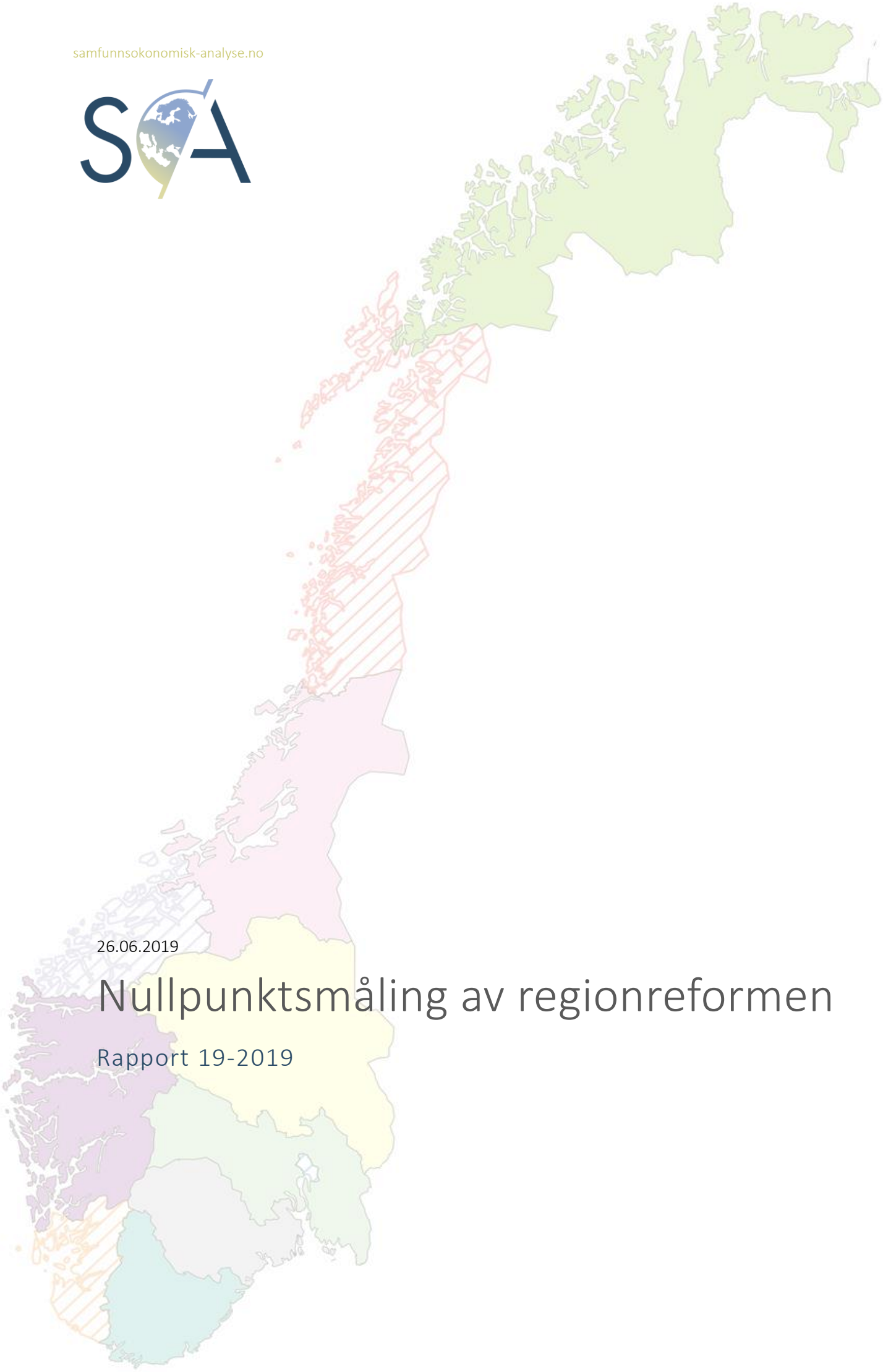
samfunnsokonomisk-analyse.no



26.06.2019

Nullpunktsmåling av regionreformen

Rapport 19-2019

Rapport nr. 19-2019 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS

ISBN-nummer:	978-82-8395-051-9
Oppdragsgiver:	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Forsidefoto:	SØA
Tilgjengelighet:	Offentlig
Dato for ferdistilling:	26. juni 2019
Forfattere:	Vegard S. Flatval, Rolf Røtnes og Jonas Måøy
Kvalitetssikrer:	Karin Ibenholt

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Borggata 2B
N-0650 Oslo

Org.nr.: 911 737 752
post@samfunnsokonomisk-analyse.no

Forord

Denne nullpunktsmålingen av regionreformen er utført på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD).

Prosjektet er gjennomført våren 2019 og har hatt som formål å gjennomføre en nullpunktsmåling for å legge til rette for at det skal kunne gjennomføres en evaluering på et senere tidspunkt med tanke på i hvor stor grad regionreformens fire delmål er oppnådd.

I gjennomføringen av prosjektet har prosjektgruppen i SØA hatt flere innspillsmøter med en referansegruppe i KMD ledet av Janne Marie Larsen. Vi ønsker å rette en stor takk til medlemmene i referansegruppen for innspill både underveis til vår tilnærming og intervjuguide samt til rapportutkast.

Oslo, 26. juni 2019

Rolf Røtnes
Prosjektleder
Samfunnsøkonomisk analyse AS

Sammendrag

Norge vil fra 1. januar 2020 ha ti fylkeskommuner og Oslo kommune med fylkeskommunale oppgaver som følge av gjennomføringen av regionreformen.

Regjeringens overordnede målsetting med regionreformen er at den skal gi en positiv samfunnsutvikling i hele landet, basert på fortrinn, forutsetninger og prioriteringer. Mer spesifikt har reformen fire mål:

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

Regionreformen innebærer altså både strukturelle endringer og endringer i fylkeskommunenes oppgaver og ansvarsområder. Regionreformen er nærmere beskrevet i Prop. 84 S (2016-2017) *Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå*, og endringer i oppgaver i Meld. St. 6 (2018-2019) *Oppgaver til nye regioner*.

En nullpunktsmåling skal gi et statusbilde av fylkeskommunene i dag, men også muliggjøre en evaluering av reformens måloppnåelse på et senere tidspunkt. Nullpunktsmålingen skal ikke være en måling av alt fylkeskommunen gjør i dag, men være så tett knyttet til reformens mål som mulig.

Det grunnleggende spørsmålet vi søker å besvare med nullpunktsmålingen er: *Hvordan kan vi på best mulig måte måle måloppnåelsen mot de fire delmålene for regionreformen?* Spørsmålet stilles både for å kunne evaluere reformen i ettertid og for å kunne overvåke utviklingen løpende.

For å gi en god forståelse av status i fylkeskommunene før reformen, er det behov for både å gi et øyeblikksbilde og en oversikt over utvikling fram til dagens situasjon.

Vårt foreslåtte indikatorsystem består av 34 indikatorer fordelt på de fire delmålene.

Delmål 1 – Styrke fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler

Fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle er sammensatt og ikke tydelig definert. I tillegg former politiske beslutninger og prioriteringer hvordan den enkelte fylkeskommune løser rollen, noe som gjør det utfordrende å finne gode og presise indikatorer for å måle måloppnåelsen mot delmål 1.

Bevegelser i sentrale og overordnede indikatorer for befolkning, næringsliv, klima og miljø, folkehelse og levekår og fylkeskommunens tjenesteproduksjon vil like fullt samvariere i tilstrekkelig grad med måloppnåelsen. Samtidig er det viktig å understreke at det vil være vanskelig å tilskrive fylkeskommunens påvirkning av observert utvikling. Den kausale sammenhengen mellom fylkeskommunens valg og prioriteringer og måloppnåelse må belyses i en eventuell fremtidig evaluering.

Befolkningsveksten har de siste 15 årene hovedsakelig kommet i de store byene, og derfor også i de fylkene som har byer med omlandskommuner i vekst. Oslo og Akershus har i særstilling hatt den sterkeste befolkningsveksten de siste femten årene. Trenden i befolkningsutviklingen på fylkesnivå er relativt stabil, med unntak av Rogaland hvor vi ser et skift i negativ retning i flere indikatorer både på befolkning og sysselsetting fra oljebremsen i 2014.

Videre er det store interne variasjoner i befolkningsveksten mellom kommunene i det enkelte fylket. Denne utviklingen henger igjen sammen med sentralisering og den sterke veksten i urbane strøk med omlandskommuner. Distriktene opplever utfordringer med å opprettholde folkemengden og sysselsettingen så lenge pendlingsmulighetene til større arbeidsmarkedsregioner ikke er gode nok.

Det er en gjennomgående tendens til at fylker med høy befolkningsvekst, også har en bedre utvikling på andre indikatorer som forsørgerrate, omfang av nyetablerte virksomheter og overlevelse blant disse, sysselsettingsandel og andel av befolkningen som er uførepensjonister.

Samtidig er det også her store interne variasjoner mellom kommunene i de enkelte fylkene. Andre indikatorer som inntektsulikhet scorer relativt negativt for fylker med stor vekst i befolkning og sysselsetting, som Oslo og Akershus. Oslo har ikke bare en høy inntektsulikhet, men den er også blant regionene med størst vekst i inntektsulikheten. Noe av forklaringen på fylker og regioner med høy inntektsulikhet er at en stor andel av befolkningen er klassifisert med vedvarende lavinntekt.

Både effektindikatorer og innsatsindikatorer vurderes for fylkeskommunens sentrale tjenesteoppgaver som videregående opplæring og tannhelsetjenesten. Også effektindikatorene på fylkeskommunale tjenester varierer mellom fylker, og internt mellom fylkenes kommuner. Fylker med relativt negative effektindikatorverdier, har også gjerne lave vurderinger av kvalitet blant egne innbyggere. Eksempelvis er innbyggernes oppfatning av kvaliteten på den videregående opplæringen relativt lav i de nordligste fylkene, samtidig som dette er fylker med relativt lav fullføringsgrad i den videregående opplæringen.

Delmål 2 - Gi større fylkeskommuner som bedre kan samhandle med regional stat

Bedre samhandling mellom fylkeskommunen og staten skal bidra til å løse tverrsektorielle utfordringer knyttet til blant annet folkehelse og klima og miljø på en bedre måte.

Geografiske strukturer har i tidligere utredninger vist seg å spille en rolle, men ikke være avgjørende for et godt samarbeid mellom fylkeskommunen og regional stat. Sektorstyring, ressurser og velfungerende arenaer er avgjørende.

Ett av tiltakene i regionreformen er et sterkere fokus fra departementene om å gi tydeligere signaler om aktiv deltakelse fra regional stat i samhandlingen med fylkeskommunen. En pågående gjennomgang av inndelingen av regional stat bidrar også til mer sammenfallende regionale strukturer, som forventes å gi et bedre utgangspunkt for effektive samarbeid i tillegg. Mer sammenfallende regionale strukturer legger grunnlag for bedre og mer samhandling mellom fylkeskommunene og regional stat.

Intervjuer med fylkeskommunene tyder også på at samhandlingen er god der den trenger å være god, selv om det er noe utfordringer spesielt knyttet til etater som over tid kan tenkes å spille en større og mer sentral rolle i å møte utfordringer knyttet til folkehelse og klima- og miljøspørsmål blant annet.

Delmål 3 - Gi økt kompetanse for å ivareta dagens oppgaver på en bedre måte, og kunne påta seg nye oppgaver

Fylkeskommunen vurderer generelt at deres administrative kapasitet og kompetanse for å tilby lovpålagte tjenester og utføre lovpålagte ansvarsoppgaver er god.

Selv om fylkeskommunen opplever varierende grad av utfordringer med rekruttering av relevant

kompetanse på ulike fagområder, er dette ikke noe som med eksisterende oppgaver og ansvar betraktes som særlig utfordrende.

Fylkeskommunens skal gjennom strukturelle endringer og endringer i oppgaver og ansvarsområder. Hvorvidt kapasiteten og kompetansen forbedres eller forverres med disse endringene må kartlegges på nytt i en framtidig evaluering.

Delmål 4 - Styrke fylkeskommunen som en demokratisk arena

Kvaliteten på fylkeskommunen som demokratisk arena kan vurderes langs flere dimensjoner. Et fungerende demokrati kjennetegnes først og fremst av en bred deltagelse blant innbyggerne, både i stemmegivning ved valg og i den bredere samfunnsdebatten.

Valgdeltakelsen i fylkestingsvalg er relativt lavere enn i kommunevalg og stortingsvalg. Valgdeltakelsen til fylkestingsvalg har også blitt mer avvikende i negativ forstand i perioden 1975-2015.

Fylkeskommunen får tilført nye oppgaver og mer ansvar i forbindelse med regionreformen. Dette kan bidra til at fylkespolitikere må gjøre flere prioriteringer som kan vekke mer politisk interesse i befolkningen. Dersom fylkespolitikk vekker mer interesse blant befolkningen enn hva den gjør i dag forventes det en relativ forbedring i valgdeltakelsen i årene som kommer.

Innhold

Forord **III**

Sammendrag **IV**

1 Innledning **9**

1.1 Bakgrunn for nullpunktsmålingen 9
1.2 En nullpunktsmåling gir et statusbilde 9
1.3 Leseveiledning 9

2 Fylkeskommunen før regionreformen **10**

2.1 Et selvstendig folkevalgt forvaltningsnivå 10
2.2 … med sentrale roller, oppgaver og arbeidsformer 11
2.3 Generalistkommuneprinsippet 11
2.4 Størst andel av utgiftene til videregående opplæring 12
2.5 Bredt ansvar innenfor samferdsel 12
2.6 Myndighetsutøver på flere områder 13
2.7 Ansvar og virkemidler i kultursektoren 13
2.8 Sammensatt rolle som samfunnsutvikler 14
2.9 Fylkeskommunen som demokratisk arena 17

3 Om reformen **18**

3.1 Strukturelle endringer 18
3.2 … begrunnet i ny regional dynamikk og utfordringsbilde 19
3.3 Regionreformen skal … 19
3.4 Foreslåtte nye oppgaver 24

4 Indikatorutvikling og datagrunnlag **27**

4.1 Hvordan måle måloppnåelse? 27
4.2 Flere krav til gode indikatorer 27
4.3 To typer data dekker våre behov 28

5 Delmål 1: Styrke fylkeskommunen som samfunnsutvikler **29**

5.1 Befolkning 29
5.2 Arbeid 34
5.3 Klima og miljø 42
5.4 Folkehelse og levekår 44
5.5 Tjenesteproduksjon 49
5.6 Regional planlegging 57

6 Delmål 2: Bedre samhandling med regional stat **61**

6.1 Samhandlingen med regional stat 61
6.2 Prioritert deltakelse fra regional stat på eksisterende samhandlingsarenaer 63
6.3 Kvaliteten i samhandlingen mellom regional stat og fylkeskommunen 63

6.4 Fylkeskommunens samhandling med øvrige aktører 65

7 Delmål 3: Kompetanse og kapasitet 66

7.1 Kapasitets- og kompetansekartlegging 66
7.2 Fylkeskommunene har god administrativ kapasitet og relevant kompetanse 67
7.3 Godt tilfang av relevant kompetanse i fylkeskommunens rekruttering 69
7.4 Innsatsindikatorer 70

8 Delmål 4: Demokratisk arena 72

8.1 Valgdeltakelse 72
8.2 Politisk interesse 74
8.3 Representativitet 74

9 Referanser 76

10 Vedlegg 78

A. Fylkesintern variasjon i befolkningsvekst 79

B. Gjennomføring av kvalitativ datainnsamling 80

10.1 Utvikling av intervjuguide 80
10.2 Prosess for gjennomføring 80
10.3 Intervjuguiden 80

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for nullpunktsmålingen

Med bakgrunn i Stortingets vedtak om å videreføre tre forvaltningsnivåer foreslo regjeringen i Meld. St. 22 (2015-2016) at de eksisterende 19 fylkeskommunene skulle reduseres til om lag ti. Stortingsflertallet støttet dette og ønsket å gjennomføre endringene parallelt med kommunereformen, jf. Innst. 377 S (2015-2016).

Prop. 84 S (2016-2017) Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå beskriver behovet for og målsettingene med regionreformen nærmere.

Regjeringens overordnede målsetting med regionreformen er at den skal gi en positiv samfunnsutvikling i hele landet, basert på regionale fortrinn, forutsetninger og prioriteringer. Mer spesifikt har reformen fire mål:

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

Regionreformen er altså både en strukturreform og en oppgavereform.

1.2 En nullpunktsmåling gir et statusbilde

Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil gjennomføre en nullpunktmåling av indikatorer som er relevante for regionreformens mål. Nullpunktsmålingen kan senere benyttes både til årlig vurdering av utviklingen i de ulike fylkeskommunene og legge grunnlag for at det i ettertid kan evalueres om eller i hvor stor grad regionreformen oppnådde sine mål. Fordi indikatorutviklingen kan følges jevnlig, kan indikatorene fungere som et monitoreringsverktøy også for fylkeskommunene selv for å ha kontroll på egen utvikling.

I denne rapporten presenteres og drøftes indikatorer som gir informasjon om regionreformens mål. Der datatilgang tilsier det belyses også utviklingen i relevante indikatorer fram til nåsituasjonen, som datamessig er 2018 eller seneste tilgjengelige år.

Samtidig er det viktig å understreke at det ikke finnes én indikator som kan svare på spørsmålet om reformens måloppnåelse. Derfor velges et utvalg indikatorer som samlet sett belyser utvikling i ønsket retning.

Denne nullpunktsmålingen gir heller ingen årsaksanalyse. Bevegelser i indikatorene kan ikke uten videre tilskrives regionreformen, men må tolkes i lys av det samlede indikatorsystemet og andre relevante utviklingstrekk i samfunnet.

1.3 Leseveiledning

Kapittel 2 beskriver fylkeskommunen før reformen med eksisterende struktur og folkemengde, oppgaver og ansvarsområder. Regionreformen beskrives i kapittel 3, herunder de strukturelle endringene og endringer i oppgaver og ansvar på et overordnet nivå. Kapittel 4 redegjør for indikatorsystemet og datagrunnlaget som benyttes. Kapittel 5, 6, 7 og 8 presenterer indikatorer og utvikling i disse for de fire delmålene.

2 Fylkeskommunen før regionreformen

Utvikling av gode indikatorer til denne nullpunktsmålingen av delmålene med regionreformen forutsetter en god forståelse av hva fylkeskommunen gjør, hva de får av nye oppgaver og hvordan de løser dette.

Det er også relevant å minne om at regionreformen som gjelder fra 1. januar 2020 er en av flere reformer som har påvirket fylkeskommunenes roller, ansvar og oppgaver de senere årene. Forvaltningsreformen fra 2010 medførte for eksempel en styrking av det regionale folkevalgte nivået gjennom overføring av nye oppgaver og virkemidler til fylkeskommunen (jf. beskrivelser i St.meld. nr. 12 (2006-2007) og St.prp. nr. 68 (2008-2009).

Dette kapitlet oppsummerer eksisterende fylkeskommunale ansvarsområder per 2019.

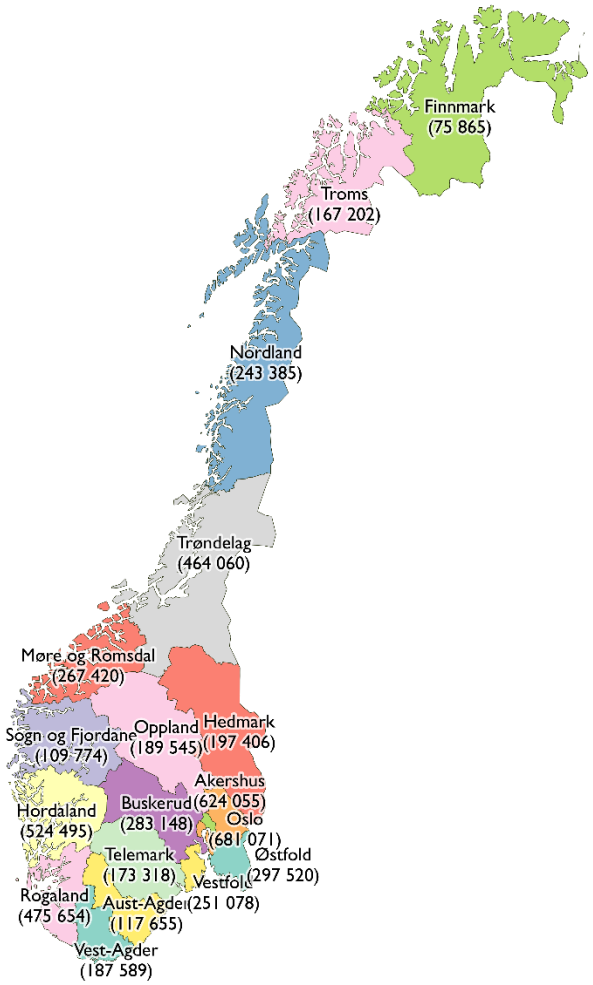
2.1 Et selvstendig folkevalgt forvaltningsnivå

Fylkeskommunene er et selvstendig politisk valgt forvaltningsnivå som ikke er en del av den hierarkisk oppbygde statsforvaltningen. Fylkeskommunen er derfor i utgangspunktet ikke underlagt andre statlige organer enn Stortinget, så lenge ikke andre underordningsforhold følger av lov. Dette innebærer at statsforvaltningen ikke har noen generell styrings-, instruksjons- eller overprøvingsrett over fylkeskommunene (se nærmere beskrivelser av fylkeskommunen som selvstendig folkevalgt nivå i Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*).

Som politisk organ skal fylkeskommunen utforme en helhetlig politikk for et geografisk område. Dette omfatter tilpasning og samordning av nasjonal sektorpolitikk til regionale utfordringer.

Fylkeskommunen har ansvar for en rekke oppgaver og har sitt mandat fra innbyggerne gjennom valg av representanter til fylkestinget. Fylkestingsvalg gjennomføres hvert fjerde år samtidig med kommunestyrevalget (kommunestyre- og fylkestingsvalg).

Figur 2.1 Befolkning per 1. januar 2019 for fylkesstrukturen per 2019.



Kartgrunnlag: Kartverket
Kilde: SSB

Per 2019 finnes det 17 fylker samt Oslo kommune med fylkeskommunale oppgaver, jf. figur 2.1. Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommune slo seg sammen til Trøndelag fylkeskommune med virkning fra 1. januar 2018.

Den minste fylkeskommunen målt i innbyggertall er Finnmark med sine 76 000 innbyggere per 1. januar 2019. Størst er Oslo med 681 000 innbyggere. I

geografisk utstrekning er Finnmark størst, med nærmere 46 000 km^2 landareal i 2019. Finnmark utgjør dermed 15 prosent av Norges landareal. Minst er Oslo med sine 426 km^2 samme år, én promille av Norges samlede landareal.

I forbindelse med regionreformen vil antall fylkeskommuner reduseres til ti i tillegg til Oslo kommune med fylkeskommunale oppgaver. Strukturendringer drøftes nærmere i kapittel 3.

2.2 … med sentrale roller, oppgaver og arbeidsformer

Fylkeskommunene er lovpålagt ansvar som tjenesteprodusenter, myndighetsutøvere og samfunnsutviklere. De skal i tillegg fungere som en demokratisk arena.

Oppgaveporteføljen består av både lovpålagte oppgaver og myndighetsfunksjoner, og oppgaver og roller som fylkeskommunen selv har tatt initiativ til basert på egne vurderinger og prioriteringer (Meld. St. 22 (2015-2016)). Oxford Research påpeker for eksempel stor variasjon i hvordan fylkeskommunene bruker føringene i den nasjonale kulturpolitikken og dermed hvilke oppgaver og tjenester de velger å produsere i den enkelte fylkeskommune på kulturområdet.

De mest sentrale fylkeskommunale oppgaveområdene i dag er:

- Videregående opplæring, herunder voksenopplæring
- Drifts- og finansieringsansvar for fagskolene
- Samferdsel
- Kulturminnevern
- Kultur
- Friluftsliv
- Folkehelsearbeid
- Tannhelsetjenesten
- Myndighetsrolle
- Deleier i Innovasjon Norge
- Regionale forskningsfond
- Regional utvikling

Listen over er ikke uttømmende, men består av områder med stor betydning for samfunnsutviklingen i regionene. Listen består av både konkrete oppgaver som ansvaret for tannhelsetjenesten, men også av områder hvor den enkelte fylkeskommunes oppdragsutførelse varierer, som innen kultur. I sum utgjør fylkeskommunens oppgaver og oppgaveområder virkemidlene til å løse rollen som samfunnsutvikler og demokratisk arena.

I tillegg til nevnte oppgaver er fylkeskommunen også veileder for kommunene knyttet til visse områder, som for eksempel planfaglig veiledningsfunksjon etter plan- og bygningslovens bestemmelser, og ivaretar regionens interesser overfor nasjonale myndigheter og deltar aktivt i internasjonalt arbeid innenfor sine ansvarsområder. Fylkeskommunen er prosessledere og tilretteleggere for utviklingsarbeid, og betydelige medeiere i bedrifter og samfunnsinstitusjoner (for eksempel kulturinstitusjoner, energiselskaper, transportselskaper og næringsparker).

Vi beskriver utvalgte fylkeskommunale oppgaver og roller mer inngående i de påfølgende avsnittene.

2.3 Generalistkommuneprinsippet

Et viktig kjennetegn ved det norske kommunesystemet er generalistkommuneprinsippet. Generalistkommuneprinsippet er omtalt slik i Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner* pkt. 1.3:

«Generalistkommuneprinsippet innebærer at alle kommuner er pålagt de samme oppgavene gjennom lov, det samme finansieringssystemet gjelder for alle, og lovgivingen gir de samme rammene for

organisering og styring av kommunene. Dette prinsippet skal legges til grunn for organiseringen av kommunesektoren.

Det at kommunene er generalistkommuner, innebærer at alle skal ivareta demokratiske funksjoner, yte tjenester til innbyggerne, være myndighetsutøvere og ta hånd om planleggings- og utviklingsoppgaver i lokalsamfunnet. Dette gjelder uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur eller andre kjennetegn. Prinsippet innebærer at alle innbyggere skal ha tilgang til offentlige tjenester uansett hvor de bor.»

2.4 Størst andel av utgiftene til videregående opplæring

Videregående opplæring er fylkeskommunens desidert største oppgave mål i ressursbruk, jf. tabell 2.2.

Fylkeskommunen har både drifts- og finansieringsansvar for den videregående opplæringen, voksenopplæringen og fagskolene i dag.

Fylkeskommunen er pliktig av opplæringsloven å sørge for videregående opplæring for voksne. Fylkeskommunen kan samarbeide med studieforbund, fjernundervisningsinstitusjoner eller andre om å gi tilbud til voksne søkere.

Opplæringstilbudet er i all hovedsak fylkeskommunalt, men med noen unntak i form av private tilbud (eksempelvis Norges Toppidrettsgymnas).

Voksenopplæring kan tilbys på hel- eller deltid, som dag- eller kveldsundervisning, som komprimerte tilbud, fjernundervisning eller som nettundervisning.

Opplæringstilbudet for voksne skal være tilpasset den voksnes egen arbeids- og livssituasjon.

Tabell 2.2 Brutto driftsutgifter per funksjon/tjenesteområde 2018. Millioner kroner.

	2018	Andel 2018
Administrasjon	3 722	4.6 %
Fellesutgifter	235	0.3 %
Regional utvikling (næring, miljø og kulturminner)	3 869	4.8 %
Fylkesveier	9 035	11.2 %
Øvrig samferdsel (rutegående)	18 078	22.5 %
Kultur	3 612	4.5 %
Videregående opplæring inkl. voksenopplæring og fagopplæring	37 262	46.4 %
Fagskole	820	1.0 %
Tannhelse	3 684	4.6 %
Samlet	*80 317*	*100.0 %*

Kilde: SSB/Kostra

2.5 Bredt ansvar innenfor samferdsel

Fylkeskommunens ansvar på samferdselsområdet er bredt og består av flere oppgaver. Fylkeskommunen har blant annet ansvar for store deler av kollektivtransporten, herunder rutetransport med buss, båt, trikk, t-bane og bybane samt skoleskyss innenfor egne grenser. I tillegg omfattes transportordninger til fritidsreiser for funksjonshemmede brukere som ikke kan benytte det ordinære rutetilbudet (TT-ordningen).

Fylkeskommunen har også ansvar for om lag halvparten av det samlede norske veinettet (som består av det kommunale-, fylkeskommunale-, riks- og europaveinett). Ansvaret for fylkesveiene omfatter også fylkesveifergene.

Fylkeskommunen har «ansvar for å yte godtgjørelse til rutetransport som fylkeskommunen vil opprette innen et fylke» (Yrkestransportloven § 22).

Hagen m.fl. (2018) beskriver ansvaret for kollektivtransporttilbudet som 1) retten til å inngå kontrakt om kjøp av tjenesten og yte godtgjørelse og gi enerett til utførelsen av denne tjenesten og 2) mulighet til å gi rettslig adgang til å drive den aktuelle transporten, ved å tildele løyver for transport med motorvogn og fartøy og tillatelse for skinnegående transport.

Det fylkeskommunale kollektivtransporttilbudet finansieres i all hovedsak gjennom frie inntekter, men også billettinntekter og bompenger og til dels tilskuddsmidler fra Samferdselsdepartementet.

Mange av de praktiske oppgavene knyttet til fylkesveiene har vært ivaretatt av Statens vegvesen gjennom sams vegadministrasjon. Her er det imidlertid vedtatt endringer i forbindelse med reformen slik det er beskrevet i Meld. St. 6 (2018-2019). Endringene, som beskrives nærmere i kapittel 3, medfører at fylkeskommunen får et mer helhetlig ansvar for fylkesveiene fra utredning og planlegging til drift og vedlikehold.

2.6 Myndighetsutøver på flere områder

Fylkeskommunen utøver myndighet innenfor flere saksfelt i medhold av lov. Myndighetsrollen omfatter blant annet regional planmyndighet som leder av regionale planprosesser, vedtaksmyndighet og innsigelsesmyndighet.

Som regional planmyndighet skal fylkeskommunen sikre en rekke hensyn i kommunalt planarbeid, herunder oppfølging av regionale planer, kulturminne- og kulturmiljø og naturlandskap, friluftsliv, samordnet bo-, areal- og transportplanlegging, kjøpesenterbestemmelser, hensyn til barn og unge, universell utforming, fylkesveger, havbruk og akvakultur, jf. bestemmelser i plan- og bygningsloven §§ 5-4, 11-16 og 12-13.

Plan- og bygningsloven gir fylkeskommunen et mulighetsrom av virkemidler som beskrives nærmere i kapittel 2.7.

Fylkeskommunen er regional kulturminnemyndighet, med unntak av samiske kulturminner hvor det er Sametinget som har kulturminnemyndighet. Fylkeskommunene har avgjørelsesmyndighet og førstelinjeansvaret i flere saker som angår kulturminner og kulturmiljøer, blant annet innsigelsesmyndighet i plansaker, forvaltningsansvar for de fleste fredede bygninger, registreringsmyndighet for arkeologisk fredede kulturminner og tilskuddsforvaltning knyttet til fredede bygninger i privat eie.

Den øvrige myndighetsutøvelsen på kulturminneområdet ligger hos Riksantikvaren.

Innenfor klima og miljøspørsmål har fylkeskommunen også myndighet i henhold sin rolle som vannforvaltningsmyndighet og forvaltningsmyndighet for utvalgte arter.

Fylkeskommunen forvalter også konsesjoner og tildelinger innen akvakultur, mineralutvinning og kraftutbygging som en del av kommunal og regional planlegging. Bestemmelser i energi- og vassdragslovgivningen gir fylkeskommunene (og kommuner og Sametinget) innsigelsesmyndighet dersom konsesjonssøknader om kraftutbygging kommer i konflikt med nasjonale eller regionale hensyn.

Fylkeskommunen er også forvaltningsmyndighet for spillemidler til idrettsanlegg og kulturbygg samt forvalter av regionale utviklingsmidler samt tildeling av bedriftsrettede midler til Innovasjon Norge.

2.7 Ansvar og virkemidler i kultursektoren

Fylkeskommuner og kommuner kan i prinsippet bruke de samme virkemidler og tiltakene som staten i kultursektoren med bestemmelsene i kulturloven. Kulturloven gir en knapp og overordnet beskrivelse

av fylkeskommunens ansvarsområder. Eksempler på fylkeskommunale virkemidler og tiltak nevnes i Ot.prp. nr. 50 (2006-2007):

- Driftstilskudd til nasjonale/regionale og lokale institusjoner og organisasjoner
- Drift av kulturanlegg eller tilskudd til drift, bygging og vedlikehold av kulturanlegg
- Aktivitets-, produksjons- og prosjektstøtteordninger for kunstnere og andre kulturarbeidere
- Ulike former for stipendordninger for kunstnere og kunstarbeidere

Kulturlovens bestemmelser medfører at det er stor variasjon i hvordan kommuner og fylkeskommuner prioriterer og innretter sitt arbeid på kulturområdet (Kulturdepartementet, 2018).

Rent økonomisk står fylkeskommunene for en relativt liten andel av den totale ressursbruken i den offentlige kulturøkonomien. Den fylkeskommunale ressursbruken har også økt betydelig mindre enn den kommunale og statlige ressursbruken i perioden 2008-2016 (ibid.).

Variasjonen er stor mellom fylkeskommunene i form av at enkelte satser mye på dette området, mens andre ikke gjør det. Dette kommer fram i flere utredninger av kultursektoren (se Vestby (2014) og Oxford Research (2018)).

Selv med stor variasjon er det noen fellestrekk ved det fylkeskommunale arbeidet i sektoren som knytter seg til lovpålagte oppgaver, forvaltning av tilskuddsordninger, støtte til ulike kunst- og kulturinstitusjoner og tilrettelegging for kunst- og kulturfeltet i form av rådgivning og nettverkssamarbeid (Oxford Research 2018).

Fylkeskommunen samarbeider med både kommuner og staten, både om drift og finansiering.

En tematisk oppsummering av fylkeskommunale tiltak og aktiviteter på kulturområder kan finnes i Kulturmeldingen, basert på kunnskapsoppsummeringer av blant annet Vestby (2014) og Oxford Research (2018).

2.8 Sammensatt rolle som samfunnsutvikler

Fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler går tilbake til begynnelsen av 2000-tallet. I St.Meld. nr. 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå* blir formålet med regional utvikling omtalt slik:

«Formålet med regional utvikling er å skape en helhetlig og ønsket samfunnsutvikling for egen region. I dette ligger for eksempel økt verdiskaping, god tilgang på stabil arbeidskraft, variert arbeidsmarked, godt tjenestetilbud og vekstkraftige regioner (…). Regionalt utviklingsarbeid er knyttet til å se sammenhenger i og forbedre hele det regionale samfunnet ut fra nasjonale, regionale og lokale målsettinger og behov. Spesielt er dette knyttet til systematisk å forbedre forholdene for næringsliv og befolkning i regionen.»

I en evaluering av fylkeskommunens ivaretagelse av rollen som utviklingsaktør fra 2005 (Nordregio 2005) pekte forskere på behovet for å sette klarere mål, forventninger og spilleregler for fylkeskommunens arbeid, men også tydeligere rammer for hvordan statlige aktører skulle medvirke i det regionale utviklingsarbeidet.

Fylkeskommunens rolle ble styrket gjennom overføring av oppgaver som en del av forvaltningsreformen i 2010 (St.prp. nr. 68 (2008-2009)). Blant annet overtok fylkeskommunene deler av eierskapet i Innovasjon Norge fra staten og ansvaret for investeringer, drift og vedlikehold av fylkesveinettet.

Regjeringen vektlegger særlig tre dimensjoner ved fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle i å (1) gi

strategisk retning, (2) mobilisere aktører med ressurser og (3) samordne offentlig innsats og virkemiddelbruk. Dimensjonene ved den regionale samfunnsutviklerrollen er illustrert i figur 2.4.

