



Utredning om fylkesbytte for Sør-Odal

Innhold

Utredning om fylkesbytte for Sør-Odal	1
1. Innledning	2
2. Statsforvalterens anbefaling	2
3. Bakgrunn for saken.....	2
4. Rettslig utgangspunkt. Inndelingsloven	3
5. Kort om Sør-Odal kommune	3
6. Kommunale tjenester	4
6.1 Interkommunale tjenester	4
6.2 Andre kommunale oppgaver.....	7
6.3 Statsforvalterens vurdering.....	8
7. Fylkeskommunale tjenester	10
7.1 Vei.....	11
7.2 Kollektivtrafikk.....	11
7.3 Videregående opplæring og opplæring for voksne.....	11
7.4 Tannhelse	12
7.5 Statsforvalterens vurdering.....	12
8. Konsekvenser fylkeskommunene	13
8.1 Innlandet fylkeskommune	13
8.2 Akershus fylkeskommune.....	14
8.3 Statsforvalterens vurdering.....	14
9. Statlig tjenestetilbud.....	15
10. Demokrati og innflytelse	15
11. Medvirkning	16
11.1 Lovens krav til høring av innbyggere	16
11.2 Innbyggernes mening om fylkesbytte	17
11.3 Statsforvalterens vurdering.....	17
12. Høring av Statsforvalterens utredning og anbefaling	17
12.1 Om høringsuttalelsene.....	17
12.2 Statsforvalterens vurdering og oppfølging etter høringen.....	19
13. Statsforvalterens samlede vurdering og anbefaling	19
14. Referanser.....	20
15. Vedlegg - Oversikt høringssvar	20

1. Innledning

Statsforvalteren i Innlandet mottok 30. mai 2025 søknad fra Sør-Odal kommune om fylkesbytte fra Innlandet til Akershus fylke.

Statsforvalteren har gjennomgått grunnlagsdokumentasjonen for Sør-Odals søknad og gjort en helhetlig vurdering av de ulike momentene i saken. Nedenfor følger vår samlede utredning og anbefaling i saken. Utredningen har vært på høring.

Beskrivelsene i utredningen er i stor grad basert på utredninger fra Telemarksforskning, Innlandet fylkeskommune og Akershus fylkeskommune. Statsforvalterens vurdering er lagt i egne deler.

2. Statsforvalterens anbefaling

Statsforvalteren anbefaler ikke en justering av fylkesgrensen slik at Sør-Odal bytter fylke fra Innlandet til Akershus.

Kommunens tette samarbeid med nabokommunen Nord-Odal og øvrige kommuner i Kongsvingerregionen har vært avgjørende for vår anbefaling. Samarbeidene har vært styrket og videreutviklet over tid og anses som viktig for dagens tjenestetilbud i Sør-Odal.

Fordelene for kommunen ved å bli innlemmet i Akershus anses som usikre og kan etter vår vurdering ikke veie opp mot de negative konsekvensene for Sør-Odal, Nord-Odal og øvrige samarbeidskommuner i Kongsvingerregionen.

3. Bakgrunn for saken

Sør-Odal vedtok i kommunestyremøtet 26. mai 2025 at kommunen skulle søke om å bytte fylke fra Innlandet til Akershus, sak 32/25. Søknaden ble sendt Statsforvalteren i Innlandet 30. mai 2025.

Saken er belyst ved en utredning av konsekvenser ved et fylkesbytte gjennomført av Telemarksforskning og innspill fra de to berørte fylkeskommunene. Kommunen har i tillegg gjennomført en innbyggerundersøkelse.

Hovedbegrunnelsen for søknaden inngår i kommunestyrets vedtak. Begrunnelsen er at Sør-Odal mener at kommunen på sikt vil oppnå bedre befolkningsutvikling, næringsutvikling, kollektivtilbud og infrastrukturutvikling ved å bli en del av en vekstregion i Akershus.

Det er videre påpekt at kommunen allerede har sterke geografiske og funksjonelle forbindelser til Akershus, blant annet gjennom arbeidsmarked, pendling og utdanningstilbud. Kommunen mener et fylkesbytte vil kunne gi mer helhetlig samfunnsplanlegging, styrket tilgang til tjenester og kortere reiseavstander for innbyggere. Den gjennomførte innbyggerundersøkelsen viser et flertall i Sør-Odal for å tilhøre Akershus. Kommunen vektlegger at dette indikerer at befolkningen opplever sterkere tilhørighet og relevans mot sør og vest enn nord og øst.

Kommunestyret erkjenner risikoen for at et fylkesbytte kan svekke samarbeidet i Kongsvingerregionen, spesielt med Nord-Odal, som fortsatt ønsker tilhørighet til Innlandet. Kommunen mener det er gode muligheter for at et fylkesbytte kan innebære at Sør-Odal fremover inngår interkommunale samarbeid med kommunene på Øvre Romerike, noe som også kan gi muligheter for bedre tjenestetilbud til innbyggerne.

Statsforvalteren har gjort en samlet vurdering av saken. Det er i hovedsak grunnlagsdokumentene fra Sør-Odal kommune sin søknad som ligger til grunn for den samlede utredningen.

Utkast til utredning med vår foreløpige anbefaling, ble sendt til berørte aktører og lagt ut til åpen høring. Høringsuttalelsene er vurdert. Innspillene endret ikke vår anbefaling i saken.

4. Rettslig utgangspunkt. 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. Statsforvalteren har avklart med departementet at vi skal utarbeide en samlet utredning og oversende søknaden om fylkesbytte 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. Endringer skal bidra til å skape hensiktsmessige enheter som skal gi innbyggerne og næringslivet tilfredsstillende tjenester og forvaltning.

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 oppgjøret.

5. Kort om Sør-Odal kommune

Ifølge SSB hadde Sør-Odal 8 150 innbyggere i fjerdekvartal 2024. Målt i folketall utgjør befolkningen 2,2 prosent av Innlandet fylke og er den 11. største av de 46 kommunene i fylket. Sør-Odal vil utgjøre 1,1 prosent av Akershus fylke og vil være den fjerde minste i fylket. Sør-Odal er i dag den nest største kommunen i Kongsvingerregionen og befolkningen utgjør 16,5 prosent av regionen. Som del av Gardemoreregionen, vil folketallet utgjøre 6,1 prosent av regionen.

I henhold til rapporten fra Telemarksforskning har Sør-Odal hatt en befolkningsvekst på 11 prosent fra 2000 til 2024. Det er tilflytting og innvandring fra utlandet som har gitt vekst i folketallet. I den siste tiårsperioden har Kongsvingerregionen hatt en befolkningsnedgang på

0,8 prosent. Til sammenligning har regionen Øvre Romerike hatt en befolkningsvekst på 27,1 prosent.

20 prosent av befolkningen i Sør-Odal er barn og unge, mens 23 prosent er over 65 år. Aldersfordelingen i Sør-Odal er mer lik aldersfordelingen i Innlandet enn i Akershus. Innlandet har flere eldre enn barn og unge, mens Akershus har flere barn og unge enn eldre i befolkningen.

Rapporten fra Telemarksforskning viser til at Sør-Odal har en folkehelseprofil som kan beskrives som en distriktsprofil. Det innebærer bl.a. lavt utdanningsnivå og utfordringer med utenforskap med mange uføre, overvekt og lavere levealder.

Kommunen har en høy andel av arbeidsplassene i industri og landbruk. Dette er lik næringsstruktur som Innlandet. I tillegg til de private arbeidsplassene har kommunen en relativt høy andel av arbeidsplassene i kommunesektoren. Dominerende basisnæringer i Akershus er knyttet til tele, IKT og teknisk-/vitenskapelige tjenester.

Sør-Odal har et underskudd på arbeidsplasser, med flere som pendler ut enn inn. Kommunen er en del av Kongsvinger bo- og arbeidsmarkedsregion. Det er stor pendling mellom Sør-Odal og Nord-Odal. Sør-Odal har klart størst innpendling fra Innlandet/Kongsvingerregionen. Sør-Odal har Kongsvinger som klart viktigste utpendlingskommune, men i sum er det en noe større andel utpendlere i retning Akershus og Oslo enn til Kongsvingerregionen og Innlandet.

Sør-Odal er, i tillegg til de andre kommunene i Kongsvingerregionen, del av Akershus universitetssykehus helseforetak (Ahus) og «Helsefelleskapet Ahus og kommunene». De øvrige Innlandskommunene hører til under Sykehuset Innlandet helseforetak og «Helsefelleskap Innlandet».

