommende to år. Det anbefales at de fleste aktiviteter gjennomføres, da det vil gi større ulemper ved en ev. oppløsning av Viken fylkeskommune om disse stoppes.

Gjenstående pågående etableringsaktiviteter	Ordinære fornyingsaktiviteter	Utviklingsaktiviteter
I henhold til digitaliseringsstrategiens hovedmål 3, skal etableringsaktiviteter for Viken fylkeskommune gjennomføres. Uavhengig av en ev. oppdeling, vil dette være nødvendig, da Viken fylkeskommune uansett skal eksistere i minst to år til, og at det er nødvendig å skifte ut gamle og utdaterte løsninger. Følgende områder inngår: • Ferdigstille innføring av felles elektronisk pasientjournal for tannhelse • Slutføre innføring av fagsystemer for Samferdsel • Felles fagsystem for PP-tjenesten • Samordning og tilrettelegging av digitale skjema-løsning • Fagstøttesystem for virksomhetsstyring • Forbedringer og effektivisering knyttet til innføring av Visma In School • Beslutningsverktøy for utdanning og kompetanse	Det gjennomføres kontinuerlig aktiviteter for å fornye digitale og IKT-løsninger. Disse må gjøres grunnet tekniske, økonomiske og/eller avtalemessige årsaker. Konsekvensen ved ikke å utføre dette, vil være ulovlige avtaler, dårlige tjenester og/eller kostnadsdrivende effekter. Følgende områder inngår: • Ny løsning for bredbånd, trådløst nettverk og sikkerhetsløsning. Ferdigstilles i 2022/2023. • Ordinær utskiftning av IKT-utstyr/klienter for ansatte og elever • Ny fagløsning for regnskap, økonomi, HR og innkjøp/ehandel (ERP). Må gjøres innen 1.1.2025. • Ny helhetlig telefoniløsning for hele fylkeskommunen. I dette inngår også smarttelefon til alle ansatte.	I henhold til digitaliseringsstrategiens hovedmål 1,2,4 og delmålene skal det gjennomføres flere viktige utviklingstiltak for å digitalisere en rekke av rådsområdenes tjenester. Følgende inngår: • Pågående prosjekt for nytt biblioteksystem • Pågående prosjekter for forvaltning av eiendom, renholdssystem og energiovervåkingssystem • Etablere og tilrettelegge for bruk, gjenbruk og deling av digitale data • Utvikle Viken-nettskolen • Digitalisere analoge arkiver • Ny skoleskyssplattform • HMS-system for anskaffelse, samferdsel og eiendom (Viken-modellen) • Pågående prosjekt for å samordne forvaltning og utvikling av pedagogisk programvare

Aktivitetene finansieres gjennom tidligere vedtatte budsjetter og i forslag til kommende budsjett og økonomiplan 2022 – 2025.

Ved en ev. oppdeling av Viken fylkeskommune vil det være naturlig at nevnte aktiviteter gjennomføres med mål om å tilpasse løsningene til tre nye fylkeskommuner. En slik tilpasning vurderes som teknisk mulig, men vil bety økt behov for ekstra finansiering og gjennomføringsressurser. Om aktivitetene stoppes

eller utsettes, vil dette få negative konsekvenser for en nødvendig utvikling både på kort og lang sikt, uavhengig av om Viken fylkeskommune består eller deles opp.

7.6 Informasjonssikkerhet og personvern

Økende digitalisering av kommunikasjons-, samhandlings- og fagsystemløsninger øker behovet for og viktigheten av informasjonssikkerhet og kontroll på data for å ivareta den enkeltes personvern. En oppdeling av dagens fylkeskommune vil medføre et krevende arbeid når det gjelder å ha kontroll på at riktig informasjon og data følger med til riktig fylkeskommune. Grundige risikovurderinger må utføres for alle tre nye fylkeskommuner, nye behandlingsansvarlige må utnevnes og tilgangsstyring/rettigheter må vurderes og settes for hver ny fylkeskommune. Nye databehandleravtaler med alle leverandører må inngås for å ivareta data i tre fylkeskommuner mot dagens ene.

Arbeidet med å etablere ev. tre nye fylkeskommuner vil være ekstra stor, da dagens data og eierskap må deles i tre. Ved etableringen av Viken fylkeskommune var det «enklere» da data fra tre gikk til en ny, felles fylkeskommune. En oppløsning krever omfattende vurderinger og gjennomganger av datagrunnlagene, samt at det i noen tilfeller kan være utfordrende å finne en naturlig splitt av dataene. I etableringsperioden vil informasjonssikkerhetsområdet trenge økt fokus og gjennomføringskraft. Området (informasjonssikkerhetsansvarlig, personvernombud, behandlingsansvarlige, rutiner og prosesser) må etableres i alle tre fylkeskommunene.

7.7 Konsekvenser for arkivområdet

Digitaliseringsavdelingen har ansvaret for arkivområdet i Viken fylkeskommune. En ev. oppløsning vil gi en rekke konsekvenser for arkivområdet som omtales overordnet her.

Fylkeskommunen har ansvar for å sikre, bevare og tilgjengeliggjøre arkivene slik at både organisasjonens behov for dokumentasjon, innbyggernes rettigheter og muligheter til demokratisk kontroll og det kollektive samfunnsminnet blir ivaretatt. Dette gjelder også arkivene fra tidligere fylkeskommuner.

Ved større organisasjonsendringer er det lovbestemte krav om å periodisere og avslutte samtlige arkiver og starte opp med blanke ark. Slike endringer utgjør i seg selv en risiko for tap av data, en risiko som avdempes ved å følge lovverket og ha god oversikt over arkivene med arkivplaner, bevaringsplaner, gode prosesskartlegginger og annet. Det krever god planlegging for både å avslutte det gamle, planlegge ny arkivdanning og å anskaffe og sette opp nye systemer.

Regionreformen og etablering av Viken fylkeskommune foregikk raskt. Det var ikke mulig å erstatte alle gamle systemer med nye Viken-systemer fra oppstart 1.1.2020. Sak-/arkivsystemene ble periodisert ved årsskiftet 2019/2020, men for mange andre fagsystemer ble dette ikke gjort. Det ble vurdert at en slik periodisering skulle foregå ved implementering av nye felles systemer, altså på et senere tidspunkt enn selve sammenslåingen, det praktiske tidspunktet fremfor det juridiske. Resultatet er at to ulike rettssubjekter (gammel fylkeskommune og Viken fylkeskommune) har produsert data og fattet vedtak i samme system.

Dersom Viken fylkeskommune deles ved inngangen til 2024 er det risiko for at tilsvarende gjentar seg. Viken fylkeskommune benytter flere fellessystemer som driftes av staten eller i fellesskap med andre fylkeskommuner. På dette området er regelverket under utredning, og det er foreløpig ikke klart hva som må gjøres i forbindelse med periodisering og uttrekk som følge av en ev. oppløsning.

En oppløsning av Viken fylkeskommune, gitt historikken som er beskrevet, og på såpass kort tid, vil medføre stor risiko for tap av data. De dataene som er i størst fare for å gå tapt er lagret i fagsystemene. Det er også sannsynlig at vi ikke vil kunne vite hvilke data som er gått tapt. Innbyggernes rettsikkerhet og forutsetningene for demokratiet svekkes betydelig. En ROS-analyse på arkivområdet knyttet til oppløsning av dagens fylkeskommune vil vise en svært høy risiko.

I tillegg til at alle arkiver skal avsluttes og deponeres eller avleveres, vil også de nye fylkeskommunene ha behov for administrative oppslag noen år tilbake i tid. Dette er krevende å få på plass raskt, både pga. etablering av teknisk løsning, samt strenge krav til sikkerhet, tilgangsstyring, roller og myndighet. Ved en oppdeling av Viken fylkeskommune vil dette kompliseres ytterligere. Medarbeidere i de nye fylkeskommunene vil ha ulike behov for tilganger fra både de tre gamle fylkeskommunenes arkiver og Viken fylkeskommunes arkiver. Eksempelvis vil en medarbeider fra nye Østfold fylkeskommune kunne ha tjenstlige behov for tilgang til arkiver i gamle Akershus, gamle Buskerud og Viken fylkeskommune. En deling vil dermed medføre flere databehandleravtaler og antakelig for vide tilganger i henhold til personopplysningsloven.

7.8 Konsekvenser for IKT-området

Det er gjort en overordnet vurdering av IKT-området om hvilke konsekvenser en ev. oppløsning av Viken fylkeskommune vil få. IKT-området er komplisert da det inneholder svært mange komponenter og systemer som må fungere sammen for at de digitale løsningene skal fungerer for brukerne. Omfanget av et oppsplittingsarbeid er stort og som følgende oversikt viser, vil påvirke alle brukergrupper i stor grad:

- Antall brukere, ansatte, politikere, andre: ca. 12900
- Antall elevbrukere, vgs, fagskole, folkehøyskole, m.fl.: ca. 47900
- Antall lokasjoner: ca. 190
- Antall fagsystemer: ca. 350

Det er vurdert to alternative løsninger for en oppsplitting som gir ulike konsekvenser. For alternativ 2 er det i tillegg vurdert to løsningsalternativer for organisering av IKT- og det digitale området.

7.9 Alternativ 1 – Etablering av tre nye fylkeskommuner med nye IKT-løsninger

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

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

Basert på forutsetningen om at etablering av de nye fylkeskommunene skal skje 1.1.2024, vil dette alternativet ikke være mulig å realisere. Dette begrunnes med prosessen med å avklare den enkeltes fylkeskommunes ønskede retning, omfanget av endringene, svært mange anbudsprosesser og arbeidet med å etablere nye løsninger. Risikoen for at nye fylkeskommuner ikke har en IKT-plattform som fungerer i hverdagen er svært stor. Dette alternativet beskrives derfor ikke videre.

7.10 Alternativ 2A – Etablering av tre nye fylkeskommuner basert på dagens IKT-løsninger

Dagens tekniske IKT-plattform og valgte fagsystemer lar seg i stor grad splitte i tre løsninger. Forutsetningen for dette er at de tre nye fylkene fortsetter med samme løsninger som i dag. Dette betyr at de nye fylkeskommunene vil ha samme grunnløsning for IKT-infrastruktur, samhandlingsløsninger, administrative systemer og fagsystemer der disse er logisk adskilt fra hverandre. Selve oppsettet kan i noen grad være ulikt avhengig av fagsystem og andre tilpasninger den enkelte fylkeskommune ønsker.

Dette betyr videre at det forutsettes at inngåtte avtaler for alle IT- og fagsystemløsningene kan deles i tre, da det i utgangspunktet ikke vil foreligge vesentlige endringer innen økonomi og/eller omfang av løsningene fra tidligere gjennomførte anbudsprosesser. Ved et ev. vedtak om oppløsning av Viken fylkeskommune, vil det være nødvendig å gå gjennom alle inngåtte avtaler for å avklare om disse kan fortsette også i tre nye fylkeskommuner.

Det vil også være avgjørende at pågående og planlagte prosjekter gjennomføres, da disse vil bidra til å få etablert løsninger som de tre nye fylkeskommunene kan benytte.

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

Etablering av tre nye fylkeskommuner som angitt over, vil kreve at det gjøres tekniske anskaffelser og logisk oppdeling av fagsystemer. Dette er beregnet til økte investering utover økonomiplanen for perioden 2022 – 2025 på til sammen kr 157,2 millioner. Beløpet inkluderer nødvendig ekstra bistand til å gjøre etableringsjobben innen både IKT- og arkivområdet.

Varige drifts- og forvaltningskostnader vil øke relativt mye med tre fylkeskommuner mot en. Årsaken til dette er at den enkelte nye fylkeskommunen bør ha et antall ansatte som ivaretar forutsigbar IT-drift, forvaltning og utvikling. I tillegg kommer forvaltningskostnader knyttet til forvaltning av tre logiske oppdelte fagsystemer. I perioden 2022 -2025 er drifts- og forvaltningskostnaden antatt å øke med totalt med kr 185,1 millioner. Fra 2026 vil den varige og årlige merkostnaden utgjøre kr 71,8 millioner.

Dette alternativet vil over tid føre til at de tre fylkene får ulike IKT- og digitale løsninger. Årsaken er at den enkelte fylkeskommune vil gjøre ulike vurderinger, prioriteringer og valg. En slik utvikling vil være naturlig basert på at det er tre frittstående fylkeskommuner. Det er ikke gjort vurderinger av hvordan ressurs- og kostnadsutviklingen kan bli på lang sikt utover det som allerede er nevnt.

7.11 Alternativ 2B – Etablering av tre nye fylkeskommuner basert på dagens IKT-løsninger og etablering av et forpliktende IKT-samarbeid

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

Effektene av et samarbeid vil være at alle IKT- og digitale løsninger deles mellom de tre fylkeskommunene, slik at en utnytter synergimuligheter der det er mulig. Dette gjør at en får en rimeligere total kostnad da felles løsninger utnyttes og stordriftsfordeler oppnås. I tillegg vil ansatte fortsatt være organisert samlet i en felles virksomhet, hvor både bredde og dybde av kompetansen ivaretas. Antall ansatte vil være tilnærmet som i dag.

Et samarbeid vil være forpliktende og langsiktig for de tre fylkeskommunene. Det vil være nødvendig å etablere gode eier- og styringsmekanismer som gir den enkelte fylkeskommune nødvendig IKT- og digital støtte og utvikling.

Arkivområdet vil også være mulig å inkludere i et felles samarbeid, men konsekvensene reduseres ikke i nevneverdig grad. Den største forskjellen vil være felles dokumentsender og arkivdanningsfunksjon hvor det kan tas ut synergier. En felles arkivfunksjon kan skape avstand til organisasjonen og saksbehandlerne. Samtidig gir en slik organisering en likere behandling av innbyggerne på tvers av de nye fylkeskommunene og større fagmiljø.

Et IKT-samarbeid mellom fylkene vil kunne ivareta deler av informasjonssikkerhets- og personvernområdet. Dette vil gi bedre ressursutnyttelse og lavere kostnader.

Etablering av tre nye fylkeskommuner og et felles IKT-samarbeid som angitt over, vil kreve at det gjøres logiske tilpasninger av dagens fagsystemer. Kun mindre tekniske anskaffelser er nødvendig. Dette er beregnet til økte investering utover økonomiplanen for perioden 2022 – 2025 på til sammen kr 92,7 millioner. Beløpet inkluderer nødvendig ekstra bistand til å gjøre etableringsjobben innen både IKT- og arkivområdet.

Drifts- og forvaltningskostnadene vil være mindre sammenliknet med alternativ 2A. I perioden 2022 -2025 vil drifts- og forvaltningskostnaden øke med kr 110,5 millioner utover foreslåtte økonomiplan. Fra 2026 vil den varige og årlige merkostnaden utgjøre kr 41,9 millioner.

Dette alternativet vil over tid gjøre at de tre fylkeskommunene fortsatt har relativt like IKT- og digitale løsninger da det er inngått et forpliktende samarbeid.

Det understrekes at *valg av løsning for digitaliseringsområdet må utredes videre.*

7.12 Risiko og sårbarhet

Det er i tidligere kapitler nevnt flere områder med stor risiko. I tillegg nevnes følgende:

- En oppløsning av Viken fylkeskommune og etablering av tre nye fylkeskommuner vil medføre omfattende arbeid. Det er økt risiko for å miste flere ansatte (sykdom og slutter) på grunn av arbeidspress.
- På grunn av arbeidspresset, vil det være en betydelig risiko for at driftsstabiliteten går ned. Dette vil påvirke fylkeskommunens tjenesteleveranser til elever, tannhelsepasienter, ansatte, innbyggere og folkevalgte.
- Det er en risiko for at utrednings- og etableringsaktivitetene for tre nye fylkeskommuner kommer sent i gang. En effektiv utnyttelse av tiden frem til realisering er svært avgjørende å få utnyttet maksimalt. Nødvendig tid, forutsatt at dette er 1.1.2024, for å etablere IKT-løsninger for tre nye fylkeskommuner er i seg selv kort. Det er ikke rom for å utsette delaktiviteter pga. feil og/eller kompleksitet.
- En oppdelingsprosess krever effektive beslutninger, både administrativt og politisk. Det vil være en risiko for fremdriften av IKT-etableringene om nødvendige beslutninger kommer sent.

8 Viken fylkeskommunes samfunnsansvar

Hovedpunkter

Med Viken fylkeskommunes størrelse, kompetanse og sterke fagmiljøer har fylkeskommunen i større grad blitt konsulert av nasjonale myndigheter. Viken fylkeskommune har fått en posisjon som en mer likeverdig samarbeidspartner for nasjonale myndigheter og forskningsmiljøer enn hva de tre tidligere fylkeskommunene hadde hver for seg. Ved en fylkesdeling er det ikke trolig at hver av de tre vil kunne beholde denne posisjonen.

Nye fylkeskommuner vil få færre ansatte og mindre robuste fagmiljøer som betyr at det må gjøres tøffe prioriteringer med hensyn til oppgaveløsning. Lovpålagte oppgaver og tjenester vil da måtte prioriteres, og konsekvensen blir mindre utviklingskapasitet i de nye organisasjonene. Ikke minst vil dette være krevende i en periode med etablering av tre nye fylkeskommuner. Det vil være spesielt krevende for de små fagmiljøene. Ved en deling til tre nye fylkeskommuner er det lite trolig at basisen i tjenesteproduksjonen på disse områdene blir berørt i særlig grad. Samtidig er det sannsynlig at mindre tilgjengelig ressurser i stabs-/støtte- og utviklingsfunksjoner vil få merkbare konsekvenser for tjenesteproduksjonen.

De nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging framhever at fylkeskommuner og kommuner er nøkkelaktører for å realisere en bærekraftig samfunnsutvikling og realisering av

bærekraftsmålene. Viken har per nå 34 gjeldende regionale planer fra de tre gamle fylkene. Det er behov for å fornye det regionale planverket dersom regionen skal oppfylle bærekraftsmålene i 2030. Legitimiteten i samfunnet og mulighetene for å drive det regionale planarbeidet videre etter et vedtak om oppdeling må vurderes. Det skisseres under i kapittel 8.3.3 tre alternativer med konsekvenser for hvordan det regionale arbeidet kan løses videre.

Juridisk sett vil en deling av Viken ikke ha noen konsekvenser for vedtatte planer. Regionale arealplaner vedtatt før iverksettingstidspunktet for en eventuell deling av Viken vil gjelde i de nye fylkeskommunene.

FNs bærekraftsmål ligger til grunn for utvikling og drift, og Viken fylkeskommune regnes som en av de ledende fylkeskommunene når det gjelder bærekraftsarbeid. Viken fylkeskommune har bygget inn bærekraft i systemer, strukturer og samarbeid og har nå begynt å hente ut effektene av dette for å gjennomføre nødvendig bærekraftig omstilling. Særlig det regionale planarbeidet som er igangsatt vil være et effektivt verktøy for å nå bærekraftsmålene sammen med våre samarbeidspartnere.

Samlet sett vurderes det at en delings- og etableringsprosess for tre nye fylkeskommuner vil svekke det fylkeskommunale arbeidet med å nå bærekraftsmålene.

De nye fylkeskommunene vil kunne jobbe med bærekraft, men det vil være mer utfordrende å prioritere ressurser, bygge kompetanse og å sette dagsorden regionalt og nasjonalt. Dette blir spesielt utfordrende dersom de må basere sitt arbeid på regionale planer vedtatt før sammenslåingen, der bærekraftsmålene ikke er innarbeidet.

8.1 Fylkeskommunens helhetlige samfunnsansvar

Fylkeskommunens helhetlige samfunnsansvar og fylkeskommunens fire hovedroller som tjenesteyter, demokratisk arena, myndighetsutøver og samfunnsutvikler framgår av kommunelovens § 1-1.

Fylkeskommunen får nasjonale styringssignaler for alle disse rollene gjennom rammestyring, lover, forskrifter, retningslinjer, tildelings- og forventningsbrev fra ulike sektordepartement og direktorater.

Gjennom fylkesrådets politiske plattform, fylkestingets vedtatte regionale planstrategi, økonomiplan, budsjett, vedtatte strategier og handlingsplaner legges regionalpolitiske prioriteringer som gir innhold til disse fire hovedrollene, i tråd med prinsippet om lokalt selvstyre.

I dette kapittelet gis en beskrivelse av konsekvenser ved fylkesdeling for fylkeskommunens samfunnsoppdrag som tjenesteyter, myndighet og samfunnsutvikler. Konsekvenser for demokrati omtales i kapittel 9.

Regionreformens hensikt var å styrke fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle og gi fylkeskommunen større ansvar for å skape regional politikk tilpasset regionale og nasjonale utfordringer. De tre sentrale dimensjonene i en styrket samfunnsutviklerrolle handler om å:

- gi strategisk retning til samfunnsutviklingen
- mobilisere privat sektor, kulturlivet og lokalsamfunnet
- samordne, koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk

Hensikten med oppgavene overført til fylkeskommunen i regionreformen var å styrke samfunnsutviklerrollen og gi fylkeskommunen et mer helhetlig ansvar for utviklingen i egen region. Fylkeskommunen har et samlet samfunnsoppdrag for å legge til rette for, og bidra til, en utvikling av

fylket til det beste for innbyggerne. I takt med komplekse samfunnsutfordringer er det behov for å løse oppgavene på en mer helhetlig måte, i samarbeid både på tvers av fag og forvaltningsnivåer. For at fylkeskommunen skal lykkes i sitt samfunnsoppdrag må fylkeskommunen kombinere og koordinere de virkemidlene de ulike rollene gir oss. For å kunne utføre samfunnsoppdraget og tilrettelegge for gode tjenester for innbyggerne i Viken, må en rekke system-, støtte- og driftsfunksjoner fungere.

Tydelige politiske prioriteringer med en klar strategisk retning, i både Viken fylkesting og i fylkesrådet, har etter de to første driftsårene lagt et fundament og en plattform for å kunne løse samfunnsutfordringer Viken står overfor - innen klima, omstilling i arbeids- og næringsliv, integrering og helse, mer effektiv ressursbruk og bedre tjenester til innbyggere og næringsliv.

Modellen under viser hvordan fylkeskommunen har bidratt til en *strategisk retning* på samfunnsutviklingen. Dette har skjedd gjennom FN17 som styringsplattform (helhet og sammenheng), større integrerte kompetansemiljøer som muliggjør helhetlig og faglig og politisk styring. I tillegg kan man i langt større grad se rådsområder i sammenheng og se tjenestene i et samfunnsperspektiv. Viken fylkeskommune har tatt rollen som en *mobiliserende aktør* inn mot privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn gjennom blant annet felles samarbeidsavtaler og nettverk. Rådsområdene vurderer dette som et kontinuerlig arbeid i egen organisasjon, ut mot kommunene og i samarbeid med andre aktører.

Hoveddimensjoner ved Vikens samfunnsutviklerrolle	Strategiske initiativ	Pågående prosesser og virkemiddelbruk
Gi strategisk retning til samfunnsutviklingen	FN17 som styringsplattform (helhet, sammenheng)	- Regional planstrategi med kunnskapsgrunnlag basert på FN17 3 regionale planer påbegynt - Styrket helhetlig lederskap gjennom systemutvikling og bistand til rådsområdene på bærekraft, bærekraftsrapportering og utvikling av samfunnsutviklerrollen
	Større integrerte kompetansemiljøer som muliggjør tydeligere helhetlig faglig og politisk styring	- FN17 som styringsgrep for Vikens utvikling og drift (som grunnlag for rapportering) - Klimabudsjett, klimaregnskap - Arealregnskap - Strategier rettet mot innbyggere: Temastrategier innen samferdsel, landbruk, biologisk mangfold, eiendom, energi, innovasjon, bibliotekutvikling, kunst og kultur. Strategi for helsefremmende skoler, anskaffelsesstrategi og Vikenmodellen - Felles styringsdokument for integrering - Felles handlingsprogram for fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv - Innovativ politikkutvikling (for eksempel arealregnskap)
	Se rådsområder (og nye oppgaver) i sammenheng	- Kollektiv og fylkesvei i samme rådsområde - Eiendomsstrategi og energistrategi for FK-bygg gir føringer (mål for klima og miljø etc) - Kompetansepolitikk, manglende arbeid med regional utvikling gjennom samarbeid skole/ arbeidsliv
	Se tjenester i et samfunnsutviklingsperspektiv	- Komplekse faglige utfordringer løst bedre og raskere (wicked problems) - Helsefremmende skoler, samarbeid med kommuner om skoleinvesteringer og idrettshaller, oppfølging av livskvalitet (= tjenesteeffektivisering) - Tannhelse i et samfunnsutviklingsperspektiv (samordne spesialfunksjoner) - Felles kvalitetssystem i rådsområdet samferdsel - Kompetanseutviklingstiltak som tilbud til hele Viken
Mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn	Mobilisere kommuner	- Regionkontakter til kommuneregioner - Lærende (og mobiliserende) nettverk for kommuner i de fleste rådsområder - Noen rådsområder har ikke fått etablert kommunenettverk
	Mobilisere og stimulere næringsliv	- Styrkede klynger (sirkulærøkonomi, digitalisering, grønne skiftet) - Enhetlig etablerertjeneste for hele Viken - Samordnet tilskuddsordninger - Samarbeidsavtaler med inkubatorer og næringshager samordnet - Felles samarbeidsavtale med Innovasjon Norge, Siva, Forskningsrådet og Oslo kommune - Større prosjekter og støtteordninger tilgjengelig i hele Viken (når flere enn tidligere)
	Mobilisere sivilsamfunn, kultur og stimulere stedsutvikling	- Felles handlingsprogram for fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv - Flere har tilgang på flere søkeordninger enn før - Nye samarbeidsnettverk med kommuner og aktører i kulturlivet
	Utviklingsprosjekt (inkl FOU)	- Flere forskningssøknader (attraktiv partner for FOU-miljøer) - Pilot med arealregnskap (kom, forskning) - Uprøving av innovative og bærekraftige løsninger for varelogistikken langs E18 (lokale kommuner og Statens vegvesen) - Koordinert søknadsarbeid for alle fylkesbibliotek som har utløst midler fra Nasjonalbiblioteket
Samordne, koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk	Egen organisasjon	- Digitale fellesløsninger og systemer (DigiViken) - Etablering av faggruppe for integrering på tvers av rådsområder - Nettverk for klinikkledere tannhelse (daglig) - Gjenstår geografisk harmoniseringsarbeid (utdanning, karriereveiledning mm)
	Kommunenettverk	- Felles folkehelsenettverk med alle kommunene - Mobilitetsnettverk for kommunene - Ledernetttverk for integreringsarbeid i alle landets FK (ikke kommunenettverk) - Månedlige treffpunkt for vilt for alle kommunale viltforvaltere
	Alle virkemiddelaktører	- Økt mulighet for samstyring gjennom samarbeidsavtaler (bedre utnyttelse av virkemidler) - Partnerskap Klimapartnere, Klima Viken, klimasmart landbruk - Bygdemiljøpakker, bypakker - Ny samhandlingsmodell for trafikksikkerhet - Samarbeidsavtale mellom Viken FK, NAV østViken og VestViken – fungerer bedre - DigiViken – nettverk for fylker og kommuner - Ikke etablert et felles, regionalt partnerskap for Viken - Kompetanseforum Viken er ikke etablert
	Påvirke statlig politikk til å bli hensiktsmessig for regional samfunnsutvikling	- Større faglig tyngde oppleves på alle felt - Mer attraktiv samarbeidspart for statlige aktører (for FoU-aktører, europeiske aktører)

Figur 1 Hoveddimensjoner ved Vikens samfunnsutviklerrolle

Oppdatert nullpunktsmåling av regionreformen for Viken

Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjorde en nullpunktsmåling av regionreformen våren 2019. Som et underlag til denne utredningen har Samfunnsøkonomisk analyse AS gjort en oppdatering av utvalgte indikatorer som er relevante for å kartlegge resultater av regionreformen for Viken fylkeskommune, se vedlegg. Indikatorene ble opprinnelig utviklet for Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å vurdere hvordan regionreformen kan bidra til å styrke fylkeskommunen rolle som samfunnsutvikler.

Indikatorene som er oppdatert viser utviklingen for Viken samlet, områdene Akershus, Østfold og Buskerud, samt Oslo og landet for øvrig. Indikatorene peker på at samfunnsutviklingen i Viken er påvirket av de samme grunnleggende utviklingstrekkene som preger landet ellers.

For året 2020 preger tiltakene mot koronapandemien flere typer data. Utviklingen i Viken er også preget av nærheten til Oslo, som i mange henseender har en annen utvikling enn landet for øvrig.

Det er betydelig forskjeller mellom kommuner i Viken, både i forhold til hvordan korona-tiltakene har påvirket samfunnet og betydningen av nærheten til Oslo. Generelt synes forskjellene mellom kommunene i Viken å øke. Når forskjellene i samfunnsutvikling mellom kommuner øker, er det grunn til å stille spørsmål om hvilken type fylkeskommunal organisering som best påvirker kommunenes arbeid med samfunnsutviklingen.

Dersom det er behov for ekstra innsats fra fylkeskommunen i noen regioner, kan det være argumenter for store fylkeskommuner som evner å omprioritere ressurser. Dersom det ikke er store forskjeller mellom kommuner, eller dersom forskjellene er konstante, vil behovet for fylkeskommunenes innsats ikke være veldig ulik om fylket er stort eller lite.

8.2 Konsekvenser for Vikens samfunnsansvar

Rollen som samfunnsutvikler utøves i alle fagfelt fylkeskommune har, også i tjeneste- og myndighetsutøvelse. En oppdeling av Viken fylkeskommune vil kreve at det brukes betydelige ressurser i fylkesadministrasjonen på å planlegge overgangen fra Viken til de nye fylkeskommunene. Det er fare for at fagmiljøene svekkes kapasitets- og kompetansemessig i perioden, og det kan påvirke Viken fylkeskommunes evne til tjenesteproduksjonen og myndighetsutøvelse på et tilfredsstillende nivå. I perioden med avvikling av Viken fylkeskommune og oppbygging av nye fylkeskommuner, vil organisasjonen ha liten kapasitet til utviklingsarbeid. Påbegynt utviklingsarbeid i Viken fylkeskommune kan måtte nedprioriteres eller stanses. Det vises for øvrig til kapittel 6 om fylkeskommunen som arbeidsgiver. Demokratiaspektet og bærekraftarbeid beskrives i egne kapitler.

Nye fylkeskommuner vil få færre ansatte og mindre robuste fagmiljøer som betyr at det må gjøres prioriteringer med hensyn til oppgaveløsning. Lovpålagte oppgaver og tjenester vil da måtte prioriteres og konsekvensen blir mindre utviklingskapasitet i de nye organisasjonene. Ikke minst vil dette være krevende i en periode med etablering av tre nye fylkeskommuner. Det vil være spesielt krevende for de små fagmiljøene.

Det er ikke mulig å gi en uttømmende vurdering av konsekvenser for samfunnsoppdraget. På vei inn i Viken ved sammenslåingen hadde fylkene med seg ulike suksesshistorier og prioriteringer. Det har i Viken vært anledning til en del satsinger som har bygget på det beste fra tidligere fylker. Ved en deling av Viken vil det fortsatt være slik at de nye fylkene vil kunne prioritere ulikt, og det vil være rom for særlig høy innsats på noen områder.

Tjenesteproduksjon i samferdsel, tannhelse og videregående opplæring

Hovedtyngden av fylkeskommunens tjenesteproduksjon er knyttet til videregående opplæring, samferdsel og tannhelse. Ved en deling til tre nye fylkeskommuner er det lite trolig at basisen i tjenesteproduksjonen på disse områdene blir berørt i særlig grad. Samtidig er det sannsynlig at mindre tilgjengelig ressurser i stabs-/støtte- og utviklingsfunksjoner vil få merkbare konsekvenser for tjenesteproduksjon. Det vises særlig til sårbarhet for driftsstabiliteten beskrevet i kapittel 7 om IKT og digitalisering. Det vil også være større sårbarhet i kritiske arbeidsprosesser som inntak og eksamensavvikling i videregående skole, fordi ressurser i fylkesadministrasjonen vil være mindre tilgjengelig.

Satsing på kollektivtransport er et viktig grep for å nå målene om reduserte klimagassutslipp. I en region som er så integrert som i Viken, er det helt avgjørende å kunne tilby et så helhetlig og sømløst reisetilbud som mulig. Dette er lettere å sikre med få og sterke aktører enn med flere små. I Viken er det inngått togavtale med Jernbanedirektoratet, og fylkeskommunen er i ferd med å utarbeide felles pris- og betalingssystem. Gjennom en krevende tid i pandemien har en felles og samkjørt strategi vært svært viktig. I Viken legges det opp til porteføljestyling for plan- og utbyggingsprosjekter for investeringer i vei. Det innebærer at investeringsprosjekter sees i sammenheng over flere år. Det at prosjektene samles i porteføljer gir større fleksibilitet og mulighet for å tilpasse aktiviteten underveis slik at fremdriften i prosjektene blir optimal. Ved en oppdeling av Viken til mindre enheter vil denne fleksibiliteten reduseres.

Innen tannhelse vil leveransen ute på klinikkene knyttet til selve behandlingen bli lite berørt i utgangspunktet, men Viken har jobbet med å få en konsolidert løsning for alle fagsystemene i tannhelsetjenesten i Viken. Dette skal gi felles system for EPJ (elektronisk pasientjournal), røntgenbilder, kliniske bilder, Helfo-oppgjør, SMS-utsending, e-resept og integrasjon mot Helsenorge blant annet. Oppdeling av Viken vil påføre de fremtidige inndelte fylkeskommunene et vesentlig arbeid med oppdeling av lagrede data i IKT-løsninger. Ved en oppdeling må alle disse systemene bygges om igjen. Det kan være mulig å fortsette med fellesløsninger, men det reduserer de enkelte fylkeskommunenes politiske handlingsrom. Og det må også utredes om det er mulig innenfor gjeldende regler for personvern.

Myndighetsutøver

For å kunne etterleve statlige forventninger om å følge opp FNs bærekraftsmål, må fylkeskommunene arbeide tverrfaglig og helhetlig også som myndighetsutøver. Myndighetsoppgavene er prioriterte oppgaver og må løses uansett organisering.

En oppdeling av Viken vil føre til mindre fagmiljøer og færre ressurser pr. fylkeskommune for de fleste fagområder. Dette vil føre til mindre robusthet og større sårbarhet med hensyn til hvordan oppgaver løses. Det er en risiko for dårligere kapasitet til å ivareta myndighetsoppgaver, spesielt i fagmiljøene der det er få ansatte i dagens organisasjon. Dette gjelder særlig innenfor myndighets- og forvaltningsoppgaver på miljøområdet, slik som vilt- og innlandsfiskeforvaltningen. I kombinasjon med lavere kapasitet til utviklingsoppgaver blir dermed prioritering mellom lovpålagte oppgaver og utviklingsoppgaver mer krevende.

Samfunnsutvikler

Viken fylkeskommunene bidrar i samfunnsutviklingen som partner og veileder for kommunene. Vi initierer og deltar i regionale partnerskap, prosjekter, nettverk og samarbeid med næringsliv, forskning og organisasjoner. Fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle handler om å samle alle gode krefter på tvers av sektorer og nivå i en felles innsats for å skape en bedre utvikling i regionene. Det innebærer at

fylkeskommunen må bruke sine virkemidler og rette innsats for å bidra til utvikling i hele fylket med en bevisst differensiering der det er behov for det.

I Viken fylkeskommune har det, på grunn av større fagmiljøer, vært kapasitet til å prioritere utviklingsoppgaver. Ved en fylkesdeling vil fagmiljøene i de nye fylkeskommunene bli betydelig mindre, og det vil svekke kapasiteten til utviklingsoppgaver og det kan ta lenger tid å nå politiske mål for satsningene. En stor fylkeskommune med mange ressurser kan gi utfordringer for mindre kommuner med færre ressurser i forhold til mulighet til å delta i initiativer som tas. Det er også noen utfordringer med at fylkeskommunen ikke klarer å være koordinert nok i initiativene som tas ovenfor kommunene. Særlig for mindre kommuner kan dette føre til overbelastning og manglende evne til å prioritere deltagelse i fylkeskommunens prosesser.

Viken fylkeskommune har inngått en rekke partnerskap med eksempelvis NAV, Forskningsrådet, høgskolesektoren, Distriktssenteret. Ved en eventuell deling vil en konsekvens være at avtaler må inngås på nytt, og hvert fylke må dimensjonere sin innsats etter evne.

Med Viken fylkeskommune sin størrelse, kompetanse og sterke fagmiljøer har fylkeskommunen i større grad blitt konsulert av nasjonale myndigheter. Viken fylkeskommune har fått en posisjon som en mer likeverdig samarbeidspartner for nasjonale myndigheter og forskningsmiljøer enn hva de tre tidligere fylkeskommunene hadde hver for seg. Ved en fylkesdeling er det ikke trolig at hver av de tre vil kunne beholde denne posisjonen.

Fylkeskommunen fikk et større fagmiljø innen samferdselsplanlegging, og det gjør at planleggingen av enkelttiltak bedre kan ses i sammenheng med det totale veinettet, kollektivtransporten og andre viktige hensyn. Fylkeskommunen har også fått en posisjon til å være pådriver i en rekke prosjekter og piloteringer, som har målsetting om å fremme ny og bærekraftig mobilitet. Eksempel på dette er utprøving av innovative og bærekraftige løsninger for varelogistikken langs E18 Vestkorridoren. Dette er et samarbeid med de lokale kommuner og Statens vegvesen og er det første i Nord Europa til å pilotere proaktiv trafikkstyring som fremmer kollektivtransport gjennom mindre arealbruk og lavere kostnader. Eksempelene viser fylkeskommunens kapasitet til å ta en rolle som blir krevende å opprettholde i samme bredde i mindre fylkeskommuner.

For næring har større og sterkere fagmiljøer i Viken ført til mer spesialisering, mer tyngde i faglige vurderinger og mer effektiv gjennomføring av f.eks. støtteordninger. En oppdeling vil medføre at en må gå tilbake til en noe mer generalisttilnærming. Rådsområdet har bragt ulike innovasjonsmiljøer i hele Viken sammen for en sterkere næringsutvikling på tvers av gamle fylkesgrenser, ifølge miljøene selv. I mangel på fellesordninger vil dette bli annerledes i nye fylker. Nye oppgaver som er overført løses nå effektivt i den nye organisasjonen. For eksempel løses de nye oppgavene på landbruk med betydelig færre ressurser enn det som ble estimert av avgivende organisasjon. Noen oppgaver vil ikke ha hele årsverk å overføre til de nye fylkene.

Kulturfeltet er preget av mange aktører og organisasjoner. Fylkeskommunen har en viktig rolle som kunnskapsaktør, koordinator og mobilisator for disse aktørene, og Viken fylkeskommune har stor ekspertise og fagkompetanse som aktørene trenger og ønsker. Ved en oppdeling i mindre fylkeskommuner vil bredden i kompetanse og kapasitet bli påvirket. Samtidig kan Vikens størrelse, med et stort antall kommuner og aktører, være til hinder for en tilstrekkelig nær dialog og samhandling.

Samarbeidet med kommuneregionene

Fylkeskommunen har løpende faglig dialog med enkeltkommuner. I tillegg til ordinært samspill med enkeltkommuner om enkeltsaker, så har Viken prioritert å delta på de felles møtearenaene som de 51

kommunene i fylket har i kommuneregionene. Fylkeskommunen prioriterer deltakelse fra både fylkesråd, posisjon og opposisjon i fylkestinget og faste administrative representanter. Det har gjort det mulig å ha tidlig dialog med politisk ledelse i kommunene forut for større regional- og lokalpolitiske saker. I Viken fylkeskommune er det en egen fagenhet ved fylkesrådsleders kontor for samarbeidet med kommuneregionene. Ved en fylkesdeling vil det fortsatt være samhandling mellom de nye fylkeskommunene og kommuneregionene. Samtidig vil det være utfordrende å ha tilstrekkelig med ressurser for arbeidet, og lite trolig nok til at det kan bli et fagmiljø. Et godt samarbeid mellom de nye fylkeskommunene og kommunene kan bli mer avhengig av økt tidsbruk fra politisk nivå.

Viken-modellen

For å motvirke den useriøse delen av arbeidslivet har Viken fylkesting vedtatt Viken-modellen, som er såkalte seriøsitetsbestemmelser for Viken fylkeskommunes leverandører. Som offentlig innkjøper for flere milliarder årlig har fylkeskommunen kunnet ta et stort ansvar, og hatt mulighet til å ta valg som påvirker leverandørmarkedet i en seriøs og positiv retning. Viken-modellen er skapt og videreutviklet i et samarbeid med NHO og LO. Viken-modellen er også delt med kommunene, med ønske om å inspirere og istandsette disse til å vedta tilsvarende regler. Ved en eventuell Viken-oppdeling kan arbeidet for et seriøst arbeidsliv og Viken-modellen videreføres. En splitting av fagmiljø vil gjøre det mer krevende med nødvendig kontroll og oppfølging av våre leverandører. Avtale med LO om en LO-kordinator må reforhandles av nye fylker.

8.3 Regional planlegging – strategisk verktøy for samfunnsutvikling

Fylkeskommunens rolle som regional planmyndighet er definert i plan- og bygningsloven og er sterkt sammenkoblet med samfunnsoppdraget etter kommuneloven. Regional planlegging som verktøy for fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle ble forsterket i regionreformen.

De nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging framhever at fylkeskommuner og kommuner er nøkkelaktører for å realisere en bærekraftig samfunnsutvikling og realisering av bærekraftmålene.

Arbeidet Viken fylkeskommune har utført innen dette feltet, med regional planstrategi og planprogram for tre tverrsektorielle regionale planer, er ifølge Nordlandsforskning nyskapende og et viktig ledd i utviklingen av samfunnsplanlegging for bærekraft.

Arbeidet har vært viktig for utviklingen av partnerskapene i Viken. Organiseringen av arbeidet som et program med programstyre og prosjektstyre med Vikenaktører er et innovasjonsarbeid med nasjonal interesse.

Viken har per nå 34 gjeldende regionale planer fra de tre gamle fylkene. Det er behov for fornying av det regionale planverket dersom regionen skal oppfylle bærekraftsmålene i 2030. Det er dette Vikens regionale planstrategi (RPS) har drøftet og gitt ny retning for.

Regional planstrategi 2020-2024 «Veien til et bærekraftig Viken», ble vedtatt av fylkestinget 18. desember 2020. Planstrategien innebærer at det skal lages tre nye regionale planer (som skal erstatte 27 av vedtatte planer vi har i dag) for Vikensamfunnet:

- Regional plan for økt liv livskvalitet, deltakelse og likeverd
- Regional plan for kompetanse og verdiskaping
- Regional plan for areal og mobilitet

Planprogrammet for de tre planene behandles i fylkestinget i desember 2021.

8.3.1 Samfunnets medvirkning i det regionale planarbeidet

Fylkesrådet har programorganisert planarbeidet. Hensikten med programorganisering er at prosessen og resultatene av planarbeidet ses i sammenheng, at prioriteringer blir gjort på bakgrunn av helhetlige vurderinger, og at det blir tydelige roller og ansvarsfordeling underveis i prosessen. Denne helhetlige tilnærmingen er i tråd med hvordan FN anbefaler at det skal jobbes med bærekraftsmålene.

Denne måten å organisere planarbeidet bidrar til at eierskapet til planprosessene flyttes ut i samfunnet, og på den måten styrkes partnerskapet om regional samfunnsutvikling. Målet er at planene utarbeides i fellesskap av Vikensamfunnet (samskaping). Offentlige myndigheter, representanter for næringsliv og arbeidstakere, forsknings- og utdanningsinstitusjonene, frivillige organisasjoner og kulturliv må få komme til orde og prege arbeidet.

I høringen av både regional planstrategi og planprogram, har høringsinstansene gitt gode tilbakemeldinger for hvordan planprosessen er tilrettelagt for medvirkning. I arbeidet med selve planene er det behov for å ta medvirkningsarbeidet et skritt videre.

8.3.2 Konsekvenser for påbegynt arbeid med regionale planer ved eventuell fylkesdeling

Juridisk sett vil en deling av Viken i nye fylker ikke ha noen konsekvenser for planer utarbeidet etter plan- og bygningsloven. Regionale arealplaner vedtatt før eventuelle nye fylkeskommuner iverksettes 1.1.24 vil også gjelde i de nye fylkeskommunene. Dette følger av inndelingsloven § 13 tredje ledd første punktum.

Inndelingsloven § 13 tredje ledd andre punktum åpner for at departementet kan gi nærmere regler om virkningen av grenseendringa for «andre planvedtak». Ordlyden «andre planvedtak» vil, slik vi forstår det, omfatte andre regionale planer, vedtatt planstrategi eller vedtatt planprogram.

Gyldigheten av regionale planer må vurderes i et bredere lys enn kun det juridiske. Legitimiteten i samfunnet og mulighetene for regional planlegging ved en oppdeling av fylket er nærmere omtalt nedenfor.

Regional samfunnsplanlegging innebærer gjennomføring av planprosesser og produksjon av plandokumenter med strategisk og juridiske føringer for samfunnsutviklingen. Planprosessene må baseres på reelt engasjement fra en rekke samfunnsaktører i den regionen planene skal gjelde for. Dette er viktig for å oppnå eierskap hos aktører som står sentralt i samfunnsutviklingen og for bruken av planene etter at prosessene er avsluttet.

Rammene for de påbegynte planprosessene er beskrevet i planprogrammet. De er ambisiøse med hensyn på mål, stor grad av tverrfaglighet, ny geografisk inndeling (Viken) med ønske om differensiering, svært mange interessenter/aktører, og kort tidsfrist. Vedtak av de tre planene med handlingsprogram er forutsatt gjort av sittende fylkesting i juni 2023. Planenes ambisjon er å legge strategier som Vikensamfunnet slutter opp om og målrettet jobber for å gjennomføre fram til 2030, og eventuelt vedta retningslinjer/bestemmelser som er førende for arealbruken og kommunenes arealplanlegging.

Hvordan dette arbeidet vil oppleves og hvilken legitimitet det vil ha, bør belyses ut fra følgende forhold:

Behovet for helhetlig perspektiv og felles samfunnsutvikling i Norges mest folkerike region

Samarbeid og helhetstenkning står sentral for å nå FNs bærekraftsmål. Dette gjelder samarbeid på tvers av fag og sektorer, forvaltningsnivåer og geografiske forvaltningsgrenser. Dagens Viken er en region med 51 kommuner, store naturverdier, stor befolkning, omfattende kommunikasjon internt og eksternt, mange virksomheter og stor verdiskaping. Regionens utvikling bør ses i en helhetlig sammenheng. Samarbeid om samfunnsutviklingen, også på tvers av nye fylkesgrenser vil være positivt for å skape et bærekraftig samfunn.

Politisk tyngde og vilje i rollen som planmyndighet, prosesseier og prosessdriver parallelt med oppbygningen av nye fylker.

Planprosessene og eventuelle vedtak av regionale planer vil kreve aktiv politisk deltakelse. Ambisjonen i Regional planstrategi innebærer utvikling av ny politikk, prioritering av mål og strategier, og håndtering av interessekonflikter. Dette krever aktiv politisk deltakelse fra fylkesrådet og Vikens øvrige fylkespolitikere i prosessen. Dette kan komme i konflikt/konkurranse med oppgavene og fokuset som etableringen av nye fylker vil bringe.

Administrativ kapasitet, ledelse og intern legitimitet i planprosessen parallelt med oppbygningen av nye fylkesorganisasjoner.

Planprosessen vil også kreve stor administrativ arbeidsinnsats, topp prioritet, tydelig ledelse, eierskap og bred forankring i fylkeskommunens administrasjon. Dette er nødvendig for å holde framdrift og tilfredsstillende faglig nivå. Erfaringen fra etableringen av Viken tilsier at ressurser og oppmerksomheten som kreves for å bygge nye organisasjoner kan gå på bekostning av det regionale utviklingsarbeidet. Svakere reell politisk prioritering av arbeidet, redusert ekstern legitimitet, mange nye administrative oppgaver for bygging av de nye organisasjonene, samt ev. økt turnover, kan forsterke dette.

Samfunnsaktørenes oppslutning om prosesser og vedtak av planene

Planprosessene forutsetter engasjement og bruk av ressurser fra aktørene i Vikensamfunnet. Dette vil gjelde både private og offentlige aktører, og på tvers av sektorer. Det vil i særlig grad gjelde kommunene, som selv er samfunnsutviklere og tjenesteutøvere innen en rekke av områdene for de nye planene. Vellykket regionalt planarbeid hviler på at disse vil bruke tid og krefter på prosessene og har tillit til de beslutninger fylkeskommunen fatter i vedtak av planene. At aktørene bidrar i prosessen og gir legitimitet til beslutningene, øker sannsynligheten for at de selv tar eierskap til mål og strategier, og selv viderefører dette i eget utviklingsarbeid og virksomhet. Et eventuelt vedtak om oppdeling i nye fylker vil kunne redusere motivasjonen for å delta i prosesser i regi av Viken. Dette vil kunne skje i varierende grad, avhengig av om prosessene gjennomføres fram til vedtak i Viken fylkeskommune eller om vedtak overlates til de nye fylkeskommunene, og avhengig av hvilket tidspunkt de nye fylkeskommunene opptrer som «eiere» av planprosessene.

Muligheten for å knytte planarbeidet opp mot etableringen av de nye fylkene

Ved etablering av nye fylkeskommuner vil det på et tidspunkt bli etablert styringsorgan for

etableringen av nye organisasjoner, og etter valget i 2023 vil det bli konstituert nye fylkesting. Uavhengig av hvor langt Vikens regionale planprosesser videreføres, vil disse organisasjonene måtte forholde seg til det som foreligger som (vedtatte) planer og/eller plangrunnlag på det tidspunktet de tiltrer. God og gjennomtenkt forberedelse av denne overgangen vil være viktig. Planer/plangrunnlag som de nye fylkene overtar, må være på et nivå som gir disse en tilstrekkelig styring og samtidig et handlingsrom som de opplever som politisk hensiktsmessig og som i en større sammenheng gir mulighet for god framdrift i å nå langsiktige utviklingsmål og FNs 17 bærekraftsmål. Mulige overgangsordninger er beskrevet og vurdert i tabellen nedenfor.

8.3.3 Alternative veivalg for regionalt planarbeid

Ved et vedtak om oppløsning av Viken fylkeskommune må Viken fylkesting som regional planmyndighet ta stilling til hvordan det regionale planarbeidet skal løses. Det er vurdert at det er tre mulige veivalg:

1. Gjennomføre det påbegynte arbeidet med tre regionale planer
2. Avslutte det påbegynte arbeidet med regionale planer
3. Fortsette arbeidet, men uten avsluttende planvedtak i Viken fylkesting

Muligheter og risiko for disse tre veivalgene skisseres i figuren nedenfor.

Alternative veivalg for regionalt planarbeid ved vedtak om å søke oppløsning

	Gjennomføre det påbegynte arbeidet med tre regionale planer	Avslutte det påbegynte arbeidet med tre regionale planer	Fortsette arbeidet, men uten avsluttende planvedtak i Viken fylkesting.
Muligheter	• Helhetlig perspektiv på Vikenregionen. • Nye fylker vil ha et oppdatert og relevant planverk ved etablerings-tidspunkt. • Ta samfunnsutvikler-rollen allerede på et tidlig stadium. • Vedtatt planverk inn i gir nye fylker grunnlag for rask oppstart av planstrategi.	• Politisk ledelse vil kunne ha fokus på de organisatoriske forhold ved deling (ikke planarbeid). • Avslutning av planarbeid vil frigjøre kapasitet til arbeid med etablering av nye fylker.	• Legger felles grunnlag for de nye fylkene. • Samordnet og helhetlig utvikling i tråd med FN17. • Direkte vedtak av tre regionale planer • Godt utgangspunkt for arbeidet med ny regional planstrategi for eget fylke. • Interregionale planer dersom det er ønskelig (pbl§9-7).
Risikoer	• Oppmerksomheten vil kunne endres i retning av strategisk organisasjonsbygging og utvikling knyttet til nye fylker. • Samfunnsaktørenes oppslutning om et planarbeid i Viken-regi vil kunne bli negativt påvirket av økende oppmerksomhet om arbeidet med nye fylker. • Fare for redusert politisk deltakelse i planprosessen. • Et vedtak om oppdeling vil kreve store ressurser til bygging av nye organisasjoner på alle nivåer (ledelse + fag). Dette vil svekke kapasiteten til å drive planarbeidet.	• Man vil miste betydelig framdrift i arbeidet med å nå FN17. • Vil ikke klare å følge opp nasjonale forventninger mht FN17. • Nye fylker må ta utgangspunkt i dagens gjeldende planer og RPS fra Viken – settes tilbake i tid. • Stort behov for strategisk planarbeid de første årene i nye fylker. • Vil kunne miste det helhetlige regionale perspektivet i fylkeskommunens strategiske arbeid. • Samfunnsaktører kan etterlyse fylkeskommunens politikk på flere områder, samt oppdatert planverk.	• Flere av de samme risikoer som i alternativ om å fortsette planarbeidet. • Redusert politisk fokus hos Vikens folkevalgte eller samfunnsaktørene i Viken, men kan føre til økt engasjement. • Mangel på ledelses- og administrativ kapasitet.

Figur 2 Muligheter og risikoer – veivalg for regionalt planarbeid

8.4 Konsekvenser for bærekraftsarbeidet

Fellesnemnda for Viken vedtok i 2018 at bærekraftsmålene skulle være overordnet premiss i etableringen av Viken fylkeskommune, og også legges til grunn for samfunnsutviklingen i Viken. Vedtaket har bidratt til et samlet engasjement for bærekraft i utvikling og kulturbygging av den nye organisasjonen.

Viken vurderes som en av de ledende fylkeskommunene når det gjelder bærekraftsarbeid. Dette viser blant annet Nordlandsforsknings rapport «Strekk i laget» om bærekraft i planleggingen fra 2020. Viken fylkeskommune sitter i styringsgruppene for OECDs prosjekt «A territorial approach to the SDGs» og i det nasjonale bærekraftsnettverket for kommuner og fylkeskommuner.

Det har vært en bevisst helhetlig og tverrfaglig satsing på bærekraft i Viken fylkeskommune. Dette er spesielt tydelig i regional planstrategi, som er utarbeidet i samarbeid med resten av Viken-samfunnet. Dette følges nå opp med utarbeidelse av tre regionale planer for å nå de langsiktige utviklingsmålene for Viken, som bygger på bærekraftsmålene. Dersom de nye fylkene i 2024 må basere seg på planverk fra før sammenslåingen vil bærekraftsarbeidet i både fylkeskommunen og fylket som helhet settes langt tilbake.

Bærekraftsmålene er videre innarbeidet i fylkeskommunens årsbudsjett og økonomiplan, med definerte innsatsområder, mål og årlige krav til resultater. Alle rådsområder operasjonaliserer bærekraft innenfor sine fag- og ansvarsområder, både når det gjelder daglig drift og i utviklingsarbeid.

Alle politiske saker i Viken blir vurdert ut ifra bærekraft. Det er også innarbeidet krav til bærekraft i grunnlaget for tilskuddstildelinger, i partnerskapsavtaler med eksterne og som en premiss i arbeidet med samfunnsutviklingen.

Det kan bli svært utfordrende å prioritere bærekraftsarbeidet høyt i en prosjekt- og etableringsfase for nye fylkeskommuner. Den politiske og administrative kapasiteten vil måtte brukes på å etablere og bygge opp organisasjonene i de tre nye fylkeskommunene, og til å sikre stabil drift og tjenesteleveranser mens endringene pågår. Det er høy sannsynlighet for at vi mister framdrift og mobiliseringsevne internt og eksternt.

De nye fylkeskommunene vil også ha sterke nasjonale føringer for å jobbe med bærekraft, og vil sannsynligvis fremdeles ha både politikere og ansatte som engasjerer seg sterkt i dette. Det finnes også mindre fylkeskommuner, som for eksempel Møre og Romsdal, som er svært aktive og har innflytelse på det nasjonale bærekraftsarbeidet.

Mindre fylker kan også ha fordeler i bærekraftsarbeidet knyttet til lokalkunnskap, mobilisering av lokale aktører og mindre, mer oversiktlige organisasjoner. Mange av tiltakene og arbeidsmåtene som er utviklet i Viken vil også kunne videreføres dersom de nye fylkeskommunene prioriterer dette.

Samtidig vil de nye fylkeskommunene måtte finne sin egen form i bærekraftsarbeidet tilpasset sin organisasjon og egne prioriteringer. Det vil kunne bli vanskeligere for mindre fylkeskommuner å prioritere kapasitet og ressurser til bærekraftsarbeid i samme omfang og på samme nivå som i Viken, og til å bygge fagmiljø knyttet til dette - særlig dersom det blir en trangere økonomisk situasjon.

Som den største fylkeskommunen har Viken opplevd å være attraktiv som deltaker og samarbeidspartner i nasjonalt og internasjonalt bærekraftsarbeid, og hatt mulighet til å sette dagsorden i bærekraftsdebatten. Dette kan svekkes i mindre fylkeskommuner.

9 Konsekvenser for demokrati

Hovedpunkter

En viktig side ved demokratiet er folks politiske engasjement og deltakelse i valg. I 2019 deltok 58,8 prosent av de stemmeberettigede i fylkestingsvalget i Viken. Dette er lavere enn landsgjennomsnittet, og langt lavere enn gjennomsnittlig deltagelse i stortingsvalg. Det var likevel en økning i forhold til deltagelsen i de tre tidligere fylkene i fylkestingsvalget 2015 og gjennomsnittet i 2011.

Innbyggernes mulighet for innflytelse på politiske prosesser utenom valg er også viktig for et velfungerende demokrati. Viken har trukket fram innbyggermedvirkning som et eget ansvarsområde og har hatt et høyt fokus på åpenhet og gode høringsprosesser.

Viken har færre folkevalgte i forhold til befolkningsstørrelsen enn de tre tidligere fylkene, og det er flere kommuner som ikke har fylkeskommunalt folkevalgte bosatt der. Innbyggere og lokalmiljøer kan dermed sies å være dårligere representert i det sammenslåtte fylket.

Dette har vært forsøkt kompensert blant annet ved hjelp av fast og aktiv deltagelse fra fylkesråder og fylkestingsrepresentanter i møter i kommuneregionene, slik at disse kan opparbeide seg kunnskap og eieforhold til de ulike lokale utfordringene. Fylkespolitikernes mulighet til å bli kjent i det nye fylket og tilegne seg ny kunnskap om forholdene har vært lavere enn normalt i perioden Viken har eksistert, på grunn av pandemien.

Generalistkommuneprinsippet i norsk politikk betyr at Viken har akkurat samme oppgaver og myndighet som alle andre fylker. Likevel rapportere mange fagmiljøer at Viken i kraft av sin størrelse og et mer profesjonalisert politisk og administrativt apparat i større grad er i stand til å sette dagsorden og påvirke i nasjonale og til dels internasjonale prosesser, både politisk og faglig, enn de tre tidligere fylkene. Dette styrker demokratiet og folkets påvirkning på nasjonale løsninger.

Et annet element ved folkevalgt makt er i hvilken grad politikerne reelt legger premissene for sine egne beslutninger. Vikens valg av parlamentarisme som styringsmodell fører til økt politisering av fylkeskommunens arbeid ved at det er politikerne i fylkesrådet som innstiller til fylkestinget, og ved at fylkesrådene enkeltvis eller som kollektiv er direkte involvert i saksforberedelse og utforming av innhold og vedtakspunkter. Fylkesrådene er også de som må svare på spørsmål og stilles til ansvar når fylkestinget eller samfunnet krever det. Her har fylkestinget rom for å være ombud og løfte opp lokale saker og viktige tema, mens fylkesrådet må svare for Vikens prioriteringer. I formannskapsmodellen er det som oftest administrasjonen ved rådmann/fylkesdirektør som har ansvar for innholdet i saksframlegg, og det er også ofte administrativt ansatte som svarer på spørsmål hvis de ikke står på sakskartet. Ved å fungere som øverste leder for et rådsområde kan fylkesrådene også instruere administrasjonen mer direkte, og kan i stor grad sette dagsorden. På denne måten kan man si at den demokratiske makten har økt på bekostning av den byråkratiske/teknokratiske makten.

