



Statsforvalteren i Innlandets vurdering av Gran kommunes søknad om fylkesbytte

Innhold

Innledning.....	2
Anbefaling.....	2
Inndelingsloven	3
Bakgrunn for delingen av Hadeland mellom to fylker.....	4
Politisk behandling i Gran kommune.....	5
Høringsuttalelser	5
Gran kommune - beskrivelse.....	6
Gran kommune.....	6
Bo- og arbeidsmarked	7
Kulturell tilhørighet og identitet.....	7
Interkommunale samarbeid	8
Fylkeskommunale tjenester	9
Næring.....	10
Landbruk.....	11
Statlige tjenester	12
Sykehuset Innlandet (SI).....	12
Beredskap.....	12
Domstolene	13
Øvrige statlige tjenester	13
Økonomiske forhold	13
Demokratisk endring	14
Mandatfordeling Stortinget.....	14
Fylkestinget.....	14
Politisk innflytelse.....	14
Innbyggermedvirkning.....	15
Kommunestyrevalget 2023.....	15
Innbyggerundersøkelse	16



Folkemøte og høringsinnspill	16
Statsforvalterens vurdering av om inndelingslova er fulgt.....	16
Statsforvalterens vurdering av og anbefaling i saken.....	18
Konsekvenser tjenester til innbyggerne i Gran	18
Konsekvenser fylkeskommunene	19
Konsekvenser regioninndelingen	20
Konklusjon	20

Innledning

Statsforvalteren i Innlandet mottok den 24. juni 2024 søknad fra Gran kommune om endret fylkestilhørighet, fra Innlandet fylke til Akershus.

I søknaden redegjøres det for prosessen, medvirkning og bakgrunn for å søke om endret fylkestilhørighet.

Kommunene Gran, Lunner og Jevnaker utgjør Hadeland. Lunner og Jevnaker tilhører Akershus fylke og Gran tilhører Innlandet. Grans ønske om endret fylkestilhørighet er først og fremst begrunnet med det utstrakte samarbeidet mellom disse kommunene, og de utfordringer de står overfor ved å tilhøre hver sine fylker.

I desember 2023 vedtok det nye kommunestyret i Gran ønske om fylkesbytte fra Innlandet til Akershus. Ordføreren og rådmannen fikk i oppdrag å oppdatere den tidligere utredningen om fylkestilhørighet, arrangere et folkemøte og fremme ny sak om fylkestilhørighet som skulle behandles i kommunestyret i løpet av første halvår 2024. Kommunal- og distriktsdepartementet og Statsforvalterne i Innlandet og Østfold, Akershus, Buskerud og Oslo ble orientert om kommunens vedtak i brev av 5. januar 2024.

Anbefaling

Statsforvalteren i Innlandet har vurdert Gran kommunes søknad om fylkesbytte. Grunnlaget for vurderingen er basert på søknaden med vedlagt dokumentasjon og høringsuttalelser. Det er innhentet mer informasjon der det har vært nødvendig. Hovedvekten av vurderingen, og dermed konklusjonen, er basert på Inndelingslova §1 *Formål*, der det er lagt vekt på tilfredsstillende tjenester og forvaltning overfor kommunens innbyggere.

Sett fra et regionalt perspektiv er det et sterkt ønske fra Innlandet om å beholde Gran kommune i fylket. Gran er i Innlandssammenheng en befolkningsrik kommune og utgjør et regionalt tyngdepunkt mot Akershus. Regionreformen la i sin tid opp til å redusere de fylkesvise forskjellene. Et fylkesbytte vil etter vårt syn bidra til en regional ubalanse, der et fylke styrkes på bekostning av et annet. Det kan også påvirke tjenestetilbudet til fylkeskommunen negativt og medføre et mindre mangfold i tilbudet for kommuner som grenser til Gran kommune.



Statsforvalteren i Innlandet har under tvil kommet fram til at vi vil anbefale å innvilge søknaden til Gran kommune om å bytte fylke, fra Innlandet til Akershus.

Etter Inndelingslova §1 skal endringer i kommune- eller fylkesinndelingen bidra til å skape formålstjenlige endringer som kan gi innbyggerne og næringslivet tilfredsstillende tjenester og forvaltning. Gran kommune utgjør sammen med Lunner og Jevnaker Hadelandregionen med felles identitet, langvarige samarbeidsrelasjoner og omfattende interkommunalt samarbeid. Etter Statsforvalterens syn vil et fylkesbytte bidra til å opprettholde, og legge grunnlag for å videreutvikle samarbeidet i Hadelandsregionen. Dette er av betydning for flere av de kommunale tjenestene i kommunen og regionen.

Næringslivet vil i mindre grad bli berørt etter vårt syn. Et unntak er landbruket som er den næringen som i størst grad påvirkes av å være delt mellom to fylker. I denne sektoren er det et utstrakt samarbeid mellom Hadeland og Nittedal kommune som er viktig å videreføre. Det å tilhøre to fylker kompliserer dette samarbeidet. Det er samtidig slik at Innlandet fylke som et distriktsfylke har mer utviklingsmidler for å understøtte samfunns- og næringsutvikling som Gran ikke lenger vil kunne ta del i.

At Gran kommunen går ut av Innlandet fylke kan også påvirke tilbudet fylkeskommunen tilbyr de øvrige innbyggere negativt. I den samlede vurderingen har vi allikevel kommet fram til at de fordelene Gran kommune har av å tilhøre samme fylke som Jevnaker og Lunner, må tillegges større vekt enn de ulempene Innlandet fylke og særlig de nærliggende kommunene vil kunne få av byttet. Den sterke regiontilhørighet til Hadeland spiller en vesentlig rolle i vurderingen. Samtidig understrekes det viktigheten av å fremover opprettholde Innlandet fylke med de kommuner som blir igjen.

Enhver søknad om fylkesbytte skal behandles individuelt. Anbefalingen som er gitt her legger ikke føringer for vurderingen av fremtidige søknader.

Inndelingsloven

Fastsetting og endring av kommune- og fylkesgrenser reguleres av inndelingsloven. I henhold til loven skal endringer i kommune- eller fylkesinndeling bidra til å skape hensiktsmessige enheter som skal gi innbyggerne og næringslivet tilfredsstillende tjenester og forvaltning.

En grensejustering innebærer at et område blir flyttet fra en kommune til en annen, eller fra et fylke til et annet, jf. inndelingsloven § 3 tredje ledd. Dette gjelder også når en hel kommune blir flyttet over til et annet fylke.

Det følger av inndelingsloven § 8 at kommunestyret i de kommunene saken gjelder, kan søke om at det settes i gang utredning av grensejustering. Det er Stortinget som avgjør saker om å justere fylkesgrenser der en eller flere kommuner søker om å bli flyttet til et annet fylke.

Etter inndelingsloven er det departementet som avgjør om grensejusteringssaker skal utredes. I denne saken har det vært kontakt mellom kommunen og departementet i flere runder i forkant av kommunestyrets søknad om utredning. Statsforvalteren har i dialog med departementet avklart at utredningen gjennomføres, og at Statsforvalteren oversender søknaden om fylkesgrensejustering til departementet med utredning av saken og vår anbefaling.



Inndelingsloven § 6 inneholder ingen nærmere kriterier eller vilkår for vurderingen av om en grensejustering skal gjennomføres eller ikke. Paragraf 1 angir lovens formål og gir overordnede rammer for hva som bør vektlegges i vurderingen, jf. Ot. prp. nr. 41 (2000–2001) s. 55. Etter inndelingsloven § 1 skal kommuneinndelingen skje innenfor «rammen av det nasjonale fellesskap» og skal sikre et funksjonsdyktig lokalt folkestyre og en effektiv lokalforvaltning. Videre skal endringer bidra til å skape hensiktsmessige enheter som skal gi innbyggerne og næringslivet tilfredsstillende tjenester og forvaltning. Videre skal loven bygge på prinsippet om lokal medvirkning og initiativrett til grenseendringer.

Statsforvalteren har på bakgrunn av innspill fra berørte parter, gjort en helhetsvurdering av aktuelle momenter.

Ved et vedtak om grensejustering skal det gjennomføres et økonomisk oppgjør mellom fylkeskommunene, jf. inndelingsloven § 18 og øvrige regler i lovens kap. V. Fylkeskommunene kan be Statsforvalteren om hjelp til å forhandle frem avtalen om det økonomiske oppjøret.