Figur 2.3 Dimensjoner ved den regionale samfunnsutviklerrollen.

Kilde: Hagen m.fl. (2018)

Rollen som samfunnsutvikler er blant annet lovregulert gjennom plan- og bygningsloven. Lovverket gir fylkeskommunen virkemidler og handlingsrom. Dette gjelder utvikling av regional planstrategi, regionale planer, regionale planbestemmelser, nedsette regionalt planforum og planfaglig veiledning av kommuner, jf. beskrivelse i tekstboks 2.5. I tillegg kommer særlovgivningen, for eksempel folkehelseloven og naturmangfoldloven. Planarbeidet skal ta høyde for konsekvenser for miljø og samfunn på lang sikt.

Fylkeskommunens rolle i den regionale planleggingen er utførlig beskrevet tidligere, blant annet i Meld. St. 18 (2015-2016) *Berekraftige byar og sterke distrikt*. De neste avsnittene oppsummerer eksisterende beskrivelser av regional planlegging.

Formålet med regional planlegging er å stimulere den fysiske, miljømessige, helsemessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i egen region (jf. plan- og bygningsloven § 1). Regional planlegging skal sette utfordringer knyttet til omstilling, attraktivitet i byer og lokalsamfunn og effektiv arealbruk og transportinfrastruktur på dagsordenene, og bidra til å samordne løsninger til det beste for hele regionen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Regional planlegging er på denne måten viktig for å oppnå prioriterte samfunnsmål basert på en felles forståelse av regionens utfordringer og muligheter.

Det er kun regional planstrategi som etter plan- og bygningsloven er obligatorisk for fylkeskommunen. Fylkeskommunen utarbeide regionale planer som er både tematiske og geografisk avgrensede (i eget fylke) eller på tvers av fylkesgrenser. På denne måten kan fylkeskommunen tilpasse planarbeidet til de utfordringene og ambisjonene man har for samfunnsutviklerrollen.

Regional planlegging kan brukes som et sektorovergripende og samordnende verktøy som gir en overordnet retning for samfunnsutviklingen. I Meld. St. 22 (2015-2016) pekes det også på viktigheten av den regionale planleggingen og rollen den kan ta for å bringe relevante aktører sammen for avklaring og identifisering av målsettingene for samfunnsutviklingen i regionen. Samhandlingen knytter seg også til avklaring av sammenfallende og motstridende lokale, regioner og nasjonale interesser.

Tekstboks 2.4
Regional planlegging i plan- og bygningsloven

Regional planstrategi (kap. 7)
Regional planmyndighet skal minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide en regional planstrategi i samarbeid med kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner som blir berørt av planarbeidet. Planstrategien skal redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til langsiktige utviklingsmål og hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging. Den regionale planstrategien skal inneholde en oversikt over hvordan de prioriterte planoppgavene skal følges opp og opplegget for medvirkning i planarbeidet.

Regional plan (kap. 8)
Regional planmyndighet skal utarbeide regionale planer for de spørsmål som er fastsatt i den regionale planstrategien. Som del av regional plan skal det samtidig utarbeides et handlingsprogram for gjennomføring av planen. Handlingsprogrammet skal vedtas av regional planmyndighet. Behovet for rullering skal vurderes årlig. Regional plan skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen. Ved utarbeiding av regional plan skal regional planmyndighet samarbeide med berørte offentlige myndigheter og organisasjoner. Statlige organer og kommuner har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres virkeområde eller egne planer og vedtak. Dersom statlig organ av hensyn til nasjonale eller statlige interesser på vedkommendes ansvarsområde, eller kommune som blir direkte berørt av planen, har vesentlige innvendinger mot planens mål eller retningslinjer, kan de kreve at saken bringes inn for departementet, som kan gjøre de endringer som finnes påkrevd.

Regionale planbestemmelser (§ 8-5)
Regional planmyndighet kan fastsette regional planbestemmelse knyttet til retningslinjer for arealbruk i en regional plan som skal ivareta nasjonale eller regionale hensyn og interesser. Bestemmelsen kan fastsette at det for et tidsrom av inntil ti år nedlegges forbud mot at det blir iverksatt særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak uten samtykke innenfor nærmere avgrensede geografiske områder, eller bestemme at slike tiltak uten slikt samtykke bare kan iverksettes i samsvar med godkjent arealplan etter denne lov.

Regionalt planforum (§ 5-3)
I hver region skal det være et regionalt planforum. I planforumet skal statlige, regionale og kommunale interesser klarlegges og søkes samordnet i forbindelse med arbeidet med regionale og kommunale planer. Regional planmyndighet oppretter regionalt planforum. Statlige og regionale organer og kommuner som er berørt av den aktuelle sak, skal delta. Andre representanter for berørte interesser kan inviteres til å delta i planforumets møter.

Planfaglig veiledning (§ 3-2)
Regional planmyndighet skal veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver.

Kilder: Lovdata

2.9 Fylkeskommunen som demokratisk arena

Fylkeskommunene er et selvstendig politisk valgt forvaltningsnivå som ikke er en del av den hierarkisk oppbyde statsforvaltningen. Fylkeskommunen er derfor i utgangspunktet ikke underlagt andre statlige organer enn Stortinget.

Fylkeskommunenes oppgaveløsning har sin egen legitimitet i form av et demokratisk mandat fra fylkets velgere. Fylkeskommunen er et selvstendig politisk nivå hvor det gjennomføres valg hvert fjerde år på samme tidspunkt som lokalvalgene i primærkommunene.

Hvert fylke utgjør ett valgdistrikt og velgerne stemmer på lister med kandidater for hele valgkretsen. Folkevalgte representanter regnes som representanter for alle innbyggerne i regionen.

Folkestyrets kvalitet defineres av den grunnleggende demokratiske styringsformen med valg mellom konkurrerende partier som stilles til ansvar og betydningen av et bredt politisk engasjement blant innbyggerne.

Et velfungerende representativt demokrati krever *bred deltakelse*, både ved valgene og i prosesser mellom valg. Deltakelsen i seg selv er ikke tilstrekkelig, innbyggerne må være *informert* om hva de ulike politiske partier står for og hvilke utfordringer regionen står overfor. Innbyggerne må informeres både fra regionalt og lokalt nivå, fra sentrale myndigheter og gjennom kritisk journalistikk.

Kjernen i alle demokratidefinisjoner er muligheten til å stemme ut de som har makt. Dette krever at velgerne har *reelle valgmuligheter*. Reelle valgmuligheter med lister fra flere partier med flere potensielle kandidater er mer et potensielt problem i enkelte små primærkommuner, og ikke i fylkeskommunene i dag.

Valgordningen sikrer at deltagende partier får en forholdsmessig *representasjon* i fylkestinget. Samtidig er det en fordel om sammensetningen av de folkevalgte også representerer alle samfunnslag. Representativitet blant de folkevalgte og kampen mellom de politiske partiene om representanter gjør at politikerne må være *lydhøre* overfor lokalbefolkningen.

De skisserte sidene ved demokratiet har kun mening dersom representantene har *reell makt og myndighet*. Partiene må prioritere mellom viktige oppgaver og kunne påvirke samfunnsutviklingen og tjenestetilbudet til befolkningen.

Det er opp til fylkeskommunen å sikre at den demokratiske arenaen fungerer. Det er en positiv indikasjon på en velfungerende demokratisk arena dersom dimensjonene skissert over er tilstede.

Videre er det et utstrakt samspill mellom fylkesadministrasjonen og fylkespolitikerne som vil være med på å prege fylkespolitikken. Politikerne bestemmer og styrer sin administrasjon. Samtidig vil kvaliteten på administrasjonen påvirke mulighetene politikerne har til å legge fram interessante og gode argumenter, og gjøre tilsvarende interessante og gode prioriteringer. Denne dynamikken er ikke uten videre identifiserbar, men vil være ett av mange ledd i å skape et levende regionalt demokrati.

3 Om reformen

I dette kapitlet diskuterer vi regionreformen og hvordan denne påvirker fylkeskommunenes oppgaver og ansvarsområder. Hvilke mål som er satt for regionreformen er naturligvis helt sentralt for å kunne utforme et adekvat indikatorsystem og gjennomføre en meningsfull nullpunktsanalyse.

Regionreformen er både en **strukturreform** og en **oppgavereform**. Den kan også oppfattes som en styrings- og organisasjonsreform, der fylkeskommunene får et enda større ansvar for samordnet samfunnsutvikling.

3.1 Strukturelle endringer

Med bakgrunn i Stortingets vedtak om å videreføre tre forvaltningsnivå foreslo regjeringa i Meld. St. 22 (2015-2016) at de 19 fylkeskommunene skulle reduseres til om lag ti. Stortingsflertallet støttet dette og ønsket at endringen skjer parallelt med kommunereformen, jf. Innst. 377 S (2015-2016).

Stortinget vedtok 8. juni 2017 sammenslåing av følgende fylkeskommuner gjeldende fra 1. januar 2020 (med nytt navn i parentes):

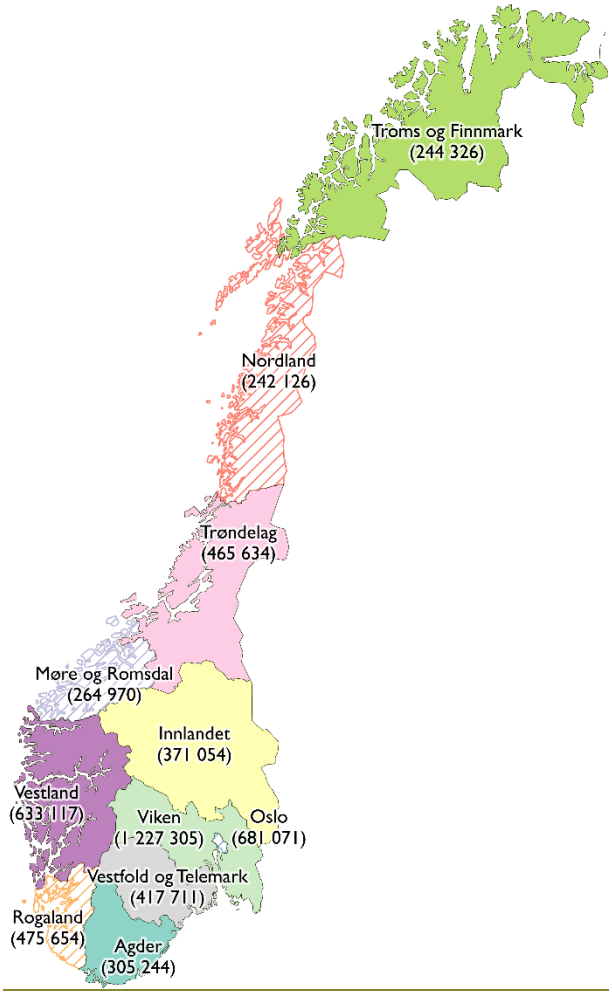
- Hordaland og Sogn og Fjordane (Vestland)
- Aust-Agder og Vest-Agder (Agder)
- Vestfold og Telemark (Vestfold og Telemark)
- Oppland og Hedmark (Innlandet)
- Buskerud, Akershus og Østfold (Viken)
- Troms og Finnmark (Troms og Finnmark)

Sør- og Nord-Trøndelag slo seg sammen med virkning fra 1. januar 2018. For Rogaland, Møre og Romsdal og Nordland gjøres ingen endringer. Fra 1. januar 2020 får vi dermed ti fylkeskommuner og Oslo kommune med fylkeskommunale oppgaver, jf. figur 3.1.

Fylkeskommunene kan deles i to hovedgrupper:

Gruppe 1: Fylkeskommuner som berøres av endringer i både oppgaver og struktur. Disse bygger i praksis helt nye fylkeskommuner, med ny politisk, administrativ og faglig organisering. Endringspotensialet som følge av reformen kan forventes å være størst blant disse. Det gjelder følgende fylkeskommuner: Østfold, Akershus, Buskerud, Hedmark, Oppland, Vestfold, Telemark, Aust-Agder, Vest-Agder, Hordaland, Sogn og Fjordane, Troms, Finnmark.

Figur 3.1 Befolkning per 1. januar 2019 for ny fylkesstruktur fra og med 1. januar 2020.



Kartgrunnlag: Kartverket
Kilde: SSB

Gruppe 2: Fylkeskommuner som videreføres med nye oppgaver innenfor eksisterende fylkesgrenser. Det gjelder Oslo, Rogaland, Møre og Romsdal, Trøndelag, Nordland. Trøndelag er et hybridfylke der det meste av reformen (struktur og organisering) er endret før nye oppgaver kommer.

Regionreformen gir en høyere minstestørrelse for fylkeskommunene. Ni fylker har i dag under 200 000 innbyggere og ytterligere fem har under 300 000 innbyggere. Etter 2020 vil ingen fylkeskommuner ha under 200 000 innbyggere. Tre fylkeskommuner vil ha under 300 000 innbyggere. Minste fylke i innbyggertall vil fra 2020 øke fra 76 000 innbyggere i Finnmark, til 244 000 innbyggere i Troms og Finnmark.

3.2 … begrunnet i ny regional dynamikk og utfordringsbilde

Den eksisterende fylkesinndelingen har vært tilnærmet uendret siden midten av 1800-tallet. Fylkesinndelingen har med andre ord et historisk utgangspunkt. En ny fylkesinndeling er begrunnet med at dagens regionale utfordringer har endret seg slik at det er behov for større regioner enn tidligere.

I Meld. St. 22 (2015-2016) redegjorde regjeringen for ulike kriterier for fylkeskommunal struktur, og som ble støttet av flertallet i kommunal- og forvaltningskomiteen, jf. Innst. 377 S (2015-2016).

Kriteriene for en regional struktur er knyttet til at fylkeskommunen for det første bør utgjøre funksjonelle enheter som gjenspeiler bo- og arbeidsmarkeder og naturlige regionale samarbeidsmønster både mellom kommuner og mellom fylkeskommuner og regional stat.

For det andre legger større enheter som faller sammen med regionale inndelinger til kunnskapsinstitusjoner, regional stat bedre til rette for koordinering og samhandling av offentlig innsats. Sammenfallende strukturer tilrettelegger for at fylkeskommunen kan ha et helhetlig perspektiv på samfunnsutviklerrollen og koordinering av egne og andre sine virkemidler.

For det tredje bør fylkeskommunene ha en viss befolkningsmengde som tilsier at fylkeskommunen utgjør et mer attraktivt fagmiljø for relevant kompetanse. På denne måten ønsker man å legge til rette for at fylkeskommunal administrasjon har tilstrekkelig med kompetanse og kapasitet til å gjennomføre eksisterende og nye oppgaver og følge opp nye og eksisterende ansvarsområder på en enda bedre måte enn i dag.

De samme utfordringene presiseres også i ekspertutvalgets rapport til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Ekspertutvalget skisserer særlig to hovedutfordringer med det eksisterende nasjonale styringssystemet: en sektorisert forvaltning (som følger av vekst og spesialisering i den statlige forvaltningen) og mange små kommuner med manglende kompetanse Hagen m.fl. (2018).

3.3 Regionreformen skal …

Regjeringen skisserer spesielt fire områder der reformen er tenkt å virke. Målene er definert som følger i Prop. 84 S (2016-2017) *Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå*:

- Styrke fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler
- Gi større fylkeskommuner som bedre kan samhandle med regional stat
- Gi økt kompetanse til å ivareta dagens oppgaver og påta seg nye oppgaver
- Styrke fylkeskommunene som demokratisk arena

3.3.1 … styrke fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler

I Prop. 84 S heter det at «*(r)egionreformen skal styrke det regionale folkevalgte nivået, slik at fylkeskommunene bedre kan utøve sin rolle som samfunnsutvikler. Større fylkeskommuner, desentralisering av oppgaver og styrking av regional planlegging er de sentrale elementene i reformen*».

Innst. 377 (2015-2016) peker på at utvikling av eget fylke handler om summen av innsats rettet mot områder som samfunns- og arealplanlegging, klima og miljøvern, folkehelse, kompetanse, kultur, ressursforvaltning, samferdsel og næringsutvikling. Det er også innenfor disse områdene fylkeskommunen tiltenkes større ansvar gjennom nye oppgaver og virkemidler. Nye oppgaver gir flere verktøy og et større handlingsrom for fylkeskommunene.

De ønskede effektene av bedre samfunnsutvikling presiseres i Meld. St. 6 (2018-2019) *Oppgaver til nye regioner* hvor vi kan lese at regjeringen «*(…) vil styrke fylkeskommunene som samfunnsutviklere slik at de får flere virkemidler til å utvikle fylket i ønsket retning. Fylkeskommuner som legger til rette for at flere kommer i jobb, at bedrifter får tak i arbeidskraften de trenger og at flere jobber skapes, skaper attraktive regioner og styrket vekstkraft».*

Det overordnede målet med å gjøre fylkeskommunen til en sterkere samfunnsutvikler tolkes dermed som å skape mer attraktive regioner og styrket vekstkraft.

I tillegg til fylkeskommunenes arbeid for lokal samfunnsutvikling, vil også en lang rekke tiltak i kommunene og blant næringsrettede aktører, regional stat og sentrale myndigheter bidra til utvikling i de samme samfunnene.

Fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler handler derfor i like stor grad om å se større funksjonelle områder i sammenheng og fremme en helhetlig utvikling i eget fylke. Denne rollen blir mer og mer sentral ettersom mange muligheter og utfordringer i økende grad må adresseres på tvers av administrative forvaltningsnivåer og geografiske inndelinger.

Kompetansepolitikken

Regjeringen ønsker å styrke den samlede kompetansepolitikken, noe som krever både sterk nasjonal og regional forankring. Hvordan denne styrkingen er tenkt beskrives blant annet i Meld. St. 6 (2018-2019). Påfølgende avsnitt gir en kortfattet oppsummering.

Fylkeskommunene skal gjennom regionreformen ta et større strategisk ansvar for den regionale kompetansepolitikken med sikte på å bidra til økt sysselsetting og lavere arbeidsledighet. Målet er å bidra til bedre samsvar mellom etterspørsel etter arbeidskraft i arbeidslivet og den enkeltes bruk av egen kompetanse. En styrking av fylkeskommunens kompetansepolitiske rolle vil involvere ulike fagområder og berøre mange og ulike institusjoner, organisasjoner og etater.

Fylkeskommunens rolle vil blant annet omhandle kartlegging av regionale kompetansebehov, formidle behovene til tilbydere og tilrettelegge for etterspurte opplærings- og utdanningstiltak. Et viktig virkemiddel i denne sammenheng er de regionale kompetansestrategiene.

Det skal utredes om hvorvidt fylkeskommunen skal få et utvidet og mer helhetlig ansvar for å tilrettelegge og forsterke opplæringen for alle i alderen 16 til 24 år. Målet er i så fall å gi elever med svak grunnskolekompetanse en mer reell mulighet til å gjennomføre videregående opplæring.

Fylkeskommunen får et større ansvar på integreringsområdet, som også vil styrke fylkenes rolle i kompetansepolitikken. Fylkeskommunen skal blant annet utarbeide planer som også omfatter tiltak for å kvalifisere innvandrere og flyktninger i lys av regionale arbeidsmarkedsbehov.

Flere oppgaver er foreslått overført knyttet til kompetanse og integrering, jf. tabell 3.2 under. Oppgaveoverføringen knytter seg til forvaltningsansvar for flere tilskuddsordninger og tiltak for opplæring samt regional samordning av integreringspolitikken.

Regional planlegging

Meld. St. 6 (2018-2019) omtaler styrkingen av den regionale planleggingen som følger: *«Gjennom regionreformen vil regjeringen legge til rette for at det regionale folkevalgte nivået skal styrke sin rolle som regional samfunnsutvikler. Den regionale planleggingen er et sentralt virkemiddel for å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen, mobilisere aktører og samordne og koordinere offentlig innsats og virkemidler.*

I Meld. St. 22 (2015-2016) foreslo Kommunal- og moderniseringsdepartementet tiltak for å styrke den regionale planleggingen. Disse forslagene fikk tilslutning fra Stortinget ved behandlingen av Prop. 84 S (2016-2017), jf. Innst. 385 S (2016-2017)».

Forslagene omhandler styrking av den regionale planleggingen gjennom:

- Bedre dialog i planleggingen
- Mer forpliktende regional planlegging
- Regionale avklaringer i den statlige planleggingen
- Planfaglig veiledning av kommunene

Påfølgende avsnitt beskriver de fire momentene for å styrke den regionale planleggingen basert på beskrivelsene i Meld. St. 6 (2018-2019).

Bedre dialog i planleggingen beskrives som å videreutvikle kontakten mellom fylkeskommunene, departementene og regionale statsetater i den regionale planleggingen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet skal fungere som samordningsdepartement for planlegging, og derigjennom koordinering av deltakelsen fra departementene i møter som er knyttet til arbeidet med de regionale planstrategiene. Det vil være opp til fylkeskommunene å ta initiativ til slike dialogmøter, herunder i forkant av møtene peke på sentrale problemstillinger de ønsker å ta opp med departementene. Der regionale planstrategier påvirker samiske interesser bør også Sametinget delta i denne typen dialogmøter.

Når det gjelder **mer forpliktende regional planlegging** forutsettes det at statlige organer deltar i de regionale planprosessene på en mer aktiv måte enn de har gjort fram til reformen. Departementene vil derfor pålegge sine underliggende etater aktiv og forpliktende deltakelse i planprosesser.

Fylkesmannen skal mobilisere relevante statlige aktører og medvirke til å samordne og avklare eventuelle motstridende statlige interesser i det regionale planarbeidet. Ved slik samordning vil man kunne vurdere de samlede kostnadene ved ulike statlige interesser og veie ivaretakelse av statlige interesser opp mot de kostnadsøkningene det medfører innenfor det rommet for skjønn som de statlige aktørene har på sine felt.

Videre vil departementene overfor de underliggende etatene legge vekt på at de er forpliktet til å følge opp de regionale planene. Dette kan departementene gjøre gjennom eier- eller etatsstyring (oppdragsbrev, tildelingsbrev eller virksomhets- og økonomiinstruks eller som generalforsamling for selskap).

En videreutvikling av byvekstavtaler skisseres også gjennom en utvidelse av antall byer til ni. Byvekstavtalene kan gi en forpliktende oppfølging av regionale areal- og transportplaner for byområdene.

Rammeverket for utviklingsavtaler knyttet til handlingsprogram til regionale planer skal videreutvikles. Videreutviklingen vil skje i samarbeid med fylkeskommunene og aktuelle departementer. Det kan være flere utviklingsavtaler i ett fylke, og ulike temaområder og sektorer kan inngå i avtalene. Slike avtaler vil ikke være juridisk bindende, men likevel viktige for å forplikte partene til å gjennomføre tiltak i regionale planer.

Regionale avklaringer i den statlige planleggingen foreslås forbedret gjennom styrket fylkeskommunal deltakelse i statlige infrastrukturprosjekter. Samferdselsdepartementet vil arbeide for at fylkeskommunene kan få en medvirkende rolle i transportetatenes arbeid med å kartlegge behovet for nye KVU-er. Videre skal arbeidet styrkes gjennom økt vekt på fylkeskommunenes deltakelse i arbeidet med KVU-ene til store statlige infrastrukturinvesteringer og byutredninger.

Fylkeskommunen skal definere hvilke regionale behov som kan og bør oppfylles gjennom de store statlige infrastrukturprosjektene. Det er ønskelig at fylkeskommunen deltar i arbeidet med å definere samfunnsmål i det overordnede strategidokumentet. Fylkeskommunen formulerer regionale behov og forventninger, slik at de kan tas med i vurderinger og utredninger i hvert enkelt prosjekt. Fylkeskommunens bidrag må ikke legge bindinger på hvilke konsepter eller alternative løsninger som skal utredes.

Regionalt planforum er en viktig arena for dialog i kommunale og regionale planprosesser, og dermed en viktig arena for fylkeskommunens **planfaglige veiledning av kommunene**.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener det er viktig at arbeidet med regionale planer, kommuneplaner og reguleringsplaner, som påvirker nasjonale og viktige regionale hensyn, diskuteres i forumet. Der det er aktuelt bør også statlige planer drøftes i regionalt planforum.

Det er nå obligatorisk for alle fylkeskommuner å etablere og drifte regionalt planforum. Statlige og regionale myndigheter som blir berørt har plikt til å møte. Departementet forventer at fylkesmannen og statlige etater prioriterer deltakelse i forumet og medvirker aktivt til å sikre raske planprosesser og redusere bruken av innsigelser.

3.3.2 … gi større fylkeskommuner som bedre kan samhandle med regional stat

Slik det skisseres i Prop. 84 S (2016-2017) legger en struktur- og oppgavereform opp til å videreutvikle den politiske dialogen mellom fylkeskommune, sentrale myndigheter og regional stat.

Prop. 84 S (2016-2017) peker på at mange samfunnsutfordringer er sammensatte i den forstand at hverken fylkeskommunen eller staten kan løse dem alene. Med utgangspunkt i dagens sektorinndeling og måten både staten og regionalt folkevalgt nivå organiserer seg er det nødvendig at flere aktører trekker i samme retning på flere områder. Næringsutvikling, folkehelse og klima er eksempler på slike gjennomgående utfordringer.

I denne sammenheng er regjeringen i prosess med en gjennomgang av regional stats inndeling i lys av den nye fylkesstrukturen. Formålet er å styrke samhandlingen innad i staten og mellom staten og regionalt folkevalgt nivå. Som varslet i Prop. 84 S (2018-2019) skal samordning tillegges større vekt enn tidligere (Prop. 113 S (2018-2019)).

Som beskrevet i Prop. 113 S (2018-2019) har Difi levert fire rapporter til Kommunal- og moderniseringsdepartementet: *En analyse av inndelingen av regional stat* og tre delrapporter om henholdsvis samfunnssikkerhet og beredskap, regional planlegging og utvikling og kommunerettet samordning (se Difi (2018b), Difi (2018c), Difi (2018d) og Difi (2018e)).

Regjeringen legger eksisterende og etablerte inndelingshensyn i staten, Difis anbefalinger og egne vurderinger til grunn også for prinsippene for organisering og inndeling av regional stat framover. Det bør som utgangspunkt unngås at den regionale inndelingen av statsforvaltningen deler de nye fylkene (Prop. 113 S (2018-2019)). I lys av dette arbeidet er det anbefalt utredninger som skal se nærmere på inndelingen av regional stat (blant annet Sivilforsvaret og Husbanken). Det er videre vedtatt av Statens Vegvesen ikke lenger skal ha regional tilstedeværelse på grunn av overføringen av ansvar til fylkeskommunene direkte. NAV og Innovasjon Norge er allerede tilpasset ny fylkeskommunal struktur.

Strukturelle endringer utgjør sammen med signaler gjennom styringsdialogen mye av statens virkemidler for å tilrettelegge for mer og bedre samhandling mellom fylkeskommunen og regional stat. Mindre avvikende administrativ inndeling kan i seg selv bidra til mer effektiv koordinering og samhandling.

Samtidig ligger det i fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle et betydelig behov for samhandling også med andre aktører som privat næringsliv, utdanningsinstitusjoner, frivillig sektor mv. Dette gjør det relevant å utvikle indikatorer også for et bredere spekter av samhandling enn strengt definert til samhandlingen som skjer mellom fylkeskommunene og regional stat.

3.3.3 … gi økt kompetanse til å ivareta dagens oppgaver og påta seg nye oppgaver

Prop 84 S (2016-2017) peker på at det i dag er utfordrende i mange fylkeskommuner å utvikle robuste fagmiljøer med tilstrekkelig kapasitet og/eller kompetanse til å håndtere fylkeskommunale oppgaver og ansvarsområder. Samtidig vil flere oppgaver og mer ansvar som følge av regionreformen gjøre denne utfordringen enda tydeligere.

KMD uttaler videre at sammenslåing av fylkeskommuner vil innebære en sammenslåing av flere parallelle administrative enheter og resultere i stordriftsfordeler, som bedret grunnlag for spesialisering og effektivisering av oppgavene. Større fagmiljøer vil også gi et bedre grunnlag til faglig kompetanseutveksling og dermed bedre forutsetninger for å realisere en mer effektiv tjenesteproduksjon med tanke på kvalitet og arbeidsmengde.

Økt kapasitet og kompetanse spiller videre en viktig rolle for fylkeskommunens evne til å oppfylle rollen som samfunnsutvikler. Noe av dette henger blant annet sammen med ønsket om fylkeskommunens styrkede kompetansepolitiske rolle slik det er beskrevet i Meld. St. 6 (2018-2019).

Nye oppgaver til fylkeskommunene vil forsterke behovet for større og sterkere fagmiljø. Større fylkeskommuner vil gi større administrative enheter som legger grunnlaget for å bygge opp større kapasitet og kompetanse i oppgaveløsningen.

Fylkeskommunens kompetansepolitiske rolle vil blant annet gjelde kartlegging av regionale kompetansebehov, formidling av behov til tilbydere og tilrettelegge for etterspurte opplærings- og utdanningstiltak. For å løse denne oppgaven på en god måte er det behov for at også fylkeskommunens administrasjon har tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse.

For at nye og større fylkeskommuner skal forbedre sin kompetanse og kapasitet er man avhengig av at fylkeskommunen framstår som en minst like attraktiv arbeidsplass som før reformen og at fylkeskommunen klarer å utnytte eventuelle stordriftsfordeler, og unngå eventuelle smådriftsulemper, i oppgaveløsningen.

Vår tolkning av delmål 3 er strengt knyttet til fylkeskommunens egen administrative kompetanse og kapasitet. Hvorvidt fylkeskommunen løser sin kompetansepolitiske rolle bedre faller inn under delmål 1 slik vi definerer det.

Kortfattet tolker vi delmål 3 som å øke fylkeskommunens *administrative kapasitet* og sikre *relevant* kompetanse i fylkeskommunen.

3.3.4 ... styrke fylkeskommunen som demokratisk arena

I Prop. 84 S (2016-2017) uttaler Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) at *"[s]tørre fylkeskommuner kan også medvirke til å styrke demokratiet … [M]ed en forsterket samfunnsutviklerrolle vil [den] få større innflytelse og stå overfor flere saker som må prioriteres opp mot hverandre. Det styrker demokratiet på regionalt nivå".*

I Meld. St. 6 (2018-2019) *Oppgaver til nye regioner understreker* KMD at en stor del av denne styrkingen er regional handlefrihet. Fylkeskommunal handlefrihet og ansvar anses som en «*demokratisk egenverdi og innebærer også maktspredning»* (Meld. St. 22 (2015-2016)).

Hagen-utvalget understreker også at å flytte oppgaver fra staten til fylkeskommunen kan styrke grunnleggende demokratiske verdier som fylkeskommunens representativitet, valgdeltakelse og åpenhet.

I Prop. 84 S (2016-2017) ligger det også en forventning om at større fylkeskommuner gir større og sterkere fagmiljøer. Større regioner med økt administrativ kompetanse og -kapasitet, flere oppgaver og mer ansvar kan gi høyere kvalitet i innspill og utredninger til fylkespolitikere, som i neste omgang påvirker fylkespolitikernes evne til å sette viktige saker på dagsordenen.

Regionreformens virkemidler for å styrke fylkeskommunen som demokratisk arena handler primært om overføring av oppgaver og ansvar. Oppgaveendringene bidrar til en maktfordeling og flytter enkelte beslutninger nærmere berørte aktører (befolkning og næringsliv særlig). Dette forventes i Prop. 84 S (2016-2017) å styrke interessen for fylkeskommunen som demokratisk arena.

En styrking av fylkeskommunen som demokratisk arena må like fullt gi utslag i effektindikatorer som valgdeltakelse. Dette drøfter vi nærmere under. Nye oppgaver og ansvar er et virkemiddel for å styrke den demokratiske arenaen, og ikke et mål.

3.4 Foreslåtte nye oppgaver

Overføring av nye oppgaver og virkemidler til færre og større fylkeskommuner er en viktig del av regionreformen. KMD la i oktober 2018 fram Meld. St. 6 (2018-2019) *Oppgaver til nye regioner* som beskriver hvilke nye oppgaver som foreslås overført til regionene.

Meldingen peker på at regjeringen ønsker å bygge videre på de roller, oppgaver og funksjoner fylkeskommunen har i dag. Det foreslås dermed overført oppgaver og virkemidler innenfor utvalgte områder:

- Kompetanse og integrering
- Folkehelse
- Klima og miljø
- Samferdsel og kommunikasjon
- Næringsutvikling og landbruk

Meld. St. 6 (2018-2019) skisserer i tillegg en særskilt satsing på Nord-Norge samt muligheten for å innlemme enkelte tilskudd fra staten til rammetilskuddet til fylkeskommunene for å redusere detaljstyringen og gi fylkeskommunene økt handlefrihet og rom for lokale prioriteringer.

Tabell 3.2 skisserer hvilke oppgaver som er foreslått overført til fylkeskommunene slik de er definert i Meld. St. 6 (2018-2019) *Oppgaver til nye regioner*. Prop. 113 S (2018-2019) nevner også noen oppgaver som ikke er ferdig utredet eller som krever mer tid, og som omfatter:

- Kjøp av innenlandske flyruter
- Tilskudd til ikke-statlige lufthavner
- Tilskudd til utvidet TT-ordning
- Kulturoppgaver
- Utvidet og mer helhetlig fylkeskommunalt ansvar for tilrettelegging og forsterket opplæring for alle i alderen 16 til 24 år
- Spesialpedagogisk støtte til barn
- Midler til program for folkehelsearbeid i kommunene
- Minoritetsrådgiverordningen
- Ytterligere næringspolitiske oppgaver
- En sterkere kompetansepolitisk rolle
- Bufetats oppgaver i barnevernet

En helhetlig gjennomgang av det næringsrettede virkemiddelapparatet gjennomføres i 2019. Formålet med områdegjennomgangen er å sikre at man får mest mulig verdiskaping og lønnsomme arbeidsplasser innenfor bærekraftige rammer.

Områdegjennomgangen kan bidra til overføring av flere oppgaver til fylkeskommunen som ytterligere styrker deres rolle og handlingsrom innenfor næringspolitikken. Områdegjennomgangen skal blant annet vurdere behovet for endringer i organisasjons- og tilknytningsformen for SIVA og Innovasjon Norge. Det skal også vurderes særlig overføring av virkemidler knyttet til småbedrifter og lokale/regionale formål.

Eventuelle forslag til justeringer skal iverksettes før implementeringen av regionreformen fra 1. januar 2020.

Hvilke oppgaver og innretningen på overførte oppgaver (frie midler kontra øremerking for eksempel) påvirker trolig i hvor stor grad fylkeskommunen klarer å styrke sin rolle som samfunnsutvikler og muligheten for at den demokratiske arenaen styrkes. Det samme vil strukturelle endringer og den enkelte fylkeskommunens handlingsvalg gjøre.

Det er opp til en fremtidig evaluering å se endringer i indikatorsystemet opp mot endringer i fylkeskommunens handlingsrom og strukturelle endringer, samt fylkeskommunens egen organisering i nye regioner. Evalueringen må svare på spørsmålet om reformen kan sies å ha bidratt til endringer i indikatorsystemet, eller om det er andre faktorer som kan forklare endringene.