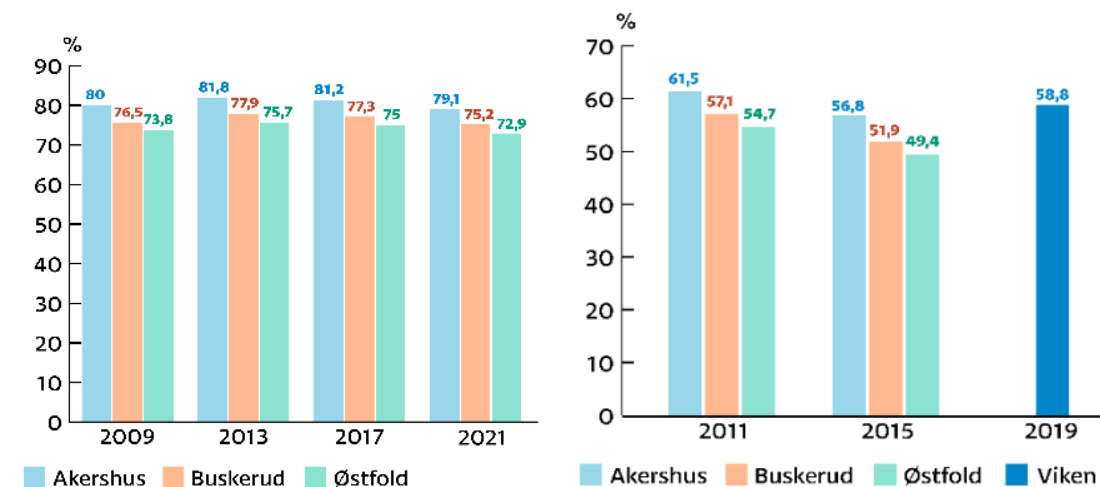
På den annen side har avgjørelser gjort av fylkesutvalg og hovedutvalg i formannskapsmodellen blitt delegert til fylkesrådet. Kombinert med at komiteer bare er innstillende kan det ha gjort at folkevalgte i fylkestinget opplever at deres politiske innflytelser er blitt mindre. Fylkestinget kan også føle mindre eieforhold til Viken fylkeskommune og saker.

Valg, valgdistrikt og Stortingsvalg

En viktig side ved demokratiet er folks politiske engasjement og deltakelse i valg. Innføringen av direkte valg til fylkesting i 1975 har blitt oppfattet som en del av en lang demokratiseringsprosess, der målet har vært at alle nivåer i forvaltningssystemet styres av folkevalgte organer. Fylkeskommunen skal forholde seg til og stå til ansvar for den enkelte innbygger gjennom direkte valg.

I forbindelse med regionreformen, da antallet fylker ble redusert fra 19 til 11 fylker, ble ikke antall valgdistrikter endret. Valgdistriktene som gjelder, svarer omtrent til de tidligere 19 fylkene. Unntak til dette i Viken er Lunner kommune som er en del av Akershus valgdistrikt og Jevnaker kommune som er en del av Buskerud valgdistrikt. I forskrift om valgdistrikt ved stortingsvalg ble det tilføyd 18. februar 2020 at det fortsatt skal være 19 valgdistrikter, selv om fylkesgrensene er endret gjennom regionreformen.

I 2019 deltok 58,8 prosent av de stemmeberettigede i fylkestingsvalget i Viken. Dette er lavere enn landsgjennomsnittet, og langt lavere enn gjennomsnittlig deltagelse i stortingsvalg. Det var allikevel en økning i forhold til deltagelsen i de tre tidligere fylkene i fylkestingsvalget 2015 og gjennomsnittet i 2011. Det er dermed ikke noe som tilsier at engasjementet ved valg er eller vil være lavere i det sammenslåtte fylket. Samtidig var valget i 2019 preget av regionreform og fylkeskommunen sto dermed høyere på dagsorden enn vanlig.



Stortingsvalg

Fylkestingsvalg

Beslutningsprosesser i fylkeskommunen

Fylkeskommunene avgjør og vedtar saker i en prosess som i hovedsak er åpen for innsyn for innbyggerne. I en parlamentarisk styringsform som i Viken behandles de viktigste sakene av folkevalgte organer, enten i fylkesrådet, fylkestinget eller i andre politiske utvalg og komiteer.

Fylkeskommunene behandler sine saker og treffer vedtak i formelle og åpne møter. Sammen med øvrige saksbehandlingsregler sikrer dette prinsippet om åpenhet rundt beslutningene og betryggende og kontrollerbare behandlingsformer. Forvaltningsloven stiller grunnleggende krav til forvaltningen i staten, fylkeskommunene og kommunene. Videre er det regler om åpenhet, rolleklarhet, habilitet,

klage, tilsyn og revisjon som er med på å sikre rettssikkerheten og bygge tilliten til forvaltningen.

Fylkestinget i tall 2020

Utvalg	Saker	Møter	Møtedager
1. Fylkestinget	143*	7	14
2. Forretningsutvalget	168	25	25
3. Finanskomiteen	100	15	15
4. Utdanningskomiteen	65	11	11
5. Samferdselskomiteen	114	17	17
6. Kulturkomiteen	48	11	11
7. Næringskomiteen	51	12	12
8. Plankomiteen	44	13	13
9. Interimsstyret for ungdomsrådet	64	11	22
10. Eldrerådet	34	7	7
11. Råd for mennesker med funksjonsnedsettelse	52	8	8
12. Fylkesvalgstyret	4	3	3
13. Valgkomiteen	8**	3**	3**
14. Klagenemnda	37	8	8
Sum	933	151	169

**I fylkestinget er det i tillegg fremmet; -13 representantforslag, 6 skriftlige spørsmål, 9 interpellasjoner, ca. 100 spørsmål til spørretimen. Det er fremmet 75 spørsmål fra fylkestingets representanter direkte til fylkesrådet.*

***En del av valgkomitesakene ble første halvår behandlet i forretningsutvalget, nærmere bestemt på den måten at man ikke skilte møtene jf. innkallinger og protokoller. Utvalgene er personidentiske og glir slik sett over i hverandre.*

Ved en oppstart av en organisasjon øker saksgang på grunn av at formelle vedtak må treffes. Tallene for Viken fylkesting er på nivå eller litt lavere enn Trøndelag hadde i sitt første år. Viken hadde stor saksmengde også i fellesnemnd. Viken har også hatt mange store systemsaker i 2021.

Parlamentarisme i Viken og fordeling av myndighet

Viken fylkesting vedtok i konstituerende møte 17. oktober 2019 å innføre en parlamentarisk styringsmodell der fylkesrådet oppnevnes ved utpeking, jf. kommuneloven § 10-5. I samme møte vedtok fylkestinget «Reglement for delegering av myndighet fra fylkestinget i Viken og tildeling av innstillingsrett.» Utgangspunktet for dette delegasjonsreglementet er at fylkestinget er det øverste organet i fylkeskommunen jf. kommuneloven § 5-3, men at fylkestinget med de begrensninger som er fastsatt i kommuneloven kan delegerer sin kompetanse til andre organer i Viken fylkeskommune. Fylkestinget i Viken har, i tillegg til de begrensninger som er gitt i kommuneloven, valgt å selv å;

- vedta regional planstrategi, planer og planbestemmelser i henhold til plan- og bygningsloven.
- vedta forskrifter og andre regelverk som omhandler innbyggernes rettigheter og plikter. Dette gjelder ikke regler om fleksibilitet i fag- og timefordeling i videregående opplæring, jf. forskrift til opplæringsloven § 1-3. Slike regler vedtas av fylkesrådet selv.
- vedta fylkeskommunens overordnede arbeidsgiverstrategi.
- vedta etisk veileder for ansatte og folkevalgte.
- vedta reglement for innsynsrett for folkevalgte.
- avgi høringsuttalelser til lovforslag som er av prinsipiell betydning for fylkeskommunen

Myndighet som ikke ligger hos fylkestinget selv, er delegert til fylkesrådet med unntak av myndighet i klagesaker over enkeltvedtak.

Fylkesrådsmedlemmet er ansvarlig overfor politiske organer for utøvelsen av alle fylkesrådsmedlemmets fullmakter, uavhengig av om disse er delegert videre. Fylkesrådet kan også gi instruksjoner om hvordan fullmakten skal utøves. En videredelegert fullmakt kan når som helst trekkes tilbake.

Med denne delegeringen er grensesnittet for hvilke saker fylkestinget og dermed fylkestingets komiteer satt om lag på et nivå som de tidligere formannskapsstyrte fylkene Akershus, Buskerud og Østfold. Fylkesrådet behandler saker som tidligere lå til hovedutvalg og fylkesutvalg. Det store skillet ligger i at fylkesrådet i tillegg har i stor grad fått det som tidligere var fylkesrådmannens myndighet. Fylkestingspolitikkerne har gitt fylkesrådet disse beslutningsfullmaktene.

Fylkesrådet har i «Reglement for delegering av myndighet fra Viken fylkesråd» i kapittel 3 delegert fullmakter til fylkesdirektørene. Dette er for det første såkalte generelle fullmakter som er likelydende for alle fylkesdirektørene på områder som personal – og økonomiforvaltning. For det andre er det gitt særskilt myndighet til den enkelte fylkesdirektør avhengig av fagområde. På de ulike rådsområdene har fylkesdirektørene delegert deler av sin kompetanse i det aktuelle rådsområdet, men dette bryter i liten grad med slik delegering som også praktiseres i en formannskapsmodell.

Medvirkningsorganer

Viken har tre lovpålagte medvirkningsorgan gjennom kommuneloven: eldreråd, ungdomsråd og råd for mennesker med funksjonsnedsettelse. I tillegg har Viken et flerkulturelt råd.

Medvirkningsorganene gir innspill til fylkesrådssaker i en tidlig fase av prosessen og behandler saker som gjelder dem i forkant av behandling i innstillende komité og fylkestinget. Medvirkningsrådene brukes aktivt i politikktutforming. Medvirkningsorganene har også som mål at de skal ha aktiviteter utover sin rolle som rådgivende organer for fylkeskommunen, blant annet gjennom å arrangere konferanser for kommunale råd.

Politikkutforming – i samspill og dialog med kommuner, frivillig sektor og privat sektor

Viken fylkeskommune har gjennom en politisk ledelse og faglig styring arbeidet med å utforme en helhetlig politikk for Viken. Den politiske plattformen til fylkesrådet har gitt klare signaler til innbyggerne og fylkesadministrasjon om de prioriteringer den politiske ledelsen ønsker å gjøre i 4-årsperioden.

Politikkutformingen og oppgaveløsningen har skjedd gjennom samhandling med kommuner, stat, kompetanseutviklingsmiljøer og frivillige og private aktører. Viken fylkeskommune leder og deltar i regionale partnerskap og i en rekke faglige nettverk. Den administrative ledelsen for Vikens rådsområder vurderer det slik at fylkeskommune blir sett på som en viktig og relevant aktør. Fylkeskommunen har en størrelse og tyngde og oppleves som en attraktiv samarbeidspartner. Det rapporteres også at Viken får større innflytelse for eksempel via politiske innspill på nasjonalt nivå. Internasjonale regioner ser på Viken som en attraktiv og naturlig samarbeidspartner fordi fylkeskommunens størrelse matcher størrelsen på mange europeiske regioner. Alle rådsområder vektlegger at dette samarbeidet avhenger av at fylkeskommunen forblir et kompetansemiljø på denne størrelsen.

Allerede i prosjektfasen for etablering av Viken fylkeskommune ble det i 2018 tatt initiativ til en «Tidlig dialog med Viken-samfunnet» knyttet til det regionale planarbeidet, og særlig kommunenes forventninger til den nye fylkeskommunen. En av konklusjonene fra denne dialogen ble at Viken skulle etablere samhandling med kommuneregionene etter den modellen Buskerud fylkeskommune hadde hatt, men tilpasset Viken. Dette ble også stadfestet i et eget vedtakspunkt av Viken fellesnemnd da den behandlet forslag til politisk organisering av Viken fylkeskommune. Nettopp for å sikre god kunnskap og dialog mellom lokalpolitikere og fylkespolitikere.

Viken fylkeskommune har arbeidet systematisk for å etablere og videreutvikle samspillsarenaer med kommunene. Gjennom samspillsarenaene har Viken styrket sin regionale samfunnsutviklerrolle, men arenaene har også en demokratisk funksjon. Særlig viktig er den systematiske politiske dialogen mellom fylkespolitikere og kommunepolitikere.

Hjemlet som «*interkommunale politiske råd*» i kommuneloven er kommuneregionene en godt egnet arena for viktig dialog og samarbeid mellom Viken og kommunene knyttet til den del av fylkeskommunens virksomhet som angår mer enn den enkelte kommune. Dette gjelder særlig områder som samferdsel, regional planlegging, bærekraftsarbeid og videregående opplæring. Det er kommunene som styrer både sakslister og møtefrekvens i den enkelte kommuneregion, etter hva deres behov er. Fra Viken fylkeskommune har det vært viktig å sikre en balansert deltakelse som ivaretar både driftsansvaret av fylkeskommunen som ligger til fylkesrådet, og ombudsfunksjonen som ligger til fylkestinget.

Med deltakelse av både en fylkesråd, to representanter fra fylkestinget (en fra posisjonen og en fra opposisjonen) og administrativt fra fylkesrådsleders kontor til hvert møte i kommuneregionene, har denne modellen sikret at Viken fylkeskommune er godt kjent med lokale saker og utfordringer hos kommunene i Viken. Men også hatt mulighet for reell dialog med politisk ledelse i kommunene om aktuelle saker.

I tråd med denne modellen for deltakelse av representanter deltok Viken fylkeskommune i 2020 på om lag 60 møter hos kommuneregionene, og i 2021 ser det ut til å bli mer enn 80 møter. Gjennom å være i systematisk samspill med både politisk og administrativ ledelse i alle kommunene i kommuneregionen, klarer Viken i større grad å fange opp situasjonen i kommunene, og kanalisere problemforståelser og lokale innspill inn i egen politikkutforming. Det er ikke sannsynlig at nye fylker kan klare å holde et slikt omfang av dialog med kommuneregionene, da arbeidet sannsynligvis vil ha mindre ressurser.

Kommunene har ulik tradisjon og erfaring med samspill med hverandre og fylkeskommunen. Det tar tid å etablere tillit og effektive samarbeidsformer som utløser merverdi og praktiske effekt. Det har tatt tid å finne formen på samarbeidet i kommuneregionene, og hvor langt man har kommet varierer

svært fra Hallingdal som har inngått samarbeidsavtale med fylkeskommunen til Drammensregionen som ikke har organisert seg i noe regionråd. Dermed blir fylkeskommunens deltagelse ulik, og tilsvarende for effekter så langt. Samarbeid og saker som er oppnådd på grunn av regionrådsmodellen i Viken, er for eksempel etablering av fagskoletilbud i Indre Østfold i samarbeid med kommunene, Omstillingsavtale for henholdsvis Nannestad og Ullensaker kommuner og Hallingdalsregionen, og at fylkesrådet fikk gjennomført en strukturert dialog med politisk ledelse i hele Viken forut for utarbeidelse av høringsutkastet av regional planstrategi.

En annen samspillsarena som har blitt etablert av Viken fylkeskommune er et månedlig digitalt møte mellom fylkesrådsleder og alle ordførere i Viken. Her blir det satt et hovedtema for hvert møte, med innledning fra Viken og noen forberedte innlegg av ordførere før dialog. Eksempler på temaer som har blitt løftet er «Viken-modellen for et seriøst arbeidsliv», «Regionale planprosesser», «Barn og unge – en god og trygg oppvekst» og «Koronapandemiens konsekvenser for kollektivtilbudet». Med bakgrunn i dette samspillet har Viken også, som et mellomnivå i forvaltningsstrukturen, bidratt til å kanalisere innspill fra kommunene opp til statlig nivå, for å bedre rammebetingelsene til kommunene. Den nærheten til kommunene det systematiske samspillet i politikken gir, styrker lokaldemokratiet og regionaldemokratiets posisjon opp mot nasjonale myndigheter, i den flernivådemokratistrukturen som Norge har. Dette styrker demokrati og øker regionens nasjonale påvirkning.

Nettverk, partnerskap og samarbeid – noen eksempler

Nedenfor presenteres viktige samspillsarenaer mellom kommune og fylkeskommune, som er etablert eller videreutviklet av Viken. På disse arenaene inngår fylkeskommunen ofte som *partner* i samarbeid med kommunene, for å løse felles utfordringer og kommuners utfordringer. Fylkeskommunen har i tillegg et særskilt ansvar for å være *arenabygger*, i sin rolle som regional samfunnsutvikler. Viken har etablert og videreutviklet samspillsarenaer på alle rådsområdene, og for mange spesifikke fagfelt:

- Et fungerende *fagmiljø for geoteknikk* dekker hele Viken, og fungerer som et kompetansenettverk (av og for) kommunene. Dette er spisskompetanse som ikke nødvendigvis er dekket i andre fylker, og som var meget nyttig i forbindelse med leirskredet på fylkesvei 120 i Gjerdrum kommune (desember 2020).
- På *næringsområdet* er det etablert samarbeidsavtaler med næringsaktører som Innovasjon Norge, Siva, Forskningsrådet og Oslo kommune. Den tynge næringskompetansen i det sammenslått fylket har medvirket til å styrke innovasjonsmiljøene og deres satsninger knyttet til politisk prioriterte områder som sirkulærøkonomi, digitalisering og det grønne skiftet.
- Innen *tannhelse* er det etablert egne nettverk for klinikkannleger. Dette er en lærende, kompetansehevende arena for et spesialisert kompetansemiljø, som har hele Viken som sitt virkefelt.
- Innenfor *kultur og biblioteksektoren* har fylkesbiblioteket i Viken tatt en mobiliserende rolle, og koordinerer søknadsarbeid for alle fylkesbibliotek som har utløst midler fra Nasjonalbiblioteket og samtlige fylker (unntatt Oslo) deltar for første gang i et felles prosjekt som skal heve formidlingskompetansen til bibliotekansatte i hele landet.
- På *utdanningsområdet* har Viken forvaltningsansvar for samarbeidsavtale for hele Viken, der fylkeskommunen er part sammen med Nav Øst-Viken og Nav-Vest Viken. Ambisjonene er å samarbeide om virkemidlene og jobbe tverrsektorielt med lovverk de tre partene har mot økt sysselsetting og kvalifisering av ungdom og voksne.

- Innen *folkehelseområdet* deltar Viken i flere nye forsknings- og utviklingsprosjekter som vil være viktig for kommunene.
- *Vikens arealregnskap* utvikles og tas i bruk regionalt og lokalt i kommunene for en bedre arealforvaltning. Og arbeidet med biologisk mangfold i hele Viken er styrket gjennom kunnskapsbygging der Viken er veileder og støtter det kommunale arbeidet.
- *Bygdemiljøpakker* bidrar til attraktive lokalsamfunn gjennom tverrfaglig samarbeid med tre piloter for en helhetlig lokalsamfunnsutvikling.
- Vikens størrelse gir kraft og tyngde gjennom Viken-modellen og kampen mot arbeidslivskriminalitet.
- Det er etablert regelmessig samspill med Statsforvalteren i Oslo og Viken, og KS Viken for å sikre samarbeid og hindre overlapp av initiativ mot kommunene.

I hvilket omfang fremtidige fylkeskommuner vil kunne videreføre arbeidet på disse arenaene, vil blant annet være avhengig av de nye fylkeskommunenes kapasitet, kompetanse og ressursituasjon.

Konsekvenser for demokrati

En prosess mot fylkesdeling kan påvirke demokratiet positivt ved at en rekke prinsipielle forhold knyttet til styringsform, organisering og økonomiske prioriteringer vil bli satt på dagsorden og diskutert på nytt. Det kan også øke engasjementet hos politikere og innbyggerne om fylkeskommunens rolle og oppgaver. Dette forutsetter imidlertid at det er tid og kapasitet, politisk og administrativt, til å gjennomføre gode prosesser og medvirkning.

De innbyggerne som var skeptiske til regionreformen og sammenslåingen vil oppleve at deres engasjement blir tatt på alvor, og dette vil kunne øke deres tillit til demokratiske prosesser. Men det betinger et engasjement hos innbyggerne som fylkeskommunen tradisjonelt bare unntaksvis, og da i særlig konkrete saker (utdanningstilbud, investeringer i vei, osv) klarer utløse. Det virker negativt at få innbyggere vet hva fylkeskommunen er, gjør og kan løse.

Proessen vil kunne påvirke demokratiet negativt ved at det fram til deling kan bli svært vanskelig å fatte vedtak og foreta prioriteringer i Vikens organer. Fylkesråd og fylkesting vil sannsynligvis ikke ha tilstrekkelig legitimitet til å gjøre beslutninger som legger sterke føringer for de nye fylkenes økonomi og organisering. Tilliten til fylkeskommunen kan bli svekket som følge av at nødvendige prosjekter, prosesser og investeringer blir utsatt. Mindre politisk handlingsrom gir mindre oppmerksomhet om viktige saker.

En fylkesdeling vil styrke demokratiet gjennom bedre representasjon og økt lokalkunnskap blant politikerne. Et mindre geografisk område og en mindre og mer oversiktlig organisasjon vil kunne gi innbyggerne et sterkere eieforhold til sakene som diskuteres og en bedre forståelse for de prosessene som pågår. Det blir også lettere for innbyggere og andre lokale aktører å delta på fysiske møter da avstander blir noe kortere.

På den negative siden vil en deling i tre mindre fylkeskommuner svekke den samlede påvirkningskraften opp mot nasjonale og internasjonale prosesser og saker, samt i medlemsorganisasjon. Det vil også sannsynligvis bli mindre kapasitet til å følge opp politikere, praktisk og faglig, slik at de i mindre grad framstår som profesjonelle og samordnede i dialogen med eksterne aktører. Viken har profesjonalisert dette arbeidet med fagmiljø med dette som særlig ansvar. En

svekket økonomi i Østfold og Buskerud vil også påvirke evnen til å gjennomføre ønsket politikk hos de som bli valgt. En svekket økonomi vil gå særlig ut over drift og investeringer i samferdsel og utdanningsområdet, samt ikke-lovpålagte oppgaver.

Fylkeskommunenes kapasitet og kompetanse til å drive målrettet informasjons- og medvirkningsarbeid ut mot innbyggere og andre lokale og regionale aktører kan også bli betydelig svekket som følge av at fagmiljøene blir for små og viktig kompetanse forsvinner. Viken har profesjonalisert og spesialisert myndighets- og mediekontakt i tillegg til kommunikasjon.

Viken har vært mer synlig i mediebildet etter sammenslåingen. Dette knytter seg til at opprettelsen av Viken var en konfliktpreget sak, og at både kommunevalget og Stortingsvalget i stor grad handlet om oppdeling av Viken. Dette har gjort at fylkeskommunen har fått mye oppmerksomhet i media, men mye har vært vinklet som negative saker for organisasjonens legitimitet.

En tydelig posisjon i media kan på sikt føre til mer engasjement for regionale saker i befolkningen i Viken, og påvirke valgdeltagelse og innbyggerdeltagelse i prosesser. Kritikken av regionreformen og etableringen av Viken har nok heller ført til svekket legitimitet over tid.

Samtidig har Viken fylkeskommune, som et resultat av sammenslåingen, blitt en større maktfaktor ovenfor sine naboer og ovenfor regjeringen. Dette har gjort at synspunktene til politisk ledelse i Viken har blitt viet mer oppmerksomhet i media og hatt større slagkraft i politiske saker som strekker seg over hele fylket, f.eks. når det gjelder store samferdselsprosjekter.

Profesjonalisering av kontakten med media har også bidratt til å styrke oppmerksomheten rundt Viken som organisasjon og politisk organ både i lokal og nasjonal presse. Siden mindre fylkeskommuner vil ha lite kapasitet til å jobbe målrettet med mediekontakt vil en oppdeling kunne føre til mindre mediedekning av politikken fra tre fylker, vs. ett.

Slagkraften vil avta gjennom en oppdeling, da det vil være mer krevende å samle tre fylkeskommuner med til dels divergerende interesser. Overbygningen som et samlet Viken gir styrke. Samtidig har kritikken som den nye fylkeskommunen har fått kunne undergrave den politiske legitimiteten, dersom folk føler at det er lenger avstand mellom sin egen hverdag og de sakene Viken kjemper for.

En deling av Viken til Akershus, Buskerud og Østfold vil også få konsekvenser utenfor fylkeskommunene, der samfunnet for øvrig har innrettet seg etter ny fylkeskommune fra 01.01.2020. Når Viken ble besluttet, tilpasset også statlige aktører, næringsliv og frivillige organisasjoner sine strukturer. Det ble etablert nye organ og grenser for mange aktører:

- Offentlige aktører som Statsforvalteren, politi, NAV, tingrettene, Innovasjon Norge, IMDi og mange andre. Ikke alle nye strukturer følger Vikens fylkesgrenser her, selv om det var intensjonen med reformen.
- KS som medlemsorganisasjon gikk fra de tre fylkene til KS Viken med både politisk og administrativ organisering.
- Næringslivets organisasjoner som NHO og LO fikk Viken-organisasjoner. Regionale forskningsfond ble endret.
- Frivillige organisasjoner har bygget regionledd, et eksempel på dette er Viken idrettskrets og Viken Kulturråd. Det er mange andre.

Dersom Viken deles, kan det være at andre organisasjoner med regional organisering vil vurdere endringer som følge av fylkesendring. Videre vil en fylkesdeling også gi behov for endringer i offentlige registre som eksempelvis hos Kartverket, i kommunene m.m. Faktiske behov for slike

endringer har ikke latt seg utrede som en del av denne rapporten, men vil kunne få både samfunnsmessige og demokratiske konsekvenser avhengig av omfang og kostnadsbilde.

10 Konsekvenser for bærekraft

Hovedpunkter

Bærekraft vurderes i denne rapporten med to ulike perspektiver. I kapittel 8.5. omtales konsekvenser av fylkesoppdeling for Viken fylkeskommunes eget arbeid med bærekraft.. I dette kapitlet vurderes bærekraftskonsekvenser for Vikensamfunnet av en fylkesdeling.

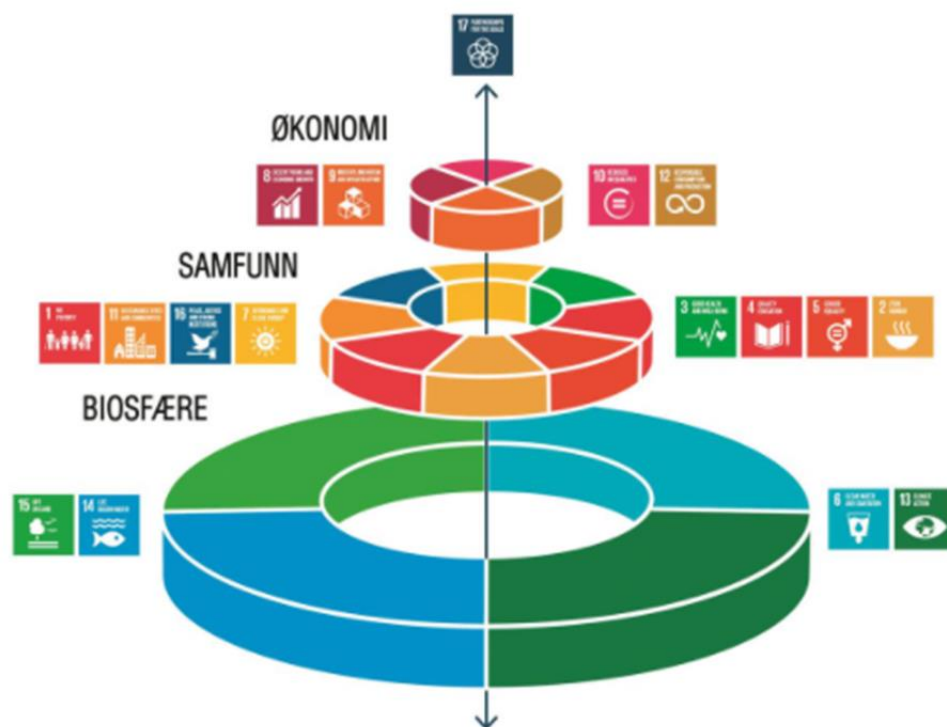
Viken-samfunnet har gjennom regional planstrategi vedtatt et mål om at klimautslippene i Viken er kuttet med minst 80 prosent innen 2030. Dette vil kreve omfattende omstilling av Viken-samfunnet på svært kort tid, og fylkeskommunens innsats er viktig for å få det til. Det er svært kort tid på arbeidet for å nå Vikens mål.

En fylkesdeling kan ha positive konsekvenser, særlig for sosial bærekraft. Det forventes imidlertid at arbeidet med å etablere nye fylkeskommuner vil svekke det regionale samarbeidet og forsinke det felles arbeidet for å nå bærekraftsmålene. Finansieringen av etableringen av nye fylkeskommuner, vil uavhengig av finansieringskilde, innebære en betydelig økonomisk kostnad for samfunnet. Ut ifra dette vurderes en fylkesdeling til at det ikke vil være en bærekraftig bruk verken av samfunnets økonomiske ressurser, eller menneskelige ressurser og kompetanse.

10.1 Bærekraftdimensjonene

FNs bærekraftsmål ligger til grunn for utvikling og drift av Viken fylkeskommune. For å skape et bærekraftig og trygt velferdssamfunn innenfor planetens tålegrense, er det nødvendig med en offensiv klima- og miljøpolitikk, forsvarlig ressursforvaltning og utjevning av sosiale ulikheter. Fylkeskommunen skal arbeide for gode lokalsamfunn, kulturmiljøer, naturmangfold, friluftsområder, god folkehelse og reduserte klimautslipp.

Beskrivelsen av bærekraftsdimensjonene er hentet fra Vikens økonomiplan.



Figur 3 bærekraftsdimensjonene

10.2 Samarbeid

Rollen som samfunnsutvikler krever et tett samspill med Viken-samfunnet. Det krever et felles forpliktende samarbeid mellom ulike samfunnsaktører for å løse sammensatte utfordringer med en helhetlig og tverrfaglig tilnærming og bred involvering. Det legges til rette for reell samskaping med sentrale samfunnsaktører og å styrke fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler.

For Viken fylkeskommune betyr dette også at vi må samarbeide internt på tvers av rådsområder – og internt i rådsområdene. De fleste bærekraftutfordringer vi står overfor er avhengige av dette. Vi må bygge felles begreper og forståelse hos politisk og administrativ ledelse, og systemer som ivaretar dette.

Arbeidet forankres i bærekraftsmål nr. 17 - samarbeid for å nå målene.

Konsekvenser av fylkesdeling

I mindre fylker vil det være et mindre geografisk område, en mindre befolkning og en mindre fylkeskommunal organisasjon å forholde seg til og det kan bli lettere for fylkeskommunen og andre aktører å bygge og vedlikeholde nettverk og partnerskap med relevante aktører på lokalt plan og mobilisere til felles innsats for bærekraft.

På den annen side opplever Viken, som en stor fylkeskommune, å være mer attraktiv som samarbeidspartner hos større aktører regionalt, nasjonalt og internasjonalt. Det oppleves også som lettere å løfte saker av betydning for Vikens kommuner, bedrifter og organisasjoner opp på dagsorden i nasjonale fora. Viken har gjennom arbeid med regionale planer og i arbeid med partnerskapsavtaler

med blant annet kommuneregionene, NAV, LO og NHO, lagt grunnsteiner for kraftfulle partnerskap som kan nå felles regionale mål, forankret blant annet i regional planstrategi.

10.3 Økonomi - økonomisk bærekraft

Økonomisk bærekraft handler om å sikre økonomisk trygghet for alle, og å bruke ressursene på en slik måte at det ikke går på bekostning av fremtidige generasjoner. Vi må redusere ulikhet, sikre anstendig arbeid og finne nye løsninger hvor forbruket og økonomien vår ikke overbelaster miljø og klima.

For Viken fylkeskommune betyr dette bl.a. at vi må forvalte våre egne økonomiske ressurser ansvarlig f.eks. gjennom anskaffelser, investeringer og tilskudd som kan påvirke samfunnsutviklingen.

Fylkeskommunen må bidra til et innovativt og lønnsomt næringsliv.

Det betyr at vi må bruke våre virkemidler for å bidra til mer rettferdig og grønn verdiskaping i regionen, og til å legge til rette for innbyggernes muligheter til å øke sin kompetanse og å delta i arbeidslivet.

Økonomisk bærekraft forankres i bærekraftmålene:

- Nr. 8: Anstendig arbeid og økonomisk vekst
- Nr. 9: Innovasjon og infrastruktur
- Nr. 10: Mindre ulikhet
- Nr. 12: Bærekraftig produksjon og forbruk

Konsekvenser av fylkesdeling

De kan tenkes at mindre fylker kan spisse sin innsats innenfor kompetanse og næringsutvikling mer inn mot sitt fylkes spesielle næringsstruktur, behov for kompetanse og arbeidskraft, muligheter og utfordringer. Næringsliv og kompetansebehov er imidlertid mangfoldig og variert også innenfor de mindre enhetene, og bedrifter har ofte et geografisk nedslagsfelt som strekker seg langt ut over fylkesgrensene

Det er mulig å tenke seg at man i nye fylker vil kunne gjennomføre konkrete infrastrukturprosjekter raskere, eller med lavere grad av bompengefinansiering enn det nå planlegges for i Viken. Det samme gjelder investeringer på kollektiv- eller utdanningsområdet. I fylkene der økonomien anslås å bli (vesentlig) strammere, vil imidlertid dette innebære svært krevende prioriteringer.

Viken fylkeskommune har gjennom arbeid med blant annet krisepakker og midler til bedriftsintern opplæring under pandemien vist at vi kan jobbe målrettet med næringslivet og kommunene når det oppstår spesielle behov ulike steder i fylket. Eksempel på dette er etablering av Omstillingsprosjekt for Hallingdal og Nannestad og Ullensaker, områder som ble sterkt berørt av pandemien. Dette krevde imidlertid omprioritering av både økonomiske ressurser, kapasitet og kompetanse fra andre steder i organisasjonen, noe som ville vært vanskeligere i en mindre organisasjon.

10.4 Samfunn - sosial bærekraft

Sosial bærekraft handler om å sikre at alle mennesker får et godt og rettferdig grunnlag for et anstendig liv. Med utgangspunkt i menneskerettighetene sier den sosiale dimensjonen noe om hvordan mennesker har det i et samfunn; om de får oppfylt rettighetene sine og om de har mulighet til å påvirke egne liv og samfunnet rundt seg. Vi må jobbe for at alle mennesker har like muligheter til å leve et stabilt og helsefremmende liv, til å få utdanning og arbeid og leve uten noen form for diskriminering.

For Viken fylkeskommune betyr dette blant annet at vi må jobbe internt for at vår organisasjon skal gjenspeile mangfoldet i Vikensamfunnet. Ansattes helse og livskvalitet må ivaretas og flere grupper skal få reell mulighet til å delta på våre arrangementer og til å bli hørt og påvirke våre prosesser. Det betyr også at vi må bruke våre virkemidler og tjenester blant annet for å bidra til god utdanning, integrering og bedre helse og livskvalitet. Vi må skape gode bomiljøer, møteplasser, anlegg og aktiviteter, aktivt motarbeide rasisme og diskriminering og utjevne sosiale ulikheter.

Sosial bærekraft forankres i bærekraftsmålene:

- Nr. 1: Utrydde fattigdom
- Nr. 2: Utrydde sult
- Nr. 3: God helse og livskvalitet
- Nr. 4: God utdanning
- Nr. 5: Likestilling mellom kjønnene
- Nr. 7: Ren energi for alle
- Nr. 11: Bærekraftige byer og samfunn
- Nr. 16: Fred, rettferdighet og velfungerende institusjoner

Konsekvenser av fylkesdeling

Det er ulikheter mellom de tidligere fylkene når det gjelder befolkningens økonomi, helse, og utdanningsnivå. En fylkesdeling kan medføre at arbeidet med for eksempel folkehelse, tannhelse og utdanningstilbud blir bedre tilpasset det enkelte geografiske områdets utfordringer og muligheter. Det er også ulikhet i befolkningsutvikling, noe som krever ulik tilnærming til investeringer, tjenester og by- og distriktsutvikling.

Disse forskjellene mellom fylkene er imidlertid et gjennomsnitt som dekker over interne ulikheter. I alle fylkene er det kommuner med lavere eller høyere utdanningsnivå, vekst eller stagnasjon i befolkningstall, samt har områder med høyere forekomst av for eksempel barnefattigdom. Disse forskjellene finnes også innad i kommuner.

Bærekraftsmål 16 «Fred, rettferdighet og velfungerende institusjoner» er et aktuelt bærekraftsmål å vurdere i sammenheng med fylkesdeling. Dette målet tar for seg ulike demokrati-tema som lik mulighet for deltagelse i samfunnsdebatten, åpne prosesser, tilgang på offentlig informasjon, anti-korrupsjon, og ikke-diskriminering. Det vises til omtale i kapittel 9 Demokrati.

Det er lagt til grunn at både Viken og nye fylkeskommuner vil kunne ivareta disse temaene. Innbyggermedvirkning, informasjons-, kommunikasjons- og beredskapsarbeid, anti-korrupsjon og ikke-diskriminering er imidlertid fagfelt som krever høy kompetanse og gode systemer. Behovet for formalisering og systematikk for dette kan være lavere i mindre fylkeskommuner. Mindre fylkeskommuner kan også være mer sårbare og ha mindre mulighet for å bidra dersom en uønsket situasjon skulle oppstå i Viken-samfunnet.

I mindre fylker kan det være lettere for innbyggere å ta kontakt med og forstå fylkeskommunen. Den lokale representasjonen kan også være høyere i fylkestinget. Målrettet politisk og administrativt arbeid og kommunikasjon kan kompensere for dette i en større fylkeskommune.

Identitet og tilhørighet er også viktig for den sosiale bærekraften. Det er få av innbyggerne som føler noen tilhørighet til Viken som fylke. Årsaken til dette kan sees i lys av den relativt korte tiden som har gått etter etablering av Viken som fylke. Identiteten er sterkere forankret til kommunen eller lokalsamfunnet der de bor, framfor til fylkesnivået.

Medias diskusjon om regionreformen kan tyde på at innbyggere har fått en sterkere Østfold-, Akershus- eller Buskerud-identitet. En fylkesdeling kan føre til økt engasjement for regional politikk og

utvikling, og at innbyggerne i større grad opplever at de har mulighet for å påvirke og mestre samfunnet og sin egen framtid. Dette øker den sosiale bærekraften. Dette krever selvsagt at de nye fylkene etter opprettelsen prioriterer innbyggermedvirkning høyt, og at innbyggerne opplever at de prosessene de deltar i medfører reelle og relevante endringer.

10.5 Klima og miljømessig bærekraft

Miljø- og klimamessig bærekraft handler om å drive samfunnsutvikling innenfor planetens tålegrenser og at hensynet til klimaet og naturen skal være førende for alt vi gjør. Vårt livsgrunnlag er helt avhengig av klima, natur og miljø. Økende klimagassutslipp varmer opp havet og lufta, ødelegger økosystemer og bidrar til at arter utrykkes. Dette gjør oss sårbare for naturkatastrofer, setter mange menneskers levebrød i fare og kan gi grobunn for konflikter.

For Viken fylkeskommune betyr dette bl.a. at vi må kutte direkte og indirekte klimautslipp fra egen aktivitet, og redusere arealinngrep og miljøpåvirkning i egne prosjekter. Det betyr også at vi må bruke våre virkemidler til å redusere Vikensamfunnets klimagassutslipp og bevare naturområder og det biologiske mangfoldet. Miljø og klimahensyn i fylkeskommunens aktiviteter inkluderer temaer som f.eks. biologisk mangfold, natur, ren luft og vann, redusere forsøpling og klimagassutslipp. Alle tiltak skal ta utgangspunkt i planetens tålegrense.

Miljømessig bærekraft forankres i bærekraftsmålene:

- Nr. 6: Rent vann og gode sanitærforhold
- Nr. 13: Stoppe klimaendringene
- Nr. 14: Liv under vann
- Nr. 15: Liv på land

Konsekvenser av fylkesdeling

Kortere reisevei for ansatte og for de som skal samarbeide med fylkeskommunen kan være en positiv miljøgevinst av fylkesdeling. De fleste av Vikens ansatte arbeider desentralisert på ulike virksomheter. Fylkesadministrasjonen arbeider også i stor grad på de lokasjonene de tidligere fylkeskommunene Akershus, Buskerud og Østfold hadde før sammenslåingen. Det er noen flere og lengre reiser i forbindelse med felles møter og samhandling med kommuner og andre aktører. Samtidig tilbringer mange både i fylkeskommunen og blant våre samarbeidspartnere mye tid på hjemmekontor som følge av pandemien. Gjennomføring av digitale møter har bidratt til færre reiser enn før sammenslåingen. Dette vil sannsynligvis delvis bli videreført også etter pandemi. Effekten av en eventuell fylkesoppdeling for Vikens klimagassutslipp på dette området er dermed ikke særlig stor.

De mest effektfulle tiltakene innen klima og miljømessig bærekraft krever samordning og samhandling på tvers av grenser, enten det gjelder areal og transportutfordringer, ladeinfrastruktur, vassdragsforvaltning, kyst- og havforvaltning, klimavennlige innkjøp eller fjellområdene.

Felles for mange av utfordringene våre innen klima og miljø er at de er langsiktige og tidssensitive samtidig. Det haster med å senke klimagassutslippene hvis vi ikke skal oppleve de mest ekstreme klimaendringene, og arter som blir utrykkes kommer ikke tilbake. Viken har vedtatt et delmål i planstrategien om at klimautslippene i Viken er kuttet med minst 80 prosent innen 2030, målt fra referanseåret 2016. Hvis aktørene i Vikensamfunnet sammen skal nå vedtatte mål innen klima og miljø, kan ikke felles langsiktig utviklingsarbeid eller viktige avgjørelser og tiltak bli nedprioritert eller utsatt. En fylkesdeling vil være ressurskrevende både for fylkeskommunen og flere av samarbeidsaktørene, og vil kunne forsinke dette arbeidet betraktelig.

11 Rettslige rammebetingelser og vurdering ved deling av Viken

Fylkesadvokaten har en selvstendig uavhengig stilling og skal levere juridiske betraktninger fra sitt faglige ståsted. Fylkesadvokaten har utarbeidet dette avsnittet som et selvstendig juridisk grunnlag, det er gjengitt i sin helhet, og det er ikke laget noe sammendrag slik de andre avsnitt har.

Andre avsnitt i denne administrative rapporten bygger i stor grad på fylkesadvokatens grunnlag og anbefalinger, selv om ikke alle vurderinger er sammenfallende.

Fylkesadvokaten har valgt å bygge avsnitt om deling av verdier primært med utgangspunkt i restitusjonsprinsippet som krever enten frivillig avtale eller hjemmel i forskrift. Dette er ikke hovedregel i inndelingsloven. Fylkesadvokaten har tatt en veiledningsrolle i arbeidet da jusen er mangelfull når det gjelder fylkesdeling. Erfaringsgrunnlaget med fylkesdeling likeså.

Hovedpunkter

Hurdalsplattformen innebærer at en søknad om deling fra fylkestinget skal ha som konsekvens at det settes i gang en prosess for å etablere Akershus, Buskerud og Østfold på nytt som egne fylker. Innholdet i søknaden fra fylkestinget vil ha betydning i mange sammenhenger.

Lovgivningen er uklar og ufullstendig på mange punkter som har betydning hvis Viken skal deles. Departementet har fått hjemmel i inndelingsloven til å fastsette en forskrift med unntak fra lover og forskrifter. Loven gir ingen blankofullmakt til å gjøre unntak. Fullmakten er saklig begrenset og stiller krav om at et unntak må være «nødvendig». Mange spørsmål vil måtte håndteres i en slik forskrift. Fylkesadvokaten i Viken har utredet en rekke spørsmål av juridisk karakter i forbindelse med en eventuell deling.

11.1 Innledning

Denne delen av rapporten inneholder Fylkesadvokatens selvstendige vurderinger av enkelte rettslige spørsmål som kan eller vil oppstå i forbindelse med en eventuell deling av Viken. Drøftelsen av de enkelte temaer er ikke uttømmende og vil kunne suppleres ved behov.

Nedenfor vil vi først gi en generell *presentasjon av rettsreglene* som gjelder deling av et fylke og en fylkeskommune. Deretter vil vi behandle *prosessen frem mot et delingsvedtak* i Stortinget. Så følger et hovedavsnitt om *gjennomføringen av delingsvedtaket*, herunder organer og prosess, samt en drøftelse av kompetansefordelingen mellom Viken fylkesting og de nye fylkestingene i overgangsfasen. Videre presenteres enkelte faktiske og rettslige *konsekvenser av delingsvedtaket*. Blant disse konsekvensene vil vi komme inn på *det økonomiske oppgjøret* samt *organisatoriske og arbeidsrettslige forhold*. Et eget hovedavsnitt er viet *samferdselsområdet*. Etter et hovedavsnitt om *styringsformen i de nye fylkeskommunene* følger, aller sist, en *grafisk fremstilling av kronologien* i en delingsprosess.

Konkrete spørsmål som skal drøftes underveis, er blant annet:

- Hvordan skal Stortingets eventuelle delingsvedtak forberedes? Hva må fylkestinget ta hensyn til ved utformingen av en søknad om deling?
- Hvordan skal et delingsvedtak fra Stortinget gjennomføres? Hvilke organer skal eller kan opprettes?

- Det økonomiske oppgjøret etter et delingsvedtak: Hvordan blir fordelingen av eiendom og økonomiske forpliktelser mellom de nye fylkeskommunene?
- De organisatoriske virkningene av et delingsvedtak: Hvilket politisk handlingsrom eksisterer? Skal alle enheter i Viken deles – eller kan det tenkes at noen virksomheter videreføres i samarbeid mellom de nye fylkeskommunene. Og i så fall: I hvilken organisatorisk form?
- Hvilke rettigheter har Vikens ansatte til en stilling i de tre nye fylkeskommunene, og eventuelt i hvilken av dem?
- Hvilken styringsform – formannskapsmodellen eller parlamentarisme – vil gjelde fra starten hvis Akershus, Østfold og Buskerud etableres på nytt som egne fylkeskommuner?

Fylkestinget bør være oppmerksom på de rettslige konsekvensene – organisatoriske, arbeidsrettslige og økonomiske – før det sendes søknad om deling. To grunner kan nevnes her:

- Hva som blir konsekvensene av en stortingsbeslutning om deling, vil kunne være et *premiss* for den politiske beslutningen i fylkestinget om det bør søkes om deling.
- Fylkestinget vil kunne legge inn *forutsetninger* om konsekvensene (avbøtende tiltak m.v.) i en søknad om deling. Slike forutsetninger vil ikke være rettslig bindende for Stortinget, som står helt fritt til å utforme sitt vedtak, men vil like fullt kunne ha en *faktisk, politisk virkning* på innholdet i det Stortinget vedtar. Om det *skal* inntas forutsetninger i søknaden, eventuelt hvilke, blir et politisk spørsmål.

11.2 Rettsreglene i forbindelse med en deling av fylkeskommunen

11.3 Generelt

De mest sentrale lovene i forbindelse med en delingsprosess er:

- Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingsloven) (LOV-2001-06-15-70)
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) (LOV-2018-06-22-83)
- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) (LOV-2001-06-15-70)
- Lov om planlegging og byggsaksbehandling (plan- og bygningsloven) (LOV-2008-06-27-71)

Disse vil bli omtalt underveis i fremstillingen nedenfor.

11.4 Særlig om inndelingsloven

Det er to forhold som særpreger prosessen i forbindelse med en eventuell deling av Viken:

- At Hurdalsplattformen legger opp til at en søknad fra fylkestinget skal ha den konsekvens at det settes i gang en prosess for å etablere Akershus, Buskerud og Østfold på nytt som egne fylker. Det innebærer at en søknad vil ha større betydning enn det inndelingsloven legger opp til som «normalordning».
- At inndelingslovens regler er lite tilpasset en «ren» deling. Lovens regler er primært fokusert på sammenslåinger og delinger der en kommune eller et fylke skal deles slik de forskjellige delene legges til eksisterende enheter (såkalt «splitt-spleis»-deling). Dette medfører at inndelingslovens bestemmelser ikke gir et klart svar på flere spørsmål som må stilles i forbindelse med en «ren» deling.

11.5 Departementets forskrift om deling av Viken fylkeskommune

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

Det kan antas at departementet vil utforme en forskrift spesifikt for hver enkelt delingsprosess og utforme forskriften i dialog med den berørte fylkeskommunen.

I departementets skriv om saken 12.november 2021 nevnes følgende forhold som kan reguleres i forskriften:

- Regler knyttet til forberedelsen av delingen
- Gjennomføringen av lokalvalget høsten 2023
- Antall medlemmer i de nye fylkestingene
- Innkalling til konstituerende møte i de nye fylkestingene
- Valg av styreform
- Forholdet mellom eksisterende og nye fylkesting i perioden mellom konstituering og ikrafttredelse
- Unntak fra lover og forskrifter

Departementets hjemmel til å gi unntak fra gjeldende lover og forskrifter fremgår av lovens § 17 andre ledd. Bestemmelsen åpner for å gjøre nødvendige tilpasninger for å få gjennomført grenseendringer uten å måtte foreta en ordinær lovgivningsprosess med lovvedtak i Stortinget. Lovbestemmelsen gir ikke en blankofullmakt til å gjøre unntak fra enhver lovbestemmelse, men stiller krav om at unntaket må være «nødvendig». Videre må unntaket dreie seg om ett av følgende forhold:

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

Behovene for tilpasninger og unntaksbestemmelser i en forskrift om deling av Viken vil bli drøftet underveis i den videre fremstillingen.

11.6 Prosessen frem mot et delingsvedtak i Stortinget

11.7 Fylkestingets søknad

Etter inndelingsloven § 8 andre ledd har fylkestinget selv «initiativrett» i saker om deling. «Initiativrett» betyr rett til å fremsette søknad til departementet om at det skal settes i gang en *utredning* av spørsmålet om deling. I Kommunal- og moderniseringsdepartementets brev til tvangssammenslåtte fylkeskommuner 12. november 2021 fremgår det at søknaden skal sendes direkte til departementet, og ikke til statsforvalteren (på tross av lovens ordlyd på dette punkt). Søknadsfristen er 1. mars 2022, og de nye fylkeskommunene vil være etablert 1. januar 2024, etter kommune- og fylkestingsvalget høsten 2023.

En søknad om deling kan fremmes etter vedtak i fylkestinget selv med alminnelig flertall etter kommunelovens regler.

Inndelingsloven § 8 fjerde ledd stiller krav om at søknaden skal være skriftlig og grunngitt, og den må dessuten inneholde forslag til nye grenser. For øvrig har fylkesrådet et ansvar for å påse at saker som legges fram for fylkestinget, er forsvarlig utredet i henhold til kommuneloven §§ 13-1, jf. 10-2 første ledd. Dette kravet gjelder også en slik sak.

Inndelingsloven legger naturlig nok ingen føringer på hvilke grensejusteringer som kan vurderes, men i Hurdalsplattormen heter det at det skal settes i gang «...en prosess for å gjenopprette Akershus, Buskerud og Østfold basert på en søknad fra fylkestinget i Viken». En slik gjenopprettelse må vurderes som en «ren» deling etter inndelingsloven § 3 annet ledd bokstav a, altså «...at *en kommune eller eit fylke blir delt i to eller fleire nye einingar.*»

Fylkestingets søknad må inneholde et konkret forslag til hvor fylkesgrensene mellom de tre fylkene skal gå.

Enkelte kommunegrenser ble endret samtidig med etableringen av Viken, nemlig for kommunene Asker, Aurskog-Høland, Lunner og Jevnaker. I disse tilfellene ble det vedtatt nye kommune og fylkesgrenser med virkning fra 01.01.2020. De nye grensene gikk på tvers av de tidligere fylkesgrensene mellom Østfold, Buskerud, Akershus og Innlandet. Disse grensene må omtales i en søknad om deling av Viken.

At Svelvik kommune ble slått sammen med Drammen kommune, medførte en endring av fylkesgrensen mot Vestfold da Buskerud ble en del av Viken. Denne sammenslåingen trenger, slik vi ser det, heller ikke drøftes spesielt i forbindelse med en søknad om å etablere Akershus, Buskerud og Østfold på nytt som egne fylker. Men også den må selvsagt avspeiles i forslaget om nye fylkesgrenser.

Departementets brev 12. november 2021 krever en redegjørelse for de tre nye fylkeskommunenes evne til å ivareta sine oppgaver. Søknaden må således belyse konsekvensene av en eventuell deling og hvordan uheldige konsekvenser kan avhjelpes. Det heter: «*I denne prosessen mener departementet at en utredning blant annet bør omtale hvilke konsekvenser delingen vil få for samfunnsutviklingen i fylkeskommunen, tjenester til innbyggerne (herunder at nye fylkeskommuner kan ivareta lovpålagte oppgaver), myndighetsutøvelse og lokaldemokratiet. Jeg viser til inndelingsloven § 1 om at endringer i kommune- og fylkesinndelingen bør medvirke til å skape formålstjenlige enheter som kan gi innbyggerne og næringslivet tilfredsstillende tjenester og forvaltning.*»

Det må videre redegjøres for behov for særregler og unntak fra andre lover og forskrifter.

I inndelingsloven § 10 heter det: «*Kommunestyret bør innhente innbyggjarane sine synspunkt på forslag til grenseendring. Høyringa kan skje ved folkerøysting, opinionsundersøking, spørjeundersøking, møte eller på annan måte.*» Denne bestemmelsen omfatter ikke endring av fylkesgrenser, noe som presiseres i Ot. prp. nr. 41 (2000-2001), som inngår i forarbeidene til den någjeldende bestemmelsen i inndelingsloven. Begrunnelsen er at et krav om folkeavstemning vil kunne gjøre saksbehandlingen uforholdsmessig komplisert og tidkrevende, blant annet som følge av det store antallet innbyggere i et fylke sammenlignet med en typisk kommune.

Selv om loven ikke stiller krav om det, er det imidlertid adgang til å høre innbyggernes synspunkter. Dette kan skje på forskjellige måter. Det kan igjen vises til departementets brev 12. november 2021, hvor det heter: «*Det er opp til fylkestinget å bestemme om fylkets innbyggere skal høres om delingss spørsmålet. Regjeringens tidsplan legger til rette for at det kan gjennomføres innbyggerhøringer før fylkestingets vedtak. Resultatet av en innbyggerhøring vil ikke være bindende for fylkestinget, men kun være rådgivende. Fylkeskommunen står også fritt til å velge hvordan den kartlegger innbyggernes synspunkt på deling. Det kan gjøres gjennom lokale rådgivende folkeavstemninger eller på andre måter, for eksempel opinionsundersøkelser eller folkemøter. Uavhengig av hvilken metode som brukes til dette, er det viktig at fylkeskommunen utarbeider klare spørsmålsformuleringer som innbyggerne kan ta stilling til.*»

Fylkestinget står, som nevnt, fritt til å ta inn forbehold eller betingelser i en søknad om deling. Stortinget vil likevel, rettslig sett, stå fritt til å fatte et vedtak etter eget skjønn og vil derfor ikke være bundet av eventuelle forbehold eller betingelser i søknaden fra Viken. Eventuelle politiske effekter på innholdet i et Stortingsvedtak kan selvsagt tenkes.

Oppsummeringen blir dermed:

- Søknaden skal sendes til departementet, ikke til statsforvalteren.
- Kravene til fylkeskommunens egen utredning blir i praksis mer omfattende enn det som følger av inndelingsloven.
- Søknaden skal inneholde forslag til grenser mellom de tre nyetablerte fylkene Østfold, Buskerud og Akershus. De nye kommunegrensene for Asker og Aurskog-Høland, samt den endrede fylkestilhørigheten for kommunene Lunner og Jevnaker bør omtales i søknaden.
- Loven stiller ikke krav om folkeavstemning eller at innbyggerne skal høres på annen måte ved en søknad om fylkesdeling, men åpner for at dette kan skje hvis ønskelig.

11.8 Departementets utredning

Inndelingsloven legger opp til at departementet skal gjennomføre en egen saksutredning etter at det er kommet inn en søknad om deling fra fylkeskommunen. Selv om departementet ikke kan ignorere plikten til å utrede, er det er like fullt opp til departementet å avgjøre «*kva som er nødvendig omfang av denne*». I lys av Hurdalsplattformen, hvor det sies at en søknad fra Viken skal «innvilges», kan man problematisere nødvendigheten av en større utredning fra departementet. Reelle grunner kan tilsi at Viken foretar mest mulig av utredningsarbeidet selv.

For å sikre at alle sider ved saken kommer frem, bør antakelig Vikens egen utredning uansett være mer omfattende enn det inndelingsloven legger opp til. Det er naturlig at Viken involverer primærkommunene før det sendes inn en søknad, selv om loven legger opp til at dette først skal skje i

forbindelse med departements egen utredning, jf. § 9 fjerde ledd. Det vil også være nødvendig å ha en prosess mellom Viken og kommunene i forbindelse med forslaget om nye fylkesgrenser.

11.9 Fremdriften til delingssaken

Etter å ha mottatt fylkeskommunenes utredning og søknad vil departementet i løpet av våren 2022 legge frem en proposisjon for Stortinget. Proposisjonen vil inneholde forslag til stortingsvedtak om deling, herunder nye fylkesgrenser, samt forslag til særskilte lovvedtak om fylkesnavn, jf. inndelingsloven § 29.

Hensikten med å legge frem proposisjonen allerede våren 2022 er å gjøre det mulig for Stortinget å fatte alle vedtak i delingssaken innen 1. juli samme år. Deretter må det være tilstrekkelig tid til å gjennomføre valg til de nye fylkestingene høsten 2023, herunder utarbeide manntall og tekniske løsninger. Man må dessuten sikre vilkårene for en forsvarlig nominasjonsprosess og foreta nødvendige endringer i statlige registre.

11.10 Gjennomføringen av Stortingets delingsvedtak

11.10.1 Forberedende organer

En «fellesnemnd» skal etter inndelingsloven § 26 alltid etableres ved *sammenslåinger* av fylker. Fellesnemnda skal sammensettes med representanter for hver av fylkeskommunene. I en *delingssituasjon* blir dette nødvendigvis annerledes. Her er imidlertid lovens regulering svært mangelfull.

Ved deling skal det etableres en Fellesnemnd når deler av ett fylke skal legges til et annet, eksisterende fylke – altså en «splitt og spleis» etter jf. § 3 bokstav b. Det skal ikke opprettes en fellesnemnd etter loven når delingsprosessen kun skal munne ut i nye, selvstendige fylker, jf. § 3 bokstav a. Forskjellen mellom de to delingssituasjonene er selvsagt at i det første tilfellet finnes det allerede to fylkeskommuner som kan utpeke hver sine representanter til fellesnemnda. I det andre tilfellet finnes det etter kommuneloven ingen folkevalgte organer som kan representere de enkelte «deler» før delingen er en realitet.

Inndelingsloven anviser dermed ingen særlige organer til å forberede en deling av Viken i tre selvstendige fylker. Dersom kommunene Lunner og Jevnaker skulle ønske å slutte seg til Innlandet fylke, følger det imidlertid av inndelingsloven at det skal etableres en fellesnemnd for denne grensejusteringen (også «splitt og spleis»). En slik fellesnemnd skal i tilfelle ha representanter fra Innlandet og Viken - hvis vedtaket fattes før en eventuell deling av Viken er gjennomført.

Selv om fellesnemnd ikke skal etableres ved en deling av Viken, skal vi kort – for å gi den nødvendige bakgrunnen - skissere virksomheten til «fellesnemnda» etter inndelingslovens system:

Fellesnemndas kompetanse er begrenset til forberedelse av den nye enheten. Fellesnemnda fatter i liten grad egne vedtak, og kompetansen er i hovedsak delegert fra de involverte fylkestingene.

