

SAK 16/16 NYE FOLKEVALDE REGIONAR

Saksopplysning

Syner til vedlagt brev frå Buskerud fylkeskommune dat. 18.5.2016, som gjev ein god bakgrunn for saka.

Ynskje til Regjeringa er å dele landet inn i om lag ti nye folkevalde regionar, Meld. St. 22 (2015–2016), «[Nye folkevalgte regioner– rolle, struktur og oppgaver](#)»

Buskerud fylkeskommune ynskjer råd frå kommunar/regionråd før ein gjer endeleg vedtak om kva retning Buskerud fylkeskommune bør gå.

Buskerud fylkeskommune ynskjer svar på følgjande:

1. *Har din kommune/kommuneregion generelle synspunkter på regionreformen?*
2. *Dersom det blir en regionreform; ønsker din kommune eller kommuneregion at Buskerud skal slå seg sammen med Vestfold og Telemark?*
3. *Dersom det blir en regionreform; ønsker din kommune eller kommuneregion at Buskerud skal slå seg sammen med Akershus og Østfold?*
4. *Dersom den foretrukne regioninndeling ikke blir valgt, vil det da være aktuelt å melde overgang til annen region/fylkessammenslutning?*

Frist for attendemelding er 20. august 2016, men ynskjeleg med svar før sumarferien.

Regionrådet for Hallingdal har og fått ein førespurnad frå Valdres, der det vart gjort slikt vedtak i Valdresrådet **11.5.2016**:

Vurdering

Regionrådet for Hallingdal må fyrst vurdere om dei skal gje råd, noko dagleg leiar meiner er naturleg. Det kan vera føremålstenleg at det på møte 27.5 er innleiande drøftingar og at Regionrådet for Hallingdal har det som konkret sak i junimøte.

Ål 20.5.2016

Knut Arne Gurigard
Dagleg leiar

- Vedlegg 1: Brev frå Buskerud fylkeskommune dat.18.5.2016 «Buskerud som del av en ny folkevalgt region»
- Vedlegg 2: [Utredning om samarbeid eller sammenslåing av Buskerud, Telemark og Vestfold.](#) (Berre som lenke)
- Vedlegg 3: Faktagrunnlag Akershus Østfold og Buskerud, 20.5.2016



Alle kommuner i Buskerud
Kommuneregionene i Buskerud

Vår dato: 18.05.2016
Deres dato:

Vår referanse: 2008/632-31
Deres referanse:

Vår saksbehandler:
Kjersti Bærug Hulbakk, tlf. 32808665

Buskerud som del av en ny folkevalgt region

Stortinget har vedtatt at det fortsatt skal være tre folkevalgte nivåer. Med dette som utgangspunkt mener regjeringen tiden er moden for en reform som gir større og mer funksjonelle regioner. Den regionale inndelingen må være i samsvar med de samfunnsutfordringer som regionalt folkevalgt nivå skal bidra til å løse.

Regjeringens mål er å utvikle et folkevalgt mellomnivå som spiller godt på lag med stat og kommune, som kan gripe sentrale samfunnsutfordringer og legge til rette for utvikling og vekst i alle deler av landet. Regjeringen vil tydeliggjøre og utvikle det regionale folkevalgte nivå som samfunnsutviklere.

Regjeringen mener at landet bør deles inn i om lag ti nye folkevalgte regioner, og det legges opp til at nye oppgaver skal tilføres de nye folkevalgte regionene. Regjeringen er imidlertid tydelig på at dersom det ikke blir færre fylker, vil det ikke bli nye oppgaver.

Kommunal –og moderniseringsdepartementet ber i Meld. St. 22 - nye folkevalgte regioner, om at fylkeskommunene fatter vedtak om sammenslåing til større regioner innen 1. desember 2016.

Stortinget skal behandle Meld. St. 22 - nye folkevalgte regioner i juni 2016. Våren 2017 skal Stortinget gjøre vedtak om hvilke folkevalgte regioner Norge skal bestå av i framtida. De nye regionene skal tre i funksjon fra 1. januar 2020.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/88e9ee4fdabe4cedaa6cfd74cf5cdbcdb/no/pdfs/stm201520160022000dddpdfs.pdf>

Alternativer for Buskerud

For Buskerud sin del er det foretatt utredninger og samtaler med både Vestfold/Telemark og Akershus/Østfold om framtidig sammenslåing. Å fortsette som eget fylke synes ikke å være et realistisk alternativ ut fra de signaler som foreligger.

Det vedlegges to utredninger som omhandler regionreformen i Buskerud.

Rapporten om BTV – Buskerud, Telemark og Vestfold

Rapporten som er utarbeidet av Oxford Research/ BDO peker på at en større region vil kunne utløse et vekstpotensialet i næringslivet innenfor triangelet Kongsberg – Horten - Grenland. Elles trekker rapporten fram sammenfall i statlig organisering, herunder Høgskolen, i BTV. <http://www.bfk.no/Documents/BFK/Politikk/Rapport%20BTV.pdf>

Rapporten om ABØ – Akershus, Buskerud og Østfold

Rapporten er skrevet i felleskap av Akershus, Østfold og Buskerud fylkeskommuner. Rapporten beskriver et stort felles bo- og arbeidsmarked i nedre deler av Buskerud mot Akershus og Oslo med tilsvarende pendling og felles transportutfordringer. Det er også i denne regionen et tett næringssamarbeid som strekker seg fra Kongsberg mot Drammen – Asker - Bærum.

Videre prosess.

Buskerud fylkeskommune ønsker råd fra kommuner/regionråd før en gjør endelig vedtak om hvilken retning Buskerud fylkeskommune bør gå.

Buskerud fylkeskommune ønsker svar på følgende:

1. Har din kommune/kommuneregion generelle synspunkter på regionreformen?
2. Dersom det blir en regionreform; ønsker din kommune eller kommuneregion at Buskerud skal slå seg sammen med Vestfold og Telemark?
3. Dersom det blir en regionreform; ønsker din kommune eller kommuneregion at Buskerud skal slå seg sammen med Akershus og Østfold?
4. Dersom den foretrukne regioninndeling ikke blir valgt, vil det da være aktuelt å melde overgang til annen region/fylkessammenslutning?

Med bakgrunn i videre drøftinger med Vestfold og Telemark – BTV og Akershus og Østfold – ABØ og innspill fra kommunene, skal fylkestinget i Buskerud fylkeskommune den 30. og 31. august velge retning for videre samarbeid om en større region. I oktober skal fylkestinget eventuelt vedta intensjonsavtale om deltakelse i en større region.

I desember 2016 skal fylkestinget ta endelig avgjørelse om regiontilknytning.

Den enkelte kommune/kommuneregion velger selv hvordan denne henvendelsen besvares, politisk eller administrativt.

Frist for tilbakemelding til postmottak@bfk.no er **20. august**, men gjerne før sommerferien om det lar seg gjøre.

Dersom det er ønskelig med en gjennomgang av regionreformen evt. de to utredningene, er det bare å ta kontakt.

Med vennlig hilsen

Georg N. Smedhus
fylkesrådmann

Kjersti Bærug Hulbakk
spesialrådgiver

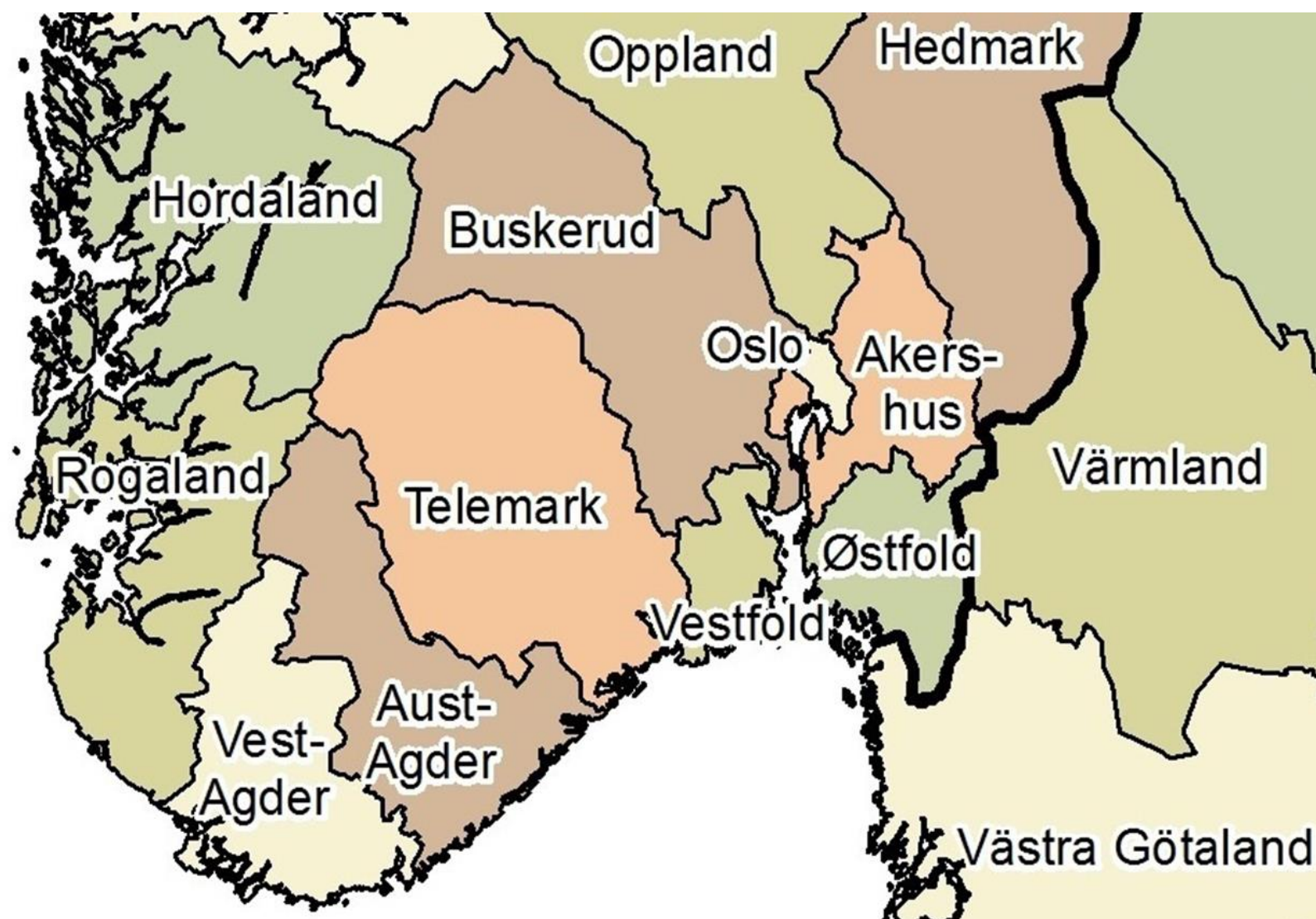
Dokumentet er godkjent elektronisk og sendes uten signatur

Kopi til:

Fylkesmannen i Buskerud Postboks 1604 3007 Drammen

Akershus, Østfold og Buskerud

– en felles folkevalgt region i
framtiden?



Forord

Stortinget har besluttet at det skal gjennomføres en regionreform. I Meld. St. 22 (2015-16) er det anslått at antallet regioner bør være ca. ti. Fylkeskommunene er utfordret av kommunalministeren til å ta initiativ til sammenslåing og utvikling av regioner – og til å ha dialog med naboer.

Østlandssamarbeidet har vært aktiv i arbeidet med regionreformen, og dette følges nå opp gjennom den samhandlingen og de nabosamtaler som pågår mellom fylkeskommuner på Østlandet.

Akershus er i dialog med Østfold og Buskerud om mulig sammenslåing. Buskerud er også inne i en prosess med Telemark og Vestfold, som foreløpig ikke er helt avklart. Det er derfor fortsatt en viss åpenhet når det gjelder hvilke sammenslåinger som kan være aktuelle.

Regionreformen har disse hovedformålene:

- regionene som funksjonelle enheter
- bedre samhandling og samordning av innsats
- ivareta helhetssyn og vurdere ulike tiltak og konsekvenser opp mot hverandre
- brede fagmiljøer med kompetanse til å levere gode tjenester.

Som et grunnlag for politiske beslutninger har fylkesrådmannen i Akershus tatt initiativ til utarbeidelse av et faktagrunnlag om de fylkeskommunene det er aktuelt å gå inn i videre forhandlinger med. Oslo er en sentral del i en sammenhengende bo- og arbeidsmarkedsregion på Østlandet og inngår derfor i det foreliggende faktagrunnlaget.

Proessen med å skape større regioner pågår nå – med sikte på iverksetting 1.1.2020.

Fylkesrådmannen vil med dette faktagrunnlaget legge til rette for at de folkevalgte både i Akershus og andre aktuelle fylkeskommuner har et utgangspunkt for sine beslutninger.

Oslo 20.05.2016
Tron Bamrud
fylkesrådmann

Innholdsfortegnelse

FORORD.....	3
INNHOLDSFORTEGNELSE.....	4
SAMMENDRAG	7
1. UTGANGSPUNKT OG FORMELLE RAMMER.....	11
1.1 Nasjonale føringer fra Stortinget om regionreform	11
1.2 Strategisk utgangspunkt til nabopratt via politiske vedtak i Akershus, Østfold og Buskerud	13
1.3 Hva sier forskere i NIBR om større regioner og rollen som samfunnsutvikler	15
1.4 Rettslige spørsmål i forbindelse med en sammenslåing	20
1.5 Politisk organisering i en større region	27
2. FORHOLDET TIL OSLO.....	37
2.1 Rettslige betraktninger.....	37
2.2 Konsekvenser for valg dersom Oslo blir en del av sammenslåingen	37
2.3 Osloregionen som bo- og arbeidsmarkedsregion.....	38
2.4 En framtidig større region vil måtte samarbeide tett med Oslo	40
2.5 Vurdering av forholdet til Oslo på noen sektorer.....	41
2.6 Oppsummering.....	43
3. BESKRIVELSE AV REGIONEN	45
3.1 Næringsliv, pendling og innovasjon	45
3.2 En flerkjernet region.....	50
3.3 Befolkning	51
3.4 Sysselsettingsandel og utdanningsnivå	56
3.5 Folkehelse	58
3.6 Identitet	58
4. ORGANISASJON OG ADMINISTRATIVE FUNKSJONER.....	59
4.1 Administrativ organisering	59

4.2 Generelt om utfordringer og muligheter ved sammenslåing	61
4.3 Arbeidsrettslige konsekvenser	63
4.4 Kort om suksesskriterier for sammenslåinger.....	63
4.5 Noen problemstillinger som bør diskuteres videre	64
5. REGIONAL SAMFUNNSUTVIKLING OG TJENESTEYTING I EN STØRRE REGION....	65
5.1 Rollen som samfunnsutvikler	65
5.2 Næring, areal og miljø	69
5.3 Opplæring	73
5.4 Samferdsel	81
5.5 Tannhelsetjeneste	91
5.6 Kultur, kulturminne, folkehelse, idrett og friluftsliv.....	95
6. ØKONOMISKE FORHOLD.....	101
6.1 Økonomiske hovedstørrelser	101
6.2 Økonomiske nøkkeltall.....	101
6.3 En oversikt over eiendomsforhold etc.	106
6.4 Selskap og foretak som fylkeskommunene har eierinteresser i	107
6.5 Pensjonsordninger.....	107
6.6 Vurderinger	108

Sammendrag

Utgangspunkt og formelle rammer

I Meld. St. 22 (2015-2016) Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver, foreslås det at landet deles inn i om lag ti nye folkevalgte regioner. Dette begrunnes med at funksjonelle områder vil kunne ses i sammenheng som grunnlag for samfunnsutviklingen og at større regioner vil legge til rette for brede fagmiljøer med kapasitet og kompetanse til å ivareta både nåværende og fremtidige roller og oppgaver. Meldingen viser videre til at ti regioner vil styrke potensialet for samhandling og dialog mellom regionale statsetater og folkevalgte regioner. I reformarbeidet har regjeringen forutsatt at sammenhengende bo- og arbeidsmarkeder som hovedregel ikke bør deles og at områder som næringsøkonomisk henger sammen bør ligge i samme region.

Regjeringen har lagt til grunn at overføring av flere oppgaver fra statlig til regionalt nivå kun vil skje dersom en får større regioner. Meld. St. 22 (2015-2016) peker på at større regioner vil legge grunnlag for en gjennomgang av regionale statlige direktorater og inndelinger, slik at disse blir i samsvar med en ny regioninndeling. Meldingen lister også opp noen forslag til nye oppgaver. KS, Østlandssamarbeidet og fylkeskommuner har registrert et gap mellom de forslag som fremmes og de forventninger som KS, fylkeskommunen og Østlandssamarbeidet har hatt til nye oppgaver. Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har i sin rapport 2016:6 også gitt sin støtte til at en større portefølje av oppgaver ville gi regionene flere virkemidler tilgjengelig til å påvirke regional utvikling.

Fylkestingene i Østfold, Akershus og Buskerud har fattet et vedtak om at man vil ha dialog og nabopratt med hverandre, og at fordeler og ulemper med sammenslåing bør vurderes. Mens en sammenslåing av kommuner kan besluttes av Kongen (eventuelt av departementet etter delegasjon), må en sammenslåing av *fylker* bestemmes av Stortinget, jf. inndelingslova § 4. Kapittel 1.4 i utredningen har en gjennomgang av hvilke lover som gjelder når to eller tre fylker i sin helhet inngår i en ny enhet. Sentrale lover her er inndelingslova, kommuneloven og arbeidsmiljøloven. Arbeidsgiver har en generell plikt til å gi informasjon og gjennomføre drøftinger i forbindelse med omstillingsprosesser – dette gjelder både tillitsvalgte og den enkelte.

KS har i sin veiledning fremholdt at det er viktig å vurdere hvor omfattende omstillingsprosessene skal være. Mange temaer og delprosesser kan skape en vanskelig håndterbar prosess. Samtidig kan dette være en anledning til å ta tak i noen arbeidsgiverpolitiske utfordringer som på lengre sikt kan gi gevinster, og som kan bidra til mer solide organisasjoner. Videre har KS fremholdt at det i sammenslåingsprosesser kan være utfordrende å beholde kritisk kompetanse, og at en god kompetanseplanlegging for den nye kommunen/fylkeskommunen vil være nyttig.

Større regioner vil samlet sett innebære flere stemmeberettigede bak hver regionstingsrepresentant. Dette vil imidlertid være avhengig av hvor stort et nytt regionsting blir. Antall stemmeberettigede bak hver fylkestingsrepresentant i 2015 var ca. 10 400 i Akershus, 6500 i Østfold og 5000 i Buskerud. Dette utgjør et gjennomsnitt på ca. 7400 stemmeberettigede bak hver representant. Et regionsting bestående av 89 representanter fra disse tre fylkene vil gi 10 000 stemmeberettigede bak hver representant. Akershus vil derfor oppleve en liten nedgang i antall

stemmeberettigede bak hver representant, mens Østfold og Buskerud vil få en økning. Med ti regioner vil det trolig måtte være en viss balanse mellom regionenes størrelse. Målt i areal vil den ikke være stor sammenlignet med en del andre regioner, men målt i antall innbyggere vil den være større enn noen andre regionalalternativer som drøftes i Norge i dag. En stor region på Østlandet vil gi tyngde i nasjonal sammenheng og gi grunnlag for å kunne påvirke nasjonal politikkutforming.

Regionen kan ha over 1,16 millioner innbyggere

Kapittel 2 og 3 omtaler sentrale trekk, kjennetegn og situasjon i Akershus, Østfold og Buskerud, og noe kort om Vestfold. En region bestående av Østfold og Akershus vil ha ca. 870 000 innbyggere. Dersom Buskerud blir med øker folketallet til ca. 1 160 000. Befolkningen i de fire fylkene er forskjellig etter alderssammensetning, inntekt, utdanning, og husholdningssammensetning. Gjennomgangen viser at regionen er en attraktiv region som appellerer til tilflytting, arbeidskraften er høyere utdannet enn ellers i landet, og fylkene har opplevd sysselsettingsvekst. Det er omfattende utpendling av sysselsatte fra Akershus til Oslo men pendling er også ganske stor fra Østfold og Buskerud til Oslo og Akershus. Det antas at befolkningsveksten vil fortsette.

Store deler av Østlandet er sammenvevd til en felles bo- og arbeidsmarkedsregion der mye retter seg inn mot Oslo. Funksjonaliteten i østlandsområdet transportsystem er i dag først og fremst knyttet til korridorene inn og ut fra Oslo, samt i noen grad inn mot/ut fra de regionale byene. Dette og videre kollektivtrafikkutvikling vil kreve oppmerksomhet, se nærmere omtale i kapittel 5.4. Utredningen konkluderer (kapittel 2) med at en ny regioninndeling på Østlandet fortsatt må finne løsninger og samarbeidsordninger med Oslo. Store investeringsprosjekter skal realiseres i Oslo og Akershus de neste 10-20 årene – dette på grunn av mangeårig satsing på videre utvikling av funksjonaliteten i hovedstadsregionen.

Organisasjon og administrative funksjoner

I utgangspunktet utfører fylkeskommunene de samme oppgavene, mens det er det geografiske ansvarsområdet som utgjør hovedforskjellen. Omfanget av flere av de administrative oppgavene er nært knyttet opp mot antall innbyggere, brukere og ansatte. Det er i KOSTRA registrert til sammen over 10 000 sysselsatte i fylkeskommunene i Østfold, Akershus og Buskerud. I antall årsverk er tallet noe mindre. Fylkesadministrasjonene og virksomhetene er noe ulikt organisert.

Større regioner vil bidra til større fagmiljøer og derigjennom økt kompetanse. Det vil bidra til å sikre god kvalitet i tjenestene. En større region kan kommunikasjonsmessig generelt framstå mer tydelig som en tyngre og mer betydningsfull samfunnsaktør og samfunnsutvikler enn det dagens fylkeskommune gjør.

Det vil trolig være stordriftsfordeler med en sammenslåing til større regioner. Det vil imidlertid variere fra område til område, og på noen områder kan det også tenkes å bli stordriftsulempen – hvis den store regionen blir for byråkratisk. Det vil være økte kostnader i en *overgangsfase* knyttet til samordning, eksempelvis ved samordning av IT-systemer og administrativ organisering, og derfor må en regne med at stordriftsfordelene først kan tas ut etter noe tid.

Utrygghet, motstand og økt gjennomtrekk er vanlige konsekvenser av en administrativ omstilling. Risikoen for dette reduseres gjennom kompetansebygging

og gode involveringsprosesser. For å kunne realisere synergiene ved en eventuell sammenslåing er ledernes endringskompetanse avgjørende.

Regional samfunnsutvikling og tjenesteyting i en større region

Fylkeskommunene i Akershus, Østfold og Buskerud har i dag regionale planer som i stor grad er sammenfallende i tema, men har ingen felles regionale planer. Det finnes likevel berøringspunkter – som i vannregionplanlegging. Alle har over flere år etablert relevante partnerskap innenfor mange fagfelt – som for eksempel innen skoleutvikling, samferdsel, folkehelsearbeid, kulturminneforvaltning eller areal- og transportplanlegging.

Kapitlene 5.3. – 5.6. drøfter sentrale oppgaver og nøkkeltall innenfor videregående opplæring, samferdsel, tannhelsetjeneste og kultursektoren. En ny stor region bestående av Akershus, Østfold og Buskerud kan eksempelvis ha over 53 000 elever, lærlinger og lære kandidater, og over 38 000 av disse kan trenge skoleskyss. Andelen av elever som er avhengig av skoleskyss varierer fra fylke til fylke. Viktige politiske avklaringer videre kan være knyttet til tilbudsstruktur, lokalisering, prinsipper for inntak av elever og skoletransport.

Det er omfattende kjøp av kollektive rutetjenester, og selve transportarbeidet er organisert på ulike måter. Utredningen anbefaler at samferdselsplanlegging og kjøp av kollektive rutetjenester fortsatt gjøres i samarbeid med Oslo. Selskapene benytter i dag tre forskjellige sonesystemer som grunnlag for prisberegning, men har allerede startet arbeidet om «sømløse» kollektivreiser. Antall km fylkesveier sammenlagt er over 5 300 km og utredningen viser at vedlikeholdsetterslepet varierer. Ellers drøfter rapporten også overføring av oppgaver fra Statens vegvesen til en større region, selv om dette ikke er foreslått endret i Meld. St. 22 (2015-2016).

Det ble i 2015 undersøkt/behandlet nesten 200 000 prioriterte personer på 71 klinikker i tannhelsetjenesten i Østfold, Akershus og Buskerud. Akershus og Østfold har likt nivå på netto driftsutgifter pr prioritert person under tilsyn, mens Buskerud har et høyere kostnadsnivå og ligger like under landsgjennomsnittet. Utredningen dokumenterer at tannhelsetjenestene er klare for en større satsing og samarbeid – og mener dette er bedre løsning enn at ansvaret overføres til kommunene.

Kultursektoren rapporterer at sammenslåing kan bringe med seg mye spennende kompetanse, selv om man samtidig er noe redd for at avstandene kan oppleves som store. Utredningen dokumenterer noen ulikheter i tilnærmingen til tjenesteytingen, og peker på fordeler og ulemper i sammenslåingen, samt behovet for videre utredninger.

Økonomiske forhold

Kapittel 6 omtaler økonomiske forhold i fylkeskommuner, og slår fast at disse har god økonomisk styring. De tre fylkene har ut fra regnskapet 2015 samlede inntekter på ca. 14,5 milliarder kr. Investeringene kan variere mellom år, men var i 2015 på ca. 1,9 milliarder kr for alle tre fylkene. Samlet lånegjeld er 7,9 milliarder.

Balanseregnskapene for 2015 viser samlede verdier på ca. 34 milliarder kr for de tre fylkene. Det er usikkerhet knyttet til hvordan kriteriene i inntektsmodellen vil slå ut samlet sett i de ulike alternativene. Den nye fylkeskommunen vil uten videre tre inn i alle formuerettslige posisjoner som tilligger de gamle fylkeskommunene. Det betyr at den nye enheten hefter for gjeld og andre forpliktelser som de gamle måtte ha pådratt seg.

Bilde 1: Ringerike



Foto: Mona Lundemo/Ringerike Utvikling

1. Utgangspunkt og formelle rammer

1.1 Nasjonale føringer fra Stortinget om regionreform

Om kommune- og regionreformen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet la 20. mars 2015 frem Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* der regjeringens forslag til oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak ble lagt fram. Ved behandlingen av Innst. 333 S (2014–2015) ga stortingsflertallet sin støtte til regjeringens forslag. Flertallet (H, Frp, V og Krf) slo fast at det skal være tre folkevalgte nivå. Utgangspunktet er at oppgaver og ansvar som legges til regionnivået i hovedsak er relatert til rollen som regional aktør for samfunnsutvikling. Dette vil også omfatte innbyggerrettet tjenesteproduksjon. Videre sa det samme flertallet at nye oppgaver til regionalt nivå forutsetter at prosessen fører til færre fylkeskommuner/regioner av en viss størrelse, og at inntektssystemet må vurderes i lys av en ny regionstruktur. Fylkeskommunene ble sommeren 2015 invitert til å innlede drøftinger av sammenslåingsalternativer, med sikte på å vurdere og å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabofylker.

I Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner* foreslo regjeringen at fylkeskommunens ansvar for tannhelse og myndighet til å fastsette utvidet jakttid for enkelte fremmede/introduserte arter etter § 2 i forskrift om jakt- og fangsttider, kan overføres til kommunene. I tillegg ble det foreslått at de største kommunene kan få overført fylkeskommunens ansvar for videregående opplæring og kollektivtransport, etter nærmere angitte kriterier. Bortsett fra videregående opplæring, sluttet Stortinget i Innst. 333 S (2014–2015) seg til at større kommuner kan overta fylkeskommunens ansvar på disse områdene.

Rollen som samfunnsutvikler – ti regioner

Meld. St. 22 (2015-2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver* ble lagt fram 5. april 2016. Regjeringen ønsker å utvikle et folkevalgt mellomnivå som spiller godt på lag med stat og kommune, som kan gripe sentrale samfunnsutfordringer og legge til rette for utvikling og vekst i alle deler av landet – som en regional samfunnsutvikler. Regjeringen mener at landet bør deles inn i om lag ti nye folkevalgte regioner. Da vil funksjonelle områder kunne ses i sammenheng som grunnlag for samfunnsutviklingen. Større regioner vil legge til rette for brede fagmiljøer med kapasitet og kompetanse til å ivareta både nåværende og fremtidige roller og oppgaver. Ti regioner vil styrke potensialet for samhandling og dialog mellom regionale statlige myndigheter og folkevalgte regioner.

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

deres innsats og virkemidler må dra i samme retning. Derfor er det behov for en *strategisk, mobiliserende og koordinerende* aktør.

Det har ikke skjedd store endringer i antall fylker siden 1814. Noen justeringer av fylkesgrenser er imidlertid kommet som følge av kommunesammenslåinger og kommunedelinger. I dag har Norge 19 fylker og 18 fylkeskommuner. Vi viser til omtale av Oslo i kapittel 2.

Regjeringens kriterier for den fremtidige regioninndelingen

Det første kriteriet er at regionene bør utgjøre funksjonelle enheter og sammenhengende bo- og arbeidsmarkeder bør som hovedregel ikke deles. Områder som næringsøkonomisk henger sammen bør ligge i samme region. Regioner som utgjør områder som kommunikasjonsmessig og næringsøkonomisk henger sammen, legger grunnlag for å ivareta nåværende og fremtidige oppgaver og roller, og vil gi forutsetninger for en helhetlig politikkutvikling som ivaretar regionenes fortrinn og bygger opp under vekstkraften.

Det andre kriteriet er at et regionalt folkevalgt nivå som i større grad sammenfaller med kunnskapsinstitusjonenes og statlige infrastruktur- og ressursforvaltningsetaters inndeling, bedre kan legge til rette for samhandling og samordning av innsats. Regionene bør gjennom egne oppgaver, planlegging og utviklingsarbeid kunne ivareta et helhetssyn og vurdere ulike tiltak og konsekvenser opp mot hverandre. Muligheten for samhandling med næringsliv, kommuner og regional statsforvaltning er vesentlig for utøvelsen av samfunnsutviklerrollen.

Det tredje er at regionene bør ha et innbyggergrunnlag som legger til rette for brede fagmiljøer med kapasitet og kompetanse til å ivareta nåværende og fremtidige oppgaver og funksjoner, og at innbyggere i alle deler av landet kan motta gode tjenester.

Hva med regional stat?

Regjeringen har i Meld. St. 22 (2015-2016) konstatert at fylkesmannens rolle, funksjoner og oppgaver i all hovedsak skal bestå.

Samtidig sier meldingen at større folkevalgte regioner vil i større grad legge til rette for bedre samordning og samarbeid med regionale statlige etater/aktører som i dag ikke følger fylkesgrensene. Regjeringen mener at større grad av sammenfall mellom folkevalgte regioners inndeling og statens regionale inndeling vil forenkle og forsterke samhandling og samordning for utvikling av regionen. Som en del av regionreformen, vil kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennomgå formene for politisk dialog mellom stat/regjering og nye folkevalgte regioner. Den overordnede politiske dialogen og samhandlingen mellom staten og regionene bør utvikles slik at den tilpasses og støtter opp om de nye regionenes rolle og oppgaver.

Regjeringen har sagt at de nasjonale virkemiddelaktørenes gjennomføring av regionale oppdrag tilpasses de nye regiongrensene.

Figur 1: Figuren illustrerer noen av statens regionale strukturer på Østlandet

Etater	Oslo	Akershus	Østfold	Hedmark	Oppland	Buskerud	Vestfold	Telemark	Aust-Agder	Vest-Agder	Rogaland
Jernbane-verket ¹	Oslo og Akershus	Øst	Nord Midt	Øst	Vest Sør	Øst	Vest og				
Kystverket	Sørøst										V
Fiskeri-direktoratet	Sør										
Veg-vesenet	Vegregion Øst					Vegregion Sør					Vegre
NVE	Øst					Sør					

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

Tidsplan

Innen 1.12.2016 skal fylkeskommunene fatte vedtak om sammenslåing med nabofylker eller ikke, herunder hvem som skal slå seg sammen, og hvilke forutsetninger som må ligge til grunn. Deretter vil det våren 2017 bli lagt fram en lovproposisjon om endringer i kommune- og fylkesstrukturen, samt om nye oppgaver og ansvar til nye folkevalgte regioner. Stortinget vil gjøre vedtak om endringer i kommune- og fylkesstrukturen i juni 2017.

1.2 Strategisk utgangspunkt til nabopratt via politiske vedtak i Akershus, Østfold og Buskerud

Fylkesutvalgene i Østfold og Akershus hadde felles møte 1.juni 2015. Fylkesutvalgene i Buskerud, Østfold og Akershus hadde et felles møte den 1.2.2016.

Fylkestinget har i sak 98/14 vedtatt at *Akershus* fylkeskommune ønsker å ta en konstruktiv rolle i kommune- og regionreformen, og er åpen for å ha dialog med andre fylker og kommuner. I sak 20/16 til fylkestinget ble følgende vedtatt:

1. I arbeidet med en regionreform er det naturlig å se Oslo og Akershus i sammenheng. Akershus vil ta kontakt med Oslo for å innlede samtaler om deltakelse i en eventuell sammenslåing.
2. I arbeidet med regionreformen utreder Akershus to alternativer; Østfold/Akershus og Østfold/Buskerud/Akershus. For begge alternativer åpnes det for å inkludere Oslo, dersom Oslo skulle ønske det. Fordeler og ulemper ved de to alternativene utredes og vurderes opp mot dagens situasjon. Et faktagrunnlag om fylkeskommunene vil være en del av arbeidet. Videre bør utredningen peke på hvilke beslutninger som bør være på plass før en eventuell intensjonserklæring.
3. Basert på fylkesrådmannens utredning av alternativene legges det fram en ny sak i juni 2016 der det tas stilling til videre prosess. Fylkesrådmannen sørger for at saken sendes ut i god tid før behandlingen, og legger til rette for en presentasjon av saken i god tid før fylkestingsbehandlingen.

4. Dersom det i juni 2016 vedtas å arbeide videre med ett eller flere av alternativene innrettes prosessen med sikte på å inngå en eventuell intensjonserklæring før årsskiftet 2016/2017.
5. Akershus fylkeskommune tar initiativet til at en gruppe bestående av fylkesordførere, opposisjonsledere og fylkesrådmenn i de deltagende fylkeskommuner møtes for gjensidig løpende informasjon i prosessen. Gruppen bør møtes minst 2 ganger før sommeren 2016.
6. Akershus fortsetter dialogen med Oppland og Hedmark med sikte på å videreutvikle samarbeidet. Videre utredning knyttet til eventuell sammenslåing med Oppland og Hedmark avventer prosessen mot Oslo, Østfold og Buskerud.

Sak om utredning av mulig sammenslåing av Østfold og Akershus ble behandlet i Fylkesutvalget i *Østfold* den 4.juni 2015. Fylkesutvalget i Østfold behandlet en ny sak om nabopratt med Akershus den 18. november 2015, og konkluderte med at dialogen med Akershus bør fortsette. Fordeler og ulemper med sammenslåingen med Akershus ble vurdert i denne saken.

Fylkesutvalget i *Buskerud* fylkeskommune behandlet den 25. november 2015 en sak om regionreformen, og takket ja til å ha videre dialog med Akershus og Østfold. Buskerud deltar også i et felles utredningsarbeid med Telemark og Vestfold fylkeskommuner, og skal få levert en utredning i juni 2016 om et tettere samarbeid/sammenslåing. Man utreder potensial, muligheter, utfordringer og konsekvenser nå, og vil utrede økonomiske og administrative konsekvenser etter en eventuell beslutning. Buskerud har i tillegg hatt samarbeidsmøte med Oppland fylkeskommune.

Prosesen videre

I dialogen mellom de tre fylkeskommunene har det vært eller er avtalt følgende møteplasser:

- 16.3.2016 Møte mellom fylkesrådmennene i Østfold, Buskerud og Akershus (ØBA) for å finne struktur for felles utarbeidelse av saksframlegg.
- 22.4.2016 Møte for ordførere, opposisjonsledere og fylkesrådmenn i ØBA.
- 2.-3.5.2016 Administrativ ledersamling mellom ØBA
- 9-10.5.2016 Fylkestinget i Akershus har et temaseminar om regionreform
- 13. juni 2016 Fylkestinget i Akershus behandler sak om sammenslåing
- 16.-17. juni 2016: Fellesmøte for fylkesutvalgene i ØBA.
- 8.-9. september 2016: Fellesmøte for fylkestingene i ØBA.

Materialet som nå er utarbeidet vil være for å skaffe et best mulig grunnlag for fylkesrådmannens sak til fylkestinget i juni 2016.

I vurderingen av ny regional organisering er følgende perspektiver vurdert:

- demokrati
- kvalitet og effektivitet i tjenesteproduksjonen og i samfunnsplanleggingen.
- funksjonalitet for nye regioner.

1.3 Hva sier forskere i NIBR om større regioner og rollen som samfunnsutvikler

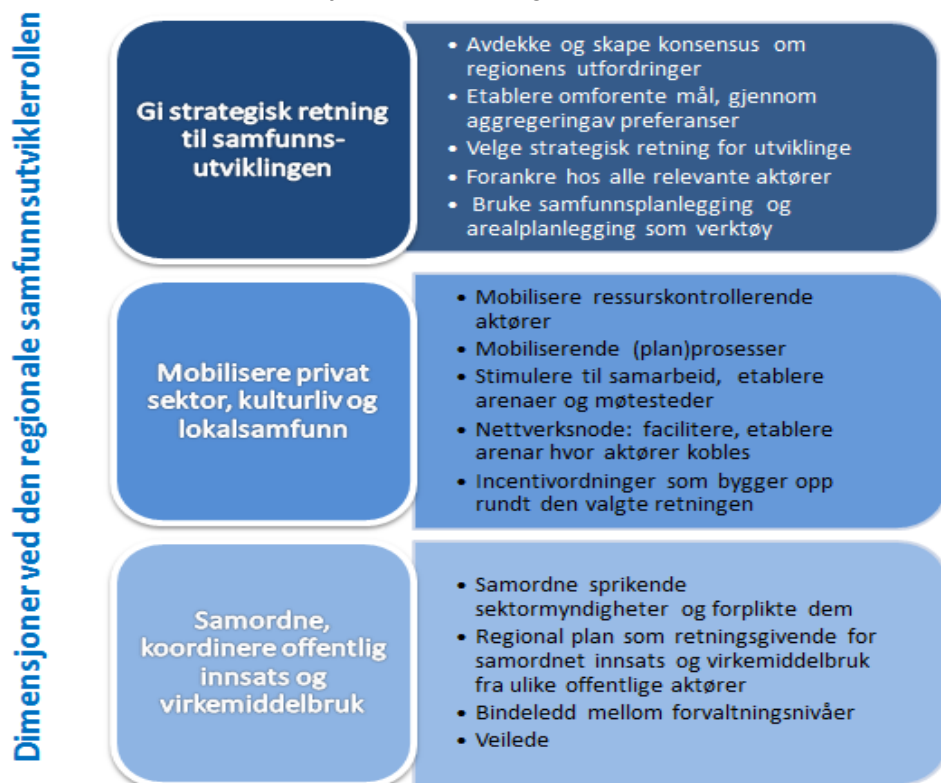
Bakgrunn

Norsk institutt for by- og regionforskning NIBR har etter bestilling fra KS drøftet og vurdert ulike sider ved hvordan større regioner kan virke inn på den regionale samfunnsutviklerrollen¹. Tidligere forskning, og informantene i studien til NIBR, viser at dagens fylkeskommuner ikke evner å ta ut dette potensialet til det fulle. En styrking av det regionale folkevalgte nivået, forutsetter at regionene må arbeide på andre måter enn fylkeskommunene gjør i dag.

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

1. for det første å *gi strategisk retning* til samfunnsutviklingen,
2. for det andre å *mobilisere* privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn
3. for det tredje å *samordne* innsatsen og virkemiddelbruken til ulike offentlige myndigheter, slik at disse ikke underminerer hverandre.

Tabell 1: Tre sentrale dimensjonen ved den regionale samfunnsutviklerrollen.



Kilde: NIBR

¹ NIBR-rapport 2016:6 Implikasjoner av større regioner for den regionale samfunnsutviklerrollen, mars 2016.

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

Størrelse og strategisk retningsgivning

Hvordan kan økt geografisk størrelse og mer ansvar (oppgaver, myndighet) styrke den strategisk retningsgivende rollen? Den viktigste begrunnelsen for å styrke fylkeskommunen som samfunnsutvikler er at det er det forvaltningsnivået som best kan utforme en politikk som ser bo-, areal-, transport- og regional utvikling i sammenheng. Ikke bare å se ABS (arbeid, bosted, service) -regioner i en geografisk sammenheng, men også å sørge for at utviklingen i sum ivaretar både sosiale, næringsmessige og miljø- og klimamessige hensyn. Nasjonale departement og direktorat ivaretar i liten grad samordning og helhetstenkning rundt slike spørsmål, ei heller deres regionale ledd.

