

# Regional utviklingsaktør

Rogaland Fylkeskommune, 2025



# INNHold

Oppdraget .....	4
Sammendrag .....	5
1.1 Bakgrunn.....	5
1.2 Hovedinntrykk .....	5
1.3 Fylkets nøkkelutfordring.....	6
Høringskommentar .....	8
2 Innledning .....	9
2.1 Bakgrunn og formål .....	9
2.2 Fra effektiv til god implementering .....	9
3 Tilnærming og metode.....	10
3.1 Begreper som brukes i rapporten .....	10
3.1.1 Implementering .....	10
3.1.2 Samspill, samhandling og partnerskap.....	10
3.2 Metodisk tilnærming .....	11
3.2.1 Casestudie som undersøkelsesstrategi .....	11
3.2.2 Dokumentanalyse.....	12
3.2.3 Intervjuer.....	13
3.2.4 Kildenes pålitelighet og gyldighet .....	13
3.2.5 Rapportens oppbygning .....	13
4 Om fylkeskommunen.....	15
4.1 Organisering og styring.....	15
4.1.1 Seksjon for næring .....	16
4.1.2 Seksjon for klima og energi .....	17
4.1.3 Seksjon for folkehelse og mangfold.....	17
4.2 Plan- og styringssystem .....	17
5 Revisjonskriterier.....	19
5.1 Utledning .....	19
5.1.1 Nasjonale forventninger til regional planlegging.....	19
5.1.2 Regional utviklingsaktør .....	20
5.1.3 Regionale planoppgaver og -myndighet .....	21
5.1.4 Helhetlig styring .....	23
5.2 Revisjonskriterier.....	24
6 Regionalplan for folkehelse .....	25
6.1 Innledning .....	25

6.2	Implementering og oppfølging.....	25
6.2.1	Fylkeskommunens interne prosesser .....	25
6.2.2	Ressursbruk og kapasitetsutnyttelse.....	28
6.3	Eksternt samspill, samhandling og samstyring .....	31
6.4	Interne samarbeidsutfordringer .....	32
6.5	Regionale mål .....	33
6.6	Vurdering folkehelseplan.....	34
7	Nærings- og innovasjonsstrategi .....	36
7.1	Innledning .....	36
7.2	Implementering og oppfølging.....	37
7.2.1	Fylkeskommunens interne prosesser .....	37
7.2.2	Ressursbruk og kapasitetsutnyttelse.....	41
7.3	Eksternt samspill, samhandling og samstyring .....	42
7.4	Regionale mål .....	45
7.4.1	Resultater og effekter.....	45
7.4.2	Planen legges til grunn.....	47
7.5	Vurdering nærings- og innovasjonsstrategi .....	47
8	Regionalplan for klimatilpasning .....	49
8.1	Innledning .....	49
8.2	Implementering og oppfølging.....	51
8.2.1	Fylkeskommunens interne prosesser .....	51
8.2.2	Ressursbruk og kapasitetsutnyttelse .....	55
8.3	Samhandling og samstyring .....	57
8.4	Regionale mål .....	60
8.4.1	Forventet virkning av planen .....	60
8.4.2	Planen legges til grunn.....	60
8.5	Vurdering klimatilpasningsplan .....	61
9	Planomfang .....	63
9.1	Innledning .....	63
9.2	Utfordringsbilde.....	63
9.3	Reduksjon i antall regionale planer.....	64
9.4	Langt færre planer i andre fylkeskommuner .....	66
9.5	Forenkle og effektivisere plansystemet.....	67
9.6	Ny organisering.....	68
9.7	Vurdering planomfang .....	68
	Skriftlige kilder.....	70

# OPPDRAGET

## Bestilling

Kontroll- og kvalitetsutvalget i Rogaland Fylkeskommune bestilte 31.08. 2023 en forvaltningsrevisjon om fylkeskommunen som regional utviklingsaktør.

## Formål

Formålet med prosjektet er å vurdere Rogaland fylkeskommunes bidrag for å sikre effektiv implementering av regionale planer i sin rolle som regional utviklingsaktør.

## Problemstillinger

- Hvordan arbeider fylkeskommunen for å sikre implementering og oppfølging av regionale planer og strategier:
  - innad i egen organisasjon?
  - i samspill med kommuner, statlige organer og andre instanser?
- Hvilken innvirkning har graden av samhandling og samstyring i utarbeidelsen av planer og strategier på implementerings- og oppfølgingsfasen?
- I hvilken grad er fylkeskommunens praksis for implementering og oppfølging av planer og strategier tilstrekkelig for å oppnå regionale mål?

Forvaltningsrevisjonen er utarbeidet og ledet av forvaltningsrevisor, Hilde Oftedal. Rapporten er ferdigstilt av oppdragsansvarlig, Svein Kvalvåg, og kvalitetssikret av leder for forvaltningsrevisjon, Kristine Hernes.

# SAMMENDRAG

## 1.1 BAKGRUNN

---

Fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør er sentral for å fremme en helhetlig og målrettet samfunnsutvikling i regionene. Fylkeskommunen skal gi en strategisk retning til samfunnsutviklingen, mobilisere ulike aktører med ressurser og samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk.

Regional planlegging er et sentralt strategisk verktøy for at fylkeskommunen skal kunne styre og koordinere utviklingen i regionen, og for å kunne fylle rollen som regional utviklingsaktør.

I prosjektet har vi vurdert hvordan fylkeskommunen sikrer god implementering av regionale planer i sin rolle som regional utviklingsaktør.

Vi har undersøkt tre planer/strategier vedtatt av Rogaland fylkeskommune. Disse er:

- Regionalplan for folkehelse
- Regionalplan for klimatilpasning
- Nærings- og innovasjonsstrategien

Funnene viser at Rogaland fylkeskommune har etablert viktige mekanismer for å sikre god implementering av regionale planer. Samtidig har fylkeskommunen en hovedutfordring med at planomfanget er for stort, noe man må ta tak i for å lykkes best mulig som regional utviklingsaktør.

## 1.2 HOVEDINNTRYKK

---

- Gjennomgangen av de tre planene tyder på at fylkeskommunen har etablert gode systemer for implementering og oppfølging av regionale planer.
- Samhandling og samstyring har hatt en betydelig innvirkning på implementerings- og oppfølgingsfasen. Fylkeskommunen har etablert velfungerende eksterne samarbeidsmodeller.
- Samarbeidet innen folkehelse gir positive resultater: Fylkeskommunens folkehelsesdata styrker kommunenes strategier, partnerskapsmidler driver folkehelsearbeidet, og regional planlegging sikrer at kommunale folkehelseplaner blir utarbeidet.
- Implementeringen av nærings- og innovasjonsstrategien styres gjennom nye arbeidsmetoder og målrettede ansettelse i fylkesadministrasjonen, og gjennom å tildele midler i tråd med satsingsområdene.
- Det vil trolig ta tid før klimatilpasningsplanens resultater blir synlige, men planen har vært godt internt og eksternt forankret. Det er ventet at den vil styrke samarbeidet mellom kommuner, regioner, nivåer og aktører, og sikre en bedre tverrfaglig forståelse
- Fylkeskommunen har slitt med oppfølgingen av folkehelseplanen og klimatilpasningsplanen på grunn av kapasitetsutfordringer. Bare på miljøfeltet er det fem

planer og sjelden mer enn én ansatt til å følge opp hver enkelt plan. Dette gjør oppfølgingen krevende og systemet sårbart.