I inndelingsloven § 26 er fellesnemndas kompetanse og oppgaver angitt slik:

- Å «samordne og ta seg av førebuinga av (...) delinga.», jf. første ledd

- Å «*ta hand om det førebuande arbeidet med økonomiplanen og med budsjettet for det første driftsåret etter at samanslåinga eller delinga» og «gi fråsegn til departementet om årsbudsjetta og økonomiplanen.*», jf. tredje ledd
- Å ha «*fullmakt til å tilsetje personale i den nye eininga. Dette omfattar også tilsetjing av kommunedirektør og revisor.*».
- Å «*gjere vedtak i enkeltsaker eller i saker som ikkje er av prinsipiell art.*», jf. sjette ledd.

§ 26 fjerde ledd åpner også for å gi nemnda «*andre arbeidsoppgaver*», men slike oppgaver må være fastsatt i et reglement som vedtas i alle de involverte fylkesting.

Fellesnemnda er dermed langt på vei underlagt de eksisterende kommunestyrene/fylkesting, men den er først og fremst et samarbeidsorgan som skal forberede en sammenslåing eller en «splitt og spleis»-deling.

Ettersom det etter inndelingsloven ikke skal etableres en fellesnemnd ved en eventuell deling av Viken, kan det forberedende arbeidet med å etablere de tre nye fylkeskommunene organiseres på forskjellige måter. Tre mulige modeller nevnes her, men det må understrekes at oppregningen ikke er uttømmende. Andre modeller kan også tenkes:

1. Særregulering i forskriften (jf. inndelingsloven § 17): Fylkestinget kan be departementet om å særregulere organiseringen av det forberedende arbeidet i forskriften om deling av Viken fylkeskommune. Viken kan be departementet om å få adgang til å etablere tre nemnder etter modell fra lovens regler om «fellesnemnd» - en nemnd for hvert av de fylker som skal reetableres – med stort sett den samme myndighet som loven legger til fellesnemnda. Man kan f.eks. bruke betegnelsen «særnemnd» generelt. Som konkrete betegnelser er «Buskerud-nemnda», «Østfold-nemnda» og «Akershus-nemnda» nærliggende, uten at dette trenger å forskriftsfestes. Det må bestemmes i forskriften hvordan disse særnemndene skal sammensettes, f.eks. med utgangspunkt i geografisk og politisk tilhørighet, og om disse skal være underlagt fylkestinget eller fylkesrådet.
2. Organisering gjennom fylkestinget, jf. kommuneloven: Viken kan organisere arbeidet med etableringen av de tre nye fylkeskommunene etter kommunelovens regler og under ledelse av fylkestinget selv. Det kan f.eks. gjøres ved at fylkestinget i Viken oppretter tre utvalg for å forberede arbeidet med opprettelsen av hver sin fylkeskommune, jf. kommuneloven § 5-1 andre ledd bokstav d og e. Disse kan gis fullmakt til å utføre mange av de samme oppgavene som en fellesnemnd. I forskriften om delingen må det gis en bestemmelse om fullmakt til å ansette kommunedirektør, revisor og annet personale i de nye enhetene. Det kan muligens også være hensiktsmessig med en koordinerende nemnd, bestående av alle medlemmene av de tre særnemndene. Denne modellen innebærer at fylkesrådet, som før, ivaretar «den daglige drift» av Viken fylkeskommune, mens fylkestinget organiserer forberedelsen av de tre nye fylkeskommunene.
3. Organisering gjennom fylkesrådet, jf. kommuneloven: Viken kan vurdere å organisere forberedelsen av de nye fylkeskommunene gjennom fylkesrådet, også etter kommunelovens regler. I henhold til Reglement for Viken fylkesråd, pkt. 2.1, peker fylkesordføreren ut fylkesrådslederen, som setter sammen fylkesrådet, jf. kommuneloven § 10-5. Fylkesrådslederen står fritt til når som helst å endre antallet medlemmer av rådet. Fylkestinget kan alternativt endre Reglement for Viken fylkesråd og fastsette at hele fylkesrådet skal velges av fylkestinget selv, jf. kommuneloven § 10-4. Som under alternativ

2: I forskriften om delingen må det gis en bestemmelse om fullmakt til å ansette kommunedirektør, revisor og annet personale i de nye enhetene.

11.11 Fylkestingets kompetanse fra Stortingets delingsvedtak frem til 1. januar 2024

11.11.1 Innledning

Dersom Stortinget vedtar at Viken skal deles, må det vurderes hvilke konsekvenser dette har for det eksisterende fylkestinget og Vikens øvrige organer frem til de nye fylkeskommunene er opprettet.

Det klare juridiske utgangspunktet er at fylkestinget er det øverste organet i Viken så lenge denne fylkeskommunen eksisterer. Et stortingsvedtak om deling har ingen rettslig betydning for myndigheten og ansvaret til fylkestinget i Viken etter gjeldende lovgivning. Det samme gjelder selvsagt for andre organer i Viken fylkeskommune.

Det kan imidlertid være at departementet gjennom forskrift etter inndelingsloven § 17 vil etablere skranker for myndigheten til Viken fylkesting etter at de nye fylkestingene er konstituert, se avsnitt 5.4 nedenfor. Departementet kan også se det som nødvendig å begrense myndigheten på særlige områder, se avsnittene 10.5.4.

11.11.2 Investeringsprosjekter

Fylkestinget i Viken har rent juridisk myndighet til å vedta de investeringsprosjekter som man ønsker frem til de nye fylkestingene er konstituert. Investeringsprosjektene kan gjelde fylkesvei og annen infrastruktur samt byggeprosjekter, i form av skolebygg eller annet.

Som det fremgår av avsnitt 10.6.6 nedenfor, er fordelingen av Vikens gjeldsposter en del av det økonomiske oppgjøret mellom de nye fylkeskommunene. Ifølge gjeldende lovgivning vil dette oppgjøret være bindende avklart først etter at delingen er gjennomført. Fylkestinget i Viken vil i prinsippet kunne pådra de fremtidige fylkeskommunene gjeld og andre forpliktelser frem til de nye fylkeskommunene er trådt i virksomhet, med mindre det, som nevnt, fastsettes begrensninger i forskrift etter inndelingsloven § 17.

Dette betyr at Vikens organer har myndighet til å inngå kontrakter om nye og eksisterende investeringsprosjekter frem til 01.01.2024.

11.11.3 Regional planlegging

I henhold til plan- og bygningslovens § 7-1 skal fylkestinget som regional planmyndighet minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide en regional planstrategi. Dette arbeidet skal skje i samarbeid med kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner som blir berørt av planarbeidet. Planstrategien skal: *«redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til langsiktige utviklingsmål og hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging»*. Dessuten skal den *«inneholde en oversikt over hvordan de prioriterte planoppgavene skal følges opp og opplegget for medvirkning i*

planarbeidet.» Planstrategien skal legges til grunn av statlige organer, regionale organer og av kommunene i regionen, jf. § 7-2.

Planstrategien i Viken fylkeskommune har vært på høring og offentlig ettersyn, slik som bestemt i § 7-2, og ble vedtatt av Viken fylkesting den 18. desember 2020.

Som ledd i forberedelsen av regionale planer, er det utarbeidet et planprogram i samarbeid med berørte kommuner og statlige myndigheter, jf. § 8-3. Programmet redegjør for formålet med planene og sentrale temaer og problemstillinger. Det var på høring og offentlig ettersyn i tidsrommet juni - september 2021 og tenkes endelig vedtatt av Viken fylkesting i desember 2021. Det vil omfatte hele det geografiske området som i dag utgjør Viken fylke. Fylkestinget vil, er det forutsatt, i midten av januar 2023 kunne sende forslag til de nye regionale planer på høring. Viken fylkesting vil dermed innen juni 2023 kunne vedta:

- Regional plan for kompetanse og verdiskaping
- Regional plan for areal og mobilitet
- Regional plan for økt livskvalitet, deltakelse og likeverd

Inndelingsloven § 13 tredje ledd fastslår at regionale arealplaner fortsetter å gjelde uavhengig av en fylkesdeling. Videre kan departementet gi nærmere regler om andre planer, blant annet om frister.

Inndelingsloven § 17 annet ledd bokstav b gir dessuten hjemmel til å gjøre unntak fra regler om «*lovfesta fristar, saksbehandlingsreglar o.a.*» Forskriften om sammenslåing av Akershus, Buskerud og Østfold, vedtatt av departementet med hjemmel i inndelingsloven § 17, hadde denne bestemmelsen: «*Regionale planer etter plan- og bygningsloven kapittel 8 gjelder inntil fylkestinget i den nye fylkeskommunen har vedtatt nye planer.*»

Viken har dermed «arvet» totalt 34 regionale planer fra de gamle fylkene. Disse gjelder forskjellige geografiske områder. Flere tenkes erstattet av de tre nye regionale planene for hele Viken.

Tre alternative fremgangsmåter kan tenkes for arbeidet med regionale planer:

1. Viken fylkeskommune *gjennomfører* det igangsatte arbeidet som forutsatt og vedtar de tre regionale planene for hele Viken før fylkestingsvalget i 2023 (med evt. unntak av handlingsprogram).
2. Viken fylkeskommune *avslutter* det påbegynte arbeidet med de tre regionale planene. Det skjer ingen videre prosess under ledelse av fylkesrådet i Viken og det nedsatte programstyret. Planarbeidet i de nye fylkene starter opp når de nye fylkestingene er blitt konstituert.
3. Viken fylkeskommune *fortsetter* det igangsatte arbeidet med de tre regionale planene frem til behandling i fylkestinget i Viken i 2023, men uten et avsluttende planvedtak. Hensikten er å gi de nye fylkeskommunene et felles grunnlag for sin regionale planlegging. Planprogrammet må da justeres. Det som skal foreligge i 2023, blir forslag til strategier for prioriterte temaer/mål innenfor livskvalitet, deltakelse og likeverd, kompetanse og verdiskaping samt areal og mobilitet. De nye fylkeskommunene kan benytte dette grunnlaget for egen og eventuell felles utarbeidelse av:
 - regional planstrategi,
 - en eller flere regionale planer, eller
 - en eller flere interregionale planer, som omhandler flere fylker.

11.11.4 Mulige begrensninger i fylkestingets myndighet i tiden etter fylkestingsvalget

Inndelingsloven kapittel VI inneholder regler om tiden etter vedtak om grenseendring, herunder om myndighetsfordelingen mellom «gamle» og «nye» fylkesting. Kapittelet gjelder imidlertid kun sammenslåing og deling der de forskjellige delene blir lagt til eksisterende enheter («splitt og spleis»). En situasjon med deling av Viken i tre nye enheter vil dermed falle utenfor – uten at det finnes noen annen regulering,

Den rettslige situasjonen er derfor uavklart, og departementet vil måtte regulere en del spørsmål i forskriften om deling av Viken, jf. inndelingsloven § 17.

Når det gjelder sammenslåinger og «splitt og spleis»-delinger, er utgangspunktet at det «gamle» fylkestingets funksjonstid utløper når den nye fylkeskommunen trer i virksomhet, altså ved årsskiftet.

Det følger av inndelingsloven § 27 første ledd, jf. kommuneloven § 17, at de nyvalgte fylkestingene skal konstituere seg innen utgangen av oktober måned. Etter at denne konstitueringen er skjedd, er det gamle fylkestingets myndighet begrenset til det som er nødvendig for å avslutte virksomheten i «sin» fylkeskommune.

Av en merknad i Ot.prp. nr. 41 (2000-2001) og av departementets rundskriv H-10/5 til inndelingsloven går det frem at det nyvalgte fylkestinget heller ikke kan gjøre vedtak som binder den gamle fylkeskommunen i dens siste driftsår. De nyvalgte fylkestingene kan dermed kun gjøre vedtak som binder den nye fylkeskommunen.

I forbindelse med kommune- og regionreformen ble det lagt opp til at de nyvalgte kommunestyrene og fylkestingene gjennomførte møter i november og desember 2019 for å fatte alle vedtak som trengtes for å få de nye kommunene og fylkeskommunene i operativ stand fra årsskiftet. De nye organene kunne imidlertid ikke fatte bindende vedtak før årsskiftet var passert. I forbindelse med kommunereformen anbefalte departementet at det ble utarbeidet en oversikt over hvilke saker som burde håndteres av de gamle kommunene/ fylkeskommunene før disse opphørte.

Det er ikke usannsynlig at departementet i sin forskrift om en deling av Viken vil vedta at et tilsvarende prinsipp som ved sammenslåinger skal gjelde i overgangsfasen mellom konstitueringen av de nye fylkestingene og årsskiftet.

11.12 Konsekvenser av Stortingets delingsvedtak: Det økonomiske oppgjøret mellom de nye fylkeskommunene

11.12.1 Avtalefrihet

Etter inndelingsloven § 18 skal det ved delinger gjennomføres et økonomisk oppgjør. Loven bygger på avtalefrihet, og partene – de nye fylkeskommunene - står fritt til å benytte de fordelingsprinsipper som de blir enige om.

Kommer ingen avtale i stand, kan hver av partene kreve at fordelingen av formue og gjeld og andre forpliktelser avgjøres av en «skjønnsnemnd». Skjønnsnemndas avgjørelser kan klages inn for en «overskjønnsnemnd». Nemndene skal bruke inndelingslovens regler når det økonomiske oppgjøret fastsettes.

Det er mange fordeler ved at partene blir *enige* om det økonomiske oppgjøret. Ved en deling av Viken er det imidlertid ingen parter som *kan* bli enige før de nye fylkeskommunene er etablert. Det økonomiske oppgjøret vil derfor ikke kunne avklares før Viken opphører, og senest ved endelig vedtak i overskjønnsnemnda, jf. § 23 tredje ledd. En prosess som ender i overskjønnsnemnda, vil selvsagt kunne ta lang tid. Ved en eventuell deling av Viken vil det altså kunne herske usikkerhet om det økonomiske oppgjøret, uten at tidsperspektivet lar seg definere nærmere. Usikkerheten vil imidlertid kunne reduseres dersom det er bred konsensus om oppgjøret i Viken fylkesting, og det er grunn til å tro at de tre nye fylkestingene vil følge opp denne enigheten.

11.12.2 Fordeling av eiendommer og andre verdier

Dersom det ikke kommer i stand en avtale om det økonomiske oppgjøret mellom de tre nye fylkeskommunene, må oppgjøret baseres på reglene i inndelingsloven. Reglene om det økonomiske oppgjøret i inndelingsloven bygger på et skille mellom to typer eiendom - «forvaltningseiendom» og «annen eiendom». Skillet er ikke presist angitt i lovteksten, og lovforarbeidene gir heller ikke alltid hjelp ved tolkningen.

11.12.3 «Forvaltningseiendom»: Geografisk plassering

«Forvaltningseiendom» er i utgangspunktet eiendom som fullt ut eller i svært stor grad tjener et bestemt geografisk område, jf. § 20 første ledd. Dette vil bl. a. omfatte veier, gater, bruer, offentlige plasser og skolebygninger og andre bygg og anlegg som er nøye og uløselig knyttet til territoriet. Slike eiendommer skal fordeles etter et geografisk prinsipp, dvs. at eiendomsretten følger fylkesgrensen.

11.12.4 «Annen eiendom»: Forholdet mellom skatteinntekter

«Annen eiendom» er et samlebegrep for alle eiendommer som i *utgangspunktet* ikke skal fordeles etter beliggenhet.

Dette gjelder bygg og annen fast eiendom for virksomhet som betjener hele det område som skal deles, og som gjerne er finansiert gjennom skatteinntekter fra alle innbyggere i en årrekke. Rådhus og andre administrasjonsbygg kan gjerne tjene som eksempler. Det samme kan kraftverk og land- og skogeiendommer. Slike eiendommer vil typisk ikke ha noen særskilt geografisk forankring til den ene eller andre delen av det aktuelle området.

Som «annen eiendom» regnes også verdier som ikke lar seg kategorisere utfra geografisk beliggenhet, for eksempel aksjeposter, bankinnskudd og skatterestanser.

Annen eiendom skal i utgangspunktet deles mellom de nye kommunene/ fylkeskommunene på bakgrunn av et forholdstall regnet ut etter skatteinntektene de siste fem år i hvert av deres respektive områder, jf. § 20 andre ledd.

11.12.5 Særlige grunner: Unntak fra regelen om fordeling iht. skatteinntekter

§ 20 andre ledd inneholder imidlertid et unntak fra denne hovedregelen dersom det foreligger «*særlege grunner*». I slike tilfeller vil skjønnsnemnda kunne benytte andre prinsipper ved fordelingen av annen eiendom. Loven peker ikke på *hvilket* prinsipp som da skal benyttes og gir nemndene kun en mulighet til å fastsette «*noko anna*».

En særlig grunn vil kunne være at delingen av Viken skiller seg fra andre delinger på ett vesentlig punkt, nemlig at delingen *de facto* innebærer en gjenopprettelse av tre fylkeskommuner som eksisterte for meget kort tid siden. Inndelingslova har, så vidt vi kjenner til, aldri vært benyttet i forbindelse med en reversering så tett på en sammenslåing.

§ 20 andre ledd tar åpenbart sikte på en deling som handler om ett av to typetilfeller, begge i kategorien «splitt og spleis»: 1) at en kommune gir fra seg en del av sitt areal til en annen kommune - eller 2) at en kommune skal opphøre å eksistere og deles mellom to eksisterende kommuner. Ved slike delinger vil «annen eiendom» kunne karakteriseres som et «felleseie» for innbyggerne – fast eiendom og annen formue som har betjent hele kommunen/ fylket, og som har vært finansiert gjennom skatteinntekter fra alle innbyggere. I disse typetilfellene vil det være rimelig at «annen eiendom» fordeles etter innbyggernes relative bidrag til skatteinntektene for hele fylket.

I Viken har derimot det meste av «annen eiendom» i praksis en geografisk forankring i ett av de tre tidligere fylkene og *deres* respektive skatteyttere. Dermed vil det, etter vår vurdering, være hjemmel for stort sett å fordele «annen eiendom» med utgangspunkt i at det foreligger særlige grunner etter loven. Tilbakeføring til etterfølgeren av den fylkeskommune som eiet vedkommende objekt før 1. januar 2020 vil være en nærliggende løsning.

Det økonomiske oppgjøret vil dermed ha til formål å gjenopprette den økonomiske situasjonen forut for sammenslåingen. I et slikt oppgjør vil hvert geografisk område og dets innbyggere få tilbakeført de verdier man tok med seg inn i Viken.

11.12.6 Fordeling av gjeldsposter, fondsmidler og garantier

Også når det gjelder fordelingen av gjeldsposter, er inndelingsloven uklar. Lovens fordelingssystem synes å bygge på det samme skillet mellom «forvaltningseiendom» og «annen eiendom» som er beskrevet ovenfor. Bestemmelsen om forvaltningseiendom i § 20 første ledd omtaler ikke fordelingen av gjeldsposter, men forarbeidene inneholder enkelte uttalelser i den forbindelse.

Etter § 20 andre ledd skal «*andre plikter*» fordeles etter et forholdstall basert på skatteinntektene siste fem år. Dersom gjeldsposter skal fordeles i tråd med andre ledd, vil fylkeskommuner som hadde stor gjeld og få innbyggere før sammenslåingen, kunne velte mye av belastningen over på fylkeskommuner som hadde lite gjeld og mange innbyggere. Fylkeskommuner med mange innbyggere vil ha større skatteinntekter og derfor få en større andel av den totale gjelden.

Dermed vil det også ved fordeling av gjelden vil kunne foreligge «særlige grunner» som åpner for unntak fra prinsippet om fordeling på bakgrunn av skatteinntektene. Det kan argumenteres for at også gjelden bør fordeles etter et geografisk prinsipp. Det vil gjenopprette situasjonen før sammenslåingen så langt som mulig. En mulighet er at den fylkeskommune som overtar en eiendom, også overtar gjelden som er pådratt i forbindelse med denne eiendommen. Så enkelt kan imidlertid ikke gjelden

fordeles fordi Viken fylkeskommune ikke tar opp separate lån for hvert enkelt investeringsprosjekt. De investeringer som har vært foretatt siden sammenslåingen er finansiert samlet gjennom låneopptak, i tillegg til egenkapital og inntekter fra MVA-kompensasjon. Dersom gjelden skal splittes etter et prinsipp som går ut på å gjenopprette den økonomiske situasjonen før sammenslåingen, vil fremgangsmåten kunne være slik:

1. Det utarbeides en oppstilling over gjeld som de tre fylkeskommune hadde med seg inn i Viken per 01.01.20. Fra summen av slik gjeld trekkes avdrag som Viken fylkeskommune har betalt på den frem til delingstidspunktet (i tidsrommet 01.01.20 - 31.12.23). Differansen fordeles mellom de tre fylkeskommunene i henhold til den andel av den samlede gjeld som den enkelte hadde med seg inn i Viken.
2. Det utarbeides en oversikt over alle investeringer som er foretatt mens Viken har bestått. Avdrag som er betalt mens Viken har bestått, trekkes ut først. Gjeld på slike investeringsprosjekter fordeles deretter mellom Akershus, Buskerud og Østfold med andeler som utregnes etter investeringsprosjektenes geografiske plassering og størrelse, basert på Vikens vedtatte årsbudsjetter og økonomiplaner.

Fond som er overtatt fra de tidligere fylkeskommunene og som ikke har bindinger for framtidig bruk, kan fordeles på de tre nye fylkeskommunene etter et tilsvarende prinsipp; altså med en andel som er bestemt av hvor mye den enkelte brakte med seg inn i Viken i forhold til den samlede verdi. Tilførsel til fondene som har skjedd i løpet av viken-perioden, kan fordeles for eksempel etter en andel ut fra de tre fylkeskommunenes størrelse.

I tillegg har Viken formålsspesifikke fond som ble opprettet før fylkessammenslåingen, hvor de politiske vedtakene inneholdt klare føringer for disponering. I de tilfeller der det fortsatt gjenstår midler på disse fondene, er det naturlig at disse tilbakeføres til den fylkeskommunen som vedtok å opprette fondene.

Viken har også enkelte fond som bygges opp av inntekter knyttet til en bestemt fylkeskommune. For eksempel er det et infrastrukturfond som årlig bygges opp som følge av et ekstra påslag på billettprisen for kollektivreiser i Akershusområdet. Denne typen fond er det naturlig å tilbakeføre til den fylkeskommune som fondsinntektene er knyttet til. I det videre arbeidet er det behov for å foreta en nærmere vurdering av hvordan fond skal fordeles.

§ 22 fastslår at *garantier* skal overtas av den fylkeskommunen hvor eiendommen eller bedriften ligger. Dette er et enkelt og anvendelig prinsipp.

11.12.7 Etterfølgende erstatningsoppgjør

Inndelingsloven § 21 inneholder en skjønnsmessig bestemmelse som skal fungere som en «sikkerhetsventil», for å hindre urimeligheter i det økonomiske oppgjøret. Bestemmelsen innebærer at en part som blir «*vesentleg svekt økonomisk*», kan bli tilkjent erstatning fra en av de andre «*der det blir rekna som rimeleg*». I praksis har erstatning med henvisning til bestemmelsen kun blitt gitt når det er nødvendig for at en kommune skal kunne opprettholde standarden på sine tjenester overfor innbyggerne. Krav om slik erstatning vil kunne fremmes av hver av de tre nye fylkeskommunene etter at delingen er gjennomført og vil da vurderes av skjønnsmemnda, eventuelt også av overskjønnsmemnda.

11.12.8 Handlingsalternativer

Som nevnt, vil det ikke være mulig å inngå en avtale som binder de fremtidige fylkeskommunene før disse er trådt i virksomhet, altså 01.01.2024. Selv om § 20 andre ledd – om «annen eidegom» - inneholder en unntaksbestemmelse som åpner for et annet fordelingsprinsipp enn størrelsen på de relative skatteinntektene over en tidsperiode, er bestemmelsen beheftet med usikkerhet.

Bestemmelsen angir således ikke noe alternativt prinsipp i klare ordelag. Man kan dermed risikere at ingenting er avgjort før overskjønnsnemnda har kommet til et resultat, lenge etter at de nye fylkeskommunene er trådt i virksomhet.

Rammene for det økonomiske oppgjøret vil kunne være av betydning for fylkestingsrepresentantenes, primærkommunes og innbyggernes standpunkt til om Viken skal deles eller bestå. Det vil også kunne bli praktiske utfordringer i den periode hvor eierskapet til enkelte eiendommer og formuesposter er uavklart.

Vi vil angi to alternative framgangsmåter som kan redusere usikkerheten:

- Forskriftssporet: I en eventuell søknad om deling bes det om at departementet fastsetter særskilte regler for det økonomiske oppgjøret i forskriften om deling av Viken. Reglene baseres på et restitusjonsprinsipp: Hver fylkeskommune får med seg ut de eiendeler som ble brakt inn av den fylkeskommune som ble nedlagt ved sammenslåingen. Gjeld og fondsmidler fordeles i henhold til de prinsipper som er omtalt ovenfor.
- Avtalesporet: I forbindelse med en søknad om deling fatter fylkestinget vedtak om at det økonomiske oppgjøret skal baseres på det restitusjonsprinsipp som er formulert ovenfor. Dette formuleres som en forventning om at de tre nye fylkestingene fatter vedtak i tråd med dette straks de er etablert.

All usikkerhet blir selvsagt ikke borte om et av disse sporene velges. Hvert av de tre nye fylkestingene vil ha adgang til å kreve at hele eller deler av oppgjøret skal behandles av skjønnsnemnda, eventuelt også overskjønnsnemnda. Hvert fylkesting kan også kreve et etterfølgende erstatningsoppgjør etter § 21. Det er imidlertid sannsynlig at skjønnsnemnda og overskjønnsnemnda i sin avgjørelse vil legge vekt på et vedtak i Viken fylkesting etter ett av de to sporene.

11.13 Konsekvenser av Stortingets delingsvedtak for organisasjonen: Oppsplitting. Interkommunalt samarbeid.

Enkelte enheter i Vikens organisasjon har ikke noen særlig tilknytning i en bestemt geografisk del av fylket og er heller ikke hensiktsmessig å styre gjennom folkevalgte organer. Dette kan gjelde enkelte fellesfunksjoner og støttefunksjoner som er basert på spesialkompetanse, og hvor en oppsplitting i sum kan føre til dårligere eller mer kostbare tjenester for de nye fylkeskommunene. Slike funksjoner vil det være mulig å samarbeide om i henhold til lovverket om interkommunalt samarbeid.

11.13.1 Lovlige samarbeidsformer

Kommuneloven § 17-1 lovfester kommuners og fylkeskommuners adgang til å utføre felles oppgaver gjennom interkommunalt samarbeid. Loven inneholder en meny over lovlige samarbeidsformer som det kan velges fra. Bestemmelsen innebærer samtidig en begrensning, da det ikke kan etableres andre samarbeidsformer enn de som er listet opp. De lovlige samarbeidsformene er:

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

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

11.13.2 Fordeler og ulemper ved interkommunalt samarbeid

Kommunelovutvalget, med tilslutning fra departementet i Prop. 46 L (2017-2018), oppsummerer fordeler og ulemper ved interkommunalt samarbeid på denne måten:

Fordeler:

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

Ulemper:

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

11.13.3 Forholdet til lov om offentlige anskaffelser

Kommuneloven § 17-1 tredje ledd viser lov om offentlige anskaffelser, herunder anskaffelsesforskriften, som lovligheten av et interkommunalt samarbeid må vurderes mot. Anskaffelsesforskriften § 3-2 første ledd har et unntak for såkalt utvidet egenregi. Regelverket for offentlige anskaffelser vil dermed ikke gjelde dersom man benytter en ekstern enhet til å utføre oppgaver *forutsatt at* de tre fylkeskommunene selv har kontroll over enheten, enheten utøver mer enn 80 prosent av sin aktivitet for de tre fylkeskommunene og ikke har noen privat eier.

11.13.4 Kommunalt oppgavefelleskap

Kommunalt oppgavefelleskap etter kommuneloven kapittel 19 retter seg mot samarbeid for å løse felles oppgaver og kan omfattet alt fra tilbud av tjenester til innbyggerne til administrative fellesfunksjoner. Oppgavefelleskapet kan ikke gis myndighet til å treffe enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Kommuneloven § 19-4 stiller krav om innholdet i samarbeidsavtalen mellom deltakerne. Avtalen må, blant annet, regulere det økonomiske ansvaret mellom deltakerne og bestemme om samarbeidet er et eget rettssubjekt eller ikke. Eierstyringen fra den enkelte fylkeskommune vil skje gjennom fastsetting og endring av samarbeidsavtalen og gjennom deltakelse i representantskapet for oppgavefelleskapet.

11.13.5 Vertskommunesamarbeid: Én av fylkeskommunene har hovedansvaret

Vertskommunesamarbeid etter kommuneloven kapittel 20 åpner for at en fylkeskommune kan overlate utførelsen av bestemte lovpålagte oppgaver og delegere myndighet til å treffe enkeltvedtak eller vedta forskrift til en annen fylkeskommune. Også andre funksjoner enn disse kan inngå i et slikt samarbeid.

Samarbeidet kan organiseres i to former; enten som et administrativt vertskommunesamarbeid etter § 20-2 eller som et vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemd etter § 20-3. Også for dette samarbeidet stiller loven krav til innholdet i samarbeidsavtalen.

11.13.6 Interkommunalt selskap etter IKS-loven

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

IKS-loven stiller krav om at det skal etableres et representantskap og et styre. Representantskapet skal ivareta fylkeskommunenes interesse som eiere, jf. § 7, mens styret skal ivareta selskapets egen interesse, jf. § 10-13. Et IKS er et selvstendig rettssubjekt og har regnskapsplikt etter regnskapsloven.

11.13.7 Andre former for samarbeid: Aksjeselskap, samvirkeforetak, forening

Samarbeid som utøves gjennom et aksjeselskap, er regulert av aksjelovens alminnelige regler. Kommuner og fylkeskommuner benytter aksjeselskaper blant annet når det samarbeides om oppgaver som innebærer å tilby varer eller tjenester i et marked.

Hver deltakers økonomiske ansvar er begrenset til aksjekapitalen. Et fylkeskommunalt eiet aksjeselskap skal forvalte eiernes interesser på grunnlag av vedtektene for selskapet. Selskapets vedtekter fastslår hvilken myndighet som skal ligge til selskapet.

Aksjeloven inneholder ingen særlige bestemmelser for selskaper som er eiet av kommuner eller fylkeskommuner. Kommuneloven inneholder imidlertid visse bestemmelser om aksjeselskaper, blant

annet et krav om representasjon av begge kjønn, jf. § 21-1, om at kontrollutvalget skal ha innsynsrett i aksjeselskaper som en kommune eller fylkeskommune eier alene eller sammen med andre kommuner og fylkeskommuner samt enkelte økonomibestemmelser, jf. §§ 14-9 fjerde ledd og 14-15.

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

11.13.8 Konsekvenser av Stortingets delingsvedtak for organisasjonen: Særlige spørsmål på samferdsels-området

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

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

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

Veglova § 8 annet ledd fastslår at fylkeskommunen er vegstyremakt for fylkesveier, § 10 pålegger fylkeskommunen et selvstendig ansvar for samfunnstrygghet og beredskap for fylkesveiene, mens § 20 fastslår at fylkeskommunen skal dekke utgiftene til fylkesveier innenfor sitt geografiske område. Den enkelte fylkeskommune vil ha ansvar for å vedta strategi, langtidsplan, handlingsprogram og budsjett. Fylkeskommunen skal også ta seg av utredning, planlegging, erverv, bygging/utbedring, drift og vedlikehold av vei, samt plan- og eiendomsforvaltning.

En deling av Viken vil innebære at fylkeskommunene Akershus, Buskerud og Østfold hver for seg vil få ansvaret for de plikter som følger av å være vegstyresmakt for fylkesveier. Delingen må derfor bygge på en forutsetning om at fylkeskommunene hver for seg er i stand til å oppfylle de plikter som fremgår av lovverket. På den annen side: Et utstrakt organisatorisk samarbeid om felles veiadministrasjon, hvor de tre nye fylkeskommunene kun har oppgaver som tilsvarer situasjonen før oppgaveoverføringen, vil kunne komme på tvers av formålet med den.

Dersom det legges opp til at de tre fylkeskommunens veiadministrasjon med enkelte unntak skal deles i tre, vil det oppstå en del problemstillinger i forbindelse med det økonomiske oppgjøret:

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

- Det må foretas en fordeling av det økonomiske ansvaret for finansieringen av igangsatte veiprojekter i forbindelse med det økonomiske oppgjøret, se for øvrig pkt. 6 ovenfor.
- En deling vil innebære at regnskapet for drift og vedlikehold må splittes i tre. Det økonomiske ansvaret for løpende driftskontrakter som går over de fremtidige fylkesgrensene mellom Akershus, Buskerud og Østfold, må derfor fordeles i henhold til fordelingsnøkler basert på veilengde eller en konkret vurdering av kostnadene for de forskjellige strekningene. For øvrig vil de tre fylkeskommunene ha mulighet for å samarbeide om slike kontrakter etter en eventuell deling.

Kollektivtrafikk-selskapene er fortsatt organisert med utgangspunkt i de gamle fylkesgrensene. Håndteringen av disse selskapene etter en fylkesdeling vil kunne være sammenlignbar med situasjonen før sammenslåingen.

11.13.9 Konsekvenser av Stortingets delingsvedtak for de ansatte: Arbeidsrettslige spørsmål

Inndelingsloven regulerer ikke forholdet til ansatte - arbeidsrettslige spørsmål - i forbindelse med deling og andre grenseendringer. Ved *sammenslåing* av kommuner og fylkeskommuner kommer reglene om virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljøloven kapittel 16 til anvendelse. Dette ble bl.a. lagt til grunn av departementet i Prp. 96 S (2016-2017) «Endringer i kommunestrukturen». I relasjon til en delingsprosess må imidlertid dette utgangspunktet nyanseres, slik vi skal redegjøre for i avsnittet her.

Reglene om virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljøloven bygger på EU-retten. Reglene skal sikre arbeidstakere visse minimumsrettigheter. Arbeidstakernes betingelser skal ikke endres på grunn av overdragelse av virksomheten til en ny arbeidsgiver.

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

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

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

Ad 2) Begrepet «*overdragelse*» kan indikere at virksomheten må skifte eier som følge av en frivillig transaksjon. Det er imidlertid presisert i forarbeidene at arbeidsmiljølovens regler om virksomhetsoverdragelse også omfatter «*administrativ omorganisering*» av en offentlig myndighet eller overføring av administrative funksjoner mellom offentlige forvaltningsmyndigheter». Dette må legges til grunn for forståelsen av begrepet «overdragelse» i vår sammenheng.

Ad 3) Begrepet «*selvstendig*» enhet er i rettspraksis fra næringsforhold forstått slik at overføringen må gjelde en organisasjon bestående av personer og/eller aktiva som etter overføringen er i stand til å utøve en *økonomisk virksomhet*. Dette vilkåret kan ikke tas på ordet ved administrative omorganiseringer i offentlig sektor, da virksomheten ikke nødvendigvis er av økonomisk karakter. Kravet om at det må foreligge en «enhet» er i rettspraksis presisert slik at virksomheten må utgjøre en *stabil og operasjonell enhet* jf. Gate Gourmet-dommen i Rt.2011 s. 1755. Dette kriteriet må legges til

grunn også ved fylkeskommunal omorganisering. Videre må den overførte enheten beholde sin *identitet*. Dette betyr at den overførte virksomheten i *det vesentlige* må drives videre etter overdragelse. Etter rettspraksis skal det foretas en helhetlig vurdering hvor man ser på om virksomhetens *art* er i behold etter overdragelsen, om fysiske aktiva som lokaler og utstyr omfattes, hvor mange arbeidstakere som overdras, om kundekretsen overdras og om aktiviteten før og etter overdragelsen er den samme.

Flere deler av Viken fylkeskommune vil klart oppfylle tre vilkårene for at det skal foreligge en virksomhetsoverdragelse. Dette gjelder eksempelvis de videregående skolene og tannklinikkene. For dem er det nærliggende å konstatere at virksomheten i det vesentlige vil være upåvirket av overdragelsen. Dermed beholder slike enheter sin identitet. For andre deler av fylkeskommunen kan spørsmålet om arbeidsmiljøloven kap. 16 får anvendelse, være mer tvilsomt. Dette gjelder f.eks. enheter i sentraladministrasjonen med arbeidsoppgaver som ikke korresponderer med de nye fylkesgrensene, men som er fordelt etter andre kriterier enn geografiske.

Etter inndelingsloven § 17 c) har departementet fullmakt til å gjøre unntak fra lov og forskrift og fastsette «...reglar om forhold og vilkår for arbeidstaker i stat, fylkeskommune eller kommune». Dette gir en mulighet for å sikre alle ansatte i Viken på samme måte, uavhengig av om den enkelte i utgangspunktet har vern etter arbeidsmiljølovens kapittel 16.

Man kan således vurdere å be departementet forskriftsfeste at vernet etter arbeidsmiljøloven kapittel 16 skal gjelde for alle ansatte i Viken. Prinsippene for fordelingen av Vikens ansatte på de tre nye fylkeskommunene vil også kunne forskriftsfestes. Det nærmere innholdet i reglene vil kunne diskuteres med departementet før forskriften vedtas. I den sammenhengen vil både fylkeskommunen som arbeidsgiver og de ansattes organisasjoner kunne ha en rolle.

Som redegjort for i kapittel 10.7, kan fylkeskommunen utføre felles oppgaver gjennom interkommunalt samarbeid. I Viken fylkeskommune er det store og spesialiserte fagmiljøer med høy kompetanse på sine områder, og som en oppdeling i sum kan svekke. Enkelte slike fagmiljøer vil kunne videreføres som et interkommunalt samarbeid, i en av form som kommuneloven åpner for, se for øvrig punkt 7 ovenfor. Da kan man også unngå noe av den problematikk som knytter seg til hvilken av de tre nye fylkeskommunene som den enkelte ansatte i slike fagmiljøer skal overføres til. Slike samarbeidsordninger kan forberedes av Vikens styrende organer, men må endelig vedtas av fylkestingene etter etableringen av de nye fylkeskommunene.

11.13.10 Konsekvenser av Stortingets delingsvedtak for styringsformen: Formannskapsmodell eller parlamentarisme?

Den parlamentariske styreformen som i dag benyttes i Viken fylkeskommune, avviker fra kommunelovens utgangspunkt, som er formannskapsmodellen. Innføring av parlamentarisme forutsetter at visse formelle krav er oppfylt. Disse følger av kommuneloven § 10-1:

- Parlamentarisme vedtas av fylkestinget selv med 2/3 av stemmene.
- Fylkestinget må ha votert over forslaget før 1. januar i siste år av valgperioden. Det kreves ikke at et flertall stemmer for parlamentarisk styreform i denne voteringen.
- Parlamentarisme må deretter vedtas og settes i kraft senest 1. januar i det andre kalenderåret i valgperioden.

§ 10-1 inneholder også formkrav som gjelder avvikling av parlamentarisk styreform. Bestemmelsen fastslår at en avvikling kan vedtas av fylkestinget selv med alminnelig flertall. I tillegg gjelder kravet om forutgående votering tilsvarende for avvikling som for innføring av parlamentarisk styreform.

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

Utgangspunktet etter kommuneloven er, som nevnt, formannskapsmodellen. Det som må vurderes av departementet, er om de tre fylkeskommunene skal ha anledning til å vedta parlamentarisme med virkning fra opprettelsen, eventuelt hvilke forberedende skritt som skal kreves i den forbindelse.

Det kan vises til departementets brev til Troms- og Finnmark fylkeskommune av 17.06.21, som har parlamentarisk styreform, på linje med Viken:

«Departementet har ikke erfaring med å dele fylker, men legger til grunn at kommuneloven § 10-1 også kommer til anvendelse i slike tilfeller. Om det er behov for unntak fra kommunelovens regler om valg av styringsform ved en eventuell deling av Troms og Finnmark fylkeskommune, jf. inndelingsloven § 17, må vurderes konkret etter at et eventuelt delingsvedtak fra Stortinget foreligger.»

Det må antas at departementet vil gi bestemmelser om styreform også i en forskrift om deling av Viken.

Tidslinje



12 Vedlegg

12.1

Vedlegg 1 Mandat fra fylkesrådet

12.2

Vedlegg 2 Brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet

12.3

Vedlegg 3 Rapport fra Samfunnsøkonomisk analyse

12.4

Vedlegg 4 Redegjørelse om prosess for medvirkning, og innspill fra ansattes organisasjoner

12.5 Vedlegg 5 Risikovurdering

12.6 Vedlegg 6 Organisering av en eventuell delingsprosess

12.7 Vedlegg 7 Kart

12.8 Vedlegg 8 Tabeller

Saksframlegg

Saksnr.: 2021/52147

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Fylkesrådet	14.10.2021	

Oppstart av arbeid- Søknad om fylkesdeling

Vedtak

1. Det fremmes en sak til FT 16-17 februar 2022 med anmodning til Stortinget om å oppløse Viken
2. Det lages en administrativ utredning som skal følge saken. Denne skal blant annet inneholde:
 - a. Forslag til nye grenser
 - b. Overordnet forslag til prosess for oppløsning
 - c. Vurdering av konsekvenser av delingsprosess og ny fylkesinndeling for:
 - i. Demokrati
 - ii. Økonomi
 - iii. Tjenester
 - iv. Samfunnsutvikling
 - v. Digitale tjenester og IKT-infrastruktur
 - vi. Fylkeskommunen som arbeidsgiver
 - vii. Bærekraft
3. Saken skal ta utgangspunkt i en deling som, i den grad det er mulig, følger de tidligere fylkesgrensene mellom Østfold, Akershus og Buskerud. Andre alternativer omtales, men utredes ikke.
4. Ansattes representanter skal involveres tidlig og oppfordres til å gjøre egne vurderinger og komme med uttalelser til saken ut ifra et ansattperspektiv før behandling i fylkesråd og fylkesting.
5. Det legges opp til en prosess sammen med fylkestinget der saken sendes til høring hos kommuner og andre sentrale samarbeidspartnere før fylkestingsbehandling

13.10.2021

Tonje Brenna

fylkesrådsleder

Bakgrunn for saken

Fylkesrådet skrev i sin plattform at «*med et nytt storting etter valget i 2021, vil fylkesrådet legge frem en sak for fylkestinget med anmodning til Stortinget om å oppløse Viken*».

I fylkestinget 22.september orienterte fylkesrådsleder om prosessen fram en slik sak kan fremlegges til fylkestingets møte i februar 2022. Her ble det forklart behovet for at saken må utredes grundig, med forslag til prosess, nye grenser og konsekvenser for blant annet økonomi, ansattes trygghet, bærekraft, oppgaveløsning og at man skal sikre gode tjenester til innbyggerne.

Regjeringens politiske plattform sier følgende om fylkesdeling: "Den innsendte søknaden fra Troms og Finnmark om oppløsning skal innvilges, og det skal i løpet av 2021 settes i gang en prosess for å gjenopprette Akershus, Buskerud og Østfold basert på en søknad fra fylkestinget i Viken."

Fakta

Inndelingsloven, lov om fastsetting og endring av kommune- og fylkesgrenser, setter rammene for prosess om endring av fylkesgrenser.

Inndelingslovens §5 fastslår at det er Stortinget som gjør vedtak om endringer av fylkesgrenser, samtidig er det etter §8 fylkestinget selv som har initiativrett til å fremme en søknad om endring av fylkesgrenser.

Problemstillinger, alternative løsninger og konsekvenser

For å rekke at fylkestinget behandler en søknad om oppdeling i februar, er det svært knappe tidsfrister. Konsekvensvurdering vil derfor i stor grad måtte basere seg på allerede eksisterende data og analyser.

Et vedtak om oppløsning vil påvirke alle sider av fylkeskommunens virksomhet. Både på kort sikt gjennom en prosess som kan bli svært krevende, og på lenger sikt gjennom endrede forutsetninger for drift og samfunnsutvikling i nye fylkeskommuner.

Knappe frister gir også utfordringer når det gjelder medvirkning fra kommuner, andre samarbeidsparter og berørte. Kommunene blir i særlig stor grad påvirket av både prosess og utfall, og bør bli prioritert.

Regjeringsplattformen sier at Akershus, Buskerud og Østfold skal gjenopprettes. En fullstendig gjenoppretting av disse fylkene vil ikke la seg gjøre på grunn av endrede kommunegrenser og Lunner og Jevnakers fylkesbytte, men man kan gjøre en utredning som så langt det lar seg gjøre baserer seg på de tidligere fylkesgrensene.

Vurdering

For å sikre et grundig og balansert faglig grunnlag legges det opp til at det lages en selvstendig administrativ rapport som skal følge det politiske saksframlegget til fylkestinget og høring i kommunene.

På grunn av tidspress legges det opp til at kommuner og andre aktører får politisk sak og administrativ rapport på høring samtidig som den blir oversendt fylkestinget, og får mulighet til å uttale seg i forkant av fylkestingets behandling.

Ansattes representanter skal involveres tidlig og oppfordres til å gjøre egne vurderinger og komme med uttalelser til saken ut ifra et ansattperspektiv før behandling i fylkesråd og fylkesting

Konsekvenser

Det blir knapp tid til å gjennomføre en så kompleks utredning, og det vil kunne gå ut over framdriften i andre bestillinger.

Vurdering av bærekraft

Bærekraft vil bli vurdert i saken og i den administrative rapporten. I selve arbeidet blir det spesielt viktig å fokusere på bærekraftsmål 16: *Fred, Rettferdighet og velfungerende institusjoner* og bærekraftsmål 17: *Samarbeid for å nå målene*. Dette for å sikre gode politiske og administrative prosesser internt og eksternt.

Vedtakskompetanse

Beslutningen treffes med hjemmel i reglement for delegering av myndighet fra fylkestinget i Viken og tildeling av innstillingsrett, punkt 3.5.2, c.



Kommunal- og distriktsministeren

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

21/5717-2

12. november 2021

Informasjon til tvangssammenslåtte fylkeskommuner om prosess og tidsplan for mulig deling

Regjeringen vil legge til rette for at tvangssammenslåtte fylkeskommuner som sender søknad etter vedtak i fylkestinget, skal kunne deles. Med "tvangssammenslåtte" forstås fylkeskommuner som Stortinget i 2017 vedtok å slå sammen, til tross for at ett eller flere av de involverte fylkestingene hadde fattet vedtak om at de ikke ønsket sammenslåing. Dette brevet sendes til de fire fylkeskommunene dette gjelder.

I dette brevet redegjør jeg for prosess og tidsplan for mulige delinger av tvangssammenslåtte fylkeskommuner. Brevet inneholder informasjon om viktige frister, og krav til fylkeskommuner som vurderer å igangsette en prosess for deling av fylket.

Det er mange hensyn som skal ivaretas i denne prosessen, og tidsplanen er stram. Mange er utålmodige, og ønsker en så rask avklaring av delingsspørsmålet som mulig. Samtidig skal det i noen fylkeskommuner gjøres et stort arbeid, og fylkeskommunene bør få tilstrekkelig tid både i utrednings- og gjennomføringsfasen.

Å dele en fylkeskommune medfører administrative og politiske forberedelser både på fylkeskommunalt og statlig nivå. En del av forberedelsene kan skje etter at det er truffet formelle delingsvedtak. I det følgende vil jeg peke på forberedelser som må skje i de ulike fasene av en delingsprosess; fram til søknadsfristen og formelt delingsvedtak, og deretter mellom delingsvedtaket og ikrafttreddelsen.

Frist for søknad om deling er 1. mars, og tidspunkt for ikrafttredelse av nye fylkeskommuner vil være 1. januar 2024

Regjeringen vil legge til rette for at nye fylkeskommuner skal kunne tre i kraft fra 1. januar 2024. Dette er det tidligst mulige og beste tidspunktet nye fylkeskommuner kan tre i kraft. Nye fylkesting vil da kunne velges ved det ordinære kommunestyre- og fylkestingsvalget høsten 2023. Selv om denne tidsplanen innebærer knappe frister for både fylkeskommunene og staten, vil det være tilstrekkelig med tid til å gjennomføre utredning og høringer, fatte formelle vedtak og forberede opprettelsen av de nye fylkeskommunene.

Deling av fylkeskommuner er en nasjonal, lovregulert prosess. Det er Stortinget som fatter vedtak om deling av fylker, jf. inndelingsloven § 5. For å rekke ikrafttredelse til 1. januar 2024, må Stortinget fatte vedtak om endret fylkesinndeling innen sommeren 2022. Et formelt vedtak om deling sommeren 2022 er nødvendig bl.a. for å ha tilstrekkelig med tid til forberedelser til valggjennomføring og endringer i statlige registre som følge av endringer i fylkesinndelingen. Tidsplanen gir også politiske partier mulighet til å ha en forutsigbar nominasjonsprosess til kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2023, og legger til rette for at manntallet og øvrige tekniske løsninger for valggjennomføringen, er på plass.

For at regjeringen skal kunne fremme en proposisjon om endringer i fylkesinndelingen og lovendringer våren 2022, slik at Stortinget kan fatte nødvendige vedtak innen sommeren 2022, må tvangssammenslåtte fylkeskommuner innen 1. mars 2022 utrede og sende søknad til departementet om deling.

Om prosessen i fylkeskommunene frem til søknadsfristen 1. mars 2022

Søknad om deling

Søknad om at det skal settes i gang utredning om deling kan bare fremmes av fylkestinget selv, jf. inndelingsloven § 8. At denne initiativretten er lagt til fylkestinget, er begrunnet i lokaldemokratiske hensyn. Som øverste organ er det fylkestinget som fatter vedtak på vegne av fylkeskommunen. Det er derfor fylkestingene som nå må vurdere om deling er det beste for sine innbyggere, og om søknad skal sendes. (Om innbyggerforslag om deling se nedenfor).

En søknad fra fylkestinget om deling skal sendes direkte til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Søknaden skal være skriftlig og begrunnet, og den må inneholde forslag til nye fylkesgrenser, jf. inndelingsloven § 8. Forslaget til nye grenser må ta utgangspunkt i grensene til dagens fylkeskommune, og skissere hvor grensen mellom de nye fylkeskommunene skal gå. Det må fremgå hvilket fylke den enkelte kommunen skal tilhøre. Søknaden må også inneholde forslag til fylkesnavn. At søknaden skal være begrunnet, innebærer at den bør redegjøre for hvordan fylkeskommunen vil bli berørt av en deling. Loven oppstiller ingen nærmere krav til hvilke opplysninger søknaden skal inneholde.

Krav til utredningen

En godt utredet søknad fra fylkeskommunen er viktig for at departementet skal kunne legge frem en opplyst sak om deling for Stortinget. Kommunedirektøren har en generell plikt til å

påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, jf. kommuneloven § 13-1. I parlamentarisk styrte fylkeskommuner ligger denne utredningsplikten til fylkesrådet, jf. kommuneloven § 10-2. For øvrig gir ikke inndelingsloven konkret veiledning om hva en utredning om deling bør inneholde. Bakgrunnen for dette er at inndelingssaker er svært ulike, både når det gjelder art og omfang. I denne prosessen mener departementet at en utredning blant annet bør omtale hvilke konsekvenser delingen vil få for samfunnsutviklingen i fylkeskommunen, tjenester til innbyggerne (herunder at nye fylkeskommuner kan ivareta lovpålagte oppgaver), myndighetsutøvelse og lokaldemokratiet. Jeg viser til inndelingsloven § 1 om at endringer i kommune- og fylkesinndelingen bør medvirke til å skape formålstjenlige enheter som kan gi innbyggerne og næringslivet tilfredsstillende tjenester og forvaltning.

Fylkestinget må også vurdere om fylkets kommuner og innbyggere skal høres i spørsmålet om deling, se nedenfor.

Innbyggerengasjement og høring av spørsmålet om deling

Innbyggere som ønsker deling av en fylkeskommune som er tvangssammenslått, kan fremme forslag for fylkestinget gjennom et innbyggerforslag, jf. kommuneloven § 12-1. Fylkestinget plikter da å vurdere forslaget. Slik kan innbyggere søke å få gjennomslag ved å få løftet saken inn i det representative demokratiet.

Det er opp til fylkestinget å bestemme om fylkets innbyggere skal høres om delingsspørsmålet. Regjeringens tidsplan legger til rette for at det kan gjennomføres innbyggerhøringer før fylkestingets vedtak. Resultatet av en innbyggerhøring vil ikke være bindende for fylkestinget, men kun være rådgivende.

Fylkeskommunen står også fritt til å velge hvordan de kartlegger innbyggernes synspunkt på deling. Det kan gjøres gjennom lokale rådgivende folkeavstemninger eller på andre måter, for eksempel opinionsundersøkelser eller folkemøter. Uavhengig av hvilken metode som brukes til dette, er det viktig at fylkeskommunen utarbeider klare spørsmålsformuleringer som innbyggerne kan ta stilling til.

Det er videre opp til fylkestinget å bestemme hvem som skal høres. Deling vil berøre hele fylkeskommunen. Fylkestinget må derfor vurdere om innbyggerne i hele fylket skal høres. Det er mulig å innrette undersøkelser på en slik måte at det kan hentes ut resultater fra de ulike geografiske områdene av fylket.

Fylkeskommunen må også vurdere om kommunene skal høres om delingsspørsmålet, og på hvilken måte en slik høring eventuelt skal gjennomføres. Resultatet av en slik eventuell høring vil også være rådgivende for fylkestinget.

Adgangen til å holde lokale rådgivende folkeavstemninger, er hjemlet i kommuneloven § 12-2. Departementet anbefaler generelt at fylkeskommunene tar utgangspunkt i valglovens bestemmelser, og at disse gjøres gjeldende så langt det er gjennomførbart. Dette er også i

tråd med internasjonale standarder på området, og gjelder for eksempel prinsipper om allmenn stemmerett, hemmelig stemmegivning og god tilgjengelighet for velgerne. For å være gjennomførbart, vil det likevel være nødvendig med en del tilpasninger, for eksempel vil perioden for stemming normalt være betydelig kortere enn ved ordinære valg hvor forhåndsstemmegivning kan foregå i flere uker.

Hvis fylkeskommunen velger å gjennomføre en folkeavstemning, vil Valgdirektoratet kunne bistå med å tilrettelegge manntall og praktisk veiledning i gjennomføringen. Det utredes også muligheter for å tilrettelegge for en forenklet bruk av EVA (it-systemet som kommunene bruker i gjennomføringen av ordinære valg) for mottak av stemmer. Departementet har gitt ut en generell veileder om folkeavstemninger, og vil også tilby støtte i fylkeskommunens arbeid med å utarbeide rammer for gjennomføringen. I gjennomføringen av en folkeavstemning vil det være viktig med godt samarbeid og involvering av kommunene i fylket.

Hva skjer etter fristen for å søke om deling 1. mars 2022

Etter at departementet har mottatt fylkeskommunenes utredning og søknad om deling, vil departementet på kort tid forberede en proposisjon som skal legges frem for Stortinget (Prop. LS). Proposisjonen skal inneholde forslag til vedtak om deling av de aktuelle fylkeskommunene, herunder forslag til nye fylkeskommunegrenser. I proposisjonen må det også fremmes forslag om endringer i inndelingsloven § 29 om fylkesinndeling og fylkesnavn. Regjeringen tar sikte på å legge frem proposisjonen for Stortinget i løpet av våren 2022, slik at Stortinget kan fatte vedtak innen 1. juli 2022.

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

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

Troms og Finnmark

I henhold til regjeringserklæringen vil regjeringen sende en sak til Stortinget med forslag om å innvilge den innsendte søknaden fra fylkestinget i Troms og Finnmark. Regjeringen legger opp til samme tidsplan for deling av Troms og Finnmark som for øvrige eventuelle fylkesdelinger. Det innebærer ikrafttredelse 1. januar 2024. Som nevnt ovenfor, er en slik

tidsplan nødvendig bl.a. for å ha tilstrekkelig med tid til forberedelser til valggjennomføring og endringer i statlige registre som følge av endringer i fylkesinndelingen.

For at Stortinget skal få en godt opplyst sak når det skal fatte vedtak, må også Troms og Finnmark fylkeskommune oversende en utredning som underbygger søknaden om deling. Informasjonen i dette brevet gjelder derfor også for Troms og Finnmark.

Økonomisk støtte og kompensasjon for kostnader forbundet med deling

Departementet vil gi følgende økonomiske støtte til prosessen i de tvangssammenslåtte fylkeskommunene frem til 1. mars 2022:

- Tilskudd til utredning: tvangssammenslåtte fylkeskommuner som ønsker å utrede deling, kan etter søknad motta inntil 100 000 kroner i tilskudd til dette.
- Tilskudd til innbyggerhøring: tvangssammenslåtte fylkeskommuner som ønsker å høre innbyggerne i spørsmålet om deling, kan etter søknad motta inntil 200 000 kroner i tilskudd til dette. Dette kan gjøres ved folkeavstemning, opinions- eller spørreundersøkelse eller møte. For at departementet skal kunne utbetale tilskuddet, må fylkeskommunene lage et faktagrunnlag som innbyggerne kan ta stilling til i en høring.

Kostnader forbundet med gjennomføring av deling

Når det gjelder eventuelle merkostnader knyttet til oppløsning, vil regjeringen bidra økonomisk på en avtalt og egnet måte.

Veiledning i prosessen

Jeg har forståelse for at fylkeskommunen kan ha mange spørsmål knyttet til delingsprosessen. Ved spørsmål knyttet til søknadsprosessen, gjennomføring av innbyggerhøringer, herunder folkeavstemninger, eller til tolkning av inndelingsloven, kan departementet kontaktes for veiledning. Dersom fylkeskommunen ser at det oppstår særskilte utfordringer med å komme i mål med søknadsprosessen til 1. mars 2022, ber jeg om at dere tar kontakt med departementet om dette.

Det er videre forståelig at det allerede nå kan oppstå spørsmål om selve gjennomføringen av delingsvedtaket, blant annet hvordan forberedelser til deling skal organiseres, forholdet mellom gammelt og nye fylkesting, økonomisk oppgjør mv. Slike problemstillinger knytter seg til fasen etter at formelt vedtak om deling foreligger. Departementet vil ta stilling til slike spørsmål i forbindelse med forskriftsarbeidet høsten 2022, og vil da ta kontakt med den enkelte fylkeskommune for veiledning og dialog om aktuelle behov.

