

Kartlegging av fylkeskommunenes  
kompetansebehov innen  
samfunnsutvikling og planlegging

### **Kunnskap for et bedre samfunn**

I Oxford Research utvikler vi kunnskap for et bedre samfunn ved å kombinere kompetansen vår innen forskning, strategi og kommunikasjon.

Vi gjennomfører undersøkelser, analyser og evalueringer på en rekke områder, inkludert nærings- og regionalutvikling, velferd, arbeidsmarked og utdanning, samt forsknings- og innovasjonssystemer. Ved å utarbeide solide kunnskapsgrunnlag bidrar vi til at våre oppdragsgivere kan ta velinformerte valg i møte med viktige samfunnsutfordringer.

Oxford Research AS ble etablert i Norge i 2004, og inngår i et nettverk av Oxford Research-selskaper. Selskapene har felles visjon og samarbeider der det gir merverdi for våre oppdragsgivere.

### **Vi er miljøfyrtårnsertifisert**

Miljøfyrtårn er et anerkjent og effektivt verktøy for sertifisering og miljøledelse, og Norges mest brukte sertifikat for virksomheter som vil dokumentere sin miljøinnsats og vise samfunnsansvar. Som Miljøfyrtårn bidrar vi også til å oppnå flere av FNs bærekraftsmål.

### **Oxford Research AS**

Østre Strandgate 12

4610 Kristiansand

Norge

(+47) 40 00 57 93

[post@oxford.no](mailto:post@oxford.no) [www.oxford.no](http://www.oxford.no)

### **Oppdragsgiver**

KS

### **Prosjektperiode**

Januar 2025 – September 2025

### **Prosjektleder**

Sjefsanalytiker (ph.d.) Frode Bjørge

### **Prosjektteam**

Senioranalytiker Iselin Bøge Rom

Professor Jon P. Knudsen



Miljøfyrtårn®



**Venn-diagrammet** er en stilistisk fremstilling av Oxford Researchs innsats for å kombinere kompetanse innen forskning, strategi og kommunikasjon, for å gi kunnskap for et bedre samfunn.

# Innholdsfortegnelse

<b>1. Oppdragets formål .....</b>	<b>1</b>
1.1 Kompetansebegrepet .....	1
1.2 Bakgrunnen for oppdraget .....	2
<b>2. Metode .....</b>	<b>4</b>
2.1 Gruppeintervjuer med fylkeskommunene .....	4
2.2 Workshop med fylkesplansjefene .....	4
2.3 Analyse.....	5
<b>3. Funn.....</b>	<b>5</b>
3.1 Hvordan kan fylkeskommunene samhandle med kommunene? .....	5
3.2 Hvordan tydeliggjøre regionale interesser og bidra til regionale avklaringer? ..	12
3.3 Hvordan styrke fylkeskommunen i et flernivåperspektiv? .....	19
3.4 Hvordan mobilisere ulike aktører til felles innsats i møte med større samfunnsutfordringer? .....	22
3.5 KS sin rolle .....	25
3.6 Kompetansebehov nevnt av intervjudeltakere .....	26
<b>4. Avsluttende refleksjoner .....</b>	<b>26</b>
4.1 Refleksjoner .....	26
4.2 Innspill til mulig kompetanseprogram.....	31
<b>5. Litteraturliste .....</b>	<b>39</b>

# 1. Oppdragets formål

KS har bestilt en kartlegging av fylkeskommunenes kompetansebehov knyttet til rollen som regional samfunnsutvikler og planlegger. Bakgrunnen er at KS ønsker å vurdere relevante kompetansetilbud for fylkeskommunene. I utlysningen viser KS til fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler og planmyndighet, og hvilken betydning disse rollene har for å håndtere samfunnsutfordringer som demografiske endringer, klimaendringer, bærekraftig arealforvaltning og grønn verdiskaping.

Kartleggingen baserer seg på en bred forståelse av fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler. I dette inngår fylkeskommunenes oppgave som planmyndighet med utvikling av regionale planer, behandling av kommunale planer, drift av regionalt planforum og planfaglig veiledning overfor kommunene.

Følgende problemstillinger har vært førende for oppdraget:

1. Hvordan kan fylkeskommunen tydeliggjøre regionale interesser og bidra til regionale avklaringer (gi strategisk retning og samordne)?
2. Hvordan styrke fylkeskommunen i et flernivåperspektiv (styrking av regionalpolitiske budskap til staten og regionalisering av nasjonal politikk)?
3. Hvordan kan fylkeskommunene samhandle med kommunene (understøtte, veilede og kanalisere lokale utfordringer til regionale og lokale kontekster)?
4. Hvordan kan fylkeskommunen mobilisere ulike aktører til felles innsats i møte med større samfunnsutfordringer?

Kunnskapen fra oppdraget skal benyttes til utvikling av et mulig kompetanseprogram i dialog med fylkesplansjefkollegiet og fylkesdirektørkollegiet. Avslutningsvis kommer vi derfor med noen anbefalinger for veien videre.

## 1.1 Kompetansebegrepet

Kompetanse er et bredt begrep som kan defineres på ulike måter avhengig av kontekst (Schneider, 2019). Det er likevel enighet om at kompetanse handler om mer enn bare kunnskap. Enkelte definisjoner legger vekt på at kompetanse er knyttet til handling og anvendelse av ulike ressurser (se for eksempel Rychen og Salganik, 2003). Kompetanse kan derfor observeres i handling, fordi det er i møte med reelle utfordringer at individets ressurser settes på prøve. Andre definisjoner legger mer vekt på bestanddelene i kompetansebegrepet. Kompetansebehovsutvalget brukte «kompetanse som et samlebegrep på kunnskap, forståelse, ferdigheter, egenskaper, holdninger og verdier» (NOU 2018, 2, s. 15). I Meld. St. 16 (2015-2016, s. 3) peker Kunnskapsdepartementets kompetansedefinisjon på samspillet mellom disse bestanddelene: «Evnen til å løse oppgaver og mestre utfordringer i konkrete situasjoner. Kompetanse inkluderer en persons kunnskap, ferdigheter og holdninger og hvordan disse brukes i samspill». OECDs definisjon fra 2016 ligner: Kompetanse er «evnen til å mobilisere kunnskap, ferdigheter, holdninger og verdier, kombinert med en refleksiv læringsprosess, for å kunne engasjere og samhandle» (OECD, 2016, sitert i NOU 2018:2, s. 14). Definisjonen tar altså inn evnen til å engasjere og samhandle. Felles for disse definisjonene er at kompetanse ikke bare består av teoretisk kunnskap, men også evnen til å anvende kunnskap i praksis for å løse oppgaver og mestre utfordringer. Det handler med andre ord om å koble «å vite» med «å gjøre».

I kartleggingen har vi anvendt kompetansebegrepet i et institusjonelt perspektiv. Det innebærer at vi har vært mindre opptatt av enkeltindividenes kompetanse, men snarere sett kompetansebegrepet inn i den organisatoriske konteksten som fylkeskommunen utgjør. I tråd med definisjonene nevnt over, har vi definert kompetanse som kunnskap, ferdigheter og holdninger.

*Kunnskap* refererer til det vi *vet*, i form av teoretisk forståelse eller informasjon vi har tilegnet oss gjennom å lese, erfare og observere. Uten kunnskap har vi ikke et kart å navigere etter, men kunnskap alene kan være passiv inntil den aktiviseres. Med *ferdigheter* menes det vi kan *gjøre* – praktiske evner til å løse problemer og utføre oppgaver. Ferdighetene kan være både praktiske, sosiale og kognitive, og handler altså om å anvende kunnskap. Dette kan for eksempel komme til uttrykk gjennom bruk av et digitalt analyseverktøy, kritisk tenking eller gjennom praktisk veiledning og prosessfasilitering. *Holdninger* forstås på sin side som innstilling, verdier og overbevisning. Holdninger kommer til uttrykk i hvordan vi forholder oss til mennesker, ideer, situasjoner og oppgaver. Er vi for eksempel åpne for å arbeide på nye måter? Er de villige til å jobbe med andre for å nå et felles mål? Holdninger påvirker hvordan vi bruker vår kunnskap og våre ferdigheter (NOU 2018: 2; Meld. St. 16 (2015–2016)).

I intervjuene har vi bedt intervjudeltakerne reflektere rundt kunnskap, ferdigheter og holdninger, relatert til fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler og regional planmyndighet. I intervjuene har vi også bedt om eksempler på god praksis og nyttige arbeidsformer.

## 1.2 Bakgrunnen for oppdraget

### 1.2.1 Fylkeskommunens samfunnsutvikler- og planrolle

Stortingsmeldingen om oppgaver til nye regioner formidlet en klar ambisjon om å styrke fylkeskommunen som samfunnsutvikler (Meld. St. 6 (2018–2019)). Et sentralt premiss var hvordan globale klima- og miljøutfordringer og demografiutfordringer skaper store omstillingsbehov i samfunnet. Perspektivmeldingen (2024) peker på mange av de samme utfordringene. Her løftes kampen om arbeidskraft, behovet for omstilling og fortsatt god fordeling frem som spesielt viktig i tiden fremover (Meld. St. 31(2023–2024)). Utfordringene kan ikke løses av enkeltaktører, men krever en bred og samlet innsats fra myndigheter på alle nivåer. Gjennom regionreformen ble det derfor vist til et behov for regionalisering av politikken.

Fylkeskommunen som regionalt folkevalgt nivå ble pekt på som godt posisjonert til å binde styringsnivåer, sektorer og sivilsamfunn sammen. Også i Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (2023-2027) vises det til fylkeskommunens viktige oppgave med å samordne ulike oppgaver, hensyn og interesser i regionen. Fylkeskommunen skal sette aktuelle problemstillinger på dagsordenen og støtte opp under utviklingen i kommunene, særlig i kommunene med begrenset kapasitet og kompetanse innen planlegging (ibid. s. 7, 8 og 10). Det er likevel verd å minne om regionale forskjeller i hvordan fylkeskommunene utøver egen rolle (NOU 2023: 9, s. 232).

Våren 2025 har vært preget av flere oppslag om underskudd i kommunesektoren. Antall kommuner på Robek-lista har fordoblet seg fra 12 i 2024 til 24 per 29. juni 2025. KS frykter nok en dobling i løpet av det kommende året (NRK, 2024), og blant kommunedirektørene forventer et flertall økonomisk underskudd i 2025 (Svendsen, 2025). Også antatt sterkere kommuner melder om økende kostnader til

eldre samt vansker med å få tak i kvalifisert personell. Alle kommuner står overfor utfordringer med å sikre tilstrekkelig kapasitet og nødvendig kompetanse innenfor spesifikke yrker. Dette skyldes nasjonal mangel på denne typen kompetanse, noe som gjør rekruttering og bemanning vanskelig over hele landet (NOU 2023: 9, s. 150). Ifølge Navs bedriftsundersøkelse 2025 er det innen helse- og sosialtjenester at mangelen på arbeidskraft er størst (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2025). Flere rapporter har også pekt på kompetansemangel innenfor planlegging (Menon, 2022).

Hanssen og Ruud (2025, s. 170) viser til at utfordringen med små kommuners mangel på kapasitet og kompetanse innenfor planlegging har blitt forsøkt løst med kommunereform (Meld. St. 14 (2014–2015), Meld. St. 6 (2018–2019)). Til tross for dette påpeker Generalistkommuneutvalget at mange kommuner fortsatt strever. Menon (2022, s. 118) understreker dette ved å vise til at kun 65 prosent av kommunene oppfyller lovkravene for planarbeid. Som en konsekvens av disse utfordringene har forventningene til fylkeskommunenes regionale samfunnsutviklerrolle økt. Det forventes nå at de i større grad bidrar med veiledning og praktisk bistand til kommunal planlegging (Meld. St. 6 (2018–2019), NOU 2023: 9, s. 232). Samtidig viser studier at fylkeskommunene ofte selv mangler kapasitet til å tilby individuell veiledning til enkeltkommuner (Angell, 2021, s. 4; Menon, 2024). Dette synliggjør en vedvarende utfordring i systemet; behovet for støtte er stort, men ressursene for å gi denne støtten er begrenset. Iveren etter en ny kommunereform framstår samtidig som liten, selv i partiene som gikk i bresjen for forrige runde med kommunesammenslåing (Holtekjølen, 2025).

Generalistkommuneutvalget viser til at enkelte storbyer påtar seg rollen som samfunnsutvikler, tjenesteleverandør og fagutvikler for kommuner i omlandet (NOU 2023: 9, s. 150). På samme måte praktiseres fylkeskommunens veiledningsoppgaver innenfor blant annet planlegging og overgang mellom grunnskole og videregående opplæring, ulikt rundt omkring i landet (ibid. s. 105). Distriktsenteret peker i sitt innspill til generalistkommuneutvalget at fylkeskommunen og statsforvalter besitter kompetanse mange distriktskommuner mangler. Mye av denne kompetansen brukes i dag til å utarbeide omfattende og hyppige innspill til kommunene. Kommunene opplever at de «drukner» i informasjon. Kommunene ønsker derfor at fylkeskommunen og statsforvalterens kompetanse heller benyttes til praktisk veiledning (Distriktsenteret, 2022).

Krevende kår blant kommunene kan borge for mer samarbeid mellom kommuner og fylkeskommunen. Omfanget av slikt samarbeid er i dag begrenset (NOU 2023: 9), men med store omstillingsbehov innenfor aldrende befolkning og klima og natur, kan dette endre seg. Det vil i tilfelle styrke fylkeskommunens rolle og kreve ny kompetanse. Samtidig har enkelte pekt på historiske og geografiske årsaker til at fylkeskommunen ikke er sterkere enn den er. Knudsen (2021) viser ved hjelp av merkelappen «contained regionalism» til hvordan sterk stat og sterke kommuner har gitt begrenset rom for et sterkt regionalt nivå, og at reformer for å styrke det regionale nivået i liten grad har gitt uttelling.

## 2. Metode

I dette kapitlet beskrives metoden som er brukt for å besvare oppdragets problemstillinger.

### 2.1 Gruppeintervjuer med fylkeskommunene

Vi har gjennomført gruppeintervjuer med alle fylkeskommuner, med unntak av Vestland og Oslo. I de fleste tilfellene ble fylkesdirektørens ledergruppe intervjuet, men i noen intervjuer har det kun deltatt ansatte uten lederansvar. Intervjuene ble gjennomført digitalt og varte om lag én time. Intervjuene har vært strukturert etter oppdragets problemstillinger. Vi har i forbindelse med alle problemstillingene hatt fokus på kompetansebehovene fylkeskommunen har som organisasjon, samt eventuelle grep de har gjort for å styrke egen kompetanse.

Vi har tydeliggjort for intervjudeltakerne at kompetanse skal forstås som kunnskap, ferdigheter og holdninger (jf. kap. 1.1). Vi har også understreket at kompetanse forstått som myndighet har blitt avgrenset ut. Vi har likevel bedt om at intervjudeltakerne påpeker dette dersom manglende myndighet oppleves som en utfordring for å utøve pålagte oppgaver. Fordi egen kompetanse og kompetansebehov kan være krevende å sette ord på, har vi også spurt om hvordan fylkeskommunene jobber, hva som er krevende og hva som fungerer godt innenfor oppdragets tema. Funnene som fremstilles i kapittel 3 gjengir kompetansebehov som intervjudeltakerne har uttrykt direkte, men baserer seg også på våre analyser og tolkninger av fylkeskommunenes kompetansebehov, utledet gjennom de empiriske beskrivelsene.

Vi har understreket i intervjuene at oppdraget er en kartlegging, ikke en evaluering av den enkelte fylkeskommunes praksis og kompetanse. Intervjudeltakerne er informert om at enkeltpersoner og fylkeskommuner anonymiseres. Unntaket er beskrivelser av det vi anser som gode grep. Avslutningsvis har vi spurt alle om de har gjort eventuelle kompetansegrep som de mener andre fylkeskommuner kan lære av. Vi har også bedt dem beskrive hvordan ledergruppene jobber for å holde oversikt over fylkesadministrasjonens kompetanse og kompetansebehov. I gjengivelsen av gode grep i fylkeskommunene, er beskrivelsene gjengitt direkte fra intervjudeltakerne. Disse må derfor ikke leses som våre vurderinger. Til slutt har vi stilt spørsmål om hvordan intervjudeltakerne tenker at KS kan hjelpe dem.

Kort oppsummert vurderer vi datamaterialet som pålitelig når det kommer til overordnede kompetansebehov og beskrivelser av fylkeskommunens rolle og utfordringer, men noe svakere på konkrete innspill på ferdigheter og mer operasjonelle kompetansebehov. Dette kan ha sammenheng med at flertallet av intervjudeltakerne er ledere. Disse kan ha mindre detaljkunnskaper om kompetansebehov knyttet til operativt planarbeid og konkret samfunnsutviklingsarbeid.

### 2.2 Workshop med fylkesplansjefene

I juni gjennomførte vi en digital workshop med fylkesplansjefskollegiet. I tillegg deltok representanter fra KS og Kommunal- og distriktsdepartementet. Workshopen hadde en varighet på to og en halv time. Før deltakerne ble delt inn i grupper, ga vi en kort introduksjon til diskusjonstemaene. Til slutt ble diskusjonene oppsummert i plenum. På samme måte som for gruppeintervjuene, er det grunn til å

understreke at også workshopen med fylkesplansjefene var en datakilde som ga lederperspektiver på fylkeskommunens kompetansebehov.