6. Kommunale tjenester

6.1 Interkommunale tjenester

Sør-Odal har et omfattende interkommunalt samarbeid med én eller flere av de andre kommunene i Kongsvingerregionen. Rapporten fra Telemarksforskning oppsummerer Sør-Odal kommunes interkommunale samarbeid. Kommunen deltar i flere interkommunale selskaper, politiske råd, oppgavefelleskap, vertskommunesamarbeid og andre samarbeid. Av 48 samarbeid i Kongsvingerregionen deltar Sør-Odal i 30 samarbeid. Nabokommunen Nord-Odal er med i alle disse 30 samarbeidene. Seks av samarbeidene omfatter kun Nord-Odal og Sør-Odal. Det gjelder samarbeid om PP-tjeneste, barnevern, økonomikontor, kulturskole, NAV og jordmortjeneste. Nord-Odal er vertskommune for økonomisamarbeidet og jordmortjenesten, mens Sør-Odal er vertskommune for de fire andre. For de øvrige vertskommunesamarbeid, er det i hovedsak Kongsvinger som er vertskommune.

Rapporten fra Telemarksforskning beskriver samarbeidet som tett i regionen. Rapporten gir oversikt over alle samarbeidene for Sør-Odal. Samarbeid innenfor de største sektorene er omtalt i egne kapitler nedenfor. Det interkommunale samarbeidet i regionen omtales som godt, det er utviklet over flere år og er fortsatt under utvikling.

6.1.1 Oppvekstsektoren

Rapporten fra Telemarksforskning synliggjør at oppvekstsjefene i Nord-Odal og Sør-Odal har et godt samarbeid innenfor oppvekstsektoren. Oppvekstsjefene i kommunene Nord-Odal og Sør-Odal mener de har stort faglig utbytte av vertskommunesamarbeidene knyttet til

barnevern, PPT og kulturskole. I tillegg har kommunene flere andre faglige samarbeid som styrker tjenestene. At kommunene har like utfordringer og at avstanden mellom befolkningen i de to kommunene er kort, trekkes frem som grunner til at samarbeidet fungerer godt. Et fylkesbytte for Sør-Odal, vil kunne føre til at samarbeid mellom de to kommunene blir nedprioritert eller endret.

Oppvekstsjefene har også utbytte av det faglig nettverket som er etablert i Kongsvingerregionen på oppvekstfeltet. Dette er et nettverk som har blitt bygget opp over mange år. Samarbeidet fungerer godt, og forklares blant annet av at kommunene i samarbeidet er jevnbyrdige.

At regionsamarbeidet er viktig understrekes også ved Statsforvalteren sin tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og skole. Dette er midler som gis til regioner og ikke til kommuner enkeltvis. Midlene har bidratt til at Kongsvingerregionen har utviklet felles opplæringstiltak for ansatte i barnehage og skole, blant annet i samarbeid med Senter for praksisrettet utdanningsforskning ved Universitetet i Innlandet.

Det interkommunale IKT-samarbeidet Indigo-IKT har bl.a. omfattende datapakkesystemer for skole- og oppvekstsektoren. Dersom et fylkesbytte fører til at man må ut av dette interkommunale samarbeidet og opprette nye IKT-avtaler, vil dette kunne innebære en omfattende administrativ jobb for kommunene, ifølge oppvekstsjefene i kommunene.

6.1.2 Helsesektoren

Rapporten fra Telemarksforskning viser til at også innen helsesektoren er det tett samarbeid mellom Nord- og Sør-Odal og andre kommuner i Kongsvingerregionen. Sør-Odal har felles jordmortjeneste med Nord-Odal og felles samfunnsmedisinsk senter med Nord-Odal og Kongsvinger. Samfunnsmedisinsk senter består av to kommuneoverleger, koordinator for samfunnssikkerhet og beredskap og rådgiver for miljørettet helsevern. Kongsvingerregionen har også et eget helseledernetverk som helsesjefene i alle kommunene deltar i.

Helsesjefene i Nord-Odal og Sør-Odal trekker frem at felles folkehelseutfordringer er et viktig grunnlag for at samarbeidene i regionen. De mener at det er komplisert å få til gode interkommunale samarbeid, og at det er vanskelig å vurdere gevinster og utfordringer for disse samarbeidene ved et eventuelt fylkesbytte.

Helsefelleskapene er samhandlingsarenaer for felles tjenesteutvikling og planlegging mellom kommunene og helseforetakene. Rapporten fra Telemarksforskning viser til at dagens organisering kan by på utfordringer knyttet til samkjøring, ved at «Helsefelleskapet Ahus og kommunene» har sine felles, faglige satsninger som Sør-Odal inngår i, parallelt med at Innlandet fylkeskommune, Statsforvalteren i Innlandet og KS har satsinger på tilgrensende felt, som Sør-Odal også inngår i.

I FACTsamarbeidet inngår Sør-Odal i samarbeidet i Kongsvinger regionen med de øvrige kommunene i regionen og Ahus. Det er Statsforvalteren i Oslo, Akershus, Buskerud og Østfold som koordinerer dette arbeidet i dag.

Rapporten viser til at det kan være utfordringer for kommunens beredskapsarbeid på feltet med dagens organisering og fylkestilhørighet. Sør-Odal er i nedslagsfeltet til Ahus når det gjelder helseberedskap, mens de forholder seg til Innlandet når det gjelder samfunnssikkerhet og beredskap. Rapporten hevder at mulige utfordringer knyttet til samkjøring på disse områdene vil kunne endres ved fylkesbytte. Det er i dag slik at Ahus deltar i fylkesberedskapsrådet i Innlandet for å sikre informasjon og samarbeid på feltet. Det vil de fortsette å gjøre selv om Sør-Odal skulle bytte fylke, siden flere kommuner i Kongsvingerregionen fortsatt vil tilhøre Ahus og Innlandet.

Helsesjefene vurderer at samhandlingen med Ahus ikke vil påvirkes av et fylkesbytte. Det vil imidlertid innebære at de blir tilknyttet andre statlige og fylkeskommunale strukturer. For eksempel vil regiontilhørigheten i KS endres, kommunen vil inngå i regionen til Utviklingssenter for sykehjem og hjemmetjenester (USHT) i Akershus og Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus vil være tilsynsmyndighet.

Sør-Odal inngår i dag i det regionale digitaliseringsnettverket Digi Innlandet, et nettverk bestående av Innlandets kommuner og Innlandet fylkeskommune. 40 kommuner i Innlandet har nå lagt inn felles anbud på pasientjournalssystem, og helsesjefene vurderer at et slikt felles pasientjournalssystem vil føre til at man kan hente ut styringsdata på en mer effektiv måte i helsesektoren. Et fylkesbytte vil kunne føre til at kommunene vil inngå i et annet regionalt digitaliseringsnettverk, der de ikke på samme måte kjenner til hvordan det jobbes med felles pasientjournalssystemer.

Sør-Odal har mottatt tilskuddsmidler fra Statsforvalteren i Innlandet på flere områder på helse- og velferdsfeltet. Mange av prosjektene har vært i samarbeid med kommuner i Kongsvingerregionen. Noen prosjekter er nylig avsluttet, men kommunen har også pågående prosjekter med støtte fra Statsforvalterens tilskuddsordninger på feltet.

6.1.3 Nav

Nav Odal er et vertskommunesamarbeid mellom kommunene Sør-Odal og Nord-Odal. Sør-Odal er vertskommune for samarbeidet. Flyktningetjenesten i Sør-Odal er underlagt Nav Odal. Det statlige regionleddet i Nav, Nav Innlandet, gir HR-støtte og fagstøtte til Nav Odal. Ved et fylkesbytte vil en ny partnerskapsavtale måtte inngås med Nav Øst-Viken.

Rapporten fra Telemarksforskning viser at Nav Odal opplever nåværende samarbeid med sine ulike samarbeidsaktører som likeverdig og godt. Samarbeidene tar utgangspunkt i felles demografiutfordringer.

I Nav Øst-Viken er det fleste Nav-kontorene større enn Nav Odal. Dette kan innebære at Nav Odal vil ha mindre gjennomslagskraft ved å bli en del av Nav Øst-Viken. På kort sikt må kommunen bygge opp nye samarbeidsstrukturer og samarbeidsrelasjoner.

En endring av fylkestilhørighet og dermed endring til nytt statsforvalterembete og Akershus fylkeskommune, innebærer at det må bygges opp nye samarbeidsstrukturer med disse regionale aktørene. For innbyggerne vil dette kunne få konsekvenser i form av at lokasjoner for utdanning og opplæring endrer seg.