Med hilsen



Bjørn Arild Gram

Kopi

Statsforvalteren i Innlandet

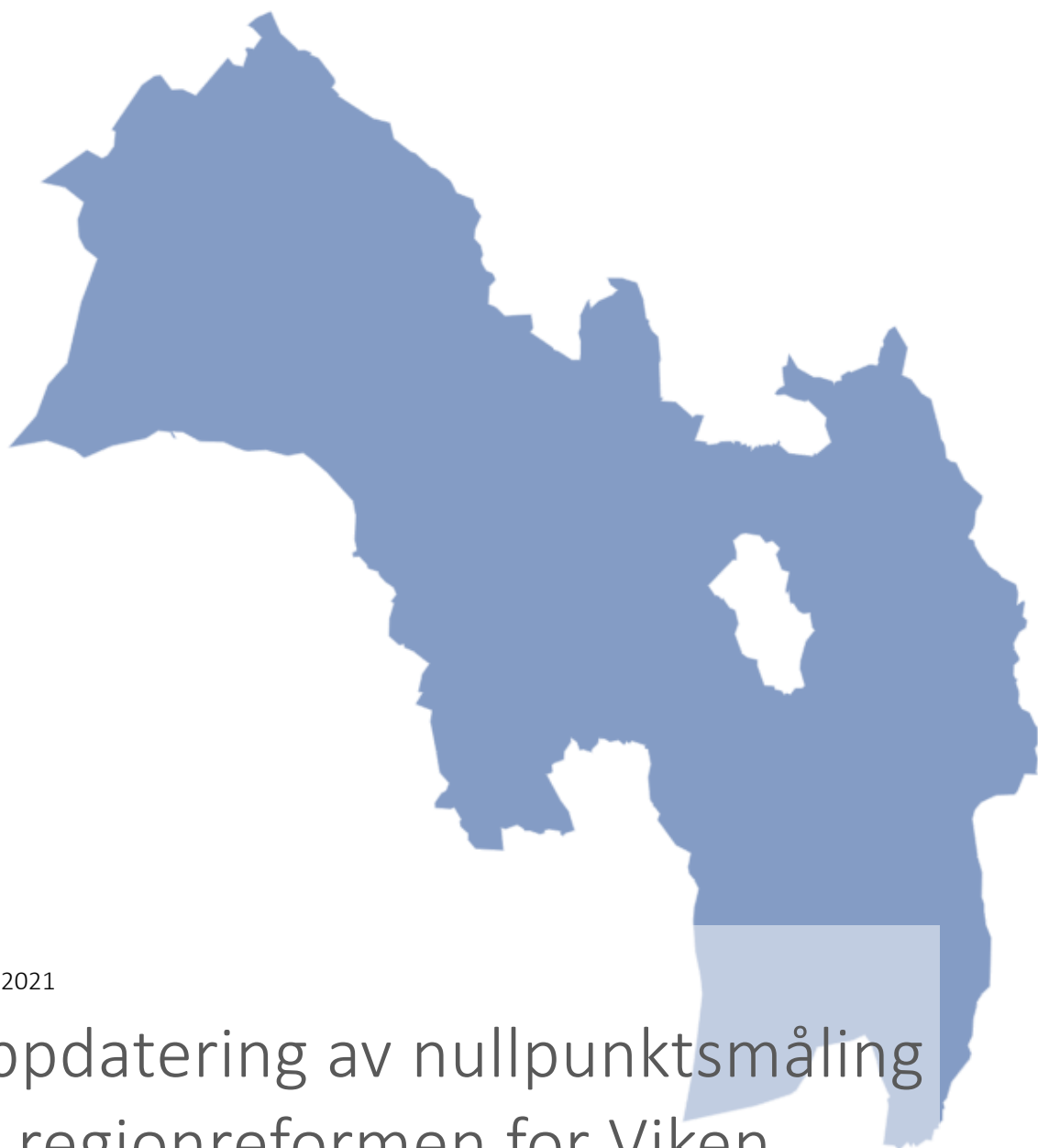
Statsforvalteren i Oslo og Viken

Statsforvalteren i Troms og Finnmark

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark

Adresseliste

Innlandet fylkeskommune	Postboks 4404 Bedriftssenteret	2325	HAMAR
Troms og Finnmark fylkeskommune	Postboks 701	9815	VADSØ
Vestfold og Telemark fylkeskommune	Postboks 2844	3702	SKIEN
Viken fylkeskommune	Postboks 220	1702	SARPSBORG



24.11.2021

Oppdatering av nullpunktsmåling av regionreformen for Viken

Leveres av Bing
© TomTom

Rapport 28-2021

Rapport nr. 28-2021 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS

ISBN-nummer: 978-82-8395-130-1

Oppdragsgiver: Viken fylkeskommune

Forsidefoto: TomTom

Tilgjengelighet: Offentlig

Dato for ferdistilling: 24. november 2021

Forfattere: Rolf Røtnes, Markus Gyene,
Vegard S. Flatval

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Borggata 2B
N-0650 Oslo

Org.nr.: 911 737 752
post@samfunnsokonomisk-analyse.no

Forord

Denne rapporten er enn oppdatering for Viken fylkeskommune av utvalgte indikatorer relevante for kartlegging av resultater av regionreformen. Indikatorene ble opprinnelig utviklet for Kommunal- og moderniseringsdepartement for å vurdere hvordan regionreformen kan bidra til å styrke fylkeskommunen rolle som samfunnsutvikler.

Oppdateringen er ment å inngå i kunnskapsgrunnlaget Viken fylkeskommune trenger for å vurdere videreutvikling av Viken som samlet fylkeskommune, eller en eventuell oppdeling i tre fylker som tidligere.

Indikatorene som er oppdatert viser utviklingen for Viken samlet og for områdene som kan bli nye Akershus fylkeskommune, Østfold fylkeskommune og Buskerud fylkeskommune, samt sammenligningsgrunnlaget Oslo og landet for øvrig.

Vi vil takke Viken fylkeskommune for anledning til å oppdatere viktige indikatorer relevante for å forstå hvordan samfunnet utvikler seg i ulike regioner.

Oslo, 24. november 2021

Rolf Røtnes
Prosjektleder
Samfunnsøkonomisk analyse AS

1 Innledning

Viken fylkeskommune har bedt om en oppdatering av en tidligere analyse av utvalgte indikatorer relevante for kartlegging av resultater av regionreformen (nullpunktsmåling). Den tidligere analysen gjennomført at Samfunnsøkonomisk analyse AS (SØA) og er dokumentert i SØA-rapport R19-2019.

Viken fylkeskommune har bedt om oppdatering av nullpunktsmålingen for indikatorer knyttet til:

- Befolkning
- Arbeid
- Klima og miljø
- Folkehelse og levekår
- Tjenesteproduksjon

Denne analysen er en tilpasset oppdatering av indikatorene i nevnte rapport. Oppmerksomheten er rettet mot hvordan indikatorene har utviklet seg for Viken samlet og for de tre delene av Viken som kan bli et resultat av en eventuell oppdeling av Viken til igjen tre fylker.

1.1 Datakilder

Datakildene i dette prosjektet inkluderer offentlig tilgjengelig statistikk benyttet i SØA (2019).

Tabell 1 gjengir en oversikt over indikatorer og datakilder som er benyttet for å bevegelse mot regionreformens mål om å styrke fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler (delmål1).

Tabell 1 Indikatorer knyttet til delmål 1

Tema	Indikator	Kilde
Befolkning	Gjennomsnittlig årlig vekst i folkemengde 2004-2021	SSB: 07459
	Forsørgerrate, personer i alderen 20-66 år per person over 66 år, 2004-2021	SSB: 07459
	Gjennomsnittlig årlig vekst i befolkningen i alderen 0-19 år, 2004-2021	SSB: 07459
Arbeid	Gjennomsnittlig årlig sysselsettingsvekst etter bostedskommune, 2008-2020	SSB: 07984
	Andelen virksomheter som har et udekket kompetansebehov. 2016-2020. Prosent.	Nifu/NHO
	Sysselsettingsandel blant befolkningen i alderen 20-66 år. Prosent.	SSB: 07984
	Inntektsfordeling, Gini-koeffisient.	SSB: 09114
	Vekst i antall nyetableringer. 2008-2020	SSB: 06104
	Andel nyetablerte foretak som overlever etter fem år. 2001-2011.	SSB: 06104
Klima og miljø	Endring i antall reiser med kollektivtransport per 1 000 innbygger. 2015-2020	SSB: 11822
	Korrigerte brutto driftsutgifter til friluftsliv, vannregionmyndighet og forvaltning av vilt og innlandsfisk per innbygger, 2015-2018. Prosent.	SSB: 12163
	Omdisponering til andre formål enn landbruk i alt, dyrka jord og dyrkbar jord	SSB: 07903
Folkehelse og levekår	Forventet levealder ved fødsel, kvinner og menn. 2015-2020.	SSB: 11818
	Endring i andel uførepensjonister av befolkningen i alderen 16-66 år	SSB: 11820
	Andel av befolkningen med vedvarende lavinntekt	SSB: 10498
Tjenesteoppgaver	Endring i innbyggernes opplevde kvalitet i fylkeskommunale tjenester	Difi
	Andel elever som har fullført VGO med studie- eller yrkeskompetanse innen fem år. 2012-2017.	SSB: 10973
	SIC-indeks for 12-åringer, gjennomsnittlig antall tenner med hull (antall). 2015-2020.	SSB: 11985
	Andel kilometer med fylkesvei med dårlig eller svært dårlig dekketilstand av alle fylkesveier, 2015-2020. Prosent.	SSB: 11822
	Korrigerte brutto driftsutgifter per innbygger til kultur (FGK2 Kultursektoren, kommune). 2015-2020.	SSB: 12362

Kilde: SØA

2 Oppdatering av indikatorer

Dette kapittelet presenterer oppdaterte indikatorer for Viken og fylkene Akershus, Buskerud og Østfold.

Fylkene Akershus, Buskerud og Østfold er her definert som potensielle nye fylker. For å konstruere utviklingen i hvert fylke har vi tatt utgangspunkt i data for hver enkelt kommune og aggregert opp til de potensielle nye fylkene. Det betyr at kommuner som er slått sammen i sin helhet inngår i et fylke. I praksis blir derfor hele Asker lagt til potensielt nye Akershus. Jevnaker og Lunner som tidligere var med i tidligere Oppland fylke, er lagt til henholdsvis ev. nye Buskerud og Lunner til ev. nye Akershus. Data for disse potensielt nye fylkene er tilbakeskrevet i tråd med denne inndelingen.

Fokuset i rapporten er å gi en oppdatering av indikatorer assosiert med regionreformens delmål om å «Styrke fylkeskommunen som samfunnsutvikler» (delmål 1).

For å få informasjon om hvordan Viken utvikler seg i henhold til delmål 1, er det mulig å benytte indikatorer langs fem hovedområder:

- Befolkning
- Arbeid
- Klima og miljø
- Folkehelse og levekår
- Tjenesteproduksjon

For alle områdene vil Oslo og Norge for øvrig (landet utenom Viken og Oslo) bli benyttet i sammenligningen av indikatorer.

2.1 Befolkning

Indikatorer knyttet til **bosted** er hovedsakelig relatert til befolkningsveksten i fylket samlet. Studier av bosettingsmønsteret gir informasjon om hvilke bosettingsvalg og -muligheter befolkningen har. Både vedvarende befolkningsnedgang og -vekst kan skape utfordringer for kommunal og fylkeskommu-

nal planlegging og tilrettelegging. Spesielt vil befolkningsnedgang skap utfordringer for mulighetene til å opprettholde et variert tjenestetilbud. Befolkningsnedgang kan også signalisere at enkelte områder er mindre attraktive enn andre.

Variasjon i befolkningsutvikling mellom deler av et fylket skaper også utfordringer i forhold til hvor fylkeskommunen bør prioritere ressursinnsats. Jo større variasjon innad i et fylke, jo større behov kan det være for å målrette innsats for å løse spesifikke utfordringer.

Befolkningsvekst

Figur 2.1 viser at veksten i antall personer i perioden fra 2004 til 2021 for Akershus, Buskerud og Østfold, samt for Viken samlet.

Generelt har Viken hatt en høy befolkningsutvikling, sammenlignet med Norge utenom Viken og Oslo. Det er imidlertid betydelig variasjon på tvers av fylkene som utgjør Viken. Akershus har hatt en relativt høyere befolkningsvekst enn Buskerud og Østfold. De to sistnevnte fylkene har likevel en høyere vekst i befolkningen enn landet for øvrig.

Overordnet er befolkningsveksten høyest i fylker med sterke sentrumsområder. Akershus sin nærhet og integrasjon med Oslos arbeidsmarked er trolig viktigste grunnen til den relativt høye befolkningsveksten.

De siste par årenes utvikling viser at både Oslo Akershus og Østfold har hatt en svakere gjennomsnittlig vekst fra 2020 til 2021 enn for perioden fra 2010 til 2020, mens det motsatte gjelder for Buskerud, jf. Figur 2.2. For Viken samlet er befolkningsveksten omtrent like høy i perioden 2010 til 2020 som i perioden 2020 til 2021.

Endrede flyttemønstre, ved økning i fraflytting fra Oslo og tilflytting til nærliggende kommuner, kan delvis skyldes effekter som er forårsaket av korona-

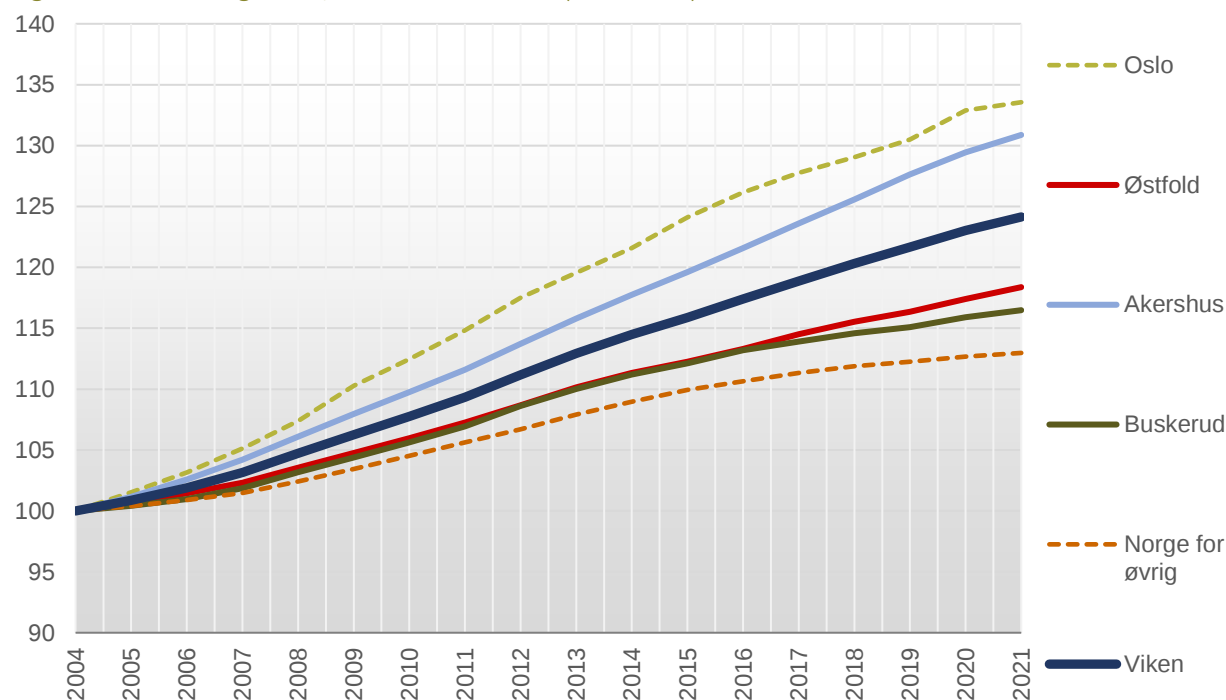
pandemien, eksempelvis som følge av behov for mer bruk av hjemmekontor. Økt bruk av hjemmekontor vil alt annet likt redusere belastning og kostnader ved pendling, noe som øker attraktiviteten til bosteder med enten mer plass eller lavere boligpriser.

Videre er det til dels store forskjeller i befolkningsvekst i kommunene innad i hvert fylke (som indikert ved differanselinjene mellom min. og maks. i figuren). Det fleste kommunene har befolkningsvekst og noen har tilbakegang.

Når det er store forskjeller mellom kommuner, kan det tilsa både behov for oppmerksomhet om hva som skaper disse forskjellene og om det er behov for målrettede samfunnsutviklingstiltak i noen kommuner.

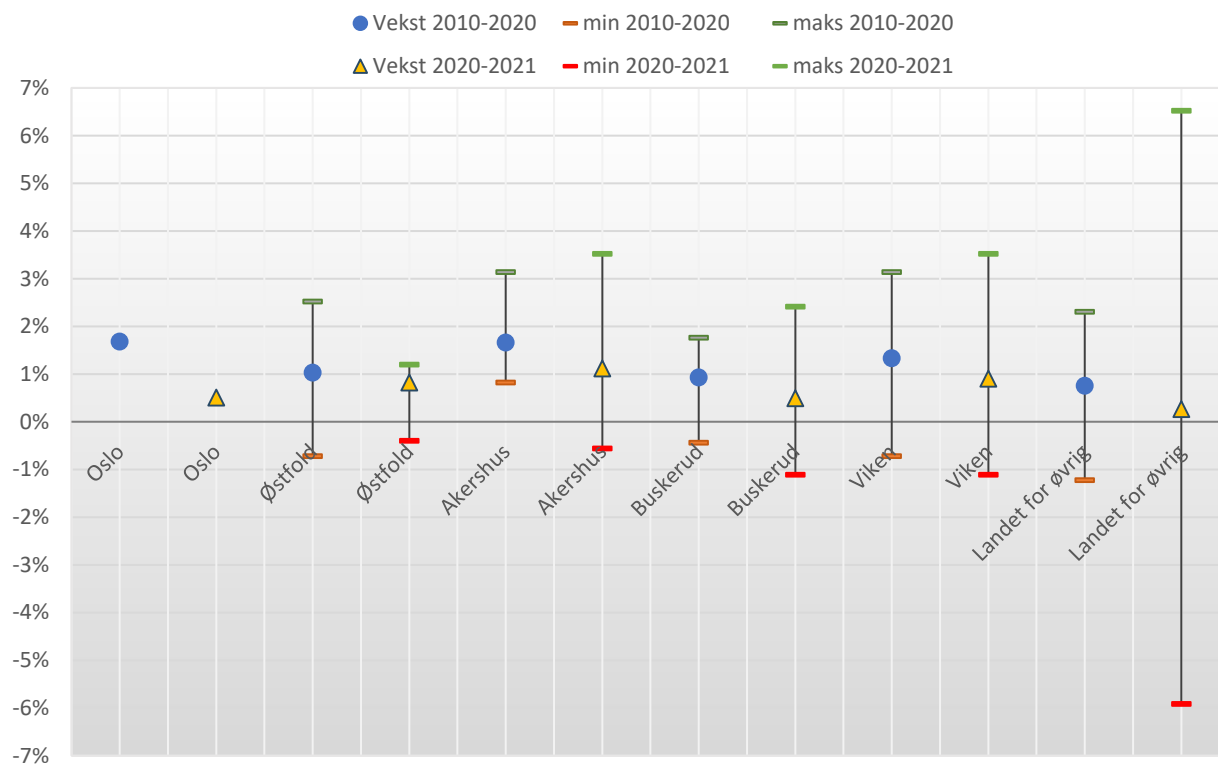
I perioden fram til 2020 var forskjellene størst mellom kommuner i Østfold. Etter 2020 har forskjellene mellom kommuner minket i Østfold, men økt i Akershus og Buskerud. Årsakene er sammensatte, men må sees på bakgrunn av både endringer i sysselsetting som følge av covid-19 tiltak (jf. kapittel 2.2) og utflytting fra Oslo, som treffer kommuner ulikt.

Figur 2.1 Befolkningsvekst, 2004-2021. Indeks (2004=100)



Kilde: SSB (tabell 07459)

Figur 2.2 Gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst, 2010-2020 og 2020-2021. Prosent, min og maks per fylke



Kilde: SSB (tabell 07459)

Aldersstruktur

En annen interessant dimensjon ved befolkningsutviklingen er aldersstrukturen. Alle samfunn er over tid tjent med å ha en alderssammensetning som sikrer nok arbeidskraft til å sikre inntekter til regionen og for å kunne tilby tilstrekkelig arbeidskraft til alle typer husholdningsrettede tjenester. Husholdningsrettede tjenester omfatter både offentlige og private tjenester innen omsorg, helse, utdanning, handel og service.

To indikatorer for aldersstrukturen er særlig relevant for fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler: forsørgerrate og andelen av befolkningen under 20 år; forsørgerrate og andel unge under 20 år.

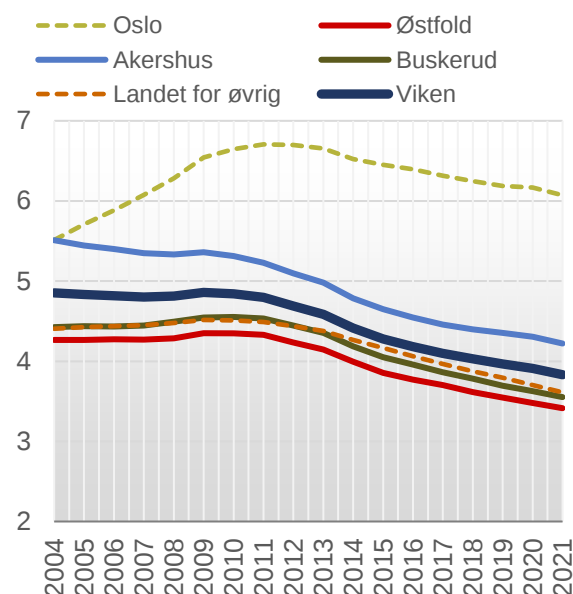
Forsørgerate kan måles positivt, ved å se på hvor mange personer i alderen 20-66 år som bor i en region per person over 66 år (som har et høyere behov spesielt for helse og omsorgstjenester).

Forsørgerraten er helt tydelig høyest i Oslo, hvor det per 2021 bor mer enn seks personer i alderen 20-66 år per person over 66 år, jf. Figur 2.3. I Viken har Akershus høyere forsørgerrate enn Buskerud og Østfold. De to sistnevnte fylkene har også en noe lavere forsørgerrate enn landet for øvrig i perioden 2013 til 2021.

Samtidig viser figuren at det har vært en nedgang for Viken og de mulig kommende fylkene som utgjør Viken i store deler av perioden fra 2004 til 2021. Nedgangen betyr at de eldre utgjør en stadig større andel av befolkningen, og kan få betydning for fylkeskommunenes framtidige prioriteringer av ressursbruk særlig innen helse- og omsorgssektoren.

I perioden 2020-2021 økte den prosentvise nedgangen i forsørgerraten i Norge utenom Oslo og Viken. Nedgangen slakket litt av i Viken. Den prosentvise nedgangen i Buskerud var imidlertid noe større enn i Akershus og Østfold (og Oslo).

Figur 2.3 Forsørgerrate, personer i alderen 20-66 år, per person over 66 år, 2004-2021. 1. januar hvert år.



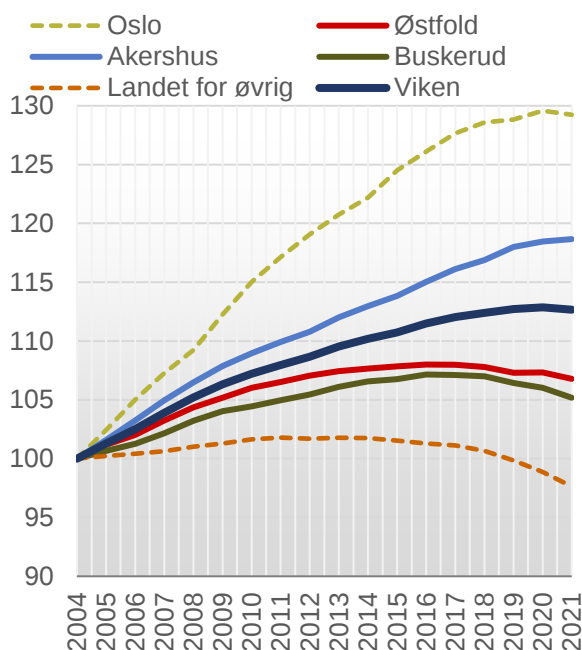
Kilde: SSB (Tabell 07459)

En mye brukt indikator på attraktivitet er **tilstedeværelsen av unge** mennesker. Utviklingen i befolkningen under 20 år kan dermed gi indikasjoner på fylkers attraktivitet ovenfor familier med barn. Utviklingen i barnetall indikerer også framtidig befolkningssammensetning.

Etter betydelig vekst i antall unge de siste ti-ene, har utviklingen nå flatet ut. Antall innbyggere under 20 år sluttet å vokse i Norge utenom Viken og Oslo i 2014, og nedgangen har tiltatt de siste årene.

Viken har en langt bedre utvikling. Antall unge under 20 år vokste til 2020, men sank i 2020 (målt 1.1. 2021). Det var antallet unge i Buskerud og Østfold som gikk ned siste år. I Akershus fortsatte antallet innbyggere under 20 år å øke, om enn i saktere tempo.

Figur 2.4 Folkemengde i alderen 0-19 år, 2004-2021. Indeks (2004=100). 1. januar hvert år.



Kilde: SSB (Tabell 07459)

Figur 2.5 viser at Akershus, Buskerud og Østfold har hatt en gjennomsnittlig årlig sysselsetningsvekst på henholdsvis 2 prosent, 1 prosent og 1,2 prosent. Dermed har både Viken samlet og de tre fylkene hver for seg hatt en høyere vekst i antall sysselsatte sammenlignet med landet for øvrig.

Akershus har hatt omtrent samme vekst i sysselsetting som Oslo i perioden 2015 til 2019. Den store veksten i regionen henger sammen med det varierte og store arbeidsmarkedet Oslo utgjør både for egen kommune og kommuner i pendlingsavstand. Omtrent hele Akershus er tett integrert med Oslo dersom man studerer pendlingsstrømmer i regionen. Dette gjelder både inn- og utpendling mellom Akershus og Oslo.

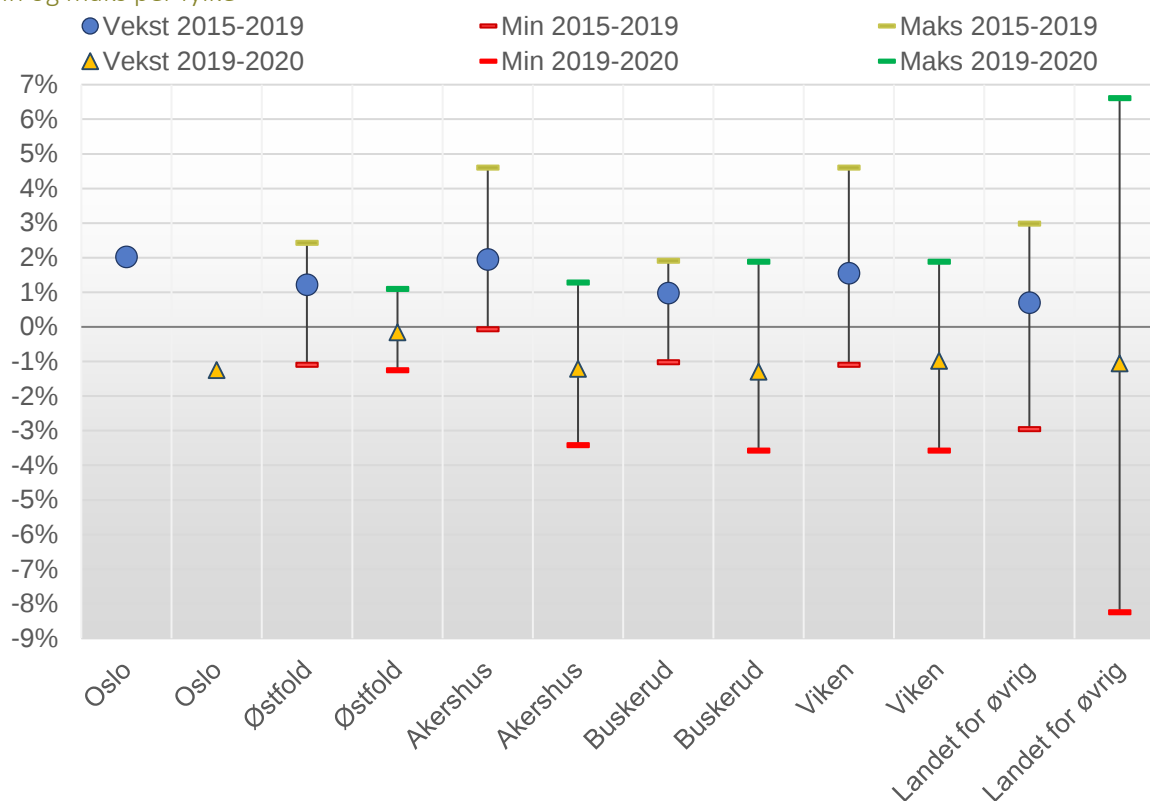
Det er til dels store forskjeller i vekst mellom kommunene innad i hvert fylkene i perioden 2015-2019. Størst spredning er det i Akershus som varierer fra kommuner med omtrent nullvekst til kommuner med vekst på 4,6 prosent. Veksten i Buskerud og Østfold varierer fra fall på omtrent 1 prosent til vekst på hhv. 1,9 og 2,4 prosent.

2.2 Arbeid

En viktig forutsetningene for valg av bosted er tilgang til inntektsgivende og interessant arbeid. En positiv samfunnsutvikling kjennetegnes av vekst i sysselsettingen, som gjerne henger tett sammen med inntektsvekst. De påfølgende avsnittene drøfter nærmere utvalgte indikatorer knyttet til sysselsetningsvekst.

Sysselsettingen i Viken har vokst med 1,6 prosent årlig i perioden 2015-2019, og falt omtrent 1 prosent i perioden 2019-2020, jf. Figur 2.5. Vi begrenser oss til å se på sysselsetningsveksten fra og med 2015 på grunn av omlegginger i statistikken som gir et brudd i forbindelse med overgangen til ny A-ordning.

Figur 2.5 Gjennomsnittlig årlig sysselsettingsvekst etter bosted, 2015-2019, 2019-2020. Gjennomsnitt, min og maks per fylke



Kilde: SSB (Tabell: 07984)

Det er også verdt å merke seg at alle de aktuelle fylkene, samt Oslo og landet for øvrig, har hatt et fall i sysselsetting i 2020. Fallet i sysselsetting må ses i sammenheng med koronapandemien og tilhørende smittevernstiltak.

Akershus og Buskerud har hatt et fall i sysselsetting på hhv. 1,2 og 1,3 prosent, mens sysselsettingen i Østfold har falt med omtrent 0,2 prosent.

Det er også verdt å legge merke til at variasjonene mellom kommuner har blitt noe redusert i Østfold, men har økt for Buskerud.

En stor del av fallet i sysselsetting i Akershus er drevet av en sterk nedgang i reiselivsaktivitet i området rundt Jessheim, noe som forklarer store deler av va-

riasjonen i Akershus. Men også andre kommuner har lavere sysselsetting. Tilsvarende har sysselsettingsnedgangen vært sterkest blant flere reiselivskommuner i Buskerud.

SØA (2019) finner at fylker med høy befolkningsvekst (riktignok over en lengre tidsperiode) også har høy sysselsettingsvekst. Det samme bildet finner vi ved å sammenligne Akershus, Buskerud og Østfold. Førstnevnte fylke skiller seg ut med klart høyest vekst i begge indikatorer, og bidrar dermed mest til sysselsettings- og befolkningsvekst i Viken samlet.

Sammenhengen mellom befolkningsvekst og sysselsettingsvekst underbygger også bruken av sysselsettingsvekst som en indikator for positiv samfunnsutvikling. Tilgang til interessant og inntektsgivende arbeid er viktig for beslutningen om bosted.

Syssettingsandel

Det er også interessant å se på utviklingen i hvor stor del av befolkningen i aldersgruppen 20-66 år som er sysselsatt. Dette sier både noe om tilgangen til arbeidsmarkedet, men grenser også til delområdet knyttet til levekår og inntektsmuligheter for alle deler av befolkningen.

Viken har hatt en sysselsettingsandel på 76 prosent i 2020, som er omtrent det samme som Oslo og landet for øvrig, jf. Figur 2.6

Det er likevel noen variasjoner på tvers av det mulig kommende nye fylkene. Akershus, Buskerud og Østfold har en sysselsettingsandel på henholdsvis 78,1 prosent, 75,6 prosent og 71,9 prosent.

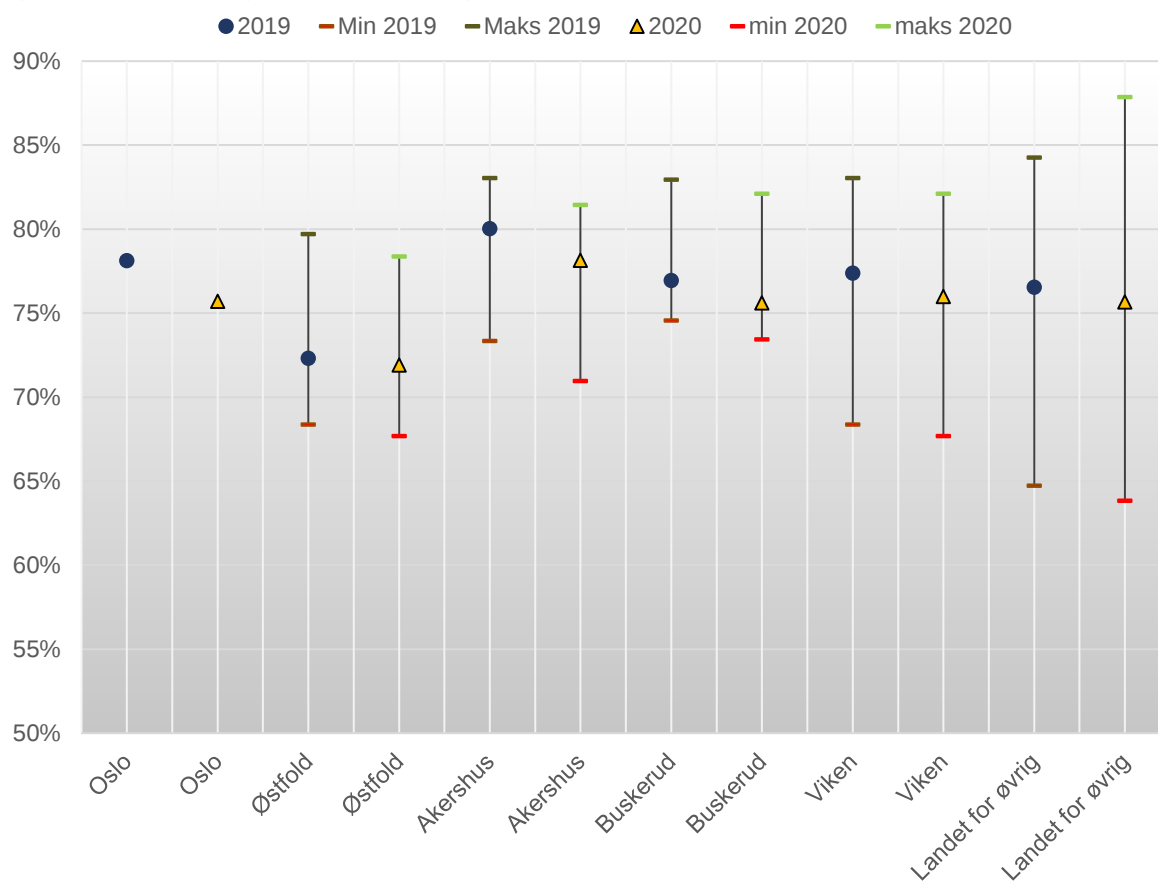
Akershus og Østfold har en større spredning i sysselsettingsandel innad i fylket sammenlignet med Buskerud.

Syssettingsandelen er lavere i 2020 enn for 2019 for alle de utvalgte områdene, også for landet for øvrig. Videre er det en ganske liten endring i spredningen mellom laveste og høyeste sysselsettingsgrad innad i fylkene for perioden fra 2019-2020. Det gjelder for både Akershus, Buskerud og Østfold. I tillegg viser figuren at landet for øvrig har hatt en noe større økning i forskjeller mellom kommuner.

Nyetableringer og overlevelsesgrad

Omfanget av nyetablerte virksomheter er en ofte brukt indikator på utvikling i næringslivet i en region eller et land. Høy vekst tyder på nyskaping og inves-

Figur 2.6 Syssettingsandel i befolkningen i alderen 20-66 år, 2020. Prosent



Kilde SSB (Tabell: 07984)

teringsvilje i et fylke, og kan på mange måter betraktes som en kilde til positiv samfunnsutvikling.

Nyetableringer som raskt blir borte igjen er ikke et mål i seg selv. Derfor er det ofte nyttig å se på i hvor stor grad nyetablerte virksomheter overlever og skaper langvarig sysselsetting i fylkene.

Antall nyetableringer og overlevelsesgrad blant nyetablerte virksomheter drøftes i påfølgende avsnitt.

Viken samlet har hatt en vekst i antall foretak på om lag 4,4 prosent i tiårsperioden 2009 til 2019, samme som landet for øvrig, jf. Figur 2.7. Det er lite variasjon på tvers av det tre potensielt kommende fylkene, der veksten ligger i intervallet mellom 3,4 til 4,8 prosent.

Det er imidlertid betydelig variasjoner mellom kommuner innad i fylkene. Dette er et uttrykk for regionale forskjeller, men også at enkelte små kommu-

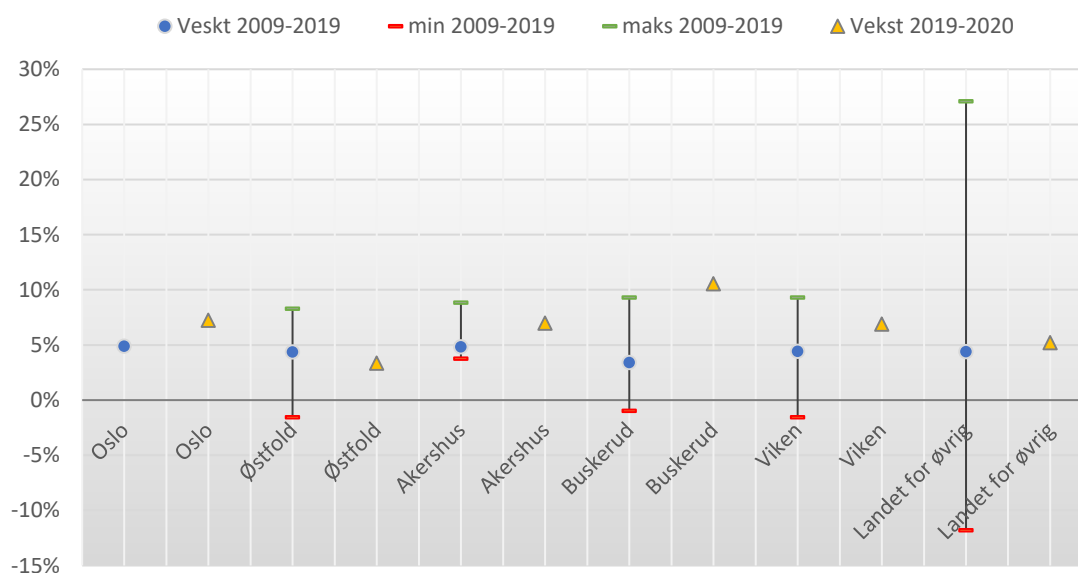
ner med få nyetableringer, og endringer i antall nyetableringer kan gi store utslag i prosentvise endringer.

Stor spredningen mellom kommuner innad i de aktuelle fylkene finner vi i Buskerud og Østfold, mens Akershus har en noe lavere spredning mellom kommuner i antall nyetableringer.

Videre har både Viken samlet og Oslo hatt en høyere gjennomsnittlig årlig vekst i nyetableringer i 2020 sammenlignet med perioden 2009-2019.

Nyetableringer indikerer investeringsvilje og vel fungerende markeder. Dersom nyetableringer overlever over tid er det større grunn til å vente positiv påvirkning av samfunnsutviklingen. Siste tilgjengelige tall er for nyetableringer som ble etablert i 2014, jf. Figur 2.9.

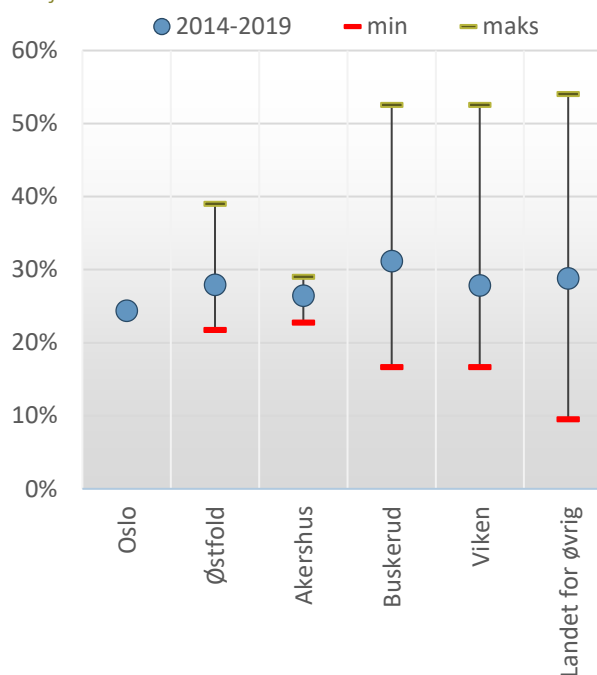
Figur 2.7 Gjennomsnittlig årlig vekst i nyetableringer, 2009-2019 og 2019-2020. Foretak. Prosent. Gjennomsnitt for regionen og spredning mellom kommuner per fylke.¹



Kilde: SSB (Tabell 06104)

¹ Spredningen mellom kommuner i 2020 er påvirket av prosentvise store utslag for enkelte små kommuner og er utelatt fra figuren.

Figur 2.9 Andel nyetableringer som overlever etter fem år, 2014-årgangen av nyetableringer. Foretak. Prosent. Gjennomsnitt for regionen og variasjoner internt mellom kommuner



Kilde: SSB (Tabell 06681)

Høyest overlevelsesandel blant de aktuelle fylkene etter fem år for 2014-årgangen finner vi for

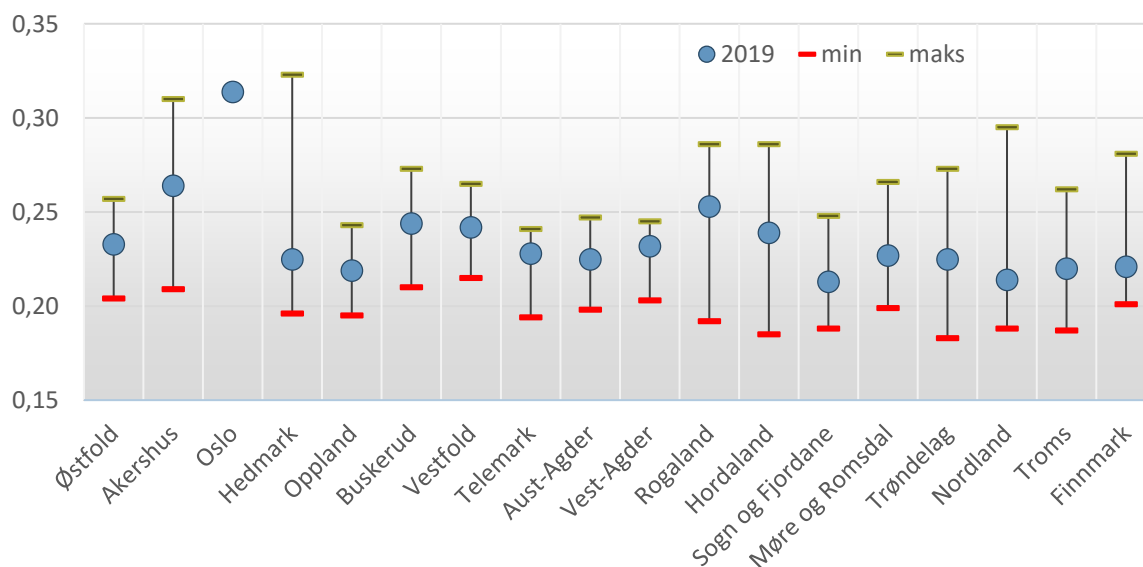
Buskerud med omtrent 31 prosent. Akershus og Østfold har en overlevelsesandel på omtrent hhv. 27 og 28 prosent. Viken samlet har en overlevelsesandel på 28 prosent, omtrent 1 prosentpoeng lavere enn landet for øvrig (ekskl. Oslo).

Inntektsulikhet

Inntektsulikhet sier noe om hvorvidt alle deler av befolkningen tar like stor del i en eventuell inntektsvekst.

Et mål på ulikhet er den såkalte Gini-koeffisienten, som benyttes til å beregne inntektsforskjeller eller formuesforskjeller i en befolkning. Koeffisienten beregnes som et tall mellom 0 og 1, hvor 0 indikerer at alle innbyggerne har akkurat like stor inntekt eller formue, mens tallverdien 1 indikerer at én person eier all inntekt eller formue.

Figur 2.8 Gini-koeffisient, fylker og kommuner, 2019



Kilde: SSB (Tabell 09114)
Note: Siste tilgjengelige tall er for 2019

Akershus, Buskerud og Østfold har en Gini-koeffisient på henholdsvis 0,264, 0,244 og 0,233. Spredningen i ulikhet mellom kommuner er stor i Akershus relativt til de to andre fylkene.

Siste tilgjengelige tall for inntektsulikheten er fra 2019. Ulikheten, målt ved Gini-koeffisienten, har falt i perioden fra 2015 til 2019 for de overnevnte fylkene, i likhet med landet som helhet. Sammenlignes de tre mulig kommende fylkene, har ulikheten falt mest i Akershus og minst i Østfold.

2.3 Klima og miljø

Fylkeskommunene, sammen med kommuner, private og statlige aktører, har en sentral rolle i arbeidet med omstilling til et lavutslippssamfunn og tilpasninger til endret klima. Vi benytter kollektivtrafikk og omdisponering av dyrkbar mark som indikatorer innen temaet *klima og miljø*.

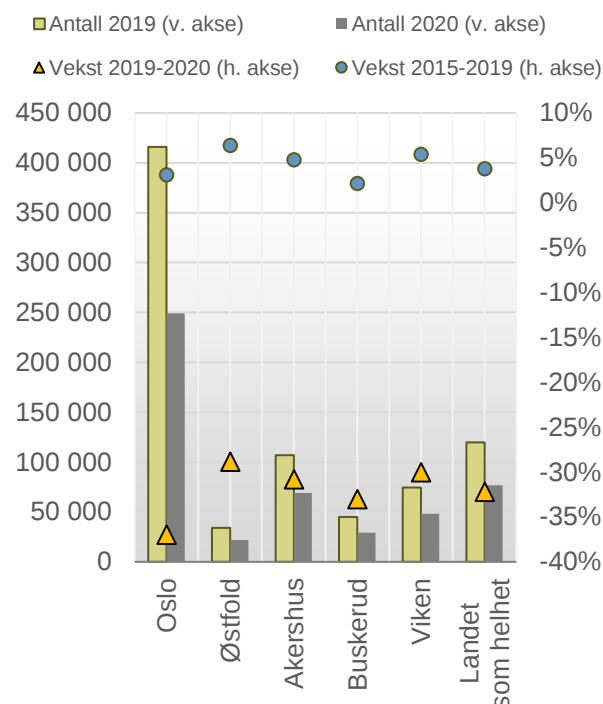
Kollektivtrafikk

Veksten i kollektivreiser har i perioden fra 2015 til 2019 vært høyere enn veksten i både Oslo og landet for øvrig, jf. Figur 2.10., noe som gjenspeiler både befolkningsvekst og investeringer i kollektivtilbudet.

Veksten i Viken drives i hovedsak av høy vekst for Østfold og til dels Akershus, mens veksten har vært noe lavere i Buskerud.

Antallet kollektivreiser har falt kraftig i 2020, som følge av koronapandemien og tilhørende smitteverntiltak.

Figur 2.10 Antall kollektivreiser per 1 000 innbygger i 2019 og 2020 (v. akse) og årlig vekst i perioden 2015-2019 og 2019-2020 (h. akse)



Kilde: SSB (Tabell 11822)

Note: Tallene finnes ikke på kommunenivå. Antall kollektivreiser for Akershus, Buskerud og Østfold for 2020 er derfor beregnet ved å bruke antakelsen om at fylkene har samme andeler av kollektivreiser for Viken i 2020 som for 2019

Omdisponering av dyrkbar mark

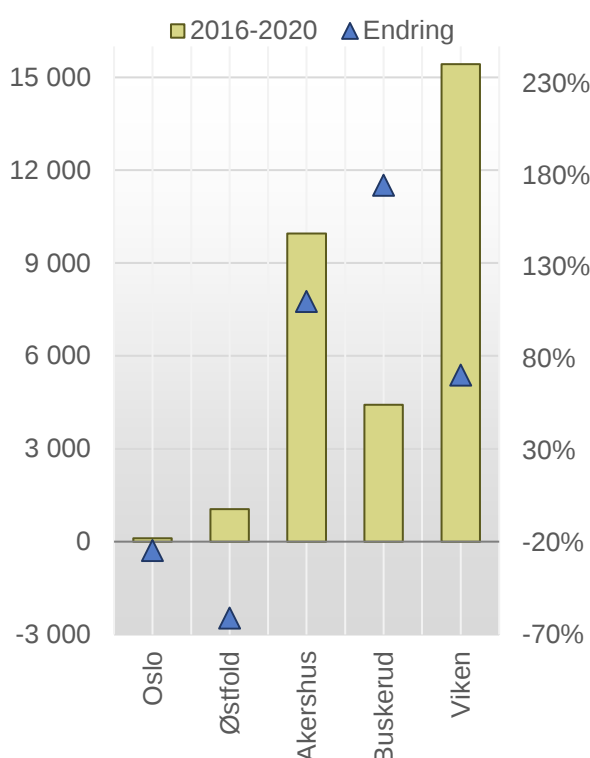
Vern av naturmangfold og dyrkbar mark er et viktig miljøspørsmål. Derfor er det interessant å følge med på omdisponering av dyrka og dyrkbar mark til andre formål enn landbruk i det enkelte fylke.

Figur 2.11 viser at det er forskjell i hvor store landarealer som omdisponeres til andre formål enn landbruk mellom det utvalgte områdene. Akershus har omdisponert mer dyrka og dyrkbar jord enn Østfold og Buskerud. Endringen for Akershus har også vært stor i perioden 2011- 2015, men økte i perioden 2016-2020.

Omdisponeringen økte også i Buskerud, men fra et lavere nivå.

I Østfold sank omfanget av omdisponering mellom de to nevnte periodene, men også i siste periode ble det omdisponert jord fra landbruk.

Figur 2.11 Omdisponering av dyrka og dyrkbar jord til andre formål enn landbruk 2016-2020, dekar (v. akse), og endring fra perioden 2011-2015 til 2016-2020. Prosent (h. akse).



Kilde: SSB (Tabell 07903)

2.4 Folkehelse og levekår

Befolkningens folkehelse og levekår er en gjennomgripende utfordring både nasjonalt, regionalt og lokalt. Flere indikatorer er relevante for å følge utviklingen i fylkene knyttet til folkehelse, men vi anser forventet levealder, andelen uførepensjonister og andelen av befolkningen med vedvarende lavinntekt som de mest sentrale.

Forventet levealder

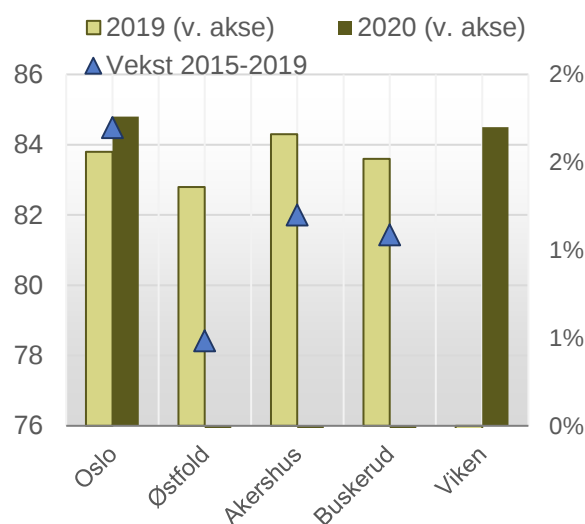
Vi ser på forventet levealder blant både kvinner og menn, jf. Figur 2.12 og Figur 2.13.

Viken samlet har noe høyere levealder i 2020 enn de tre tidligere fylkene hadde i 2019. Endring i slike data mellom år er normalt ikke stor, men interessant like fullt med tanke på at 2020 var preget av coronapandemien. Tall for 2020 lar seg ikke uten videre beregne for hver av de potensielle fylkene Akershus, Østfold og Buskerud.

I perioden 2015-2019 var det er relativt små forskjeller mellom fylkene som utgjør Viken, både i forventet levealder og vekst i forventet levealder. Akershus har imidlertid høyest forventet levealder for både kvinner og menn i 2019.

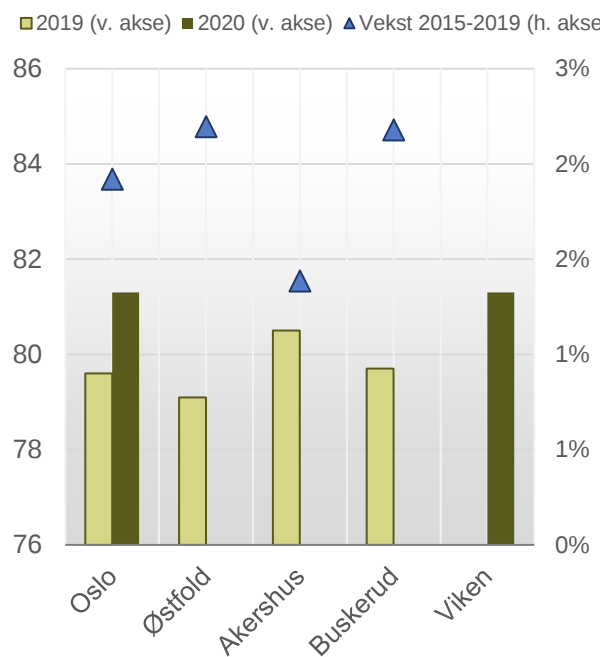
Videre har veksten i forventet levealder for kvinner vært noe større for kvinner i Akershus, mens veksten for menn var lavest.

Figur 2.12 Forventet levealder ved fødsel for kvinner, 2019 og 2020 (v. akse). Årlig vekst i forventet levealder 2015-2019, prosent (h. akse)



Kilde: SSB (Tabell 11818)

Figur 2.13 Forventet levealder ved fødsel for menn, 2019 og 2020 (v. akse). Årlig vekst i forventet levealder 2015-2019, prosent (h. akse)



Kilde: SSB (Tabell 11818)

Uførepensjonister

En ytterligere dimensjon ved folkehelse og levekår er sykdom. En indikator på dette er andel uførepen-sjonister.

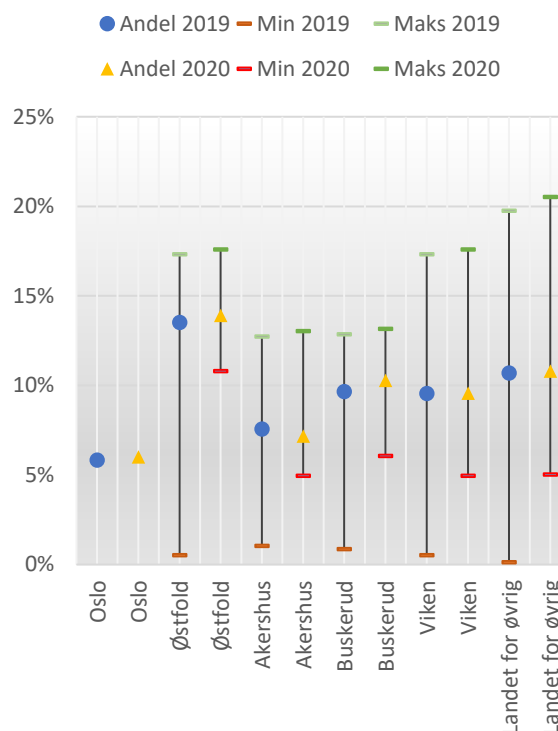
Figur 2.14 viser at det for Viken samlet er 9,6 prosent av befolkningen i alderen 18-67 som mottok uføretrygd i 2020. Andelen er høyere enn i Oslo, men lavere enn landet for øvrig.

Sammenlignes fylkene som utgjør Viken, hadde Akershus lavest andel uføre med om lag 7,2 prosent, mens Østfold hadde høyest andel med om lag 13,9 prosent. Buskerud hadde 10,3 prosent uføre i 2020.

Sammenlignes 2019 med 2020 har andelen økt svakt for Østfold og Buskerud og blitt noe redusert

for Akershus. For alle de mulige nye fylkene har det blitt færre kommuner med meget lave uføre andeler.

Figur 2.14 Andel av befolkningen i alderen 18-67 år på uføretrygd, 2019 og 2020, min, maks. Pro-sent.



Kilde: SSB (Tabell 11820)

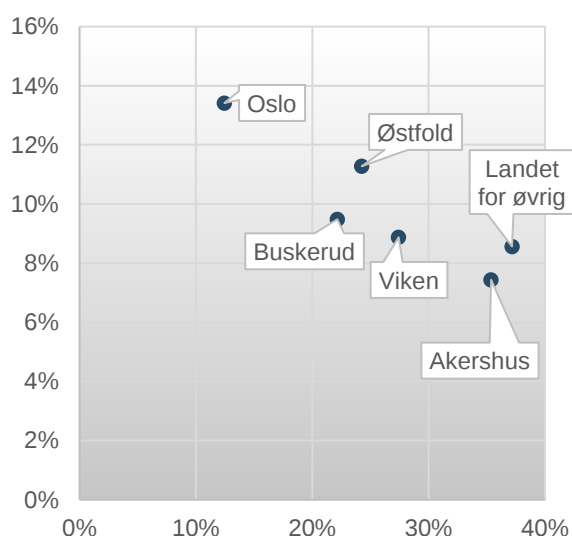
Vedvarende lavinntekt

Andelen av befolkningen som gjennom en treårsperiode har en inntekt under 60 prosent av medianinntekten er en vanlig indikator på hvor mange som er i risiko for fattigdom. Mennesker som faller inn under denne definisjonen betraktes å ha vedvarende lav inntekt.

I Viken var i underkant 9 prosent av befolkningen definert med vedvarende lavinntekt i treårsperioden 2017-2019, jf. Figur 2.15. Andelen har også økt med rundt 27 prosent fra treårsperioden 2007-2009 for Viken.

Sammenlignes de tre fylkene som utgjør Viken, har Østfold en andel på 11 prosent, fulgt av Buskerud med 9 prosent og Akershus med 7 prosent.

Figur 2.15 Andel av befolkningen med vedvarende lavinntekt*, prosent (y-akse). Endring i andel av befolkningen med vedvarende lavinntekt fra 2007-2009 til 2017-2019, prosent (x-akse)



* Vedvarende lavinntekt defineres som under 60 prosent av medianinntekten.
Kilde: SSB (Tabell 10498)
Note: 2019 er siste tilgjengelige år

2.5 Tjenesteproduksjon

Monitorering av innbyggernes tilfredshet med fylkeskommunale tjenester er relevant for å måle hvordan fylkeskommunen løser samfunnsutviklingsrollen. Det er også relevant å studere nærmere effektindikatorer som sier noe om kvaliteten i tjenesten, som andelen elever som fullfører videregående opplæring etter normert tid.

Innbyggernes tilfredshet med fylkeskommunale tjenester

Difis Innbyggerundersøkelser stiller spørsmål om hvorvidt innbyggerne er misfornøyd eller ikke med kvaliteten på de fylkeskommunale tjenestene. Undersøkelsen stiller også spørsmål direkte knyttet til utvalgte fylkeskommunale tjenester som videregående opplæring, fagskoler og tannhelsetjenesten.

SØA (2019) finner at det i overkant av en tredjedel av innbyggerne er fornøyd eller svært godt fornøyd med de fylkeskommunale tjenestene basert på 2017-undersøkelsen. Dette er en marginal nedgang fra undersøkelsen i 2015.

Spørsmålene knyttet til tilfredshet med fylkeskommunale tjenester er tilsynelatende ikke inkludert i innbyggerundersøkelsene for 2019 og 2021, med unntak av spørsmålene om VGO/skole for 2019.

Resultatene for 2019 viser at for Akershus, Buskerud og Østfold svarer henholdsvis 36, 33 og 30 prosent av respondentene at det er godt eller svært godt fornøyd med det fylkeskommunale tjenestetilbudet innen VGO/skole. For undersøkelsen samlet var denne andelen på 35 prosent.

Det er imidlertid relativt store forskjeller i tilfredshet med kollektivtransporten mellom det aktuelle fylkene. Resultatet for 2019 viser at for Akershus, Buskerud og Østfold svarer henholdsvis 45, 21 og 19 prosent av respondentene at de er godt eller svært godt fornøyd med kollektivtransporten. For undersøkelsen samlet var denne andelen på 33 prosent.