## 2.3 Analyse

Alle intervjudata er oppsummert og analysert per fylkeskommune, strukturert etter oppdragets problemstillinger. Funn og temaer er deretter diskutert i analysemøter. I disse møtene er også datamaterialet sett i sammenheng, og forskerne har diskutert hva som er direkte uttrykte kompetansebehov og hvilke kompetansebehov som kan avledes fra intervjuene. I rapporten skiller vi mellom disse og presenterer kompetansebehov som framkommer mer indirekte i det femte og siste kapitlet. Som et visuelt grep i analysen har vi laget ordskyer for hver problemstilling. En ordsky er også laget for å vise alle de nevnte kompetansebehovene samlet (se kapittel 4). Det er for hvert intervjureferat gjort en gjennomgang og opptelling av uttalte kompetansebehov, etter hver problemstilling. I tillegg er kompetanse som omtales som viktig for fylkeskommunens arbeid, inkludert i ordskyene. Noen steder har vi som nevnt også gjort egne tolkninger og formulert kompetansebehov på bakgrunn av intervjudeltakernes beskrivelser av arbeidsmåter, utfordringer og gode grep. Enkelte kompetansebehov med likt meningsinnhold er slått sammen i ordskyene.

## 3. Funn

I det følgende presenteres empirien fra oppdraget, strukturert etter oppdragets problemstillinger. For å unngå gjentakelser har vi valgt å samle diskusjoner om enkelte temaer på ett sted, selv om deltakerne nevnte dem flere ganger.

### 3.1 Hvordan kan fylkeskommunene samhandle med kommunene?

#### 3.1.1 Omfang og form på dialogen med kommunene

Fylkeskommunene viser gjennomgående til mye dialog med kommunene. Flere viser til at stort sett alle kommuner, uavhengig av forutsetninger, har behov for fylkeskommunen. Likevel varierer kommunenes veiledningsbehov, både innad i og mellom fylkene. Mens noen viser til daglig dialog med kommuner i sitt fylke, beskrives andre kommuner i fylket som «selvdrevne». Intervjudeltakerne skiller også mellom ulike typer av dialog de har med kommunene. Mens veiledning kan handle om planfaglige spørsmål, eksempelvis i forbindelse med høringsprosesser eller revidering av kommunale planer, spør kommunene også om hjelp til enkeltsaker, for eksempel bistand til å søke tilskuddsmidler eller innspill i forbindelse med konkrete prosjekter.

Fylkeskommunene rapporterer at de har dialog med alle kommuner, men understreker at det er de små og mellomstore kommunene som har størst behov for veiledning. Spesielt gjelder dette planfaglig bistand. Intervjudeltakerne trekker i denne forbindelse fram at planarbeidet har blitt mer komplekst og krevende, særlig i lys av klima- og folkehelseutfordringer. Dette er områder fylkeskommunene

forteller at de har kompetanse på og derfor veileder mye om. Folkehelse trekkes av flere fram som et område der kommunene etterspør mer bistand.

### **Hvordan foregår dialogen med kommunene?**

Dialogen med kommunene foregår på ulike måter, men som oftest gjennom nettverk og samhandlingsarenaer, herunder planforum, gjennom direkte dialog i forbindelse med enkeltsaker og i form av kurs og webinarer. Flere intervjudeltakere omtaler arbeidet med å veilede kommuner som noe av det viktigste og mest betydningsfulle fylkeskommunen gjør. Noen fylkeskommuner er også ute og besøker kommunene i fylket. Dette omtales som et godt grep som senker terskelen for videre dialog. Besøkene gjør at fylkeskommunen oftere kommer i kontakt med kommunene tidlig i en beslutningsprosess, forteller intervjudeltakere. Flere er opptatt av forbedringspotensialet på dette området – at fylkesadministrasjonen, også plansaksbehandlere, i større grad burde reise ut i kommunene.

*«I stedet for å skrive 14 sider lange brev, som jeg er usikker på effekten av ute i kommunen. Jeg tenker vi kan slurve litt på brevene og heller dra ut, veilede kommunene og drive utvikling. Få handlingen til å skje der ute. Jeg tror vi har kompetansen, men vi må ta plass og gå fra plan til handling. Dytte på. Det er bare oss selv som stopper oss».*

I fylkeskommuner hvor ledelsen har gjort denne såkalte omstillingsjobben overfor sine ansatte (at ledelsen har motivert de ansatte til å jobbe på nye måter overfor kommunene), opplever intervjudeltakerne at det har gitt gode resultater.

Andre fylkeskommuner gir praktisk bistand til kommunale planleggingsprosesser gjennom analyser, for eksempel GIS-analyser (geografiske informasjonssystemer). Flere fylkeskommuner forteller for eksempel at deres statistikk på befolkningssammensetning og -utvikling etterspørres og brukes mye. De opplever at kommunene har ønske om mer bistand på statistikk- og analysefronten enn hva fylkeskommunen har kapasitet til å gi.

### **3.1.2 Suksesskriterier for samhandling med kommunene**

Suksesskriteriene for god samhandling med kommunene beskrives å være at fylkeskommunen kommer tidlig inn i den aktuelle saken, er tett på og at fylkeskommunen er godt samordnet internt.

*«Veiledninga handler både om å undre oss sammen med kommunene og bygge kunnskap sammen. Vi opplever ofte at dialogen med kommunene er god og at vi er på samme sted, men det spørs på kommunestørrelse og hva slags problemstilling det handler om. Jeg ser at der vi har fått til en god dialog i forkant, så løses ting enklere».*

*«Et hovedskille er om vi er sent eller tidlig på med veiledning. Det blir dårligere resultat og stemning når vi kommer inn langt ut i planprosessen, med innvendinger som burde kommet tidligere».*

Det beskrives også som positivt når fylkeskommunen evner å se kommunens situasjon i stort og fra flere ulike perspektiver (og ikke for snevert og «fagspesifikt»). En av fylkeskommunene omtaler det som sin jobb å framstå koordinerte og representere *hele* organisasjonen i dialogen med kommunene. Dette vektlegger også den aktuelle fylkeskommunen når de skal rekruttere. De forteller at de ser etter en «samfunnsutviklerlegning», personer som evner å løfte blikket og se både fylkeskommunen og kommunen i et bredere perspektiv (ikke bare i lys av den konkrete saken).

*«Man må ta ansvar utover sin relativt snevre fagekspertise. Vi skal ha flinke fagfolk, men vi må også drille dem i at ansvaret går bredere. Det betyr også at de må ha en interesse for beslektede fagfelt».*

Intervjudeltakerne forteller at de også er bevisste på ledernes evne til å tenke helhetlig. Fylkeskommunen er opptatt av at lederne har «regional utviklingsplan i ryggmargen».

Fylkeskommunene er opptatt av å ikke fremstå som en «overkommune» i dialogen med kommunene. Gjensidig forståelse for de ulike partenes roller omtales av flere som viktig for god samhandling. Målet er å komme fram til de gode løsningene, sammen. Flere intervjudeltakere snakker i denne forbindelse om verdien av rollebevissthet. På den måten kan fylkeskommunen framstå nysgjerrig, spørrende og konstruktiv, framfor «ovenfra-og-ned».

*«At de ikke blir instruert, men at det blir mer ballspill. Der får vi mest positive tilbakemeldinger».*

### 3.1.3 utfordringer i samhandlingen med kommunene

#### Ressursmangel

På tross av mye god dialog med kommunene, vises det også til utfordringer i fylkeskommunens samhandling med kommunene. Spesielt omtales ressursmangel, både hos kommunene og fylkeskommunene. Flere kommuner har begrensede ressurser til planlegging, og manglende plankompetanse og lav «planmodenhet» i kommunene beskrives som utfordrende. Når det utarbeides dårlige planer, forplanter dette seg til både fylkeskommunen og andre aktører, ofte i form av lite forutsigbarhet og dårlige løsninger. I tillegg skaper dårlige planer ettervirkninger og følgefeil som må løses på et senere tidspunkt, bemerker intervjudeltakerne. Noen peker også på at manglende kapasitet i kommunene hindrer kommunene i å delta på samlinger og tilbud i regi av fylkeskommunen. Dette øker behovet for direkte veiledning og skaper derfor merarbeid for fylkeskommunen. Paradoksalt nok er det ofte kommunene med størst behov opplæring og oppdatering som ikke har kapasitet til å delta. Dette er i tråd med tidligere funn (se for eksempel Angell, 2021).

Tilsvarende er flere fylkeskommuner presset på kapasitet. Flere viser til at behovet for veiledning av kommunene overstiger fylkeskommunens ressurser. Intervjudeltakerne begrunner fylkeskommunens manglende kapasitet med at fylkeskommunen stadig får nye oppgaver som ikke er tilstrekkelig finansiert. Dermed er de ikke i stand til å innfri kommunenes veiledningsbehov.

*«Vi har skrudd ressursbruken så stramt til, at vi ikke klarer å innfri på de forventningene som stilles til oss. Når vi lykkes, oppleves vi som en utviklingspartner. Men det er ikke nok hoder. Det krever tøffe prioriteringer. Så vi må tenke nytt».*

#### Innsigelser

Det omtales også som utfordrende for samhandlingen når fylkeskommunen fremmer innsigelser. Videre kan kommunene i fylket ha ulike politiske agendaer, interesser og organisering. Disse interessene kan være vanskelige å forene. Et eksempel er den tidvise spliden mellom fag og politikk, som for eksempel gjør seg synlig i arealspørsmål. I denne sammenheng beskriver noen intervjudeltakere behovet for mer kompetanse til å håndtere kommunenes ulikheter, herunder ulike politiske dynamikker. Enkelte fylkeskommuner ser derfor nå planveiledning av kommunene mer i sammenheng med politikeropplæring. Begrunnelsen for en slik kombinert innsats er at det ikke nytter å veilede kommuneadministrasjonen dersom de folkevalgte ikke tar hensyn til faglige føringer.

### Uklare grenseganger mellom fylkeskommunen og statsforvalter

Andre viser til uklare grensesnitt mellom fylkeskommune og statsforvalter skaper utfordringer i dialogen med kommunene. Flere fylkeskommuner opplever at deres ansvar på en rekke områder overlapper med statsforvalters, og at dette problemet har økt de siste årene. Eksemplene som nevnes er innenfor områder som landbruk, klima, miljø og folkehelse. Også i dispensasjonssaker beskrives ansvarsområdene som uklare, antakelig også fra kommunenes perspektiv.

*«Vi lurer noen ganger på om vi går i beina på statsforvalter. Kommunene har også utfordringer med å se hvor vi kan bidra med vår kompetanse. Blir litt konkurranse mellom oss og statsforvalter om å bringe ting på banen».*

Intervjudeltakeren eksemplifiserer poenget med rollefordelingen innenfor folkehelse. Her har fylkeskommunen veiledningsansvar, mens statsforvalter forvalter tilskuddsmidlene til blant annet frisklivssentraler. Noen intervjudeltakere forklarer denne uklarheten med regionreformen, hvor fylket fikk nye oppgaver, men hvor de aktuelle ressursene i noen tilfeller ble hengende igjen hos statsforvalter. Overlappet gir ifølge intervjudeltakerne også utslag i statsforvalternes tildelingsbrev, hvor statsforvalter bes om å initiere og stimulere til utviklingsarbeid innenfor for eksempel folkehelse og klima og miljø. Flere intervjudeltakere tror ressursbruken hos begge parter kunne vært betydelig effektivisert gjennom en tydeliggjøring av oppgaver og ansvar.

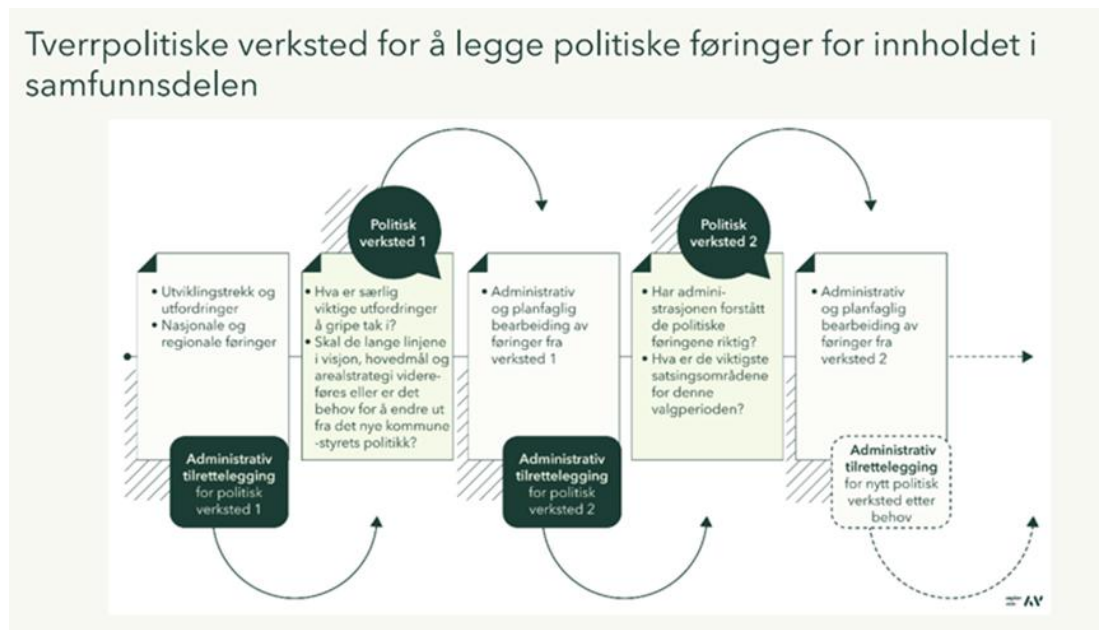
Andre fylkeskommuner viser til at de tror det kan være krevende for kommunene å skille mellom fylkeskommunens veilednings- og myndighetsrolle. Dette kan skape misnøye, ikke minst blant kommunepolitikere.

### 3.1.4 Gode grep i samhandlingen med kommunene

Fylkeskommunene beskriver mange av de samme suksesskriteriene og utfordringene i samhandlingen med kommunene. Empirien viser likevel at det tas ulike grep for å forbedre samhandlingen med kommunene.

**Agder fylkeskommune** har satt i gang politiske verksted i forbindelse med kommunenes planarbeid, som de viser til gode resultater av. Fylkeskommunen har også utviklet en [rapport](#) med konkrete tips til planlegging av arbeidsverksteder. Rapporten beskriver grunnleggende prinsipper og teoretiske rammer for verkstedene, gir en kjøreplan for verkstedene (se bilde under) og forslag til oppgaver for arbeidsverkstedene.

Figur 1: Fra KS-FoU prosjektet Ny agenda for samfunnsdelen



Bakgrunnen for rapporten er at Agder fylkeskommune høsten 2023 startet et nettverk for tre distriktskommuner (Hægebostad, Iveland og Bykle), hvor også Distriktssenteret bidro med organisering og prosess-støtte. Målet var å støtte kommunene med revidering av samfunnsdelen i kommuneplanen. Som følge av dette ble Agder i 2024 medlem av KS-nettverket «Ny agenda for samfunnsdelen». Nettverket skulle mobilisere kommuner til å revidere samfunnsdelen tidlig i valgperioden, styrke samfunnsdelen som et politisk styringsverktøy og vitalisere koblingen til økonomiplanen. Tolv Agder-kommuner ble med i nettverket. Politiske arbeidsverksteder var en viktig del av arbeidet, og fylkeskommunen fikk som følge av dette erfaring med ledelse av slike verksteder.

Agder fylkeskommune har også etablert den regionale samarbeidsstrukturen #vårtagder, for å følge opp Regionplan Agder 2030. Den regionale samhandlingsstrukturen består av regionale møteplasser og fag- og støttenettverk som går på tvers av forvaltningsnivåer, sektorer og fagområder. Møteplassene er ikke et sted for beslutninger, men en måte å samle aktører i regionen om felles og samtidig innsats. Samarbeidsstrukturen har ifølge fylkeskommunen bidratt til resultater som nye arbeidsplasser i regionen, etablering av arealregnskap og i sin tid opprettelsen av universitetet. Agder fylkeskommune omtales ofte som en foregangsfigur i arbeidet med arealregnskap.

I **Vestfold** har fylkeskommunen utarbeidet en plan for kompetanseutvikling sammen med kommunene. Intervjudeltakerne understreker behovet for en langsiktig og målrettet plan for kompetanseutvikling i fylket. Fylkeskommunen arrangerer tidvis også kurs basert på kommunenes behov. Videre brukes første halvdel av hovedutvalgsmøtene i fylket til innspill, opplæring og eksterne foredragsholdere og samarbeidspartnere – med mål om å opplyse politikerne om hva som skjer i fylket.

**Nordland fylkeskommune** prøver for tiden ut forsøk med kommune-team. For å forbedre samhandlingen med kommunene om samfunnsutvikling, var det nødvendig å samordne fylkeskommunens interne ressurser bedre. Teamene jobber med ulike oppgaver og områder, og det er etablert faste kontaktpersoner for de ulike teamene. Arbeidet er i oppstartsfasen.