TABELL 3.2
FORESLÅTTE NYE OPPGAVER TIL FYLKESKOMMUNENE

Kompetanse og integrering	
	Arbeidsmarkedstiltaket bedriftsintern opplæring
	Tilskudd til fylkesvise partnerskap for karriereveiledning
	Bosetting internt i fylkene og annen regional samordning av integreringspolitikken
	Tilskuddsordningen Jobbsjansen del B
	Tilskuddsordningen etablereropplæring for innvandrere
	Tilskudd til mentor- og trainee-ordninger
Folkehelse	
	Forvaltning av tilskudd til friskliv, læring og mestring
	Midler til tverrfaglig innsats på rusfeltet
Klima og miljø	
	Oppgaver innenfor skjærgårdstjenesten og statlig sikrede friluftsområder
	Oppgaver på kulturminneområdet (gradvis overføring fra 2020-2022)
Samferdsel og kommunikasjon	
	Forvaltning av tilskudd til utbygging av bredbånd
	Eierskap og forvaltningsansvar for fiskerihavneanlegg
	Fylkesdelen av sams vegadministrasjon
Næringsutvikling av landbruk	
	Oppdragsgiveransvar overfor Siva og Innovasjon Norge for fem næringsrettede ordninger
	Forvaltning av tilskudd til utrednings- og tilretteleggingstiltak i landbruket
	Forvaltning av prosjektmidler til kystskogbruket
	Utarbeidelse av regionalt næringsprogram for landbruket

Kilde: Prop. 113 S (2018-2019) Kommuneproposisjonen 2020

4 Indikatorutvikling og datagrunnlag

Det grunnleggende spørsmålet vi søker å besvare med nullpunktsmålingen er: *Hvordan kan vi på best mulig måte måle måloppnåelsen mot de fire delmålene for regionreformen?* Spørsmålet stilles både for å kunne evaluere reformen i ettertid og for å kunne overvåke utviklingen løpende.

Nullpunktsmålingen av regionreformen består av et indikatorsystem som skal si noe om bevegelsen mot regionreformens fire delmål slik det er beskrevet over. Indikatorsystemet kan også brukes som et monitoreringssystem for å følge utviklingen i fylkeskommunene framover.

En oversikt over utvikling i indikatorer som samvarierer med delmålene for reformen sier ikke noe om årsakssammenhenger. For å belyse de kausale effektene av om reformen faktisk bidrar til bedre eller svakere måloppnåelse, kreves det mer robuste empiriske tilnærminger. Eksempler er enten måling av såkalt endringer-i-endring («diff-in-diff»-analyser) eller tidsserieanalyser.

Det er ikke vår oppgave å drøfte metodiske grep i en framtidig evaluering, men samtidig må indikatorsystemet kunne benyttes i en slik evaluering.

4.1 Hvordan måle måloppnåelse?

Hvordan de nye regionene innretter og tar i bruk handlingsrommet kan trolig forklare mye av måloppnåelsen i reformen. Det er like fullt den faktiske bevegelsen mot de fire delmålene vi, og en framtidig evaluator av reformen, er interessert i. Derfor ønsker å vi å benytte **effektindikatorer** som i størst mulig grad gir informasjon om regionreformens måloppnåelse.

Effektindikatorer påvirkes av en rekke grunnleggende utviklingstrekk, som for eksempel befolkningsvekst som er en sentral effektindikator. I hvilken grad det er regionreformen eller underliggende endringskrefter som påvirker måloppnåelsen (kausalitetsspørsmålet) er et sentralt spørsmål både i nullpunktsmålingen og i en fremtidig effektevaluering.

Det er åpenbart utfordrende å ha kontroll på eksterne forhold i tolkning av indikatorutviklingen. Men selv om det er vanskelig å konkludere klart om årsaksforhold (kausalitet), vil en sammensetning av indikatorer som hver for seg samvarierer i stor grad med delmålene styrke tolkningsmulighetene. Dersom flere indikatorer beveger seg i samme (positive) retning, har man et sterkere grunnlag for å si at måloppnåelsen er god.

Hvis ikke effektindikatorer er tilgjengelig må vi søke etter resultat, eller i noen grad innsatsindikatorer. Denne typen indikatorer er derimot ikke like tett koblet til måloppnåelse og gir større usikkerhet knyttet til årsakssammenhenger.

Det er ikke mulig å finne identifiserbare data som samvarierer perfekt med reformens mål, men samvariasjonen må være god nok til at det er rimelig å tolke endringer i valgte indikatorer som bevegelse mot (eller bort fra) de fire delmålene.

Hovedmålet er at indikatorsystemet samlet sett skal belyse bevegelser mot måloppnåelse av de fire delmålene.

4.2 Flere krav til gode indikatorer

En ideell indikator er gjerne både relevant, målbar og objektiv. **Relevans** handler om at indikatoren måler det den er tenkt å måle og ikke fanger opp andre forhold som ikke er knyttet til ett av de fire delmålene med reformen.

Indikatorens **målbarhet** er knyttet til at data for indikatoren helst skal være en del av offentlig tilgjengelig statistikkproduksjon. Dette sikrer kvalitet i data samt jevnlige oppdateringer, slik at indikatorene

mest sannsynlig også vil være tilgjengelig ved en fremtidig evaluering av reformen.

Objektive indikatorer er vanskelige eller umulige for interessenter å påvirke. Typisk vil data fra spørreundersøkelser være beheftet med en viss usikkerhet knyttet til at respondenten svarer taktisk for å påvirke utfallet av en vurdering. Med regionreformen er dette antatt å være et mindre problem, selv om intervjuer rettet mot fylkesrådmenn ble utformet på en måte som minimerte disse utfordringene så langt det lot seg gjøre.

4.3 To typer data dekker våre behov

For å sikre objektive data som også er mest mulig tilgjengelig både bakover og framover i tid søker vi å definere flest mulig indikatorer basert på offentlig tilgjengelig statistikkproduksjon.

Offentlig tilgjengelig statistikkproduksjon betyr i all hovedsak Statistisk sentralbyrå, men også andre aktører som NHOs Kompetansebarometer (utført av Nifu) og Difis Innbyggerundersøkelser. Kildehenvisninger angis for den enkelte indikator i rapporteringen.

Analyseenheten er kommunenivået, selv om mange av indikatorene drøftes for eksisterende fylkeskommunal inndeling per 1. januar 2019 før reformen. Vi drøfter også interne variasjoner i den enkelte fylkeskommune, da dette sier noe om utfordringsbildet fylkespolitikerne må gjøre sine prioriteringer i framover. Vi understreker at det er politiske prosesser som må ligge til grunn for fylkeskommunens prioriteringer av hvilke utfordringer som skal møtes og med hvilke tiltak og virkemidler.

Offentlig tilgjengelig statistikkproduksjon dekker derimot ikke alle behovene til en nullpunktsmåling. Som en del av nullpunktsmålingen er det derfor gjennomført en landsomfattende intervjurunde rettet mot fylkesrådmennene i dagens 17 fylkeskommuner og Oslo kommune.

Formålet med intervjuene var å belyse temaer som er koblet til reformens mål, men hvor offentlig tilgjengelig statistikk ikke gir tilstrekkelig gode indikatorer. Intervjuene gir informasjon om situasjonen før regionreformen trer i kraft.

Intervjuene omfattet følgende tema:

- Kapasitet, kompetanse og rekruttering i og til fylkeskommunenes administrasjon
- Samspillet mellom politikk og administrasjon
- Fylkeskommunens rolle som planmyndighet
- Samhandling mellom fylkeskommunen og deltakere i regionale partnerskap
- Organisering av fylkeskommunens tjenesteproduksjon

Basert på tidligere kvalitative datainnsamlinger, dialog med referansegruppen samt eksplorative intervjuer med KS og to utvalgte fylkeskommuner, utviklet SØA en intervjuguide for å strukturere intervjuene. Intervjuguiden er vedlagt i vedlegg B. Vedlegg B redegjør også kort for svarprosent (10 av 18) og gjennomføringen.

Resultatene fra den kvalitative datainnsamlingen gjengis løpende på lik linje med de øvrige indikatorene.

5 Delmål 1: Styrke fylkeskommunen som samfunnsutvikler

Fylkeskommunen er, og skal i enda større grad bli, en tydelig politisk aktør som bidrar til regional utvikling. Fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler er ment styrket på flere måter gjennom reformen, blant annet gjennom plan- og bygningsloven, nye oppgaver og nye administrative strukturer.

Fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler er nærmere beskrevet i kapittel 2, men handler i hovedsak om tre dimensjoner: (1) gi strategisk retning til samfunnsutviklingen, (2) mobilisere aktører med ressurser til å påvirke utviklingen og (3) samordne offentlig innsats og virkemiddelbruk.

Rollen som samfunnsutvikler er ikke tydelig definert og politiske beslutninger og prioriteringer vil forme hvordan den enkelte fylkeskommune løser rollen. Dette gir utfordringer i å måle hvorvidt fylkeskommunen løser samfunnsutviklerrollen og hvorvidt fylkeskommunene beveger seg mot eller bort fra delmålet.

Det er mulig å si noe om måloppnåelsen mot delmål 1 ved å studere utvalgte indikatorer langs fem hovedområder:

- Befolkning
- Arbeid
- Klima og miljø
- Folkehelse og levekår
- Tjenesteproduksjon

I tillegg belyser intervjuer med fylkesrådmennene hvordan fylkeskommunen bruker handlingsrommet og virkemidlene i plan- og bygningsloven.

I alt foreslår vi 21 indikatorer som er særlig relevante for å måle utviklingen på de fem temaene, jf. tabell 5.1.

For de fleste indikatorer er det naturlig i hvilken retning fylkeskommunen ønsker endring. Fylkeskommunen ønsker for eksempel en positiv befolkningsvekst. Fylkespolitikerne står fritt til å prioritere mellom tiltak for å stimulere ulike dimensjoner av samfunnsutviklingen (arbeidsplasser, bosetting og/eller annet) og for ulike deler av eget fylke. Ofte vil det oppstå dilemmaer i prioriteringene som gjør at måloppnåelse mot alle delmål og dimensjoner ved det enkelte delmål ikke vil være mulig samtidig. Hvordan fylkespolitikere prioriterer satsinger er ikke en del av denne nullpunktsmålingen å vurdere.

Det er også utfordrende å identifisere fylkeskommunens bidrag til observerte endringer i indikatorene, og spesielt på en del overordnede variable for samfunnsutviklingen. Dette er spesielt utfordrende innenfor temaer som befolkning, arbeid og folkehelse/levekår, hvor fylkeskommunen vanskelig alene kan tilskrives bidrag til observert utvikling.

Påfølgende delkapitler redegjør kort for valg av indikatorer og utviklingen i disse før regionreformen.

5.1 Befolkning

Indikatorer knyttet til **bosted** er hovedsakelig relatert til befolkningsveksten i fylket samlet. Studier av bosettingsmønsteret tydeliggjør utfordringene fylkeskommunen står overfor med tanke på å løse sin samfunnsutviklerrolle.

Vi forholder oss til den administrative inndelingen av fylkeskommunene som gjelder per 1. januar 2019, inkludert Rindal overført til nye Trøndelag fylkeskommune.

Befolkningsvekst

For landet som helhet har befolkningen vokst med rundt én prosent årlig i perioden 2004-2019, jf. figur 5.2. Befolkningsveksten varierer derimot mye mellom fylkeskommunene og internt i det enkelte fylke.

Tabell 5.1 Indikatorer knyttet til delmål 1

Tema	Indikator	Kilde
Befolkning	Gjennomsnittlig årlig vekst i folkemengde 2004-2019	SSB: 07459
	Forsørgerrate, personer i alderen 20-66 år per person over 66 år, 2004-2019	SSB: 07459
	Gjennomsnittlig årlig vekst i befolkningen i alderen 0-19 år, 2004-2019	SSB: 07459
Arbeid	Gjennomsnittlig årlig sysselsettingsvekst etter bostedskommune, 2008-2018	SSB: 07984
	Andelen virksomheter som har et udekket kompetansebehov. 2016-2018. Prosent.	Nifu/NHO
	Sysselsettingsandel blant befolkningen i alderen 20-66 år. Prosent.	SSB: 07984
	Inntektsfordeling, Gini-koeffisient.	SSB: 09114
	Vekst i antall nyetableringer. 2008-2018	SSB: 06104
	Andel nyetablerte foretak som overlever etter fem år. 2001-2011.	SSB: 06104
Klima og miljø	Endring i antall reiser med kollektivtransport per 1 000 innbygger. 2015-2018	SSB: 11822
	Korrigerte brutt driftsutgifter til friluftsliv, vannregionmyndighet og forvaltning av vilt og innlandsfisk per innbygger, 2015-2018. Prosent.	SSB: 12163
	Omdisponering til andre formål enn landbruk i alt, dyrka jord og dyrkbar jord	SSB: 07903
Folkehelse og levekår	Forventet levealder ved fødsel, kvinner og menn. 2018.	SSB: 11820
	Endring i andel uførepensjonister av befolkningen i alderen 16-66 år	SSB: 11820
	Andel av befolkningen med vedvarende lavinntekt	SSB: 10498
Tjenesteoppgaver	Endring i innbyggernes opplevde kvalitet i fylkeskommunale tjenester	Difi
	Andel elever som har fullført VGO med studie- eller yrkeskompetanse innen fem år. 2012-2017.	SSB: 10973
	SIC-indeks for 12-åringer, gjennomsnittlig antall tenner med hull (antall). 2018.	SSB: 11985
	Andel kilometer med fylkesvei med dårlig eller svært dårlig dekketilstand av alle fylkesveier, 2015-2018. Prosent.	SSB: 11822
	Korrigerte brutto driftsutgifter per innbygger til kultur (FGF3). 2015-2018.	SSB: 12163
Regional planlegging		Intervjuer

Kilde: SØA

Det overordnede bildet av befolkningsveksten er at det er fylker med sterke sentrumsområder (byer) som vokser. Oslo og Akershus (med betydelig integrasjon med Oslo) og Rogaland har hatt størst befolkningsvekst de siste 15 årene. Befolkningen har vokst med mellom 1,4 (Rogaland) og 1,8 (Oslo) prosent i snitt per år i perioden 2004-2019.

Rogaland har derimot et tydelig skift i veksttakten fra 2015. Fylket har nærmest ikke hatt befolkningsvekst i perioden 2015-2019.

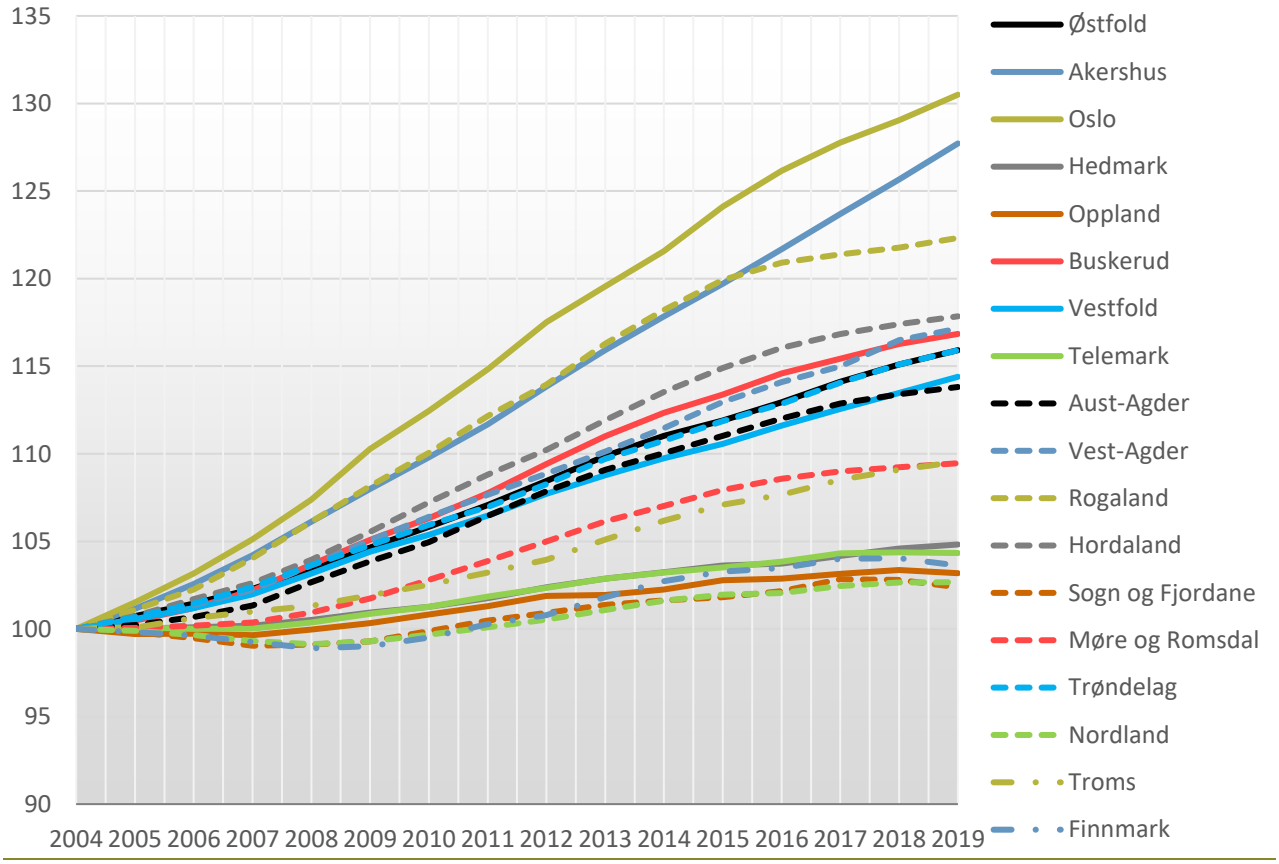
Nordland, Sogn og Fjordane, nye Innlandet (Hedmark og Oppland), Finnmark og Telemark skiller seg ut med lav befolkningsvekst i perioden 2004-2019. Dette henger trolig sammen med at ingen av regionene har tilstrekkelig store sentrale områder som kan fungere som en vekstmotor for hele regionen.

Forskjeller i befolkningsvekst mellom kommunene i det enkelte fylke er også til dels stor, jf. vedlegg A. Sentralisering av arbeidsplasser og befolkning til de store byene gjør i mange tilfeller at distriktskommuner 'taper' i kampen om bosetting, og forskjellene internt i fylkene øker. Om, og eventuelt hvordan, fylkeskommunen møter sentraliseringen og avvikende befolkningsvekst er en politisk beslutning og ikke noe vi drøfter nærmere her.

Aldersstruktur

En annen interessant dimensjon ved befolkningsutviklingen er aldersstrukturen. Alle samfunn er over tid tjent med å ha en alderssammensetning som sikrer nok arbeidskraft til å ta seg av de som er utenfor

Figur 5.2 Befolkningsvekst, 2004-2019. Indeks (2004=100).



Kilde: SSB (Tabell: 07459)

arbeidsstyrken og sikre inntekter til regionen gjennom bruk av tjenester.

To indikatorer for aldersstrukturen er særlig relevant for fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler: forsørgerrate og andelen av befolkningen under 20 år.

Forsørgerraten er helt tydelig høyest i Oslo, hvor det per 2019 bor mer enn seks personer i alderen 20-66 år per person over 66 år, jf. figur 5.3. Også Rogaland har en høy forsørgerrate på nærmere fem.

Selv om Troms og Finnmark har store utfordringer med befolkningsveksten, opprettholder de foreløpig en relativt høy forsørgerrate på rundt fire, noe som er på linje med Trøndelag. Like fullt har disse to fylkene hatt den største nedgangen i forsørgerraten i perioden 2004-2019, på nærmere to prosent per år. Til sammenligning har indikatoren på landsbasis blitt redusert med rundt én prosent per år i samme periode.

Akershus ser ut til å snu reduksjonen i forsørgerraten de siste årene i noe større grad enn hva tilfellet er for de øvrige fylkene, og har i 2018 og 2019 nærmest en flat utvikling.

Hedmark og Oppland har den laveste forsørgerandelen i 2019 med rundt tre. Utviklingen i forsørgerraten ligger omtrent på nivå med landsgjennomsnittet med en gjennomsnittlig årlig reduksjon på rundt en prosent siden 2004.

Der de fleste fylker hadde en vekst i forsørgerraten i perioden fram til 2010-2012, så forsørgerraten en kontinuerlig reduksjon for Troms og Finnmark. Reduksjonen i forsørgerraten har fortsatt tilnærmet kontinuerlig fram til 2019. De to nordligste fylkene har dermed hatt den største nedgangen i forsørgerraten, men er fortsatt på et høyere nivå enn Hedmark og Oppland i 2019.

En mye brukt indikator på attraktivitet er *tilstedeværelsen av unge mennesker*. Utviklingen i befolkningen under 20 år kan dermed gi indikasjoner på fylkers attraktivitet og tidlige indikasjoner på befolkningssammensetningen.

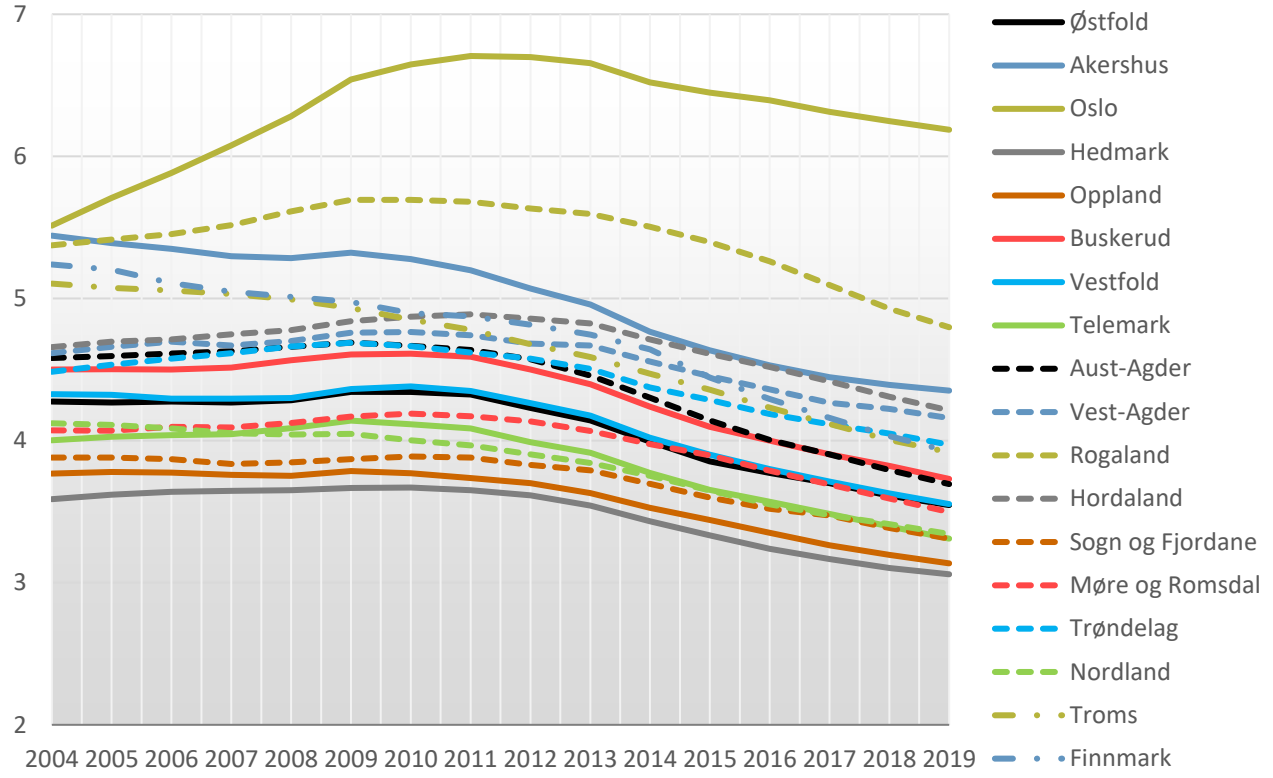
Som for den samlede befolkningsveksten er veksten i befolkningen i alderen 0-19 år størst i Oslo og Akershus i perioden 2004-2019, jf. figur 5.4. Akershus har også, sammen med Rogaland og Vest-Agder den største andelen av befolkningen i alderen 0-19 år, på rundt 26 prosent i 2019. Landsgjennomsnittet er i underkant av 25 prosent.

Rogaland hadde, som for befolkningsveksten samlet, en sterk økning i antall personer under 20 år fram til 2015-2016. Deretter har veksten avtatt. Utviklingen i Rogaland er relativt lik den vi ser i Østfold og Buskerud.

Trøndelag og Vestfold har hatt en flat utvikling i antall personer under 20 år i sine fylker siden 2008. Befolkningsveksten i de to fylkene har i samme periode vært positiv, slik at andelen personer under 20 år er redusert.

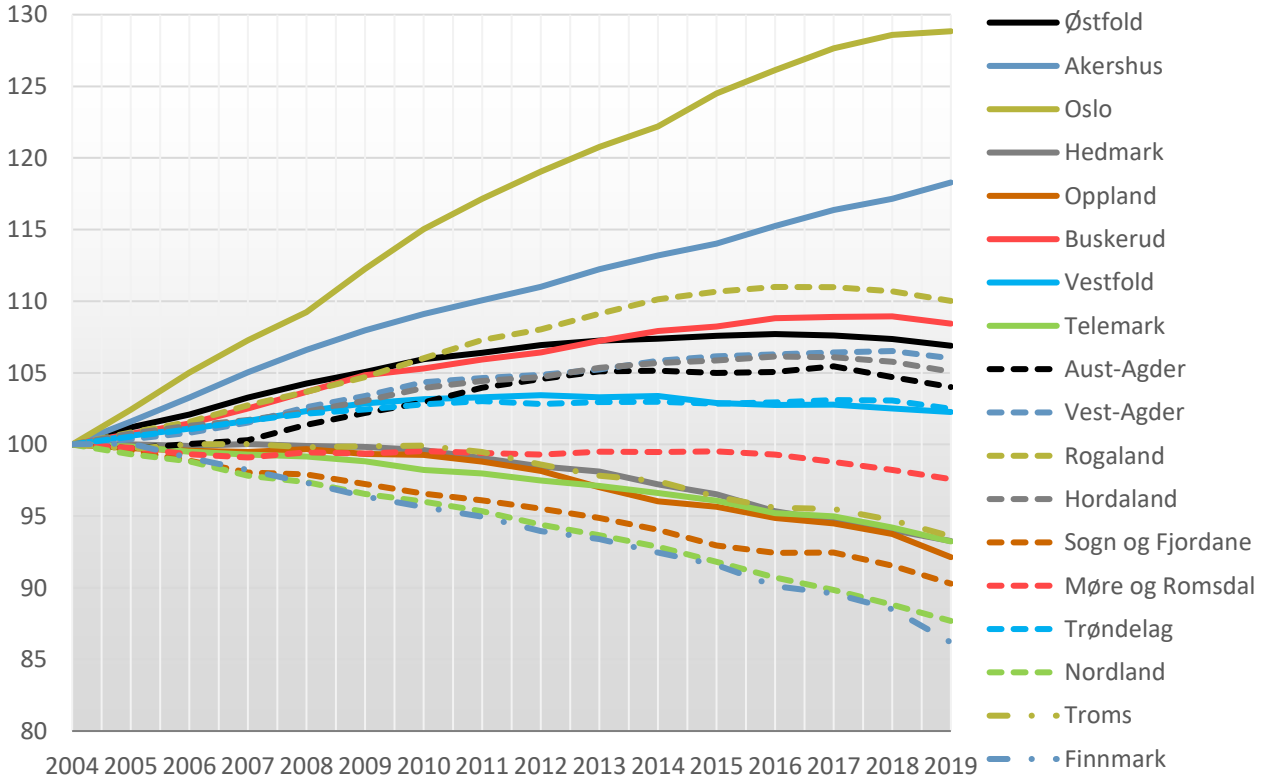
Flere fylker har hatt en reduksjon i antall personer under 20 år i perioden 2004-2019. Dette gjelder Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Hedmark, Oppland, Telemark, Nordland, Troms og Finnmark. Aller størst reduksjon har det vært i Finnmark og Nordland. Alle de nevnte fylkene har hatt en positiv befolkningsvekst, noe som betyr at andelen av befolkningen under 20 år er redusert også.

Figur 5.3
Forsørgerrate, personer i alderen 20-66 år per person over 66 år, 2004-2019.



Kilde: SSB (Tabell: 07459)

Figur 5.4
Befolkningsvekst blant personer i alderen 0-19 år, 2004-2019. Indeks (2004=100).



Kilde: SSB (Tabell: 07459)

5.2 Arbeid

En viktig forutsetningene for valg av bosted er tilgang til inntektsgivende og interessant **arbeid**. En positiv samfunnsutvikling kjennetegnes av vekst i sysselsettingen, som gjerne henger tett sammen med inntektsvekst. De påfølgende avsnittene drøfter nærmere utvalgte indikatorer knyttet til sysselsettingsvekst.

Sysselsetting

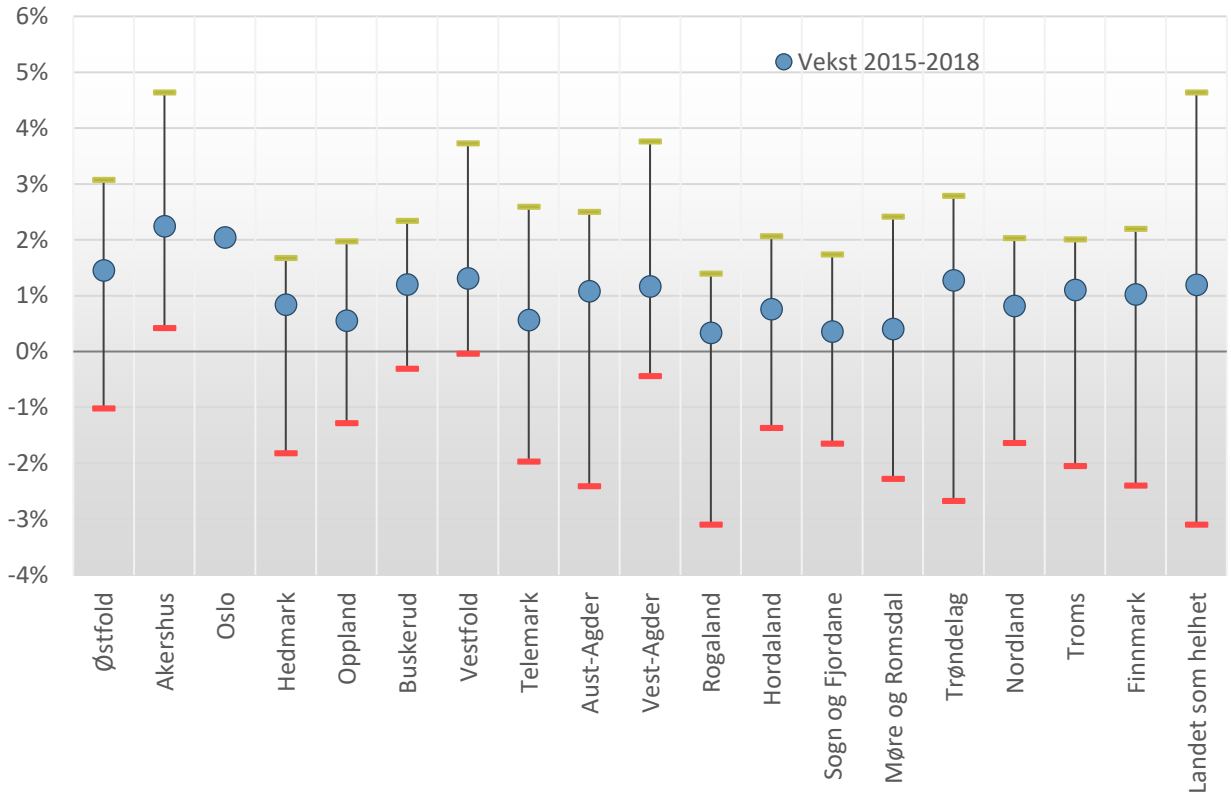
Sysselsettingen i norsk næringsliv har vokst med 1,2 prosent årlig i perioden 2015-2018, jf. figur 5.5. Vi ser utelukkende på sysselsettingsveksten fra og med 2015 på grunn av omlegginger i statistikken som gir et brudd i forbindelse med overgangen til ny A-ordning.

Figuren viser sysselsettingen etter bosted, slik at pendling mellom kommuneregioner eller på tvers av administrative fylkesinndelinger tas høyde for. Det viktige for fylkeskommunen er at dens egen befolkning har tilgang til interessant og inntektsgivende arbeid, uavhengig av hvor arbeidsplassen er lokalisert.

Akershus (2,2 prosent) og Oslo (2,0 prosent) har høyest gjennomsnittlig årlig vekst. Den store veksten i regionen henger sammen med det varierte og store arbeidsmarkedet Oslo utgjør både for egen kommune og kommuner i pendlingsavstand. Omtrent hele Akershus er tett integrert med Oslo dersom man studerer pendlingsstrømmer i regionen. Dette gjelder både inn- og utpendling fra Akershus til Oslo og motsatt.

Ingen fylker har negativ vekst, men lavest vekst i perioden 2015-2018 har Rogaland med 0,3 prosent

Figur 5.5
Gjennomsnittlig årlig sysselsettingsvekst etter bosted, 2015-2018. Gjennomsnitt, min og maks per fylke.



Kilde: SSB (Tabell: 07984)

årlig vekst. Dette er noe lavere enn i Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal, som har begge har hatt en årlig vekst på 0,4 prosent i perioden. Hordaland har hatt en noe høyere sysselsettingsvekst på 0,8 prosent fra 2015 til 2018. Utviklingen på Vestlandet henger tett sammen med oljeprisfallet i 2014 med påfølgende utfordringer for den petroleumsbaserte næringsvirksomheten.

Det er også verdt å merke seg spredningen i sysselsettingsveksten internt i flere fylker, jf. figur 5.5. Avviket mellom kommunen med høyest og lavest sysselsettingsvekst er størst i Trøndelag, Aust-Agder og Møre og Romsdal. Selv om dette ikke sier alt om variasjonen, så indikerer spredningen like fullt at det er stor variasjon i det enkelte fylke med tanke på utfordringsbildet kommunene har.

Befolkningsveksten og sysselsettingsveksten viser mer eller mindre det samme bildet. Fylker med høy befolkningsvekst (riktignok over en lengre tidsperiode) har også høy sysselsettingsvekst. Oslo og Akershus skiller seg for eksempel ut som de to fylkene med klart høyest vekst i begge indikatorer.

Sammenhengen mellom befolkningsvekst og sysselsettingsvekst underbygger også bruken av sysselsettingsvekst som en indikator for positiv samfunnsutvikling. Tilgang til interessant og inntektsgivende arbeid er viktig for beslutningen om bosted.

Sysselsettingsandel

Det er også interessant å se på utviklingen i sysselsettingsandel blant befolkningen i aldersgruppen 20-66 år. Dette sier både noe om tilgangen til arbeidsmarkedet, men grenser også til delområdet knyttet til levekår og inntektsmuligheter for alle deler av befolkningen.