Nav Odal samarbeider med kommunene i Kongsvingerregionen, særlig om tjenestestøtte til arbeidsliv og markedsarbeid. Et eksempel er at de gjennom flere år har hatt ulike samarbeid med industriklyngen 7sterke. Et fylkesbytte vil føre til at Nav Odal i større grad vil samarbeide med andre kommuner enn kommunene i Kongsvingerregionen. Dette vil ifølge Nav Odal føre til at samarbeidet om sykefraværsoppfølging vil opphøre, og at Nav Odal sitt nærings samarbeid vil kunne dreies mot Akershus i og med at de vil inngå i et felles markedsteam innenfor NAV Øst-Viken.

Innbyggere kan tilbys tiltak på tvers av fylker, men i praksis tilbys oftest tiltak innenfor det fylket man bor. Et fylkesbytte kan innebære at innbyggerne vil få endret reisevei, fra Kongsvinger til Lillestrøm og Ullensaker. De fleste arbeidssøkere som Nav Odal følger opp i dag, får jobber i Kongsvingerregionen ifølge Nav Odal. Dersom Sør-Odal får tilgang til arbeidsmarkedet i Nav Øst-Viken vil dette kunne ha positive effekter ved at innbyggerne får tilgang til flere stillinger.

Nav Øst-Viken opplyser at regionen har fire markedsområder. Nav-kontorene innenfor ett markedsområde har felles markedsteam som jobber på tvers av kommunegrenser. Rapporten fra Telemarksforskning viser til at Nav Øst-Viken er opptatt av å ta utgangspunkt i lokale behov, og at det er høy aktivitet i markedsteamene som følger opp både private og offentlige arbeidsgivere.

Nav-kontorene innenfor Nav Øst-Viken har et omfattende arbeidsgivernettsverk, de yter omfattende rekrutteringsbistand til arbeidsgiverne, og gjennom dette blir de i stand til å matche egne arbeidssøkere med arbeidsgivernes behov. Nav Odal vurderer at det kan være en fordel å bli en del av ett av markedsområdene i Nav Øst-Viken, og vurderer at det er mer ressurser og kapasitet knyttet til markedsarbeidet i denne regionen.

6.1.4 Annet interkommunalt samarbeid

I tillegg til samarbeidene omtalt ovenfor, inngår Sør-Odal i et regionalt innkjøpssamarbeid, og er med i interkommunale selskaper som GIVAS (vann- og avløpsselskap), GIR (renovasjonsselskap), GIV (voksenopplæring) og Indigo IKS (IKT-felleskap). Generelt omtales dagens interkommunale samarbeid som gode. Samarbeidet spesielt i Indigo IKS og GIVAS omtales spesielt som tett.

Sør-Odal har også interkommunal barnevernsvaktordning med Nord-Odal, Åsnes, Våler, Eidskog og Kongsvinger.

WSP Norge AS gjennomførte i 2024 en utredning av samarbeidene i Kongsvingerregionen, på oppdrag fra kommunene i regionen. I utredningen trekkes samarbeidet mellom Sør-Odal og Nord-Odal som spesielt, da disse kommunene er med i alle de samme samarbeidene i regionen. Utredningen viser til at dette gir positive effekter for kommunene ved at de viser hverandre stor tillit. Samarbeidene der de to kommunene inngår alene preges av god styring.

6.2 Andre kommunale oppgaver

6.2.1 Landbruk og næringsutvikling

Rapporten fra Telemarksforskning viser til at Sør-Odal har en produksjon og næringsstruktur både innenfor landbruk og annen næring, som er mer lik Innlandet enn Akershus.

Den mest vesentlige forskjellen som kan påvirke kommunenes oppgaver innenfor landbruk og annen næring er forskjeller i størrelse og innretning på fylkenes tilskuddsmidler.

Rapporten kan ikke vise til at det blir store endringer knyttet til bøndenes areal- og produksjonstilskudd. Akershus fylkeskommunes erfaring med flytting av kommunene Jevnaker, Lunner og andre kommuner i Akershus, er at tilskuddsrammene for næringsutvikling i landbruket ikke har økt som følge av økning av landbruksareal i fylket.

Forskjeller i regelverk for regionale miljøkrav mellom fylkene, er forhold som kan påvirke bøndene i kommunen ved et fylkesbytte. Rapporten peker i retning av at tilpasningene i Innlandet kan være bedre tilpasset situasjonen i Sør-Odal.

Kongsvinger interkommunale politiske råd er en viktig arena for å sikre koordinering av næringsarbeidet i regionen. Ifølge rapporten fra Telemarksforskning fremheves kommunedirektørutvalget (KDU) og det regionale næringsforumet som viktige arenaer. Sør-Odal beskrives som en viktig bidragsyter i dette regionsamarbeidet.

Rapporten fra Telemarksforskning viser til at kommunen vil kunne dra fordel av å bli en del av en teknologisk- og forskningsbasert næringsutvikling i en ny region og nytt fylke. Samtidig

kan det være en fare for at distriktsutfordringene får mindre oppmerksomhet i et urbant orientert fylke som Akershus.

Fylkestilhørighet vil også ha betydning for hva slags tilskuddsordninger bedriftene får tilgang til gjennom Innovasjon Norge. Det er forskjeller i satsningsområder mellom Innlandet og Akershus. Akershus vektlegger vekstbedrifter og sirkulærøkonomi, mens Innlandet har satsning på bio- og grønn industribygging. I tillegg vil det være forskjell på tilgang til midler. I Innlandet er det betydelige midler til distriktsrettet støtte. Det er mer konkurranse om midlene i Akershus, og dermed høyere krav til innovasjonshøyde i prosjektene. Det er også færre ansatte og lengre saksbehandlingstid. Dette kan innebære at bedriftene i Sør-Odal vil få dårligere tilbud og tilgang på denne typen midler ved en overgang til Akershus.

Innlandet fylkeskommune har i perioden 2020-2024 bevilget betydelige midler til Kongsvingerregionen. Det er gitt støtte til næringsutviklingsprosjekter, bredbåndsmidler, bedriftsintern opplæring, forskningssenteret på Kongsvinger, kompetansemegling, landbruksmidler og støtte til innovasjonsstruktur (næringshage og inkubatordrift). Dette er midler som har kommet Sør-Odal til gode.

6.2.2 Beredskap

Sør-Odal kommune har egen brann- og redningstjeneste og inngår ikke i regionens samarbeid om Glåmdal brannvesen IKS som eies av kommunene Eidskog, Grue og Kongsvinger.

Et fylkesbytte innebærer samarbeid med nye regionale aktører i nytt fylke også på beredskapsområdet. For Heimevernet, Politietaten og Sivilforsvaret vil et fylkesbytte innebære endret tilhørighet til regional aktør. Å bygge opp nye nettverk og relasjoner kan ta tid og kreve ressurser.

6.3 Statsforvalterens vurdering

Rapporten fra Telemarksforskning peker på tre viktige store samfunnsutfordringer fremover. Det er kampen om arbeidskraften, behov for omstilling og god fordeling og økonomisk bærekraft. Demografiutviklingen med flere eldre, færre barn og færre i arbeidsfør alder utfordrer tjenestetilbudet i mange kommuner. Dette er kjente utfordringer som medfører store omstillingsbehov for kommunene fremover. Om Sør-Odal vil stå bedre eller svakere rustet til å møte framtidige samfunnsutfordringer som en del av Innlandet eller Akershus fylke, er sentralt i vurderingen av fylkesbytte. I dette ligger kommunens muligheter for samfunnsutvikling og innretting av tjenestetilbudet til befolkningens behov. Samtidig er det av betydning hvordan dette påvirker nabokommunene og regionen.

Statsforvalteren mener at utredningen av konsekvensene på oppvekstområdet viser at et fylkesbytte for Sør-Odal vil utfordre godt etablerte faglige samarbeid, særlig mellom Sør- og Nord-Odal kommuner. Samarbeidene er basert på behov og utvikling over tid, og vurderes til å ha stor betydning for den faglige kompetansen og utviklingen av tjenestetilbudet på området i de to kommunene.

Også for helsesektoren bygger samarbeidene på felles utfordringer og består av strukturer og nettverk som er utviklet over tid. Statsforvalteren mener det er stor usikkerhet knyttet til effektene av et fylkesbytte for helsesektoren. Statsforvalteren ser ikke at fylkesbytte vil ha betydning for helsefelleskapene og samhandlingen med Ahus.

