



Vestfold og Telemark
FYLKESKOMMUNE

Beslutningsgrunnlag

Konsekvenser av å avvikle Vestfold og Telemark fylkeskommune og opprette to nye fylkeskommuner



Innhold

Innhold	1
Sammendrag.....	3
Fylkesdirektørens innledende kommentarer.....	9
1. Innledning og bakgrunn	12
1.1. Regionreformen	12
1.2. Regionreformprosessen i Vestfold og Telemark	13
1.2.1. Utredning av en sammenslåing av Buskerud, Telemark og Vestfold	14
1.2.2. Høring i kommunene som grunnlag for beslutning om sammenslåing	14
1.3. Et sammenslått fylke med ny geografi og nye oppgaver	15
1.3.1. Demokratisk arena	15
1.3.2. Samfunnsutvikler	15
1.3.3. Tjenesteyter	16
1.3.4. Myndighetsutøver	16
1.3.5. Nye oppgaver til fylkeskommunen	16
1.3.6. Ny geografi i Vestfold og Telemark	17
1.3.7. Forholdet til statlige etater og sivilsamfunnet	19
2. Politisk og administrativ organisering.....	20
2.1. Dagens politiske organisering.....	20
2.2. Dagens administrative organisering	21
2.2.1. Organisasjonsutvikling.....	22
3. Kostnader ved å etablere Vestfold og Telemark fylkeskommune	23
3.1. Økonomiske kostnader.....	23
3.2. Personalmessige konsekvenser	24
4. Kostnader ved å avvikle Vestfold og Telemark fylkeskommune og å opprette to nye fylkeskommuner	26
4.1. Økonomiske kostnader.....	26
4.2. Inntektssystemet	28
4.3. Personalmessige konsekvenser	29
4.3.1. Kompetanse og rekruttering	30
4.3.2. Konsekvenser for ressurser og organisering	31
4.4. Stagnasjonskostnader ved avvikling	31

5. Konsekvenser for fylkeskommunens oppdrag av å videreføre eller avvikle VTFK.....	32
5.1. Demokratisk arena	32
5.2. Samfunnsutvikler	33
5.2.1. Regional planlegging, partnerskap og nettverk.....	34
5.2.2. Samferdsel	35
5.2.3. Klima	36
5.2.4. Næringsrettet arbeid	37
5.2.5. Kompetanse og inkludering.....	38
5.2.6. Integrering av innvandrere og bosetting av flyktninger	38
5.2.7. Videregående opplæring, fagskolen, PP-tjenesten og oppfølgingstjenesten	39
5.2.8. Folkehelse	39
5.2.9. Kultur	40
5.2.10. Internasjonalt arbeid	41
5.3. Tjenesteyter.....	41
5.3.1. Fylkesveier	41
5.3.2. Kollektivtransport	44
5.3.3. Videregående opplæring	44
5.3.4. Pedagogisk-psykologisk tjeneste og oppfølgingstjenesten	45
5.3.5. Karrieresenteret	45
5.3.6. Tannhelse	45
5.3.7. Kultur	46
5.4. Myndighetsutøver	47
6. Vedlegg	49
Vedlegg 1: Frie inntekter	49

Sammendrag

Dette beslutningsgrunnlaget er en administrativ vurdering av mulige konsekvenser ved en avvikling av Vestfold og Telemark fylkeskommune (VTFK) og opprettelse av to nye fylkeskommuner.

Strukturen i beslutningsgrunnlaget gjenspeiler bestillingen fra fylkestinget om økonomiske og administrative konsekvenser av en eventuell oppdeling av VTFK samt de krav til utredning som kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har vist til i brev til Vestfold og Telemark fylkeskommune. I dette beslutningsgrunnlaget omtales derfor:

- potensielle økonomiske og administrative konsekvenser
- potensielle konsekvenser for fylkeskommunens evne til å fylle sine roller

Det er naturlig at beslutningsgrunnlaget også viser de potensielle fordelene en avvikling av Vestfold og Telemark fylkeskommune vil kunne ha. Sammendraget inneholder derfor et eget avsnitt om dette.

Potensielle økonomiske og administrative konsekvenser ved en avvikling av Vestfold og Telemark fylkeskommune og etablering av to nye fylkeskommuner

En avvikling av Vestfold og Telemark fylkeskommune og etablering av to nye fylkeskommuner vil medføre betydelige omstillingskostnader. Disse anslås til å være i samme størrelsesorden som ved etableringen av Vestfold og Telemark fylkeskommune, altså i størrelsesorden 80-100 millioner. Det er usikkerhet knyttet til anslaget, blant annet til i hvilken grad de nye fylkene kan gjenbruke deler av arbeidet som Vestfold og Telemark har gjort i forbindelse med sammenslåingsprosessen, eksempelvis innenfor IKT, HR og økonomiområdet. Manglende regelverk og erfaring med slike oppdelingsprosesser gjør arbeidet utfordrende og gir risiko for uforutsette kostnader som ikke er tatt høyde for i estimatet som er gjort her. Det er mulig at en eventuell deling med påfølgende etablering av to nye fylkeskommuner kan gjennomføres mer effektivt på bakgrunn av den erfaring og kompetanse som organisasjonens medarbeidere besitter etter etablering av Vestfold og Telemark fylkeskommune. Det estimerte kostnadsbildet tar ikke høyde for kostnadsreduksjoner gjennom eventuelle samarbeidsløsninger mellom de nye fylkeskommunene. Regjeringen har uttrykt at det skal gis økonomisk støtte til en eventuell deling av tvangssammenslåtte fylker, men det er ikke kjent i hvilken grad staten vil dekke kostnadene ved en avvikling av Vestfold og Telemark. Regjeringen har nedfelt i Hurdalsplattformen at et ekspertutvalg skal gjennomgå fylkeskommunenes inntektssystem når fylkesstruktur er avklart. Dette betyr at det ikke er mulig å fullt ut forutse den økonomiske situasjonen for de nye fylkene før ekspertutvalget gir sitt råd og det tas politisk stilling til de rådene som fremkommer fra utvalget.

Det finnes risiko for andre kostnader enn de rent økonomiske. En avvikling av VTFK og etablering av nye fylker vil først og fremst måtte håndteres av fylkesadministrasjonens ansatte. En risiko er at deler av organisasjonen vil oppleve en ny omorganisering som en påkjenning. Mange ansatte i fylkesadministrasjonen gir uttrykk for at de har mindre overskudd og motivasjon til å stå i en ny

omstilling etter en lengre periode med både omstilling og pandemi. Andre vil kunne oppleve en deling som en mulighet. Signalene tyder på at risikoen for negative konsekvenser ved at medarbeidere søker seg til andre arbeidsgivere er aller størst innenfor fylkeskommunens IKT-miljø og i samferdselssektoren. Innen samferdsel er det kommet tilbakemelding om spesielt stor bekymring knyttet til oppsplitting av allerede små fagmiljøer, tap av nøkkelpersonell og utfordrende rekrutteringsprosesser.

Ved en avvikling av Vestfold og Telemark fylkeskommune er det risiko for at de interne administrative tjenestene vil bli dårligere eller dyrere, eller begge deler, blant annet ved å splitte fagmiljøer som har blitt mer spesialisert og effektivisert etter sammenslåingen. Sterkere fagmiljøer gjør også fylkeskommunen til en mer attraktiv arbeidsplass.

Som ved sammenslåingen vil arbeidet med å legge til rette for en avvikling og bygge to nye fylkeskommuner komme i tillegg til ordinær drift og arbeidet med utviklingsprosjekter. En ny, stor omorganisering vil på ny rette ressursene mot interne prosesser, og utviklingsprosjekter og utadrettet virksomhet vil stanse opp og i mange tilfeller også måtte starte på nytt. Dette vil i aller størst grad gå utover fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler.

Det er risiko for at to mindre fylkeskommuner ikke vil evne å effektivisere sin portefølje i samme grad som en større fylkeskommune. Det samme gjelder evnen til å kunne ta imot nye oppgaver fra staten. Ikke alle oppgaver som ble overdratt ved regionreformen ble fullt ut finansiert. Det er liten tvil om at størrelsen til den nye fylkeskommune gjorde mottaket av oppgavene mulig i større grad. Samferdselsområdet er et eksempel på dette.

Potensielle konsekvenser for fylkeskommunens evne til å fylle sine roller ved en avvikling av Vestfold og Telemark og etablering av to nye fylkeskommuner

Fylkeskommunen er satt til å fylle fire roller; demokratisk arena, samfunnsutvikler, tjenesteyter og myndighetsrolle. Nedenfor er de mulige negative konsekvensene av en avvikling av Vestfold og Telemark fylkeskommune beskrevet.

Demokratisk arena

Det lokale demokratiet er tuftet på at folkevalgte har makt og myndighet. For at fylkeskommunalt nivå skal oppleves som relevant og være et bindeledd og kanal mellom nasjonalt og kommunalt nivå, er det viktig at det har innflytelse i samfunnet og innvirkning på folks liv. Det ble i regionreformen vektlagt at større fylkeskommuner kunne tillegges nye oppgaver og en utvidet rolle.

På www.regjeringen.no beskrives fylkeskommunen som demokratisk arena slik: Fylkeskommunenes virksomhet har vært underlagt direkte folkevalgt styring siden 1976. Kommunenes og fylkeskommunenes demokratiske rolle har blitt viktigere ettersom velferdssystemet i stadig større grad har blitt bygget opp rundt kommunen og fylkeskommunen som ansvarlig for viktige deler av offentlige fellesytelser. Kommunene og fylkeskommunene sikrer innbyggerne bedre innflytelse over egen hverdag. At innbyggerne har anledning til selv å velge sine lokale politiske ledere og å stille dem til ansvar for deres innsats er en del av kjernen i hele vårt demokratiske system.

Det vil være forskjellige synspunkter på hvilken størrelse en fylkeskommune skal ha for å fylle rollen som beskrives over på en god måte. Størrelsen på fylkeskommunene i Norge vil kunne påvirke hvilke oppgaver og hvilken rolle fylkeskommunen får. Størrelsen vil kunne ha betydning for hvordan en klarer å løse oppgavene og fylle rollen. Dette kan gjelde på mange viktige samfunnsområder, eksempelvis næringsutvikling, klima- og miljøområdet og samferdsel.

Samfunnsutvikler

Regionreformen har hatt som mål å styrke fylkeskommunen som samfunnsutvikler. Dette er et komplekst og langsiktig arbeid som nå er satt i system i tråd med FNs bærekraftsmål. Store deler av strategiarbeidet som ligger til grunn for et samlet Vestfold og Telemark vil delvis kunne være bortkastet. Ved en eventuell deling vil nye planer og strategier måtte utarbeides over tid i hvert av fylkene. Dette arbeidet vil binde opp store deler av fylkeskommunenes strategiske kapasitet, men også beslaglegge kapasitet hos kommuner og andre samarbeidsparter.

Den nye fylkeskommunen har tatt mange grep for å fylle rollen som samfunnsutvikler og har fått nye oppgaver som har gjort det mulig å styrke rollen. Overtakelsen av veiområdet er et eksempel på dette, hvor fylkeskommunen nå kan spille en mer aktiv rolle i den konkrete utviklingen enn tidligere. Tilført vegteknisk kompetanse og virkemidler gjør det mulig å ta en mer aktiv part i utviklingen. Samtidig har staten gitt fylkeskommunen en enda tydeligere rolle i prosessen med nasjonal transportplan. Etablering av det regionale klima- og energinettverket er et annet eksempel, der fylkeskommunens rolle er å legge til rette for samarbeid på tvers av forvaltningsnivå og organisasjoner for å løse komplekse og sentrale utfordringer i regionen. Det samme er prioriteringen av klimatiltak i budsjett og planverk.

Mange av fylkeskommunens sektorer trekker fram at de nå har større og mer spesialiserte fagmiljøer, som frigjør kapasitet til regionale utviklingsoppgaver. Det er etablert nye samarbeidsarenaer og nettverk på politisk og administrativt nivå for å samarbeide om samfunnsutfordringene i eget fylke og for å forhandle og påvirke statlige myndigheter. Samarbeid på tvers av forvaltningsnivå og strukturer er et viktig grep i arbeidet med å nå bærekraftsmålene. Disse samarbeidsarenaene må eventuelt etableres på nytt såfremt ikke fylkene velger å videreføre felles arenaer. Noen samarbeidspartnere har slått seg sammen for å tilpasse seg den fylkeskommunale geografien. Ved en avvikling av VTFK og en opprettelse av to nye fylkeskommuner vil man måtte se på nytt på disse samarbeidsstrukturene og inngå nye avtaler.

Størrelse gir noen fordeler. Et eksempel på dette er gjennomføring av fylkestingets lokaliseringspolitikk. Det er enklere å etablere nye lokasjoner og styrke tilstedeværelsen i alle deler av fylket, som eksempelvis fylkessenteret i Seljord, når oppgaver fra to fylkeshus med et større antall ansatte kan vurderes flyttet ut.

Tjenesteyter

Fylkeskommunen er først og fremst en leverandør av tjenester til befolkningen, eksempelvis innenfor videregående opplæring, kollektivtransport, fylkesveier og tannhelsetjenester. Tjenestetilbudene som fylkeskommunene leverer, er svært ulike og berøres på ulike måter av en

eventuell avvikling av VTFK og opprettelse av to nye fylkeskommuner. Fylkesdirektørens vurdering er at den største risikoen for at en avvikling av Vestfold og Telemark vil ha negative effekter for tjenestene til innbyggerne, er innenfor samferdselsområdet, kanskje spesielt innenfor fylkesveger.

På flere områder innen samferdsel er det små fagmiljøer med høy grad av nødvendig spesialkompetanse. Disse fagmiljøene vil være utfordrende å dele på to mindre fylkeskommuner, noe som vil gi store utfordringer med å løse oppgavene som utbygging, drift, vedlikehold og forvaltning av fylkesveiene. Fylkeskommunen kan, gjennom sine anbudskonkurranser og kontraktstrategier, legge til rette for størst mulig konkurranse og samtidig legge til rette for et større innslag av virksomheter. Dette krever et aktivt strategisk arbeid på samferdselsområdet, som vil bli svekket av en deling av fagmiljøene. En avvikling av VTFK vil også svekke fylkeskommunes attraktivitet som stor kunde. Nærmere 90 % av kostnadene på samferdselssektoren går til å kjøpe tjenester og produkter fra næringslivet. Det er derfor av avgjørende betydning at fylkeskommunen har store nok fagmiljøer til å opptre som en profesjonell og kompetent bestiller og kjøper.

På kollektivfeltet har etableringen av VTFK ført til stordriftsfordeler bla. knyttet til billett- og informasjonssystemer. Ved en deling vil prosesser knyttet til nye felles systemer gjøres på nytt, og det vil være behov for administrative funksjoner, slik som kundesenter to steder.

For videregående opplæring vil en deling kunne være negativt med tanke på pedagogisk og administrativ støtte. Sammenslåingen har gitt mulighet til å profesjonalisere og spesialisere både den pedagogiske og administrative siden knyttet til skolens drift, blant annet innen inntak, eksamen, skoleadministrasjon og kvalitetsarbeid.

Tannhelsetjenesten opplever samlet sett positive effekter av sammenslåingen, blant annet innen digital utvikling, forebyggende og helsefremmende arbeid og gjennomslagskraft overfor eksterne. Fylkesdirektøren mener det er relativt høy risiko for at man ikke klarer å videreføre en del av dette arbeidet i to mindre fylkeskommuner.

Myndighetsutøver

Fylkeskommunen er myndighetsutøver på en rekke forskjellige fagfelt, blant annet innen samferdsel, vannforvaltning, kulturarv og regional planlegging. Myndighetsoppgavene er lovregulerte, og fylkeskommunens utøvelse vil i begrenset grad bli påvirket av å være to istedenfor en fylkeskommune. I forbindelse med sammenslåingen har imidlertid en del av fagmiljøene som jobber med ulike type myndighetsoppgaver blitt mer spesialiserte og fordelt oppgaver på nye måter, og sammenslåingen har styrket fagmiljøene kompetansemessig. Ved en avvikling av VTFK og opprettelse to nye fylkeskommuner, melder flere fagområder at det vil være behov for økte administrative ressurser for å løse rollen som myndighetsutøver da funksjoner må dubleres og fagmiljø blir små og dermed mer sårbare. Det er også en risiko for at det å splitte allerede små fagmiljøer vil gå utover kompetansen og profesjonaliteten i utførelsen av myndighetsrollen.

Fordeler ved en avvikling av Vestfold og Telemark fylkeskommune og etablering av to nye fylkeskommuner

Selv om en avvikling av VTFK blir kostbar, kan opprettelsen av to nye fylkeskommuner også kunne gi gevinster. Den nye fylkeskommunen har valgt å organisere seg med åtte direktørområder/sektorer i tillegg til to utviklingsenheter. En mer kompleks struktur enn tidligere kan gjøre at det tar tid før omgivelsene kjenner seg igjen i hvilke oppgaver som er plassert hvor i organisasjonskartet. For noen eksterne samarbeidspartnere vil antagelig to nye fylkeskommuner med en mindre kompleks organisering medføre at de forholder seg til færre kontaktpersoner enn de gjør i VTFK nå.

Internt opplever deler av organisasjonen at fylkeskommunen har blitt mer byråkratisk etter sammenslåingen, og at noen prosesser tar unøddig lang tid. Det er usikkert i hvilken grad dette skyldes sammenslåingen, at organisasjonen ikke har «satt seg» ennå, eller om det kan tilskrives valget av administrativ organisering. Det tar tid å etablere og gjøre kjent en ny organisasjon, få på plass nye rutiner, nye arbeidsformer og utvikle felles praksis. Like fullt antas det at et mindre byråkrati vil kunne ha fordeler som et større byråkrati ikke vil ha ut fra størrelse og kompleksitet.

Som demokratisk arena vil en mindre fylkeskommune kunne oppleves nærmere kommunene og innbyggerne. Opplevd identitet knyttet til de gamle regionene Vestfold og Telemark og større geografisk nærhet kan være argumenter for en deling. Eksempelvis vil et separat Vestfold fylke være en mer homogen enhet med tanke på eksempelvis befolkningsutvikling, kommunestørrelse og bosettingsmønster, mens Telemark på sin side har en større variasjon i befolkningsutvikling, geografi og bosettingsmønster.

