

Bjarne Jensen og Gunnar Gussgard

**NOTAT – OM RAPPORTEN
«VIKEN FYLKESKOMMUNE
– KONSEKVENSER VED FYLKESDELING.
ADMINISTRATIV RAPPORT»**



KommuneKonsult

KOMMUNEKONSULT AS

NOTAT

23. desember 2021

Sammen drag

Den administrative rapporten er ganske omfattende og er produsert i løpet av kort tid. Dette står det respekt av. Vi vil imidlertid påpeke at de ansvarlige for rapporten objektivt sett har interesse av at Viken fylkeskommune videreutvikles. Dette synes å prege rapporten. Det er vanskelig å organisere seg bort fra denne situasjonen i et slikt administrativt arbeid. Det ville derfor styrket rapporten dersom man enda mer systematisk hadde beskrevet og vurdert gevinster og kostnader på kort og lang sikt ved å avvikle Viken og gjenopprette de «gamle» fylkeskommunene, og sammenholdt dette med gevinster og kostnader ved å videreutvikle Viken fylkeskommune. Dessuten burde grunnleggende forhold for inndelingsproblematikken vært drøftet mer inngående.

I rapporten anslås kostnadene ved å avvikle Viken fylkeskommune og gjenopprette Akerhus, Buskerud og Østfold fylkeskommuner til 310–440 millioner kroner. Dette beløpet består av ca. 125 millioner i prosjektkostnader og mellom 188 og 316 millioner kroner i IKT-kostnader (jf. rapporten, side 16 og 17). Det laveste anslaget på IKT-kostnadene er basert på at IKT-arbeidet drives som et interfylkeskommunalt samarbeid.

Kostnadsanslaget i rapporten er basert på prosjektkostnadene ved å etablere Viken fylkeskommune samt anslag på å tilpasse IKT-systemene. De administrative kostnadene ved oppløse Viken og gjenopprette de «gamle» fylkeskommunene er ikke detaljert beregnet. De er heller ikke sammenholdt med alternativkostnader ved å videreutvikle Viken. Det burde i større grad vært drøftet om ikke kostnadene ved å gå tilbake til noe som i stor grad er kjent sannsynligvis er mindre enn det kostet å etablere Viken fylkeskommune som noe nytt. IKT-kostnader og sammenlikninger av disse er mer konkret anslått. I rapporten understrekes det at valg av løsning for digitaliseringsområdet må utredes videre. Det burde da tas utgangspunkt i alternativet med et forpliktende IKT-samarbeid og hva dette vil innebære av minimumskostnader. Rapporten understreker at anslagene er usikre.

Kort om oppdraget

Kommunekonsult AS har påtatt seg på oppdrag fra Lokalsamfunnsforeningen å gi noen umiddelbare faglige kommentarer til den administrative rapporten om konsekvenser av deling av Viken fylkeskommune som ble gjort kjent 17. desember d.å. I oppdraget skulle det legges vekt på rapportens vurderinger av kostnadene ved å avvikle Viken fylkeskommune og gjenopprette Akershus, Buskerud og Østfold fylkeskommuner. Også noen andre forhold som er omtalt i rapporten er kort kommentert. Vi har søkt å legge opp til å følge strukturen i rapporten i den grad det har latt seg gjøre. Men det er ikke utarbeidet kommentarer til alle kapitler eller delkapitler. Et utkast til notat ble oversendt oppdragsgiver den 20. desember, og herværende versjon er om lag uforandret innholdsmessig. Kommunekonsult AS kan om ønskelig arbeide videre med mer utfyllende kommentarer til den administrative rapporten.

Innledende merknader

Organisering av arbeidet med rapporten gir en slagside

Den administrative rapporten er utarbeidet i henhold til vedtak i fylkestinget som bl.a. fastsatte temaer som skulle vurderes. Utgangspunkt og styring og opplegg for rapporten er formulert på følgende måte (rapporten, s. 10–11):

«Administrasjonen har hatt svært begrenset tid på å ferdigstille utredningsarbeidet og rapporten, men opplever at innholdet svarer ut mandatet og forventningene. Viken ledergruppe har vært styringsgruppe for arbeidet og står kollektivt til ansvar for innholdet i rapporten, samt for eventuelle feil og mangler.