For tjenestene innenfor Nav, mener Statsforvalteren at et fylkesbytte på kort sikt vil innebære at kommunen må bruke tid og ressurser på å bygge opp nye samarbeidsstrukturer og

samarbeidsrelasjoner. Det er videre vanskelig å si noe om de mulige gevinstene eller ulempene dette vil medføre på lengre sikt. Kommunen vil kunne dra fordeler av satsinger Nav Øst Viken og arbeidsmarkedsforhold i Akershus. Samtidig vil kommunen miste fordeler fra samarbeidet med Innlandskommunene. Nav Odal er jevnstor med mange andre Nav-kontor i Innlandet. Ved fylkesbytte, vil Nav-kontoret bli et lite kontor, og det kan være vanskeligere å få gjennomslagskraft, noe som i neste omgang kan påvirke innbyggerne i Sør-Odal kommune. Statsforvalteren mener det vil være utfordrende for et felles Nav-kontor å tilhøre to ulike fylker.

Innenfor næringsutvikling er Statsforvalteren bekymret for konsekvensene for regionens satsinger og etablerte samarbeid dersom Sør-Odal bytter fylke. Det er samarbeid som er utviklet over tid, og det er etablert mange kraftfulle satsinger som er viktig for regionen og Innlandet. Det vil kreve tid og ressurser i kommunen for å bygge opp nye samarbeidsstrukturer fra grunnen av. Dette kan være en tidkrevende og ressurskrevende prosess som kan hindre effektiv næringsutvikling i en overgangsperiode. På sikt vil Sør-Odal bli en integrert del av et nytt næringssamarbeid og vil kunne ha positive effekter av dette, for eksempel nye typer næringer. Samtidig kan mulighetene for de eksisterende næringene bli svekket.

Omfanget av det interkommunale samarbeidet samlet sett viser at Sør-Odal er sterkt integrert med de andre kommunene i Kongsvingerregionen. Ny fylkestilhørighet vil skape usikkerhet om videreføring og utvikling av eksisterende samarbeid. Statsforvalteren mener at et fylkesbytte vil bety at Sør-Odal mister fordeler ved godt etablerte og fungerende samarbeid med kommunene i regionen og fylket. Det er naturlig å anta at mange av de interkommunale samarbeidene og nettverkene Sør-Odal i dag har med Kongsvingerregionen og Innlandet, må erstattes med nye samarbeid og nettverk i Akershus. Statsforvalteren kan ikke se at dette vil gi bedre tjenester for innbyggerne. Dagens samarbeid vurderes i hovedsak som tette, sterke og godt fungerende og er en styrke for kommunens tjenester. På sikt vil Sør-Odal kunne opparbeide seg nye, gode samarbeidsrelasjoner som kan styrke kommunens tjenestetilbud. Det er per i dag vanskelig å si om dette vil være en bedre løsning enn det kommunen har i dag.

Et svekket samarbeidet i Kongsvingerregionen vil også ha konsekvenser for de andre kommunene i regionen. Dersom Sør-Odal går ut av samarbeidene, vil kommunene miste en viktig aktør og driver i etablerte samarbeid. Statsforvalteren mener det vil ha stor betydning for samarbeidene og dermed samfunnsutviklingen for kommunene i regionen, dersom den nest største kommunen trekker seg ut av regionsamarbeidene. Øvrige kommuner i fylket vil dermed også miste viktig utvikling og drivkraft som regionen tilfører Innlandet. Kommunene i Innlandet har flere etablerte nettverk, prosjekter og fagsamarbeid også på tvers av regionene.

Å bygge opp nye samarbeidsstrukturer kan være både tids- og ressurskrevende. Statsforvalteren mener at eksisterende samarbeid bør styrkes og videreutvikles i stedet for å erstattes med nye samarbeid som må bygges opp i en ny region.

Hovedutfordringen, slik Statsforvalteren ser det, vil gjelde det tette samarbeidet med Nord-Odal kommune. Dersom Sør-Odal og Nord-Odal blir liggende i ulike fylker, vil det kunne utfordre tjenestetilbudet i de to kommunene, og særlig i Nord-Odal som den minste kommunen i samarbeidet. Tjenestene i de to kommunene er tett integrert. Selv om samarbeid kan videreføres på tvers av fylker, antar vi at det vil skape usikkerhet om utviklingen av samarbeidene fremover og det kan oppstå utfordringer med ulike føringer innenfor enkeltområder i de to fylkene. Utfordringer og usikkerhet om fremtidig felles satsing vil kunne påvirke videreutvikling av samarbeidet og tjenestene. Statsforvalteren mener at

dette vil være en ulempe for begge kommuner, og vil kunne være negativt for kommunenes tjenestetilbud.

Statsforvalteren viser til erfaringen fra Hadelandskommunene som ble i ulike fylker etter regionreformen i 2019. Erfaringene fra kommunene er at det å tilhøre ulike fylker utfordret samarbeidet og videreutviklingene av tjenestene i de tre Hadelandskommunene. Det oppsto merarbeid bl.a. ved at kommunene må forholde seg til to fylkeskommuner og to statsforvaltere med ulike satsinger og føringer. I sin søknad om fylkesbytte fra juni 2024 uttalte Gran at dagens fylkesgrense var utfordrende og skapte usikkerhet om utviklingen av samarbeidene fremover. Ved behandlingen av søknaden uttalte Statsforvalteren at utfordringene for kommunenes samarbeid på tvers av fylkesgrenser taler for at dagens fylkesgrense ikke er hensiktsmessig.

Dersom Sør-Odal skulle bytte fylke og samarbeidene i regionen videreføres, vurderer Statsforvalteren at det er sannsynlig at flere kommuner i Kongsvingerregionen vil ønske å følge etter Sør-Odal til nytt fylke. Dette vil i så fall ytterligere svekke Innlandets utviklingskraft og utfordre den regionale balansen.

Statsforvalteren anerkjenner at Sør-Odal mener kommunen på sikt dra nytte av bedre integrering mot Akershus og Oslo og ta del i den økonomiske veksten i denne regionen. Dette kan bidra til å styrke bosetting og næringsliv, som er viktig for kommunens økonomi og tjenestetilbud. Statsforvalteren vurderer imidlertid at nytteverdien er usikker og vil først kunne realiseres etter noe tid. Statsforvalteren mener at fylkestilhørigheten ikke nødvendigvis er avgjørende for å oppnå ønskede samarbeid og utvikling innenfor disse områdene.

7. Fylkeskommunale tjenester

Gjennom regionreformen som ble innført i 2020, fikk fylkeskommunen en forsterket rolle som samfunnsutvikler. Fylkeskommunen har ansvar og oppgaver knyttet til regional planlegging, næringsutvikling, videregående opplæring, fylkesveier, kollektivtransport, tannhelse og folkehelse og kultur og fritid. På alle disse områdene er det behov for god samhandling med kommunene for å sikre gode tilbud til innbyggerne.

Rapporten fra Telemarksforskning viser både likhetstrekk og forskjeller i prioriteringer og organisering i fylkeskommunene. Akershus fokuserer sterkt på teknologi, innovasjon og entreprenørskap, men med mindre direkte offentlig støtte. Innlandet har større fokus på landbruk, skogbruk, reiseliv og grønn industri, og med mer aktiv bruk av offentlige støtteordninger.

Telemarksforskning trekker frem at Akershus er mer by- og næringslivsorientert med en markedsbasert tilnærming med vekt på innovasjon, teknologi, konkurransekraft og pendlervennlig infrastruktur. Innlandet har en mer distriktsorientert tilnærming med en sterk offentlig rolle i næringsutvikling og vekt på landbruk, reiseliv og desentraliserte tjenester/utdanning og offentlig støtte til næringsutvikling. De ulike prioriteringene gjenspeiler slik sett fylkenes ulikheter ved geografi, næringsstruktur og samfunnsmessige forutsetninger.

Enkelte tjenester er organisert ulikt i de to fylkeskommunene, og et fylkesbytte kan gi endringer i tjenestene for befolkningen. Enkeltområder er omtalt nedenfor.

Innlandet fylkeskommune støtter opp om samarbeid innenfor de ulike regionene, og har, i større grad enn nærliggende fylker, fokus på de interkommunale politiske rådene (IPR) som nyttige arenaer for større satsinger. Innlandet fylkeskommunes innretning på samarbeidet med IPR-ene er mer forpliktende enn i andre fylker. Her har Kongsvingerregionen blitt en

svært god samarbeidsarena. Høgskolesenteret, opprettelse av Science Park Kongsvinger, Klosser Innovasjon og 7sterke er eksempler på vellykkede satsinger i regionen. Dette er miljøer som støttes av Innlandet fylkeskommune, og som har bidratt til en positiv utvikling for kommunene i regionen.

7.1 Vei

Sør-Odal har et fylkesveinett på 144 km. Rapporten fra Telemarksforskning omtaler en uttrykt bekymring i kommunen for at veien i utkanten av Innlandet blir lavt prioritert.