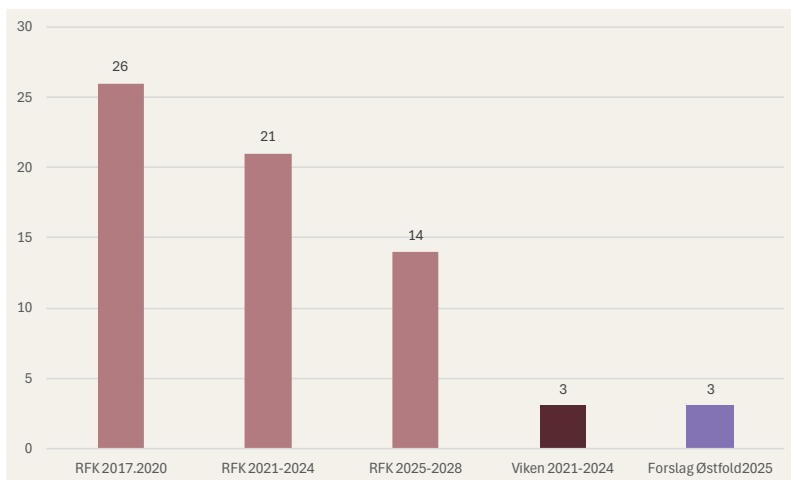
- Fylkets nøkkelutfordring synes å være følgende: Fylket har i dag større plansystem enn man klarer å drifte. Dette svekker evnen til å drive regional utvikling, noe som vil bli utdypet videre i sammendraget.

### 1.3 FYLKETS NØKKELUtfORDRING

Gjennomgangen tyder på at det over tid har vært et misforhold mellom det store planomfanget og den interne kapasiteten til å kunne følge opp disse på en god måte. Noen eksempler:

- Flere prosjekter som ble identifisert som nødvendige i forrige utviklingsplan, har ikke startet opp.
- Fylkeskommunen har hatt utfordringer med å oppdatere handlingsprogrammet i tråd med gjeldende regionale planer
- Oppfølging av eksisterende planer har en tendens til å bli nedprioritert til fordel for utvikling av nye planer

Samtidig bør det legges til at det har vært en klar nedgang i regionale planer de siste årene. Dersom vi går tilbake til regional planstrategi for 2017-2020, var det totalt 26 regionale planer, mens antallet er redusert til 14 i gjeldende planstrategi. Antallet planer er likevel langt høyere enn det man la opp til i daværende Viken fylkeskommune for perioden 2021-2024 (tre). Også Østfold fylkeskommune legger opp til kun tre regionale planer i forslaget som er på høring frem til sommeren 2025. Dette illustreres i figuren under.



Til tross for en betydelig reduksjon i antall planer de siste årene, er planomfanget fortsatt veldig stort, sammenlignet med daværende Viken og Østfold. I tillegg til de 14 regionale planene, har Rogaland 7 strategier/handlingsplaner (11 i forrige planperiode).

En forvaltningsrevisjon fra 2014 viste et lignende bilde, dvs. at Rogaland fylkeskommune hadde langt flere planer enn vestlandsfylkene og Sør-Trøndelag. Konklusjonen da var at høye styringsambisjoner over tid hadde resultert i et stort antall planer og strategier.

**Vi anbefaler** fylkeskommunen å redusere antallet regionale planer og strategier i årene fremover, og heller satse på færre og mer overordnede planer

Vi tror dette vil gi en mer effektiv intern ressursutnyttelse, sikre en bedre oppfølging av planene og bidra til å styrke fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør.

Det er allerede satt i verk et arbeid i fylkeskommunen for å forenkle og effektivisere plansystemet. I den nye planstrategien er det lagt opp til å slå sammen planer og planprosesser. Gjennomgangen vår tyder på at en planreduksjon er helt nødvendig for at administrasjonen og folkevalgte skal kunne følge opp planene på en god måte.

I økonomiplan 2024-2027 ble det satt i verk et omstillingsprosjekt i fylkeskommunen, «*mer for mindre*». Dette prosjektet handler om å effektivisere driften og tilpasse tjenesten til endrede økonomiske rammer. Her skal man blant annet undersøke hvordan oppgaver kan utføres smartere og mer effektivt for å sikre en best mulig utnyttelse av knappe ressurser. Etter vår vurdering vil en *ytterligere* reduksjon i antall planer og strategier være et godt grep fremover, og i tråd med intensjonen i omstillingsprosjektet.

Basert på funnene i vår gjennomgang, hva er de viktigste argumentene for å redusere planomfanget?

- Plansystemet fremstår i dag som uoversiktlig
- Et stort planomfang øker risikoen for silotenkning, og kan forhindre at målkonflikter fanges opp og drøftes. Færre planer vil trolig tvinge frem tydeligere prioriteringer og styrke planenes gjennomslagskraft
- Dagens omfangsrike og fragmenterte planverk ser ut til å være til hinder for en samordnet innsats. Ved å redusere planomfanget og heller fokusere på mer overordnede og helhetlige planer, er det lettere å skape en tydelig retning som regional utviklingsaktør
- Det sittende fylkesting får et sterkere eierskap til de eksisterende planene. I dag er det flere planer som ikke er tilstrekkelig oppdaterte. Noen er over ti år gamle.
- I dag er det få ressurser dedikert til hver plan, noe som gjør oppfølgingen sårbar. Færre planer kan føre til mer effektiv bruk av tilgjengelige ressurser og økt robusthet
- Hver plan har ofte sine egne medvirkningsfora, og mange planer innebærer mange parallelle medvirkningsprosesser. Dette kan føre til medvirkningstretthet for viktige samarbeidspartnere. Færre planer vil redusere risikoen for medvirkningstretthet
- I sum: Færre planer vil kunne styrke planenes gjennomslagskraft og fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør

Dette betyr ikke at det er risikofritt å redusere planomfanget, eller å legge seg på samme linje som for eksempel Østfold. Dette vil være en ny måte å jobbe på for Rogaland fylkeskommune. Færre planer *kan* dessuten føre til at viktige temaer eller geografiske områder ikke får den nødvendige oppmerksomheten. Det kan også bety at det blir mer krevende å koordinere internt og eksternt samarbeid. Og det vil trolig innebære færre anledninger til å delta i planprosesser for eksterne aktører. Dette er noe fylkeskommunen bør være oppmerksomme på. Vi tror likevel at fordelene med færre planer er langt større enn ulempene.

**Anbefaling:** Fylkeskommunen bør redusere antallet regionale planer og strategier i årene fremover, og heller satse på færre og mer overordnede planer

# HØRINGSKOMMENTAR



## 2 INNLEDNING

### 2.1 BAKGRUNN OG FORMÅL

---

I Utviklingsplan for Rogaland – Regional planstrategi 2021-2024 går det frem at oppgaveområdet som ligger til begrepet «*regional utviklingsaktør*» innebærer at fylkeskommunen skal være en ledende pådriver for å skape regional utvikling. For å lykkes skal Rogaland fylkeskommunen arbeide målrettet innen følgende tre dimensjoner<sup>1</sup>:

- gi strategisk retning til samfunnsutviklingen tilpasset regionale og lokale forhold
- mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn
- samordne, koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk

Innen disse tre dimensjonene er regionale planer, strategier og styringsdokumenter viktige verktøy for å ivareta rollen som regional utviklingsaktør, og for fastsette og oppnå vedtatte regionale mål. De regionale målene angir en overordnet retning for fylkeskommunen, men også for kommuner, samtidig som kommunene får stadig økt selvstyre på planfeltet.