Som samfunnsutvikler vil det i noen grad være slik at fordelene med størrelse har kommet i skyggen av større kompleksitet. Sammenslåingen har gjort samfunnsutviklerrollen mer kompleks, med flere kommuner i et geografisk område med større mangfold av særegenheter, styrker og utfordringer. Tilfanget av kommuner, samarbeidsaktører og medarbeidere ved flere fylkeshus kan gjøre koordinering av oppgavene mer krevende. Bedre oversikt og færre aktører er forhold som taler for at det i enkelte tilfeller kan være lettere å lykkes ved en deling av fylkeskommunen.

Når det kommer til fylkeskommunens tjenesteytende virksomheter, er det flere som opplever økt avstand til ledelse og beslutningstakere og sterkere styring i den nye fylkeskommunen. Det kan antas at en deling av fylket vil redusere den opplevde avstanden og medføre større frihet for virksomhetene.

Fylkesdirektørens konklusjon og anbefaling

Dette dokumentet tar utgangspunkt i fylkeskommunen som organisasjon og er resultatet av en intern administrativ prosess. Det er derfor slik at konklusjonen trekkes med utgangspunkt i et internt administrativt blikk. Høringen blant kommuner og sivilsamfunnet vil fylle ut bildet.

Fylkesdirektøren har respekt for at andre forhold kan trekkes inn i vurderingene, at momentene kan veies annerledes og at konklusjonen kan ses på med andre øyne. Det er også slik at det blant fylkeskommunens ansatte er mange meninger i spørsmålet, meninger som peker i ulike retninger,

med ulik argumentasjon lagt til grunn. Fylkesdirektøren har stor respekt for ulike vinklinger og standpunkt ansatte har i spørsmålet om deling og det er viktig at det er takhøyde for ulike meninger. Uavhengig av fylkestingets beslutning skal fylkeskommunens ansatte fortsatt samarbeide til det beste for innbyggerne – enten som en fylkeskommune eller som to.

Fylkesdirektøren mener det vil kunne la seg gjennomføre å dele opp Vestfold og Telemark fylke til to nye fylkeskommuner, og at fylkene så kan fungere hver for seg. Men mye er endret i løpet av de to første årene som ny fylkeskommune. Dette betyr at en ikke vil kunne etablere de gamle fylkene akkurat slik de var, men at det må etableres to nye fylker med organisering som er tilpasset endrede oppgaver. Dette vil være ressurskrevende, både økonomisk og administrativt.

Fylkesdirektøren mener at dette dokumentet synliggjør at risikoen for negative konsekvenser av en deling av fylkeskommunen totalt sett overstiger fordelene, og vil derfor ikke anbefale å avvikle Vestfold og Telemark fylkeskommune og opprette to nye fylkeskommuner. Fylkesdirektøren mener at det er mye som taler for at den nye fylkeskommunen er en formålstjenlig organisasjon som kan gi innbyggerne og næringslivet i regionene tilfredsstillende tjenester og forvaltning, og at det er for tidlig å konkludere hvorvidt endringen har vært vellykket. Effektene av en slik reform bør måles i et lengre perspektiv.

Fylkesdirektørens innledende kommentarer

Etter at ny regjering inviterte til diskusjon om deling av de fylkeskommunene som var slått sammen uten regional enighet om sammenslåingen, har fylkesdirektøren registrert en betydelig interesse for temaet. Internt og eksternt er det uttrykt tydelig støtte både til deling og videreføring av Vestfold og Telemark fylkeskommune. Mange har et mer nyansert syn og ser både fordeler og ulemper med de to alternativene som er satt opp mot hverandre i dette dokumentet.

Å lage et godt beslutningsgrunnlag på den korte tida som er til rådighet har vært krevende. Selv om alle sektorer har gitt innspill og deltatt i utformingen, har det ikke vært mulig med så bred involvering som en kunne ønske i en slik viktig sak. Høringsperioden i januar 2022 blir derfor viktig, med høring av kommuner og sivilsamfunn og behandling i fylkeskommunens medbestemmelsesmøte. Høringsperioden i januar 2022 blir derfor viktig både internt og eksternt. Fylkesdirektøren har stor respekt for at høringspartene vil bidra til å utfylle bildet.

I de innledende kommentarene ønsker fylkesdirektøren å redegjøre for hvilket utgangspunkt fylkesdirektøren har hatt når dokumentet er ført i pennen, i tillegg til å redegjøre for de spørsmål det ikke har vært mulig å finne et godt svar på innenfor den tiden som har vært tilgjengelig.

Rapporten legger til grunn at fylkene deles fullt og helt når potensielle konsekvenser omtales i de ulike kapitlene. Mulige samarbeidsformer og hybrider av en oppsplitting av fylkene er ikke nærmere vurdert. Vurderingene og konklusjonene i dette beslutningsgrunnlaget tar primært utgangspunkt i fylkeskommunen som organisasjon og forvaltningsnivå, ikke som geografisk enhet eller identitetsmarkør. Det er også noen forhold som dokumentet ikke svarer ut. Fylkesdirektøren ønsker å fremheve tre slike forhold.

Det første er ønsket om en overordnet oversikt over samlede bevilgninger gjort av Vestfold og Telemark fylkeskommune til de «gamle» fylkene innenfor kultur, næringsutvikling og investeringer innenfor samferdsel og bygg. Fylkesdirektøren har ikke utarbeidet en oversikt over dette. Det har kun gått to år siden sammenslåingen, og man kan ikke forvente de helt store utslagene for en så stor økonomi på så kort tid. Det er i all hovedsak de gamle fylkenes vedtak som så langt har lagt grunnlaget for økonomiske disponeringer i det nye fylket. Likevel har økonomien endret seg noe i takt med utviklingen:

- 0,5% effektivisering i tråd med avbyråkratiseringsreformen og de til enhver tid gjeldende endringer i statlige overføringer
- Annen ressursanvendelse som følge av at det nye fylket ikke ble fullt ut kompensert for nye oppgaver

- Endringer som det nye fylket har ønsket å gjøre ut fra en total vurdering av behovene i fylkene, eksempelvis innenfor opplæringssektoren eller veiområdet
- Nye satsninger og andre politiske prioriteringer, eksempelvis grønn omstilling

Totalt sett betyr dette at den fylkeskommunale porteføljen har tilpasset aktiviteten ut fra de ressursene man til enhver tid disponerer og den vedtatte politikken.

Det andre forholdet dokumentet ikke svarer ut på en fyllestgjørende måte, er i hvilken grad Vestfold og Telemark fylkeskommune har effektivisert sin organisasjon for å gi innbyggerne bedre tjenester. Det er flere årsaker til at et slikt regnestykke ikke kan vises direkte. Tiden har vært knapp og bildet er komplisert, ikke minst med bakgrunn i punktlister overfor. De siste to årene har vært preget av koronapandemi og omstilling. Vedtatte kutt i administrative kostnader er implementert og det er levert årsregnskap med betydelig mindreforbruk. Fylkeskommunen er en ung organisasjon og fylkesdirektøren har tro på at det er gode muligheter for å ta ut flere gevinster over tid.

Et tredje forhold som fylkesdirektøren ønsker å redegjøre for, er de rettslige problemstillingene. Til fylkestingets behandling 15. februar vil administrasjonen forberede et eget vedlegg som redegjør for rettslige spørsmål ved deling av Vestfold og Telemark fylkeskommune. Det er viktig å være observant på at lovgrunnlaget ikke er fullstendig og at det er flere uavklarte rettslige problemstillinger ved deling enn ved en sammenslåing. Inndelingslovens regler er lite tilpasset en «ren» deling. Lovens regler er primært fokusert på sammenslåinger og delinger der en kommune eller et fylke skal deles slik at de forskjellige delene legges til eksisterende enheter.

Det vil også være et spørsmål om fylkestinget ønsker å legge inn forutsetninger om konsekvensene (avbøtende tiltak m.v.) i en eventuell søknad om deling. Slike forutsetninger vil ikke være rettslig bindende for Stortinget, som står helt fritt til å utforme sitt vedtak, men vil like fullt kunne ha en faktisk, politisk virkning på innholdet i det Stortinget vedtar.

Det legges til grunn at Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil fastsette en forskrift med nærmere regler for å sikre gjennomføringen av en deling. I denne forskriften vil kan en rekke forhold reguleres. Eksempler på dette er regler knyttet til forberedelsen av delingen, gjennomføringen av lokalvalget høsten 2023, antall medlemmer i de nye fylkestingene, innkalling til konstituerende møte i de nye fylkestingene, valg av styreform, forholdet mellom eksisterende og nye fylkesting i perioden mellom konstituering og ikrafttredelse og unntak fra lover og forskrifter.

Nedenfor redegjøres det kort om noen av forholdene som må gis spesiell oppmerksomhet i prosessen: Inndelingsloven anviser ingen særlige organer til å forberede en deling av VTFK i to selvstendige fylker. En delingsprosess må derfor organiseres på en annen måte enn ved sammenslåingen hvor man hadde en fellesnemnd som hadde mandat fra to fylker som skulle slå sammen. Ved en splitting av Vestfold og Telemark har man ikke utgangspunktet med to fylkeskommuner som kan gi sine mandat. Det må derfor avklares hvordan arbeidet skal organiseres, eksempelvis at organiseringen av arbeidet sær-reguleres i forskriften departementet skal vedta.

Et stortingsvedtak om deling har ingen rettslig betydning for myndigheten og ansvaret til fylkestinget i VTFK etter gjeldende lovgivning. Avgrensningen i myndighet mellom Vestfold og Telemark og de to nye fylkene er spørsmål som må avklares i prosessen.

Det økonomiske oppgjøret med deling av eiendommer, eierskap, fondsmidler, gjeld mv. må gås igjennom og avtales der hvor lover og forskrifter ikke er dekkende. Uenigheter mellom partene må løses på de områdene de oppstår.

Samferdselsområdet er tilknyttet noen særlige spørsmål. En deling av VTFK vil innebære at fylkeskommunene Vestfold og Telemark hver for seg vil få ansvaret for de plikter som følger av å være vegstyresmakt for fylkesveier. Delingen må derfor bygge på en forutsetning om at fylkeskommunene hver for seg er i stand til å oppfylle de plikter som fremgår av lovverket.

Når det gjelder ansvaret for kollektivtrafikk, er dette etter sammenslåingen blitt en del av VTFK og verdier og kontrakter/forpliktelser som er organisert med utgangspunkt i fylkesgrensene til VTFK må også fordeles mellom de to nye fylkeskommunene. Det må klarlegges hvilke prinsipper som skal legges til grunn for dette, alternativt om det vil være hensiktsmessig med et samarbeid også her etter delingen.

Ved sammenslåing av kommuner og fylkeskommuner kommer reglene om virksomhetsoverdragelse til anvendelse. Reglene skal sikre arbeidstakere visse minimumsrettigheter. Arbeidstakernes betingelser skal ikke endres på grunn av overdragelse av virksomheten til en ny arbeidsgiver. I relasjon til en delingsprosess må imidlertid dette utgangspunktet nyanseres. Spørsmålet om hvem som omfattes av virksomhetsoverdragelse er et spørsmål fylkeskommunen bør være observant på og som må svares på i prosessen.

Oppsummert er det en rekke spørsmål Inndelingsloven ikke gir svar på i en delingsprosess som fylkesdirektøren kommer tilbake til i fylkestingsbehandlingen.

1. Innledning og bakgrunn

I fylkestingets møte 9. november 2021 ble fylkesdirektøren bedt om å starte arbeidet med et saksgrunnlag vedrørende de økonomiske og administrative konsekvensene av sammenslåingen og ved en eventuell oppsplitting, som kan benyttes ved en eventuell folkeavstemming og av fylkestinget som grunnlag for å vurdere om det skal sendes søknad om deling av Vestfold og Telemark fylkeskommune.

I tillegg ligger det en forventning fra kommunal- og moderniseringsdepartementet om en utredning som skal dekke departementets behov for saksgrunnlag til en eventuell stortingsproposisjon. I brev til tvangssammenslåtte fylkeskommuner datert 12. november 2021, fremgår det at en slik utredning blant annet bør omtale hvilke konsekvenser delingen vil få for samfunnsutviklingen i fylkeskommunen, tjenester til innbyggerne (herunder at nye fylkeskommuner kan ivareta lovpålagte oppgaver), myndighetsutøvelse og lokaldemokratiet. Departementet viser til inndelingsloven § 1 om at endringer i kommune- og fylkesinndelingen bør medvirke til å skape formålstjenlige enheter som kan gi innbyggerne og næringslivet tilfredsstillende tjenester og forvaltning.

Med bakgrunn i departementets krav til en utredning og fylkestingets forventning, beskriver denne rapporten fylkeskommunen som organisasjon og hvilke konsekvenser det vil få å avvikle Vestfold og Telemark fylkeskommune og etablere to nye fylkeskommuner. Rapporten beskriver potensielle økonomiske og administrative konsekvenser for organisasjonen og redegjør for mulige konsekvenser for rollene fylkeskommunen skal fyller som demokratisk arena, samfunnsutvikler, tjenestetilbyder og myndighetsutøver. Rapporten forutsetter at fylkene deles fullt og helt når konsekvensene omtales. Mulige samarbeidsformer og hybrider av en oppsplitting av fylkene er ikke vurdert.

Rapporten bygger på fylkeskommunens egne vurderinger av mulige konsekvenser. Innen tidsrammen av utredningen har det ikke vært mulig å innhente vurderinger fra andre aktører. Dette ivaretas gjennom høring av kommuner og sivilsamfunn. Rapporten med tilhørende høringsuttalelser skal følge den politiske saken om eventuell søknad om deling av fylket, som skal behandles i fylkestinget 15. februar 2022.

Dette dokumentet skal leses av mange. Ikke alle har et tett forhold til hva en fylkeskommune er og hvilken rolle fylkeskommunen er tildelt. Innledningsvis gis derfor en kort oversikt over fylkeskommunens roller og hva fylkeskommunens samfunnsoppdrag er.

1.1. Regionreformen

Det fylkeskommunale nivået har vært gjenstand for en rekke endringer gjennom svært mange år. De siste tiårene har fylkeskommunen vært et redskap for å oppfylle verdier som folkestyre, nærhet og desentralisering etter at det i 1975 ble innført direkte valgte fylkesting. Forut for dette ble fylkestingene valgt av kommunestyrene. Fra 1975 og fram til i dag har fylkeskommunen både mistet og blitt tilført oppgaver fra stat og kommune. For om lag 20 år siden ble ansvaret for sykehusene

flyttet fra fylkeskommunene til staten og noe senere institusjonene i barnevernstjenesten. Dette er den siste store endringen før sammenslåingen av Vestfold og Telemark.

Den geografiske inndelingen av fylkeskommuner har vært konstant i om lag 100 år inntil Stortinget 8. juni 2017 vedtok ny fylkesinndeling. Fra 1.1.2020 har Norge ti fylkeskommuner samt Oslo kommune med fylkeskommunale oppgaver. Regionreformen hadde følgende mål:

- Styrke fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler
- Ha større fylkeskommuner som kan samhandle bedre med regional stat
- Gi økt kompetanse for å ivareta dagens oppgaver på en bedre måte og kunne påta seg nye oppgaver
- Styrke fylkeskommunen som en demokratisk arena

Det er naturlig å se regionreformen i sammenheng med de store samfunnsutfordringene vi står overfor lokalt, regionalt, nasjonalt og globalt. Dette handler om velferdssamfunnets bærekraft, om endringer i økonomiske forutsetninger, klimautfordringer, befolkningsendringer og næringsutvikling. Disse utfordringene løses ikke av en aktør eller ett forvaltningsnivå alene, men fordrer samarbeid. Det betyr videreutvikling av partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging.

1.2. Regionreformprosessen i Vestfold og Telemark

Prosessen med regionreformen i Vestfold og Telemark har foregått over lang tid. I den innledende fasen deltok Buskerud. Dette var naturlig med bakgrunn i det etablerte samarbeidet mellom disse tre fylkene og fylkenes geografiske nærhet. Etter en tid med forhandlinger ble det slått fast at Buskerud ønsket videre forhandlinger med andre enn Vestfold og Telemark. I den videre prosessen forhandlet Vestfold og Telemark frem en intensjonsplan for sammenslåing av de to fylkeskommunene.

Det ble satt flere kriterier når ny regional inndeling ble lagt frem i Prop. 84 S (2016–2017). I ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå ble det lagt vekt på at de nye fylkeskommunene burde være funksjonelle enheter. I dette la man at bo- og arbeidsmarkeder som hovedregel ikke burde deles, slik at kommunikasjon og næring som binder et område sammen bør ligge i et fylke. Motivet for en slik inndeling dreide seg også om å gi forutsetninger for regional politikkutvikling og å kunne utnytte regionenes fortrinn til å bygge oppunder vekstkraft.

Det ble også argumentert med at et regionalt folkevalgt nivå i større grad skulle sammenfalle med de regionale strukturene til statsetatene og kunnskapsinstitusjoner. Dette skulle gi et bedre grunnlag for fylkeskommunen som regional samfunnsutvikler gjennom samordning av innsatsen i fylket. En konsekvens av regionreformen er for eksempel at Statsforvalteren og NAV nå er likt geografisk organisert som fylkeskommunen, og nå favner Vestfold og Telemark. Det ble også argumentert for at et større innbyggertall la til rette for bredere fagmiljø, kapasitet og kompetanse til å ivareta nåværende og fremtidige oppgaver i fylkeskommunen.

Det er Stortinget alene som kan beslutte inndeling av fylker. Dette gjorde Stortinget med bakgrunn i Prop. 84 S (2016–2017) *Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå* og senere fastsatte Stortinget de nye fylkene med navn gjennom behandling av i Prop. 65 L (2017–2018) *Endringer i inndelingslova (nye fylkesnavn)*.

1.2.1. Utredning av en sammenslåing av Buskerud, Telemark og Vestfold

Som en del av prosessen med regionreformen utførte Oxford Research AS og BDO i 2015/2016 en faglig vurdering av om en ny og større region vil være i stand til å utløse regionens vekstpotensial. Oppdraget ble gitt av fylkene Buskerud, Vestfold og Telemark. Vurderingene anla et 10-20 års perspektiv for realisering av potensialet.

