



Høring om oppdeling av Viken fylkeskommune. Saksordfører: Tonje Adelsten

Utvalgssaksnr	Utvalg	Møtedato
1/22	Kommunestyret	26.01.2022

Hva saken gjelder

Fylkesrådet i Viken foreslår at den nye fylkeskommunen deles og at de 3 tidligere fylkene Buskerud, Østfold og Akershus gjenoprettes.

Saksopplysninger/vurderinger

Fylkesrådet i Viken har fulgt opp sin politiske plattform om å legge til rette for en behandling i Fylkestinget om det skal sendes søknad om oppdeling av fylket. Fylkestinget skal behandle saken i møtene 23. og 24. februar. Materialet er sendt på høring 17.12.2021, med høringsfrist 1. februar. Høringsbrevet er vedlagt, jf. vedlegg 1. Kommunestyret vedtok i sak 156/21 at høringen skulle behandles i ekstraordinært møte i kommunestyret 26.1.2022.

Fylkesrådets innstilling, jf. vedlegg 2, anbefaler oppdeling og at de 3 tidligere fylkene Buskerud, Østfold og Akershus gjenoprettes. De endringene som er gjort i forbindelse med kommunereformen, er innarbeidet i forslaget til ny inndeling. For Buskerud betyr det at de tidligere kommunene Røyken og Hurum går til Akershus, som del av Asker kommune. Svelvik kommer inn fra tidligere Vestfold som del av Drammen kommune. Jevnaker kommune ble en del av Viken 1.1.2020 og foreslås å tilhøre Buskerud fylke ved deling. Alternative inndelinger er omtalt, men ikke utredet.

Som grunnlag for høringen, har administrasjonen i fylkeskommunen på kort tid gjort en omfattende utredning av konsekvensene av en oppdeling. Utredningen følger høringen, men er ikke politisk behandlet i fylkeskommunen. Utredningen er lagt ut på politisk fellesområde. Utredningen vurderer økonomiske, administrative og praktiske utfordringer som en oppdeling vil gi. Utredningen kan sammenfattes slik:

- Kostander knyttet til oppdeling er foreløpig beregnet til å ligge mellom 310 – 440 mill. kr. Kostnadene er særlig avhengig av valg av organisering av digitale tjenester.
- Økonomisk handlingsrom. Det pekes på at Buskerud vil ha en negativ økonomisk utvikling framover ut fra befolkningsutviklingen og endringer i kommunestruktur.
- Viken fylkeskommune har innarbeidet reduserte inntekter fra staten gjennom effektivisering og stordriftsfordeler i 2022 og årene framover.
- Det slås fast at en oppdelingsprosess vil være krevende for organisasjonen og mange av de ansatte.
- Valg av løsning for IKT vil være kritisk for at en eventuell oppdeling kan iverksettes fra 1.1.2024.

- Konsekvenser for samfunnsoppdraget: tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling. Det pekes på at de fleste oppgavene vil kunne videreføres ved en oppdeling, men at oppsplitting av fagmiljøer vil kunne svekke utviklingsarbeidet og kvaliteten i tjenestene. For samfunnsutviklerrollen pekes det på at en oppdeling vil svekke mulighetene til å nå de målene som er satt for fylkeskommunen innen 2030.

Kommunedirektørens vurderinger

Fylkeskommunen er det regionale folkevalgte styringsnivået i Norge. Regionreformen som ble iverksatt 1.1.2020 ga fylkeskommunen enkelte virkemidler som skulle styrke fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler.

Det har vært stor politisk uenighet om den rollen som det regionale folkevalgte nivået skal ha. Beslutningen om å opprette Viken fylkeskommune var omstridt, og den nye regjeringen har åpnet for at fylker som ønsker det kan søke om oppdeling. Fylkesrådet har fulgt opp dette med å foreslå at det søkes om oppdeling. Regjeringen har meldt at kostnadene ved en eventuell oppdeling skal dekkes av staten.

Viken fylkeskommune har vært operativ i bare 2 år. Pandemien har gjort det ekstra krevende å etablere den nye organisasjonen. Samhandlingen mellom den nye fylkeskommunen og kommunene har også vært preget av dette. Det er derfor vanskelig å være for bastant i slutninger om hvordan dette hadde blitt bedømt i en mer normal situasjon. For enhver stor organisasjon tar det tid å finne gode arbeidsformer og bygge felles kultur. Gevinsten av dette har ikke Viken fylkeskommune hatt mulighet for å ta ut på den korte tida.