**Akershus fylkeskommune** har et pågående prosjekt om by- og stedsutvikling («Strategisk stedsledelse»). Foreløpig deltar administrativt ledernivå i seks kommuner, men på sikt er målet å få med alle kommunene i fylket. Opplegget berører både prosess- og planfag, og skal bidra til kompetansepåfyll. Arkitektthøgskolen er leverandør. De foreløpige tilbakemeldingene fra kommunene som har deltatt er gode.

### **Bruk av eksisterende prosjekter og satsinger i samhandlingen med kommunene**

I flere fylkeskommuner brukes eksisterende prosjekter og satsinger som virkemidler i samhandlingen med kommunene. I **Trøndelag** nevnes «ILAG» og bygdevekstavtalen som viktige samhandlingsverktøy. ILAG ser på laget rundt distriktskommunen og muligheten for at dette laget kan koordineres bedre og slik gi mer samlet og målrettet innsats til distriktskommuner. Bygdevekstavtaler er et distriktpolitisk virkemiddel. Målet med avtalene er å bidra til bosetting, tilgang på kompetent arbeidskraft og framtidsrettet næringsutvikling i de minst sentrale distriktskommunene.

I **Telemark** benyttes også bygdevekstavtalen samt tilskudd til regional omstilling som ledd i samhandlingen med kommunene.

Også i **Troms** spiller fylkeskommunen på etablerte avtaler i samhandlingen med kommunene. Fylkeskommunen har etablert «Tromsvekstavtalen», som ble iverksatt som et svar på behovet for mer strukturert og helhetlig samhandling, spesielt etter sammenslåingen av Troms og Finnmark. Avtalen skal fungere som et praktisk verktøy for å gi bistand til kommunene. Som en del av avtalen skal det utarbeides handlingsplaner. Handlingsplanene skal konkretisere måten fylkeskommunen samhandler og understøtter kommunen og de fire kommuneregionene i Troms. Dette kommer både som et tilsvarende til regionvekstavtalene som Troms ikke tok del i, men også som et svar på kommunenes behov for å møte en mer enhetlig og koordinert fylkeskommune.

**Innlandet fylkeskommune** har siden 2022 organisert seg i faste team som følger opp ulike kommuneregioner i fylket. Teamene består av en planrådgiver, en planlegger fra samferdsel og en med ansvar for plan og kulturarv. Ansatte fra næringsavdelingen kobles på ved behov, da oftest ansatte innen reiseliv. Intervjudeltakerne forteller at organiseringen gjør at medlemmene av teamet blir godt kjent med hverandre og med kommuneregionene. Det er også en målsetting at teamene skal kobles tettere på arbeidet med fylkets 14 huber. Hubene er etablert for å realisere fylkets strategi for smart spesialisering knyttet til industriutvikling. Målet er å styrke arbeidet med sirkulærøkonomi og grønn industriutvikling i fylket.

I **Finnmark** har fylkeskommunen i samarbeid med statsforvalter og KS initiert et stort planprosjekt med mål om å styrke kommunenes plankompetanse. Det skal ansettes en egen prosjektleder og nedsettes en styringsgruppe. Prosjektet er helt i oppstartsfasen.

## **3.1.5 Kompetansebehov**

Ordskyen under sammenfatter kompetansebehovene i fylkeskommunene rundt samhandling med kommunene:



Kompetansebehovene handler om samhandling og dialog med og veiledning av kommunene. Mange er opptatt av en arbeidsform der man jobber tett sammen med kommunene, kommer tidlig inn og har tett dialog gjennom hele prosessen. Ifølge intervjudeltakerne handler kompetansebehovet like mye om holdninger som kunnskap: De ansatte er kunnskapsrike, men er i ulik grad vant til en interaktiv og dialogbasert arbeidsmåte. Fylkeskommunene er også opptatt av kompetanse til å drive nettverk og samhandlingsarenaer.

Videre nevner flere kompetanse til å forstå og klargjøre grensegangene mellom fylkeskommunen og statsforvalter, og behov for statistikk- og analysekompetanse og formidlingskompetanse. I denne forbindelse understrekes betydningen av ferdigheter til å sette seg inn i kommunenes situasjon og forklare krevende ting på en forståelig måte. Dette gjelder både i muntlig dialog, men også formidling skriftlig og visuelt. Flere nevner også kompetanse knyttet til å jobbe med komplekse problemstillinger på tvers av kommuner, og klare å forene og formidle fylkets og regionenes behov samlet. Noen intervjudeltakere snakker også om evnen til å se muligheter i kommunene, opp mot de ulike behovene og situasjonene – for eksempel evnen til å initiere aktuelle prosjekter og oppfordre til å søke på relevante tilskuddsmidler. Det snakkes også om mot til å arbeide på nye og utadrettede måter. Andre beskriver dette som evnen til å være «konstruktiv og kreativ». Evnene gjelder særlig relatert til veiledningen innenfor samfunnsutvikling.

### 3.1.6 Oppsummering og våre refleksjoner

Fylkeskommunene viser til mye og god dialog med kommunene. Ifølge intervjudeltakerne har nær sagt alle kommuner behov for fylkeskommunens veiledning. Noen viser til at kommunene har behov for mer veiledning enn det fylkeskommunene har ressurser til å gi. Flere intervjudeltakere omtaler arbeidet med å veilede kommuner som noe av det viktigste og mest betydningsfulle fylkeskommunen gjør. Når det gjelder omfanget og formen på dialogen, er mye likt mellom fylkeskommunene. Dialogen og veiledningen varierer og tilpasses den enkelte kommunes behov og forutsetninger. Utover dette foregår mye av dialogen gjennom etablerte samhandlingsarenaer og i forbindelse med planarbeid. Flere viser også til at de spiller på eksisterende prosjekter og satsinger, eksempelvis

bygdevestavtaler, som virkemidler i samhandlingen med kommunene. Andre reiser rundt til kommunene og har ellers tatt grep for å forbedre dialogen med kommunene.

Fylkeskommunene beskriver mange av de samme suksesskriteriene og utfordringene i samhandlingen med kommunene. Det som kjennetegner god praktisk bistand til kommunene, er ifølge intervjudeltakerne at fylkeskommunen kommer tidlig inn og er tett på. Mange er også opptatt av at fylkeskommunen skal inneha et helhetsperspektiv i dialogen med kommunene. Fylkeskommunene har videre til felles at de opplever et økt behov for å komme mer ut til kommunene. Her har noen fylkeskommuner tatt grep for å gi kommunene mer praktisk bistand. Utfordringen i samhandlingen med kommunene handler i hovedsak om ressursmangel, både i kommunene (manglende ressurser og kompetanse til planlegging) og i fylkeskommunene.

Samhandling med kommunene virker å være det området fylkeskommunene lykkes best.

Sammenlignet med oppdragets øvrige problemstillinger, merker vi oss at fylkeskommunene har lettere for å konkretisere og sette ord på dette arbeidet. Rolleforståelsen til fylkeskommunene fremstår klar og omforent, og det er i forbindelse med spørsmål om samhandling med kommunene at intervjudeltakerne kommer med flest beskrivelser av gode grep. Kompetansebehovene på dette området handler i stor grad om samhandling, veiledning, kommunikasjon og formidling. Flere trekker i tillegg fram vilje og mot til å veilede kommunene på nye måter. Flere intervjudeltakere kom uoppfordret inn på utfordringer rundt uklare grenseganger i rollene til fylkeskommunen og statsforvalter. Manglende ressurser ble også hyppig tematisert, selv om vi ikke spurte om dette direkte.

## 3.2 Hvordan tydeliggjøre regionale interesser og bidra til regionale avklaringer?

### 3.2.1 Virkemidler i arbeidet

#### Politiske saksfremlegg

I forbindelse med å samordne og gi strategisk retning vektlegger nesten samtlige fylkeskommuner betydningen av gode og opplyste kunnskapsgrunnlag til fylkespolitikere. Dette beskrives som avgjørende for å spille politikere gode. Gode kunnskapsgrunnlag omtales også som viktig i arbeidet med å samordne fylket og gi strategisk retning. Saksfremlegg omtales som «fylkesadministrasjonens viktigste verktøy», og et arbeid det går mye ressurser til. Noen bemerker også at fylket har en viktig jobb i å følge opp vedtak i etterkant av politisk behandling.

*«Det er vedtakene som styrer oss. Det er vår plikt å realisere dem».*

Intervjudeltakerne er opptatt av at saksfremleggene skal være tydelig og pedagogisk framstilt. De viser til at det tidvis er mye tekst å lese i saksfremstillingene og vanskelig å sortere all informasjonen. Det er derfor vesentlig at fylkesadministrasjonen evner å løfte fram det aller viktigste. Hvilke saker som legges fram er også av betydning for evnen til å tydeliggjøre regionale interesser og bidra til regionale avklaringer, bemerker noen. Andre intervjudeltakere mener også det er viktig at saksfremleggene beskriver politikernes mulighetsrom og alternativer til vedtak.

## Samhandlingsarenaer

Flere fylkeskommuner trekker fram de interkommunale politiske rådene (IPR) og andre samhandlingsarenaer som viktige i arbeidet med å samordne og gi strategisk retning. IPRene beskrives av noen å ha bidratt til mer struktur, mindre konflikt og bedre samhandling innad i fylkene.

Skolestruktur-saken brukes av ett fylke som eksempel på hvordan IPR-ene har bidratt til å dempe og håndtere intern konflikt. Andre arenaer som trekkes fram er næringsforum og kompetanseforum.

Forumene blir i noen fylkeskommuner benyttet som arenaer for samarbeid med politikere om saksfremlegg og planer. I noen fylker er det også etablert forum og konferanser for mobilisering av fylkets stortingsrepresentanter.

## Et samlet fylke

Gjennomgående forteller fylkeskommunene at man i stor grad er omforente om de store utfordringene og behovene i fylkene. Fylkeskommunene har jevnt over også god oversikt over subregionenes ulike interesser og behov, og hvor interessene sammenfaller og ikke. I noen fylker er det inngått avtaler for å håndtere potensielle interessekonflikter mellom subregioner. Noen intervjudeltakere bemerker at på tross av en del interessemotsetninger mellom subregioner, evner fylket likevel ofte å samle seg om felles utfordringer og behov. En intervjudeltaker viser til at folkevalgte får større spillerom når strategiske retningsvalg ikke er avklart, og at utfallet kan bli mer vilkårlig om det ikke er gjort godt nok arbeid fra administrasjonen i forkant. Noen kontekstuelle forhold trekkes fram i denne forbindelse: Fylkene med færre kommuner og subregioner oppleves å ha en fordel i arbeidet med å samordne og gi strategisk retning. At fylkene har færre kommuner å forholde seg til, gjør det enklere å etablere gode relasjoner og omforenes om føringer i regional plan.

## 3.2.2 Rolleforståelse og forholdet mellom politikk og administrasjon

Fylkeskommunene beskriver relasjonen mellom folkevalgte og administrasjon på ulike måter. Noen intervjudeltakere er opptatt av å understreke klare skiller mellom politikk og administrasjon. De omtaler i liten grad samspill og samarbeid. Andre viser til jevnlig dialog med politikere og fastsatte møtepunkter, for eksempel i forkant av saksbehandling og gjennom etablerte forum og møtearenaer. Disse fylkeskommunene er opptatt av å jobbe sammen med politikerne og diskutere seg frem til gode løsninger i fellesskap. Viktigheten av tett dialog ses også i lys av at politikerne på denne måten tilegner seg en bedre oversikt over fylkesadministrasjonens kunnskap. Andre viser til at de folkevalgte nesten aldri møter planfeltet i politiske sammenhenger, i motsetning til sektorområder som kultur og samferdsel.

Disse forskjellene blir også eksemplifisert i intervjuer med sammenslåtte og tidligere sammenslåtte fylkeskommuner. I en sammenslått fylkeskommune vises det for eksempel til de to opprinnelige fylkenes ulike arbeidsmåter og tilnæringer. Den ene fylkeskommunen var mer «formell og forvaltningspreget», og hadde størst fokus på grunnleggende forutsetninger som drift og økonomi. Den andre fylkeskommunen var i større grad «utadrettet og prosjektorientert», og hadde mer og tettere kontakt mellom politikk og administrasjon. Flere intervjudeltakere omtaler slike forskjeller i tilnærming som et spørsmål om organisasjonskultur

En fylkeskommune, hvor dialogen mellom folkevalgte og administrasjon beskrives som tett, viser til at det for dem i administrasjonen noen ganger er «kort vei til å innta rollen som politiker». Fylkesadministrasjonen er opptatt av at de ansatte skal tørre å gå inn som tydelige rådgivere overfor både kommunene og fylkespolitikere. De viser også til at de må være tett på aktørene i fylket, «ha

politisk teft» og bruke nettverket sitt. Slik bygges tillit og et godt grunnlag for diskusjoner mellom administrasjonen og de folkevalgte.

Andre setter viktigheten av tett dialog med politikere i et «tillits- versus kontroll-perspektiv»:

*«Man må vite hvilke kanaler man skal og ikke skal bruke og hvilken banehalvdel man befinner seg på. Vet man ikke dette kan det undergrave den demokratiske funksjonen. Ivrige politikere vil veldig gjerne vite hvor skoen trykker og snakke tettest mulig med folk. Hvis en politiker for eksempel vil på et skolebesøk for å prate med de ansatte, tror jeg fylkesdirektøren har en viktig rolle i å være med, for å fange opp hva som blir sagt og hva politikerne eventuelt sier. Vi kan svekke dette politikk-administrasjon-skellet hvis dette ikke gjøres».*

En annen fylkeskommune viser til at deres dialog med politikerne går i bølger. Tidligere arrangerte fylkeskommunen blant annet arbeidsverksteder i samråd med fylkespolitikere, og det var jevn dialog. Nå foretrekker fylkesordføreren skriftlige orienteringer. Dialogen er derfor trappet ned fra fylkesadministrasjonens side.

### Å sette retning og styre

Noen fylkeskommuner omtaler «å sette retning og styre» som et viktig virkemiddel. En av fylkeskommunene beskriver seg som modige og tydelige i sitt arbeid med regionale planer, blant annet gjennom å beskrive mulige retningsvalg for politikerne.

*«Særlig regional plan for areal og mobilitet er veldig tydelig på prioritering, retningsvalg og føringer, og vi er ikke redde for å bruke dem. Vi har en åpen holdning i diskusjonen om de nye planene, men jeg opplever at vi er tydelige på rammene vi må forholde oss til og hva vi tenker bør ligge fast. Vi er ikke redde for å vise vei».*

Intervjudeltakerne viser til at det ikke alltid er like populært når fylkesadministrasjonen inntar en slik tydelig profil. De opplever likevel at aktørene i fylket forstår at dette er en del av fylkeskommunens rolle, og at tydelighet er nødvendig for å få til samfunnsutvikling. Noen trekker fram at fylkeskommunens utvidede myndighet, for eksempel gjennom å forvalte midler til studiesentre og oppgaven rundt anmodningsprosess av flyktninger (beregning av bosettingsbehov), har styrket fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle. Å sette strategisk retning beskrives av intervjudeltakerne som desto viktigere når kommunene er i vekst og det foreligger et handlingsrom. Fylkeskommunen har for eksempel jobbet for å få kommunene i fylket til å ta i bruk bærekraftsmålene og arealregnskap i sitt arbeid.

## 3.2.3 Utfordringer med å tydeliggjøre og avklare regionale interesser

### Den sektoriserede staten

I forbindelse med fylkeskommunens rolle som strategisk aktør og samordner, bruker intervjudeltakerne mye tid til å snakke om den sektoriserede staten. Mangelen på samordning mellom statlige aktører oppleves med andre ord som et vesentlig problem. Samtidig blir føringene fra staten klarere. Samferdselsområdet brukes av flere intervjudeltakere som eksempel. Her er ofte en rekke aktører involvert, og interessene er sterke. Som veieier har fylkeskommunen myndighet og midler,

men det er likevel krevende å samordne de ulike aktørene og interessene på dette området. Det setter fylkeskommunen i en vanskelig posisjon.

*«Fylkeskommunen har et uutnyttet potensial for koordinering. Mye stopper opp i staten fordi den er fragmentert».*

En intervjudeltaker trekker fram midler til bredbånd som et annet eksempel på hvordan sektoriseringen skaper utfordringer for fylkeskommunen. Dette er midler fylkeskommunen opplever at de kunne brukt til distriktsutvikling, gjennom å koble midlene til andre tiltak, for eksempel innenfor næring og samferdsel. Grunnet statlige føringer rundt utlysning og bruk av midlene, lar dette seg imidlertid ikke gjøre.

*«En refleksjon jeg gjør meg er at den regionale staten ikke evner å samordne seg i det hele tatt. Så sitter vi der som skal sikre at helheten blir ivaretatt».*

### **Uklare grenseganger mellom fylkeskommunen og statlige aktører**

Det trekkes også frem at det de siste årene er flere aktører som har fått tilgrensende oppgaver til fylkeskommunen. DOGA, SIVA, Innovasjon Norge og statsforvalter brukes som eksempler. Angående statsforvalter vises særlig til utviklingsoppgavene og den planfaglige veiledningsrollen. De overlappende ansvarsområdene gjør det desto mer krevende å få til regionale tilpasninger, bemerker noen intervjudeltakere.