Stortinget bestemmer når et eventuelt fylkesbytte skal tre i kraft.

Bakgrunn for delingen av Hadeland mellom to fylker

De tre kommunene Jevnaker, Lunner og Gran utgjør Hadeland. Jevnaker og Lunner tilhører Akershus fylke, mens Gran tilhører Innlandet.

Delingen av de tre kommunene mellom to fylker skjedde etter Stortingets vedtak 8. juni 2017 om å endre fylkesstrukturen i Norge, fra 19 til 11 fylker, Innst. 385 S (2016- 2017). Den nye fylkesstrukturen ble gjeldende fra 1. januar 2020. I denne prosessen ble Akershus, Buskerud og Østfold fylker slått sammen til Viken fylkeskommune. Ved opprettelsen av Viken søkte Jevnaker og Lunner kommuner om endring i fylkestilhørighet, fra Oppland til Viken. Stortinget innvilget søknadene, og de to kommunene inngikk i Viken fylkeskommune fra 1. januar 2020. Gran kommune valgte å bli i Oppland/Innlandet. Hadelandsregionen bestående av Jevnaker, Lunner og Gran ble da delt mellom to fylker. Jevnaker og Lunner tilhører nå Akershus fylke.

De tre Hadelandskommunene har en felles identitet og lange og sterke tradisjoner for samarbeid og arbeidsdeling. De fleste kommunesamarbeidene er opprettholdt etter 2020, men Lunner har sagt opp tre av disse. I juni 2023 vedtok de tre kommunestyrene å knytte seg tettere sammen gjennom Hadelandserklæringen. Den har tre hovedpunkter:

1. Merkevaren Hadeland
2. Involvering og samarbeid
3. Felles kultur

Hadeland nært og naturlig IPR ble opprettet i 2024 med bakgrunn i erklæringen. Jevnaker hadde da vært observatør i Regionrådet for Hadeland IPR, men valgte å tre inn som fullverdig medlem i det nye IPR'et. Jevnaker tilhører fremdeles IPR Ringeriksregionen, som de ble medlem av i 2021. Akershus og Innlandet fylkeskommuner samarbeider med Hadelandskommunene i det nye IPR.

Etter fire år i hver sine fylker har de gjort seg erfaringer med hvordan samarbeidet fungerer mellom dem. I rådmannens vurdering blir det lagt vekt på utfordringer med å måtte forholde seg til to Statsforvalterembeter og to fylkeskommuner. Det pekes der på praktiske utfordringer i koordineringen av samarbeidet innen eksempelvis helse og omsorg, beredskap, samferdsel og landbruk.



Politisk behandling i Gran kommune

Gran kommunestyre vedtok i juni 2017 at det ikke var aktuelt å delta i utredningen om regiontilhørighet på det tidspunktet. I 2020 ble ny planstrategi vedtatt. I denne var det et punkt om «å evaluere hvordan den nye fylkesinndelingen påvirker Gran kommune, og om det er grunnlag for å endre fylkestilknytning». Rådmannen la frem sak om regiontilknytning for kommunestyret i juni 2021. Det ble vedtatt å samarbeide med Lunner for å kartlegge ulemper og fordeler ved å tilhøre to forskjellige fylker. På kommunestyremøte i mars 2022 ble det vedtatt at rådmannen skulle gjøre nødvendige utredninger og gjennomføre en opinionsundersøkelse. Kommunestyret behandlet dette den 21. april 2022. Det ble da vedtatt å utsette en eventuell søknad om fylkesbytte, da det var ønske om en grundigere utredning av konsekvensene. Etter kommunestyrevalget i 2023, ble det en endret politisk sammensetning i Gran, i kapittelet om Demokrati omtales dette nærmere. Det nye kommunestyret ga ordfører og rådmannen i oppdrag å oppdatere utredningen fra 2022, bl.a. på bakgrunn av innspill fra de to fylkeskommunene. 14. desember 2023 vedtok kommunestyret:

1. *Kommunestyret ønsker overgang til Akershus fylke.*
2. *Kommunestyret anmoder ordfører og rådmann om å starte en prosess for å tilrettelegge for en søknad om fylkesbytte. Det bes om at utredningen fra våren 2022 oppdateres, da spesielt i forhold til fylkeskommunale tjenester og finansieringsordninger. Det fremmes ny sak våren 2024 med sikte på at søknad om fylkesbytte kan sendes innen utgangen av første halvår.*
3. *Når ny sak om fylkesbytte foreligger avholdes et folkemøte som supplement til innbyggerundersøkelsen som ble gjennomført i 2022. Gran kommune orienterer departementet skriftlig om vedtak i denne sak og planlagt prosess.*

I brev av 5. januar 2024 ble Kommunal- og distriktsdepartementet orientert om vedtaket.

Folkemøte ble avholdt 6. mai 2024. Det ble lagt ut en lenke på kommunens hjemmeside etter møtet, der innbyggerne kunne gi innspill på hva kommunen burde vektlegge i arbeidet med søknaden om fylkesbytte. Akershus fylkeskommune ble invitert til å delta på møtet, mens Innlandet fylkeskommune ikke ble det.

Søknaden med oppdatert utredning ble fremlagt for kommunestyret 20. juni 2024, sak 69/24, med følgende innstilling fra rådmannen:

1. *Gran kommune ønsker å bytte fylke fra Innlandet fylke til Akershus fylke.*
2. *Søknad om fylkesbytte sendes Statsforvalteren i Innlandet for videre behandling, høring og oversendelse til Kommunal- og distriktsdepartementet.*

Innstillingen ble vedtatt med 16 mot 11 stemmer.

I forkant av kommunestyrets behandling, ble saken lagt frem for Formannskapet, Eldrerådet, Råd for likestilling av mennesker med nedsatt funksjonsevne og Gran ungdomsråd.

Høringsuttalelser

Statsforvalteren i Innlandet mottok Grans søknad om fylkesbytte 24. juni 2024, og sendte saken på høring 10. juli 2024 med høringsfrist 1. november 2024.

Søknaden ble sendt på høring til 28 høringsinstanser; nabokommunene til Gran kommune, Innlandet og Akershus fylkeskommuner, Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus,



Sykehuset Innlandet, beredskapsetatene, NAV, Mattilsynet, tingrettene, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Statens vegvesen og Bane Nor. I tillegg har søknaden med mulighet for å komme med innspill ligget på vår hjemmeside, og på Gran kommunes hjemmeside. I høringsbrevet ble det bedt om innspill til de forhold som ble drøftet i søknaden, om det var andre forhold som burde vurderes og eventuelle konsekvenser for de kommunale, fylkeskommunale og statlige tjenestene i Gran.

Totalt kom det inn 58 høringsinnspill, hvorav åtte var fra høringsinstansene, 45 fra privatpersoner og fem fra organisasjoner/foreninger/politiske partier.

Kort oppsummert viser innspillene fra privatpersoner følgende holdning til fylkesbytte:

- 35 av 45 høringsuttalelser har bedt om ny innbyggerundersøkelse.
- 29 av 45 høringsuttalelser er negative til fylkesbytte
- 2 av 45 høringsuttalelser er positive til fylkesbytte.

Høringsinstansene hadde følgende innstillinger:

- I fylkestinget i Innlandet stemte 53 mot fylkesbytte og fire for
- I fylkestinget i Akershus stemte 49 for fylkesbytte og to mot.
- Søndre Land kommune behandlet saken i formannskapet og tok den til orientering
- Vestre Toten kommune behandlet saken i kommunestyret, sier ikke om de er for eller mot, men stiller enkelte spørsmål om fylkesbyttet.
- Lunner kommune behandlet saken i kommunestyret og er for et fylkesbytte.
- Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus tar saken til orientering.
- Bane NOR er hverken for eller mot, men ber om at hensyn til beredskap ivaretas som i dag

Andre:

- Arbeiderpartiene i Gran og Lunner har enstemmige vedtak i sine styrer til et fylkesbytte.
- Gran bygdaliste er negativ.
- Organisasjonen «Vi som vil til Akershus» støtter søknaden om fylkesbytte.
- FAU Bjoneroa skole er hverken for eller mot, men ber om at hensyn til valg av videregående skole ivaretas som i dag.