Hjort og Winge<sup>2</sup> hevder at det kreves to grunnleggende forutsetninger for at regional planlegging skal oppfylle sine intensjoner som går frem av plan- og bygningsloven. For det *første* må planprosessen involvere tett samarbeid mellom alle relevante aktører, inkludert statlige sektormyndigheter og kommuner. Aktørene må både ha rett og plikt til å delta, og eventuelle uenigheter må løses før endelige planer vedtas. For det *andre* er det avgjørende at vedtatte planer blir fulgt opp i praksis, da planleggingen ellers mister sin funksjon: «*regional planlegging vil være en bortkastet øvelse dersom planene ikke blir etterlevet i praksis*» (Hjorth og Winge:5).

I denne forvaltningsrevisjonen er formålet å vurdere Rogaland fylkeskommune sitt bidrag for å sikre effektiv implementering av regionale planer i sin rolle som regional utviklingsaktør.

### 2.2 FRA EFFEKTIV TIL GOD IMPLEMENTERING

---

**Vi har valg å endre ordlyden i formålet fra *effektiv implementering* til *god implementering* av regionale planer.** I ettertid ser vi at «god» er et bedre begrep enn «effektiv». Ved å heller fokusere på «*god implementering*» ønsker vi i prosjektet å undersøke betydningen av implementeringsprosessen, der ledelse, ressurser og aktører/interessenters bidrar til at planen oppnår langvarig effekt og ønskede samfunnsresultater. En god implementering bidrar til at

---

<sup>1</sup> Regional planstrategi 2021-2024

<sup>2</sup> Juridisk betenkning av Fredrik Holth og Nikolai K. Winge Styrking av regional plan og regionale styringsmidler i plan- og bygningsloven, udatert

planen opprettholdes over tid, tilpasses lokale kontekster, og integreres i de ordinære systemene, slik at det gir ønsket samfunnsnytte og bidrar til regional utvikling i henhold til intensjonen.

Og selv om ordlyden i formålet er endret, er problemstillingene uendret.

## 3 TILNÆRMING OG METODE

For å besvare har vi gjennomført tre casestudier. Dette kapitlet gir en oversikt over vår fremgangsmåte, inkludert avgrensninger, definisjon av sentrale begreper og beskrivelse av datainnsamlingen gjennom intervjuer og dokumentanalyse.

### 3.1 BEGREPER SOM BRUKES I RAPPORTEN

---

For å kunne vurdere Rogaland fylkeskommunes bidrag for å sikre god implementering av regionale planer, er det nødvendig å ha en felles forståelse av begrepene som utgår fra problemstillingene.

#### 3.1.1 IMPLEMENTERING

Begrepene *implementering*, iverksetting, gjennomføring og oppfølging benyttes alle om realiseringen av en plan eller et tiltak, hvor målet er å sikre at det som er planlagt også realiseres effektivt og hensiktsmessig i praksis. I denne undersøkelsen vil vi bruke begrepet *implementering*, hvor vi har en prosessorientert tilnærming til begrepet. Med dette menes at vi vil være spesielt opptatt av hvordan selve implementeringsprosessen skjer, inkludert dynamikken og faktorene som påvirker den underveis. Dette perspektivet fokuserer ikke bare på resultatene, men på stegene i prosessen som planlegging, tilpasning, involvering av ulike aktører, og hvordan planen innlemmes i den eksisterende strukturen. I en prosessorientert tilnærming blir det rettet søkelys mot å forstå konteksten implementeringen skjer i, og hvordan eksterne faktorer – som politiske forhold, organisatoriske strukturer og utviklingen i samfunnsengasjement og -trender – kan ha en påvirkning på implementeringen av vedtatte planer.

*Implementering* er derfor en prosess som både omfatter planlegging, tilrettelegging og opprettholdelse over tid. Dette tilsier også at man har et klart forhold til hva som er resultater, som kan måles på kort sikt, og hva som er effekter, som viser seg over tid og gir varig samfunnsnytte.

#### 3.1.2 SAMSPILL, SAMHANDLING OG PARTNERSKAP

Begrepet *samspill* i denne konteksten refererer til den generelle dynamikken og gjensidige påvirkningen mellom fylkeskommunen og kommunene. Det handler om hvordan de forholder seg til hverandre, utveksler informasjon og påvirker hverandres beslutninger, men hvor en ikke

nødvendigvis har samme felles mål. Samspill kan være både formelt og uformelt, og det kan foregå på ulike nivåer, fra politisk nivå til administrativt nivå.

*Samhandling* er nært beslektet med begrepet samspill, men skiller seg fra samspill ved at det omhandler en mer konkret og målrettet form for samarbeid. Det innebærer ofte at en arbeider sammen på en strukturert måte for å nå spesifikke mål. Samhandling innebærer ofte felles planlegging, koordinering av ressurser og deling av ansvar.

*Samstyring* kan forstås som ett skritt videre enn samhandling. Det refererer til en form for styring der beslutningstakingen deles eller fordeles mellom ulike aktører. Dette betyr at det ikke bare er samarbeid, men også en deling av makt og myndighet i beslutningsprosessen. Higdem (2014) definerer samstyring som styring av aktører gjennom *partnerskap* og nettverk og hvor dette er «*et bindende samarbeid mellom uavhengige aktører i et framforhandlet interessefellesskap.*» *Partnerskapet* brukes for å mobilisere nødvendige aktører og deres ressurser (som penger, kompetanse, beslutningsmyndighet eller andre virkemidler) til forpliktende samarbeid for å løse kollektive samfunnsutfordringer innen et geografisk område (Higdem, 2017; Røiseland & Vabo, 2008; Zeiner & Sandkjær Hanssen, 2012<sup>3</sup>).

Begrepene samspill, samhandling, samstyring og partnerskap glir ofte over i hverandre, og i praksis kan det være vanskelig å sette et klart skille. I tabell 1 oppsummerer og vises forskjellene mellom begrepene, samt hvordan de anvendes i dette prosjektet.

Tabell 1. Nivåer av samarbeid

Faktor	Samspill	Samhandling	Samstyring/ Partnerskap
Fokus	Gjensidig påvirkning og informasjonsutveksling	Målrettet samarbeid for å nå spesifikke mål	Forpliktende og langsiktig samarbeid med felles mål
Struktur	Kan være både formelt og uformelt	Ofte mer formelt og strukturert	Formell avtale som definerer roller, ansvar og mål
Mål	Økt forståelse, koordinering og samarbeid	Konkrete resultater og felles måloppnåelse	Langsiktige mål og strategisk samarbeid

Kilde: Tabellen er utarbeidet på bakgrunn av informasjon fra Stortingsmelding 5 (2019–2020) Regional samfunnsutvikling.