Rapporten peker på fordeler ved å være en større organisasjon innenfor næringsutvikling, innovasjon, samferdsel, stedsutvikling, attraktivitet, kultur og folkehelse. Når det gjelder tjenesteproduksjon er bildet ikke så entydig. På kort sikt vil det kunne medføre utfordringer med å samordne ulike kulturer, arbeidsprosesser og rutiner i ny felles organisasjon. Stordriftsfordeler som kan realiseres på sikt, er knyttet til størrelse og mer bredde i kompetansen. I den grad den nye fylkeskommunen får samme geografiske organisering som statlige virksomheter og andre relevante samarbeidsparter vil det kunne ha en positiv effekt.

1.2.2. Høring i kommunene som grunnlag for beslutning om sammenslåing

I 2016 inviterte fylkestingene i Vestfold og Telemark kommunene til høring i spørsmålet om en sammenslåing.

Vestfold fylkeskommune gjennomførte tre høringsmøter der 12 av 14 kommuner i daværende Vestfold var representert. I møtene ble det gitt uttrykk for at en sammenslåing av Buskerud, Vestfold og Telemark var førstevalget til kommunene. I tillegg ble det sendt ut et høringsbrev. Resultatet av den skriftlige høringen var at 12 av kommunene ønsket en sammenslåing av Buskerud, Vestfold og Telemark, mens en kommune ønsket kun Vestfold og Buskerud. Fire av kommunene støttet ikke en region med kun Vestfold og Telemark. To kommuner ga subsidiær støtte til en intensjonsavtale mellom Vestfold og Telemark.

I Telemark ble kommunene hørt i to omganger i 2016. Først ble en utredning om samarbeid eller sammenslåing av Buskerud, Telemark og Vestfold sendt på høring. Av de som uttalte seg var 12 kommuner positive til sammenslåing av Buskerud, Vestfold og Telemark. En kommune så Agder som det mest naturlige alternativet – mens en kommune ikke ønsket en regionreform. To kommuner understreket at de ikke så det aktuelt å kun slå seg sammen med Vestfold. Grenlandsrådet¹ støttet en sammenslåing med Vestfold.

I neste høring ble en intensjonsplan for sammenslåing av Vestfold fylkeskommune og Telemark fylkeskommune hørt blant kommunene i Telemark. Ni kommuner svarte på høringen. En kommune stilte seg positiv til intensjonsavtalen. Syv kommuner var negative, og en kommune mente Telemark

¹ Grenlandsrådet er styret i Grenlandssamarbeidet, som består av kommunene Bamble, Drangedal, Kragerø, Porsgrunn, Siljan og Skien.

burde fortsette alene. Av de syv negative kommunene var fem positive til en sammenslåing av Buskerud, Telemark og Vestfold.

1.3. Et sammenslått fylke med ny geografi og nye oppgaver

Fylkeskommunene skal ivareta fire ulike roller som demokratisk arena, samfunnsutvikler, tjenesteyter og myndighetsutøver. Administrativ og politisk organisering kan variere fra fylkeskommune til fylkeskommune, men rollene er like for alle (generalistkommuneprinsippet).

1.3.1. Demokratisk arena

Fylkeskommunen som demokratisk arena handler om at fylkeskommunen er et selvstendig politisk nivå med et direkte folkevalgt øverste organ (fylkestinget) som utøver makt og myndighet på vegne av innbyggerne. Det gjennomføres valg hvert fjerde år på samme tidspunkt som lokalvalgene i kommunene. Fylkestingsvalgene har tradisjonelt hatt lavere deltakelse enn kommune- og stortingsvalg og den politiske interessen for fylkeskommunens områder har også vært mindre enn for kommunens ansvarsområder. Interesse for fylkestingsvalgene avhenger blant annet av hvor godt innbyggerne kjenner til fylkeskommunens roller og oppgaver, og i hvilken grad de føler seg berørt av det fylkeskommunen gjør.

1.3.2. Samfunnsutvikler

Rollen som regional samfunnsutvikler pekes i Meld. St. 22 (2015-2016) på som de nye fylkeskommunenes hovedoppgave, og skal bidra til en bedre samordning av sektorer og prioriteringer. Rollen som samfunnsutvikler innebærer å legge til rette for regionalt samarbeid mellom offentlige og private aktører og næringsliv på sentrale samfunnsområder. Slik kan man sammen finne de beste løsningene på de utfordringene regionen har f.eks. knyttet til verdiskaping, sysselsetting, helse, klima og miljø (se figur 1.1). Fylkeskommunens ansvar for den regionale samfunnsutviklingen preger alle oppgavene i fylkeskommunen. Eksempler på samfunnsutviklingsoppgaver er regional planlegging innenfor arealbruk og fylkeskommunens rolle i samferdselsutvikling, bystrategi og bypakker. Et annet eksempel er fylkeskommunen som næringsutvikler med tilhørende virkemiddelapparat.

Figur 1.1.1 Dimensjoner ved den regionale samfunnsutviklerrollen og hva det innebærer for utøvelsen av rollen (Hofstad og Hanssen 2015)

Gi strategisk retning til samfunnsutvikling	– Avdekke og skape konsensus om regionens utfordringer – Etablere felles mål – Prioritere og velge strategisk retning for utviklingen – ut fra regionale og lokale forhold – Forankre hos alle relevante aktører – Bruke samfunns- og arealplanlegging som verktøy
Mobilisere ulike aktører med ressurser	– Mobilisere aktører med ressurser – privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn – Etablere mobiliserende (plan)prosesser – Stimulere til samarbeid, etablere arenaer og møteplasser – Fungere som nettverksnode, fasilitere og lede samarbeid/arenaer – Ha insentivordninger som stimulerer til samarbeid
Samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk	– Samordne og forplikte ulike sektormyndigheter – Samordne egne sektorer og planer – Benytte regional plan til å gi retning for og samordne offentlige aktører – Fungere som bindeledd mellom forvaltningsnivåer – Veilede

1.3.3. Tjenesteyter

Fylkeskommunen har ansvar for en rekke tjenester som leveres til fylkets innbyggere. Dette gjelder for eksempel innenfor videregående opplæring, tannhelse, kollektivtransport og fylkesvei. Samferdsel, videregående opplæring og tannhelse utgjør ca 85 % av fylkeskommunens totale driftsramme. Flertallet av de ansatte i fylkeskommunen er knyttet til de tjenesteytende delene av virksomheten.

1.3.4. Myndighetsutøver

Fylkeskommunen har helt eller delt ansvar for å forvalte flere lover. Eksempler på områder hvor fylkeskommunen utøver myndighet er innenfor plan- og bygningsloven, vegtrafikkloven og kulturminneloven. Fylkeskommunen gir tillatelser, fordeler tilskudd og gir bevilgninger på bakgrunn av lover og forskrifter. For eksempel fordeler fylkeskommunen spillemidler til bygging av anlegg for idrett og fysisk aktivitet

1.3.5. Nye oppgaver til fylkeskommunen

Et viktig poeng med regionreformen og styrkingen av fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle har vært å endre oppgavefordelingen mellom staten og fylkeskommunene for å kunne løse grunnleggende samfunnsutfordringer som regionen står overfor på en bedre måte.

Ved etablering av ny fylkeskommune 1.1.2020 ble følgende oppgaver overført til fylkeskommunen:

- Fylkesvegansvaret fra Statens vegvesen (SAMS vegadministrasjon)
- Forvaltning av tilskudd til utbygging av bredbånd
- Eierskap og forvaltningsansvar for fiskerihavneanlegg.
- Tilskudd til Notodden flyplass som ikke-statlig lufthavn
- Arbeidsmarkedstiltaket bedriftsintern opplæring (BIO)
- Tilskudd til fylkesvise partnerskap for karriereveiledning og tilhørende karrieresentre
- Bosetting internt i fylkene og annen regional samordning av integreringspolitikken
- Tilskuddsordningen Jobbsjansen del B
- Tilskudd til etablereropplæringen for innvandrere

- Tilskudd til mentor- og traineeordninger
- Forvaltning av tilskudd til friskliv, læring og mestring
- Midler til tverrfaglig innsats på rusfeltet
- Oppgaver innenfor Skjærgårdstjenesten og statlig sikrede friluftsområder
- Oppdragsgiveransvar overfor Siva og Innovasjon Norge for fem næringsrettede ordninger
- Forvaltning av tilskudd til utrednings- og tilretteleggingstiltak i landbruket
- Forvaltning av prosjektmidler til kystskogbruket
- Utarbeidelse av regionalt næringsprogram for landbruket
- Oppgaver på kulturminneområdet som er overtatt fra Riksantikvaren (gradvis overføring i perioden 2020–2022)

1.3.6. Ny geografi i Vestfold og Telemark

Figur 1.2 viser hvordan kommunereformen fikk ulikt utfall i Vestfold og Telemark. Vestfold fylke bestod i 2016 av 14 kommuner: Svelvik, Hof, Sande, Holmestrand, Horten, Re, Tønsberg, Nøtterøy, Tjøme, Stokke, Andebu, Sandefjord, Lardal og Larvik. Fra 1.1.2020 ble Svelvik kommune slått sammen med Drammen kommune (Viken fylke), mens sammenslåing førte til at de 13 resterende kommunene endte som 6 kommuner.

Telemark fylke bestod i 2016 av 18 kommuner: Skien, Porsgrunn, Notodden, Bamble, Kragerø, Nome, Bø, Tinn, Sauherad, Drangedal, Vinje, Seljord, Kviteseid, Siljan, Tokke, Hjartdal, Nissedal og Fyresdal. Som følge av kommunereformen ble Bø og Sauherad slått sammen til Midt-Telemark kommune fra 1.1.2020.

Nye Vestfold og Telemark fylke omfatter 17 466 km² med om lag 422 000 innbyggere. Hovedsete for fylkeskommunen er Skien.

2016**2020**

Figur 1.2 Kommuner i Vestfold og Telemark i 2016 og 2020. Kartgrunnlag: Kartverket

1.3.7. Forholdet til statlige etater og sivilsamfunnet

Flere organisasjoner har valgt å dele seg inn etter de nye fylkesgrensene. Ikke minst i sivilsamfunnet, som også skal høres i denne prosessen.

Statlige etater er på sin side geografisk inndelt etter flere prinsipper. Utgangspunktet er at regionale ledd i etatene skal følge fylkesgrensene samtidig balanseres dette mot den aktuelle statsetatens evne til å ivareta sektorspesifikke hensyn og mål, samt kostnadene ved endring. Effektiv ressursbruk skal være et hovedhensyn.

Mange statsetater er ikke delt inn etter fylkesgrensene. Statsetater følger eksempelvis regioninndeling bestående av flere fylker. Enkelte etater har divisjonsstruktur på tvers av geografien. Samtidig er enkelte statlige etater, som NAV Vestfold og Telemark, delt inn etter fylkesgrensene.

Inndelingen av Statsforvalteren fulgte regionreformens grenseendringer for fylket. Statsforvalteren i Vestfold og Telemark ble slått sammen og fikk sitt hovedsete i Tønsberg. Fylkeskommunen på sin side fikk hovedsete i Skien.

I politiske møter er det stilt spørsmål ved hvorvidt en eventuell oppdeling av Vestfold og Telemark vil få følger for Statsforvalterens inndeling spesielt. Med bakgrunn i dette spørsmålet har fylkesdirektøren stilt spørsmålet til kommunal- og moderniseringsdepartementet og fått følgende svar i brev av 23. november:

«Konsekvenser for Statsforvalteren i Vestfold og Telemark ved en evt. oppsplitting av Vestfold og Telemark fylkeskommune

Vi viser til deres brev av 17. november 2021 om konsekvenser for Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, ved en eventuell oppsplitting av Vestfold og Telemark fylkeskommune.

Regjeringen har ikke tatt stilling til spørsmålet om mulige endringer i statsforvalterens geografiske inndeling, som følge av en eventuell deling av fylkeskommuner.

Statsforvalterens struktur følger som hovedregel samme geografiske inndeling som fylkeskommunene. Det er imidlertid unntak fra dette i dag, med ett statsforvalterembete for Oslo og Viken. Da inndelingen av embetene ble vedtatt i 2017, lå det også andre hensyn til grunn enn felles inndeling med fylkeskommunen, bl.a. tilstrekkelig innbyggergrunnlag for faglig og økonomisk bærekraftige enheter»

2. Politisk og administrativ organisering

2.1. Dagens politiske organisering

Fylkespolitikerne skal gjennom samarbeid med offentlige, private og frivillige aktører i regionen utvikle regional politikk for å løse grunnleggende samfunnsutfordringer. Fellesnemda, som skulle forberede opprettelsen av den nye fylkeskommunen, vedtok at Vestfold og Telemark fylkeskommune skulle styres etter den politiske formannskapsmodellen med fylkesting, fylkesutvalg og hovedutvalg. Figuren nedenfor viser politisk organisering i Vestfold og Telemark fylkeskommune.

Fylkestinget er øverste politiske beslutningsorgan og har 61 representanter. Det ledes av fylkesordføreren. Fylkestinget behandler prinsipielle saker eller saker som har store økonomiske konsekvenser.

Fylkesutvalget behandler saker som krysser nasjonale, regionale og lokale interesser samt saker som omhandler problemstillinger på tvers av fagområder, eiendom og eierskap. I saker der fylkesutvalget ikke er tildelt myndighet, innstiller det overfor fylkestinget.

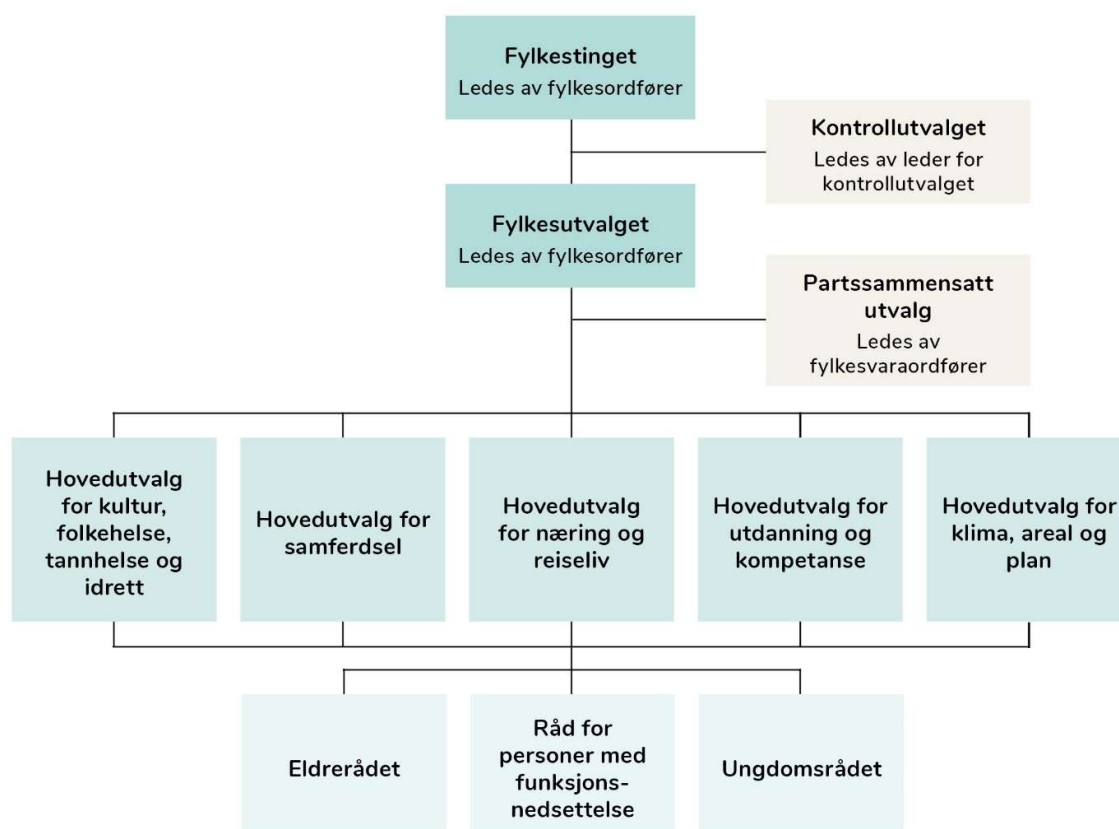
Fem hovedutvalg behandler saker innenfor sitt fagområde:

- Hovedutvalg for utdanning og kompetanse
- Hovedutvalg for samferdsel
- Hovedutvalg for kultur, folkehelse, tannhelse og idrett
- Hovedutvalg for næring, reiseliv og internasjonalt arbeid
- Hovedutvalg for klima, areal og plan.

I tillegg er det et **kontrollutvalg** som fører løpende tilsyn og kontroll med den fylkeskommunale forvaltningen på vegne av fylkestinget og et **partssammensatt utvalg** som behandler saker som gjelder forholdet mellom fylkeskommunen som arbeidsgiver og de ansatte.

For å sikre at grupper som er viktig at blir tatt med i beslutninger som berører dem, er det opprettet tre råd: elderrådet, råd for personer med funksjonsnedsettelse og ungdomsrådet.

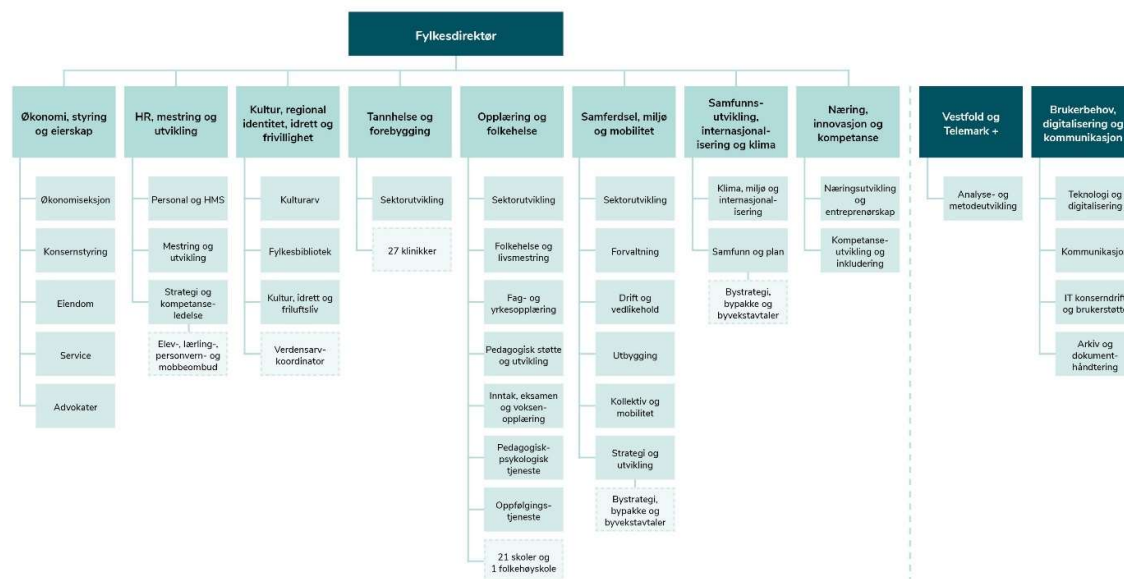
Figur 2.1 Politisk organisering i Vestfold og Telemark fylkeskommune



2.2. Dagens administrative organisering

Figur 2.2 viser hvordan Vestfold og Telemark fylkeskommune er organisert i seks sektorenheter med utadrettet virksomhet på hver sine fagområder og to sektorenheter som understøtter administrasjonens virksomhet (Økonomi, styring og eierskap og HR, mestring og utvikling). Det er også to utviklingsenheter (Vestfold og Telemark + og Brukerbehov, digitalisering og kommunikasjon) som skal bidra med tjenester internt og understøtte rollen som samfunnsutvikler.