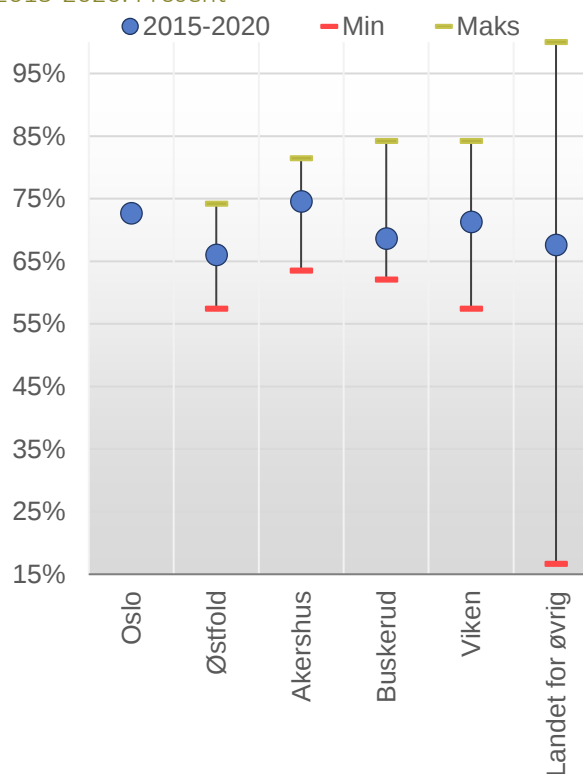
Videregående opplæring

En mye brukt indikator på kvaliteten i den videregående opplæringen (VGO) er andelen av elevene som fullfører med studie- eller yrkeskompetanse innen normert tid (fem år), jf. Figur 2.16.

Viken hadde en høyere andel som fullfører VGO sammenlignet med landet for øvrig (ekskl. Oslo), men noe lavere andel sammenlignet med Oslo i 2015-2020. Blant de tre fylkene som utgjør Viken, er det Akershus som hadde høyest andel som fullfører VGO etter fem år (omtrent 69 prosent), mens Østfold hadde lavest andel (omtrent 60 prosent). Buskerud.

Videre er spredningen mellom kommuner i andelen elever som fullfører VGO etter fem år innad i fylkene større i Akershus sammenlignet med de to andre fylkene.

Figur 2.16 Andel elever som fullførte VGO med studie- eller yrkesfagkompetanse etter fem år, 2015-2020. Prosent



Kilde: SSB

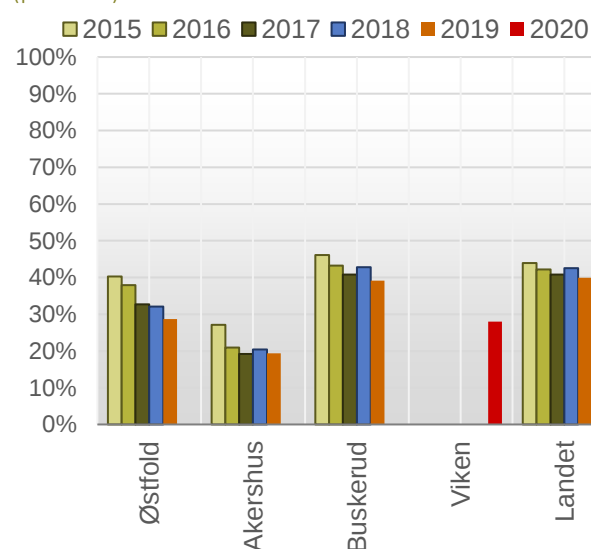
Note: Enkelte kommuner har få elever i VGO, og spredningen blir derfor stor for landet for øvrig

Samferdsel

Fylkesveiene utgjør en stor del av fylkeskommunens ansvar på samferdselsområder. Utviklingen i kvaliteten på fylkesveiene over tid kan si noe om hvordan fylkeskommunene løser sin rolle på samferdselsområdet.

Figur 2.17 viser andelen kilometer fylkesvei med dårlig eller svært dårlig dekketilstand av alle fylkesveier. Buskerud har for alle tilgjengelige år hatt en større andel fylkesvei med dårlig dekketilstand sammenlignet med Akershus og Østfold. Videre er denne andelen synkende for alle de utvalgte områdene i perioden 2015-2019. For 2020 foreligger bare data for Viken samlet.

Figur 2.17 Andel kilometer fylkesvei med dårlig eller svært dårlig dekketilstand av alle fylkesveier (prosent). 2015-2020



Kilde: SSB (Tabell 11822)

Note: Statistikkvariabelen finnes ikke på kommunenivå

Tannhelsetjenesten

Den offentlige tannhelsetjenesten er organisert inn under fylkeskommunen, som skal sørge for at tannhelsetjenester, herunder spesialisttjenester, er tilgjengelige for alle som bor eller oppholder seg i fylket.

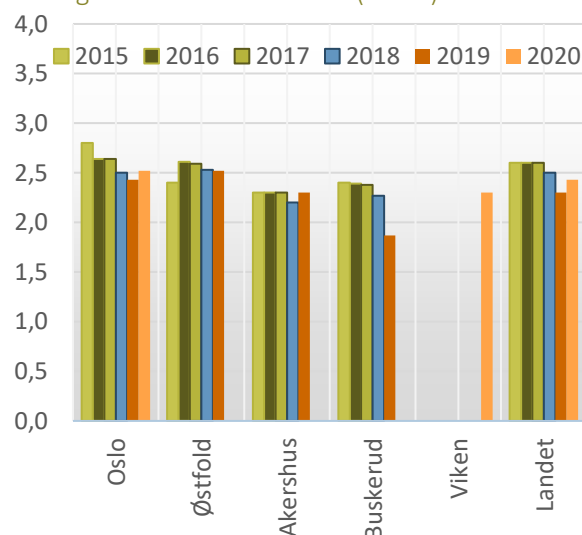
Antall barn, representert ved 12-åringer med hull i tennene gir informasjon om tannhelsetilstanden i fylkene. I perioden 2015-2019 sank gjennomsnittlig antall tenner med hull hos 12-åringer mest i Buskerud, som også hadde det laveste antallet av de tre fylkene i Viken.

For 2020 foreligger bare tall for hele viken. I 2020 er antall tenner med hull noe lavere i Viken enn i Oslo og landet for øvrig.

tene for kommunene i Østfold. Reduksjonen var særlig sterk i kommunene i Buskerud.

Fylkene har også betydelig finansiering av kulturaktiviteter over fylkeskommunale budsjetter. Også disse utgiftene falt i 2020, trolig primært som følge av corona-tiltak. Vi gjør oppmerksom på at den registrerte økningen for Oslo er knytte til idrettsaktivitet. Etter forespørsel hos SSB, er forklaringen trolig regnskapsmessige forhold, mer enn reell økning.

Figur 2.18 SIC-indeks for 12-åringer, gjennomsnittlig antall tenner med hull (antall). 2015-2020.



Kilde: SSB (Tabell 11985)

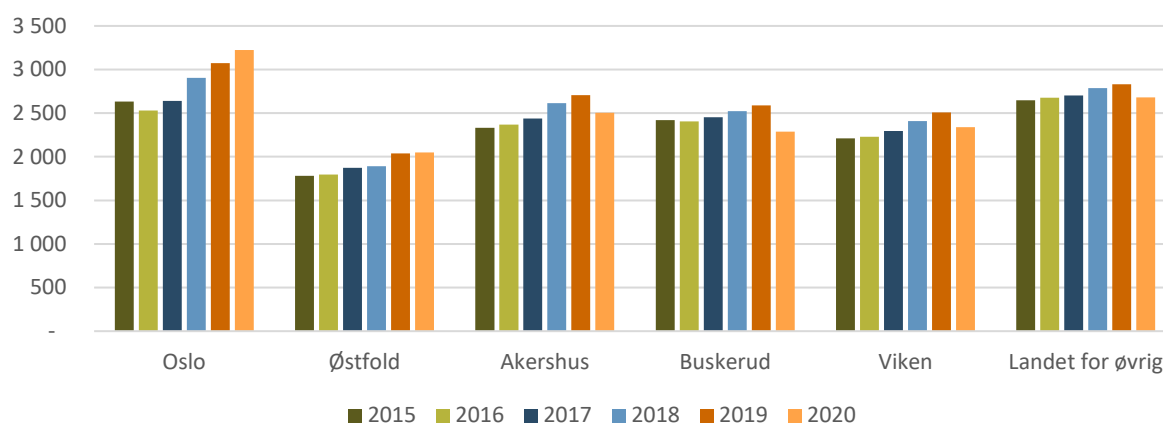
Note: Statistikkvariabelen finnes ikke på kommunenivå

Kultursektoren

Kommunenes utgifter til og støtte til kultur er normalt en viktig kilde til lokal samfunnsaktivitet.

I perioden 2015 til 2019 økte kommunene i Viken driftsutgiftene knyttet til kultur, noe som også indikerer økt aktivitet. I 2020 sank både aktivitet og utgifter brukt på kultur i kommunene samlet, noe som må sees på bakgrunn av innføring av ulike korona-tiltak. Kulturutgiftene økte likevel de samlede kulturutgif-

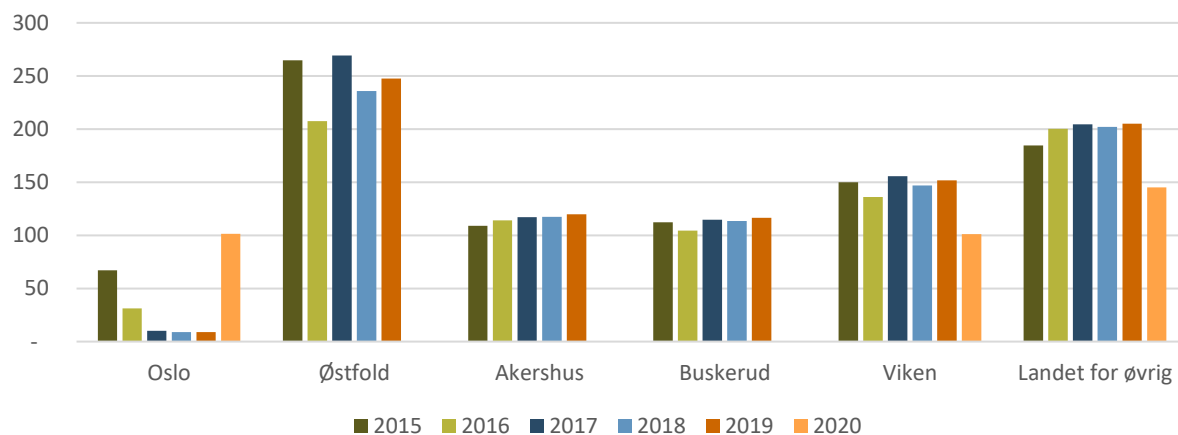
Figur 2.19 Korrigerte brutto driftsutgifter på kultursektoren, (FGK2, kommune), 2020-kr, 2015-2020



Kilde: SSB (Tabell 12362)

Note: Tallene på kommunenivå er benyttet til å konstruere tall for de relevante fylkene
 Korrigert for prisutvikling ved bruk av konsumprisindeksen

Figur 2.20 Korrigerte brutto driftsutgifter på kultur (FGF3, fylke), 2020-kr, 2015-2020



Kilde: SSB (Tabell 12163)

Korrigert for prisutvikling ved bruk av konsumprisindeksen

3 Økende ulikhet mellom kommuner i Viken siste år

Indikatorene indikerer at samfunnsutviklingen i Viken er påvirket av de samme grunnleggende utviklingstrekkene som preger landet for øvrig. For året 2020 preger tiltakene mot koronapandemien flere typer data.

Utviklingen i Viken er også preget av nærheten til Oslo, som i mange henseender har en annen utvikling enn landet for øvrig.

Det er betydelig forskjeller mellom kommuner i Viken, både i forhold til hvordan korona-tiltakene har påvirket samfunnet og betydningen av nærhetene til Oslo.

Generelt synes forskjellene mellom kommunene i Viken å øke. Når forskjellene i samfunnsutvikling mellom kommuner øker, er det grunnlag for å stille spørsmål om hvilken type fylkeskommunal organisering som best påvirker kommunenes arbeid med samfunnsutviklingen.

Dersom det er behov for ekstra innsats fra fylkeskommunen i noen regioner enn i andre, kan det være argumenter for store fylkeskommuner som evner å omprioritere ressurser. Dersom det ikke er store forskjeller mellom kommuner, eller dersom forskjellene er konstante, vil behovet for fylkeskommunenes innsats ikke være veldig ulik om fylket er stort eller lite.

Vi kommenterer nedenfor for enkelte indikator hvor det ser ut til at spredning mellom kommuner i Viken eller mellom områdene Akershus, Østfold og Buskerud har økt:

- Det er større forskjeller i befolkningsutvikling i 2020 enn gjennomsnittet for årene før. Men ulikheten kommuner mellom i Østfold er blitt redusert i 2020.
- Også spredningen mellom kommuner i andelen unge under 20 år har økt siste år.
- Sysselsettingsveksten varierer mellom kommuner, men ikke mer i 2020 enn tidligere når vi ser Viken samlet. Vi ser imidlertid økende spredning mellom kommuner i Buskerud og redusert spredning mellom kommuner i Østfold.
- Sysselsettingsandelen er lavere i 2020 enn for 2019 for Akershus, Østfold og Buskerud. Spredningen innad i fylkene har derimot ikke endret seg nevneverdig mye
- Gjennomsnittlig nyetableringsrate varierer mer mellom områdene Akershus (høyere), Østfold (lavere) og Buskerud (høyere) enn tidligere. Datagrunnlaget er for svakt til å vurdere forskjellene mellom kommuner siste år.
- Antallet kollektivreiser har falt kraftig i perioden 2019-2020, som følge av koronapandemien og tilhørende smitteverntiltak. Fallet har vært størst i Buskerud og lavest i Østfold.
- Omdisponering av dyrka og dyrkbar jord til andre formål enn landbruk ser ut til å øke i Buskerud og Akershus, mens omfanget av omdisponering faller i Østfold. Tallene er for perioden 2016-2020 og sammenlignes med tidligere perioder.
- Det foreligger ikke data for omfang av personer med vedvarende lavinntekt for 2020. Det er like fullt verdt å merke seg at omfanget er størst i Østfold og lavest i Akershus.
- Driftsutgiftene knyttet til kultur, sank i de fleste kommuner i 2020, sammenlignet med årene før. Utviklingen må sees på bakgrunn av corona-tiltakene. Det var imidlertid ulike utvikling mellom Østfold, Akershus og Buskerud. I Østfold økte utgiftene til kultur, mens de sank både i Akershus og i Buskerud (mest).

4 Referanser

SØA. (2019). *Nullpunksmåling av regionreformen*.
Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse AS.



SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE

Redegjørelse om prosess for medvirkning, og innspill fra ansattes organisasjoner

I fylkesrådets behandling 14. oktober om oppstart av arbeidet med sak til fylkestinget ble det vedtatt:

«Ansattes representanter skal involveres tidlig og oppfordres til å gjøre egne vurderinger og komme med uttalelser til saken ut ifra et ansattperspektiv før behandling i fylkesråd og fylkesting.»

I samsvar med fylkesrådets vedtak, ble ansattes organisasjoner per epost 18. oktober oppfordret til å gi sine egne uttalelser. Her ble de særlig oppfordret til å «(...) **gjøre egne vurderinger på vegne av sine medlemmer omkring:**

- **konsekvenser av en evt. oppdelingsprosess**
- **konsekvenser av en evt. inndeling «tilbake» til Akershus, Buskerud og Østfold når saken skal behandles i fylkestinget i februar.»**

Hovedarbeidsmiljøutvalget (HAMU) behandlet rapporten «Risikovurdering av arbeidsmiljørelaterte aspekter knyttet til et eventuelt oppløsningsvedtak av Viken fk» 1. desember, se vedlagte referat for behandlingen i sin helhet.

Som en del av dialogen mellom Viken fylkeskommune og ansattes organisasjoner og vernetjenesten, har prosess og arbeidet med administrativ utredning vært tema på følgende møter/arenaer:

- 16/9 Overordnet dialog og drøfting – hovedsammenslutningene
- 21/9 Alle organisasjonene – info om fakta, videre prosess og medvirkning
- 29/9 Viken samarbeidsutvalg – hovedsammenslutningene
- 14/10 Overordnet dialog og drøfting – hovedsammenslutningene
- 3/11 Alle organisasjonene – status arbeid med arbeidsgiver/HRs vurderinger ifb konsekvenser
- 5/11 HAMU – primært info fremdrift/prosess risikovurdering
- 11/11 Overordnet dialog og drøfting – hovedsammenslutningene
- 16/11 Viken samarbeidsutvalg – hovedsammenslutningene
- 18/11 Relevante organisasjoner – status arbeid med digitaliseringsvurderinger
- 25/11 Viken samarbeidsutvalg – hovedsammenslutningene
- 1/12 HAMU – behandlet rapporten «Risikovurdering av arbeidsmiljørelaterte aspekter knyttet til et eventuelt oppløsningsvedtak av Viken fk.

I tillegg er følgende epost sendt til alle organisasjonene:

- 28/9 status/fakta
- 1/10 oppdatert status/fakta
- 8/10 oppdatert status/fakta
- 18/10 oppfordring til alle organisasjonene om å gjøre egne vurderinger av konsekvenser som kan følge saken frem til FR og FT
- 24/11 oppdatert status/fakta

Videre følger mottatte uttalelser fra ansattes organisasjoner, i alfabetisk rekkefølge:

- Akademikerforbundet
- Arkitektenes fagforbund
- Bibliotekarforbundet
- Creo
- Delta
- Econa
- Fagforbundet
- Forskerforbundet
- Juristforbundet

- Naturviterne
- NITO
- Norsk Lektorlag
- Norsk Tannlegeforening
- Parat
- Samfunnsviterne
- Skolelederforbundet
- Skolenes Landsforbund
- Tekna
- Utdanningsforbundet

I tillegg vedlegges en fellesuttalelse fra Skolenes Landsforbund Viken og Creo Viken om frikjøp av tillitsvalgte, og referat fra møte i HAMU 1. desember.

Medlemmenes syn på en eventuell oppløsning av Viken fylkeskommune

38 Svar 05:28 Gjennomsnittlig tid for å fullføre Lukket Status

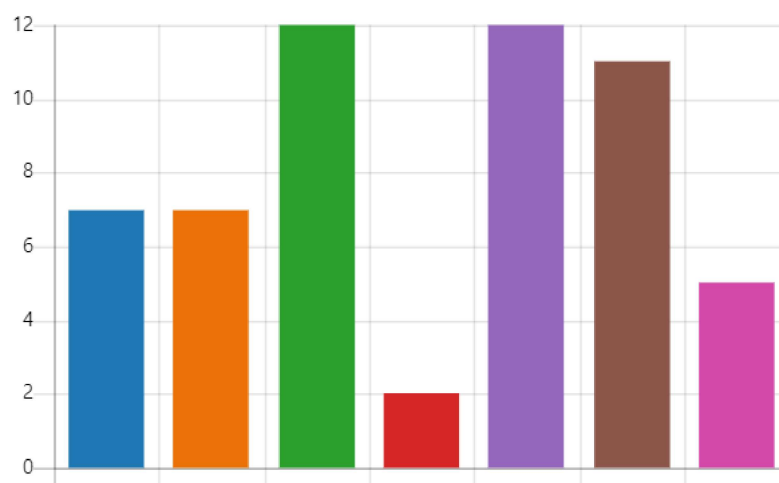
1. Hvor jobber du?

Skoler og virksomheter	12
Tannhelsetjenesten/TKØ	0
Fylkesadministrasjonen (Digita...	26
Annet	0



2. En eventuell tilbakeføring til de tre tidligere fylkene vil tidligst kunne skje fra 01.01.2024. Hvordan vil tiden frem til en eventuell oppløsning påvirke deg og ditt arbeid? (flere svar er mulig)

● Vil ikke påvirke mitt arbeid i d...	7
● Vil gi meg motivasjon og eng...	7
● Vil redusere motivasjon og en...	12
● Vil øke produktiviteten i arbei...	2
● Vil redusere produktiviteten i ...	12
● Jeg vil vurdere/vurderer mulig...	11
● Vet ikke	5

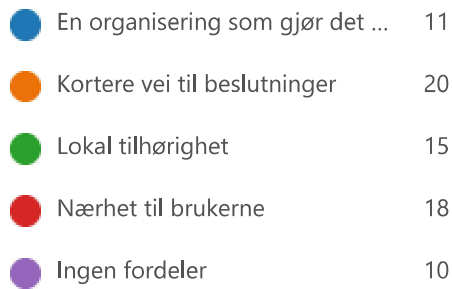


3. Hva vil være fordelene for deg med å beholde Viken fylkeskommune? (flere svar er mulig)

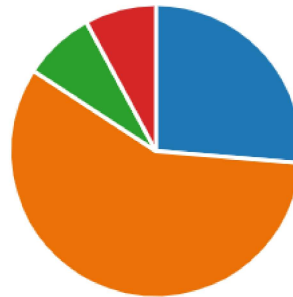
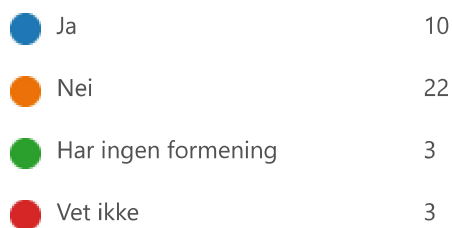
● Flere interne karrieremuligheter	13
● Større og profesjonelle fagmilj...	29
● Større mulighet til å ta miljøhe...	8
● Spesialisering innen enkelte fag	14
● Ingen fordeler	9



4. Hva vil være fordelen for deg med å opprette tre nye fylker? (flere svar er mulig)



5. Ønsker du som arbeidstaker en oppløsning av Viken?



6. Er det innspill du ønsker å gi som du føler at du ikke har fått frem i spørsmålene over?

14
Svar

Siste svar

"Det går mye tid til å bli kjent med aktører ute og reise for å ..."

Akademikerforbundets innspill til en eventuell oppløsningsprosess /oppløsning av Viken fylkeskommune

Akademikerforbundet har 60 medlemmer i Viken fylkeskommune. Vi har gjennomført en spørreundersøkelse for å kartlegge hva våre medlemmer tenker rundt en eventuell oppløsningsprosess/oppløsning av Viken fylkeskommune. 38 av våre medlemmer svarte på spørreundersøkelsen.

Av medlemmer som svarte var 12 ansatt i skoler og virksomheter. 26 var ansatt i Fylkesadministrasjonen.

På spørsmålet om medlemmene kan tenke seg en oppløsning av Viken var det 22 som svarte «Nei», 10 som svarte «Ja», 3 svarte «Har ingen formening» og 3 svarte «Vet ikke». Under er lenke til resultatet av spørreundersøkelsen:

https://forms.office.com/Pages/AnalysisPage.aspx?id=1N1QPaEAt0qXiN7PFKhyj8mVIKdTMbGuVSeTw_7n6lUQUNPOVUyS1FLU1VFWEM3Tjg3MUoxM1JESi4u&AnalyzerToken=QYu2d3kS7PUmB9Oq3z3Bs2qRTuWGZFwc

Medlemmene hadde også mulighet til å skrive egne innspill i spørreundersøkelsen. Som en oppsummering av innspillene kan vi se at våre medlemmer har forskjellige oppfatninger rundt en eventuell oppløsning av Viken. Vedlagt er alle innspill fra spørreundersøkelsen.

Akademikerforbundet oppfordrer arbeidsgiver til å sikre at de ansatte sine stemmer kommer frem i den videre prosessen.

Med vennlig hilsen

Tora Flovik Aune og Torunn Korneliussen

Plasstillitsvalgte på fylkeshusene i Drammen og Oslo Galleriet



**AKADEMIKER
FORBUNDET**
Viken Fylkeskommune
akademikerforbundet.no

6. Er det innspill du ønsker å gi som du føler at du ikke har fått frem i spørsmålene over?

14 Svar

ID ↑	Navn	Svar
1	anonymous	Trolig vil de tre eventuelle fylkene i sum ha behov for flere ansatte enn det Viken nå ha - det er fordi man mister stordriftsfordelene som flere fagområder nå opplever.
2	anonymous	Jeg er veldig glad i jobben min og stolt av hva vi har fått til sammen i Viken. Det blir tungt å starte en ny prosess for oppsplitting. Vet ikke om folk har like stort pågangsmot nå. Tror det blir mer jobb å splitte opp igjen da vi ikke kan gå tilbake til gamle systemer, mange ansatte har sluttet osv.
3	anonymous	Det vil sikkert være stor forskjell på om man jobber sentralt i Viken eller ute på virksomhetene. Siden jeg jobber på virksomhet, ser jeg ingen spesielle fordeler med Viken. Det har blitt for stort og uoversiktlig, både mht kontaktpersoner men også struktur og oversikt.
4	anonymous	Ang påvirke arbeidet så tenker jeg at jeg vil stå på og jobbe som vanlig. Men det er åpenbart at det vil kunne få påvirkning på produktiviteten. Det kan bli prosjekter og andre muligheter vi ikke kan gå inn i fordi vi ikke skal være Viken. Vi har mye tyngde som Viken fk, så det kan bli et vakuum. Hvis opplevelsen av vakuum, lite produktivitet oppleves vil det bidra til at jeg vil se meg om etter andre jobber.
5	anonymous	Når Viken fk først er blitt etablert og ny organisasjonsstruktur begynner å ta form og gi resultater, opplever jeg det som demotiverende å skulle jobbe med oppløsning av Viken for å gå tilbake til gammel struktur.
6	anonymous	Jeg synes at Viken er mer byråkratisk enn de gamle fylkene var, alt tar lengre tid. Dårligere service overfor både elever og foreldre. Jeg ser ingen fordeler fra mitt ståsted om å opprettholde Viken som fylke.

7	anonymous	Jeg er svært imot en oppløsning av Viken! Vi har brukt 4 år på å bygge Viken til det vi har i dag, og vi er på langt nær ferdige med den prosessen. I 2024-25 kan vi kanskje ha håp om å ha alt planverk, rutiner, tilskuddsordninger og alle nye, styrende dokumenter på plass. Det er mange oppgaver som har stått på vent på grunn av at alle har hatt så mye å gjøre på grunn av sammenslåingen. Vi har gledet oss til å få arbeidsro til å ta fatt på de. Vi kan ikke gå tilbake til de tre fylkene vi hadde. De eksisterer ikke nå, og vi må sannsynligvis bygge de på samme måte som vi har bygget Viken. Det vil bli arbeidsomt og krevende, og man er kanskje ferdige å bygge de rundt 2029-30. Det har vært, og er interessant å være med på å bygge Viken, men jeg tror ikke jeg orker å gjøre det en gang til. Jeg ønsket ikke Viken i utgangspunktet, men siden det ble vedtatt har jeg jobbet for å gjøre det aller beste ut av muligheten til å bygge et bra fylke. Jeg er stolt av det vi har fått til. Jeg har merket meg at det er vanskeligere å få rekruttert folk til ulike fellesoppgaver som ikke er rent faglige, slik som tillitsvern i fagforening, velferdsutvalg, bedriftsidrettslag og liknende oppgaver. Jeg har fått tilbakemelding om at man vil prioritere jobben sin, for det er så sinnsykt mye å gjøre med avslutning av oppgaver for det tidligere fylket og oppstart av oppgaver i Viken. Man er også usikre på hvor stort arbeidspresset blir, og ønsker å posisjonere seg i ny organisasjon. Nå merker jeg uro blant kollegaer, og det er mer bevegelse i om man tenker å bli, eller finne annen jobb. Viken fylkeskommune er ikke ideell, men det er den fylkeskommunen vi har nå. Den er kanskje allerede den beste i landet, og den har stort potensiale! Viken fylkeskommune har ikke fått lov til å skinne ennå. La oss få gjøre det!
8	anonymous	Hvis det skal oppløses bør Østfold og Akershus være sammenslått
9	anonymous	Dannelsen av har vært god, og det er et svært godt arbeidsmiljø. Det har krevd mye innsats og mange har stukket seg langt i prosessen for å imøtekomme politisk ledelse og brukere. Pandemien har gjort arbeidet ekstra krevende, men medarbeidere har levert, jobbet med motivasjon og gjort mye for å beholde et positivt arbeidsmiljø. Det er en grense for hva politisk ledelse kan forvente av medarbeiderne, og jeg tror at et vedtak om oppløsning vil være svært uheldig for arbeidsmiljø og evne til å levere gode tjenester.

10	anonymous	Spørsmål 2: Fram til februar vil det være stor uro for framtiden... hvordan det blir etter at beslutningen er tatt, er helt avhengig av hvor lydhør ledelsen blir overfor ønsker og behov hos medarbeiderne. Uroen for hvordan prosessen mot atskillelsen blir, kan også føre til at mange vil se seg om etter en jobb andre steder. Spørsmål 5: Både Ja og Nei... Jeg er splittet i synet på oppløsning av Viken. Sammenslutningen til Viken har gitt kulturminnevernet en helt annen status enn i Buskerud - der var vi en undertrykt del av utviklingsavdelingen, nå er vi del av en egen kulturarv-avdeling. Det er også svært positivt å ha en "egen" seksjonsleder for arkeologiske kulturminner, og at vi har fått en egen formidlingsseksjon - som saksbehandler er det nesten umulig å få tid til publikumsrettet virksomhet, f eks skilting av kulturminner... For oss med ofte store og vanskelige oppgaver er det en stor fordel å være i et større fagmiljø! MEN - Som det er nå er det for mange nivåer over oss og vi opplever at viktige spørsmål og problemer "blir borte på veien". Vi har også mindre å rutte med nå enn før, og det er lenger avstand til de som bevilger. (Et trist symbolsk eksempel på dette er f eks at kulturprisen, som tidligere ble delt ut til flere i de enkelte fylkeskommunene hvert år, nå i Viken er desimert og fører til at nominerte kandidater fra et gammelt fylke ikke når opp i konkurranse med de to andre fylkenes kandidater...) Lokalmiljøene blir små i den store nye fylkeskommunen... Å samle virksomheten i Sandvika er helt absurd, særlig med tanke på kulturminnevernet i Akershus og Østfold - alt feltarbeid vil være på den andre siden av Oslo - og det blir mange og lange timer i kø inn mot Oslo før en kommer til "sitt distrikt".
----	-----------	---

11	anonymous	Alt har blitt «tungt» i Viken. For mange lederledd, nye folk, mangler kunnskap og Østfold hat blitt «slukt» av Akershus. Jeg jobber med økonomi og regnskap. Feks., ny skole skulle vi få, men de avsatte midlene er kanalisert et annet sted (Akershus). Ellers er de geografiske områdene veldig forskjellige med ulike interesseområder (by og bygd)
12	anonymous	Jeg er svært bekymret for hvordan dette påvirker arbeidsmiljøet og hver enkelt ansatt sin helsesituasjon.
13	anonymous	Ønsker en annen org. av Viken. Feks Viken Øst, Viken Vest etc .
14	anonymous	Det går mye tid til å bli kjent med aktører ute og reise for å samordne oss med kollegaer ved andre Fylkeshus. Den reisingen er ikke ønskelig for meg, ellers har nye kollegaer tilført flere nye positive input. Spesialiseringen gjør at vi i liten grad kan representere utad på en god måte uten å ha med opptil flere andre kollegaer som gjør at vi tilsammen kan ha en viss oversikt. Parlamentarismen gjør at jeg har tilnærmet ingen kontakt på tvers av rådsområdene. Altfor lite samhandling på tvers av avdelinger innenfor eget rådsområde også. Organisasjonen har blitt profesjonalisert på en måte, men så stor og uoversiktlig at som ansatt er det også veldig vanskelig å navigere.

Arkitektenes fagforbunds vurderinger av konsekvenser ifm eventuell oppløsning av Viken fylkeskommune

I forbindelse med fylkestingsak om eventuell oppløsning av Viken fylkeskommune, vil Arkitektenes fagforbund (AFAG) gi våre vurderinger av konsekvenser av en eventuell oppløsningsprosess og en inndeling «tilbake» til de tre tidligere fylkeskommunene for våre medlemmer utfra et ansattperspektiv (*pkt. 4 i mandatet fra fylkesrådet om administrativ utredning*).

AFAG har i dag medlemmer i fire rådsområder: Samferdsel, Plan, klima og miljø, Kultur og mangfold og Kompetanse og utdanning. Medlemmene våre har utdanning på masternivå i arkitektur, landskapsarkitektur og planlegging, og jobber med et stort spenn av oppgaver med høy kompleksitet og tverrfaglighet.

I likhet med øvrige ansatte i Viken fylkeskommune, vil AFAG sine medlemmer oppleve utfordringer da de i stor grad er knyttet til små fagmiljøer som vil være ekstra utsatt ved en eventuell oppløsning av Viken. Rådsområde Samferdsel vil bli særlig berørt og omtales derfor i noe større grad enn andre rådsområder. AFAG har ikke funnet positive konsekvenser av selve oppløsningsprosessen. Når det gjelder konsekvenser av en inndeling «tilbake» til Akershus, Buskerud og Østfold, ser medlemmene noe ulikt på fordeler og ulemper utfra sitt rådsområde, geografisk tilhørighet, ansvar og oppgaver, og om de tidligere var ansatt i ett av de tre fylkene eller ikke. Men utfordringen med å ha tilstrekkelig fagkompetanse og store nok fagmiljø er noe alle understreker.

Vi ønsker også å gi vår vurdering av enkelte av de andre punktene som den administrative utredningen skal omhandle.

Konsekvenser av en eventuell oppløsningsprosess for AFAGs medlemmer

Usikkerhet og frykt rundt stilling og tilhørighet – risiko for oppsigelser

Allerede nå er det uro blant medlemmer og andre ansatte i påvente av behandling av fylkestingsaken medio februar 2022. En oppløsningsprosess kan skape stor usikkerhet og frykt rundt stilling og tilhørighet. Det vil være høy risiko for at ansatte ikke orker å stå i usikkerheten og sier opp stillingen sin i Viken, både i tiden frem mot fylkestingsaken, og spesielt etter et eventuelt vedtak om søknad om oppløsning i februar. I forbindelse med omorganiseringen av Statens vegvesen fra regioner til divisjoner og overføring av sams veiadministrasjon til fylkene, var det svært høyt antall oppsigelser. I Region øst, som geografisk omfattet store deler av det som i dag er Viken fylke, var det i 2019 en svært høy turn-over, og tendensen var den samme i Statens vegvesen som helhet. For AFAG-medlemmer var turn-over'en i 2019 på over 10%. Det er grunn til å tro at det samme vil kunne skje i Viken i tiden fremover.

Omstillingsslitasje - risiko for lavere motivasjon og produktivitet

Å sette i gang en oppløsningsprosess direkte etter en etableringsprosess, som også inkluderte en krisesituasjon med pandemi, vil være svært belastende. Det gir slitasje å stå i en omstillingsprosess, både med tanke på arbeidsbelastning og det psykososiale. Mange har vært i omstillingsprosess helt siden Stortingsvedtaket om regionreformen og opphør av sams vegadministrasjon i juni 2017, noen også før dette i form av andre reformer i offentlig sektor de siste årene. Det er krevende å bygge en ny organisasjon, som i tillegg har en annen styringsform enn de tre tidligere fylkene. Men det er også mye

positivt ved å bygge opp en organisasjon, mens en oppløsningsprosess derimot vil være vanskeligere å motivere seg for. Motivasjonen til den enkelte vil kunne bli lav, som igjen vil ha negative konsekvenser for arbeidsmiljø og produktivitet.

Kompetansemangel og økt arbeidsbelastning – risiko for Vikens evne til å levere tjenester

Det vil være vanskelig å rekruttere nye ansatte med nødvendig fagkompetanse i en oppløsningsprosess. Viken er fremdeles ikke tilstrekkelig bemannet på alle fagområder. I en tid med godt arbeidsmarked, både i offentlig og privat sektor, vil det være krevende både å rekruttere og å beholde ansatte i Viken, selv uavhengig av en eventuell oppløsningsprosess. Spesielt hovedstadsområdet er konkurranseutsatt. AFAG har relativt høy gjennomsnittsalder på våre medlemmer, noe som vil kunne gi en ekstra utfordring med å ha tilstrekkelig fagkompetanse om kort tid. Arbeidsbelastningen er i dag høy for mange, og med en risiko for at et økt antall ansatte slutter i tiden fremover, vil belastningen øke. Dette vil igjen påvirke Vikens evne til å levere sine tjenester.

Det vil være kritisk å få på plass en omstillingsavtale med gode vilkår for de ansatte så raskt som mulig etter ev. vedtak om å søke oppløsning av Viken. Det kan redusere noe av usikkerheten for de ansatte og gi en viss grad av forutsigbarhet i en ny omstillingsperiode. Det vil også være hensiktsmessig å skissere opp nye organisasjonskart så raskt som mulig, for heller å gjøre justeringer etter hvert. Dette for å tidlig avklare hvilket fylke, enhet og kontorsted ansatte vil tilhøre.

Rådsområde Samferdsel, avdelingene Samferdselsplanlegging og forvaltning, Mobilitet og samfunn og Utbygging:

Samferdsel vil være svært sårbar i en oppløsningsprosess. Rådsområdet Samferdsel involverer mange fagområder og flere av fagområdene er svært spesialiserte. Derfor er det også vanskelig både å rekruttere og beholde viktig kompetanse, selv i en normalsituasjon. Det er i dag mangel på nødvendig fagkompetanse, og offentlige etater som Statens vegvesen og konsulentfirmaer rekrutterer aktivt erfarne ansatte på rådsområdet. Det vil være stor utfordring med å rekruttere nye arkitekter, landskapsarkitekter og planleggere. Med fare for kompetansemangel, vil det kunne ramme viktige prosjekter.

Rådsområde Utdanning og kompetanse, seksjon Skolebygg:

I en ev. oppløsningsprosess vil det være usikkerhet rundt hva som skjer med skolebyggprosjektene. Vil det bli stopp i pågående prosjekter? Vil det bli stopp i vedtak om nye prosjekter? Seksjon skolebygg var tidligere kun i Akershus fylke, og det vil derfor være usikkerhet for medlemmene om hvordan stillingene ev. skal fordeles dersom de tidligere tre fylkene skal gjenoppstå. En usikkerhet knyttet til gjennomføringen av arbeidsoppgaver og fordeling av stillingene vil skape uro og flere vil nok vurdere å si opp stillingene sine. Dette vil igjen påvirke Vikens evne til å levere sine tjenester.

Rådsområde Kultur og mangfold, avd. Kulturarv, seksjon Bygningsmiljø og landskap:

AFAG har i dag ikke medlemmer fra tidligere Østfold og Buskerud fylker, men kun fra tidligere Akershus fylke. Arkitektkompetanse er viktig for rådsområdet, spesielt siden oppgavene i stor grad er knyttet til bygningsvern og veiledning, både når det gjelder fredning, enkeltbygg og verneverdige områder. Dette skal sees i sammenheng med fortetting i by og tettsteder. For å få til en bærekraftig utvikling med balanse mellom bevaringshensyn og utvikling, har arkitekter kritisk kompetanse. Dersom arkitekturkompetansen kun vil mangle i tidligere Buskerud og Østfold fylker, vil det være påvirke disse fylkenes evne til å levere sine tjenester på dette feltet. Rådsområdet har innsigelsesmyndighet, noe som gjør at det må være tilstrekkelig fagkompetanse i alle fylker.

Konsekvenser av en eventuell inndeling «tilbake» til Akershus, Buskerud og Østfold for AFAGs medlemmer

Medlemmer vil berøres i ulik grad utfra hvilken enhet de er tilknyttet i dag, arbeidsoppgaver og arbeidssted. Det vil være stor usikkerhet for mange om hvilket av de tidligere fylkene de vil komme til å tilhøre. De som kom fra Statens vegvesen, har ikke tilknytning til noe tidligere fylke. Det har heller ikke dem som har vært ansatt hos annen arbeidsgiver/startet etter 1.1.2020. Av AFAGs medlemmer var de fleste ansatt i tidligere Akershus fylke og Statens vegvesen. I tillegg har vi fått nye medlemmer i løpet av Vikens levetid, som alle har kontorsted i Oslo. På Samferdsel er den geografiske inndelingen ikke kun basert på tidligere fylkesgrenser. Det vil da kunne bli en skjevfordeling av fagkompetansen på de tre fylkene.

Alle medlemmer beskriver at en negativ konsekvens vil være mindre og mer sårbare fagmiljø, og at gode samarbeid og større prosjekter på tvers i Viken vil opphøre. Dette vil kunne gi økt arbeidsbelastning, lavere produktivitet, økt risiko for at medlemmer søker seg til andre jobber.

Rådsområde Samferdsel:

Ved å dele opp rådsområdet i tre enheter, vil nødvendig fagkompetanse være redusert og ujevnt fordelt på de tre tidligere fylkene, noe som vil påvirke kvaliteten på tjenestene vi leverer. Manglende fagkompetanse vil også medføre økt tidsbruk. Det må i tillegg påregnes store forsinkelser i prosjektene, siden mye tid og ressurser igjen vil gå med til å rigge ny organisering.

For tidligere ansatte i Statens vegvesen vil det ikke være en «tilbakeføring» til de tidligere fylkene. Det vil være usikkerhet rundt hvilken «ny» fylkeskommune man er tilknyttet, og da også hvor kontorsted blir. Denne gruppen ansatte har gått fra en statlig etat med et stort og samlet fagmiljø til vesentlig mindre fagmiljøer på fylkesnivå, som nå står i fare for en ytterligere fragmentering. Dette er lite attraktivt for mange, og vil kunne føre til kompetanseflukt.

Rådsområde Plan, klima og miljø:

Ingen medlemmer har tilknytning til tidligere Buskerud fylke, og Buskerud vil dermed ikke ha arkitektkompetansen som vi mener er en viktig del av fylkeskommunens rolle innenfor by- og stedsutvikling. Avdelingen bistår kommunene både som planfaglig myndighet, veiledere og planfaglige koordinatorene for flere rådsområder. Siden det ikke foreligger en felles plan for Viken, er arbeidsoppgavene og rammene i stor grad allerede delt i de tre opprinnelige fylkene og deres regionale planer. I dag er det stor fleksibilitet og høy leveranse, siden det er flere som kan bidra og bistå hverandre på tvers av geografi. En deling kan bidra til større geografisk rekruttering og kunnskap både administrativt og politisk, men redusere fagmiljøer.

Rådsområde Utdanning og kompetanse, seksjon Skolebygg:

Det er fordel med Viken at det er flere skoler og dermed flere prosjekter. Kompetansen blir mer spisset med større fagmiljø. Det er god erfaringsoverføring mellom prosjektene, siden det ikke går for lang tid mellom hver gang det skal bygges en skole med de ulike utdanningsløpene. Men med en inndeling tilbake til de tre fylkene, vil det bli usikkerhet knyttet til hvordan vil både medlemmene og midlene fordeles. Rådsområde Utdanning og kompetanse er et lite og sårbart fagmiljø, som tidligere kun eksisterte i ett av de tre tidligere fylkene.

AFAGs vurderinger av andre temaer i den administrative utredningen

a. Forslag til nye grenser – rådsområde Samferdsel

Dersom det fattes vedtak om å oppløse Viken, bør det ses på om Samferdsel kan organiseres på en måte som var overordnet og kunne betjene alle tre fylker. Kan det tenkes en modell hvor Samferdsel betjener hele Viken-området? Det kan sikre sterke og store nok fagmiljø med mulighet for god faglig utvikling, innovasjon og tverrfaglig samarbeid. Dette vil også muliggjøre en mer effektiv bruk av fagressursene og mer helhetlig planlegging, utbygging og drift av fylkesveiene, og innen samferdselsfeltet som helhet. Et alternativ som også kan vurderes for Samferdsel, er f.eks. to større områder, i stedet for en tredeling, med en inndeling i «Øst-Viken» og «Vest-Viken».

b. Overordnet forslag til prosess for oppløsning

Hvis Viken skal oppløses er det viktig at administrasjonen er involvert tidlig i diskusjonene om ny struktur. Det er viktig at en oppløsningsprosess legger til rette for en grundig evaluering av styringsform, inkludert muligheter for meningsfull involvering av administrasjonen og ansatte.

c. Vurdering av konsekvenser av delingsprosess og ny fylkesinndeling for:

iii. Tjenester, iv. Samfunnsutvikling vii. Bærekraft

Mindre fagmiljø og kompetansemangel vil ha direkte konsekvenser for prosjektkostnader, fremdrift, innovasjon og mulighet for å være pådriver for utvikling av nye og bærekraftige løsninger, samt muligheter for effektivisering av interne prosesser. I prosjekter som benytter konsulenttjenester er det det avgjørende at fylkeskommunen har tilstrekkelig fagkompetanse for både bestilling og kvalitetssikring av leveranser.

Fordelen med en stor fylkeskommune er evnen til å ta en overordnet koordineringsrolle, legge til rette for samarbeid og kunnskapsdeling på tvers av kommunene og muligheten til å drive innovasjonsarbeid og være en pådriver for å bidra til å nå bærekrafts- og klimamålene.

På vegne av AFAG-medlemmer i Viken fylkeskommune:

Silje Andrea Sæverud, hovedtillitsvalgt

Inger B. Kolseth, varatillitsvalgt

Oslo, 19.11.2021



Drammen, 15.11.21

INNSPEL FRÅ BIBLIOTEKARFORBUNDET OM EVENTUELL OPPLØYSING AV VIKEN FYLKESKOMMUNE

Bibliotekarforbundet i Viken fylkeskommune har i perioden 03-10.11 hatt ein anonymisert undersøkelse ute blant sine medlemmer. Undersøkelsen er den samme som Delta har tatt initiativ til, og delt med dei øvrige organisasjonane. Deltakinga har vore god. 49 av 64 medlemmer har svart. Konklusjonen vi kan trekke ut frå svara, er at medlemmene er delt på midten i synet på kva konsekvensar ei eventuell oppløysing vil få som arbeidstakar.

På spørsmål om korleis ei oppløysing vil påverke arbeidet er det ganske lik fordeling mellom dei som vil oppleve auka motivasjon og dei som vil oppleve redusert motivasjon. Men svara er ulikt fordelt mellom skulane og fylkesbiblioteket. Blant dei tilsette på fylkesbiblioteket meiner eit stort fleirtal at ei oppløysing vil slå negativt ut både på motivasjon og aktivitetsnivå. Det er også verdt å merke seg at 6 stk svarer at dei vil søke ny jobb utanfor Viken fylkeskommune dersom det blir ei oppløysing. Eitt av verbalsvara illustrerer dette:

“Ble tilsatt etter opprettelsen av Viken og ønsker å understreke at nettopp mulighetene i og størrelsen på organisasjonen var en sterk motivasjon for å søke seg dit. Den lojaliteten jeg opplever å ha til arbeidsplassen min, vil ikke være der på samme om det blir oppløsning.”

På spørsmål om kva som vil vere fordelene ved å behalde Viken fylkeskommune meiner 49% at større og profesjonelle fagmiljø er den beste grunnen. Blant skulebibliotekarane blir det også i nokre av verbalsvara trekt fram at ein har fått meir fagleg støtte frå fylkesbiblioteket enn i dei gamle fylka. Samtidig har 30% svart at dei ikkje ser nokon fordeler ved Viken.

På spørsmål om kva som vil vere fordelene ved å gå tilbake til dei gamle fylka svarer 37% lokal tilhørighet og 30% kortare veg til beslutningar. Eitt av verbalsvara illustrere det siste:

“Jeg jobber på skolebibliotek, og har sett og opplevd alt arbeidet som det å BLI Viken førte til hos oss. Ikke bare for biblioteket, men for lærere og IKT. Det var utrolig stressende og mye usikkerhet rundt databehandleravtaler da skoleåret satte igang - mange nye kontaktpersoner og forholde seg til og lang vei til rett person.”

På spørsmål om ein ønsker ei oppløysing svarer 35% ja, og 29% nei. Eitt av verbalsvara får stå som illustrasjon på at ein er delt på midten:

“Ser fordeler og ulemper både ved å bli i Viken og en oppløsning. Kortere vei til beslutninger og lokal tilhørighet er store pluss ved oppdeling igjen, men lån mellom flere filialer, og et større fylkesbibliotek har vært veldig fint for oss i skolebibliotekene.”

Med hilsen
Stig Elvis Furset
HTV Bibliotekarforbundet Viken fylkeskommune

Uttalelse fra ansattes organisasjoner

Creo – forbundet for kunst og kultur

Creo mener det er vanskelig å ta stilling til om man bør oppløse eller beholde Vikens fylkesstruktur. Medlemsundersøkelsen understreker det samme. Slik vi ser det er beslutningsgrunnlaget veldig tynt, og det er krevende å finne rasjonelle og pragmatiske argument på lite erfaringsgrunnlag.

- Viken fylkeskommune er knapt to år.
- Sammenslåingen av de tre gamle fylkene har vært en ekstraordinær tid hvor man har måttet forholde seg til nye system.
- Covid19/Pandemien.
- Kommunekartet er forandret siden Vikens sammenslåing.

Man bør også ta stilling til fremtidige faktorer man ikke har klarhet i på nåværende tidspunkt. En sentral faktor er økonomi.

- Signalene fra regjeringen er at det ikke blir tilført midler til oppløsning og opprettelse av kommuner. Hvis dette også er gjeldende for fylkeskommuner, ønsker Creo å påpeke at man må få klarhet i de økonomiske utfordringene og hvilke implikasjoner det vil få for ansatte.
- De økonomiske utfordringene og løsningene må kommuniseres i klartekst på et tidligst mulig tidspunkt til de ansatte.
- Fylkeskommunen er primært en skolevirksomhet. Creo har flesteparten av medlemmene på videregående skoler i Viken. Flere utdanningstilbud har opp igjennom årene blitt nedleggingstruet grunnet presset fylkesøkonomi i tidligere fylkesstrukturer. Creo stiller seg spørrende til hvordan man skal håndtere utgiftene ved en evt. oppløsning og opprettelse av tre fylkesadministrasjoner?
- Creo har ikke medlemmer i rådsområde samferdsel eller i Viken digitalisering, men vi har registrert at det er en reell bekymring for en evt. oppløsning av Viken særlig blant disse ansatte.

Creo kjenner sammenslåingsprosessen og opprettelsen av Viken. Utfordringene var store og er fortsatt i en pågående prosess.

- Merarbeid for alle ansatte med en evt. oppløsning.
- Merarbeid for alle ansatte med opprettelse av tre fylker.
- Man bør legge til rette for god medbestemmelse og frikjøp av tillitsvalgte under prosessen.
- Det bør utarbeides grundig risikoanalyse av en evt. oppløsning/opprettelse av tre fylker.

Creo anerkjenner at det finnes positive og negative sider med både oppløsning til tre fylker, og med å beholde Vikens nåværende fylkesstruktur. Argumenter fra medlemmene er tidvis basert på subjektive meninger, men man må allikevel evne å se at argumentene, i noen tilfeller, også er forankret i noe høyst reelt. Vi har valgt å ta med noen erfaringer både som HTV og argumenter fra medlemmer, og prøvd å tilføye noen objektive betraktninger.

- Lokale lønnsforhandling har vært krevende grunnet Vikens størrelse. HR har vært under stort arbeidspress, og kommunikasjonen sentralt og til lokale virksomheter har vært mangelfull. Men en fullstendig evaluering bør tas i etterkant av flere lokale lønnsforhandlinger, og må sees i lys av første innspill om lite erfaringsgrunnlag.

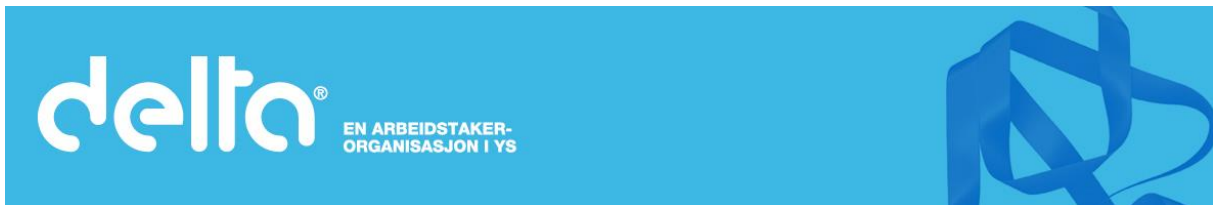
- Vikens geografiske størrelse medfører utfordringer, både økonomisk og praktisk. På samme tid har både avstanden og pandemien medført høyere digital kompetanse som til en viss grad gjør avstanden håndterbar.
- Det har vært en betydelig misnøye blant skoleansatte, og noe kan være direkte rettet mot funksjoner og administrative utfordringer, samt digitale plattformer som Vikens fylkesstruktur er skyld i. Creo er kjent med at man hadde innført VIS, Visma/Expense, Teams o.l. uavhengig av opprettelsen av Viken, men tidspunktet med sammenslåingen har medført en betydelig slitasje både for lærere og skoleledelse.
- Det nevnes fra ansatte og tillitsvalgte at man har økt avstanden til beslutningstager, og at den demokratiske strukturen har blitt både mer topptung og mindre tilgjengelig for bruker og ansatte ved opprettelsen av Viken. Creo er usikker på hvorvidt dette er tilfelle, men sett Vikens størrelse og struktur er det ikke en søkt problemstilling. Skulle Viken bestå er det et tema arbeidsgiver bør adressere.
- Viken skulle bli et kostnadseffektivt fylke. Creos inntrykk er at man har økt lederlønningene og tilsatt langt flere ledere enn hva man fikk presentert før opprettelsen av fylket. Men det har kommet uttalelser som tilsier at man skal rasjonalisere og effektivisere i administrasjonen på sikt, så argumentet må sees i lys av det såfremt tiltakene blir gjennomført.
- Flere ansatte i Viken påpeker at man har mistet identitetsfølelsen. Følelsen og ønske om en identitet er såpass grunnleggende at det er vanskelig å se bort ifra, og kan ikke rasjonaliseres på samme måte som et økonomisk anliggende. Identitet er ofte nært knyttet til følelsen av trygghet, som i arbeidslivet er enklere å konkretisere og kvantifisere. Det blir søkt å hevde at man bør oppløse Viken på bakgrunn av mangel på identitet, men skal Viken bestå bør man anerkjenne problemstillingen.

Avslutningsvis ønsker Creo å komme med et innspill om å ta beslutningen på bakgrunn av kompetanse og god kunnskap om problemstillingene, og ikke som en politisk prinsippsak. Uansett utfall vil Creo være en støttende og konstruktiv part sammen med arbeidsgiver, med en klar målsetting om å finne gode løsninger og forankre trepartssamarbeidet i fylkeskommunens demokratiske struktur.

Geir Grønnestad
Liv Ragnhild Sømme Torneberg
Hovedtillitsvalgt Creo Viken



forbundet for kunst og kultur



VURDERING AV KONSEKVENSER AV EN EVENTUELL OPPLØSNINGSPROSESS OG EN EVENTUELL PÅFØLGENDE INNDELING I TRE FYLKER

INNLEDNING

Delta organiserer i underkant av 500 ansatte i Viken fylkeskommune fordelt over hele organisasjonen, og organiserer bredt i mange fag- og yrkesgrupper. Vi har gjennomført en spørreundersøkelse blant våre medlemmer for å kartlegge deres vurderinger rundt en eventuell oppløsning av Viken.

PÅVIRKNING AV FAKTORER UTENFOR VIKEN

Ved etablering av Viken, fikk alle ansatte endringer i arbeidet sitt i større eller mindre grad. Mange ansatte oppfatter at endringene var en følge av at vi etablerte Viken, men mange endringer kom som følge av utenforliggende faktorer, som nye datasystemer eller bortfall av gamle, digitalisering og sentralisering av arbeidsoppgaver, fagfornyelsen i videregående skole og nye forskrifter eller regelverk. Mange av disse endringene ville ha kommet uansett.

Den nye politiske styringsformen (parlamentarisme) eller nye politiske prioriteringer har også spilt en rolle som er vanskelig å skille fra det at Viken ble opprettet. På toppen av dette har det vært en pandemi gjennom så å si hele perioden Viken har eksistert.

VURDERING AV KONSEKVENSER AV EN EVENTUELL OPPLØSNINGSPROSESS

Som tillitsvalgte får vi tilbakemelding om at ansatte i fylkesadministrasjonen som har ytt ekstra for at vi skal få til dette sammen, nå begynner å bli slitne etter fire år i omstilling. Vi er spesielt bekymret for lederne som har stått i et ekstremt press. En oppdeling av Viken vil føre til fire nye år med store omstillinger og store arbeidsbelastninger. En omorganisering fører med seg en uoversiktlig og til dels kaotisk situasjon der strukturer og rutiner oppleves som mangelfulle og flytende.

Det er imidlertid delte meninger blant våre medlemmer hvorvidt de *ønsker* en oppløsning av Viken eller ikke.

- De som ønsker en oppløsning, er motivert for å være i omstilling og mener det vil gi motivasjon og engasjement i omstillingsperioden.
- De som ønsker at Viken skal bestå, mener selv de vil mangle motivasjon i omstillingsperioden, og at produktiviteten vil reduseres.
- En liten del av medlemmene sier også at de vil vurdere å søke jobb hos annen arbeidsgiver, og flere nevner også at de ønsker å ta ut AFP.
- Mange peker på at en eventuell oppløsningsprosess vil være samfunnsøkonomisk kostbar.

Det er vanskelig å forutsi hvor stor belastning den enkelte ansatte vil få i en eventuell oppløsningsperiode. Det avhenger av arbeidssted. Ved opprettelse av Viken ble det brukt store ressurser for å bygge organisasjonen. Selv om vi kan gjenbruke en del rutiner og reglement i eventuelle nye fylker, må de tre organisasjonene bygges helt på nytt.

Viken har bare eksistert i knappe to år. Den administrative utredningen som lages nå, har så korte tidsfrister at grundigheten og utredningen ikke har mulighet til å gå i dybden og evaluere hvordan

Viken leverer tjenester i forhold til hvordan de tre tidligere fylkene leverte tjenester, samt hvordan eventuelle nye fylker vil levere tjenestene. For ansatte som har jobbet mye med organiseringen av Viken, vil en eventuell oppløsning bli svært krevende.

VURDERING AV KONSEKVENSER AV EN EVENTUELL INNDELING «TILBAKE» TIL AKERSHUS, BUSKERUD OG ØSTFOLD

FORDELER

- En mindre organisasjon kan gi kortere vei til beslutningene, mindre avstand til samarbeidspartnere og mindre konflikt mellom virksomhetene internt i fylkeskommunen.
- Større sjans for at enkeltansatte kan komme igjennom med sine innspill/syn ved en mindre organisasjon.
- Mange mener det kan bli lettere å jobbe på tvers av fagområder i en mindre organisasjon.
- En mindre organisasjon vil sannsynligvis gjøre det enklere for brukerne å finne frem til rett saksbehandler både for interne og eksterne brukere.
- Større mulighet for nærhet til brukerne og dermed lettere å yte bedre tjenester.
- Arbeidsmiljøer blir i større grad samlet på en lokasjon noe som kan skape bedre arbeidsmiljø, mer samarbeid mellom kollegaer og bedre samhold innenfor hver enkelt avdeling/seksjon/enhet.
- Enklere å skape kollegialt fellesskap.
- Mindre reisevirksomhet og kortere avstander.

ULEMPER

- Fagmiljøene blir mindre, og noen fagmiljøer vil bli borte. Det pekes på at den faglige utviklingen har vært svært stor for ansatte innenfor flere fagmiljøer.
- Det vil måtte bli flere generalister og færre spesialister innenfor fagområdene.
- Mindre profesjonalitet i arbeidsgiverrollen og i tjenesteyting. Dette kan føre til forskjell i tjenester som tilbys innbyggere og forskjell i støtte som gis egne virksomheter.
- Vi vil måtte starte på nytt med organisering og ikke utvikle organiseringen av Viken.
- Ressurser i administrasjonen knyttes i lang tid opp til interne prosesser, i stede for å brukes på tjenester til interne virksomheter, kommuner og innbyggere.
- Sannsynlig med store utgifter til omorganisering som vil gi mindre midler til å løse samfunnsoppdraget.
- Det er opprettet fagmiljøer i Viken som ikke blir videreført i tre fylker. Usikkerheten for ansatte i disse miljøene, men også for de som er tilsatt etter 01.01.2020 vil være stor.
- Interne karrieremuligheter blir færre, og det vil mer krevende å omplassere overtallige ved eventuelle nedbemanninger/endringer i tjenestetilbud.
- Mange har stor faglig glede av nye kolleger og vil føle på et tap ved en eventuell oppsplitting.
- Det er for sent å splitte opp Viken fordi det ikke er noe å gå tilbake til.