Med en større portefølje av oppgaver vil regionene ha flere virkemidler tilgjengelige til å påvirke regional utvikling. Det gir også mulighet til å redusere den statlige detaljstyringen, i og med at regionene vil representere tyngre kompetansemiljøer. Større portefølje og geografisk størrelse kan også vitalisere regional utvikling som et policy-felt, noe vi ser har skjedd i de svenske forsøkene. Det kan også gi regional plan større tyngde som politisk styringsvirkemiddel, og kan bidra til effektiviseringsgevinst ved klarere retningsgivning. Utøvelsen av rollen krever imidlertid også mer av de folkevalgte regionene, fordi forankringsarbeidet i kommunene er helt avgjørende for å utøve rollen på en god måte. Det samme er et godt samspill mellom fag og politikk internt i regionene (fylkeskommunene), for å muliggjøre et strategisk lederskap som tar hensiktsmessige veivalg for å møte de regionale og lokale samfunnsutfordringene.

Mange fylkeskommuner har i dag utviklet sub-regionale møteplasser. En utbygging av dette nivået vil gjøre det lettere å fange lokal og sub-regional kunnskap, og kanalisere dette opp til regionalt nivå, noe som vil bidra til å forebygge konflikter og øke kvaliteten på beslutninger og iverksetting. Å jobbe systematisk med å gi retning, for eksempel gjennom regionalt planarbeid, for å bedre utløse utviklingspotensialet kommunene i fellesskap har, blant annet ved å evne å mobilisere lokale og regionale aktører.

Størrelse og mobilisering

Mobiliseringsdimensjonen ved samfunnsutviklingsrollen er en kjernekompetanse i dagens fylkeskommuner, og nettverk og partnerskap er arenaene som brukes. Et folkevalgt regionalt nivå har et klart fortrinn når det gjelder å mobilisere kommuner, næringsliv og sivilsamfunn til samarbeid – sammenliknet med statlige (regionale) myndigheter. Deres kjennskap (og evne til å være responsiv) til mennesker, ressurser, verdiskapingspotensial og utviklingsmuligheter i regionen er deres fremste ressurs. Hva vil økt størrelse ha å si for evne til å ha slik kjennskap? Nye regioner kan få mer arbeid med medvirknings- og samarbeidsarenaer som sørger for økt kontakt mellom kommuner, sivilsamfunn, næringsliv og befolkning på den ene siden, og region og politikere på den andre. Samtidig kan det bli lettere å fasilitere slike arenaer, fordi regionene vil ha tyngre ressurser og virkemidler som trekker aktørene til bordet.

Relevansen og attraktiviteten øker når aktørene ser at de kan få tilgang til ressurser de ikke ellers får tilgang til. Det være seg økonomiske midler eller kunnskap og kompetanse. De nye regionenes mobiliseringsevne vil styrkes dersom de sitter på attraktive stimulerings- eller prosjektmidler og dersom de kan tilby kunnskap og kompetanse som vil øke kommuners og andre aktørers kapasitet og innsikt på ulike samfunnsutviklingstemaer.

Størrelse og samordning av offentlig innsats og virkemiddelbruk

En hovedutfordring med regional samfunnsutvikling er at virkemiddelapparatet er fragmentert, og at offentlige virkemidler er strødd tynt utover mange aktører. Regionaliseringen av virkemidler kan dermed føre til en mer konsentrert, samordnet innsats av virkemiddelbruken. Det kan også være i tråd med prinsippene om «smart spesialisering» (EU), om at virkemidler til regional utvikling skal spille sammen og ikke slå hverandre i hjel. Til det trengs en tydelig retningsgivning som grunnlag for samordningen. I tillegg vil større, sterkere regioner i større grad kunne ta ut potensialet for å få regioner til å henge næringsmessig og kommunikasjonsmessig bedre sammen (geografisk samordning), og til å se sektorområder i sammenheng. Selv om ikke alle virkemidlene regionaliseres, vil samordningspotensialet øke, fordi et redusert antall i større grad har mulighet til å harmonisere sine grenser med den regionale stat sine geografiske inndelinger.

Forutsetninger

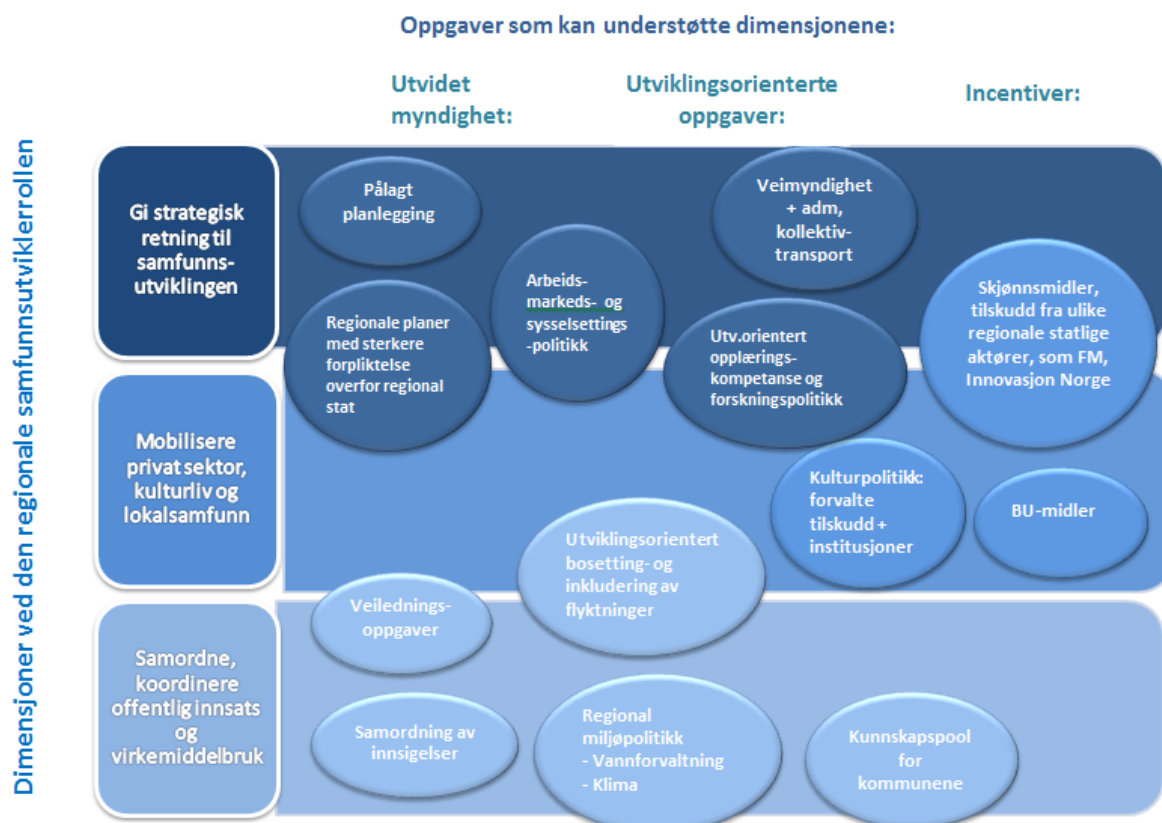
Oppgaver og myndighet

Regjeringen har i Meld. St. 22 (2015-2016) befestet at nye oppgaver for fylkeskommuner forutsetter færre regioner. Aktuelle oppgaver som er nevnt er for eksempel større ansvar for forvaltningen av automatisk fredede kulturminner samt de fleste forskriftsfredede bygninger i statlig eie², ansvar for bredbåndutbygging, tydeligere bestillerfunksjon overfor nasjonale virkemiddelaktører for forskning, innovasjon og næringsutvikling og et toårig forsøk med ansvar for regional næringsprogram for landbruket.

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

² Hensikten er å rendyrke Riksantikvariatets rolle som direktorat.

Tabell 2: Sammenstilling av dimensjoner ved den regionale samfunnsutviklerrollen med oppgaver som kan understøtte dimensjonene



Kilde: NIBR-rapport 2016:6

Sektorovergripende perspektiv hos både politikere og administrasjon

En forutsetning er evnen til å ha et sektorovergripende perspektiv. Dette krever at regionale politikerne evner å se egne politikkområder i sammenheng og dermed etablere en rød tråd mellom ulike beslutninger som til sammen skaper en helhetlig regional politikk. Av avgjørende betydning er det at den administrative ledelsen (fylkesrådmann og hans ledergruppe) tar et sterkt grep for å sikre helhetstenkning i organisasjonen. I tillegg er det behov for å strømlinjeforme samarbeids- og nettverksmodellene som fylkeskommunen har med eksterne aktører som kommuner, statlige myndigheter, næringsliv og samfunnsliv.

En regional politikerrolle

En annen forutsetning for at nye, større regioner skal ivareta et mer gjennomgripende helhetsperspektiv, er at regionale politikere har et regionalt blikk, samtidig som de har lokal kjennskap. NIBR foreslår at man får et formelt skille mellom rollene som regionalpolitiker og lokalpolitiker og at man får flere heltidspolitikere.

NIBR diskuterer også hvilken modell for politisk organisering som er mest hensiktsmessig for et regionalpolitisk lederskap, og argumenterer for at en strategisk formannskapsmodell er bedre egnet enn en parlamentarisk modell.

«Parlamentarismemodellen er ikke nødvendigvis veien å gå for nye, større regioner. Som strategiske, mobiliserende og samordnende samfunnsutviklere er det viktig at nye regioner finner fram til omforente og langsiktige mål og prioriteringer. For å sikre

dette bør mål og prioriteringer bygge på et solid samarbeid med egne fagfolk, samt forhandlinger og diskusjoner med opposisjonen. Strategiske veivalg for regional utvikling som tas i en polarisert politisk situasjon, av et fylkesråd i flertall, risikerer å bli kastet om på etter neste valg. For å sikre en kontinuitet i de strategiske veivalgene som tas, slik at de gir forutsigbarhet for andre offentlige aktører (for eksempel for tunge investeringer i offentlig infrastruktur) og private aktører (for eksempel i investeringer i utbyggingsområder), er det en fordel med en politisk organiseringsmodell som fremmer politisk samarbeid på tvers og konsensus. Da kan en strategisk variant av formannskapsmodellen, kombinert med flere heltidspolitikere (både i posisjon og opposisjon), synes å være mer hensiktsmessig.»

Størrelse og implikasjoner for flernivådemokrati

En tredje forutsetning er at større regioner bør og kan anses som en demokratireform. Forhandlings- og avtaleorganiseringen som griper om seg forutsetter sterkere aktører på lokalt nivå (kommuner) og regionalt nivå (fylkeskommuner/regioner), for å kunne parere forhandlingspartnerne fra statlig nivå, både når det gjelder kompetanse og forhandlingstyngde. Sterkere regioner vil kunne forvalte bindeleddfunksjonen på en bedre måte – som regional fortolker av statlige signaler, og den politiske bindeleddfunksjonen mellom folkevalgte på nasjonalt og kommunalt nivå. Det vil imidlertid være behov for en sterkere forpliktelse på tvers av de politisk/administrative nivåene, enn det er i dag. Samtidig vil det være behov for rutinemessige, overordnede dialogarenaer mellom nasjonale myndigheter og folkevalgte regioner.

Bilde 2: Om næringer og industri i Østfold



Foto: Østfold fylkeskommune

1.4 Rettslige spørsmål i forbindelse med en sammenslåing

Innledning

Vår første generelle «inndelingslov», vedtatt i 1956, gjaldt sammenslåing og deling av kommuner, samt grensejustering mellom dem. Fylker var ikke nevnt i loven, muligens fordi disse ble oppfattet som noe tilnærmet konstant. Den någjeldende lov (LOV-2001-06-15-70) gjelder imidlertid også for fylker.

«Inndelingslova», som er den offisielle kortformen, gjelder således saksbehandlingen ved endringer i kommune- og fylkesinndelingen. Den regulerer fire forskjellige prosesser, som alle er undergitt sine særregler, nemlig «sammenslåing», «deling», «grensejustering» og «grensefastsettelse». Begrepet «grenseendring» brukes, jf. definisjonen i § 3, som en fellesbetegnelse på de tre førstnevnte.

Virkninger av en fylkessammenslåing: Generelt

«Fylke» er kun et geografisk begrep i inndelingslova, liksom i kommuneloven (LOV-1992-09-25-107). En konsekvens av en sammenslåing av fylker vil være at de tilhørende fylkeskommunene – altså de regionale forvaltningsenhetene etter kommuneloven – går sammen i en ny enhet. Dette følger direkte av inndelingslova.

Rettslige konsekvenser av en fylkessammenslåing kan imidlertid inntre uten at utgangspunktet er inndelingslova. Ett forhold skal nevnes her. Av grunnloven § 57 følger at riket er inndelt i 19 valgdistrikter i forbindelse med stortingsvalg, mens selve grensegangen og mandatfordelingen mellom disse bestemmes «ved lov». I Lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (Valgloven) (LOV-2002-06-28-57) § 11-1 er det foreskrevet at hvert fylke skal utgjøre ett valgdistrikt. Skal to eller flere fylker slås sammen, vil det være nødvendig å vurdere å redusere antallet valgdistrikter ved stortingsvalg om prinsippet skal fastholdes. I så fall må Stortinget vedta endringer i både grunnloven og valgloven.

Håndteringen av en sammenslåing i praksis

Før vi fremstiller saksbehandlingsreglene etter inndelingslova, må vi ta et generelt forbehold om deres praktiske betydning.

Inndelingslova § 17 har en bestemmelse som gir Kongen – eventuelt departementet etter delegasjon – fullmakt til å gjøre unntak fra loven selv. Etter ordlyden synes bestemmelsen å markere et vidt spillerom. Kongen kan således, såfremt det anses «nødvendig», gjøre unntak fra

- «a) reglar om lovpålagde organ i stat, fylkeskommune eller kommune
- 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 »

Statsrettslig sett, er en slik bestemmelse (om «derogasjon») nokså uvanlig, og den må, etter vanlig lære, tolkes restriktivt. Forarbeidene til bestemmelsen indikerer også at siktemålet har vært å gi adgang til å fravike lovbestemmelser om nokså trivielle forhold og i begrenset utstrekning.

I den siste lovproposisjonen om endringer i inndelingslova (Prop. 76 L (2015-2016)) omtales praksis ved kommunesammenslåinger, og det fremgår der at lovens system

ikke alltid følges. Man kan kanskje heller ikke utelukke at den praktiske virkelighet vil ligge et stykke unna ved fylkessammenslåinger. Det heter således:

«På bakgrunn av Stortinget sitt vedtak i 1995 om frivillige kommunesamanslåingar har det utvikla seg ein praksis som ikkje er i tråd med systemet til inndelingslova. Alle nødvendige lokale vedtak og møte har vore gjennomførte før kommunane søkjer om samanslåing. Dermed har det berre vore behov for å gjere eitt nasjonalt vedtak som dekkjer både vedtaket om samanslåing og praktiske høve i samband med samanslåinga. Denne praksisen har vore mogleg på grunn av omfattande uformell kontakt administrativt og politisk mellom kommunane, fylkesmannen og departementet fram mot avgjerda lokalt. Ordninga med eit felles kommunestyremøte før lokale vedtak om samanslåing der alle spørsmål i lova blir behandla, byggjer på ein lang og samanhengande praksis under skiftande regjeringar. Kommunane har visst at vedtaka dei har gjort, blir følgde opp av Kongen. Praksisen har ført til at Kongen har tilstrekkeleg informasjon til å fastsetje kommunenamnet i den same resolusjonen som slår kommunane saman.»

Fremstillingen videre

I fremstillingen her vil vi imidlertid holde oss til det system som beskrives i inndelingslova.

Vi skal redegjøre for bestemmelsene om sammenslåing, som gjelder når to eller flere fylker i sin helhet inngår i en ny enhet; også det et «fylke» i lovens terminologi (begrepet «region», f.eks., brukes ikke). Hvis det er tale om å la hele kommuner – en eller flere – overføres fra ett fylke til et annet, er det tale om en «grensejustering». Reglene er til dels forskjellige fra dem som gjelder sammenslåing, men forskjellene skal ikke beskrives her.

KS utga i 2015 en grundig publikasjon med tittelen «Arbeidsrettslige spørsmål som oppstår ved kommunesammenslåinger». Denne kan leses som et supplement til det aktuelle avsnitt på slutten av dette kapitlet.

Initiativfasen

I praksis er det flere løp som kan lede frem til en sammenslåing mellom fylker.

1) En *grenseendring* mellom kommuner og fylker skal utredes etter beslutning av «departementet», det vil si Kommunal- og moderniseringsdepartementet, ifølge inndelingslova § 9. Utredningen settes i gang etter søknad fra noen med såkalt «initiativrett», og den retten ligger hos kommunestyre og fylkesting i saker som gjelder sammenslåing.

Lovens terminologi kan bidra til misforståelser, for departementet har aldri noen *plikt* til å sette i gang en utredning, heller ikke etter søknad fra noen med initiativrett. Departementet *trenger* således ikke utrede et forslag som uansett vil falle på stengrunn.

2) Departementet kan ta opp en sammenslåingssak på eget initiativ. En søknad fra noen med initiativrett er således heller ingen *nødvendig* forutsetning for at departementet skal kunne utrede. Inndelingslova § 8 tredje ledd gir uttrykkelig beskjed om det.

3) Selv om det ikke fremgår av lovteksten, vil også Stortinget – i medhold av sin grunnlovfestede kompetanse – kunne ta opp en sammenslåingssak på eget initiativ.

4) Fylkeskommuner som selv ønsker å utrede en sammenslåing, trenger for øvrig ikke noen form for samtykke fra departementet.

Medvirkning fra innbyggerne

Inndelingslovas § 10 handler om «innbyggerhøring». Påbudet gjelder imidlertid etter sin ordlyd bare grenseendring mellom *kommuner*. Departementet har denne kommentaren i sitt rundskriv av 2015-06-25 om inndelingslova:

«Kommunestyret bør innhente innbyggjarane sine synspunkt på forslag til grenseendring. Høringa kan skje ved folkerøysting, opinionsundersøking, spørjeundersøking, møte eller på annan måte.

Fylkeskommunane er ikkje omfatta av regelen om innbyggjarhøring. I Ot.prp. nr. 41 (2000-2001) s. 37 påpeiker departementet at fylkeskommunane står fritt til å sjølv å høyre innbyggjarane i ei konkret sak, dersom dei finn det tenleg. Slik høring bør i tilfelle finne stad i samråd med dei aktuelle kommunane.»

Det er således ikke noe lovfestet påbud om innbyggerhøring før en fylkessammenslåing. De fylkesting som ønsker å slå sammen sine fylker kan således fritt beslutte om man skal gjennomføre noe slikt, og – eventuelt – i hvilken form.

En annen sak er at helt å unnlate innbyggerhøring, muligens vil harmonere dårlig med alminnelig tankegang om demokratiets virkemåte, jf. den sedvanlige høringsprosedyre i lovsaker og påbudet i forvaltningsloven § 37 om å la berørte interesser uttale seg om forslag til forskrifter.

Vedtaket om sammenslåing: Overgangs- og iverksettelsesfasen

Mens en kommune-sammenslåing i utgangspunktet kan besluttet av Kongen, eventuelt av departementet etter delegasjon, må en sammenslåing av fylker bestemmes av Stortinget, jf. inndelingslova § 4.

De gamle fylkeskommunene består inntil videre

Funksjonsperioden for fylkestingene i de fylkeskommuner som skal slås sammen ifølge stortingsvedtaket, varer inntil sammenslåingen trer i kraft.

De gamle enhetene har for øvrig i utgangspunktet de samme offentligrettslige kompetanser og plikter, samt de samme privatrettslige posisjoner, som før.

Dette betyr at fylkeskommunene også må bli enige om de premisser som skal gjelde for sammenslåing, i den utstrekning de ikke er fastlagt direkte i Stortingsvedtaket eller skal besluttet av Kongen. Virkningen av at fylkestingene eventuelt ikke blir enige, er ikke regulert på det generelle plan i loven. Ved uenighet om hvilke fullmakter fellesnemnda (se nedenfor) skal ha, gir imidlertid inndelingslova § 26 fjerde ledds annet punktum en spesialbestemmelse: « Kvar av... fylkeskommunane kan be departementet om å ta avgjerd i slike spørsmål dersom det ikkje er mogleg å kome til semje».

Fellesmøte mellom fylkeetingene

Det første initiativ til oppfølging av Stortingsvedtaket ligger hos departementet. Inndelingslova § 25 bestemmer således at departementet skal innkalle fylkeetingene til et fellesmøte snarest mulig. Her skal en del positivt angitte saker «drøftes», nemlig:

- a) Navn på det nye fylket
- b) Antallet medlemmer i det nye fylkeetinget
- c) Kriterier for sammensetning av den fellesnemnd som skal opprettes av fylkeetingene
- d) Valg av revisor for fellesnemnda
- e) Opprettelse av eventuelt andre fellesorganer for å sikre gjennomføringen av vedtaket om sammenslåing

Fellesnemnda

Inndelingslova § 26 bestemmer at fellesnemnda er et obligatorisk organ når sammenslåingen skal effektueres. Loven gir en retningslinje for sammensetningen av fellesnemnda, nemlig at den «...bør spegle av innbyggjartalet i dei enkelte... fylkeskommunane.» De nærmere bestemmelsene vil fremgå av de kriterier som fellesmøtet har drøftet seg frem til, og som fylkeetingene deretter - forutsetningsvis - har samtykket i. Det skal være minimum tre medlemmer i fellesnemnda fra hver fylkeskommune.

Fellesnemnda blir valgt av medlemmene i det enkelte fylkeeting, som er forpliktet til å velge kun blant sine egne. Fellesnemnda konstituerer seg selv, i den forstand at den velger sin leder og nestleder.

Etter inndelingslova § 26 har fellesnemnda to obligatoriske oppgaver:

- Ta hånd om det forberedende arbeidet med økonomiplanen og med budsjettet for det første driftsåret etter at sammenslåingen er trådt i kraft.
- Gi uttalelse til departementet om årsbudsjettene og økonomiplanen for de fylkeskommuner som skal være med i sammenslåingen.

Loven gir ingen uttømmende angivelse av fullmaktene. § 26 nevner uttrykkelig at fellesnemnda kan få fullmakt til å ansette personale i den nye enheten, også administrasjonssjef (fylkesrådmann) og revisor. Flere fullmakter kan imidlertid fastsettes i det reglement som fylkeetingene vedtar.

Arbeidsutvalget

§ 26 gir en uttrykkelig adgang til delegasjon av fellesnemndas myndighet til et arbeidsutvalg. Har fylkeetingene ikke selv begrenset adgangen til delegasjon i en sak eller sakstype, kan fellesnemnda gi arbeidsutvalget myndighet til å fatte vedtak i enkeltsaker. En lovbestemt grense går likevel ved saker som er av «prinsipiell art», som må forelegges fellesnemnda i alle tilfeller. Ansettelse av fylkesrådmann er eksempel på en slik sak.

Administrasjonsutvalget

Kommuneloven § 25 gir en regulær hjemmel for å etablere et «administrasjonsutvalg» i en fylkeskommune. Det består av representanter for arbeidsgiver- og arbeidstakersiden og forutsettes å behandle saker som gjelder forholdet mellom de to sidene.

Av inndelingslova § 26 følger at et tilsvarende utvalg kan opprettes av fellesutvalget. Det kan en viktig funksjon i en situasjon hvor ansatte i de gamle fylkeskommunene skal gis arbeidsoppgaver, ansettelsesvilkår og organisatorisk plassering i den nye.

Valg av fylkesting til den nye enheten

Fylkesting til den nye enheten skal velges av folket på ordinær måte i henhold til valgloven. Når valget er gjennomført, skal fylkestinget sammenkalles til konstituerende møte, jf. inndelingslova § 27. Fristen for å avholde slikt møte er utgangen av oktober måned.

Ifølge et lovforslag, som er fremmet av Regjeringen i form av en tilføyelse til inndelingslova § 17, skal imidlertid et ordinært valg ikke lenger være nødvendig for å etablere det nye fylkestinget (se prop. 76 L (2015–2016)). I proposisjonen fremholdes at det ikke bør gå «for kort eller for lang tid fra det nasjonale vedtaket om samanslåing til samanslåinga tek til å gjelde». På denne bakgrunnen vil Regjeringen ha en særbestemmelse som gir Kongen anledning til å fravike lovgivningen om valg. De «gamle» fylkestingene skal således, etter en kongelig resolusjon, selv kunne velge fylkesting i den nye enheten blant sine medlemmer. Dette innebærer at de medlemmer som ikke kommer med i det nye fylkestinget etter en slik prosess, får en avkortning i den periode de ble valgt for i det siste, ordinære fylkestingsvalg.

Konstitueringen

Konstitueringen av det nye fylkestinget skal skje innen utløpet av oktober måned.

En virkning av at fylkestinget i den nye enheten blir konstituert, er at all myndighet som er gitt fellesnemnda opphører, herunder de hjelpeorganer som ble opprettet av den, jfr. inndelingsloven § 26 siste ledd.

Sammenslåingen trer i kraft

Selv om årsskiftet vil kunne fremstå som et «naturlig» tidspunkt for iverksettelsen av en sammenslåing, er ikke dette den eneste muligheten. Et annet tidspunkt kan følge direkte av stortingsvedtaket. Kongen kan for øvrig bruke sin fullmakt i henhold til § 17 annet ledd til å gjøre de nødvendige unntak fra lovgivning i den forbindelse.

Den lovbestemte myndighet som lå hos de organer som var en del av de gamle fylkeskommunene opphører ved fra det tidspunkt sammenslåingen skal tre i kraft, jf. inndelingsloven § 27 annet ledd.

En del virksomhet som er sprunget ut av fylkeskommunen, ligger i særskilte rettssubjekter, som aksjeselskaper og stiftelser. Slike påvirkes ikke rettslig av at den gamle enheten opphører, i utgangspunktet. En virkning er imidlertid at eiendomsretten til aksjene i et selskap går over på den nye fylkeskommunen.

Fylkeskommunale foretak i henhold til kommuneloven kapittel 11 er en del av den gamle fylkeskommunen som rettssubjekt og opphører følgelig samtidig med den. For å sikre at virksomheten kan videreføres uten problemer, kan det opprettes et nytt, tilsvarende foretak i det nye fylkestingets konstituerende møte, som et første grep. Strukturelle endringer – f. eks. en sammenslåing av parallelle virksomheter i de gamle fylkeskommunene til ett foretak – vil imidlertid kunne vente til senere.

Virkningen på lokale forskrifter, vedtekter og planvedtak

Inndelingslova § 13 bestemmer at forskrifter fastsatt av de gamle fylkestingene fortsetter å gjelde etter at sammenslåingen er trådt i kraft. Fellesnemnda vil imidlertid kunne forberede en harmonisering av viktige forskrifter før dette tidspunktet. Slik kan man, blant annet, slippe en startfase med geografisk ulikhet i satser for økonomiske ytelser (TT-ordningen, f.eks.).

§ 13 foreskriver videre at regionale arealplaner som er utarbeidet etter plan- og bygningsloven vil fortsette å gjelde. I denne bestemmelsen er det dessuten henvist til en kategori som kalles «andre planvedtak». Hvilke dette er, kan i utgangspunktet være noe uklart. I 2001-proposisjonen om ny inndelingslov (side 114) nevnes «til dømes «kommuneplanen sin samfunnsdel» og «økonomiplan etter kommunelova». For planvedtak i denne kategorien kan departementet gi nærmere regler om virkningen av sammenslåingen, blant annet en frist for å foreta endringer.

Arbeidsrettslige virkninger

Med sammenslåingen etableres et nytt rettssubjekt. Dermed kommer reglene om virksomhetsoverdragelse i kapittel 16 i arbeidsmiljøloven til anvendelse, som i utgangspunktet gir de ansatte i de gamle enhetene en rett til ansettelse i den nye.

Fellesnemnda står, som nevnt, fritt til opprette et administrasjonsutvalg til å forberede denne siden ved sammenslåingen. Fellesnemnda kan for øvrig bestemme at det kun er arbeidsgiver som skal håndtere prosessen med overføring av ansatte. Uansett modell, må drøftingspliktbestemmelsene i hovedavtalen og arbeidsmiljøloven følges.

Arbeidsgiver har en generell plikt til å gi informasjon og gjennomføre drøftinger med de tillitsvalgte i forbindelse med omstillingsprosesser, slik det følger av arbeidsmiljøloven § 8-2, jf. § 8-1. Særskilte informasjons- og drøftingsregler ved virksomhetsoverdragelse er fastsatt i §§ 15-2 og 16-5. Hovedavtalens bestemmelser om samme tema finnes i del B §§ 1-4-1, 1-4-3, jf. 3-1. Arbeidsmiljøloven har for øvrig bestemmelser om informasjon og drøfting med den enkelte som berøres av virksomhetsoverdragelsen, jf. § 16-6.

Følgende prosesser må gjennomføres etter arbeidsmiljøloven og avtaleverket:

- Informasjon og drøfting med tillitsvalgte om tidsplan, informasjonsprosedyrer mv., jf. hovedavtalen del B § 1-4-1.
- Drøfting med tillitsvalgte av hvordan medbestemmelsen skal ivaretas gjennom omstillingsprosessen, jf. hovedavtalen del B §§ 1-4-3, jf. 1-4-1.
- Drøfting med tillitsvalgte om behov for utvidet frikjøp av tillitsvalgtressurser, jf. hovedavtalen del B §3-3j.
- Informasjon og drøfting med tillitsvalgte om virksomhetsoverdragelsen, jf. arbeidsmiljøloven § 16-5.
- Informasjon til berørte arbeidstakere om virksomhetsoverdragelsen, jf. arbeidsmiljøloven § 16-6.
- Ved overtallighet skal utvelgelsesområde og kriterier for utvelgelse drøftes med de tillitsvalgte, jf. rettspraksis og hovedavtalen kapittel 1 § 3 punkt 3.3.
- Drøfting med den enkelte arbeidstaker og tillitsvalgt før beslutning om oppsigelse, jf. arbeidsmiljøloven § 15-1.

- Informasjon og drøfting med tillitsvalgte ved utlysning og kunngjøring av stillinger i ny fylkeskommune, jf. hovedavtalen del B § 3-1d.

Formuerettslige virkninger

Utgangspunktet er at den nye enheten uten videre trer inn i alle formuerettslige posisjoner som ligger hos de gamle fylkeskommunene.

Det betyr at den nye hefter for gjeld og andre forpliktelser som de gamle har pådratt seg. Noen rett til hevning eller oppsigelse i kontraktsforhold vil en sammenslåing ikke utløse, i hvert fall som praktisk hovedregel.

Også tingsrettslige posisjoner vil uten videre gå over på den nye enheten, som således blir eier av veianlegg, skoler og annen fast eiendom, og for øvrig av alt «løsøre», samt alle verdipapirer og fordringer, som tilhørte de gamle fylkeskommunene.

Bilde 3: Kulturlandskap Gan, Fet kommune



Foto: Akershus fylkeskommune

1.5 Politisk organisering i en større region

Antall medlemmer i sentrale lovpålagte organer

Tabell 3: Antall medlemmer i sentrale lovpålagte organer i fire fylkeskommuner, samt antall stemmeberettigede bak fylkestingsrepresentanter i 2015

	Akershus	Østfold	Buskerud	Vestfold
Fylkestinget	43	35	43	39
Fylkesutvalget	13	11	15	13
Kontrollutvalget	5	5	7	5
Administrasjonsutvalget	13	5	11	17
Forhandlingsutvalg (ikke lovpålagt)	-		7	
Antall innbyggere, jan. 2016	594 533	289 867	277 694	244 967
Antall stemmeberettigede bak fylkestingsrepresentanter 2015	10 351	6 503	4 977	4 908

Kilde: Akershus fylkeskommune

Sammensetningen i fylkestingene og fylkesutvalgene i Akershus, Østfold og Buskerud i dag

Det er en rekke fellestrekk mellom Akershus, Østfold og Buskerud i den politiske organiseringen. Alle tre er organisert etter formannskapsmodellen. De tre fylkeskommunene er også relativt like med hensyn til delegasjon og organisering av funksjonsutvalg. Fylkesutvalget er valgt av og blant fylkestingets medlemmer i alle tre fylkeskommunene.

Tabell 4: Sammensetning i fylkestingene 2015

Parti	Akershus	Østfold	Buskerud
A	14	15	15
SV	1	1	1
Rødt	0	0	0
Sp	2	2	4
Krf	1	2	1
V	3	1	2
H	14	8	14
Frp	5	4	4
MDG	3	2	2
Totalt	43	35	43

Kilde: Akershus fylkeskommune

Tabell 5: Samarbeidskonstellasjoner 2015

Posisjon og opposisjon	Akershus	Østfold	Buskerud
Posisjonen	H, Frp, V, Krf og Sp	AP, Sp, MDG, SV og Krf	AP, Sp, MDG, SV, V
Fylkesordfører	H	AP	AP
Fylkesvaraordfører	Krf	AP	Sp
Opposisjon	AP, SV, MDG	H, V, Frp	H og Krf
Uavhengig av partssamarbeid			Frp

Kilde: Akershus fylkeskommune

Tabell 6: Den politiske sammensetningen av fylkesutvalgene og fordelingen av plassene. 2015

Parti	Akershus	Østfold	Buskerud
A	3	4	4
SV	1	1	0
Sp	1	1	2
Krf	1	1	1
V	1	1	1
H	4	2	5
Frp	1	1	1
MDG	1	0	1
Totalt	13	11	15

Kilde: Akershus fylkeskommune

Det er store likheter i hvilke saker som blir behandlet i de tre fylkesutvalgene. Fylkesutvalgene håndterer plansaker og har myndighet i forhold til eierskap. Buskerud avviker i mindre grad, ved at de har latt fylkesordfører oppnevne fylkeskommunal representasjon i generalforsamlinger/styrer og årsmøter.

Lovpålagte organer

Kommuneloven, og annet lovverk, gir føringer for hvilke utvalg man *må* ha, og hvilke man *kan* ha. Tre utvalg er lovpålagte: fylkesutvalg, administrasjonsutvalg og kontrollutvalg.

Tabell 7: Antall medlemmer i lovpålagte organer. 2015

Lovpålagte organer	Akershus	Østfold	Buskerud
Kontrollutvalg Kommuneloven § 77	5 medlemmer 2 fylkestingspol. – en 3 varamedl. til FT	5 medlemmer 3 FT-medl/varamedl 2 velges fritt blant andre	7 medlemmer 5 partier er repr. Høyre 2, AP 2, SV 1, V 1, Frp 1. Leder: H
Administrasjonsutvalg Kommuneloven § 25	13 medlemmer 8 politiske repr. alle 5 arbeidstakerrepr.	5 medlemmer 3 politiske repr. 2 ansatte repr. Lukkede møter	11 medlemmer 7 politiske repr.valgt 4 arbeidstakerrepr.
			Forhandlingsutvalg ³ som består av de 7 arbeidsgiver- representantene i administrasjonsutvalget

Kilde: Akershus fylkeskommune

Faste utvalg - kommuneloven

Alle de tre fylkene har opprettet faste utvalg – hovedutvalg eller komiteer – etter kommuneloven § 10. Akershus og Buskerud er mest lik i organisering her; de har hver fire hovedutvalg som dekker de samme fagfelt i begge fylkeskommunene. Østfold har organisert sine faste utvalg som tre komiteer. Komiteene har avgjørelses-myndighet i saker innenfor sitt oppgave- og ansvarsområde etter nærmere delegasjon fra fylkestinget og innenfor reglement og fullmakter for Østfold fylkeskommunes årsbudsjett. De er med andre ord ikke et reint saksforberedende organ slik komiteene er i en parlamentarisk modell.

³ Utvalget er ikke lovpålagt. Det er tatt inn her, siden det utgjør arbeidsgiversiden i administrasjonsutvalget. Arbeidsområdet til utvalget er de forhandlings-bestemmelsene som fremgår av tariffavtalene i kommunalt og statlig avtaleverk. Utvalget behandler lønns-oppgjøret til både administrativt ansatte og politiske representanter.

Tabell 8: Navn på faste utvalg etter kommuneloven § 10, samt antall medlemmer totalt. 2015

Akershus	Østfold	Buskerud
Hovedutvalg for samferdsel	Samferdselskomiteen	Hovedutvalget for samferdselssektoren
Hovedutvalg for plan, næring og miljø		Hovedutvalget for miljø, innovasjon og næring
Hovedutvalg for utdanning og kompetanse	Opplæringskomiteen	Hovedutvalget for utdanningssektoren
Hovedutvalg for kultur, frivillighet og folkehelse	Næring og kulturkomiteen	Hovedutvalget for kultur, idrett og folkehelse
13 medlemmer pr utvalg	11 medlemmer pr utvalg	11 medlemmer pr utvalg
Koordineringsutvalget (10 medlemmer)		

Kilde: Akershus fylkeskommune

Strukturene på kulturområdene er forskjellige. Akershus er delaksjonær sammen med Oslo i Ruter AS. Buskerud har organisert kollektivtrafikk og skoleskyss i et eget transportselskap Brakar AS. Østfold har ikke et slikt transportselskap. Dette gir flere og mer detaljerte oppgaver til fylkeskommunen. Samferdselskomiteen i Østfold er blitt tildelt forholdsvis mye myndighet på dette området.

Akershus fylkeskommune har også et koordineringsutvalg som er opprettet som fast utvalg i samsvar med kommuneloven § 10. Koordineringsutvalget er et forum for informasjonsutveksling og dialog i forbindelse av saksbehandling og gjennomføring av møter i øvrige utvalg. Utvalget treffer ikke realitetsvedtak. Koordineringsutvalget består av ti medlemmer, som velges av fylkestinget og ledes av fylkesordføreren. Utvalget har ikke varamedlemmer. De andre fylkeskommunene har ikke noe tilsvarende utvalg.

Møtehyppigheten i de tre fylkeskommunene varierer. Både Østfold og Buskerud arrangerer noen møter over to dager.

Bilde 4: Blaaifarveverket i Åmot, Buskerud



Foto: Buskerud fylkeskommune

Lovpålagte utvalg etter andre lover

Flere utvalg er lovpålagte etter annet lovverk enn kommuneloven. Dette er yrkesopplæringsnemnda (opplæringslova), Rådet for mennesker med nedsatt

funksjonsevne (lov om råd eller anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.m.), eldrerådet (Eldrerådslova), fylkesvalgstyre (valgloven), skoleutvalg (opplæringslova) og klagenemnda (forvaltningsloven).

Tabell 9: Antall medlemmer og sammensetning i andre lovpålagte utvalg 2015

Andre lovpålagte utvalg	Akershus	Østfold	Buskerud
Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne	8 medlemmer 3 fylkesrepr. 3 brukerrepresent. 1 NAV 1 fylkesmannen	9 medlemmer 3 politiske repr. 6 brukerrepr. KS, NAV hjelpem.sent., fylkesm., sykehusest Østf. og Statens vegvesen Ø har observatørstatus 6 møter årlig	7 medlemmer 2 politiske repr. 5 brukerrepr
Eldreråd	5 medlemmer 2 fylkestingsrepr. 3 alderspensj. Oppnevnt av pensjonistforeninger	7 medlemmer 3 politiske repr. 4 brukerrepr.	7 medlemmer 2 politiske repr. 5 brukerrepr.
Yrkesopplæringsnemnd	10 medlemmer 2 fylkestingsrepr. 3 arbeidsgiverrepr. (KS, NHO og Virke) 3 arbeidstakerorg. (2 LO og 1 YS) 1 Utdanningsforb. 1 elever og lærling	9 medlemmer 2 fylkestingsrepr. 3 arbeidsgiverrepr. (KS, NHO, Virke) 3 arbeidstakerorg. (1 LO priv., 1 LO off. og 1 YS) 1 lærlingerepr. Elev- og lærlingeombud har observatørstatus	10 medlemmer 3 fylkestingsrepr. 3 arbeidsgiverrepr. (KS, NHO og Virke) 3 arbeidstakerorg. (2 LO og 1 YS) 1 elever og lærling
Fylkesvalgstyret	Fylkesutvalgets medlemmer	Fylkesutvalgets medlemmer	16 medlemmer (AP: 4, H: 5, Sp: 2 og de øvrige 1)
Klagenemnd	5 politiske medlemmer	Særskilt klagenemnd for forvaltningssaker 3 politiske medlemmer	5 politiske medlemmer
Skoleutvalg	34 skoleutvalg oppnevnt som styre etter kom.lov § 11 Sammensatt av politiske repr, skoleledelsen, ansatte og elever	Rektor og ledelse er repr. for skoleeier Repr. For ansatte og elever	Rektor og ledelse er repr. for skoleeier Repr. For ansatte og elever

Kilde: Akershus fylkeskommune

I tillegg til de lovpålagte utvalgene har de tre fylkeskommunene flere faste utvalg etter kommuneloven § 10. Akershus fylkeskommune har et ungdomsmedvirkningsorgan, mens Østfold har både et ungdomsmedvirkningsorgan og et flerkulturelt råd. Buskerud har ungdomsmedvirkningsorgan, likestillingsutvalg og forhandlingsutvalg. De tre fylkene har alle et trafikksikkerhetsutvalg.