Flere av høringsuttalelsene reiste problemstillinger som svares ut senere i innstillingen.

Gran kommune - beskrivelse

Gran kommune

Gran har 13 593 innbyggere per 1.1.2024, og et areal på 757 km². Sett over de siste ti årene er det en relativt stabil befolkningsmengde, med en svak vekst fra 2023 til 2024. Fremskrivningene mot 2040 viser en vekst på ca. 200 personer, størst blant de eldre enn 67 år, en liten økning i aldersgruppen 0-5 år og nedgang i de øvrige aldersgruppene.

I henhold til SSBs definisjon er det to tettsteder, Gran/Ringstad og Brandbu/Jaren, der det bor til sammen 6 846 personer. Det utgjør snaut 48 % av befolkningen. Kommunen selv definerer Gran, Brandbu, Jaren, Grymyr og Bjoneroa som tettsteder. Administrasjonssenteret ligger på Jaren.

Gran kommune er vertskommune for Hadeland videregående skole, som er plassert i Gran tettsted.



Kommunen ligger i Innlandet fylke, og grenser til fylkene Buskerud og Akershus, og ligger ca. sju mil nord for Oslo. Gran kommune grenser i nord til kommunene Søndre Land og Vestre Toten, i øst til Hurdal og Nannestad, i sør til Lunner og Jevnaker, og i vest til Ringerike.

Kommunen er delt i to av Randsfjorden. Den helårs innlandsferja, Elrond, går i rute over Randsfjorden mellom Tangen og Horn, og forbinder fylkesveg 34 med fylkesvei 245. Ferja driftes av Innlandstrafikk. Riksvei 4 mellom Gjøvik og Oslo går gjennom Gran. Sammen med Gjøvikbanen gir det god kommunikasjon mellom Gjøvik, Gran og Oslo. Kollektivtilbudet i Gran gis av Innlandstrafikk, mens VY er ansvarlig for togtilbudet og Ruter for videre kommunikasjon i Akershus og Oslo. Det er hyppigere avganger med tog fra Gran mot Oslo enn mot Gjøvik.

Gran og Hadeland har et av de mest fruktbare jordbruksområdene i hele landet (wikipedia).

Bo- og arbeidsmarked

Gran tilhører Oslo/Bærum bo- og arbeidsmarkedsregion. I 2023 var det registrert 6 756 sysselsatte personer bosatt i Gran kommune, mens 6 139 sysselsatte har Gran som arbeidssted. Det bor dermed mange sysselsatte i Gran som har arbeidssted i andre kommuner. Pendlertallene viser dette, de som pendler ut av kommunen utgjør 2 483 personer. Utpendlingen går i stor grad sørover til kommuner i Akershus fylke, Oslo og Ringerike kommuner. Det er noe pendling til Gjøvik og andre kommuner i Innlandet. 1 866 personer pendler inn til Gran for å jobbe. Disse kommer i stor grad fra kommunene Lunner og Jevnaker, Oslo og Vestre Toten. Fra 2013 til 2023 har det vært en reduksjon i antall sysselsatte med arbeidssted i Gran på 170 personer, mens antall sysselsatte med bosted i kommunen har vært stabilt de siste ti årene.

SSBs inndeling i næringskoder for 2023 viser flest sysselsatte innen Helse- og sosialtjenester, deretter følger varehandel og bygge- og anleggsvirksomhet. Disse tre næringsområdene står for 54% av sysselsettingen. Helse- og sosialtjenester (offentlige og private) sysselsetter alene 25%.

Kulturell tilhørighet og identitet

Runesteinen Dynnasteinen fra ca. 1050 er den eldste kjente kilden som bruker navnet Hadeland. Distriktet antas å ha vært større på den tiden, og inkludert Toten, Gjøvik, Land og andre nærliggende områder. I 1838 ble Hadeland inndelt i kommunene Gran og Jevnaker. Deretter har det blitt noen justeringer ved oppdeling og sammenslåinger, der blant annet Lunner ble skilt ut fra Jevnaker i 1898. Fra 1962 har Hadeland bestått av de tre kommunene Gran, Jevnaker og Lunner. Hadeland har med andre ord en lang historie, som over tid har styrket den felles identiteten som innbyggerne i de tre kommunene har til Hadeland.

Spørreundersøkelsen som ble gjennomført av Sentio Research bekrefter i stor grad dette. Et flertall av de spurte i Gran kommune, 72 prosent, mener det er viktig eller litt viktig at Hadelandskommunene er i samme fylke. Dette er en indikasjon på den sterke felles identiteten befolkningen har til Hadeland.

Hadelandserklæringen, som ble enstemmig vedtatt i de tre kommunestyrene i juni 2023, bygger i stor grad på denne felles identiteten. Erklæringen skal være en overbygning for samarbeidet på Hadeland, og bidra til å fremme begrepet Hadeland.



Interkommunale samarbeid

Gran er i stor grad orientert mot Akershus når det gjelder interkommunale samarbeid, og er avhengig av dette samarbeidet for å løse sine oppgaver. Utredningen til Gran og flere høringsuttalelser peker på utfordringer i samarbeidet når kommunene tilhører to fylker

Gran kommune har 35 interkommunale samarbeid, Lunner er deltager i alle 35, mens Jevnaker er med i 15. Av de 35 samarbeidene er det tretten som også inkluderer kommuner fra Innlandet, tre med andre kommuner fra Akershus, tre med kommuner fra Buskerud og et samarbeid med kommuner fra flere fylker.

Ved et fylkesbytte for Gran vil kommunen fremdeles ha samarbeid på tvers av fylkesgrensene, men langt færre enn i dag. Totalt vil 19 av 35 interkommunale samarbeid være i samme fylke ved en overføring av Gran til Akershus. Kommunale samarbeid som vil bli samlet i et fylke, er blant annet NAV Hadeland, Barnevern, Flyktningetjenesten og Voksenopplæring, som er svært viktige tjenester for sårbare grupper.

Rådmannen i Gran påpeker i sin utredning utfordringer med å samarbeide med kommuner som hører til et annet fylke. Det vises blant annet til at Statsforvalteren har tilsynsmyndighet og veiledningsansvar overfor flere kommunale tjenester, og gjennomfører fagsamlinger. Når samarbeidende kommuner tilhører forskjellige fylker møtes ikke fagområdene på samlingene, noe som ansees som en svakhet. Statsforvalteren har også ansvar for fordeling av tilskuddsmidler til prosjekter innenfor flere tjenester det samarbeides om. Her må kommunene søke to Statsforvaltere når samarbeidet skjer på tvers av fylkesgrensene. Tilbudet til innbyggerne må i enkelte tilfeller innrettes ulikt etter tilskudd som kommer kun en kommune til gode, selv om de leveres fra en og samme tjeneste.

Lunner kommune er tydelig i sin høringsuttalelse om at kommunesamarbeidet er krevende når kommunene tilhører to forskjellige fylker.

«[]rundt faglig utvikling og kompetanseheving, for eksempel gjennom Læringsmiljø for Hadeland og Piloten (lederutvikling), ser vi at fylkeskommunene og statsforvalterne i stor grad legger opp til kompetanseutvikling for tjenestene via samarbeid i regioner innad i fylket. Endringen har i praksis dratt tjenestene våre lenger fra hverandre. Dette er uheldig med tanke på at vi har et felles ungdomsmiljø og bo- og arbeidsmarked på Hadeland.»

Konklusjonen er basert på fire års erfaring med samarbeid på tvers av fylkesgrensene. Videre viser kommunen til usikkerhet om fremtidig samarbeid dersom ikke de to kommunene tilhører samme fylke, og mener det vil være mer naturlig å søke samarbeidspartnere i Akershus fylke når fremtidige kommunesamarbeid skal vurderes.

Lunner har blant annet sagt opp følgende samarbeid med Gran:

- Vertskommunesamarbeidet om barnevernsvakt og inngått samarbeid mot Romerike
- Felles kulturkontor, men det pågår forhandlinger om videre form på samarbeidet
- Felles KAD plasser

Samarbeidet rundt etterutdanning innenfor grunnskolen er brutt mellom kommunene på Hadeland etter initiativ fra Statsforvalterembetet og følger nå fylkesgrensen.