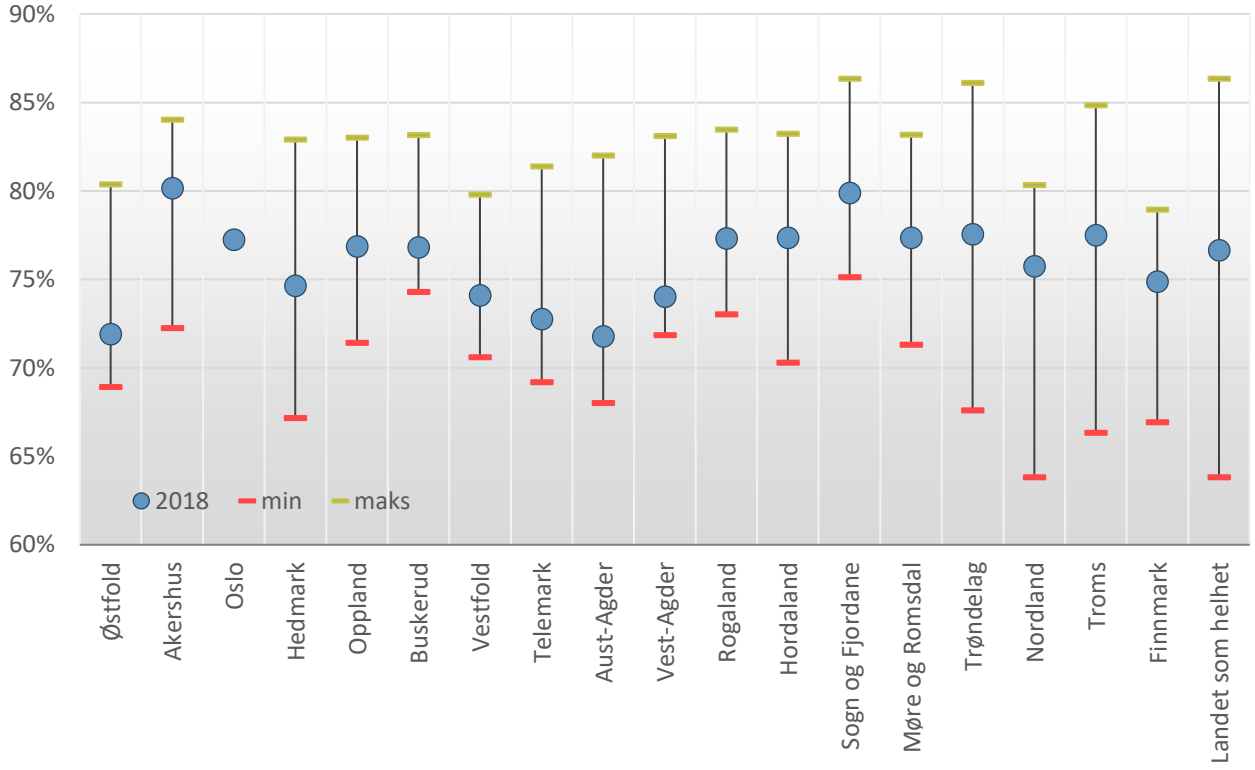
Sysselsettingsandelen i Norge ligger på i underkant av 77 prosent i 2018, jf. figur 5.6. Det er relativt lite variasjon mellom regionene, men den overordnede tendensen er at andelen reduseres. I perioden 2008-2018 er sysselsettingsandelen redusert med om lag fem prosent, fra 80 til 77 prosent. Endringen er dermed på tre prosentpoeng.

Aust-Agder og Østfold registrerte den laveste sysselsettingsandelen i 2018 på 72 prosent. Sysselsettingsandelen er også redusert med om lag seks prosent i perioden 2008-2018.

Åtte av ti personer i alderen 20 til 66 år var sysselsatt i Akershus og Sogn og Fjordane i 2018, og hadde med dette den høyeste registrerte sysselsettingsandelen dette året. Akershus har en relativt mindre reduksjon i sin sysselsettingsandel sammenlignet med landsgjennomsnittet og sammenlignet med Sogn og Fjordane som på linje med landsgjennomsnittet har fått sin sysselsettingsandel redusert med fem prosent siden 2008.

Størst spredning internt i fylkene viser seg i Trøndelag, Nordland og Troms. Nærmere 19 prosentpoeng skiller kommunene med høyest og lavest sysselsettingsandel i Trøndelag og Troms i 2018. Omtrent 67 prosent av personer i alderen 20 til 66 år var sysselsatt i kommunen i Trøndelag med lavest sysselsettingsandel, mot 86 prosent i kommunen med høyest sysselsettingsandel i 2018.

Figur 5.6
Sysselsettingsandel i befolkningen i alderen 20-66 år, 2018. Prosent.



Kilde: SSB (Tabell: 09114)

Nyetableringer og overlevelsesgrad

Omfanget av nyetablerte virksomheter er en ofte brukt indikator på utvikling i næringslivet i en region eller et land. Høy vekst tyder på nyskaping og investeringsvilje i et fylke, og kan på mange måter betraktes som en positiv side ved samfunnsutviklingen.

Nyetableringer er ikke et mål i seg selv. Derfor er det ofte nyttig å se på i hvor stor grad nyetablerte virksomheter overlever og skaper permanente arbeidsplasser i fylkene.

Antall nyetableringer og overlevelsesgrad blant nyetablerte virksomheter drøftes i påfølgende avsnitt.

Omfanget av nyetableringer har økt med i underkant av tre prosent i gjennomsnitt i perioden 2008-2018, jf. figur 5.7. Antall nyetableringer var i 2018 på 61 200 virksomheter i hele landet samlet.

Alle fylker har hatt en positiv vekst i perioden 2008-2018, med høyest vekst i Troms og Finnmark samt Trøndelag (alle tre på 3,8 prosent) og minst vekst i Vest-Agder (1,3 prosent) og Østfold (1,8 prosent).

Størst omfang av nyetableringer finner sted i Oslo, noe som ikke er overraskende med tanke på størrelsen på arbeidsmarkedet og befolkningen. Oslo har også relativt høy vekst i antall nyetableringer på 3,3 prosent per år i perioden 2008-2018.

At Trøndelag også har sterk vekst i antall nyetableringer er i og for seg logisk med tanke på framveksten av havbruksnæringen, et stort universitetsmiljø og en vekstmotor i Trondheim by.

Mer interessant er det med tilsvarende stor vekst i nyetableringene i Troms og Finnmark. Årsaken til den sterke veksten er mer uklar.

Den lave veksten i nyetableringer i Vest-Agder og Rogaland kan henvises til oljeprisnedgangen i 2014 med påfølgende reduserte investeringer i ny virksomhet.

På et overordnet nivå er det ikke veldig store forskjeller i nyetableringene mellom fylkene i perioden 2008-2018. Det er derimot stor spredning mellom kommunene internt i det enkelte fylke.

Den store spredningen mellom kommuner gir uttrykk for regionale forskjeller, men også et utslag av at enkelte kommuner er svært små og at endringer som er små i antall kan medføre store prosentvise endringer. Dette er for eksempel tilfelle for Dyrøy kommune i Finnmark som har en vekst i antall nyetableringer fra 2 i 2008 til 14 i 2018. Dette gir en årlig prosentvis vekst på 21,5 prosent i perioden. Denne typen variasjoner glattes ut på fylkesnivå.

Størst spredning mellom kommuner er det i Troms, Nordland, Rogaland og Hordaland, jf. figur 5.7. Dette er ikke helt sammenfallende med variasjon, men indikerer like fullt et sammensatt bilde av regionale utfordringer.

Som nevnt innledningsvis er ikke antall nyetableringer i seg selv et mål. Nyetableringer indikerer investeringsvilje og velfungerende markeder. Dersom nyetableringer overlever over tid er det enda mer positivt med tanke på langsiktige arbeidsplasser for fylkenes innbyggere. I lys av dette er det nyttig å se på overlevelse i tillegg til veksten i nyetableringer, jf. figur 5.8.

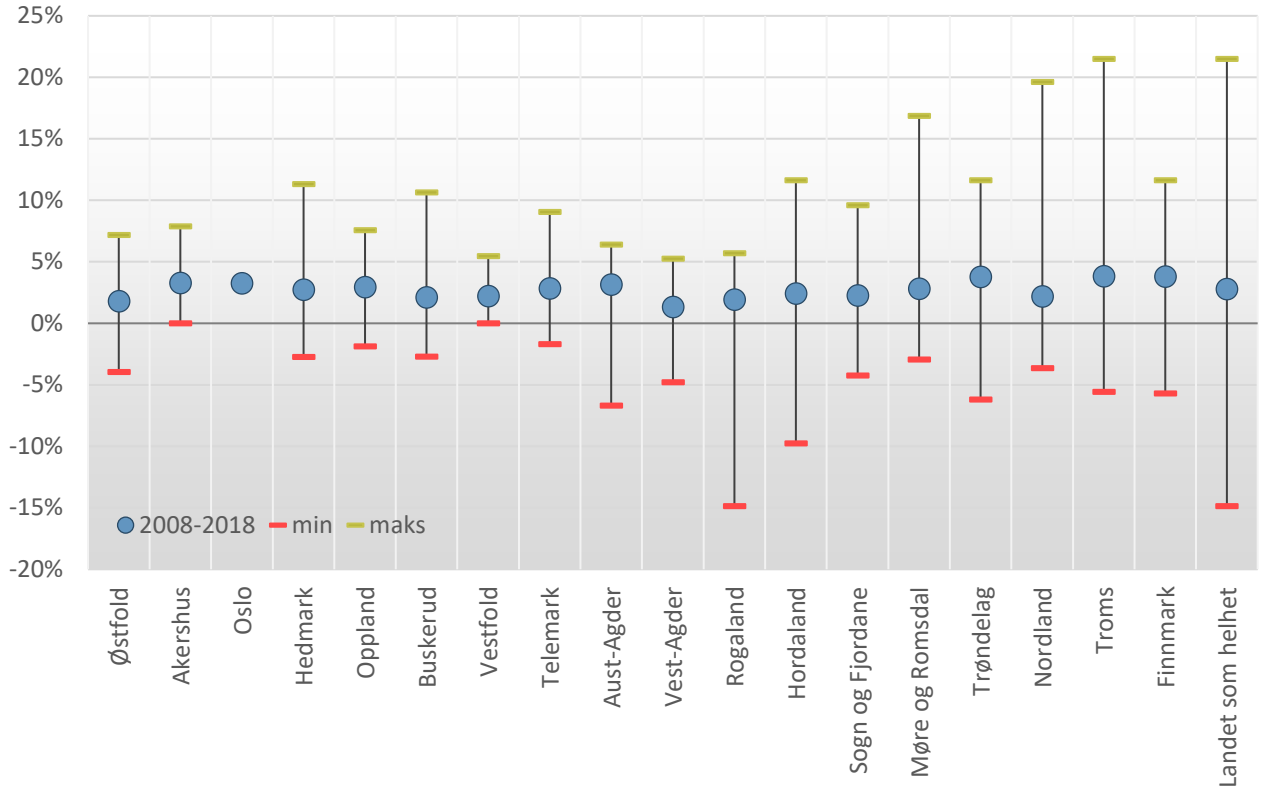
Størst dynamikk er det i Oslo, som har flest nyetableringer i antall, men også den laveste overlevelsesandelen for 2011-årgangen på 23 prosent. Oslo har registrert relativt lave andeler i hele perioden 2001-2011. Tilsvarende finner vi også for de andre storbyregionene, de ligger generelt lavere i overlevelse enn mer typiske distriktsregioner.

Høyest overlevelsesgrad blant nyetableringene er det i Sogn og Fjordane, Finnmark, Hedmark og Oppland. I Sogn og Fjordane overlevde nærmere fire av ti nyetablerte virksomheter i 2011 i minst fem år.

Som for øvrige indikatorer finner vi relativt stor spredning i overlevelsesgraden innad i det enkelte fylket. Blant kommuner med minst 20 nyetableringer i 2011, spenner overlevelsesgraden etter fem år seg fra 7 prosent til hele 57 prosent.

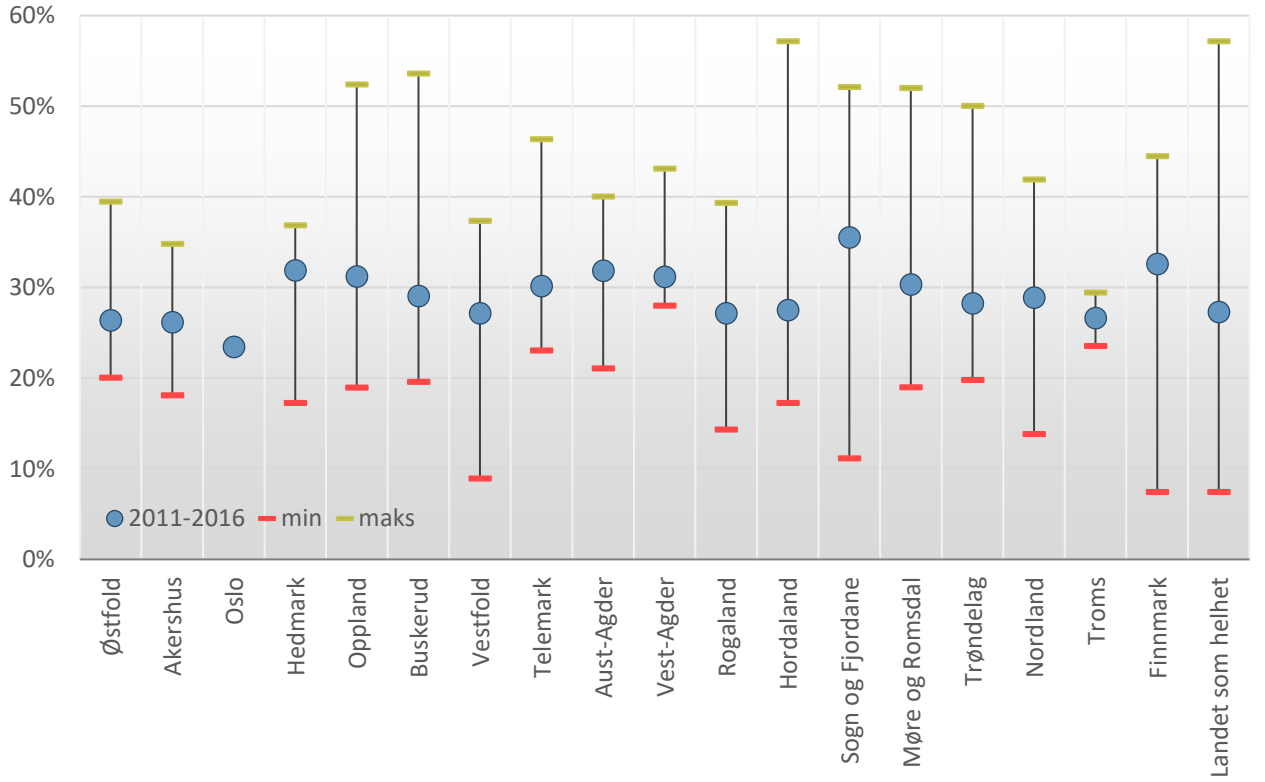
Kommunene i Sogn og Fjordane viser størst spredning, med et spenn fra kommunen med lavest til høyest overlevelsesgrad på 41 prosent i perioden blant nyetableringene i 2011. Hordaland og Finnmark har også relativt stor spredning blant sine kommuner. Spredningen kan ikke tolkes som noe annet enn et uttrykk for regionale utfordringer, samt et potensielt uttrykk for ekstremobservasjoner som følger av lave absolutte størrelser og stor prosentvis endring.

Figur 5.7
Gjennomsnittlig årlig vekst i nyetableringer, 2008-2018. Foretak. Prosent. Gjennomsnitt for regionen og spredning mellom kommuner per fylke.



Kilde: SSB (Tabell: 06104)

Figur 5.8
Andel nyetableringer som overlever etter fem år, 2011-årgangen av nyetableringer. Foretak. Prosent. Gjennomsnitt for regionen og variasjoner internt mellom kommuner.



Kilde: SSB (Tabell: 06681)

Inntektsulikhet

Inntektsulikhet sier noe om hvorvidt alle deler av befolkningen tar like stor del i en eventuell inntektsvekst. Vi anser derfor utviklingen i inntektsulikheten som et relevant kjennetegn også ved samfunnsutviklingen.

Et mål på ulikhet er den såkalte Gini-koeffisienten, som benyttes til å beregne inntektsforskjeller eller formuesforskjeller i en befolkning. Koeffisienten beregnes som et tall mellom 0 og 1, hvor 0 indikerer at alle innbyggerne har akkurat like stor inntekt eller formue, mens tallverdien 1 indikerer at én person eier all inntekt eller formue.

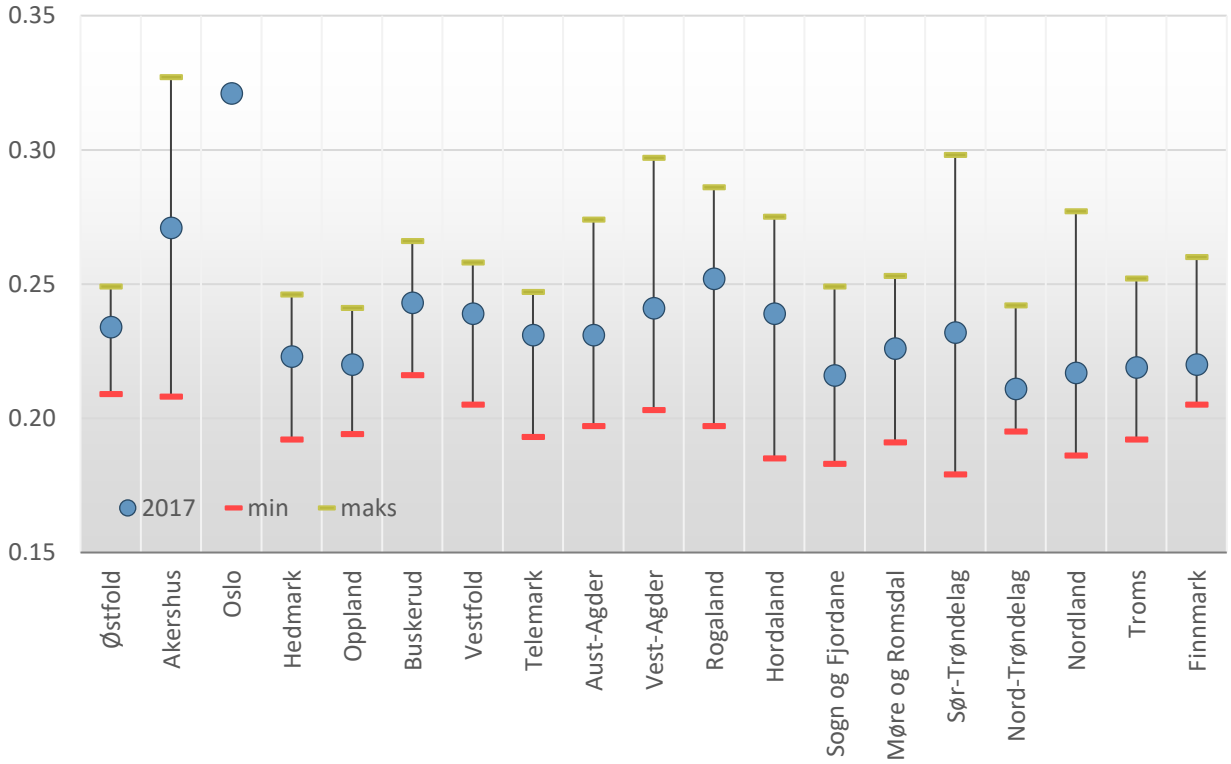
Inntektsulikheten i Norge er blant de laveste i OECD-området, men har vært økende både i Norge og i resten av OECD siden midten av 1980-tallet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018). Gini-koeffisienten for hele landet samlet var på 0,25 i 2017, jf. figur 5.9.

Inntektsulikheten målt ved Gini-koeffisienten viser relativt stor variasjon mellom fylkene. Oslo har en helt avvikende inntektsulikhet sammenlignet med de øvrige fylkene. Til dels det samme ser vi også for Akershus.

Akershus spesielt, men også Oslo, er blant fylkene som har hatt den største veksten i inntektsulikheten i perioden 2013-2017. Gini-koeffisienten har vokst syv prosent i Akershus, og seks prosent i Oslo. Sogn og Fjordane hadde tilsvarende økning Gini-koeffisienten som Akershus i samme periode.

Nord-Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark samt Hedmark og Oppland samt Sogn og Fjordane var blant fylkene med den laveste inntektsulikheten i 2017, hvor alle lå rundt på rundt 0,22.

Figur 5.9
Inntektsfordelingen målt ved Gini-koeffisienten, 2017.



Kilde: SSB (Tabell: 09114)

Aust-Agder og Rogaland er de to eneste fylkene hvor inntektsulikheten er redusert i perioden 2013-2017. Gini-koeffisienten er redusert med henholdsvis 0,9 og 0,4 prosent fra 2013 til 2017.

Spredningen mellom kommuner i fylkene er til dels stor, jf. figur 5.10. Størst spredning ser det ut til å være i Akershus og Sør-Trøndelag. En mulig forklaring på dette er at begge fylker har en sammensetning av noen distriktskommuner med typisk lav inntektsulikhet, og kommuner med tett integrasjon til et arbeidsmarked med mye høyt utdannede jobber med høy inntekt eller kommuner med innslag av næringer med spesielt høy verdiskaping.

I Akershus er ulikheten spesielt høy i Asker og Bærum, og ulikheten har økt med henholdsvis 11 og 7 prosent de siste fem årene.

For Sør-Trøndelag er inntektsulikheten spesielt høy i Frøya kommune med en Gini-koeffisient på 0,3 i 2017. Frøya er også en av kommunene som har hatt den desidert største økningen i ulikheten de siste fem årene, på nærmere 40 prosent. Det høye nivået på Gini-koeffisienten og den store økningen henger trolig sammen med framveksten av havbruksnæringen i regionen. Frøya kommune har gått fra å være et samfunn med stort innslag av husholdningsrettede tjenester samt noe fiskeri, til å ha et stort innslag av basisnæringer som har store eksportinntekter.

Noe av årsakene til den høye inntektsulikheten i Oslo kan også forklares av kommunenes store innslag av folk med vedvarende lavinntekt. Denne indikatoren drøftes nærmere i kapittel 5.4.

Kompetanse

Fylkeskommunene skal gjennom regionreformen ta et større strategisk ansvar for den regionale kompetansepolitikken med sikte på å bidra til økt sysselsetting og lavere arbeidsledighet. Målet er å bidra til bedre samsvar mellom etterspørsel etter arbeidskraft i arbeidslivet og den enkeltes bruk av egen kompetanse.

Fylkeskommunens rolle vil blant annet omhandle kartlegging av regionale kompetansebehov, formidle behovene til tilbydere og tilrettelegge for etterspurte opplærings- og utdanningstiltak. Et viktig virkemiddel i denne sammenheng er de regionale kompetansestrategiene.

Fylkeskommunen har allerede et utstrakt ansvar innenfor den videregående opplæringen, voksenopplæringen og fagskolene hvor de i dag både har drifts og finansieringsansvar.

Bedre samsvar mellom tilbud og etterspørsel etter kompetanse regionalt, og nasjonalt, er etter vår mening et kjennetegn ved samfunnsutviklingen det vil være relevant for fylkeskommunen å følge med på. Bedre samsvar mellom tilbud og etterspørsel etter kompetanse regionalt bør over tid gi utslag i blant annet NHOs kompetansebarometer, som derfor er en relevant indikator i denne nullpunktsmålingen.[1]

[1] NHOs kompetansebarometer er en årlig undersøkelse som kartlegger NHOs medlemsbedrifters kompetansebehov. Undersøkelsen ble gjennomført for femte gang i 2018 av Nifu. Siste undersøkelse omfattet svar fra om lag 6 400 medlemsbedrifter, noe som utgjør 34 prosent av totalt antall medlemmer. Undersøkelsen kartlegger medlemmenes kompetansebehov, herunder konsekvenser av og strategier for å dekke kompetansebehov, bedriftenes bruk av og behov for etter- og videreutdanning samt hvilken betydning språkkunnskaper har for bedriftene. En utførlig beskrivelse av undersøkelsen og funnene er gitt i (ref.).

Et bedre samsvar mellom tilbud og etterspørsel etter kompetanse kan også si noe direkte om hvordan fylkeskommunen løser sin kompetansepolitiske rolle, spesielt om indikatorer på sysselsetting og arbeidsledighet sees i sammenheng med NHOs kompetansebarometer.

På nasjonalt nivå oppgir 61 prosent av virksomhetene at de hadde et udekket kompetansebehov i siste femårsperiode 2016-2018, jf. figur 5.10.

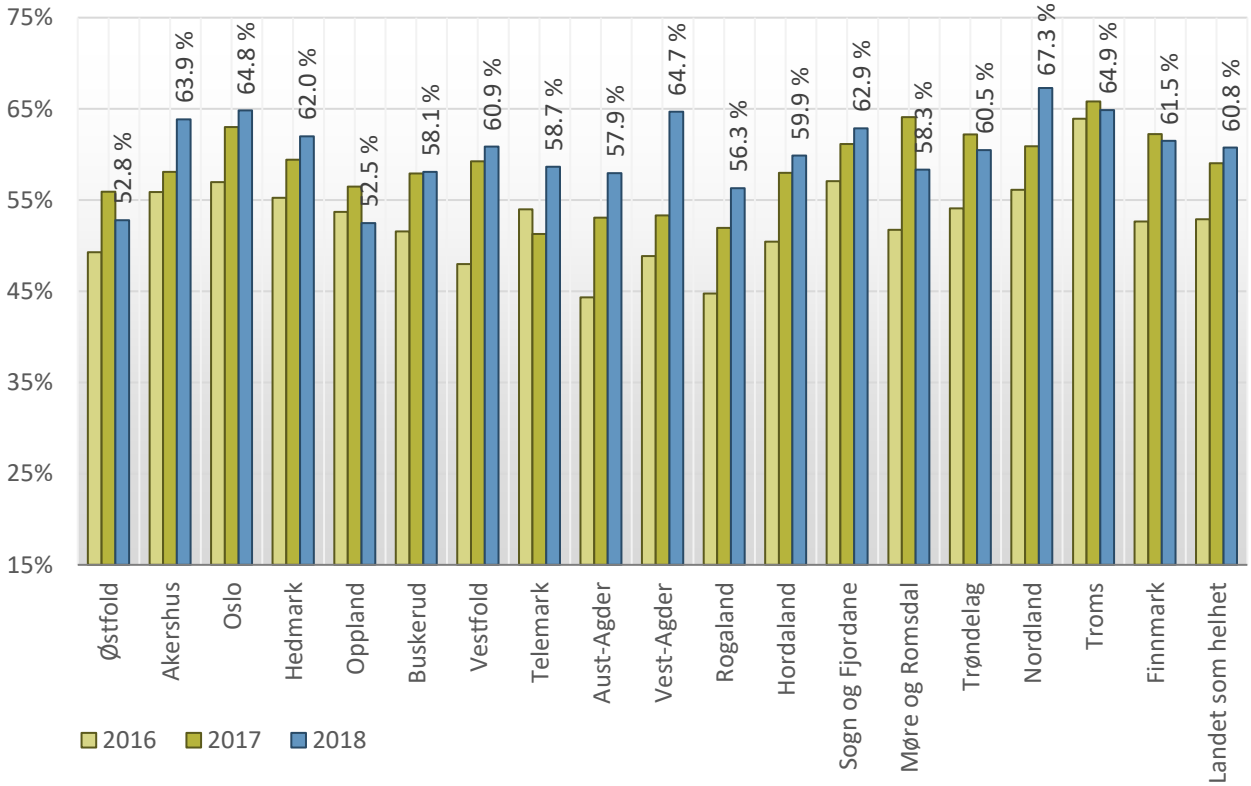
Det er ikke de store forskjellene mellom fylkene i siste måling av kompetansebarometeret. Mellom 52 (Oppland) og 67 (Nordland) prosent av virksomhetene rapporterer i siste måling om et udekket kompetansebehov. Det kan derimot stilles spørsmålstegn ved om dette er høyt eller lavt. Spørsmålet har ingen enkle svar, men over halvparten av virksomhetene rapporterer om udekket kompetansebehov selv i Oppland som har den laveste andelen.

Utviklingen i indikatoren er dermed vel så interessant som nivået. Over tid vil det være positivt for måloppnåelsen om andelen virksomheter som rapporterer om udekket kompetansebehov reduseres.

For de siste tre årgangene har andelen kun gått (noe) ned i Oppland, med én prosent. I øvrige fylker har andelen økt. Vest-Agder hadde en økning i andelen på 16 prosent i perioden 2016-2018, og ender opp med et relativt høyt nivå i 2018 på 65 prosent. Også nabofylkene Aust-Agder og Rogaland har sett en relativt stor økning på henholdsvis 14 og 12 prosent i perioden 2016-2018.

Den økte andelen virksomheter som rapporterer om udekket kompetansebehov henger trolig sammen med en spesielt krevende omstillingsperiode på sør-vest-landet med først en periode med sterk

Figur 5.10
Andel virksomheter med udekket kompetansebehov siste fem år. 2016-2018. Prosent.



Kilde: Nifu/NHOs Kompetansebarometer

vekst, etterfulgt av en oppbremsing først i finanskrisen i 2008/2009, og så som følger av oljeprisfallet i 2014.

Det er også verdt å påpeke at indikatoren fra NHOs kompetansebarometer, som for flere andre indikatorer, påvirkes av en rekke faktorer utenfor fylkeskommunens kontroll. Likevel mener vi at den er relevant for å monitorere utviklingen i en viktig dimensjon ved arbeidsmarkedet, og en potensielt viktig forklaringsfaktor for hvorfor sysselsettingsutviklingen og arbeidsledigheten utvikler seg slik den gjør, både regionalt og nasjonalt.

5.3 Klima og miljø

For å sikre livsgrunnlaget og naturmangfoldet for framtidige generasjoner må samfunnet omstilles til et lavutslippssamfunn og tilpasses endret klima (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Fylkeskommunene, sammen med kommuner, private og statlige aktører, har en sentral rolle i dette arbeidet.

Fylkeskommunene rolle i arbeidet for å nå nasjonale miljømål og målet om halvering av klimagassutslippene knytter seg hovedsakelig til oppgaver og ansvar under samfunnsutviklerrollen.

Kollektivtrafikk

Kollektivtrafikk er ett virkemiddel for reduserte klimautslipp. En høyere andel kollektivreiser i fylket indikerer en positiv bevegelse mot delmål 1 og inkluderes derfor som en indikator.

Oslo kommune skiller seg naturlig nok fra øvrige regioner når det kommer til bruk av kollektivtransport, jf. figur 5.11. Den utstrakte kollektivtransportbruken i Oslo kan hovedsakelig forklares av et stort befolkningsgrunnlag som muliggjør effektive løsninger, men også med at infrastrukturen har en høy kvalitet og er godt utbygd og den regionale arbeidsdelingen mellom Oslo som senterkommune og omkringliggende arbeids- og bostedskommuner.

Hordaland, Rogaland og Trøndelag er også regioner med store senterkommuner/byer med stor kundemasse, og er med dette av de regionene med relativt mye bruk av kollektivtransport.

Veksten i bruk av kollektivtransport i perioden 2015-2018 varierer betydelig mellom fylkene, jf. figur 5.11. Hordaland har tydelig størst vekst, sammen med Østfold, Akershus og Telemark.

Det er verdt å understreke at endringer i tellemåte, både i rapporteringen fra fylkeskommunenes kollektivselskaper og hos SSB knyttet til bruk av skoleskyss, kan ha medført utfordringer med sammenlignbarhet over tid. Indikatoren gir like fullt informasjon om omfanget og utviklingen i bruken av kollektivtransport og som på en tilstrekkelig god måte indikerer bevegelser mot mer klimavennlig transportløsninger.

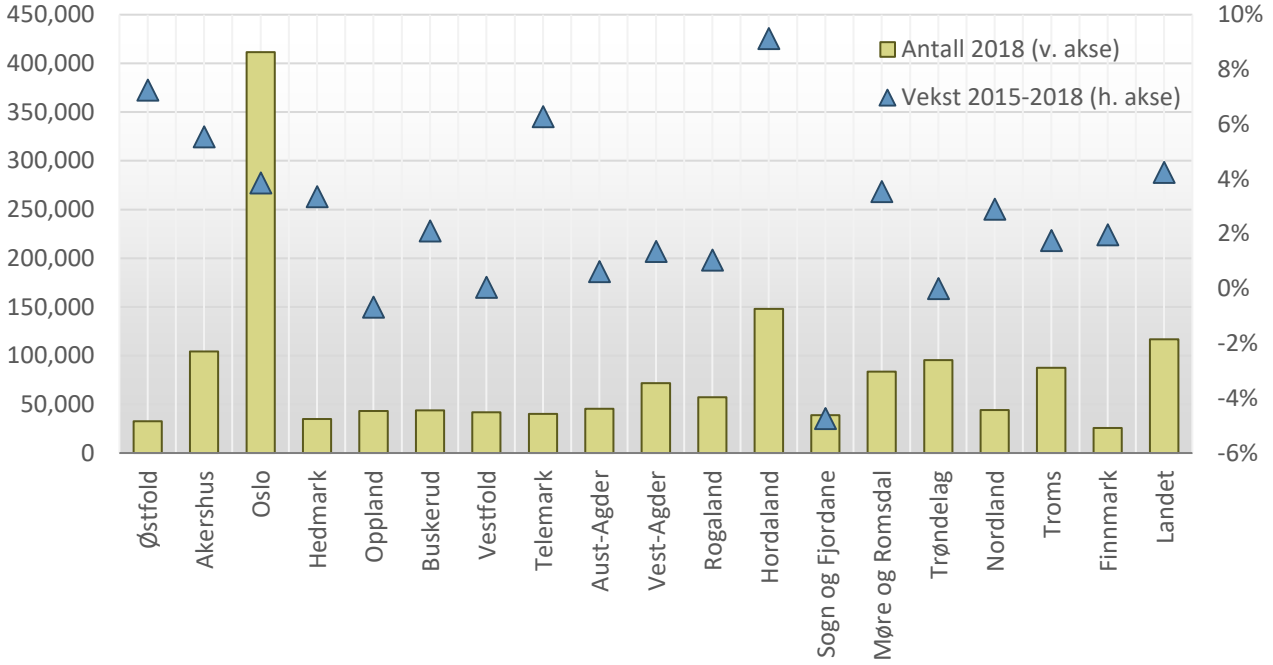
Omdisponering av dyrkbar mark

Vern av naturmangfold og dyrkbar mark er et viktig miljøspørsmål. Derfor er det interessant å følge med på omdisponering av dyrka og dyrkbar mark til andre formål enn landbruk i det enkelte fylke, jf. figur 5.12.

Det meste av omdisponeringen gjøres av statlige aktører og ikke fylkeskommunen selv. Likevel gir det en indikasjon på hvor i landet det skjer størst endringer i indikatoren.

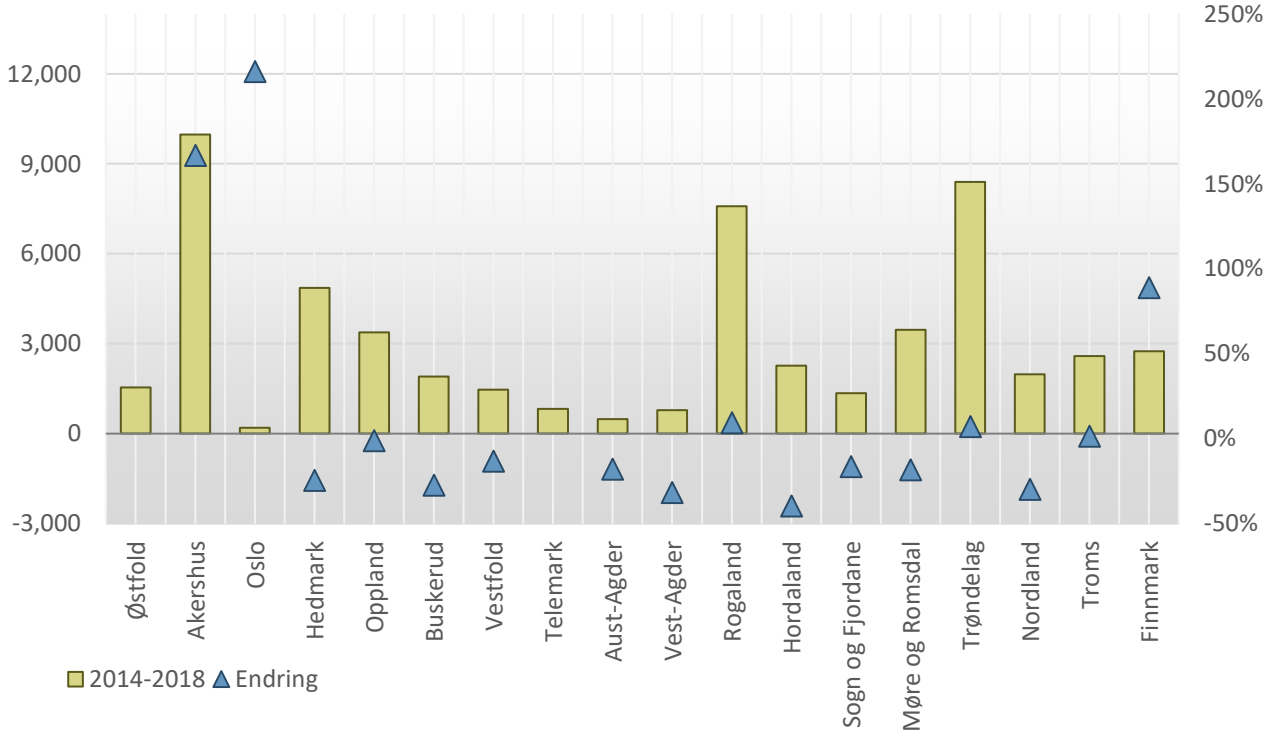
Det er relativt stor spredning i hvor store landarealer som omdisponeres til andre formål enn landbruk mellom fylkene. Dette må ses i sammenheng med omfanget av dyrkbar mark i det enkelte fylke.