Tabell 10: Antall medlemmer og sammensetning i andre utvalg 2015

Andre utvalg	Akershus	Østfold	Buskerud
Ungdomsmedvirkningsorgan	Fylkeselevråd med repr. fra alle vgs. 2 fra skoler med flere enn 800 elever. Egne vedtekter	Ungdommens fylkesråd for ungdom mellom 13 - 25. Rådgivende organ for fylkestinget	Ungdommens fylkesting har 42 medlemmer - 2 fra hver kommune. De jobber med ungdom fra 14 - 24 år, både regionalt, nasjonalt og internasjonalt. En representant sitter i ungdommens Storting.
Trafikksikkerhetsutvalg	5 politiske medlemmer oppnevnt av Hovedutvalg for samferdsel. Ansvar og myndighet følger av vegtrafikklovens § 40a og skal tiltrå for å samordne tiltak for å fremme trafikk-sikkerheten i fylket	11 medlemmer og er personidentisk med samferdselskomiteen. I tillegg er det konsultative medlemmer (med møte og talerett) Fylkeskommunen er representert ved fylkesrådmannen	3 politiske repr 7 rådgivende medl. fra Trykk Trafikk, Statens vegvesen, Politiet, Utrykningspolitiet, samt Utviklingsavdelingen og Samferdselsavdelingen i fylkeskommunen
Flerkulturelt råd		9 medlemmer 3 fylkestingsrepr. 6 innvanderrepr. Høringsinstans i saker som angår innvand. og deres etterkommere. Rådet er et møtested og en plass for dialog mellom repr.	
Valgnemnd			Består av gruppeledere i partiene i FT. Behandler suppleringsvalg til styrer, råd og utvalg
Likestillingsutvalg			7 politiske medl. Utvalget skal ta initiativ for å få fram saker med betydning for likestillingsspm. som gjelder kjønn, etnisk bakgrunn, legning elelr funksjonshemming

Kilde: Akershus fylkeskommune

Reglementer for utvalgene i de tre fylkeskommunene

Akershus har ett reglement som omfatter fylkestinget, fylkesutvalget, hovedutvalgene, koordineringsutvalget, administrasjonsutvalget, kontrollutvalget og klagenemnda. Videre har fylkestinget vedtatt et fellesreglement for yrkesopplæringsnemnda, Rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne og Eldrerådet. Reglementene regulerer ansvarsområde og saksbehandlingsregler. Akershus har også et eget godtgjøringsreglement for politikerne, samt et finansreglement. Oppgaver er regulert i delegasjonsreglementet.

Østfold fylkeskommune har ett reglement for hvert utvalg. De tre komiteene har et fellesreglement. Reglementene gir nærmere bestemmelser om sammensetningen, ansvarsområdet og oppgavene til utvalgene. Saksbehandlingsregler for samtlige utvalg er gitt i et eget reglement.

Buskerud fylkeskommune har et reglement for saksbehandling/sakshåndtering i politiske utvalg, et eget reglement for kontrollutvalget og for råd for likestilling av funksjonshemmede samt et eget reglement for eldrerådet. Buskerud har også et eget budsjettreglement som blant annet sier noe om fylkestingets budsjettmyndighet og budsjettfullmakter. Videre har de et finansreglement som blant annet sier noe om rammer for forvaltning av låneopptak og låneportefølje, rammer for plassering av likviditet beregnet til driftsformål og rammer for forvaltning av finansielle aktiva. Som Akershus har fylkeskommunen også et eget godtgjøringsreglement for politikere.

Delegasjonsreglementet

Delegasjon er gjort i stor grad på samme måte i Akershus, Østfold og Buskerud.

Med hjemmel i kommuneloven § 8 har fylkestinget gitt fylkesutvalget fullmakt til å treffe vedtak i alle saker hvor ikke annet følger av lov eller hvor fylkestinget har bestemt annet. Hovedutvalgene treffer vedtak i saker hvor de har fått delegert myndighet fra fylkestinget eller fylkesutvalget. Hovedutvalgene har videre uttalerett i saker hvor hovedutvalgenes arbeidsområder er vesentlig berørt. Se fylkeskommunens delegasjonsreglement for en videre innføring i dette.

Fylkestingskomiteene i Østfold skal uttale seg i alle saker som blir forelagt komiteene av fylkesting, fylkesutvalg eller fylkesordfører. Komiteene kan ellers av eget tiltak ta opp og uttale seg om alle saker som har eller kan ha betydning innen eget arbeidsområde.

Hovedutvalgene i Buskerud har budsjett- og resultatansvar for de respektive sektorer. Hovedutvalgene er rådgivende organ for fylkestinget og handler ellers etter de retningslinjer og fullmakter som er fastsatt av fylkestinget.

Konsekvenser og vurdering ved en sammenslåing mellom Akershus og Østfold og mellom Akershus, Østfold og Buskerud.

Ved en sammenslåing mellom fylkene vil man måtte beholde de lovpålagte utvalgene.

- Fylkesutvalg
- Kontrollutvalg
- Administrasjonsutvalg (ett eller flere)
- Fylkesvalgstyre
- Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne
- Eldreråd
- Yrkesopplæringsnemnd
- Klagenemnd
- Skoleutvalg (ett på hver videregående skole – med eller uten politisk representasjon)

Foruten de lovpålagte utvalgene og de faste utvalgene (hovedutvalgene/komiteene) har fylkeskommunene en rekke andre, ikke lovpålagte utvalg:

- Trafikksikkerhetsutvalg (alle tre har dette)
- Ungdomsmedvirkningsorgan (alle tre har dette)
- Likestillingsutvalg (Buskerud)
- Valgnemnd (Buskerud)
- Forhandlingsutvalg (Buskerud)
- Flerkulturelt råd (Østfold fylkeskommune)

En sammenslåing mellom fylkene krever en grundig gjennomgang og vurdering av hvilke organer det er hensiktsmessig å etablere. Her vil det være nødvendig å gjennomgå styrker og svakheter ved de ulike utvalgene slik de har fungert.

Buskerud har en egen valgnemnd. Nemnda behandler suppleringsvalg til styrer, råd og utvalg. I både Akershus og Østfold er dette delegert til fylkesutvalget. Ved en sammenslåing kan det være aktuelt å opprette en valgnemnd – nettopp for å lette fylkesutvalget for oppgaver.

Buskerud og Østfold har ikke oppnevnt politiske representanter til skoleutvalgene. Skolestyring er derfor i større grad tillagt administrasjonen som skoleeier. Dette reduserer også arbeidsbelastningen på politikerne.

Alle de tre fylkeskommunene har formannskapsmodellen som politisk styringsform.

Mulige konsekvenser for omfanget av saker

I 2015 behandlet henholdsvis Akershus, Østfold og Buskerud fylkesting: 118 – 139 – 118 saker. Alle tre har behandlet og vedtatt årsrapporter, budsjett, økonomiplan, regnskap, lovpålagte planer, godkjenning av valg, valg av fylkesordfører og oppretting av utvalg. Saksmengden for øvrig er preget av prinsipielle og økonomiske saker innenfor sektorene, revisjonsrapporter, eierskapspolicy og fritakssaker.

En forskjell som generer et 20-talls saker hos Østfold og nærmere 40 saker hos Buskerud er at de behandler oppretting av utvalg som enkeltsaker. I Akershus behandles dette som én samsak som heter «Valg av styrer, råd og utvalg for 2015-2019».

Ved en sammenslåing vil det være fylkestinget som vedtar hvordan arbeidsfordelingen mellom de politiske utvalgene vil være. Dernest vil fylkestinget avgrense hva som delegeres av fullmakt til administrasjonssjefen (fylkesrådmannen). Dette reguleres ved et vedtatt delegasjonsreglement.

Overordnet er det likevel en del *skal-oppgaver* som spesifikke utvalg har plikt til å saksbehandle. Ikke minst gjelder dette fylkestinget, men også fylkesutvalget, fylkesvalgstyret, administrasjonsutvalget, kontrollutvalget og klagenemndene.

Akershus, Østfold og Buskerud fylkesting har mange likheter når det gjelder å delegere saksbehandling til fylkesutvalg, hovedutvalg og fylkesrådmannen. Det er noen ulikheter når det kommer til fylkesutvalgets, hovedutvalgenes og fylkesrådmannens oppgaver.

Nye oppgaver til regionene vil kunne generere flere saker. Dette er spørsmål vi må komme tilbake til når det er avklart og vedtatt hvilke oppgaver som overføres til regionene. På noen områder vil sammenslåing ikke forårsake flere saker: årsbudsjet, økonomiplan, årsrapport, regnskap, valg, arbeidsgiverpolicy, rettighetssaker og høringer. Det er sannsynlig at vi får flere saker som strategiplaner, plansaker generelt, konsekvensutredninger, årsberetninger, byggesaker, foretak, selskaper, styrer, råd og utvalg, fritakssaker (flere medlemmer), klagesaker m.v.

Politisk konstellasjon ved sammenslåing forutsatt dagens valgresultat

Dersom et fylke har mer enn 300 000 innbyggere må fylkestinget, etter kommuneloven § 7, ha minimum 43 representanter.

Til sammen har de tre fylkene 121 representanter i fylkestingene. Antall stemmeberettigede i de tre fylkene var ved valget 2015:

- Akershus – 446 167 stemmeberettigede
- Buskerud – 214 117 stemmeberettigede
- Østfold – 228 043 stemmeberettigede

En sammenslåing av de tre fylkene, med nåværende kommunestruktur, vil medføre at det er ca. 900 000 stemmeberettigede i fylket. Dersom Akershus slår seg sammen med Østfold alene vil det blir ca. 675 000 stemmeberettigede.

Akershus har dermed 10 376 stemmeberettigede bak hver representant i fylkestinget, mens Buskerud har 4 979 stemmeberettigede bak hver representant. Østfold har 6 515 stemmeberettigede bak hver representant. Snittet mellom de tre blir 7 290.

Dersom man legger 10 000 stemmeberettigede til grunn bak hver representant (dvs. ca. som for Akershus i dag) vil fylkestinget ved en sammenslåing se slik ut.

Tabell 11: Illustrasjon av mulig antall representanter på fylkestingene i framtiden

Fylker	Antall representanter
Akershus og Østfold	67
Akershus, Østfold og Buskerud	89

Kilde: Akershus fylkeskommune

Stortinget bestemmer antall medlemmer i fylkestinget for den første perioden etter en sammenslåing.

Mandatfordeling ved sammenslåing

Utrekningene av mandatfordelingen er basert på de faktiske valgresultatene fra 2015. Utrekningen er gjort i samsvar med valgloven § 11-10: *Fylkesvalgstyret skal foreta valgoppgjør ved fylkestingsvalg. Mandatfordelingen skjer i henhold til St. Laguës modifiserte metode etter § 11-4*

Utrekning av mandatsammensetning basert på et utgangspunkt på 67 representanter for Akershus og Østfold og 89 for Akershus, Østfold og Buskerud. Med dette utgangspunktet blir mandatfordelingen som vist under.

Tabell 12: Utregning av mandatsammensetningen basert på en tiltenkt situasjon

Partier	A + Ø	A + Ø + B
A	23	30
SV	2	3
RØDT	1	1
SP	3	5
KRF	3	4
V	3	4
H	20	26
FRP	7	10
DEMN	0	0
KSP	0	0
KYST	0	0
MDG	4	5
PP	1	1
Andre	0	0
Totalt	67	89

Kilde: Akershus fylkeskommune

I en større region vil det sannsynligvis bli flere partier. Skissene som er beskrevet angir at det blir flere partier i fylkestinget, gjerne ni til ti partier avhengig av konstellasjon. Det er Pensjonistpartiet og Rødt som aspirer til å komme inn i et nytt fylkesting, i tillegg til de politiske partiene som allerede er representert.

Gjennomføring av stortingsvalg og kommune- og fylkestingsvalg

Den nye fylkeskommunen må ha ett fylkesvalgstyre. I Akershus er det åpnet for delegasjon til fylkesrådmannen for mesteparten av det praktiske arbeidet. Dette innebærer at valgstyret ikke trenger å samles mer enn tre ganger i et valgår, og én gang i året før et valgår. Kostnadene ved gjennomføring av valget vil antas å bli det samme, det samme med ressursbruk (ansatte) totalt sett.

Kommunerepresentasjon i fylkestinget

Til fylkestingsvalgene vil partiene i de nye fylket stille listeforslag. Listekandidatenes plassering på valglistene er resultat av politiske forhandlinger/nominasjonsmøter. De større partiene vil med stor sannsynlighet bli valgt inn i fylkestinget med medlemmer fra hvert av de tidligere fylkene. For de mindre partiene med få representanter vil ikke det være mulig. Dette kan gi en skjev geografisk representasjon dersom flere mindre partier blir representert fra samme «tidligere fylke».

Flere utvalg – behov for flere politiske representanter

Hovedutvalgene i Akershus har flere medlemmer som ikke sitter i fylkestinget. Det er imidlertid en styrke med gjennomgående representasjon. Dette ser vi også når hovedutvalgsledere ikke er representert i fylkesutvalget. Et betraktelig større geografisk område vil kunne generere flere saker. Dette vil igjen skape behov for flere politiske representanter enn dagens 43 å fordele oppgaver/utvalgsverv på. For å få en håndterlig saksmengde vil dette også skape behov for å opprette flere faste utvalg (hovedutvalg).

Mulige konsekvenser ved større omfang av saker

Ved sammenslåing er det grunn til å anta at det blir flere plansaker og flere saker om eierskap. I dag har Akershus fylkesutvalg et femtitalls plansaker alene. I Akershus drar fylkesutvalget på befaringer når fylkesrådmannen har fremmet en innsigelse eller har forslag til fredning (kulturminner).

Siden kommuneloven stadfester at et fylke skal ha ett fylkesutvalg (og ikke flere) kan en modell være å opprette flere «planutvalg» med geografisk tilknytning til regioner innenfor fylket. Oppretting av flere «områdeutvalg» enn regionale planutvalg kan være lite hensiktsmessig og kan undergrave rasjonaliteten med å ha en større region.

Det er forskjeller i strukturene for samferdsel, næring og kultur i dag. En modell kan være å etablere flere hovedutvalg med mer spesialiserte oppgaver, for eksempel. ett hovedutvalg for næring, ett for miljø, ett for kultur, ett for folkehelse og frivillighet, ett for fagopplæring e.l.

Folkevalgte og økonomi

En region, slått sammen av Akershus, Østfold og Buskerud gir færre folkevalgte enn disse fylkene har samlet i dag.

Buskerud holder i dag to-dagers møte for fylkestinget og i noen grad for hovedutvalgene, på grunn av lengre avstander i fylket og for representantene. Ved en sammenslåing vil også en ny region kunne oppleve at det er behov for to-dagers møter. Dette kan være et kostnadsdrivende element fordi man må leie lokaler, sørge for overnatting, bespisning og transport, godtgjøring, erstatning for tap av arbeidsinntekt og den enkeltes utgifter som følge av dette. Alle kjøp som har en kostnad utover kr. 100.000 skal det etter innkjøpsrettslige prinsipper innhentes tilbud på. Det er arbeidskrevende.

Det kan være rasjonelt å skaffe en egen fylkestingssal, med tilpassede hjelpemidler, der også andre politiske møter kan avholdes. Vi har ikke sjekket godtgjøringsnivået de tre fylkene i mellom, annet enn at vi vet at TV2 i sin sammenlikning for et år tilbake rangerte Akershus med et høyere godtgjøringsnivå for folkevalgte enn Østfold og Buskerud. Ved oppretting av en ny region vil det bli fastsatt et nytt godtgjøringsreglement/nye vilkår for folkevalgte.

Fylkesordfører er et heltidsverv. Det samme har varaordførervervet blitt. Akershus har i dag et system der alle gruppelederne har mulighet til å være heltidspolitikere. Styrken med heltidspolitikere er at også de små partiene får ressurser til å sette seg inn i sakene og følge med på hva som skjer.

Politisk representasjon i selskaper/fylkeskommunale foretak

Det later til at det i alle tre fylkeskommunene er økende representasjon av andre enn politikere i selskaper og fylkeskommunale foretak. Vi har sett på forholdene i tannhelseforetak og blant kollektivselskapene.

Østfold har en bygge- og eiendomsseksjon som sorterer under fylkesrådmannen. Samferdselskomiteen har fullmakter for å regulere rutetider, takster o.l.

Det er ellers vanlig med politisk representasjon i bompengeselskapene, slik som hos Akershus.

Formannskapsmodell versus parlamentarisk styringsmodell

Det vises til NIBR (se kapittel 1.3) som hevder at en formannskapsmodell i større grad kan ta en samfunnsutviklerrolle som forutsetter en viss konsistens over tid. Vi har i den fasen vi er inne i nå, valgt å ikke gå nærmere inn i beskrivelse og vurdering av styringsmodell.

2. Forholdet til Oslo

2.1 Rettslige betraktninger

En vanlig brukt formulering er at Oslo «både er kommune og fylkeskommune». Rettslig sett er ikke dette korrekt. Oslo er riktig nok et fylke, men det følger av kommunelovens § 3 nr. 1 at Oslo ikke omfattes av noen fylkeskommune.

Det foreligger særlovgivning som i praksis bestemmer hvilke funksjoner som fylkeskommunene skal ha, på områder som samferdsel, skole, kulturminner, tannhelse m. v.. Slike lover har gjerne en særbestemmelse som gjelder Oslo. Ansvar for funksjonen kan således være uttrykkelig plassert - i en lovtekst - på «fylkeskommunene og Oslo kommune». Her ligger antakelig realiteten bak forestillingen om at Oslo «er» en fylkeskommune.

Oslo vil dermed ikke være del av sammenslåingen mellom fylkeskommuner i rettslig forstand, uansett hvilket alternativ som velges. Den rettslige realiteten vil imidlertid kunne være at Stortinget, gjennom en endring i kommuneloven, bestemmer at Oslo fylke skal tilhøre en fylkeskommune og eventuelt hvilken. En fylkeskommune-reform på det sentrale Østlandet som også omfatter Oslo, vil således i praksis forutsette en egen utredning av en rekke juridiske problemstillinger.

2.2 Konsekvenser for valg dersom Oslo blir en del av sammenslåingen

Oslo kommune har parlamentarisk styringsmodell. Dersom det skulle være aktuelt at Oslo går inn i en sammenslåing vil konsekvensene av ulike styringsmodeller kreve en grundig utredning. I Oslo står byrådet ansvarlig overfor bystyret, på samme måte som regjeringen står ansvarlig overfor Stortinget. Oslo kommune har både kommunale og fylkeskommunale funksjoner. Byrådet kan bestå av inntil åtte medlemmer, kalt byråder.

Oslo kommune har videre bydelsutvalg. Bydelsutvalget er bydelens folkevalgte organ og består av 15 medlemmer med varamedlemmer. De blir valgt for fire år av gangen. Bydelsutvalget har ansvar for de desentraliserte kommunale oppgavene, og skal føre tilsyn og kontroll med bydelsadministrasjonen og tjenestene som utføres der.

Dersom Akershus skulle slå seg sammen med Oslo vil man på en eller annen måte måtte atskille Oslos kommunale og regionale oppgaver.

2.3 Osloregionen som bo- og arbeidsmarkedsregion

Store deler av Østlandet er sammenvevd til en felles bo- og arbeidsmarkedsregion der mye retter seg inn mot Oslo. Bo- og arbeidsmarkedsregioner er et begrep definert av NIBR og siste rapport om dette ble publisert i 2013 etter bestilling fra av det daværende Kommunal- og regionaldepartementet. Den *funksjonelle* Osloregionen består i dag i følge NIBR av 30 kommuner:

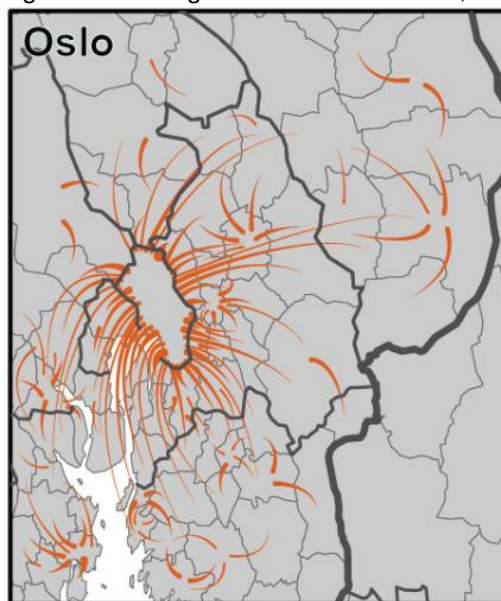
- Oslo
- 22 akershuskommuner
- Rømskog, Spydeberg og Hobøl i Østfold
- Røyken og Hurum i Buskerud samt
- Lunner og Gran i Oppland

I samferdselssammenheng kan regionen imidlertid også inkludere Moss, Lier og Drammen. Dagens bo- og arbeidsmarkedsregioner på Østlandet går på tvers av fylkesgrenser – mye på grunn av stor pendling til Oslo eller til noen mellomstore byer/regionale sentre. Oslo og Akershus utgjør i tillegg en sterkt funksjonelt integrert felles arbeid- bosted og serviceregion (ABS). Et omformet administrativt regionalt forvaltningsnivå vil ikke endre dette.

Arbeidspendlingen går mot Oslo og enkelte regionale sentre, og pendling er omfattende. Eksempelvis pendlet om lag 105 700 arbeidstakere daglig fra Akershus til Oslo i 2014, samtidig som ca. 47 000 arbeidstakere pendlet fra Oslo til Akershus.

De største pendlingsstrømmene i de fire fylkene går inn mot Oslo. Kartet viser pendlingsstrømmene i 2013. Bare de strømmene som omfatter mer enn 6 prosent av arbeidsstyrken over kommunegrensene i en kommune er vist. Halen viser bostedskommunene, mens hodet angir arbeidsstedskommunen. Bredden på hodet angir omfanget av pendlingsstrømmen. På det bredeste er det mer enn 50 prosent av arbeidsstyrken som pendler ut til en nabokommune (f. eks. Nittedal→Oslo). Vi ser at Askim, Moss, Skedsmo, Ullensaker, Kongsvinger, Drammen og Tønsberg (og utenfor kartet: Kongsberg) er viktige regionale sentre rundt Oslo.

Figur 2: Pendlingsstrømmer rundt Oslo, 2013



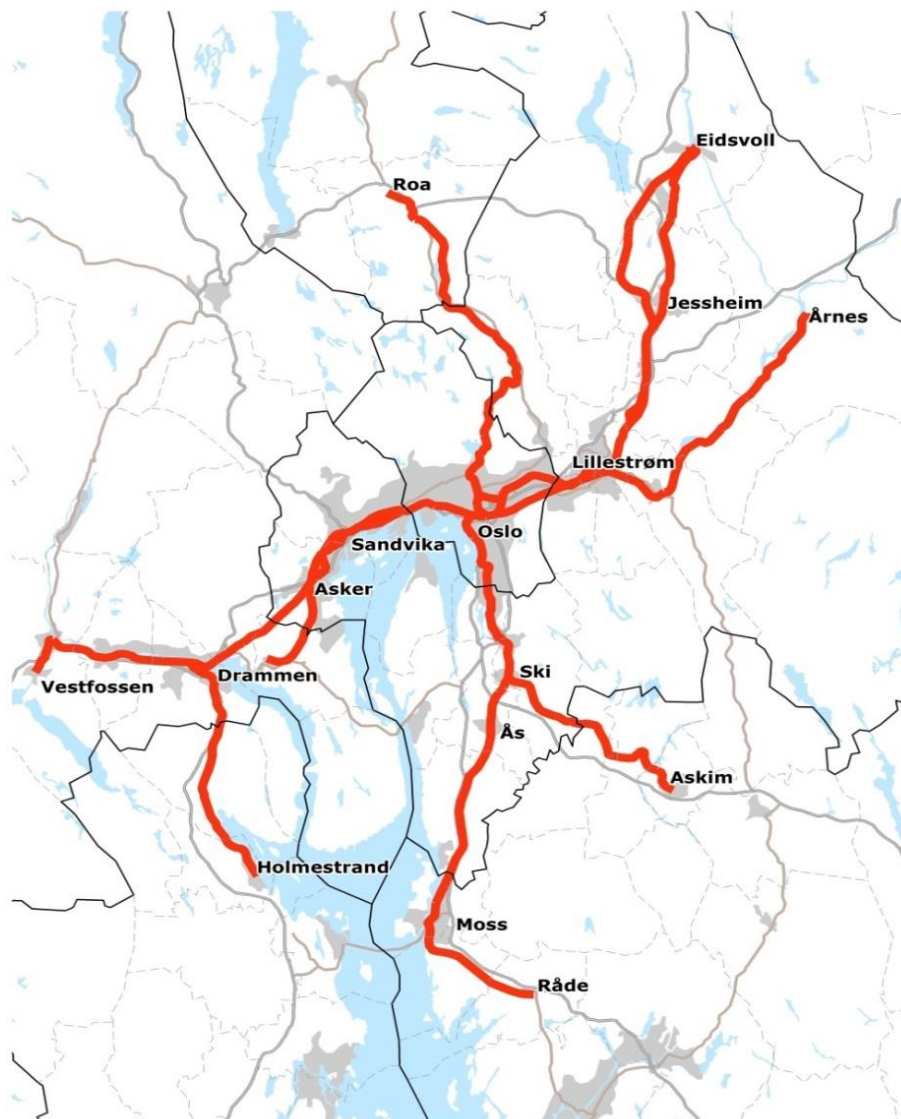
Kilde: Nordregio, 2016

Kartet nedenfor illustrerer steder som kan nås med 1 times reisetid fra Oslo med tog (etter rutetabell). Med buss og gange vil man kunne nå de fleste tettsteder i Akershus innenfor en time, for eksempel Hurdal, Bjørkelangen og Drøbak. Man vil også kunne nå deler av Røyken og Hole i Buskerud innenfor en time med buss og gange. Det samme gjelder deler av Trøgstad i Østfold.

Intercity-satsingen vil utvide området som er tilgjengelig innen en times reisetid til/fra Oslo med tog. Når planlagte prosjekter er ferdigstilt vil man kunne nå

Hønefoss (35 min) Hamar (55 min), Fredrikstad (47 min) og Tønsberg (1 time).
Halden vil så vidt havne utenfor dette området (1 time 8 minutter).

Figur 3: Illustrasjon av steder som kan nås med 1 times reisetid fra Oslo med tog



Kilde: Akershus fylkeskommune, ruteinformasjon fra NSB april 2016

Andre bo- og arbeidsmarkedsregioner som krysser fylkesgrenser

I vårt område er det i henhold til NIBRs definisjon to bo- og arbeidsmarkedsregioner som omfatter kommuner både i og utenfor våre fylkesgrenser. Bo- og arbeidsmarkedsregionen Drammen omfatter kommunene Drammen, Sigdal, Modum, Øvre og Nedre Eiker og Lier i Buskerud i tillegg til Svelvik og Sande i Vestfold. Drammen tettsted (dekker Drammen, Øvre og Nedre Eiker samt Lier) er klassifisert som mellomstore byer 1: Tettsted 35 000-150 000 innbyggere og middels til høyt tilbud av tjenester og offentlige institusjoner». Kun Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger/Sandes får en høyere klassifisering enn Drammen (Storby 1 og 2, begge med maks tjenestetilbud og offentlige institusjoner).

Bo og arbeidsmarkedsregionen Ringerike omfatter kommunene Ringerike, Hole og Krødsherad i Buskerud samt Jevnaker i Oppland. Ringerike som tettsted er klassifisert som «småbyer 1: tettsted 5000- 25 000, middels tilbud av tjenester og offentlige institusjoner».

2.4 En framtidig større region vil måtte samarbeide tett med Oslo

Oslo har så langt signalisert at de ønsker å fortsette som i dag. Oslo og omkringliggende fylker vil fortsatt ha mange grenseflater. En regionutvidelse uten Oslo vil ikke løse utfordringene knyttet til at regionsgrensene splitter en funksjonell og integrert region. En ny regioninndeling på Østlandet må derfor fortsatt finne løsninger og samarbeidsordninger med Oslo.

En regionutvidelse basert på dagens fylkesgrenser som ikke splitter Osloregionen som bo- og arbeidsmarkedsregion vil gi en veldig stor region, spesielt med tanke på folketall.

Arealmessig vil ikke en Østlandsregion med (eller uten) Oslo være spesielt stor sammenlignet med for eksempel Finnmark.

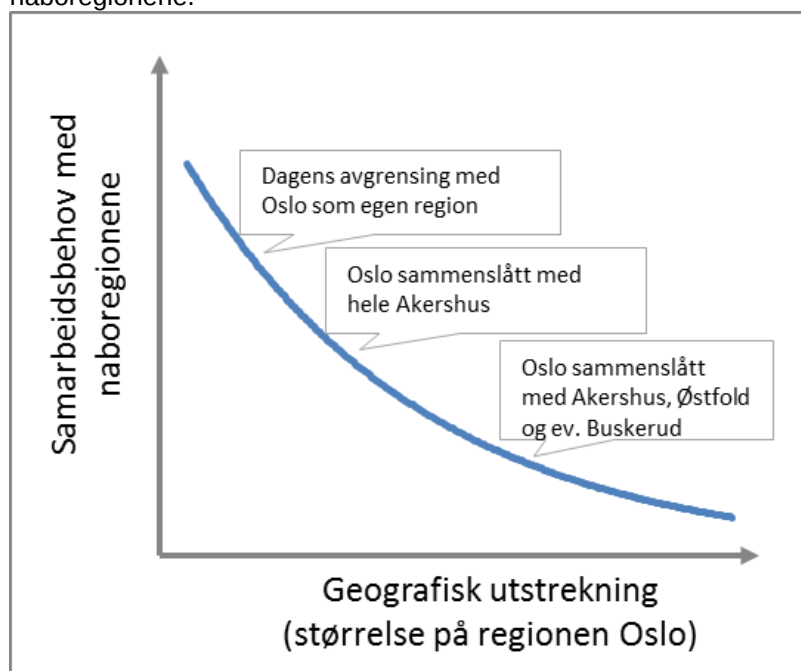
Figur 4: Illustrasjon av størrelsen på fylker i 2016



Kilde: Finnmark fylkeskommune

Jo tettere man setter regiongrensen rundt bykjernen, jo flere punkter for samarbeid og avtaler med tilgrensende regioner vil det i prinsippet være behov for. Utvider man Oslos regiongrense til å gjelde hele eller deler av Akershus, kan behovet for samarbeid og avtaler om for eksempel infrastrukturbygging forenkles. Dersom grensen utvides ytterligere slik at Oslo inngår i en storregion, vil det likevel være behov for samarbeid med naboregionene om saker som er regionoverskridende (veier, ev. jernbanetjenester, gjesteelever, skoleskyss mm.), men i langt mindre grad. Ideelt bør man finne likevektspunktet for avveining mellom grad av samarbeid og geografisk utstrekning/befolkningsstørrelse.

Figur 5: Sammenhengen mellom Oslos geografiske størrelse og behov for samarbeid med naboregionene.



Kilde: Akershus fylkeskommune

I både Sverige og Danmark har man valgt å splitte hovedstadregionen i en «kjerneregion» og en region som omfatter nærområdet. Hvordan slike samarbeid løses på tvers av region/länsgrensene varierer. Det er opprettet en samarbeidsavtale (2012) mellom region Hovedstaden og region Sjælland i Danmark om pasientbehandling. I Sverige kommer dette på tilsvarende måte til uttrykk gjennom samarbeidsavtaler mellom Stockholms län og länene Östra Mellansverige om regional togtrafikk i Mälardalsområdet

2.5 Vurdering av forholdet til Oslo på noen sektorer

Areal-, transport- og samferdselspolitikk

Den viktigste utfordringen/oppgaven for Akershus er realiseringen av målene i «[Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus](#)». Planen ble vedtatt i desember 2015 og viser hvordan kollektivtransport og utbyggingsområder sees i sammenheng. Oslo kommune og Akershus fylkeskommune har hovedansvaret for å gjennomføre planen. Dette er krevende, da den er premissgivende også for kommunal og statlig planlegging og utvikling i regionen. Den nye regionens muligheter til å gjennomføre denne planen vil fortsatt måtte basere seg på gode samarbeidsløsninger med Oslo. Akershus arbeider videre med å ha formaliserte arenaer med Oslo som ledd i oppfølging av regional plan for areal og transport for Oslo og Akershus. Det arbeides nå med å utvikle nye samarbeidsarenaer og avtaler i Akershus/Oslo som ivaretar oppfølgingen av denne planen. Dette arbeidet og disse samarbeidsformene bør videreføres uansett regional modell.

Hovedutfordringene for Akershus innenfor både samferdsel og arealutvikling retter seg mer mot Oslo enn mot Østfold eller Buskerud. De største utfordringene for Akershus innen samferdselsfeltet er konsentrert om det sentrale Oslo-området og indre Oslofjord, og korridorene inn mot/ut av Oslo. Om Akershus slås sammen med

Østfold, eller med Østfold og Buskerud, har innenfor dette området mindre betydning for de største utfordringene. Det er viktig at fokuset på Akershus-Oslorelaterte oppgaver blir ivarettatt dersom regionen utvides uten at Oslo er med. I en ny sammenslått region med Østfold eller med Østfold og Buskerud vil man måtte ta med seg utfordringer rettet mot Oslo videre.

Store investeringsprosjekter skal realiseres i Oslo og Akershus de neste 10-20 årene. Eksempelvis foreligger det allerede planer i form av KVVU for Oslo-Navet for å få et mer effektivt transportsystem i og gjennom Oslo-regionen. Dette skal finansieres over statlige budsjetter, bymiljøavtaler og midler fra Oslopakke 3. Det er store investeringsplaner tilknyttet for eksempel Fornebubanen, Ahusbanen, E18 og en forbedret Oslofjordkryssing. Realisering og fremdrift av disse planene er avhengig av et tett samarbeid med Oslo kommune (med nye avtaler og organisasjonsformer), dersom en framtidig region dannes uten at Oslo blir omfattet.

Det felles kollektivtrafikkselskapet i Oslo og Akershus, Ruter, har en helt sentral rolle i utførelsen og driften av et framtidig kollektivtilbud i regionen. Organiseringen av kollektivtrafikken er ulik i de tre fylkeskommunene. Dette kan by på utfordringer dersom en ser for seg ett kollektivselskap for den nye regionen. Dersom Oslo blir stående utenfor den nye regionen, vil Oslos 60 prosent eierandel i Ruter kunne vanskeliggjøre en felles organisering av kollektivtrafikken i en region bestående av Akershus, Østfold og ev. Buskerud.

Oslo og Akershus har i dag avtale om Oslopakke 3 og statlige belønningsmidler og skal i løpet av kort tid inngå felles bymiljøavtale. Samarbeidet om disse avtalene kan bli enklere dersom Oslo blir en del av en ny region på Østlandet.

Næringsutvikling og innovasjon

Oslo/Akershus inngår i et internasjonalt orientert regionalt innovasjonssystem. Oslo er det definitive midtpunkt for FoU-aktiviteten i Norge. Både i næringslivet, universitets- og høyskolesektoren og instituttsektoren er FoU-innsatsen (målt i utgifter til forskning og utvikling) høyere i Oslo og Akershus enn i andre norske regioner. Både Oslo og Akershus har en høyere FoU-intensitet (FoU-utgifter per sysselsatt) i næringslivet enn det man skulle forvente ut fra næringsstrukturen i fylkene alene. Dette tyder på at mange av virksomhetene i Norge konsentrerer de FoU-intensive delene av næringsvirksomheten sin til Oslo og Akershus.

Akershus/Oslo samarbeider svært tett og har en felles regional plan for innovasjon og nyskaping, og denne planen ble vedtatt i 2015. De to fylkene har felles Regionalt innovasjonsprogram RIP, Virkemidler for regional innovasjon VRI, Regionalt forskningsfond Hovedstadsregionen RFF. Østfold har hatt mulighet til å delta i dette, men har ut fra sine utfordringer og prioriteringer valgt å stå utenfor. Oslo og Akershus er i ferd med å inngå et formalisert, felles samarbeid med det regionale virkemiddelapparatet (Innovasjon Norge, Norges Forskningsråd og Siva). Dette partnerskapet er et sentralt tiltak innenfor oppfølgingen av Oslo og Akershus sin felles regionale plan for innovasjon og nyskaping.

Det vil være viktig at dette samarbeidet videreføres av en ny region. Noe av dette kan videreføres i en ny felles region som for eksempel, utlysning av midler (Regionalt innovasjonsprogram) og forvaltning av Regionale forskningsfond (RFF). Det arbeides nå med å utvikle nye samarbeidsarenaer og avtaler i Akershus/Oslo som oppfølging av den regionale planen for innovasjon og nyskaping.

Miljøpolitikk

Politiske prioriteringer også innenfor miljøpolitikken bør samordnes med Oslo ettersom utfordringene i Akershus ofte er sammenvevde med Oslos utfordringer. Samarbeid for eksempel om masseforvaltning og klimagassutslipps-reduksjon er sentrale for videre samfunnsutvikling.

Videregående opplæring

På dette området er det ingen spesielle utfordringer knyttet til Oslo. En regionsutvidelse som omfatter Oslo vil muligens forsterke både fordeler og ulemper med regionsutvidelse uten Oslo.

Kulturminnevern

På kulturminneområdet har Oslo som primærkommune en annen rolle enn en fylkeskommune. Kompetansemessig har Oslo styrke på kulturminner i by. Oslo vil ikke påvirke tjenesteytingen på dette området i vesentlig grad.

Idrett, friluftsliv, frivillighet og folkehelse

Oslo har mye kompetanse innenfor idretten som alle vil ha nytte av, bl.a. på anleggs-siden. Innenfor både friluftsliv og frivillighet vil flere felles organisasjoner for Oslo og Akershus kunne dra nytte av en sammenslåing. Innenfor friluftslivet vil et samarbeid med Oslo viktig - dette gjelder bl.a. samarbeid om skogsområder og kystområder.

Kultur

Mange initiativer og tiltak i kunst- og kulturfeltet må forholde seg til både private aktører, store nasjonale institusjoner og store begivenheter som finner sted i Oslo. Av de tre fylkene er Akershus mest preget av nærhet til Oslo. Store deler av innbyggerne i Akershus reiser bl.a. til Oslo for å dekke sine kulturelle behov.

Flere aktører har nevnt at filmbransjen i Viken-regionen bør sees i sammenheng med Oslo, som er filmbransjens tyngdepunkt. Uavhengig av prosessen knyttet til en eventuell innlemmelse av Oslo i Viken filmsenter AS vil alle eiere være interessert i et samarbeid med Oslo kommune på filmområdet.

Tannhelse

En sammenslått Oslo, Akershus, Buskerud og Østfold vil dekke om lag 1,8 mill. innbyggere. Det vil kreve en del ressurser å omorganisere klinikkstrukturen.

2.6 Oppsummering

En ny og større region på Østlandet som ikke omfatter Oslo vil uansett være avhengig av tett samarbeid med Oslo (og motsatt). Funksjonaliteten i østlandsområdets transportsystem er i dag er først og fremst knyttet til korridorene inn og ut fra Oslo, samt i noen grad inn mot/ut fra de regionale byene. Dette gjør at særlig transport- og samferdselsplanlegging og kjøp av kollektive rutetjenester forutsetter tett samarbeid med Oslo – uavhengig av modeller på regionalt nivå. Også når det gjelder innovasjon og næringsutvikling er Oslo og Akershus tett sammenvevd. Også på de øvrige politiske områdene er det nærhet og gjensidige sammenfallende problemstillinger knyttet til Oslo. Innenfor videregående opplæring synes det å være få problemstillinger knyttet til Oslo. Det samme gjelder vel for så vidt også tannhelsetjenesten.

Helt oppsummeringsvis vil vi kunne si at de problemstillingene som er knyttet til at Oslo inngår i en større bo- og arbeidsregion fortsatt må løses

Bilde 5: Buss i fart



Foto: Akershus fylkeskommune

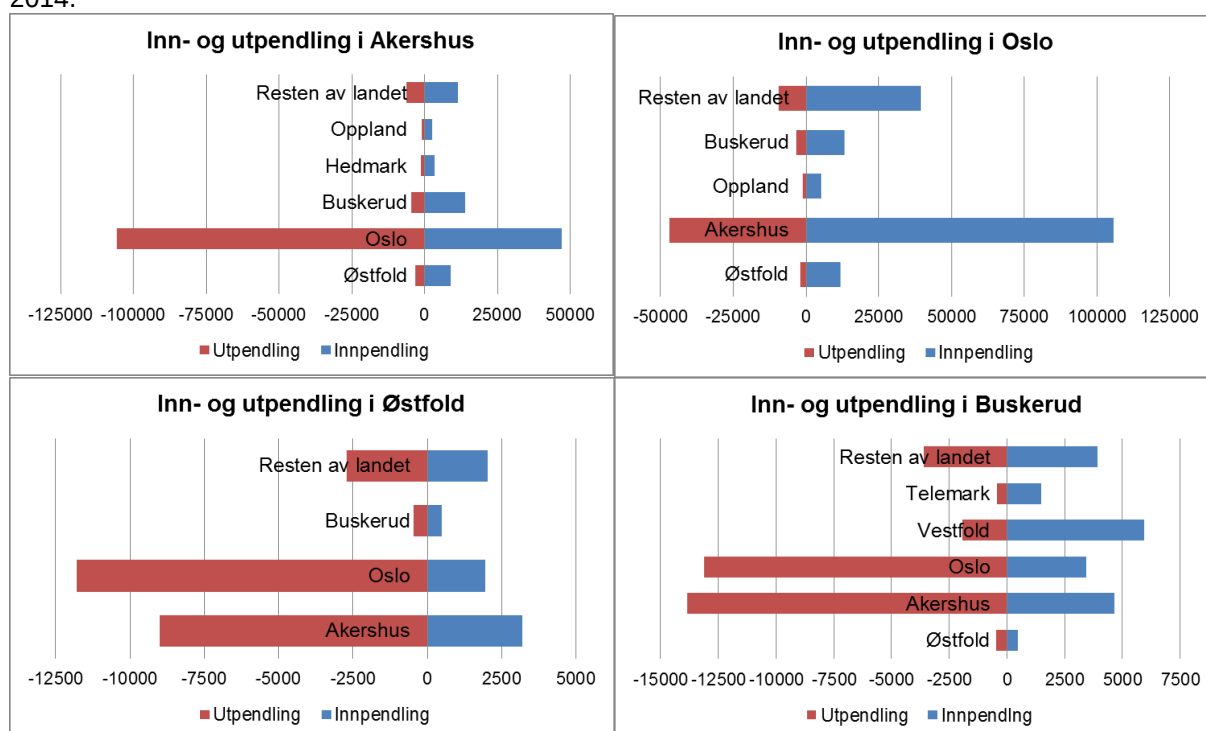
3. Beskrivelse av regionen

3.1 Næringsliv, pendling og innovasjon

Arbeidspendlingen går mot Oslo og enkelte regionale sentre

De fire figurene under illustrerer den totale pendlingssituasjonen i Oslo, Akershus, Buskerud og Østfold per 4. kvartal 2014. I figurene angis pendlingen mellom alle nabofylkene, samt pendlingen til/fra resten av landet for hvert fylke. Merk at enhetene på den horisontale akse er 25 000 for Akershus og Oslo, men bare 2 500 for Østfold og Buskerud.