Gran arbeiderparti gir i sin høringsuttalelse uttrykk for viktigheten av samarbeidet mellom de tre Hadelandskommunene, og det å være samlet i et fylke. Hvilket fylke er ikke viktig, men samarbeidet på tvers av fylkesgrensene vurderes som krevende. De opplever en gradvis svekkelse av samarbeidet med Lunner kommune, som i større grad henvender seg sørover for å utvikle samarbeid med andre kommuner i Akershus.

Akershus og Innlandet fylkeskommuner anerkjenner i sine vedtak de utfordringer Hadeland har med samarbeidet når de tilhører hver sine fylkeskommuner.

Statsforvalteren i Innlandet mener samarbeidene om kommunale tjenester i Hadelandregionen vil bli styrket om disse kommunene tilhører det samme fylket.

Hadelandserklæringen skal bidra til å styrke samarbeidet mellom de tre kommunene, i første omgang i 2024 på noen felles satsingsområder. Erklæringen skal evalueres mot slutten av 2024. Resultatet antas å gi signal om retningen på utviklingen av samarbeidet.

Fylkeskommunale tjenester

Fylkeskommunen er ansvarlig for oppgaver som er for store til at hver kommune i et fylke kan klare dem alene, eller saker som går på tvers av kommunene og trenger et mer helhetlig blikk for å bli løst godt. Fylkeskommunen har blant annet ansvar for videregående opplæring, regional utvikling og planlegging, kultur, samferdsel (fylkesveger og kollektivtrafikk), folkehelsearbeid og tannhelsetjeneste. Regionreformen som ble vedtatt av Stortinget i 2017, førte til færre og større fylker og overføring av enkelte statlige oppgaver til fylkeskommunene. De fikk blant annet større ansvar for fylkesveiene, lokal rutetransport, tillatelser til ekspressbusser, naturvern og regional kulturminneforvaltning. I tillegg ble fylkeskommunene styrket som næringspolitiske aktører.

Rådmannen i Gran kommune omtaler disse områdene i sin utredning, og viser til Akershus fylkeskommunes faktautredning på flere av områdene. Kort oppsummert viser utredningen til flere fordeler ved å tilhøre samme fylke som Lunner og Jevnaker når det gjelder fylkeskommunale tjenester. Det foretas ikke en gjennomgang av kommunens synspunkter her, men fra høringsuttalelsene som etter vårt syn tar opp de mest sentrale problemstillingene.

Lunner kommune skriver i sin høringsuttalelse om viktigheten av å bevare og styrke samarbeidet mellom kommunene på Hadeland, og ivareta fylkeskommunale tjenester som kollektivtilbud og videregående skole. Kommunen er opptatt av utviklingen i Hadelandsregionen, og mener denne som helhet best kan ivaretas når kommunene tilhører samme fylke. Hadelandsregionen får etter deres syn samlet sett mindre gjennomslagskraft i hvert sitt fylke. Planverket og virkemidlene henger ikke fullt ut sammen for Hadelandsregionen når kommunene på Hadeland er delt mellom to fylker. Hadeland videregående skole bør overføres til Akershus da elever fra Lunner og Jevnaker søker seg dit, uten at innbyggerne har innflytelse på fylkeskommunen. Kommunen peker også på utfordringer med oppfølging av elever som faller utenfor, og elever som ønsker påbygg eller som går ut i lære, når skolen ligger i et annet fylke enn hjemstedskommunen ligger i.

Akershus fylkeskommune støtter dette synet. De mener en overføring til Akershus vil forenkle det allerede omfattende interkommunale samarbeidet mellom Hadelandskommunene. Innen kollektivtransporten vil en overføring muliggjøre en mer helhetlig planlegging og effektiv drift av kollektivtilbudet i Hadelandsregionen, ett pris- og sonesystem vil gjøre billettering mer sømløs og muliggjøre reiser på tvers av transportmidler i regionen. Ved et fylkesbytte vil elever på Hadeland i hovedsak kunne velge å gå på skole i eget fylke, noe som blant annet vil lette oppfølgingen av



læringer og elever som faller fra. Skolens kapasitet vil også kunne utnyttes bedre, da elevtallsvekst i Akershus gjør at Hadeland videregående skole blir et viktig bidrag for å avhjelpe kapasiteten på Romerike¹. De ser også en fordel ved å få overført tannklinikken, da strukturen på tannhelsetjenestene på Hadeland kan vurderes i et nytt lys. Klinikken på Gran har god kapasitet, og det vil her være en mulig samfunnsmessig gevinst i å utnytte denne bedre. Akershus vil blant annet slippe å bygge ny klinikk på Jevnaker, og kan samle fagmiljøet. Fylkeskommunen ønsker ikke å ta over Karriere Innlandet da de har organisert karriereveiledningen for voksne på en annen måte.

Innlandet fylkeskommunes høringsuttalelse går i liten grad mot det som sies over, men peker på en svekkelse i sin evne til å opptre som en effektiv regional aktør, dersom Gran bytter fylke. Svekkelsen skyldes først og fremst en nedgang i rammeoverføringen til fylkeskommunen, som igjen vil medføre en reduksjon i de administrative tjenestene, og dermed får konsekvenser for andre deler av Innlandet. Det er også flere økonomiske forpliktelser som må overføres til den nye fylkeskommunen. Dette gjelder garantier fylkeskommunen har gitt, blant annet til miljøgate og utbygging av bompengeprojekter på riksveg 4, driftskontrakt på fylkesveiene, drift av ferje og overtakelse av gjeld og eiendeler knyttet til de fylkeskommunale tjenestene.

Fylkeskommunedirektøren mener videre at alle fylkeskommunale eiendeler og tjenester skal følge med til nytt fylke. Tilsvarende må gjeld som tilhører eiendelene følge med. Det er også personalmessige konsekvenser ved et eventuelt fylkesbytte. Ansatte som jobber på Hadeland videregående skole, Hadeland tannklinik mv. forventes å bli med over til Akershus fylkeskommune etter reglene om virksomhetsoverdragelse. Det er elever med bostedsadresse i Gran kommune som går på andre skoler i Innlandet enn Hadeland videregående. Disse forutsettes ivaretatt ved et fylkesbytte.

FAU Bjonerua skole påpeker i sin høringsuttalelse at elever fra Søndre Land kommune i dag kan søke seg til Hadeland videregående skole. Denne muligheten bør de fremdeles ha ved et fylkesbytte.

Ingen av høringsuttalelsene eller utredningen til rådmannen går inn på denne problemstillingen. Innlandet og Akershus fylkeskommuner må i så fall bli enige om en avtale om kjøp av plasser ved Hadeland videregående skole, på samme måte som Akershus fylkeskommune kjøper plasser fra Innlandet fylkeskommune i dag.

Næring

I rådmannens utredning vises det til tilskudd som kommunen har mottatt fra Innlandet fylkeskommune, blant annet til Regionrådet, bredbåndsatsing, Hadelandshagen og sentrumsutviklingsprosjekter. Hadelandshagen er ikke en del av SIVAs næringshageprogram og får ikke støtte over statsbudsjettet. Fylkeskommunen har støttet dette med prosjektmidler.

Fylkeskommunedirektøren skriver i sin vurdering til fylkestinget at støtten til disse prosjektene vil bli vurdert og prioritert politisk.

«Når det gjelder konsekvenser for Gran knyttet til fylkesbytte, så må det påpekes at det ikke er noe automatikk i at Innlandet fylkeskommune vil videreføre tilskudd knyttet til utviklings- og prosjektmidler frem til et eventuelt fylkesskifte. Dette vil være gjenstand for politisk vurdering og prioritering.» Hvordan Gran skal omfattes av større satsinger fremover er derfor usikkert.

¹ Hadeland videregående skole har 950 elevplasser tilgjengelig og rom for 190 ansatte. I 2023 gikk det i underkant av 750 elever der, og det var 170 ansatte.



Videre påpekes det fra fylkeskommunedirektøren i Innlandet en svekkelse av helheten i den regionale samordningen, hvis en kommune forlater fylket.

«Fylkeskommuner har en viktig rolle som samfunnsutvikler, med ansvar for regional planlegging, infrastruktur, næringsutvikling og utdanning. Når en kommune forlater fylket, svekkes helheten i den regionale samordningen. Det kan oppstå problemer med å opprettholde kontinuitet i felles satsinger, prosjekter og infrastrukturplaner som krysser fylkesgrenser.»