### **Å skape oppslutning om regionale planer**

Å skape oppslutning rundt og lojalitet til de fylkeskommunale planene er en annen, mye omtalt utfordring. Utfordringen gjelder spesielt folkevalgte som både er kommunepolitikere og fylkespolitikere. Disse oppfatter seg ofte i liten grad som regionpolitikere. En fylkeskommune viser til at de har ordførere i fylkesutvalget. Selv med slike erfarne folkevalgte, oppleves det krevende å få dem til å innta et regionalt perspektiv. En intervjudeltaker fra en annen fylkeskommune viser til at lokalpolitikere ofte «hopper over» fylkesstrategien og det strategiske nivået, og går rett ned på delstrategier, for eksempel for lokalisering av det videregående skoletilbudet. Selv om det oppleves lettere å skape engasjement rundt de konkrete temaene, er konfliktnivået i detaljplanleggingen ofte høyere. I hvilken grad fylkeskommunene opplever seg som «bindeledd» mellom forvaltningsnivåer og aktører, oppleves i stor grad å avhenge av sak og tematikk.

*«Vi bruker mye energi på å lage planer, men ofte kommer enkeltbeslutninger veldig frikobla fra planene. Hvis noen finner trikket på hvordan fylkespolitikere bruker planer som føringer på enkeltbeslutninger ... Engasjementet rundt planarbeidet er ikke så stort, men de kan bruke mye energi på å diskutere enkeltbeslutninger – som egentlig burde vært linka til planen».*

### **Den parlamentariske styringsformen**

Fylkeskommunene med parlamentarisk styringsform påpeker at parlamentarisme kan gi utfordringer rundt samordning og helhetlig samfunnsutvikling. Intervjudeltakere opplever at siloene forsterkes med den parlamentariske modellen, og at den gjør det mer krevende å se fagområder i sammenheng.

### **Uerfarne politikere**

Noen fylkeskommuner trekker også frem uerfarne politikere som en utfordring i sitt arbeid med å tydeliggjøre regionale interesser og gjøre regionale avklaringer. Enkelte mener fylkespolitikere med

fordel kunne fått mer opplæring, og/eller at opplæringen burde vært vedlikeholdt gjennom valgperioden.

### 3.2.4 Gode grep rundt tydeliggjøring og avklaring av regionale interesser

I **Agder** identifiserer fylkesadministrasjonen antatte konfliktlinjer i forkant av planprosessen. Med utgangspunkt i disse skisseres ulike politiske alternativer. De viser til at kommunene har rost dem for dette, og fylkeskommunen tror denne kompetansen/disse grepene er unike for Agder.

*«Jeg tenker på det med å tørre å ha en scenario-inngang for å fange opp dilemmaene. Ha kunnskapen til å rendyrke scenarioer avhengig av forskjellige utgangspunkt. Da får du en større bredde i planen eller saksframstillingen. Du må ta et valg og det har noen konsekvenser, som er tydeliggjort. Bli enda flinkere på å skrive ut og formidle dette er viktig. Det blir mer og mer komplisert».*

I **Vestfold** har fylkeskommunen omorganisert seg med mål om bedre samhandling internt, både innad i fylkesadministrasjonen og mellom det politiske og administrative nivået. Den nye organiseringen skal også bidra til å sette tydeligere strategisk retning for regionen. Fylkeskommunen har nå tre sektorer: Opplæring og tannhelse, samferdsel og sektor samfunnsutvikling. Sektor samfunnsutvikling har ansvaret for overordna planarbeid og for å samordne uttalelsene til de kommunale planene. Sektoren har ansvaret for to av fire hovedutvalg: 1) klima, miljø og næring, og 2) inkludering, idrett og kultur. Fylkeskommunen vurderer også å etablere politiske partnerskap, som kan brukes som en slags referansegruppe i plansaker.

I **Møre og Romsdal** har fylkeskommunen i sin saksmal for politiske saker lagt inn et avsnitt for å beskrive hvordan saken henger sammen med eksisterende strategier og handlingsplaner. Målet er å synliggjøre og bevisstgjøre disse sammenhengene overfor politikerne.

Fylkeskommunen arrangerer også to årlige budsjettseminarer, med gruppearbeid for politikerne. Seminaret har for eksempel tatt opp utviklingstrekk i fylket og gjennomgått KOSTRA-tall. Målet er å gi politikerne et bedre kunnskapsgrunnlag. Intervjudeltakerne forteller at budsjettseminaret har fått gode omtaler av politikerne.

**Vestfold** fylkeskommune arrangerer «Planverksted Vestfold». Målet er å diskutere saker og tema på tvers av sektorplaner, for å løfte fokuset på samfunnsutvikling. Sist verksted hadde verdiskaping, i lys av næringsutvikling og -attraktivitet, som tema. Underspørsmålet var hvordan fylket både kan skape konkurranse og samhandling internt. 70 deltakere var til stede og verkstedet beskrives som vellykket.

### 3.2.5 Kompetansebehov

Som ordskyen illustrerer, er de viktigste kompetansebehovene for å tydeliggjøre regionale interesser knyttet til tre områder: evnen til å utforme kunnskapsgrunnlag, evnen til å tilrettelegge for politikerne, og formidlingskompetanse.



Fylkeskommunene viser særlig til behovet for kompetanse til å formidle komplekse problemstillinger og saker til politikerne på enkle måter. Arbeidet innenfor regional utvikling og kompetanse oppleves generelt som vanskelig å kommunisere. Her nevnes også behov for kompetanse til å finne fram til relevant informasjon og data, og evnen til å analysere og formidle dem. Flere fylkeskommuner har på dette området behov for økt kompetanse og økt bevissthet. En viktig kompetanse anses å være forståelse for skjæringspunktet mellom politikk og administrasjon, både innad i fylkeskommunen og blant eksterne aktører.

*«I møte med de folkevalgte er det viktig å være trygg på og respektere rollene. Men så må man ikke være så streng at det blir kunstig. Det er en vanskelig kompetanse å definere. Et vanskelig landskap å manøvrere i. Må ikke bli for kompiss og heller ikke for formell».*

Videre nevnes behov for samfunnskompetanse, ledelseskompentanse, prosesskompetanse og evnen til å løfte opp saker som gjør at man klarer å samle aktører og få alle parter med seg. Behovet for omstillingskompetanse trekkes også fram, i lys av fylkeskommunens reduserte økonomiske ressurser. At fylkeskommunen nå har færre økonomiske midler til rådighet, gjør at de i større grad enn før må bevise sin legitimitet gjennom kompetanse, bemerker noen.

*«Vi har ikke penger og midler å tilby lengre, så vi må bevise rollen vår gjennom kompetansen vi har. Vi må være kompetente til å ivareta veilederrollen. Vi må jobbe og kjempe for rollen vår».*

Videre nevnes kompetansebehov rundt å få til bedre samhandling internt i fylkeskommunen og utad, særlig mellom offentlig sektor og næringsliv.

I lys av utfordringene rundt den parlamentariske styringsmodellen vises til kompetansebehov rundt å sikre gode og effektive prosesser og saksbehandling opp mot fylkesrådet og samfunnet rundt. «Finne det rette grensesnittet for hvor dypt fylkeskommunens politikere skal gå inn», som en intervjudeltaker formulerer det. Dette oppleves som utfordrende i lys av detaljeringsgraden i det parlamentariske systemet.

Kompetansebehovene som nevnes her er mer varierte, og flere, enn for problemstillingen om samhandling med kommunene. Noen kompetansebehov går igjen mellom problemstillingene, blant annet formidlingskompetanse, samhandlingskompetanse, plankompetanse og pedagogisk kompetanse. Kompetansebehovene knyttet til problemstillingen om å tydeliggjøre regionale interesser og bidra til regionale avklaringer, har imidlertid et mer strategisk fokus og retter seg i større grad mot fylkeskommunens interne arbeid. Også for denne problemstillingen kommer intervjudeltakerne uoppfordret inn på utfordringer knyttet til den sektoriserede staten og grenseganger til andre aktører. I tillegg nevnes manglende ressurser som en barriere.

### 3.2.6 Oppsummering og våre refleksjoner

I arbeidet med å tydeliggjøre regionale interesser og bidra til regionale avklaringer, er fylkene gjennomgående opptatt av gode og opplyste kunnskapsgrunnlag til fylkespolitikere.

Kompetansebehovene som omtales hyppigst er kompetanse til å utforme gode kunnskapsgrunnlag, kompetanse til å tilrettelegge for politikere, formidlingskompetanse og kunnskap og ferdigheter til å holde oversikt over ulike regionale interesser.

Intervjudeltakerne opplever at man i stor grad er omforente om de store utfordringene og behovene i fylkene. Fylkeskommunene har jevnt over god oversikt over subregionenes ulike interesser og behov. Her nevner flere IPR-ene som viktige verktøy. Der det oppstår ulike interesser, viser intervjudeltakerne til at man likevel ofte klarer å samle aktørene.

Flere omtaler den sektoriserede staten som en utfordring i arbeidet med å tydeliggjøre regionale interesser og bidra til regionale avklaringer. I tillegg nevnes at fylkeskommunen stadig skal forholde seg til flere aktører og ordninger, som oppleves lite koordinerte. Staten har siden slutten av 1990-tallet blitt mer fragmentert. Denne utviklingen har skapt en utfordring på nasjonalt nivå, men blir enda vanskeligere å håndtere på regionalt nivå. Fylkeskommunen har på samme tid ikke fått tilsvarende styrking i sin planmyndighet. Samtidig hevder intervjudeltakerne at staten nå legger tydeligere føringer på midlene som tildeles fylkeskommunen. At fylkeskommunen nå har færre frie midler til rådighet, omtales som en utfordring i arbeidet med regional utvikling og gir mindre rom til for eksempel operativ planbistand til kommunene. Videre viser flere til utfordringer med å klare å skape oppslutning om regionale planer på det regionale, politiske nivået. Andre trekker inn utfordringer med uerfarne fylkespolitikere.

I motsetning til første problemstilling (om samhandling med kommunene), merker vi oss her en større empirisk variasjon i rolleforståelse. Variasjonen knytter seg særlig til ulike holdninger og oppfatninger rundt hvor «langt» rollen til fylkesadministrasjonen går, både i lys av samfunnsutviklerrollen og når det gjelder dialogen og samarbeidet med fylkespolitikere. Organisasjonskultur og holdninger ser ut til å spille en rolle for forståelsen og praktiseringen av fylkeskommunens rolle. I flere fylkeskommuner er intervjudeltakerne opptatt av å markere et tydelig skille mellom folkevalgte og administrasjon, ja, eksemplene det vises til kan tidvis minne om uttalt mistillit til folkevalgte. Etter vår vurdering er det for eksempel oppsiktsvekkende at en fylkesadministrasjon mener de må være med folkevalgte i møter med andre for å vite hva som sies. Andre viser til jevnlig dialog og samarbeid med politikere. I disse fylkene er intervjudeltakerne opptatt av at fylkesadministrasjonen skal være med på «å sette retning og styre». Flere har tatt grep for å forbedre samhandlingen med det politiske nivået, for eksempel i arbeidet med saksfremlegg.

## 3.3 Hvordan styrke fylkeskommunen i et flernivåperspektiv?

Flertallet av intervjudeltakerne opplever fylkeskommunen som et bindeledd mellom forvaltningsnivåer. Noen beskriver også fylkeskommunen som en oversetter og formidler i dialogen med staten, regional stat og kommunene, og som «en viktig aktør i flernivåstyringen». Her trekkes det frem at fylkeskommunen både har en rolle i å iverksette statlig politikk, og i å utvikle egen politikk. Flere bemerker at de også tror omgivelsene oppfatter dem som et bindeledd mellom forvaltningsnivåene. Samtidig vises det til at fylkeskommunens rolle kan være krevende å forstå.

*«Rollen vår er ikke spesifikk, for å si det mildt. Mye handler om å bygge nettverk. Sånn sett er vi ufarlige. Vi skal sette en agenda og sette aktører sammen for å gå i ønsket retning».*

### 3.3.1 Betydningen av regionreformen

Flere av fylkeskommunene opplever at regionreformen har styrket dem i et flernivåperspektiv og økt forståelsen for fylkeskommunen som samfunnsutvikler. En intervjudeltaker viser for eksempel til at reformen har synliggjort hvordan fylkeskommunen kan ta i bruk virkemidler på tvers av sektorområder og aktører. Gjennom reformen fikk fylkeskommunene større avdelinger, mer ansvar og dermed styrket kompetanse. Det har gjort fylkeskommunen mer attraktiv for omverdenen. Det vises til flere områder hvor fylkeskommunene som følge av reformen har opplevd å få styrket sin legitimitet. Blant disse er samferdsel, næring, plan, kultur, integrering og folkehelse.

*«Jeg tenker at vi ble styrket av regionreformen, fordi bindeleddsfunksjonen ble forsterket. Det gjør det lettere for oss å fylle rollen vår. Vi har opplagt denne rollen på folkehelse. Der er det vi som har dialogen mellom direktoratene og kommunene, gjennom partnerskapsavtaler for eksempel».*

Andre er derimot mer kritiske til regionreformen og dens betydning. De opplever regionreformen som uferdig. Dette gjør seg synlig gjennom uklare og overlappende ansvarsområder, særlig mellom fylkeskommunen og statsforvalter innenfor planfaglig veiledning, samfunnsutvikling, landbruk og folkehelse. Noen opplever også uforutsigbarheten i statsforvalters involvering i regional samfunnsutvikling som en utfordring – gjennom at statsforvalter «plutselig tar styring på prosjekter og satsinger», som en intervjudeltaker uttaler det.

Selv om forholdet mellom fylkeskommune og statsforvalter varierer noe mellom fylkeskommunene, opplever flere et behov for en rendyrking av fylkeskommunens og statsforvalters oppgaver. Noen intervjudeltakere viser for eksempel til at statsforvalters initiativrett brukes til å begrunne utviklingsarbeid.

*«De har jo tilskuddsmidler der også. Kanskje de burde være rent kontrollorgan, så får vi virkemidlene (tilskudd til kommunale tjenester). Reformen er ikke ferdig».*

Integrering trekkes fram som et annet overlappende område, hvor ansvaret er delt mellom kommune, fylke og stat. Andre bemerker at regionreformen har skapt nye kompetansebehov innenfor områdene hvor fylkeskommunen har fått utvidet og nytt ansvar. En av fylkeskommunene opplevde å miste noe administrativ kapasitet og kompetanse under regionreformen, som de fortsatt merker virkningene av,

særlig innenfor samferdsel. Andre fylkeskommuner opplever å stadig bli tillagt nye oppgaver, for eksempel på landbruksområdet, uten at det følger med nødvendige midler til å ta oppgavene.

*«Til syvende og sist blir det en prioriteringsjobb for oss. Staten gir ingen signaler om hva som skal bort».*

Flere av ledergruppene viser til omfattende kompetanse i egen organisasjon og at fylkeskommunen derfor kunne fått ansvar for flere oppgaver. I et flertall av intervjuene spurte vi derfor om fylkeskommunene selv oppfattet at de hadde «overskuddskompetanse». Svarene varierte mellom de ulike fylkeskommunene. De aller fleste mente fylkesadministrasjonen hadde kunnskap og kompetanse til flere oppgaver, men var også raske med å understreke at det ville kreve mer ressurser.

### 3.3.2 Samhandling med en fragmentert stat

Flere fylkeskommuner opplever samhandlingen med staten som krevende – både når det gjelder å formidle regionalpolitiske budskap oppover, og i regionaliseringen av nasjonal politikk. Dette handler både om de nevnte utfordringene knyttet til en påstått fragmentert og detaljstyrende stat, men også om fylkeskommunenes legitimitetsutfordringer. Flere viser til et «konstant behov og arbeid» med å bevise seg som samfunnsutvikler og bli anerkjent som kunnskapsaktør. Noen uttrykker at de skulle ønske de ble bedre forstått av statlige aktører og at flere kunne «spille fylkeskommunen god». På spørsmål om hvordan dette kunne gjøres, ble det for eksempel vist til de nasjonale forventningene til planlegging. Samtidig er mange opptatt av viktigheten av å gjøre seg strategisk relevante overfor staten og løfte regionens behov.

Flere fylkeskommuner forteller om mye dialog med statlige aktører. Noen opplever økt interesse for fylkeskommunens kompetansepolitiske rolle hos de statlige aktørene. En intervjudeltaker viser til en positiv utvikling av dialogen med staten på kultur- og næringsfeltet. Mer konkret vises det til det gode samarbeidet rundt utviklingen av regionale kulturfond. Bildet er imidlertid delt, både mellom sektorområder og fylkeskommuner. Det er for eksempel delte meninger om fylkeskommunen har fått styrket legitimitet og innflytelse på kulturfeltet, eller ikke. Dette er området der Generalistkommuneutvalgets anbefalinger i minst grad ble fulgt opp (NOU 2023: 9).