Figur 6: Inn- og utpendling av antall sysselsatte i Akershus, Oslo, Østfold og Buskerud, 4. kvartal 2014.



Kilde: AFKs statistikkbank. Merk av skala på antall pendlere varierer fra fylket til fylket

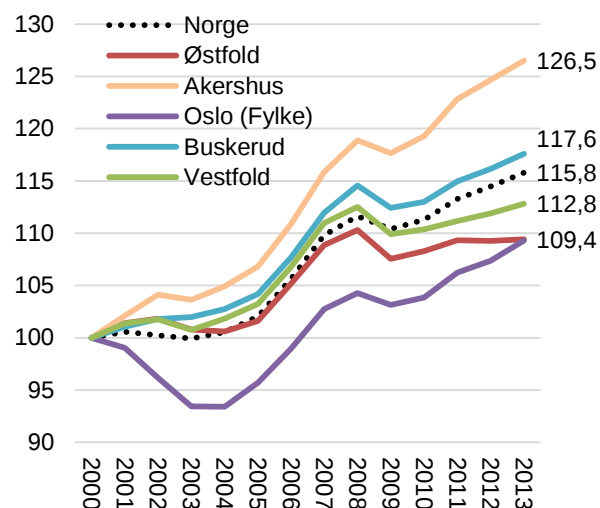
De øverste figurene viser situasjonen i Akershus og Oslo. Vi ser at inn- og utpendlingen til Oslo dominerer, og at pendlingsstrømmene til og fra Buskerud er større enn pendlingsstrømmene til og fra Østfold. Den samlede innpendlingen til Akershus er på ca. 90 000, mens den samlede utpendlingen fra Akershus er på i overkant av 120 000. Akershus har netto innpendling fra alle fylker unntatt Oslo. Oslo er det eneste av de fire fylkene som hadde et netto innpendlingsoverskudd i 2014. Til Oslo var innpendlingen 112 000 større enn utpendlingen.

I Østfold ser vi at det er betydelig utpendling både til Oslo og Akershus, mens inn- og utpendlingen til Buskerud bare omfatter ca. 500 personer hver vei. Den samlede innpendlingen til Østfold var på ca. 7 500, mens den samlede utpendlingen fra Østfold var tre ganger større, på 24 000.

Til Buskerud kommer den største innpendlingen fra Vestfold, mens utpendlingen i hovedsak går til Akershus og Oslo. Den samlede innpendlingen til Buskerud var i 2014 på 20 000, mens utpendlingen var på ca. 33 500 personer.

Sysseleutviklingen 2000-2013

Figur 7: Utvikling i sysselsettingen i flere fylker og landet 2000 - 2013, %

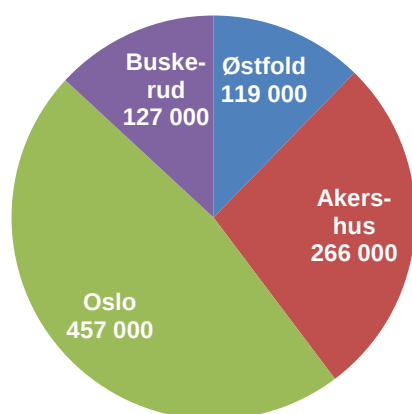


Kilde: SSB

Fra 2000 til 2013 har antall arbeidsplasser i Akershus økt med 26,5 prosent. På landsbasis har veksten vært på 15,8 prosent. Den største relative veksten har vært i Akershus, men også veksten i Buskerud har ligget over landsgjennomsnittet. Næringslivet i Buskerud har vokst raskere enn næringslivet i resten av Norge. I Østfold har sysselsettingen i privat sektor nesten ikke økt siden finanskrisen 2008-2009. Finanskrisen slo hardere til i Østfold enn i resten av landet. I Østfold er det veksten i offentlig sektor som ligger til grunn for den begrensede arbeidsplassveksten de siste par årene. Etter 2013 har også arbeidsplassveksten i offentlig sektor stagnert i Østfold.

Det er Oslo som har hatt den laveste relative arbeidsplassveksten i perioden. Målt i absolutt antall nye arbeidsplasser er bildet noe annerledes. Fra 2000 til 2014 økte antallet arbeidsplasser i Østfold med 11 000, antallet arbeidsplasser i Buskerud med 20 000, antallet arbeidsplasser i Oslo med 47 000, og antallet arbeidsplasser i Akershus med hele 60 000.

Figur 8: Antall arbeidsplasser i Oslo, Akershus, Østfold og Buskerud. 4.kvartal 2014



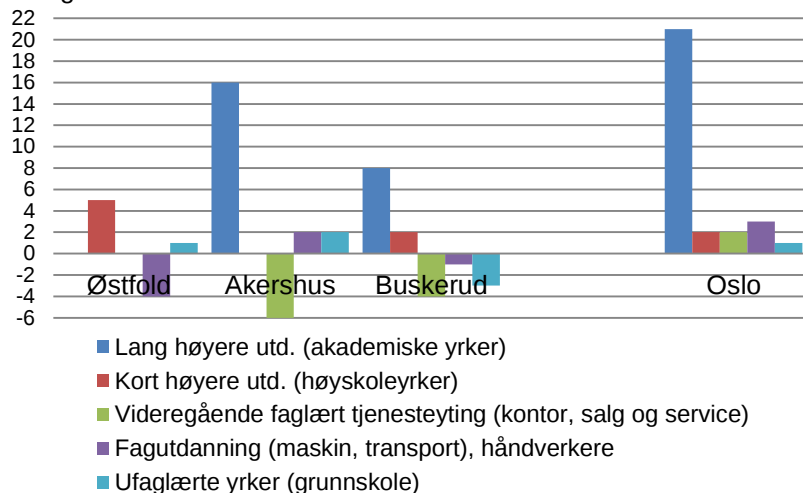
Kilde: SSB

Kompetanseprofilen i fylkenes arbeidsmarkeder 2011-2014

De siste fire årene har arbeidslivets kompetansebehov endret seg i alle de fire fylkene. Kravene til høyere utdanning tiltar i alle fire fylker. Men dette er ikke hele forklaringen. Endringer i arbeidsgivernes etterspørsel etter ny arbeidskraft er like

viktig. Figuren under viser at i Østfold har det blitt flere jobber med krav til høyskoleutdanning, mens det har forsvunnet arbeidsplasser med krav til yrkesfaglig utdanning fra videregående skole. Figuren viser endringen i antall sysselsatte 2011-2015 i antall tusen for 15-74-åringene.

Figur 9: Endring i sysselsatte 2011-2015, målt i antall tusen, i alderen 15-74 år, etter utdanningskrav til stillingen



Kilde: SSB statistikkbanken tabell 09794.

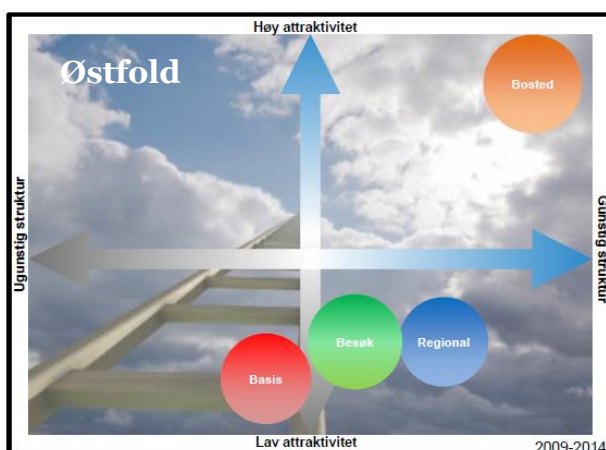
I arbeidsmarkedet i Akershus har det vært sterk etterspørsel etter akademisk utdanning, mens det samtidig har forsvunnet kontorarbeidsplasser samt jobber innen salg og service. I Buskerud har det vært vekst i yrker med krav til høyere utdanning. I Oslo har det vært økende etterspørsel etter aller slags typer arbeidskraft – fra ufaglært til og med lang akademisk utdanning.

Regionale analyser av Østfold, Akershus og Buskerud 2015 (Telemarksforskning)

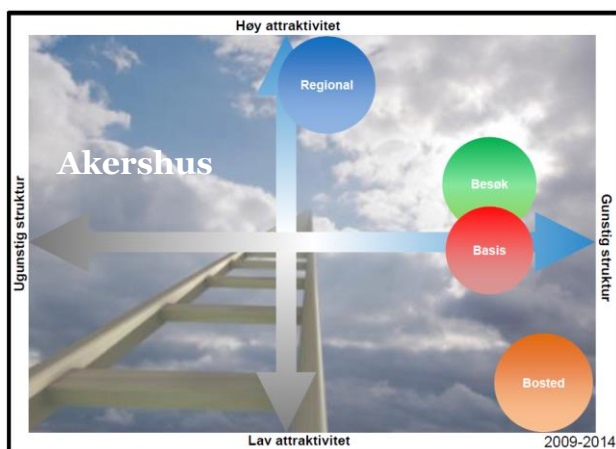
Østfold

Etter et fallende antall ansatte i næringslivet i Østfold i årene siden 2008, var det i 2014 vekst i antall ansatte i næringslivet for første gang siden finanskrisa. Østfold har hatt en ugunstig næringsstruktur for å oppnå vekst, med et stort antall arbeidsplasser i skrumpende bransjer. Mesteparten av nedgangen i Østfold har imidlertid ikke strukturelle forklaringer, men skyldes at Østfold har vært lite attraktiv for næringslivet de siste 6 årene. Næringsattraktiviteten i Østfold har bedret seg de siste to årene, og nærmer seg nå gjennomsnittet av norske fylker.

Et positivt trekk i næringsutviklingen i Østfold er forholdsvis god etableringsaktivitet. Produktiviteten i næringslivet er forholdsvis lav og har vært fallende de to siste årene. Innflyttingen til Østfold 2009-2014 har vært svært høy tatt i betraktning den svake utviklingen i næringslivet. I 2014 sank innflyttingen/innvandringen til Østfold sterkt, slik at den høye bostedsattraktiviteten vi har sett etter år 2000 nå praktisk talt har forsvunnet. Østfold har landets laveste sysselsettingsandel i befolkningen, og



utviklingen 2014 bidro til å få en bedre balanse i arbeidsplass- og befolkningsutviklingen i fylket.



Akershus

Akershus har sterk vekst i antallet arbeidsplasser, både i offentlig og i privat sektor. Etter år 2000 har arbeidsplassveksten i privat sektor vært dobbelt så sterk som i resten av landet. Akershus har sterk vekst i alle typer næringer: basisnæringer, besøksnæringer og regionale næringer. Næringslivet i Akershus har også sterk vekst i verdiskapingen, og næringslivet har høy produktivitet. Dette skyldes dels

at det er mange arbeidsplasser i bransjer med høy verdiskaping, men produktiviteten i næringslivet i Akershus er høy også etter at vi korrigerer for disse strukturelle forholdene. Akershus har sterk vekst i alle typer næringer: basisnæringer, besøksnæringer og regionale næringer. Lav bostedsattraktivitet kan skyldes at boligbyggingen ikke holder tritt med befolkningsutviklingen. Fylket har skåret høyt på alle indikatorer for næringsutvikling i alle årene etter 2008.

Akershus har gunstige betingelser for fortsatt vekst i næringslivet. Fylket har en relativt stor andel arbeidsplasser i foretak i vekstbransjer. Samtidig stimuleres næringslivet av vedvarende høy befolkningsvekst.

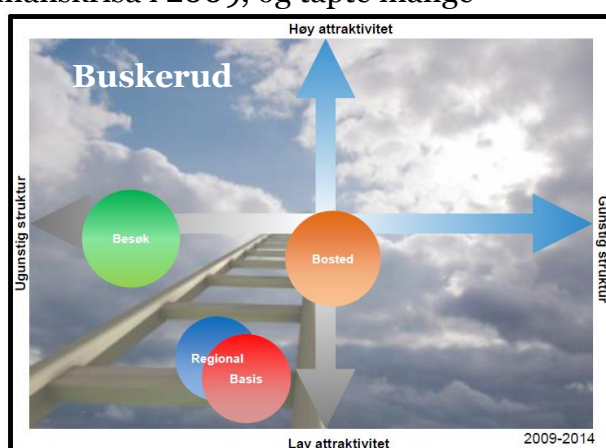
Fylket har, til forskjell fra Østfold, forholdsvis lav bostedsattraktivitet. Antakelig skyldes dette at boligbyggingen ikke holder tritt med befolkningsutviklingen.

Buskerud

Buskerud har hatt sterkere arbeidsplassvekst enn gjennomsnittet av landet 2000-2014. Fylket ble svært sterkt rammet av finanskrisa i 2009, og tapte mange arbeidsplasser. Etter dette har arbeidsplassveksten hentet seg raskt opp igjen.

Næringslivet i Buskerud ligger nær landsgjennomsnittet målt i produktivitet. Mange av de store bransjene i fylket er i utgangspunktet lavproduktive. Den bransjusterte produktiviteten i Buskerud ligger over landsgjennomsnittet. Det er særlig verkstedindustrien og kraftproduksjonen i Buskerud som har høy produktivitet.

Lønnsomheten i næringslivet er svært god, og har vært stabilt god over flere år. Etableringsaktiviteten i næringslivet ligger nær landsgjennomsnittet. Buskerud har tradisjonelt vært et fylke med god næringsattraktivitet. De siste årene har næringsattraktiviteten blitt svakere, særlig for besøks- og basisnæringer. Også bostedsattraktiviteten til Buskerud har svekket seg de siste årene.

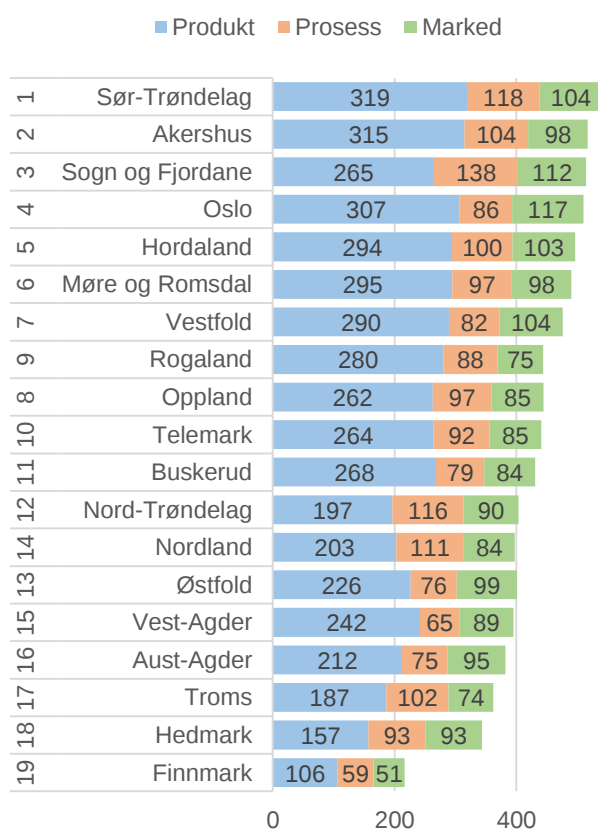


Innovasjon og nyskaping

Telemarksforskning rangerte i 2015 fylkene når det gjelder andeler innovative foretak, ut fra ulike former for innovasjonsvirksomheter (produkt-, prosess- og markedsinnovasjoner). Høye verdier angir høyt aktivitetsnivå. Figuren under viser innovasjonsgraden i fylkene.

Samlet hadde næringslivet i Sør-Trøndelag den høyeste innovasjonsgraden, fulgt av Akershus, Sogn og Fjordane og Oslo. Det er liten forskjell mellom fylkene, bortsett fra Finnmark og Hedmark som har en del lavere frekvens av innovative foretak. Blant delregionene i Østfold, Akershus og Buskerud synes det som om det er særlig lav innovasjonsfrekvens blant foretakene i Hallingdal og Øvre Romerike.

Figur 10: Innovasjonsgrad i fylkene 2015



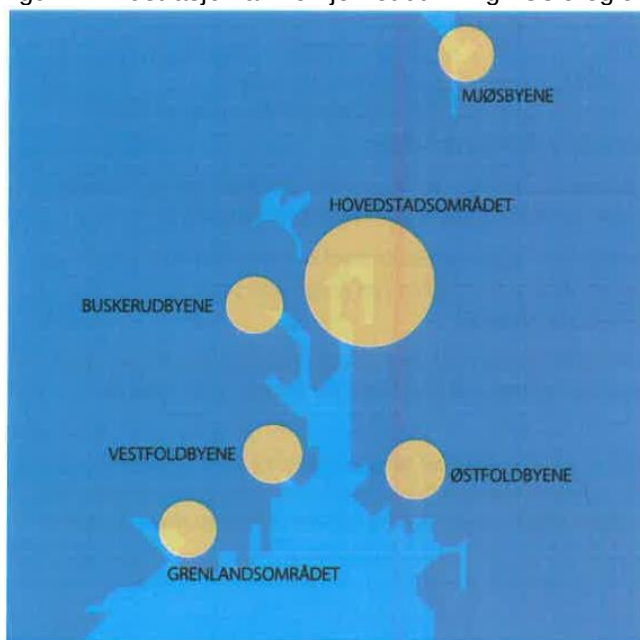
Kilde: Telemarksforskning

3.2 En flerkjernet region

En større region kan legge bedre til rette for en flerkjernet byutvikling som kan skape en balansert regional utvikling og motvirke tendensene til sentralisering (*NTP 2014-2023*). En flerkjernet utvikling kan bidra til at veksten ikke bare skjer i sentrum av regionen, men også i byer og tettsteder utenfor Oslo. Ved å binde sammen en større region utvides arbeidsmarkedet. Det styrker bosettingen utenfor Oslo, og bedriftene i hele regionen får større tilgang på kompetanse. Ved å gi rom for et mangfold av nærings- og kompetansemiljøer i ulike geografiske områder kan regionen få flere bein å stå på. En flerkjernet utvikling er aktuelt på ulike geografiske nivåer:

- Sentrum av regionen, med Oslo og regionale byer i Akershus, med god tilknytning til regional kollektivtransport og med mange arbeidsplasser: Jessheim/Gardemoen, Lillestrøm/Kjeller, Ski/Ås, Lysaker/Fornebu, Sandvika og Asker sentrum.
- De største byene som er fylkessentra har et potensiale for å være motorer for et større omland, og har stort nok befolkningsgrunnlag for å gi rom for større nasjonale og regionale institusjoner: Hamar, Tønsberg, Drammen, Fredrikstad/Sarpsborg.
- Små og middels store byer er viktig for et lokalt pendlingsomland. Noen av dem har også høykompetansebedrifter som gir ringvirkninger til et større regionalt omland: Halden, Moss, Askim, Mysen, Kongsvinger, Jessheim, Gran, Hønefoss, Hokksund, Kongsberg, Notodden, Rjukan, Horten og Holmestrand.
- Kommunesentra og tettsteder i hele regionen som har stor betydning som lokale sentra for befolkningen i en eller flere kommuner. Mange boliger, bedrifter, handels- og servicetilbud bør få plass i regionens over hundre små byer og tettsteder.

Figur 11: Illustrasjon av flerkjernet utvikling i Osloregionen



Kilde: Samordnet areal- og transportstrategi for Osloregionen (2007 og høringsutkast 2015)

3.3 Befolkning

Buskerud, Østfold og Akershus består av i alt 61 kommuner (hhv. 21, 18 og 22).

Befolkningsstatistikk omfatter bare personer som er bosatt i Norge. For å regnes som bosatt må man ha lovlig opphold/oppholdstillatelse. Asylsøkere (personer som ikke har fått svar på sin asylsøknad) omfattes derfor ikke av statistikken. De blir først en del av statistikken når de har fått innvilget asyl/oppholdstillatelse. Personer med kortere opphold i Norge (under seks måneder) omfattes heller ikke.

Befolkningsutvikling - historikk

I perioden 2000-2016 har befolkningen i Østfold, Akershus og Buskerud økt fra 952 080 til 1 162 084 personer. Dette er en vekst på 22,1 prosent. Akershus har hatt størst vekst, både i antall og prosent, mens Østfold og Buskerud har hatt om lag lik vekst. Fra 2015 til 2016 økte befolkningen i Østfold med 0,9 prosent, i Akershus med 1,6 prosent og 1,1 prosent i Buskerud. Veksten i Oslo var på 1,7 prosent.

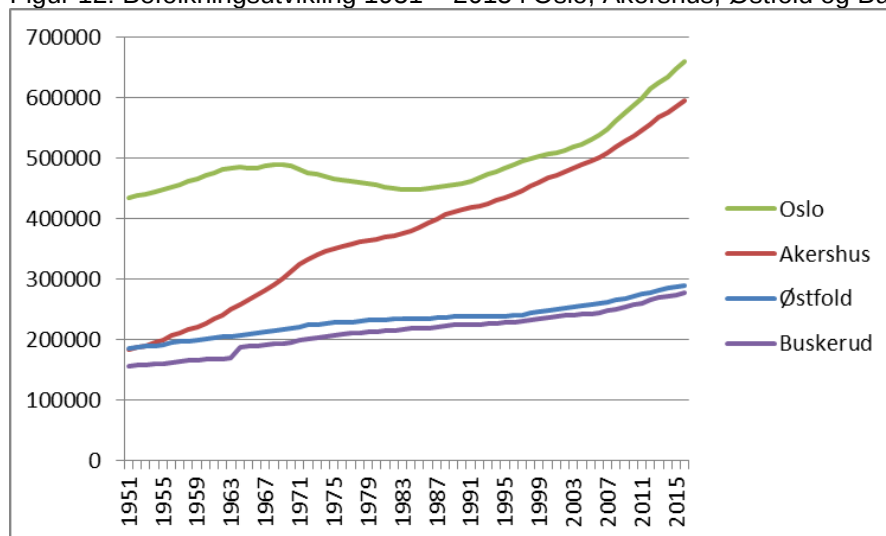
Tabell 13: Utvikling av folketallet 2000 – 2016, og prosentvis vekst.

	Folketall				Prosentvis vekst		
	2000	2010	2015	2016	2000-2016	2010-2016	2015-2016
Østfold	248 217	271 662	287198	289 867	16,8	6,3	0,9
Akershus	467 052	536 499	584899	594 533	27,3	9,8	1,6
Buskerud	236 811	257 673	274737	277 684	17,3	7,2	1,1
Sum	952 080	1 065 834	1 146 834	1 162 084	22,1	8,3	1,3
Oslo	507 467	586 860	647676	658 390	29,7	10,9	1,7

Kilde: SSB

Grafen under viser at befolkningsveksten har vært klart sterkest i Akershus i perioden 1951-2016. Fra midten av 1980-tallet har veksten i Oslo og Akershus fulgt hverandre (i absolutte tall). Befolkningsveksten i Østfold og Buskerud har vært jevnt og klart mer moderat.

Figur 12: Befolkningsutvikling 1951 – 2015 i Oslo, Akershus, Østfold og Buskerud

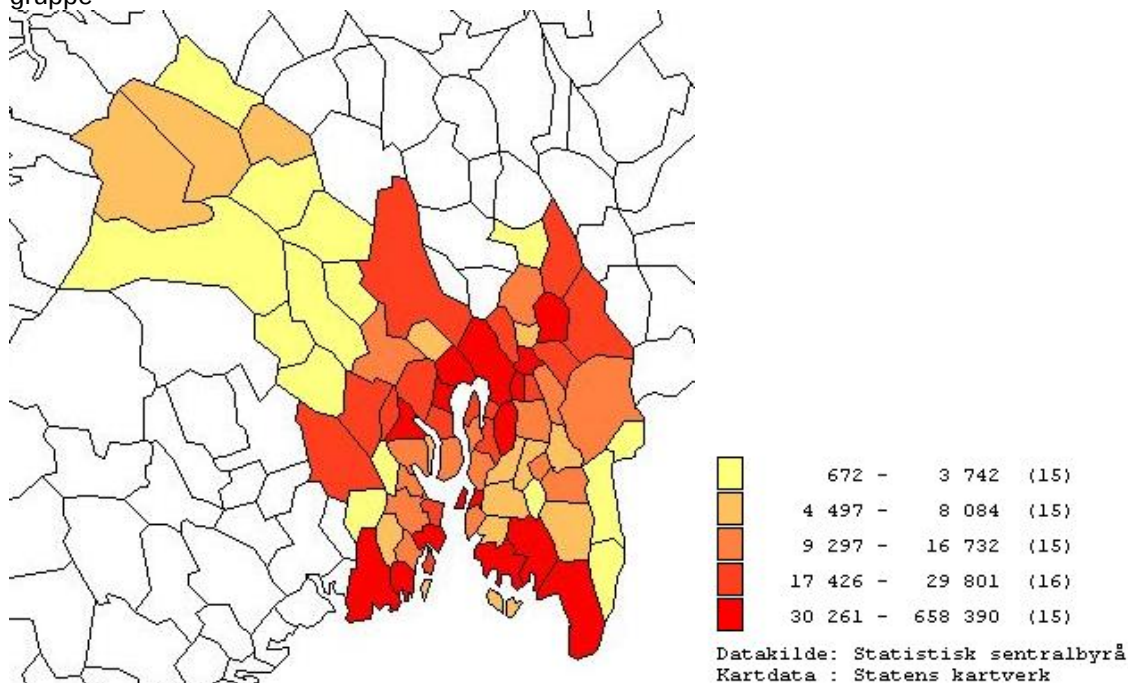


Kilde: SSB

Folketall og folketilvekst i kommunene (antall personer)

Kartene under viser folketallet og folketilvekst i kommunene i Østfold, Akershus, Oslo, Vestfold og Buskerud.

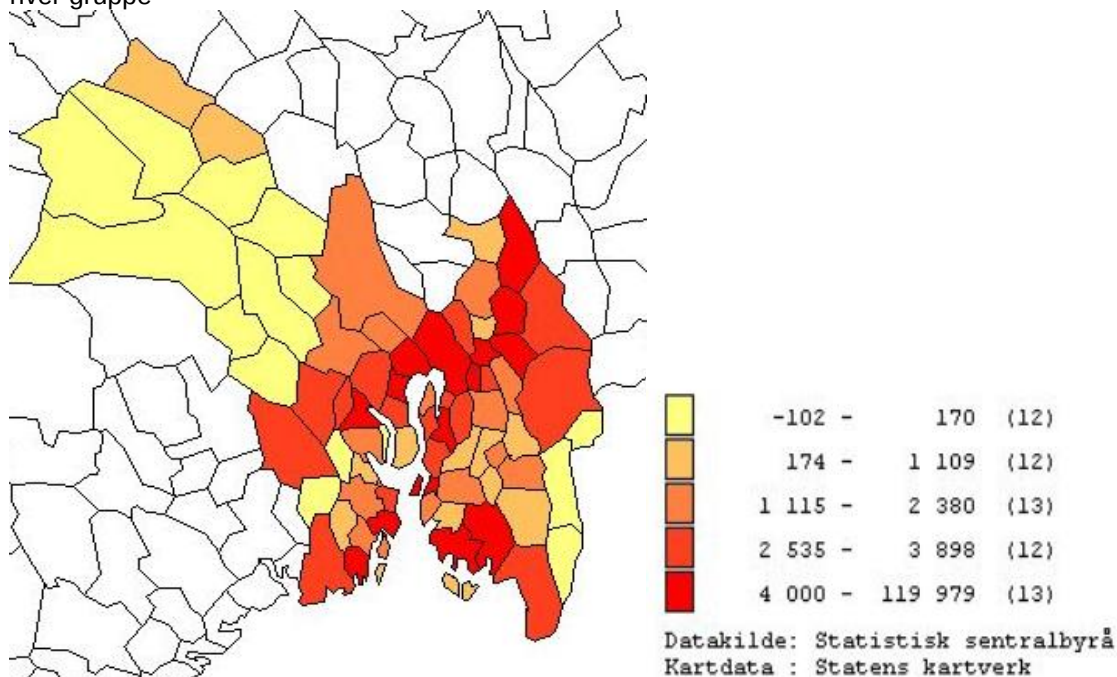
Figur 13: Folkemengde 2016 (antall personer) - sortert i fem grupper med like mange kommuner i hver gruppe



Kilde: SSB

Veksten 2006-2015 var generelt sett sterkest i Oslo og kommunene rundt Oslo samt langs kysten i Østfold og Vestfold. Også kommunene nord i Akershus har hatt sterk vekst.

Figur 14: Folketilvekst 2006-2015 (antall personer) - sortert i fem grupper med like mange kommuner i hver gruppe



Kilde: SSB

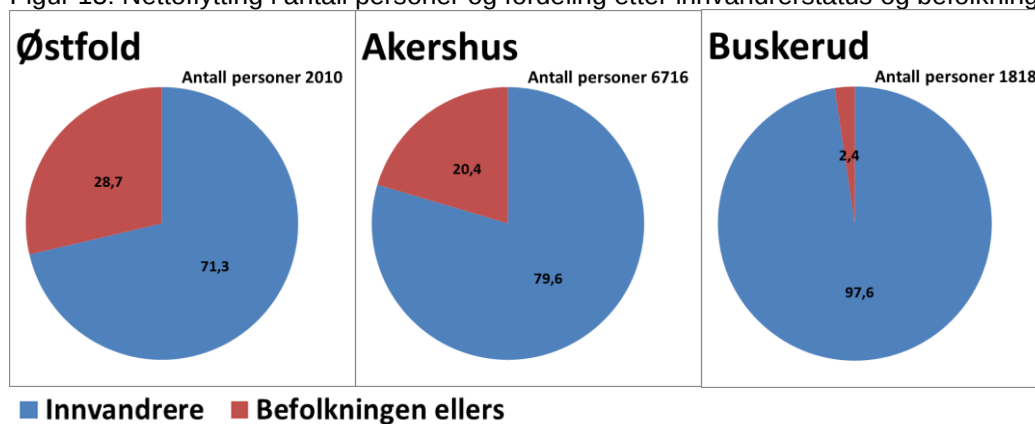
Flytting – sum nettoflytting inkl. innvandring

Folketilvekst skapes av fødselsoverskudd og flytting/innvandring.

Innflytting/innvandring er i dag klart større årsak til befolkningsvekst enn fødselsoverskudd i alle fire fylker. Figurene under viser fordelingen av innvandrere/befolkningen ellers blant personer som flyttet til Østfold, Akershus og Buskerud i 2014. Innflytterne er altså fordelt etter bakgrunn (innvandrer eller ikke innvandrer). Begge grupper finnes blant personer som flytter innenlands og personer som innvandrer/utvandrer. Oslo er utelatt i figurene nedenfor da Oslo hadde en netto utflytting blant befolkningen ellers på -321 personer i 2014. Samme år flyttet netto 7510 innvandrere til Oslo, enten fra andre fylker eller fra utlandet.

Andelen av nettoflyttingen som er knyttet til innvandrere er klart større enn andelen som er knyttet til befolkningen ellers i alle tre fylker. I Buskerud er kun 2,7 prosent av nettoflyttingen knyttet befolkningen ellers. I Akershus er denne andelen 20,4 prosent og i Østfold 28,7 prosent.

Figur 15: Nettoflytting i antall personer og fordeling etter innvandrerstatus og befolkningen ellers 2014

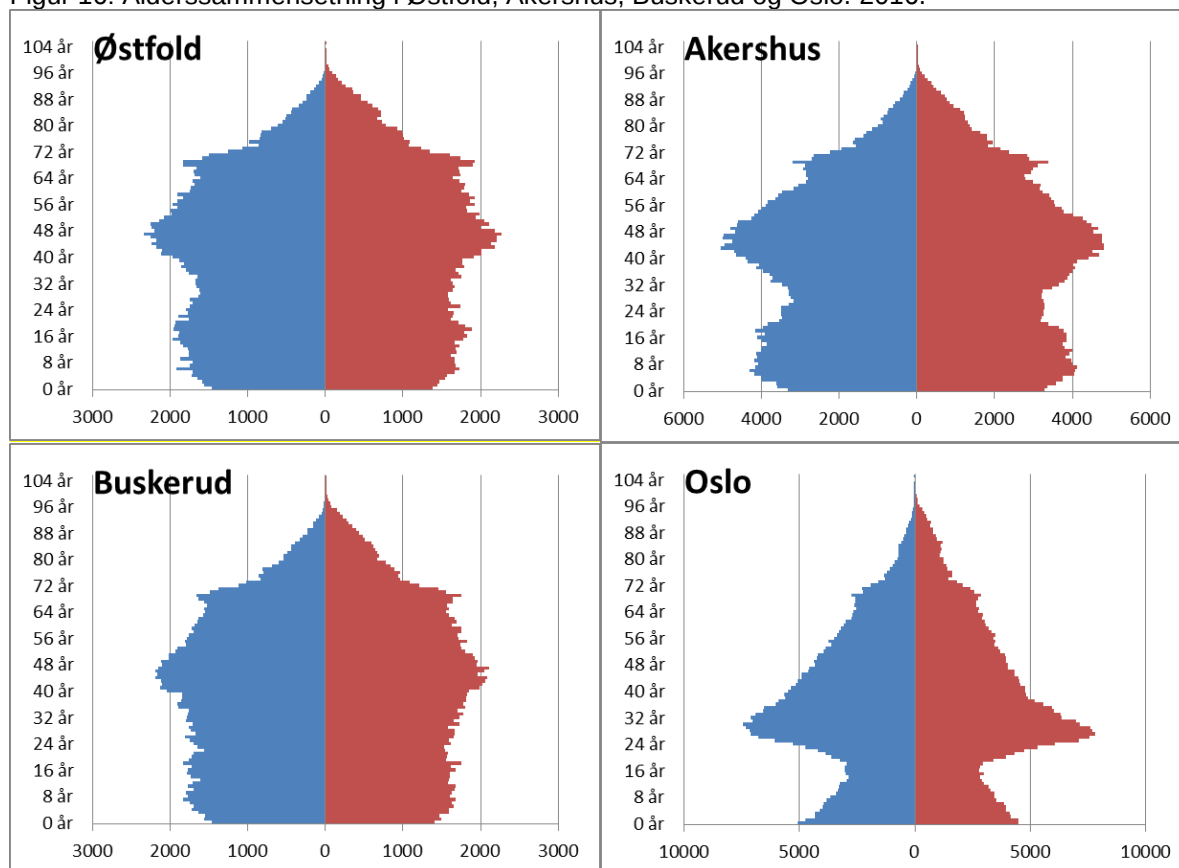


Kilde: SSB

Befolkningspyramider 2016

Østfold og Akershus har befolkningspyramider med mange likhetstrekk. Fylkene har mange mennesker mellom 40 og 50 år og pyramidene viser effekten av at unge mennesker flytter ut for å ta utdanning i 20-årene for så å flytte inn (med barn) i 30-årene. Mønsteret er imidlertid mye tydeligere i Akershus enn i Østfold. Også i Buskerud er gruppen 40-50 år stor, men her ser man ikke de samme variasjonene mellom aldersgruppene opp til 40 år som man finner i Østfold og Akershus. Oslo sin befolkningspyramide er tydelig annerledes enn for de andre tre fylkene. Her ser man effekten av at småbarnsfamilier flytter ut (blant barn og personer i 30-årene og oppover), mens personer i aldersgruppen 20-30 år flytter til Oslo.

Figur 16: Alderssammensetning i Østfold, Akershus, Buskerud og Oslo. 2016.



■ Menn ■ Kvinner

Kilde: SSB. Merk at skala på antallet personer varierer fra fylke til fylke.

Befolkningsframskriving

Prognosetall må sammenlignes med startår for prognosen. Nyeste framskriving fra SSB har startår 2014. SSBs middelalternativ fra 2014 tilsier at befolkningen i Østfold, Akershus og Buskerud samlet sett vil øke fra 1 132 947 i 2014 til 1 457 333 i 2040 (se tabellen under). Dette utgjør en vekst på 28,6 prosent. Framskrivningen gir høyest relativ (og absolutt) vekst i Akershus (30,7 prosent), og lavest i Østfold (25,4 prosent). Veksten i Buskerud er beregnet til 27,7 prosent. Framskrivningen gir en vekst på 30,6 prosent i Oslo i samme periode.

Tabell 14: Befolkningsframskrivning 2014 – 2040, og prosentvis vekst.

	Folkemengde				Prosentvis vekst	
	2014	2020	2030	2040	2014-2020	2014-2040
Østfold	284 962	303 546	333 427	357 216	6,5	25,4
Akershus	575 757	624 204	696 724	752 511	8,4	30,7
Buskerud	272 228	292 642	323 716	347 606	7,5	27,7
SUM	1 132 947	1 220 392	1 353 867	1 457 333	7,7	28,6
Oslo	634 463	699 267	776 057	828 820	10,2	30,6

Kilde:SSB

Tabellen under viser at SSBs framskriving fra 2014 så langt treffer godt for Østfold, Akershus og Buskerud samlet sett, men har undervurdert veksten i Akershus og overvurdert veksten i de to andre fylkene frem til 2016.

Tabell 15: Framskriving av befolkningsutviklingen og sammenligning med situasjonen i 2016

	Folkemengde 2016	Framskrevet 2016	Avvik
Østfold	291 070	289 867	-1203
Akershus	592 267	594 533	2266
Buskerud	278 994	277 684	-1310
SUM	1 162 331	1 162 084	-247
Oslo	657 836	658 390	554

Kilde:SSB og Akershus fylkeskommune

Personer med innvandrerbakgrunn

Begrepet «innvandrere» omfatter personer som selv har innvandret til Norge og som har foreldre som er født i utlandet. «Norskfødte» er personer født i Norge av to innvandrerforeldre. Begrepet «personer med innvandrerbakgrunn» omfatter begge disse gruppene. «Befolkningen ellers» omfatter personer uten innvandringsbakgrunn og eventuelt norskfødte hvis statistikken ellers ikke spesifiserer tall for denne gruppen.