Innlandet fylkeskommune har eierandeler i Hapro AS, som er etablert i Gran. Hapro er ledende innen elektronikkproduksjon og yrkeskvalifisering, og datterselskapet Hapro Electronics er med i klyngen NCE Manufacturing. Fylkeskommunedirektøren sier det ikke er automatikk i å selge disse andelene, og at Innlandet fylkeskommune skal beholde eierskap.

Akershus fylkeskommune drifter fire fergeterminaler gjennom Akershus kollektivterminaler. Fylkeskommunen innehar med det kompetanse innen fergedrift, og Randsfjordferga vil inngå som en del av kollektivtilbudet.

Landbruk

Innen jordbruk, skogbruk og fiske er det sysselsatt 229 personer i Gran. Det utgjør 3,7% av de sysselsatte. Gran er den største jordbrukskommunen på Hadeland, og er vertskommune for det felles landbrukskontoret for Hadeland og Nittedal.

Rådmannen omtaler spesielt landbruket i sin utredning. Til tross for få sysselsatte i landbrukssektoren, er det en sentral næring for kommunen, en viktig del av kulturlandskapet og som identitetsskaper. Landbruket mottar hvert år tilskudd fra statsforvalteren. Ved tildelingen i 2023 vises det til at kommunen ville mottatt en større andel fra Innlandet enn fra Akershus. Samtidig er dette tilskuddsordninger som endres fra år til år, avhengig av jordbruksoppgjøret og prioriteringer det enkelte år. Det nevnes også flere områder landbruket mottar støtte til, uten at det kan konkluderes med om det er en fordel å tilhøre det ene eller andre fylket. Regionale miljøkrav er innført ved forskrift i jordbruket i Østfold, Buskerud, Akershus og Oslo (Viken), samt Gran kommune i Innlandet². Dette innebærer at hele Hadeland er styrt av samme forskrift på området, og med samme krav.

Rådmannen trekker videre frem to av samarbeidene kommunen har med de øvrige Hadelandskommunene og Nittedal kommune innen landbruk, som er: Landbrukets Fagråd Hadeland og Nittedal og felles Landbrukskontor Hadeland og Nittedal. Disse to samarbeidene er viktige for Gran, og kommunedirektøren frykter en forvitring av disse dersom fylkesgrensa ikke flyttes.

Landbrukets betydning antas fra både Innlandet fylkeskommune og Statsforvalteren i Innlandet å ha større betydning for Innlandet enn for Akershus. Land kommunene og Hadeland er sett på som en stor og helhetlig skogregion. Overføring av Gran til Akershus vil splitte den felles virkemiddelforvaltningen, og trekke Gran vekk fra det tunge skogbruksmiljøet i Innlandet. Det igjen kan føre til mindre fokus på skogressursene, bruk av tre og primærressursenes betydning i klimaarbeidet, men også i næringslivet i Gran kommune. Mulighetene for samarbeid om tyngre jordbruksatsinger i denne delen av Innlandet reduseres. På jordbruksområdet mener Statsforvalteren at utfordringer og muligheter for hele Hadelandsregionen er sammenfallende med

² Forskrift om regionale miljøkrav i jordbruket, Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus og Gran kommune, Innlandet, ikrafttredelse 1.7.2024



det en finner i andre jordbrukskommuner i sørfylket i Innlandet. Slik sett kan en enklere skape synergier mellom disse regionene dersom Gran forblir i Innlandet. Går Gran ut av fylket, blir mulighetene for samarbeid om tyngre jordbrukssatsinger i denne delen av fylket mindre.

Statlige tjenester

Ingen av de statlige høringsinstansene har avgitt uttalelse om hvordan deres tjenester kan bli påvirket ved et fylkesbytte. Dette gjelder politi, domstolene, Sykehuset Innlandet, heimevernet, Bufetat, DSB, sivilforsvaret og NAV. Statsforvalteren har derfor vurdert dette ut fra rådmannens utredning og egen kompetanse.

Sykehuset Innlandet (SI)

Statsforvalteren mener det er viktig at opptaksområdet til Sykehuset Innlandet (SI) opprettholdes. Gran tilhører i dag dette. SI har ikke gitt høringsuttalelse, men ved Lunner kommunes fylkesbytte i 2020, ble kommunen værende i opptaksområdet til SI. Gran skriver i sin utredning at kommunen fortsatt ønsker å tilhøre opptaksområdet til SI. Kommunen vil jobbe videre med etableringen av Mjøssykehuset og et lokalmedisinsk senter for Lunner og Gran.

Hvilke muligheter det er for å endre på opptaksområdet til den enkelte sykehusregion er usikkert. Vi antar at et fylkesbytte ikke får konsekvenser for opptaksområdet på kort sikt, jf. tidligere fylkesendringer og Kongsvinger sykehus som tilhører Akershus universitetssykehus med opptaksområde i Innlandet, Oslo og Akershus fylker. Fylkesgrenser er dermed ikke til hinder for hvordan spesialisthelsetjenesten organiserer sine opptaksområder. På lengre sikt mener vi det er større usikkerhet om dagens opptaksområder vil bli opprettholdt, dersom det skjer større strukturelle endringer i organiseringen av spesialisthelsetjenesten.

Da er det imidlertid organiseringen og ikke hvilket fylke den enkelte kommune tilhører som er bestemmende for opptaksområdet. Et scenario er at Ringerike sykehus overtar Lunner og Gran som opptaksområde når Mjøssykehuset skal etableres på Moelven. Det vil ikke være unaturlig da begge kommunene har kortere reisevei til Ringerike enn til Gjøvik sykehus. Med etablering av et nytt sykehus på Moelven vil innbyggerne få enda lengre reisevei enn de har i dag. Forutsatt full kapasitetsutnyttelse på Ringerike sykehus betyr det en utvidelse av eksisterende kapasitet tilpasset en økning på ca. 23 000 innbyggere. På kort sikt virker det lite sannsynlig at dette kan skje. På lengre sikt, når den nye sykehusstrukturen på Innlandet skal legges, vil det kunne bli en vurdering av hvorvidt opptaksområdene skal fortsette som i dag.

Beredskap

Statsforvalteren mener det er hensiktsmessig å se Hadelandsregionen, med Gran, Jevnaker og Lunner som en felles region i beredskaps- og krisehåndteringsammenheng. Kommunens rolle som beredskapsaktør underbygger dette ved å legge grunnlag for felles planlegging og ressurssetting av eksempelvis evakuerte- og pårørendesenter, støtte mellom kriseledelser og øvrige kommunale ressurser.

Det er også hensiktsmessig å unngå overlappende geografiske forvaltningsområder for beredskapsarbeidet i en region. Det er erfaringsmessig samordning og felles situasjonsbilde/håndtering som lider når det er flere geografiske forvaltningsområder som skal samhandle. Langtidsplan for forsvaret påpeker at de geografiske ansvarsområdene for nøkkelaktører i totalforsvaret, slik som Statsforvalterembetet, politi og heimevern, sammenfaller i størst mulig grad, og vil vurdere tilpasninger der dette er gjennomførbart. Ved et eventuelt fylkesbytte bør derfor



administrative grenser for andre beredskapsaktører vurderes. Statsforvalteren bemerker at en endring av administrative grenser som reduserer virkeområdene også kan få negative konsekvenser for de etatene dette gjelder, og tilbudet til de som blir igjen.

Domstolene

Rådmannen gjør i sin utredning rede for domstolstrukturen Gran er underlagt per i dag, og mener et fylkesbytte ikke vil medføre endringer for kommunen med tanke på tingrett, forliksråd eller jordskifterett. Det er ikke mulig for Gran og Lunner å ha felles forliksråd, da Lunner ble overført til Ringerike, Asker og Bærum tingrett i 2021 som følge av Forskrift om nye rettskretser for tingrettene. Det er ikke avklart om et eventuelt fylkesbytte på sikt kan medføre konsekvenser for endring i rettskretser.