#### Viktigheten av nasjonale nettverk

Intervjudeltakerne er enige om viktigheten av et godt «samarbeidsgen» hos fylkeskommunalt ansatte. Nasjonale nettverk trekkes stadig fram som viktige virkemidler i arbeidet med å fremme regionale interesser til staten, og for å regionalisere nasjonal politikk. Det er særlig nettverkene til KS og departementene som fremheves som betydningsfulle. Fylkesordførerkollegiet nevnes ofte. Nettverkene bidrar til en samlet situasjons- og problemforståelse, lik håndtering av lignende utfordringer mellom fylkene og til en tydeliggjøring av regionale budskap opp mot staten. Likevel bemerkes også her utfordringer med statlig og fylkeskommunal sektorfragmentering. Fagområdene oppleves ikke alltid å henge godt sammen i kollegiestrukturen.

*«Ulike styringslinjer og manglende myndighet. Vi er avhengige av å stokke beina og få riktige vedtak og beslutninger i to linjer. Arenaene er der og vi kommer ofte på sporet av ulike ting, men mangler en intakt styringslinje».*

Noen fylkeskommuner trekker også fram andre nettverk, for eksempel kompetanseforum og regionalt planforum, som viktige for å formidle regionalpolitiske budskap til staten og i regionaliseringen av

nasjonal politikk. Ett fylke forteller også at de den siste tiden har blitt flinkere til å initiere dialog med regjeringen og stortingskomiteene for å løfte regionens interesser.

### 3.3.3 Kompetansebehov

Det er i forbindelse med denne problemstillingen, om å fremme regionalpolitiske budskap til staten og regionalisere statlig politikk, at flest kompetansebehov kommer opp. Kompetansebehovene som nevnes flittigst er samhandlingskompetanse, kompetanse til å samhandle med en fragmentert stat, kompetanse om aktører i regionen og «oversetterkompetanse» (forstått som evnen til å formidle budskap mellom ulike aktører). Kompetansebehovene er rettet mot fylkeskommunens behov for å kommunisere og samhandle med ulike aktører og nivåer (i et flernivåperspektiv), formidle budskap mellom aktørene og finne områder hvor aktører kan forenes.



I forbindelse med problemstilling 3 introduseres flere nye kompetansebehov (som ikke er nevnt i forbindelse med problemstilling 1 og 2). Unike kompetansebehov for denne problemstillingen er for eksempel prosesslederkompetanse, missions-kompetanse, omstillingskompetanse, kompetanse til å forstå og oversette nasjonal politikk, bindeleddskompetanse, holdninger knyttet til å tørre å «pushe» politikerne, og virkemiddelkompetanse, herunder kompetanse knyttet til å bruke virkemidler på tvers av sektorområder. Kompetansebehovene i forbindelse med denne problemstillingen er mer detaljerte, mangfoldige og i enda større grad rettet mot fylkeskommunens strategiske evner.

### 3.3.4 Oppsummering og våre refleksjoner

Flertallet av intervjudeltakerne opplever fylkeskommunen som et bindeledd mellom forvaltningsnivåer. Flere viser også til at regionreformen har styrket fylkeskommunen i et flernivåperspektiv gjennom å øke forståelsen for fylkeskommunens rolle og styrke dens legitimitet. Andre er mer kritiske til regionreformen og omtaler reformen som uferdig. Dette begrunnes med uklare og overlappende ansvarsområder, særlig mellom fylkeskommunen og statsforvalter. Igjen viser flere til et behov for å rendyrke oppgaver og ansvarsområder mellom fylkeskommunen og statsforvalter. Videre påpeker noen at regionreformen har skapt nye kompetansebehov, dels uten at

fylkeskommunen har fått tilstrekkelige ressurser til å håndtere dem. Andre mener at fylkeskommunen, i lys av sitt utvidede ansvarsområde, kunne tatt ansvar for flere oppgaver, for eksempel innenfor integrering. Også her bemerkes imidlertid at flere oppgaver ville krevd mer ressurser. Manglende ressurser omtales også hyppig under denne problemstillingen.

Av kompetansebehov på dette området er samhandlingskompetanse, kompetanse til å samhandle med en fragmentert stat, og kompetanse om aktører i regionen, behovene som nevnes oftest. På samme måte som for problemstilling 1 og 2, kommer intervjudeltakerne også her uoppfordret inn på utfordringene rundt samhandling med en fragmentert stat. Det er under denne problemstillingen at temaet hyppigst tematiseres og utdypes.

Under denne problemstillingen dukker det også opp noen mer detaljerte kompetansebehov, som for eksempel kompetanse innen IT-sikkerhet og GIS-analyser. Det er likevel under denne problemstillingen at fylkeskommunens dels uklare og krevende rolle kommer tydeligst til syne. Dette gir seg utslag i komplekse og runde formuleringer fra intervjudeltakerne, og et tidvis påfallende problemfokus rundt fylkeskommunens rolle i flernivåstyringen.

Det er også noen nye, interessante elementer som trer fram: Én fylkeskommune viser til bevissthet rundt rekruttering. Mer konkret er fylkeskommunen opptatt av å rekruttere ansatte med erfaring fra ulike sektorer og bransjer, fortrinnsvis fra virksomheter fylkeskommunen samarbeider med. En annen fylkeskommune viser til at den største utfordringen hos dem er å ha oversikt over hva slags kompetanse organisasjonen innehar. Vi merker oss ellers at få fylkeskommuner nevner gode grep i forbindelse med fylkeskommunen i et flernivåperspektiv. Dette kan henge sammen med rolleforståelsen og fokuset på utfordringer framfor handlingsrom.

### **3.4 Hvordan mobilisere ulike aktører til felles innsats i møte med større samfunnsutfordringer?**

Å mobilisere ulike aktører til felles innsats i møte med større samfunnsutfordringer beskrives av flere intervjudeltakere som selve kjerneoppgaven til fylkeskommunen. Mobilisering og medvirkning omtales som en av fylkeskommunens fremste styrker. Andre uttrykker at de er veldig bevisste på fylkeskommunens mobiliseringsansvar og at dette er et konstant tema i administrasjonene.

*«Det er der (mobilisering) fylkeskommunen virkelig har sin styrke i motsetning til staten, fordi vi har et bredt nettverk av aktører vi samarbeider med. Kampanjen vi hadde knytta til psykisk helse på oppdrag for Helse- og omsorgsdepartementet for eksempel: Det er helt åpenbart at vi som aktør er bedre i stand til å mobilisere ulike interessenter til å jobbe forebyggende med psykisk helse, enn hva staten kan klare».*

Viktigheten av å etablere et felles kunnskapsgrunnlag og situasjonsforståelse, og å klargjøre roller og ansvar mellom aktører, bemerkes. I denne forbindelse trekkes nettverk og forum i regi av fylkeskommunene fram som viktige verktøy i mobiliseringsarbeidet. Flere fylkeskommuner arbeider for tiden med å effektivisere samordningen gjennom å kartlegge og redusere antall nettverk og møteplasser. Det vises til at flere av de samme aktørene ofte sitter i ulike nettverk, med dels overlappende tema og diskusjonspunkter. Dette kan gjøre mobiliseringsarbeidet mer krevende og belastende for involverte aktører.

*«Vi balanserer mellom å mobilisere og trenere. Det kan bli litt mye også. Medvirkningstrøttheten har vi vært veldig obs på, etter regionreform og alt vi har vært gjennom».*

### 3.4.1 Mobilisering gjennom plan

Flere fylkeskommuner arbeider også med å koble diskusjonene i nettverkene tydeligere til regionale planer og strategier. Mobilisering gjennom plan oppleves jevnt over som krevende, særlig når det gjelder overordnede og sektorovergripende planer. Her trekkes de statlige aktørene igjen fram som vanskelige å forholde seg til. Det vises også til utfordringer rundt å få statsforvalter til å ta regionale planer på alvor. Kystsoneplanen brukes som eksempel, hvor statsforvalter er ansvarlig for og utelukkende opptatt av 100-metersbeltet – ikke planen som helhet.

En intervjudeltaker tror mobilisering er krevende fordi planene er for store og komplekse. Eksterne aktører sliter med å forstå og ta stilling til innholdet. Informanten tror det ligger et større, uutnyttet potensial i å benytte handlingsprogrammet for mobilisering. Fylkeskommunene omtaler seg som gode til å lage planer. Likevel mener noen man har en tendens til å gå for fort fra en plan til den neste, uten å arbeide tilstrekkelig med handlingsprogram og oppfølging. Flere tror også det ligger et forbedringspotensial i arbeidet rundt handlingsprogram, herunder å holde politikerne orienterte om arbeidet.

En rekke intervjudeltakere viser til at mobilisering oppleves enklere når konkrete tema og problemstillinger diskuteres, for eksempel klinikkstruktur (tannhelse), virkemidler, skolestruktur eller konkrete areal- og mobilitetsspørsmål.

*«Jo nærmere vi kommer tiltaksnivået, desto mer mobiliserende virker det».*

*«Vi ser at når vi kommer ned i sektorene, for eksempel vassregionplanen og kulturminneplanen – da er mange flere engasjerte. De overordna planene er det vanskelig å engasjere på».*

*«Jeg har aldri opplevd makan til engasjement ute, som i «Grønn industristrategi». Aktørene ute viser nesten i overkant mye til den. Tror det er fordi den er koblet til smart spesialisering».*

Flere fylkeskommuner arbeider også med å effektivisere planarbeidet. Målet er å redusere antall planer og tydeliggjøre sammenhengen mellom dem, slik at det blir enklere å benytte plan som mobiliseringsverktøy.

*«Vi lager planer i hytt og pine, så blir de lagt i en skuff og så blir de ikke brukt. Vi prøver derfor å lage en struktur nå med regional planstrategi og temaplaner som støtter opp under dem, og økonomiplaner som matcher».*

En av fylkeskommunene har på bakgrunn av dette igangsatt et arbeid rundt bruk av «missions» (Mazzucato, 2019)<sup>1</sup>. Målet er at missions skal legges til grunn i framtidig planarbeid, for å konkretisere og dermed mobilisere.

<sup>1</sup> EUs tilnærming for å konkretisere arbeidet rundt komplekse problemstillinger.

### 3.4.2 Kompetansebehov

Intervjudeltakerne er i størst grad enige om kompetansebehovene når det gjelder fylkeskommunens arbeid med å mobilisere ulike aktører til felles innsats i møte med større samfunnsutfordringer. Mobiliseringskompetanse omtales (som ordskyen viser) som det klart største kompetansebehovet. Utover dette omtales de øvrige kompetansebehovene ganske jevnt. Plankompetanse, kompetanse til å se muligheter og samhandlingskompetanse nevnes hyppigst etter mobiliseringskompetanse.



Mobiliseringskompetanse kobles til evnen til å «få ting til å skje». Dette knyttes særlig til utfordringer i samhandlingsarenaene med å gå fra ord til handling. Selv om noen intervjudeltakere viser til ferdigheter rundt å fasilitere og utvikle samhandlingsarenaer, er det overraskende få som nevner dette. Noen omtaler også kompetansebehov knyttet til å utforme og følge opp handlingsprogrammet. Videre nevnes behov for kompetanse til å se ulike planer, sektorområder og aktører i sammenheng.

Selv om flere kompetansebehov er nevnt i forbindelse med de foregående problemstillingene, trer noen nye kompetansebehov her fram: Kartleggingskompetanse, kompetanse til bruk av kunstig intelligens, kompetanse til å utvikle handlingsprogrammer, kompetanse til å følge opp planer og kompetanse til å skape konsensus om retning.

### 3.4.3 Oppsummering og våre refleksjoner

Å mobilisere ulike aktører til felles innsats i møte med større samfunnsutfordringer beskrives av flere intervjudeltakere som selve kjerneoppgaven til fylkeskommunen. Som ledd i dette arbeidet er felles kunnskapsgrunnlag og situasjonsforståelse, og klargjorte roller og ansvar mellom aktører, avgjørende. Av virkemidler i dette arbeidet trekkes samhandlingsarenaer og plan som mobiliseringsverktøy fram. Mobilisering gjennom plan oppleves imidlertid krevende, særlig når det gjelder overordnede og sektorovergrepene planer. Det oppleves enklere å mobilisere gjennom plan når temaene og planene er konkrete. Enkelte intervjudeltakere beklager politikernes manglende engasjement rundt de overordnede planene og kontrasterer dette med politikernes engasjement for enkeltsaker og konkrete strategier. I en ideell verden burde kanskje politikerne følt mer eierskap til de overordnede planene, men engasjementet rundt enkeltsaker som tjenestestruktur innen tannhelse og videregående skole kan

også betraktes som en mulighet som gir moment til det regionale nivået. Her ser vi også hvordan fylkeskommunens rolle som tjenesteutøver veves sammen med samfunnsutviklerrollen. Flere fylkeskommuner arbeider for tiden med å effektivisere arbeidet sitt, gjennom å redusere antall nettverk, koble diskusjonene i nettverkene tydeligere til regionale planer og strategier, redusere antall planer og strategier og styrke koblingene mellom dem. Noen bemerker også et forbedringspotensial i bruk av handlingsprogrammet. Man beveger seg for fort fra den ene planen til den neste, uten å bruke tilstrekkelige ressurser på å følge opp allerede vedtatte planer, bemerker noen.

I likhet med forrige problemstilling, kommer det også her få eksempler på gode grep i arbeidet (utover de nevnte effektiviseringsgrepene i plan- og nettverksarbeidet som noen fylkeskommuner har igangsatt eller planlegger for). Av kompetansebehov nevnes særlig mobiliseringskompetanse, kompetanse til å se muligheter og samhandlingskompetanse. Intervjudeltakerne har under denne problemstillingen et større fokus på handlekraft – å gå fra ord til handling, gjennom bruk av samhandlingsarenaer og plan. Også her nevnes holdninger, igjen i lys av å «få ting til å skje» og for å utnytte organisasjonens handlingsrom i større grad enn i dag. Det er særlig plan intervjudeltakerne er opptatt av. Færre snakker om potensial og kompetansebehov rundt mobilisering gjennom nettverk.

### 3.5 KS sin rolle

I intervjuene har vi også spurt om fylkeskommunenes opplevelser av KS. Vi har også bedt om innspill på hva KS kan gjøre for å bistå fylkeskommunene i sitt arbeid. Funnene gjengis i det følgende.

KS sentralt får gjennomgående mye skryt av fylkeskommunene og omtales som en viktig aktør. Som nevnt trekkes særlig nettverkene i regi av KS, spesielt fylkesdirektørkollegiet, fram som viktige for fylkeskommunenes arbeid.

*«KS sine ulike kollegier er uvurderlige. Det er der den høyeste kvaliteten på diskusjonene skjer. Det løfter veldig».*

Flere intervjudeltakere viser til at KS, også utover nettverkene, spiller en viktig rolle med å tilrettelegge for fylkeskommunenes dialog med staten. Flere bruker som eksempel at KS jobber for at fylkeskommunene skal kunne få gi høringsinnspill til Nasjonal transportplan, slik de gjorde før. Flere viser også til at KS bidrar til å løfte fylkeskommunene og «snakke deres sak» inn mot nasjonale aktører. Nesten samtlige fylkeskommuner er opptatt av at det viktigste KS kan gjøre for fylkeskommunene, er å fremsnakke dem og deres rolle.

En intervjudeltaker viser til et behov for en samhandlingsarena på rådgivernivå knyttet til regional planstrategi (de som jobber med prosess og formidling), tilsvarende fylkesplansjefnettverket. Panda analyse sitt opplegg oppleves litt for statistikkorientert. Her tror informanten KS kunne spilt en rolle med å etablere et slikt nettverk. En annen intervjudeltaker nevner at KS kan bidra med mer bistand i prosjekter og systemer som går på tvers av fylkeskommunene, for eksempel det nye tilskuddsforvaltningssystemet. Mens det er mye god omtale av KS sentralt, bemerker flere at KS regionalt fungerer ulikt mellom fylkene og at de flere steder har et forbedringspotensial i å støtte fylkeskommunene. Det er, slik vi erfarer det, også fra andre prosjekter der vi er inne, stor variasjon i hvordan KS arbeider og fungerer. Regional variasjon forstått som tilpasning til ulike behov er et gode. Kvalitativ heterogenitet vil derimot være et problem. Her kan det være behov for en gjennomgang av



samhandlingskompetanse, mobiliseringskompetanse, kommunikasjonskompetanse og prosesskompetanse har både det relasjonelle og det prosessuelle som fellesnevner. Et annet fellestrekk er at kompetansebehovene er lite håndgripelige. Gjennom å betone disse kompetansebehovene, knytter fylkeskommunene egen rolleforståelse tett til rollen som brobygger og tilrettelegger. Med andre ord er det fasilitering og ikke autoritet som trer fram av ordskyen.

Selv om det ikke er overraskende at et regionalt og på mange måter mellomliggende nivå viser til relasjonell og prosessuell kompetanse, er det også et annet spørsmål som melder seg i møte med ordskyen i kapittel 3.6: Hvorfor etterlyser fylkeskommunen mer kunnskap og ferdigheter rundt forhold som av mange regnes som det regionale nivåets fremste styrke? Mobilisering er for eksempel en fylkeskommunal paradegren (Hofstad og Hanssen, 2017). Flere sitater i denne kartleggingen viser til at mobilisering og samhandling er områdene der fylkeskommunen er sterkest. Noen intervjudeltakere karakteriserer denne rollen som fylkeskommunens viktigste og forteller med stolthet at dette er noe det regionale nivået har 50 års erfaring med. Vi har forståelse for at arbeidsformen og kompetansen som kreves for å faktisk mobilisere, er i kontinuerlig utvikling. Vi forventet likevel ikke at det relasjonelle og det prosessuelle skulle være så framtreddende.