Buskerud og Akershus har tilnærmet lik andel innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre. I Østfold er andelen noe lavere, særlig blant innvandrere. Oslo har klart høyere andel innvandrere og norskfødte med to innvandrerforeldre

Tabell 16: Andel innvandrere, norskfødte med to innvandrere, og sum personer med innvandrerbakgrunn, %, av den totale befolkningen i 2015

	Andel av befolkning 2015		
	Innvandrere	Norskfødte med to innvandrerforeldre	Sum personer med innvandrerbakgrunn
Østfold	12,2	3,0	15,2
Akershus	14,6	3,3	17,9
Buskerud	14,2	3,2	17,4
Oslo	24,5	7,4	31,9

Kilde: IMDi

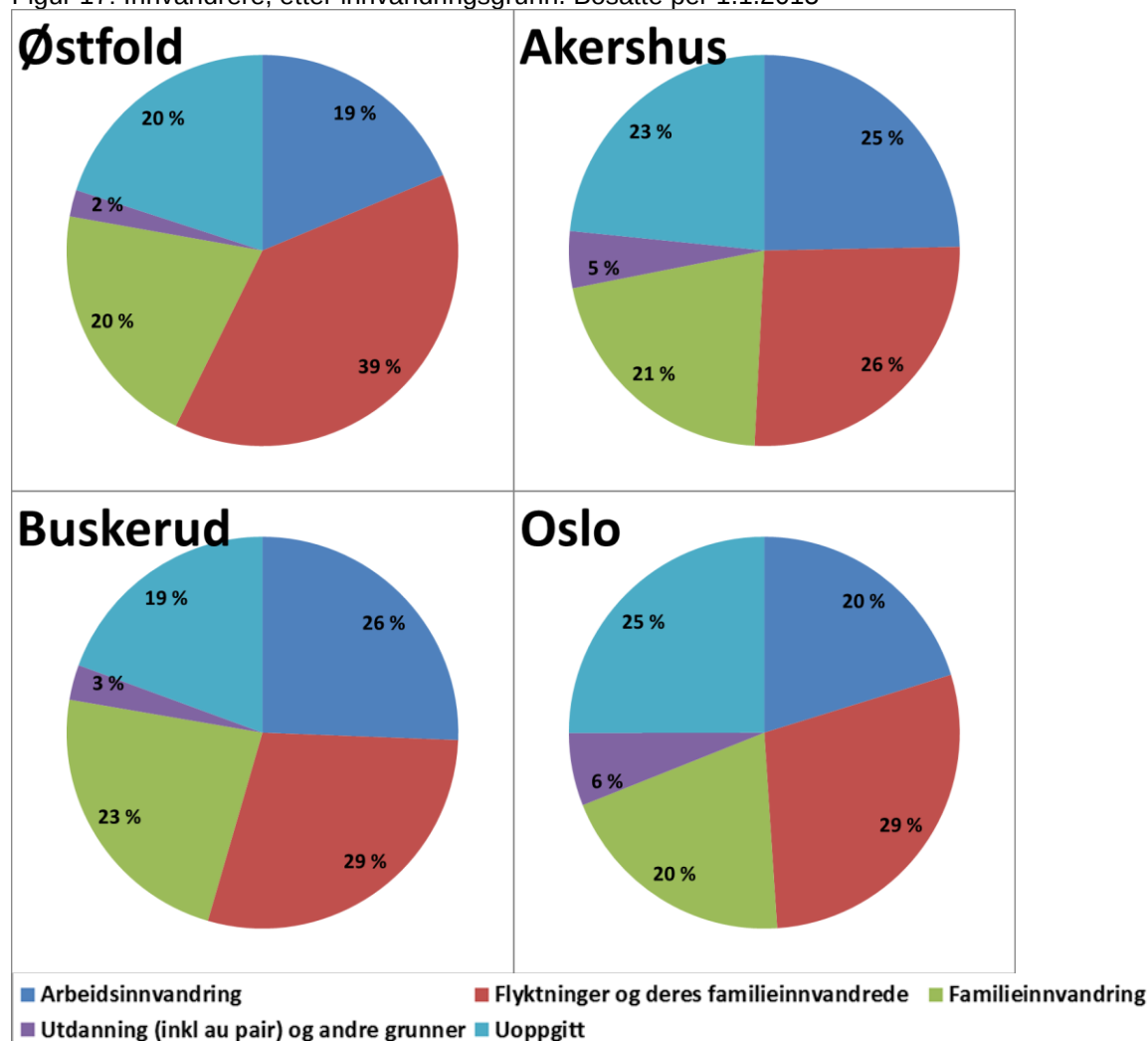
Innvandringsgrunner – bosatte i 2015

I 1990 begynte man å registrere innvandringsgrunn på personer med ikke-nordisk statsborgerskap. Kategoriene som brukes i denne statistikken er laget av SSB for demografisk statistikk og samsvarer ikke direkte med de juridiske registreringene i utlendingsforvaltningen. Kategorien «uoppgitt» omfatter alle personer uten norsk bakgrunn som innvandret til Norge før registreringen av innvandringsgrunn startet i 1990, samt personer med bakgrunn fra andre nordiske land. I 2015 var 64,7 prosent av personene med uoppgitt innvandringsgrunn i Akershus fra andre nordiske land (12 968 av 20 040 personer).

Østfold har klart høyest andel innvandrere med bakgrunn som flyktninger og tilhørende familieinnvandrere (se grafikk under). Buskerud og Akershus har høyest andel arbeidsinnvandrere mens Buskerud har flest familieinnvandrere (ikke

inkludert flyktningers familier). Oslo og Akershus har høyest andel «uoppgitt» - dvs personer som flyttet til Norge før 1990 samt innvandrere fra andre nordiske land.

Figur 17: Innvandrere, etter innvandringsgrunn. Bosatte per 1.1.2015



Kilde: IMDi

3.4 Sysselsettingsandel og utdanningsnivå

Tabellen under viser andelen av befolkningen mellom 16 og 74 år som var sysselsatt i 2014. Høyest sysselsetting blant befolkningen ellers hadde Oslo, mens Akershus hadde høyest sysselsettingsgrad blant innvandrere samlet sett. Blant arbeidsinnvandrere hadde Buskerud høyest sysselsettingsgrad, mens Akershus hadde høyest blant innvandrere med bakgrunn som flyktninger og deres familieinnvandrede.

Tabell 17: Sysselsettingsandel i befolkningen

	Sysselsettingsandel 2014			Sysselsettingsandel 2013	
	Hele befolkningen	Befolkningen ellers	Innvandrere	Arbeidsinnvandrere	Flyktninger og deres familieinnvandrede
Østfold	63,2	64	57	77,1	47,1
Akershus	69,8	71	67	77,1	61,2
Buskerud	68,1	69	63	80,5	55,4
Oslo	69,5	73	62	77,6	54,5

Kilde: IMDi/SSB

Tabellen under viser at Østfold har høyest andel personer som verken var i arbeid eller utdanning i 2014, uansett om man ser på befolkningen samlet eller innvandrere og befolkningen ellers hver for seg. Akershus har lavest andel for befolkningen samlet sett og blant innvandrere, mens Oslo har lavest andel blant befolkningen ellers.

Tabell 18: Andel av befolkningen som verken var i arbeid eller utdanning i 2014, etter innvandrerststatus.

	Hele befolkningen	Befolkningen ellers	Innvandrere
Østfold	27	24	40
Akershus	19	16	32
Buskerud	22	19	35
Oslo	21	15	36

Kilde: IMDi

Ser man på andelen av befolkningen (30-49 år) som har grunnskole som høyeste utdanning er det større forskjeller mellom innvandrere og ikke-innvandrere i Østfold, Akershus og Buskerud. Minst forskjell er det i Akershus og det er også i Akershus at andelen er lavest blant begge grupper når man ser bort fra Oslo.

Tabell 19: Andel av befolkningen 30-49 år med grunnskole som høyeste fullførte utdanning i 2014, etter innvandrerststatus.

	Hele befolkningen	Befolkningen ellers	Innvandrere
Østfold	23,5	22,0	29,4
Akershus	17,0	15,5	21,3
Buskerud	20,1	18,1	25,9
Oslo	16,5	10,0	26,5

Kilde: IMDi/SSB

Tabellen under viser andel av befolkningen i alderen 16 til 25 år som verken er i opplæring eller har fullført videregående opplæring. Blant innvandrere omfatter det 42-50 prosent av befolkningen, med høyest andel i Oslo og lavest i Østfold. Blant norskfødte med innvandrerforeldre er andelen mellom 24 og 17 prosent (høyest i Buskerud og lavest i Akershus), mens den blant befolkningen ellers er mellom 12 og 20 prosent (høyest i Østfold og lavest i Oslo). Tall for befolkningen samlet sett mangler, men vil ligge nær tallene for befolkningene ellers da denne befolkningsgruppen er mye større enn gruppen personer med innvandrerbakgrunn.

Tabell 20: Andel av befolkningen 16-25 år som verken er i opplæring eller har fullført vgo, etter innvandrersstatus. 2014.

	Befolkningen ellers	Innvandrere	Norskfødte
Østfold	20,3	42,1	22,1
Akershus	14,0	45,5	17,8
Buskerud	17,2	46,2	24,2
Oslo	12,3	50,5	21,8

Kilde: IMDi

3.5 Folkehelse

Folkehelseinstituttet har laget en oversikt over folkehelsen i alle fylker og kommuner. De har totalt 34 ulike indikatorer for å belyse status og forskjeller. Østfold har på nesten alle 34 indikatorer signifikant dårligere resultater enn landsgjennomsnittet. Buskerud har litt bedre resultater enn Østfold, men likevel i hovedtrekk dårligere enn landsgjennomsnittet. Oslo fordeler seg med omtrent like mange resultater signifikant bedre eller dårligere enn landsgjennomsnittet. Akershus er i en særklasse med nesten alle resultater signifikant bedre enn landsgjennomsnittet. Innad i Akershus er det forskjeller når det gjelder folkehelse.

For å forstå forskjellene i helse og levekår er det viktig å se på bakgrunnsvariablene. Befolkningen i de fire fylkene er vesentlig forskjellig etter alderssammensetning, inntekt, utdanning, og husholdningssammensetning. I tabellen nedenfor er det gjort et utvalg på 11 sentrale indikatorer på folkehelse fra Folkehelseinstituttets statistikkbanker (kommunehelsa og norgeshelsa).

Tabell 21: Utvalgte indikatorer på folkehelse 2015

		Østfold	Akershus	Oslo	Buskerud	Norge
Levekår	1. Andel med vgs eller høyere utdanning 30 - 39 år (år 2014)	77	82	85	79	82
	2. Andel barn i lavinntektsusholdninger (EU 60), (år 2013)	15	8,1	18	12	11
	3. Andel arbeidsledige 15 - 29 år, pr jan mnd av bef (2014)	4,1	2,3	2,6	2,6	2,7
	4. Uførepensjon og arbeidsavklaring, mottakere 18 - 24 år (2014)	5,3	3,4	2,7	4,5	4
Skole	5. Frafall i videregående skole i prosent	28	19	22	24	24
Levevaner	6. Andel som røyker daglig, 45 - 74 år (2011 - 2015)	25	15	15	19	18
Helse og sykdom	7. Forventet levealder menn (2008 - 2014)	78,6	80,2	79	79,1	79,2
	8. Forventet levealder kvinner (2008 - 2014)	82,8	84	83,2	83,4	83,5
	9. Psykiske sympt/lid. primærh.tj. 15 - 29 år pr 1000 (2014)	168	134	126	159	146
	10. Muskel og skjelettld., primærh.tj. 0 - 74 år pr 1000 (2014)	289	252	219	274	264
	11. Tannhelse, andel med null hull av 5 åringer (dmft=0) 2014	82	82	73	84	82

Kilde: Folkehelseinstituttet FHI

3.6 Identitet

I ECON-rapport 7/2002 «Regionalisering på dagsordenen» (utarbeidet for Akershus, Hedmark, Oppland og Østfold fylkeskommuner) sies det at det er store forskjeller i opplevelsen av identitet i fire av Østlandsfylkene. I tre av fylkene er landsdelsidentiteten (Østlandet) sterkere enn fylkesidentiteten; unntaket er Hedmark der fylket "konkurrerer" med landsdelen. Likevel er det alt i alt slik at fylket har mindre betydning for folks identitet sammenlignet med kommunen og nasjonen. Omtalen bygger på et notat av professor Harald Baldersheim ved Universitetet i Oslo. Av notatet til Baldersheim fremgår det Buskerudidentiteten heller ikke er særlig sterk, mens Vestfold skårer høyt på fylkesidentitet.

4. Organisasjon og administrative funksjoner

4.1 Administrativ organisering

I utgangspunktet utfører fylkeskommunene de samme oppgavene, mens det er det geografiske ansvarsområdet som utgjør hovedforskjellen. Omfanget av flere av de administrative oppgavene er nært knyttet opp mot antall innbyggere, brukere og ansatte.

Tabell 22: Antall innbyggere i fylkene, antall sysselsatte i tre fylkeskommuner, og andel sysselsatte av det totale antallet sysselsatte i den aktuelle fylkeskommunen

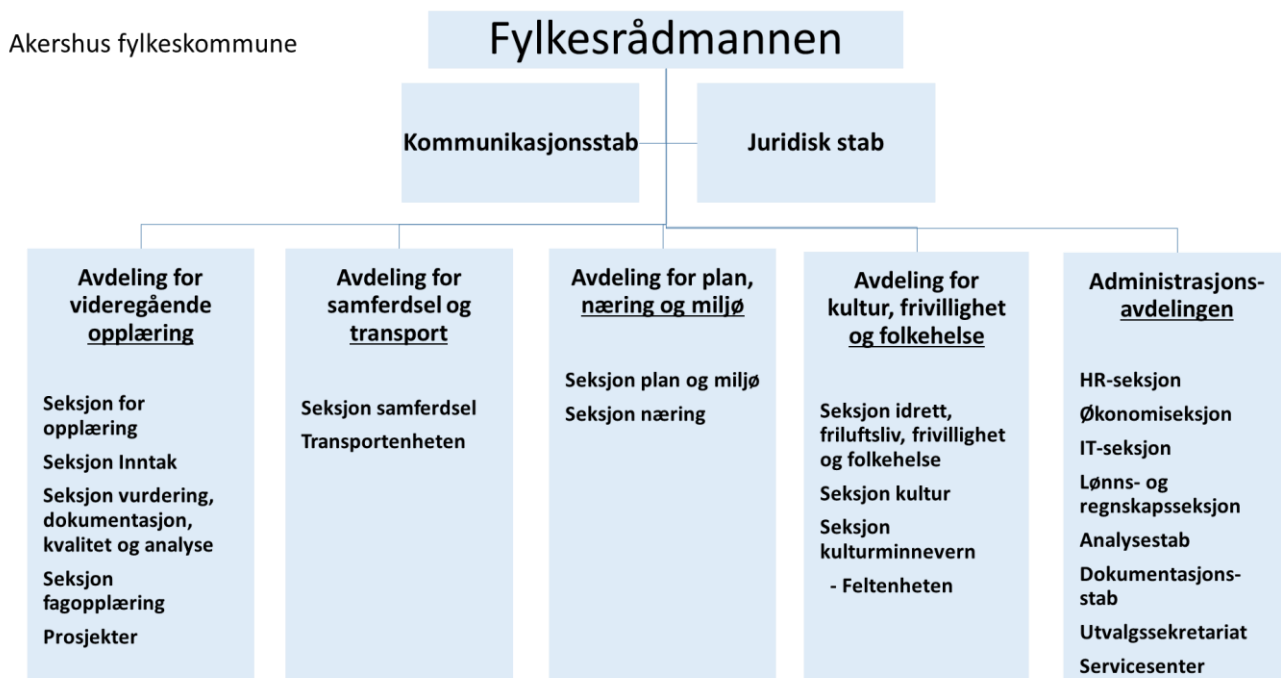
Parameter	Østfold	Akershus	Buskerud
Innbyggere	289 867	594 533	277 684
Sysselsatte totalt (KOSTRA) i fylkeskommuner	2 705	5 192	2 261
Andel sysselsatte i fylkeskommunens administrasjon, %	11,5	7,4	*) 14,9
Videregående skoler, antall	11	34	13

(* inneholder også ansatte på fylkesbiblioteket.

Kilde: KOSTRA og SSB

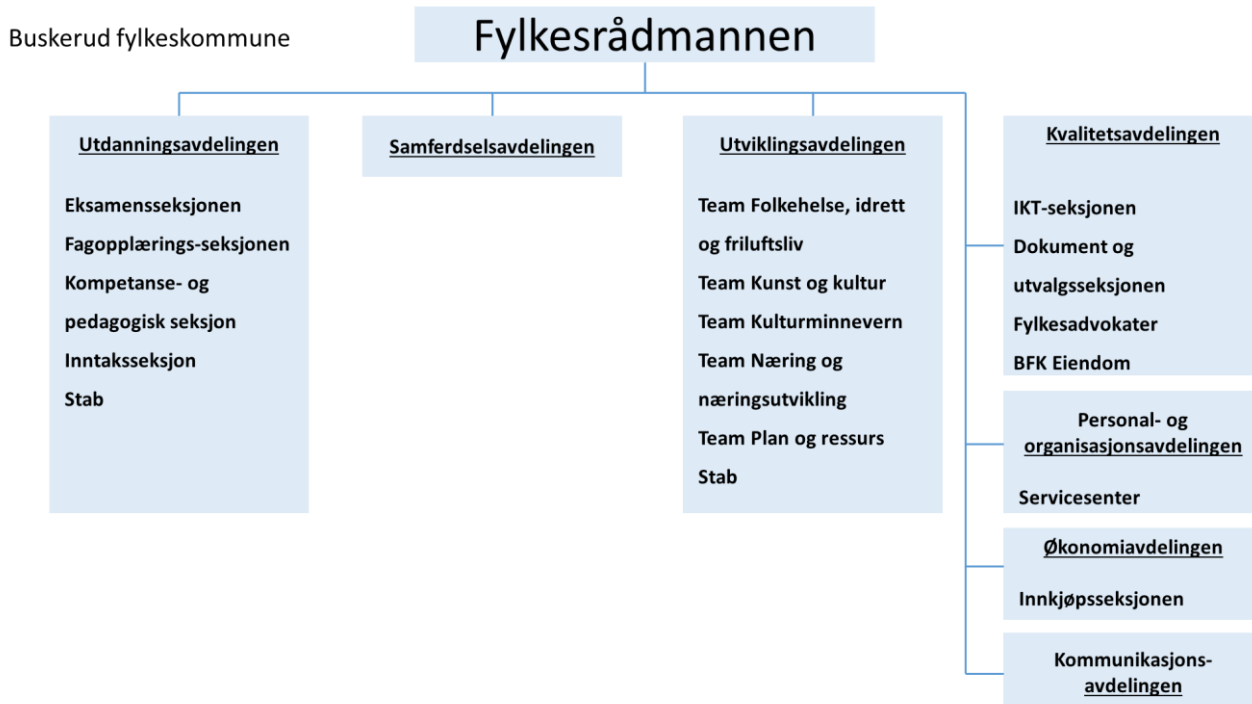
Fylkesadministrasjonen i Akershus er organisert i fem avdelinger, med flere underordnede seksjoner, underlagt en fylkesdirektør. I tillegg finnes to staber direkte tilknyttet fylkesrådmannen.

Figur 18: Organisering av fylkesadministrasjonen i Akershus fylkeskommune



Fylkesadministrasjonen i Buskerud er inndelt i syv avdelinger underlagt fylkesrådmannen. Til forskjell fra Akershus og Østfold har Buskerud flere stabsfunksjoner på avdelingene i tillegg til mange seksjoner og team.

Figur 19: Organiseringen i sentraladministrasjonen i Buskerud fylkeskommune



Fylkesadministrasjonen i Østfold er organisert i tre staber og tre avdelinger i direkte tilknytning til fylkesrådmannen. Hver stab og avdeling har flere relevante underlagte seksjoner.

Figur 20: Organiseringen av sentraladministrasjonen i Østfold fylkeskommune



Virksomheter og foretak i alle tre fylkeskommuner omtales i kapittel 5.

4.2 Generelt om utfordringer og muligheter ved sammenslåing

En sammenslåing av flere fylkeskommuner vil bli en administrativt arbeidskrevende prosess i flere etapper. To eller flere veletablerte organisasjoner skal bli til en organisasjon. En viktig suksessfaktor vil være gode forberedelser. På et overordnet plan kan sammenslåing av fylkeskommuner føre til mer effektiv drift og dermed gi innbyggerne et bedre tilbud. Gjennom flere stordriftsfordeler og effektiv ressursbruk bør vi kunne oppnå et bredere tjenestetilbud og større grad av profesjonalitet.

Struktur og fagkompetanse

En stor ny folkevalgt region kan få flere oppgaver og bety mer for samfunnsutviklingen. En ny organisasjon kan gi muligheter for nytenkning. Større fagmiljøer, økt kompetanse og kapasitet kan bidra til at vi vil være i bedre stand til å møte fremtidens krav som tjenesteyter og samfunnsutvikler. Regionen kan derfor få høyere status enn dagens fylkeskommuner, og dermed tiltrekke seg sterk fagkompetanse innenfor de fleste fagområder. Generelt vil det sannsynligvis være enklere å rekruttere til større og solide fagmiljøer. Samlet sett vil dette kunne ha betydning for muligheten til å utvikle gode kompetansemiljøer. Dette vil kunne redusere sårbarheten i fagmiljøene. Samlokalisering av drift og aktuelle fagsystemer kan gi løsninger der færre personer leverer samme tjeneste på en god måte. Samkjøring av oppgaver vil gi mulighet til å benytte spisskompetanse bygd opp over tid i flere fylker.

Ved en sammenslåing kan det samtidig være en risiko knyttet til at nøkkelpersonell ikke blir med over i en ny organisasjon grunnet endring av arbeidssted.

Det antas at de virkelige stordriftsfordelene vil ligge i en mer effektiv administrativ struktur, som i samarbeid med staten og andre partnere kan trekke samfunnsutviklingen i riktig retning.

Sammenslåing av tre fylkeskommuner tilsier større arbeidsmiljøer og at den totale kompetansen kan øke, men at effekten av dette vil være størst for de miljøene som i dag er minst. Sammenslåing av fagmiljøer vil medføre endring i arbeidsmåter. Dette er i stor grad en tilpasningssak og en lederutfordring. Sammenslåing av miljøer kan få overlapping av kompetanse, med overtallighet som mulig konsekvens. En ulempe kan også være at administrasjonen i en ny og større region kan få mindre innsikt i saker knyttet til lokale forhold. Generelt kan dette bety at kompetanse om lokalforhold på sikt kan gå tapt, noe som vil være viktig å ta hensyn til dersom den nye regionen skal ivareta de samme oppgavene som fylkeskommunen tar hånd om i dag.

Kommunikasjon

En større region kan kommunikasjonsmessig generelt framstå mer tydelig som en tyngre og mer betydningsfull samfunnsaktør og samfunnsutvikler enn det dagens fylkeskommune gjør. Regionens ressurser og kompetanse på kommunikasjon kan da bli sterkere og utnyttes på en mer effektiv, helhetlig og koordinert måte, og mer ressurser kan gi større gjennomføringsevne for gode og effektive løsninger. Det kan for eksempel gjelde utvikling av digitale løsninger for innbyggere, søkere til ulike støtteordninger og samarbeidsparter.

Det vil også gi større muligheter for strategisk kommunikasjon som underbygger regionens fortrinn. Et eventuelt sammenslått Akershus, Østfold og Buskerud vil

kunne framstå som en sterk region på det sentrale Østlandet, og kan gi stor gjennomslagskraft nasjonalt og internasjonalt.

En stor og sammensatt region med store avstander, regionale forskjeller og kontraster kan samtidig gi kommunikasjonsutfordringer i å framstå som en samlet og helhetlig region.

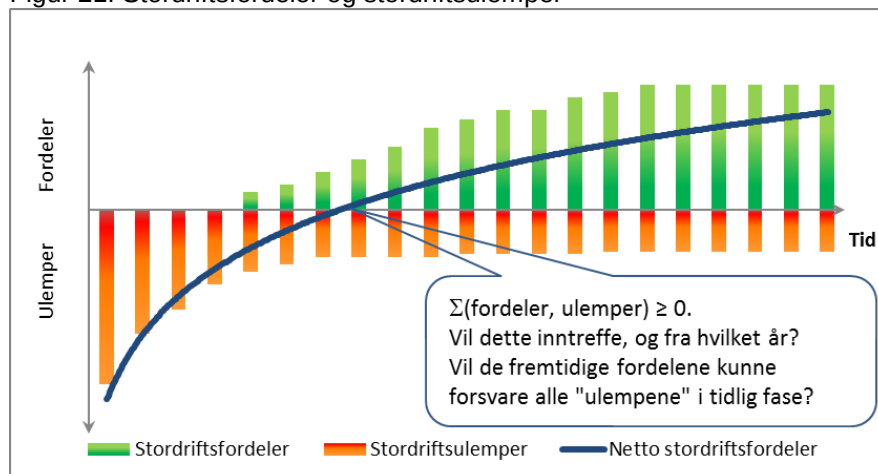
Det indre livet

En mer enhetlig økonomistyring kan gi ressursbesparelse, for eksempel gjennom innkjøp, muligheter for digitalisering og utnyttelse av økonomisystemer og IT-systemer. Det benyttes tre forskjellige økonomisystemer og to forskjellige HR-systemer. Alle fylkeskommunene benytter ePhorte som sak/arkiv-system. Alle systemer må samordnes eller byttes ut, og en må regne med dobbeltarbeid under implementeringen. Samordning og eventuell samlokalisering av drift av IT-løsninger for flere fylkeskommuner kan *på sikt* gi stordriftsfordeler. Potensiale for innsparing angår både drift og lisenskostnader.

IKT-løsningene i Akershus, Østfold og Buskerud har mange likheter. Alle benytter Microsofts standardprodukter for kontorstøtte og operativsystem. Samtidig er det ulikheter i hvordan løsningene er tatt i bruk. Ansvarsfordeling for drift og vedlikehold av IKT-tjenester og nettverk er også forskjellig. Østfold har siden midten av 90-tallet hatt en sentralisert IT-forvaltning, og har sentral styring av nettverk og løsninger på skolene. Buskerud har felles driftsløsning for nettverk med Telemark og Vestfold, mens Akershus har sentralisert det meste av driften. Alle har tatt Office 365 i bruk i skolesektoren, dog i varierende grad.

Det er *på kort sikt* store transaksjonskostnader forbundet med sammenslåing. Netto stordriftsfordeler som eventuelt kan hentes ut, vil sannsynligvis ikke komme til uttrykk før det har gått en tid. En sammenslåing vil også kreve en samordning og harmonisering av rutiner – og det kan være mange fallgruver. Det må gjøres valg som vil påvirke en eller flere av partene negativt og som fører til at innarbeidede rutiner og systemløsninger må endres. Innføring av nye basissystemer er i utgangspunktet tidkrevende og komplekse for én fylkeskommune, å slå sammen flere er en stor oppgave. Utfordringene med å gjøre dette på en god måte må ikke undervurderes. Kulturmessige og organisatoriske forskjeller må håndteres.

Figur 21: Stordriftsfordeler og stordriftsulempes



Kilde: Akershus fylkeskommune

4.3 Arbeidsrettslige konsekvenser

Vi refererer til kapittel 1.4 hvor man gir informasjon om hvilke kapitler og deler fra arbeidsmiljøloven og hovedavtalen skal anvendes i omstillingsprosesser og virksomhetsoverdragelser. Her finner du lenken til en veileder som KS utga i 2015: [arbeidsrettslige spørsmål som oppstår ved kommunesammenslåinger](#). Informasjon og drøftinger er sentrale i dette arbeidet.

Oversikt over ansattes organisasjoner og tillitsvalgte, frikjøp og organisering viser at det i Akershus er kjøpt fri totalt 16,62 stillinger, i Østfold totalt 7,65 og i Buskerud 7,91 stillinger.

Tabell 23: Antall stillinger som er frikjøp tillitsvalgte 2016

Antallet arbeidstakerorganisasjon	Frikjøp for hovedtillitsvalgt	Frikjøp for arbeidsplassstillitsvalgte	Samlet frikjøp
Akershus	7,9	8,72	16,62
Østfold ⁴	4,55	3,1	7,65
Buskerud	5,76	2,15	7,91

Kilde: Akershus fylkeskommune

Når det gjelder organiseringen av tillitsvalgtordningen for øvrig, viser vi til Akershus fylkeskommunes retningslinjer for tillitsvalgtordningen og oversikt over hovedtillitsvalgte og hovedsammenslutninger i Akershus fylkeskommune.

KS har fremholdt at arbeid med harmonisering av arbeidsgiverpolitikk og arbeidsgiverstrategier vil kunne bidra til å etablere en felles plattform for en ny kommune. Det er imidlertid viktig å vurdere hvor omfattende omstillingsprosessene skal være. Mange temaer og delprosesser kan skape en vanskelig håndterbar prosess. Samtidig kan dette være en anledning til å ta tak i noen arbeidsgiverpolitiske utfordringer som på lengre sikt kan gi gevinster, og som kan bidra til mer solide organisasjoner. Videre har KS fremholdt at det i sammenslåingsprosesser kan være utfordrende å beholde kritisk kompetanse, og at en god kompetanseplanlegging for den nye kommunen/fylkeskommunen vil være nyttig.

4.4 Kort om suksesskriterier for sammenslåinger

Med tanke på sammenslåing av tre fylkeskommuner er organisasjonens endringskompetanse viktig. Denne endringskompetansen bør videreutvikles for å sikre relevans og levedyktighet i fremtiden. Det gjennomføres allerede ledertrening i flere fylkeskommuner med endringsorientering som tema. Ledernes rolle som endringsagent bidrar til et godt grunnlag for samarbeid og dannelse av ny organisasjonskultur.

Det finnes flere strategier for å lykkes med en endringsprosess. En kan skille mellom ekspertstrategi, maktstrategi og involveringsstrategi⁵. Involveringsstrategi er klart å

⁴ Med noe forbehold om at tallene kan variere med pluss/minus 20 %.

⁵ Berg, Morten Emil (2008): Ledelse, verktøy og virkemidler. Universitetsforlaget.

foretrekke, da den skaper eierskap, gir tilgang til flere gode innspill og motvirker motstand⁶.

Tabell 24: Sammendrag av begrunnelser og forutsetninger i arbeidet med å imøtekomme suksesskriterier

Suksesskriterier	Hvorfor	Hvordan
Sikre en likeverdig prosess som preges av balanse og gjensidighet	Det er viktig å skape et fundament for et godt samarbeid, bl.a. for å unngå negative psykologiske effekter som hindrer realisering av synergier.	- Sikre likeverdig dialog. - Felles utforming av felles politisk mandat. - Bevisst sammensetning av arbeidsgrupper, representasjon fra flere fylkeskommuner.
Legge til rette for trygghet og tillit	- Fremme positive reaksjoner, oppslutning og eierskap. - Skape medspillere. - Tillit er en betingelse for realisering av synergier tilknyttet et større fagmiljø.	- Bred involvering av ledere, medarbeidere og innbyggere. - Strategiske valg tilknyttet samlokasjon/delt administrasjon, håndtering av overtallighet, samarbeidsform osv. - Kommunikasjon. Nok informasjon, men også tillit til det ledelsen sier, at det virker troverdig. Bør ha kommunikasjonsstrategi. Bør vurdere å legge ut referater fra møter i arbeidsgrupper fortløpende på intranett. - Konkretisere muligheter og utfordringer, hva vil endringene innebære i praksis?
Utforske og identifisere fordeler	Ansatte innser nytteverdi, og at det er en grunn for at vi bør samarbeide.	- Involvering. - Bli kjent. Tillit gjennom å bli kjent med hverandre som personer, hverandres kompetanse og dedikasjon til å oppnå felles mål.
Interne endringsagenter	Positive pådrivere er svært viktig gjennom hele prosessen.	- Prosess for å utvikle lederen som endringsagent. - Opprette endrings- og innovasjonsskole for medarbeidere og ledere.

4.5 Noen problemstillinger som bør diskuteres videre

Synergier i en sammenslåingsprosess har imidlertid vist seg å være utfordrene å realisere grunnet utilsiktede negative effekter. Utrygghet, motstand og økt gjennomtrekk er for eksempel vanlige konsekvenser. Risikoen for dette reduseres gjennom kompetansebygging og gode involveringsprosesser. For å kunne realisere synergiene ved en eventuell sammenslåing er ledernes endringskompetanse avgjørende. Relevante problemstillinger framover er bl.a. disse:

- Hvordan sikre en likeverdig prosess som preges av balanse og gjensidighet?
- Hvilken type sammenslåing/samarbeidsform og organisasjonsmodell vil være mest hensiktsmessig?
- Hva bør vi samarbeide om, og hva bør vi ikke samarbeide om?
- Hvilke former for ledelse er ønskelig og påkrevd på de ulike nivåer?
- Hvordan vil man håndtere overtallighet?
- Hvordan skape trygghet og forutsigbarhet for ansatte gjennom prosessen?
- Hvordan sørge for en hensiktsmessig samordning av ulike IKT-systemer, beredskap, rutiner og administrative-/økonomiske systemer?

⁶ Haukedal, Willy (2001): Arbeids- og lederpsykologi. Cappelen akademiske forlag, 7.utgave, side 288.

5. Regional samfunnsutvikling og tjenesteyting i en større region

5.1 Rollen som samfunnsutvikler

Kort om utfordringer, planoppgaver og tjenester som omtales i dette kapittel

Kapittel 2 og 3 i denne utredningen omtalte sentrale trekk, kjennetegn og situasjon i Akershus, Østfold og Buskerud, og noe kort om Vestfold. Kort oppsummert kan vi si at regionen er en attraktiv region som appellerer til tilflytting, arbeidskraften er høyere utdannet enn ellers i landet, og regionen har opplevd sysselsettingsvekst. Det er omfattende utpendling av sysselsatte fra Akershus til Oslo men pendling er også ganske stor fra Østfold og Buskerud til Oslo og Akershus. Det antas at befolkningsveksten vil fortsette.

Gjennomgangen av planer og fakta fra Akershus, Buskerud og Østfold fylkeskommuner viser at man over tid har utviklet kunnskap om hva som skal til for å møte utfordringene og se mulighetene – enten det er innen arealpolitikk, samferdselspolitikk eller kompetansepolitikk. Denne kompetansen er viktig i det omstillingsarbeidet regionen og hele landet står overfor, men også fordi fylkene på ulike måter har måttet tilpasse seg enten til befolkningsvekst eller til befolkningsnedgang. Fylkeskommunene har erfart at regionale fortrinn kan utnyttes bedre, og har over tid tatt ansvar for mobilisering og utviklingsarbeid innenfor flere politikkområder.

Store deler av Østlandet er sammenvevd til en felles bo- og arbeidsmarkedsregion der mye retter seg inn mot Oslo. Funksjonaliteten i østlandsområdets transportsystem er i dag først og fremst knyttet til korridorene inn og ut fra Oslo, samt i noen grad inn mot/ut fra de regionale byene. Dette og videre kollektivtrafikkutvikling vil kreve oppmerksomhet, se nærmere omtale i kapittel 5.4.

I kapitlene 5.2. – 5.6. omtales sentrale oppgaver og nøkkeltall innenfor videregående opplæring, tannhelsetjeneste og kultursektoren. For eks. faller mange ut av videregående opplæring, spesielt innenfor yrkesfag. Dette kan bl.a. føre til en framtidig mangel på fagutdannet arbeidskraft innenfor helse- og omsorgssektoren. Kapittel 6 omtaler økonomien til fylkeskommuner. Alle kapitler inneholder vurderinger av fordeler og ulemper i en større region. Kapitlene bygger på innhentet grunnlagsmateriale fra respektive avdelinger i Akershus fylkeskommune. Avdelingene har gjennomført noen grunnlagsvurderinger som er bearbeidet og foredlet i kapitlet. Underveis i prosessen er innholdet kvalitetssikret med avdelingene og med Østfold og Buskerud.

For å løse ulike utfordringer innenfor planlegging og lovpålagte tjenester har fylkeskommunene på Østlandet etablert ulike organisasjoner, institusjoner og partnerskap. Dette og noen prinsipielle forhold i rollen som samfunnsutvikler blir omtalt i neste avsnitt før man går dypere inn i de ulike tjenesteområdene, og fylkeskommunenes økonomi.

Om rollen og forutsetninger for å lykkes i rollen som samfunnsutvikler

Gi strategisk retning

Regional planlegging og sektorplanlegging foregår i alle politikkområder, og fylkeskommunene arbeider nå med rullering av regionale planstrategier for årene 2017-2020. Arbeidet er forankret i plan- og bygningsloven. Det er i denne type planer man kan skape konsensus om regionens utfordringer og muligheter.

Fylkeskommunene i Akershus, Østfold og Buskerud har i dag regionale planer som i stor grad er sammenfallende i tema, men har ingen felles regionale planer. Regionens fylker hører også til ulike vannregioner, som har regionale planer. Det finnes derimot felles regionale fylkesoverskridende planer – mellom Akershus og Oslo. Et eksempel er regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus, vedtatt i desember 2015. Oslo kommune deltar også i arbeidet med flere regionale planer. Det finnes i tillegg større felles strategidokumenter for Oslo/Akershus/Østlandet som for eks. den nevnte areal- og transportstrategien (kapittel 3.1) i regi av Samarbeidsalliansen Osloregionen, samt strategier vedtatt av Ruter as, Oslopakke3 og NTP.

Flere av de tematiske regionale planene kan i prinsippet utformes sammen for en større region. På noen områder (som miljø, areal, transport) har regionen felles utfordringer som med fordel kan ses i en større geografisk sammenheng. Felles satsing kan bidra til en felles retning, bedre funksjonalitet og større kraft. Dette kan også bidra til større forutsigbarhet for innbyggere og næringsliv.

Samtidig vil det være ulike utfordringer som krever målrettede tiltak. Dette krever ulike politiske prioriteringer og lokalkunnskap. Nærhet og forståelse for problemstillingene er viktige når politiske beslutninger skal fattes. Utfordringene for en regionpolitiker vil være å se både et helhetsperspektiv og kunne ta hensyn til lokale innspill og kunnskap i utforming av politikk.

Mobilisere

Alle fylkeskommuner har erfart at utarbeidelsen av regionale planer forutsetter at samarbeidspartene deltar i planleggingen og har et eierskap til politikktutformingen. Det kan bli vanskelig å gjennomføre prosessene og komme fram til enighet med enda flere parter. Interessen for deltagelse kan også gå ned når problemstillingene blir fjerne og kanskje mer generelle/overordnet. I tillegg kan rollen som planveileder overfor kommunene bli vanskelig hvis regionen blir for stor – og her kan det være aktuelt med subregionale løsninger. En slik organisering kan utfordre helhetsgrepet og koordinering på tvers av fagområder og delregioner.

Det er etablert en rekke formelle og uformelle samarbeidsarenaer og partnerskap med offentlige og private aktører på ulike politikk- og fagområder for å gjøre tjenesteytingen og utviklingsarbeidet enda mer treffsikker. I Østfold og Buskerud er, særlig på næringsområdet, partnerskapsarbeid i større grad formalisert. På næringsområdet skiller Akershus seg ut med en sterk satsing på næringsliv med et internasjonalt potensial som kan styrke den internasjonale konkurransekraften. Dette bekreftes av funn fra forskningsprosjektene i VRI-programmet (2008- 2014), samt kunnskapsgrunnlaget for regional plan for innovasjon og nyskaping i Oslo/Akershus (2015).

Partnerskap er også etablert bl.a. innen folkehelsearbeid, museumsarbeid, klima- og miljøarbeid, vannforvaltning, friluftsliv, fagopplæring og veiledningsarbeid. Alle tre FK har i tillegg regionråd som basis for kommunesamarbeidet.

Flere andre samarbeidsarenaer eksisterer i tillegg, herunder ØstlandsSamarbeidet (bestående av sju fylkeskommuner og Oslo), Samarbeidsalliansen for Osloregionen (fem fylkeskommuner og 77 kommuner), og Jernbaneforum Øst (Akershus og Østfold). Disse samarbeidsarenaene kan bli påvirket av en ny regionstruktur.

Samordne

Fylkeskommunene har allerede i dag et ansvar for å samordne fylkets utvikling ved hjelp av regionale planer og ved å lede regionale partnerskap. Flere forskningsrapporter har imidlertid påpekt at denne rollen som utviklingsaktør med ansvar for nettverksbygging og partnerskapsutvikling har vært vanskelig. Fylkeskommunene har også opplevd at handlingsrommet for den regionale politikken begrenses og utydeliggjøres gjennom den statlige detaljstyringen.

For å skape engasjement, eierskap og interesse for den regionale utviklingen, er det avgjørende at det regionale nivået også har ressurser og virkemidler til aktuelle tiltak. Flere stortingsmeldinger⁷ og forskningsrapporter⁸ har foreslått overføring av nye oppgaver og virkemidler. Nå står vi midt oppe i en ny prosess om en mulig overføring av noen nye oppgaver – forutsatt at fylkeskommunene slår seg sammen til større regioner. Dette er presentert i kapittel 1.1 og 1.3 i denne utredningen. Fylkeskommunene, Østlandssamarbeidet, KS og flere har påpekt at for å bli en tydelig og sterk samfunnsutvikler, er det viktig at det regionale nivået får et styrket mandat, nye oppgaver og en tydeligere posisjon i arbeidet med å utforme og gjennomføre regionalt tilpasset politikk.

Dersom alle tre fylkeskommuner slås sammen uten nye virkemidler vil forstørring ikke nødvendigvis bidra til forbedringer. Men det er klart at et viktig aspekt er at man kan få til en bedre funksjonalitet når man utfordres til å se ulike tjenester og oppgaver i sammenheng - for å kunne fatte beslutninger og gjøre prioriteringer som best tjener regionen som helhet. Et viktig prinsipp her blir å se sammenhengene mellom politikk, fag/myndighet og økonomi. Regioner med god funksjonalitet vil ha *mulighet* til å levere mer kostnadseffektive tjenester eller utføre oppgaver mer kostnadseffektivt til en høyere kvalitet enn regioner som har dårligere funksjonalitet.

For at utviklingen av en god regionalpolitikk skal forsterkes har fylkeskommunene erfart at regionale planer trenger større tyngde mht. oppfølging. På den ene siden kan fylkeskommunene selv utvikle sterkere koblinger mellom regionale planer, eksisterende virkemidler og økonomiplaner, men på den andre siden er det stor interesse for å koble flere statlige virkemidler til rullering og realisering av regionale planer. Dette er noe både fylkeskommuner og KS har spilt inn til Stortinget våren 2016. Med disse forutsetningene kan større fylkeskommuner eller regioner få en tydeligere rolle for utforming av regional politikken og i rollen som samfunnsutvikler.