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

Det følger av dette at det har vært brukt kort tid på en krevende problemstilling. Videre er arbeidet med rapporten styrt og ledet av en gruppe som har egne interesser når det gjelder innhold og konklusjonene i rapporten. Denne gruppa er for kort tid siden etablert for å utvikle og lede storfylket Viken. Mens problemstillingen er å levere en rapport som i realiteten er med på å avgjøre om disse skal beholde sine lederstillinger og få fortsette det utviklingsarbeidet som bare så vidt har startet opp. Det ville derfor være nesten umenneskelig å forvente en nøytral og objektiv rapport når det gjelder vurderinger knyttet til om en skal beholde dagens Viken fylkeskommune eller gå tilbake til de tre tidligere fylkeskommunene Akershus, Buskerud og Østfold. Nesten før Viken fylkeskommune er kommet i gang for alvor er de øverste administrative lederne bedt om å gi et svar på om organisasjonen deres i stedet skal oppløse seg selv og gå tilbake til de tre «gamle» fylkeskommunene. I stedet for å kunne fortsette utviklingen av Viken kan organisasjonen bli lagt ned, og det vil oppstå usikkerhet for dagens ledelse i Viken. Rapporten preges derfor av å være et forsvar for storfylket Viken, og problemsøkende og ikke så løsningsorientert overfor konsekvensene av en oppdeling.

Denne problemfokuseringen er imidlertid nyttig for å kunne arbeide videre for å finne en god prosess dersom fylkestinget slutter seg til fylkesrådets konklusjon om å iverksette oppdeling.

Helt grunnleggende forhold for inndelingsproblematikken er ikke drøftet

Det er gjort et omfattende arbeid med rapporten på kort tid. Likevel drøfter ikke rapporten de mer grunnleggende forholdene for valg av regioninndeling. Viken fylkeskommune er blitt den klart største fylkeskommunen i landet med over 1 250 000 innbyggere, og er nesten dobbelt så stor som de nest største fylkeskommunene. I folketall følger fylkeskommunene Vest-

land og Oslo, med henholdsvis vel 636 000 og vel 693 000 innbyggere. Altså bare halvparten av den størrelsen Viken har. De øvrige åtte fylkeskommunene har fra vel 240 000 til 479 000 innbyggere. Om Viken skulle bli oppdelt i de tre fylkeskommunene Akershus, Buskerud og Østfold, vil Akershus fortsatt bli blant de tre største fylkeskommunene. Buskerud og Østfold ville ha relativ normal størrelse for en fylkeskommune i Norge med rundt 300 000 innbyggere. Størrelsen på fylkeskommunene i dette området vil altså få mer samme størrelse som andre fylkeskommuner dersom Viken deles opp.

Viken er blitt en stor organisasjon (11 750 ansatte). Den dekker et område med store avstander som har svært ulike erfaringer og kultur. Et viktig utgangspunkt var at nye regioner skulle utgjøre områder med fellesskap i bolig og arbeidsmarked. Et slikt felles område er ikke Viken fordi det er lite fellesskap mellom Østfold og Buskerud. Det er mellom Oslo og disse tre områdene i Viken det er mest fellesskap når det gjelder bolig og arbeidsmarked. Det gjelder i særlig grad Akershus og Oslo. Dette forholdet og denne utfordringen når det gjelder å skape en vel-fungerende fylkeskommune er så vidt vi kan se ikke berørt i analysen. Dette er viktig for alle virksomhetsområdene i en fylkeskommune og i særlig grad for planarbeid, næringsarbeid, miljø og samfunnsutvikling.

Det er også viktig å understreke at en oppdeling ikke innebærer at samarbeid om oppgaver hvor en har felles interesser i Viken skal avsluttes. Det må fortsette, og omfatte også andre fylker når det er relevant og viktig (Oslo, Vestfold og Telemark, Innlandet).