Øvrige statlige tjenester

Lunner og Gran kommuner er i stort underlagt geografiske forvaltningsområder med sete i Innlandet. Dette gjelder politi, brannsentral, sykehus, heimevern og sivilforsvarsdistrikt. Hadeland som region har dermed allerede to samordningsaktører de må forholde seg til, uavhengig av om Gran bytter fylke. Erfaringsmessig er overlappende geografiske forvaltningsområder uheldig ved større hendelser som krever samordning av håndtering og prioritering av ressurser. De senere års erfaring med håndtering av hendelser har lært at vi i større grad må samhandle på tvers og involvere hverandre på tvers av regioner og fylker ved håndtering av større hendelser.

Økonomiske forhold

Rådmannen skriver i sin innstilling til kommunestyret at et fylkesbytte for Gran ikke vil medføre endringer i kommunens frie inntekter fra staten. De frie inntektene er basert på skatteinngang, og antall innbyggere, korrigert for utgiftsbehov og inntektsutjevning. Disse størrelsene påvirkes ikke av et fylkesbytte.

Det vil kunne oppstå forskjeller mellom fylkene i forhold til midler som fylkeskommunene og Statsforvalteren disponerer, da disse er avhengig av tildeling fra staten og prioriteringer fra det enkelte embete. Dette kan være midler innen helse og omsorg, næringsliv, landbruk og prosjektskjønnsmidler. I og med årlige variasjoner i disponeringen av midlene, er det vanskelig å si noe spesifikt om det vil utgjøre noen forskjell mellom å tilhøre det ene eller andre fylket.

De to fylkeskommunene har gjort beregninger på hva det vil medføre av endrede økonomiske forhold ved et fylkesbytte for Gran. Rammetilskuddet til fylkeskommunene beregnes i hovedsak ut fra befolkningstall. Innlandet fylkeskommune anslår reduksjonen i rammetilskuddet til å være på 241 mill. kr, mens Akershus anslår en økning i rammetilskuddet på mellom 100 og 120 mill. kroner. Hva det store spriket mellom de to anslagene skyldes kommer ikke frem i høringsuttalelsene. Beregningene viser et økonomisk tap for begge fylkeskommunene. Etter overføring av eiendeler og forpliktelser til Akershus fylkeskommune, anslår Innlandet et netto tap på 55 mill. kr. Det betyr at fylkeskommunen har lavere kostnader enn inntekter knyttet til Gran. Kostnadene er i all hovedsak knyttet til renter og avdrag som skyldes de store investeringene i Hadeland videregående skole og Randsfjordferga med tilhørende ferge og landanlegg. Akershus fylkeskommune beregner på sin side et negativt driftsresultat på mellom 50-70 mill. kr. De ser samtidig flere muligheter for å kunne redusere enkelte kostnader, blant annet vil en overføring av tannklinikken til Akershus medføre reduserte investeringskostnader, og en bedre utnyttelse av klinikkens ressurser sett fra deres ståsted. En overføring av Hadeland videregående skole antas også



å redusere presset på andre videregående skoler i Akershus, der det er vekst i den yngre befolkningen. Begge disse forholdene antas å gi samfunnsmessige gevinster.

Demokratisk endring

I vedtaket fra fylkestinget i Innlandet og fra kommunestyret i Vestre Toten, blir det bedt om en vurdering av hvordan et fylkesbytte vil påvirke regionalt demokrati og fordeling av stortingsplasser dersom Gran blir overført til Akershus fylkeskommune.

Mandatfordeling Stortinget

Det er totalt 19 valgdistrikter i Norge, og Gran tilhører Oppland valgdistrikt. Hvert fjerde år foretas en ny vurdering av antall mandater fra det enkelte valgdistrikt. Det er befolkningstall og areal som legges til grunn i beregningen av mandatfordelingen mellom valgdistriktene.

Dersom Gran kommune bytter fylke til Akershus, vil ikke Oppland valgdistrikt miste et mandat forutsatt dagens folketall og areal. Forholdstallet målt mot andre valgdistrikt blir imidlertid lavt, og befolkningsutviklingen her og andre steder i landet vil avgjøre om mandatfordelingen opprettholdes over tid. Med forventet befolkningsvekst i Akershus, og overføringen av Gran kommune, vil det øke sannsynligheten for at et eller flere valgdistrikter kan miste et mandat til Akershus.

Fylkestinget

Fylkestinget i Innlandet består i dag av 57 medlemmer. Kommuneloven §5-5, fastsetter at fylkestinget selv bestemmer medlemstallet sitt, men det kan ikke være færre enn det loven sier. §5, bokstav d under avsnittet om fylkestinget står det:

d. Fylkestinget skal ha minst 43 medlemmer i fylkeskommuner med over 300 000 innbyggere.

Innlandet fylke har per 2. kvartal 2024, 376 304 innbyggere, og Gran kommune har 13 593. Befolkningsnedgangen vil dermed ikke påvirke lovens minstetall for medlemmer av fylkestinget i Innlandet. Det blir opp til Fylkestinget å vurdere om det skal foretas en endring i antall medlemmer.

Den politiske sammensetningen på fylkestinget kan bli endret når en befolkningsrik kommune forsvinner ut av fylket. Her vil imidlertid politiske saker være avgjørende for utfallet.

Politisk innflytelse

Lunner kommune skriver i sitt hørings svar at utviklingen av Hadelandsregionen som helhet best kan ivaretas om de tre kommunene tilhører det samme fylket. Planverket og virkemidlene henger ikke fullt ut sammen når de er delt mellom to fylker. Gran kommune viser i sin utredning til større påvirkningskraft i Innlandet enn i Akershus da de befolkningsmessig utgjør en større andel i Innlandet. Samtidig påpekes det at Hadelandsregionen samlet vil ha en større befolkningsmessig andel i Akershus enn Gran har i Innlandet.



Innlandet fylkeskommune skriver i sin høringsuttalelse kan medføre en svekkelse i sin politiske legitimitet, da færre velgere vil være representert i det politiske systemet. Politisk innflytelse kan også reduseres i saker der den aktuelle kommunens stemmer tidligere har vært viktige for å forme fylkets utviklingsstrategier.

Innbyggermedvirkning

I henhold til Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) §10, skal kommunestyret innhente innbyggernes synspunkt på forslag til grenseendring. Kommunen mener dette er ivaretatt gjennom kommunestyrevalget, et folkemøte, innspill på kommunens hjemmeside og tidligere innbyggerhøring. Kommunen har gjennom sin hjemmeside også gitt innbyggerne mulighet til å sende høringsuttalelse til Statsforvalteren i Innlandet.

Det er 35 av 45 av høringsuttalelsene fra enkeltpersoner som ber om en ny innbyggerundersøkelse. En kort oppsummert begrunnelse for dette er at det ved et kommunestyrevalg vil være en helhetlig politikk velgerne stemmer over, ikke kun en sak. Gran Bygdeliste er skeptiske til prosessen og faktagrunnlaget som ble lagt frem for kommunestyret. De mener det har vært en svak innbyggermedvirkning med kun et folkemøte. Partiet viser også til innbyggerundersøkelsen fra 2022, der 49% stemte mot et fylkesbytte og 45% stemte for. Det stilles spørsmål ved om kommunestyrets vedtak av 21. april 2022 om folkeavstemming er omgjort, eller fremdeles er gyldig. Uavhengig av det mener de innbyggere er forledet til å tro at valget om fylkesbytte skulle avgjøres ved folkeavstemming.

På den andre siden står Foreningen «Vi som vil til Akershus», med over 1000 medlemmer, og Gran og Lunner Arbeiderparti. De gir uttrykk for tilstrekkelig informasjon og involvering av innbyggerne. Det er ifølge deres høringsuttalelser ikke behov for en ny folkehøring, da kommunevalget var et valg om fylkestilhørighet.

Kommunestyrevalget 2023

Ved kommunestyrevalget i 2023 stemte 62,7% av de stemmeberettigede i Gran. Dette var en nedgang på 1,2 prosentpoeng fra valgdeltakelsen i 2019.

I forhold til valgkampen som ble drevet var dette et valg om fylkestilhørighet. Dette kommer frem av flyere som ble brukt under valgkampen. De partiene som var for et fylkesbytte gikk frem med til sammen 19,7 prosentpoeng, mens partiene som var imot gikk tilbake med 15 prosentpoeng. Partiene som forpliktet seg til å jobbe for et samlet Hadeland i Akershus fikk 57,6% av stemmene.