Kommunedirektøren mener at styrken og potensialet i den nye fylkeskommunen først og fremst ligger på områdene areal og transport, samt klima og miljø.

En helhetlig tilnærming og samhandling med Oslo er nødvendig for areal- og transportutvikling av områdene rundt Hovedstaden. En ny fylkesgrense mellom Drammensområdet og Oslo er neppe gunstig ut fra et slikt perspektiv. Buskerud oppnådde lite i samhandlingen med Oslo som egen fylkeskommune i perioden fram til 2020.

Klima og miljøarbeidet er krevende for de fleste kommuner. Fagmiljøene er små, kompetansen ennå for dårlig. En fylkeskommune med ambisjoner og sterke fagmiljøer vil kunne være en betydelig motor for kommunene på dette området. Det har i tiden Viken fylke har eksistert, vært viktige initiativ fra fylkeskommunen for samarbeid om bærekraftig utvikling.

En stor del av samfunnsutviklerrollen er basert på partnerskap og veiledning av kommunene. Mindre fagmiljøer innebærer svekkelse av kompetanse og faglig bredde, svekket kapasitet til utviklingsoppgaver og lengre tidshorisont for å nå politiske mål. Kommunedirektøren mener å kunne vise til at kommunen har sett positiv utvikling på flere områder ved at det nå er bredere fagmiljøer i fylkeskommunen. Dette gjelder initiativ i næringsutvikling, blant annet samarbeidsavtalen om etablererveiledning, og fylkeskommunens bidrag i Buskerudbysamarbeidet med mobilitet og helhetlig tenking om kollektivtilbudet.

Etableringen av Viken har ført til sterkere fagmiljøer, samt opprettelsen av egne fagmiljø for mindre fagområder som geoteknikk, integrering og beredskap. Størrelsen på enkelte fagfelt har ført til behov for opprettelse av mer spesialiserte kompetansemiljøer.

Den nye fylkesinndelingen har også bidratt til økt kunnskap om samarbeidsmuligheter med kommuner i tidligere Østfold og Akershus, som har gitt andre perspektiver enn det tradisjonelle samarbeidet med de nærmeste naboene. Kommunenettverket «Ring 4» er et eksempel på et slikt samarbeid. Digi Viken er et annet eksempel på slikt samarbeid, med et gryende utviklingsarbeid innen digitalisering som vår kommune allerede nyter godt av.

Samtidig er det ingen tvil om at størrelsen på den nye fylkeskommunen gjør at lokalkunnskapen er langt mindre, og at avstanden til fylkeskommunen oppleves som større. Det legges opp til at kommuneregionene skal være kontaktpunktet mellom fylkeskommunen og kommunene på flere områder. Dette gir avgjort utfordringer for folkestyret og samhandlingen mellom forvaltningsnivåene. Ved etablering av Drammensregionens interkommunale politiske råd, vil vår kommune få en tydeligere stemme inn mot fylkeskommunen.

En fylkesinndeling som ivaretar flest mulig av de offentlige funksjoner som politi, utdanning, helse, samferdsel og så videre, i en og samme region, er i utgangspunktet det mest hensiktsmessige. Utover Statsforvalteren har staten bidratt lite til at annen statlig virksomhet organiseres etter den nye fylkesgrensen, men tvert i mot på flere områder valgt en inndeling som oppleves som mer tjenlig for eget arbeidsområde. Dette er krevende å forholde seg til for kommunene. Det er etablert sammenslutninger for ulike interesser etter den nye fylkesinndelingen. Dette gjelder blant annet KS som har etablert KS Viken, og mange frivillige organisasjoner som er avhengige av å samhandle med fylkeskommunen.

De fleste av tjenestene som fylkeskommunen har ansvaret for, vil trolig kunne fortsette relativt upåvirket av en eventuell fylkesdeling. Den administrative rapporten viser at Buskerud vil ha en befolkningsutvikling som med det nåværende inntektssystemet vil få betydelige utfordringer med økonomien framover. Dette er en situasjon som kan utfordre nivå og kvalitet på tjenestene i Buskerud, hvis det blir en deling. Kommunedirektøren er spesielt bekymret for kollektivtrafikken og vedlikeholdet av fylkesveiene i et lengre perspektiv.