Blant innbyggerne i Viken synes det å være et stort flertall som foretrekker at en går tilbake til de tre fylkeskommunene. Det synes også å være et stort flertall blant de ansatte som har denne oppfatningen (jf. også drøftingen under overskriften *Fylkeskommunen som arbeidsgiver*, side 6).

Sammenlikningsgrunnlaget burde vært mer omfattende og systematisk

Når en skal vurdere hva som er best – å beholde dagens fylkeskommune Viken eller å gå tilbake til en geografisk inndeling basert på Akershus, Buskerud og Østfold – burde det gjennomføres en analyse av fordeler og ulemper ved de to alternativene. Slike analyser burde etter vår mening vært gjennomført mer systematisk for rapportens ulike deltemaer. Det gjelder både kortsiktige og langsiktige virkninger. Det er særlig de langsiktige virkningene som så bør tillegges vekt når det gjelder en slik problemstilling som å videreutvikle eller splitte opp Viken fylkeskommune.

I det etterfølgende gis noen kommentarer til hvordan ulike forhold er drøftet og de konklusjonene som er trukket i den administrative rapporten. Kommentarene er forsøkt lagt opp etter hovedstrukturen i rapporten.

Økonomi (se også avsnittet om IKT og digitalisering)

Kostnader ved en oppdeling av Viken fylkeskommune

Rapporten anslår kostnadene knyttet til selve oppdelingen i størrelsesorden 310–440 millioner kroner. Kostnadene er ikke beregnet konkret. Anslaget er basert på prosjektkostnadene ved å etablere Viken fylkeskommune samt anslag på å tilpasse IKT-systemene til gjenopprettede Akershus, Buskerud og Østfold fylkeskommuner (se senere avsnitt om IKT-kostnader). I rapporten er det antatt at prosjektkostnadene ved gjenopprette de «gamle» fylkeskommunene om lag vil tilsvare prosjektkostnadene ved å etablere Viken som det var ført egne regnskaper for, og administrative kostnader som ikke inngikk i prosjektrengskapene. I rapporten side 16 skrives følgende om anslaget på disse prosjektkostnadene:

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

Vi deler oppfatningen av at det ved en oppsplitting av Viken fylkeskommune i en periode vil være behov for både å drive Viken og å forberede gjenopprettingen av de «gamle» fylkeskommunene, og at det er behov både for administrative ressurser til dette og til politiske organer. Med kort tid for å utarbeide den administrative rapporten er det ikke unaturlig at administrasjonen har tatt utgangspunkt i de tidligere prosjektkostnadene. Vi har foreløpig ikke hatt anledning til å se på de tidligere prosjektrengskapene, men vil på generelt grunnlag påpeke at det ventelig vil være mindre arbeidskrevende å gå tilbake til de «gamle» fylkeskommunene enn det var å opprette Viken som en ny fylkeskommune. På den andre siden vil det også innebære arbeid å splitte opp Viken. Kostnadene ved arbeidet med å avvikle Viken og gjenopprette de «gamle» fylkeskommunene bør beregnes mer konkret. Vår foreløpige vurdering er at man kan anse de tidligere prosjektkostnadene som et maksimum for å avvikle Viken og gjenopprette de «gamle» fylkeskommunene.

En generell svakhet selv ved det grove anslaget som er gjort av kostnadene ved å avvikle Viken og gjenopprette de «gamle» fylkeskommunene, er at kommende kostnader ved å fullføre det som må til i etableringen av Viken, ikke synes å være inkludert i særlig grad. Dette gjelder eksempelvis kostnadene ved et nytt administrasjonsbygg i Sandvika. Det gjelder imidlertid også forhold som er gitt omtale i rapporten og som kort er kommentert senere i dette notatet. Særlig siden fylkesrådet og fylkestinget har lagt opp til at det mest nødvendige for å drifte Viken fylkeskommune skulle på plass, er det påfallende at nødvendige kostnader for å fullføre og videreutvikle Viken fylkeskommune ikke er gitt en bredere vurdering i den administrative rapporten.