Figur 2.1 Administrativ organisering i Vestfold og Telemark fylkeskommune



2.2.1. Organisasjonsutvikling

Vestfold og Telemark er en ung organisasjon. Som en konsekvens av sammenslåingen er en rekke organisasjonsutviklingsprosesser blitt gjennomført og flere prosesser pågår.

Fylkestinget har høsten 2021 behandlet sak om visjon, verdier og medarbeider- og lederprinsipper for fylkeskommunen som organisasjon. Visjonen *Verdi for framtida* er et resultat av innspill fra ansatte i hele organisasjonen, og skal legge grunnlag for et godt arbeidsmiljø og kultur for læring og utvikling internt. Visjonen skal vise retning for arbeidet fylkeskommunen gjør for å bidra til et bærekraftig og fremtidsrettet fylke. Prosessen har engasjert bredt i organisasjonen og er en viktig del av det pågående arbeidet med å etablere Vestfold og Telemark fylkeskommune.

3. Kostnader ved å etablere Vestfold og Telemark fylkeskommune

Kapittel 3 redegjør for økonomiske og administrative kostnader ved etableringen av Vestfold og Telemark fylkeskommune.

3.1. Økonomiske kostnader

Til sammen anslår administrasjonen at kostnader knyttet til å etablere Vestfold og Telemark fylkeskommune var på mellom 80 og 100 millioner kroner fra 2018 til 2021. Det har ikke vært laget et eget regnskap for totale kostnader knyttet til sammenslåingen, og en samlet tallstørrelse på direkte kostnader, investeringskostnader og indirekte kostnader estimeres derfor på bakgrunn av egne regnskap sammenholdt med erfaringene fra andre fylkeskommuner. Kostnadsbildet samsvarer blant annet godt med nivået som Viken fylkeskommune viser i sitt beslutningsgrunnlag knyttet til en eventuell oppdeling. Sammenslåinger som ble vedtatt av Stortinget utløste støtte til engangskostnader i forbindelse med sammenslåingen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) utbetalte totalt 225 millioner kroner i engangskostnader til fylkeskommunene, hvor Vestfold og Telemark fikk til sammen 30 millioner kroner.

Sammenstilling av direkte og indirekte kostnader knyttet til sammenslåingen

De direkte kostnadene summerer seg til 61,2 millioner kroner. De direkte kostnadene er de postene i regnskapet som direkte kan føres tilbake til reformen. Oppstilt er kostnadene fordelt slik:

Direkte kostnader tilknyttet sammenslåingen	
Prosjektregnskap	34,9 millioner kroner
Andre regnskapsførte kostnader	5,2 millioner
Investeringskostnader Digitaliseringsprosjekter etablering Vestfold og Telemark	13,6 millioner
Investeringskostnader skilting i forbindelse med regionsreformen, ferdigstilles i 2022	7,5 millioner
Sum	61,2 millioner kroner

Prosjektregnskapet for bruk av midlene viser at de største utgiftene var knyttet til digitale konsekvenser, frikjøp av ansatte, godtgjørelse av nytt fylkesting i 2019 (parallelt med fylkestingene for hvert fylke) og frikjøp av tillitsvalgte og hovedverneombud. Dersom prosjektregnskapet og de

Øvrige regnskapspostene som kan knyttes til regionreformen slås sammen, gir det en samlet kostnad på 61,2 mill. kroner. Dette er kun de postene i regnskapet som direkte kan føres tilbake til reformen. I tallet på 61,2 millioner inkluderes investeringer, men tallet tar ikke høyde for kostnader tilknyttet Torggata 18 som ble kjøpt for 290 millioner og ombygd for 50 millioner.

Kostnader til omstillingen som ikke synes i oppstillingene er blant annet arbeid av betydelig omfang i fylkesadministrasjonene i fylkeskommunene i 2018-2021 for å planlegge og gjennomføre sammenslåingen. Dette har blitt gjort i tillegg til, eventuelt på bekostning av, primæroppgaver. Dette er de indirekte kostnadene som følger av reformen, og de estimeres til mellom 20 og 40 millioner.

Dette gir et samlet kostnadsanslag på om lag 80-100 millioner kroner for etableringen av Vestfold og Telemark fylkeskommune.

Til dette anslaget er det knyttet relativt stor usikkerhet. Eksempelvis er det usikkerhet om kostnader til arbeid med IKT løsninger og tilknyttede personalkostnader og øvrig administrativ ressursbruk, lønnsharmonisering mv. Arbeidet med å etablere en ny fylkeskommune startet etter at Stortinget i 2017 vedtok å slå sammen Vestfold og Telemark fylkeskommuner. Arbeidet bygget på et etablert, men uformelt, samarbeid mellom de tidligere fylkesadministrasjonene. Samtidig er det slik at tidsbruk til endringsprosessen har gått ut over oppgaver en ellers ville brukt samme tid på i de gamle fylkene. Bruk av intern kompetanse har samtidig medført kompetanseheving og positiv utvikling i de tekniske fagmiljøene innen IKT og på andre områder, noe som gir langsiktig gevinst og ressurseffektivitet for organisasjonen. Alt er derfor ikke kostnader uten gevinster.

3.2. Personalmessige konsekvenser

Etter at Stortinget i 2017 vedtok å slå Vestfold og Telemark sammen til én fylkeskommune, startet arbeidet med å bygge en ny organisasjon. Herunder planlegging og forberedelse av ny organisering og overføring av ansatte fra Telemark fylkeskommune, Vestfold fylkeskommune, Vestfold kollektivtrafikk (VKT) og Statens Vegvesen (SVV) avdeling Telemark og avdeling Vestfold, samt ansatte fra regionavdelingen hos SVV og fra Vegdirektoratet. Mens overføringen pågikk, skulle disse virksomhetene samtidig drifte forsvarlig. Alle de berørte virksomhetene måtte avsette ressurser til prosjektorganisasjonen, noe som førte til merarbeid for mange ansatte, tillitsvalgte og vernetjeneste. Sammenslåingsprosessen førte til økt bruk av arbeidstid og flere dispensasjoner fra overtidsbestemmelsene.

I tillegg til ressurser til gjennomføring av omorganiseringen, måtte alle deler av administrasjonen bruke ressurser på å tilpasse arbeidet til en ny fylkesstruktur, kommunikasjon internt og eksternt, etablere nye samarbeidsnettverk internt og eksternt, lære seg nye oppgaver, finne nye roller osv. Arbeidet med ny organisasjon la beslag på ressurser som ellers ville vært rettet mot utviklingsarbeid, tjenesteyting og de andre oppgavene til fylkeskommunen. Det foregår fortsatt arbeid i organisasjonen som følge av omorganiseringen til Vestfold og Telemark fylkeskommune.

Etableringen av dagens fylkeskommune var en endringsprosess som medførte påkjenninger for ansatte. Mange ansatte opplevde usikkerhet: hva betyr sammenslåingen for meg, hvilke oppgaver skal jeg jobbe med, hvor skal jeg jobbe, hvem blir min leder og mine kollegaer? Organisasjonens

informasjonsbehov var stort, samtidig som mange beslutninger ikke var landet. Sammenslåingen ble opplevd av noen ansatte som positiv og utviklende, og av andre som negativ og belastende. Den påvirket produktivitet, arbeidsinnhold, trivsel og helse. Uforutsigbarhet og usikkerhet førte til store påkjenninger for mange ansatte. Noen ansatte valgte å bytte jobb i denne situasjonen, mens andre ansatte opplevde at fylkeskommunen ble en mer attraktiv arbeidsplass etter sammenslåingen. Dette støttes også av studier av omorganiseringer utført av Statens arbeidsmiljøinstitutt².

I forbindelse med etableringen av den nye fylkeskommunen ble det gjennomført et betydelig harmoniseringsarbeid på alle fagområder: Nye styrende dokumenter, nye rutiner og retningslinjer, ny praksis, nye lokale avtaler på enkelte områder, harmonisering av lønn, nye tekniske løsninger, nye økonomiske fordelingsnøkler og endrede arbeidsprosesser. Det har vært arbeidskrevende samtidig som det skal bidra til effektivisering, kvalitetsforbedring av tjenestene og mer brukervennlige løsninger. På mange områder er gevinstene av dette arbeidet for tidlig å se.

Flere i fylkesadministrasjonen rapporterer om at arbeid knyttet til etableringen av Vestfold og Telemark fylkeskommune har tatt ekstra lang tid grunnet koronapandemien. Nedstengningen av samfunnet 12. mars 2020 kom kort tid etter at den fylkeskommunen ble etablert. Det er vanskelig å si hvilken effekt det har hatt på oppgaveutførelsen, på arbeidsmiljøet og på arbeidet med å forene de to organisasjonene. På den ene siden har innskrenkningen av fysiske møter gjort felles samlinger og møter eksternt vanskeligere, og samarbeidspartnere og andre har også måttet legge om arbeidet som følge av restriksjonene. På den andre siden kan den raske omstillingen til digitale møter og samhandlingsarenaer ha bidratt til at den fysiske plasseringen i Tønsberg eller Skien har fått mindre betydning for utviklingen av et felles arbeidsmiljø enn den ellers ville gjort.

Ledelse er en av de viktigste faktorene for å oppnå endring og bidra til en god omstillingsprosess. Ny ledelsesstruktur trådte i kraft 1.1.2020, men det har tatt tid å bli kjent med hverandre og finne gode samarbeidsformer. At pandemien førte til at så mange ansatte måtte jobbe hjemmefra, gjorde det ekstra krevende for lederne å finne en god måte å utøve lederskapet sitt på og for kolleger å møtes. Det har vært skifte av fylkesrådmann og krevende omstillingsprosesser for etablering av organisasjon, samhandling og ledelse.

² The effect of organizational changes on the psychosocial work environment. Changes in psychological and social working conditions following organizational changes - STAMI (2019)

4. Kostnader ved å avvikle Vestfold og Telemark fylkeskommune og å opprette to nye fylkeskommuner

4.1. Økonomiske kostnader

Etableringen av VTFK kostet **anslagsvis 80 – 100 millioner** kroner. Det er rimelig å anta at kostnader til en eventuell avvikling av Vestfold og Telemark fylkeskommune og etablering av to nye fylkeskommuner vil bli minst like store.

Administrasjonen baserer kostnadsestimatet for en eventuell avvikling av Vestfold og Telemark fylkeskommune og en etablering av to nye fylkeskommuner på de erfaringer administrasjonen har fra etableringen av Vestfold og Telemark fylkeskommune, samt avviklingen av de to tidligere fylkeskommunene. I praksis må det meste av denne prosessen gjentas med motsatt fortegn. Administrasjonen mener at deler av en slik reversert prosess antagelig kan gjøres mer effektivt, ettersom det er mulig å bygge på erfaringene fra sammenslåingsprosessen. I tillegg vil de to nye fylkeskommuner kunne gjenbruke dokumenter fra VTFK, som eksempelvis rutiner og prosedyrer.

Det er rimelig å anta at en dobbel etablering av nye fylkeskommuner vil redusere effektivitetsgevinsten av at liknende prosesser er gjennomført for relativt kort tid siden. Det vil være ressursbehov knyttet til tre simultane prosesser ved en eventuell avvikling av Vestfold og Telemark og nyetablering av to fylker. Den ene prosessen vil være selve avviklingen av Vestfold og Telemark fylkeskommune, mens to simultane prosesser skal etablere de nye fylkeskommunene. Manglende regelverk og erfaring med slike oppdelingsprosesser gjør arbeidet utfordrende og gir risiko for uforutsette kostnader som ikke er tatt høyde for i estimatet som er gjort her. Selve avviklingen av de to gamle fylkeskommunene har pågått helt frem til i dag. Dette vil være tilsvarende tidsbilde ved avvikling av dagens fylkeskommune.

Ved etablering av to nye fylkeskommuner, må det opprettes to organisasjoner som skal representere hver av de to nye partene, tilsvarende den politiske og administrative organiseringen ved etableringen av Vestfold og Telemark med fellesnemnd og administrativt apparat for å gjennomføre beslutningene.

Med utgangspunkt i erfaringer fra prosessen som ble gjennomført fra 2018, vil eksempler på kostnadselementer ved en avvikling og nyetablering av to fylker være politiske og administrative møter og samlinger, grafiske profil, nettsider, frikjøp av tillitsvalgte, ansatte og hovedverneombud, ansettelse og avlønning av prosjektleder og ny ledelse, konsulentbistand og kostnader til opprettelse

av nye politiske og administrative organisasjoner. IKT, økonomi og personaladministrasjon må legges om. Fylkeskommunens eierskap må deles. Totalt sett er dette komplekse og omfattende prosesser. Det må tas høyde for at prosessene skal skje innenfor en relativt kort tidshorison. Regjeringen legger opp til at eventuelle nye fylker skal være operative fra 1. januar 2024. Med utgangspunkt i en beslutning om deling i Stortinget sommer 2022, vil prosesser knyttet til deling av Vestfold og Telemark fylkeskommune og etablering av to nye fylker måtte gjennomføres fra og med høsten 2022 med sikte på to konstituerende fylkesting etter valget høsten 2023.

Administrasjonen mener at en totalt sett vil se kostnader i størrelsesorden 80-100 millioner for de tre delprosessene med avvikling og etablering. I tabellen nedenfor er det vist et anslag på hvilket størrelsesnivå en vil se kostnader i fylkene. Tallene inkluderer avviklingskostnader. Om lag halvparten av de stipulerte kostnadene vil beløpe seg til IKT og omskifting.

Stipulerte kostnader til deling av Vestfold og Telemark	
Etablering av Telemark fylkeskommune	40-50 millioner
Etablering av Vestfold fylkeskommune	40-50 millioner
Sum	80-100 millioner

I forbindelse med en deling vil det være et spørsmål i hvilken grad de to nye fylkeskommunene vil velge å utvikle egne planer og strategier i sin første periode som ellers ikke ville vært gjennomført om man var en fylkeskommune. Som et minimum er det kun regional planstrategiprosess som er lovpålagt og som må gjennomføres i de nye fylkene. Denne prosessen må dubleres ved en deling. Erfaringsvis ønsker et nytt fylkesting å iverksette nye planer og strategier. Men det er ikke tatt høyde for kostnader til plan og strategier for fylkeskommunen og fylkeskommunens samarbeidspartnere i anslaget da det planbehovet må gjennomgå særskilt. Administrasjonen legger til grunn at det vil nedfelles en forskrift som fastslår at regionale planer etter plan- og bygningsloven kapittel 8 gjelder inntil fylkestinget i den nye fylkeskommunen har vedtatt nye planer slik det ble ved sammenslåingen av fylkene.

De fleste større utviklingsprosjektene i forbindelse med etableringen av det nye fylket og regionreformen ble ferdigstilt høsten 2021. Det er derfor for tidlig å se alle gevinstene av arbeidet som er gjort. På en del områder er det likevel betydelige forbedringer som fylket kan bygge videre på. Blant annet er det effektivisering grunnet bedre og mer effektive løsninger, stordriftsfordeler i form av bedre avtaler, konsolidert IKT-infrastruktur og større fagmiljøer som gir bedre utnyttelse av kompetanse og kapasitet. Det er etablert en felles IT-enhet for IT-medarbeidere på skolene i tidligere Telemark i, slik de hadde i Vestfold. Dette øker den samlede kapasiteten og kompetansen på IT i skolene.

Like prosesser og system for brukerstøtte er eksempler på noe som bidrar til bedre oppfølging av henvendelser og mer profesjonelle tjenester. Det ble overført mange nye medarbeidere, store mengder data og komplekse løsninger fra Statens vegvesen uten å øke bemanningen.

Arbeidsmengden ble estimert til å utgjøre 4 årsverk innen IKT-drift, -brukerstøtte og -utvikling. Effektivisering og stordriftsfordeler har også gjort det mulig, uten tilførsel av ekstra ressurser, å bygge et større og mer profesjonelt miljø som utvikler nye løsninger og samtidig støtter hele organisasjonen i digitalt utviklingsarbeid.

Når det gjelder IKT-systemer er det høyst sannsynlig at kostnadene ved en avvikling av VTFK blir betydelige, både i direkte kostnader til gjennomføring av avviklingen og som følge av bortfall av de gevinstene som følger av å være en større organisasjon. Det kan være noen positive konsekvenser av å være to fylkeskommuner knyttet til samlokalisering og fleksibilitet som følger av mindre organisasjoner. Det anslås at gevinstene er mye mindre enn kostnadene.

Ved opprettelse av to nye fylkeskommuner vil det være et stort arbeid å skille ut data og etablere en ny digital infrastruktur for ivaretagelse av informasjonssystemene i to nye organisasjoner. Konsekvensen av dette er at planlagte utviklingsprosjekter innen IKT må nedprioriteres. Alle servere, lagring og annen infrastruktur er i dag samlet på felles datarom i Tønsberg. Dette medfører at man vil måtte bygge et nytt datasenter fra bunnen av som vil kreve til dels store investeringer.

Ved en eventuell oppløsning av fylkeskommunen vil hver av fylkeskommunene kunne ta over de selskapene og samarbeidsordningene de opprinnelig hadde, og eierandeler i selskaper som ble slått sammen ved etablering av VTFK vil kunne deles etter eierandelene før sammenslåing.