## 3.2 METODISK TILNÆRMING

### 3.2.1 CASESTUDIE SOM UNDERSØKELSESSTRATEGI

Vi har valgt en tilnærming hvor vi undersøker tre planer/strategier vedtatt av Rogaland fylkeskommune, dvs. tre caser. Dette gir mulighet for å kunne gå i dybden, gi en mer detaljert innsikt og identifisere komplekse sammenhenger. En analyse av mange planer, ville svekket muligheten for å kunne gå i dybden, og ville trolig ikke gitt samme innsikt.

<sup>3</sup> [Partnerskap og samstyring i fylkeskommuner. En sammenstilling av erfaringer.s. 22](#)

Utvalget er foretatt i samråd med Rogaland fylkeskommune og har til hensikt å sikre en spredning innenfor fylkeskommunens ulike sektorer og fag.

For å ivareta behovet for en tverrfaglig spredning, er noen av planene nylig vedtatt, andre har virket enn stund, og noen vil være under revidering. Videre inneholder utvalget, i tråd med ønsket fra kvalitets- og kontrollutvalget<sup>4</sup>, planer som innehar stor grad av involvering av kommune, næringslivet og frivillighet. Følgende planer og strategier inngår i undersøkelsen:

Tabell 2. Planer/strategier er valgt ut som gjenstand for analyse

Navn	Plantype	Plantema	Vedtatt
Næring- og innovasjonsstrategi	Strategi	Næring og samfunnsutvikling	2022
Regionalplan Klimatilpasning	Regionalplan	Klima	2020
Regionalplan Folkehelse	Regionalplan	Sosial bærekraft	2012

I utgangspunktet var planen i prosjektet å foreta en gjennomgang av regionalplan for Jæren og Søre Ryfylke, i tillegg til de andre tre planene.

Dette har vi imidlertid valgt å gå bort fra. Det er flere grunner til dette. **For det første** ønsket vi å løfte frem det som synes å være hovedutfordringen knyttet til oppfølgingen av fylkeskommunens planer:

- Det store antallet planer og strategier er fylkeskommunens primære utfordring, Planomfanget er uforholdsmessig stort i forhold til tilgjengelige ressurser til å kunne følge opp alle planene på en god måte.

Flere av de intervjuede mener dette er en generell utfordring for fylkeskommunen. Og det berører også kjernen i denne forvaltningsrevisjonen, dvs. hvordan planomfanget påvirker fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør.

**For det andre** mener vi at en utbrodering av dette funnet samt en gjennomgang av de tre andre planene i seg selv gir et tilstrekkelig datagrunnlag for å besvare rapportens problemstillinger. **For det tredje** ønsket vi å begrense rapportens omfang, ettersom en gjennomgang av en fjerde plan ville gjort rapporten langt mer omfangsrik.

### 3.2.2 DOKUMENTANALYSE

---

<sup>4</sup> Kvalitet- og kontrollutvalg periode 2020-2023

I tilknytning til utvalget finnes det også omfattende mengder sekundærdata, som saksutredninger, høringer, høringssvar, mulighetsstudier, fylkeskommunale årsrapporter, økonomiplaner og ulike relevante kunnskapsgrunnlag ([se vedlegg](#)).

I fremstilling av funnene, har vi valgt å konsentrere oss om informasjon som bygger opp under eller avviker fra de utledede revisjonskriteriene, jf. [kapittel 4](#). Samtidig har vi forsøkt å få frem noe av den variasjonen og sammensattheten som også er en del av den tverrfaglige spredningen av utvalget i case.

### 3.2.3 INTERVJUER

I tillegg til dokumentanalysene, har vi gjennomført intervjuer. Hensikten med å supplere med intervjuene, har vært å fremskaffe informasjon for å utfylle, og i enkelte sammenhenger forstå, funnene fra dokumentanalysen.

Vi har intervjuet personer i fylkeskommunen som er involvert i eller har/har hatt ansvar for de utvalgte planenes/strategiers implementering. De intervjuede har hatt mulighet til å involvere andre ledere og fagpersoner i intervjuene.

Det er gjennomført intervjuer med personer i følgende roller:

- Leder for næringsseksjonen
- Seniorrådgiver Klima og energi
- Seniorrådgiver Plan – og arealforvaltning
- Seniorrådgiver Plan- og arealforvaltning (tidligere leder for faggruppe Lokal utvikling)
- Rådgiver, Folkehelse, idrett og mangfold
- Rådgiver, Regional kompetanse og analyse

I etterkant av hvert intervju er det utarbeidet et intervjureferat som er sendt til de intervjuede for verifisering. Alle intervjuene er verifisert.

I tillegg til intervjuene presenterte vi foreløpige funn for direktør for samfunn, seksjonssjef Klima og energi, avdelingssjef Plan og kulturmiljø og rådgiver innen regional kompetanse og analyse. Hensikt – dele de viktigste funnene og få synspunkter på disse.

### 3.2.4 KILDENES PÅLITELIGHET OG GYLDIGHET

Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å besvare forvaltningsrevisjonens formål og de problemstillinger som ligger til mandatet. Funn fra casestudien og informasjon fra intervjuene er vurdert opp mot revisjonskriteriene. Rapporten er sendt til fylkeskommunens for høring. Fylkeskommunenes høringssvar er gjengitt i rapporten.

### 3.2.5 RAPPORTENS OPPBYGNING

Rapportens oppbygning er strukturert rundt casestudien av de tre utvalgte planene. Innenfor hver av disse besvares rapportens tre problemstillinger.

Den første problemstillingen handler om hvordan fylkeskommunen sikrer implementering og oppfølging av regionale planer og strategier. Dette belyses gjennom en analyse av fylkeskommunens interne prosesser, organisering, ansvarsfordeling og ressursbruk, samt hvordan fylkeskommunen samhandler med kommuner, statlige organer og andre aktører i implementeringsarbeidet.

Den andre problemstillingen undersøker hvilken innvirkning graden av samhandling og samstyring i utarbeidelsen av planene har på implementerings- og oppfølgingsfasen. Her ser vi på hvordan ulike samarbeidsmodeller og involveringsprosesser påvirker gjennomføringen av strategiene og om det kan identifiseres mønstre og sammenhenger som har betydning for en god implementering.

Den tredje problemstillingen vurderer i hvilken grad fylkeskommunens praksis for implementering av planer og strategier er tilstrekkelig for å oppnå regionale mål. Med regionale mål menes fylkeskommunens ambisjon om å være en ledende pådriver for regional utvikling.

Rapporten er dermed strukturert slik at hvert kapittel tar for seg én av de utvalgte planene, hvor de tre problemstillingene behandles i tilknytning til den aktuelle planen. Denne tilnærmingen gir en helhetlig forståelse av hvordan implementerings- og oppfølgingsprosesser varierer mellom ulike planer, og gir et grunnlag for å identifisere utfordringer og muligheter på tvers av planområdene.

I kapittel 9 har vi brukt litt ekstra plass på det som synes å være fylkeskommunens nøkkelutfordring på planfeltet, dvs. at man i dag har et større plansystem enn man klarer å drifte. Dette er også noe som berører kjernen i denne forvaltningsrevisjonen, dvs. hvordan planomfanget påvirker fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør.