Figur 5.11
Kollektivreiser per 1 000 innbygger i 2018 (v. akse) og årlig vekst i perioden 2015-2018 (h. akse), prosent.



Kilde: SSB (tabell: 11822)

Figur 5.12
Omdisponering av dyrka og dyrkbar jord til andre formål enn landbruk i perioden 2014-2018, dekar (v. akse) og endring i omdisponeringen fra perioden 2009-2013 til 2014-2018, prosent (h. akse).



Kilde: SSB/Kostra (tabell: 12163)

Omdisponering av areal skjer i minst grad i Oslo, men er også klart det minste arealet hvor også en stor andel er bebygd. Den store veksten i omdisponeringen for Oslo sin del gir derfor et noe overdrevet bilde av veksten, da det er en økning fra et veldig lavt nivå, til litt mer. Endringen i antall dekar fra perioden 2009-2013 til perioden 2014-2018 i Oslo var på i overkant av 130 dekar.

Veksten i omdisponeringen i Akershus var også relativt høy sammenlignet med de øvrige fylkene og utgjorde over 6 000 dekar, eller 167 prosent, fra perioden 2009-2013 til perioden 2014-2018. Akershus var også det fylket som omdisponerte mest areal i perioden 2014-2018, med i underkant av 10 000 dekar.

Det har blitt omdisponert mye landareal i Trøndelag, eller rundt 8 400 dekar i siste periode fra 2014-2018. Omdisponeringen utgjorde likevel ikke mer enn en vekst på sju prosent fra perioden 2009-2013.

I flere fylker har omdisponeringen gått ned fra perioden 2009-2013 til perioden 2014-2018. Størst har nedgangen vært i Telemark med 60 prosent mindre omdisponering i siste periode sammenlignet med den første perioden.

De fleste regioner omdisponerer like fullt mindre områder i siste femårsperiode sammenlignet med femårsperioden før. Størst vekst finner vi i Akershus og Finnmark i tillegg til i Oslo som drøftet over.

Hvorvidt veksten eller omfanget av omdisponering er høyt eller lavt i det enkelte fylke er ikke uten videre enkelt å si, og kan forklares av en rekke forhold. Samtidig er det etter vår vurdering en nyttig indikator for å si noe om endringer over tid med et blikk mot klima-hensynene over tid.

5.4 Folkehelse og levekår

Befolkningens folkehelse og levekår er en gjennomgripende utfordring både nasjonalt, regionalt og lokalt. Utfordringen må møtes på tvers av forvaltningsnivåene.

Fylkeskommunen skal fremme folkehelse med de virkemidlene fylkeskommunen er tillagt. Dette skal skje gjennom regional utvikling og planlegging, forvaltning og tjenesteyting og tiltak som kan møte fylkets folkehelseutfordringer. Regjeringen vil styrke fylkeskommunenes arbeid ved at hele folkehelseporteføljen som i dag ligger hos fylkesmannen overføres til fylkeskommunen, med noen unntak (Meld. St. 6 (2018-2019)).

Flere indikatorer er relevante for å følge utviklingen i fylkene knyttet til folkehelse, men vi anser forventet levealder, andelen uførepensjonister og andelen av befolkningen med vedvarende lavinntekt som de mest sentrale.

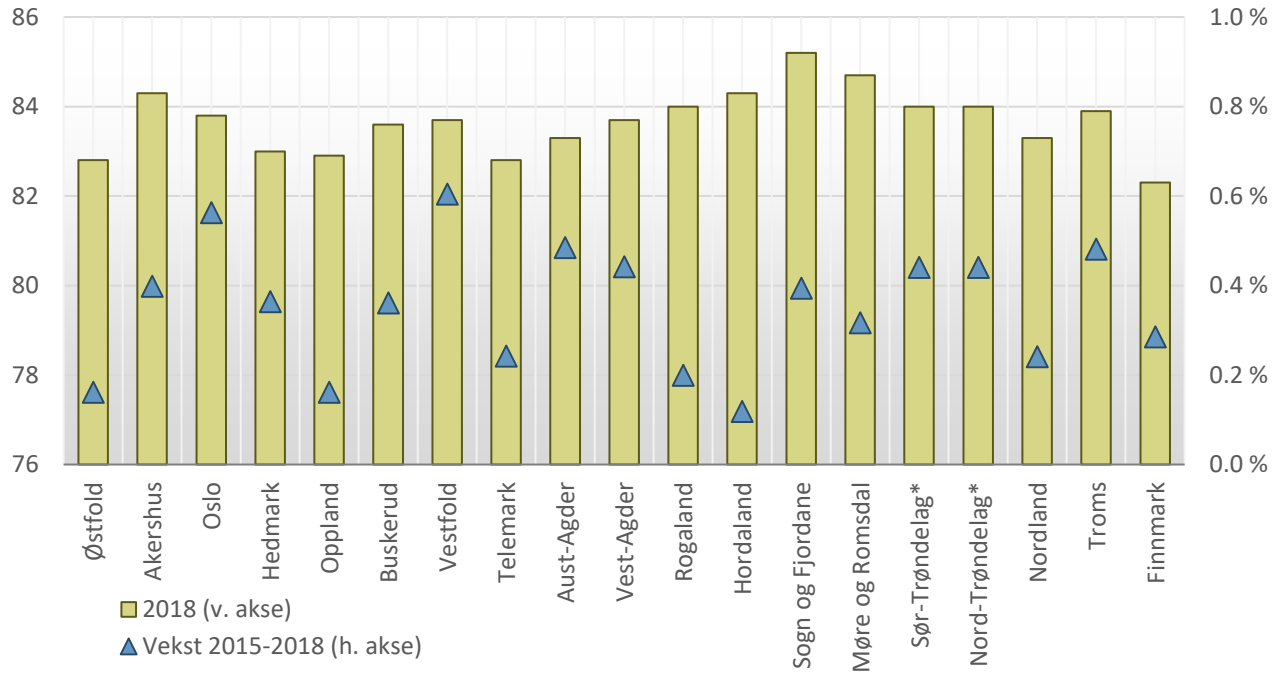
Forventet levealder

Vi ser på forventet levealder blant både kvinner og menn, jf. figur 5.13 og 14.

Variasjonen mellom fylkene i forventet levealder for kvinnene er relativt stor, jf. figur 5.15. Kvinnene i Finnmark kunne i 2018 forvente å leve i 82,3 år, og var med dette fylket med den laveste forventede levealderen. Kvinnene i Østfold og Telemark fulgte etter med noe lengre forventet levealder på 82,8 år.

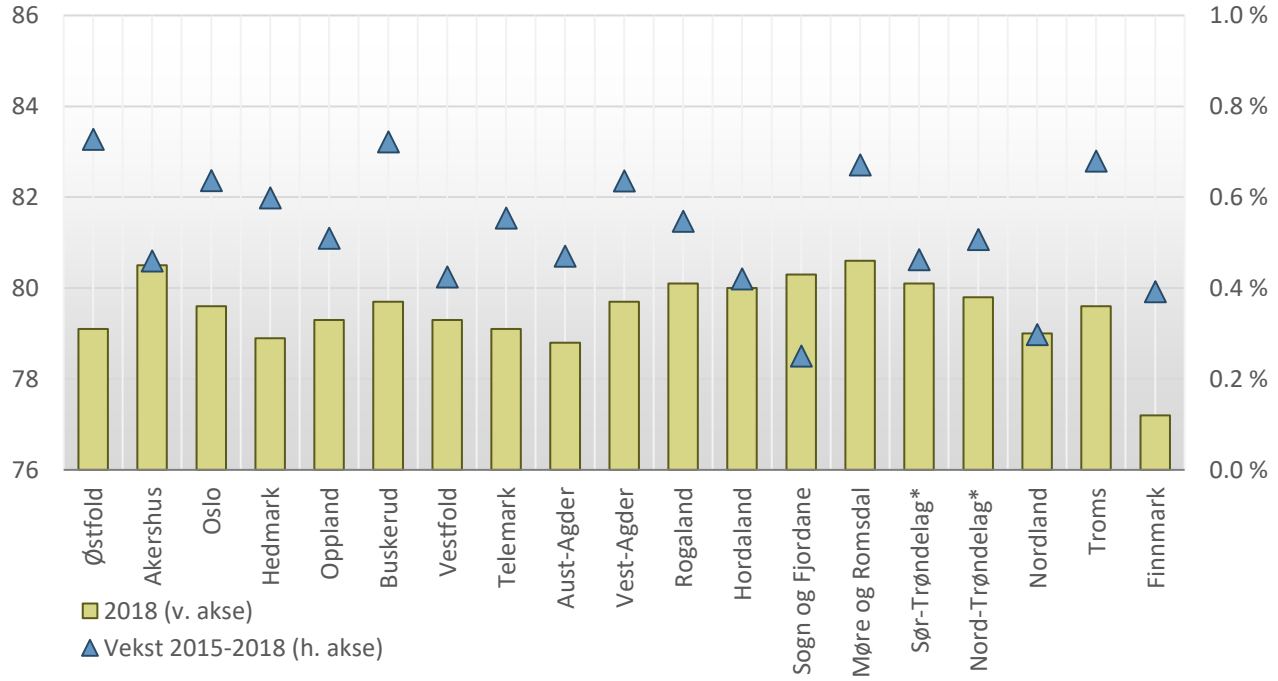
Sogn og Fjordane hadde lengst forventet levealder blant kvinnene på 85,2 år i 2018.

Figur 5.13
Forventet levealder ved fødsel for **kvinner**, 2018 (v. akse). Årlig vekst i forventet levealder 2015-2018, prosent (h. akse).



Note: Det eksisterer ikke beregninger av levealder for Sør- og Nord-Trøndelag for 2018, slik at forventet levealder for 2018 er satt tilsvarende beregningene for 2017. Dette på grunn av at det heller ikke er gjort beregninger av nye Trøndelag fylkes forventede levealder.
Kilde: SSB (tabell: 11820)

Figur 5.14
Forventet levealder ved fødsel for **menn**, 2018 (v. akse). Årlig vekst i forventet levealder 2015-2018, prosent (h. akse).



Note: Det eksisterer ikke beregninger av levealder for Sør- og Nord-Trøndelag for 2018, slik at forventet levealder for 2018 er satt tilsvarende beregningene for 2017. Dette på grunn av at det heller ikke er gjort beregninger av nye Trøndelag fylkes forventede levealder.
Kilde: SSB (tabell: 11820)

Endringen i forventet levealder blant kvinnene i perioden 2015-2018 varierer også mellom fylkene. Størst forbedring har det vært i Vestfold og Oslo, hvor kvinnene i begge fylker har fått økt sin forventede levealder med 0,6 prosent. Hordaland har hatt minst økning i forventet levealder blant sine kvinner på 0,1 prosent i perioden 2015-2018.

Den forventet levealderen blant menn er betydelig lavere sammenlignet med kvinnenes forventede levealder i alle fylker i 2018, jf. figur A.14.

Finnmark har lavest forventet levealder også for menn, på 77,2 år i 2018. Dette er 5,1 år kortere forventet levealder enn kvinnene i samme fylke i 2018. Finnmark har også en relativt lav vekst i forventet levealder i perioden 2015-2018 sammenlignet med de øvrige fylkene.

Veksten i forventet levealder i Finnmark fra 2015 til 2018 var på 0,4 prosent. Fylker som Østfold, Buskerud, Møre og Romsdal og Nordland hadde høyest vekst i samme periode på 0,7 prosent.

Møre og Romsdal hadde også den høyeste forventede levealderen blant menn i 2018 med 80,6 år. Dette var noe lengre enn Akershus hvor mennene levde i 80,5 år i 2018.

Forventet levealder øker gjennomgående noe raskere for menn enn for kvinner. Men der kvinnene har en lang og relativt rask økning i levealder i Sogn og Fjordane, er veksten for menn i samme fylke blant de laveste.

Uførepensjonister

En ytterligere dimensjon ved folkehelse og levekår er sykdom. En indikator på dette er andel uførepensjonister.

Uføretrygd skal sikre inntekt til personer med varig nedsatt inntektsevne grunnet sykdom, skade eller lyte. Uføretrygden tilsvarer gjennomsnittlig inntekt i de tre beste av de fem siste kalenderårene forut for uføretidspunktet (NAV, 2017). Uførhet er slik nært koblet til utviklingen i befolkningens helse og levekår. Det er mulig å se på utviklingen i uførhet som en indikator som oppsummerer flere sammensatte utfordringer i et samfunn.

Høye andeler uførepensjonister medfører tapt arbeidskraft for fylkeskommunen, men også for kommuner i form av mindre inntektsskatt og nasjonalt. Dette er også en gruppe av befolkningen som representerer økt press på det kommunale tjenestetilbudet.

Om lag ni prosent av befolkningen i alderen 16-66 år var uførepensjonister i 2017, jf. figur 5.15. Det er like fullt til dels store variasjoner i det enkelte fylkes andeler.

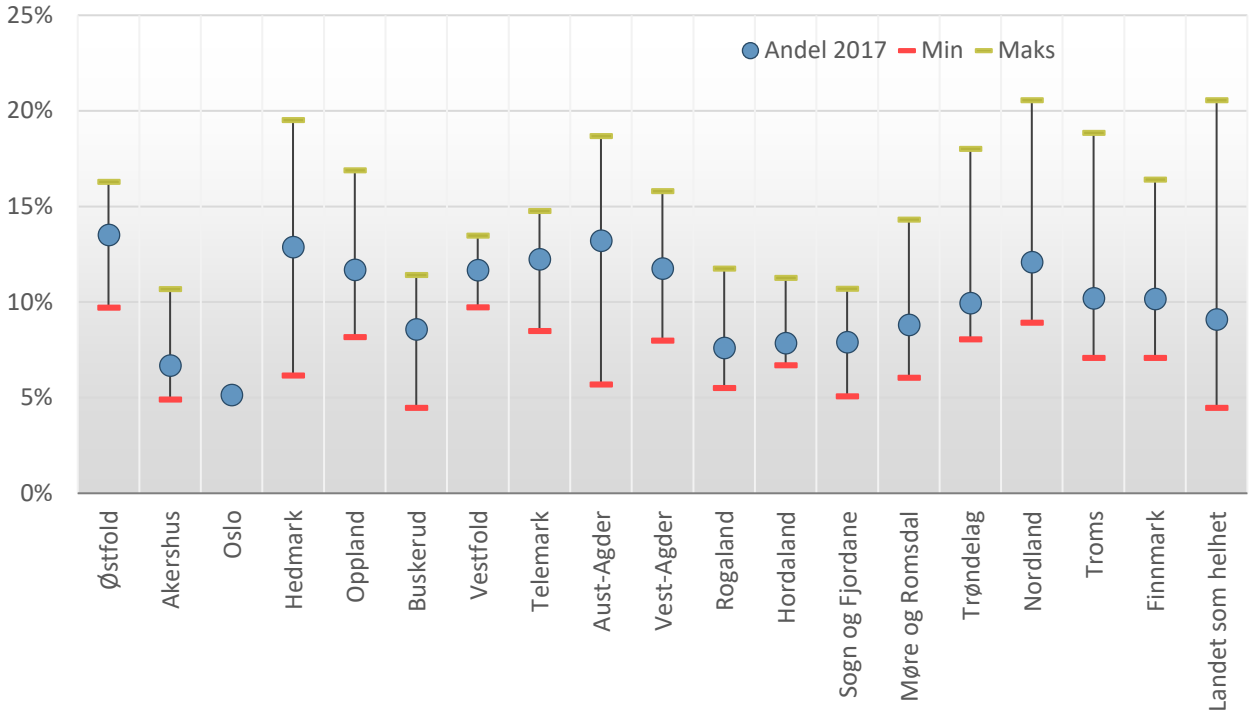
Lavest andel uførepensjonister i alderen 16-66 år er det i Oslo, med 5,2 prosent i 2017. Også Akershus hadde en relativt lav uføreandel i 2017 på 6,7 prosent.

Østfold hadde den høyeste andelen uførepensjonister i alderen 16-66 år i 2017 med 13,5 prosent. Hedmark og Aust-Agder hadde også uføreandeler på rundt 13 prosent i 2017.

Andelen uføretrygdede øker gjennomgående for alle fylkeskommunene i perioden 2015-2017, med unntak av Oslo, Troms og Finnmark. Oslo har en gjennomsnittlig årlig reduksjon i andelen på 0,8 prosent, mens Troms og Finnmark på henholdsvis 1,8 og 1,7 prosent.

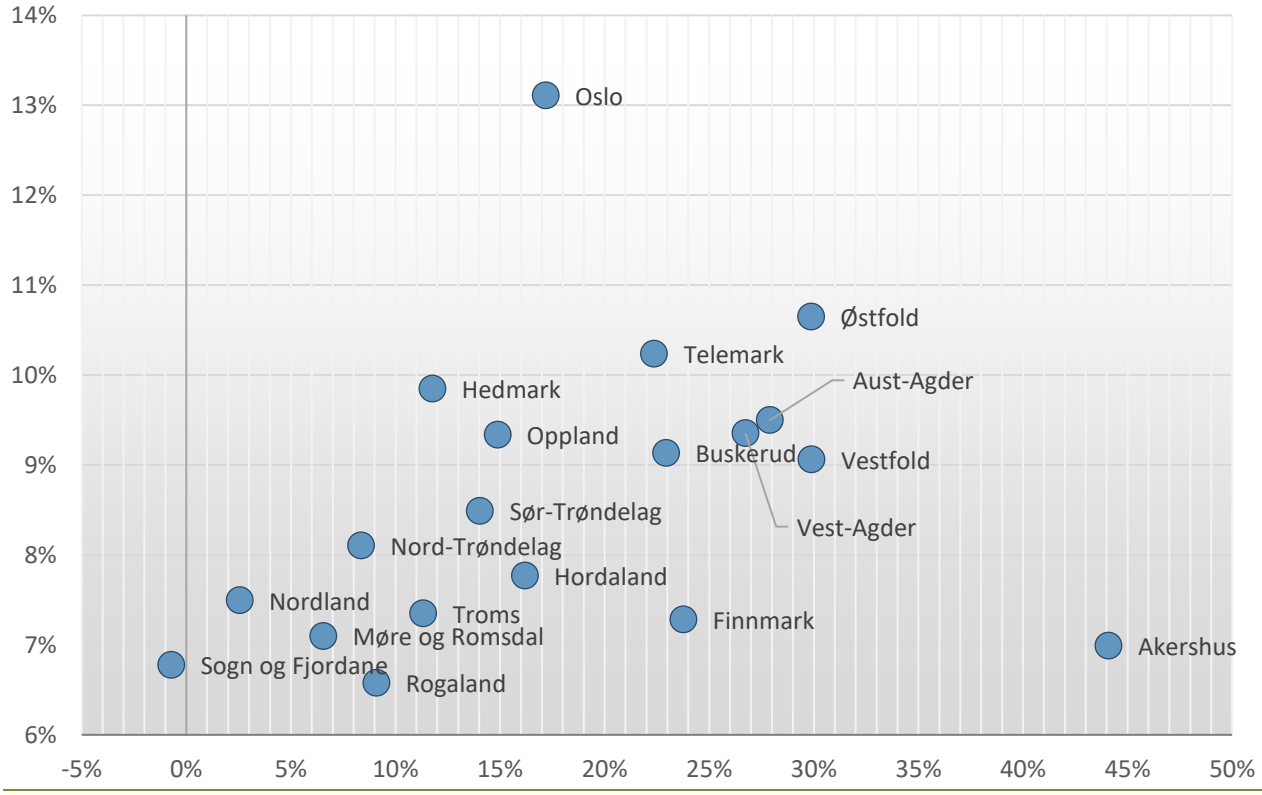
Av fylkene med størst økning i andelen uførepensjonister i alderen 16-66 år er Vestfold, med en årlig vekst på over tre prosent. Uføreandelen har vokst med nærmere tre prosent årlig også for Buskerud og Rogaland i perioden 2015-2017.

Figur 5.15
Andel uførepensjonister blant befolkningen i alderen 16-66 år, 2017.



Kilde: SSB (tabell: 11820)

Figur 5.16
Andel av befolkningen med vedvarende lavinntekt*, prosent (y-akse). Endring i andel av befolkningen med vedvarende lavinntekt fra 2004-2006 til 2014-2016, prosent (x-akse)



* Vedvarende lavinntekt defineres som under 60 prosent av medianinntekten.
Kilde: SSB (tabell: 10498)

Spredningen mellom kommuner i det enkelte fylke er også til dels stor når vi betrakter andelen uførepensjonister, jf. figur 5.15. Spredningen er aller størst i Hedmark hvor det skiller over 13 prosentpoeng mellom kommunen med lavest uføreandel og kommunen med høyest uføreandel. Minst spredning er det i Vestfold, med et tilsvarende avvik på i underkant av fire prosentpoeng. Som for en del andre indikatorer belyser denne typen spredning mellom fylker og internt i fylkene variasjoner i utfordringer.

Indikatoren uføre som andelen av befolkningen mellom 16-66 år mangler informasjon om hvordan uføreandelen kan variere mellom aldersgrupper. Naturlig nok er den største delen av uføremottakerne 55 år eller eldre i alle regioner (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018).

Samtidig viser studier fra OECD og SSB at andelen unge som går på helserelaterte ytelser er høy i Norge sammenlignet med andre OECD-land (OECD, 2018). I tillegg øker andelen. I 2017 mottok i overkant av fem prosent av 18-29-åringene arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd, mot fire prosent i 2008 (SSB, 2019).

Årsakene til utviklingen er sammensatte. Ett tydelig kjennetegn er like fullt at andelen som kombinerer denne typen ytelser med arbeid synker, og utenforskapet blir tydeligere.

Alderssammensetninger kan trolig forklare noe av variasjonene i uføreandelen, rett og slett fordi alderssammensetningen varierer mellom fylkene og mellom kommunene i den enkelte fylkeskommune (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018).

Vedvarende lavinntekt

Andelen av befolkningen som gjennom en treårsperiode har en inntekt under 60 prosent av medianinntekten er en vanlig indikator på hvor mange som er i risiko for fattigdom. Mennesker som faller inn under denne definisjonen betraktes å ha vedvarende lav inntekt. Sammenlignet med de fleste andre land er Norges andel relativt lav (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018).

Bekjempe fattigdom er et prioritert mål internasjonalt gjennom FNs 17 bærekraftsmål, og blir mer og mer utbredt i regionale planstrategier og lokalt og nasjonalt utviklingsarbeid. Det er derfor en relevant indikator for å monitorere regioners levekår.

På landsbasis var i underkant av ni prosent av befolkningen definert med vedvarende lavinntekt i treårsperioden 2014-2016, jf. figur 5.16. Andelen har også økt med rundt 19 prosent fra treårsperioden 2004-2016 for landet som helhet.

Oslo har den klart største andelen av befolkningen med vedvarende lavinntekt med 13,1 prosent i perioden 2014-2016. Rogaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal er de tre fylkene med lavest andel av befolkningen med vedvarende lavinntekt med andeler på i underkant av syv prosent i perioden 2014-2016 med vedvarende lavinntekt.

Akershus, som i perioden 2014-2016 hadde en av de laveste andelene av befolkningen med vedvarende lavinntekt på syv prosent, har hatt den høyeste veksten i andelen siden 2004-2006 på 44 prosent. Dette er godt over Vestfold med nest høyeste vekst på 30 prosent i samme tidsperiode.

Sogn og Fjordane er det eneste fylket som har fått sin andel av befolkningen med vedvarende lavinntekt redusert fra 2004-2006 til 2014-2016. Også Nordland er en av fylkene med relativt lav vekst i andelen, på tre prosent i samme tidsrom.

Det er sammensatte årsaker til høye og eventuelt økende andeler av befolkningen med vedvarende lavinntekt. Noen faktorer er det mulig for fylkeskommunen å påvirke, andre ikke.

5.5 Tjenesteproduksjon

Monitorering av innbyggernes tilfredshet med fylkeskommunale tjenester er relevant for å måle hvordan fylkeskommunen løser samfunnsutviklingsrollen. Det er også relevant å studere nærmere effektindikatorer som sier noe om kvaliteten i tjenesten, som andelen elever som fullfører videregående opplæring etter normert tid.

Innbyggernes tilfredshet med fylkeskommunale tjenester

Difis Innbyggerundersøkelser stiller spørsmål om hvorvidt innbyggerne er misfornøyd eller ikke med kvaliteten på de fylkeskommunale tjenestene. Undersøkelsen stiller også spørsmål direkte knyttet til utvalgte fylkeskommunale tjenester som videregående opplæring, fagskoler og tannhelsetjenesten.

Spørsmålene på nasjonalt nivå gir i første omgang en indikasjon på innbyggernes vurdering, jf. figur 5.17.

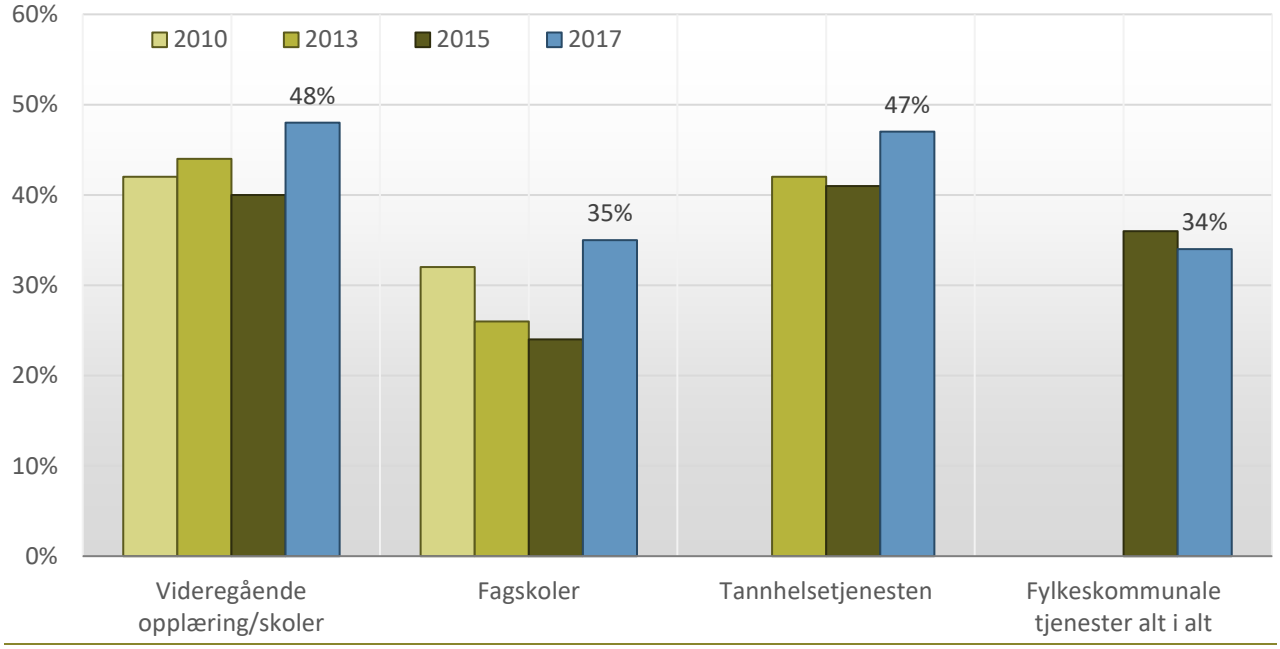
I overkant av en tredjedel av innbyggerne er fornøyd eller svært godt fornøyd med de fylkeskommunale tjenestene basert på 2017-undersøkelsen. Dette er en marginal nedgang fra undersøkelsen i 2015.

Mellom 45 og 50 prosent vurderer kvaliteten på videregående opplæring og tannhelsetjenesten som god eller svært god i 2017. Tendensen er også at en økende andel av befolkningen er godt eller svært godt fornøyd.

En noe lavere andel er godt eller svært godt fornøyd med fagskole-tilbudet.

Under brukerdelen av innbyggerundersøkelsen ser vi en tilsvarende trend for gjennomsnittlig total tilfredshet ved videregående opplæring som for innbyggerdelen, jf. figur 5.18. Forskjellen er at brukerdelen stiller spørsmål til brukere av tjenestene.

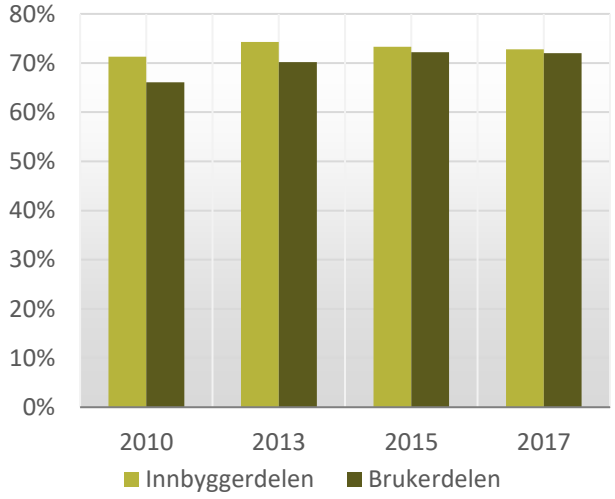
Figur 5.17
Andelen av befolkningen som svarer +3 eller +2 på hvor høy kvalitet de mener fylkeskommunale tjenester har på en skala fra +3 (svært fornøyd) til -3 (svært misfornøyd). 2010, 2013, 2015 og 2017. Prosent.



Kilde: Difi/Innbyggerundersøkelsen

I brukerdelen knyttet til videregående opplæring var 80 prosent av respondentene foreldre eller «andre pårørende». Da denne delen ikke foreligger for de andre kategoriene har vi valgt å forholde oss til innbyggerdelen for sammenligning mellom de ulike områdene.

Figur 5.18 Gjennomsnittlig score på VGO i innbygger- og brukerundersøkelsen



Kilde: Difi/Innbyggerundersøkelsen

Videregående opplæring

En mye brukt indikator på kvaliteten i den videregående opplæringen er andelen av elevene som fullfører med studie- eller yrkeskompetanse innen normert tid (fem år), jf. figur 5.19.

Det er et mål om å forbedre gjennomføringsandelen for den videregående opplæringen over tid. Derfor er dette en relevant indikator å følge med på for å vurdere fylkeskommunens rolle som tjenesteprodusent. Samtidig er det, som for mange av indikatorene, viktig å understreke at det er en rekke forhold også utenfor fylkeskommunens kontroll som påvirker endringer i indikatoren. Fylkeskommunen kan derfor ikke tilskrives all ære, men heller ikke all skyld, for utviklingen som observeres.

De nordligste fylkene, og Nordland og Finnmark spesielt, skiller seg noe ut med en relativt lav fullføringsandel på ned mot 50 prosent, mot landsgjennomsnittet på 59 prosent. Finnmark er like fullt det fylket med størst økning i andelen elever som fullfører VGO med studie- eller yrkeskompetanse etter fem år. Finnmark har økt andelen med i overkant av 7 prosentpoeng, fra 37 i 2009-2014 til 44 i perioden 2012-2017.

Vestfold og Telemark har begge en fullføringsandel rundt landsgjennomsnittet, men har begge relativt høy vekst i andelen sammenlignet med øvrige fylker på henholdsvis seks og fem prosentpoeng.

Akershus og Oslo er de to fylkene med høyest andel elever som fullfører VGO etter fem år med studie- eller yrkeskompetanse. Akershus hadde en fullføringsgrad på 67 prosent i perioden 2012-2017, og Oslo rett i underkant av dette.

Spredningen i fullføringsgraden er relativt stor mellom fylkene, men også internt mellom kommunene i de enkelte fylkene. Spredningen mellom kommunene med høyest fullføringsgrad og lavest fullføringsgrad er tydelig størst i Oppland, hvor det skiller 54 prosentpoeng mellom høyeste og laveste verdi for kommunene.

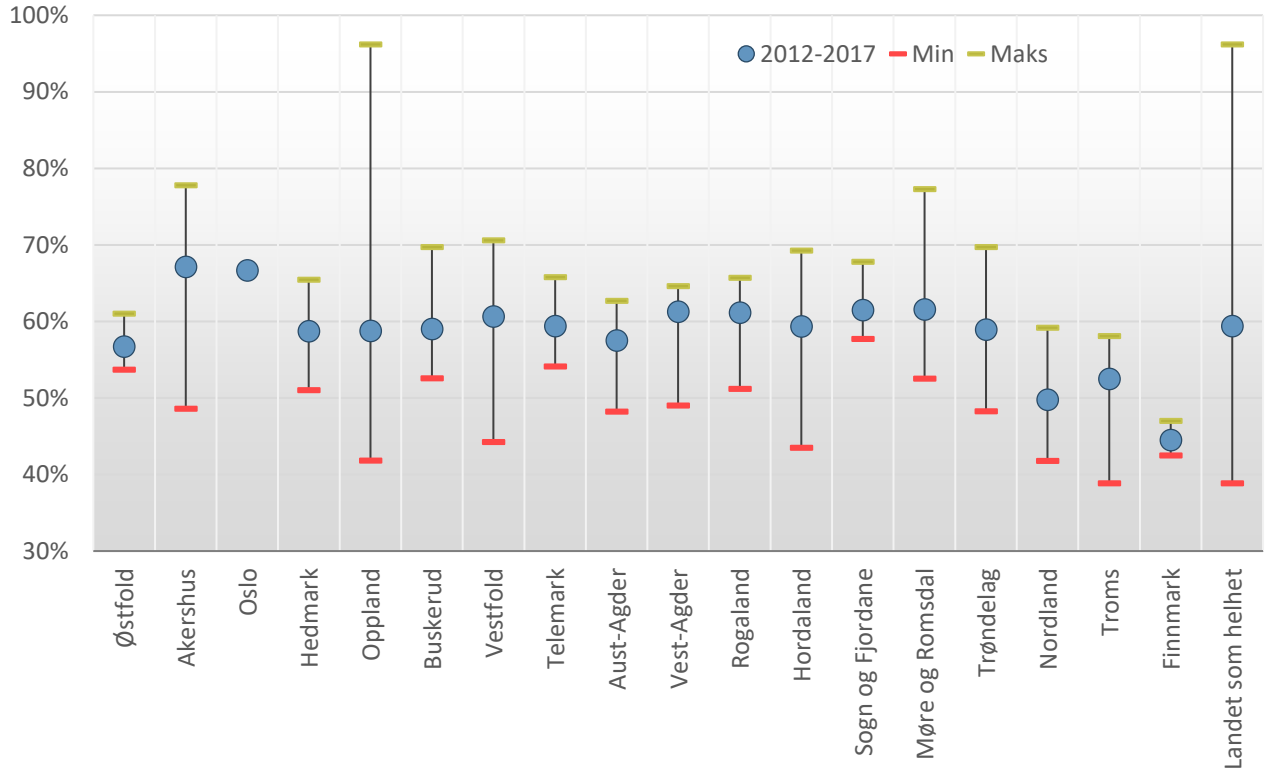
‘Ekstreme’ verdier tett opptil hundre prosent eller ned mot 40 prosent kan delvis skyldes at antall elever i små kommuner blir få, og dermed følsomme for mindre svingninger i antall. Like fullt er det verdt å følge med på og identifisere fylkeskommuner med store variasjoner i fullføringsgraden.