Vi er også overrasket over at plankompetanse blir nevnt av såpass mange. Om ikke fylkeskommunen har tilstrekkelig plankompetanse, hvem har det da? At disse behovene blir hyppig nevnt kan naturlig nok ha sammenheng med tema for kartleggingen og spørsmålene som er stilt. Med samfunnsutvikling og planlegging som overskrift, er det ikke rart om begreper som samhandling og mobilisering får en framtreddende plass. Det er likevel et tankekors at det er innenfor områdene man ville tenke at fylkeskommunen hadde sin styrke, at kompetansebehovene oppleves mest presserende. Etter vår vurdering er det her en tydelig kobling mellom rolleforståelse og opplevde kompetansebehov. Hvordan egen rolle forstås og praktiseres, styrer hvilke kompetanseområder som anses som mest relevante.

Selv om vi i intervjuene har spurt eksplisitt om tydeliggjøring av regionale interesser og hvordan fylkeskommunens rolle kan styrkes i et flernivåperspektiv, er det få som viser til behov for kompetanse som bygger oppunder makt og myndighet. For eksempel er det ingen som peker på mer systemorientert kompetanse for å tvinge fram mer autoritet for den regionale planrollen og dertil mer forpliktende deltakelse fra staten og dens mange ansikter. Av mer «harde» kompetansebehov, er det kanskje statistikk og analysekompetanse som peker seg ut. Vi hadde på forhånd forventninger om at blant annet juridisk kompetanse og konkrete ferdigheter relatert til fysisk planlegging skulle nevnes, men dette er fraværende i vår kartlegging.

### **Kompetanseutvikling versus rekruttering**

Som Kompetansebehovsutvalget viser til i sin temarapport om grønn omstilling (1/2023, s. 21), er det i empiriske undersøkelser ofte vanskelig å skille mellom arbeidskraftsbehov og kompetansebehov. En arbeidsgiver kan kort forklart benytte to ulike strategier når de skal håndtere mangel på kompetanse: Enten kan de rekruttere nye medarbeidere: Dette innebærer å ansette personer som allerede besitter den spesifikke utdanningen eller kompetansen arbeidsgiveren søker. Alternativt, og i de fleste tilfeller parallelt, kan de satse på kompetanseheving av eksisterende ansatte. Det innebærer å utvikle og utvide kompetansen til sine nåværende medarbeidere gjennom kursing, opplæring eller etterutdanning.

Vi har hatt dette skillet i bakhodet når vi har spurt ledergruppene om hvordan de holder oversikt over kompetansebehovene i egen organisasjon. Svarene på dette spørsmålet har overrasket. For det første

har flere ledergrupper begrenset oversikt over den samlede kompetansen i egen organisasjon. Enkelte forteller åpent at ledergruppen har brukt lite tid kompetansekartlegging, andre viser til omorganisering og en lang periode med både sammenslåinger og oppdelinger. Store omstillingsprosesser har stjålet kapasitet og overskudd, og på den måten redusert mulighetene til å forvalte og utvikle fylkesadministrasjonenes kompetanse. For det andre er det kun én intervjudeltaker som har nevnt rekrutteringsstrategi som et viktig verktøy for å dekke kompetansebehov. Rett nok har mange fylkeskommuner en anstrengt økonomi og lite rom for nyansettelser, men etter vår vurdering er det oppsiktsvekkende at kompetanse og rekruttering ikke ses mer i sammenheng.

### **Hjertesukk fra kunnskapstunge fylkeskommuner**

Kartleggingen viser at fylkesadministrasjonens ansatte har solid kunnskap om eget arbeidsområde. Bredden i kunnskap og erfaringer kommer tydelig fram i intervjuene; dels som ros til egen organisasjon, dels som et hjertesukk over et styrings- og forvaltningsnivå som til tider har mer kunnskap enn det selv får utnyttet og vist omverdenen. Hjertesukket kan etter vår vurdering spores til minst tre ulike forhold. For det første trer kompetanse forstått som (manglende) myndighet tydelig fram. Vi har ikke minst merket dette når vi har spurt om «overskuddskompetanse». Her svarer enkelte fremoverlente fylkeskommuner et klart «ja!». De er ikke i tvil om at de kunne overtatt flere oppgaver og også løst oppgavene bedre enn det gjøres nå. Ja, enkelte mener de kunne overtatt oppgaver fra statlige organer på dagen. Flere oppgaver ville også styrket fylkeskommunens legitimitet.

For det andre er fylkeskommunene ulike med tanke på hvorvidt de peker på manglende ressurser som fremste barriere, eller om det snarere handler om organisasjonskultur og tradisjon for å utnytte og synliggjøre egen rolle. Mens det i enkelte intervjuer har vært vanskelig å komme forbi beskrivelser av en krevende ressursituasjon, viser andre til at fylkeskommunen må våge å vise vei og være en tydeligere regional stemme. Naturlig nok svarer fylkeskommunene derfor ulikt på spørsmål om kompetansebehov. Mens førstnevnte gruppe i stor grad er opptatt av å drifte effektivt og ikke utvide egen rolle, peker den andre gruppen på kompetansebehov relatert til omstilling, ledelse og evne til å navigere i et flernivåsystem.

For det tredje er hjertesukket relatert til frustrasjon over en fragmentert stat. Flere understreker at en for sektororientert stat bremser fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle. I en slik forståelse er det ikke mangel på kompetanse som er hovedproblemet, men tvert imot manglende myndighet og svakheter i dagens forvaltningsmessige oppgavefordeling og organisering.

Omtalen av eget kunnskapsoverskudd står i kontrast til manglende beskrivelser av konkrete ferdighetsbehov. Som omtalt i metodekapittelet, kan dette ha sammenheng med at vi i hovedsak har snakket med ledere. Det finnes riktignok unntak: Enkelte viser til konkrete ferdigheter og gode grep i fylkesadministrasjonen(e) de har blitt kjent med gjennom sammenslåing.

### **Ulike holdninger gir ulike fylkeskommuner**

Holdninger er mye omtalt i intervjuene, både direkte og indirekte. Fylkeskommunene som tematiserer holdninger direkte, peker på at fylkeskommunen må våge mer, prøve ut nye arbeidsformer og være nysgjerrige på kompetanse som kan styrke fylkeskommunens posisjon. Disse fylkeskommunene legger ofte mer vekt på utadrettet virksomhet og at bistanden fylkeskommunen yter skal være tilpasset kommunenes behov. Motsatt er andre mer tradisjonsbundet. I disse intervjuene omtales holdninger mer indirekte. For eksempel uttaler de selv at de er mer komfortable med planveiledning som er mer formalistisk i formen, enn en nettverksbasert samfunnsutviklerrolle.

Under en overskrift om holdninger er det også betimelig å kommentere en krevende og lite tilgjengelig begrepsbruk. Det er få utfordringer som ikke defineres som «wicked», og mangt og mye er komplekst og vanskelig. Flere av intervjuene med ledergruppene er også mer preget av runde formuleringer enn av klar tale. Det snakkes for eksempel mye om samhandling og prosesskompetanse, uten at det nødvendigvis er klart hvem det skal samhandles med og hvorfor. Fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle berører naturlig nok sammensatte problemer, men dersom kompleksitet blir stående i veien for handling, kan det bli enda vanskeligere å kommunisere fylkeskommunens rolle og mandat. Flere intervjudeltakere diskuterer også dette uoppfordret og knytter det til fylkeskommunens legitimitet. I den forbindelse vises det til kompetansebehov innenfor kommunikasjon, tydeliggjøring av regionale muligheter og evne til å formidle komplekse sammenhenger på en lettfattelig måte.

Til en viss grad speiles også forskjellen i holdninger seg i ulike tilnærminger til forholdet mellom politikk og administrasjon. Her er det til dels store variasjoner i datamaterialet. Det er enighet om at rolleforståelse er et nøkkelord, men rollen forstås ulikt. Noen fylkesadministrasjoner snakker om å spille folkevalgte gode og bruker begreper som «sparring», «samarbeid» og snakker om «grenser som av og til overskrides». Andre vokter disse grensene og understreker at deres viktigste oppgave er å utarbeide gode kunnskapsgrunnlag til de folkevalgte. Igjen sier det seg selv at rolleforståelsen påvirker opplevelsen av kompetansebehov. Disse variasjonene er såpass store at det er etter vår vurdering er behov for en nasjonal avklaring.

### **By og land**

To distriktsdimensjoner trer fram i datamaterialet. For det første er det et skille mellom fylkeskommuner med mange tilskuddsordninger og satsinger, og fylkeskommuner som i hovedsak baserer seg på pedagogiske virkemidler. Ulik praksis fører til ulike kompetansebehov. For det andre er enkelte fylkeskommuner bekymret for et økende behov for planfaglig bistand til sårbare kommuner, ja, noen omtaler behovet som nær umettelig. I den sammenheng går noen intervjudeltakere i rette med Generalistkommuneutvalgets anbefaling om at fylkeskommunene må yte mer praktisk bistand til distriktskommuner. Det gjøres allerede, hevdes det. Omfanget av slik bistand kan påvirke oppfatningen av fylkeskommunens rolle og var derfor utgangspunkt for en av diskusjonene i workshopen. Her ble det poengtert at selv om mange distriktskommuner strever med kapasitet og kompetanse, har også større kommuner behov for fylkeskommunens veiledning. For byer kan for eksempel samordningsutfordringer, transportløsninger og folkehelse være områder der fylkeskommuner har et klart mandat i sin veiledning.

Fylkeskommunens samhandling med kommunene får gjennomgående god omtale av intervjudeltakerne. Her har fylkeskommunene funnet fram til virksomme arbeidsmåter som kommunene oppfatter som relevante og nyttige. Som nevnt over trenger både småkommuner og bykommuner bistand. Når mindre og sårbare kommuner er mottakere, beskrives støtten som gis som bistand og kompensasjon for manglende kompetanse. Når det kommer til større bykommuner, fortelles det om mer likeverdig sparring og veiledning. Bypakker og større samferdselsprosjekt kan være rammen rundt slike samarbeidsrelasjoner og kan forstås som en funksjonell erstatning for mangelen på en overkommune.

### **Samspill mellom politikk og administrasjon**

Som nevnt kommer sammenhengen mellom rolleforståelse og kompetansebehov fram i beskrivelsene av skillet mellom politikk og administrasjon. Forholdet mellom politikk og administrasjon er et gjentakende, men variert tema i intervjuene. Mens enkelte peker på behovet for samskapt kunnskap på

tvers av politikk og administrasjon, vegrer andre seg for å krysse grensen fra ren kunnskapsproduksjon. Tilsvarende fortelles det i enkelte fylkeskommuner om stor tillit på tvers av politikk og administrasjon, mens andre understreker kontrollbehov og faren for at folkevalgte lover for mye. Sitatet i kapittel 3.2.2, der en intervjudeltaker påpeker behovet for at fylkesdirektøren bør være med folkevalgte på skolebesøk, er, etter vår vurdering, et oppsiktsvekkende eksempel på hvordan skillet mellom politikk og administrasjon forstås enkelte steder. Vedkommende setter også behovet for medlytt i sammenheng med et politisk-administrativt skille og advarer mot å svekke dette. Andre fylkeskommuner peker på behov for nytenkning rundt samspillet mellom politikk og administrasjon, og viser til politiske verksteder som et godt grep.

Politiske verksteder er en samlebetegnelse for strukturerte møteplasser som involverer lokalpolitikere og kommuneadministrasjon. Arbeidsformen åpner for et annet forhold mellom folkevalgte og administrasjon enn den tradisjonelle «timeglassmodellen» (Hanssen, Plathe og Berby, 2024, s. 26). Lo og Vabo (2020, s. 64) viser til paradokset som oppstår i denne modellen. Mens timeglasset idealiserer et skarpt skille mellom politikk og administrasjon, viser praksis at politikktutforming i stor grad foregår i de tidlige fasene av en sak, før formelle beslutninger fattes. Dette står i motsetning til den kronologiske oppgavefordelingen som timeglassmodellen legger til grunn, hvor administrasjonen forbereder saker, politikerne bestemmer, og administrasjonen gjennomfører. En slik oppgavefordeling kan fungere godt når enkeltsaker skal behandles. Motsatt er timeglassmodellen mer utfordrende for en samfunnsutviklerrolle. Da forventes folkevalgte å være strategiske, visjonære og i stand til å identifisere nye løsninger på regionens utfordringer. En slik politikerrolle krever mer aktiv involvering i hele politikktutformingsprosessen.

Her kommer politisk verksted inn som en alternativ arbeidsform. Politiske verksted gir fylkesadministrasjonen en kobling til det politiske nivået, gjennom å gi folkevalgte og administrasjon en diskusjonsarena tidlig i planprosessen. Gjennom gjentatte verksteder kan de folkevalgte legge premisser som administrasjonen arbeider inn i planutkast. En slik «gjentagende sparring og dialog mellom lokalpolitikk og fagadministrasjon» (Hanssen, Plathe og Berby, 2024, s. 26) kan også skape læring og felles forståelse på tvers av ulike sektorer og aktører. På dette området har KS allerede tatt initiativ til å spre erfaringer og gode grep, men kunnskap om og ferdigheter til å bevege seg nærmere det politiske uenighetsfellesskapet framstår likevel som etterspurt kompetanse blant fylkeskommunene. Vi vil derfor anbefale kompetanseutvikling rundt politiske verksted som arbeidsform.

Behovet er ikke begrenset til en veileder for hvordan man skal arrangere et politisk verksted, men også faglig trygghet til å innta en slik dialogbasert rolle. Denne tryggheten må være til stede for både folkevalgte og byråkrater. Flere intervjudeltakere har nettopp pekt på behov for mer omfattende folkevalgtopplæring innenfor plan og samfunnsutvikling. Her tror vi fylkesplansjefskollegiet kan være et egnet forum for å sette temaet på dagsordenen. Dette er en ball KS sentralt kan ta ganske umiddelbart med henblikk på å skissere et forslag til opplegg og prosess spesielt myntet på fylkesnivået.

### **Team som foretrukket arbeidsform**

Vi har i alle intervjuer bedt om gode grep fylkeskommunen gjør i sitt arbeid med planveiledning og samfunnsutvikling. Som kapittel 3 viser, peker flere av fylkeskommunene på ulike team-løsninger. Teamene er ofte tverrfaglige og yter bistand til kommuner som trenger ytterligere støtte til sitt planarbeid. Dette er i tråd med Handlingsplanen for naturmangfold (Meld. St. 35 (2023–2024)) og

forslaget om såkalte oppgaveavlastende team. Handlingsplanen understreker at dette vil være frivillig, men viser til at «regjeringen vil støtte opp under fylkeskommunens rolle ved å utrede regionale oppgaveavlastende team i fylkeskommunene for å tilby fagkompetanse til kommunene med vekt på natur, klima, miljø, jordvern og andre temaer i planlegging.» (ibid., s. 171; se også Hanssen og Ruud, 2025). Vi følgeforsker selv uttesting av en teamløsning for planfaglig veiledning og ser at kommunene opplever dette som nyttig. Kommunene understreker også at de kommer tettere på både fylkeskommunen og statsforvalteren, som begge inngår i teamet vi følger.

## 4.2 Innspill til mulig kompetanseprogram

For å komme med innspill til et mulig kompetanseprogram, må vi først illustrere vår forståelse av fylkeskommunens rolle samt hvilke utfordringer kartleggingen har avdekket. Dette gjør vi for å klargjøre hvilke kompetansebehov som etter vår vurdering bør prioriteres.

Sammenhengen mellom rolleforståelse og kompetansebehov innebærer en kobling mellom hvordan man forstår fylkeskommunens funksjon innenfor samfunnsutvikling og planlegging, og behovet for kunnskap, ferdigheter og holdninger. Enkelte intervjudeltakere har vist til Gro Sandkjær Hanssens «pyramide-modell» i sin omtale av fylkeskommunens rolle (se for eksempel Hanssen og Hofstad, 2017). Denne modellen er godt kjent blant fylkeskommunale planleggere og viser et hierarki for samfunnsplanlegging og forvaltning i Norge, med vekt på fylkeskommunens rolle som bindeledd.

Nederst i denne figuren er kommunene, som utgjør det laveste forvaltningsnivået. De er et fundament for lokal samfunnsutvikling. Over kommunene ligger fylkeskommunen, som er plassert som en sentral brikke i sentrum av figuren. Øverst i hierarkiet, over fylkeskommunen, står departementer, direktorater og regional stat. I figuren framstår fylkeskommunen som et bindeledd eller en bro mellom de nasjonale og lokale nivåene. Det rimer med fylkeskommunens ansvar for å ta hensyn til overordnede nasjonale føringer, samtidig som den skal tilpasse og samordne disse med lokale behov og prioriteringer hos kommunene.