Det framkommer i rapporten at Viken fylkeskommune til nå og over lengre tid vil kunne ta ut effektiviseringsgevinster og stordriftsfordeler. Det er dessuten en gjennomgangsmelodi at man ikke kan videreføre store (nok) fagmiljøer dersom Viken avvikles. Etter vår vurdering burde det i større grad vært påpekt at stordriftsfordeler på flere områder kan ivaretas ved inter(fylkes-)kommunalt samarbeid. I rapporten er dette dog tydelig framhevet når det gjelder IKT (se også avsnittet om IKT og digitalisering). Stordriftsulemper burde også vært behandlet i rapporten.

Vår vurdering er at Viken fylkeskommune må legge opp til en grundigere budsjettering av kostnadene til oppdeling og systematisk regnskapsføring av kostnadene. Staten har uttalt at disse kostnadene skal dekkes av dem. Det betyr at disse kostnadene ikke skal bæres av hverken Viken eller de tre nye fylkeskommunene. Det betyr at Viken fylkeskommune ikke trenger å legge så stor vekt på dette, med unntak for at de må legge opp til og budsjettere med en mest mulig effektiv, godt kontrollert og etterprøvbar prosess.

Økonomien i framtidige fylkeskommuner

I rapporten fokuseres det på økonomi og inntektsfordeling i tre fylkeskommuner sammenlignet med Viken. Utgangspunktet er anslag på inntektsfordelingen mellom de tre nye fylkene sammenholdt med det de tre enhetene vil motta gjennom Viken. De regner med lavere utvikling i folketallet i forhold til landsgjennomsnittet for Buskerud og Østfold, mens vesentlig sterkere enn landsgjennomsnittet for Akershus. Det medfører at Østfold og Buskerud får en relativt svak inntektsutvikling, mens Akershus får mer. I et samlet Viken synes en å anta at da ville en del av inntektsøkningen i Akershus brukes i Buskerud og Østfold. Dermed kommer disse to relativt bedre ut i Viken, mens Akershus kommer dårligere ut.¹

Beregningene i rapporten viser at Akershus vil ha en bedre økonomi enn Buskerud og Østfold dersom de «gamle» fylkeskommunene gjenopprettes. Beregningene er foretatt gitt dagens inntektssystem, noe som er naturlig, men som burde vært problematisert og belyst bedre. Utfallet av beregningene skyldes, som nevnt, ulik befolkningsutvikling i Akershus, Buskerud og Østfold. Selve inntektssystemet for fylkeskommunene er bygget opp for å dekke fylkeskommunenes utgiftsbehov. Årsaken til at Akershus får mer enn Buskerud og Østfold er at det er beregnet en kraftigere vekst i utgiftsbehovet for Akershus. Dette har derfor ikke noe med kostnadene med oppdelingen å gjøre, men er et spørsmål om inntektsfordeling og inntektssystem. Vi vil tro at fordelingsmessig og i et langsiktig perspektiv vil summen av det tre fylkeskommunene vil motta være noe større enn det Viken alene vil motta.

Anslagene er som nevnt basert på at Østfold og Buskerud har en lavere vekst i folketallet enn Akershus og landsgjennomsnittet. Hvilken befolkningsutvikling som kan forventes burde vært drøftet grundigere, og virkningen belyst ved alternative forutsetninger for befolkningsvekst. De anslagene som er brukt viser for øvrig at det er ønskelig og behov for en mer balansert

¹ Teksten i dette avsnittet er presisert sammenliknet med en tidligere versjon av dette notatet.

befolkningsutvikling i Viken-området. Spørsmålet en burde reise er om mer selvstendige fylkeskommuner i Buskerud og Østfold – bedre enn Viken fylkeskommune – kan sikre god befolkningsutvikling også i Østfold og Buskerud.

Før øvrig skal inntektssystemet for fylkeskommene revideres etter at ny fylkeskommunestruktur er etablert.