## 4 OM FYLKESKOMMUNEN

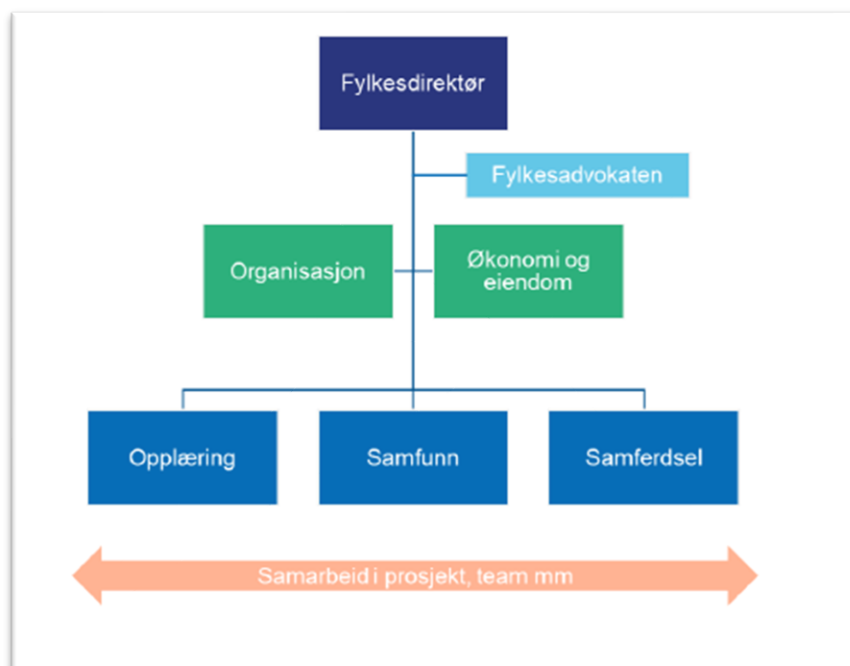
Kapitlet gir en oversikt over Rogaland Fylkeskommunes organisering og styring, med et særlig blikk på hvordan de er organisert for å ivareta rollen som regional utviklingsaktør. I tillegg beskrives fylkeskommunens plansystem.

### 4.1 ORGANISERING OG STYRING

Administrasjonen i Rogaland fylkeskommune består av den administrative ledergruppen til fylkesdirektøren, fylkesadvokaten, de tre tjenesteområdene opplæring; samfunn og samferdsel, samt to stabs- og støtteområde: organisasjon og økonomi- og eiendom.

Organisasjonskartet som går frem av figur 1 er ett resultat av en omorganisering i fylket hvor organiseringen i enda større grad skal stimulere til, og tilrettelegger for, helhetlig oppgaveløsning, samarbeid både internt og med eksterne aktører, samt en mer hensiktsmessig og tydelig struktur og en strategisk toppledergruppe som utøver helhetlig ledelse for en samlet fylkeskommune (AMU sak 4/2024). Omorganiseringen tredde i kraft fra 1.1.2025.

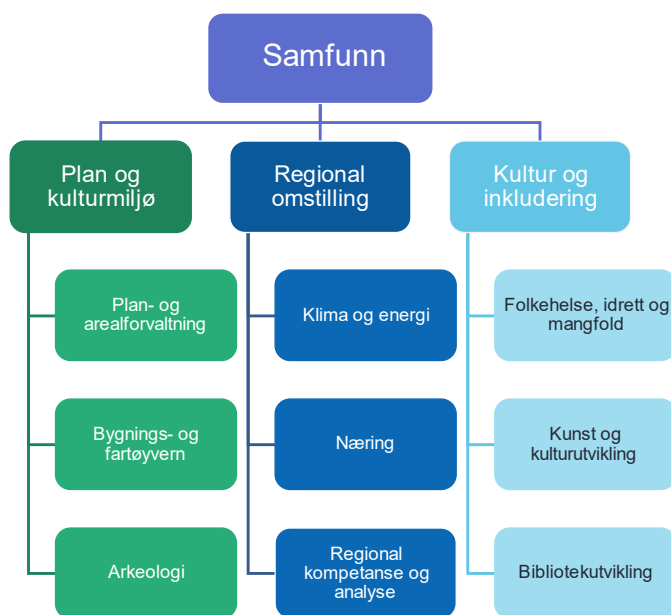
Figur 1. Organisasjonskart Rogaland fylkeskommune



Kilde: Rogaland Fylkeskommunen

De tre regionale planer/strategier som valgt ut som gjenstand for analyse (jf. tabell 2) tilhører alle tjenesteområde Samfunn. I tjenesteområdet *Samfunn* inngår alle ansvarsområdene som har ett «tungt» innslag av Samfunnsutviklerrollen i seg. Ansvarsområdene er plan, miljø, samfunn, kultur, næring, regional kompetanse, integrering, statistikk og analyse.

Figur 2. Tjenesteområde Samfunn



Kilde: Rogaland Fylkeskommunen

I det nye tjenesteområdet samles alle ansvarsområder og oppgaver som tidligere lå i avdelingen *Plan, miljø og samfunn* og *Kultur og næring*. I tillegg har Samfunn også ansvar for regional kompetanse, integrering og statistikk og analyse, oppgaver som tidligere lå i opplæringsavdelingen. Ansvarsområdene som er samlet i det nye tjenesteområdet er plan, miljø, kulturmiljø, kultur, integrering, folkehelse, idrett, klima, næring, regional kompetanse, statistikk og analyse og internasjonalt arbeid.

Tjenesteområdet er organisert i tre avdelinger, hver med tre underliggende seksjoner, totalt ni seksjoner. De utvalgte planene og strategiene, for denne forvaltningsrevisjonen, berører samtlige avdelinger, hvorav to av dem hører til avdelingen for regional omstilling (jf. tabell 3).

Tabell 3. Kobling mellom plan og avdeling.

Navn	Avdeling	Seksjon
Næring- og innovasjonsstrategi	Regional omstilling	Næring
Regionalplan Klimatilpasning	Regional omstilling	Klima og energi
Regionalplan Folkehelse	Kultur og inkludering	Folkehelse og mangfold

Kilde: Rogaland fylkeskommune

#### 4.1.1 SEKSJON FOR NÆRING

Seksjonen har ansvar for temaer, virkemidler og satsinger på næringsfeltet som: reiseliv, mat, landbruk, havbruk, distriktsutvikling, attraktivitet, Skape, og Invest in. Seksjonen skal også ivareta fylkeskommunens oppdragsgiveransvar overfor Siva og Innovasjon Norge.



#### 4.1.2 SEKSJON FOR KLIMA OG ENERGI

Seksjonen har ansvaret for oppgaver, virkemidler og satsinger på klima, energi og miljøområdet, og skal bidra til at fylkeskommunen har en helhetlig og samordnet tilnærming til den omstillingen og tilpasningen som klimaendringene vil innebære, blant annet for energi- og næringsstruktur, og for natur og miljø.