Det forutsettes at samarbeid om kontrakter og anskaffelser vil kunne fortsette etter en ev. deling, slik det også foregikk før sammenslåingen. I motsatt fall vil det medføre store kostnader. Det må likevel regnes med relativt økte administrative kostnader i forbindelse med utarbeidelse av nye kontrakter for hvert fylke. Ved valg av ulike IT-systemer m.m., vil besparelser knyttet til stordriftsfordeler bortfalle ved en eventuell deling.

I 2020 gikk 57 millioner kroner til politisk ledelse og kontrollutvalget i VTFK. Hvorvidt kostnader knyttet til det folkevalgte nivået vil kunne øke ved en avvikling av VTFK og opprettelse av to nye fylkeskommuner, avhenger av flere forhold. Antallet representanter i fylkestinget og hovedutvalgene i VTFK er lavere enn det var for de to fylkene til sammen (61 i fylkestinget i dag mot 80 samlet sett i de tidligere fylkene, og 59 mot 70 i hovedutvalgene i de tidligere fylkene). Det er 5 hovedutvalg i dag mot 4 i hver av de tidligere fylkeskommunene. Ny kommunelov (2020) slår fast at alle fylkeskommuner skal ha ungdomsråd, eldreråd og råd for personer med funksjonsnedsettelse. Dette må videreføres i to fylkeskommuner ved en ev. deling. Imidlertid vil fylkestinget selv kunne påvirke antall politikere, størrelsen på godtgjørelser og hvor mye reising som er ønskelig og gjennom dette påvirke eget kostnadsnivå. Derfor er det ikke mulig å gi et entydig svar på hva fremtidige kostnader vil bli.

4.2. Inntektssystemet

I Hurdalsplattformen har regjeringen nedfelt at regjeringen vil sette ned et ekspertutvalg som skal gå gjennom fylkeskommunenes inntektssystem når fylkesstruktur er avklart. Dette betyr at det ikke er mulig å fullt ut forutse den reelle fremtidige situasjonen for de nye fylkene før ekspertutvalget gir sitt råd og det tas politisk stilling til de rådene som fremkommer fra utvalget.

Med utgangspunkt i dagens forutsetninger vil de samlede overføringene fra staten i sum trolig være like store om VTFK består eller om VTFK avvikles og det etableres to nye fylkeskommuner. I 2020 var de samlede driftsinntektene for Vestfold og Telemark fylkeskommune på 6,9 milliarder kroner. Skatteinntekter og rammetilskudd på henholdsvis 2,9^[3] og 2,4 milliarder kroner utgjør til sammen 77 % av inntektene. Disse inntektene justeres og fordeles gjennom *inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*. Utover dette har fylkeskommunen inntekter fra øremerkede tilskudd, gebyrer og momskompensasjon^[4]. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner er i stor grad basert på objektive kriterier og historiske overføringer. Dette bidrar til at det er mulig å anslå hvilke rammer de to nye fylkeskommunene vil få dersom VTFK avvikles.^[5]

Endringen i fylkeskommunens oppgaver og ansvar kompliserer sammenligning av dagens inntekter og utgifter med situasjonen før regionreformen. Med sammenslåingen av fylkene fikk fylkeskommunene overført oppgaver fra staten og fikk samtidig økt rammetilskuddet for å dekke kostnadene dette medførte, slik staten ser det på makronivå. Imidlertid opplever ikke fylkeskommunen at det er et 1:1 forhold mellom fylkeskommunens nye oppgaver og overføring av midler.

4.3. Personalmessige konsekvenser

En deling av fylkeskommunen vil medføre at Vestfold og Telemark fylkeskommune opphører å eksistere og to nye organisasjoner oppstår. En avvikling vil sannsynligvis bli en virksomhetsoverdragelse med de forpliktelser for ansatte som da gjelder. Det er derimot ikke gitt at arbeidsmiljølovens regler om virksomhetsoverdragelse vil gjelde alle deler av organisasjonen. Dette vil måtte vurderes helt konkret. Det er sannsynlig at en avvikling av fylkeskommunen vil føre til at man kommer opp i situasjoner som i liten grad er praktisert tidligere. På samme måte som ved sammenslåingen av fylkene, vil alle deler av fylkeskommunens virksomhet bli berørt. Imidlertid er det naturlig å anta at fylkesadministrasjonen vil bli betydelig mer påvirket enn eksempelvis de videregående skolene og tannklinikkene.

Det er kjent fra reformer og omstillingsprosesser at det vil være stor risiko for at produktiviteten synker i en periode før resultatene kommer. Organisasjonen blir innadvendt og opptatt med interne prosesser for å komme på plass. Medarbeiderne skal finne nye roller, oppgaver og arbeidsmåter, og dette tar tid. Det pågår fremdeles arbeid med å harmonisere praksis og å bygge ny fylkeskommune.

^[3] Inkluderer 156 millioner kroner i ekstraordinært tilskudd i forbindelse med koronapandemien.

^[4] Disse midlene regnes ikke til de frie inntektene, og er bundet opp før budsjettet vedtas. Øremerkede tilskudd skal i sin helhet benyttes til formålet. Gebyrer og avgifter skal kun gå til å dekke utgifter i forbindelse med tjenesten som det betales for. Momskompensasjon er ikke egentlig en inntekt, men tilbakeføring av innbetalte skatter.

^[5] Se vedlegg 1 for en beskrivelse av inntektssystemet og en beregning av hva inntektene hypotetisk sett ville blitt for to nye fylkeskommuner.

Ved en eventuell avvikling vil det være behov for å se nytt på ledelse, organisasjonsstruktur, bemanning, medvirkning, arbeidsfordeling og arbeidsfellesskap. Man må vurdere om dagens praksis, styrende dokumenter, rutiner, retningslinjer, beredskapsplaner og fagsystemer osv. skal videreføres eller må revideres. Det må trolig opprettes prosjektorganisasjon for hver av de to nye fylkeskommunene og det må rekrutteres nye administrative ledere. Mange av prosessene som ble gjennomført ved sammenslåingen vil man måtte gjenta ved en eventuell avvikling, med de personalmessige og organisasjonsmessige kostnadene disse prosessene har hatt. Flere sektorer gir uttrykk for at det er et mye mindre overskudd i organisasjonen i dag til å stå i omstillingen, etter en lengre periode med omstilling, uro og pandemi. Som ved sammenslåingen vil arbeidet med å legge til rette for en avvikling og bygge to helt nye fylkeskommuner komme i tillegg til ordinær drift.

4.3.1. Kompetanse og rekruttering

Mange ansatte opplever at fylkeskommunen har fått større og sterkere fagmiljøer med en bredere kompetanse og med mer rom for spesialisering etter sammenslåingen. Samtidig opplever noen fagmiljøer at de har blitt mindre og mer sårbare i den nye organisasjonen. I forbindelse med etableringen av VTFK og tilføring av nye oppgaver, er det bygd opp flere nye fagmiljøer og nye nettverk og arenaer på tvers i fylket, blant annet innen natur- og arealforvaltning, inkludering, miljø og samferdsel.

Innspill fra flere av fylkeskommunens sektorer viser at mange er bekymret for en ny omfattende omstillingsprosess, da det kan utgjøre en risiko for å miste kompetanse og at medarbeidere søker seg vekk. Noen har allerede mottatt sterke signaler om at ansatte sannsynligvis vil avslutte sitt arbeidsforhold dersom det blir en ny omstillingsperiode. Manglende kompetanse eller behovet for større fagmiljøer kan muligens kompenseres for gjennom økt faglig samarbeid eller at de nye fylkeskommunene bistår hverandre med tjenester.

Flertallet av medarbeiderne har samme arbeidssted som før sammenslåingen. Ved en eventuell deling vil de nye fylkeskommunene bli bemannet med ansatte fra nåværende fylkeskommune. Dette omfatter også mange ansatte som aldri har vært ansatt i Telemark fylkeskommune eller Vestfold fylkeskommune. Hovedtyngden av de ansatte har sitt arbeidssted ved en videregående skole eller en tannklinikk. For dem vil det bli endring i organisatorisk tilknytning, men arbeidssted og hovedarbeidsoppgaver vil trolig bli lite endret.

I forbindelse med at Statsforvalteren ble lokalisert i Tønsberg skulle arbeidsplasser som ble flyttet fra Statsforvalterens lokaler i Skien kompenseres for med tilsvarende antall arbeidsplasser i Vestfold og Telemark fylkeskommune med arbeidssted Skien. Dette fylkestingsvedtaket (VFK FT-sak 100/17 og TFK FT-sak 146/17) er iverksatt blant annet ved nyansettelser i fylkesadministrasjonen i Skien. Dersom en eventuell avvikling skal følge lokasjon, kan dette føre til skjevfordelinger. Andre organisasjonsmessige endringer har også ført til at enkelte fagområder er representert ulikt i fylkeshusene i Tønsberg og Skien. En konsekvens av dette kan bli at en av de nye fylkeskommunene vil mangle nødvendig kompetanse, mens den andre vil kunne oppleve overtallighet. Et eksempel på dette er lønnsområdet hvor all nyrekruttering er gjort med hovedarbeidssted i Skien. Det er mulig å bygge opp igjen kompetansemiljøer, men det vil ta tid.

4.3.2. Konsekvenser for ressurser og organisering

I alle fagsektorene i fylkeskommunens administrasjon har det foregått en spesialisering og effektivisering, både fordi sammenslåingen har ført til større fagmiljøer, men også fordi nye oppgaver som ble overført i forbindelse med regionreformen ikke fullt ut har blitt kompensert med nye årsverk. Alle fagsektorene har for eksempel oppgaver som tidligere ble løst av én person i hver av de tidligere fylkeskommunene og som fortsatt håndteres av én person. I tillegg opplever en rekke fagmiljøer som før besto av et fåtall personer, at de gjennom sammenslåingen har fått kapasitet til fagutvikling. De er mindre sårbare ved turn over og sykdom, og kan fordele arbeidet etter interesse og kompetanse i større grad enn før.

En avvikling av VTFK og opprettelse av to mindre fylkeskommuner innebærer at de ansatte som i dag utgjør fagmiljøene deles mellom de nye fylkeskommunene. Gevinstene som er oppnådd ved effektivisering og spesialisering går tapt, og det må påregnes større samlede administrative kostnader til drift av de nye fylkeskommunene. Tilgangen på relevant kompetanse vil bli mindre for de to nye fylkene enn den er i dag.

På den annen side kan det være ulemper med å være en større organisasjon og ha et større geografisk nedslagsfelt. Flere kommuner, aktører, kolleger, arbeidssteder og ledelsesnivåer i organisasjonen kan gjøre oppgaver mer krevende å utføre. Enkelte fagområder melder at nettopp dette har gjort arbeidet vanskeligere etter sammenslåingen. Dette gjelder spesielt på tjenesteområder med tett kontakt med brukere, der økningen i kompleksitet innebærer at arbeidet kan oppleves mer byråkratisk og mindre oversiktlig. For disse områdene kan en etablering av to mindre fylkeskommuner kunne føre til en enklere arbeidshverdag.

4.4. Stagnasjonskostnader ved avvikling

Siden etableringen av VTFK har det pågått et stort arbeid i alle sektorene for å utvikle felles systemer, rutiner, planer og strategier for å fylle fylkeskommunens roller. Mange prosesser og utviklingsprosjekter har blitt utsatt eller fått ny retning som følge av etableringen av VTFK og omorganiseringsarbeidet det førte med seg.

En ny stor omorganisering vil fylkeskommunen på ny rette ressursene mot interne prosesser, og utviklingsprosjekter og utadrettet virksomhet vil stanse opp og, i mange tilfeller, også måtte starte på nytt. Dette vil i aller størst grad gå utover fylkeskommunens mulighet til å levere på samfunnsoppdraget til beste for befolkningen og den regionale utviklingen.

5. Konsekvenser for fylkeskommunens oppdrag av å videreføre eller avvikle VTFK

Å avvikle Vestfold og Telemark fylkeskommune og opprette to nye fylkeskommuner har ikke bare overordnede økonomiske og administrative konsekvenser. Det har også konsekvenser for fylkeskommunens roller som demokratisk arena, samfunnsutvikler, tjenesteyter og myndighetsutøver. I dette kapittelet gis en oversikt over hvordan de ulike fagfeltene fylkeskommunen har ansvar for vurderer at en avvikling av VTFK og en opprettelse av nye fylkeskommuner vil påvirke fylkeskommunens fire roller.

5.1. Demokratisk arena

Det lokale demokratiet er tuftet på at folkevalgte har makt og myndighet³. På www.regjeringen.no beskrives fylkeskommunen som demokratisk arena slik⁴: Fylkeskommunenes virksomhet har vært underlagt direkte folkevalgt styring siden 1976. Kommunenes og fylkeskommunenes demokratiske rolle har blitt viktigere ettersom velferdssystemet i stadig større grad har blitt bygget opp rundt kommunen og fylkeskommunen som ansvarlig for viktige deler av offentlige fellesytelser. Kommunene og fylkeskommunene sikrer innbyggerne bedre innflytelse over egen hverdag. At innbyggerne har anledning til selv å velge sine lokale politiske ledere og å stille dem til ansvar for deres innsats er en del av kjernen i hele vårt demokratiske system.

Fylkeskommunens er et selvstendig politisk nivå med folkevalgte representanter som utøver myndighet, iverksetter tiltak og fordeler ressurser på vegne av befolkningen. Oppslutningen om fylkeskommunen som demokratisk arena avhenger både av opplevelsen av om det politiske nivået representerer innbyggerne og av at fylkestingsvalget har betydning. Vestfold og Telemark har hver for seg lange tradisjoner som geografiske fylker som innbyggerne identifiserer seg med. Det vil ta tid før det geografiske Vestfold og Telemark fylkeskommune oppnår den samme naturlige plassen i folks bevissthet.

For at det folkevalgte regionale nivået skal oppleves som relevant og være et viktig bindeledd og kanal mellom nasjonalt og kommunalt nivå, er det viktig at det har innflytelse i samfunnet og innvirkning på folks liv. På den annen side er det større geografiske avstander i det nye fylket enn i de to gamle. Ved en avvikling av VTFK og opprettelse av to mindre fylkeskommuner kan man tenke seg at både kommuner og innbyggere vil oppleve større nærhet til politiske beslutninger, og føle at

³ [Folkevalgtprogrammet - KS](#)

⁴ [Mer om lokaldemokrati - regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

politikerne i større grad representerer dem. To mindre fylkeskommuner vil også kunne innebære at politikerne har større lokalkunnskap, og at de må reise mindre.

Med regionreformen kom det flere oppgaver til fylkeskommunen som gjør betydningen av fylkeskommunen som politisk organ viktigere. Særlig gjelder dette veiadministrasjonen som tidligere ble utført av Statens vegvesen på vegne av fylkeskommunen. Når dette nå er en del av administrasjonen til fylkeskommunen, har politikerne større innflytelse på dette området enn tidligere. Fylkeskommunen har også fått større politisk innflytelse på flere tilskuddsordninger, samt på samfunnsområder som kompetanse, integrering og bosetting av flyktninger.

Den demokratiske arenaen inkluderer også ulike måter innbyggerne kan komme i kontakt med og utøve innflytelse i fylkeskommunen utenom valg. I mindre fylker er avstanden kortere og det er færre som konkurrerer om oppmerksomheten. På den annen side kan en større fylkesadministrasjon ha mer ressurser og kompetanse til å etablere og vedlikeholde nettverk på ulike områder som gir mulighet til deltakelse og innflytelse.

Fylkeskommunen kan være en viktig påvirkningsagent overfor statlige myndigheter. Statlige budsjetter, planer, forskrifter, utredninger, strategier og prioritering har betydning for regionen, og det er viktig at fylkeskommunen bidrar til at det blir tatt hensyn til regionens utfordringer og særegenheter. Innflytelse på slike prosesser kan være å ta initiativ til prosesser, stå for utredninger, delta i arbeidsgrupper og å komme med forslag til utvikling av nasjonale tiltak. En større fylkeskommune vil ha mer ressurser og kompetanse til å ta en slik rolle. Det er antakelig lettere for et større fylke å lykkes i forhandlinger med staten enn hva det er for to mindre fylker. Dette kan gjøre seg gjeldende innenfor samfunnsområder som f.eks. næringsutvikling, klima- og miljøområdet og samferdsel. Samtidig kan det argumenteres for at to separate fylker som er enige, kan stå sterkt når de samler seg og har to stemmer i en sak.

5.2. Samfunnsutvikler

Fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle handler om å samle alle gode krefter på tvers av sektorer og nivå i en felles innsats for å skape en bedre utvikling i regionen. Samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivå er et grunnleggende premiss i arbeidet for å nå bærekraftsmålene. Samfunnsutvikling står i kjernen av regionreformen. Både sammenslåingen av tidligere fylkeskommuner og overføring av oppgaver skulle bidra til at fylkeskommunen tok et tydeligere ansvar for samfunnsutviklingen i sine regioner.

Dette er et komplekst og langsiktig arbeid, og etter knapt to år kan det ikke ventes å se særlige resultater på konkrete områder som næring, samferdsel eller folkehelse. I de samme to årene har fylkeskommunen vært gjennom en krevende omstillingsprosess og landet har vært preget av koronapandemien. Mange aktører har siden mars 2020 rettet mye av sin oppmerksomhet mot konsekvenser av pandemien og arbeidet for å minske negative effekter for befolkningen, næringslivet og for samfunnet. Dette kan ha medført mindre oppmerksomhet og ressurser mot strategisk samfunnsutvikling.

I det videre kapittelet gjennomgås hvordan en avvikling av VTFK og en opprettelse av to nye fylkeskommuner kan påvirke fylkeskommunen som samfunnsutvikler innen ulike fagområder.

5.2.1. Regional planlegging, partnerskap og nettverk

Regional planstrategi (RPS) er en overordnet strategi for utvikling av regionen. Den tar utgangspunkt i regionens fortrinn og utfordringer for å sette mål og peke retning for utviklingen og si noe om hvordan samhandlingen skal foregå. Regional planlegging er et viktig og sentralt virkemiddel for fylkeskommunen til å ta initiativ, mobilisere og stimulere aktører til å dra sammen mot felles mål.

Som en følge av at «Regional planstrategi 2020-2024. Å utvikle Vestfold og Telemark – Verdiskaping gjennom grønn omstilling» ble vedtatt av fylkestinget i desember 2020 er det utarbeidet felles regionale planer og strategier blant annet innen vannforvaltning, kompetanse, kultur, reiseliv og næring. Flere planer er under utarbeidelse i tråd med fylkestingets vedtak.