Fylkeskommunen som arbeidsgiver

Rapporten omtaler forhold knyttet til arbeidsmiljø, kompetanse og rekruttering, etc. På generelt grunnlag er vi enig i påpekninger om at en avvikling av Viken og gjenopprettelse av de «gamle» fylkeskommunene vil kunne innebærer utfordringer på disse områdene. Antakelig kan enkelte av utfordringene være noe mindre ved at man kan gå tilbake til noe som er kjent (på godt og vondt) enn om det skulle etableres noe som var helt ukjent. Mer vesentlig i en vurdering av om hvorvidt Viken skal avvikles, er at det også er utfordringer knyttet til arbeidsmiljø og å få Viken til å fungere som én samlet enhet dersom Viken fylkeskommune videreføres. Dette framkommer i undersøkelser og i uttalelser fra fagforeningene.

Her burde særlig medarbeidernes meninger om oppdeling av Viken fylkeskommune trekkes fram (jf. f.eks. Fagforbundets medarbeiderundersøkelse) og undersøkelser av dagens arbeidsmiljø. Etter vår vurdering oppnår ikke Viken fylkeskommune gode resultater på hva de ansatte mener om arbeidsmiljø og faglig nivå. Når det gjelder spørsmålet om Viken fylkeskommune skal beholdes eller oppløses, avhenger svarene noe av profesjon og hvilke posisjoner man har i organisasjonen. Gjennomgående svarer imidlertid de ansattes organisasjoner at dette er et politisk spørsmål som politikerne må avgjøre. Sammenlignet med hvordan ansatte i offentlige organisasjoner vurderer arbeidsmiljø og faglig nivå, er det i Vikens organisasjon svært mange som oppgir at både arbeidsmiljø og faglig nivå er dårlig. Det er selvsagt også mange som er positive til både fagmiljø og arbeidsmiljø. Men det burde bekymre at så mange er direkte negative i sine vurderinger. Dette kommer ikke godt fram i rapporten fra den administrative ledelsen i Viken fylkeskommune.

Av de undersøkelsene som er gjort, skal vi her trekke fram resultatene fra undersøkelsen Fagforbundet har gjort blant sine medlemmer (jf. vedlegg 4 i den administrative rapporten). Den gjengis fordi den er presentert på en profesjonell måte, den omfatter flest medarbeidere og medarbeidere fra flest virksomhetsområder. På spørsmål om hvor fornøyd man er med dagens organisering svarer 50 prosent at de er lite fornøyd eller svært lite fornøyd med organiseringen.² Bare knapt 30 prosent er meget godt eller godt fornøyd, mens 20 prosent svarer «vet ikke».

² I en tidligere utgav stod det fagmiljø i stedet for organiseringen. Det var en korrekturfeil. En ser av sammenhengen at det skal stå organisering. Her er det rettet opp.

På spørsmål om hvordan fagmiljøet vurderes svarer bare knapt 45 prosent at det er godt eller meget godt, mens 25 prosent svarer at de er lite fornøyd eller svært lite fornøyd med fagmiljøet. Over 30 prosent svarer vet ikke på dette spørsmålet. Vi kan ikke erindre å ha sett så negative tall til organisering og nivå på fagmiljø i en offentlig organisasjon.

Av dem som har en mening om hvorvidt Viken fylkekommune bør oppløses svarer 72,6 prosent at Viken bør oppløses, mens bare 27,4 prosent at den bør videreføres. Vet-ikke-prosenten blant alle spurte er vel 15 prosent. På spørsmål om hvordan sammenslåingen til Viken har påvirket de ansatte arbeidssituasjon svarer 40 prosent at den har vært negativ, 36 prosent at den ikke har hatt noen virkning og 24 prosent at den har vært positiv. Det er innenfor skoler og andre virksomheter at flest ansatte uttaler at sammenslåingen har vært negativ. Det er klart det har vært utfordringer med å slå sammen tre fylkeskommuner til en. Men så dårlige resultater er det sjelden en møter i undersøkelser blant medlemmene i offentlige virksomheter.

IKT og digitalisering

Det foreligger ikke publisert grunnlagsmateriale for den administrative rapportens vurdering av IKT-kostnader. Vi har ikke rukket å gi en grundig vurdering av IKT-kostnadene.