I de nordligste fylkene, med relativt lav gjennomføringsgrad i videregående opplæring, er det også en lavere andel av innbyggerne som vurderer kvaliteten i den videregående opplæringen som god eller svært god, jf. figur 5.20.

Nordland befinner seg på landsgjennomsnittet med 48 prosent som er fornøyd med kvaliteten i den videregående opplæringen i 2017, mens Troms og Finnmark befinner seg noe under med henholdsvis 43 og 40.

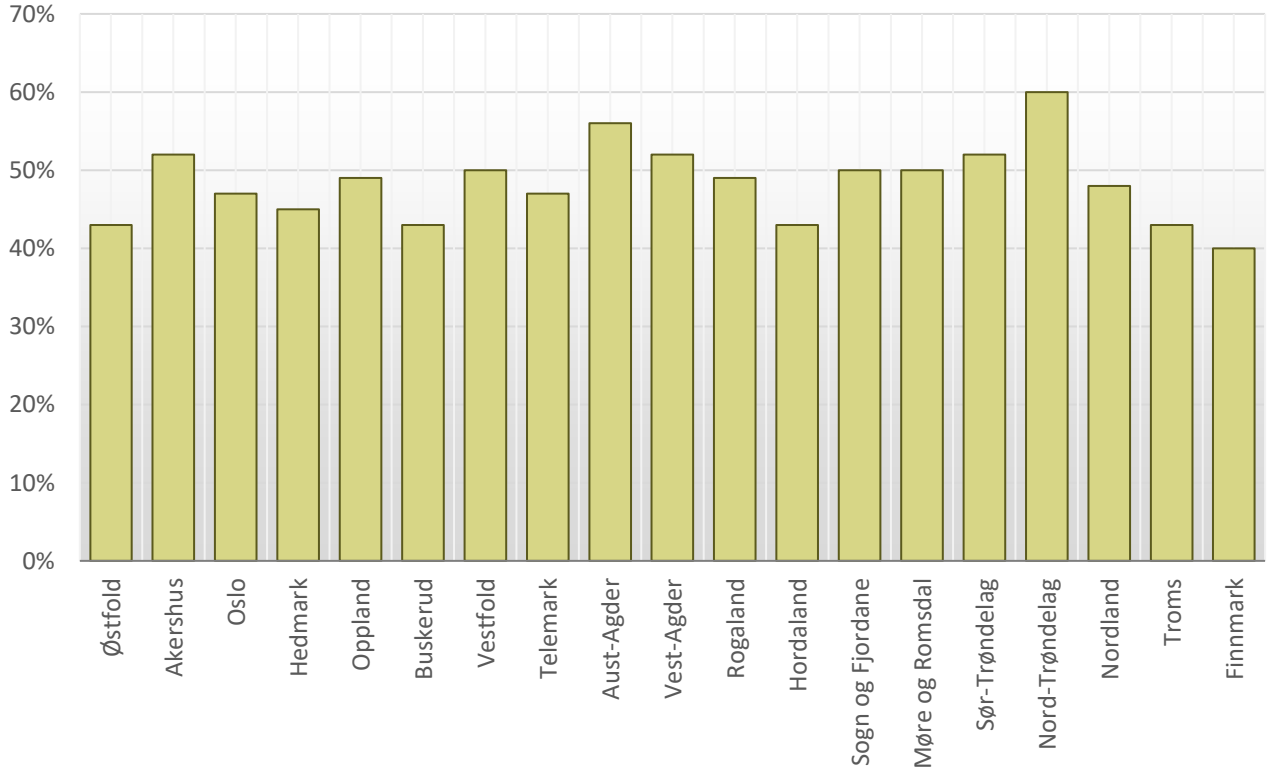
Fullføringsgraden i Akershus er relativt høy. Samtidig er det store interne variasjoner blant innbyggerne i hvor fornøyde de er med kvaliteten på den videregående opplæringen, jf. figur 5.19. Østfold og Buskerud har en lavere andel av befolkningen som er fornøyd, i motsetning til Akershus hvor 52 prosent av innbyggerne var fornøyd med kvaliteten i 2017.

Figur 5.19
Andel elever som fullførte VGO med studie- eller yrkesfagkompetanse etter fem år, 2012-2017. Prosent.



Kilde: SSB (tabell: 10973)

Figur 5.20
Andelen av befolkningen som vurderer den videregående opplæringen som god eller svært god, 2017. Prosent.



Kilde: Difi, Innbyggerundersøkelsen

Samferdsel

En velfungerende infrastruktur er en forutsetning for vekst og utvikling i næringslivet og i samfunnet for øvrig (Meld. St. 6 (2018-2019)).

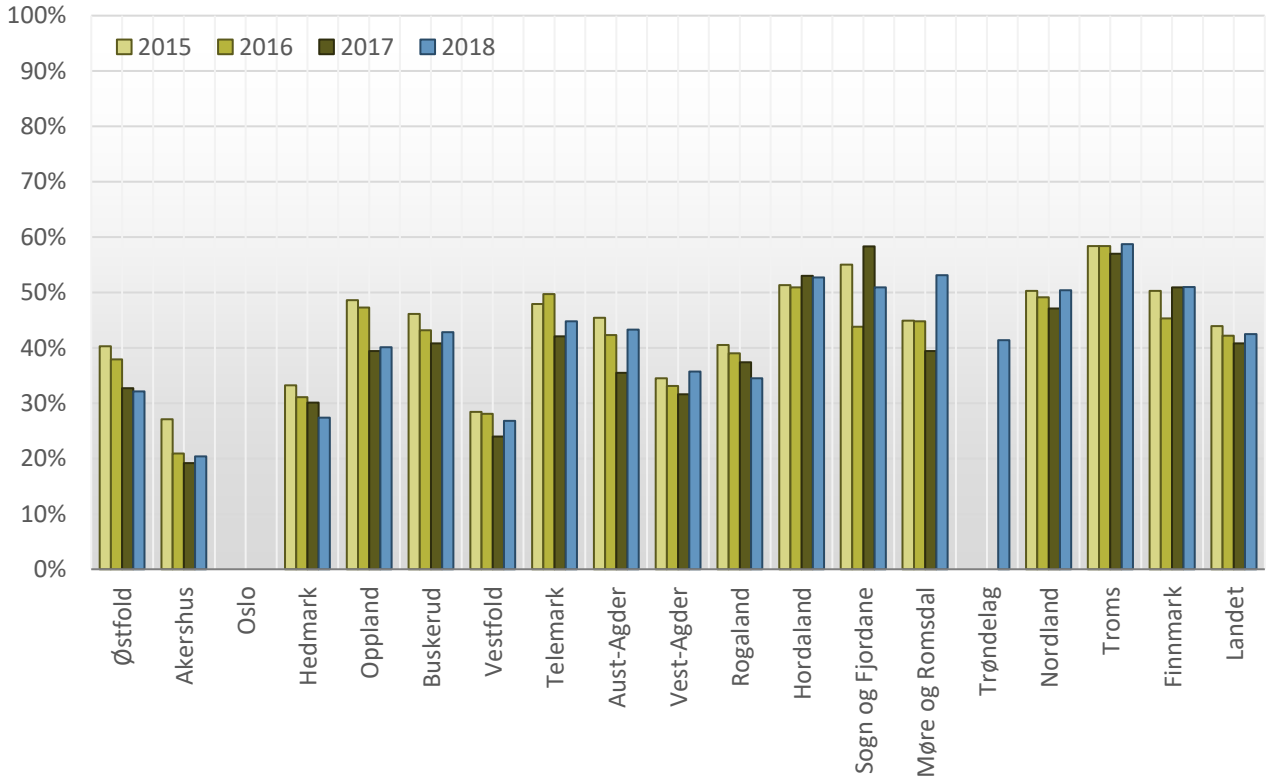
Det fylkeskommunale ansvaret for samferdsel er relativt bredt og omfatter både planarbeid (areal- og transportplaner mv.), kollektivtransport og fylkesveier. Det er også et utstrakt samarbeid mellom fylkeskommunen og andre aktører som Nye Veier, Statens vegvesen og kommuner. Videre er det skissert overføring av nye oppgaver, som at fylkesdelen av sams vegadministrasjon overføres til fylkeskommunene. Dette vil bidra til at fylkeskommunen har ansvaret for sentrale virkemidler for å utvikle infrastruktur som gagner innbyggerne og næringsliv (Meld. St. 6 (2018-2019)).

I lys av at fylkesveiene utgjør en stor del av fylkeskommunens ansvar på samferdselsområder, anser vi at utviklingen i kvaliteten på fylkesveiene over tid kan si noe om hvordan fylkeskommunene løser sin rolle på samferdselsområdet.

Et fokus bare på fylkesveiene gir derimot ikke et fullstendig bilde av utviklingen på samferdselsområdet i fylkeskommunen. Det er derfor nødvendig også å ta med utviklingen i indikatorer på bruk av kollektivtransport (plassert under klima og miljø i denne nullpunktsmålingen) og vurderinger av fylkeskommunens bruk av den regionale planleggingen.

I overkant av 40 prosent av norske fylkesveier var karakterisert med dårlig eller svært dårlig dekketilstand i 2018, jf. figur 5.21. Andelen har vært relativt stabil siden 2015.

Figur 5.21
Andel kilometer fylkesvei med dårlig eller svært dårlig dekketilstand, 2015-2018. Prosent.



Kilde: SSB (tabell: 11822)

Lavest andel fylkesveier med utilfredsstillende dekketilstand finner man i Akershus. Her har også andelen blitt betydelig redusert siden 2015, fra 27 til 20 prosent.

Høyest andel finner vi i Troms og Møre og Romsdal. Der Troms har hatt en relativt stabil andel, økte andelen fra 39 til 53 prosent i Møre og Romsdal fra 2017 til 2018.

Tannhelsetjenesten

Fylkeskommunen har et lovfestet ansvar gjennom tannhelsetjenesteloven for den offentlige tannhelsetjenesten. Fylkeskommunens ansvarsområde gjelder følgende grupper av befolkningen:

- Barn og ungdom fra fødsel til og med året de fyller 18 år
- Psykisk utviklingshemmede i og utenfor institusjon
- Grupper av eldre, langtidssyke og uføre i institusjon og hjemmesykepleie
- Ungdom som fyller 19 eller 20 år i behandlingsåret
- Andre grupper fylkeskommunen har vedtatt å prioritere

Tannhelsetjenestene utføres enten av fylkeskommunens egne ansatte eller av privatpraktiserende tannleger med avtale med fylkeskommunen.

Fylkeskommunen står for deler av den offentlige finansieringen gjennom subsidiert eller vederlagsfri behandling for nevnte grupper av befolkningen. Resterende offentlige finansiering kommer gjennom trygderefusjoner (folketrygden) og sosialstønad til tannbehandling. Øvrig finansiering av tannhelsetjenesten kommer fra private, gjennom pasienters egenandel fra den delen av befolkningen nevnt over, og full innbetaling fra øvrige 'vanlige' voksne (NOU 2005:11, 2005).

I 2018 utgjorde fylkeskommunenes utgifter til tannhelsetjenester om lag 3,7 milliarder kroner, eller om lag fem prosent av deres samlede brutto driftsutgifter, jf. kapittel 2.

For å belyse hvordan tannhelsetjenesten i det enkelte fylke utvikler seg foreslår vi å se nærmere på hovedsakelig to indikatorer: Innbyggernes vurdering av kvaliteten på tannhelsetjenesten fra Difis innbyggerundersøkelser og gjennomsnittlig antall tenner med hull blant 12-åringer (SIC-indeksen).

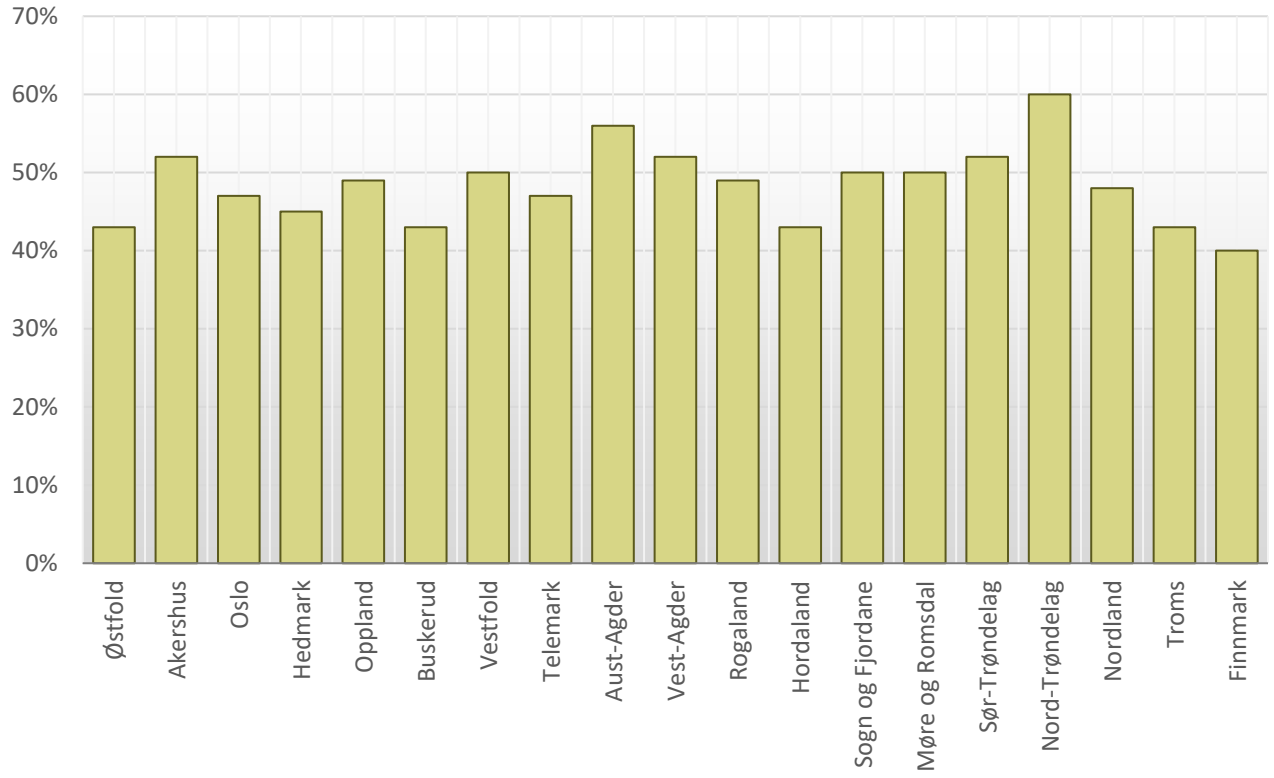
Difis innbyggerundersøkelser indikerer at i underkant av halvparten av innbyggerne var godt eller svært godt fornøyd med kvaliteten på den fylkeskommunale tannhelsetjenesten i 2017, jf. figur 5.22. Det har vært en økning på syv prosentpoeng siden 2013 fra rundt 40 prosent.

Innbyggernes vurdering av tannhelsetjenesten varierer mellom fylkene. Befolkningen ser ut til å være mest fornøyd med kvaliteten i tannhelsetjenesten i Nord-Trøndelag hvor seks av ti innbyggere vurderer kvaliteten som god eller svært god.

Lavest andel av befolkningen er vurderer kvaliteten i tannhelsetjenesten som god eller svært god i Finnmark med sine 40 prosent i 2017.

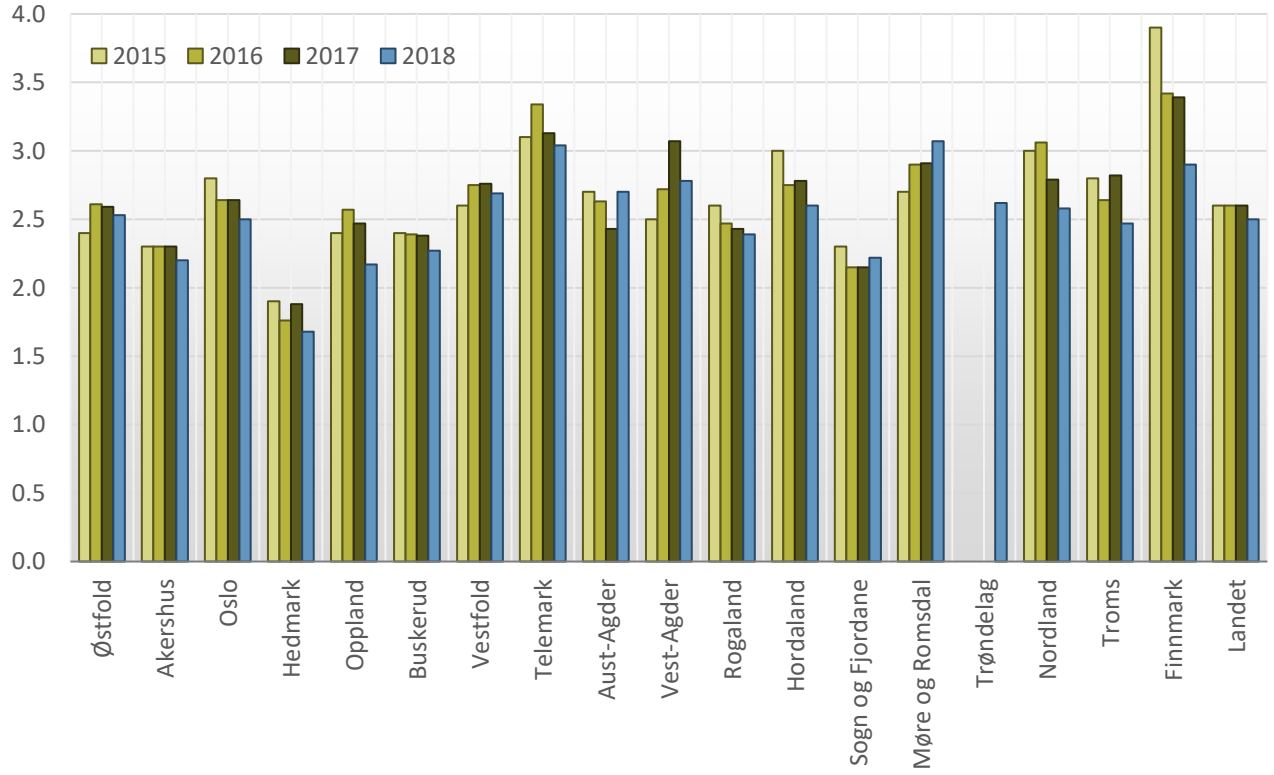
Gjennomsnittlig antall tenner med hull blant 12-åringer i fylkene gir et mer direkte mål på tannhelsen, og betraktes som en meget presis indikator for om hvorvidt tannhelsetjenesten fungerer etter hensikten i landets fylker. Det overordnede målet er friske tenner.

Figur 5.22
Andelen av befolkningen som vurderer tannhelsetjenesten som god eller svært god, 2017. Prosent.



Kilde: Difi, Innbyggerundersøkelsen

Figur 5.23
SIC-indeks for 12-åringer, gjennomsnittlig antall tenner med hull (antall). 2015-2018.



Kilde: SSB (tabell: 11985)

Gjennomsnittlig antall tenner med hull blant 12-åringer (SIC-indeksen) var høyest i Møre og Romsdal og Telemark med i overkant av tre tenner med hull i 2018, jf. figur 5.23.

Finnmark har historisk, i konteksten av tidsperioden for statistikken, hatt et meget høyt antall tenner med hull blant sine 12-åringer sammenlignet med de øvrige fylkene. I 2015 hadde Finnmark 50 prosent flere tenner med hull sammenlignet med landsgjennomsnittet. Dette avviket var redusert til 30 prosent i 2018. Finnmark er dermed et av fylkene som har hatt den største reduksjonen i SIC-indeksen i perioden 2015 til 2018 på 26 prosent.

Utviklingen i SIC indeksen gjenspeiles også for innbyggerne i Finnmarks vurdering av tannhelsetjenesten, jf. figur 5.22. Nesten seks av ti innbyggere i Finnmark vurderte tannhelsetjenesten som av god eller svært god i 2017, mot landsgjennomsnittet på i underkant av fem av ti.

Hedmark hadde lavest antall tenner med hull samme år, med 1,7.

Det er en gjennomgående reduksjon på fire prosent i antall tenner med hull blant 12-åringer i landet i perioden 2015-2018. Like fullt øker den i noen fylker, og øker mest i Møre og Romsdal med 14 prosent. Møre og Romsdal er som nevnt over allerede på et høyt nivå sammenlignet med øvrige fylker i 2018. Vest-Agder har også sett en relativt stor økning i SIC-indeksen på 11 prosent fra 2015 til 2018.

Kultursektoren

Fylkeskommunens rolle, ansvar og tilgjengelige virkemidler på kulturområdet er begrenset, men har både en velferdspolitisk forankring med vekt på helse, velferd og utdanning og en regionalpolitisk forankring med vekt på næring, miljø og regional utvikling (Vestby, 2014; Mangset & Hylland, 2017).

Det eksisterer få indikatorer som gir et relevant og fullstendig bilde av kvaliteten på hvordan fylkeskommunen løser sin rolle på kulturområdet. Selv om vi ikke kan måle effekten av kulturarbeidet, vil det være interessant å interessant å monitorere fylkeskommunens innsats på området, jf. figur 5.24.

Ressursinnsatsen i kultursektoren har økt jevnt de siste fire årene og utgjorde 224 kroner per innbygger i 2018. Basert på rapporteringene i Kostra er det dels store forskjeller mellom fylkene.

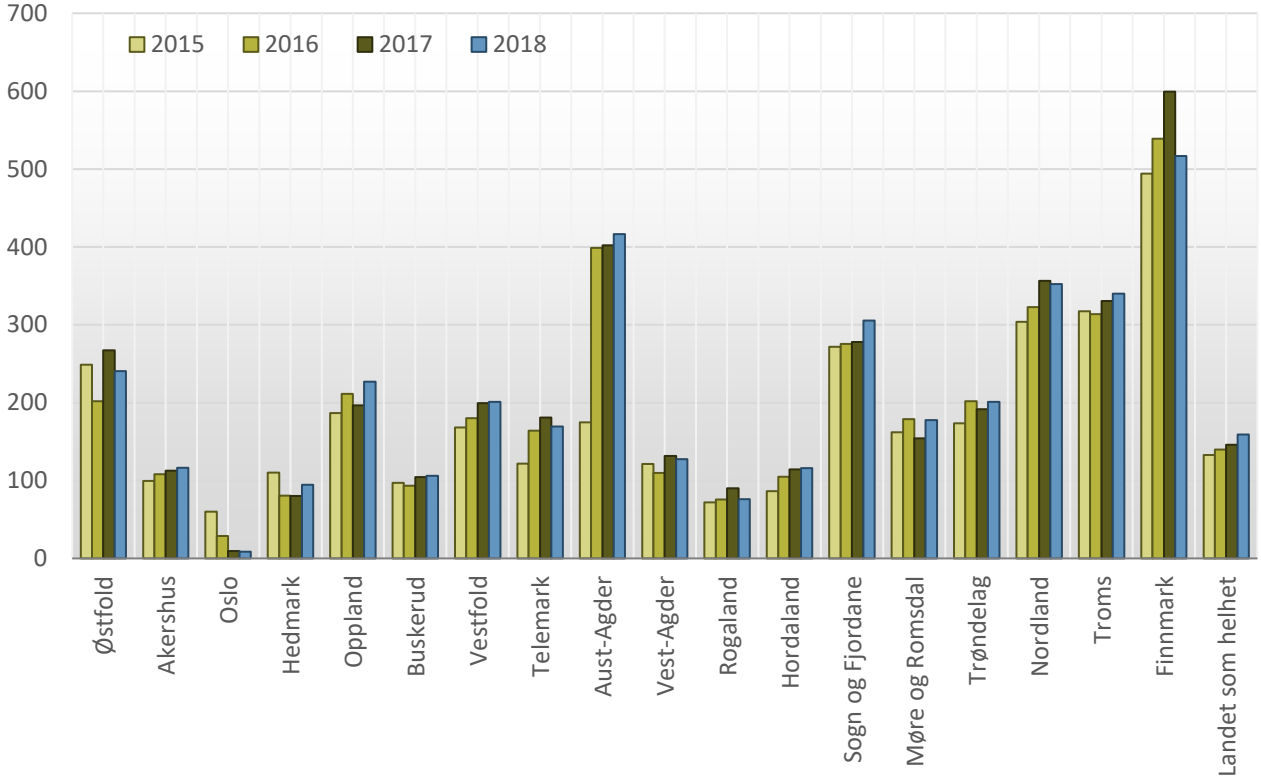
Finnmark bruker 517 kroner per innbygger på kultursektoren, mest av alle fylkene i 2018. Aust-Agder følger med nest høyeste utgifter på 416 kroner per innbygger samme år.

Aust-Agder har også sett den største veksten i utgifter til kultursektoren per innbygger i perioden 2015-2018 på nærmere 34 prosent. Fylkene med nest høyest vekst er Hordaland og Telemark, hvor begge har hatt en vekst i utgifter til kultursektoren på rundt 11 prosent i perioden 2015-2018.

Utgifter til kulturområdet utgjorde om lag fem prosent av fylkeskommunenes brutto driftsutgifter i 2018, jf. kapittel 2. Utgiftene til kulturområdet er med dette på linje med utgiftene til tannhelsetjenesten.

Økninger i kulturutgifter per innbygger over tid kan ikke direkte tolkes som bedre måloppnåelse mot delmål 1. Det gir likevel en indikasjon på om sektoren er prioritert og om det gjøres en innsats mot å øke kvaliteten og aktiviteten i sektoren for fylkets innbyggere og tilreisende.

Figur 5.24
Korrigerte brutto driftsutgifter til kultur per innbygger, kroner. 2015-2018.



Kilde: SSB (tabell: 11985)

5.6 Regional planlegging

Regional planlegging er en sentral oppgave for fylkeskommunen i dag knyttet til deres rolle som samfunnsutvikler. Regional planlegging defineres i plan- og bygningsloven og omhandler blant annet utvikling av regional planstrategi, regional plan, regionale planbestemmelser, regionalt planforum og planfaglig veiledning av kommuner.

Formålet med regional planlegging er å stimulere den fysiske, miljømessige, helsemessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i egen region (jf. plan- og bygningsloven § 1). Regional planlegging skal sette utfordringer knyttet til omstilling, attraktivitet i byer og lokalsamfunn og effektiv arealbruk og transportinfrastruktur på dagsordenene, og bidra til å samordne løsninger til det beste for hele regionen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

Den regionale planleggingen skal styrkes gjennom regionreformen. Meld. St. 6 (2018-2019) omtaler styrking som å bidra til:

- Bedre dialog i planleggingen
- Mer forpliktende regional planlegging
- Regionale avklaringer i den statlige planleggingen
- Planfaglig veiledning av kommunene

Det er utfordrende å finne gode og presise indikatorer for hvordan fylkeskommunen løser den regionale planleggingen. SØA har intervjuet fylkesrådmenn i forbindelse med denne nullpunktsmålingen med mål om å få nærmere innsikt i hvordan momentene som planlegges styrket fungerer i dag.

Bedre dialog i planleggingen

Intervjuene med fylkesrådmennene i de eksisterende fylkeskommunene tyder på at dialogen med departementene (hovedsakelig kommunal- og moderniseringsdepartementet) ikke har vært avgjørende eller spesielt sterkt tilstede i den regionale planleggingen. På et overordnet nivå vurderes dialogen som hverken bra eller dårlig.

Inntrykket fra intervjuene er likevel at dialogen fungerer i varierende grad både tematisk og mellom departementer.

På spørsmål om fylkeskommunen har tatt initiativer til møter med departementene så er inntrykket blant fylkesrådmennene at møter i liten grad har blitt brukt i dialogen. Like fullt er det et inntrykk at behovet heller ikke har vært tilstede. Selv om det ikke er slik at man skal eller bør bruke møter, så sier den begrensede møteaktiviteten mellom departementer og fylkeskommunen noe om formen på dialogen før reformen.

Flere fylkesrådmenn understreker at departementene er åpne for innspill til planstrategiene i de møtene og dialogen som eksisterer. Enkelte fylkeskommuner peker imidlertid på manglende respons på innspill fra departementets side og delvis også koordinering mellom departementene. Dette kan knyttes opp til et mulig forbedringspunkt for KMD gjennom at en del av styrkingen av dialogen i den regionale planleggingen er at de skal *«koordinere deltakelsen fra departementene i møter som er knyttet til arbeidet med de regionale planstrategiene»* (Meld. St. 6 (2018-2019)).

I Meld. St. 6 (2018-2019) beskriver at Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil *«(…) følge opp at de øvrige departementene gjennom sine styringsinstrukser og sin styringsdialog med underliggende etater, tydelig formidler forventninger om at etatene skal delta i regionale planprosesser og følge opp regionale planer».*

Omfanget av samhandling mellom fylkeskommunen og regional stat har blitt kartlagt av Difi i egne undersøkelser i 2018 (se Difi (2018b), Difi (2018c), Difi (2018d) og Difi (2018e)). Vi har i denne undersøkelsen også intervjuet fylkesrådmenn om kvaliteten på denne samhandlingen, nærmere beskrevet i kapittel 6.

Det er også et ønske fra departementet om at det skal gis tydeligere nasjonale føringer om hvilke temaer som skal prioriteres i regionale planer.

Inntrykket fra intervjuene er sammensatt på dette området. Enkelte fylkeskommuner ser helst at de selv identifiserer utfordringer og behov i egen region. Andre peker på at det gjerne må komme tydeligere føringer for hvilke temaer som bør prioriteres regionalt.

Fylkeskommunene opplever også variasjoner i hvor tydelige departementene er på ulike fagområder. Kompetanse, strategi og folkehelse, samt miljø, areal og transport er blant områdene som trekkes fram som områder hvor det blir gitt tydelige nasjonale forventninger, for eksempel miljø, areal og transport.

Mer forpliktende regional planlegging

Meld. St. 6 (2018-2019) peker på at det forutsettes at statlige organer deltar i de regionale planprosessene på en mer aktiv måte enn det de har gjort til nå. Departementene vil derfor pålegge underliggende etater aktiv og forpliktende deltakelse i planprosesser.

Oppfølgingen av regionale planer er viktig i seg selv for det regionale planarbeidets legitimitet. Fylkeskommunen selv, kommuner og regionale statlige aktører bør følge opp bestemmelser og vedtak i

egne prioriteringer og valg for å ikke miste legitimitet.

Inntrykkene fra intervjuene er at dette stort sett er tilfelle i dag. Ingen av intervjuene indikerer at fylkeskommunen ikke har fulgt opp egne regionale planbestemmelser.

Kommunene følger opp de regionale planstrategiene og dialogen i regionalt planforum. Inntrykket fra intervjuene er også at fylkeskommunen er involverte i kommunenes planarbeid både gjennom sin myndighetsrolle, i planforum og i veiledning av kommuner enten det er enkeltvis eller i nettverk/grupper.

Det gjøres ingen endringer i lovverket som gjør statlige etater mer forpliktet til deltakelse i regionale planprosesser ifølge Meld. St. 6 (2018-2019).

Regionale avklaringer i den statlige planleggingen

Det er ifølge Meld. St. 6 (2018-2019) et mål om at fylkeskommunenes deltakelse i planleggingen av store statlige infrastrukturprosjekter skal styrkes. Målet er at fylkeskommunen blant annet skal få en medvirkende rolle i transportetatenes arbeid med å kartlegge behovet for nye KVU-er. Involveringen skal skje gjennom økt vekt på fylkeskommunens deltakelse i arbeidet KVU-ene til store statlige infrastrukturprosjekter og byutredninger (slik Statens Vegvesen allerede har sørget for i arbeidet med byutredninger for de største byområdene). Videre skal fylkeskommunen ifølge Meld. St. 6 (2018-2019) bidra til å definere regionale behov som kan og bør oppfylles med investeringen og deltar i å utforme overordnede samfunnsmål.

I en nullpunktsmåling er det relevant å kartlegge i hvor stor grad fylkeskommunen har blitt involvert i denne typen statlige investeringsprosjekter før reformen.

Intervjuene med fylkesrådmennene i denne nullpunktsmålingen tyder på at fylkeskommunen har deltatt aktivt i arbeidet med store statlige infrastrukturprosesser. Hvorvidt de har bidratt aktivt til å utforme samfunnsmål er derimot uklart.

Planfaglig veiledning av kommunene

Aktiv planfaglig veiledning av fylkets kommuner er en lovpålagt fylkeskommunal oppgave i plan- og bygningsloven. **Regionalt planforum** er en viktig arena for dialog i kommunale og regionale planprosesser. Kommunal- og moderniseringsdepartementet peker i Meld. St. 6 (2018-2019) på et ønske om at regionalt planforum i større grad skal drøfte og diskutere regionale planer, kommuneplaner og reguleringsplaner som påvirker nasjonale og viktige regionale hensyn.

På spørsmål om på hvilke måter fylkeskommunen veileder kommunene i eget fylke framstår regionalt planforum som sentralt. Alle fylkene vi har snakket med har et regionalt planforum, og innspillene er at dette er en viktig arena.

Videre er det en bred samhandling på planområdet mellom kommuner og fylkeskommuner gjennom flere kanaler som 1-til-1 veiledning, nettverk, veiledere, fylkeskommunens som innsigelsesmyndighet og konferanser.

Regionalt planforum ble evaluert i 2015 (se Langset og Nilsen (2015)). Evalueringen kartla blant annet innholdet i regionalt planforum. De fleste kommuner «(…) understreker at planforumet primært er til for plansaker som berører flere fagområder og interesser og i mindre grad planer med klart avgrensede problemstillinger og/eller særinteresser man heller kan ta direkte med berørt myndighet» (ibid.).

Det varierer hvilke plantyper som drøftes i planforumet, jf. tabell 5.25. Statlige planer og konseptvalgutredninger, regionale planstrategier og regionale planer samt interkommunale planer drøftes i liten grad i planforumet.

Bruk av virkemidler i plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven gir fylkeskommunen virkemidler og handlingsrom når det kommer til den regionale planleggingen. Mulighetsrommet gjelder utvikling av regional planstrategi, regionale planer, regionale planbestemmelser, nedsette regionalt planforum og planfaglig veiledning av kommuner.

Intervjuer med fylkesrådmennene tyder på at fylkeskommunene i stor grad prioriterer utvikling av regionale planer for å styrke samfunnsutviklerrollen. Utvikling av regionale planer anses som sentralt i samfunnsutviklingen og fylkeskommunene har mye fokus og prioritet mot disse planene.

På spørsmål om hvor viktig bruken av regionale planbestemmelser er for gjennomføring av regional arealpolitikk svarer de fleste fylkesrådmennene at det er har vært viktig i årene før reformen.

Tabell 5.25
Plantyper som drøftes i regionalt planforum, 2015. Antall fylkeskommuner.

	Ofte	Noen ganger	Aldri
Kommuneplanens arealdel	15	2	
Kommuneplanens samfunnsdel	8	9	
Detaljreguleringer	8	9	
Områdereguleringer	7	8	2
Kommunale planstrategier	4	8	5
Tematiske kommunedelplaner	1	11	4
Statlige planer, konseptvalgutredninger	2	7	8
Regionale planstrategier		11	6
Regionale planer		11	6
Interkommunale planer		11	6
Annet (f.eks. utbyggingsavtaler)	1	6	10

Kilde: Langset og Nilsen (2015) *Evaluering av regionalt planforum*

6 Delmål 2: Bedre samhandling med regional stat

Det er et mål å forbedre samhandlingen mellom fylkeskommunen og staten både sentralt og regionalt for å løse tverrsektorielle utfordringer knyttet til blant annet næringsutvikling, folkehelse og klima.