TILLITSVALGTROLLEN OG MEDVIRKNINGSKULTUR

Viken har blitt en svært profesjonell arbeidsgiver med tanke på medvirkning. Når vi hovedtillitsvalgte er på samlinger hvor det er tillitsvalgte fra andre arbeidsgivere, både offentlig og privat, opplever vi at vi har en svært god kultur for medvirkning i Viken. Viken fylkeskommune er et foregangseksempel på trepartssamarbeidet. Dette gode samarbeidet er avhengig av to faktorer

- En stor nok arbeidsgiver med tilstrekkelig spisskompetanse på medvirkning.
- Tilstrekkelig frikjøp, slik at de tillitsvalgte blir profesjonelle i rollen som tillitsvalgt, og en bredde på organisasjoner, slik at de faktisk representerer de ansatte.

Ved en eventuell oppsplitting vil ressursene bli mye mindre som følge av mindre medlemsmasse. De største organisasjonene vil overleve, mens de mindre organisasjonene vil bli mindre profesjonelle og større problemer med å rekruttere til vervene.

HOVEDTILLITSVALGTE I DELTA, VIKEN FYLKESKOMMUNE

Econas uttalelse til Viken fylkeskommunes administrative utredning om eventuell fylkesdeling

Econa organiserer økonomer med mastergrad, siviløkonomer, eller de som studerer for å bli det. Econa har ca. 50 medlemmer som er ansatt i Viken fylkeskommune, og alle medlemmene har fått anledning til å komme med innspill til den administrative utredningen. Hovedtillitsvalgt har mottatt 5 innspill.

Innspillene som har kommet inn, har både et ansattperspektiv og et mer generelt perspektiv på Viken som organisasjon. Basert på innspillene, kan man se for seg minst 2 scenarier etter behandling i Fylkestinget i februar 2022, og Econas tillitsvalgte vurderer disse 2 som mest sannsynlige:

- Viken fylkeskommune videreføres i sin nåværende form, og det sendes ikke noen søknad til Stortinget om oppløsning
- Tidligere Akershus, Buskerud og Østfold fylkeskommuner gjenoppstår, eventuelt med noe justering for noen kommunegrenser

Econas hovedtillitsvalgte i Viken fylkeskommune, vil med denne uttalelsen ikke komme med en anbefaling om hvilket av de to scenariene som synes best, eller er foretrukket av medlemmene. Valget mellom disse scenariene er primært et politisk spørsmål.

Econa vil anmode Viken fylkeskommune om at den administrative utredningen som skal følge saken, belyser alle sider ved de to scenariene på en objektiv og balansert måte. For at politikerne skal kunne fatte en rasjonell beslutning, er det viktig de får så korrekt og balansert informasjon som mulig om scenariene.

Uavhengig av utfallet av fylkestingets avstemming, er Econa opptatt av at alle medlemmene skal ivaretas, og at deres rettigheter blir oppfylt. Dette vil i større grad gjelde dersom Viken fylkeskommune vil søke om en oppløsning.

Hans Arne Bjerkemyr

HTV for Econa i Viken fylkeskommune

Sarpsborg, 181121



Medlemsundersøkelse

377

Svar

05:22

Gjennomsnittlig tid for å fullføre

Aktivt

Status

1. Kryss av for hvor du jobber.

	Fylkesadministrasjonen	115
	Skole/virksomhet	244
	Samferdsel	15
	Tannhelse	1



2. Hvor fornøyd er du med dagens organisering av Viken

	Meget godt	31
	Godt	87
	Vet ikke	69
	Lite fornøyd	138
	Svært lite fornøyd	48



3. Kommentar?

125 Insights

Svar

Siste svar

36 respondenter (29%) svarte **stort** på dette spørsmålet.



4. Hvordan opplever du fagmiljøet etter sammenslåing til Viken?

Meget godt	52
Godt	113
Vet ikke	112
Dårlig	71
Svært dårlig	25



5. Kommentar?

102 Insights

Svar

Siste svar

"Større fagmiljø gir en rekke fordeler "

25 respondenter (25%) svarte **Men** på dette spørsmålet.



6. Hvordan opplever du kommunikasjon på tvers i Viken?

Meget god	18
God	93
Vet ikke	104
Dårlig	122
Svært dårlig	36



7. Kommentar?

74 Insights

Svar

Siste svar

18 respondenter (24%) svarte **men** på dette spørsmålet.



8. Hvordan har sammenslåingen av Viken påvirket din arbeidssituasjon?

Svært positivt	29
Positivt	65
Ikke påvirket meg	121
Negativt	119
Svært negativt	33



9. Kommentarer?

91

Svar

Siste svar

"Er forholdsvis nyansatt "

10. Hvilken fremtidig organisering ønsker du?

	Som i dag	86
	Tre fylker	177
	To fylker	56
	Vet ikke	56



11. Kommentar?

95  Insights

Svar

Siste svar

*"1. Jeg mistenker at det vil medføre store kostnader å reversere prosess..."*25 respondenter (27%) svarte **viken** på dette spørsmålet.

Som før
Viken.
Tre fylker
ansatte
noe som
før
Akershus
ønske
innbyggerne
viken
penger
mer
Østfold
Akershus og
kort
stort
å få
mot
tidligere og vest



FAGFORBUNDET
www.fagforbundet.no

Fagforbundet i Viken fylkeskommune

**Rapport fra
medlemsundersøkelse
vedr. oppløsning av
Viken fylkeskommune.**

Generelt om spørreundersøkelsen

Dette er en spørreundersøkelse i forbindelse med eventuell oppløsning av Viken fylkeskommune som Fagforbundet i Viken har gjennomført blant medlemmene. I undersøkelsen har vi fått inn 377 svar. Undersøkelsen gir svar på spørsmålene under. Vi har fordelt svarene mellom fylkesadministrasjonen, skoler/virksomheter og samferdsel. Svarene skal gi oss en oversikt over hva våre medlemmer i hovedsak mener om å oppløse Viken fylkeskommune. Svarprosenten er på 33%, noe som er litt lavt. Vi mener likevel at det gir et godt og variert bilde av våre medlemmers meninger.

Spørsmål 1. Hvor fornøyd er du med dagens organisering.

I fylkesadministrasjonen svarer et mindretall at de er fornøyd. I svarene er det ingen kommentarer knyttet til hva de var fornøyd med. De som ikke er fornøyd har derimot mange kommentarer. Eksempler på dette er at ting er tungroddet, lang vei opp til toppen, stort geografisk område, uhensiktsmessig med parlamentarisk modell, for lite kontakt med brukerne, for mye byråkrati, for mange ledere og dårligere tilbud til brukerne.

I skoler og virksomheter er det et stort flertall som er misfornøyd. Eksempler på dette er for lite driftsmidler, for lang vei til beslutninger, for lange avstander, for mange fremmede som skal bestemme, for lang venting for å få svar og hjelp, vanskelig å få lik praksis, anonymt, overvåket via spørreskjemaer. Det var også mange som svarte «vet ikke».

På samferdsel er det mer positivt til dagens organisering, men utvalget er lite i forhold til de andre. Også her synes de området er for stort.

Spørsmål 2. Hvordan opplever du fagmiljøet etter Viken?

Her var det flere positive svar. I fylkesadministrasjonen er det et stort flertall som er fornøyd med fagmiljøet. Eksempel på kommentarer er større fagmiljø, hyggelige kollegaer, mer spesialisering og muligheter, bredere kompetanse og trygghet i avgjørelser. Mange av kommentarene er negative, som mange småkonger, ovenfra og ned holdninger, uklare roller og metoder, lite utviklingsarbeid, ulike kulturer som er vanskelig å omstille, alt gammelt er kastet på båten og vi må finne opp hjulet på nytt, splittet fagmiljø og lite samarbeid på tvers.

På skoler og virksomheter er det også et lite flertall som mener fagmiljøene er bra. Disse har kommentarer som spennende med nytt fagmiljø, flere kurs, alle blir tatt med. Flertallet har svart vet ikke, da mange ikke har fått noen endring i sitt fagmiljø. Her er det flest negative kommentarer, som f.eks. at de ikke vet hvem som gjør hva i fylkesadministrasjonen, uoversiktlig, mye fint på papiret som er vanskelig å gjennomføre, øverste ledelse vet lite om hva som foregår ute, lite medvirkning i prosesser, savner felles fagdag, lettere med kontakt tidligere, er for stort, liten kontakt utover egen skole, beskjeder kommer utenifra og mister nettverk fordi vi blir for mange.

På samferdsel er de mer fornøyd og de aller fleste er positive og mener det er et godt fagmiljø, selv om det nevnes at det var bedre i SVV.

Spørsmål 3. Hvordan opplever du kommunikasjonen på tvers i Viken?

I fylkesadministrasjonen er et mindretall godt fornøyd med kommunikasjonen. De kommenterer at teams fungerer bra, portalen fungerer bra, ansatte gjør så godt de kan med kommunikasjon på tvers, og at det er i stadig utvikling. Av negative kommentarer er det mange som synes kommunikasjon på tvers fungerer dårlig, informasjonsflyt og problemløsning er dårlig og ikke-eksisterende, for stort til å kunne kommunisere på tvers, vanskelig å finne rett person, for stor avstand til å kommunisere, for stor og treg organisasjon.

På skoler og virksomheter er det få som mener kommunikasjon fungerer godt. De som mener dette kommenterer at når kommunikasjonsverktøyene fungerer bra, er det greit. De aller fleste er negative eller at de ikke har noe forhold til det. Kommentarene er stort og uoversiktlig, alt for mange kommunikasjonskanaler å forholde seg til, mange har ingen kommunikasjon, stor forskjell på by og land, mye generell informasjon, vet ikke hvor man skal henvende seg for å få svar og at det var bedre før sammenslåingen.

På samferdsel er de fleste fornøyd og lite kommentarer.

Spørsmål 4. Hvordan har sammenslåingen påvirket din arbeidssituasjon?

I sentraladministrasjon mener flertallet at det har påvirket arbeidssituasjonen positivt. Eksempler på kommentarer er at det har styrket fagmiljøet, er større faglig relevans, fått mer ansvar, ny og bedre jobb, flere kollegaer og mer helhetlig. Også her er de negative kommentarene flest, mer arbeid, mindre samhold, minsket arbeidsmuligheter på grunn av manglende tilhørighet på ett av fylkeshusene, tungvint, usikker på fremtidige oppgaver, føler ikke tilhørighet, svært lang reisevei, mange flere arbeidsoppgaver, ulik kultur mellom lokasjonene, usikkerhet og misnøye blant kollegaer, stor arbeidsbelastning og stress over lang tid, ineffektive arbeidsmåter, vanskelig å holde alle informert, oppstykket dag med mange møter, og stor avstand mellom skoleeier og skolene.

På skoler og virksomheter er det mange som ikke er påvirket. Av de som er påvirket er det et stort flertall som mener det er negativt. Kommentarene går på at det er mange problemer i hverdagen som eks. for dårlig nettilgang, mistet budsjettmidler, blitt for mye data, nedbemanning, usikkerhet rundt organisering, merarbeid på grunn av manglende ansvarsrutiner, rot, ingen vet, overstyring fra sentralt, økt usikkerhet rundt organisering, for langt unna brukerne, for lang ventetid hos brukerhjelp, ingen å snakke med, alt går på data og stressende å finne info.

Samferdsel er både negative og positive til ny organisering. Det er lite kommentarer.

Spørsmål 5. Hvilken framtidig organisering ønsker du deg.

Her har vi svaralternativer «som i dag», «to fylker», «tre fylker» og «vet ikke». Det var kun på samferdsel at det var flertall for å beholde dagens organisering. De andre ønsker seg oppløsning.

I fylkesadministrasjonen var de som ønsket å beholde dagens organisering redd for å miste fagmiljøet, mener det er mye ressursløsning å gå tilbake til 3 fylker, bortkastet tid, at omorganiseringen ikke er ferdig, at det har gått for kort tid, mye gjenstår, demotiverende å måtte omorganiseres igjen. De som ønsker to fylker mener det er en logisk organisering, og bedre enn i dag.

De som ønsker 3 fylker, mener det var bedre og ryddigere før, lettere å få til et fagmiljø, yter bedre service ovenfor brukere, elever og innbyggere, mer tilgjengelig ledelse, lite bærekraftig med stort fylke og at det vil styrke lokaldemokratiet.

På skoler og virksomheter er det bruk av ressurser som går igjen for å beholde det vi har i dag. De som går for to fylker, ønsker fylket delt i øst og vest. Flertallet ønsker en oppløsning, men størstedelen av dem som ønsker oppløsning ønsker og gå tilbake til tre fylker fordi de synes det var bedre før, synes Viken er for stort, kortere vei til avgjørelser, mer lokalkjennskap, bedre lokaldemokrati. Mange av de som har svart «vet ikke», argumenterer med at de ønsker seg tilbake de gamle fylkene og at de var imot sammenslåing.

På samferdsel ønsker et flertall å beholde dagens organisering. Noen mener at det bør deles i to, øst og vest for Oslo. Andre er redd for at fagmiljøet vil bli dårligere med en oppløsning.

Tannhelse

Fra tannhelse fikk vi kun ett svar, og er derfor ikke nevnt som egen virksomhet, da det går inn i virksomheter.

Hvor fornøyd er du med dagens organisering?			sum
Fylkesadministrasjonen:	Meget godt/godt	49	
	Lite fornøyd/svært lite fornøyd	56	
	Vet ikke	10	115
Skoler/virksomheter	Meget godt/godt	57	
	Lite fornøyd/svært lite fornøyd	127	
	Vet ikke	63	247
Samferdsel:	Meget godt/godt	12	
	Lite fornøyd/svært lite fornøyd	3	
	Vet ikke	0	15
Hvordan opplever du fagmiljøet etter Viken?			
Fylkesadministrasjonen	Meget godt/godt	79	
	Lite fornøyd/svært lite fornøyd	27	
	Vet ikke	9	115
Skoler/virksomheter	Meget godt/godt	74	
	Lite fornøyd/svært lite fornøyd	66	
	Vet ikke	108	247
Samferdsel	Meget godt/godt	12	
	Lite fornøyd/svært lite fornøyd	3	
	Vet ikke	0	15
Hvordan opplever du kommunikasjon på tvers i Viken?			
Fylkesadministrasjonen	Meget godt/godt	46	
	Lite fornøyd/svært lite fornøyd	53	
	Vet ikke	16	115
Skoler/virksomheter	Meget godt/godt	53	
	Lite fornøyd/svært lite fornøyd	103	
	Vet ikke	91	247

Samferdsel	Meget godt/godt	11	
	Lite fornøyd/svært lite fornøyd	2	
	Vet ikke	2	15
Hvordan har sammenslåingen påvirket din arbeidssituasjon			
Fylkesadministrasjonen	Positivt	52	
	Negativt	46	
	Ikke påvirket	17	115
Skoler/virksomheter	Positivt	34	
	Negativt	104	
	Ikke påvirket	109	247
Samferdsel	Positivt	8	
	Negativt	2	
	Ikke påvirket	5	15
Hvilken fremtidig organisering ønsker du deg?			
Fylkesadministrasjonen	Som i dag	39	
	To fylker	23	
	Tre fylker	41	
	Vet ikke	12	115
Skoler/virksomheter	Som i dag	38	
	To fylker	31	
	Tre fylker	133	
	Vet ikke	45	247
Samferdsel	Som i dag	10	
	To fylker	2	
	Tre fylker	2	
	Vet ikke	1	15

Betraktning av undersøkelsen.

Det er tydelig at det er stor enighet om at Viken fylkeskommune ikke er ferdig etablert, det finnes mye usikkerhet om hva som skjer i organisasjonen. Det er stor mangel på kommunikasjon på tvers i det store fylket, og flertallet ønsker seg tilbake til de gamle fylkene eller delt i to. Pandemien kan ha vanskeliggjort etableringen av fylkeskommunen, da mange ansatte måtte sitte på hjemmekontor. Svarene tilsier at vi har en stor jobb å gjøre for å få Viken fylkeskommune til å fungere som en enhet. En oppløsning tilbake til de gamle fylkene vil være krevende, men mange vil likevel se frem til dette. Andre mener at det er for mye arbeid og sløsing med ressurser. Til tross for at mange er fornøyd med fagmiljøene sine, ønsker de likevel å gå tilbake til de gamle fylkene. Dette viser at mange synes det har blitt for store avstander i Viken, det er for mange mennesker/kollegaer å forholde seg til, og at det er blitt en uoversiktlig organisasjon. Det er vanskelig å finne de riktige personene som kan svare på spørsmål. Det er lang vei opp til de som tar avgjørelser.

Innspill fra Forskerforbundet

Forskerforbundet har som flere andre organisasjoner gjennomført en enkel spørreundersøkelse blant medlemmene om ansattes syn (som arbeidstaker) på en eventuell oppløsning av Viken fylkeskommune. Nesten halvparten av medlemmene, 25 pers., har svart. Spørsmålene er de samme som i undersøkelsen Delta m.fl. har sendt ut. Svarene danner grunnlaget for Forskerforbundets innspill.

Generelle innspill/betraktninger:

Forskerforbundet tar ikke stilling til om vi mener Viken bør oppløses eller ikke, ettersom medlemsmassen er delt i synet på dette spørsmålet. Det viktige for oss er å fremheve at en eventuell oppløsningsprosess må være ryddig og oversiktlig, og at prosessen ivaretar medarbeiderne på best mulig måte. Enten det vil bli oppløsning eller bevaring, så er det tydelig at det må det gjøres forbedringer i organisasjonen for å få en velfungerende fylkeskommune.

Noen tilbakemeldinger går på overordnede faktorer som politisk styringsmodell, usikkerhet rundt den fremtidige økonomien og inndeling av de nye fylkene. Det poengteres at parlamentarismen, den nye organisasjonen og de store avstandene har svekket effektiviteten og overbyråkratisert fylkeskommunen. Alt dette har påvirket eget arbeid og egen produktivitet i negativ grad.

Forskerforbundet vil trekke fram at de til dels dårlig fungerende interne systemene i Viken har vært en belastning i de ansattes arbeidshverdag. I fremtiden må dette prioriteres høyere av ledelsen, uavhengig av hva som ellers skjer med organisasjonen.

I en prosess - oppløsning eller ikke - må organisasjonen skrus sammen på en bedre måte. Det må bli tydeligere og enklere kommunikasjons- og beslutningslinjer. Dette er helt nødvendig for å bedre omdømmet for fylkeskommunen ute blant folk og utvikle eierskap og entusiasme til oppgavene blant medarbeiderne.

I en eventuell oppløsning må prinsippet om nærhet beholdes - det vil si at vi fortsetter å ha kontorplass nær de menneskene og kommunene/stedene vi skal jobbe med.

For å minske belastningene på både ledere og ansatte, må bruken av arbeidsgrupper og utredninger bli betydelig mer hensiktsmessig og effektiv i en oppløsningsprosess enn tilfellet var under sammenslåingsprosessen. Mange medarbeidere opplevde forut for sammenslåingen at arbeidet og innsatsen som ble lagt ned ble lite synlig i sluttproduktet. Vi forventer derfor at når medarbeidere bidrar med erfaringer og synspunkter, skal dette kunne gjenfinnes i sluttresultatet.

Forskerforbundet påpeker at medarbeiderne må bli hørt før innplassering i ett av fylkene.

Hvordan vil tiden frem til en eventuell oppløsning påvirke deg og ditt arbeid?

Enkelte medarbeidere er usikre på hvordan en eventuell oppløsning vil påvirke deres arbeidssituasjon (motivasjon, produktivitet o.l.). De fleste som er for en oppløsning mener at motivasjonen og engasjement i arbeidet vil øke, mens tendensen er motsatt for de som er mot en oppløsning. Flere mener arbeidssituasjonen ikke påvirkes i nevneverdig grad. Dette gjelder spesielt ansatte utenfor sentraladm., men også for enkelte innenfor. Noen ansatte mener produktiviteten vil øke, mens andre mener den vil reduseres. Det er også tre ansatte som da vil vurdere muligheten for å søke ny jobb hos en annen arbeidsgiver.

Fordelen med å beholde Viken fylkeskommune

En åpenbar fordel for våre medlemmer er større og mer profesjonelle fagmiljøer. Ved en oppløsning er det uro for at fagmiljøet svekkes, og at muligheten for å være en sterk nasjonal aktør svekkes.

Noen få nevner interne karrieremuligheter, miljøhensyn og mulighet for spesialisering innen enkelte fag.

Det er usikkerhet på hvordan den generelle stemningen på arbeidsplassen vil bli ved en oppløsning, og det kan bli krevende for de ansatte å begynne på nytt igjen etter at ting endelig har begynt å sette seg.

Det er usikkerhet rundt arbeidsgrupper o.l. under en evt. oppløsningsprosess (ansatte og ledere som blir tatt ut i tidkrevende grupper).

Mye av Vikens intensjoner og styrker har ennå ikke blitt utforsket/iverksatt. Potensialet ligger der, men har ikke blitt realisert på denne korte tiden - en periode som også har vært svært spesiell mht. pandemien.

Det er også uttrykt bekymring rundt egen situasjon, på samme måte som i forkant av sammenslåingen: Hvor blir arbeidsplassen? Kan man risikere å måtte bytte arbeidssted/lokasjon?

Fordelen med å gå tilbake til de tre gamle fylkene

De fleste nevner at vi vil få en organisering som gjør det enklere å jobbe på tvers av tjenestoområdene, samt kortere vei til beslutningene. Ca. halvparten av de som har svart i spørreundersøkelsen peker på lokal tilhørighet og nærhet til brukerne.

Interne rutiner, systemer og organiseringen har i Viken vært et stort minus for mange ansatte, og en vesentlig svekkelse sammenlignet med de gamle fylkene. Mye har virket for stort og komplekst til å håndteres. Dette har vært belastende for ansatte, og mange har troen på at en mindre fylkeskommune fungerer bedre, er mer effektiv og gir et bedre ansattmiljø.

Søknad om fylkesdeling

Innspill fra Juristforbundet

Juristforbundet sine innspill til saken om søknad om fylkesdeling

Medlemsundersøkelse:

Det ble laget en medlemsundersøkelse hvor medlemmet ble bedt om å gi tilbakemelding på følgende spørsmål:

- Hvor fornøyd er du med dagens organisering av Viken?
- Hvordan opplever du fagmiljøet etter sammenslåingen til Viken?
- Hvordan opplever du kommunikasjon på tvers av Viken?
- Hvordan har sammenslåingen av Viken påvirket din arbeidssituasjon?
- Hvilke ønsker har du for framtidig organisering?

Svaralternativene på de fire første spørsmålene var:

- Meget godt
- Godt
- Vet ikke
- Lite fornøyd
- Svært lite fornøyd
- Kommentar

Det siste spørsmålet om framtidig organisering, var svaralternativene:

- Som i dag
- Tre fylker
- To fylker
- Vet ikke
- Kommentar.

Svarprosenten 41%.

80% av de som svarte, ønsket å beholde dagens organisering med Viken.

20% er svært lite fornøyd eller lite fornøyd med dagens organisering. Kommentar: «Det har blitt lengre avstand til de som arbeider sentralt» og «Det er, etter min mening, gjort svært lite for å samle de tre fylkene til ett fylke.»

87% svarer at de opplever at fagmiljøet etter sammenslåingen til Viken er meget godt eller godt. Kommentar: «Det er en fordel å være et stort fagmiljø, slik at rettsområdene kan spesialiseres internt.» En annen

kommentar: «Større faglig miljø, flere medarbeidere på mitt fagområde, egen fagkoordinator, større fleksibilitet – mindre sårbarhet ved sykdom/ferie, kortere saksbehandlingstid, bedre tilgang for brukere å ta kontakt med oss, bedre tjenester til alle brukere i Viken.».

Nesten 50% svarer at kommunikasjonen på tvers i Viken er godt, noen få svarer meget godt, noen få svarer vet ikke og en svarer lite fornøyd og en svarer svært lite fornøyd.

47% av medlemmene svarer at sammenslåingen av Viken har påvirket arbeidssituasjonen meget godt, mens 20% svarer at sammenslåingen har påvirket arbeidssituasjonen godt. 13% svarer vet ikke og 20% er lite fornøyd og mener at sammenslåingen har påvirket arbeidssituasjonen negativt. En svarer at Viken har påvirket arbeidssituasjonen svært negativt eller er svært lite fornøyd med organiseringen Viken.

Konklusjon: De fleste av medlemmene i Juristforbundet er fornøyd med Viken fylkeskommune. Mange opplever at fagmiljøene har blitt sterkere etter sammenslåingen. To medlemmer ønsker tilbake til tre fylker (Buskerud, Akershus og Østfold) og ett medlem ønsker oppdeling av Viken fylkeskommune til to fylker.

Oslo, 19.11.20

Naturviternes syn på Viken fylkeskommune og en eventuell oppsplitting av fylkeskommunen

Vedlagt resultatet fra Naturviternes spørreundersøkelse om Viken fylkeskommune, som fikk meget god respons, med mer enn 85 % oppslutning; undersøkelsen ligger også her:

[Microsoft Forms \(office.com\)](https://forms.office.com)

Femten av tilbakemeldingene kommer fra skole og virksomhet, dvs. 44 %, mens 18 % besvarelser er fra samferdsel og 38 % fra fylkesadministrasjonen for øvrig. Ut fra kommentarer til spørsmålene kan flere av «vet ikke»-svarene like gjerne tolkes som «både-og»-svar.

Som det framgår av undersøkelsen ønsker bare 29 % å beholde Viken FK som i dag; likevel opplever hele 55 % av deltakeren i undersøkelsen at fagmiljøet i Viken FK er godt eller meget godt.

Det kommer tydelig fram av undersøkelsen at mange opplever Viken FK som en organisasjon som fortsatt er umoden; 44 % svarer at de er lite eller svært lite fornøyd med organisasjonen, mens 38 % er godt eller svært godt fornøyd. Sammenslåingen har så langt ført til dårligere eller svært dårligere arbeidssituasjon for 41 %, mens den har gitt positivt eller svært positivt utslag for 35 % av deltakerne i undersøkelsen. Kommunikasjon på tvers i organisasjonen oppleves som utilfredsstillende av 38 %, som god eller svært god av 26 %.

Det er mange som ser fordeler ved å beholde Viken fylkeskommune; 51 % ser fordeler ved større fagmiljøer og interne karrieremuligheter – bare 21 % ser ingen fordeler. Fordeler ved å dele opp fylkeskommunen er i hovedsak knyttet til lokal tilhørighet, 33 %, og kortere vei til beslutningene, 31 %. Om tiden fram til en eventuell oppdeling, mener 21 % at de vil bli motivert i arbeidet, 26 % at de vil bli demotivert og 3 % at det vil være aktuelt å finne jobb utenfor fylkeskommunen.

Kommentarene i undersøkelsen bekrefter inntrykket av at mange vurderer organisasjonen som (fortsatt) umoden, tungrodd og uoversiktlig, med for lang vei til beslutninger og unødig tidkrevende prosesser. Videre at det kan være vanskelig å komme til beslutninger i saker som krever tverrfaglig tilnærming. Flere ser således store utfordringer med dagens sektorisering. Større delegering av ansvar blir etterlyst. Ett av svarene er representativt for mange tilbakemeldinger:

«Sammenslåingen har vært positiv i form av større fagmiljø og nye impulser, men også utfordrende fordi organisasjonen er blitt så stor at det er blitt vanskeligere å få oversikt over hvem som jobber med hva, og å opprette nye kontakter.»

Av kommentarene framgår det videre at mange lærere har hatt lite nytte av sammenslåingen; flere melder om dårligere arbeidsvilkår enn tidligere. Flere er negative til VIS og flere etterlyser et bedre, mindre ressurskrevende system for å utarbeide eksamensoppgaver. Også en bedre ordning for elev-PC etterlyses.

På vegne av Naturviterne i Viken fylkeskommune,

Stig Hvoslef
Hovedtillitsvalgt

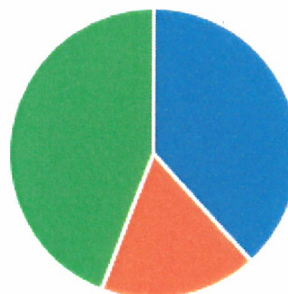
VEDLEGG

Medlemsundersøkelse om Viken fylkeskommune

34 Svar

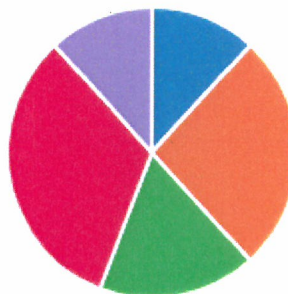
1. Kryss av hvor du jobber

	Fylkesadministrasjonen utenom...	13
	Samferdsel	6
	Skole og virksomhet	15
	Tannhelse	0



2. Hvor fornøyd er du med dagens organisering av Viken FK?

	meget godt	4
	godt	9
	vet ikke	6
	lite fornøyd	11
	svært lite fornøyd	4

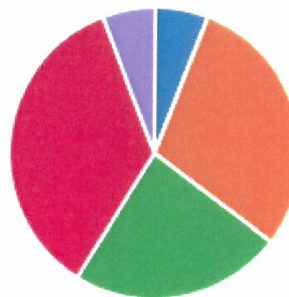


3. Kommentar?

15
Svar

4. Hvordan har sammenslåingen til én fylkeskommune påvirket din arbeidssituasjon?

	Svært positivt	2
	Positivt	10
	Ikke påvirket min arbeidssitua...	8
	Negativt	12
	Svært negativt	2

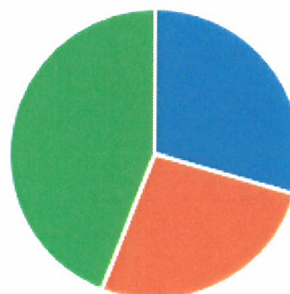


5. Kommentar?

20
Svar

6. Hvordan opplever du fagmiljøet etter sammenslåing til Viken fylkeskommune?

	Meget godt	10
	Godt	9
	Vet ikke	15
	Dårlig	0
	Svært dårlig	0

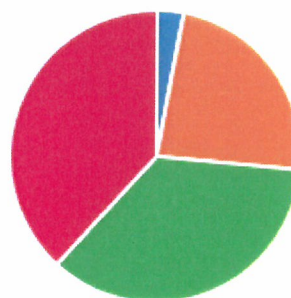


7. Kommentar?

9
Svar

8. Hvordan opplever du kommunikasjon på tvers i Viken fylkeskommune?

Meget god	1
God	8
Vet ikke	12
Utilfredsstillende	13
Svært utilfredsstillende	0

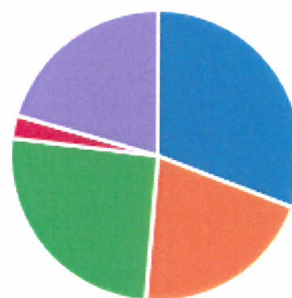


9. Kommentar?

12
Svar

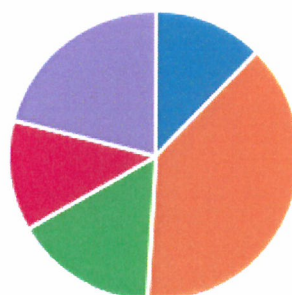
10. En eventuell tilbakeføring til de tre tidligere fylkene vil tidligst kunne skje fra 01.01.2024. Hvordan vil tiden frem til en eventuell oppløsning påvirke deg og ditt arbeid? (flere svar er mulig)

Vil ikke påvirke mitt arbeid	12
Vil gi motivasjon og engasjem...	8
Vil redusere min motivasjon/...	10
Jeg vil vurdere å søke ny jobb ...	1
Vet ikke	8



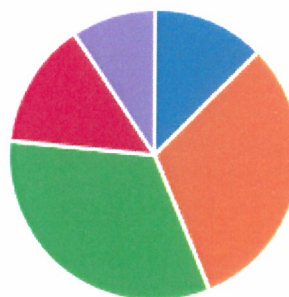
11. Hva vil være fordelene for deg med å beholde Viken fylkeskommune? (flere svar mulig)

Flere interne karrieremuligheter	7
Større fagmiljøer	22
Større mulighet til å ta miljøhe...	9
Spesialisering innen enkelte fag	7
Ingen fordeler	12



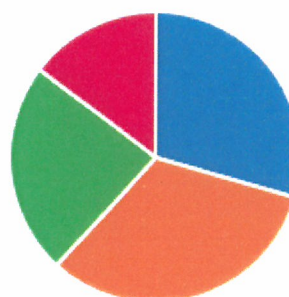
12. Hva vil være fordelene for deg dersom vi går tilbake til de tre «gamle» fylkene? (flere svar mulig)

● En organisering som gjør det ...	8
● Kortere vei til beslutninger	20
● Lokal tilhørighet	21
● Nærhet til brukerne	9
● Ingen fordeler	6



13. Hvilken framtidig organisering ønsker du?

● Som i dag	10
● Tre fylker	11
● To fylker	8
● Vet ikke	5



14. Ytterlige kommentarer?

9
Svar

NITO Viken har gjort en liten undersøkelse om hva medlemmenes syn på en eventuell oppløsning av Viken fylkeskommune.

NITO Viken har hatt en svarprosent 43%

1. Hvor jobber du?

Fylkesadministrasjonen (Digitale...)	63
Skoler og virksomheter	50
Tannhelsetjenesten	0
Vet ikke	0

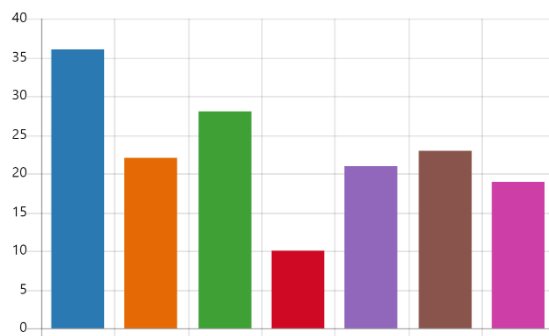


Det er bare kommet inn svar fra fylkesadministrasjonen og skoler og virksomheter.

Ser i etterkant at det kunne vært delt inn i rådsområder. Det som kunne vært faren med det er at medlemsmassen er så liten i noen av rådsområdene at det ville ha blitt transparant.

2. En eventuell tilbakeføring til de tre fylkene vil tidligst kunne skje fra 01.01.2024. Hvordan vil tiden frem til en eventuell oppløsning påvirke deg og ditt arbeidssted? (flere svar mulig)

Vil ikke påvirke mitt arbeid i det hele tatt	36
Vil gi meg motivasjon og engasjement i arbeidet	22
Vil redusere motivasjon og engasjement i arbeidet	28
Vil øke produktiviteten i arbeidet	10
Vil redusere produktivitet i arbeidet	21
Jeg vil vurdere/vurderer muligheten å søke ny jobb hos annen arbeidsgiver	23
Vet ikke	19



Her ser vi at over halvparten vil bli påvirket i en eller annen form

3. Hva vil være fordelene for deg med å beholde Viken fylkeskommune? (flere svar mulig)



Flere interne karrieremuligheter	25%
Større og profesjonelle fagmiljøer	71%
Større mulighet til å ta miljøhensyn	15%
Spesialisering innen enkelte fag	32%
Ingen fordeler	41%

4. Hva vil være fordelene for deg dersom vi går tilbake til de tre «gamle» fylkene?
(flere svar mulig)



●	Bedre oversikt over alle fylkets tjenester	35%
●	Kortere vei til beslutninger	51%
●	Lokal tilhørighet	62%
●	Nærhet til brukerne	34%
●	Ingen fordeler	40%

5. Ønsker du som arbeidstaker en oppløsning av Viken?



●	Ja	39%
●	Nei	53%
●	Har ingen formening	9%
●	Vet ikke	12%

6. Er det innspill du ønsker å gi som du føler at du ikke har fått frem i spørsmålene over?

Kort oppsummering av begrunnelsen i spørsmål 6:

Det er en stor enighet at de ikke ønsker en oppløsning av fagmiljøene. Noen sier også at med sammenslåing av fylkene ga de fagmiljø.

Det blir tatt opp at det er for tidlig til å konkludere med hvordan Viken fylkeskommune virker, dette siden den bare har bestått i en pandemi.

Det påpekes at med så mye arbeide som er nedlagt i å bygge opp en ny organisasjon, at man skal legge ned like mye arbeid i å sette de tilbake. Sannsynligvis vil de ikke bli slik som de var allikevel, heller ikke med de kjente verktøyene.

Fylkesgrensene vil heller ikke bli de samme siden det også har vært kommunesammenslåing på tvers av de gamle fylkesgrensene.

Det virker som det er en kamp om bevilgningene mellom de tre gamle fylkene (regionene).

Det er et «jag» fra mediene som er med på å skape usikkerhet. Virker som om politikerne vil komme de i møte som ikke jobber i fylkeskommunen, men som bare føler med hjertet.

Det kommer også meninger om at det er dårligere vilkår for i Viken en det var i de gamle fylkene. Det er hovedsakelig knyttet til arbeidssted.

Konklusjon:

Når medlemmene melder tilbake er det en størst tagne på å beholde Viken enn det er for oppløsning. Dette beror på fagmiljø og utnyttelse av resurser.

Men der en del medlemmer som også melder om at det vil være fornuftig å løse opp Viken og få tilbake de gamle fylkene, og de gamle systemene.



Uttalelse fra hovedtillitsvalgte i Norsk Lektorlag Viken angående eventuell oppløsning av Viken

Norsk Lektorlag som arbeidstakerorganisasjon har ikke tatt politisk stilling til regionsreformen eller sammenslåingen som førte til Viken fylkeskommune. Vår nylige undersøkelse viser også at de tillitsvalgte er delt i spørsmålet om en eventuell oppløsning.

Som hovedtillitsvalgte er vår oppgave å koordinere og bistå de tillitsvalgtes arbeid i fylkeskommunen (etter Hovedavtalen), ikke å ta stilling til politiske spørsmål. Vårt fokus er å sørge for at våre medlemmers behov og interesser blir ivaretatt, og vi vil fortsette å være en konstruktiv bidragsyter i det videre partssamarbeidet, uavhengig av en videreføring eller oppløsning av Viken.

Vi vil imøtese administrasjonens vurdering av konsekvenser og gi våre vurderinger til denne når den foreligger.

Oslo 16. november 2021

David Maximilian Graatrud
Hovedtillitsvalgt Norsk lektorlag
Viken fylkeskommune

Kjetil Tysse-Hostad
Hovedtillitsvalgt Norsk lektorlag
Viken fylkeskommune

Anne Tangerud Solbakken
Hovedtillitsvalgt Norsk lektorlag
Viken fylkeskommune

Innspill til fylkesrådet nov. 2021. Oppløsning av Viken.

Fra Den Norske Tannlegeforening Viken fylkeskommune
Rådsområde Næring og tannhelse

Tannhelsetjenesten i Viken er landets største med sine 320.000 brukere. Vi er en kompleks organisasjon med 61 tannklinikker spredt utover hele Vikens geografiske område.

Vi jobber ut fra å være en raus, nytenkende og samskapende virksomhet samtidig som vi tar FN's bærekraftsmål aktivt inn i vårt arbeid. Sentralt i dette er å «utjevne sosiale forskjeller» og å medvirke til å «sikre god helse og fremme livskvalitet for alle uansett alder». Vi i den offentlige tannhelsetjeneste i Viken ivaretar og behandler helt spesielle og utfordrende pasientgrupper, – barn, pasienter med tannlegeskrekk, psykisk utviklingshemmede, eldre i hjemmesykepleien, demente, langtidssyke i institusjon, TOO-pasienter (Tortur, Overgrep og Odontofobi/tannbehandlingsangst), rusmisbrukere og innsatte i fengsel og pasienter i narkosebehandling på våre største sykehus.

Vi har vært gjennom en krevende prosess med å slå sammen tre tannhelsetjenester.

Der har vært jobbet systematisk med harmonisering av tjenestetilbud og for å få på plass en digital plattform med felles pasientjournal-system.

Vi har videre jobbet systematisk med lederutvikling/opplæring for å få en enhetlig tjeneste med brukerne i fokus.

Tannhelsetjenesten har også lagt ned et stort arbeid for å sikre alle medarbeiderne rettferdige og gode arbeidsvilkår med høy grad av fagutvikling og kvalitet.

Det har vært satset mye på å få harmonisert tjenesten knyttet til arbeidet i fengslene, narkose tilbudet på sykehusene, tilbudet til rusavhengige, barnehusene og TOO. Det er ingen tvil om at et bredere og mer robust spesialisert tilbud gir både større trygghet og fleksibilitet. Dette kommer våre brukere av disse tjenestene til gode.

Arbeidsbelastningen har vært stor og omstillingen til å bli Viken har vært svært ressurskrevende. Vi vurderer det slik at en prosess med oppdeling vil bli mer krevende enn den vi har vært gjennom.

Å gå inn i en ny prosess vil bli spesielt krevende for ledelsen. Det er ikke bare å gå tilbake til det som var. Mange stillinger er endret, nytt personell er kommet til og andre har sluttet og administrative støttefunksjoner er sentralt organisert.

En prosess tilbake til tre fylker vil innebære et betydelig omorganiseringsarbeid som igjen betyr økte kostnader og vil kreve stor innsats av de ansatte. Dette er vi svært bekymret for og vi frykter det kan gå ut over tjenestetilbudet.

Ressursene som må tilføres ved en eventuell omorganisering til tre fylker må være tilstrekkelige og sikre at arbeidet skal kunne utføres på en god og forsvarlig måte, både med hensyn til tjenestetilbudet og til de ansatte.

Når det gjelder arbeidet ute på klinikkene vil det gå sin gang, men vi er helt avhengig av å opprettholde de ressursene vi har i dag. Kostnaden ved en tilbakeføring til tre fylker må ikke gå ut over pasientbehandling, tjenestetilbudet eller det viktige folkehelsearbeidet som har funnet en felles plattform.

Tre nye fylkesvise enheter vil, slik vi ser det etter en gjennomført prosess, kunne fungere og være tre tjenester med svært gode tilbud til sine brukere. For de ansatte ute på klinikkene vil det etter all sannsynlighet ikke medføre vesentlig endringer i arbeids situasjon. Dersom tre nye fylker blir en realitet har vi tro på konstruktive og gode samarbeid på tvers av nye fylkesgrenser der dette er hensiktsmessig.

Den Norske Tannlegeforeningen i Viken fylkeskommune

Birgit Hjorth Kollevold, Pernille Øsmundset, Birgit Moen Flatåker, Kristin Røsholm, Selma Taso

Reversering av Viken

Hei

Jeg ønsker å komme med et innspill på vegne av Parat- Ths-F som gjelder reversering av Viken.

Ut ifra resultat av en spørreundersøkelse gjennomført nå i oktober er resultatet at 50% av medlemmene ønsker å oppløse Viken og 50% ønsker ikke eller har ingen formening om det.

Vi ser at hovedvekten av de som ønsker å bevare Viken er ansatte i fylkesadministrasjon og skole.

Vår vurdering er at ved en oppløsning vil fagmiljøet svekkes og vi vil miste mye tilgjengelig fagkompetanse. Relasjonene vil igjen bli svekket og samarbeid tverrfaglig blir vanskeligere.

En reversering vil utvilsomt bli en negativ belastning for alle ansatte, det vil føre til økt arbeidsmengde med uklare roller og ansvar.

For Parat-Ths-F er det viktig å ta vare på medlemmene våre. Vi ønsker at TV blir involvert så tidlig som mulig i prosesser før oppstart og at det gis god og riktig informasjon med mulighet for medvirkning.

Mvh

Gro Anett Bergseth
HTV Parat
Viken

Å jobbe i en organisasjon i omstilling og med en mulig utløpsdato er krevende for de ansatte på alle nivåer i fylkeskommunen. Både sammenslåing og oppløsning, og ikke minst prosessen frem mot en beslutning om dette, legger beslag på ressurser, fører til slitasje, og kan virke forstyrrende på motivasjon, fokus og langsiktig planlegging. Noe av det viktigste nå framover for at Viken skal beholde kompetanse, uansett utfall, er at arbeidsgiver ivaretar de ansatte og deres behov for trygghet i en eventuell oppløsningsprosess. Det må ikke være den enkelte arbeidstaker som skal bære omkostningene og ulempene ved store samfunnsreformer.

Samfunnsviterne er i utgangspunktet positive til sterke fagmiljøer, dette har et flertall av våre medlemmer også fremhevet som et gode ved Viken i en undersøkelse vi gjennomførte i forbindelse med denne saken. Det viktige her er kvaliteten på fagmiljøene, ikke bare størrelsen. Så uansett hva den politiske beslutningen vedr. Viken blir så må det sikres fortsatt god kvalitet og nærhet til tjenester, kommuner, næringsliv og innbyggerne.

Størsteparten av samfunnsviternes medlemsmasse har tilhørighet i fylkesadministrasjonen, og er den gruppen som i størst grad har fått en ny arbeidshverdag med Viken fk. De er også den gruppen som særlig vil merke påkjenningen av en oppløsningsprosess. En spørreundersøkelse som vi har utført blant medlemmene viser at av medlemmer ansatt i virksomhetene og skoler, er det hele 83 prosent som svarer at en oppløsningsprosess ikke vil påvirke deres arbeidshverdag i særlig grad. Blant medlemmene som er ansatt i fylkesadministrasjonen er bildet det motsatte, hvor kun 22 prosent svarer at de tror de ikke vil bli berørt nevneverdig av en oppløsning. Av respondentene totalt er det også 33 prosent som svarer at en oppløsning vil kunne gå utover produktiviteten deres. Gjennomgående kommer det frem i kommentarene en bekymring for hva en oppløsningsprosess vil ha å si for fremdrift og håndteringen av samfunnsoppdraget organisasjonen er satt til å utføre. Det er også en bekymring for at man taper viktig kompetanse på veien, at fagmiljøer skal brytes opp, eller fordi ansatte mangler motivasjon for å gå i gang med enda en ny omstilling.

I spørsmålet om Viken bør splittes opp eller ikke, fremstår Samfunnsviternes medlemmer som delt. Av de som tilhører fylkesadministrasjonen svarer 59 prosent at de ikke ønsker en oppløsning av Viken. «Vet ikke» og «Ønsker oppløsning» er likt fordelt med 20,5 prosent hver. I virksomhetene og skolene er tilfellet det motsatte, der ønsker 59 prosent en oppløsning av Viken, mens de som ikke vet eller ikke ønsker en oppløsning er om lag likt fordelt.

Vi mener det er bekymringsverdig at rett over 50 prosent av respondentene i fylkesadministrasjonen sier en mulig konsekvens av oppløsning vil være at de vil se seg om etter ny arbeidsgiver. Det er også bekymringsverdig at flere av de som ble ansatt i Viken fylkeskommune etter sammenslåingen nå opplever usikkerhet knyttet til eget arbeidsforhold. Det er ikke gitt noen signaler om at de vil omfattes av samme jobbgaranti som kollegaer som var ansatt i de gamle fylkeskommunene. For 'nyansatte', sammen med ansatte fra Statens vegvesen, vil ikke en oppløsning av Viken representere en retur til noe, men snarere en oppløsning av den arbeidsplassen de søkte seg til.

Vi opplever at mange av de av våre medlemmer som er negative til å beholde Viken fylkeskommune, fremhever dagens organisering med lang vei til beslutninger og den politiske styringsmodellen som problematiske forhold. Av svarene kommer det også frem at flere mener nærhet til kommuner/innbyggere oppleves å ha blitt vanskeligere å opprettholde med Viken fylkeskommune.



Skolelederforbundet

Uttalelse fra Skolelederforbundet Viken fylkeskommune i forbindelse med FT-sak om eventuell oppløsning av Viken fylkeskommune

Vi har innhentet synspunkter fra våre medlemmer i saken. Det er omtrent halvparten av medlemmene våre som har svart, så vi mener at vår uttalelse er et representativt svar fra skolelederne organisert i Skolelederforbundet.

Resultatene viser at det ikke er noen entydige meninger blant våre medlemmer om de vil beholde eller oppløse Viken fylkeskommune. Skolelederforbundet har heller ikke noe ønske å uttale seg om vi er for eller mot en eventuell oppløsning.

Vår uttalelse vil derfor synliggjøre våre medlemmers syn på fordeler og ulemper ved å beholde Viken fylkeskommune.

Våre medlemmer trekker frem som positivt at det har blitt større fagmiljøer. Det har vært ulikt fokus og kompetanse i de tre tidligere fylkene, og nå settes det sammen til en ny helhet. Det pekes på at ved å få større fagmiljøer har man også fått nye impulser og kunnskap, større slagkraft og levering av bedre tjenester. En kombinasjon av mangfold og spisskompetanse har blitt tydeligere.

Samtidig sier medlemmer at ved at Viken har blitt for stort, har det blitt vanskeligere å få tak i riktige fagpersoner, økt byråkratisering og sentral styring innenfor enkelte felt og mer detaljstyring. Det pekes også på at pandemien kan ha vært med på å vanskeliggjøre overgang til ny fylkeskommune med tanke på samkjøring av tjenester og mulighet til å bli kjent med nye fagpersoner som har kommet fra andre fylker enn sitt eget.

For skolene har større profesjonsfellesskap på tvers av skole kunne gjøre at Viken kan lede an i fagutvikling innenfor alle kompetanseområder i videregående skole. Små fagområder blir særlig bedre rustet for å møte de utfordringer vi står utfor, og for å kunne produsere gode fagarbeidere for fremtiden.

Våre medlemmer kommenterer også at det har blitt lengre avstand til der beslutningene tas ved opprettelse av ny fylkeskommune. Ved tidligere tonivå-modeller har rektorene hatt større beslutningsmyndighet og ansvar enn de har nå, samtidig som de var informert og involvert i beslutningsprosesser. Det oppleves som at er mange ledd før en sak tas opp politisk, saksgangen tar lang tid, og det er ukjent farvann med parlamentarisk system oppleves fremmedgjørende.

Medlemmene opplever at ved opprettelsen av Viken fylkeskommune har det kommet mange nye dataprogrammer som tar tid å lære seg, og som stadig blir endret (f.eks. Elements). Noen av disse ville kommet uansett, slik som Visma In School. Likevel har det vært opplevd som en stor merbelastning å bli Viken fylkeskommune. Det oppfattes som at tid som skal brukes til pedagogisk ledelse har blitt brukt til å bli kjent med nye programmer og rutiner.

På vegne av Skolelederforbundet Viken fylkeskommune

Kari R. Eide
HTV



Høringsuttalelse til fylkeskommunens utredning av mulig deling.

SL Viken ønsker denne utredningen velkommen, men skulle ønske at den hadde kommet før.

Når den politiske behandlingen er allerede i februar blir prosessen opp mot vedtaket såpass intens at de korte fristene raskt kan gjøre at ting ikke blir tilstrekkelig belyst. SL Viken ønsker i dette henseendet å henstille fylkeskommunen om å sikre en så bredt anlagt prosess som mulig.

Vi er bekymret for våre medlemmers psykososiale arbeidsmiljø som en følge av denne prosessen.

SL Viken oppfordrer til politisk forutsigbarhet. Medlemmene våre har stått i en uklar situasjon lenge. Først gjennom en tvungen sammenslåing, så en periode med uklarhet rundt fylkesstruktur, arbeidssituasjon og fremtidige rammevilkår.

Dette gjør at vi henstiller både fylkesrådet og andre politikere om å stå inne for vedtatt politikk og skape en størst mulig grad av forutsigbarhet for våre medlemmer.

I tillegg vil SL Viken anføre viktigheten av et godt og sterkt partssamarbeid i tiden som kommer. Våre medlemmer har forskjellige meninger om en oppløsning, men en overveldende majoritet kjenner på uro og slitasje etter å ha stått i omstilling over mange år. For å sikre en best mulig prosess videre henstiller SL Viken fylkesrådet om å raskest mulig få på plass forutsigbare rammer for frikjøp for organisasjonene. På denne måten vil Viken være best mulig rigget for å håndtere prosessene vi nå skal inn i. Til det beste for arbeidsgiver, arbeidstakere, organisasjoner og innbyggere.

På vegne av SL Viken

Njål Vigleik Grene-Johnsen

HTV SL

Konsekvenser for ansatte i Viken Fylkeskommune ved oppsplitting av Viken Fylke.

- Innspill fra styret i Tekna Viken, november 2021.

Tekna Viken ønsker med dette å gi beslutningstagere en innsikt i hvilke konsekvenser en fylkesoppsplitting vil påføre våre medlemmer som er ansatt i Viken Fylkeskommune. Tekna Vikens overordnede mål i denne saken er å ivareta våre medlemmer og gi beslutningstagere best mulig grunnlag for avstemningen om søknad om oppløsning i februar 2022. Innspillet vårt belyser fordeler og ulemper ved oppsplitting sett fra våre medlemmers arbeidssituasjon og kvaliteten på de fylkeskommunale tjenestene de leverer.

Tekna er en fagforening for medlemmer som har en mastergrad innen teknologiske eller naturvitenskaplige fag. Våre medlemmer er i hovedsak sivilingeniører og vi er den største foreningen (92.000 medlemmer) i Akademikersammenslutningen. I Viken har vi 350 medlemmer. Tekna Viken har gjennomført en spørreundersøkelse blant våre medlemmer om konsekvenser av en eventuell oppløsning av Viken. 171 av våre medlemmer har besvart undersøkelsen. Svarene i undersøkelsen danner sammen med erfaringene våre som hovedtillitsvalgte i Viken grunnlaget for dette innspillet.

Oppsummering

Tekna mener det er sannsynlig at en oppsplitting av Viken vil føre til at kvaliteten på tjeneste som de ansatte innen Samferdsel og Sentraladministrasjon i Viken leverer, vil synke. Dette begrunner vi med at oppsplitting av fagmiljøer vil gjøre det mindre attraktivt å jobbe i fylkeskommunal sektor. Vikens størrelse gjør at de ulike avdelingene i dag har et tilstrekkelig antall ansatte til å utgjøre et solid fagmiljø, dette fremheves av våre medlemmer som en viktig faktor for å kunne levere arbeid av høy kvalitet. Tekna erfarer at en fylkesoppløsning vil gi ulike konsekvenser for de ulike rådsområdene i fylket. De ansatte ved Sentraladministrasjonen og på Samferdsel er engstelige for arbeidsmiljøet, fagmiljøet, rekruttering, økonomi til å utføre nødvendige oppgaver og jobbfremtiden sin. Flere av våre medlemmer er ansatt i Viken etter 1.1.2020 og har en tilhørighet til Viken. De ansatte innen Kompetanse ser noe annerledes på en eventuell oppsplitting av Viken og flertallet der mener en tilbakeføring til mindre fylker vil bidra til økt følelse av tilhørighet og en posisjon nærmere beslutningene. Videre i dette innspillet følger de rådsspesifikke konsekvensanalysene.

Rådsområde Samferdsel

54 av 80 av våre medlemmer på Samferdsel har besvart undersøkelsen om konsekvenser av oppsplitting av Viken. På spørsmålet om hvordan tiden fram til en eventuell oppløsning vil påvirke ditt arbeid svarer de aller fleste at dette vil medføre lavere motivasjon og kan medføre lavere produktivitet. Det er mange som svarer at de antakelig vil se seg om etter en annen arbeidsgiver og majoriteten svarer nei på spørsmålet om du selv ønsker at Viken oppløses. Det viktigste argumentet med å beholde Viken poengteres av våre medlemmer som store og profesjonelle arbeidsmiljøer.

På spørsmålet om hvilke fordeler man ser ved en eventuell tilbakeføring til de tidligere fylkene varierer svarene mer, men de fleste svarer «ingen fordeler». De som ser fordeler, har krysset av for «kortere vei til beslutninger», «nærhet til brukerne» og «lettere å jobbe på tvers».

I «fritekstfeltet» i undersøkelsen kommer det fram mange ulike kommentarer. Her er et lite utdrag:

- Det fører til et dårlig arbeidsmiljø å jobbe i flere år med slik usikkerhet.
- Usikkerheten kan føre til tap av viktig kompetanse.
- Å skille ut fylkets veiadministrasjon fra «sams vegadministrasjon» i Statens vegvesen i fbm regionreformen førte til oppsplitting av et stort og robust fagmiljø. En tilbakeføring til de gamle fylkene vil føre til ytterligere oppsplitting.
- Vikens organisasjon har ikke «satt seg». For tidlig å konkludere med at sammenslåingen var et feilgrep.
- Samferdselsområdet vil bli et altfor lite miljø i tre små fylker til på kunne gjennomføre oppgavene på en god måte.

De hovedtillitsvalgte i Tekna Viken mener at disse kommentarene er dekkende med tanke på de utfordringene vi vil stå overfor i tida framover innenfor Samferdsel. I ukene etter Stortingsvalget har tre medlemmer sagt opp. Vi mener at dette er et faresignal.

Dette blir en stor utfordring med rekruttering til ledige stillinger. Hvordan skal man klare å rekruttere gode medarbeidere til en organisasjon i oppløsning? Etter et eventuelt vedtak i Stortinget om oppløsning kan man begynne å rekruttere til de nye (gamle) fylkene, men man vet lite om hvordan arbeidsmiljøet blir, organisering, hvem som blir ledere mm. Tekna ser mørkt på muligheten til å rekruttere fram til 1.1.2024, noe som igjen vil føre til forvitring av arbeidsmiljøet og kompetansen innen Samferdsel i Viken.

For flere av våre medlemmer vil det også være usikkerhet rundt hvilket fylke man skal være tilsatt i etter en eventuell oppløsning. Tekna ønsker å gjøre oppmerksom på at det er problematisk hvordan det skal besluttes hvor disse skal være ansatt etter en oppsplitting utfra bosted og organisasjonens kompetansebehov.

Det har så vidt Tekna bekjent ikke vært diskutert hvordan kostnadene forbundet med en oppsplitting skal fordeles. Vi er bekymret for at dagens budsjetter blir omdisponert til oppsplittingsprosessen og at dette vil gå ut over oppgaveløsning og arbeidsmiljø.

Sentraladministrasjonen.

22 av 36 av våre medlemmer som jobber i fylkesadministrasjonen har besvart undersøkelsen om konsekvenser av oppsplitting av Viken. De fleste medlemmene gir uttrykk for at Viken har gitt større og mer profesjonelle fagmiljøer enn det som var i de gamle fylkene. Våre medlemmer er engstelige for at man vil miste disse miljøene ved en oppsplitting av Viken. Faren for tap av kompetanse fra en uforutsigbar arbeidsgiver er stor og flere svarer at de vil søke seg bort dersom vedtak om oppløsning blir gjort enn dersom Viken beholdes.

Dersom man skal splitte Viken opp i tre mener Tekna Viken at det vil det kreves et betydelig antall nytilsetninger for å opprettholde fylkeskommunenes oppgaveproduksjon. Flertallet av ansatte i fylkesadministrasjonen ønsker ingen oppløsning, de mener det må jobbes med en videreutvikling av Viken. Det kreves bedre organisering internt og politisk. Det er en psykisk belastning med en slik uro som er i organisasjonen nå, og som antakelig vil være der videre fremover, spesielt dersom det blir vedtatt en søknad om oppløsning.

Fordeler med å gå tilbake til de gamle fylkene vil være kortere beslutningslinjer og nærheten til brukerne.

Rådsområde Kompetanse

Våre medlemmer som er ansatt på skolene i Viken er delte i synet på hvordan fylkessammenslåingen har påvirket deres arbeidshverdag:

- Positive konsekvenser av oppløsning.

Vikens diversitet i samfunnsgeografi gjør at vedtak som fattes for hele Viken sjelden treffer alle skolene like bra. Viken består av tynt befolkede områder og områder som er av Norges mest befolkningsrike. Flertallet av Tekna sine medlemmer innen Kompetanse mener at en oppløsning av Viken vil kunne hensynta denne diversiteten bedre enn det Viken klarer i dag.