I rapporten er det kort beskrevet tre alternativer for IKT-områder, hvor det ene anses som lite aktuelt. Henholdsvis investeringskostnader og kostnader til drift og forvaltning er anslått i en fase med avvikling av Viken fylkeskommune og gjenopptrettelse av de «gamle» fylkeskommunene og i en etterfølgende driftsfase for de tre «gamle» fylkeskommunene. Kostnadene er beskrevet som økning ut over gjeldende økonomiplan for Viken fylkeskommune, slik at alternativkostnadene ved å videreutvikle Viken i prinsippet er beskrevet. Det minst kostnads-krevende alternativet på IKT-området er å fortsette å drive IKT-systemene i Viken som et inter(fylkes-)kommunalt samarbeid. Dette er nok også det enkleste, og på generelt grunnlag anbefaler vi at en slik modell velges. Det kan da tas utgangspunkt i hva dette vil innebære av kostnader for å ivareta det som minimum vil måtte kreves for å ivareta juridiske hensyn når systemene skal betjene tre fylkeskommuner. I prinsippet er det tilsynelatende det som er gjort i den administrative rapporten. I rapporten understrekes det for øvrig at valg av løsning for digitaliseringsområdet må utredes videre.

Planlegging og regional utvikling

Rapporten omtaler forhold knyttet til regional utvikling og planlegging etc. Det gis beskrivelse av hva man har fått til i Viken fylkeskommune, og som man tilsynelatende er stolt av. Det legges vekt på betydningen av store fagmiljøer med utviklingskapasitet. Derimot problematiseres i liten grad at Viken ikke er én samlet funksjonell region. Det må dermed gjøres ulike vurderinger

i fylkesplanleggingen i de ulike delene av Viken, selv om dette i og for seg kan samles mellom to permer i en felles fylkesplan. En del av de kontaktpunkter, fora og arbeidsformer som er etablert i Viken og som trekkes fram som positive i rapporten, kan nok dessuten videreføres og videreutvikles i de «gamle» fylkeskommunene hver for seg eller i samarbeid dersom det er hensiktsmessig. Rapporten burde etter vår mening i større grad belyst dette.

Demokrati

Rapporten omtaler flere forhold knyttet til demokrati som i sum trekker i retning av en avvikling av Viken og gjenopprettelse av de «gamle» fylkeskommunene. Det kunne vært gjort et større poeng av at gjenopprettelse av de «gamle» fylkeskommunene vil innebære at de samsvarer med Stortingets valgkretser. Riktignok vil ikke nye fylkeskommuner i alle andre steder i landet gjøre dette, men det bør ikke i seg selv være et sterkt argument for å ikke kunne oppnå et slikt samsvar i Akershus, Buskerud og Østfold.

Bærekraft

Her gis beskrivelser av hva man har fått til i Viken fylkeskommune, og det gjøres en del generelle betraktninger. Etter vår vurdering virker disse betraktningene lite overbevisende og synes ikke egnet til å vurdere hvorvidt Viken fylkeskommune skal avvikles og de «gamle» fylkeskommunene gjenopprettes. Dersom de «gamle» fylkeskommunene gjenopprettes, er det vår oppfatning at de positive elementene fra bærekraftarbeidet i Viken må kunne videreføres i de tre fylkeskommunene, eventuelt i samarbeid mellom dem. I rapporten vises til publikasjon fra Nordlandsforskning som gir arbeidet med å implementere FNs bærekraftsmål i Viken fylkeskommune positiv omtale (Nordlandsforskning, rapport nr.: 7/2020). Data i form av intervjuer og dokumentstudier som ligger til grunn i publikasjonen fra Nordlandsforskning er innhentet mens Viken fylkeskommune var helt i oppstarten. Publikasjonen er for eksempel utgitt før Viken fylkeskommune vedtok sin planstrategi. Nordlandsforskning har således ikke vurdert resultatene av arbeidet.

Rettslige rammebetingelser

Rapporten inneholder også en gjennomgang av en del viktige juridiske forhold ved å avvikle Viken og gjenopprette de «gamle» fylkeskommunene. Vi har ikke nærmere kommentarer til den juridiske oversikten nå.