Relevante indikatorer for å følge måloppnåelsen mot delmål 2 er oppsummert i tabell 6.1. Indikatorene er hovedsakelig basert på Difis arbeid med samhandling mellom regional stat og fylkeskommunen og intervjuer gjennomført med dagens fylkeskommuner.

6.1 Samhandlingen med regional stat

Regional statsforvaltning omfatter en rekke etater som utfører oppgaver for sentrale myndigheter. Oppgavene er av ulik karakter, som utøving av myndighet overfor innbyggere, næringsliv og kommuner og fylkeskommuner (klage og tilsyn), tjenesteproduksjon (barnevern), utbygging og vedlikehold av infrastruktur (veier) og utviklingsoppgaver (næringsutvikling). Regional statsforvaltning skal bidra til at nasjonale mål og vedtak følges opp og gjennomføres både lokalt og regionalt.

Difis overordnede funn er at *«(…) inndeling teller, men sektorstyring, ressurser og velfungerende arenaer avgjør»* (Difi, 2018b). Dette gjelder på tvers av de tre temaene som er drøftet (samfunnssikkerhet og beredskap, kommunerettet virksomhet og regional planlegging/utvikling), selv om sammenfallende inndeling betyr mer i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap enn de to andre.

I perioden fram til gjennomføring av regionreformen var det i ulik grad samsvar både mellom regionale statsetaters inndeling, og inndelingen av regional stat og fylkeskommunen, jf. figur 6.2. Kjennetegn ved statens regionale strukturer og utfordringer ved dette ble drøftet både av Produktivitetskommisjonen og av Ekspertutvalget for regionreformen (se Hagen m.fl. (2018) og NOU 2015:1).

De fleste etater med et regionalt apparat hadde færre regioner enn de 19 fylkene som eksisterte før reformen (inkludert todelt Trøndelag). Difi (2017) kartla direktorater med regionalt apparat (21 av 63 direktorater samt fylkesmannen). Som drøftet av Ekspertutvalget hadde kun fire av de utvalgte statsetatene (Statped, Bufetat, Statens Vegvesen og Helseforetakene) sammenfallende regional struktur før regionreformen. De fleste etater hadde på dette tidspunkt en regional struktur som gikk på tvers av ny fylkesinndeling på Østlandet.

Vedtatt ny fylkesinndeling og skisserte endringer i regional stats inndeling i pågående arbeid i KMD gir relativt stort samsvar mellom inndelingen av regional stat og fylkeskommunen.

NAV og Innovasjon Norge har vedtatt harmoniserende inndeling med ny fylkesstruktur. IMDi, som får

Tabell 6.1
Indikatorer knyttet til delmål 2

Indikator	Kilde
Grad av samsvar mellom fylkesinndelingen og geografisk avgrensning av de viktigste aktørene blant regional stat	Difi
Andel regionale statsetater som i minst noen grad prioriterer deltakelse i viktige samhandlingsarenaer og/eller -prosesser	Difi
På hvilket nivå har fylkeskommunen samhandlet med utvalgte statlige etater ihht. Difis samordningsstige? Fra 1 – Informasjonsdeling til 4 – Utvikling av felles planer/tiltak	SØA
Gjennomsnittvurdering blant fylkeskommunene av hvor god samhandlingen mellom fylkeskommunen og utvalgte aktører er. Fra 1 – Svært dårlig til 5 – Svært godt.	SØA

Kilde: SØA

sine regionale oppgaver overført til fylkeskommunen, vil ikke lenger være aktuell med regional tilstedeværelse.

Prop. 113 S (2018-2019) redegjør for statusen på regjeringens oppfølging av inndeling av regional stat. Det er fortsatt noe usikkerhet knyttet til inndelingen av enkelte etater som Sivilforsvaret, NVE, Husbanken mv. Politiets inndeling vil dele Viken og Troms og Finnmark, men regjeringen mener det er lite hensiktsmessig å foreslå endringer i politiet på nåværende tidspunkt.

Sammenfallende inndelinger mellom nye regioner og regional stat løser ikke utfordringer med mangelfull samhandling mellom forvaltningsnivåer i seg selv, men kan tenkes å bidra til å legge bedre til rette for effektiv samhandling. Regionreformen inneholder også andre tiltak for mer og mer aktiv deltakelse fra regional stat i regional planlegging, jf. diskusjon i kapittel 5.

Figur 6.2
Inndeling av et utvalg regionale statsetater.

Fylkes-kom. 2020	Oslo	Akershus, Buskerud og Østfold	Agder	Vestfold Telemark	Hedmark Oppland	Rogaland	Hordaland Sogn og Fjordane	Møre og Romsdal	Trønde-lag	Nord-land	Troms og Finn-mark
Politi	Oslo	Øst / S-Ø	Ag / S V	Sør-Øst	Innlandet	Sør-Vest	Vest	Møre og Romsdal	Trønde-lag	Nordland	Tr / Fi
NAV*	Oslo	Øst-Vik. / V.-Vik.	Agder	Vestfold og Telem.	Hedm. og Oppland	Rogaland	Hordaland og S&F	Møre og Romsdal	Trønde-lag	Nord-land	Troms og Finn.
Fylkes-mann	Oslo, Akershus, Buskerud og Østfold		Agder	Vestfold og Telem.	Hedm. og Oppland	Rogaland	Hordaland og S&F	Møre og Romsdal	Trønde-lag	Nordland	Troms + Finn**
Kart-verket	Oslo		Kristian-sand	Skien	Hamar	Stavanger	Bergen	Molde	Trønde-lag	Bodø	Troms og Finn.
Veg-vesen	Vegregion Øst		Vegregion Sør		Vegregion Øst	Vegregion Vest		Vegregion Midt		Vegregion Nord	
NVE	NVE Øst		NVE Sør		NVE Øst	NVE Sør	NVE Vest	NVE Midt		NVE Nord	
Hus-bank.	Øst		Sør		Øst	Vest		Midt-Norge		Bodø	Hamm-erfest
Kyst-verket	Kystverket Sørøst				Dekkes ikke	Vest		Midt-Norge		Nord-land	Troms og Finn.
Fiskeri-dir.	Sør						Vest	Midt		Nord-land	Nord
Mat-tils.	Stor-Oslo	Øst	Sør og Vest	Øst		Sør og Vest		Midt		Nord	
IMDi	Øst	Ind. Ø	Sør	Øst	Indre Øst	Vest		Midt-Norge		Nord	
UDI	Øst	Indre Øst.	Sør		Indre Østland	Vest		Midt-Norge		Nord	
Buf-etat	Bufetat Øst		Bufetat Sør		Bufetat Øst	Bufetat Vest		Bufetat Midt-Norge		Bufetat Nord	
Krim.-oms.	Øst	Sør	Sør-Vest	Sør	Øst	Sør-Vest	Vest		Nord		
Helse-fore.	Helse Sør-Øst					Helse Vest		Helse Midt-Norge		Helse Nord	
Stat-ped	Statped Sør-Øst					Statped Vest		Statped Midt-Norge		Statped Nord	

Kilde: Ekspertutvalgets rapport til KMD, se Hagen m.fl. (2018)

6.2 Prioritert deltakelse fra regional stat på eksisterende samhandlingsarenaer

Difi (2018d) kartla i hvor stor grad fylkeskommunene vurderer at statsetatene deltar på eksisterende samhandlingsarenaer knyttet til regional utvikling, jf. figur 6.3.

Fylkeskommunen vurderer at statsetatene i varierende grad prioriterer deltagelse, med fylkesmannen som i størst grad ser ut til å prioritere, og Bufetat i minst grad.

Resultatene fra Difis spørreundersøkelser til fylkeskommunene om statsetatenes prioritering av deltakelse gir ikke nødvendigvis den fulle sannhet eller er ikke nødvendigvis dekkende. Kartleggingen dekker også kun viktige samhandlinger knyttet til regional utvikling og planlegging, og ikke de to øvrige viktige samhandlingsarenaene knyttet til kommunerettet virksomhet og samfunnssikkerhet og beredskap.

Like fullt gir svarene en indikasjon på at deltagelse i varierende grad prioriteres. Deltagelse må betraktes som en forutsetning for å få til en god samhandling.

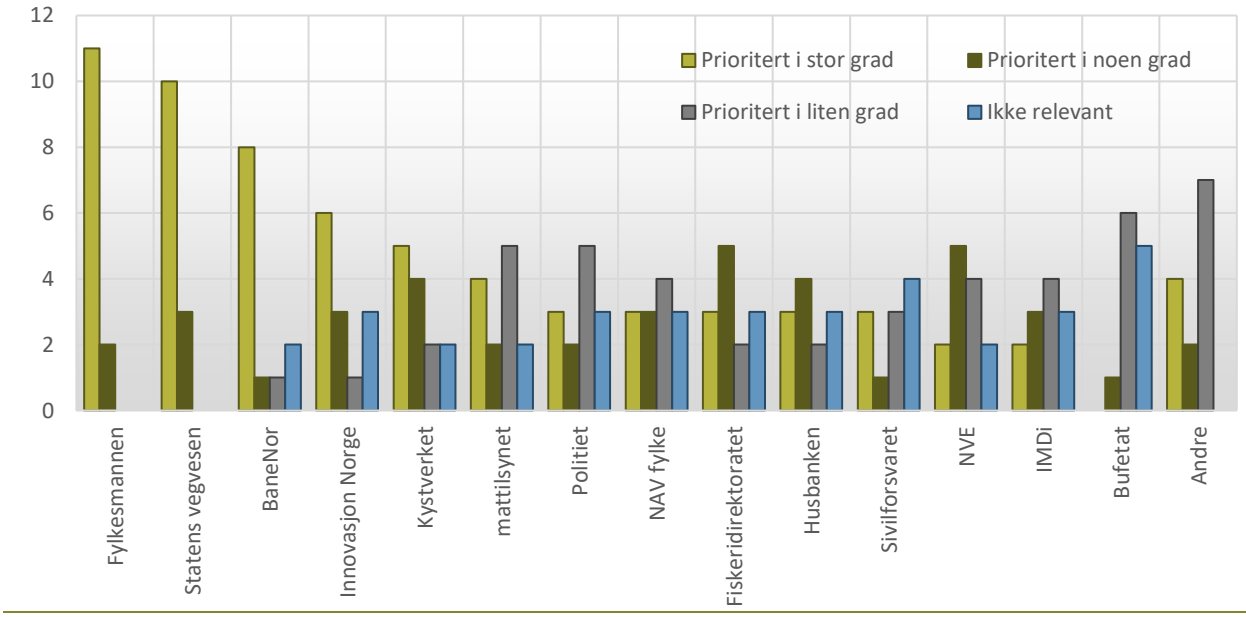
Neste spørsmål blir hvorvidt kvaliteten i samhandlingen er god.

6.3 Kvaliteten i samhandlingen mellom regional stat og fylkeskommunen

Difis kartlegginger kretser hovedsakelig rundt spørsmålet 'om' regional stat deltar i relevante samhandlingsarenaer. I vår undersøkelse blant eksisterende fylkesrådmenn har vi forsøkt å grave noe dypere i på hvilket nivå fylkeskommunen samhandler med regional stat med utgangspunkt i Difis samordningsstige, jf. figur 6.4.

Basert på våre intervjuer er det overordnede bildet at informasjonsdeling og samhandling på de nivå 1 og 2 i samordningsstigen forekommer for alle fylkeskommuner med alle de aktuelle regionale statsetatene, jf. figur 6.5.

Figur 6.3
Fylkeskommunens vurderinger av statsetatenes prioritering av deltagelse på samhandlingsarenaer, 2018.



Kilde: Difi

Figur 6.4
Samordningsstigen

Kilde: Difi

Alle fylkeskommunene vi snakket med oppga at samhandlingen med Statens Vegvesen omfatter utvikling av felles planer og tiltak, altså på nivå fem.

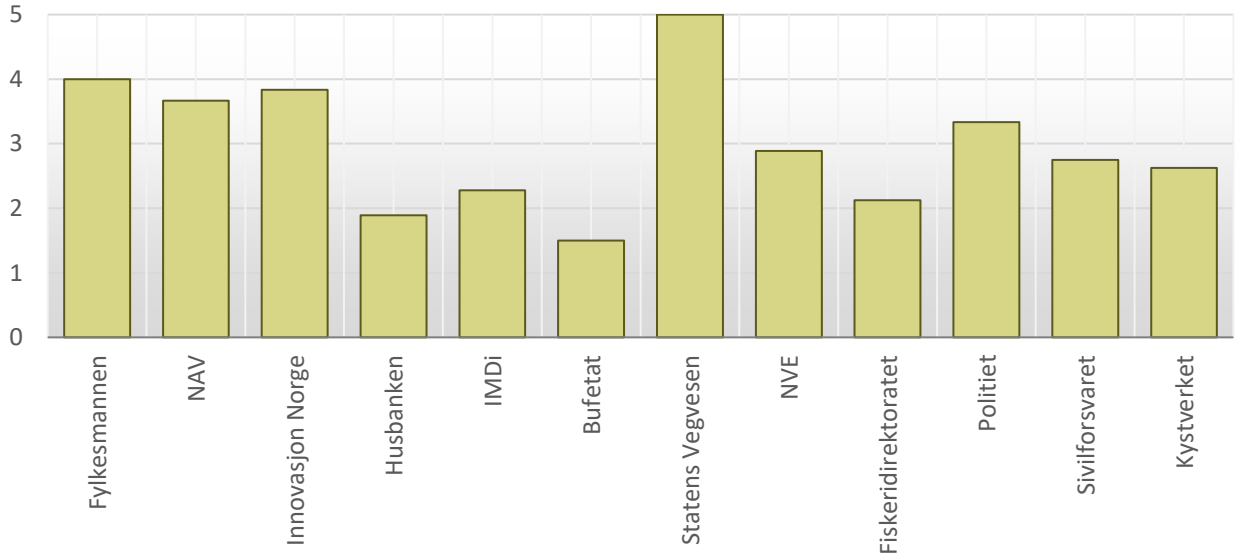
Husbanken, IMDi og Bufetat samt Fiskeridirektoratet skiller seg ut med relativt lavt nivå på samhandlingen med fylkeskommunen, sett fra fylkesordførernes ståsted. Lavt nivå på samhandling med Fiskeridirektoratet og delvis Kystverket henger også sammen med den geografiske plasseringen av det enkelte fylke. Innlandet spesielt vil naturlig ha lite behov for samhandling med disse aktørene.

I lys av økt fokus på utfordringer knyttet til levekår, integrering og ulikhet også i Norge er det interessant å legge merke til det lave nivået på samhandlingen med Husbanken, IMDi og Bufetat. Dette er aktører som trolig kan spille en større rolle i fylkeskommunenes arbeid med problemstillinger av nasjonal interesse.

At nivået på samhandlingen er lavt for Bufetat kan også henge sammen med resultatene fra Difi som tyder på at de i relativt liten grad prioriterer deltakelse på eksisterende samhandlingsarenaer, jf. figur 6.3 over.

Utstrakt samarbeid om næringsutvikling og arbeidsmarkedstiltak samt folkehelsearbeid gir relativt høy vurdering av samhandlingen med både Fylkesmannen, Nav og Innovasjon Norge. Flere fylkeskommuner trekker fra et positivt samarbeid på dette området. Også fylkeskommunens eierrolle i Innovasjon Norge trekkes fram som noe som fungerer godt og kan forklare noe av den relativt høye vurderingen av samhandling.

Figur 6.5
Gjennomsnittvurdering blant fylkeskommuner i plassering av samhandling med regional stat i Difis samordningsstige. Fra 1 (informasjonsdeling) til 5 (utvikling av felles planer og tiltak). N = 11.



Kilde: SØA

6.4 Fylkeskommunens samhandling med øvrige aktører

I tillegg til samhandlingen mellom fylkeskommunen og regional stat har vi stilt spørsmål om i hvor stor grad fylkeskommunen vurderer at samhandlingen med utvalgte andre aktører har fungert i årene før reformen. Spørsmålet ble knyttet til følgende aktører:

- Innbyggere
- Næringsliv
- Frivillig sektor
- Utdanningsinstitusjoner
- Regional stat
- Sentrale myndigheter

Fylkeskommunene vurderer gjennomgående samarbeidet med utvalgte aktører som godt, jf. figur 6.6. Det er likevel nyanseringer og vurderinger som ligger bak spørsmålet vi stilte som modererer det gode inntrykket noe.

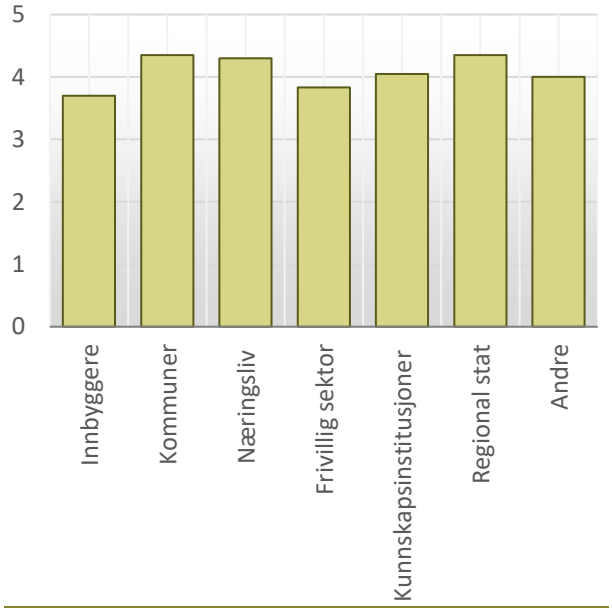
Fylkeskommunens samhandling med innbyggerne er i all hovedsak knyttet til elever i videregående opplæring. Dialogen med innbyggerne oppleves av fylkeskommunene som god, men begrenset av åpenbare årsaker.

Samhandlingen med næringslivet oppleves som god, men begrenset. Samarbeid med Innovasjon Norge trekkes av enkelte fram som nyttig. På næringslivssiden er det også flere fylkeskommuner som trekker fram gode samarbeidsrelasjoner med næringslivet i partnerskapssamarbeid.

Overfor frivillig sektor trekkes det fram utfordringer og ønsker om et bedre og mer utbredt samarbeid. Her peker fylkesrådmennene også på utfordringer med folkehelse mv. som viktige tema hvor et bedre samarbeid med frivillig sektor kan spille en større rolle.

I en framtidig evaluering vil det være interessant å se om samhandlingen med frivillig sektor er bedre gjennom en forbedring av vurderingen på dette spørsmålet i intervjuet med fylkeskommunen.

Figur 6.6
Gjennomsnittlig vurdering av samhandlingen mellom fylkeskommunen og utvalgte aktører. Fra 1 – Svært dårlig til 5 – Svært god. N = 11.



Kilde: SØA

Enkelte fylkesrådmenn framhever samarbeid med UH-sektoren som et mer krevende og lite utbredt samarbeid sammenlignet med de øvrige aktørene.

Samhandlingen med kommunene går i all hovedsak gjennom den regionale planleggingen, herunder regionalt planforum, plandialogen og gjennom fylkeskommunens myndighetsrolle.

Samhandlingen med regional stat oppleves til tider krevende og fragmentert. Etablering av gode møteplasser og koordinering oppleves som tungt og krevende. Dette er samtidig en del av fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler slik den er definert og ønsker om videre utvikling av denne.

7 Delmål 3: Kompetanse og kapasitet

Delmål 3 knytter seg til fylkeskommunens administrative kapasitet og kompetanse. Et sentralt aspekt ved reformen er forventning om mer effektiv og kvalitetsmessig bedre tjenesteproduksjon. Hva kapasitet og kompetanse innebærer i denne sammenheng er beskrevet i kapittel 2. Hvordan disse områdene er tenkt styrket som følge av regionreformen er beskrevet i kapittel 3.

For å måle måloppnåelsen baserer vi oss på syv utvalgte indikatorer som vi anser som spesielt relevante. Dette for å belyse effekten på regioner der fylkeskommunen løser denne rollen godt:

- Kapasitet
- Kompetanse
- Antall årsverk på utvalgte områder
- Lønnsutgifter til administrasjon

Hovedvekten av tolkningen legges i gjennomførte kartlegging av fylkeskommunenes administrative kompetanse og kapasitet i dag. Dette er indikatorer som har en direkte kobling til delmålet, og som i mindre grad skyldes andre faktorer.

Innsatsindikatorene knyttet til årsverk og avtalte stillinger gir mer tvetydig informasjon om måloppnåelse. Overføring av oppgaver og ansvar til fylkeskommunen kan øke administrasjonen avhengig av hvordan årsverk og lønnsutgifter rapporteres i Kostra. Ett eksempel er overføringen av sams vegadministrasjon. Hvordan rapporteringen gjøres i praksis med nye oppgaver bør kartlegges som en del av evalueringen av reformen for å på en best mulig måte tolke observert utvikling.

Innsatsindikatorene knyttet til administrative årsverk og årsverk til andre sektorer vil like fullt gi nyttig informasjon om årsaker og forklaringer av hvorvidt delmål 3 nås eller ikke.

7.1 Kapasitets- og kompetansekartlegging

Vi har gjennomført en kvalitativ kapasitets- og kompetansekartlegging i de eksisterende fylkeskommunene.

Valget av kvalitativ intervjuer har en todelt begrunnelse; for det første er kompetanse og kapasitet for spesifikt fylkeskommunens oppgaver ikke godt dokumentert i tilgjengelig statistikk; for det andre vil

Tabell 7.1
Indikatorer knyttet til delmål 3 – Kompetanse og kapasitet

Indikator	Kilde
Andelen fylkeskommuner som vurderer egen kapasitet på utvalgte områder som (svært dårlig)	SØA
Andelen fylkeskommuner som vurderer egen kompetanse på utvalgte områder som (svært dårlig)	SØA
Andel fylkeskommuner som opplever mangelfull tilgang på kompetent arbeidskraft i rekrutteringsprosesser	SØA
Avtalte årsverk til administrasjon Avtalte årsverk til kultur Avtalte årsverk til VGO Avtalte årsverk til tannhelse	SSB: 11919

Kilde: SØA

ikke alle slike statistikker favne om de ulike ikke-kvantifiserbare aspektene ved temaet.

Indikatorer knyttet til delmål 3 ser spesifikt på økt kompetanse og kapasitet. Bedre administrativ kapasitet og høyere og/eller mer relevant kapasitet kan derimot også påvirke delmål 1 positivt.

Formålet med kapasitets- og kompetansekartleggingen er å avdekke i hvilken grad fylkeskommunene i dag har den relevante kompetansen og kapasiteten som kreves for å tilby lovpålagte oppgaver, tjenester og ansvarsområder.

Videre er det hensiktsmessig å kartlegge i hvilken grad fylkeskommunene evner å rekruttere relevant kompetanse. Intervjuene har drøftet fylkeskommunens administrative kapasitet, kompetanse og evne til å rekruttere relevant kompetanse innenfor følgende områder:

- Regional planlegging (planarbeid)
- Tjenesteoppgaver
- Samferdsel og infrastruktur
- Utdanning og kompetanse
- Kultur, idrett og kulturminnevern
- Helse og levekår
- Næringsutvikling
- Klima, miljø og naturressurser

I denne rapporten er intervjuer gjennomført med fylkesrådmann og andre personer med tilsvarende oversikt over fylkeskommunens utfordringer. For hvert tema foreligger skalerte spørsmål på en skala fra *1 – Svært dårlig* til *5 – Svært god*, samt mer åpne spørsmål med konkrete kommentarer til de skalerte spørsmålene. Dette lar oss tallfeste samt forklare endringer i fritekst.

Det ble presisert at vurderingene skulle gjelde de siste tre årene, eller den siste perioden fram til reform. Vi har altså forsøkt å isolere eventuelle utfordringer fylkeskommunene måtte ha i forbindelse med overgangen til ny fylkesstruktur.

En nærmere beskrivelse av intervjuguiden er gitt i vedlegg B.

7.2 Fylkeskommunene har god administrativ kapasitet og relevant kompetanse

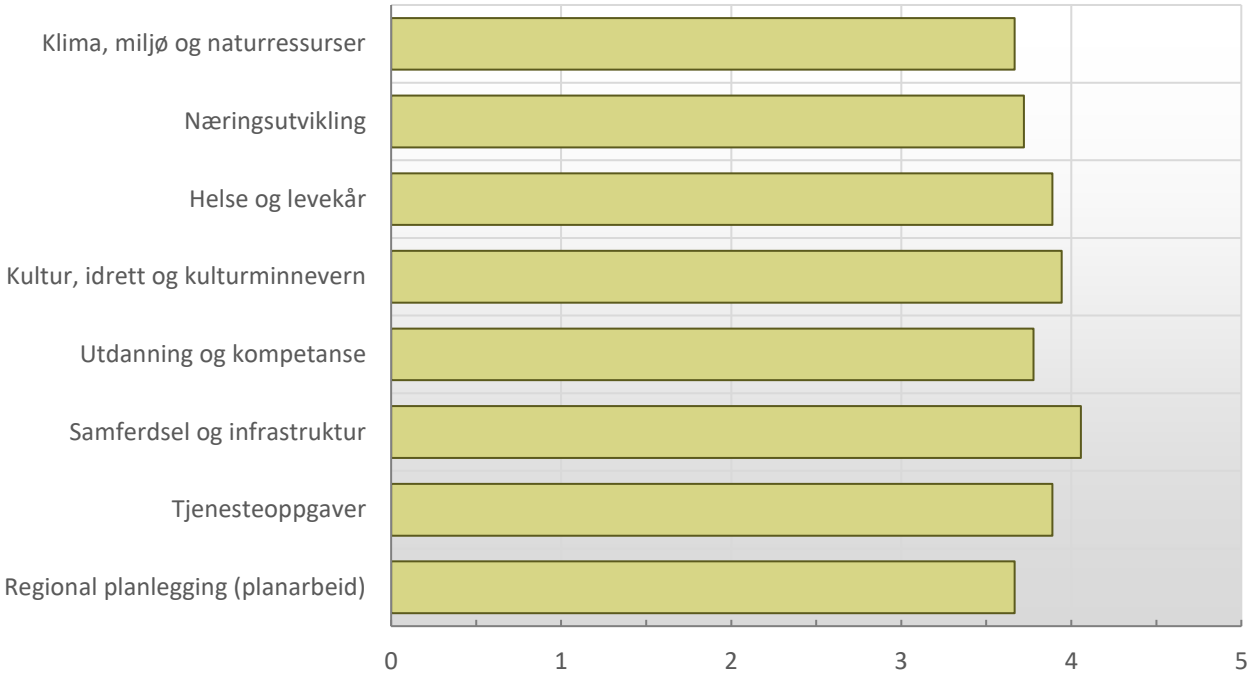
Jevnt over er inntrykket fra intervjuene at fylkeskommunene har god kapasitet til å gjennomføre de oppgavene og ansvaret man har innenfor utvalgte områder, jf. figur 7.2. Vurderingen fra fylkeskommunene er på alle områdene god når det kommer til kapasitet.

Det er derimot noen variasjoner, hvor enkelte fylkeskommuner trekker fram kapasiteten til regionalt planarbeid som mer utfordrende enn tilfellet er på andre områder.

Også klima og miljø trekkes framstår som relativt krevende. Fokuset på klima- og miljøspørsmål har økt de siste årene og satt nye krav til kapasiteten på området for fylkeskommunen. Enkelte fylkeskommuner trekker fram dette som et område der det har vært utfordrende å bygge opp kapasitet, men også god nok kompetanse.

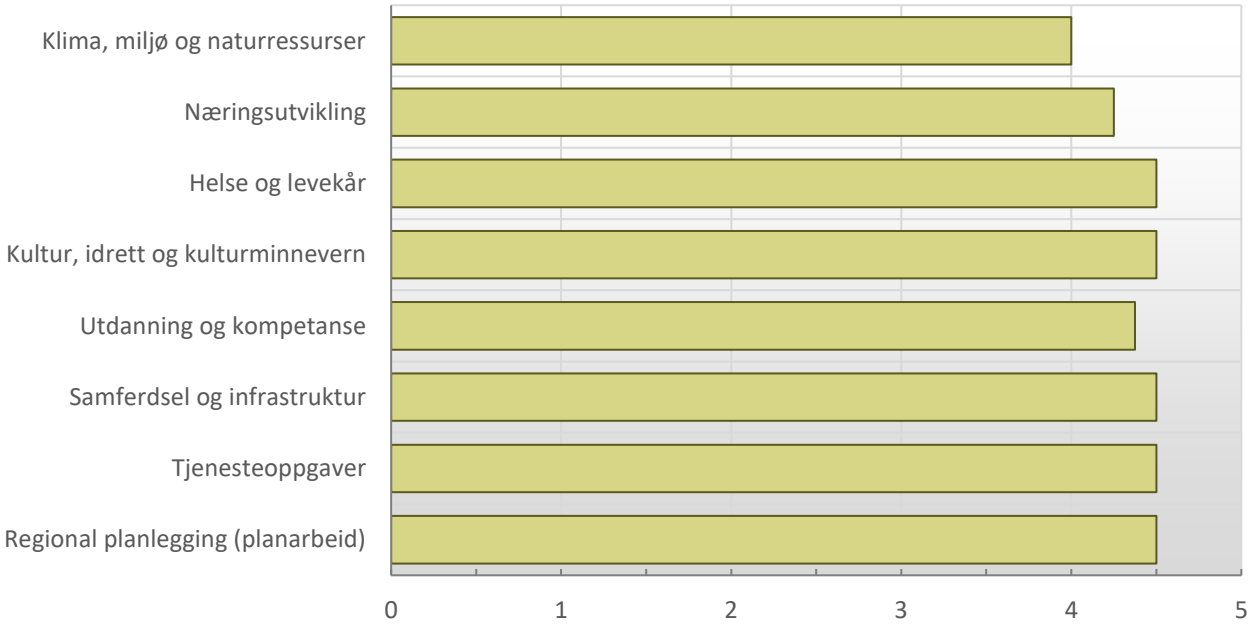
Selv om det ble forsøkt å isolere vurderingene av fylkeskommunens administrative kapasitet til å gjennomføre oppgaver og ansvarsområder fra arbeid med regionreformen, trekker enkelte fylkeskommuner fram at det har vært kapasitetsutfordringer til tider som følger av ressursbruk til reform på toppen av drift. Likevel så er inntrykket fra intervjuene at kapasiteten er bra.

Figur 7.2
Gjennomsnittlig vurdering av kapasitet, målt ved spørsmålet *«Hvordan vurderer du at fylkeskommunens administrative kapasitet har vært til å utføre følgende oppgaver/ansvarsområder de siste tre årene?»*. Fra 1 – Svært dårlig til 5 – Svært god.



Kilde: SØA

Figur 7.3
Gjennomsnittlig vurdering av kompetanse, målt ved spørsmålet *«Hvordan vurderer du at fylkeskommunens relevante kompetanse på følgende oppgaver/ansvarsområder har vært de siste tre årene?»*. Fra 1 – Svært dårlig til 5 – Svært god.



Kilde: SØA

Fylkeskommunens kapasitet henger ikke nødvendigvis sammen med mangel på relevant kompetanse. Fylkeskommunene vurderer generelt at deres administrative kompetanse også er god, og sammenfaller med vurderingene av kapasitet, jf. figur 7.3. Det er ingen områder som skiller seg nevneverdig ut med generelt svakere vurderinger av relevant kompetanse.

Enkelte fylkeskommuner med kapasitetsutfordringer på planarbeidet, vurderer derimot tilgjengeligheten av relevant kompetanse som god. Dette kan tyde på at fylkeskommunen har for små faggrupper. For små faggrupper kan igjen forklares enten med at fylkeskommunen ikke klarer å rekruttere nok personer med relevant kompetanse, eller at de ikke prioriterer flere ansettelser.

På klima og miljø svarte enkelte respondenter at samspillet mellom klima og miljø og andre områder var utsatt, som konsekvens av begrenset kompetanse på hverandres fagfelt. Kravene til kompetanse på klima- og miljøspørsmål trekkes også fram som noe som har økt de senere årene.

Samtidig indikerer intervjuer at dette er et felt fylkeskommunene har jobbet hardt for å rekruttere relevant kompetanse inn på.

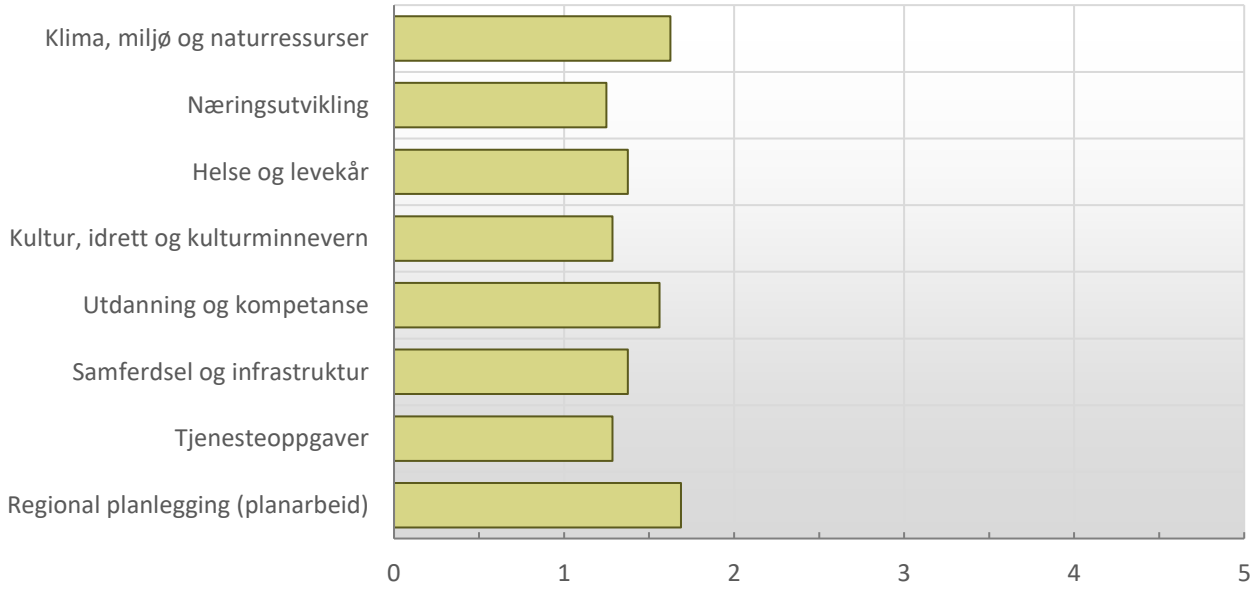
7.3 Godt tilfang av relevant kompetanse i fylkeskommunens rekruttering

Som for administrativ kapasitet og tilgjengelig relevant kompetanse vurderer fylkeskommunene rekrutteringen av ressurser med relevant kompetanse som god, jf. figur 7.4.

Samtidig påpekte enkelte fylkeskommuner en større utfordring i rekruttering av relevant kompetanse innen spesielt utdanning og tannhelse. På spørsmål om spesifikke faggrupper ble følgende grupper uttalt som vanskelige å rekruttere til:

- Høyere undervisningsstillinger (rektor, lektor)

Figur 7.4
Gjennomsnittlig vurdering av fylkeskommunens evne til å rekruttere relevant kompetanse, målt ved spørsmålet *«I hvor stor grad har fylkeskommunen hatt vanskeligheter med å rekruttere relevant fagpersonell til følgende oppgaver/ansvarsområder de siste tre årene?»*. Fra 1 – Ingen grad til 5 – I Svært stor grad.



Kilde: SØA

- Lærere i norsk og fremmedspråk
- Tannleger
- Folk med plankompetanse

Ellers ble det påpekt at primært på samferdsel konkurrerer fylkeskommunen som arbeidsgiver med det private næringsliv. Dette påvirker ikke den tilgjengelige kompetansemassen, men heller fylkeskommunens mulighet til å rekruttere.