Med bakgrunn i Vikens korte driftstid som har vært preget av etablering og korona, forventes det at en ny omstillingsprosess vil være krevende for organisasjonen og føre til belastning på ansatte. En oppdelingsprosess vurderes å være mer krevende enn sammenslåingsprosessen. Oppløsning av Viken vil trolig føre til at kontaktpersoner og fylkeskommunalt ansatte med høy fagkompetanse og god kjennskap til kommunens utfordringer slutter eller settes til andre arbeidsoppgaver i en overgangsperiode, med de konsekvenser det kan få for tjenesteproduksjon, utvikling og samfunnsplanlegging.

En av de større endringene mellom tidligere fylkesorganisering og Viken er overgangen fra formannskapsmodellen til parlamentarisme. Grepene var ment å føre til en tydeligere politisk styring, økt politisk engasjement og styrke demokratiet. Parlamentarisme kan på den annen side gjøre en stor organisasjon mer fragmentert og lite tilgjengelig som samarbeidspartner.

Regional organisering, størrelsen på fylkeskommunen, hvor oppgavene løses, styringsform og tilgjengelighet til fylkespolitikere kan ha stor betydning for handlingsrommet for lokalpolitikere og for hvordan forholdet mellom folkevalgte på ulike nivå oppleves. Det er av vesentlig betydning at lokale folkevalgte føler seg hørt av fylkespolitikere i saker som angår den enkelte kommune eller kommunene i regionen. Det krever tydelig rollefordeling og -forståelse, tilgjengelighet på begge sider, åpenhet, kunnskap og gode medvirkningsprosesser. En stor fylkeskommune med sammensatte problemstillinger og ulike utfordringsbilder stiller høyere krav til medvirkning, lokalkunnskap, fleksibilitet og muligheten for lokale tilpasninger enn en mindre fylkeskommune der utfordringene mer eller mindre er de samme i hele fylket. Manglende forståelse for lokale utfordringer, behov og ønsker er grobunn for et dårlig samarbeid. Ved overgangen til Viken, ble lokalkunnskapen på kommune og tettstedsnivå i fylkesadministrasjonen og blant fylkespolitikere svekket.

Kommunedirektøren mener at fylkeskommunens roller som tjenesteyter, demokratisk arena, myndighetsutøver og samfunnsutvikler overfor Øvre Eiker kommune trolig vil kunne ivaretas på en hensiktsmessig måte uavhengig av framtidig organisering utover direkte konsekvenser som

forsinkelser på grunn av omorganisering, tap av kompetanse og så videre. Dette baseres på erfaringene fra Buskerud der disse rollene i stor grad ble ivaretatt tilfredsstillende. Både videreføring og oppløsning av Viken bør medføre en prosess der fylkeskommunen i dialog med kommunene ser på hvordan rollene ivaretas i dag og hvilke endringer som kan gjøres for å bedre rolleutøvelsen.

Alternative inndelinger er ikke utredet. Det er uheldig at det ikke har vært grunnlag for å diskutere løsninger som for eksempel ville kunne ivareta bedre en nødvendig samhandling med Oslo, enn det som er tilfellet med å gå tilbake til de tre gamle fylkeskommunene. Det kunne for eksempel vært mulig å tenke seg en deling av Viken i to: Øst-Viken og Vest-Viken, slik NAV har valgt å organisere seg.

Kommunedirektøren anser at Øvre Eiker kommunes svar på høringen om en eventuell oppdeling av Viken fylkeskommune tilhører det politiske skjønnet.

Forslaget til svar på de 5 spørsmålene som er stilt i høringen, jf. vedlegg 3, foreslås å være en del av kommunestyrets vedtak i høringen.

Vedlegg

- 1 Høringsbrev - Høring om oppdeling av Viken – invitasjon til å gi høringsuttalelse med frist 1. februar og til muntlig høring - til kommunene
- 2 Fylkesrådets innstilling - søknad om fylkesdeling (1)
- 3 Forslag til svar på høringsspørsmål - Høring oppdeling Viken

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

Viken fylkeskommune – konsekvenser ved fylkesdeling. Administrativ rapport. 3. desember 2021

Kommunedirektørens anbefaling

Saken legges fram uten innstilling.

Begrunnelse

Øvre Eiker kommunes svar på høring om oppdeling av Viken fylkeskommune anses å tilhøre det politiske skjønnet.