Basert på tallene over, engasjerte ikke valgkampsaken om fylkestilhørighet flere velgere til å stemme, men partiene som var for fylkesbytte fikk i sum økt sin oppslutning. Partiene som var imot, gikk i sum tilbake. Om valgresultatet kan tolkes som støtte til fylkesbytte, eller som resultat av en samlet politisk vurdering for den enkelte velger er vanskelig å mene



noe om. Basert på høringsuttalelsene over, er det en blandet oppfatning om hva velgerne faktisk stemte for.

Innbyggerundersøkelse

I 2022 gjennomførte Gran kommune en innbyggerundersøkelse om fylkestilhørighet. Undersøkelsen ble gjennomført av Sentio Research Norge AS, og det ble sendt SMS til alle innbyggerne i Gran kommune med tilgjengelig mobilnummer. Totalt ble 6787 innbyggere kontaktet på denne måten. I tillegg ble det åpnet for at de som ikke hadde tilgjengelig mobilnummer kunne oppgi dette til kommunen. Antall respondenter ble etter dette 4061 personer i alderen 16 år og eldre, som er bosatt i Gran kommune. Dette tilsvarer 36,6% av de stemmeberettigede i Gran i 2023. Resultatet viste at 49% av respondentene ønsket å tilhøre Innlandet, mens 45% ønsket Akershus og 6% sa det ikke har noen betydning.

Folkemøte og høringsinnspill

Gran kommune gjennomførte et folkemøte 6. mai 2024. Akershus fylkeskommune ble invitert til å delta, mens Innlandet fylkeskommune ikke ble det. Innlandet fylkeskommune har reagert på dette med et eget brev datert 15.5.2024, der enkelte problemstillinger de to fylkeskommunene kan ha forskjellig syn på blir tatt opp. Under folkemøtet ble det svart ut flere kritiske spørsmål, men svarene er ikke gjengitt i referatet. Det kom også frem positive synspunkter på et fylkesbytte.

Høringsinnspillene på Gran kommunes hjemmeside er relativt få. Det er en overvekt av de som er negative til et fylkesbytte, men også de som gir uttrykk for en positiv holdning.

Rådmannens vurdering av det som kom frem under folkemøtet og fra uttalelser på kommunens hjemmeside er kommentert i saksfremlegget til kommunestyret.

Statsforvalterens vurdering av om inndelingslova er fulgt

Vurdering av om bestemmelsen i inndelingslova § 10 første ledd om innbyggerhøring er fulgt

Inndelingslova § 10 første ledd sier at:

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

Regelen fastsetter at kommunestyret i de kommunene som er omfattet av et forslag om grenseendring, som utgangspunkt skal hente inn synspunkt fra innbyggerne i kommunen, se Ot.prp. nr. 41 (2000–2001) kapittel 12 merknader til § 10. Videre uttaler departementet følgende om når høring bør iverksettes:

«Ei høyring er normalt ikkje noko mål i seg sjølv. Meininga er å bringe fram opplysningar om saka som ikkje er kjende på førehand. Innbyggjarhøyring vil vere unødvendig til dømes når grenseendringa gjeld eit lite område der det ikkje bur menneske, eller at kommunen allereie med sikker kunnskap veit kva befolkninga meiner om saka...»



Rundskriv til lov av 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) H – 10/15, Oppdatert mars 2017, inneholder nærmere retningslinjer for hva bestemmelsen innebærer.

I rundskrivets punkt 3.4.1 første avsnitt står det at:

« Inndelings saker er gjerne omstridde spørsmål, som bør klarleggjast best mogleg. Ein bør derfor leggje vekt på omsynet til brei medverknad. Inndelingslova § 10 er utforma som ein "bør"-regel.»

Videre framgår det av punkt 3.4.1 tredje avsnitt at:

«Inndelingslova § 10 fastset at kommunestyret i dei kommunane som er omfatta av eit framlegg om grenseendring, som utgangspunkt skal hente inn synspunkt frå innbyggjarane i kommunen. Det vil vere opp til kommunen å vurdere om det er nødvendig å innhente innbyggjarane sine synspunkt på den aktuelle saka. Kommunen vil ikkje ha plikt til å grunngi kvifor høyring av innbyggjarane ikkje blir sett i verk.»

Når det gjelder hvem som skal høres, framgår blant annet av rundskrivet punkt 3.4.2 blant annet at

Inndelingslova § 10 er etter ordlyden avgrensa til innbyggjarar i «det aktuelle området». Ei sak som geografisk berre vedkjem ein liten del av kommunen, kan få ringverknader langt utanfor området saka direkte gjeld. Kommunestyret avgjer sjølv kven som i tilfelle skal omfattast av høyringa. I Ot.prp.nr.41 (2000–2001) heiter det:

«I denne vurderinga bør kommunane likevel tenke nøye igjennom dei ulike alternativa, sett opp mot art og omfang av saka. Ei grenseendringssak gjeld alltid fleire enn ein kommune, og det kan såleis bli aktuelt for fleire kommunar å halde høyring. Alle dei som er involverte bør da ta stilling til om det skal haldast høyring, og på kva måte dette skal skje. ...»

Inndelingslova § 10 har ikke en eksplisitt høringsfrist for innbyggjarhøyring. I rundskrivet punkt 3.4.3 sies det at:

«Departementet legg til grunn at kommunestyret legg opp til ein frist slik at innbyggjarane får ein reell moglegheit til å få uttale seg om saken.»

Når det gjelder valg av høringsmetode framgår det av blant annet av punkt 3.4.4 at

«Den einskilde kommune står sjølv fritt til å avgjere kva form høyringa skal ha ut frå sakstype og lokale forhold elles. Opprekninga av høringsmåtar er etter ordlyden ikkje uttømmende, og "annan måte" kan til dømes vere underskriftslistar og anna.»

Spørsmålet er om Gran kommune har ivaretatt bestemmelsen i inndelingslova § 10 første ledd om innbyggerhøyring tilstrekkelig. Som redegjort for ovenfor innebærer ikke bestemmelsen noen plikt til høyring. Den enkelte kommune står selv fritt til å avgjøre om høyring er nødvendig, og eventuelt hvilken form høyringen skal ha.

I denne sammenhengen oppfatter vi at dette er innbyggerne i Gran kommune, jf. rundskrivet punkt 3.4.2.

Statsforvalterens vurdering er en sak om endring av fylkesgrense er av en slik karakter og betydning for innbyggerne at kommunen bør legge opp til en bred medvirkningsprosess for å gjøre seg kjent med innbyggernes synspunkter.



Statsforvalteren er ikke enig med Gran kommune i at innbyggernes synspunkt er blitt ivaretatt gjennom kommunestyrevalget. Selv om fylkesbytte var en viktig sak ved valget, kan det etter vår mening ikke legges til grunn av innbyggerne kun stemte på bakgrunn av denne saken. Mange andre saker og forhold kan ha avgjørende betydning for hvilket parti innbyggerne stemmer på ved et kommunestyrevalg.

Imidlertid har Gran kommune innhentet synspunktene til innbyggerne ved at de har hatt mulighet til å si mening på flere ulike måter. I 2022 ble det gjennomført innbyggerundersøkelse, ved at kommunen sendte SMS til totalt ble 6787 innbyggere som hadde registrert telefonnummeret sitt. I tillegg ble det åpnet for at de som ikke hadde tilgjengelig mobilnummer kunne oppgi dette til kommunen. Kommunen har også gitt innbyggerne mulighet til å si sin mening på kommunens hjemmeside, og sende høringsuttalelse til Statsforvalteren i Innlandet. Blant høringsuttalelsene som har innkommet er uttalelse fra foreningen «Vi som vil til Akershus», med over 1000 medlemmer. Det har også vært avholdt folkemøte 06.05.2024, og innbyggerne har hatt mulighet til å komme med innspill på kommunens hjemmeside.

Saken har pågått over tid, og innbyggerne i Gran kommune har hatt mulighet til å uttrykke sine synspunkter på ulike måter. Vi anser at det har vært nok tid til å uttale seg, slik at muligheten til å uttale seg om saken er reell, jf. rundskrivet punkt 3.4.3.