FNs bærekraftsmål sto sentralt i utarbeidelsen hvor åtte bærekraftsmål ble prioritert:



Tanken bak å velge disse åtte bærekraftsmålene er at de svarer opp regionens tre hovedutfordringer:

- For høyt klimagassutslipp
- For høyt utenforskap
- For lav verdiskaping

I forbindelse med arbeidet med regional planstrategi ble det satt en tiltaksliste for hvert bærekraftsmål. Nedenfor vises eksempler på tiltak tilhørende bærekraftsmål 13 – stoppe klimaendringene:

- *Utarbeide klimabudsjett og klimarapportering for egen drift og for regionen.*
- *Jobbe for reduserte utslipp og utvikle karbonfangst og -lagring i industrien (CCS)*
- *Ivareta karbonrike arealer og utrede karbonlagring i jord*
- *Redusere utslipp fra transport og samferdsel*
- *Arbeide for utslippsfrie byggeplasser*
- *Øke produksjon og bruk av fornybar energi*
- *Benytte energieffektivisering og solenergi i bygg*

Klimafeltet er et godt eksempel hvor fylkeskommunen har fulgt opp tiltakene med budsjettmidler og ressursbruk.

FNs bærekraftsmål tar utgangspunkt i at man må arbeide sammen på tvers av forvaltningsnivå og sektorer for å løse de komplekse utfordringene vi står overfor. Dette utgangspunktet samsvarer godt med fylkeskommunens rolle og oppdrag som samfunnsutvikler.

Den regionale planstrategien tok derfor stilling til samarbeidsarenaer i form av nettverk og partnerskap som skulle etableres. Eksempler på slik nettverk er klima- og energinettverket og nettverket innenfor samferdsel.

Det er rimelig å anta at regionen som helhet vil være tjent med at man jobber sammen om å løse de regionale utfordringene i et større fylke – i Vestfold og Telemark – enn i to mindre. Det er krevende planprosesser som involverer tunge aktører i offentlig og privat sektor og utfordringer knyttet til f.eks. større infrastrukturbygginger, næringsutvikling, sysselsetting, klima og miljø må ses i sammenheng innenfor et større område og i noen tilfeller også interregionalt og nasjonalt.

Begge fylkeskommunene hadde etablerte samarbeidsarenaer, nettverk og strategier på politisk og administrativt nivå for å samarbeide om samfunnsutfordringene i eget fylke og for å forhandle og påvirke statlige myndigheter. Ved en avvikling av VTFK og en opprettelse av to nye fylkeskommuner vil man måtte se på nytt på disse samarbeidsstrukturene og etablere nye. Mange av samarbeidspartnerne på regionalt nivå, slik som NAV, LO og NHO har nå en geografisk inndeling som sammenfaller med de nye fylkesgrensene.

5.2.2. Samferdsel

Det jobbes strategisk med samferdsel, både internt i fylket og opp mot det nasjonale nivået, både på administrativt og politisk nivå. Helt sentralt og unikt innenfor samfunnsutviklerrollen til samferdsel er den statlige prosessen knyttet til Nasjonal transportplan (NTP). Å «lykkes» i NTP krever enighet om prioriteringer over tid og en entydig stemme fra regionen til staten ved enhver milepæl i prosessen.

Det er viktige samferdselsoppgaver som uansett må løses i fellesskap mellom ev. nye fylkeskommuner innen både vei, havn og jernbane. Fylkeskommunen inngår i et partnerskap på flere av disse områdene med kommuner, partene i arbeidslivet, næringslivet og transportetater på tvers av geografien i fylket. Gjennom å være et samlet fylke har imidlertid Vestfold og Telemark større faglig tyngde og et større nedslagsfelt, og dermed større mulighet til å sette politikerne fra fylket i stand å til å fremme fylkets behov i NTP-prosessen. Et slikt samarbeid på felles transportprosjekter, som E134, jernbane og havn og gods, kan også gjøres i to fylker, men med større krav til samordning, felles prioritering og kommunikasjon både politisk og administrativt.

Utviklingsprosjekter og innovasjonsprosjekter krever ressurser og tilgang på kompetanse. Det er lettere å avse slike ressurser i et større fagmiljø hvor spesialiserte oppgaver kan utføres av færre personer. I en større organisasjon med mange fagmiljøer vil interne fagfolk være viktige bidragsytere i utviklingsprosjekter. Gjennom å håndtere prosjekter og utredninger internt utvikles kompetansen og kunnskapen i administrasjonen, og erfaringer og ressurser kan deles mellom ulike prosjekter som for eksempel mellom Bypakke Grenland og Bypakke Tønsberg.

Bypakkene er et godt eksempel på hvor fylkeskommunen tar rollen som samordner på tvers av forvaltningsnivå kommune, fylkeskommune og stat. Fylkeskommunen opplever etterspørsel etter sin kompetanse innenfor bypakker og denne måten å organisere samarbeid på. Senest med oppstarten av bypakke Larvik.

På samferdselssektoren er det få gevinster ved å avvikle VTFK og opprette to nye fylkeskommuner. Samarbeidet og utvikling av arbeidsformer har begynt å ta form og samferdselssektoren begynner å se gode resultater av å være samlet og jobbe på tvers. Dersom det veifaglige miljøet svekkes i for stor grad, vil dette svekke både strategiarbeidet og det fylkeskommunale nivåets evne til å påvirke samfunnsutviklingen både overfor kommunene og det statlige nivået.

5.2.3. Klima

Begge de tidligere fylkeskommunene hadde relativt like mål og strategier angående reduksjon av klimagassutslipp og hadde samhandlet over tid. I sammenslåingsprosessen ble det vedtatt et mål om å redusere de direkte klimagassutslippene i fylket med 60 prosent. Nylig har fylkeskommunen vedtatt et mål om å redusere de direkte klimagassutslippene fra sin egen virksomhet med 70 prosent innen 2030. Politisk ledelse har tatt initiativ til en rekke prosjekter og initiativ. Eksempler på dette er ringvirkningsprosjektet for CCS i Brevik og kartlegging av forutsetningene for økt produksjon av fornybar energi.

Klimafeltet er et område hvor fylkeskommunen har satset. Ved sammenslåingen ble det etablert en egen seksjon som fikk samordningsansvaret for klimaspørsmål. Administrativt har en sammenslåing styrket fagmiljøet og gjort det mer spesialisert. Arbeidet med klimabudsjett og klimaregnskap er eksempler på dette. Det samme er satsningen på klima- og energinettverket som har fått en god mottakelse i regionen. Det antas at en avvikling av VTFK og opprettelse av to nye fylkeskommuner vil svekke arbeidet på klimaområdet. Selv om fylkene hver for seg ønsker å prioritere klimaarbeid vil fagmiljøene hver for seg og prioriteringene totalt sett kunne bli mindre.

5.2.4. Næringsrettet arbeid

Fylkeskommunen arbeider blant annet for å legge til rette for økt verdiskaping, for å legge til rette for bærekraftig bruk av regionens naturressurser, og for økt forskning, utvikling og innovasjon i Vestfold og Telemark. Mye av dette arbeidet skjer i samarbeid med næringsliv, kompetansemiljøer og offentlige virkemiddelaktører.

Flere av de sentrale samarbeidsaktørene, som NAV, Innovasjon Norge, LO og NHO har sammenfallende geografisk organisering som dagens fylkesgrense. En avvikling av VTFK og opprettelse av to mindre fylkeskommuner vil kunne komplisere dette samarbeidet og gjøre det mindre effektivt. En større fylkeskommune har mer tyngde og samlet sett mer kapasitet og kompetanse til å bidra i slike nettverk og til å fremme fylkets interesser overfor nasjonale aktører enn to mindre fylkeskommuner. En videreføring av VTFK kan også knytte sammen et større mangfold av virksomheter og aktører og trekke på flere sterke næringsmiljøer i et område som samlet sett har mer infrastruktur enn to mindre fylker. Fylkeskommunen har fått gode tilbakemeldinger fra samarbeidsaktører om at dagens fylkeskommune er mer aktiv, tversektoriell og profesjonell i sitt arbeid.⁵

Videre ser vi at industrien i Telemarks-delen og Vestfold-delen av fylket kompletterer hverandre og at et påbegynt samarbeid er i ferd med å tilføre tiltrent eksportkompetanse til Telemark og ønsket prosesskompetanse til Vestfold. Denne type kompetanseoverføring er det fylkeskommunen, virkemiddelapparatet og næringsorganisasjonene som er i føringen for og en oppsplitting av fylket vil ventelig stoppe videre prosesser.

På den andre siden kan det argumenteres for at kontakten med lokalt næringsliv kan være enklere i mindre fylkeskommuner. Å avvile VTFK og opprette to mindre fylker kan gi større nærhet og bedre oversikt over lokale aktører i de nye fylkene. Det kan også være lettere å spisse tiltak og strategier når det er færre og mer lokale aktører i målgruppen, men dette kan være i et kortsiktig perspektiv. I en overgangsfase bygges kompetanse på hele regionens næringsliv, og potensialet vil på sikt kunne utnyttes gjennom fordelene med en større region der kunnskap og kompetanse kan kobles på tvers.

Etableringen av VTFK har ført til endret organisering med medarbeidere i nye roller, noe som har ført til at tidligere veietablerte samarbeidsforhold mellom nærings- og institusjonsliv og fylkeskommunen må bygges opp på nytt. Det kan ta tid å se gevinstene av dette, men også her kan det pekes på en overgangsperiode, med muligheten for større bidrag og utviklingspotensial da fylkeskommunen samlet sett kan bidra med mer relevant kompetanse og kunnskap. Dersom man igjen blir to mindre fylkeskommuner er det ikke gitt at de etablerte samarbeidsforholdene automatisk vil gjenoppstå.

Fylkeskommunen forvalter en rekke tilskudd på næringsområdet. Flere tilskuddsordninger, som bedriftsinterne opplæringsmidler (BIO), har kommet med regionreformen. Slik sett har regionreformen medført at fylkeskommunens virkemidler innen tilskuddsforvaltning er blitt styrket.

⁵ Se også NHO sin pressemelding 24.11.2021. [Behold Vestfold og Telemark! \(nho.no\)](https://nho.no/behold-vestfold-og-telemark)

Med etableringen av VTFK har det blitt et større miljø som forvalter tilskudd. Tilskuddsforvaltning er en stor oppgave i fylkeskommunen. Et felles kompetansemiljø på tilskuddsforvaltning vil kunne bidra til mer profesjonalisering av denne rollen i fylkeskommunen. Dette vil lettest kunne gjøres i en stor organisasjon.

5.2.5. Kompetanse og inkludering

Fylkeskommunen har med regionreformen fått et større strategisk ansvar for den regionale kompetansepolicyen. I etterkant av sammenslåingen har fylkeskommunen utarbeidet en regional kompetansestrategi for Vestfold og Telemark, basert på et kunnskapsgrunnlag utviklet i samarbeid med ulike regionale aktører.

Siden etableringen har fylkeskommunen iverksatt flere tiltak på kompetanseområdet som har blitt vurdert som viktige og positive, som gullbilletten, fleksibel yrkesopplæring og yrkesnorsk i fagopplæring. Slike utviklingstiltak har vært mulig på grunn av større fagmiljøer og som følge av spesialisering og effektivisering av administrative ressurser. Disse tiltakene vil kunne videreføres i to nye fylker dersom VTFK avvikles, selv om det vil kreve administrative og økonomiske tilpasninger.

Ved en avvikling av VTFK er det en risiko for at arbeidet med å redusere utenforskap blir svekket ved at det blir færre tilbydere å spille på, samtidig som samarbeidet med NAV kan bli mer krevende å koordinere med to fylkeskommuner. På den andre siden kan arbeidet kanskje bli lettere ved at en mindre fylkeskommune i større grad kjenner lokale forhold, noe som kan forenkle samarbeidet for eksempel med kommunene.

Kompetansepiloten Øvre Telemark er et regionalt kompetanseutviklingstiltak som retter seg mot distriktskommunene i Øvre Telemark og blir sånn sett i liten grad berørt av en eventuell avvikling av VTFK. Arbeidet i kompetansepiloten har likevel nytte av fagmiljø og analyseressurser som er tilgjengelige i fylkeskommunen, og som kan gå tapt ved en eventuell avvikling.

5.2.6. Integrering av innvandrere og bosetting av flyktninger

Fylkeskommunen fikk gjennom regionreformen et større og til dels nytt ansvar for bosetting, integrering og kvalifisering av innvandrere. Oppgaven løses gjennom fordeling av tilskudd, anbefalinger om bosettingskommuner og tett samarbeid med aktører som NAV, næringslivet, frivilligheten og sosiale entreprenører. Det er et lite fagmiljø som arbeider med dette området, og oppgavene ville vanskelig kunne gjøres av færre enn i dag, selv i et mindre fylke. Avvikling av VTFK og etablering av to nye fylkeskommuner krever derfor økt bemanning på området, ev. en reduksjon i oppgavene.

Overføring av oppgaver fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) til fylkeskommunen som ble vedtatt i forbindelse med regionreformen er foreløpig ikke fullført. Dette kan bli ytterligere utsatt om VTFK avvikles.

5.2.7. Videregående opplæring, fagskolen, PP-tjenesten og oppfølgingstjenesten

Videregående opplæring er ikke bare en viktig tjeneste for befolkningen, men er også viktig for å fylle fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler i et arbeidsmarkeds- og sysselsettingsperspektiv. Vestfold og Telemark har store utfordringer knyttet til lav verdiskaping og høyt utenforskap, og for å løse disse samfunnsutfordringene spiller videregående opplæring, fagskoleutdanning, pedagogisk-psykologisk tjeneste og oppfølgingstjenesten en viktig rolle.

Gjennom sammenslåingsprosessen har disse fagmiljøene blitt styrket, noe som gir mulighet for å få en større og bredere kompetanse. Dette er viktig for å kunne betjene skolene i deres utviklingsarbeid og i arbeidet med å følge opp elever med spesielle behov og som står i fare for å avbryte skolegang eller et yrkesopplæringsløp. Større fagmiljø gir også større mulighet for faglig fordypning. Samtidig har sammenslåingen av fylket ført til større geografiske avstander og lengre tjenestevei med flere involverte personer. Delingen av fagmiljøet på to lokasjoner gjør også at man ikke har klart å hente ut fullt utbytte av større fagmiljøer.

Med bakgrunn i regionreformen og den forestående sammenslåingen av Vestfold og Telemark, ble det besluttet å sammenslå fagskolene i de respektive fylkene. På grunnlag av det ble Fagskolen Vestfold og Telemark etablert med en felles administrasjon, en rektor og ett styre. Ved en eventuell splitting av Vestfold og Telemark vil det på ny måtte vurderes om hver av fylkene skal eie sin egen fagskole, slik praksis har vært frem til nå. Fylkeskommunens egen fagskole, sammen med en helhetlig forvaltning av øremerket tilskudd til fagskoler i regionen, har blitt styrket i forhold til å se regionen som helhet og se sammenhenger, og dermed styrke næringslivets og det offentliges behov for kompetanse.

5.2.8. Folkehelse

Fylkeskommunen har ansvar for å være pådriver for - og samordner av - folkehelseinnsatsen i fylket, og er dermed en viktig del av fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle. Det er vanskelig å se at en avvikling av VTFK vil kunne styrke det regionale folkehelsearbeidet, blant annet fordi dette vil dele et fagmiljø som allerede er relativt lite. Gjennom sammenslåingen er det nå bygget opp et fagmiljø som samlet gir en høy og mangfoldig kompetanse innenfor dette store fagområdet. Dette har gjort det mulig å gå inn i større prosjekter uten å måtte hente personellressurser inn i midlertidige stillinger, samt at fylkeskommunen samlet sett har flere ressurser til å understøtte kommunenes folkehelsearbeid. Det er også lettere å hente inn eksterne midler – både fordi midlene skal gå til en større andel av landets befolkning og fordi man har kapasitet til å rigge større prosjekter. Sammenslåingen har gitt stordriftsfordeler, for eksempel i gjennomføringen av Folkehelseundersøkelsen og Ungdataundersøkelsen. Det er også etablert tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner og kommuner som eventuelt må etableres på nytt i de to nye fylkeskommunene.

5.2.9. Kultur

Kulturfeltet har en viktig rolle i samfunnsutviklingen. VTFK har nettopp vedtatt en ny kulturstrategi: «Vestfold og Telemark – der mennesker møtes, Kulturstrategi 2021 – 2024». Strategien dekker fagområdene bibliotekutvikling, friluftsliv, idrett, kulturarv, kulturfrivillighet, kunst, museum og privatarkiv. En eventuell avvikling av VTFK og etablering av to nye fylkeskommuner vil ha negativ påvirkning på muligheten til å gjennomføre tiltakene og nå målene i strategien.

I samfunnsutviklingen står folkebiblioteket helt sentralt, og her finner man en viktig publikumsarena for ytringsfrihet og offentlig samtale. Vestfold og Telemark fylkesbibliotek har en rekke utviklingsoppgaver direkte knyttet til dette, både gjennom kompetansetiltak, stedsutvikling, litteraturformidling og som arrangør. En avvikling av VTFK vil medføre en svekking av samordningen av disse oppgavene, men vil samtidig kunne fungere videre i to nye fylkeskommuner.

Mye av VTFKs samfunnsutvikling innenfor kulturområdet utøves gjennom og i samarbeid med andre. Kultursektoren vil i løpet av 2022 inngå om lag 39 samarbeidsavtaler og har etablert 28 nettverk, partnerskap og relevante arenaer med kommuner, organisasjoner, institusjoner lag og foreninger. Avtaler og arenaer må avvikes, reetableres og reforhandles.

Flere samarbeidspartnere som tidligere hadde to fylkesorganisasjoner (i Vestfold og i Telemark) har enten på eget initiativ eller med støtte fra VTFK slått seg sammen til én organisasjon. Dette har styrket fylkeskommunens samhandling med frivilligheten. Opprettelsen av to nye fylkeskommuner vil kunne føre til et vesentlig organisatorisk arbeid i disse organisasjonene for igjen å tilpasse seg den nye fylkeskommunale strukturen. Samfunnsdeltakelse gjennom frivillighet er et viktig statlig, regionalt og kommunalt mål. Fylkeskommunale tilskuddsordninger til frivilligheten har blitt etablert og styrket. Disse vil måtte bygges opp på nytt ved opprettelse av to nye fylkeskommuner.