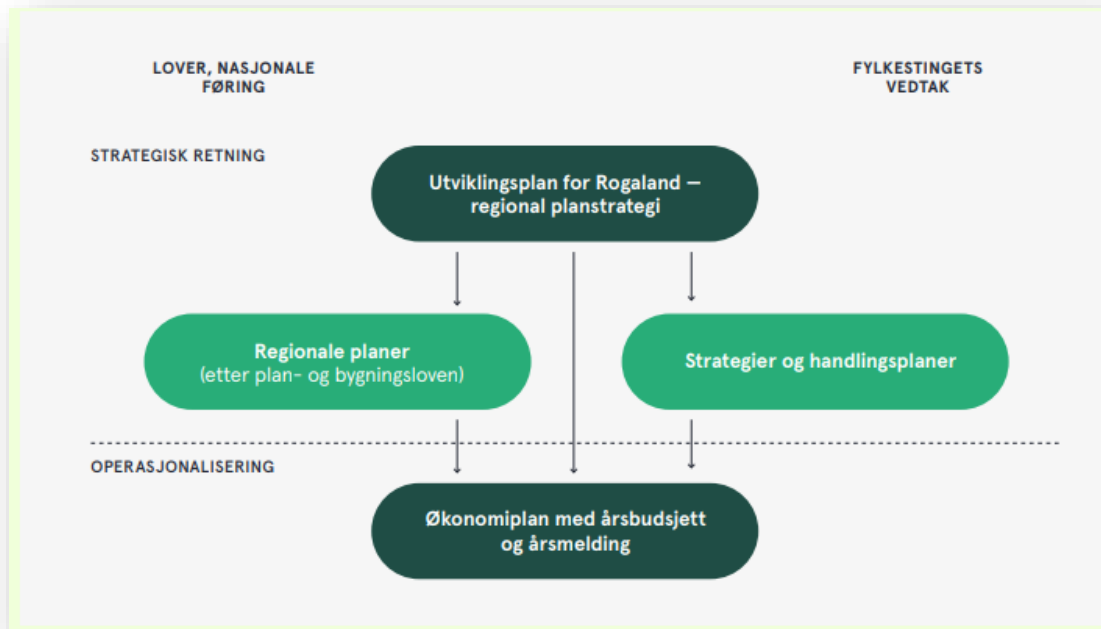
#### 4.1.3 SEKSJON FOR FOLKEHELSE OG MANGFOLD

Seksjonen skal ivareta og utvikle fylkeskommunens rolle innen folkehelse og integrering, idrett, friluftsliv og universell utforming. Seksjonen skal også ha et koordinerende ansvar for fylkeskommunens politikk og oppfølging av frivillig sektor.

### 4.2 PLAN- OG STYRINGSSYSTEM

Figur 3 viser hvordan plan- og styringsdokumenter i Rogaland fylkeskommune henger sammen, fra strategisk retning til operasjonalisering, etter vedtak av Utviklingsplanen for Rogaland 2025-2028. Øverst i modellen ligger lover og nasjonale føringer, som setter rammene for fylkeskommunens planlegging. Samtidig har fylkestinget en sentral rolle i å vedta de ulike planene og sikre at de er i tråd med overordnede retningslinjer.

Figur 3. Rogaland fylkeskommunes plan- og styringssystem



Kilde: Utviklingsplan for Rogaland 2025-2028, Rogaland fylkeskommune

Den strategiske retningen fastsettes gjennom *Utviklingsplan for Rogaland – regional planstrategi*, som gir overordnede føringer for videre planlegging. På neste nivå konkretiseres

strategien gjennom *regionale planer* (utarbeidet etter plan- og bygningsloven) og *strategier og handlingsplaner*, som sammen danner grunnlaget for operasjonalisering av fylkeskommunens utviklingsarbeid.

På operasjonelt nivå sikrer *økonomiplanen med årsbudsjett og årsmelding* at strategier og planer følges opp med nødvendige ressurser og tiltak. Modellen tydeliggjør hvordan fylkeskommunens planleggingsprosess er strukturert og sammenhengende, slik at langsiktige målsetninger om regional utvikling kan realiseres i praksis.

**Regionale planer**, etter plan- og bygningslovens §8-1, er fylkeskommunens viktigste planverktøy. Det muliggjør etablering av felles mål, forpliktende samarbeid og bruk av regionale retningslinjer og bestemmelser for arealbruk. De brukes ved utstrakt behov for samordning med eksterne aktører og virkemidler, for å ivareta nasjonale og regionale interesser og sektorovergrepene samfunnsutfordringer.

Kommuner og stat har «rett og plikt» til å delta i planarbeidet og skal følge opp regionale planer. Regionale planprosesser skal organiseres slik at de inkluderer alle interessenter, «... og det skal settes av tilstrekkelig tid og ressurser til medvirkning og forankring. Vår portefølje av regionale planer skal være et oppdatert, oversiktlig og relevant verktøy for regional samordning. Planene skal ha handlingsprogram som rulleres årlig. Oppdatert kunnskap skal legges til grunn for arbeidet med regionale planer»<sup>5</sup>.

**Strategier** benyttes til å identifisere felles mål og tiltak, og utarbeides når det er behov for å gi retning til fylkeskommunens egen virksomhet. Strategier kan også brukes til å mobilisere eksterne aktører der det ikke er behov for mer forpliktende plansamarbeid gjennom regional eller interkommunal plan. Men selv om det ikke er fastsatt formelle prosesskrav til regionale strategier i plan- og bygningsloven, bør mobiliserende strategier, ifølge utviklingsplanen, utarbeides med medvirkning av berørte aktører.

---

<sup>5</sup> Utviklingsplan for Rogaland – Regional planstrategi 2025-2028

# 5 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er elementer som inneholder krav eller forventninger, og vil bli brukt til å vurdere funn i de undersøkelser som gjennomføres i prosjektet. Kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Kriteriene er ikke nødvendigvis uttømmende for ethvert krav som stilles til alle sider av arbeidet innenfor området.

Følgende kilder er lagt til grunn for undersøkelsens revisjonskriterier:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov om planlegging- og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)
- Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging
- Relevante proposisjoner og stortingsmeldinger

Revisjonskriteriene for denne undersøkelsen presenteres i sin helhet i dette kapittelet.

## 5.1 UTLEDNING

---

### 5.1.1 NASJONALE FORVENTNINGER TIL REGIONAL PLANLEGGING

Hvert fjerde år utarbeider regjeringen nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging som skal synliggjør viktige nasjonale interesser som grunnlag for samordning i de regionale og kommunale planprosessene. De nasjonale forventningene skal legges til grunn for arbeidet med regionale og kommunale planstrategier, og også for hvordan statlige myndigheter skal ta del i regional og kommunal planleggingen. Oppfølging om de nasjonale forventningene vil bidra til bedre sammenheng mellom nasjonal, regional og kommunal planlegging.

Nasjonale forventninger (2023-2027) ble sist vedtatt ved kongelig resolusjon 20.juni 2023.

Det har vært vesentlige endringer i forventningene til regionale planlegging i de nasjonale forventningsbrevene fra kommunal – og distriktsdepartementet de siste ti årene, men det er samtidig flere fellesnevne. I alle tre forventningsbrevene fremheves fylkeskommunens rolle som en sentral samfunnsutvikler, der regional planlegging løftes frem som et strategisk verktøy for å styre og koordinere utviklingen i regionen. Forventningsbrevene understreker viktigheten av å sikre samordning mellom ulike sektorer og aktører, og hvor regional planlegging er verktøyet for å avveie og ivareta ulike interesser. Samtidig er det en tydelig forventning om at fylkeskommunen skal involvere kommuner, statlige sektormyndigheter og andre relevante aktører i planprosesser for å sikre bred forankring og effektiv gjennomføring.