Statlige virkemidler følger opp nasjonal sektorpolitikk, og er ikke i tilstrekkelig grad forankret i utfordringene i den enkelte regionen. KS sier bl.a. at for å styrke regional

⁷ St.meld. nr. 12 (2006-2007) Regionale fortrinn – regional framtid,

⁸ NIVI-rapport 2013:5 Fylkeskommunen som regional utviklingsaktør. Kommunenes og statens vurderinger, NIBR-rapport 2015:17 Samfunnsutviklerrolle til regionalt folkevalgt nivå – videreutvikling av rollen gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging

plan som utviklingsverktøy må både kommuner, regional stat og regionene selv i sterkere grad forpliktes gjennom lovbestemmelser både i PBL og særlover for å utforme, delta og følge opp regionplanens prioriteringer.

Bilde 6: Alpint



Foto: Buskerud fylkeskommune

5.2 Næring, areal og miljø

Dette underkapittelet tar for seg fagområdene til avdeling for plan, næring og miljø i Akershus og vi ser at fylkeskommunene har ulik organisering på disse områdene. I prinsippet arbeider Akershus fylkeskommune, Buskerud fylkeskommune og Østfold fylkeskommune likevel med samme type oppgaver innenfor disse tematiske satsinger. Innholdet kan være ulikt på grunn av variasjoner i utfordringsbilde og muligheter. Siden utfordringsbildet og mulighetene i de tre fylkene er forskjellig vil også erfaringer og kunnskap være noe ulike. En sammenslåing av fylker vil derfor bidra til en bredere kompetanse enn den enkelte enheten har i dag.

Tabell 25: Organisering av fagområdene plan, næring og miljø – merket med rødt

Akershus	Østfold	Buskerud
• Avdeling for plan, næring og miljø - Seksjon for plan og miljø - Seksjon for næring	• Regionalutviklings-avdeling - Kulturseksjon - Næringsseksjon - Samferdselsseksjon • Samfunnsplanavdeling - Folkehelseseksjon - Klima/vann/landbruksseksjon - Kulturminnevern-seksjon - Plan/miljøseksjon	• Utviklingsavdeling - Team plan/ressurs - Team næringsutvikling - Team kunst og kultur - Team folkehelse, friluftsliv og idrett

Kilde: Akershus fylkeskommune

Kapittelet omhandler næringsutvikling og innovasjon, areal- og transport- og boligpolitikk og miljø og klima.

Næringsutvikling og innovasjon

Innovasjon Norge ga til sammen over 6 000 tilsagn til norske bedrifter i 2014. Tre prosent av disse var i Østfold, fire prosent i Buskerud og to prosent i Akershus. En indikator for nyskapning og innovasjon er bedriftenes bruk av Forskningsrådets midler via en ordning som heter SkatteFUNN. Årsrapporten 2015 viste at Akershus fylke lå på tredje plass i landet i antall aktive prosjekter som var fordelt til fylkene, Buskerud var på plass sju, og Østfold på plass ti. Andelen registrerte virksomheter i hvert fylke som deltar i denne ordningen er en sentral nøkkeltall i denne sammenhengen og sier noe om nivået på utviklingsarbeidet i næringslivet.

Tabell 26: Kilder til klimagassutslipp.

Fylke	Antall prosjekter	Andel av registrerte virksomheter som deltok i SkatteFUNN-ordningen	Samlet prosjektstørrelse (millioner)
Østfold	142	0,4 %	419
Akershus	493	0,7 %	1840
Buskerud	224	0,6 %	623

Kilde: SkatteFUNN årsrapport 2015, og tall fra regionale indikatorer 2014, Norges Forskningsråd

Alle tre fylkeskommuner samarbeider med kommuner om næringspolitikken. Mange kommuner har i tillegg lagt disse oppgavene til delregionale samarbeidsorganer.

Kommunenes strategiske næringsplaner er viktige i dette arbeidet. Etablerersentrene i de ulike fylkene er også svært populære, og her er samarbeid med Innovasjon Norge sentralt.

Sammenslått Østfold og Akershus, vurderinger

Østfold og Akershus har overlappende prioriteringer i sine overordnede næringspolitiske planer og handlingsplaner. De to fylkene har ulik næringsstruktur, hvor Østfold med sin industritradisjon er komplementær til næringslivet og de industrielle forskningsmiljøene i Akershus. Dette kan gi muligheter for å utløse synergier gjennom klare politiske prioriteringer. Akershus har i større grad en spisset satsing på virksomhet med et internasjonalt potensial, og dette gir seg utslag i prioriteringen av bruk av virkemidler.

En sammenslåing vil gi en mer robust tilskuddsforvaltning samt større bredde i utviklingsoppgaver, noe som også vil gi større kompetanse i organisasjonen. Østfold FK er forvaltningsansvarlig for to INTERREG A-program og har derfor høy kompetanse på EU-programmer. Dette kan gi en positiv effekt for ulike miljøer i Akershus.

En felles region kan få en utfordring i å ivareta de allerede etablerte satsingene. Man er også litt usikker på om det regionale partnerskapet vil bli for omfattende og det vil bli krevende å involvere alle i utformingen og prioriteringen av utviklingsoppgaver.

Sammenslått Østfold, Akershus og Buskerud, vurderinger

Disse tre fylker har overlappende prioriteringer i sine overordnede planer og handlingsplaner selv om man har ulik næringsstruktur. Mange av de samme forholdene som er nevnt for en sammenslåing mellom Akershus og Østfold vil også gjelde her, men i tillegg vil dette ytterligere forsterkes gjennom at Drammen- og Kongsbergregionen inngår i en felles region. Det er allerede i dag omfattende samarbeid mellom næringsmiljøene i Kongsberg-Drammensregionen og nærings- og forskningsmiljøer i Akershus. Dette gir den nye regionen store muligheter til å ta strategisk grep om utviklingsoppgavene.

Tilføres regionen nye og sterkere virkemidler fra staten/regional stat, vil næringsutviklingsarbeidet kunne forsterkes og synliggjøres på en bedre måte. En felles stor region vil lette muligheten til en sterkere og mer helhetlig politisk styring og satsing innenfor næringsutvikling og innovasjon.

En region som består av alle tre fylker vil omfatte et stort geografisk område med store avstander, ulikheter, utfordringer og muligheter. Buskerud har pr. i dag områder som ligger innenfor virkeområdet til 551.60 midler, distriktpolitisk virkeområde. Det har ikke Østfold og Akershus. Områdene i Buskerud er Sigdal, Krødsherad, Rollag, Nore og Uvdal og hele Hallingdal. Det vil være politisk mer krevende å etablere felles forståelse og prioriteringer. Det regionale partnerskapet vil bli omfattende og det vil bli mer krevende å involvere disse i utformingen og prioriteringen av utviklingsoppgaver. Det betinger lokalkunnskap å veilede kommunene, noe som blir vanskelig med stor avstand. Dedikerte medarbeidere med lokalkunnskap kan motvirke dette.

I en ny felles region må en finne en balanse mellom ulike deler av regionen. En felles region kan få en utfordring i å ivareta de satsingene de tre fylkene har i dag.

Kort om klimagassutslipp

Fylkesfordelte tall for klimagassutslipp tar utgangspunktet i de nasjonale utslippstallene. De fylkesfordelte tallene utgjør 66 prosent av de nasjonale utslippene fordi ikke alle utslipp lar seg fordele til fylkene. Utslipp for eks. fra luftfart, jernbane, sjøfart og bensindistribusjon er ikke med. Disse tall er gitt ut av Statistisk sentralbyrå i februar 2016 for året 2013. Resultatene viser at de største klimagassutslippene kommer fra veitrafikken. Enhet som brukes her er CO₂ ekvivalenter, 1000 tonn.

Tabell 27: Fylkesfordelte klimagassutslipp 2013

2013	Østfold	Akershus	Buskerud
Industri og bergverk - stasjonær forbrenning og prosessutslipp	229	76	59
Veitrafikk, lette og tunge kjøretøy	636	1312	642
Alle kilder totalt	1 548	1 815	1 210
Veitrafikkens andel av totale utslipp, %	41,1	72,3	53,1

Kilde: Statistisk sentralbyrå, februar 2016, tabell 10608, og statistikkbank i Akershus fylkeskommune

Meld. St. 22 (2015-2016) slår fast (s. 56-57) at regionalt folkevalgt nivå i større grad bør utnytte dagens handlingsrom for å integrere klima og miljø i en helhetlig samfunnsutvikling. Dette bør skje gjennom organisasjonenes egen virksomhet – både som veieier, ansvarlig for kollektivtransport, innkjøp, klimavennlig energiproduksjon, regionale planer – og ikke minst ved å se helheten i areal- og transportplanleggingen.

Areal-, transport- og boligpolitikk

Sammenslått Østfold-Akershus, vurderinger

En felles politikk for utformingen av areal og transport kan være en fordel for å nå strategiske mål. Ut i fra et langsiktig samfunnsperspektiv kan en mer helhetlig politikk bidra til at en får en funksjonell og målrettet satsing. Utviklingsarbeid av byene rundt Oslo kan videreutvikles og styrkes ved felles politikk. Viktige naturområder kan få et langsiktig vern.

En felles satsing kan gi større forutsigbarhet og mer effektiv planlegging. En helhetlig og styrket satsing på en ny region vil gi større tyngde med flere virkemidler.

Oslo og Akershus har i desember 2015 vedtatt en felles regional plan for areal og transport (ATP), og planen skal følges opp i fellesskap. Dersom Østfold kommer med i regionen må samarbeidet reorganiseres og balanseres.

Områdene i Akershus og Østfold er ulike i karakter med ulike utfordringer og kultur. En felles politisk tilnærming kan bli noe vanskelig å enes om, for eksempel forholdet mellom by og land. ATP arbeidet i O/A henger i dag sammen. Et samarbeid med Østfold vil kunne styrke det helhetlige regionale fokuset, men samtidig gjøre samarbeidet med Oslo mer komplisert.

Sammenslått Østfold, Akershus og Buskerud, vurderinger

Her gjelder mange av de samme forholdene som er nevnt ved sammenslåing mellom Akershus og Østfold. En sammenslåing med Østfold og Buskerud vil imidlertid gjøre samarbeidet mer komplisert når det gjelder politiske prioriteringer og veivalg. Dette kan være både positivt og negativt. Et samarbeid med Østfold og Buskerud vil kunne styrke det helhetlige regionale fokuset, men kan gjøre samarbeidet med Oslo mer komplisert.

Arbeid med areal- og transportspørsmål krever eierskap og lokal kunnskap. Østfold, Buskerud og Akershus har ulike utfordringer mht. areal og transport. Oslo og Akershus, Drammensområdet og Nedre Glomma regionen er pressområder, mens Østfold og Buskerud også har utfordringer knyttet til næringsutvikling, distriktpolitikk og folkehelse. Disse ulikhetene er en utfordring, men kan også trekkes fram som en styrke.

Miljø og klima

Sammenslått Østfold-Akershus, vurderinger

Østfold og Akershus har felles utfordringer innen miljø, men en litt ulik politisk prioritering. En tydelig regional miljøpolitikk kan bidra til større tyngde og tydeligere prioriteringer innenfor miljøområde.

Utfordringene innenfor de fleste miljøområder er grenseoverskridende, og kan med fordel samordnes. Innenfor vannforvaltning samarbeider fylkene allerede. Sammenslåing vil føre til et bredere kompetansemiljø og større ressurser på områder. Felles satsing i Akershus og Østfold kan bidra til en tydeligere politikk som kan styrke oppfølgingsarbeidet.

Oppfølgingen av politikkområdet kan bli en utfordring i en større region. Det kan være vanskelig å få eierskap og forståelse for utfordringene som blir lengre borte. Politiske prioriteringer kan dermed bli mindre målrettet.

Sammenslått Østfold, Akershus og Buskerud, vurderinger

Innenfor vannforvaltning samarbeider Akershus med Østfold, mens Buskerud er et annet vannområde. Ellers vil de samme forholdene som er nevnt om sammenslåing mellom Akershus og Østfold også gjelde for denne regionen.

En miljøpolitikk som gjelder for et større område kan bidra til en større tyngde og et prioritert fokus for satsingen. I dag er det staten som i stor grad definerer satsingene på et regionalt nivå. Dette fører til at satsingene ikke blir målrettet og i tråd med regional politikk.

Nærheten til partnerskapet (kommuner og organisasjoner) og forståelsen for utfordringsbilde kan bli mindre. Veiledningsrollen kan bli mer komplisert å ivareta pga. av større avstander.

Bilde 7: Østfold - god beliggenhet for eksport til Norden og Europa



Foto: Østfold Fylkeskommune

5.3 Opplæring

Organisering og omfang av videregående opplæring i fylkeskommunene

Alle tre fylkeskommunene har en opplæringsavdeling som ledes av en fylkesdirektør/fylkesutdanningssjef. Fylkeskommunene har per i dag selvstendig kompetanse i drift og utvikling innen videregående opplæring. Sentrale arbeidsområder er skolebygg, inntak, skoleutvikling, dokumentasjon, eksamen og fagopplæring. Antall medarbeidere med kompetanse innen de ulike fagområdene varierer. De tre fylkeskommunenes strategiplaner har store likhetstrekk: arbeid med å øke fullført og bestått, satsing på yrkesfagene, videreutvikling av samarbeid med kommunene og målrettet arbeid med elevenes psykososiale arbeidsmiljø, herunder psykisk helse. Akershus og Buskerud har utviklet en dialogbasert oppfølging av ledergruppene i virksomhetene.

Regionen har til sammen 58 videregående skoler, 4 folkehøgskoler, og flere andre virksomheter. Eksempler på desentraliserte tjenester er PPT⁹/OT samt koordinering av voksenopplæring og rådgivningstjenester. I Akershus er alt dette samlet i delregionale veiledningssentre.

Tabell 28: Organiseringen av fylkeskommunale virksomheter som er knyttet til opplæring

Akershus	Østfold	Buskerud
• 34 videregående skoler • 3 veiledningssentre • 2 folkehøgskoler • 3 skoler ved institusjoner • 1 fagskole	• 11 videregående skoler • 1 PPT/OT for videregående opplæring • 1 folkehøgskole • 1 fagskole • 1 fylkeskommunal grunnskole	• 13 videregående skoler • 1 PPOT • 1 arbeidsinstitutt for ungdom • 1 folkehøgskole • 1 skole ved institusjon • 1 fagskole

Kilde: Akershus fylkeskommune

Til sammen var det ca. 53 000 elever, lærlinger og lære kandidater i Akershus, Østfold og Buskerud i 2015. Tallet for Oslo var ca. 21 000, se tabell på neste side. Det var høyere andel elever ved yrkesfaglig studieretning i Østfold og Buskerud enn i Oslo og Akershus. Andelen elever ved yrkesfaglig utdanning er om lag på landsgjennomsnittet for Østfold og Buskerud.

⁹ PPT = Pedagogisk psykologisk tjeneste. OT = oppfølgingstjeneste

Tabell 29: Elever, lærlinger og lære kandidater i videregående opplæring, etter utdanningsprogram, trinn og bostedsfylke. 2015.

Region	I alt			Allmenfaglig e studierening er/studieforb eredende	Yrkesfaglige studieretninger/utdanni ngsprogram	
	Elever	Lærlinger	Lære- kandidater	Elever ¹	Elever ¹	Lærlinger ²
Østfold	11 095	1 946	306	6 645	4 450	1 946
Akershus	24 312	2 981	123	16 695	7 617	2 981
Oslo	19 118	2 087	37	14 367	4 751	2 087
Buskerud	10 254	1 879	161	6 290	3 964	1 879
Landet i alt	200 174	39 872	2 023	121 302	78 872	39 872

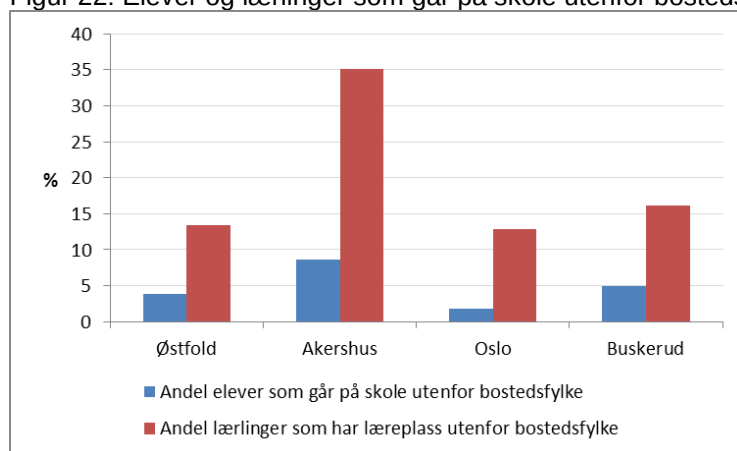
¹Elever med vedtak om opplæring som fører fram til grunnkompetanse er inkludert

²Elever med fagopplæring i skole er inkludert

Kilde: SSB-tabell 3 om VGO

Akershus er et fylke hvor forholdsvis stor andel av elevene går på skoler i andre fylker. Ca. 9 prosent av elever som bor i Akershus går på skoler i andre fylker, fortrinnsvis på private skoler i Oslo. For Buskerud og Østfold er andelen hhv. 4 og 5 prosent. Tilsvarende er det bare 2 prosent av elever i Oslo som går på skole i andre fylker.

Figur 22: Elever og lærlinger som går på skole utenfor bostedsfylke. 2015.



Kilde: KOSTRA, SSB

I 2015 gikk det ca. 1 450 elever som var bosatt i de tre fylkene, på folkehøgskole. Inkluderer Oslo, var tallet omkring 2 000 elever

Tabell 30: Antall elever i folkehøgskoler, langkurs, etter alder og bostedsfylke, 2015

	I alt	Under 19 år	19 år	Over 19 år
Østfold	275	33	142	100
Akershus	805	68	495	242
Oslo	562	31	362	169
Buskerud	368	48	202	118
Landet i alt	7 218	743	4 126	2 349

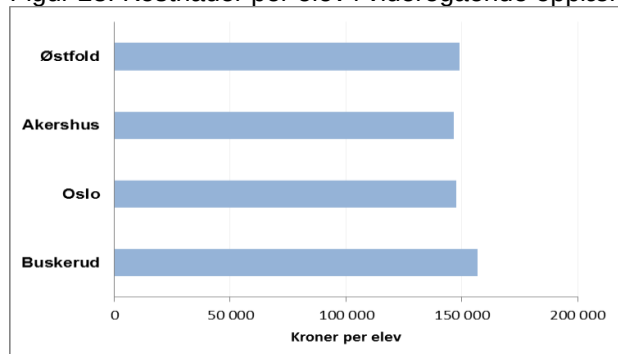
Kilde: SSB-tabell 04556

Videregående utdanning – kostnader

I det følgende presenteres sentrale nøkkeltall om opplæringsfeltet i de ulike fylkeskommunene. Disse resultatene er viktige som selvstendig statistikk, men særskilt interessant dersom de ses opp mot de ulike fylkeskommunenes strategiske dokumenter og mål. Sistnevnte er ikke belyst i denne rapporten.

Ressursbruken ved å drive videregående opplæring beskrives ved et nøkkeltall som kalles «Korrigerte brutto driftsutgifter videregående opplæring pr. elev¹⁰». Buskerud har de høyeste utgiftene per elev på ca. 157 000 kroner i 2015, mens Akershus har de laveste utgiftene per elev, på 147 000 kroner. Utgifter per elev har økt mer i Buskerud enn hos de andre fylkene de siste fem årene.

Figur 23: Kostnader per elev i videregående opplæring. Korrigerte brutto driftsutgifter. 2015.

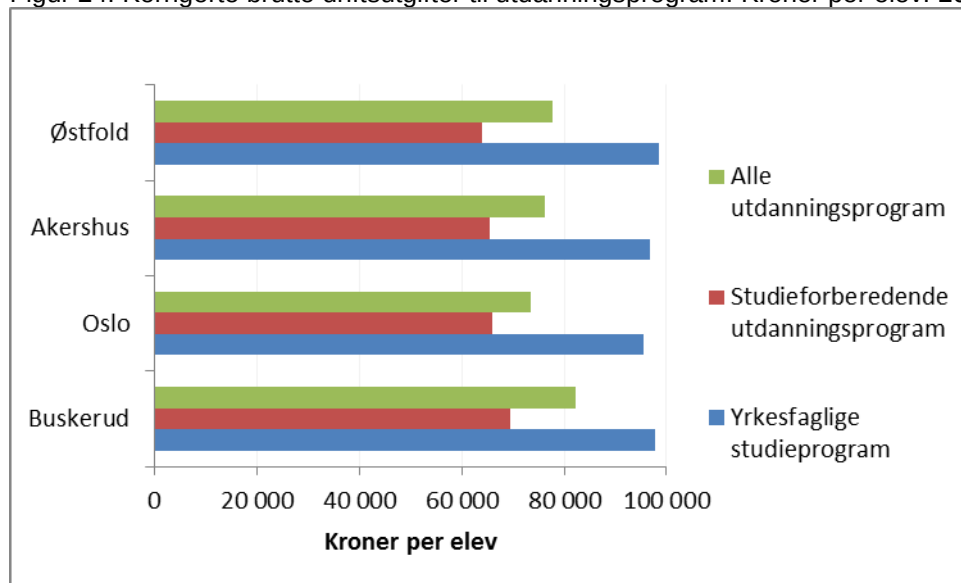


Kilde: KOSTRA, SSB

Innenfor utdanningsprogrammene ligger Buskerud også høyest, med ca. 82 000 kroner per elev («alle utdanningsprogram», grønn søyle). Oslo bruker til sammenligning ca. 73 000 kroner per elev, mens Østfold og Akershus ligger midt i mellom disse ytterpunktene. Det er Buskeruds og Oslos utgifter per elev innenfor utdanningsprogrammene som har hatt størst økning de siste årene.

¹⁰ Korrigerte brutto driftsutgifter til videregående opplæring viser brutto driftsutgifter til videregående opplæring fratrasket utgifter til fagopplæring i arbeidslivet og voksenopplæring etter opplæringsloven. Indikatoren viser enhetskostnaden for den aktuelle tjenesten. Korrigerte brutto driftsutgifter omfatter driftsutgiftene ved fylkeskommunens egen tjenesteproduksjon pluss avskrivninger minus dobbeltføringer som skyldes viderefordeling av utgifter/intermkjøp mv.

Figur 24: Korrigerte brutto driftsutgifter til utdanningsprogram. Kroner per elev. 2015.



Kilde: KOSTRA, SSB

Også for de studieforberedende utdanningsprogrammene (røde søyler) ligger Buskerud noe høyere enn de andre fylkeskommunene. Utgiftene varierer her mellom 69 500 kroner per elev i Buskerud og ca. 64 000 kroner per elev i Østfold. Yrkesfaglige utdanningsprogram (blåe søyler) har jevnt over høyere driftsutgifter enn de studieforberedende utdanningsprogrammene. Forskjellen mellom fylkene var ikke stor i 2015, og varierte mellom kr 98 400 for Østfold og kr 95 600 for Oslo.

Andelen elever som går de ulike utdanningsprogrammene varierer mye mellom de fire fylkene. Buskerud og Østfold har større andel yrkesfagelever enn Oslo og Akershus.

Gjennomføring på videregående skoler

Alle elever og lærlinger

En sentral kvalitetsindikator er «bestått». Tabellen forteller at Oslo og Akershus har bedre resultater enn Østfold og Buskerud når man ser på andel som besto videregående opplæring på normert tid og i løpet av fem år i 2014. Tendensen er den samme som tidligere år. Andelen beståtte fag- og svenneprøver var imidlertid lavest i Oslo.

Tabell 31: Andel gjennomført og bestått. 2014.

2014	Andel elever og lærlinger som har bestått vgo i løpet av normert tid	Andel elever og lærlinger som har bestått vgo i løpet av fem år	Andel beståtte fag- og svenneprøver
Østfold	53	66	93
Akershus	64	77	94
Oslo	64	74	87
Buskerud	56	71	93
Landet i alt	57	71	93

Kilde: SSB-tabell 06401

Fylkene blir målt etter hvor stor andel som har fullført og bestått videregående opplæring, i skole eller lære, fem år etter at de startet i videregående opplæring. I Akershus hadde 77 prosent av de elevene som startet i videregående opplæring i 2009 fullført og bestått i løpet av fem år. I Østfold var tilsvarende andel 66 prosent.

Av de som startet i videregående opplæring høsten 2009, var det 18 prosent av elevene fra Østfold som hadde sluttet underveis i opplæringen sin. For Oslo og Akershus var tilsvarende tall 12 prosent, og for Buskerud 15 prosent.

Forskning viser at foreldrenes utdanningsnivå og barns prestasjoner i skolen henger sammen. Befolkningens utdanningsnivå varierer noe mellom Østfold, Buskerud og Akershus, og det er derfor naturlig å ta hensyn til dette hvis man skal vurdere gjennomføring i videregående opplæring som kvalitetsindikator. I tabellen under vises andelen som fullfører i løpet av fem år og andelen som sluttet underveis i utdanningen i perioden 2009-2014, etter foreldrenes utdanningsnivå. Blant elever med foreldre med utdanning ved universitet/høyskole og videregående skole er forskjellene mellom fylkene mindre enn for alle elever sett under ett. Oslo og Akershus har størst andel som fullfører blant gruppen med foreldre med videregående eller høyere utdanning.

Tabell 32: Foreldrenes utdanningsnivå og barns gjennomføring av skolen.

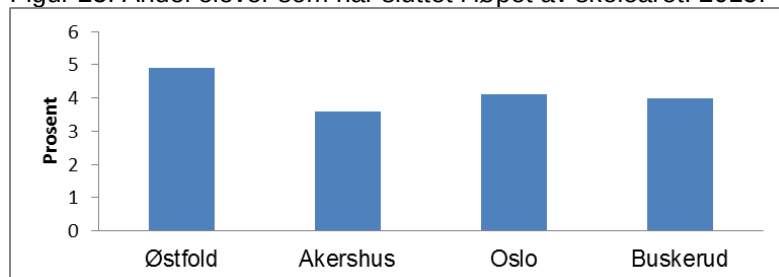
	Alle elever		Elever som har foreldre med utdanning ved universitet/høyskole		Elever som har foreldre med utdanning ved videregående skole		Elever som har foreldre med grunnskoleutdanning	
	Fullført i løpet av fem år	Sluttet underveis	Fullført i løpet av fem år	Sluttet underveis	Fullført i løpet av fem år	Sluttet underveis	Fullført i løpet av fem år	Sluttet underveis
Østfold	66 %	18 %	78 %	10 %	64 %	19 %	39 %	37 %
Akershus	77 %	12 %	86 %	6 %	71 %	16 %	47 %	33 %
Oslo	74 %	12 %	84 %	7 %	69 %	14 %	55 %	23 %
Buskerud	71 %	15 %	80 %	8 %	69 %	17 %	51 %	32 %
Landet i alt	71 %	16 %	82 %	8 %	67 %	18 %	46 %	34 %

Kilde: SSB-tabell 09262

Blant elever som har foreldre med grunnskole som høyeste utdanningsnivå er det en klart høyere andel som fullfører i løpet av fem år i Oslo enn i de andre fylkene. Det er også færre som slutter i Oslo blant denne gruppen. Det kan være variasjon i tallene fra år til år slik at det enkelte år må tolkes med varsomhet.

Det er få elever som slutter i løpet av et skoleår. I Akershus var det 3,6 prosent av elevene som sluttet siste skoleår. Tilsvarende tall for Østfold var 4,9 prosent. Dette gjelder for alle elever, ikke bare for yrkesfagene.

Figur 25: Andel elever som har sluttet i løpet av skoleåret. 2015.

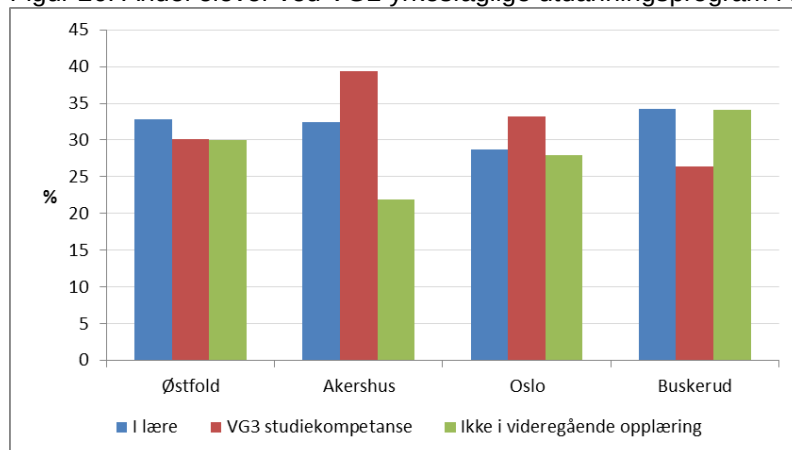


Kilde: KOSTRA

Yrkesfagelevenenes gjennomstrømming og frafall

Gjennom yrkesfagløftet er det satt fokus på å få flere fagarbeidere. For å få flere fagarbeidere, er det en forutsetning at elever som går VG2-yrkesfag begynner i lære. I Buskerud gikk 34 prosent av VG2- elevene ut i lære det påfølgende året (2015). Buskerud og Østfold har de siste 5 årene fått generelt høyere andel ut i lære enn Akershus og Oslo. Oslo hadde lavest andel som begynte i lære, med 29 prosent.

Figur 26: Andel elever ved VG2 yrkesfaglige utdanningsprogram i fjor etter type aktivitet i år. 2015.



Kilde: KOSTRA, SSB

I Akershus var det 39 prosent av VG2-elevene på yrkesfag som gikk over på studiekompetansegivende utdanningsløp på VG3. Tilsvarende andel for Buskerud var 26 prosent.

Mange sliter med å skaffe seg læreplass etter VG2 yrkesfag. I Buskerud var det 34 prosent som ikke var i videregående opplæring året etter at de gikk VG2 yrkesfag. Andelen for Østfold og Oslo var hhv. 30 og 28 prosent. Akershus hadde den laveste andelen som ikke var i opplæring, med 22 prosent.

Vurdering

Utdanningspolitikk som en del av regional utvikling

Den videregående skolen er en betydelig aktør i regional utvikling og kompetansebyggingen. Drift og utvikling av skolen krever prioriteringer når det gjelder tilbudsstruktur og lokalisering. Også spesielle satsinger vil kreve politiske prioriteringer. Eksempler på dette kan være engasjement i forbindelse med lokalisering, sosiale forhold eller næringspolitiske behov. På den ene siden vil større enheter kunne gi grunnlag for bedre overblikk, og dermed et annet og mer helhetlig politisk skjønn. På den andre siden kan geografiske særbehov i en større region være vanskelig å ivareta. Tilbudsstrukturen vil uansett måtte gås nøye gjennom. Fagopplæring vil bare delvis håndtere felles arbeidsmarked. Yrkesopplæringsnemndas regional inndeling må også vurderes.

Det er fritt skolevalg i Akershus, men ikke i Buskerud og Østfold, hvor søkeren normalt blir tildelt plass ved den skolen som ligger nærmest bostedsadressen. Dersom en velger utvidede inntaksregioner kan dette ha en negativ effekt på distriktene og forsterke sentraliseringen, for eksempel ved at elever som bor nær fylkesgrensen søker seg til populære skoler i sentrale områder. Større søkermasse i større regioner kan føre til økte tendenser til «A- og B-stempel» på skolene. Det vil også kunne øke behovet for skoleskyss, noe som er kostbart. Allerede i dag har man

en sentrum-periferiutfordring i Akershus. Denne tendensen vil kunne øke ved en sammenslåing. Ved en sammenslåing av flere fylker til en større region vil en måtte drøfte inntaksprinsipper og vurdere konsekvens og tiltak for å demme opp for uheldige virkninger for elever både når det gjelder skolekvalitet og reiseavstander. Mangfoldet i elevgruppen gir andre utfordringer enn tidligere og skaper behov for andre typer kompetanse enn den som tradisjonelt har vært å finne i skolen. Eksempler på dette er helsevesenet, NAV og barnevern. Store enheter har også muligheten til å samordne små opplæringstilbud slik at man får få, men robuste enheter i stedet for flere skjøre tilbud. Større enheter gir grunnlag for bredere og mer spredt kompetanse og mer robuste fagmiljøer, også for fagområder som ligger nært opptil selve opplæringsarbeidet. Dette er viktig, siden skolene nå håndterer stadig mer heterogene ungdomsgrupper.

Fagskoleutdanning vil bygge opp under samfunnsutviklerrollen, men fagskolene kan være sensitive for geografisk ulikhet. Dette henger sammen at ulike geografiske områder skiller seg fra hverandre når det gjelder næringsstruktur, som landbruk, industri, maritim sektor osv. Fagskolene lever også tettere på de skiftende behovene og konjunktorene innenfor de lokale næringene enn videregående opplæring i dag, der store grupper velger opplæringsløp uavhengig av lokale forhold. For fagskoleutdanning vurderes det samlet sett som positivt å se tilbudet i en større sammenheng og på tvers av dagens fylkeskommuner.

Bredere fagmiljøer

En sammenslåing av flere fylkeskommuner vil med stor sannsynlighet bidra til økt kompetanse og et bredere fagmiljø på flere områder. Det kan også gi en større bredde på forvaltningskompetanse. Et bredt fagmiljø innenfor utvikling av pedagogisk kvalitet kan ha bedre forutsetninger for å kunne gjennomføre varige forbedringer på skole og fag- og yrkesopplæringen. Ved en sammenslåing kan det være et større spillerom for å nyttiggjøre seg kontakt med ulike deler av arbeidslivet og samle tilbud der de passer inn i næringsstrukturen.

Den nye regionen kan gi samarbeidsmuligheter med et større næringsliv og dermed utviklingskraft som genererer stordriftsfordeler, men det kan også gi stordriftsulempen for folkerike regioner.

På den annen side er det en fare for at kunnskap og erfaringer blir borte i et stort miljø, og dermed ikke når ned til lærerens/instruktørens og eleven/lærlingens hverdag. Et bredt samlet tilbud gir heller ikke nødvendigvis et bedre lokalt tilbud. Intensjonen i Opplæringsloven er å se grunn- og videregående skole som et sammenhengende løp. Dette krever stor grad av samarbeid mellom de ulike nivåene, noe som igjen krever geografisk nærhet og kjennskap. Større regioner kan skape behov for koordinering av oppgaver og organisering på delregionalt nivå. Det finnes flere metodiske tilnærminger til endring uten at det er beskrevet nærmere.

For små fagområder vil en sammenslåing kunne ha stor betydning for samarbeid og kompetansebygging. Det samme kan en felles satsing mot universitets- og høyskolesektoren og en felles satsing mot kompetanse- og forskningsmiljøer.

Mulige resultater

I en større region vil Akershus ha en opplevelse av at resultatene blir dårligere, mens Østfold og Buskerud får en motsatt opplevelse. Sett i et helhetsperspektiv, målt mot

nasjonalt nivå, kan imidlertid de ulike erfaringene som finnes i de respektive fylkeskommuner bidra til bedre resultater totalt sett over tid. Totalt sett får regionen et større og bredere arbeidsmarked, men det oppleves ikke nødvendigvis slik for innbyggerne.

Større regioner kan føre til lengre reisevei for elevene. Vi vet at lang reisevei påvirker elevenes evne og vilje til å fullføre opplæringen, og det er dermed rimelig å forvente at flere hopper av opplæringsløpet dersom reisen oppleves som for lang eller vanskelig.

Administrative og økonomiske fordeler og ulemper

Det generelle behovet som en enkelt skole har for materiell mv. skiller seg ikke vesentlig fra en annen skole av samme type, og dermed oppnås fordeler gjennom felles innkjøpsavtaler og skoleadministrative systemer. Det må antas at større fellesavtaler gir bedre økonomi enn mindre. En enda større region med Akershus, Østfold og Buskerud kan derfor være økonomisk mer fordelaktig enn en modell med bare Akershus og Østfold, og kan gi en mer effektiv drift. Tung forvaltningspraksis i en stor region kan derimot virke i motsatt retning. Innenfor en del områder vil det være nødvendig å ha nærhet til samarbeidsarenaer, og en sammenslåing kan da både styrke systemsiden og samtidig kreve mer koordinering.

Større regioner kan gi bedre muligheter til å håndtere overtallighet blant undervisningspersonell, selv om geografiske avstander kan bli store.

I en sammenslåingsprosess vil det være ulike kulturer og ulike systemer for oppfølging av skoler. Det kreves gode helhetlige løsninger og omfattende prosesser for å lykkes. Det vil være utfordrende å skape felles kultur på sentrale områder, som f. eks. elevoppfølging. På den andre siden gir ulik praksis og ulike arbeidsmåter mulighet til å trekke ut det beste fra de ulike praksisene, noe som kan gi en styrket modell.

Veiledningssentrene er i stor grad avhengig av gunstig regioninndeling innad i en større region.

5.4 Samferdsel

Generelle kommentarer

Fylkeskommunenes oppgaver innenfor samferdsel er både lovpålagte tjenester men også utviklingsoppgaver innenfor samfunnsutvikling. Eksempler på lovpålagte tjenester er å organisere og finansiere skoleskyss i samarbeid med kommuner, utstede løyver til persontransport og drifte fylkesveier. Andre oppgaver er bl. a. kollektivtransport og TT-transport.

Både Akershus, Østfold og Buskerud fylkeskommune ser investeringer og tilskudd til kollektivtrafikk, samt veitjenester, som viktige deler av samfunnsutviklerollen, og planer tilknyttet dette. Et eksempel er Østfolds fylkesplan, hvor en har lagt inn tydelige føringer for kommunenes arealbruk for å oppnå transporteffektivitet og knutepunktutvikling langs kollektivakser. Akershus og Oslo har i desember 2015 vedtatt en felles regional plan for areal og transport. Planen viser hvordan kollektivtransport og utbyggingsområder sees i sammenheng, og er nå retningsgivende for Akershus fylkeskommune. Realisering av intensjonene i denne planen bør fortsette. En ny større region vil på sikt måtte utforme en ny areal og transportplan.

Store deler av Østlandet er sammenvevd til en felles bo- og arbeidsmarkedsregion der mye retter seg inn mot Oslo. Det er omfattende pendling mellom fylker og kommuner. Funksjonaliteten i østlandsområdets transportsystem er i dag først og fremst knyttet til korridorene inn og ut fra Oslo, samt i noen grad inn mot/ut fra de regionale byene. Dette gjør at samferdselsplanlegging og kjøp av kollektive rutetjenester forutsetter tett samarbeid med Oslo. Regionens aktører, også i samarbeid i regi av Østlandssamarbeidet, har lenge påvirket nasjonal samferdselspolitikk, og har fått gjennomslag for InterCity – utbygging med dobbeltspor mellom Halden og Oslo, samt Skien og Lillehammer. I 2030 vil Inter City-systemet med jernbane være ferdig utbygget fra Oslo til Halden. Dette vil redusere reisetiden mellom Oslo og Halden til ca. 1 time, og med planer om en redusert reisetid over riksgrensen til Göteborg på 1 time («Missing Link»), vil man kunne reise mellom Oslo og Göteborg på totalt 2 timer. Flere aktører har også ønsket nye løsninger for kryssing av Oslofjorden fra Moss til Horten/ Vestfold (bro eller tunell).

Administrativ og organisatorisk struktur

Strukturen for samferdselssektoren er forholdsvis lik i de tre fylkeskommunene (se figur), men i Østfold er kollektivtjenestene organisert som en del av samferdselsavdelingen. I Buskerud er denne organisert i et eget administrativt selskap, Brakar AS, som er 100 prosent eid av Buskerud fylkeskommune. Akershus fylkeskommune og Oslo kommune eier Ruter AS sammen.

Akershus er i dag medeier i Fjellinjen AS og Vegfinans AS. Vegfinans AS er et selskap for strekningsvis bompengefinansiering og -forvaltning, mens Fjellinjen i tillegg forvalter Oslopakke 3-midler til drift, vedlikehold og investeringer knyttet til kollektivtrafikken, samt investeringer i fylkesvei. Østfold fylkeskommune vil trolig inngå som ny deleier i Vegfinans som følge av bompengereformen.

Tabell 33: Organisering av samferdselsoppgavene.

Akershus	Østfold	Buskerud
Avdelingen for samferdsel og transport - Seksjon for samferdsel - Seksjon for transport	Regionalutviklingsavdelingen - Samferdselsseksjonen - Østfold kollektivtrafikk	Samferdselsavdelingen
- Ruter AS (40 % Akershus/60 % Oslo) - Akershus kollektivterminaler FKF - Fjellinjen AS (40 % Akershus/60 % Oslo) - Vaterland Bussterminal AS (78 % Akershus/22 % Oslo) - Vegfinans AS – 1/6 eierskap - Oslopakke 3 (bompenger)	Bypakke Nedre Glomma (under planlegging som bompengefinansiert satsing)	- Brakar AS (100 % eierskap BFK) - Vegfinans AS – 1/6 eierskap (eies av Akershus, Buskerud, Hedmark, Oppland, Telemark og Vestfold.) - Bypakke Buskerudbyen (under planlegging som bompengefinansiert satsing)
- Samarbeid med Statens vegvesen Region øst. - Statens vegvesen har sekretariatet for trafiksikkerhetsutvalget. 5 politikere fra HU	- Samarbeid med Statens vegvesen Region øst - Statens vegvesen har sekretariatet for trafiksikkerhetsutvalget, som er identisk med Samferdsel-, miljø-, og klima-komiteen.	- Samarbeid med Statens vegvesen Region sør - BFK har selv sekretariatet til Fylkets trafiksikkerhetsutvalg (FTU). 3 politikere fra HU

Kilde: Akershus fylkeskommune

Fylkeskommunene utsteder drosjeløyver. Drosjeløyvene er antallsregulert/behovsprøvd, og det kan dermed ligge politikk i hvordan ordningen skal organiseres og praktiseres. Det kan bl. a. være behov for å ha tydelighet på hvilke områder løyvene skal kunne betjene. Dette er ikke nærmere omtalt i denne rapporten.