VTFK har flere eierskap på kulturområdet. Det dreier seg spesifikt om Vestfoldmuseene, Teater Ibsen og Sørnorsk filmsenter. Ved en eventuell avvikling av VTFK og opprettelse av nye fylkeskommuner må vedtekter og aksjonæravtaler knyttet til disse eierskapene reforhandles og nye medeiere søkes. Det samme må alle avtaler med samarbeidsaktører. Videre vil de nye fylkeskommunene på ny måtte ta stilling til engasjement i kompetansesentre som for eksempel Sørnorsk jazzsenter, Østnorsk kompetansesenter for musikk og Sørnorsk folkemusikksenter. Innenfor det visuelle feltet har regionens kunstnere per i dag tilbud om å stille ut ved både Østlandsutstillingen og Sørlandsutstillingen. Ved en eventuell avvikling av VTFK vil de kunne miste denne muligheten.

Etter sammenslåingen har også tilskuddsordninger på kulturfeltet blitt harmonisert og nye kriterier er etablert. Enkelte av ordningene er nå tydeligere innrettet mot Kulturrådet. En avvikling av VTFK vil kreve en ny omarbeiding av tilskuddsordningene.

For å fylle rollen som samfunnsutvikler har fylkeskommunen som mål å reformere forvaltningsarbeidet innen kulturarv. Arbeid i skjæringsfeltet mellom forskning og forvaltning gir verdifull kunnskap. Metodeutvikling er med på å effektivisere forvaltningsoppgavene. Det er behov for å ha ekspertise på prosjektutvikling og prosjektledelse som kan koordinere det faglige arbeidet.

Utviklingsarbeidet bidrar til positive endringer innen forvaltning og myndighetsutøvelsen. Utviklingsarbeidet svekkes ved å avvikle VTFK og opprette mindre fylkeskommuner.

5.2.10. Internasjonalt arbeid

Fylkeskommunen deltar i internasjonalt samarbeid på flere fagområder med mål om å gjøre det lettere for både offentlige virksomheter og private aktører å arbeide med internasjonale utfordringer og muligheter. Det internasjonale arbeidet har som hovedmål å gjøre Vestfold og Telemark til et mer attraktivt sted å bo, arbeide, drive næringsvirksomhet og besøke. Dette oppnås gjennom deltakelse i internasjonale fora, organisasjoner og samarbeid. En avvikling av VTFK og opprettelse av to nye fylkeskommuner vil neppe påvirke arbeidet nevneverdig, ettersom regionalt samarbeid allerede er godt innarbeidet. Som på mange andre fagområder vil man imidlertid måtte fordele allerede knappe ressurser på to fylkeskommuner.

5.3. Tjenesteyter

Fylkeskommunen leverer viktige tjenester til befolkningen som for eksempel videregående opplæring, kollektivtransport, fylkesveier og tannhelsetjenester.

Tjenestetilbudene som fylkeskommunene leverer, er svært ulike og berøres på ulike måter av en eventuell avvikling av VTFK og opprettelse av to nye fylkeskommuner. På de fleste tjenesteområdene opplever man at det er positivt at sammenslåingen har ført til større fagmiljøer. For enkelte områder har denne fordelene kommet i skyggen av større kompleksitet i tilfanget av kommuner og ulempen ved å ha flere fylkeshus.

For fylkesveiadministrasjonen stiller en eventuell avvikling av fylkeskommunen seg annerledes enn for øvrige sektorer, da dette ansvaret først ble overført til fylkeskommunen med regionreformen. En deling av disse fagmiljøene er mulig, men det er risiko for at dette vil slå uheldig ut for tjenestetilbudet.

5.3.1. Fylkesveier

Samferdsel er et viktig tjenesteområde i fylkeskommunen, som blant annet har ansvar for utbygging, drift, vedlikehold og forvaltning av 3 100 km fylkesvei og 375 km gang- og sykkelvei.

Rekruttering og fagmiljø

Ved en eventuell avvikling av Vestfold og Telemark fylkeskommune er det viktig at fagmiljøene innen utbygging, drift, vedlikehold og forvaltning av fylkesveinettet ikke blir mindre da små fagmiljøer vil kunne gjøre rekruttering og oppgaveløsning mer utfordrende. Sterke fagmiljøer bidrar til trivsel og faglig utvikling. Det er viktig at fylkeskommunen har ledende kompetanse på egne ansvarsområder slik at man blir en attraktiv arbeidsgiver og at man har kompetanse til å bestille og følge opp konsulenter og entreprenører.

Ved overføringen fra Statens vegvesen (SVV) var det utfordrende å rekruttere ansatte fra SVV til fylkeskommunen, og bare mellom 60 og 70 prosent av de ansatte som ble vurdert som aktuelle for

overføring valgte å komme. Rekruttering har siden vært utfordrende, men fagområdet har gradvis bygget seg opp. En ny stor omorganisering av området vil med stor sannsynlighet føre til at medarbeidere i fagmiljøet søker seg bort fra fylkeskommunen. Fylkeskommunen erfarer allerede at vi konkurrerer med SVV, konsulentbransjen og entreprenørbransjen om den samme fagkompetansen.

Nye fylkeskommuner av Telemarks og Vestfolds størrelser vil trolig måtte gå til innkjøp av konsulenttjenester til utvikling av planer, utredninger og investeringsgrunnlag for veiutbygginger, anbudsprosesser og oppfølging.

Effektive prosesser og kompetanse

Uavhengig av konsekvensene for fylkeskommunens evne til å rekruttere og beholde riktig kompetanse, vil mindre fylker ha utfordringer med å løse oppgavene innen utbygging av fylkesveinettet. For eksempel vil kritiske fag som geoteknikk (håndtering av bl.a. sensitive masser som kvikkleire) og sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (bl.a. oppfølging av. seriøsitet i entreprisekontrakter) bli sårbare om disse fagmiljøene blir ytterligere redusert.

Ved utlysning av anbud vil posisjonen til mindre fylkeskommuner være svakere, og kompetansen til å følge tilbudene opp være mindre. Dette gjelder for alle områder, men særlig for veiprosjektering, som er komplekst, og involverer mange ulike fagkompetanser for å gjennomføre vellykkede utbyggingsprosjekter. På flere områder er det allerede i dag små fagmiljøer, med kun 1-3 ansatte.

Drift og vedlikehold av fylkesveiene ble fram til regionreformen og overføringen av ansvaret for fylkesveiene til fylkeskommunen utført av SVV på vegne av fylkeskommunen, og med en økonomisk ramme tildelt av fylkeskommunene. Etter regionreformen utlyses alle drifts- og vedlikeholdskontrakter av fylkeskommunens administrasjon. Dette har gjort at man har klart å bremse kostnadsveksten betydelig, samtidig som det har styrket lokalt næringsliv gjennom å legge til rette for at lokale virksomheter i større grad kan konkurrere om kontraktene. Regionreformen har slik satt fylkeskommunen i stand til å ta flere regionale hensyn i sin kontraktstrategi, men det krever at administrasjonen har ressurser og kompetanse til å gjøre dette arbeidet.

En oppsplitting av administrativ støtte som følge av en avvikling av VTFK og opprettelse av to nye fylkeskommuner, vil redusere muligheten for å iverksette utviklingsprosjekter innen kontraktstyring, anbudsprosesser og drift- og vedlikeholdsstrategier.

Selv om fylket har blitt større, har flere av drifts- og vedlikeholdskontraktene blitt mindre, etter en vurdering av hvilken størrelse og hvilke fagområder som skal inngå kontraktene for å gi størst konkurranse. Dette har bidratt både til lavere priser og større innslag av lokale entreprenører fra fylket.

En større innkjøper har større attraktivitet i anbudsprosesser, og to mindre fylkeskommuner vil kunne få dårlige vilkår i kontraktene enn et samlet fylke. Også for kontraktørene vil to

oppdragsgivere gjøre det vanskeligere å gi gode tilbud, for eksempel ved å tilrettelegge for effektiv bruk av spesialutstyr, for eksempel klimavennlig maskinpark, over fylkesgrensene.

Arbeidet med drift og vedlikehold er organisert etter ulike oppgaver/fag, som geodata, vei, bru, elektro, asfalt og oppmerking, tunnel osv. Dette gir grunnlag for spesialisering og effektivisering. Dersom de samme oppgavene skal utføres av to nye fylkeskommuner, vil fagkompetansen på de enkelte områdene svekkes, og den administrative overbyggingen må ev. økes. En avvikling av nåværende fylkeskommune og opprettelse av to nye vil gjøre at kontrakter i større grad må fordeles etter geografi enn fagområde.

En samlet økonomisk ramme for Vestfold og Telemark gir et større handlingsrom og kapasitet til prosjekter som for eksempel oppgraderingsprosjektet, hvor vedlikeholdsetterslep på fylkesveiene kan innhentes og hvor veiene konsentrert og helhetlig kan oppgraderes til økte standardkrav.

Samferdselsorganisasjonen i VTFK har hatt fokus på å etablere en organisasjon som har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å balansere bruk av egne ressurser opp mot kjøp av konsulenttjenester. Nærmere 90 % av driftskostnadene av samferdselssektoren brukes til å kjøpe tjenester/produkter fra næringslivet. Det er derfor av avgjørende betydning at fylkeskommunene opptrer som en kompetent og krevende bestiller og kjøper av tjenester. Dette bidrar til å få ned totalkostnadene til både driften og prosjektene, men også til å forsterke et kompetent og konkurransekräftig næringsliv. Motiverte og kompetente medarbeidere som har som målsetting å bruke de begrensede offentlige midler på en mest mulig effektiv måte er en nødvendighet uavhengig av fremtidig organisering.

Samferdselssektoren har en rekke IT-systemer som støtter arbeidet. Ved en avvikling av VTFK vil slike data- og styringssystemer måtte deles. To nye fylkeskommuner fører til økt samlet behov for støttefunksjoner knyttet til disse systemene, og økte lisenskostnader.

Faglige nettverk for fylkesveiadministrasjon på tvers av fylker og etater har så smått begynt å ta form. Sentrale myndigheter utformer lover, forskrifter og standarder for fylkesveiene som fylkeskommunene må implementere og koordinere. Oppgavene som medfølger utføres regionalt eller lokalt. Trafikkregistreringer og trafikkberedskap er eksempler på slike fagområder. Fylkene involveres i sentrale prosesser og arbeidsgrupper i utviklings- og endringsarbeid. Samlet kompetanse i VTFK har større kraft i arbeidet og en avvikling av VTFK vil svekke mulighetene for å holde seg oppdatert på fagfeltene og utføre de operative oppgavene på en tilfredsstillende måte.

Den juridiske spisskompetansen på både anskaffelse og kontraktsoppfølging er i dag ivaretatt av én person på hvert fagområde. En oppsplitting til to fylkeskommuner vil medføre behov for nyrekruttering for å sikre disse nødvendige ressursene for hvert fylke. Det samme gjelder støttefunksjoner som grunnnerverv og landmåling, som må være til stede i samme grad enten det er ett eller to fylker.

5.3.2. Kollektivtransport

Kollektivtransport er en sentral tjeneste i fylkeskommunen, med ansvar blant annet for busser og ferger. Etter sammenslåingen har fagmiljøet jobbet for å utvikle felles billettsystemer, informasjonssystemer til drift og sanntids- og ruteinformasjon til brukere. Slike systemer innebærer kostbare lisensavtaler med leverandører, og det ligger en betydelig økonomisk besparelse i felles systemer for fylkeskommunene. En avvikling av VTFK og opprettelse av to nye fylkeskommuner vil trolig medføre at igangsatte prosesser knyttet til nye felles systemer må endres og deles opp på to bestillere, med egne prosjektledere i hvert av de nye fylkene. I tillegg vil mange av de administrative funksjonene knyttet til kollektivtransporten måtte etableres to steder i stedet for ett, slik som kundesenter, kommunikasjon og markedsføring.

Flere fagmiljøer på kollektivfeltet vil bli små dersom fylkene deles. For noen ansatte kan det bety et mindre attraktivt arbeidsmiljø.

5.3.3. Videregående opplæring

Hovedoppgaven innen videregående opplæring er tjenesteyting i form av undervisning og opplæring på fylkets 21 offentlige videregående skoler og i fagopplæringen. Det er skolene som er den absolutt største tjenesteyteren i fylkeskommunen. Så kort tid etter sammenslåingen er det vanskelig å si med sikkerhet hvilken betydning prosessen har hatt for skolenes tjenesteyting. Likevel er det ingen tvil om at sammenslåingen har gitt gevinster knyttet til innkjøp, fellestjenester innenfor IT, HR, arkiv og økonomi. Utfordringen er at innføringen av slike nye systemer krever omstilling og opplæring og det derfor tar tid før gevinstene kan realiseres fullt ut.

I forbindelse med sammenslåingen er det innført en ny økonomisk modell for fordeling av midler til videregående skoler. Dette har ført til at noen skoler opplever å ha fått bedre økonomi, mens andre opplever at rammen har blitt trangere. Etter sammenslåingen opplever også flere at det er mindre rom for lokale beslutninger om studieprogram og inntaksregler.

En avvikling av Vestfold og Telemark fylkeskommune vil kunne føre til at skolene opplever at tjenesteveien fra skole og rektor til skoleeier og politikere blir kortere. Ulempene kan være at man mister mange av stordriftsfordelene, og at det faglige støtteapparatet rundt skolene kan bli mindre.

Sammenslåingen har gitt mulighet til å profesjonalisere og spesialisere både den pedagogiske og administrative siden knyttet til skolenes drift. Dette gjelder både inntak, eksamen, skoleadministrasjon, økonomi og kvalitetsarbeid, men også innen fagopplæring og voksenopplæring. På flere områder er det nå færre ansatte enn tidligere, slik at en avvikling av VTFK og opprettelse av to nye fylkeskommuner kan føre til økte ressursbehov.

Samtidig har sammenslåingen og de organisasjonsendringene det har medført gitt noen utfordringer. En større organisasjon med to arbeidsteder har gjort at oversikten over kolleger og deres fagområder er redusert, og gevinstene fra større fagmiljøer er neppe fullt ut realisert. Videre oppleves systemet for beslutninger å være mer tungrodd enn før sammenslåingen.

5.3.4. Pedagogisk-psykologisk tjeneste og oppfølgingstjenesten

Pedagogisk-psykologisk-tjeneste (PPT) og oppfølgingstjenesten arbeider med ungdom i videregående skoler eller utenfor opplæring og arbeid for å bidra til at flere gjennomfører utdanning eller kommer i jobb. En avvikling av eksisterende fylkeskommune vil kunne gi fordeler som at det blir færre skoler, spesialisttjenester, NAV-kontor m. fl. å gjøre seg kjent med for å forstå helheten for tjenestene. En annen fordel er at beslutninger kan tas nærmere brukerne, og at man potensielt kan ha kortere prosesser med færre involverte. Ulemper ved en avvikling er blant annet at tjenestene vil få et mindre fagmiljø. Dette kan påvirke både effektivitet, kvalitet, kompetansemiljø, tolkningsfellesskap, profesjonalitet og sårbarhet ved fravær. Ved en avvikling av VTFK vil tjenesten måtte tilsette flere for å få opp kapasiteten som nå effektiviseres, spesielt på ledernivå og på merkanthetlige tjenester. Ved en avvikling og opprettelse av to nye fylkeskommuner vil det også være nødvendig med en ny prosess for å vurdere en ny organisering av tjenesten, både med tanke på innhold, ansvar og roller.

5.3.5. Karrieresenteret

Som følge av regionreformen ble alle fylker pålagt å ha minst ett karrieresenter, og fra 1. januar 2021 ble karrieresenter Vestfold og Telemark etablert. Senteret har en leder og er lokalisert i Skien og i Tønsberg. Samtidig med samlokaliseringen trådte nye lover i kraft, noe som har lagt føringer for karrieresenterets tilbud. Fra 1. januar tilbyr karrieresenteret gratis karriereveiledning til hele befolkningen, i tillegg til å karriereveilede nybosatte flyktninger. Det pågår nå en utviklingsprosess for å gjøre karrieresenteret mer tilgjengelig i hele fylket og bedre i stand til å løse nye oppgaver og et utvidet samfunnsoppdrag.

Ved en avvikling av VTFK må hvert av fylkene på nytt opprette et eget karrieresenter. Av geografiske årsaker vil antagelig Karrieresenter Vestfold kunne levere på oppdraget uten å øke antallet ansatte, men for Karrieresenter Telemark vil det være utfordrende å gi fysisk karriereveiledning til hele befolkningen uten å øke bemanningen.

5.3.6. Tannhelse

Tannhelse er et viktig tjenesteområde for fylkeskommunen, som har ansvar for å gi et godt tannhelsetilbud til innbyggerne i Vestfold og Telemark etter lov om tannhelsetjenesten. Samlet sett erfarer tannhelsetjenesten i den nye fylkeskommunen at sammenslåingen har vært positiv. Siden sammenslåingen er klinikkstrukturen opprettholdt slik at den geografiske deknningen er uendret. Samtidig opplever tannhelsetjenesten at de har fått et større fagmiljø, et styrket spesialistmiljø, og redusert administrative behov slik at arbeidet er betydelig mer effektivt.

Digital utvikling og bruk av ny teknologi, slik som videokonsultasjon, tjenestebasert adressering og en rekke andre tilbud ville ikke vært mulig i samme omfang og tempo uten sammenslåingen. Videre opplever de at tannhelsetilbudet for personer som har vært utsatt for tortur, overgrep eller har sterk tannbehandlingsskrek har blitt styrket, samt det forebyggende og helsefremmende arbeidet både på tannklinikker og på arenaer utenfor tannhelsetjenesten. Etter sammenslåingen opplever tannhelsetjenesten at de har større gjennomslagskraft overfor eksterne samarbeidspartnere, som

kommuner, universitet og de videregående skolene. Sektoren har nylig inngått en intensjonsavtale med Sykehuset i Vestfold for å kunne sikre et bedre tilbud av komplekse tann- og kjevebehandlinger, men også tannhelsen til innlagte pasienter. Tilbudet vil også medføre raskere tilgjengelig i akutte situasjoner.