I forventningsbrevet for perioden 2023–2027 understrekes betydningen av regionale planer som et sentralt verktøy for helhetlig forvaltning og utvikling på tvers av kommunegrenser. Det trekkes frem at *«regionale planer må utarbeides i tett samarbeid med kommunene for å sikre god forankring og en felles forståelse av hvordan planene skal følges opp.»*

De regionale planene skal gi strategisk retning til samfunnsutviklingen og utformes i samarbeid med innbyggere, sivilsamfunnet, næringslivet og andre offentlige aktører.

Videre forventes det at planprosessene er både effektive og involverende, med beslutninger som tas på det mest hensiktsmessige nivået. Forutsetningene for gjennomføring må avklares tidlig i prosessen og forankres godt hos alle relevante aktører. Godt samarbeid og tilstrekkelige ressurser blir løftet frem som sentrale faktorer for å sikre en vellykket prosess og oppnåelse av målene. Det pekes også på at «*tidlig involvering bidrar til bedre planer, færre konflikter og en mer effektiv gjennomføring.*»

### 5.1.2 REGIONAL UTVIKLINGSAKTØR

Fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør er sentral for å fremme en helhetlig og målrettet samfunnsutvikling i regionene. I rollen som regional utviklingsaktør ligger det et ansvar for å skape en *helhetlig og ønsket utvikling* i egen region *hvor summen av innsats* rettet mot klima, miljø, folkehelse, kompetanse, kultur, ressursforvaltning, samferdsel og næringsutvikling *utgjør samfunnsutviklingen*. Hofstad og Hanssen (2015) mener at denne rollen, som regional utviklingsaktør, kan defineres ved bruk av tre hoveddimensjoner:

Tabell 4. Dimensjoner ved rollen som regional utviklingsaktør, og hva dette innebærer

Dimensjon	Hva det innebærer for utøvelsen av rollen:
Gi strategisk retning til samfunnsutviklingen tilpasset regionale og lokale behov	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Avdekke og skape konsensus om regionens utfordringer</li> <li>• Etablere felles mål</li> <li>• Prioritere og velge strategisk retning for utviklingen – ut fra regionale og lokale forhold</li> <li>• Forankre hos alle relevante aktører</li> <li>• Bruke samfunns- og arealplanlegging som verktøy</li> </ul>
Mobilisere ulike aktører med ressurser	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mobilisere aktører med ressurser – privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn</li> <li>• Etablere mobiliserende (plan)prosesser</li> <li>• Stimulere til samarbeid, etablere arenaer og møteplasser</li> <li>• Fungere som nettverksnode, fasilitere og lede samarbeid/arenaer</li> </ul>
Samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samordne og forplikte ulike sektormyndigheter</li> <li>• Samordne egne sektorer og planer</li> <li>• Benytte regional plan til å gi retning for og samordne offentlige aktører</li> <li>• Fungere som bindeledd mellom forvaltningsnivåer</li> <li>• Veilede</li> </ul>

Dette innebærer at fylkeskommunen fungerer som en viktig arena for regional politikk. Samtidig er det også slik at på mange av områdene der fylkeskommunen har fått tillagt roller og oppgaver gjennom lover og nasjonale føringer så er likevel gjennomføringsansvaret lagt til organisasjoner og fagforvaltning utenfor fylkeskommunen. Dermed forutsetter det at fylkeskommunen gir klare styringssignaler og samtidig tilrettelegger for gode prosesser. Fylkeskommunen skal fungerer som et bindeledd og skal sikre samordning av beslutninger på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.

Det blir hevdet at om fylkeskommunen skal lykkes i sin rolle som regional utviklingsaktør så antas det at det er en betydelig sammenheng mellom fylkeskommunens to hovedformer for virkemiddelbruk:

- De direkte styringsvirkemidlene, som manifesterer seg i fylkeskommunens roller som eier, forvalter og myndighetsutøver
- Indirekte virkemidlene, som tilretteleggingen av partnerskap, nettverksbygging og planprosesser.

Disse indirekte virkemidlene kan være avgjørende for å skape felles forståelse og aksept for de politisk vedtatte rammene for regional utvikling, samtidig som de komplementæres av de direkte styringsvirkemidlene.

### 5.1.3 REGIONALE PLANOPPGAVER OG -MYNDIGHET

Fylkeskommunens ansvar for planlegging er regulert i plan- og bygningsloven § 3-4, som fastsetter rammene for regionens planleggingsoppgaver. Bestemmelsens første ledd angir at formålet med regional planlegging er å «*stimulere den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i en region*». Regional planlegging skal dermed sikre en helhetlig tilnærming som ivaretar ulike samfunnsinteresser på tvers av sektorer og kommunegrenser. Som en del av dette fungerer det regionale nivået som et bindeledd mellom nasjonale og lokale planer. Det tilpasser nasjonale mål til regionale og lokale forhold, samordner strategier mellom regioner og kommuner, og formidler innspill fra lokalt til nasjonalt nivå (Smas mfl., 2012).

Regional planlegging skjer innenfor rammene av regional planstrategi. Regional planstrategi er ikke en plan, men et verktøy for strategiske veivalg om framtidig regional planlegging (Higdem og Hagen, 2017). Det er kun regional planstrategi som er «*obligatoriske elementet for planlegging på regionalt nivå*» (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)). I henhold til plan- og bygningsloven § 8-1 skal fylkeskommunen, på bakgrunn av regional planstrategi, utarbeide regionale planer for de temaene som er definert i den regionale planstrategien.

#### *Medvirkning og forankring*

Hjorth og Winge fremhever at regional planlegging er den arenaen som er best egnet for å kartlegge og vurdere statlige sektorinteresser og regionale hensyn ut fra et helhetsperspektiv. De regionale planprosesser fungerer her som et felles møtepunkt, slik at det regionale plannivået

danner et felles grunnlag for både statlig, regional og lokal gjennomføring. Her har både kommune og stat en «rett og plikt» til å delta. Dette er også presisert i [Utviklingsplan for Rogaland 2025-2028](#), samt at det går frem at de regionale planprosessene skal «*organiseres slik at de inkluderer alle interessenter, og det skal settes av tilstrekkelig tid og ressurser til medvirkning og forankring*»<sup>6</sup>.

### *Legge en plan til grunn*

En regional plan kan omfatte hele regionen, avgrensede geografiske områder, virksomhetsområder eller temaer. Planene kan derfor være ulike når det gjelder omfang eller tema, men de er like når det gjelder behandling og virkning<sup>7</sup>. Med virkning forstås at, uavhengig av planens omfang eller tema, skal en «*regional plan legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen*», jf. pbl. §8-2.

Hanssen, Hofstad og Higdem (2018) viser til at det å *legge planen til grunn* innebærer at ulike myndigheters vedtak skal være i tråd med den regionale planen, ellers blir samordningen og koordineringen som er gjort i planarbeidet bortkastet. Likevel presiseres det i forarbeidene (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)) at det å *legge planen til grunn* ikke er ment som absolutte forpliktelser av rettslig art, men er ment å gi forpliktende føringer for videre planlegging og virksomhet: «*vedtatte planer skal være et felles grunnlag for kommunal, regional, statlig og privat virksomhet i planområdet*» jf. pbl. § 3-1, femte ledd.