Rapporten viser videre at hovedinntrykket er at Akershus prioriterer vedlikehold, bedre kollektivframkommelighet og trafiksikkerhet i tettbygde områder, mens Innlandet prioriterer å sikre gode veier i distriktene, bedre vintervedlikehold og tilrettelegging for næringstrafikk. Telemarksforsknings rapport viser til at et fylkesbytte kan bidra til å gi fylkesveiene som har betydning for tilknytningen mot Romerike, større prioritet. Det kan tenkes å ha effekter på lang sikt.

Det kan være grunn til å anta at vedlikeholdet av fylkesveiene blir styrket som følge av høyere veistandard i Akershus enn i Innlandet. I utredningen fra Akershus fylkeskommune antar man vedlikeholdsutgifter kan bli høyere fordi fylkesveiene i Innlandet har større behov for oppgradering. På grunn av stram økonomi og dagens prioriteringer anses det ikke grunn til å forvente kortsiktige forbedringer av fylkesveiene i Sør-Odal.

7.2 Kollektivtrafikk

I Innlandet er det Innlandstrafikk som har ansvar for kollektivtransporten. Innlandstrafikk er organisert som en seksjon i Innlandet fylkeskommune. Kollektivtilbudet består av bybusser, regionlinjer, lokallinjer og bestillingstransport til ordinære reisende, og skoleskyss til skyseslever. I Akershus fylkeskommune er det Ruter som er kollektivselskapet, og som er delegert myndighet til å utføre skoleskyssoppgavene.

Ved et eventuelt fylkesbytte vil Sør-Odal etter hvert bli innlemmet i Ruter sitt kollektivtransportsystem. Rapporten fra Telemarksforskning anser at det på sikt kan gi et mer sømløst transportsystem for de som pendler med tog fra Skarnes dersom de blir en del av Ruters takstområde, med overganger fra toget til Ruters øvrige tilbud. Ruter sitt pris- og sonesystem er under evaluering, så det er per nå vanskelig å si noe mer om konsekvensene.

Eksisterende kontrakter for kollektivtransport vil fortsette uavhengig av fylkesbytte. Dette betyr at det kan ta tid før innbyggerne merker endringer i kollektivtransporten

7.3 Videregående opplæring og opplæring for voksne

Innlandet hadde ved inngangen til året 23 videregående skoler, hvorav 12 i gamle Hedmark fylke.

I Sør-Odal kommune er det omtrent 250 ungdommer i aldersgruppen 16–19 år. Av disse gikk 224 på videregående skole i Kongsvingerregionen i 2024/2025, 95 elever på Skarnes videregående skole, 117 på videregående skoler i Kongsvinger og noen få på de andre skolene i regionen.

Skarnes videregående skole i Sør-Odal er blant skolene som høsten 2024 ble vedtatt nedlagt. Skarnes videregående skole hadde 192 elever i 2024/2025.

Beslutningen om nedleggelse har skapt reaksjoner lokalt. Rapporten fra Telemarksforskning viser til at fylkesbytte til Akershus kan påvirke drift av Skarnes videregående skole, ettersom Akershus har press på skolekapasiteten. Nes, Eidsvoll og Jessheim videregående skoler er

de nærmeste alternativene for Odalselever, men disse har begrenset kapasitet. Akershus fylkeskommunes utredning foreslår kjøp av skoleplasser i Innlandet som en løsning. Fritt skolevalg i Akershus kan gi flere valgmuligheter, men også lengre reisevei. Muligheter for fortsatt drift av Skarnes videregående skole er ikke vurdert i Akershus fylkeskommune sin utredning. Om skolen har en framtid ved et eventuelt fylkesbytte er usikkert.

Fylkeskommunen i Innlandet viser til at redusert innbyggertall vil svekke fylkeskommunens mulighet til å opprettholde dagens nivå på disse utdanningstjenestene totalt sett. Ungdommene fra Sør-Odal utgjør en betydelig del av elevgrunnlaget for de videregående skolene i Kongsvingerregionen. Dersom Innlandet mister disse elevene, vil det få konsekvenser for bredden i tilbudsstrukturen i det videregående skoletilbudet i regionen. Fylkeskommunen mener dette vil påvirke mulighetene for utdanningstilbud for ungdommene i de gjenværende kommunene rundt Kongsvinger.

Innlandet fylkeskommune har ni karrieresenter i fylket som blant annet ivaretar opplæring og karriereveiledning for voksne. Karriere Innlandet Kongsvinger gir i dag tilbud om karriereveiledning til alle innbyggere i regionen, og har ansvar for den videregående opplæringen for voksne i regionen. Aktiviteten ved karrieresenteret vil bli betydelig påvirket dersom tilfanget av deltagere reduseres, og det må gjøres en fornyet vurdering av innretning av tilbudet for voksne i den gjenværende del av regionen.

7.4 Tannhelse

I Innlandet er det i dag 39 offentlige tannklinikker. Sør-Odal har egen tannklinikk. I Akershus fylkeskommune sin utredning blir det gitt uttrykk for at samlokalisering vil være nødvendig for å ha et attraktivt og tannhelsefaglig sterkt miljø. Pasienter fra Odals-kommunene får i dag også behandling i nabokommuner som Kongsvinger og Stange. Akershus satser på større og færre tannklinikker. Det vil innebære at pasienter får lengre reisevei. Et alternativ vil være at Akershus kjøper tjenester fra Innlandet.

7.5 Statsforvalterens vurdering

Fordelene ved et fylkesbytte er ifølge rapporten fra Telemarksforskning, knyttet til potensiale for Sør-Odal i å ta del i veksten i regionen for Oslo og Akershus. Rapporten peker på at kommunen kan oppnå bedre planlegging og utvikling av infrastruktur, inkludert veier og kollektivmuligheter ved å bli en del av Akershus.

Statsforvalteren vurderer at de langsiktige effektene er usikre. Selv om Sør-Odal ved et fylkesbytte vil være del av en vekstregion, vil kommunen fortsatt være i en utkant av fylket.

Statsforvalteren anerkjenner at kommunen mener et fylkesbytte kan ha positiv betydning for utvikling av viktig infrastruktur som veier og kollektivmuligheter. Bedre kollektivtilbud og infrastruktur som øker tilknytningen til Romerike er et viktig moment i kommunens begrunnelse for å bytte fylke. Det er imidlertid Kongsvinger som i dag er den viktigste kommunen for pendlerne i Sør-Odal. Det vil kunne være utfordringer med å opprettholde tilbud for reisebehov både mot Kongsvinger og Akershus, og det kan tenkes at kollektivtilbudet mot Kongsvinger kan svekkes.

Statsforvalteren mener det er vanskelig å vurdere mulige konsekvenser for det videregående opplæringstilbudet i Innlandet ved et fylkesbytte. Frafall av 250 elever, hvorav de fleste går på en skole i regionen, vil ha betydning for tilbudet i Innlandet fylke og det blir vanskelig å opprettholde planlagt struktur og innhold. Fylkeskommunen har allerede gjort tilpasninger i sitt tilbud til nedgang i elever fremover. Kjøp av skoleplasser fra Akershus i Innlandet fylke er

et alternativ som kan bidra til å opprettholde tilbudet i Innlandet, men dette vil være mer uforutsigbart og vanskeligere å planlegge for.

Ved et fylkesbytte vil Sør-Odal på sikt få tettere kobling opp mot Oslo-regionen når det gjelder arbeidsmarked, samferdsel og ulike samhandlingsarenaer, og de vil komme under de ordningene og satsinger i Akershus. Dette kan gi positive effekter for kommunenes tjenestetilbud på sikt. Samtidig er det fare for tap av innarbeidede samarbeidsstrukturer i Innlandet og bortfall av effekter ved satsinger og prioriteringer som har vært positive for kommunen i Innlandet.

Samlet sett mener Statsforvalteren det er uklart hvordan et fylkesbytte vil påvirke de fylkeskommunale tjenestene. Selv om det kan pekes på mulige fordeler for kommunen på sikt, er effektene usikre.

Regional balanse er en forutsetning for likeverdig tjenestetilbud i fylkene. Sør-Odal kommune er en viktig kommune for Innlandets samfunnsutvikling og det fremtidige tjenestetilbudet for innbyggerne i fylket samlet sett. En overføring av Sør-Odal til Akershus vil bidra til en ytterligere sentralisering der en allerede sterk region styrkes på bekostning av en svakere. Statsforvalteren mener dette er en uheldig utvikling samlet sett og for Innlandet spesielt.