Ved en eventuell avvikling av VTFK og opprettelse av to nye fylkeskommuner er tannhelsetjenesten bekymret for om de klarer å videreføre en del av arbeidet de nå har iverksatt, særlig innenfor IKT. På den annen side opplever lederne i sektoren at byråkrati og styring har økt etter sammenslåingen slik at viktige prosesser tar uhensiktsmessig lang tid. Det antas at dette ikke i merkbare grad har påvirket tjenestetilbudet, og medarbeidere på klinikkene har ikke merket mye til sammenslåingen, annet enn at lederne var mye fraværende i sammenslåingsprosessen.

5.3.7. Kultur

Fylkeskommunen har ansvar for en rekke ulike tjenester på kulturfeltet, blant annet innen bibliotek og kunst- og kulturformidling. Som følge av sammenslåingen har det blitt mulig å avse stillingsandeler som arbeider på tvers av fagfelt, noe som styrker tjenestene vesentlig. Ved en eventuell avvikling av VTFK og opprettelse av to nye fylkeskommuner vil tjenestene bære preg av et mindre og smalere fagmiljø. En avvikling kan også føre til at man ikke er store nok til å ta ansvaret som prosjektleder i nasjonale prosjekter som igjen vil kunne bidra til bedre tjenester for innbyggerne. På museumsfeltet er det en fare for at det faglige samarbeidet på tvers svekkes.

Sammenslåingen har gitt anledning til å forbedre bruken av statlige og fylkeskommunale midler. Ved en avvikling av VTFK er det en fare for at noen tjenester og tilbud kun blir videreført i ett av de nye fylkene som f.eks. Arbeidslivets Kultur Seilas og Kimen Litteraturfestival. På den annen side er det noen tjenester og funksjoner som vil kunne fungere bedre i to mindre fylkeskommuner. Blant annet vil avstanden kunne oppleves som kortere fra kommuner og andre samarbeidspartnere til både ledelse og fagpersoner i fylkeskommunen og vice versa.

I tjenesteutviklingen har Vestfold og Telemark fylkesbibliotek store utviklingsoppgaver overfor de kommunale folkebibliotekene. Fylkesbiblioteket er initiativtaker, prosjekteier og samarbeidspartner på en rekke områder, herunder ytringsfrihet, konsortieløsninger for utlån, statistikk, nasjonale lesekampanjer og publikumsarrangementer. På bibliotekfeltet har sammenslåingen gjort at fylkesbiblioteket har samordnet oppgavene og fått ressurser til å ta tak i nye fagområder, tenke mer innovativt og rigge fylkesbiblioteket som et kompetansesenter, slik det skal være. Et større fylke har gitt mulighet til å disponere statlige tilskudd til bibliotekutvikling på en samordnet måte, og gjennom det gitt bedre kompetansehevende tiltak innenfor hele bibliotekfeltet. Som følge av sammenslåingen har fylkesbiblioteket også fått en sterkere rolle overfor nasjonale myndigheter og leverandører. En eventuell avvikling av VTFK vil påvirke fylkesbiblioteket på alle disse områdene.

Fylkeskommunen har et lovpålagt ansvar for å være førstelinje for kulturmiljø, og leverer tjenester knyttet til plan- og arealsaker samt byggesaker til privatpersoner, kommuner, utbyggere og frivillig sektor. Tilskuddsforvaltning av statlige midler til fredete bygg og anlegg håndteres også av fylkeskommunen. Staten har innrettet seg og tilpasset disse tilskuddsordningene til de

sammenslåtte fylkeskommunene. Ved en avvikling av VTFK må disse ordningen bygges om, noe som er særlig krevende for DigiSak, som både er en tilskuddsmodul og dokumentasjon som skal integreres i sak-arkiv systemet. En omorganiseringsprosess hvor både stat og fylkeskommune blir berørt samtidig, vil påvirke tjenesteproduksjonen negativt, og skape utfordringer for eiere av fredete bygg og anlegg. Den samlede arbeidsbelastningen i en omorganiseringsperiode vil også påvirke kvaliteten i tjenestene negativt overfor kommuner og utbyggere.

Den sammenslåtte fylkeskommunen hvor flere ansatte samarbeider, har økt fagkompetansen i rollen som høringspart i kommunenes planarbeid når det gjelder kulturmiljø. Økt samarbeid har også gitt mulighet for å prioritere større arkeologiske utgravinger når det er ønsket fra eksterne aktører. Nye og mindre fylkeskommuner vil ikke ha denne ressursen. Statlige oppgaver innen kulturarv ble overført til fylkeskommunen 1. januar 2020, uten reell økonomisk kompensasjon og med begrunnelse om at større fylkeskommuner gav mer robuste fagmiljøer. Følgelig vil en splitting av disse oppgavene måtte løses av to mindre organisasjoner, med mindre robuste enheter.

5.4. Myndighetsutøver

Fylkeskommunen er myndighetsutøver på en rekke forskjellige fagfelt, blant annet innen samferdsel, vannforvaltning, kulturarv og regional planlegging. I forbindelse med sammenslåingen har en del av fagmiljøene som jobber med ulike type myndighetsoppgaver blitt mer spesialiserte og fordelt oppgaver på nye måter.

Fylkeskommunen er regional planmyndighet. En regional plan skal legges til grunn for regional virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet. Regionale planer skal utarbeides i samarbeid med kommuner og andre berørte parter. Gjennom regional plan kan fylkeskommunen fastsette retningslinjer for arealbruk for å ivareta regionale eller nasjonale interesser, og kan nedlegge forbud mot bygging og anlegg innenfor avgrensede områder.

Myndighetsrollen innenfor regional planlegging knytter seg i stor grad til innsigelsesmyndigheten. For eksempel skal arealbruk og retningslinjer for arealbruk som er vedtatt gjennom regional plan legges til grunn i den kommunale planleggingen. Dersom dette ikke skjer eller at saken behandles i strid med regional plan, kan det fremmes innsigelse. Innsigelsessaker legges alltid frem til politisk behandling før de fremmes. Slik sett er det ikke hvorvidt det er en VTFK eller to nye fylkeskommuner som påvirker bruken av innsigelsesmyndigheten, men det politiske flertallet i det organ som fatter beslutning om å fremme innsigelse. I tillegg er gjeldende arealplaner i Vestfold og Telemark overført fra de tidligere fylkene, og sånn sett vil en avvikling av VTFK neppe ha store konsekvenser for regional myndighetsutøvelse på dette området.

Innen videregående opplæring peker man på at sammenslåingen har ført til likere myndighetsutøvelse ovenfor elevene, uansett hvor eleven bor i fylket. I forbindelsene med sammenslåingsprosessen, og tiden etter, har det vært arbeidet med å oppdatere regler og rutiner for behandling av elevsaker, for felles praksis og for å kvalitetssikre de interne regelverkene. Dette har ført til en økt profesjonalisering av saksbehandlingen i disse sakene. Ved en avvikling av VTFK og opprettelse av to nye fylkeskommuner vil en del av dette arbeidet måtte gjennomgå på nytt.

En del av fylkeskommunens arbeid innen kulturarv, idrett og friluftsliv styres av lover, forskrifter og andre pålegg, og dette arbeidet vil ikke endres vesentlig ved en avvikling av VTFK og opprettelse av to nye fylkeskommuner. Økt spesialisering som følge av sammenslåingen og overføring av oppgaver innen kulturarv, vil imidlertid føre til at flere fagfelt har behov for økte ressurser dersom det skal opprettes to nye fylkeskommuner. Et eksempel er ruinforvaltning, som i samarbeid med Riksantikvaren skjer over hele fylket og administreres av kun én person i fylkeskommunen. Et annet eksempel er rådgivning og forvaltning av lovverk knyttet til arkeologiske funn gjort av frivillige. Det vil kreve økte ressurser å opprettholde dette ved opprettelse av to nye fylkeskommuner.

Fylkeskommunen har et lovpålagt ansvar for å være førstelinje for vern av kulturmiljø, som følger opp kulturminnelov og plan- og bygningslov med tilhørende forskrifter og rundskriv. Ansvaret for kulturmiljø er et statlig ansvar som er plassert i fylkeskommunen, og med ansvaret følger statlig myndighet i arealspørsmål. Myndighetsrollen svekkes når fylkeskommunene blir mindre, ikke minst i Vestfold som består av seks store kommuner. Myndighetsoppgaven bør ikke ses isolert, men i sammenheng med samfunnsutviklerrollen.

Innen vannforvaltning vil en avvikling av VTFK og en etablering av to nye fylkeskommuner føre til at man må avgjøre hvilke av de to fylkeskommunene som skal være vannregionmyndighet for vannregion Vestfold og Telemark. Vannregionene ble omfordelt ved regionreformen, og vannregionene følger fylkesgrensene nært. Innen vannforvaltning opplever man at det er lettere å jobbe med helhetlig vannforvaltning i vannregionen med nåværende fylke på grunn av større kapasitet og kompetanse i oppgaveløsningen. To mindre fylkeskommuner vil sannsynligvis gjøre det vanskeligere å samordne oppgaver, og det vil komplisere aktørbildet. Vannregionen jobber tett med Statsforvalteren, og blir mer likeverdige partnere ved nåværende fylkesinndeling som harmoniserer med inndelingen av Statsforvalterembetene.

Regiongeologen forvalter blant annet fylkeskommunens myndighetsansvar når det gjelder mineralressurser i Vestfold og Telemark. For regiongeologen er VTFK mer praktisk enn to nye, mindre fylkeskommuner, blant annet fordi man kan se kommuner og næringsområder som tidligere krysset fylkesgrensene under ett, og fordi man har større tyngde i dialog med nasjonale myndigheter. I tillegg vil det være økonomisk krevende å se for seg en stabil regiongeolog-ressurs i ett lite fylke.

6. Vedlegg

Vedlegg 1: Frie inntekter

Dette vedlegget beskriver kort inntektssystemet og redegjør for faktiske og forventede inntekter for VTFK i 2020, 2021 og 2022, samt hva inntektene hypotetisk sett ville blitt for to nye fylkeskommuner.

Gjennom inntektssystemet omfordes kommunenes og fylkeskommunenes frie inntekter gjennom utjevning av rammetilskuddet etter kostnadsnøkkelen og inntektsutjevning av skatteinntektene. De samlede overføringer fra staten vil i sum være like store om fylket deles eller består. Rammetilskuddet består av et flatt innbyggertilskudd (kr 5 933 i 2020) som korrigeres ved hjelp av kostnadsnøkkelen.

Kostnadsnøkkelen består av en rekke objektive kriterier, som forklarer hvorfor det er forskjeller i kommunenes utgifter, som for eksempel antall barn i skolepliktig alder, antall eldre, bosettingsmønster og reiseavstander i kommunen. For Vestfold og Telemark fylkeskommune utgjorde det flate innbyggertilskuddet 2,5 milliarder kroner i 2020. Fra dette ble det trukket 412 millioner kroner, da Vestfold og Telemark regnes som et fylke som er billigere å drifte enn gjennomsnittet av fylker.

Videre inngår det spesielle overføringer til fylket som i det store og hele videreføres hvert år, tilskudd til veiadministrasjon og kompensasjoner og overgangsordninger.

Rammetilskuddet per innbygger er høyere i Telemark enn i Vestfold, noe som primært skyldes utjevning gjennom kostnadsnøkkelen, jf. tabell .

Skatteinntektene er høyere per innbygger i Vestfold enn i Telemark, men fylkene hver for seg og samlet har lavere skatteinntekter per innbygger enn gjennomsnittet av fylkene i landet. Dette blir utjevnet gjennom inntektsutjevningen, slik at skatteinntektene per innbygger etter utjevning i 2020 var hhv. kr 6 329 og kr 6 306 i Vestfold og i Telemark. Etter utjevning var skatteinntektene i fylket på 98,8 % av landsgjennomsnittet per innbygger.

Inntektsutjevning av skatteinntektene kommer inn i rammetilskuddet.

Tabell viser hvordan inntektssystemet virket for Vestfold og Telemark fylkeskommune i 2020, og hvordan det ville virket dersom fylket var delt. Vestfold ville fått 2,8 milliarder kroner i statlige overføringer, mens Telemark ville fått 2,3 milliarder kroner. Overføringen ville utgjort i overkant av kr 13 300 per innbygger i Telemark, og kr 11 500 per innbygger i Vestfold.

Tabell 6.1 Frie inntekter i Vestfold og Telemark. 2020.⁶

FRIE INNTEKTER (nytt fylke og splittet)	År 2020	Fordelt 2020 splittet på:	
Vestfold og Telemark fylkeskommune	Vestfold og Telemark	Vestfold	Telemark
Innbyggertilskudd (likt beløp per innbygger)	2 483 302	1 454 709	1 028 594
Utgiftsutjevning inkl. korr.ordn. elever i statlige og private skoler	- 411 640	- 347 760	- 63 879
Saker med særskilt fordeling, tabell C (unntatt komp. endr IS/ SAMS)	178 775	43 974	134 802
SAMS-veiadministrasjon	118 227	59 653	58 574
Kompensasjon for endringer i inntektssystemet	63 241	37 046	26 195
Overgangsordning for nytt inntektssystem 2020	21 844	12 796	9 048
Skjønn	30 000	18 102	11 898
Sum rammetilskud ekskl inntektsutjevning	2 483 750	1 278 519	1 205 231
Netto inntektsutjevning	228 361	116 835	111 526
Sum rammetilskudd	2 712 112	1 395 354	1 316 758
Skatteinntekter	2 420 699	1 439 699	981 000
Sum skatt/rammetilsk (frie inntekter)	5 132 811	2 835 053	2 297 758
<i>Andel av frie inntekter mellom enhetene</i>	100,0 %	55,2 %	44,8 %
Frie inntekter i kroner per innbygger (ut fra innb. 1.1.2020)	kr 12 239	kr 11 523	kr 13 255
Nivå i pst av Vestfold og Telemark nivå i kr per innbygger	100,0 %	94,2 %	108,3 %
Kostnadsnøkkel 2020 beregnet for nye enheter	0,9108	0,8740	0,9628
Kostnadsnøkkel 2019	0,9297	0,9030	0,9683
Ekstra Korona-tiltak for 2020/RNB 2020 (ikke fordelt)	155 716		
Utbetalt til Vestfold og Telemark i 2020	5 288 527		

Tabell og Tabell viser hvordan inntektssystemet ville virket i henholdsvis 2021 og 2022 dersom fylket var delt.

Tabell 6.2 Frie inntekter i Vestfold og Telemark. 2021.

FRIE INNTEKTER (nytt fylke og splittet)	År 2021	Fordelt 2021 splittet på:	
Vestfold og Telemark fylkeskommune	Vestfold og Telemark	Vestfold	Telemark
Innbyggertilskudd (likt beløp per innbygger)	2 454 867	1 442 868	1 011 999
Utgiftsutjevning inkl. korr.ordn. elever i statlige og private skoler	- 491 269	- 401 184	- 90 085
Saker med særskilt fordeling, tabell C (unntatt komp. endr IS/ SAMS)	184 638	45 225	139 414
SAMS-veiadministrasjon	121 419	61 263	60 156
Kompensasjon for endringer i inntektssystemet	63 241	37 170	26 071
Overgangsordning for nytt inntektssystem 2020	14 956	8 791	6 166
Skjønnstilskudd	30 000	18 102	11 898
Sum rammetilskud ekskl inntektsutjevning	2 377 853	1 212 235	1 165 618
Netto inntektsutjevning	266 739	137 746	128 993
Sum rammetilskudd	2 644 591	1 349 981	1 294 610
Skatteinntekter	2 731 309	1 629 859	1 101 450
Sum skatt/rammetilsk (frie inntekter)	5 375 900	2 979 840	2 396 060
<i>Andel av frie inntekter mellom enhetene</i>	100,0 %	55,4 %	44,6 %
Frie inntekter i kroner per innbygger (ut fra innb. 1.1.2021)	kr 12 743	kr 11 999	kr 13 807
Nivå i pst av Vestfold/Telemark nivå i kr per innbygger	100,0 %	94,2 %	108,4 %
Kostnadsnøkkel 2021 beregnet for nye enheter	0,8985	0,8618	0,9508
Ekstra Korona-tiltak for 2020/RNB 2021 (ikke fordelt)	183 037		
Midler RNB 2021			
Sum skatter og rammetilskudd inkl RNB	5 558 937		

⁶ I tillegg fikk fylkeskommunen 156 millioner kroner i koronamidler. Disse inngår ikke i tabellen.

Tabell 6.3 Frie inntekter i Vestfold og Telemark. 2022

FRIE INNTEKTER (nytt fylke og splittet)	År 2022	Fordelt 2022 splittet på:	
Vestfold og Telemark fylkeskommune	Vestfold og Telemark	Vestfold	Telemark
Innbyggertilskudd (likt beløp per innbygger)	2 696 073	1 590 065	1 106 008
Utgiftsutjevning inkl. korr.ordn. elever i statlige og private skoler	- 501 229	- 440 171	- 61 058
Saker med særskilt fordeling, tabell C (unntatt komp. endr IS/ SAMS)	186 980	45 036	141 944
SAMS-veiadministrasjon	-	-	-
Kompensasjon for endringer i inntektssystemet	63 241	37 298	25 943
Overgangsordning for nytt inntektssystem 2020	25 163	14 840	10 322
Endringer tilleggsinnstilling ny regjering	23 497	13 858	9 639
Skjønnstilskudd	30 000	18 102	11 898
Sum rammetilsk ekskl inntektsutjevning	2 523 725	1 279 028	1 244 697
Netto inntektsutjevning	266 677	138 237	128 439
Sum rammetilskudd	2 790 402	1 417 265	1 373 137
Skatteinntekter	2 722 226	1 627 786	1 094 440
Sum skatt/rammetilsk (frie inntekter)	5 512 628	3 045 052	2 467 577
<i>Andel av frie inntekter mellom enhetene</i>	100,0 %	55,2 %	44,8 %
Frie inntekter i kroner per innbygger (ut fra innb. 1.1.2022)	kr 13 031	kr 12 201	kr 14 225
Nivå i pst av Vestfold/Telemark nivå i kr per innbygger	100,0 %	93,6 %	109,2 %
Kostnadsnøkkel 2022 beregnet for nye enheter	0,8998	0,8546	0,9646



Vestfold og Telemark fylkeskommune
vtfk.no

Postadresse: Postboks 2844, 3702 Skien
Besøksadresser: Fylkesbakken 10, Skien / Svend Foynsgate 9, Tønsberg
Kontakt: 35 91 70 00 / post@vtfk.no