Et annet interessant moment er at også fylkeskommuner som rapporterer om svært god tilgjengelig kompetanse sliter med rekruttering. Det vil si at fylkeskommuner, som på samferdselsområdet, møter sterk konkurranse om de gode kandidatene. Dette medfører at kan måtte bruke mye ressurser på å få tak i de beste kandidatene.

7.4 Innsatsindikatorer

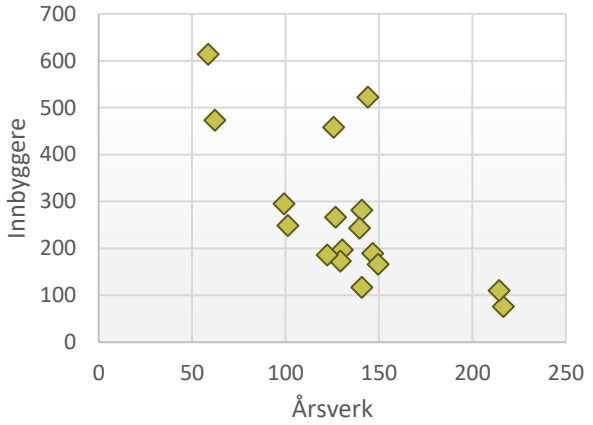
Selv om vi forsøker å forholde oss mest til effektindikatorer, kan innsatsindikatorer på fylkeskommunens tjenesteområder være relevant for å forklare utviklingen i effektindikatorer. Dette er relevant i en nullpunktsmåling, men spesielt i en framtidig evaluering. Innsatsindikatorene knytter seg til administrative årsverk fordelt på tjenesteområder.

Som en av begrunnelsene for reformbehov ble effektiv tjenesteproduksjon trukket fram. Større enheter med større befolkningsmengde og virkemidler kan utløse effektiviseringsgevinster. Effektiviseringen kan enten resultere i lavere kostnader, eller i økt produksjon.

Hypotesen om en negativ sammenheng mellom administrativt ansatte og antall innbyggere ser ut til å stemme med fylkeskommunene i 2018, jf. figur 7.5.

Fylkeskommunens ressursinnsats på ulike funksjoner har vært relativt stabil de siste fire årene, jf. figur 7.6. Ressursinnsatsen er her enkelt definert som antall årsverk.

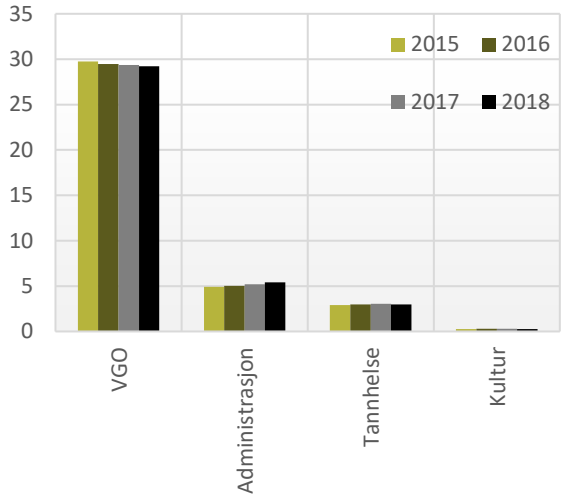
Figur 7.5 Administrative årsverk i fylkeskommunene unntatt Oslo per 100 000 innbygger. 2018.



Note: Oslo er særegen i at den operer som fylkeskommune, kommune og hovedstad, og har dermed en markant avvikende oppbygging av sin administrative stab fra de andre fylkeskommunene. SSB-tall viser 767 ansatte per 100 000 innbyggere i Oslo, 3,5 ganger nest høyeste verdi

Kilde: SSB

Figur 7.6 Tusen årsverk i fylkeskommunale funksjoner eksklusive langtidsfravær, 2015-2018.



Kilde: SSB

Ressursinnsatsen til videregående opplæring er redusert med nærmere to prosent i perioden 2015-2018. Dette er også det området som helt klart krever størst innsats fra fylkeskommunen, slik at den totale reduksjonen i årsverk er på om lag 540 i perioden. Dette er nesten dobbelt så mange årsverk som var dedikert kultur i 2018 alene. Årsverk til administrasjon har derimot økt med over ti prosent fra

2015 til 2018. Dette tilsvarer om lag reduksjonen i antall årsverk til videregående opplæring. For fylkeskommunene samlet har antall årsverk økt med 0,2 prosent fra 2015 til 2018.

Utviklingen i antall årsverk er ikke så interessant i seg selv, men gir mer informasjon om vi for eksempel ser dem i sammenheng med effektindikatorene på tilsvarende tjenester.

Vi drøftet tidligere innbyggernes vurdering av videregående opplæring. Innbyggerne vurderer den videregående opplæringen som god, og denne oppfatningen er betydelig bedre enn tilfellet var i 2010.

Samtidig vet vi at det er store variasjoner i andelen elever som fullfører videregående opplæring på normert tid. Gjennomføringsgraden er like fullt på rundt 60 prosent, og har økt med om lag tre prosentpoeng fra femårsperioden 2009-2014 til femårsperioden 2012-2017.

To effektindikatorer peker dermed mot bedre måloppnåelse innenfor videregående opplæring, samtidig som ressursinnsatsen (målt i antall årsverk) er redusert. Dette kan enten være en funksjon av rapportering, gjennom at flere årsverk rapporteres som administrative, høyere effektivitet i tjenesteproduksjonen eller at kvaliteten i tjenesten har økt. Det er også mulig at utviklingstendensene er en kombinasjon av disse.

8 Delmål 4: Demokratisk arena

Fylkeskommunenes oppgaveløsning utføres ikke først og fremst på vegne av staten, men har sin egen legitimitet i form av et demokratisk mandat fra fylkets velgere. Fylkeskommunen er et selvstendig politisk nivå hvor det gjennomføres valg hvert fjerde år på samme tidspunkt som lokalvalgene i primærkommunene.

Kvaliteten på den fylkeskommunale demokratiske arenaen kan vurderes langs flere dimensjoner. Et fungerende demokrati kjennetegnes først og fremst av en bred deltagelse blant innbyggerne, både i stemmegivning ved valg og i deltagelse i samfunnsdebatten og politiske prosesser mellom valg.

Vi foreslår fire indikatorer som de mest relevante for å vurdere fylkeskommunen som demokratisk arena, jf. tabell 8.1.

8.1 Valgdeltakelse

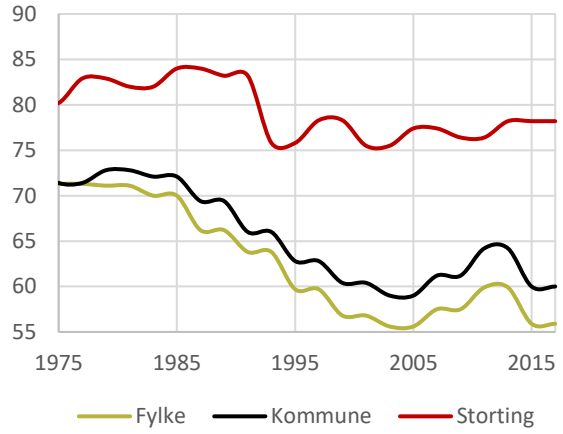
Vi anser valgdeltakelse blant stemmeberettigede som den mest sentrale effektindikatoren for å måle fylkeskommunen som demokratisk arena.

Deltakelse i valg er en viktig indikator for demokrati og fanger i stor grad opp kjennetegnene ved demokratiet vi drøftet i kapittel 2.9. Uten reelle valgmuligheter og politisk makt vil det være en forventet lavere effekt av å stemme, en lavere interesse og dermed en lavere valgdeltakelse.

Det følger av dette at jo mer politikere adresserer problemer som er viktige for befolkningen, økt tillit befolkningen har til gjennomføringsevne av politikken og jo mer de føler at sin stemme kan påvirke utfallet av valget, jo høyere forventes valgdeltakelsen å bli.

Interessen for demokratiet på fylkesnivå har tradisjonelt vært lavere enn lokaldemokratiet og det nasjonale demokratiet (Stortinget) dersom vi måler etter valgdeltakelsen, jf. figur 8.2.

Figur 8.2 Valgdeltakelse i kommunevalg, fylkestingsvalg og stortingsvalg. 1975-2015.



Kilde: SSB

Valgdeltakelsen i fylkestingsvalgene har også blitt relativt lavere sammenlignet med lokalvalgene over tid. I 1975 var valgdeltakelsen i lokal- og fylkesvalg på samme nivå. I 2015 var valgdeltakelsen fire prosentpoeng høyere i kommunevalg sammenlignet med fylkestingsvalget samme år.

Tabell 8.1
Indikatorer knyttet til delmål 3 – Kompetanse og kapasitet

Indikator	Kilde
Valgdeltakelse i prosent. Fylkestings-, kommunestyre- og Stortingsvalg. Nordmenn og innvandrere. Valgdeltakelse etter landbakgrunn	SSB:09476, 09476 og 08243
Interesse for politikk på fylkes-, kommune- og riksnivå, samt korrelasjon med valgdeltakelse.	NSD: Lokaldemokratiundersøkelsen
GINI-koeffisient for geografisk representasjon av fylkestingsrepresentanter	SØA

Kilde: SØA

Her er det viktig å tå høyde for ulikheter i velgermassene i de ulike plattformene. Lokal- og fylkestingsvalg inkluderer

- norske statsborgere over 18,
- nordiske statsborgere over 18 registrert bosatt i Norge senest juni ved valgår og
- andre utenlandske statsborgere over 18 registrert bosatt i Norge de siste tre årene.

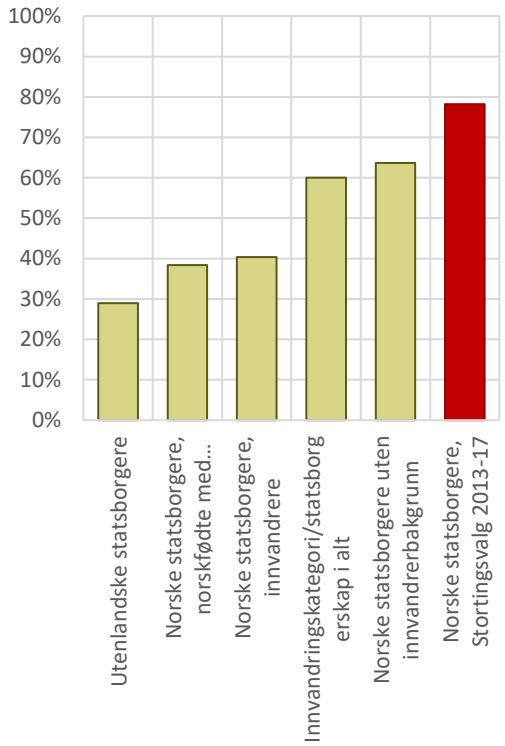
Velgere ved stortingsvalg inkluderer kun den første gruppen. I 2015 stemte 29 prosent av utenlandske statsborgere ved kommunestyre- og fylkestingsvalget. Dette er bidragsytende til avviket, men på ingen måte utslagsgivende, da norske statsborgere har markant høyere deltakelse ved stortingsvalg, jf. figur 8.3. Norske statsborgere stemmer mest ved stortingsvalg og minst ved regionale valg.

Valgdeltakelsen i fylkestingsvalg faller også sammenlignet med lokalvalg, jf. figur 8.4. Den oppfattede synkende interessen for fylkespolitikk, både i absolutte og relative verdier, gir oss en indikasjon på fylkeskommunen som demokratisk arena.

En styrking av fylkeskommunens oppgaver, roller og ansvarsområder forventes å redusere avviket i valgdeltakelse mellom kommunestyre- og fylkestingsvalg. Vi foreslår derfor å monitorere valgdeltakelsen i fylkestingsvalg i seg selv og relativt til kommunevalg som to separate indikatorer.

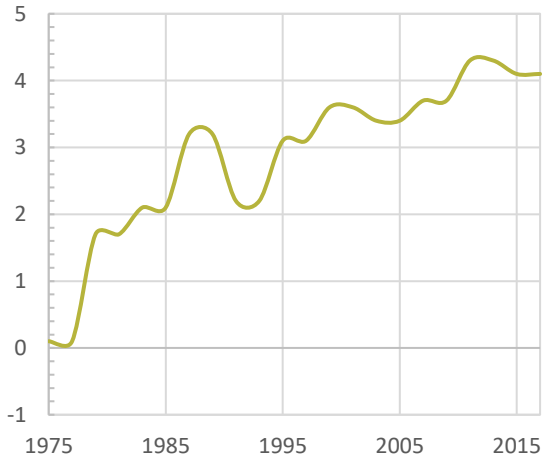
Utvikling både i valgdeltakelsen i seg selv, og relativt til kommunestyrevalg, påvirkes av andre faktorer enn endringer med regionreformen. Demografiske endringer er ett eksempel på noe som vil påvirke valgdeltakelsen. Innvandrere har tradisjonelt en lavere deltakelse i fylkestingsvalg sammenlignet med nordmenn.

Figur 8.3 Valgdeltakelse i kommune- og fylkestingsvalg etter landbakgrunn i 2015. Prosent.



Kilde: SSB

Figur 8.4 Avvik i valgdeltakelse mellom kommunevalg og fylkestingsvalg. Prosentpoeng. 1975-2015.



Kilde: SSB

8.2 Politisk interesse

Velgerundersøkelsen[2] fra 2015 viser at fylkespolitikk vekker betraktelig mindre interesse blant velgerne enn kommunepolitikk, jf. figur 8.5. Dette underbygger bildet av den relativt lave valgdeltakelsen i fylkestingsvalgene sammenlignet med Stortingsvalg og kommunevalg som drøftet over.

Det vil være interessant å følge med på eventuelle endringer i forholdet imellom valgdeltakelse og politisk interesse for de tre demokratiske plattformene endrer seg med endringer for fylkeskommunens del gjennom regionreformen.

8.3 Representativitet

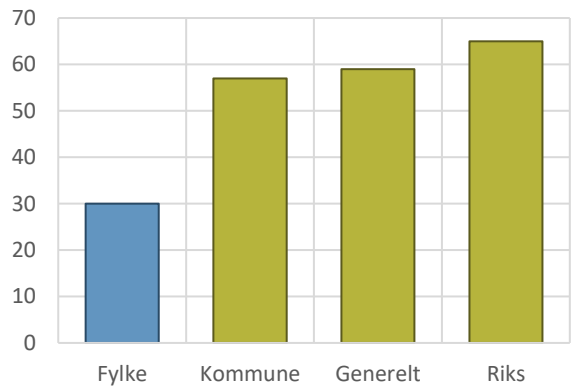
Representativitet er et nøkkelelement i et demokrati. Tillit og hvorvidt befolkningen føler seg representert av politikerne kan påvirke valgdeltakelsen.

Representasjon kan gå langs flere dimensjoner, som geografi (bostedskommune), kjønn, alder, innvandrerbakgrunn, formue, politisk tilhørighet m.m. Per i dag ser vi for eksempel få fylkestingsrepresentanter med innvandrerbakgrunn. Videre ser vi en skjevfordeling i fylkestingsrepresentanters kjønn og alder, med en overvekt av mannlige og middelaldrende representanter, jf. figur 8.6 og 8.7.

Disse aspektene er interessante i seg selv som forklaring av eventuelle forskjeller i valgoppslutningen mellom ulike deler av befolkningen. Indikatorene kan være nyttige forklaringsvariabler for en framtidig evaluering.

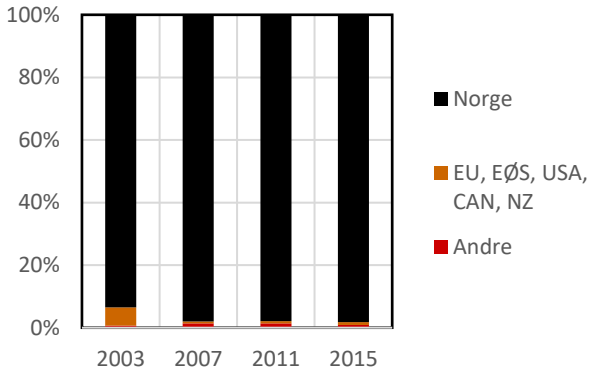
Den geografiske representasjonen er en ytterligere interessant dimensjon ved fylkestingets representanter. Vi foreslår å inkludere andelen representanter per innbygger for kommunene i et fylke som en indikator på den geografiske representativiteten til fylkestingspolitikerne. En slik måling kan gjøres på flere måter, men vi velger å bruke en GINI-koeffisient for geografisk representativitet.

Figur 8.5 Interesse for politikkområder i 2015. Prosent.



Kilde: SSB

Figur 8.6 Andel fylkestingsrepresentanter per innvandrerkategori, 2003-2015.



Kilde: SSB

[2] Velgerundersøkelsen viser nordmenns atferd ved valg, for eksempel valgdeltagelse og partivalg etter kjønn og alder. Statistikken er basert på intervjuundersøkelser gjennomført i samarbeid med SSB og Valgforskningsprogrammet ved Institutt for samfunnsforskning.

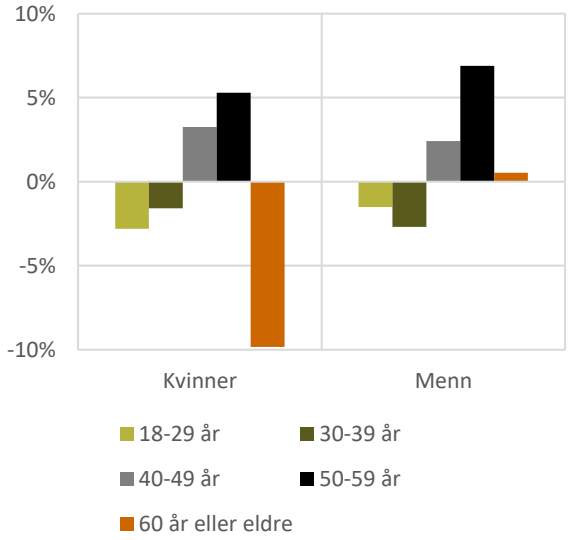
GINI-koeffisienten tar verdier imellom 1 og 0, hvor 1 innebærer at alle representantene kommer fra en kommune, og 0 innebærer at alle kommunene har like mange representanter per innbygger.

Den geografiske representasjonen varierer mellom de fylkene, jf. figur 8.8. Størst ulikhet mellom fordelingen av innbyggere og representanter er det i Trøndelag og Hordaland. Her er det altså noen kommuner som huser de fleste representantene på fylkestinget i Bergen og Trondheim. Dette er to store og sentrale byer for de to fylkene som også består av mange distriktskommuner. Denne fordelingen blir enda mer sammensatt i Vestlandet etter reformen, slik den ble etter sammenslåingen av Nord- og Sør-Trøndelag 1. januar 2019.

Tilsynelatende best fordeling av representanter finner vi i Akershus og Vestfold. Buskerud og Østfold har mer ulik fordeling.

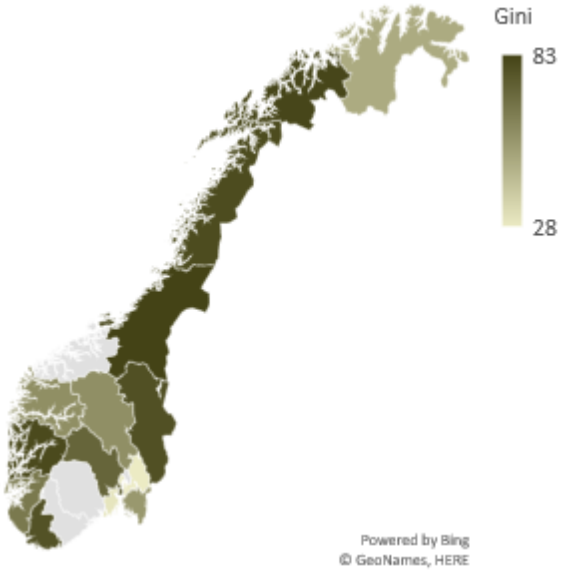
Selv om en kommune ikke har noen av sine bosatte representert i fylkestinget kan kommunen være representert og ivaretatt i politiske spørsmål på regionalt nivå. Indikatoren gir uansett en pekepinn på om det er skjevheter i den geografiske representasjonen, og som det kan være interessant å benytte for å vurdere det regionale demokratiet.

Figur 8.7 Over- og under-representasjon av fylkestingsvalgte i prosentpoeng etter aldersgruppe og kjønn, 2015.



Kilde: SSB

Figur 8.8 GINI-koeffisient for variasjon i representasjon av innbyggere, fordelt per fylke og innbygger



Kilde: SSB

9 Referanser

Difi. (2017). *Hva skjer med regional statsforvaltning? Utviklingstrekk, drivkrefter og muligheter.* Difi-rapport 2017:10.

Difi. (2018a). *Samhandling mellom regional stat og fylkeskommunen. Forprosjekt. .* Difi-notat 2018:1.

Difi. (2018b). *En analyse av inndelingen av regional stat. Hovedrapport. .* Difi-notat 2018:10.

Difi. (2018c). *En analyse av inndelingen av regional stat. Delrapport om samfunnssikkerhet og beredskap.* Difi-notat 2018:11.

Difi. (2018d). *En analyse av inndelingen av regional stat. Delrapport om regional utvikling og planlegging.* Difi-notat 2018:12.

Difi. (2018e). *En analyse av inndelingen av regional stat. Delrapport om kommunerettet samordning.* Difi-notat 2018:13.

Fiva, J. H., Hagen, T. P., & Sørensen, R. J. (2014). *Kommunal organisering 7. utgave.* Oslo: Universitetsforlaget.

Hagen, Knudsen, Fimreite, Hansen, Hjortland, Eriksen, & Ludvigsen. (2018). *Rapport fra ekspertutvalg Regionreformen - Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene.*

Hagen, T. P., Knudsen, J. P., Fimreite, A. L., Hansen, G. S., Hjortland, C., Eriksen, T., & Ludvigsen, S. (2018). *Regionreformen. Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene.* Oslo: Rapport fra ekspertutvalg.

Innst. 377 S (2015-2016). (2016). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Nye folkevalgte regioner - rolle, struktur og oppgaver.*

Innst. 385 S (2016-2017). (2017). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå.* Kommunal- og forvaltningskomiteen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner.*

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018). *Regionale utviklingstrekk 2018.*

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023.* KMD.

Kulturdepartementet. (2018). *Utredning av oppgave- og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene på kulturområdet.*

Langset, M., & Nilsen, J. K. (2015). *Evaluering av regionalt planforum.* NIVI-rapport 2015:2.

Mangset, P., & Hylland, O. M. (2017). *Kulturpolitikk. Organisering, legitimering og praksis.* Oslo: Universitetsforlaget.

Meld. St. 22 (2015-2016). (2016). *Nye folkevalgte regioner - rolle, struktur og oppgaver.* Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Meld. St. 6 (2018-2019). (2019). *Oppgaver til nye regioner.* Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

NIVI Analyse. (2016). *Dokumentasjon av dagens kommuneinndeling med vekt på*

geografiske typeproblemer 2016. NIVI Rapport 2016:4.

Nordregio. (2005). *Fylkeskommunenes rolle som regional .* Nordregio Working Paper 2005:1.

NOU 2005:11. (2005). *Det offentlige engasjement på tannhelsefeltet.*

OECD. (2018). *Investing in Youth: Norway.* Paris: OECD Publishing.

Ot.prp. nr. 50 (2006-2007). (2007). *Om lov om offentlege styresmakters ansvar for kulturversemd (kulturlova).* Kultur- og kyrkjedepartementet.

Oxford Research. (2018). *Kommunesektorens rolle i nasjonal kulturpolitikk. Nye oppgaver og ansvar for fylkeskommunene.* Kristiansand.

Prop. 113 S (2018-2019). (2019). *Kommuneproposisjonen 2020.* Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Prop. 84 S (2016-2017). (2017). *Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå.* Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

SSB. (2019). Flere unge uføre – færre arbeider samtidig. *SSB analyse, 2019*.

St.meld. nr. 12 (2006-2007). (2007). *Regionale fortrinn - regional framtid.* Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

St.Meld. nr. 19 (2001-2002). (2001). *Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå.*

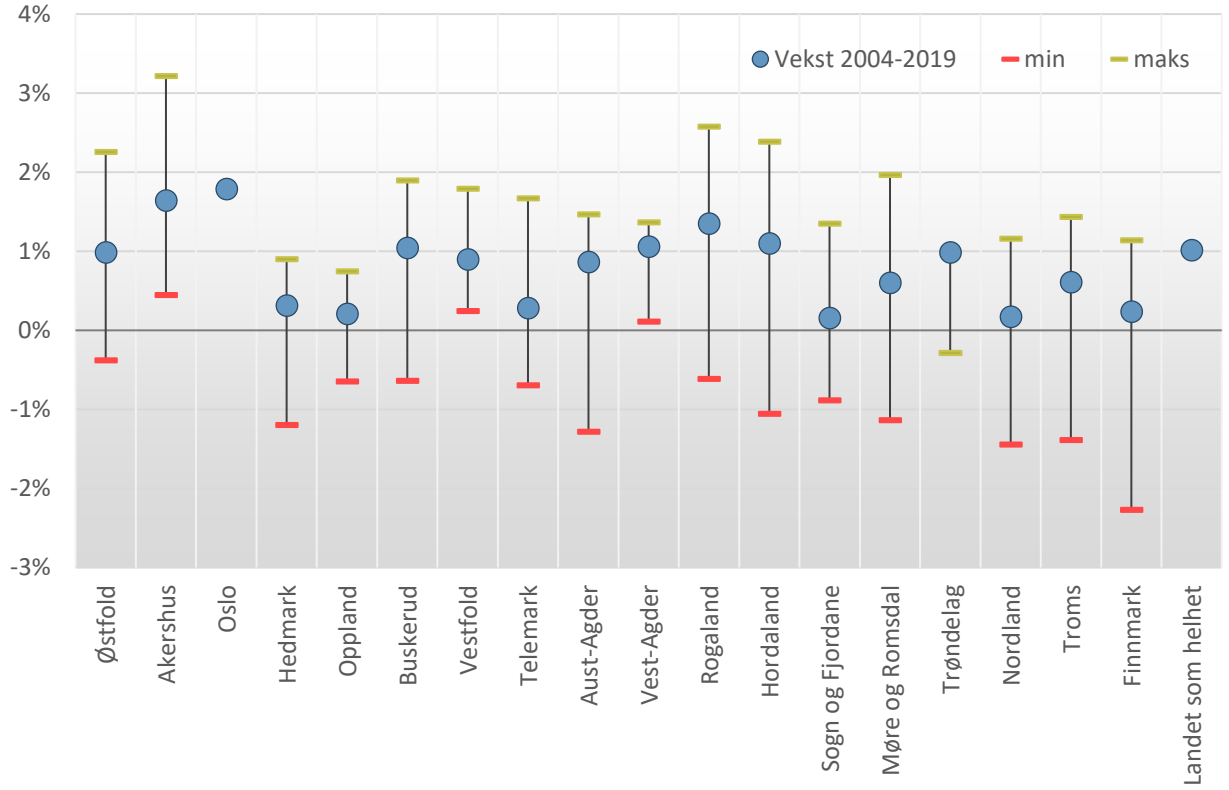
St.prp. nr. 68 (2008-2009). (u.d.). *Kommuneproposisjonen 2010.* Kommunal- og regionaldepartementet.

Vestby, G. M. (2014). *Fylkeskommunens rolle i kulturpolitikken. Bakgrunnsnotat til Kulturutredningen 2014.* Oslo: NIBR-notat 2013:101.

10 Vedlegg

A. Fylkesintern variasjon i befolkningsvekst

Figur 10.1
Gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst, 2004-2019. Gjennomsnitt, min og maks per fylke.



Kilde: SSB (Tabell: 07459)

B. Gjennomføring av kvalitativ datainnsamling

Formålet med intervjuene er å belyse temaer som er koblet til reformens mål hvor offentlig tilgjengelig statistikk ikke gir tilstrekkelig gode indikatorer. Mangelfull offentlig tilgjengelig informasjon kan skyldes manglende/mangelfull data eller at informasjonen som etterspørres vanskelig kan kvantifiseres.

Intervjuene gir informasjon om situasjonen før regionreformen trer i kraft.

10.1 Utvikling av intervjuguide

Et førsteutkast av intervjuguiden ble utviklet gjennom internt arbeid og møter med mål om å utforme tydelige spørsmål som adresserer områdene av interesse.

Utkastet ble gjennomgått i arbeidsmøte med referansegruppen, og innledende intervjuer med KS og to prosjektledere for nye fylkeskommuner (Innlandet og Agder) for å kvalitetssikre spørsmålene.

Intervjuguiden ble også gjennomgått med referansegruppen i et arbeidsmøte samt justert i dialog med referansegruppen og andre ressurser i KMD i etterkant av dette møtet.

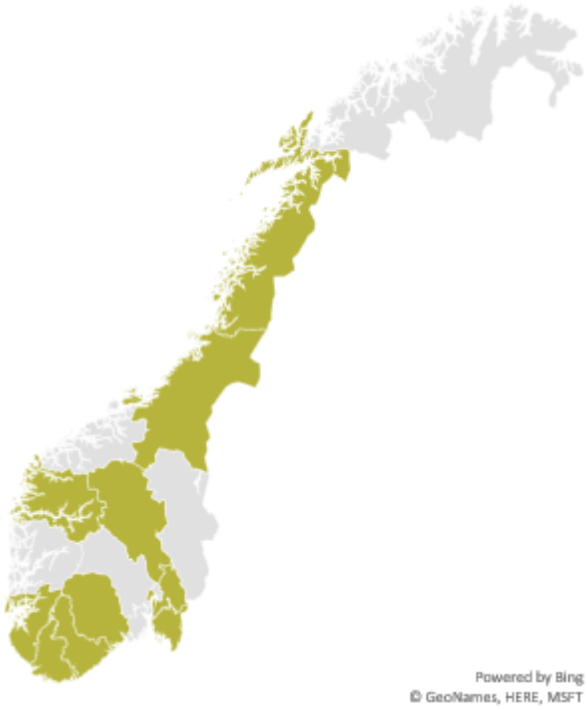
Intervjuguiden rapporteres i avsnittene under.

10.2 Prosess for gjennomføring

Intervjuguiden ble utsendt 30. april 2019 per e-post til alle fylkesrådmenn eller personer med tilsvarende stillinger. I etterkant har ubesvarte henvendelser blitt fulgt opp regelmessig; først per e-post, deretter per telefon og tekstmelding.

Dette resulterte i intervjuer med representanter for 10 ulike fylkeskommuner, jf. figur 10.3. Intervjuene tok omtrent 45-60 minutter å gjennomføre.

Figur 10.2 Fylker som er intervjuet



Kilde: SØA

10.3 Intervjuguiden

Intervjuene omfattet følgende tema:

- Kapasitet, kompetanse og rekruttering i og til fylkeskommunenes administrasjon
- Samspillet mellom politikk og administrasjon
- Fylkeskommunens rolle som planmyndighet
- Samhandling mellom fylkeskommunen og deltakere i regionale partnerskap
- Organisering av fylkeskommunens tjenesteproduksjon

Følgende spørsmål ble stilt, hvor det også ble drøftet ulike oppfølgingsspørsmål i det enkelte intervju:

1) Hvordan vurderer du at fylkeskommunens **administrative kapasitet** har vært til å utføre følgende oppgaver/ansvarsområder de siste tre årene? (1 = Svært dårlig, 5 = Svært god)
   a) Regional planlegging (planarbeid)

b) Tjenesteoppgaver
c) Samferdsel og infrastruktur
d) Utdanning og kompetanse
e) Kultur, idrett og kulturminnevern
f) Helse og levekår
g) Næringsutvikling
h) Klima, miljø og naturressurser

2) Hvordan vurderer du at fylkeskommunens **relevante kompetanse** på følgende oppgaver/ansvarsområder har vært de siste tre årene? (1 = Svært dårlig, 5 = Svært god)
   a) Som 1.1

3) I hvor stor grad har fylkeskommunen hatt vanskeligheter med å **rekruttere relevant fagpersonell** til følgende oppgaver/ansvarsområder de siste tre årene? (1 = «Ingen grad» til 5 = «I svært stor grad», og «Vet ikke»)
   a) Som 1.1

4) Hvordan vurderer fylkeskommunen dialogen med fylkespolitikere på følgende oppgaver/ansvarsområder de siste fire årene? (Fritekst)

5) Hvordan har fylkeskommunen opplevd dialogen med departementene i prosessene med regionale planstrategier? (1 = Svært dårlig, 5 = Svært god)
   a) Som 1.1

6) Hvor mange møter har fylkeskommunen tatt initiativ til med departementene om regionale planstrategier de siste tre årene?
   a) Ingen
   b) Ett
   c) To til fire
   d) Fem eller mer
   e) Vet ikke

7) På hvilket nivå har fylkeskommunen samhandlet med følgende statlige aktører de siste tre årene? («Ingen samhandling», «Informasjonsdeling», «Utviklet felles problemforståelse», «Unngått å svekke hverandres måloppnåelse», «Utviklet felles planer/tiltak», og «Vet ikke»)
   a) Fylkesmannen
   b) NAV
   c) Innovasjon Norge
   d) Husbanken
   e) IMDi
   f) Bufetat
   g) Statens Vegvesen
   h) NVE
   i) Fiskeridirektoratet
   j) Politiet
   k) Sivilforsvaret
   l) Kystverket
   m) Andre?

8) I hvilken grad har fylkeskommunen blitt involvert i arbeidet med store statlige infrastrukturprosjekter de siste tre årene? (1 = «Ingen grad» til 5 = «I svært stor grad», og «Vet ikke»)

9) Kjenner fylkeskommunen til KVU-prosesser i fylket som krever fastsettelse av samfunnsmål? Hvis ja, har fylkeskommunen blitt involvert én eller flere ganger i arbeidet med å fastsette slike samfunnsmål de siste tre årene? (Fritekst)

10) Hvor viktig anser fylkeskommunen at bruken av regionale planbestemmelser har vært for gjennomføring av regional arealpolitikk de siste tre årene? (1 = «Ikke i det hele tatt» til 5 = «Svært viktig», og «Vet ikke»)

11) Prioriterer fylkeskommunen utvikling av regionale planer for å styrke sin samfunnsutviklerrolle? Hva prioriteres eventuelt høyere? (Fritekst)

12) I hvor stor grad opplever fylkeskommunen at det har blitt gitt tydelige nasjonale forventninger om temaer som bør ha oppmerksomhet i de regionale planene de siste tre årene? (1 = «Ikke i det hele tatt» til 5 = «I stor grad», og «Vet ikke»)

13) Har fylkeskommunen veiledet kommunene i deres planleggingsoppgaver de siste tre årene på noen av følgende måter?
   a) 1-til-1 veiledning
   b) Nettverk
   c) I regionalt planforum

d) Gjennom myndighetsrollen (høringsinnspill til kommunene, planarbeid mv.)
e) Andre

14) I hvor stor grad har kommunene i fylket lagt til grunn de regionale planene de siste tre årene? (1 = «Ikke i det hele tatt» til 5 = «I stor grad», og «Vet ikke»)
15) Hvor godt vurderer fylkeskommunen at samhandlingen med følgende aktører har fungert de siste tre årene? (1 = «Svært dårlig» til 5 = «Svært godt», og «Vet ikke»)
    a) Innbyggere
    b) Kommuner
    c) Næringsliv
    d) Frivillig sektor
    e) Kunnskapsinstitusjoner
    f) Regional stat
    g) Andre
16) Har fylkeskommunen hatt interfylkeskommunalt samarbeid de siste tre årene? (Fritekst)
17) Hvis ja, med hvem? (Fritekst)
18) Hvis ja, om hvilke tjenester eller oppgaver? (Fritekst)

SAMFUNNSØKONOMISK
ANALYSE

BORGGATA 2B
N-0650 OSLO

POST@SAMFUNNSOKONOMISK-ANALYSE.NO

TLF.: +47 970 43 859
ORG.NR.: 911 737 752