I etableringen av Innlandet som del av regionreformen ble det lagt vekt på felles kjennetegn ved de to tidligere fylkene Hedmark og Oppland. Kommunene i Innlandet anses å stå overfor samme utfordringer og interesser. Statsforvalteren mener det er en styrke for disse kommunene i å jobbe sammen for utvikling og tjenestetilbud for sine innbyggere i Innlandet. Et fylkesbytte vil etter vårt syn svekke intensjonen i regionreformen for fylket. Overføringen av flere oppgaver til fylkeskommunene fra staten, skulle bidra til en felles utvikling basert på de regionale fortrinnene. Dette svekkes når kommuner etter ønske får endret fylkestilhørighet. Avgivende fylkeskommune får mindre midler til rollen som samfunnsutvikler, og dermed redusert handlefrihet på området.

Det er en utfordring når Statsforvalteren etter inndelingsloven skal vurdere fylkestilhørighet for kommuner enkeltvis. Statsforvalteren har i løpet av 2024 og 2025 behandlet to søknader om fylkesbytte fra Innlandet til Akershus. Selv om overføring av den enkelte kommune ikke nødvendigvis vil innebære store regionale endringer, vil flere slike enkeltbeslutninger kunne påvirke tjenestetilbudet og utviklingskraften til Innlandet samlet sett.

8. Konsekvenser fylkeskommunene

8.1 Innlandet fylkeskommune

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 planer.

Konsekvensene ved å miste en kommune er både politiske, økonomiske og symbolske, og påvirker fylkeskommunens evne til å opptre som en effektiv regional aktør.

Når en kommune skifter fylke, mister fylkeskommunen representanter i sitt fylkesting fra kommunen. Dette svekker Innlandet fylkeskommune 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.

Innlandet fylkeskommune mener at deres handlingsrom blir betydelig redusert dersom Sør-Odal bytter fylke. Fylkeskommunen anslår at inntektene vil bli redusert med 134 mill. kroner

dersom Sør-Odal går ut av Innlandet. Statsforvalteren fikk oppdaterte beregninger fra Fylkeskommunen i august. Det anslås at utgiftene reduseres med ca. 93 mill. kroner dersom Sør-Odal flyttes fra Innlandet til Akershus. Netto tap for Fylkeskommunen er dermed beregnet til 41 mill. kroner. Anslagene er usikre.

Innlandet fylkeskommune forutsetter at eiendeler og eiendommer følger fylkestilhørighet ved bytte av fylke og at gjeld og gjeldsforpliktelser følger eiendeler og eiendommer. Dette innebærer at eiendommer Innlandet fylkeskommune har i Sør-Odal, vil bli med over til ny fylkeskommune og at gjeld også følger med. Hvordan dette praktisk gjøres, må fylkeskommunene bli enige om.

Fylkeskommunen viser til pågående behandling av søknad om fylkesbytte fra Gran og påpeker at det er svært uheldig for Innlandet fylkeskommune, om kommune etter kommune som ligger på grensen til Akershus, skal få bytte fylkestilhørighet. Det er også krevende å ha stadig nye runder på hvem som skal være en del av Innlandet, både økonomisk og ressursmessig.

8.2 Akershus fylkeskommune

Akershus fylkeskommune har vedtatt en regional planstrategi for 2024-2028 med fokus på natur, klima, livskvalitet, verdiskaping og omstilling. Flere regionale planer basert på dette er også under utarbeidelse. Disse kan avvike fra føringer i gjeldende regionale planer i Innlandet fylke. Ved en overgang til Akershus fylke vil Sør-Odal derfor kunne møte et relativt nyetablert regionalt planverk med regionale planretningslinjer og -bestemmelser som skiller seg fra det kommunen forholder seg til i dag.

Akershus fylkeskommune ønsker å kunne bidra til god samfunnsutvikling i de mindre sentrale kommunene i det nye fylket. Akershus opplever at det regionalstrategiske interkommunale samarbeidet i Kongsvinger-regionen har fått fornyet kraft, med et bredt og tett samarbeid både i sivilsamfunnet og om kommunale oppgaver og tjenester, samt om regional planlegging. Dette kan komme fylkeskommunen og fylket til gode.

Totalt anslås det at Akershus fylkeskommune vil få økte frie inntekter på ca. 124 millioner kroner i det første året etter fylkesbyttet.

Et samlet grovt anslag for økte driftsutgifter i det første overtakelsesåret er beregnet til om lag 122 millioner kroner. Anslaget omfatter ikke økte finanskostnader som følge av eventuell overtagelse av fylkeskommunale eiendommer i kommunen og tilhørende gjeld. Forhold som medfører investeringer eller oppgraderingsbehov, inngår heller ikke i Akershus sine anslag for økt finansieringsbehov.

Samlet sett anslås det at inntekter og utgifter omtrent går i balanse som følge av en mulig overføring av Sør-Odal kommune fra Innlandet til Akershus i det første året etter en eventuell overtagelse. Det påpekes at anslagene både for inntekter og utgifter er usikre.

8.3 Statsforvalterens vurdering

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 Sør-Odal kommune fra Innlandet til Akershus fylke vil påvirke det fylkeskommunale tilbudet både på kort og lengre sikt i begge fylker.

I sin høringsuttalelse til utredningen trekker Akershus fylkeskommune fram at fylkeskommunen står i en utfordrende økonomisk situasjon med stramme inntektsrammer. Akershus anslår at de, som følge av endringer i inntektssystemet, vil motta mindre ved en overføring av Sør-Odal enn det Innlandet fylkeskommune i dag får. Akershus mener at nye

og omfattende forpliktelser gjennom et fylkesbytte for Sør-Odal vil være krevende å håndtere uten at det samtidig legges til rette for økt og forutsigbar finansiering fra staten. Statsforvalteren legger til grunn at økonomiske konsekvenser ved fylkesbytte skal håndteres innenfor det økonomiske oppgjøret mellom fylkeskommunene.

Sør-Odal utgjør en større andel av Innlandet enn Akershus, målt som andel av innbyggere i fylket. Innbyggerne utgjør 2,2 prosent av Innlandet og 1,1 prosent av Akershus. Dette kan indikere at bortfall av innbyggerne kan ha større effekt på tjenestene for Innlandet fylkeskommune.

Regjeringen varslet 23. juni 2025 at den går inn for å innvilge søknaden fra Gran kommune om å bytte fylke fra Innlandet til Akershus, og vil legge frem forslag om dette for Stortinget. Statsforvalteren mener det er svært uheldig for fylkeskommunen i Innlandet om to kommuner i randsonen av fylket blir en del av Akershus fylke. At det pågår flere saker om fylkesbytte på kort tid, gir også utfordringer og usikkerhet for planlegging og dimensjonering av fylkeskommunens tjenester.

9. Statlig tjenestetilbud

Staten har 25 regionale underliggende regionale avdelinger, etater eller virksomheter. Av disse er det 14 virksomheter der Innlandet og Akershus tilhører ulike regioner. For flere av disse vil det være aktuelt å bytte region eller at endring i struktur vil kunne bli vurdert på sikt. Rapporten fra Telemarksforskning viser til at endringene som i størst grad antas å berøre kommunen og/eller innbyggerne, vil kunne gjelde Statsforvalteren, Innovasjon Norge, Kartverket, Nav, Politietaten og bispedømmet. Konsekvensene knyttes da til at det er etablerte fagnettverk, samhandlings- og møtearenaer over år som må avsluttes og bygges opp på nytt i nytt fylke. Å bygge opp nye nettverk og relasjoner i et nytt fylke vil ta tid og kreve ressurser både for kommunen og de statlige aktørene.

Kartverket har påpekt at Sør-Odal er en aktiv part i *Hedmark kart samarbeidet*, som består av de 12 kommunene i sør-østre del av Innlandet. Interkommunale geodatasamarbeid, som Hedmark kart, er helt sentrale i Kartverkets koordineringsarbeid i Innlandet. Kartverket mener det vil være et tap både for Sør-Odal kommune og de gjenværende kommunene i Hedmark kart, dersom Sør-Odal skulle gå ut av dette samarbeidet.

Endringer i fylkene betyr at de statlige aktørene må gjøre tilpasninger innenfor sin virksomhet. Aktørenes driftsrammer vil påvirkes, men vil mest sannsynlig sammenfalle med endringene i utgifter.

Statsforvalterens vurdering er at det ikke er vesentlige konsekvenser for de statlige aktørene av et fylkesbytte.

10. Demokrati og innflytelse

Rapporten fra Telemarksforskning viser ikke en tydelig fordel eller ulempe for representasjon og regionalpolitisk innflytelse ved et fylkesbytte. I fylkespolitikken i Akershus er det parlamentarisk styringssystem med et annet politisk flertall enn i Odals-kommunene og Innlandet. Akershus består også av flere større bykommuner, noen som kan påvirke prioriteringene i fylkespolitikken. Gitt dagens sammensetning av fylkestinget i Akershus, sies det i rapporten at det ikke er grunn til å anta at kommunen får større politisk innflytelse i Akershus enn det de i dag gjør i Innlandet.