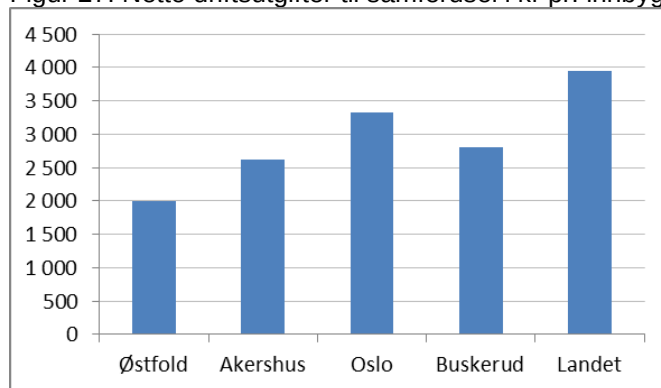
Nøkkeltall og kostnader til samferdselsformål

Fylkeskommunenes netto driftsutgifter til samferdsel omfatter netto driftsutgifter til fylkesveier, bil-, sporveis- og båtruter, fylkesveiferge og TT-transport. Tallene omfatter også særbedriftene innenfor samferdsel for å gi bedre sammenlignbarhet mellom fylkene (konserntall). Alle tre fylkene ligger godt under landsgjennomsnittet, som utgjorde kr. 3 872 pr. innbygger i 2015. Østfold er fylket med landets laveste netto driftsutgifter pr. innbygger til samferdselsformål. De etterfølges av Vestfold (ikke vist) og Akershus. Østfold, Akershus og Buskerud har også relativt lav andel av netto driftsutgifter til samferdselsformål av samlede netto driftsutgifter. Investeringsutgiftene var vesentlig høyere i Akershus og Buskerud enn for Østfold. Oslo er ikke sammenlignbar. Vi vil påpeke at måling per innbygger her ikke gir et fullstendig bilde av situasjonen.

Tabell 34: Utgifter til samferdsel. 2015.

2015	Netto driftsutgifter i kr pr. innbygger, samferdsel i alt, konsern	Andel netto driftsutgifter for samferdsel i alt av samlede netto driftsutgifter, konsern	Brutto investeringsutgifter i kr pr. innbygger, samferdsel i alt, konsern
Østfold	2 004	21 %	578
Akershus	2 616	27 %	1 512
Oslo	3 328	6 %	444
Buskerud	2 799	28 %	1 310

Figur 27: Netto driftsutgifter til samferdsel i kr pr. innbygger. 2015.



Kilde: SSB-tabell 07797

Kollektivtrafikk

Organiseringen av kollektivtrafikken er ulik i de tre fylkeskommunene. Dette kan by på utfordringer dersom en ser for seg ett kollektivselskap for den nye regionen.

Tabell 35: Noen hovedtall om kollektivtrafikken

Noen hovedtall for de tre fylkene	Akershus	Østfold	Buskerud	Sum
Tilskudd til kollektivtransport 2016. Mill. kr	960	333	322	1 615
Tilskudd til kollektivtransport 2016 fra Oslopakke 3. Mill. kr*	338	-	-	338

*) I tillegg kommer belønningsmidler fra staten

Kilde: Akershus fylkeskommune/KOSTRA

Nedenfor omtales ulike størrelser for buss- eller bilruter. Alle data er hentet fra KOSTRA. Setekilometer per innbygger er et mål på kapasiteten i personbefordringen. Den angis ved antall tilgjengelige seter på buss ganget med antall kilometer bussene kjører, delt på antall innbyggere. Akershus har størst setekapasitet i bussbefordringen, både i absolutte tall og per innbygger. Akershus kjører flest rutekilometere og har den største passasjerbefordringen per rute (passasjerkilometer per rutekilometer, dvs. et mål på hvor mange personer det i gjennomsnitt er på bussen). Det er i snitt 20 personer på bussen i Akershus. I Buskerud og Østfold er det hhv 13 og 6 personer på bussen, men busstørrelsen er ikke tatt i betraktning. Akershus har størst *belegg* på bussene (hvor full bussen er), med 44 prosent. Belegget i Buskerud og Østfold er på hhv. 29 og 14 prosent.

Tabell 36: Kapasitetstall for kollektivtrafikken

	Setekilometer per innbygger, bilruter	Setekilometer, bilruter. Mill	Rutekilometer, bilruter. Mill	Passasjerkilometer, bilruter. Mill
Østfold	1 547	449	10	63
Akershus	2 624	1 560	35	687
Oslo	1 464	964	23	440
Buskerud	1 807	502	11	145

Kilde: KOSTRA, SSB

I Akershus og Oslo (Ruter As) utgjør billettinntekter 66 % av totale kostnader for fylkesinterne bussruter. Til sammenligning er andelen 30 % i Østfold (TØI 2012).

Befolkningstettheten i Akershus bidrar naturlig nok til at produktiviteten er større. I Akershus (og Oslo) finansieres kollektiv også gjennom flere finansieringskilder: tilskudd fra fylkeskommunen, midler fra belønningsordningen og midler fra bompengainnkrevning/O3.

Selve kollektivtrafikk*tilbudet* kan i hovedsak bli som i dag i en sammenslått region. Fra et brukerståsted kan dette være positivt. Konsekvensene er stort sett de samme enten Akershus kun slås sammen med Østfold, eller også med Buskerud. Det avgjørende er om Oslo står utenfor.

Buskerud og Østfold mottar også belønningsmidler men har ikke mulighet til å bruke bompenger til å finansiere drift av kollektiv slik Akershus gjør sammen med Oslo. Dersom en konsekvens av regionreformen blir å opprette et felles kollektivselskap for Akershus, Østfold og ev. Buskerud, vil bruken av O3-midler til drift av kollektivtiltak sannsynligvis måtte øremerkes kollektivtiltak i O3s virkeområde.

Takst- og sonestruktur i kollektivtrafikken

Ruter, Østfold kollektivtrafikk og Brakar benytter i dag tre forskjellige sonesystemer som grunnlag for prisberegning. Felles for alle er at sonesystemene kutter prisen etter få soner, slik at lange reiser faller rimelig. I Akershus innebærer det for eksempel at ingen betaler for mer enn 3 soner for periodebillett. NSB har derimot en tilnærmet kilometerprising, der prisen øker dermed jevnt med reiselengde. For lokale reiser med tog i Oslo og Akershus gjelder Ruters billetter og priser, med en prisdifferanse-kompensasjon fra Ruter til NSB. For lokale reiser med tog i Østfold og Buskerud gjelder bare NSBs billetter og priser.

Det er allerede gjennomført samarbeid på tvers av fylkesgrensene gjennom blant annet «Sømløst i Sør», et samarbeidsprosjekt mellom NSB, Ruter og Østfold fylkeskommune, om forbedret samordning av kollektivtransporten. Prosjektet omfatter både samordning av trafikktilbud, infrastruktur, betalingsløsning/billetter, informasjon og avvikshåndtering. Tilsvarende prosjekt gjennomføres mellom Brakar og Ruter om fylkesgrensekryssende kollektivtrafikk. Større regionale enheter bør kunne gjøre det enklere å komme fram til enklere sonestrukturer og sømløse reiser.

Skoleskyss

Tabellen under viser nøkkeltall for skoleskyss. I Buskerud er for eks. nesten 55 prosent av elevene avhengig av skoleskyss. I Østfold representerer skolereiser om lag 34 prosent av alle bussreiser. Akershus har den klart største andelen av skyssberettigede elever i lukket skoletransport (drosje). Her ses det bort fra Oslo. I gruppen regnes både elever som mottar spesialskyss pga. nedsatt funksjonsevne og elever som får skyss grunnet manglende kollektivtilbud. KOSTRA skiller ikke disse gruppene

Tabell 37: Nøkkeltall for skoleskyss, 2015

2015	Østfold	Akershus	Oslo	Buskerud*
Andel skyssberettigede elever i grunn- og videregående skole av alle elever	36,0	21,2	4,9	54,8
Andel skolereiser i grunn- og videregående skole av alle reiser	66,7	15,4	0,3	49,6
Andel skolereiser i grunnskolen av alle reiser	33,1	6,8	0,3	19,3
Andel skolereiser i videregående skole av alle reiser	33,6	8,6	..	30,3
Andel elever med lukkede skoletransporter i grunn- og videregående skole av alle skyssberettigede elever	8,8	20,6	67,0	8,0
Andel elever i grunnskolen med lukkede skoleskyss av alle skyssberettigede elever	13,5	35,4	61,1	25,9
Andel elever i videregående skole med lukket skoleskyss av alle skyssberettigede elever	4,8	8,8	..	1,7
Andel skolereiser i videregående skole av alle reiser, bilruter	33,9	9,3	2,2	31,0

Kilde: SSB-tabell 04925

*Det kan se ut til at Buskerud har revidert tallene sine for skoleskyss i videregående skole kraftig opp siden 2014-statistikken ble publisert.

Skoletransporten vil være håndterbar ved sammenslåing, og bør alltid sees i sammenheng med den ordinære kollektivtransporten. I spredtbygde strøk er gjerne skoleskyssen ryggraden i kollektivtilbudet. I Østfold og Buskerud utgjør skolereisene forholdsvis store andeler av totale reiser. Andel elever med rett til skoleskyss er størst i Buskerud. Deretter følger Østfold. Dette henger trolig sammen med befolkningstettheten i fylkene, da tettbygde områder lettere kan gi et bredt kollektivtilbud i nærheten av elevenes bosted.

TT-transport

Som del av ansvaret for den lokale kollektivtransporten tilbyr fylkeskommunene en transporttjeneste for personer som på grunn av forflytningshemninger ikke, eller kun med betydelige vanskeligheter, kan benytte eksisterende kollektive transportmidler (TT-ordningen). I motsetning til skoleskyss er TT-ordningen ikke et rettighetsbasert tilbud. Utforming og kvalitet er basert på prioriteringer i den enkelte fylkeskommune. I tillegg kan det gi incitamenter for universell utforming og kollektivtransport i distriktene, og kan derfor ses som et politisk virkemiddel. TT-ordningen har over tid utviklet seg forskjellig i fylkeskommunene, også når det gjelder ressursbruken. Dette har bl.a. sammenheng med infrastruktur, økonomi, geografi og interne prioriteringer. Akershus avsetter i større grad midler til TT enn Østfold og Buskerud. Tabellen under viser antallet brukere:

Tabell 38: Antall brukere av TT-ordningen. 2013-2015.

TT-ordningen, antall brukere	2013	2014	2015
Østfold	2 485	2 446	2 514
Akershus	13 800	13 540	13 423
Oslo	16 145	15 776	15 833
Buskerud	4 048	4 254	4 160

Kilde: SSB-tabell 07797

I Akershus er alle TT-oppgaver på fylkesnivå. I Østfold og Buskerud er saksbehandlingen lagt til kommunene. Dersom TT defineres som helse- og sosialtiltak, bør ansvaret ligge til NAV/kommunene. TT-ordningen har allerede i dag noe uklar avgrensning mot andre offentlige transportordninger. NAV har egne ordninger som gir transport til funksjonshemmede (grunnstønad til transport). Mange kommuner har også allerede egne transportordninger, f. eks. kjøring til dagsenter.

Akershus har mål om et minimumstilbud av kollektivtransport i alle kommuner, med f. eks. bestillingstransport som virkemiddel. En sammenslåing bør medføre at man tar en ny diskusjon om ambisjoner og betydningen av bestillingstransport – fordi ulike fylkeskommuner har ulike prosjekter og tilnærminger. Dette kan på sin side bidra til å øke samlet kompetanse.

I en ny og større region blir det viktig å prioritere balansert mellom sentrale strøk og distriktene. Rapporter viser at tilbud i distriktene er spesielt viktige for funksjonshemmedes mobilitet og at tilrettelegging må gjøres i hele reisekjeden. Arbeidet krever både lokalt og overordnet fokus.

Bilde 8: E18, Lysaker, Akershus

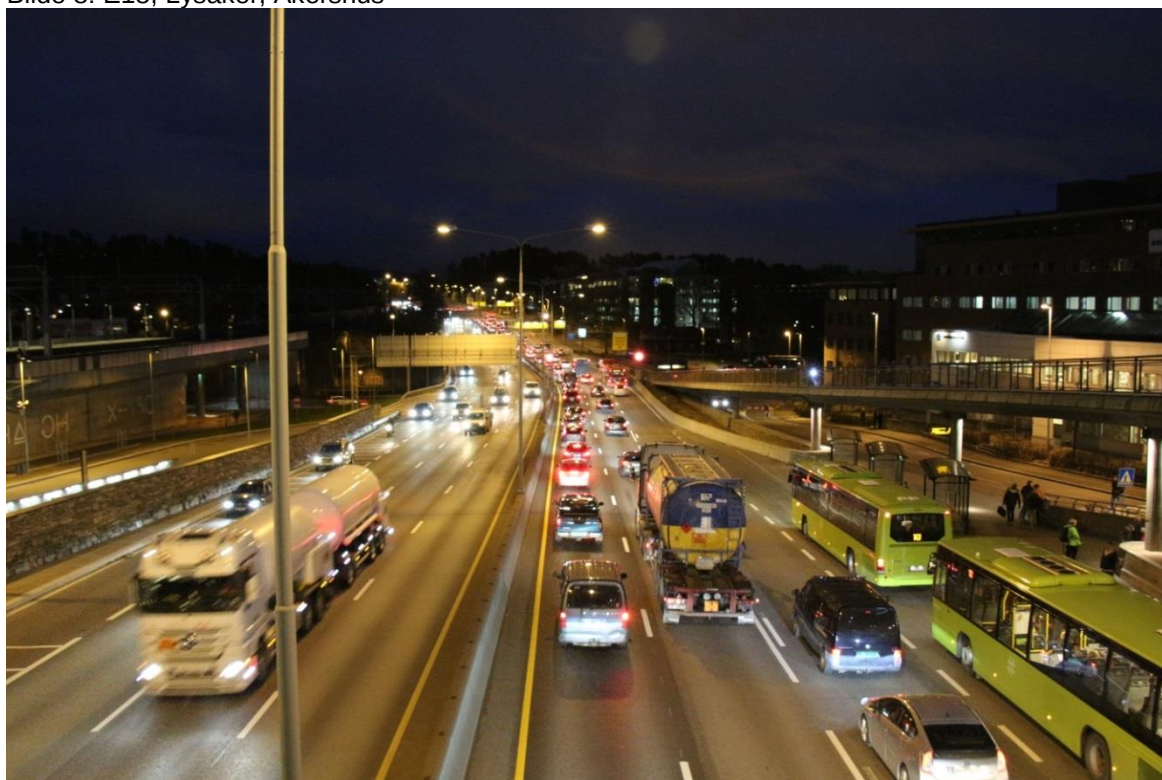


Foto: HWR

Fylkesveier, veiansvar, øvrig infrastruktur mv.

Drift og vedlikehold av fylkesveiene har som et formål å opprettholde verdien av infrastrukturinvesteringer, samt øke trafikksikkerhet. Tabellen under viser nøkkeltall for drifts- og investeringsbudsjetter, midler fra Oslopakke 3 til Akershus, samt estimert vedlikeholdsetterslep på fylkesveier. Akershus og Østfold hører i dag til samme vegregionkontor, SVRØ (Statens vegvesen Region øst), mens Buskerud hører til SVRS (Statens vegvesen Region sør). All drift av fylkesveier er konkurranseutsatt, og SVV inngår gjerne 5-årskontrakter som er geografisk avgrenset.

Akershus har et vedlikeholdsetterslep på fylkesveier som tilsvarer et behov for økte bevilgninger på 5 prosent årlig ved en innhenting i løpet av ti år. For Østfold tilsvarer dette et behov for økte bevilgninger på 66 prosent årlig ved en innhenting over ti år.

Tabell 39: Noen nøkkeltall for fylkesveier.

	Akershus	Østfold	Buskerud	Sum
Km fylkesvei	1 825	1 683	1 800	5 308
Drifts- og vedlikeholdsbudsjettet 2016. Mill. kr	475	238	301	1 014
Investeringsbudsjettet 2016-2019. Mill. kr	1 608	556	1 130	3 294
Investeringsmidler fra Oslopakke 3. 2016-2019. Mill. kr*	1 138	-	-	1 138
Estimert vedlikeholdsetterslep på fylkesveier i 2012. Mill. kr	880	946	2 035	
Innhentet etterslep ved utgangen av 2015	20 %	NA	NA	NA

* I tillegg kommer belønningsmidler fra staten

Kilde: Akershus fylkeskommune

Buskerud har en målsetning om at forfallet skal være redusert med 360 mill. kr (om lag 15 prosent) fra 2010-2013. Det er ikke gjort en tilsvarende analyse av forfallstilstanden i Region sør som Region øst. Tallet er hentet fra Buskerud FKs strategi for fylkesveier og er derfor ikke sammenlignbart med Østfold og Akershus. Grad av innhenting siden 2010 er ukjent, men årsrapporten for 2014 stadfester at Buskerud er "i rute".

En mulig fordel med en større region er at man får til mer helhetlige løsninger knyttet til investeringsprosjekter i veisektoren. Man kan også få til en raskere gjennomføring av prosjekter fra vedtak til ferdigstillelse i de tilfeller disse er grensekryssende strekninger.

Fylkeskommunene har gjennom Østlandssamarbeidet sluttet opp under at større regioner må medføre at større ansvar overføres fra SVV. Enkelte riksveier bør vurderes overført til regionene, og enkelte fylkesveier som primært betjener lokal trafikk, bør overføres til kommunene.

Ny regionstruktur tilsier omorganisering/endringer av Statens vegvesen og Sams vegadministrasjon. Statens vegvesen bør hovedsakelig rendyrke ansvaret for Europaveinettet og Nye veier. Oppgavene som ellers tilligger de regionale vegkontorene, bør overføres de nye regionene. Dette kan gi rom for administrative innsparinger. Dersom Statens vegvesen blir omorganisert som nevnt ovenfor, bør en sammenslåing med Buskerud, som ligger i Region sør, være uproblematisk.

Samarbeid i Oslopakke 3 gir ekstra innsats til samferdselssatsingen i Oslo og Akershus

Oslopakke 3 (O3) har siden 2007 vært et viktig samarbeid mellom Oslo, Akershus og staten om samfinansieringen av tiltak for å bedre transporttilbudet (både investeringer på veier, terminaler, stasjoner og banestrekninger, samt drift av kollektivtilbud). Satsingen binder bruken av bompenger til 2032. O3 er under forhandling, og det er sannsynlig at en revidert avtale blir forlenget til 2036. Akershus fylkeskommune mener at en ny regionstruktur på Østlandet ikke vil endre den nasjonale satsingen og målsettinger for storbyregionene, herunder målet om at trafikkveksten skal tas med kollektiv, sykkel og gange. Den nye regionens satsing på og målsettinger for storbyområdene vil fortsatt være aktuelle, bl. a på grunn av at Buskerud og Østfold begge har ca. halvparten av sin befolkning i hhv. Buskerudbyen og Nedre Glomma. Det er planlagt bompengefinansierte bypakker for både Buskerudbyen og Nedre Glomma.

Bompenger gjennom Oslopakke 3 kanaliseres ikke bare til veiprosjekter, men også til drift av og investeringer i kollektivtrafikken, og er dermed et viktig virkemiddel for

realisering av Akershus' (og Oslos) mål for kollektivtrafikken. Kollektivtrafikken i Østfold og Buskerud har ikke en tilsvarende finansieringskilde. Belønningsmidler og fremtidig bymiljøavtale for Oslo og Akershus er her ikke vurdert adskilt fra O3, da disse på sikt kan forventes å bli slått sammen.

Vurderinger av Oslopakke 3 – i et sammenslått Akershus, Østfold og Buskerud

Prioritering av egne midler til fylkesvei fremstår formelt som et element i O3. Om disse prioriteringene vil endres i en større region henger ikke nødvendigvis sammen med organiseringen av O3. O3 er bundet opp av en egen stortingsproposisjon. Endring av O3 vil derfor uansett ikke skje uavhengig av statlig vilje.

Etablering av en storregion vil gjøre det nødvendig å vurdere virkeområdet for O3, som i dag formelt sett utgjør Oslo og Akershus. Når fylkesgrensene mot Østfold og evt. mot Buskerud blir borte må det fastlegges en eller annen form for egen avgrensing for O3s virkeområde. I praksis benyttes i dag det aller meste av O3-midlene i den reelle storbyregionen.

Styringsgruppen i O3 har i dag to lokale politikere (fylkesordfører og byrådsleder). I en ny region vil ikke «regionordføreren» nødvendigvis komme fra det som er O3s virkeområde. Det kan bli aktuelt å vurdere denne tilknytningen nærmere. Kommunene er i dag ikke aktører i O3.

Oppsummert kan man tro at om Akershus, Østfold og Buskerud blir slått sammen, så vil O3 kunne videreføres omtrent som i dag. Det samme kan trolig bypakkene for Buskerudbyen og Nedre Glomma. Det bør også vurderes om disse tre (to) bypakkene kan slås sammen.

Regional utvikling mot Göteborg (GO-samarbeidet)

Det ble i 1995 etablert et samarbeidsforum kalt Göteborg-Oslo-samarbeidet (GO-samarbeidet) etter initiativ av Oslo kommune, hvor Akershus FK og Østfold FK også er medlemmer, sammen med Västra Götalandsregionen og Göteborg stad. Hovedmålsettingen er å utvikle denne korridoren til en konkurransekraftig, bærekraftig og attraktiv norsk-svensk region. Dette er Norges hovedkorridor for den landbaserte handelen med utlandet. Västra Götaland har 1,3 millioner innbyggere, og i dag er det etablert over 500 norske bedrifter der. GO-samarbeidet var en sterk pådriver for å få bygd en sammenhengende 4-felts motorvei mellom Oslo og Göteborg. Denne er nå realisert.

GO-samarbeidet har også sterkt fokus på å få realisert en sammenhengende moderne jernbaneforbindelse mellom Oslo og Østfold og videre til Göteborg, som vil gi forkortet reisetid mellom storbyene («Missing Link»).

Vurdering av GO-samarbeidet

I en ny regioninndeling hvor Akershus FK og Østfold FK slås sammen, vil man trolig ha et enda sterkere fokus på utviklingen av et moderne og effektivt transportsystem i denne norsk-svenske korridoren.

Samlet vurdering

Større regioner bør kunne bidra til mer helhetlige/bedre totalløsninger og kortere prosesser enn i de tilfeller hvor investeringer i dag gjelder tiltak som krysser dagens fylkesgrenser. Det samme bør gjelde samarbeid om kollektivtrafikken, for eksempel sonestruktur og sømløse reiser.

Sammenslåing til større regioner bør kunne gjøre det lettere å komme fram til helhetlige politiske vedtak/prioriteringer i de tilfeller det dreier seg om fylkesgrensekryssende tiltak, for eksempel bedre utnytting av eksisterende infrastruktur innen veg- og kollektivnett. Regionen vil imidlertid fortsatt ha tiltak som krysser grenser, for eksempel mot Oppland og ev. Vestfold, Telemark og Sogn og Fjordane (og Oslo).

En sammenslåing vil medføre at fokus/satsingsområder endres. Det kan bety at de utfordringer som er spesielle for Akershus inn mot Oslo, vil kunne få mindre oppmerksomhet, mens områder av mer felles karakter/utfordring vil kunne bli oppgradert. Til de første kan nevnes Fornebubanen, Ahusbanen og Oslo-Navet. Til de siste kan nevnes Inter City-satsingen, Ringeriksbanen, Drammen/Kongsberg og sømløse kollektivløsninger.

Det kan heller ikke utelukkes at saker som kun angår én delregion kan bli oppfattet mer perifere i en ny politisk setting enn i en setting med dagens fylkeskommuner. Utfordringer knyttet til sentrum-periferi vil kunne oppstå i en ny og større politisk enhet enn i de eksisterende fylkeskommunene, noe politikerne i en sammenslått region bør være spesielt oppmerksomme på. Samtidig er en utvidet region med på å løfte regionpolitikerens rolle, slik at lokale interesser kan avveies innenfor en større helhet.

For veisektoren vil endringene hovedsakelig være knyttet til organisering av myndighet, ansvar og oppgaver, jf. det som er sagt om ev. omorganisering av Statens vegvesen. Overføring av oppgaver fra SVV tilsier større regioner. Virkemiddelbruken innen arealplanlegging og samferdsel bør gjennomgås, slik at de kan trekke i samme ønskede retning.

Bilde 9: Iddefjorden og Svinesund



Visste du at...

...Iddefjorden og Svinesund, som er et godt utgangspunkt for en reise i den flotte Østfoldskjærgården, er turistenes første møte med fjord-Norge.

Foto: Østfold fylkeskommune

5.5 Tannhelsetjeneste

Organisering av tannhelsetjenesten

Stortinget har vedtatt at tannhelsetjenesten skal overføres til kommunene. Vi har ikke gått nærmere inn på en slik vurdering i dette kapitlet men har likevel valgt å kommentere på to momenter som taler for at tannhelsetjenesten fortsatt blir en regional tjeneste. En overføring til kommunene bringer tjenesten nærmere befolkningen, men bidrar til en oppsplitting av fagmiljøene som kan svekke kompetansen og gi mindre effektive tjenester. «*Kjennskap til regionens særtrekk, styrker og svakheter er sentralt når politikk skal omsettes i konkrete planer, virkemidler og handling*». Dette er også et argument for å se tjenesten i et bredere og mer helhetlig perspektiv.

Akershus fylkeskommune er tannhelsetjenesten er virksomhet under Avdeling for kultur, folkehelse og frivillighet.

I Østfold er tannhelsetjenesten underlagt Regionalutviklingsavdelingen. Østfold er vertskommune for det interkommunale samarbeidet TKØ, Tannhelsetjenestens kompetansesenter Øst, IS etter § 27 i kommuneloven.

I Buskerud har tannhelsetjenesten siden 2003 vært organisert som et fylkeskommunalt foretak. Styret i tannhelsetjenesten har 5 medlemmer. Fylkeskommunen er en av 5 eiere i det interkommunale selskapet Tannhelsetjenestens kompetansesenter Sør (TkS). Buskerud tilbyr tannhelsetjenester til en egendefinert gruppe, gruppe e, som er pasienter med enkelte spesielle sykdommer/lidelser.

Ut fra en helhetlig vurdering er det ikke vesentlige forskjeller på strukturen i tannhelsetjenesten i de tre fylkene.

Tabell 40: Organisering av tannhelsetjenesten, samt antallet klinikker

Akershus	Østfold	Buskerud
• Direktør • 5 overtannleger • 4 tannhelsedistrikter • 25 ordinære klinikker • 7 klinikker ved institusjoner	• Direktør • 17 ordinære klinikker på 6 «klinikkområder» • 1 klinikk ved institusjon Vertsfylke for det interkommunale samarbeidet for TKØ, Tannhelsetjenestens kompetansesenter Øst, med Hedmark og Oppland.	Organisert som FKF • Fylkestannlegen • 5 distrikter • 29 ordinære klinikker • Avdeling for folkehelsearbeid • Kjeveortopedisk klinikk Er en av 5 eiere i TkS, Tannhelsetjenestens kompetansesenter Sør, med VFK, TFK, Aust-Agder og Vest-Agder
Antall ansatte: 297	Antall ansatte : 139	Antall ansatte 167

Kilde: Akershus fylkeskommune

Akershus og Østfold har 42 klinikker til sammen. Med Buskerud i tillegg vil de tre fylkene totalt ha 71 klinikker, med totalt 593 ansatte. Klinikken i Østfold og Akershus er ofte av en viss størrelse og ligger sentralt, mens flere av tannklinikkene i Buskerud er mindre og ligger i mer spredtbygde områder. Alle fylkeskommuner arbeider med forebyggende folkehelseiltak i regi av tannhelsetjenesten. I Buskerud er samarbeid med kommuner om dette satt forpliktende og systematisk sammen.

KOSTRA -nøkkeltall 2015

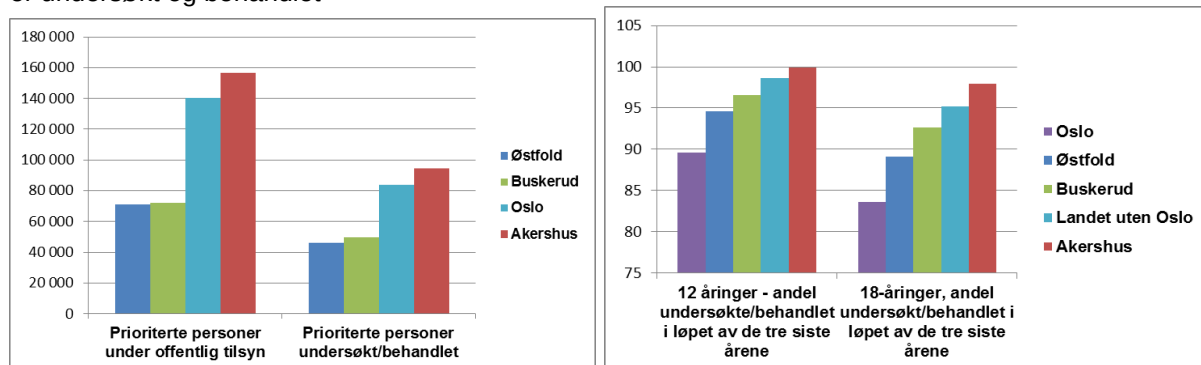
Tabell 41: Nøkkeltall for tannhelsetjenesten.

Nøkkeltall 2015 KOSTRA	Østfold	Akershus	Buskerud	Oslo	Landet uten Oslo
Prioriterte personer under offentlig tilsyn	70 954	156 862	71 949	140 265	1 187 585
Prioriterte personer undersøkt/behandlet	46 393	94 508	49 595	83 696	780 545
5-åringer, andel undersøkt helt uten karieserfaring	83	80,9	82,8	74,4	82,6
SIC-indeks for 12-åringer	2,4	2,3	..	2,8	2,6
Barn og ungdom 1-18 år, andel under offentlig tilsyn	96,2	95,6	97,5	96,4	98,3
12 åringer - andel undersøkte/behandlet i løpet av de tre siste årene	94,6	99,9	96,6	89,6	98,6
18-åringer, andel undersøkt/behandlet i løpet av de tre siste årene	89,1	97,9	92,6	83,6	95,2
Psykisk utviklingshemmede over 18 år, andel undersøkt/behandlet i løpet av de tre siste årene	87,6	96,5	96	73,9	91,5
Antall innbyggere per tannlegeårsverk 2014	1 245	1 351	1 126	962	1 173
Netto driftsutgifter pr. prioritert person under tilsyn i kroner, konsern 2015	1 360	1 348	1 698	1 343	1 794

Kilde: KOSTRA/SSB

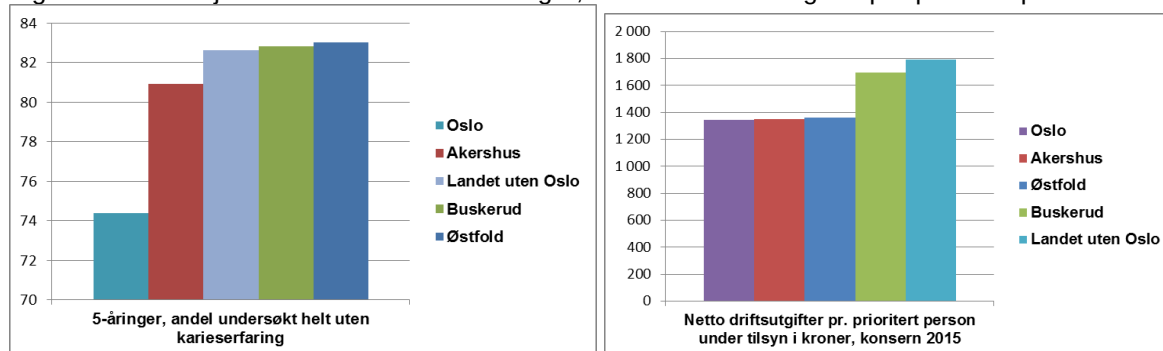
Noen av disse nøkkeltallene er illustrert her ved hjelp av grafer. Akershus har flest antall prioriterte personer under tilsyn. Akershus ligger over landsgjennomsnittet når det gjelder andel 12- og 18-åringer som er undersøkt og behandlet, mens Østfold og Buskerud ligger under.

Figur 28: Illustrasjon av nøkkeltall om antall prioriterte personer, samt om andel 12- og 18-åringer som er undersøkt og behandlet



Tannhelsen hos 5 åringer i Akershus, Østfold og Buskerud er på tilnærmet likt nivå som landsgjennomsnittet og de største tannhelseutfordringene i denne aldersgruppen er i Oslo. Akershus og Østfold har likt nivå på netto driftsutgifter pr prioritert person under tilsyn, mens Buskerud har et høyere kostnadsnivå og ligger like under landsgjennomsnittet.

Figur 29: Illustrasjon av tannhelsen for 5-åringer, samt netto driftsutgifter per prioritert person 2015



Akershus – Østfold

Både Akershus og Østfold har god rekruttering til tjenesten og er relativt like når det gjelder klinikkstruktur, størrelsen på klinikker, tjenestetilbud og faglig utvikling. Fylkene er relativt like når det gjelder prioritering av utviklingsoppgaver. Det antas at tilbudet lokalt på de enkelte tannklinikkene i liten grad vil påvirkes av en sammenslåing. Østfold og Akershus har i dag et samarbeid i eTannrosjektet som omhandler elektroniske kommunikasjons-løsninger i tannhelsetjenesten.

Vurdering av en sammenslåing mellom Østfold og Akershus

En sammenslåing med Østfold vil gi om lag 430 ansatte. Det vil være behov for organisatoriske endringer for å tilpasse ledelsesstruktur til størrelsen på regionen. Samlokalisering av administrasjon vil være gjennomførbart og fordelaktig med hensyn til å skape fellesskap og samkjøring av rutiner m.v. Dette kan legges til rette for bedre kostnadseffektivitet.

Det er små forskjeller i kompetanse i fagmiljøene mellom de to fylkene i dag. Bredden i faglig kompetanse er godt ivarettatt og det er små utfordringer når det gjelder rekruttering av tannhelsepersonell. Også når det gjelder utviklingsområder er det stor likhet mellom Akershus og Østfold. Eierskap og delaktighet i regionale kompetansesentre er ulikt prioritert i de to fylkene – og det kan være et noe ulikt syn på odontologiske kompetansesentrene.

Begge fylker er i dag kostnadseffektive når det gjelder tannhelsetjenester. En sammenslåing kan gi bedret kvalitet på tilbudet som følge av mindre sårbarhet i tilgang til spisskompetanse. I grenseområdene mellom de nåværende fylkene vil tilbudet til befolkningen bli bedre enn i dag grunnet bedre tilgjengelighet til tjenestene.

En sammenslåing vil kunne gi enda bedre innkjøpsavtaler i form av større storkunderabatter. Tilsvarende vil det være en gevinst ved felles drift av IKT systemer. En større enhet vil kunne være mer robust, og ha gode forutsetninger til å tilrettelegge for IKT-utvikling innen tannhelsetjenesten. I tillegg kan en større enhet

ha større utviklingskraft eller gjennomslagskraft i noen nye satsinger. En større region gir muligheter til å gjøre mer helhetlige og regionale politiske prioriteringer.

De to fylkene har ulike pasientjournalssystemer, og det er ikke mulig å slå disse sammen. Ingen av de nåværende journalssystemene er imidlertid framtidsrettede, og det vil uavhengig av reform være et behov å anskaffe et fremtidsrettet journalsystem som er tilpasset behovet for gode kommunikasjonsløsninger i helsesektoren. Dette er et nasjonalt behov som omfatter hele tannhelsetjenesten. Oppbyggingen av en ny organisasjon kan bli tid- og ressurskrevende.

Sammenslått Østfold, Akershus og Buskerud

Sammenslått Østfold, Akershus og Buskerud kan ha over 1,16 mill. innbyggere. Også Buskerud deltar i samarbeidet i eTannprosjektet som omhandler elektroniske kommunikasjonsløsninger i tannhelsetjenesten. Tilbudet lokalt på de allmenne tannhelsetjenester på de enkelte tannklinikkene vil i liten grad påvirkes av en organisatorisk sammenslåing.

Vurdering av en sammenslåing mellom Buskerud, Østfold og Akershus

Også i grenseområdene mellom Buskerud og Akershus vil tilbudet til befolkningen bli bedre enn i dag grunnet bedre tilgjengelighet til tjenestene. Tjenesteyting og utviklingsoppgaver vil være tilpasset til regionens størrelse og med de betydelige avstander i en ny storregion, vil tilbudet i stor grad bli som i dag, men med mulighet for synergieffekter for Asker/Drammensområdet.

De samme momentene som er nevnt når det gjelder Østfold knyttet til *innkjøpsavtaler* og drift av IKT systemer vil gjøre seg gjeldende dersom Buskerud blir en del av sammenslåing. Stordriftsfordelene kan muligens bli ytterligere styrket. Likedan kan gjennomslagskraften i nye satsinger bli ytterligere forsterket.

I dag er styringsformene i fylkene ulike, og endring krever omstilling. En ny storregion vil bestå av mange ulike typer tannklinikker med ulik sammensetting av fagmiljø, og ulik størrelse og lokalisering både i tett- og spredtbygde strøk. Det er mer utfordrende å rekruttere personell til små kliniske enheter med et lite fagmiljø og store avstander enn til mer sentrale steder – noe man allerede har erfaring med i Buskerud.

Samlokalisering vil kunne bli utfordrende som følge av lange avstander, og felles sentral administrasjon kan måtte deles opp i mindre sub-regionale enheter, og man må etablere en desentralisert driftsmodell. Det kan være kostnadsdrivende. En ny storregion kan ha om lag 600 ansatte, og dette kan gi ledelsesmessige utfordringer knyttet til organisering og struktur. Større avstander mellom administrative enheter og klinikker kan vanskeliggjøre å få til felles retning i tjenesten. De samme utfordringene knyttet til pasientjournalssystemene som ble omtalt for Østfold, vil også gjelde mot Buskerud.

5.6 Kultur, kulturminne, folkehelse, idrett og friluftsliv

Organisering

Dette kapittelet omfatter kulturminnevern, kultur, idrett, friluftsliv, frivillighet og folkehelse. Akershus har egen avdeling for kultur (KFF) i fylkesadministrasjonen. Tannhelsetjenesten er en egen virksomhet under denne avdelingen. Tannhelse er beskrevet i kapittel 5.5. Kulturekseksjonen i Østfold er en relativt liten enhet som er lokalisert i regionalutviklingsavdelingen. Virksomheten Østfold kulturutvikling med 30 ansatte har ansvaret for operative aktiviteter. Folkehelse er organisert i en egen seksjon i samfunnsplanavdelingen. Friluftsliv er også underlagt seksjon for plan og miljø i samfunnsplanavdelingen. I Buskerud er kulturområdet lagt til Utviklingsavdelingen som har totalt ca. 50 ansatte. Felles for alle tre er et eierskap til Viken Filmsenter AS i Drammen.

Tabell 42: Organisering av kulturminnevern, kultur, idrett, friluftsliv, frivillighet og folkehelse.

Akershus	Østfold	Buskerud
Avdeling for kultur, frivillighet og folkehelse: • Seksjon idrett, friluftsliv, frivillighet og folkehelse • Seksjon kultur ▪ Mediefabrikken ▪ Den kulturelle skolesekken ▪ Fylkesbiblioteket • Seksjon kulturminnevern ▪ Feltenheten	Regionalutviklingsavdelingen: • Kulturekseksjon Samfunnsplansavdelingen • Kulturminneseksjon • Folkehelseseksjon	Utviklingsavdelingen: • Team Folkehelse, idrett og friluftsliv • Team Kunst og kultur ▪ Den kulturelle skolesekken ▪ Tilskudd, rådgiving etc. • Team Kulturminnevern
• Viken Filmsenter AS (25%)	• Østfold kulturutvikling ▪ Bibliotekutvikling Østfold (fylkesbibliotekfunksjonen) ▪ Scenekunst Østfold (tidl. Østfold teater). ▪ Kulturformidling Østfold (DKS) ▪ Ung kultur Østfold (UKM) ▪ Opera Østfold • Viken Filmsenter AS (25%)	• Fylkesbiblioteket; samlokalisert med Drammensbiblioteket • Viken Filmsenter AS (25%)

Kilde: Akershus fylkeskommune

Kulturminnevern

På kulturminnevernområdet er fylkeskommunene nokså like med hensyn til kompetanse, arbeidsmåter, samarbeidsarenaer, avtaler og satsningsområder m.v. Tydelig rolle, lovregulering og kompetansekrav tilsier dette. Fellestrekkene fremkommer tydelig om man sammenholder styringsdokumentene for dette politikkområdet i de tre fylkeskommunene.