Flere skoler, spesielt i gamle Akershus, opplever at den nye inntaksordningen i Viken er uheldig. I de gamle fylkene var det ulike politiske flertall. Sammenslåingen av fylkene har gitt nye politiske maktbalanser som gir utslag i inntaksordninger som flere av våre lektor-medlemmer er kritiske til.

Flere store byggeprosjekt innen skolesektoren er satt på vent på grunn av investeringsprioriteringer i Viken. Ved en oppsplitting vil det fortsatt være behov for prioriteringer, men det vil være færre prosjekter som settes opp mot hverandre og fordelingen av midler vil være jevnere innad i de tre gamle fylkene. I Viken opplever våre medlemmer at mange av prosjektene i gamle Akershus og Buskerud er blitt prioritert på bekostning av prosjekter i gamle Østfold.

Skolene i Viken er samlet sett den desidert største arbeidsplassen i Viken. De gamle fylkene hadde med seg en ulik infrastruktur innen informasjonsteknologi. Det har vist seg vanskelig å samkjøre denne infrastrukturen innenfor den viktig skoleadministrative styringen av elevenes internetttilgang. Skolene i Viken har per i dag ingen velfungerende internettstyring. Dette hadde de tre fylkene velfungerende løsninger på før sammenslåingen. Styring av internetttilgang for elevene er viktig for å kunne gjennomføre forsvarlige vurderinger og eksamen.

Mange av våre lektorer peker på mangelen av lokal tilhørighet og lang avstand til beslutningstagerne i Viken. En tilbakeføring til mindre fylker vil etter flertallets mening bidra til økt følelse av tilhørighet og en posisjon nærmere beslutningene.

- Negative konsekvenser av oppløsning.

Viken har fra tidlig prosjektfase hatt medvirkningskultur som et viktig prinsipp. Partene som jobber med samhandling mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden frykter at de miljøene som har fått vokse opp i Viken rundt medvirkningskultur vil stå i fare for å forsvinne ved en oppløsning. Dette gjelder spesielt for Østfold og Buskerud som har færre ansatte og mindre miljøer.

Tekna Viken er bekymret for hvordan økonomien til skolene blir i en oppløsningsprosess. Vi har tidligere sett hvordan sentraliseringsprosesser har sugd penger ut av skolenes budsjett og vi frykter at det samme vil skje i en desentralisering. Tekna Viken ønsker derfor at fylkespolitikkerne synliggjør overfor Departement og Storting behovet for en statlig garanti som vil gi økte bevilgninger i en eventuell oppløsningsprosess.

De ansatte ved skolene i Viken har etter to år ennå ikke opplevd et Viken i normal drift. De store igangkjøringsprosessene i januar 2020 ble etterfulgt av pandemihåndtering som har vart helt til dags dato. Tekna Viken mener derfor at det Viken som de ansatte har opplevd til nå ikke gir et riktig bilde av hva Viken kan bli. Det kan derimot forklare at flertallet av våre lektorer ifølge vår undersøkelse ikke ser noen fordeler av å beholde Viken.

Sarpsborg, 16.11.2021

Innspill fra Utdanningsforbundets HTV-gruppe i Viken fylkeskommune

Sak: Eventuell politisk vedtak om oppdeling av Viken fylkeskommune

Utdanningsforbundet er en partipolitisk uavhengig fagorganisasjon og har som sådan ingen oppfatning i spørsmålet om oppdeling. Utdanningsforbundet er imidlertid sterkt opptatt av at saken er balansert og grundig belyst før den oversendes Fylkesrådet for innstilling. Vi har sammenfattet våre innspill i 5 understående punkter.

1.

Det må redegjøres for hvilke deler av tjenestetilbudet (til elever, brukere og innbyggere) som med rimelighet kan forventes å bli negativt eller positivt berørt.

2.

Stordriftsfordeler (store fagmiljøer m.m.) og stordriftsulemper (lange beslutningsveier m.m.) må beskrives balansert og så langt det er mulig kunne dokumenteres. Hvilke stordriftsfordeler er faktisk oppnådd og hvilke kan forventes? Hvilke stordriftsulemper er registrert og hvilke mulige ulemper kan en se for seg framover? Reiser mellom bosted og arbeidsplass og mellom Vikens mange og spredte lokasjoner, må belyses med vekt på bærekraft og tidsbruk.

3.

Det sentrale for politikerne vil naturligvis være konsekvensene for Vikens innbyggere. Når det gjelder de ansatte i Viken fylkeskommune under en eventuell ny omstillingsprosess, vil de ansatte måtte forholde seg til det som vedtas politisk. Samtidig må de ansatte bli ivaretatt gjennom prosessen og sikres retten til medbestemmelse og at prosessen skjer i henhold til lov- og avtaleverk. Det må gjøres rede for hvordan eventuelle vedtak vil påvirke mulighetene for å rekruttere og beholde ansatte, men også de jobb- og karrieremuligheter som vil åpne seg i det mer desentraliserte arbeidsmarkedet en reetablering av fylkeskommunene vil føre med seg.

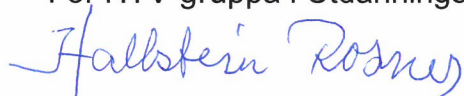
4.

Det må redegjøres for hvilke økonomiske konsekvenser som kan påregnes og hva det med rimelighet kan forventes at Staten vil stille opp med.

5.

Det må redegjøres for usikkerheten ved vurderingene (korte tidsfrister – manglende muligheter til å framskaffe et sikkert faktagrunnlag).

For HTV-gruppa i Utdanningsforbundet i Viken fylkeskommune



Hallstein Rosnes

HTV Utdanningsforbundet Viken

Viken fylkeskommune

Oscar Pedersensvei, Sarpsborg

97103506

Høringsuttalelse

Skolenes Landforbund Viken og Creo Viken er bekymret for den bebudede nedskaleringen i frikjøp til tillitsvalgte i Viken.

Organisasjonen står midt i en turbulent situasjon, og det er lite som tyder på at behovet for et godt trepartssamarbeid blir mindre med tanke på den politiske behandlingen av oppløsning vi står ovenfor. Et frikjøp i henhold til HTA er i henhold til HTA, men det kan vanskelig påstås at Viken som organisasjon har «landa». Vi står ovenfor en ekstraordinær situasjon i flere år enda, og slitasjen kjennes i alle ledd.

Det er flere gode grunner til å sikre et godt trepartssamarbeid i oppløsningsperioden:

1. Sikre medbestemmelse og gode drøftingsarenaer
2. Sikre at ansatte opplever seg hørt, noe som vil være viktig i den enkelte arbeidstakers hverdag. Både en oppløsning og en eventuell videreføring, delvis eller hel, vil være belastende, skape usikkerhet og uro. Ikke bare i organisasjonen som helhet, men også for den enkelte arbeidstaker. (jf. Medarbeiderundersøkelse/oplevd stress)
3. I lys av bebudet tillitsreform må man la forvaltninga ha gode ordninger for trepartssamarbeidet som sikrer reell deltakelse på alle aktuelle arenaer.
4. Å sikre nok tillitsvalgsressurser inn i tida som kommer vil være fornuftig både for arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene. Gode drøftingsarenaer er etablert, og kompetansen og samhandlingen i disse er viktige å bevare.

Vi er kjent med at saken skal opp til vurdering i etterkant av den politiske behandlingen i februar, men for oss er det likevel sentralt å understreke viktigheten av så god forutsigbarhet som mulig for å kunne opprettholde trykket i arbeidet vårt. Dette sikrer et best mulig grunnlag for et godt partsarbeid både inn mot, og etter, februarbehandlingen i fylkestinget.

Njål Vigleik Grene-Johnsen

HVT Skolenes landsforbund Viken



Geir Woo Grønnestad

HTV Creo Viken



Referat

210112 Referat fra møte i hovedarbeidsmiljøutvalget (HAMU)

Saksnr:	2021/18405 - 35
Dato/tid:	01.12.2021, klokkeslett 15:00-15:45.
Referent	Line Lillebuen
Til stede	Medlemmer arbeidstakersiden: Hilde Kristin Dæhlie, Rigmor Fagerheim, Birgit Hjort Kollevold, Jonill Unni Engesæter, Camilla Helen Landsverk, Anne Lilly Stensland. Medlemmer arbeidsgiversiden: Anne Skau (første 15 min), Vegar Arndal, Jan Helge Atterås, Jørgen Storm Hansen, Line Lillebuen. Øvrige: Bjørn Kaare Lerdahl, FHVO og medlem av arbeidsgruppen for risikovurderingen, og Kristian Svendsen fra Synergi bedriftshelsetjeneste
Ikke til stede	Thomas Wilhelm Tvedt
Sendt til	Til
Kopi til	Kopi

Ekstraordinært møte.

Tema: Risikovurdering av arbeidsmiljørelaterte aspekter knyttet til et eventuelt oppløsningsvedtak av Viken fylkeskommune.

Rapportens hovedtrekk ble gjennomgått av Bjørn Kaare Lerhdal og Line Lillebuen.

HAMU sine medlemmer og representant fra bedriftshelsetjenesten kom med innspill til rapporten.

Et samlet HAMU støtter den fremlagte rapporten som i all hovedsak dekker relevante risikofaktorer knyttet til arbeidsmiljø.

Følgende innspill ble gitt til rapport:

- Det er ønskelig å bruke begrepet fagforeningstillitsvalgt istedenfor organisasjonstillitsvalgt.
- Produksjonen innenfor tannhelse og virksomheter innenfor utdanning og kompetanse kan opprettholdes i omstillingsperioden. Men det forutsetter nødvendig støttetjenester og stabile digitale systemer. Dersom denne forutsetningen blir borte, så vil omstillingsprosessen kunne påvirke tjenesteproduksjonen og arbeidsmiljøet også her.
- Det å stå i langvarige omstillingsprosesser kan ha negativ effekt på arbeidshelse. Dette gjelder for ansatte generelt, og for ledere/mellomledere spesielt.
- Håndteringen av media og medietrykket vil ha relevans for opplevelse av eget arbeidsmiljø.

Beslutning

HAMU har behandlet rapport om risikovurdering av arbeidsmiljørelaterte aspekter knyttet til et eventuelt oppløsningsvedtak av Viken fylkeskommune.

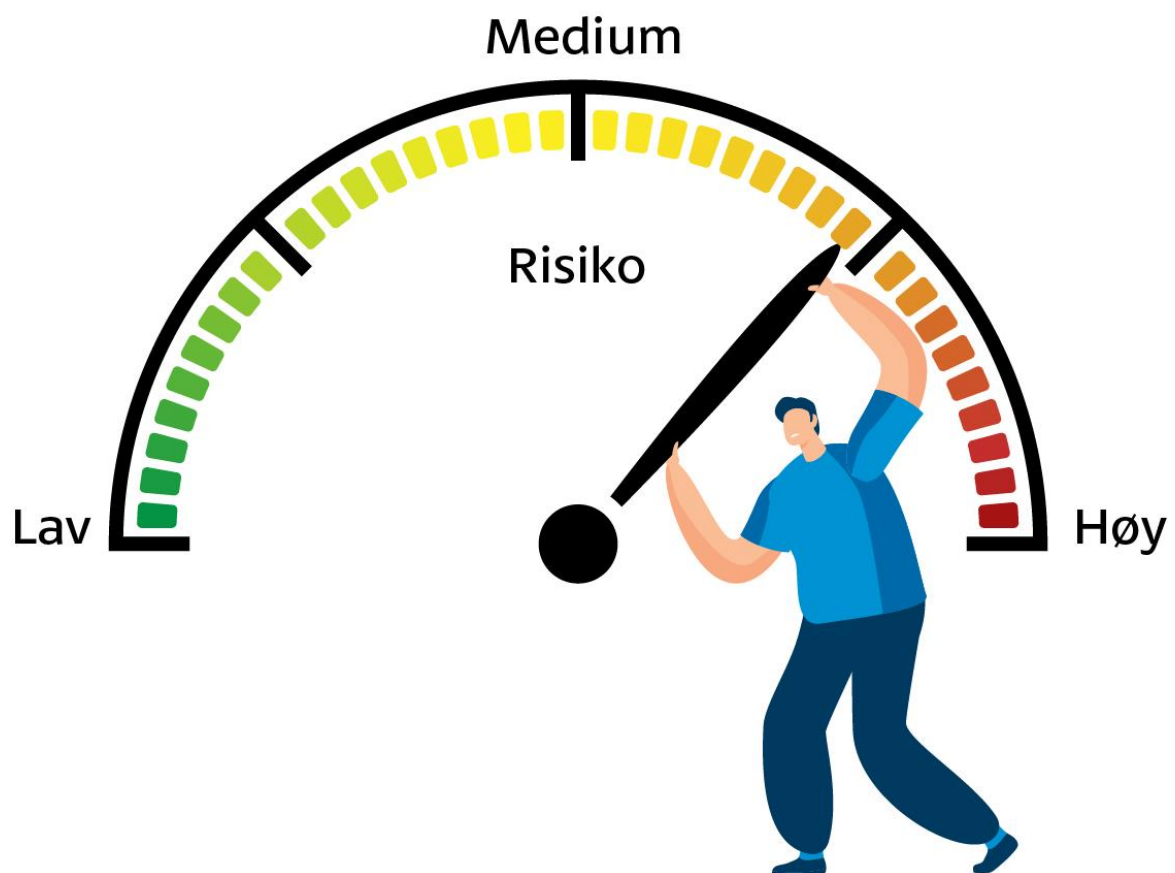
Ved et eventuelt vedtak om oppløsning av Viken fylkeskommune skal HAMU følge nøye med på utviklingen i arbeidsmiljøet. Kartlegging av arbeidsmiljøet underveis i prosessen blir derfor viktig for å kunne tilpasse risikoreducerende tiltak. HAMU skal påse og legge til rette for god informasjon og involvering av den lokale vernetjenesten.

Line Lillebuen
Seksjonsleder

**RISIKOVURDERING**

Risikovurdering av arbeidsmiljørelaterte aspekter
knyttet til en eventuell oppløsning av Viken
fylkeskommune

Nov. 2021



Tittel: Risikovurdering av arbeidsmiljørelaterte aspekter knyttet til en eventuell oppløsning av Viken fk.

Type dokument: Rapport

Eier/virksomhet: Viken fylkeskommune

Forfatter: Line Lillebuen

Vedtatt av:

Dato vedtatt: [Dato]

Saksnummer: [nnnn/nn]

ISBN nr: [nnn-n-nn-nnnnnn-n]

Se flere dokumenter på www.viken.no/nn

Innhold

1 Bakgrunn for risikovurderingen	3
2 Rammeverket for risikovurderingen	3
2.1 Tidsperiode og målgruppe.....	3
2.2 Definisjoner av begreper i mandatet.....	4
2.3 Hensikten med risikovurdering, risikomatrise og akseptgrense	4
3 Datagrunnlag og arbeidsmetodikk	5
3.1 Datagrunnlag	5
3.2 Arbeidsgruppens arbeidsmetodikk	5
4 Risikofaktorer og tiltak	6
4.1 Organisatoriske faktorer.....	6
4.2 Produksjon av tjenester.....	8
4.3 Medvirkning.....	9
4.4 Lederskap.....	9
4.5 Individ/gruppe	10
5 Oppsummering	12

1 Bakgrunn for risikovurderingen

Fylkesrådet vedtok den 14. oktober 2021 et mandat for den administrative utredningen som vil danne grunnlag for sak i Fylkestinget om en eventuell søknad til staten om oppløsning av Viken fylkeskommune. I forbindelse med punktet «fylkeskommunen som arbeidsgiver» i utredningen, ble det besluttet å utarbeide en risikovurdering av arbeidsmiljørelaterte aspekter knyttet til et eventuelt oppløsningsvedtak.

Viken ledergruppe nedsatte en representativ arbeidsgruppe som har gjennomført risikovurderingen med følgende mandat: *«Gjennomføre en risikovurdering av arbeidsmiljørelaterte aspekter knyttet til et eventuelt oppløsningsvedtak av Viken fylkeskommune. I mandatet ligger det også å kunne foreslå, men ikke beslutte, tiltak som senker risiko der dette vurderes hensiktsmessig. Risikovurderingen skal gjøres i samarbeid med arbeidstakernes representanter.»*

Arbeidsgruppen som har utarbeidet denne rapporten besto av følgende medlemmer:
Aubell, Ingrid. Personal- og administrasjonssjef, Drammen videregående skole.
Danielsen, Marit Fulland. Hovedtillitsvalgt for Utdanningsforbundet og representant for fagforeningene.
Larsen, Aud Helen. Hovedtillitsvalgt for Tekna og representant for fagforeningene.
Lerdahl, Bjørn Kaare. Fylkeshovedverneombud.
Lillebuen, Line. Seksjonsleder HMS i HR-avdelingen.
Tellesbø, Rolf Odin Stokke. Rektor, Lørenskog videregående skole.

2 Rammeverket for risikovurderingen

I dette kapittelet beskrives rammeverket for den gjennomførte risikovurderingen. Her beskrives tidsperiode, målgruppe for risikovurderingen og kort definering av sentrale begreper i mandatet. Det gis også en kort innføring i hva risikovurdering er, samt hvilken matrise og akseptgrense som er benyttet i rapporten.

2.1 Tidsperiode og målgruppe

Risikovurderingen omhandler tidsperioden fra et eventuelt vedtak i Fylkestinget om å sende en søknad om oppløsning og frem til nye fylkeskommuner er etablert.

Målgruppen for risikovurderingen er alle ansatte i Viken fylkeskommune. Men en omstillingsprosess som følge av et oppløsningsvedtak vil berøre ansatte svært ulikt i fylkeskommunen. For ansatte i fylkesadministrasjonen vil et eventuelt vedtak om oppløsning potensielt påvirke alle aspekter ved arbeidshverdagen. Innsamlede data viser at det gjennomgående er knyttet arbeidsmiljømessige bekymringer til et eventuelt oppløsningsvedtak i fylkesadministrasjonen, og dette uavhengig av hvilket syn man har på beslutningen om å sende søknad om oppløsning eller ikke.

For ansatte på ulike virksomheter er dette mer nyansert. Noen ser ingen risiko knyttet til et eventuelt oppløsningsvedtak, noen har bekymringer knyttet til perioden inn mot etablering av nye fylkeskommuner, mens andre ser risiko både knyttet til prosess og etablering av nye fylkeskommuner.

Det er viktig å understreke at denne risikovurderingen ikke er en vurdering for eller mot et eventuelt vedtak om oppløsning. Hensikten med risikovurderingen er å kartlegge forhold hvor det er behov for å iverksette tiltak for å senke risiko for negativ påvirkning på arbeidsmiljøet, dersom en beslutning om å sende søknad om oppløsning fattes.

2.2 Definisjoner av begreper i mandatet

Arbeidsmiljø kan defineres som summen av de fysiske, psykososiale og organisatoriske forholdene på en arbeidsplass. Et godt arbeidsmiljø kan sies å bestå av fravær av dokumenterte risikofaktorer i arbeidsmiljøet som har betydning for arbeidshelse, sykdom og skade, samt nærvær av positive faktorer som fremmer arbeidshelse, trivsel, motivasjon og arbeidsglede.

Et eventuelt oppløsningsvedtak innebærer at virksomheten skal gjennomgå en omstillingsprosess. Omstilling kan defineres som endringer som i vesentlig grad berører en eller flere virksomheters rammebetingelser, organisasjonsstruktur, oppgaver, bemanning, kompetanse, ansettelsesforhold eller geografisk lokalisering.

En risikovurdering er en kartlegging av hva som kan forårsake skader eller sykdom på arbeidsplassen, slik at arbeidsgiver kan vurdere om det er tatt tilstrekkelige forholdsregler eller om det skal gjøres mer for å forebygge sannsynlighet eller senke konsekvens.

2.3 Hensikten med risikovurdering, risikomatrise og akseptgrense

Alt arbeid vil innebære en viss påregnelig risiko. Risikovurdering handler om å ha kontroll på risiko knyttet til arbeidsmiljø og legge grunnlag for tiltak dersom det er behov for å redusere risikoen. God risikostyring fører til styring av usikkerhet, minimering av farer og maksimering av muligheter.

Det er benyttet samme risikomatrise og akseptgrense som ble benyttet i risikovurdering av arbeidsmiljørelaterte aspekter inn mot Viken fylkeskommune. Matrisen og akseptgrensen ble i sin tid basert på tidligere gjennomførte risikovurderinger i Trøndelag fylkeskommune, nye Asker kommune, kunnskapsinnhenting og arbeidsgruppens vurdering av temaet.

Arbeidsgruppen benyttet en matrise for risikovurderingen med en skala for sannsynlighet på 1 til 5 fra lavest til høyest grad av sannsynlighet, og konsekvens på 1 til 5 fra minst alvorlig til mest alvorlig grad av konsekvenser. Denne matrisen er som følger:

Sannsynlighet

- 1: Vil mest sannsynlig ikke skje
- 2: Vil skje noen få ganger
- 3: Vil skje flere ganger
- 4: Vil skje ofte
- 5: Vil med stor sannsynlighet skje mange ganger

Konsekvens

- 1: Arbeidsmiljøet påvirkes i svært liten grad
- 2: Arbeidsmiljøet påvirkes i liten grad
- 3: Arbeidsmiljøet påvirkes
- 4: Arbeidsmiljøet påvirkes på en negativ måte – eksempelvis konflikter/dårlig arbeidsmiljø/helsemessige konsekvenser

5: Arbeidsmiljøet påvirkes i stor grad på en negativ måte – eksempelvis store konflikter/mister fagkompetanse/store helsemessige konsekvenser

Risiko er en totalvurdering av sannsynligheten for at en uønsket hendelse kan inntreffe og mulige konsekvenser for arbeidstakernes liv og helse. Når man jobber med risikovurdering settes det gjerne en akseptgrense, det vil si hvor stor grad av sannsynlighet ganger konsekvens som er akseptabelt før tiltak må iverksettes. Akseptgrensen i denne risikovurderingen ble satt til en sannsynlighet på 4 ganger konsekvenser på 3. Dette ble vurdert som akseptabelt som snitt da det ikke er mulig å fjerne all risiko knyttet til en omstilling. Men arbeidsgruppen var samtidig enige om at det kan være nødvendig å iverksette tiltak også når risiko havner innenfor akseptgrensen dersom det ansees som en kritisk risiko. Det er også viktig å understreke at akseptgrensen settes ut ifra en helhetsvurdering for temaet som risikovurderes.

3 Datagrunnlag og arbeidsmetodikk

I dette kapittelet gjennomgås datagrunnlaget for risikovurderingen og arbeidsgruppens arbeidsmetodikk.

3.1 Datagrunnlag

Følgende datakilder er lagt som grunnlag for vurderingen:

- Risikovurdering av arbeidsmiljørelaterte aspekter inn mot Viken fylkeskommune. Utarbeidet mars 2018.
- Risikovurdering II av arbeidsmiljørelaterte aspekter i implementeringsfasen og første driftsfase av Viken fylkeskommune. Utarbeidet november 2019.
- Resultater fra medarbeiderundersøkelsen i Viken fylkeskommune 2021.
- Arbeidsgruppens kompetanse og erfaring.
- Frivillig innspillsrunde i fylkesadministrasjonens avdelinger og hos virksomheter innenfor rådsområdet utdanning og kompetanse. Det ble mottatt totalt 18 ulike innspill fra ulike avdelinger og seksjoner i fylkesadministrasjonen, samt 18 innspill fra virksomheter innenfor rådsområdet utdanning og kompetanse.

3.2 Arbeidsgruppens arbeidsmetodikk

Arbeidsgruppen hadde syv møter, samt arbeid mellom møtene, i utarbeidelse av risikovurderingen og rapporten. Prosessuelt jobbet arbeidsgruppen på følgende måte:

- Identifisering og prioritering av risikofaktorer, basert på datagrunnlaget.
- Vurdering av sannsynlighet og konsekvens knyttet til risikofaktorene, ut ifra en helhetsvurdering.
- Identifisering av risikoreducerende tiltak.
- Utarbeidelse og slutføring av rapport.

4 Risikofaktorer og tiltak

De 15 risikofaktorene som arbeidsgruppen har identifisert og prioritert kan alle ha en negativ effekt på arbeidsmiljøet og potensielt negativ effekt på arbeidshelse. Arbeidsgruppen har organisert risikofaktorene inn under følgende hovedkategorier: organisatoriske faktorer, produksjon av tjenester, medvirkning, lederskap og individ/gruppe.

4.1 Organisatoriske faktorer

Organisatorisk arbeidsmiljø berører organiseringen av arbeidet. I denne sammenheng organiseringen av arbeidet etter at en eventuell søknad om oppløsning av Viken fylkeskommune er sendt.

Risikofaktor 1: Ikke et tilstrekkelig system for informasjon, myndighetsavklaring og involvering, både overordnet og lokalt. Uklarhet i hvem som beslutter og hva som besluttes, eventuelt skiftende styringssignaler. Uavklarte tjenesteveier skaper ineffektivitet og frustrasjon.

Dette kan eksempelvis innebære: mangelfulle avklaringer på ansvarsforhold, myndighet og struktur, ikke tilstrekkelig informasjon fra overordnet nivå til alle medarbeidere, ulik informasjon til ulike mottakere, uklar informasjon som skaper usikkerhet og gir rom for mye tolkning, usikkerhet knyttet til valg av fremtidige styringsmodeller og til styring/beslutning i en oppløsningsperiode.

Dette vil ha størst direkte påvirkning på fylkesadministrasjonens ansatte. Men vil også ha påvirkning på skoler m.fl. med tanke på budsjettmodeller, fremtidige utbyggingsprosjekter, mindre grad av stab – og støttetjenester fra fylkesadministrasjonen m.m. Dette er aspekter som igjen vil kunne ha effekt på ansattes arbeidshverdag i hele fylkeskommunen.

Arbeidsgruppens vurdering av risikofaktoren er at den ligger over akseptgrensen med en samlet risiko på 16. Det er derfor nødvendig å iverksette risikosenkende tiltak.

Mulige risikosenkende tiltak:

- Informasjonsstrategi. Tydelige kommunikasjonskanaler gjennom hele prosessen.
- God dialog mellom politisk og administrativt nivå.
- Tydelig delegasjon av myndighet i prosessen. Etablere arenaer som har myndighet til å ta nødvendige beslutninger.
- Vektlegge kontinuitet og den forutsigbarhet som er mulig i planleggingen og gjennomføringen av en oppløsningsprosess. Milepælsplan med hva som skjer når.
- Ledere som er godt informert og som videreformidler informasjon.

Risikofaktor 2: Usikkerhet knyttet til fremtidig organisering av arbeid. Uavklart og/eller sen avklaring av organisering av de tre nye fylkeskommunene. Splitting eller opphør av fagmiljøer i fylkesadministrasjonen.

Dette kan eksempelvis innebære: usikkerhet knyttet til fremtidige styringsmodeller, digitale systemer, økonomi og beslutningslinjer. Usikkerhet knyttet til fremtiden til fagmiljøer etablert i fylkesadministrasjonen. Usikkerhet knyttet til om vedtatte endringer i Viken gjennomføres, eks fagopplæring, lære kandidatordning, fagskolen m.m. Usikkerhet omkring vedtak fattet i Viken om skolebygg og tilbudsstruktur, samt konsekvenser for elevgrunnlaget. Frustrasjonen vil øke ved

ytterligere forsinkelser av prosjekter. Usikkerhet knyttet til om vi har tilstrekkelig kompetanse i de tre fremtidige fylkeskommunene, eks med digitalisering, lederutvikling, inntak, kommunikasjon, profesjonell og lik håndtering av ulike faglige spørsmål. Usikkerhet knyttet til fremtidig organisering av tidligere foretak/eventuelt fremtidige foretak, samt organisering av de som leverer tjenester på tvers av hele Viken.

Arbeidsgruppens vurdering av risikofaktoren er at den ligger på akseptgrensen med en samlet risiko på 12, siden den vil påvirke ulike arbeidsmiljøer i fylkeskommunen på ulik måte. Arbeidsgruppen har vurdert at det likevel er nødvendig med risikosenkende tiltak, nettopp på grunn av denne ulikheten.

Mulig risikosenkende tiltak:

- Etablere nye fylkeskommuner raskt. Tidlig organisering og roller i de nye fylkene, tidlig avklaring av styringsmodell. Innplassering av ansatte. Sikre forutsigbarhet i størst mulig grad.
- Se på hvilke endringer i tjenestetilbudet som har vært positivt med Viken og hvordan dette kan sikres videre.
- Se på kompetansedeling på tvers av nye fylkeskommuner. Kan det beholdes felles innsatsområder? Kan vi sikre strukturer i nye fylkeskommuner med samarbeid eller samarbeidsenheter? Eksempler på aktuelle områder (ikke uttømmende) kan være digitalisering, lønn og kultur.

Risikofaktor 3: Manglende økonomisk handlingsrom for å få utført nødvendige arbeidsoppgaver. Misforhold mellom krav til oppgaver som skal løses og ressurser til å gjøre dette, kan gi krevende arbeidsforhold for den enkelte, gruppen og hele virksomheten. Det gjennomføres allerede innsparingstiltak og prioriteringer for å få gjennomført ordinær drift. I tillegg kommer kostnaden med en omstillingsprosess. Tas denne kostnaden av egne midler, så kan dette påvirke tjenesteproduksjonen på en negativ måte.

Arbeidsgruppens vurdering av risikofaktoren er at den ligger over akseptgrensen med en samlet risiko på 15, og at det nødvendig å iverksette risikosenkende tiltak.

Mulig risikosenkende tiltak:

- Tydelig prioritering av oppgaver sett opp imot økonomisk handlingsrom. Både administrativt og politisk. Se på hvordan totalbelastningen av oppgavene kan reduseres.
- God informasjon om hensikten med innsparinger og prioriteringer.
- God involvering i prosesser. Sikre medvirkning og at riktig fagpersonell kan bidra til prioriteringene.
- Sikring av tilstrekkelig med ressurser til å klare å gjennomføre omstillingsarbeidet, samt opprettholde nødvendig drift.

Risikofaktor 4: For mange prosjekter/endringer/omstillinger samtidig hvor det er behov for opplæring eller endring av atferd. Endringer både knyttet til oppløsning og etablering, eventuelle nye systemer og arbeidsmetoder, samt endringer innenfor videregående skole som eksempelvis fagfornyelsen og innføringen av VIS.

Det er bekymring knyttet blant annet til: fare for at man undervurderer hvor lang tid det tar å endre en organisasjon og måter man jobber på, mangelfull eller for dårlig koordinert opplæring, manglende forståelse for at det tar tid med opplæring og praktisk innlæring av blant annet IKT-systemer, manglende forståelse for at ansatte har ulike behov for opplæring og implementering, ansatte kan være redd for å gjøre feil, få manglende mestringsfølelse, få en opplevelse av å ikke henge med på

omstillingen, bekymring for enda flere systemer i en stresset omorganisering, endringer av digitale systemer som omfatter hele Viken hvor det har vært jobbet med implementering og opplæring, bekymring knyttet til lange perioder med usikkerhet rundt digitale løsninger som eventuelt skal splittes i tre fylkeskommuner.

Arbeidsgruppens vurdering av risikofaktoren er at den ligger på akseptgrensen med en samlet risiko på 12 som en organisatorisk faktor. Dette forutsetter at vi benytter den kompetansen vi har tilegnet oss i arbeid med omstillingsprosesser, samt at det ikke inntreffer like mange omstillingsprosesser på en gang som vi hadde ved inngangen til Viken.

Mulig risikosenkende tiltak:

- Benytte endringskompetansen til å tilrettelegge for omstillingsprosessen.

Risikofaktor 5: Mangelfull kartlegging av arbeidsmiljøet underveis i prosessen.

Medarbeiderundersøkelsen for 2021 viser at det oppleves å være høy grad av arbeidsbelastning og stress i arbeidshverdagen. Dette er faktorer som bør overvåkes i prosessen.

Arbeidsgruppens vurdering er at denne risikofaktoren ligger innenfor akseptgrensen med en score på 8 som en organisatorisk faktor, gitt at tiltakene som beskrives under gjennomføres.

Mulig risikosenkende tiltak:

- Gjennomføring av ordinære medarbeiderundersøkelser.
- Temperaturmålinger blant ansatte i fylkesadministrasjonen.

4.2 Produksjon av tjenester

Dette punkter omhandler omstillingsprosessens mulige effekt på tjenesteproduksjonen. Noe som igjen vil påvirke ansattes arbeidsmiljø.

Risikofaktor 6: Lavere tjenesteproduksjon i den ordinære driften i omstillingsperioden. Dette gjelder i hovedsak fylkesadministrasjonen.

Mindre grad av stabs – og støttetjenester fra fylkesadministrasjonen til virksomhetene.

Mindre muligheter til å imøtekomme eksterne aktørers (kommuner, andre fylkeskommuner, næringsliv, leverandører/entreprenører) forventninger til tjenesteproduksjon og planprosesser. Forsinkelse i vedtatte prosjekter, eks skolebygg, med påfølgende negativ effekt på arbeidsmiljø – både fysisk og psykososialt.

Periode med lite utviklingsarbeid generelt sett.

Arbeidsgruppens vurdering av risikofaktoren er at denne ligger langt over akseptgrensen med en score på 20, og at det er nødvendig å iverksette tiltak.

Mulig risikosenkende tiltak:

- Prioritering av oppgaver og tydelig kommunikasjon av dette.
- Samkjøring av prioriteringer på tvers av fylkesadministrasjonen og til virksomhetene.
- Hensiktsmessig informasjon til hele organisasjonene for å skape felles forståelse av prioriteringer. Gode medvirkningsprosesser.
- God struktur på delegering av myndighet og oppgaver, sikre rolleklarhet.
- Økt bemanning for å få løst oppgaver der det er mulig uten større opplæringskostnader/tidsbruk.

- Kostnadsberegning av prosessen. Tydelig formidling av hvordan virksomheter påvirkes av økonomiske forhold i omstillingsprosessen.
- Se også tiltak under organisatoriske faktorer.

4.3 Medvirkning

Dette punktet omhandler medvirkning i omstillingsprosessen fra Viken fylkeskommune og inn mot tre nye fylkeskommuner.

Risikofaktor 7: Ikke tilstrekkelig system og strategi for involvering av vernetjenesten, organisasjonstillitsvalgte og arbeidsmiljøutvalgene på overordnet nivå – både i Viken og inn mot de tre nye fylkeskommunene.

Arbeidsgruppen vurderer at denne risikofaktoren er innenfor akseptgrensen med en score på 6, såfremt tiltaket under følges opp.

Mulig risikosenkende tiltak:

- Benytte nåværende systematikk og erfaring fra etablering inn mot Viken som grunnlag for ny omstillingsprosess.

Risikofaktor 8: For lite tid til å involvere virksomhetene i ulike saker knyttet til omstillingsprosessen, både for arbeidsgiver og organisasjonstillitsvalgte/vernetjenesten.

Arbeidsgruppens vurdering er at denne risikofaktoren ligger over akseptgrensen med en score på 15, og at det er behov for risikosenkende tiltak. Men understreker samtidig at det må være en balanse mellom det å bruke god nok tid til involvering sett opp imot å gjøre perioden med usikkerhet så kort som mulig.

Mulig risikosenkende tiltak:

- Prosjektplan som gir mulighet til forberedelser og involvering. Skape forutsigbarhet i størst mulig grad om hvilke temaer som kommer.
- Prioritere hvilke saker hvor det er behov for bred medvirkning og hvilke saker hvor det er behov for en kort avsjekk eller informasjonsdeling.
- Informasjonsstrategi.
- Etablere styringsgrupper/arbeidsgrupper som sikrer involverende og hensiktsmessige prosesser. Avklare gruppenes handlingsrom når det gjelder mandat, myndighet og beslutning.

4.4 Lederskap

Dette punktet omhandler både lederes egen arbeidssituasjon i en omstillingsprosess og utøvelse av lederskapet i omstillingen.

Risikofaktor 9: Ledere som er berørt av omstillingen opplever krysspress, motstridende forventninger fra leder over og sine medarbeidere, uoverkommelig antall arbeidsoppgaver.

Arbeidsgruppens vurdering er at denne risikofaktoren i snitt ligger over akseptgrensen med samlet score på 16, og at det vil være nødvendig med tiltak.

Mulige risikosenkende tiltak:

- Prosjektplan som skaper forutsigbarhet.
- Prioritering av oppgaver og prosesser.
- Bistå hverandre som lederkollegium.
- Tiltak som beskrevet under organisatoriske risikofaktorer.

Risikofaktor 10: Lederskap som ikke er tilstrekkelig tilstedeværende og tilretteleggende i omstillingsperioden.

Arbeidsgruppens vurdering er at denne risikofaktoren i snitt ligger over akseptgrensen med samlet score på 16, og at det vil være nødvendig med tiltak.

Mulig risikosenkende tiltak:

- Kollegastøtte.
- Organisasjonen og ledere har endringskompetanse, men trenger tid til å utøve ledelse.
- Tiltak som beskrevet under organisatoriske risikofaktorer.

Risikofaktor 11: Usikkerhet knyttet til egen rolle i fremtidig organisering for ledere i fylkesadministrasjonen. Krevende å opprettholde motivasjon for nåværende stilling, som muligens kan falle bort.

Arbeidsgruppens vurdering er at denne risikofaktoren er langt over akseptgrensen med en samlet score på 20. Dette må også sees i sammenheng med den korte tiden som har gått siden tilsvarende periode med usikkerhet.

Mulig risikosenkende tiltak:

- Ivaretagelse av ledere som opplever usikkerhet knyttet til dette.
- Avklare lederrollen så tidlig som mulig i omstillingsprosessen.
- Skape nye muligheter i nye fylkeskommuner.

4.5 Individ/gruppe

Her omtales risikofaktorer som kan påvirke arbeidsmiljøet til både den enkelte arbeidstaker og arbeidstakere som gruppe. Arbeidsgruppen har vurdert disse risikofaktorene primært ut ifra gruppen med ansatte som vil bli berørt av omstillingen i størst grad, dvs. fylkesadministrasjonen og de som utøver tjenester på tvers av fylkeskommunen. Men understreker samtidig at en omstilling vil kunne medføre merarbeid, uro og endringsslitasje for større grupper av ansatte.

Risikofaktor 12: Risiko for kompetanseflukt og tap av nøkkelpersonell siden arbeidsplassen oppleves som mindre attraktiv eller utrygg. For sen eller uavklart rolleavklaring/organisering vil forsterke risikoen for kompetanseflukt. Risiko for manglende rekruttering, noe som igjen gir merbelastning på ansatte.

Usikkerhetsfaktorer for ansatte i fylkesadministrasjonen kan blant annet være:

- Usikkerhet knyttet til fremtidige oppgaver, fysisk lokasjon, kollegiet og ledelse (både primært og sekundært).
- Bekymring knyttet til tap av nåværende oppgaver og kompetansemiljø. Vil det bli reduserte ambisjoner og mindre interessante oppgaver?
- Usikkerhet knyttet til prosess for ny innplassering.
- Usikkerhet om posisjoner i de nye/gamle organisasjonene kan gi dårligere arbeidsmiljø, mindre kollegial støtte og mer konkurrerende adferd internt i avdelingene/fagområdene.
- Individuelle vilkår - lønn, pensjon, arbeidsavtale, rutiner, reglementer m.m.
- Blir det ulik behandling av ansatte fra de tre tidligere fylkeskommunene, Statens vegvesen og nyansatte i Viken?
- Bekymring for tap av godt samarbeid på tvers i avdelingen og rådsområdene.
- Hvilke systemer, både politisk og administrativt, skal man jobbe i.
- Jobbsikkerhet på lengre sikt, knyttet til arbeidssted og oppgaver.
- Manglende opplevelse av mening med nåværende arbeidsoppgaver eller stans i pågående oppgaver.
- Risiko for at man ikke identifiserer seg med arbeidsplassen sin.

Arbeidsgruppens vurdering er at dette er en risikofaktor hvor det må iverksettes tiltak, siden en samlet vurdering av faktoren ligger på 25.

Mulig risikosenkende tiltak:

- Fremheve at mye av arbeidet som er gjort og gjøres, kan benyttes også etter en oppløsning. Dette for å understøtte meningen med arbeidet.
- Bred utnyttelse av ansattes kompetanse. Gjøre jobben mer attraktiv også i en omstillingsprosess. Eksempelvis ved å la ansatte påvirke hvilke oppgaver de skal ha i en mellomfase hvis eksisterende oppgaver legges til side og inkludere ansatte som ønsker å bidra til utvikling av de nye fylkeskommunene.
- Åpen prosess med informasjon fra overordnet nivå, og god dialog mellom leder og medarbeider.
- Skape forutsigbarhet i størst mulig grad, med blant annet tydelig og åpen informasjon om individuelle vilkår i omstillingsprosessen. Dialog mellom leder og medarbeider om oppgaver og innplassering.
- Tidlig avklaring av arbeidsforhold, organisering og innplassering.
- Skape strukturer i de nye fylkeskommunene som oppleves som attraktive.

Risikofaktor 13: Endringstrøtthet, endringsslitasje i organisasjonen. Risiko for økt sykefravær og negativ effekt på arbeidshelse som følge av gjentatte omstillinger. Bortfall av mening med oppgavene man har satt til å løse og mulig mangel på felles mål. Opplevelse av at arbeidet som er lagt ned i etableringen av Viken ikke har verdi.

Arbeidsgruppens vurdering tilsier at dette er en risikofaktor med samlet risiko på 20, og hvor det må iverksettes tiltak.

Mulig risikosenkende tiltak:

- Vektlegge læringsgevinster man har oppnådd i arbeidet med å etablere Viken og hva man ta med seg inn i nye fylkeskommuner.
- Ta vare på, og sette pris på, ansatte i tiden fra et oppløsningsvedtak og frem mot oppløsning. Se også tiltak under risikofaktor 6 og 8.

Risikofaktor 14: For høy grad av arbeidsbelastning og arbeidspress ved både ivaretagelse av ordinær drift og utvikling av tre nye fylkeskommuner. Og dette i en organisasjon som allerede er preget av endringstrøtthet og endringsslitasje.

Arbeidsgruppens vurdering tilsier at dette er en risikofaktor med samlet score på 20 og hvor det må iverksettes risikosenkende tiltak.

Mulig risikosenkende tiltak:

- Prioriterte og modererte bestillinger administrativt og politisk.
- I størst mulig grad utføre oppgaver innenfor normalarbeidstid.
- Ledere signaliserer at det er lov å ta ut avspaseringstid og ferie også i omstillingsprosessen.

Risikofaktor 15: Negativ omtale av Viken, noe som kan føre til dårligere omdømme av arbeidsplassen og tap av yrkesstolthet. En opplevelse av å miste legitimitet og tillit til arbeid man utøver. Utfordrende å forholde seg til eksterne aktører, når fremtiden er uavklart.

Arbeidsgruppens vurdering er at denne risikofaktoren havner på akseptgrensen. Det vil være ulikt hvordan den enkelte avdeling og den enkelte ansatte sitt arbeidsmiljø påvirkes av en negativ omtale av Viken.

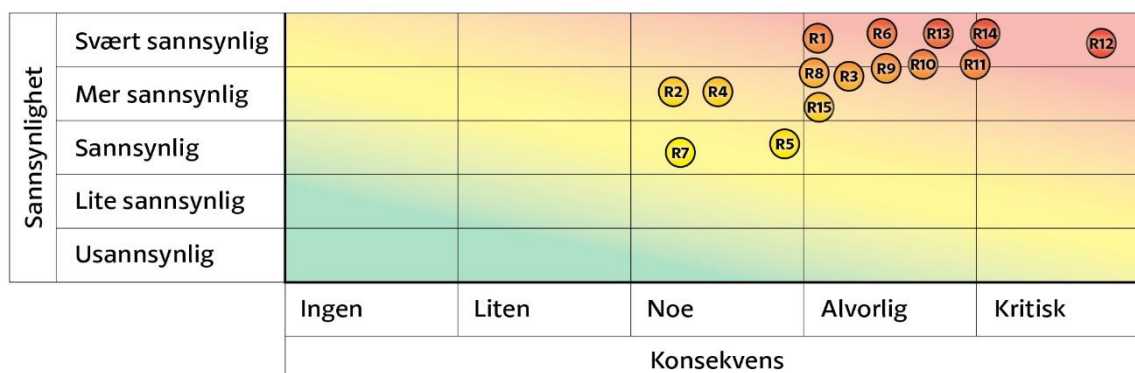
Mulig risikosenkende tiltak:

- Se tiltak under risikofaktor 12 og 13.

5 Oppsummering

Denne risikovurderingen er en overordnet risikovurdering av arbeidsmiljørelaterte aspekter knyttet til en omstillingsprosess som følge av et mulig oppløsningsvedtak. Arbeidsgruppen har benyttet et omfattende datamateriale, og ut ifra dette pekt ut 15 sentrale risikofaktorer som alle vil kunne ha påvirkning i arbeidsmiljøet på ulikt vis. Arbeidsgruppen har også foreslått mulige risikosenkende tiltak.

Figuren under illustrerer fordeling av risikofaktorene i risikodiagram fra R1 (risikofaktor 1) til R15.



Rapporten fra risikovurderingen legges ved som ett av innspillene i den administrative utredningen som følge av mandatet gitt av fylkestinget.

Skisser til organisering ved vedtak om en eventuell fylkesdeling.

Hovedpunkter

En søknad til departementet om deling av Viken skal inneholde en kortfattet plan for hvordan en delingsprosess kan organiseres. Dette notatet er utviklet som et underlag for politiske diskusjoner om temaet.

Modellene som beskrives er:

2.1 FORMANNSKAPSMODELLEN - Endre styringsform fra parlamentarisme til formannskap

2.2 FYLKESRÅDSMODELLEN - Dagens modell med justeringer

2.3 SAMLINGSREGJERINGEN - Tilpasset parlamentarisk modell med bredere politisk deltagelse

Dagens organisering av fylkesting med komiteer og fylkesrådet i dagens form anses ikke å være en gangbar modell. Det må gjøres tilpasning til å løse delingsoppgavene både på fylkestingssiden og på fylkesrådsiden. Modell 2 er den som ligner mest på dagens modell, men med tilpasning. Dagens modell uten endringer, altså 0-alternativet, anses ikke aktuell, da den ikke i hensyntar nye oppgaver.

I dette notatet er samtidig beskrevet hvordan en ser for seg organisering av det administrative arbeidet i tre prosjekter: Viken – drift og avvikling, Akershus, Buskerud og Østfold.

1. Beskrivelse av oppgaver

Inndelingsloven forutsetter at forslag til overordnet organisering skal fremkomme i en søknad om fylkesdeling. Organisering må ta utgangspunkt i de oppgavene som skal gjennomføres for å lykkes med eventuell etablering av tre nye fylkeskommuner samtidig som det skal være drift av alle tjenester i Viken fylkeskommune fram til 1. januar 2021. Det vil være begrenset tilgang på administrative ressurser og meget stramme tidsfrister. Disse forholdene må også hensyntas når en skal vurdere politisk og administrativ organisering. Det forutsettes at det etableres en prosjektorganisasjon. Videre i dette kapitlet omtales noen av oppgavene som skal ivaretas.

1.1 Drift og avvikling av Viken fylkeskommune.

Viken fylkeskommune skal sikre at det er stabile og gode tjenester helt fram til en eventuell overgang til tre nye fylkeskommuner. Samtidig må det igangsettes et arbeid for avvikling av Viken fylkeskommune og planlegge for overføring av oppgaver til de eventuelt nye organisasjonene.

For å sikre stabile og gode tjenester må det være klare styringslinjer gjennom hele perioden fram til en eventuell overgang til nye organisasjoner. I perioden med etablering vil det være forventninger til at Viken fylkeskommune fortsatt skal delta og bidra i ulike aktiviteter nasjonalt, regionalt og lokalt. Det er en forutsetning at det blir en stram prioritering av hvor og hva Viken fylkeskommune kan engasjere seg i denne disse årene. I punktene under fremkommer noen tiltak som må iverksettes gjennom drift og avvikling av Viken fylkeskommune.

1.1.1 Sak til fylkestinget om nedprioriteringer

Eventuell etablering av tre nye organisasjoner samtidig med drift av Viken fylkeskommune vil være krevende kapasitetsmessig, og det vil ikke være tilstrekkelig personalressurser til å følge opp alle mål

og resultatkrav som er vedtatt i Årsbudsjett 2022 og Økonomiplan 2022–25. Det er derfor nødvendig med en sak til fylkestinget for å prioritere oppgaver i 2022-2023. Utviklingsoppgaver må i hovedsak nedprioriteres utover den utvikling som en kan gjennomføre i forbindelse med etablering av de tre nye fylkeskommunene eller iverksatte tiltak som vil være nødvendig også for eventuelt nye fylkeskommuner.

1.1.2 Sak til fylkestinget om arbeidet med regionale planer

Viken fylkesting er regional planmyndighet og det er fylkestinget som må ta stilling til hvordan fylkeskommunen skal følge opp sitt vedtak om å utarbeide nytt regionalt planverk. Det er skissert tre mulige veivalg for det regionale planarbeidet og avhengig av hvilket av disse fylkestinget vedtar vil organisasjonen måtte håndtere det både som en del av avviklingen av Viken og som en del av etableringen av nye fylkeskommuner. Det er derfor nødvendig med en sak til fylkestinget for å beslutte dette.

1.1.3 Finansiering av tre prosjekter

Fylkestinget må finansiere arbeidet med eventuell etablering av tre nye fylkeskommuner. Foreløpig beregninger viser behov for et samlet budsjett på 300 til 400 mill kr, avhengig av organisering. Foreløpig har vi ikke fått noen signaler om hva som vil komme av statlige tilskudd til en oppløsningsprosess utover finansministerens uttalelser til mediene om at staten skal stille opp. Viken fylkeskommune må uansett finne en midlertidig finansiering.

1.1.4 Avvikling av Viken

I forbindelse med avvikling av en organisasjon vil det være en del oppgaver som skal og må gjennomføres. Eksempler på slike oppgaver er: avslutning av arkiv, avslutning av regnskap, overføring av igangsatte prosjekter til nye organisasjoner, endring i fullmakter, stenge tilganger mm. Det må utarbeides en prosjektplan for gjennomføring av disse oppgavene. Avviklingsorganisasjonen vil ha oppgaver ut over 1.1.2024.

Videre må alle avtaler vurderes og avsluttes eller eventuelt videreføres til nye fylkeskommuner hvis det blir en fylkesdeling. Eksempel på slike avtaler er partnerskapsavtaler med NAV Øst-Viken og NAV Vest-Viken, partnerskapsavtalen med NHO og LO og inngåtte samarbeidsavtaler med kommuneregionene.

Alle medlemskap må gjennomgås og det må vurderes om disse skal videreføres i eventuelt nye fylkeskommuner. Eksempler på slike er KS-medlemskap, medlemskap i nasjonale og internasjonale organisasjoner for øvrig.

1.1.5 Samarbeid med vernetjenesten og tillitsvalgte

De tillitsvalgte og vernetjenesten vil ha naturlig fokus på arbeidet med eventuelt etablering av nye fylkeskommuner. Det vil også være nødvendig med god dialog og formelle medvirkningsorganer i forbindelse med drift og avvikling av Viken fylkeskommune. Det må vurderes hvordan vi skal ivareta denne dialogen samlet for prosjektorganisasjonen.

1.2 Oppgaver i forbindelse med eventuell etablering av tre nye fylkeskommuner.

De politiske folkevalgte for de eventuelt tre nye fylkeskommunene vil først være valgt og etablert etter valget høsten 2023. Fra det tidspunktet vil de nye fylkestingene selv kunne lede arbeidet med etablering av de respektive fylkeskommune og gjøre nødvendige formelle vedtak. Fram til dette må det etableres en administrativ prosjektorganisasjon for de eventuelt nye fylkeskommunene med politiske styringsorganer.

I de følgende punkter beskrives noen av sakene som må behandles i disse prosjektene.

1.2.1 Prosjektplan med økonomi

Det må utarbeides konkrete prosjektplaner med et budsjett som inkluderer en prosjektorganisasjon og framdrift for arbeidet. For å lykkes med etableringen av eventuelt tre nye organisasjoner sammen med drift og avvikling av Viken fylkeskommune, må det legges felles forutsetninger til grunn for arbeidet inkludert felles framdriftsplaner som også må koordineres med avviklingsaktiviteter for Viken fylkeskommune.

1.2.2 Ansettelser (fylkeskommunedirektør og revisor)

Det er fylkestinget som skal ansette administrativ leder/fylkeskommunedirektør og revisor. Øvrige ansettelser bør delegeres til nye fylkeskommunedirektører/administrasjonssjef for eventuelle nye fylkeskommuner. Departementet må gjennom forskrift gi fullmakt til Viken fylkesting for disse ansettelsene. Forskrift vil først komme i løpet av høsten 2022 dersom Stortinget fatter vedtak om deling. Det er viktig at dette blir ivare tatt gjennom forskriftene hvis ikke vil det gi utfordringer med videre ansettelser av ledere.

Arbeidet med å eventuelt etablere nye fylkeskommuner må igangsettes umiddelbart etter et vedtak i fylkestinget, og det anbefales at det foretas en internutlysning for ansettelse av administrative prosjektledere. Disse må få i mandat å starte arbeidet med etablering av tre nye fylkeskommuner. Viken ledergruppe kan ivareta arbeidet i påvente av ansettelser. Aktuelle prosjektledere bør engasjeres fram til nye fylkeskommunedirektører/ administrative ledere kan tiltre. Prosessen for rekruttering til de permanente stillingene bør skje så snart som praktisk mulig. Det er mulig det må avvente de forskriftene som er varslet vil komme høsten 2022. Det vil være en fordel om forskriftene kommer tidligere. I en dialog med departementet vil man kunne få signaler om hva som vil inngå i en forskrift, men departementet har ikke hjemmel til å fastsette forskrift før Stortinget har fattet et delingsvedtak. Når det gjelder ansettelse av revisor må det skje i samarbeid med kontrollutvalget.

1.2.3 Styringsform og organisering i prosjektperioden

Fylkestinget må i forbindelse med behandling av en delingssøknad beslutte politisk organisering for etableringsarbeidet og eventuelle overganger fra dagens politiske organisering av fylkestinget til organisering i prosjektfasen.

Det er kort tid til etablering av nye fylkeskommuner og tilgang til utredningskapasitet vil være begrenset. Skal en lykkes med å etablere eventuelt nye fylkeskommuner vil det kreve en effektiv styringsform hvor det kan tas raske avgjørelser.

1.2.4 Valg av framtidig organisasjonsform

Det må i løpet av prosjektperioden legges fram saker for valg av politisk styringsform i eventuelt nye fylkeskommuner.

Det er to hovedformer for politisk styring - parlamentarisme og formannskapsmodell. Formannskapsmodellen er standardmodellen. De fire viktigste formelle forskjellene på formannskapsbasert og parlamentarisk demokrati er **organiseringen** av valg til det utøvende organet, **bemanningen** av det utøvende organet, det utøvende organets **ansvar** og **oppgaver**.

Samlet sett innebærer disse fire forskjellene at overgangen fra formannskapsmodell til parlamentarisme representerer en konstitusjonell endring. Derfor har man i kommuneloven lagt inn en forsinkelsesprosedyre, der det kreves at spørsmålet om å innføre parlamentarisme skal være reist og votert over i to kommunestyremøter, med et valg imellom (§ 10-1). Det kreves to tredjedels flertall for innføring av parlamentarisme i den andre avstemmingen, og det er ikke krav om flertall i den første avstemmingen. Kravet er bare at saken har vært behandlet og votert over. Reversering av styreform-fra parlamentarisme til formannskapsmodell kan også gjøres med alminnelig flertall (§ 10-1 fjerde ledd). Forskriftsfesting kan gi rom for andre løsninger. Pr i dag er det signaler fra administrasjonen i KMD om at det er rom for å fastsette styringsform for nye fylkeskommuner i forskrift. Det naturlige utgangspunktet er å holde på dagens styringsform i Viken, og gjøre justeringer og skape handlingsrom innenfor denne styringsformen.

1.2.5 Digitalisering

Digitalisering med både IKT og arkiv er et av de mest kritiske områdene i arbeidet med etablering av eventuelt tre nye fylkeskommuner. Det er også på dette området vi får de største utgiftene slik vi hadde ved etablering av Viken fylkeskommune. Digitalisering er derfor et av områdene som har en egen omtale i utredningen. Uansett valg av løsning må dette arbeidet igangsettes umiddelbart etter vedtak i fylkestinget i februar. Inntil vi får etablert nye prosjektorganisasjoner bør dette arbeidet ledes av digitaliseringsavdelingen.

1.2.6 Samarbeid med vernetjenesten og tillitsvalgte

Det må etableres organer for samarbeid med tillitsvalgte og vernetjenesten, og det må utarbeides en omstillingsavtale. Dette er et arbeid som haster, da det kan bidra til å dempe uro og utrygghet i organisasjonen. I prosjektperioden etablerte vi et samarbeidsutvalg hvor folkevalgte fra fellesnemnda deltok, og det må forventes at det er ønskelig med en tilsvarende organisering nå.

1.2.7 Forberede og gjennomføre valg.

En annen kritisk oppgave som må løses i de tre prosjektorganisasjonene er planlegging og gjennomføring av valg. Det skal fastsettes politisk styringsstruktur i de tre nye organisasjonene sammen med fastsettelse av antall medlemmer i fylkesting, utvalg/komiteer og råd. I disse drøftingene trengs det stor legitimitet og tverrpolitisk sammensetning.

1.2.8 Forberede midlertidig plan- og styringssystem

Prosjektorganisasjonen vil ha som oppdrag å utarbeide forslag til et helhetlig plan- og styringssystem for de eventuelle nye fylkestingene. Plan- og styringssystemet er et verktøy for de nye fylkene for å vise sammenheng mellom langsiktige politiske målsetninger, prioritering av virkemidler gjennom økonomiplan og virksomhetsplanlegging. Et plan- og styringssystem må utvikles og tilpasses de til enhver tid vedtatte planer, strategier og politiske vedtak. Det er flere spørsmål som må avklares i en

slik prosess. Det handler om hvordan Vikens vedtatte regionale planer skal føres videre i de nye fylkene og hvordan Vikens vedtatte styringsdokumenter skal brukes som et grunnlag for etableringen av de nye fylkene.

1.2.9 Forberede økonomiplan og budsjett.

Prosjektorganisasjonen vil ha som oppdrag å utarbeide forslag til årsbudsjett og økonomiplan for de eventuelle nye fylkestingene. Dette arbeidet vil kreve mye ressurser for å sikre et godt grunnlag. Det er mange spørsmål som må avklares for en deling av «boet». Boet vil i praksis ikke kunne deles før de nye fylkeskommunene er etablert. Dette skyldes at partene i en slik avtale vil være de nye fylkene. Hver av de tre nye fylkeskommunene vil kunne bringe oppgjøret inn for skjønnsnemnda og overskjønnsnemnda samt kreve etterfølgende erstatningsoppgjør. Dersom det foreligger en bred konsensus i Viken, som det er grunn til å tro at alle de tre nye fylkestingene følger opp, vil likevel dette usikkerhetsmomentet kunne reduseres.

Plan for deling av boet skal skje parallelt med at Viken er i drift og at den vedtatte økonomiplanen skal rulleres og budsjett for 2023 skal utarbeides. En må forvente at det vil være stort fokus fra de tre fylkene på Viken fylkeskommunes bruk av penger og hvilke avtaler og bindinger som blir vedtatt av fylkestinget i Viken fylkeskommune. Disse oppgavene krever et godt samarbeidsklima og stor legitimitet fra vedtaksorganene, men også fra de organene som skal forberede sakene.

1.2.10 Flytting av ansvar og delegasjon

Erfaringene fra prosjekt Viken viste at det raskt må på plass en ny fullmaktsstruktur som vil måtte endre seg i løpet av prosessen. Dersom ikke dette følges opp, vil organisasjonene kunne bli handlingslammet.

1.2.11 Rask igangsetting

Viken ledergruppe får umiddelbart etter et eventuelt oppdelingsvedtak ansvar for å igangsette prosesser for deling.