Rapporten sier imidlertid at et fylkesbytte på kort sikt kan gi økt interesse for den nye kommunen fra fylkespolitikere og økt engasjement for fylkespolitikken i forbindelse med en overgang.

Den politiske sammensetningen på Fylkestinget kan bli endret når en relativt stor kommune, for Innlandets del, bytter fylke. Det er vanskelig å vurdere hva eventuelle konsekvenser vil være.

Når det gjelder mandatfordeling på Stortinget, er effekten av et fylkesbytte også usikker. Det er totalt 19 valgdistrikter i Norge og Sør-Odal tilhører Hedmark valgdistrikt. Hvert fjerde år gjøres ny vurdering av antall mandater fra hvert valgdistrikt. Det er befolkningstall og areal som legges til grunn i beregningen av mandatfordelingen mellom valgdistriktene. Vi har gjort en beregning av hva mandatfordelingen til høstens Storingsvalg ville vært dersom både Gran og Sør-Odal hadde byttet fylke til Akershus. Dagens folketall og areal er da lagt til grunn. Ut fra vår beregning ville et fylkesbytte ikke påvirket antall mandater for Hedmark valgdistrikt. Våre beregninger viser imidlertid at Akershus ville fått et nytt mandat på bekostning av et annet distriktsfylke. Situasjonen ved neste Storingsvalg er usikker og vil være avhengig av befolkningsutviklingen både i aktuelle kommuner og øvrige kommuner i landet.

Dersom Sør-Odal skulle få innvilget fylkesbytte, vil det også være flere kommuner som etter hvert kan ønske å bytte fylke. Innlandet har samlet en utfordrende befolkningsutvikling, der mange kommuner over tid opplever nedgang i befolkning. Andre fylker opplever befolkningsvekst. Statsforvalteren mener det er uheldig at den regionale balansen svekkes ved enkeltbeslutninger om at kommuner i randsonen av et fylke, ønsker seg over i annet fylke. En utvikling der kommuner flyttes fra mindre til mer folkerike fylker, er med på å forsterke de allerede sterke sentraliseringseffektene som eksisterer. Dette skaper demokratiske utfordringer og kan bidra til å svekke enkelte fylkers muligheter for å utnytte regionens fortrinn og tilpasning til regionens behov.

11. Medvirkning

11.1 Lovens krav til høring av innbyggere

I henhold til inndelingslovens §10, skal kommunestyret innhente innbyggernes synspunkt på forslag til grenseendring.

Bestemmelsen innebærer ikke noen plikt til innbyggerhøring. Den enkelte kommune kan avgjøre om høring er nødvendig, og eventuelt hvilken form høringen skal ha. Statsforvalterens vurdering er at 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.

Sør-Odal kommune har som en del av prosessen gjennomført ulike informasjons- og medvirkningsaktiviteter. Informasjon om prosessen er gitt gjennom ulike kanaler.

Det er åpnet opp for at alle innbyggere skal få mulighet til å fremme sine synspunkter i saken. Det ble gjennomført åpent innbyggermøte 9. april 2025. Telemarksforskning la frem foreløpige resultater fra sitt utredningsarbeid. En representant fra det lokale næringslivet og Klosser Innovasjon deltok med innlegg etterfulgt av debatt, hvor både næringsliv, virkemiddelapparat og lokalpolitikere deltok i panelet. Det var godt oppmøte på innbyggermøtet.

Det er gitt jevnlig informasjon om prosessen på kommunens nettside, facebook og på ansattportalen.

I forbindelse med utredningen har det vært gjennomført en representativ innbyggerundersøkelse i Sør-Odal og Nord-Odal, gjennomført av Norstat. 600 innbyggere i Sør-Odal har i den forbindelse uttalt seg i saken

11.2 Innbyggernes mening om fylkesbytte

I forbindelse med Telemarksforsknings utredning ble det gjennomført en innbyggerundersøkelse i både Sør-Odal og Nord-Odal kommuner. Norstat gjennomført telefonintervjuer av 605 personer i Sør-Odal og 595 i Nord-Odal. Innbyggerne ble spurt om hvilket fylke man ønsket at kommunen skulle tilhøre i fremtiden. Undersøkelsen kartla også områdetilhørighet, bruk av kulturtilbud og handelsvaner i kommunene, regionen og fylket. Innbyggerundersøkelsen ble gjennomført samtidig med utredningsarbeidet. De spurte har altså ikke hatt kjennskap til resultater fra utredningene når de har svart på undersøkelsen.

Innbyggerundersøkelsen i Sør-Odal viser at innbyggerne har sterkest tilhørighet til stedet der de bor. Tilhørigheten til kommunen er også høy, men litt lavere enn til bostedet.

I Sør-Odal ønsker 58 prosent tilhøre Akershus, mens 32 prosent mener kommunen bør tilhøre Innlandet. Yngre innbyggere er noe mer positive til Innlandet, men det er flertall som foretrekker Akershus blant alle aldersgrupper. Rapporten til Telemarksforskning omtaler nærmere hvordan resultatene varierer med alder, kjønn og yrkesstatus.

Undersøkelsen viser at flertallet både i Sør-Odal og Nord-Odal kommuner mener det er viktig at de to kommunene tilhører samme fylke.

11.3 Statsforvalterens vurdering

Statsforvalteren vurderer at innbyggernes synspunkter er innhentet i henhold til inndelingslovens §10.

Innbyggernes initiativ og medvirkning er et sentralt moment i saker regulert av inndelingsloven. Inndelingsloven sier ikke noe om hvordan de ulike momentene i saken skal vektlegges. Vedtak fra Kommunal- og distriktsdepartementet viser at innbyggernes synspunkter inngår som en av flere faktorer i den helhetlige vurderingen av grensejusteringssaker.

Det var et enstemmig kommunestyre som vedtok å søke om fylkesbytte. Statsforvalteren mener det er positivt at kommunestyret har samlet seg om et felles utfordringsbilde og en ønsket retning for kommunen.

Statsforvalteren mener det styrker kommunens søknad at et flertall av de spurte i Sør-Odal ønsker å bytte fylke. Samtidig viser undersøkelsen at det er viktig for innbyggerne både i Sør-Odal og Nord-Odal at de to kommunen er i samme fylke.

12. Høring av Statsforvalterens utredning og anbefaling

12.1 Om høringsuttalelsene

Statsforvalterens utredning og foreløpige anbefaling ble sendt på høring 1. september med høringsfrist 10. november. Statsforvalteren mottok 14 høringsuttalelser. Av disse var det fem som støttet vår anbefaling om å ikke flytte fylkesgrensen, mens tre var positive til et fylkesbytte. Øvrige uttalelser inneholdt enkelte presiseringer eller var uten merknader til vår

vurdering eller anbefaling. Oversikt over de som har gitt innspill er vedlagt. Utvalgte innspill er omtalt nedenfor.

Sør-Odal kommune har gitt høringssvar til utredningen. Kommunen er uenig i Statsforvalterens konklusjon, og ber i sin høringsuttalelse om at Statsforvalteren tilrår grensejustering slik at kommunen overføres til Akershus fra 1. januar 2028. Kommunen mener at Statsforvalteren har lagt for stor vekt på det nasjonale perspektivet og hensynet til regional balanse. Kommunen opplever at Statsforvalterens anbefaling er en tilsidesettelse av lokaldemokratiet, og understreker at fylkestilhørighet må gjenspeile innbyggernes hverdagsliv og demokratiske vilje. Kommunen mener at funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner og gode tjenester ikke er tilstrekkelig ivarettatt i Statsforvalterens vurdering.

Sør-Odal mener at et fylkesbytte ikke vil svekke interkommunalt samarbeid. Kommunen hevder at et fylkesbytte derimot vil styrke kommunens evne til å realisere sitt potensial og bidra til regional verdiskaping. Dette vil styrke nærliggende kommuner gjennom flere arbeidsplasser, økt tilflytting og bedre infrastruktur. Kommunen mener det er et større vekstpotensiale for kommunen i Akershus og at dette bør tillegges betydelig vekt. Sør-Odal vil fortsatt være en aktiv og pålitelig samarbeidspartner, både med kommunene i Kongsvingerregionen og i Akershus.

Nes kommune støtter Sør-Odal sitt ønske om fylkesbytte og mener det kan gi positiv effekt for Nes kommune. Det vises til potensialet for samarbeid mellom kommunene, særlig for tilbudet om videregående skoler og sømløs kollektivtrafikk.