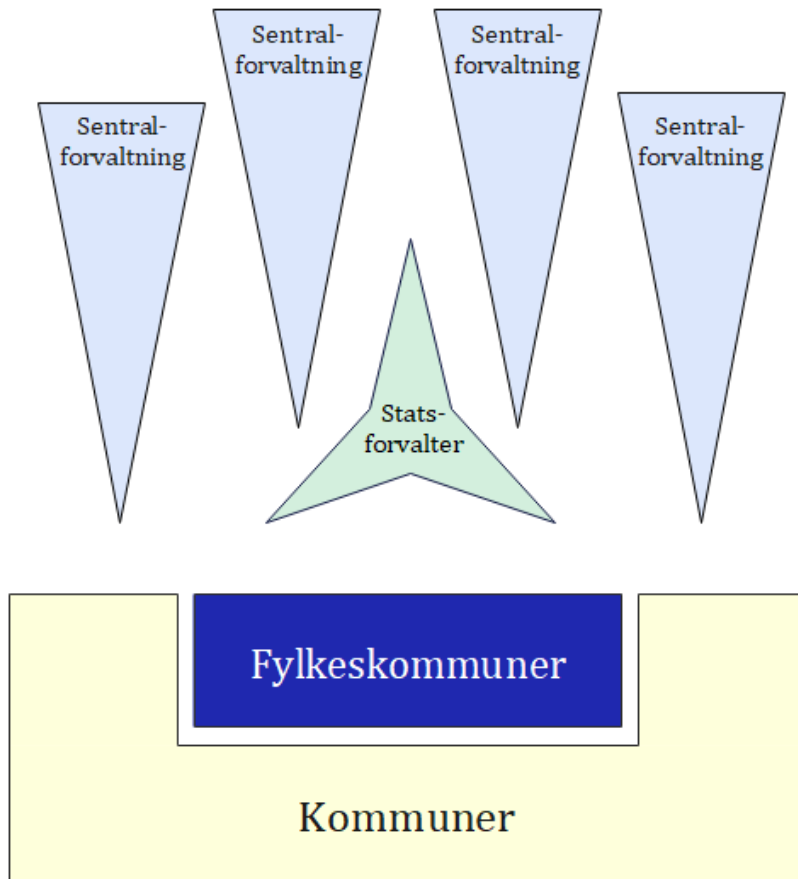
I figuren er fire ulike sektorer løftet fram gjennom trekantene. Trekantene skal synliggjøre at staten er fragmentert. De fire sektorene understreker også at regional planlegging ikke er begrenset til ett enkelt område, men er tverrsektoriell. Fylkeskommunen må samordne interesser og mål på tvers av disse feltene for å oppnå en helhetlig og bærekraftig utvikling i regionen. På den måten blir figurens hovedbudskap at fylkeskommunen spiller en avgjørende rolle som samfunnsutvikler ved å koble ulike forvaltningsnivåer og sektorer sammen.

På tross av at enkelte intervjudeltakere omtaler figuren, viser vår analyse at figuren ikke er helt dekkende for hvordan fylkeskommunene beskriver utfordringsbildet og egne kompetansebehov. Kort oppsummert handler dette om følgende forhold:

1. I «pyramide-modellen» er fylkeskommunens rolle og funksjon som bindeledd mer betydningsfull enn hva fylkeskommunene selv rapporterer om. Etter «pyramide-modellen» får fylkeskommunen en slags overkommune-funksjon når det kommer til samfunnsutvikling. Kommunene har ingen direkte kanal til statlige aktører, men er avhengig av fylkeskommunen. Flere av intervjudeltakerne er opptatt av hvordan omfattende kontakt mellom kommuner og statlige aktører, herunder statsforvalteren, svekker fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler og planlegger.

2. Kommuner er i «pyramide-modellen» framstilt som en enhetlig størrelse. Intervjudeltakere i fylkeskommunene peker imidlertid på at stor variasjon mellom ressurssterke og ressurssvake kommuner krever ulike typer kompetanse hos fylkeskommunen. Forskjeller blant kommunene har også betydning for hvilken kontakt de har med statlige aktører.
3. Et gjennomgående funn i kartleggingen er at mange fylkeskommuner har funnet fram til gode arbeidsmåter når det gjelder veiledning av kommunene. Kontakten med kommunene blir jevnt over betegnet som god. Motsatt gir flere fylkeskommuner uttrykk for at en fragmentert stat kompliserer fylkeskommunens rolle, og at dette er et område der avstanden ofte oppleves som stor. Det går både utover fylkeskommunens evne til å tydeliggjøre regionale interesser, og muligheten til å styrke fylkeskommunen i et flernivåperspektiv. Fylkeskommunene opplever med andre ord større avstand til staten enn til kommunene. Arbeidsformene utviklet for å veilede kommunene passer heller ikke statlig sektor. I «pyramide-modellen» er det like stor avstand mellom fylkeskommunens nærhet til kommunene og fylkeskommunens inngrep med staten.
4. «Pyramide-modellen» skiller i liten grad mellom ulike statlige aktører, men lister opp departement, direktorat og regional stat langs trekantens sider. Rekkefølgen kan forstås som at fylkeskommunen har mest kontakt med regional stat, mens departement befinner seg på pyramidens topp, lengst unna fylkeskommunene. Både i intervjuene med ledergruppene og i workshopen med fylkesplansjefene blir forholdet til statsforvalter mye omtalt. De ulike fylkene beskriver rett nok ulike relasjoner. Mens noen samarbeider tett, viser andre til overlapp og uklare grenseganger. Med tanke på direktorater og departementer, gir flere uttrykk for at direktoratene kan være vel så vanskelige å komme i kontakt med som departementene. Dette har blant annet sammenheng med direktoratenes mer spissede oppdrag og fraværet av en direkte politisk kanal.

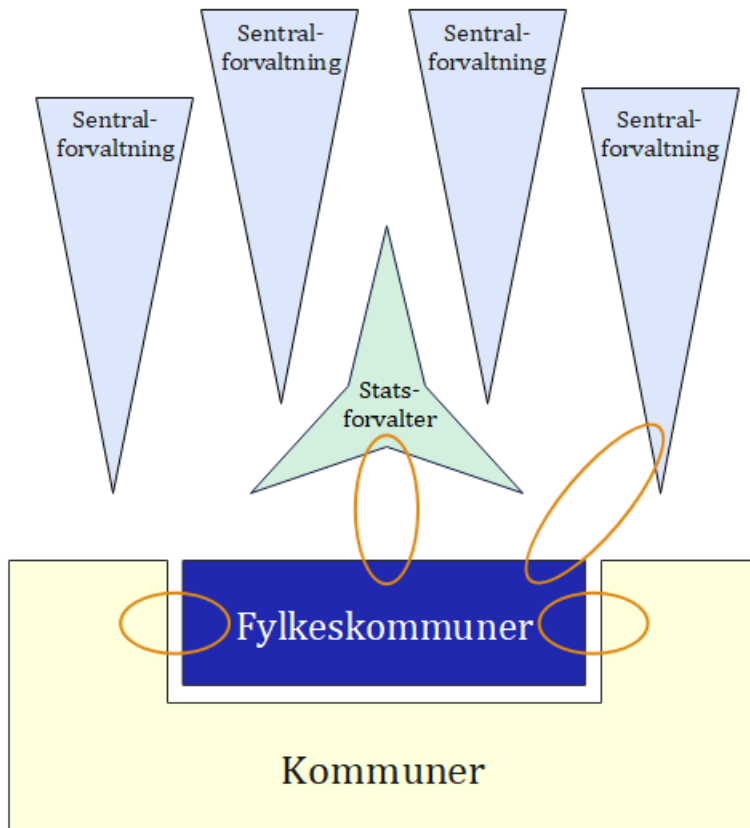
Med dette som utgangspunkt, har vi utarbeidet en ny modell for hvordan vi forstår fylkeskommunens rolle innenfor samfunnsutvikling og planlegging:



Hensikten med figuren er å gi en mer dekkende beskrivelse av hvordan fylkeskommunen selv opplever egen rolle. Derfor er fylkeskommunen fortsatt en viktig brikke, mens relasjonene til de andre nivåene er mer differensiert. Fylkeskommunen framstilles heller ikke som et ledd som kommunene nødvendigvis må gjennom for å få kontakt med staten. I stedet er fylkeskommunen plassert mellom to «sengegavler» som rammer inn fylkeskommunens rolle, men som også kan forstås som en mulig knipe eller press. Dette presset blir også omtalt av intervjudeltakere, og kommer både nedenfra og ovenfra. I sum kan dette presset redusere fylkeskommunens legitimitet og betydning.

De to ulike forbindelsene mellom kommuner og statlige aktører viser hvordan både ressursvake og ressurssterke kommuner har direkte kontakt med staten. For ressursvake kommuner er det i stor grad snakk om planfaglig veiledning fra statsforvalter, men også kontakt med andre aktører gjennom for eksempel bygdevekstavtaler, nærtjenestesenter eller andre utviklingstiltak. For ressurssterke kommuner kan det være snakk om byvekstavtaler eller lignende. Figuren viser også forskjellen mellom statsforvalter og andre statlige aktører, der statsforvalter på godt og vondt oppleves som nær, mens avstanden til sentralforvaltningen oppleves som stor. Ved å splitte statsforvaltningen opp i frittstående deler, speiler figuren også fylkeskommunenes opplevelse av en fragmentert og oppdelt stat. Statlige aktørers manglende helhetstenkning og sterke sektorinteresser framstilles ved at trekantene, eller pyramidene, er snudd. De treffer med andre ord fylkeskommunens samordningsoppdrag med «spissen» først. Modellen viser også statsforvalters samordningsansvar. Ved første øyekast er det mulig å feste blikket både ved statsforvalter og ved fylkeskommunen. Denne uklarheten er tilsiktet.

Vår modell kan også brukes som et utgangspunkt for å identifisere kompetansebehov. Fylkeskommunen skal sikre «sammenhengstenking» innenfor samfunnsutvikling og planlegging, men må gjøre dette på ulike måter, avhengig av hvilke aktører de forholder seg til. I figur 2 har vi identifisert fire kompetanseområder vi mener et kompetanseutviklingsprogram bør tematisere.



Kompetansebehovene har vi valgt å kalle sparringskompetanse, veiledningskompetanse, koordineringskompetanse og kanaliseringskompetanse. Lesere kjent med fylkeskommunens oppgaver vil kanskje reagere på at disse merkelappene settes på bestemte relasjoner fremfor å være en bredere betegnelse på fylkeskommunens ulike roller. En slik kritikk er ikke irrelevant.

Koordineringskompetanse er for eksempel viktig i nær sagt alle sammenhenger der fylkeskommunen skal samordne ulike aktører. Det viser også kartleggingen, og som tidligere omtalt er samhandling / samordning / koordinering områder der fylkeskommunen anser seg selv som best, men der de også peker på et stort kompetansebehov.

### **Veiledningskompetanse**

Veiledningskompetanse er grunnleggende for fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler og planlegger. Her forteller intervjudeltakerne om kommuner med manglende kapasitet og kompetanse, og om et økende veiledningsbehov. Samtidig beskrives nyskapende initiativer, tettere kontakt med kommuner og nye arbeidsformer som fungerer. Ikke minst trekker flere fram prosessorientert arbeid mot enkeltkommuner. Slikt arbeid er ofte teambasert og innebærer skreddersøm og stor ressursinnsats over tid. Det er derfor viktig at en slik ressursbruk betaler seg i form av at kommunene opplever en varig styrket evne til planforankret utviklingsarbeid. Kompetanse rundt hvordan team best settes sammen og opererer, og sensitivitet for kontekst og kunnskap om når innsatsen skal avsluttes, vil

trolig styrke måloppnåelsen. Som nevnt vil forslaget om regionale oppgaveavlastende team (Meld. St. 35 (2023-2024), s. 89) aktualisere behovet for kompetanseheving rundt teamarbeid.

Slik vi forstår lederne, har fylkeskommunen allerede mye kompetanse om hvordan en slik én-til-én-veiledning bør gjennomføres, men behovet er stort og økende. Dette skyldes blant annet kommunesektorens økonomiske strev, demografiske endringer og andre omstillingsprosesser som i sum skaper etterspørsel, men også et moment for fylkeskommunens veiledningsrolle.

Kompetansebehovet handler sånn sett om tilstrekkelig kapasitet, og fylkeskommunen må sørge for at mange nok i egen organisasjon våger å veilede kommunene på nye måter, eller som en intervjudeltaker uttrykte det, bruke mer tid ute enn inne. Dette handler også om å bli kjent med egen region. Fra en rekke prosjekter og prosesser vi har vært involvert i, registrerer vi at det finnes et oppdemmet behov i kommunene for å bli oppsøkt fra fylkeskommunens folk, slik at disse kan komme tettere på hvordan planhverdagen arter seg på grunnplanet. Tettere operativ kobling til kommunene vil også gi fylkeskommunen nyttige innspill om hva som rører seg i regionen og vil på den måten hjelpe dem i deres egen planlegging. En intervjudeltaker omtaler dette som et «samfunnsutvikler-gen». Vi tror ikke dette er kunnskap, ferdigheter og holdninger som er medfødt, men som derimot kan trenes og øves. Fordi det her trolig vil være et visst volum på kompetansehevende aktiviteter, kan KS spille en naturlig rolle.

En annen måte å aktivere fylkeskommunens plankompetanse på, kan være å gjøre den til en forsterket planressurs for primærkommunene, og da ikke bare strategisk, men også operativt. Den plankrisen vi registrerer i mange små og mellomstore kommuner ser ut til å bli ytterligere forsterket gjennom det økonomiske uføret mange kommuner er kommet i, særlig det siste året. Vi ser i denne situasjonen at det reises nye debatter om behovet for en mer robust kommunestruktur for å kunne skape større og bredere fagmiljøer i kommunene. Som et alternativ til en ny runde med opprivende prosesser rundt kommunesammenslåing, kan vi skissere en modell der fylkeskommunen gis en tydeligere rolle som 'reservoartank' for kommuner som trenger bistand til planarbeidet. Dette innebærer å utvide fylkeskommunene planbistand fra å være rent strategisk til også å være av operativ art. Fra et nasjonalt perspektiv vil dette kunne være mer økonomisk og faglig rasjonelt enn å allokere små brøkstillinger til enkeltkommuner med presserende utfordringer på drift og investeringer. Dette argumentet bæres også av at flere av fylkeskommunene peker på at de har en form for kompetanseoverskudd i egen planstab, men at denne trenger en kanal og noe økonomi for å kunne tappes ut til praksis.

En slik modell kan også bidra til å tydeliggjøre ulikheten i roller mellom fylkeskommunen og statsforvalteren i plansammenheng. Modellen kan bygge opp under at fylkeskommunene og primærkommunene er forvaltningsmessig likestilt, og at et sterkere plansamarbeid dem imellom derfor faller mer naturlig enn om statsforvalterens veiledningsrolle ytterligere styrkes. Vi foreslår at KS tar opp en slik modell i sin drøfting med KDD for å finne fram til praktiske modeller for utprøving. Dette nevnes i nær sagt alle intervjuer, men på ulike måter. Når dette tematiseres, er det ikke i en kontekst av kompetansebehov, men derimot som et eksempel på kompetanse forstått som myndighet. Vi merker oss at flere omtaler regionreformen som uferdig og at det er behov for klargjøring av grensegangene mellom fylkeskommunen og statsforvalter.

### **Sparringskompetanse**

Sparringskompetanse er vår betegnelse på veiledning av ressurssterke kommuner. Flere understreker at selv store kommuner trenger fylkeskommunens planveiledning. Ressurssterk er derfor å forstå som kommuner med tilstrekkelig planfaglig kompetanse, ikke nødvendigvis kommunestørrelse. Uansett er

bistanden fylkeskommunen gir i slike sammenhenger av en annen karakter enn veiledningen av ressursvake kommuner. Arbeidsformen preges av en mer jevnbyrdig relasjon, og i mange tilfeller er det også flere aktører involvert. Sterke interesser, med sterke talspersoner, innebærer at sparringen ofte skjer i en konfliktfylt kontekst. Temaene som diskuteres handler gjerne om sektorovergrep og komplekse temaer som klima og transport. Bypakkene kan være et eksempel på en arena der fylkeskommunen ifølge våre intervjudeltakere inntar rollen vi har betegnet som sparring.

Fylkeskommunens kunnskapsproduksjon er et vesentlig bidrag inn i denne typen relasjoner. Her viser intervjudeltakere til at fylkeskommunen ikke kan begrense seg til å produsere tall og analyser. For å være en god sparringspartner, må fylkeskommunen hjelpe andre aktører til å ta kunnskapen i bruk og forstå hvordan denne kan underbygge og støtte visse handlingsvalg. Enkelte trekker i den sammenheng fram Agder fylkeskommunes arbeid med arealregnskap og -budsjett, og hvordan dette kunnskapssystemet er enkelt for kommuner å ta i bruk (se også Hanssen og Ruud, 2025).