2. Skisser til politisk organisering - ulike modeller

Det er i utgangspunktet tre hovedmodeller for organisering av politikken etter et delingsvedtak. Innenfor modellene er det mange muligheter til justering tilpasset politiske ønsker. Det detaljeres i begrenset grad i dette notatet. Den administrative organiseringen kan være ganske lik i alle de politiske modellene, men det er en forutsetning å endre dagens administrative modell noe for de nye oppgavene - også i alternativene med parlamentarisme.

Modellene som beskrives er:

2.1 FORMANNSKAPSMODELLEN - Endre styringsform fra parlamentarisme til formannskap

2.2 FYLKESRÅDSMODELLEN - Dagens modell med justeringer

2.3 SAMLINGSREGJERINGEN - Tilpasset parlamentarisk modell med bredere politisk deltagelse

Dagens organisering av fylkesting med komiteer og fylkesrådet i dagens form anses ikke å være en gangbar modell. Det må gjøres tilpasning til å løse delingsoppgavene både på fylkestingssiden og på fylkesrådssiden. Modell 2 er den som ligner mest på dagens modell, men med tilpasning. Dagens modell uten endringer, altså 0-alternativet, anses ikke aktuell, da den ikke i hensyntar nye oppgaver.

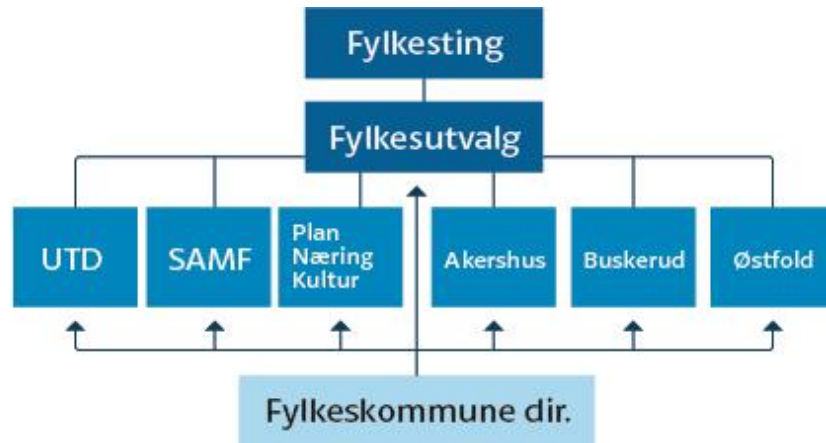
Forutsetninger for alle modeller:

- Etablering av ny styringsstruktur i politikk og administrasjon etter delingsvedtak skjer umiddelbart, og prosjekt igangsettes
- Brede prosesser som involverer både posisjon og opposisjon i dagens Viken, samt underliggende velfungerende partiprosesser
- Politiske prosesser må være tidseffektive, gi bredt forankra løsninger og ikke stoppe opp
- Saksgang til komiteer og fylkesting kortes vesentlig ned
- Fylkesting må i perioder ha hyppige møter (hver 3-4 uke?)
- Godt etablert politisk forståelse for organisatorisk modell og styring, i både fylkesting, komiteer og fylkesrådet.
- Stor bevissthet politisk rundt å redusere risikofaktorer som vanskelig politisk samarbeidsklima og at politiske prosesser stopper opp.
- Vesentlig styrking av administrativ kapasitet for avvikling av politiske møter.
- Vesentlig færre politiske bestillinger på utredninger, faglig utvikling og initiativer enn i dagens situasjon.
- Større administrative fullmakter i driften av Viken
- Tilstrekkelig administrativ støtte - innleid kapasitet er påkrevd
- Ved etablering av de nye fylkene må en ta utgangspunkt i systemer, reglement, arbeidsformer og rutiner fra Viken fylkeskommune, da det ikke vil være ressurser til å utvikle nye. Det vil kun være kapasitet til å gjennomføre de mest kritiske oppgavene i prosjektperioden.
- Organisering av det administrative prosjektet umiddelbart etter vedtak gjennom tidlig etablering av prosjektorganisasjonen.
- Organisering og bemanning i midlertidig sentrale posisjoner må baseres på dagens organisasjon uansett hvilken modell som velges. Dette for å effektivt komme i gang med arbeidet hvis deling vedtas. Intern utlysning av midlertidige prosjektlederstillinger.
- Det vil være krevende med ulik styringsform for de tre nye fylkene, det er en forutsetning at det er en øverste administrativ leder for hvert av prosjektene i prosjektfasen, uansett styringsform. Det vil også være krevende å få gjennomslag for å binde opp fremtidig styringsform i prosjektperioden, og planlegging må skje med risiko for at nye fylker overprøver planlagt styringsform.
- Sikre grep som gjør at man reduserer kompetanseflukt og opprettholder motivasjon hos medarbeidere, som tidlig innplassering i nye roller for både ledelse og ansatte.
- Tilstrekkelig prosjektfinansiering og tidlig avklaring av økonomiske rammebetingelser for tre nye fylkeskommuner

2.1 FORMANNSKAPSMODELLEN

Det første alternativet er å bytte styringsmodell fra parlamentarisme til formannskapsmodell. Dette vil kreve unntak fra kommuneloven, som kan løses gjennom fastsettelse av forskrift for fylkesdeling. Skal en benytte formannskapsmodellen er det behov for en rask avklaring på forskriften. Det er sannsynlig

at en evt. forskrift tidligst kan komme i september/oktober 2022 ifølge departementet. Dersom en velger formannskapsmodell må en ta kontakt politisk for å sikre at departementet starter forskriftsarbeidet tidlig, rett etter et evt. delingsvedtak i fylkestinget i 2022, for å komme raskt i gang. Men det er også stor usikkerhet om et bytte av styringsform underveis i en periode er mulig å få til ifht departementets hjemmel.



Modell 1. Med eks på utvalgsstruktur

Politisk

Formannskapsmodellen gir mulighet for et fylkesutvalg med bred politisk deltagelse. Dette gir bred legitimitet i politiske beslutninger. Formannskapsmodellen med et fylkesutvalg kan gi en enklere styringsform hvor det er mulig å ha hyppige møter, og som kan fungere både i saker om løpende drift, avvikling av Viken og eventuell etablering av nye fylker. Det gir mulighet til å se saker i sammenheng og sikre bred politisk forankring av løsninger.

Det kan etableres hovedutvalg som kan ivareta driften av Viken fylkeskommune med store fullmakter.

Det organiseres særnemnder for de tre nye fylkenes interesser, sammensatt av medlemmer fra fylkestinget. Fylkestinget har beslutningsmyndighet for alt som ikke er delegert til fylkesutvalg, hovedutvalg eller særnemnder. Det er i dag begrensninger for hvor store fullmakter som kan delegeres til særnemnder for avgjørelser om de nye fylkene. Beslutninger her må tas i fylkestinget, med mindre man får en forskrift som gir større mulighet for fullmakter.

Et skifte av styringsform vil kreve omorganisering av fylkestinget og komiteene. Det vil også kreve en endring i dokumentstruktur, fullmakter og delegasjon. Det vil være en suksessfaktor at en raskt får til en slik endring.

Det er mulig å hente inspirasjon fra modellen på formannskap over i en modell for parlamentarisme også. Med utvalg/komiteer på fylkestingssiden som får delegert myndighet og en større administrativ delegering fra fylkesrådet.

Konsekvenser for det administrative

Formannskapsmodellen vil kreve noe administrativ omorganisering. Det må tilsettes en fylkeskommunedirektør som vil få ansvaret for Viken fylkeskommune. En slik stilling må lyses ut eksternt, og det kan ikke påventes tiltredelse før langt ut i perioden. Det kan allikevel settes i gang arbeid med de nødvendige prosjektene i påvente av en ansettelse.

Administrativ saksgang må endres, og dokumentstruktur og fullmakter legges på nytt. Det vil kreve endringer i IKT og tilgangsstyring. Det vil også kreve endringer i arkiv, da fylkestinget i dag har en egen base. Og basene må være samlet i formannskapsmodellen. Det vil bli en felles organisasjon - ikke delt som i dag mellom fylkesting og fylkesråd.

Beskrivelse av hvordan styring kan skje i alternativet

I en formannskapsmodell har fylkeskommunedirektøren ansvaret for administrasjonens leveranser og prioriteringer. Det er mulig å gi store fullmakter. Og med det kan man sikre at ansvaret for delingsarbeidet er tydelig plassert. En slik modell kan sikre at effektivitet oppnås, og at beslutninger tas løpende. Løpende drift innenfor aksepterte rammer (budsjett, planer, tidligere beslutninger) kan i stor grad effektueres og besluttes av administrasjonen. Dette letter saksgang og frigjør kapasitet til prosjektet deling av Viken og byggingen av nye organisasjoner.

Mange avgjørelser knyttet til bygging av nye fylker og delingsløsninger vil kreve politisk beslutning. Det vil bli en stor saksmengde også i denne modellen, både for å følge lovverk og å sikre politisk forankring av løsninger.

Fordeler

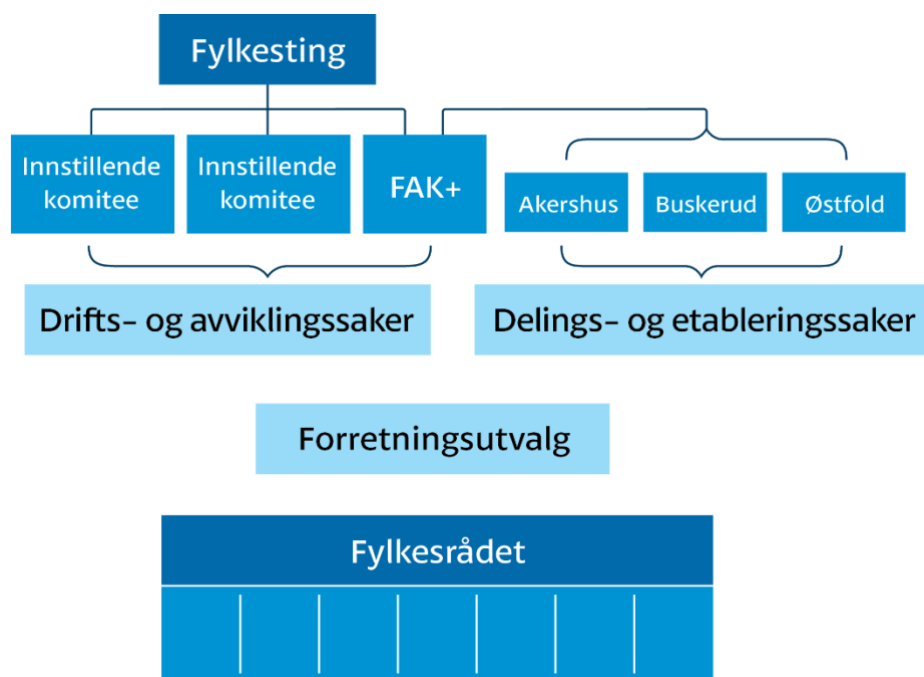
- Raskere og mer effektive politisk prosesser
- Noe lavere kostnad.
- Effektive prosesser, med tydelig ansvar til administrasjonen på å få frem de rette sakene til politisk behandling.

Ulemper

- Usikkerhet om det er praktisk mulig, gitt behov for forskrift. Det har aldri tidligere vært åpnet for å endre styringsform midt i en periode, og det er tvilsomt om inndelingsloven gir hjemmel til å gjøre en slik endring. Det er likevel mulig innenfor parlamentarisme å få til en arbeidsdeling mellom fylkesråd og fylkesting, og mellom fylkesråd og administrasjon som gjør at man i større grad nærmer seg en slik arbeidsform.
- Tilsetting av fylkeskommunedirektør kan bli svært krevende gitt tidsperspektiv og rolle. Det kan stilles spørsmål om det er realistisk å klare å tilsette en fylkeskommunedirektør for Viken. Det er i så fall en stor fordel om denne kommer fra dagens organisasjon for å sikre kunnskap om fylket og prosesser.
- Mindre direkte politisk styring enn i parlamentarisme.
- Vil være ressurskrevende å etablere formannskapsmodellen, da den krever omorganisering

2.2 FYLKESRÅDSMODELLEN

Dette er dagens modell hvor fylkesrådets organisering består, men det gjøres noen endringer i porteføljene til rådene. Her består også dagens fylkestings- og komitestruktur, med noen tilpasninger til de nye oppgavene. Det opprettes særkomiteer for de nye fylkene. Dette gir et klart skille mellom avviklingen og driften av Viken og bygging av de nye fylkene.



Modell 2

Negativ parlamentarisme videreføres som modell. Forretningsutvalget er saksfordeler som i dag. Løpende driftssaker fordeles til fagkomiteer som innstiller til fylkestinget. Antall fagkomiteer reduseres.

Delings- og etableringssaker for Viken fordeles til både fagkomiteer og særkomiteer for de nye fylkene. Saker om bygging av de nye fylkene fordeles til komiteer for de nye fylkene. Innstillende organ for utviklings- og delingssaker bør være finans- og administrasjonskomiteen, for å sikre helhetsblikk på sakene og se disse i sammenheng. Finans- og administrasjonskomiteen bør derfor ha bred politisk deltagelse for å sikre at sakene er godt forberedt til fylkestinget, og alle partier bør være representert.

Fylkesrådet endrer/tilpasser ansvar hos ulike råder i modellen.

Politisk

Ingen komiteer har beslutningsmyndighet i denne modellen, kun innstillende. Alle saker som ikke er delegert til fylkesrådet besluttet i fylkestinget. Dette vil bli krevende med tanke på saksmengde og kompleksitet i beslutninger, men fylkestinget vil kunne delegere myndighet. Det vil være nødvendig med rask saksgang gitt behov for tempo i prosessen. Dette vil kunne utfordre evnen til å sikre god nok forankring for demokratiske beslutninger.

Modellen forholder seg til dagens fylkesrådsmodell med antall råder, men portefølje må tilpasses gitt nye sakstyper og ansvar som må plasseres. Utgangspunktet er et fylkesråd med fylkesrådsleder pekt ut av fylkesordfører og med et flertall bak seg i fylkestinget. Men det kan være et mindretallsråd som i dag. Fylkesrådsleder peker ut sitt råd og fordeler fagporteføljer til disse. Det kan være mange ulike porteføljefordelingsmodeller her.

Fylkesrådet vil her ivareta drift og deling av Viken fylkeskommune og fungere som et arbeidsutvalg for bygging av nye fylkeskommuner. Arbeidsutvalgsdelen av oppdraget vil slite med å ha legitimitet, da dette er et smalt flertalls forslag. Modellen krever at flere saker må til fylkestinget for å sikre bredt flertall.

I denne modellen bør mange beslutninger tas i fellesskap i fylkesrådet for å sikre bredt perspektiv og løsninger som henger sammen og ikke lager utfordringer andre steder i prosjektet.

Det kan under denne hovedmodellen finnes flere delmodeller med et tilpasset fylkesråd. En modell kan være å tilpasse fylkesrådet med ansvarlige råder for etablering av de tre nye fylkene. Da bør det reduseres i antall andre råder, og slå sammen porteføljer på samme måte som fylkestinget bør endre komitestruktur. For eksempel 3 råder for drift av Viken og 3 råder for etablering av nye fylker. Disse utgjør fylkesrådet sammen med fylkesrådsleder. Det er også mulig å se for seg flere andre sammensetninger av porteføljer til de enkelte rådene.

Det er mulig for fylkestinget å vedta positiv parlamentarisme og velge medlemmene av fylkesrådet direkte, men det vil ikke ha stor påvirkning på modellens styringsstruktur ut over valget. Det er anledning til å vedta skifte i parlamentarisk form midt i perioden av fylkestinget. Det vil i tillegg gjøre det mindre naturlig å velge fylkesrådsmedlemmer som ikke sitter i fylkesting.

Konsekvenser for det administrative

De administrative linjene med saksforberedelser endrer seg som følge av endringer i saksporteføljen til fylkesrådet. Med en omorganisert administrasjon endrer også samspillet mellom fylkesrådene og administrasjonen seg. Administrasjonen må gi helhetlige råd på grunn av konsekvenser for delingen, og den enkelte fylkesråd vil ikke separat forholde seg til sin administrasjon ut over i oppgaver som er delegert.

Vi legger den administrative organiseringen til grunn. Avhengig av rådens portefølje vil det kunne være direkte samspill med den enkelte prosjektleder og råden. Det vil likevel være slik at det i stor grad vil være de ansvarlige prosjektlederne som samspiller med rådet og at flere saker må til rådet for beslutning i fellesskap.

Beskrivelse av styring

Når det gjelder fylkestingets styring, vil alle vesentlige saker som gjelder deling og bygging av nye fylker gå i fylkestinget. Det gir grunnlag for sterk politisk styring og tverrpolitisk forankring. Det er en omfattende portefølje som må håndteres av fylkestinget for å følge lovverk.

Når det gjelder fylkesrådet, må flere saker besluttet kollektivt. Dette for å sikre sammenhenger og helhetlige løsninger, men også fordi de fleste sakene berører flere råders portefølje og fordi enkeltråder ikke kan delegeres ansvar for deling og saker av strategisk karakter.

Fordeler

- Alle de viktige politiske beslutningene tas i fylkestinget, der man kan finne tverrpolitiske løsninger.
- Fylkesrådet kan delegeres større fullmakter enn i dag hvis fylkestinget vil.

Ulemper

- Svært omfattende politisk saksgang til fylkesting.
- Kostbare politiske prosesser.

- Forutsetter at fylkesrådet som kollegium og fylkesrådene hver for seg har svært god rolleforståelse ifht politiske initiativer
- Arbeidsutvalget utgår ikke av et flertall i fylkestinget, noe som gir liten legitimitet i saker som ikke sendes til fylkestinget, og krevende politiske prosesser på fylkestingssiden.

2.3 SAMLINGSREGJERINGEN

Styringsformen er lik som dagens rådsmodell beskrevet over. Det som skiller er at Vikens parlamentarisme endres fra negativ parlamentarisme til positiv parlamentarisme. Det betyr at både fylkesrådsleder og fylkesrådene er valgt av fylkestinget. Fylkesrådet sammensettes tverrpolitisk.



Modell 3

Politisk

Dette gir rom for å ha en annen sammensetning av fylkesråd, som gir breiere partipolitisk deltagelse. Fylkesrådet kan dermed ha politikere fra alle partier og vil ha større legitimitet som et arbeidsutvalg. Organisatorisk vil fylkesrådet i denne modellen kunne ligne noe mer på et fylkesutvalg, og det er mulig å gi større fullmakter.

Modellen følger samme parlamentariske form, med en komiteestruktur som innstiller til fylkestinget og et forretningsutvalg som saksfordelende organ. Ingen komiteer har beslutningsmyndighet, og alle saker som ikke er delegert til fylkesrådet besluttet i fylkestinget. Det kan også under denne modellen finnes flere delmodeller for organisering av fylkesrådet og dets portefølje.

Det går også an å se for seg å endre fylkestingets komiteer til organ med selvstendig beslutningsmyndighet i denne modellen, da tverrfaglig politisk enighet er sikret gjennom fylkesrådets arbeid. Det kan effektivisere politiske prosesser og sakspress på fylkestinget.

En sammensetning av fylkesråd med både posisjon og opposisjon vil gi et fylkesråd som effektivt kan finne løsninger og sikre tverrpolitisk flertall. Det gjør at komiteenes roller blir mindre avgjørende, men

likevel viktige for den fulle bredden av politisk forankring. I en slik modell kan man se for seg at fylkestinget delegerer mer til fylkesrådet, og at de får store fullmakter til å håndtere løpende drift og noen utviklingssaker.

Fylkesrådsleder er limet i fylkesrådet og den som sikrer prosesser som lander gode og omforente løsninger som sendes over til fylkestinget. Fylkesrådet blir en forhandlingsarena.

Det er en forutsetning at den enkelte fylkesråds selvstendige portefølje og ansvar er noe mindre i denne modellen for å hindre ulike politiske retninger på fylkesrådenes arbeid.

En slik modell vil være noe mer krevende i samspillet mellom politikk og administrasjon. Det vil være en fare for at rådet i større grad går inn i prosjektstyringen. Det vil være behov for klare delegeringer og en god rolleforståelse fra rådet når politiske løsninger må bearbeides av partier fra både posisjon og opposisjon innad i fylkesrådet.

Konsekvenser for det administrative

De administrative linjene med saksforberedelser endrer seg som følge av endringer i saksporteføljen til fylkesrådet.

Avhengig av rådens portefølje vil det kunne være direkte samspill med den enkelte fylkesdirektør. Det vil likevel være slik at det i stor grad vil være de ansvarlige prosjektlederne som samspiller med rådet og at flere saker må til rådet for beslutning i fellesskap. Denne modellen kan være krevende administrativt, da man fortsatt kan ha mye politisk initiativ fra den enkelte fylkesråd i fagporteføljene, og at disse nå utgår fra ulike politiske ståsted og synspunkt. Det vil utfordre administrasjonens kapasitet. Det kan også gjøre at fagporteføljene ikke utvikler seg samordnet og enhetlig. Rådenes enkelte fullmakter må være relativt små i denne modellen, og mindre enn i dagens delegering.

Beskrivelse av hvordan styring kan skje i alternativet

Dette alternativet byr på et tverrpolitisk fylkesråd som kan ha større evne til å finne tverrpolitisk akseptable løsninger hos et flertall i fylkestinget. I denne modellen er det mulig å delegerer mer til fylkesrådet. Likevel blir stor saksgang til fylkestinget viktig på grunn av lovverket. Det kan være at komitebehandling blir en lettere prosess i denne modellen, da flere partiers perspektiv er ivaretatt gjennom forberedende saksgang.

Fordeler

- Effektive politiske prosesser, men forutsetter godt samspill mellom fylkesrådet og fylkestingsgruppene. Vil kreve mer ressurser til stabssjef og merarbeid av fylkesrådene med fylkestingsgruppene.
- Mulig å teoretisk gi ganske stor delegasjon til fylkesrådet som fra dag til dag kan styre drift, utvikling, deling og bygging av nye fylker.
- Forslag fra fylkesrådet har stor sjanse til å bli vedtatt i fylkestinget
- Potensial for at avgjørelsesprosesser tar kortere tid - hvis ikke omkamper.

Ulemper

- Fare for mye omkamper i fylkestinget og mye politisk støy blant de partiene som ikke deltar i samlingsregjeringen.

- Kostbare politiske prosesser
- Flere politiske prosesser flyttes til fylkesrådet, noe som kan ha motsatt effekt på effektiviteten
- Modellen utfordrer tradisjonell politisk styring. Det er svært usikkert om de sentrale politiske partiene ønsker å delta i en slik modell for fylkesråd
- Det blir svært krevende å være fylkesrådsleder i denne modellen
- Forutsetter at fylkesrådet som kollegium og fylkesrådene hver for seg har svært god rolleforståelse ifht politiske initiativer

3. Administrativ organisering – prosjekt organisasjon

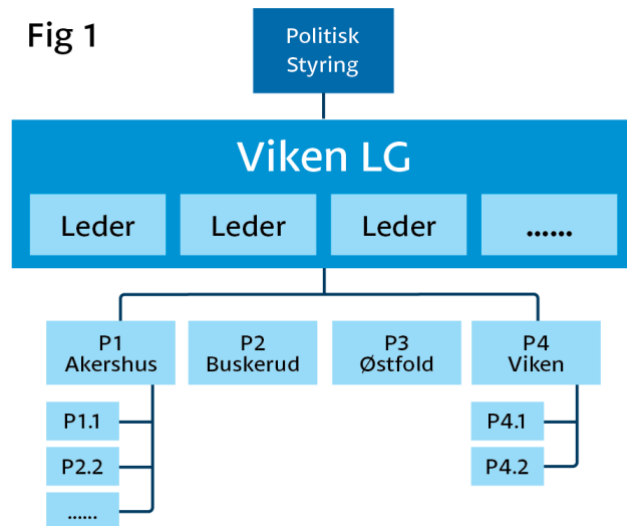
Prosjekt er metoden som brukes i så store omorganiseringer. Gitt tidslinjen er det avgjørende å få etablert prosjektorganisasjonen raskest mulig etter et eventuelt vedtak. Det vil i starten være nødvendig å gjenbruke noe av dagens organisering inn i prosjektorganisasjonen, slik at den er operativ så raskt som mulig. Prosjektmetodikken vil i stor grad være uavhengig hvordan den politiske styringsmodellen blir, selv om innholdet i enkelte porteføljer kan være annerledes. Det vil være store gjensidige avhengigheter, og det er de samme ressursene som skal gjøre jobben i flere av prosjektene.

Ved overgang fra dagens organisasjon til prosjekt vil den organisatoriske modellen kunne se omtrent ut som figur 1.

Administrativ organisering kan være relativt lik uavhengig av valg av politisk organisering. En forskjell er at i formannskapsmodellen vil det være en fylkeskommunedirektør som rapporterer til rådet/FU for Viken-delen av prosjektet.

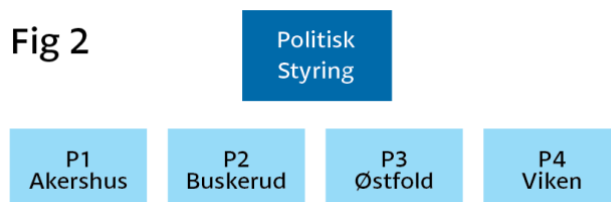
Dagens ledelse vil i første fase være lik og vil også måtte utgjøre den administrative prosjektledelsen. Prosjektledelsen er ansvarlig for at det opprettes en prosjektorganisasjon for bygging av de nye fylkene og en for Viken. Dette igangsettes umiddelbart etter et eventuelt delingsvedtak. Det er nødvendig å få midlertidige prosjektledere raskt på plass, i påvente av ansettelse av ny administrativ ledelse.

Fig 1



Når nye fylkeskommunedirektører/prosjektledere er ansatt, vil de overta prosjektledelsen i byggingen av de nye fylkene, samtidig som en egen prosjektleder har ansvar for driften av Viken i perioden. Når dette skjer er avhengig av en rekke faktorer som innplassering av ansatte i nye fylker mv.

Fig 2



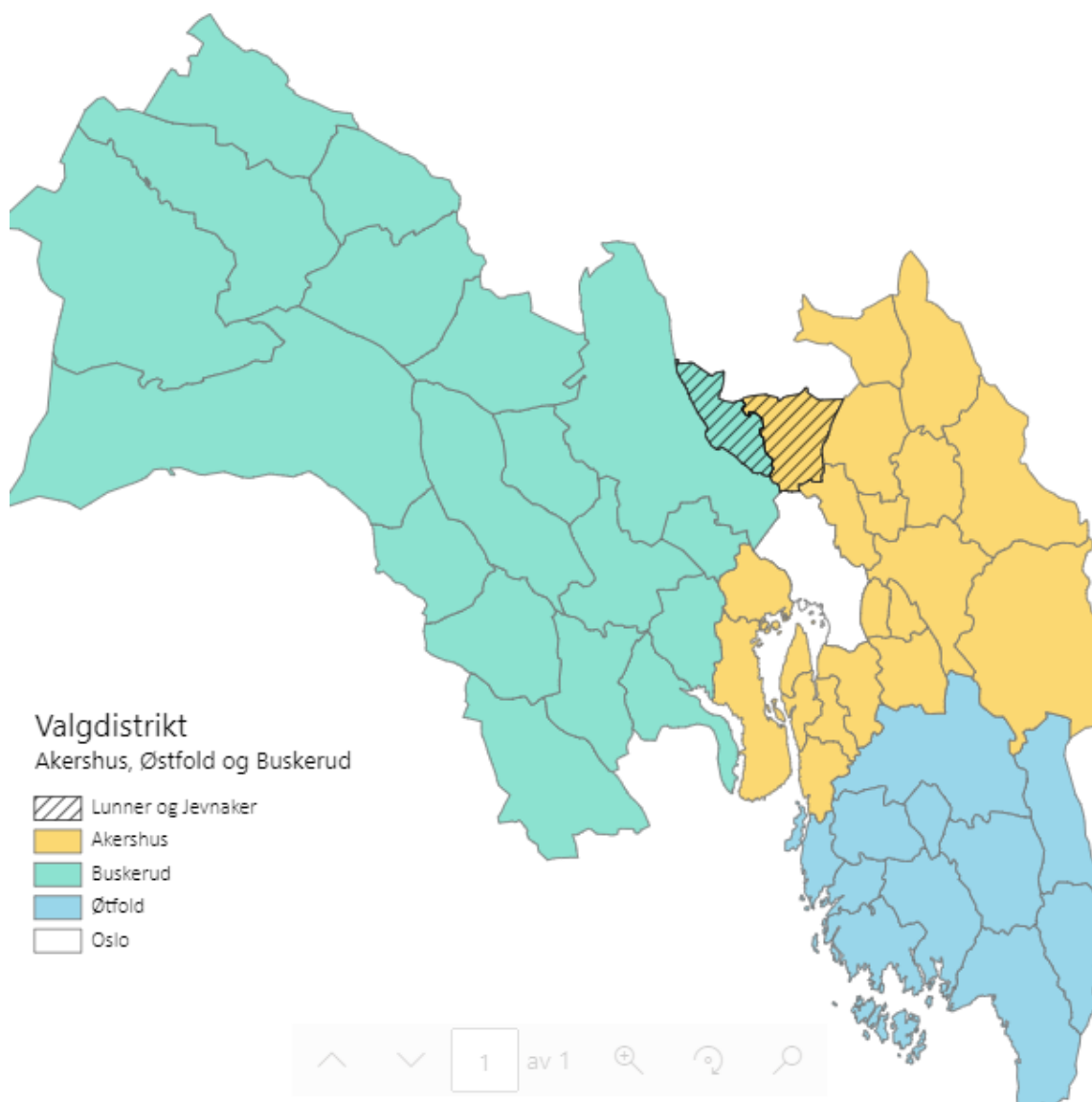
På dette tidspunktet avvikles Viken ledergruppe i dagens form. Ledere i ledergruppen vil også kunne være aktuelle inn i ledelsen i P1-P3. Innplasseringer og ansettelser bør skje raskt for å komme i gang med byggeprosess. Det er kun 350 arbeidsdager mellom vedtak og valget i oktober 2023 (fratrullet fridager og ferie) Når de nye fylkestingene er etablert bør de nye organisasjonene være på plass. Rask overgang vil derfor være en kritisk faktor. Det vil av disse grunner være en glidende overgang fra figur 1 til figur 2 - uten at det er mulig å si akkurat når skiftet blir.

Dette innebærer også at på et tidspunkt endrer rapporteringslinjen seg fra å gå fra fylkesdirektør for ett rådsområde til fagråd og til å gå fra prosjektleder til fylkesrådet. Prosjektleder P4 fungerer som en administrasjonssjef for Viken. Det er i P4 vi finner ledergruppen for Viken, som på mange måter vil

ivareta porteføljene frem til disse er avlevert. Gruppen kommer ikke nødvendigvis til å være personidentisk med de som er der i dag, avhengig av om de er rekruttert inn i andre deler av prosjektet.

Den ferdige prosjektledelsen består i slutfasen av fire ledere, hvor den ene har ansvar for drift av Viken og avvikling av Viken fylkeskommune. De tre øvrige har ansvar for de tre nye fylkeskommunene. Dette innebærer også at alle vil legge fram egne politiske saker der det er nødvendig, eller de vil samarbeide om fellessaker. Prosjektlederne for de tre nye fylkeskommunene vil i en oppstart ikke ha noe driftsansvar, men det må løpende vurderes om de etter hvert bør ta ansvar for deler av driften. Funksjonene til dagens ledergruppe rapporterer til den prosjektlederen som får ansvaret for drift og avvikling av Viken

Kart – nye fylker/dagens valgdistrikter



Kartet viser dagens valgdistrikter, slik forskrift til valgloven inndeler kommunene i valgdistrikter for Akershus, Østfold og Buskerud¹, med utheving av Jevnaker og Lunner.

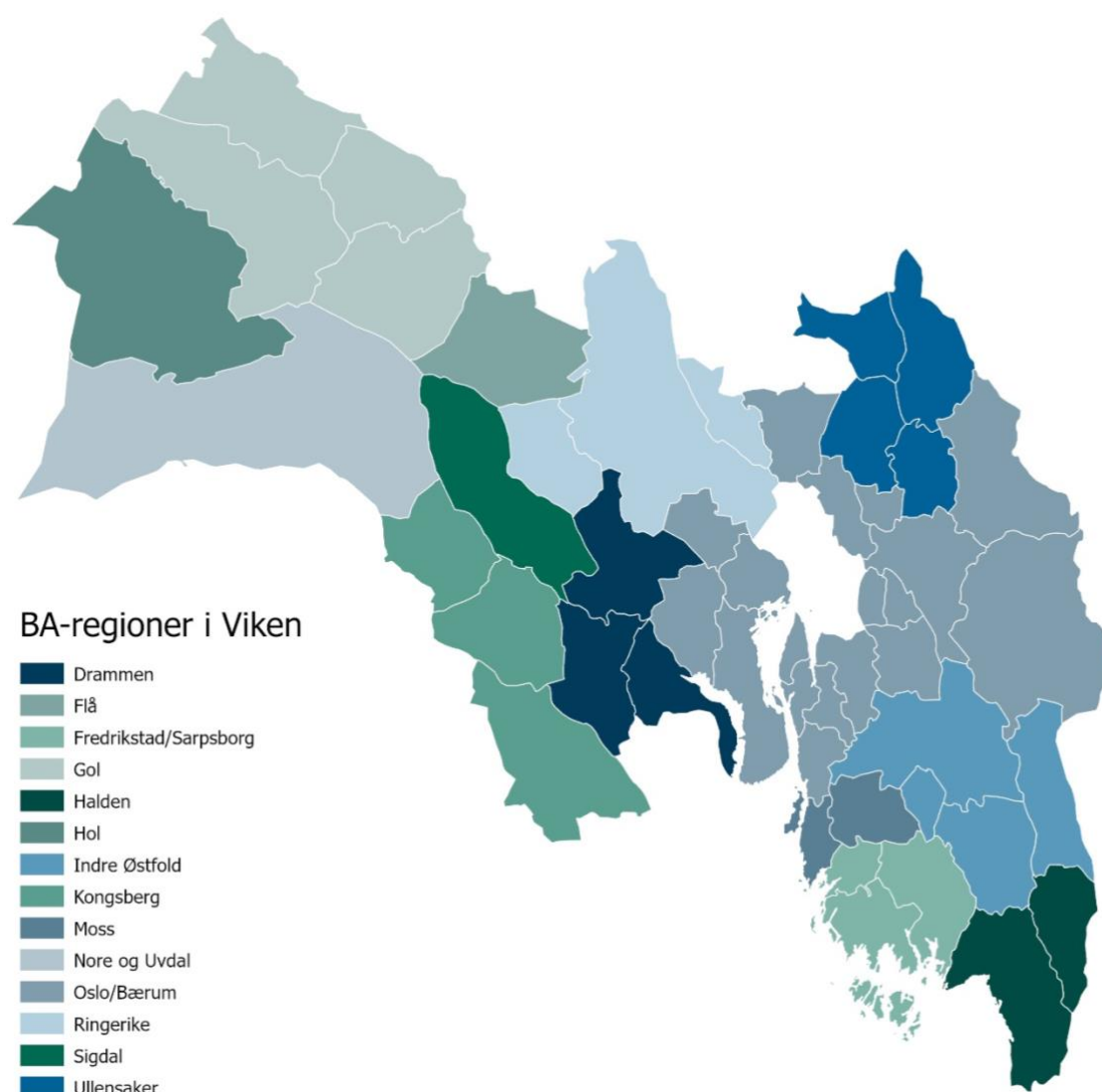
Noen kommuner har byttet tilhørighet til andre valgdistrikter for Stortingsvalg og fylkestingsvalg sammenlignet ved tidligere valg.

Fom. 1.1.2020 inngår nå følgende nye kommuner i Buskerud valgdistrikt: Svelvik (tidligere Vestfold) i nye Drammen, og Jevnaker (tidligere Oppland).

I Akershus valgdistrikt inngår Hurum og Røyken (tidligere Buskerud) i nye Asker, Lunner (tidligere Oppland), og Rømskog (tidligere Østfold) i nye Aurskog-Høland. I Østfold valgdistrikt inngår de samme kommunene som i tidligere Østfold, med unntak av Rømskog.

¹ <https://lovdata.no/forskrift/2003-01-02-5/§41a>

Kart bo og arbeidsmarkedsregioner

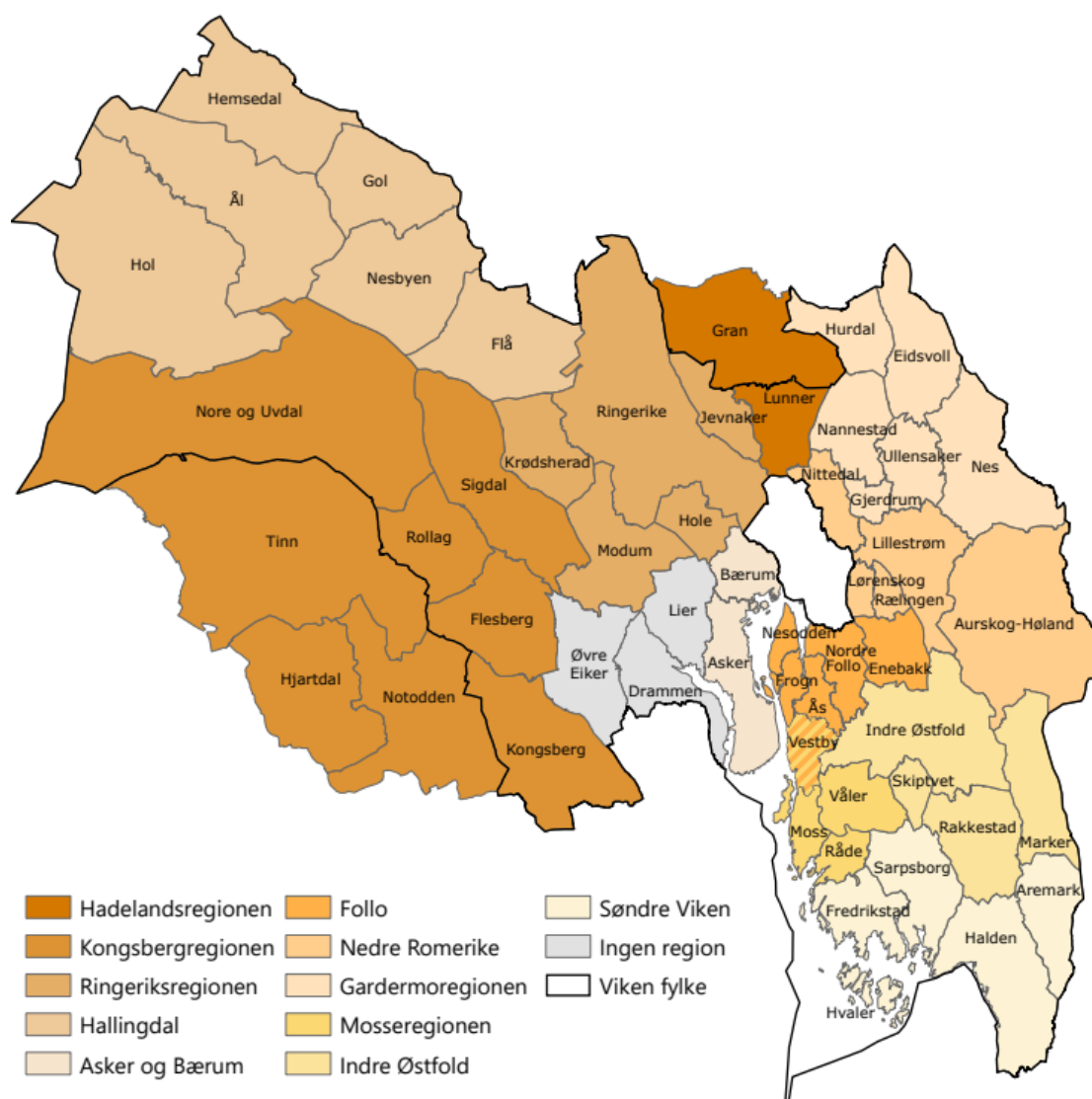


Kartet viser de 14 bo- og arbeidsmarkedsregioner som finnes i Viken. Inndelingen er basert på en kombinasjon av pendling og reisetid mellom kommuner². Den største BA-regionen er Oslo/Bærum. Enkelte kommuner med mye inn/utpendling har blitt definert som restkommuner og er sin egen BA-region. Dette gjelder Nore og Uvdal, Flå, Hol og Sigdal. De nye kommunene i Viken, Svelvik, Jevnaker og Lunner er plassert i henholdsvis Drammen, Ringerike og Oslo/Bærum.

BA-regioner tar ikke hensyn til fylkesgrenser og Oslo/Bærum omfatter kommuner i både Akershus og Buskerud, i tillegg til Oslo kommune.

² [Inndeling i BA-regioner 2020 \(regjeringen.no\)](https://regjeringen.no)

kommuneregioner (regionrådsområder) i Viken

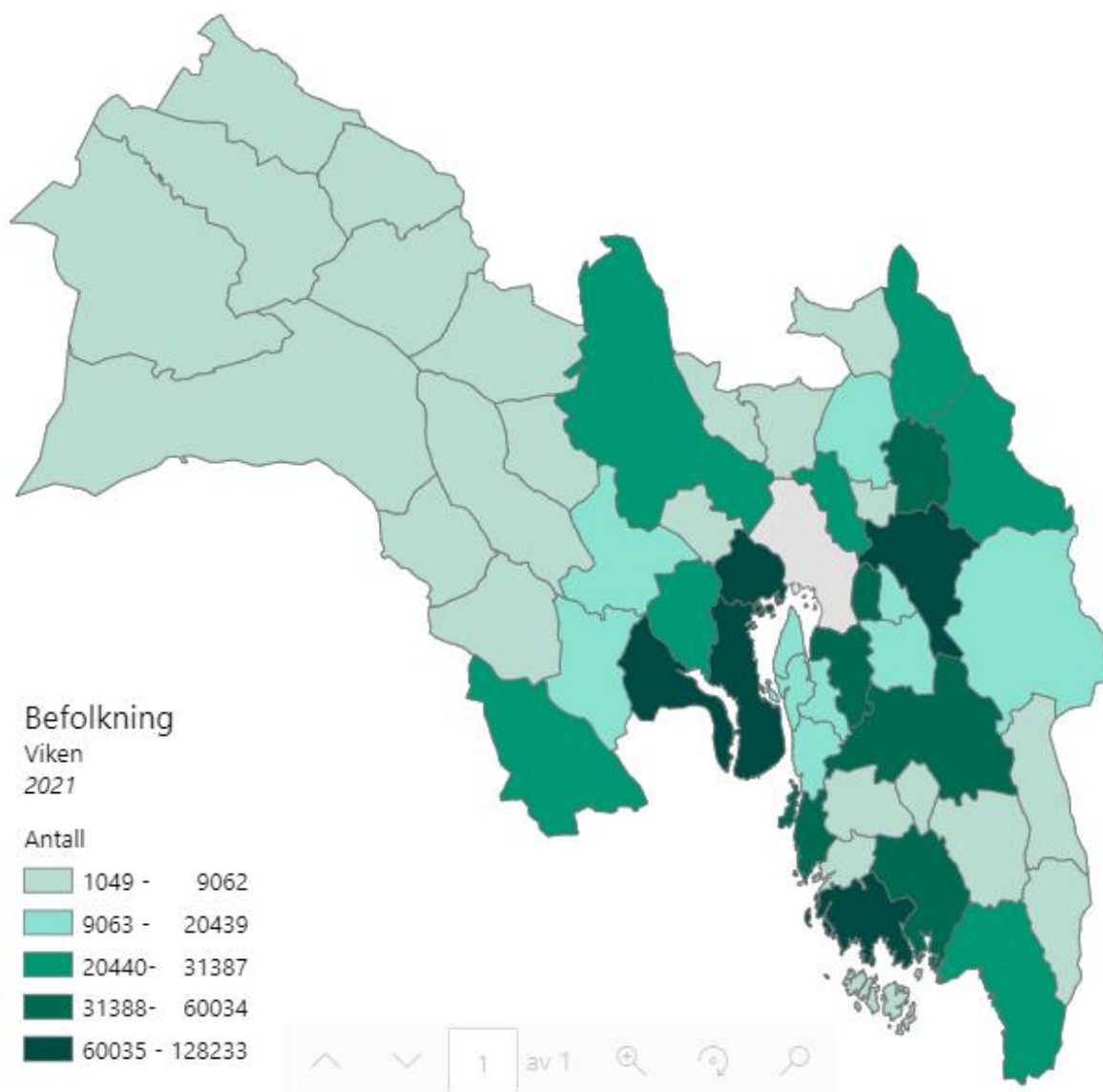


Kartet viser kommuneregioner (regionrådsområder) i Viken per november 2021. Enkelte regioner inneholder kommuner fra flere fylker. Viken er markert med fylkesgrense. Vestby er på nåværende tidspunkt både i Mosseregionen og Follo. Regionene er politisk bestemte samarbeidsregioner. Formålet er vanligvis samarbeid om regionalpolitikk og tjenesteproduksjon³. Et regionråd kan defineres som et generelt samarbeidsorgan mellom kommuner som har som formål å ivareta kommunenes felles utfordringer og interesser overfor omverden. Et regionråd er et vedtektsfestet organ som er ledet av et politisk styre og i operativ virksomhet⁴.

³ NIVI Rapport 2019:3, s. 8 «[Kommuneregioner og regionråd i Viken](#)» Utarbeidet på oppdrag av Prosjekt Viken 2020

⁴ NIVI-rapport 2019:3, s.46

Folketallet i kommunene i Viken fylke



Kilde: SSB tabell 07459

Kartet viser folketallet i kommunene per 1.1.2021. De største kommunene er Bærum (128 233), Drammen (101 859), Asker (94 915), Lillestrøm (86 953) og Fredrikstad (83 193). 16 kommuner i Viken har et folketall under 5000 innbyggere, og 8 kommuner har færre enn 3000 innbyggere. Seks av disse ligger i Buskerud (Flå, Rollag, Krødsherad, Nore og Uvdal, Hemsedal og Flesberg), en ligger i Akershus (Hurdal) og en i Østfold (Aremark).

Vedlegg 8 - tabelloversikt

Tabell 1 – frie inntekter – side 19

Frie inntekter. 1000 kr	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Østfold	3 421 278	3 403 284	3 399 248	3 395 230	3 393 752	3 391 867	3 390 049	3 388 199	3 386 290	3 384 338
Akershus	7 849 131	7 840 451	7 864 281	7 888 303	7 918 398	7 947 987	7 977 337	8 006 645	8 035 880	8 065 076
Buskerud	3 393 999	3 369 265	3 359 271	3 350 567	3 345 532	3 341 501	3 337 733	3 334 126	3 330 737	3 327 514
Sum Viken	14 664 408	14 613 000	14 622 800	14 634 100	14 657 681	14 681 355	14 705 118	14 728 970	14 752 907	14 776 928

Tabell 2 – investeringsrammer – side 20

Bevilgningsoversikt rådsområder (tall i 1000 kr)	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Sum brutto investeringer ekskl. Oslo-pakke 3 mm	3 104 750	2 337 341	2 751 050	2 854 849	2 638 731	737 853	866 853	1 991 853	1 991 853	1 991 853	1 991 853

Tabell 3 – Samlede investeringer – side 20

Andel av samlede investeringer	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Akershus	49,6 %	52,1 %	52,0 %	53,1 %	53,1 %	53,0 %	50,7 %	51,3 %	52,9 %	52,9 %	52,9 %	52,9 %
Buskerud	33,9 %	16,6 %	16,4 %	13,9 %	14,0 %	14,4 %	22,4 %	20,6 %	15,0 %	15,0 %	15,0 %	15,0 %
Østfold	16,5 %	31,3 %	31,6 %	33,0 %	32,9 %	32,5 %	26,9 %	28,2 %	32,1 %	32,1 %	32,1 %	32,1 %
Sum	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Tabell 4 – Gjeldsutvikling – side 20

Gjeldsutvikling (mill. kr)	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Akershus inkl finansiell leasinggjeld	4 521 494	5 037 477	5 697 854	6 427 150	7 077 738	7 093 340	6 998 403	7 388 968	7 761 971	8 117 828	8 458 011
Buskerud	3 672 089	3 758 170	3 842 263	3 945 460	4 037 316	4 013 185	3 931 075	3 958 090	3 980 608	3 998 779	4 013 052
Østfold	2 626 959	2 979 518	3 432 085	3 925 803	4 366 627	4 390 269	4 361 125	4 642 749	4 914 729	5 177 385	5 431 683
Sum gjeld	10 820 542	11 775 165	12 972 202	14 298 413	15 481 681	15 496 795	15 290 603	15 989 808	16 657 308	17 293 993	17 902 747
Sum gjeld ekskl finansiell leasing	10 081 603	11 054 603	12 271 193	13 618 209	14 823 613	14 862 280	14 681 148	15 407 017	16 102 887	16 769 758	17 410 630

Gjeldsutvikling i prosent	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Akershus inkl finansiell leasinggjeld	41,8 %	42,8 %	43,9 %	45,0 %	45,7 %	45,8 %	45,8 %	46,2 %	46,6 %	46,9 %	47,2 %
Buskerud	33,9 %	31,9 %	29,6 %	27,6 %	26,1 %	25,9 %	25,7 %	24,8 %	23,9 %	23,1 %	22,4 %
Østfold	24,3 %	25,3 %	26,5 %	27,5 %	28,2 %	28,3 %	28,5 %	29,0 %	29,5 %	29,9 %	30,3 %
Sum gjeld	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Tabell 5 – renter og avdrag - side 21

Renter og avdrag (mill. kr)	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Akershus inkl finansiell leasing		353 780	399 610	450 236	497 891	523 171	524 282	525 608	550 254	574 298	596 123
Buskerud		214 806	237 038	253 446	268 182	288 184	286 410	280 500	287 551	294 614	300 803
Østfold		158 162	187 318	218 844	247 505	253 989	253 911	257 864	272 883	287 549	300 823
Sum	646 200	726 747	823 966	922 526	1 013 578	1 065 343	1 064 603	1 063 971	1 110 689	1 156 461	1 197 749

Tabell 6 – rentekompensasjon – side 22

Tabellene nedenfor oppsummerer inntekter fra rentekompensasjonsordningen.

Grunnlag rentekompensasjon transport og skole (mill. kr)	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Akershus	1 542,1	1 420,8	1 294,7	1 174,9	1 053,8	934,3	814,9	695,5	576,1	459,1	348,9
Buskerud	942,2	870,6	787,9	706,0	629,7	553,9	483,0	412,1	341,2	271,8	211,6
Østfold	889,1	819,3	736,7	655,9	574,6	504,9	435,2	365,5	295,8	229,8	178,2
Sum	3 373,4	3 110,7	2 819,3	2 536,8	2 258,1	1 993,2	1 733,2	1 473,1	1 213,1	960,7	738,7

Fordelt rentekompensasjon (mill. kr)	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Akershus	7,7	14,2	18,8	19,4	17,4	15,4	13,4	11,5	9,5	7,6	5,8
Buskerud	4,7	8,7	11,4	11,6	10,4	9,1	8,0	6,8	5,6	4,5	3,5
Østfold	4,4	8,2	10,7	10,8	9,5	8,3	7,2	6,0	4,9	3,8	2,9
Sum	16,9	31,1	40,9	41,9	37,3	32,9	28,6	24,3	20,0	15,9	12,2

Tabell 7 – Akershus – side 24

Bevilgningsoversikt drift Afk (tall i 1 000 kr og 2022-kroner)	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Frie inntekter (skatt og rammetilskudd)	-7 849 131	-7 840 451	-7 864 281	-7 888 303	-7 918 398	-7 947 987	-7 977 337	-8 006 645	-8 035 880	-8 065 076
Generelle driftsinntekter (rentekompensasjon)	-14 208	-18 774	-19 386	-17 387	-15 417	-13 446	-11 476	-9 506	-7 575	-5 757
Sum generelle driftsinntekter	-7 863 338	-7 859 225	-7 883 667	-7 905 690	-7 933 814	-7 961 433	-7 988 813	-8 016 151	-8 043 455	-8 070 832
Sum bevilgninger drift	7 460 249	7 398 614	7 410 168	7 380 348	7 348 617	7 406 309	7 423 153	7 428 984	7 425 344	7 452 811
Brutto driftsresultat	-403 090	-460 611	-473 499	-525 342	-585 197	-555 125	-565 660	-587 167	-618 111	-618 021
Renteinntekter	-49 547	-62 205	-67 372	-67 372	-67 372	-67 372	-67 372	-67 372	-67 372	-67 372
Utbytte	-200 000	-230 000	-230 000	-230 000	-230 000	-230 000	-230 000	-230 000	-230 000	-230 000
Renteutgifter	117 344	140 234	162 508	179 674	184 762	182 828	186 250	193 333	200 232	206 381
Avdrag på lån	236 435	259 376	287 727	318 217	338 409	341 453	339 357	356 921	374 067	389 742
Netto finansutgifter	104 232	107 405	152 864	200 519	225 799	226 910	228 236	252 883	276 927	298 752
Netto driftsresultat	-298 857	-353 206	-320 635	-324 822	-359 398	-328 214	-337 424	-334 284	-341 184	-319 269
Overføring til investering	230 688	279 496	236 968	230 000	230 000	230 000	230 000	230 000	230 000	230 000
Avsetning disposisjonsfond	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Netto avsetning/bruk disposisjonsfond	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sum disponeringer/dekning av netto driftsresultat	-68 170	-73 711	-83 667	-94 822	-129 398	-98 214	-107 424	-104 284	-111 184	-89 269
Sum netto driftsutgifter fordelt	7 460 249	7 398 614	7 410 168	7 380 348	7 348 617	7 406 309	7 423 153	7 428 984	7 425 344	7 452 811
Sum netto driftsutgifter	7 460 249	7 398 614	7 410 168	7 380 348	7 348 617	7 406 309	7 423 153	7 428 984	7 425 344	7 452 811

Tabell 8– Buskerud – side 24

Bevilgningsoversikt drift Øfk (tall i 1 000 kr og 2022-kroner)	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Frie inntekter (skatt og rammetilskudd)	-3 421 278	-3 403 284	-3 399 248	-3 395 230	-3 393 752	-3 391 867	-3 390 049	-3 388 199	-3 386 290	-3 384 338
Generelle driftsinntekter (rentekompensasjon)	-8 193	-10 682	-10 823	-9 482	-8 332	-7 181	-6 031	-4 881	-3 792	-2 940
Sum generelle driftsinntekter	-3 429 471	-3 413 966	-3 410 071	-3 404 712	-3 402 084	-3 399 048	-3 396 080	-3 393 080	-3 390 082	-3 387 278
Sum bevilgninger drift	3 330 471	3 292 170	3 292 546	3 275 783	3 258 610	3 272 796	3 278 607	3 281 133	3 279 398	3 292 589
Brutto driftsresultat	-99 000	-121 796	-117 525	-128 929	-143 474	-126 253	-117 473	-111 947	-110 684	-94 689
Renteinntekter	-21 766	-27 469	-29 797	-29 797	-29 797	-29 797	-29 797	-29 797	-29 797	-29 797
Utbytte	-35 000	-50 000	-30 000	-35 000	-35 000	-35 000	-35 000	-35 000	-35 000	-35 000
Renteutgifter	52 579	68 207	82 956	93 721	90 269	89 346	95 549	100 924	106 266	111 181
Avdrag på lån	105 583	119 111	135 888	153 784	163 720	164 565	162 315	171 959	181 283	189 641
Netto finansutgifter	101 396	109 849	159 047	182 708	189 192	189 114	193 067	208 086	222 752	236 026
Netto driftsresultat	2 396	-11 947	41 522	53 779	45 718	62 862	75 593	96 139	112 068	141 337
Overføring til investering	50 344	74 748	33 484	35 000	35 000	35 000	35 000	35 000	35 000	35 000
Avsetning disposisjonsfond	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Netto avsetning/bruk disposisjonsfond	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sum disponeringer/dekning av netto driftsresultat	52 740	62 801	75 006	88 779	80 718	97 862	110 593	131 139	147 068	176 337
Sum netto driftsutgifter fordelt	3 330 471	3 292 170	3 292 546	3 275 783	3 258 610	3 272 796	3 278 607	3 281 133	3 279 398	3 292 589
Sum netto driftsutgifter	3 330 471	3 292 170	3 292 546	3 275 783	3 258 610	3 272 796	3 278 607	3 281 133	3 279 398	3 292 589
Sum netto driftsutgifter	3 330 471	3 292 170	3 292 546	3 275 783	3 258 610	3 272 796	3 278 607	3 281 133	3 279 398	3 292 589

Tabell 9 – Østfold – side 25

Bevilgningsoversikt drift Øfk (tall i 1 000 kr og 2022-kroner)	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Frie inntekter (skatt og rammetilskudd)	-3 421 278	-3 403 284	-3 399 248	-3 395 230	-3 393 752	-3 391 867	-3 390 049	-3 388 199	-3 386 290	-3 384 338
Generelle driftsinntekter (rentekompensasjon)	-8 193	-10 682	-10 823	-9 482	-8 332	-7 181	-6 031	-4 881	-3 792	-2 940
Sum generelle driftsinntekter	-3 429 471	-3 413 966	-3 410 071	-3 404 712	-3 402 084	-3 399 048	-3 396 080	-3 393 080	-3 390 082	-3 387 278
Sum bevilgninger drift	3 330 471	3 292 170	3 292 546	3 275 783	3 258 610	3 272 796	3 278 607	3 281 133	3 279 398	3 292 589
Brutto driftsresultat	-99 000	-121 796	-117 525	-128 929	-143 474	-126 253	-117 473	-111 947	-110 684	-94 689
Renteinntekter	-21 766	-27 469	-29 797	-29 797	-29 797	-29 797	-29 797	-29 797	-29 797	-29 797
Utbytte	-35 000	-50 000	-30 000	-35 000	-35 000	-35 000	-35 000	-35 000	-35 000	-35 000
Renteutgifter	52 579	68 207	82 956	93 721	90 269	89 346	95 549	100 924	106 266	111 181
Avdrag på lån	105 583	119 111	135 888	153 784	163 720	164 565	162 315	171 959	181 283	189 641
Netto finansutgifter	101 396	109 849	159 047	182 708	189 192	189 114	193 067	208 086	222 752	236 026
Netto driftsresultat	2 396	-11 947	41 522	53 779	45 718	62 862	75 593	96 139	112 068	141 337
Overføring til investering	50 344	74 748	33 484	35 000	35 000	35 000	35 000	35 000	35 000	35 000
Avsetning disposisjonsfond	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Netto avsetning/bruk disposisjonsfond	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sum disponeringer/dekning av netto driftsresultat	52 740	62 801	75 006	88 779	80 718	97 862	110 593	131 139	147 068	176 337
Sum netto driftsutgifter fordelt	3 330 471	3 292 170	3 292 546	3 275 783	3 258 610	3 272 796	3 278 607	3 281 133	3 279 398	3 292 589
Sum netto driftsutgifter	3 330 471	3 292 170	3 292 546	3 275 783	3 258 610	3 272 796	3 278 607	3 281 133	3 279 398	3 292 589
Sum netto driftsutgifter	3 330 471	3 292 170	3 292 546	3 275 783	3 258 610	3 272 796	3 278 607	3 281 133	3 279 398	3 292 589

Tabellen 10 – fond - side 26

	Disposisjonsfond	Bundne driftsfond	Ubundne investeringsfond	Bundne investeringsfond	Sum drifts- og investeringsfond	Andel fond
Akershus	1 205 572 306	354 088 770	37 056 410	38 624 310	1 635 341 797	52 %
Buskerud	278 081 412	240 869 682	239 500 000	0	758 451 094	24 %
Østfold	511 107 009	207 931 197	24 342 631	7 951 508	751 332 345	24 %
Sum	1 994 760 727	802 889 648	300 899 042	46 575 818	3 145 125 236	100 %

Viken viser vei.

Postadresse: Viken fylkeskommune,
Postboks 220, 1702 Sarpsborg
Sentralbord: 32 30 00 00
post@viken.no

viken.no