Konklusjon: Statsforvalteren anser innbyggerhøringen som tilstrekkelig, og dermed at inndelingslova § 10 første ledd er fulgt

Statsforvalterens vurdering av og anbefaling i saken

Grensejusteringer bør først og fremst være et redskap for å tilpasse kommune- og fylkesgrenser til eksisterende samhandlingsmønstre og innbyggernes bruk av kommunale tjenester. Grensejusteringer bør innebære reelle forenklinger og forbedringer i hverdagen til innbyggerne.

Utredningen og rådmannens innstilling har etter Statsforvalterens syn blitt behandlet av de råd som skal høres i denne sammenheng. Vi har også konkludert med at kravet til medvirkning er ivaretatt.

Konsekvenser tjenester til innbyggerne i Gran

Statsforvalteren mener et fylkesbytte vil kunne gi bedre tjenester til innbyggerne i Gran kommune og nabokommunene på sikt. Det vil også legge til rette for en mer effektiv tjenesteproduksjon gitt at de interkommunale samarbeidene består. Utredningen viser at dette særlig gjelder på områdene der Gran i dag samarbeider med Hadelandskommunene, for eksempel innenfor barnevern, flyktningetjenesten og voksenopplæringen samt de sosiale tjenestene i NAV. Utredningen viser at dette også vil gjelde fylkeskommunale tjenester som videregående skole, tannhelse og kollektivtransport.



Statsforvalteren legger stor vekt på betydningen det interkommunale samarbeidet har for Gran kommune sitt tjenestetilbud. Kommunen har godt etablerte samarbeid med Lunner og Jevnaker som er viktige å videreføre. De tre samarbeidskommunen valgte å tilhøre forskjellige fylker etter regionreformen fra 2019. Statsforvalteren legger vekt på erfaringene fra kommunene om at fylkesgrensen utfordrer samarbeidet, og videreutvikling av tjenestene for innbyggerne i de tre Hadelandskommunene. Lunner kommune har fire års erfaring med hvordan samarbeidet med Gran har utviklet seg. Kommunen peker på det merarbeidet som har oppstått som følge av å tilhøre to forskjellige fylker, og at de må forholde seg til to fylkeskommuner og to Statsforvaltere som gjør det krevende f.eks. i satsinger der føringen kan være ulike.

Gran og samarbeidskommunene i Akershus mener dagens fylkesgrense er utfordrende og skaper usikkerhet om utviklingen av samarbeidene fremover. Statsforvalteren mener at utfordringen for kommunenes samarbeid på tvers av fylkesgrensene taler for at dagens fylkesgrense ikke er hensiktsmessig.

Konsekvenser fylkeskommunene

Rådmannens utredning og fylkeskommunenes høringsuttalelser påpeker at flytting av fylkesgrensen vil å ha konsekvenser for både avgivende og mottakende fylkeskommune. Innlandet vil bli svekket som en følge av et fylkesbytte for Gran. Færre innbyggere vil gi reduserte rammetilskudd til både Innlandet fylkeskommune og Statsforvalteren. Fylkeskommunedirektøren i Innlandet viser til et beregnet nettotap på 50 mill. kr, som vil påvirke tjenestetilbudet til resten av fylket. Landbruket er en viktig næring i Innlandet. Gran er en viktig matprodusent og har skogsarealer som inngår i en helhetlig regional satsing. Dette vil bli svekket ved et fylkesbytte.

Akershus fylkeskommune har beregnet en merkostnad på mellom 50-70 mill. kr, ved en overføring av Gran til fylket. Fylkeskommunen er på tross av det positiv til å ta imot Gran. De viser blant annet til muligheten for bedre utnyttelse av kapasiteten ved Hadeland videregående skole og tannklinikken, bedre oppfølging av elevene når de tilhører samme fylke, et mer sømløst kollektivsystem for innbyggerne og styrket samarbeid mellom Hadelandskommunene.

De to fylkeskommunene har kommet frem til svært forskjellige resultater for hvordan deres rammetilskudd påvirkes av Gran kommune. Innlandet fylkeskommune har beregnet et rammetilskudd på 241 mill. kr, mens Akershus beregner dette til mellom 100 og 120 mill. kr. Legges Innlandets beregning til grunn, vil Akershus tjene mellom 170 og 190 mill. kr ved en overføring av Gran. Legges Akershus beregning til grunn, vil Innlandet spare mellom 50 og 70 mill. kr per år.

Statsforvalteren vurderer at konsekvensene av å justere grensen samlet sett vil være innenfor det fylkeskommunene kan håndtere ved det økonomiske oppgjøret. Samtidig er det slik at en overføring av Gran kommune fra Innlandet til Akershus fylke vil påvirke det fylkeskommunale tilbudet både på kort og lengre sikt i begge fylker. Vi registrerer at det er flere kommuner i Innlandet som ønsker å utrede et eventuelt fylkesbytte til Akershus. Dette



er etter Statsforvalterens oppfatning krevende da det skapes en usikkerhet om hvilke befolkningsgrunnlag tjenester skal planlegges og dimensjoneres for. Vi stiller også spørsmål om det ikke bør tas stilling til hvor stort Akershus fylke kan bli på bekostning av andre fylker.

Konsekvenser regioninndelingen

Statsforvalteren har videre lagt vekt på forholdene som lå til grunn for sammenslåingen av Hedmark og Oppland til Innlandet fra 2020. En av målsettingene med regionreformen var å styrke fylkeskommunen som regional samfunnsutvikler. I etableringen av Innlandet ble det i en helhetlig vurdering lagt vekt på de to fylkenes felles kjennetegn, og de står overfor samme utfordringer og interesser. Regionreformen ga fylkeskommunene en bredere oppgaveportefølje og større kraft til å gi en strategisk retning til samfunnsutviklingen, mobilisere andre aktører og samordne offentlig innsats og virkemiddelbruk (NIBR-rapport 2017:11). Fylkeskommunen har et overordnet blick på utviklingen i hele fylket, og skal utarbeide regionale planer som stimulerer til målrettet innsats innen den enkelte sektor. Regionale partnerskap og nettverk gir fylkeskommunen innsikt i verdiskapingspotensialet og utviklingsmuligheter i fylket, og den kan samordne virkemiddelbruken på en måte som andre aktører ikke har mulighet til.

Regional balanse er en forutsetning for likeverdig tjenestetilbud i fylkene. Det er derfor en utfordring at Statsforvalteren etter inndelingsloven skal vurdere fylkestilhørighet for kommuner enkeltvis. På samme måte vil Stortinget måtte ta stilling til enkeltkommuners søknader om fylkesbytte. Enkeltvis beslutninger om at kommuner i randsonen av fylket overføres andre fylker, vil påvirke utviklingskraften til avgivende fylke samlet sett. Gran kommune er en viktig kommune for Innlandets samfunnsutvikling og fremtidig tjenestetilbud for innbyggerne i fylket samlet sett.

Et fylkesbytte vil etter vårt syn svekke intensjonen i regionreformen. Overføringen av flere oppgaver til fylkeskommunene fra staten, skulle bidra til en felles utvikling basert på de regionale fortrinnene. Dette svekkes når kommuner ønsker å endre fylkestilhørighet. Avgivende fylkeskommune får mindre midler til rollen som samfunnsutvikler, og dermed redusert handlefrihet på området.

En overføring av Gran til Akershus vil bidra til en ytterligere sentralisering der en allerede sterk region styrkes på bekostning av en svakere. Dette er en uheldig utvikling.

Konklusjon

Etter en samlet vurdering mener Statsforvalteren at ulempene ved et fylkesbytte ikke er tilstrekkelig tungtveiende til å veie opp for kommunens eget ønske om fylkesbytte, og fordelene et fylkesbytte vil ha for kommunen og innbyggerne. Statsforvalteren i Innlandet anbefaler å innvilge søknaden fra Gran kommune om å bytte fylke, fra Innlandet til Akershus. Etter Statsforvalterens syn vil et fylkesbytte bidra til å opprettholde eksisterende kommunesamarbeid med spesielt Lunner og Jevnaker kommuner, som er av betydning for nivået på tjenestetilbudet som gis.



Statsforvalteren mener det ikke er grunnlag for presedensvirkning ved konklusjonen i denne saken. Eventuelle nye initiativ om justering av fylkesgrensen vil måtte gis en individuell vurdering uavhengig av denne.