### **Koordineringskompetanse**

Koordineringskompetanse er betegnelsen vi har brukt om relasjonen til statsforvalter. Denne relasjonen varierer etter vår vurdering for mye mellom fylkene. Variasjonen skyldes både fylkeskommunens arbeidsmåte og statsforvalters prioriteringer innenfor samfunnsutvikling og planlegging. I Plan- og bygningsloven §3-2 er både statsforvalter og regional planmyndighet nevnt i fjerde ledd. Det illustrerer behovet for koordinering, men gir også muligheter for samarbeid og forsterket innsats til kommunene. Statsforvalter har klare oppgaver i det norske plansystemet, og tildelingsbrevet for 2025 lister opp en rekke tiltak under overskriften «Et velfungerende plansystem i kommunene» (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2025, s. 10). Mens noen fylkeskommuner forteller om godt avklarte samarbeid og tydelig oppgavefordeling, forteller andre om overlapp og dobbeltarbeid. Enkelte fylkeskommuner gjennomfører også utviklingsprosjekter sammen med statsforvalter, nettopp for å bruke ressursene bedre. Gjennom andre pågående prosjekter i Oxford Research ser vi også hvordan statsforvalters initiativrett fører til forskjeller mellom ulike embeter. Initiativretten styrker statsforvalters samfunnsutviklerrolle og kan føre til uklarheter mellom fylkeskommunens og statsforvalters prioriteringer.

Etter vår vurdering er det behov for en nasjonal avklaring av hvordan fylkeskommunen og statsforvalter kan utvikle felles forståelse og sørge for å ikke svekke hverandres måloppnåelse (jf. DFØs samordningsstige). Fylkeskommunen vil likevel ha behov for koordineringskompetanse for å utnytte potensielle synergier med statsforvalters innsatser innenfor samfunnsutvikling og planlegging.

For å komme videre vedrørende grensegangene mellom fylkeskommunen og statsforvalter anbefaler vi KS å ta opp fylkesplanens autoritet som planverktøy og statlige aktørers medvirkningsplikt med KDD med henblikk på å ruste opp disse sidene ved fylkesplanens plass i styringsverket. Dette er ikke minst viktig ettersom det siden den nåværende fylkeskommunens opprettelse med tilhørende planverk i 1976, har skjedd omfattende endringer i statlig organisering. Viktigst her er at en rekke tunge oppgaver er blitt underlagt statlige foretak og foretaksliknende styringsmodeller, der idealet om autonomi raskt kan komme i konflikt med ønsket om tversektoriell, regional samordning. Samferdselssektoren og spesialisthelsetjenesten gir eksempler på slike utfordringer. Et helt konkret eksempel i vår prosjektempiri er historikken rundt integreringen mellom vei-, bane- og sykehusprosjektering rundt etableringen av nytt sykehus i Mjøsregionen, der fylkesplanen som fellesarena synes å ha kommet til kort.

## Kanaliseringskompetanse

Sist, men ikke minst viser figur 2 behovet for det vi har kalt kanaliseringskompetanse. Som vist i kartleggingen omtaler enkelte ledergrupper den fragmenterte staten som en motspiller som svekker fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle. Flernivåaspektet omtales som en kompliserende faktor mange mener de kan for lite om. Intervjudeltakere viser til flere statlige aktører med overlappende ansvarsområder og i sum mer ressurser og myndighet enn fylkeskommunen. Flere omtaler avstanden til spesielt direktorater som stor, og at departementet gir fylkeskommunen lite bistand i forsøket på å samordne ulike sektormyndigheters politikk og prioriteringer. I intervjuene har flere kommet med ønsker om større samordning fra statens side og at staten på den måten kunne spilt fylkeskommunen god. På den annen side kan må hevde at fragmenteringen øker behovet for fylkeskommunens koordineringsrolle. En slik rolle må også innebære koordinerings*myndighet*. Her er det etter vår vurdering behov for å styrke fylkeskommunens evne til å ta plass og tydeliggjøre regionale interesser. Dette er i stor grad en lederoppgave, og eventuelle kompetansehevende tiltak bør ses i sammenheng med koordineringskompetansen nevnt over. Formålet må være å utvikle regionale stemmer med evne til å navigere i et fragmentert landskap av statlige aktører.

### 4.2.2 Til én, til flere eller til alle?

Som nevnt har rolleforståelse og kompetansebehov gått igjen som to parhester i denne kartleggingen: Forståelse av egen rolle går hånd i hånd med hvilken type kompetanse som framheves: Mens noen er mest opptatt av å drifte effektivt og ikke utvide egen rolle, peker andre gruppen på kompetansebehov relatert til omstilling, ledelse og evne til å navigere i et flernivåsystem. Forskjellene kan være et argument for at kompetanseheving må ta utgangspunkt i den enkelte fylkeskommune og hvordan denne forstår egen rolle og mandat. En slik kompetanseheving vil innebære mer skreddersøm og gi påfyll til den enkelte fylkeskommunes innarbeidede måte å jobbe på. Det vil også føre til kortere vei fra kunnskap til praksis, noe som ofte understrekes som en fordel i opplæring av voksne. Koblingen til eksisterende praksis har også en annen fordel. Når voksne opplever at deres erfaringer blir verdsatt og inkludert i læringsprosessen, føler de seg sett, respektert og kompetente. Dette øker deres motivasjon for å delta aktivt, stille spørsmål og bidra med egne tanker og løsninger. Det motsatte, å føle seg «snakket ned til» eller at ens erfaringer blir ignorert, kan føre til passivitet. Basert på intervjuene kan det virke som mange fylkeskommunalt ansatte er ekstra vare for kompetanseheving med belærende og patroniserende tilsnitt.

På den annen side kan skreddersøm forsterke allerede eksisterende forskjeller mellom ulike fylkeskommuner. Etter vår vurdering, er det ikke ønskelig å bidra til større variasjon. Selv om fylkeskommunene inntar ulikt standpunkt, er problemstillingene i stor grad like. Koblingen mellom politikk og administrasjon, kanalisering mot en fragmentert stat, regional planlegging og mobilisering trer fram som tydelige eksempler.

En kartlegging basert på intervjuer av ledergruppene i fylkeskommunene og en workshop med fylkesplansjefene har ikke gitt nok spesifikk informasjon til å foreslå ett eller flere kompetanseprogram. Lederspråket vektlegger lange linjer og rolleforståelse, og har færre ord for konkrete kompetansehevende aktiviteter. Det gjør det vanskelig å meisle ut konkret innhold til slike programmer. Vår kartlegging er derimot bedre egnet til å vise grensesnitt mellom ulike forvaltningsnivåer og fylkeskommunens posisjon i dette landskapet. Sammen med intervjudeltakernes beskrivelser av kompetansebehov, skaper det et grunnlag for å peke på mulige grep for veien videre.

Etter vår vurdering bør KS:

- Kartlegge de ulike formene for samarbeid i fylkeskommunenes samhandling med kommunene og hevet kompetansen rundt hvordan team best settes sammen og opererer.
- Spre kunnskap om politiske verksted som arbeidsform og samlet erfaringer.
- Forbedre folkevalgtopplæringen innenfor plan og samfunnsutvikling.
- Vurdere et Samplan mer myntet på fylkeskommunalt ansatte.
- Dele erfaringer rundt nye måter å veilede kommuner på. Slik erfaringsdeling må inkludere hva som kreves av organisasjonskulturen for å våge å jobbe på nye måter.
- Framsnakke behovet for at planfaglige veiledere blir kjent med egen region gjennom utadrettet virksomhet.
- I samarbeid med KDD drøfte en modell der fylkeskommunen gis en tydeligere rolle som «reservoartank» for kommuner som trenger bistand til planarbeidet.
- Ta opp fylkesplanens autoritet som planverktøy og statlige aktørers medvirkningsplikt med KDD med henblikk på å ruste opp disse sidene ved fylkesplanens plass.
- Ta initiativ til en nasjonal avklaring av hvordan fylkeskommunen og statsforvalter kan utvikle felles forståelse og sørge for å ikke svekke hverandres måloppnåelse.
- Vurdere hvilke tiltak som kan styrke fylkeskommunens evne til å ta plass og tydeliggjøre regionale interesser i møte med en fragmentert stat.

Vi tror også at vår modell for fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle kan stimulere diskusjoner om mer konkrete kompetansebehov. Post 60 og 65 kan også understøtte utprøvinger av eventuelle nye arbeidsformer.

Avslutningsvis vil vi bruke anledningen til å komme med et eget hjertesukk. I samtaler med ledergruppene har mye blitt sagt om hva som er vanskelig. Det gjelder både samfunnsutfordringene som skal løses, men også fylkeskommunens egen ressursituasjon og handlingsrom. Lite tyder på at budsjettene vil vokse i årene framover. De siste årene har det blitt lagt stor vekt på det regionale nivåets inngrep med demografiske endringer, klimautfordringer og omstilling. Nå kan svak kommuneøkonomi legges til den lista. I sum gir dette fylkeskommunen et moment og en anledning til å tre lengre fram på scenen. Det er kanskje en floskel å si at kriser gir muligheter, men selv floskler kan tidvis by på innsikt.

## 5. Litteraturliste

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2025). *Bedriftsundersøkelsen 2025: Norske virksomheter mangler 39 000 personer*. Hentet fra: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/nyheter/bedriftsundersokelsen-2025-norske-virksomheter-mangler-39-000-personer>

Angell, E. (2021). *Regionale Myndigheters veiledning av distriktkommuner. Statsforvalternes og fylkeskommunenes veiledning innen lokal samfunnsutvikling til kommuner i sentralitetskategori 5 og 6*. Rapport nr 3-2021. NORCE Samfunn. Hentet fra: [distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2021/03/Regionale-myndigheters-veiledning-Norce-32021.pdf](https://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2021/03/Regionale-myndigheters-veiledning-Norce-32021.pdf)

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2025). Tildelingsbrev. Hentet fra: [Styringsdokumenter](#)

Distriktssenteret (2022). Generalistkommuneutvalget – innspill fra Distriktssenteret. Hentet fra: [Innspill-fra-Distriktssenteret.pdf](#)

Hanssen, G. S., Plathe, E., & Berby, H. (2024). Politiske verksted som modell for bedre samspill mellom fag og politikk i strategisk planlegging. *Plan*, 56(2), 24–29. <https://doi.org/10.18261/plan.56.2.5>

Hanssen, G. S., & Hofstad, H. (2017). Regional planlegging som flernivåkoordinering. *Kart og plan*, 77(1).

Hanssen, G. S., & Ruud, A. (2025). Kunnskapsstøtte for naturansvarlig lokal arealpolitikk: Fylkeskommunens veiledningsrolle. *Kart og Plan*, 118(2), 168–183. <https://doi.org/10.18261/kp.118.2.7>

Holtekjølen, Fredrik (2025). *Høyre vil motivere kommuner til å slå seg sammen*. Hentet fra: <https://www.nationen.no/landsmotet-ga-erna-solberg-marsjordre-skal-motivere-kommuner-til-sammenslaing/s/5-148-704969>

Knudsen, J.P. (2022). Contained Regionalism. I R. Pinheiro & J. Trondal (Eds). *Organising and governing governmental institutions: essays in honour of Dag Ingvar Jacobsen* (s. 337-356). Fagbokforlaget.

Kunnskapsdepartementet (2016). Meld. St. 16 (2015–2016). *Fra utenforskap til ny sjanse. Samordnet innsats for voksnes læring*. Hentet fra: [Meld. St. 16 \(2015–2016\) - regjeringen.no](#)

Kunnskapsdepartementet (2018). NOU 2018: 2. *Fremtidige kompetansebehov*. Hentet fra: [NOU 2018: 2 - regjeringen.no](#)

Lo, C., & Vabo, S. I. (2020). Administrasjonsparadokset. Farvel til timeglassmodellen. I A. Røiseland & S. I. Vabo (Red.), *Folkevalgt og politisk leder* (s. 165–181). Cappelen Damm Akademisk/NOASP (Nordic Open Access Scholarly Publishing). <https://doi.org/10.23865/noasp.80>

Mazzucato, Mariana (2019). *Governing Missions in the European Union*. Hentet fra: [Governing Missions in the European Union - European Commission](#)

Meld. St. 31. *Perspektivmeldingen 2024*. Finansdepartementet. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/7400c9d08a5543b8912fbf700f3344fd/no/pdfs/stm202320240031000dddpdfs.pdf>

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

Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-6-20182019/id2616180/>

NOU 2023: 9. (2023). *Generalistkommunesystemet — Likt ansvar – ulike forutsetninger*. Kommunal-

og distriktsdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-9/id2968517/>

NRK (2024). *Langt flere kommunar stod på kriselista for 20 år sidan: – Men krisa er verre nå*.

Hentet fra: [https://www.nrk.no/vestland/fryktar-ny-dobling-av-kommunar-pa-robek-lista-\\_-men-likevel-var-det-mange-fleire-for-tjue-ar-sidan-1.17160530](https://www.nrk.no/vestland/fryktar-ny-dobling-av-kommunar-pa-robek-lista-_-men-likevel-var-det-mange-fleire-for-tjue-ar-sidan-1.17160530)

OECD (2016), *Getting Skills Right: Assessing and Anticipating Changing Skill Needs*, OECD

Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252073-en>

Regjeringen (2023). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonale-forventninger-til-regional-og-kommunal-planlegging-20232027/id2985764/>

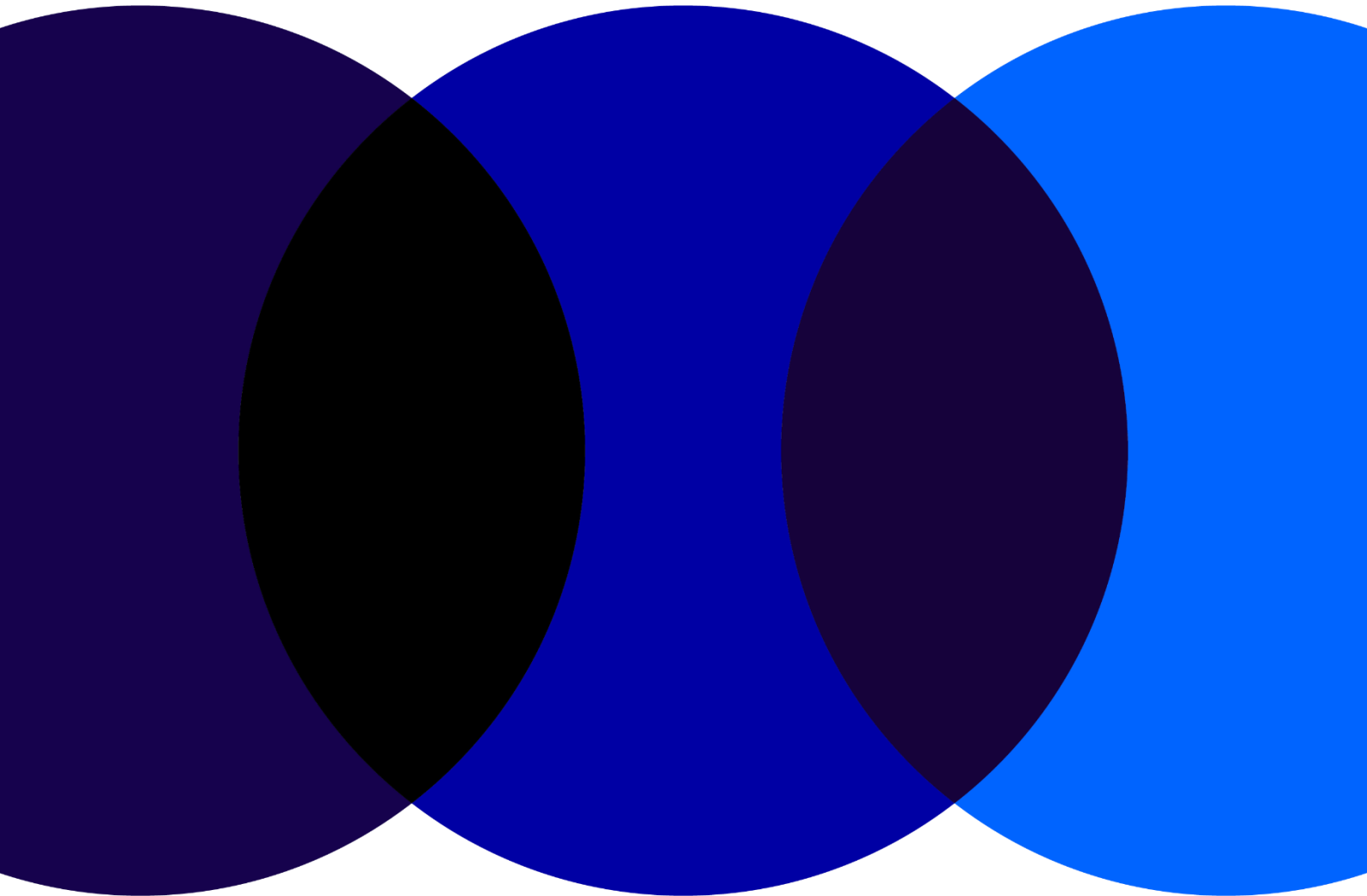
Rychen, D. S. E., & Salganik, L. H. E. (2003). *Key competencies for a successful life and a well-functioning society*. Hogrefe & Huber Publishers.

Schneider, K. (2019). What does competence mean?. *Psychology*, 10(14), 1938-1958.

Svendsen, Elin (2025). *Over halvparten av kommune--direktørene varsler underskudd i 2025*. Hentet

fra: <https://www.kommunal-rapport.no/nyheter/over-halvparten-av-kommunedirektorene-varsler-underskudd-i-2025/822312>





OXFORD RESEARCH 

Oxford Research AS  
Østre Strandgate 12  
4610 Kristiansand  
post@oxford.no