Utbyggingsaktiviteten i sentrale deler av området er stor og vil medføre stor saksmengde på kulturminnevernområdet. Dimensjonering av kulturminnevernet følger i stor grad av lovpålagte oppgaver knyttet til dette. I dag er de tre kulturminnevernenhetene relativt kompakte, med Akershus som størst med 26 stillinger. Hver for seg utgjør de et samlet fagmiljø.

Ulikheter når det gjelder ressursbruk kan ha sammenheng med den innbyrdes geografiske og befolkningsmessige størrelsen og plan- og byggeaktiviteten, men også

med variasjoner i aktivitet fra år til år. En betydelig del av kulturminnevernets virksomhet er eksternt finansiert (arkeologiske undersøkelser, kulturminneloven § 9) Omfanget og konsekvensene av dette når det gjelder økonomi i de tre fylkeskommunene er ikke kartlagt.

Museumsorganiseringen er lik i Akershus og Østfold. I begge fylkeskommunene er det gjennomført en nær 100 % konsolidering av museene, og disse er organisert som stiftelser. Buskerud skiller seg ut ved at de ikke har et felles fylkesmuseum, men er organisert i fire museer der Buskerudmuseene er den konsoliderte enheten. Forskjellene er imidlertid neppe av en slik art at de krever/åpner for helt nye arbeidsmåter.

Vurdering

En sammenslåing vil trolig påvirke måten oppgavene løses på innenfor kulturminnefeltet i begrenset grad. Ved ny overføring av oppgaver legges det til grunn at det regionale folkevalgte nivået skal ha et politisk handlingsrom i oppgaveløsningen, og at oppgavene bør ha betydning for samfunnsutviklerrollen. Dette vil styrke lokaldemokratiets rolle i spørsmål som gjelder vern og bruk av kulturarven. Kulturminnefeltet kan aktualiseres ved at kulturminnenes potensiale som ressurs for lokalsamfunnsutvikling, næringsutvikling og verdiskaping i regionene styrkes.

Med en samling av tre fylkeskommuner vil kulturminnevernet i utgangspunktet omfatte 57 stillinger. Akershus har god kunnskap på formidling generelt, forsteder, tettsteder, fjord, fritidskultur og kulturbasert reiseliv. Østfold har spisskompetanse på bergkunst, middelalder, herregårder, festningsbyer, storindustri, kyst og landskap. Buskerud har sin styrke på praktisk bygningsvern, fredete bygg, fjell og utmark, hytter og kulturbasert reiseliv. En sammenslåing gir muligheter til å styrke og utvikle en komplementær kompetanse – spesielt innen praktisk bygningsvern og reiseliv, og mulighet for økt spesialisering. Samtidig vil økt størrelse kreve oppdeling av det som i dag er samlede kulturminnefaglige miljøer, noe som kan svekke helhetstilnærmingen.

Akershus er i utgangspunktet stort nok til å kunne overta de fleste av oppgavene og virkemidlene innenfor kulturminnevernet ved overføring fra statlig til regionalt nivå også uten endring av regionens størrelse. I Østfold og Buskerud er kulturminneenhetene mindre. Men også her er det god bredde i kompetansen i dag. Kulturminnevernets forvaltningsoppgaver er i sterkere grad knyttet til geografi enn til befolkningskonsentrasjon. Riksantikvaren oppfordrer til større grad av befaringer knyttet til saksbehandlingen enn i dag. Dette fagområdet er i stor grad *visuelt* basert, dvs. at man må ut og fysisk se på de aktuelle landskapene/miljøene/objektene. Store avstander vil gi risiko for mindre effektivitet og lengre prosesser, som følge av behov for å samle opp befaringer, møter osv. Dette gjelder særlig alternativet med alle tre fylker. Større geografiske og faglige avstander kan skape utfordringer i tillitsforholdet mellom kommune og fylkeskommune.

Behov for geografisk og/eller faglig oppdeling av forvaltningen kan svekke samhandling på tvers. I dag er alle kulturminneforvaltningene samlokalisert med *både* kultur, friluft, folkehelse *og* med plan/samferdsel, noe som legger godt til rette for samhandling på tvers av avdelinger/fag. Ved en mulig geografisk oppdeling av fylkesadministrasjonene bør kulturminnevern samlokaliseres med planforvaltningen,

på grunn av omfattende og løpende samhandlingsbehov. Dette kan gi mindre samhandling med kulturområdet og andre områder.

Større spenn i kommunenes egenkompetanse innenfor kulturminnevern vil gi fylkeskommunen større spenn i veiledningsrollen. Mindre samhandling og mer siloorganisering kan være en følge av geografisk og/eller faglig oppdeling.

Når det gjelder museene vil sammenslåing av Akershus og Østfold kunne gi en styrking av fagmiljøet og en nyttiggjøring av spesialkompetanse som kan gi bedre kvalitet på tjenestene. Størrelse og større faglig bredde vil kunne gi bedre ressursutnyttelse og bedre effektivitet. Samtidig vil det gi enda mer komplekse og sammensatte virksomheter i et museumslandskap som allerede er preget av sterk sentralisering de siste 10 – 15 årene. Ulik museumsstruktur og museumsfinansiering kan skape utfordringer i en sammenslåingsprosess.

Kulturområdet

Alle fylkeskommuner arbeider med flere fagområder innenfor kulturfeltet. Den kulturelle skolesekken både for videregående skoler og for grunnskoler er en av flere oppgaver. Tabellen under viser antall produksjoner, antall hendelser (én produksjon kan settes opp flere ganger) og antall deltagere 2014-2015 for grunnskolen.

I Akershus og Buskerud var det flest produksjoner innen sjangeren kulturarv (andel på 24/25 prosent). Visuell kunst hadde høyest antall produksjoner i Østfold (26 prosent). For alle tre fylker var sjangeren musikk størst når det gjelder antall deltagere (38 prosent i Østfold, 42 i Buskerud og 49 i Akershus).

Tabell 43: Nøkkeltall om Den kulturelle skolesekken for grunnskolen

	Den kulturelle skolesekken, grunnskole				
	Antall Produksjoner 2015	Antall hendelser 2015	Antall deltakere 2015	Antall elever 2014-2015	Snitt deltagelse per elev
Akershus	377	6 685	371 481	79 940	4,6
Østfold	162	2 258	163 694	34 925	4,7
Buskerud	246	4 019	165 729	33 428	5,0

Kilde: Kulturdepartementet

Vurdering

De tre fylkeskommunene har et tilnærmet felles ståsted når det gjelder planverket. Akershus og Buskerud har nye planer på kulturområdet, mens Østfolds plan gikk ut i 2013. Østfold vil kunne bidra til å styrke en helhetlig satsing på barn og unge, i tillegg til festivalfeltet. Mange felles ståsted kan gi synergieffekter i en ny region. Alle er medeiere i Viken Filmsenter AS, og dette gjør regionen godt skikket til å ta over flere oppgaver på filmfeltet.

En sammenslåing vil gi muligheter til å utnytte kompetansen, for eksempel innenfor Den kulturelle skolesekken. Alle tre fylker har stor produksjonskompetanse med sterke miljøer både i egne regionale ledd og i samarbeidsrelasjoner (avtaler). Komplementær kompetanse og satsinger på de ulike kunstområdene vil kunne være en styrke både innenfor scenekunst, visuell kunst og musikk.

Allerede eksisterende samarbeid på bibliotekområdet utnytter den muligheten som ulike faglig styrke mellom fylkesbibliotekene gir, og det finnes flere samarbeidsavtaler allerede i dag. Bibliotekfeltet har stor komplementær kompetanse.

Buskerud kan bidra positivt til utvikling av kulturbaserte næringer også i de andre fylkene. I tillegg til det som er felles for Akershus og Østfold vil Buskerud bringe inn sterke kompetansemiljøer på mangfold, innovasjon og kultur-næringsutvikling, festivaler og folkemusikk. Østfold har også satset på et flerkulturelt løft.

En større region vil kunne gi muligheter for et bredt og variert scenekunsttilbud og en styrket kulturhus- og festivalutvikling, samt muligheter for utvikling av nye type tilskuddsordninger. Overføring av utviklingsmidler og – oppgaver, eks. regionalisering av Nasjonalbibliotekets utviklingsmidler og virkemidler på scenekunstheltet, bl.a. dans og opera vil være mulig i en større region.

Et sammenslått Akershus, Buskerud og Østfold vil bety store avstander, både geografisk, kulturelt og mentalt. En slik region vil favne både urbane kulturer og mer folkelivspregede kulturer. Kultur kan også være nært knyttet til stedsidentitet og lokale forhold. Ved en sammenslåing med bare Østfold vil disse utfordringene bli noe mindre, men da vil også noen av styrkene bli redusert.

Idrett, friluftsliv, frivillighet og folkehelse

Østfold har en fylkesplan for friluftsliv vedtatt i 2010, fylkesdelplan for grønnstruktur (2009) og fylkesdelplan for kystsonen fra 2014. Buskerud fylkeskommune har «strategi for idrett og friluftsliv i Buskerud», vedtatt i 2014. I tillegg har de en regional plan for Hardangervidda 2011-2025 og regional plan for Nordfjella 2014-2025. Akershus vil integrere deler av denne tematikken i en ny regional plan for fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv. Ingen innsigelser etter plan- og bygningsloven ut fra hensyn til friluftsliv er meldt siste tre år for fylkene og Oslo kommune (Kilde: SSB, tabell 08839).

I 2015 ble det fordelt 1,059 milliarder til idrettsanlegg i kommunene i landet. Akershus var det fylket som mottok det største beløpet til fordeling, mens Buskerud mottok mest spillemidler per innbygger. Akershus har flest idrettslag. Oslo har flere «aktive medlemskap» enn Akershus. Aktive medlemskap er en registrering av medlemskap i ulike idretter. Bedriftsidrettslag er ikke inkludert.

Tabell 44: Antall idrettslag, og spillemidler (kr) til fordeling i 2014.

2014	Antall ordinære idrettslag (både fleridrettslag og særidrettslag)	Antall «aktive medlemskap»		Spillemidler i kr	Kr per innbygger
Østfold	412	87 411	Østfold	47 189 000	163
Akershus	660	232 002	Akershus	101 208 000	170
Oslo	628	254 725	Oslo	35 210 000	53
Buskerud	376	95 399	Buskerud	65 367 000	235

Kilde: NIF, Årsrapport 2014, side 75

Merknad: Antall aktive medlemskap for Akershus virker urimelig høyt i forhold til 2013 tall hvor antallet var ca 190 000.

Kilde: Kulturdepartementet

Idretten står tradisjonelt sterkt i alle tre fylkene, og det er stort mangfold i idrettsaktivitet og anleggstyper. I Østfold er friluftsliv lagt under seksjon for plan og miljø i samfunnsavdelingen, men politisk under tilsvarende utvalg som i Akershus (Næring og kultur). Frivillighet er definert som et eget politikkområde i Akershus, med egne regionale partnerskapsavtaler knyttet til folkehelse og kultur. I Østfold og Buskerud er frivilligheten integrert i andre fagområder både politisk og administrativt. Folkehelse er en egen seksjon i Østfold underlagt

samfunnsavdelingen. Folkehelse er i Østfold politisk lagt til Opplæringskomiteen. Både Østfold og Akershus er medlem av WHO's Regions of Health Network (RHN) og «Sunne kommuner. Akershus sine partnerskapsavtaler med kommunene har bidratt til godt regionalt samarbeid med kommunene. Buskerud har også egne regionale partnerskapsavtaler med frivillige organisasjoner knyttet til folkehelse og kultur.

Vurdering

Innenfor **idretten** vil en større region kunne gi mulighet til å ha et helhetlig grep på lokalisering av regionale og nasjonale idrettsanlegg og satsninger generelt. Det vil gi bedre mulighet til gjennomslag for større regionale anlegg. Alle tre fylkeskommunene har felles policy med hensyn til sambruk av anlegg tilknyttet skole. En stor region kan ta en større rolle i forbindelse med arbeid med spillemidler til idrett og fysisk aktivitet. Regionen kan gjerne overta det meste av forvaltning fra Kulturdepartementet som er knyttet til bestemmelser om spillemidler, idrettsfunksjonelle forhåndsgodkjenninger og anleggsveiledning i form av et «regionskontor for spillemidler». Alle tre fylkene fremstår som sterke på kompetanse og satsning innenfor idretten. Det er et godt nasjonalt nettverk i idrettskollegiet både på rådgiver og ledernivå. Idrettsorganisasjonene er likt organisert på kretsnivå i Østfold og Akershus. I Østfold og Akershus er det en betydelig underdekning på en del anleggstyper, mens dette er bedre i Buskerud. En sammenslåing vil gi en region med bedre mulighet til å betjene kommunene. Det er allerede etablert samarbeid med Østfold rundt drift, nettverksbygging, kompetansebygging, rådgivning og saksbehandling.

Innenfor **friluftsliv** gir en sammenslåing av Akershus, Østfold og Buskerud mulighet for å samarbeide tettere rundt kystlinje og skogområder noe som også vil kunne gi regionale positive synergier. Både Buskerud og Østfold sterke på reiselivsutvikling av friluftsliv med egen nasjonalpark, men Buskerud har få statlige sikrede områder. En større region kan stå sterkere i en aktiv styring og utvikling av regionale friluftslivsplaner på tvers av kommune og fylkesgrenser. En større region kan også stå sterkere i en satsning på natur og kulturbasert reiseliv gjennom å tilby større sammenhengende opplevelsestilbud. En større region kan trolig påta seg enda større ansvar på vegne av Klima og Miljøverndepartementet og evt. fylkesmannen. Midler til tilrettelegging i statlig sikrede friluftsområdet og midler til friluftslivsaktiviteter kan samordnes til en støtteordning. En økning i antall regionale ledd i frivillige organisasjoner, kan gi stordriftsfordeler. Omorganisering i virkemiddelordningen vil bli viktig i en stor region.

En økning i antall regionale ledd i **frivillige** organisasjoner, kan gi stordriftsfordeler. En sammenslåing gir muligheter til å utvide og utvikle paraplyorganisasjoner og partnerskapsavtaler.

De tre fylkene har ulike **folkehelseutfordringer** og fokusområder. Østfolds faglige satsning på området vil være et positivt bidrag til folkehelsearbeidet i en ny region. Akershus sine partnerskapsavtaler med kommunene har bidratt til godt regionalt samarbeid. Dette kan bli en utfordring å videreføre/utvikle ved en sammenslåing på grunn av ulik organisering, store avstander og stort antall kommuner. Det vil være behov for en ny type sub-regionale partnerskapsmodeller og dialoger med kommunene. For stort fagmiljø kan gi utfordringer med integrering i andre fagområder. Det kan det være enkelte stordriftsfordeler innenfor folkehelse som må vurderes nærmere ved en sammenslåing.

En sammenslåing av de tre fylkeskommunene vil innenfor de respektive fagmiljøene, idrett, friluftsliv, frivillighet og folkehelse kunne gi muligheter til i større grad å skape et bredere fagmiljø med mer spisskompetanse på de enkelte fagområder og til å drive kompetanseutvikling. Dette vil også kunne redusere sårbarheten i bemanningen. En større region vil kunne påta seg oppgaver fra Kulturdepartementet, Klima- og miljødepartementet, og fylkesmannen. Nye framtidige samarbeidsavtaler og tilskuddsordninger må gås gjennom senere i prosessen. En større region med både Østfold og Buskerud kan gi mindre nærhet til kommuner og frivillige. I en stor region kan det være nødvendig å dele opp fagmiljøene regionsvis for å sikre lokal kompetanse. Store geografiske avstander kan skape utfordringer med hensyn til lokalkunnskap og nærhet til brukerne, noe som kan være en demokratiutfordring. Videre kan det være utfordringer når det gjelder medvirkningsprosesser og ved ivaretagelse av den lovpålagte veiledningsrollen som må fordeles på flere kommuner og aktører.

Bilde 10: Fredriksten festning



Foto: Østfold fylkeskommune

6. Økonomiske forhold

6.1 Økonomiske hovedstørrelser

De tre fylkene har ut fra regnskapet 2015 samlede inntekter på ca. 14,5 milliarder kr. Akershus og Østfold har inntekter på ca. 11 milliarder kr. Driftsutgiftene utgjør 14,3 milliarder kr samlet for de tre fylkene, og for Akershus og Østfold utgjør de 10,9 milliarder kr.

Investeringene kan variere mellom år, men var i 2015 på ca. 1,9 milliarder kr for alle tre fylkene og for Akershus og Østfold var investeringene på ca. 1,4 milliarder kr. Samlet lånegjeld er 7,9 milliarder kr for de tre fylkene og for Akershus og Østfold er samlet lånegjeld på 4,9 milliarder kr.

Balanseregnskapene for 2015 viser samlede viser verdier på ca. 34 milliarder kr for de tre fylkene, og ca. 25,5 milliarder for Akershus og Østfold.

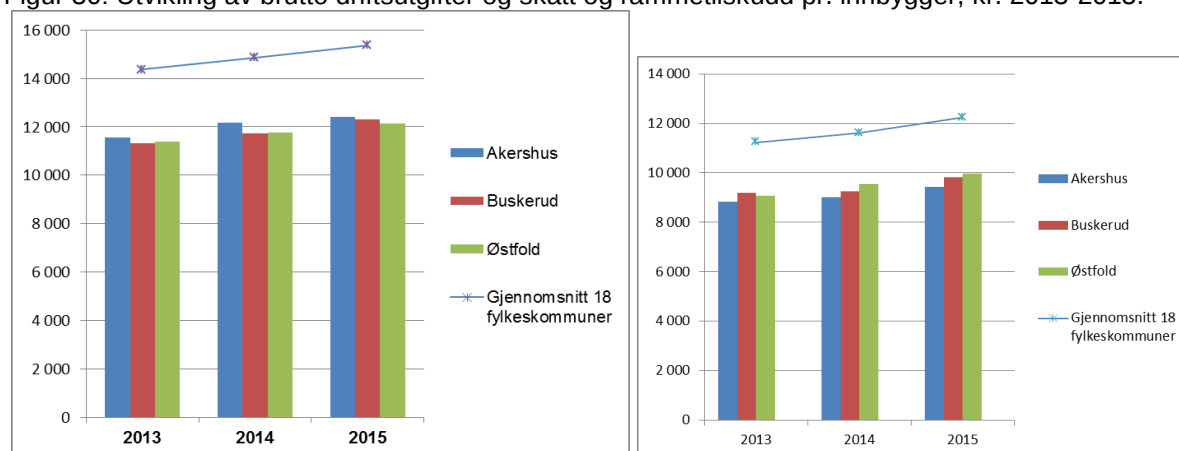
6.2 Økonomiske nøkkeltall

Nøkkeltall drift

Det er flere likhetstrekk mellom de tre fylkeskommunene når det gjelder økonomi, men vi finner også noen ulikheter mellom dem. Driftsutgiftene pr innbygger er i alle tre under landsgjennomsnittet og det er små forskjeller mellom dem, se figuren til venstre under.

Figuren til høyre under viser frie inntekter pr. innbygger, dvs. skatt og rammetilskudd. Når det gjelder skatt og rammetilskudd (frie inntekter) pr. innbygger ligger de tre fylkeskommunene på et tilnærmet jevnt nivå, men der både Østfold og Buskerud ligger litt høyere enn Akershus de tre siste år. Nivået er imidlertid lavt for alle tre fylkeskommuner, sammenlignet med gjennomsnittet for 18 fylkeskommuner.

Figur 30: Utvikling av brutto driftsutgifter og skatt og rammetilskudd pr. innbygger, kr. 2013-2015.



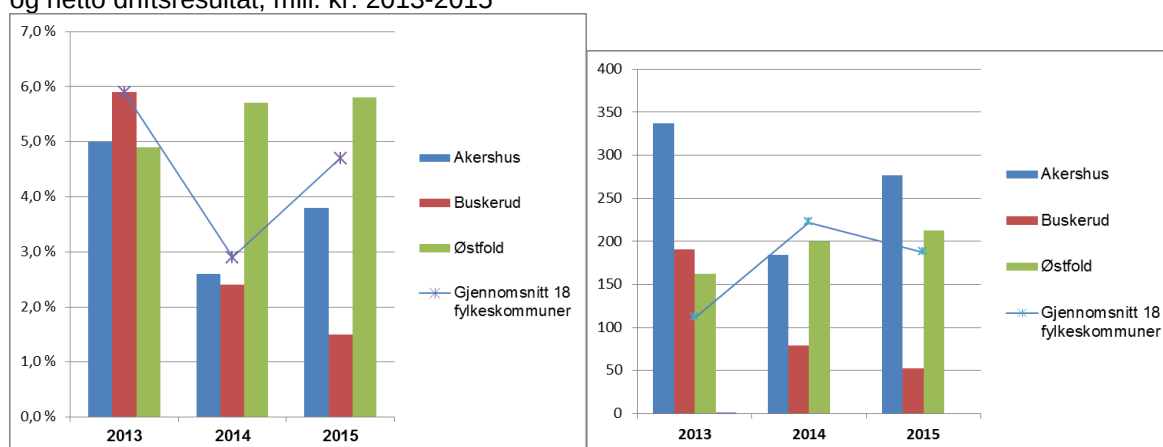
Kilde: Styringsdata for 18 fylkeskommuner, samlet inn av Nordland fylkeskommune

Forskjellen mellom netto driftsutgifter og frie inntekter, som er på ca. kr 2000 – 2 500 for de tre fylkeskommunene, finansieres av øremerkede tilskudd og salgs- og leieinntekter.

På grunnlag av kriteriene for inntektssystemet er det utarbeidet en indeks, der gjennomsnittet er 100. Med utgangspunkt i denne indeksen har Akershus et utgiftsbehov på 83,7, Østfold 86,9 prosent og Buskerud 87 prosent av landsgjennomsnittet. Oslo kommune har for øvrig et beregnet utgiftsbehov til de fylkeskommunale oppgavene på 73.1 prosent, som inngår i rammetilskuddet.

Alle tre fylkeskommunene har positivt netto driftsresultat (se figuren til høyre), men Buskerud har et lavere nivå enn de andre.

Figur 31: Utvikling av netto resultatgrad (netto driftsresultat: driftsinntekter * 100) (prosent) 2013-2015, og netto driftsresultat, mill. kr. 2013-2015



Kilde: Styringsdata for 18 fylkeskommuner, samlet inn av Nordland fylkeskommune

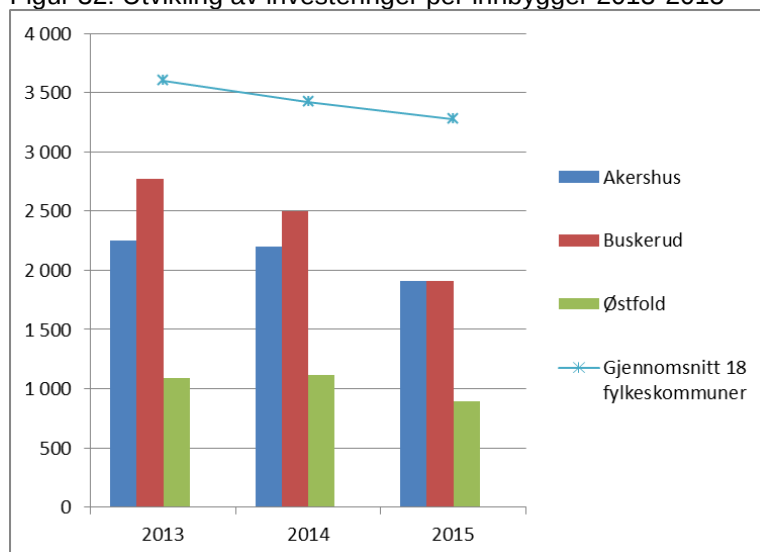
Buskerud har hatt en synkende netto resultatgrad¹¹ de to siste årene (se den venstre figuren over).

Nøkkeltall investeringer

Buskerud har de to siste årene hatt størst investeringer pr innbygger, mens Østfold har hatt det laveste nivået. Alle tre fylkeskommunene ligger under gjennomsnittet for 18 fylkeskommuner. Østfold har det laveste nivået av investeringer pr innbygger av alle fylkeskommuner.

¹¹ Driftsindikatoren er rapportert inn i februar til Nordland fylkeskommune, som sammenstiller styringsdata for 18 fylkeskommuner. Regnskapsverdier i fylkeskommunale foretak er ikke inkludert.

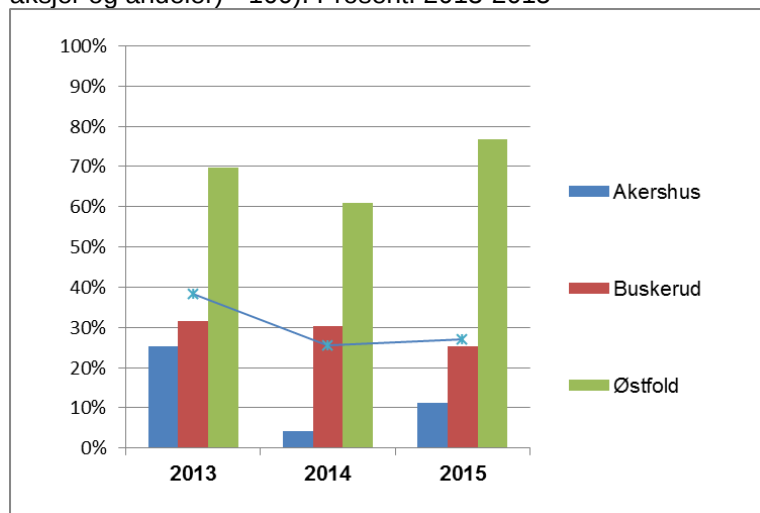
Figur 32: Utvikling av investeringer per innbygger 2013-2015



Kilde: Styringsdata for 18 fylkeskommuner, samlet inn av Nordland fylkeskommune

Østfold finansierer mye av sine investeringer med egenkapital, dvs. at de har større selvfinansierungsgrad. Dette må også ses i sammenheng med at Østfold har et lavere investeringsnivå. Akershus og Buskerud finansierer i større grad sine investeringer med låneopptak og mva-kompensasjon.

Figur 33: Utvikling av selvfinansierungsgrad (egenkapital investeringer: brutto investeringer (inkl. utlån, aksjer og andeler) * 100). Prosent. 2013-2015

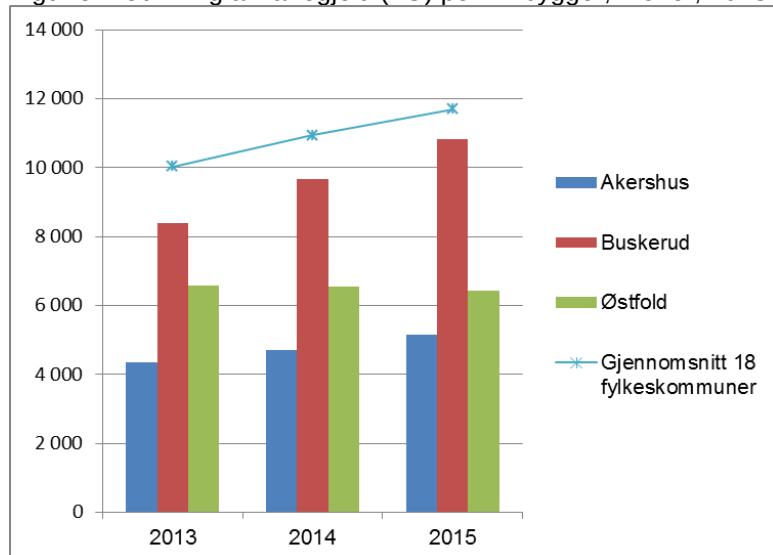


Kilde: Styringsdata for 18 fylkeskommuner, samlet inn av Nordland fylkeskommune

Nøkkeltall balanse

Alle tre fylkeskommunene har lavere lånegjeld pr innbygger enn gjennomsnittet av 18 fylkeskommuner. Buskerud ligger høyere enn Akershus og Østfold.

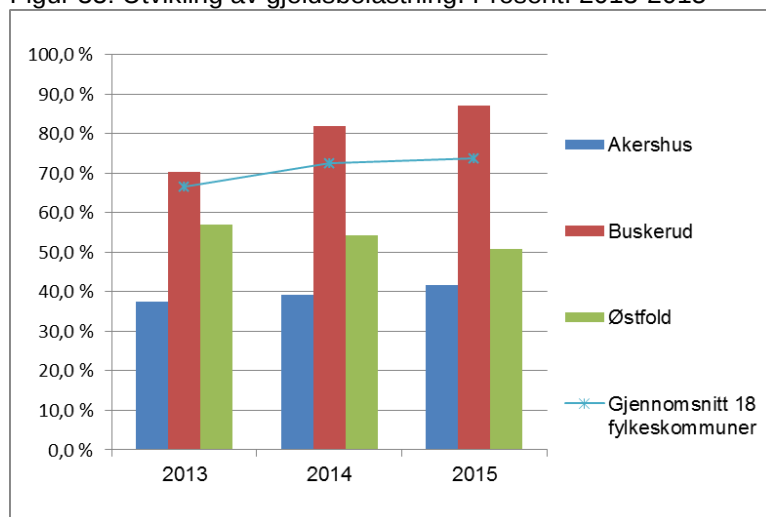
Figur 34: Utvikling av lånegjeld (LG) per innbygger, kroner, 2013-2015



Kilde: Styringsdata for 18 fylkeskommuner, samlet inn av Nordland fylkeskommune

Gjeldsbelastning innebærer langsiktig gjeld (unntatt pensjonsforpliktelser) delt på driftsinntekter i prosent og viser lånegjelden opp mot løpende inntekter. Gjeldsbelastningen er høyest i Buskerud.

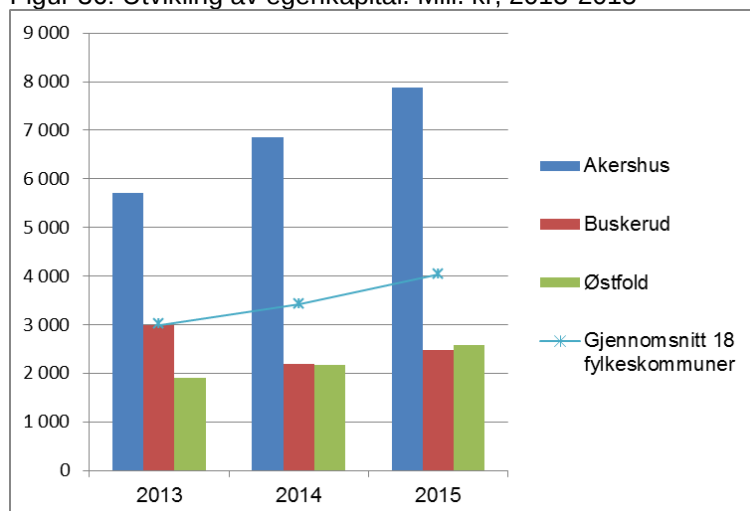
Figur 35: Utvikling av gjeldsbelastning. Prosent. 2013-2015



Kilde: Styringsdata for 18 fylkeskommuner, samlet inn av Nordland fylkeskommune

Nøkkeltall for balanse fra KOSTRA viser at egenkapitalen i Akershus har økt mest de siste årene. Østfold har også hatt økning.

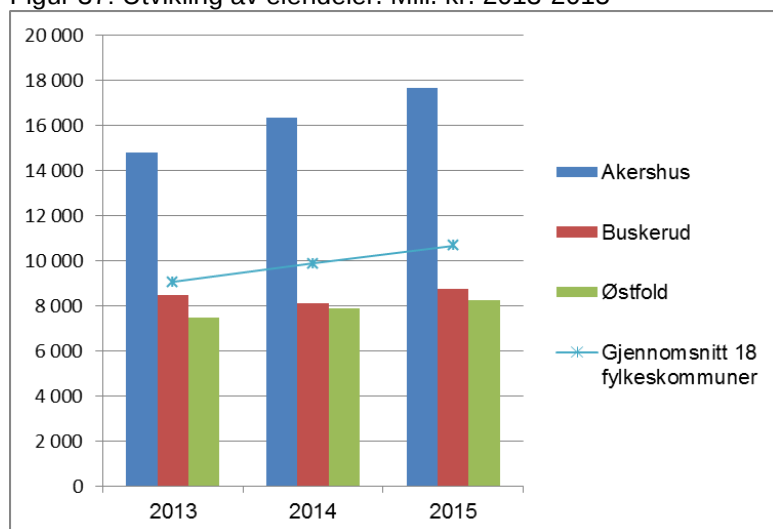
Figur 36: Utvikling av egenkapital. Mill. kr, 2013-2015



Kilde: Styringsdata for 18 fylkeskommuner, samlet inn av Nordland fylkeskommune

Eiendeler har hatt mest positiv utvikling i Akershus i årene 2013-2015, og eiendeler i Akershus var på nesten 18 milliarder kroner i 2015.

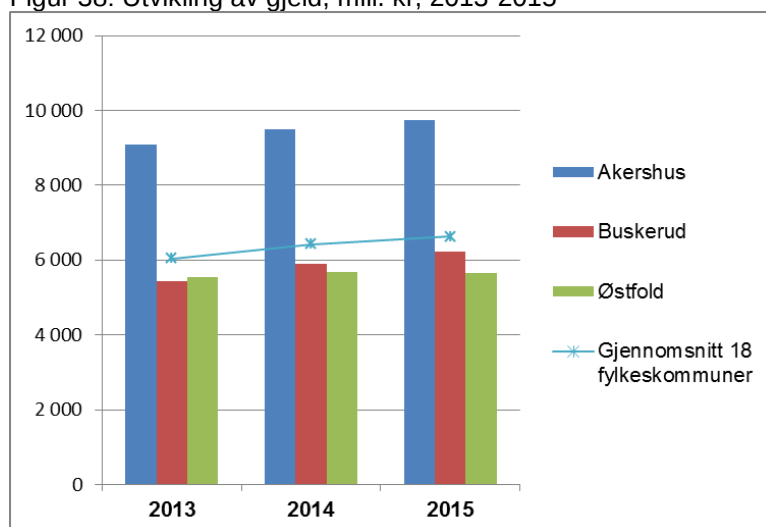
Figur 37: Utvikling av eiendeler. Mill. kr, 2013-2015



Kilde: Styringsdata for 18 fylkeskommuner, samlet inn av Nordland fylkeskommune

Buskeruds samlede gjeld har økt noe de siste to årene, noe som ble gjenspeilet i gjeldsbelastningen over.

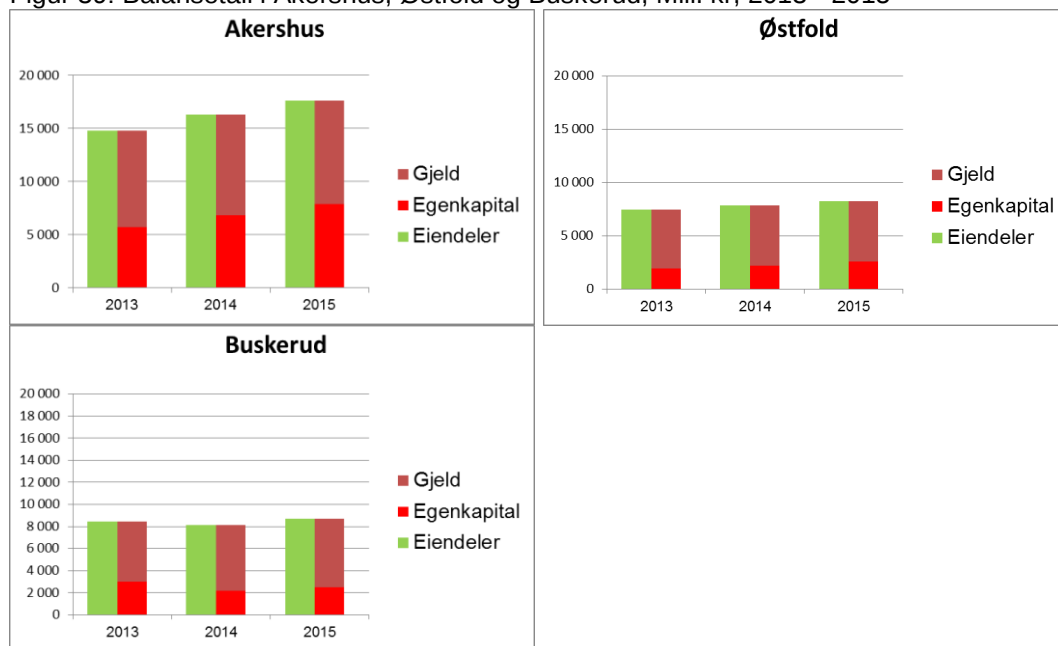
Figur 38: Utvikling av gjeld, mill. kr, 2013-2015



Kilde: Styringsdata for 18 fylkeskommuner, samlet inn av Nordland fylkeskommune

Fylkeskommunenes samlede balanseoppstilling med gjeld, egenkapital og eiendeler er illustrert nedenfor.

Figur 39: Balansetall i Akershus, Østfold og Buskerud, Mill. kr, 2013 - 2015



Kilde: KOSTRA - SSB

6.3 En oversikt over eiendomsforhold etc.

Tabellen nedenfor viser noen hovedtall mht. eiendomsforhold. I tillegg eier fylkeskommunene sine administrasjonsbygg. En region med alle tre fylker vil ha 58 videregående skoler, 5 821 km fylkesvei inkludert gang- og sykkelveier 82 tannklinikker og nesten en million kvadratmeter bygningsmasse. En region med

Akershus og Østfold vil ha 45 videregående skoler, 3 884 kilometer fylkesvei, 53 tannklinikker og 765 000 kvadratmeter bygningsmasse.

Tabell 45: Noen hovedtall om eiendomsforhold 2015

Noen hovedtall for de tre fylkene	Akershus	Østfold	Buskerud	Sum
Videregående skoler	34	11	13	58
Fagskoler	-	-	1	1
Arbeidsinstitutt	-	-	1	1
Folkehøgskoler	2	1	1	4
Km fylkesvei*	2 061	1 823	1 937	5 821
Tannklinikker	35	18	29	82
Kvadratmeter eiendom	456 000	310 000	225 000	991 000

Kilde: "Grønt hefte" - inntektssystemet for fylkeskommunene

* Inkludert gang- og sykkelveier

Garantiansvar

De tre fylkeskommunene har et garantiansvar på ca. 6 milliarder kr pr. 31.12.2015. En betydelig andel av dette gjelder bompengeselskaper. Buskerud har det minste garantiansvaret med ca. 970 mill. kr, men melder at det er økende til 3 milliarder kroner innen 2019. Akershus har det største garantiansvaret med ca. 3,3 milliarder kroner. Det er gitt garanti til bompengeselskap i 2016 på 3,4 milliarder kroner, dvs. at garantiansvaret blir dobbelt så stort. Østfold har 2,1 milliarder kroner i garantiansvar. Garantiene vurderes å ha lav risiko.

6.4 Selskap og foretak som fylkeskommunene har eierinteresser i

Alle tre fylkeskommunene har en betydelig eierandel i diverse selskaper. Felles er at alle tre har eierandeler i energiselskaper, Akershus og Buskerud eier disse 100 prosent. Østfold har 50 prosent eierandel i Østfold Energi sammen med kommunene i Østfold som eier de øvrige 50 prosent.

I Akershus/Oslo og Buskerud er kollektivtrafikken organisert i aksjeselskap, hhv. Ruter og Brakar. I Østfold er Østfold Kollektivtrafikk en virksomhet i fylkesadministrasjonen.

Buskerud FK eier 100 prosent av A-aksjene i Vardar AS. Gjennom A-aksjene eier de 1 prosent av aksjekapitalen, mens kommunene eier de resterende 99 prosent (B-aksjer). Buskerud FK har all rett til økonomisk avkastning fra Vardar AS.

Buskerud FK har også lånefordringer mot Vardar AS på ca. 500 millioner kroner.

En sammenslåing kan medføre en enklere struktur og mer enhetlig styring av selskap. Selskapsstruktur og eierstyring må utredes konkret i en sammenslått region.

6.5 Pensjonsordninger

Akershus interkommunale pensjonskasse (AIPK) har i kraft av Akershus fylkeskommune en fellesordning for fylkeskommuner. Buskerud fylkeskommune har også egen fylkeskommunal pensjonskasse, hvor ansatte i foretak og selskap som har

nær tilknytning til fylkeskommunen kan være medlemmer. Østfold fylkeskommune har sin pensjonsordning i fellesordningen for fylkeskommuner i KLP.

En sammenslått region må finne en felles løsning for pensjonsordninger.

6.6 Vurderinger

En sammenslått region vil få driftsinntekter under gjennomsnittet for fylkeskommunene, men vil også ha utgiftsbehov som med grunnlag i dagens inntektssystem er lavere enn landsgjennomsnittet. På disse områdene er de tre fylkeskommunene noenlunde like.

På bakgrunn av økonomiske nøkkeltall fremstår Akershus og Østfold som en sterkere enhet enn en region med alle tre fylkeskommunene. Grunnen til dette er Buskeruds økende gjeldsnivå og reduserte driftsresultater de siste årene.

Alle de tre fylkeskommunene har imidlertid god økonomisk styring, og vil samlet sett ha en tilfredsstillende økonomi.

Bilde 11: Lillestrøm, Akershus



Kilde: Akershus fylkeskommune