Fylkeskommunen i Innlandet støtter anbefalingen om at det ikke gjennomføres fylkesbytte for Sør-Odal. Fylkeskommunen mener det er uheldig dersom det vedtas fylkesbytter som ytterligere forsterker forskjellene mellom fylkene. Fylkeskommunen understreker også at et fylkesbytte vil innebære økonomiske ulemper for Innlandet fylkeskommune, herunder tap av inntektsgrunnlag, økte administrative kostnader og behov for omstilling i flere tjenester.

Fylkeskommunen i Akershus støtter anbefalingen om at det ikke gjennomføres fylkesbytte for Sør-Odal. Fylkeskommunen viser til at et fylkesbytte for Sør-Odal vil medføre betydelige konsekvenser for fylkeskommunale tjenester, særlig innen videregående opplæring, kollektivtransport, tannhelse og fylkesveier. Fylkeskommunen viser til at det allerede kapasitetsutfordringer på flere av disse tjenestekområdene.

Fylkeskommunen i Akershus fremhever at de er inne i en periode med stramme økonomiske rammer. Det vises til at med dagens inntektssystem vil Akershus motta mindre i inntekter ved innlemming av Sør-Odal sammenlignet med det Innlandet fylkeskommune får, mens innbyggernes behov for fylkeskommunale tjenester vil være de samme. Fylkeskommunen legger vekt på at dette vil bli krevende å håndtere.

Fylkeskommunen i Akershus viser til at de støttet søknaden til Gran kommune om fylkesbytte. I den saken ble det lagt vekt på å samle Hadelandsregionen i ett fylke, med felles planverk, felles videregående skoletilbud og et allerede etablert interkommunalt samarbeid. Fylkeskommunen viser til at situasjonen er annerledes for Sør-Odal. Fylkeskommunen legger vekt på at det ikke er tilsvarende strukturelle eller funksjonelle bindinger til Akershus, og konsekvensene for tjenester vurderes som mer omfattende. Akershus kommer derfor til en annen konklusjon for søknaden fra Sør-Odal enn i vurderingen av Gran kommune sin søknad.

Kartverket har vurdert forslaget til nytt grenseforløp ved en grenseendring. Sør-Odals kommunegrense mot Nord-Odal, Grue, Kongsvinger og Eidskog har mange eksempler på

unøyaktige grenser. Kartverket mener det er viktig at et eventuelt vedtak om fylkesbytte blir formulert på en måte som legger til rette for at grensene kan kvalitetsheves i etterkant av iverksetting. Dette for å unngå behov for fastsettelse av grenseforløp etter inndelingsloven i etterkant.

12.2 Statsforvalterens vurdering og oppfølging etter høringen

Statsforvalteren har vurdert høringsuttalelsene som har kommet. Enkelte merknader er fulgt opp ved presiseringer i utredningen. Statsforvalteren mener det ikke har kommet frem nye momenter i høringsrunden som endrer vår konklusjon.

Statsforvalteren har forståelse for at Sør-Odal kommune mener momenter i saken burde vært vektlagt annerledes. Inndelingsloven sier ikke noe om hvor stor vekt som skal legges på de ulike momentene i en grensejusteringssak, jf. Rundskriv H-2025-10 Rundskriv til lov av 15. juni 2001 nr. 70. Formålsbestemmelsen for Inndelingsloven i § 1 gir likevel rammer for hva som skal legges til grunn jf. Ot. prp. nr. 41 (2000–2001) s. 55. Etter inndelingslova § 1 skal kommuneinndeling skje "innanfor ramma av det nasjonale felleskap", "sikre eit funksjonsdyktig lokalt folkestyre og ei effektiv lokalforvaltning" og "skape formålstenlege einingar som kan gi innbyggjarane og næringslivet tilfredstillande tenester og forvaltning". Videre fremgår det at loven skal "byggje på prinsippet om lokal medverknad og initiativrett til grenseendringar".

Dette innebærer at Statsforvalteren skal gjøre en helhetlig vurdering av de relevante momentene. Statsforvalteren gir en anbefaling til departementet i saken basert på vår samlede vurdering.

13. Statsforvalterens samlede vurdering og anbefaling

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.

Statsforvalteren har i utredningen gjort en helhetsvurdering av de aktuelle momentene i saken.

Interkommunalt samarbeid er viktig for hvordan Sør-Odal kommune i dag løser sine oppgaver. Statsforvalteren vektlegger at omfanget av interkommunale samarbeid for kommunen er stort. Særlig er samarbeidet med nabokommunen Nord-Odal tett. Dette samarbeidet er viktig for kommunenes tjenestetilbud og utviklingen av tjenestene på mange områder. Regionen har over tid jobbet målrettet og godt om å løse felles utfordringer i kommunene.

Statsforvalterens vurdering er at et fylkesbytte vil svekke dagens interkommunale samarbeid. Erfaringene fra Lunner og Gran tilsier at tilhørighet i ulike fylker utfordrer de interkommunale samarbeidene. Det vil ta tid å bygge opp nye samarbeid og relasjoner i nytt fylke.

Vår vurdering er at et fylkesbytte derfor vil ha negative konsekvenser for Sør-Odal, men ikke minst betydelige negative konsekvenser for Nord-Odal og de andre kommunene i regionen både på kort og lengre sikt. Statsforvalteren mener at et fylkesbytte vil kunne svekke de interkommunale samarbeidene og tjenestene som gis.

Sør-Odal er en viktig driver og aktør i det regionale samarbeidet. Det vil være negativt for samarbeidene og dermed samfunnsutviklingen for kommunene i regionen om Sør-Odal

trekker seg ut av samarbeidene. Øvrige kommuner i fylket vil dermed også miste viktig utvikling og drivkraft som Kongsvingerregionen tilfører Innlandet.

Statsforvalteren mener et fylkesbytte vil kunne svekke Innlandet som region og gi en økt regional ubalanse. Dette vil på sikt kunne påvirke samfunnsutviklingen og tjenester for innbyggerne i fylket.

Kommunens søknad om fylkesbytte legger vekt på at kommunen kan oppnå fordeler som bedre befolkningsutvikling, næringsutvikling, kollektivtilbud og infrastrukturutvikling ved å bli en del av en vekstregion i Akershus.

Innbyggerhøringen viste at et flertall i kommunen ønsker et fylkesbytte. Det var også et enstemmig kommunestyre i Sør-Odal som ønsket å fremme søknad om å bytte fylke. Vi anerkjenner at det er et sterkt ønske om å endre fylkestilhørighet i Sør-Odal. Samtidig er hensynet til nabokommunene og Innlandet fylke av stor betydning.

Statsforvalteren anser fordelene ved å bli innlemmet i Akershus som usikre og ser ikke en klar indikasjon på at et fylkesbytte vil gjøre Sør-Odal sterkere rustet til å møte de store samfunnsutfordringene fremover. Statsforvalteren kan ikke se at endret fylkesgrense samlet sett vil være bedre tilpasset eksisterende samhandlingsmønstre og innbyggernes bruk av tjenester. Etter Statsforvalterens syn vil et fylkesbytte utfordre eksisterende kommunesamarbeid som vil kunne påvirke tjenestetilbudet som gis, videreutvikling av disse og utvikling av nye samarbeid i regionen.

Etter en samlet vurdering, mener Statsforvalteren at eventuelle fordeler ved et fylkesbytte for Sør-Odal ikke er tilstrekkelig tungtveiende til å veie opp for de negative konsekvensene for Sør-Odal, Nord-Odal og øvrige samarbeidskommuner i Kongsvingerregionen og Innlandet.

Statsforvalteren anbefaler ikke at fylkesgrensen endres slik at Sør-Odal bytter fylke fra Innlandet til Akershus.

14. Referanser

Telemarksforskning 2025. *Konsekvenser av mulig fylkesbytte for Nord-Odal og Sør-Odal kommuner*. Rapport 910

Akershus fylkeskommune 2025. *Utredning av konsekvenser for Akershus fylkeskommune av et eventuelt fylkesbytte for Sør- og Nord-Odal kommuner. En administrativ utredning*. Akershus, april 2025

Innlandet fylkeskommune 2025. *Utredning av mulig fylkesbytte for Nord- og Sør-Odal*

15. Vedlegg - Oversikt høringsvar

Følgende ga høringsvar i høringsrunden:

- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Oslo og Akershus sivilforsvarsdistrikt
- Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus
- Sør-Odal kommune

- Statens vegvesen
- Politiet, Øst politidistrikt
- Den norske kirke, Hamar bispedømmeråd
- Innlandet fylkeskommune
- Nav Innlandet
- Nes kommune
- Naturvernforbundet i Glåmdal
- Innlandet politidistrikt
- Akershus fylkeskommune
- Kartverket
- Kartverket Innlandet