### *Handlingsprogram/ handlingsplan*

I henhold til plan- og bygningsloven skal regionale planer inneholde et handlingsprogram for gjennomføring, som skal vurderes rullert årlig, jf. § 8-1.

Kravet om at planene skal være realistiske og gjennomførbare gjelder ikke bare ved vedtakstidspunktet, men er også et sentralt vurderingspunkt ved revisjon eller rullering.

Dersom forutsetningene har endret seg slik at tidligere planlagte tiltak ikke lenger fremstår som realistiske, bør planene justeres eller endres for å reflektere de nye forholdene. I denne sammenhengen spiller handlingsprogrammet/handlingsplanen en nøkkelrolle.

Handlingsprogrammet/handlingsplan er ikke bare et verktøy for å strukturere gjennomføringen av planen, men også et dynamisk dokument som kan tilpasses endrede forutsetninger. Ifølge Hanssen, Hofstad og Higdem (2018) kan det konkretisere:

- hvilke tiltak som skal gjennomføres når i perioden,
- hvem som er ansvarlig,

---

<sup>6</sup> [Utviklingsplan for Rogaland 2025-2028](#)

<sup>7</sup> Lovkommentar 131

- samarbeidspartnere
- ressursfordeling av ulikt slag mellom partene i iverksettingen.

Slik kan handlingsprogrammet også tydeliggjøre forventninger og ansvar i gjennomføringen av planen. Ved partenes deltakelse i planarbeidet kan det utvikles i dialog mellom iverksettende myndigheter og sektorer, og være selve forpliktelseselementet (2018:123).

#### *Samordne oppgaveløsningen*

I forarbeidene ([Ot.prp. nr. 32 \(2007-2008:181\)](#)) vises det til at planlegging ikke må være ett mål i seg selv, men at planlegging derimot har til funksjon å være et virkemiddel for å samordne oppgaveløsningen og ivareta viktige samfunnsinteresser. Videre presiseres det at planleggingen må være realistisk ut fra de økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger som foreligger da det har lite for seg å planlegge for tiltak som det ikke er ressursmessig grunnlag for å gjennomføre. Etter plan- og bygningslovens § 3-1 tredje ledd skal dermed «*planleggingen bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring og ikke være mer omfattende enn nødvendig.*»

#### 5.1.4 HELHETLIG STYRING

Det er en forventning om at vedtatte mål og strategier fra regionale planer integreres i økonomiplanleggingen og andre relevante styringsdokumenter for å sikre en helhetlig oppfølging. Kommuneloven legger de generelle rammene for styringssystemet, samtidig som den gir fylkeskommunene stor frihet til å tilpasse sin virksomhet til lokale forhold.

Forarbeidene til kommuneloven (Prop. 46 L, 2017–2018) fremhever planlegging som et sentralt verktøy for politisk styring. Fylkeskommunen skal bruke planlegging til å fastsette mål, prioritere ressurser og legge til rette for en langsiktig og bærekraftig utvikling. Planleggingen, blant annet gjennom plan- og bygningsloven (f.eks. regional planstrategi), må være forankret i et helhetlig styringssystem for å sikre at vedtatte planer blir fulgt opp i praksis.

I kommuneloven § 14-1 andre ledd presiseres det at fylkeskommunen skal utarbeide samordnede og realistiske planer for egen virksomhet, økonomi og regional utvikling. Bestemmelsen stiller ingen materielle krav til planene, men forutsetter at de følger gjeldende regler for økonomiplan, årsbudsjett og samfunnsplanlegging etter plan- og bygningsloven.

Videre fastslår § 14-4 første ledd at fylkeskommunen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i regionale planer følges opp. Andre ledd understreker at økonomiplanen og årsbudsjettet skal gjenspeile fylkestingets prioriteringer, mål og premisser. Økonomiplanen skal dermed være et verktøy for å omsette den langsiktige regionale planleggingen i konkrete tiltak og økonomiske prioriteringer for de neste fire årene, jf. femte ledd.

## 5.2 REVISJONSKRITERIER

Problemstilling	Operasjonaliserte revisjonskriterier
<i>Hvordan arbeider fylkeskommunen for å sikre implementering og oppfølging av regionale planer og strategier?</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Planleggingen er realistisk og tilpasset tilgjengelige økonomiske og ressursmessige forutsetninger hvor ansvarsforhold og ressurser er tydelig definert for å sikre gjennomføring.</li><li>• Styringssystemer og prosedyrer er samordnet for å sikre oppfølging av vedtatte mål og strategier (jf. kommuneloven § 14-1 og plan- og bygningsloven § 1-1).</li><li>• Handlingsprogrammer vurderes og oppdateres årlig for å tilpasse seg endrede forhold.</li></ul>
<i>Hvilken innvirkning har graden av samhandling og samstyring i utarbeidelsen av planer og strategier på implementerings- og oppfølgingsfasen?</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Etablerte samarbeidsmekanismer mellom fylkeskommune, kommuner og statlige organer bidrar til god oppfølging.</li><li>• Fylkeskommunen sikrer bred forankring av planer gjennom tett samarbeid med relevante aktører.</li></ul>
<i>I hvilken grad er fylkeskommunens praksis for implementering og oppfølging av planer og strategier tilstrekkelig for å oppnå regionale mål?</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Regionale planer og strategier brukes som grunnlag for beslutninger på tvers av forvaltningsnivåer.</li><li>• Planene gir tydelige føringer for kommunale, regionale og statlige tiltak.</li></ul>



# 6 REGIONALPLAN FOR FOLKEHELSE

## 6.1 INNLEDNING

---

*Regionalplan for folkehelse*, heretter folkehelseplanen, for Rogaland fylkeskommune er utarbeidet som en regional plan for å ivareta fylkets ansvar som pådriver og samordner for det sektorovergripende folkehelsearbeidet. Planen er forankret i folkehelseloven fra 2012, som pålegger fylkeskommunene å sikre oversikt over helsetilstanden og påvirkningsfaktorer, samt å integrere helseperspektivet i tjenesteyting, forvaltning og planlegging. Initiativet til planen ble initiert etter evalueringen av «*Handlingsplan for folkehelse*» i 2009, hvor fylkestinget anbefalte utarbeidelsen av en ny og mer omfattende folkehelseplan, vedtatt av fylkestinget i desember 2012.

Opprinnelig skulle planen gjelde fra 2013 til 2017. Gjennom den regionale planstrategien fra 2020 ble det besluttet å revidere planen og samtidig slå den sammen med fylkesdelplanen for universell utforming (2014–2017). Det går frem av dokumentasjonene at «*arbeidet med revidering og sammenslåing skal først begynne i 2023/2024 på grunn av ressursituasjonen og planporteføljen. Rogaland fylkeskommune vil starte det forberedende arbeidet i 2022.*».

Per mars 2025 er prosjektleder og sekretariat/intern arbeidsgruppe på plass. Det har ikke vært oppstartssak i fylkestinget eller i fylkesdirektørens ledergruppe ennå.

I påvente av revidert folkehelseplan er det utarbeidet en felles handlingsplan for folkehelse og universell utforming (2021) hvor det går frem at bakgrunnen for denne felles handlingsplanen har vært å «*styrke hverandres fagfelt og oppnå synergier*» (Regionalt folkehelsearbeid – Budsjett og tiltak for 2021). Inntil nye regionalplan for folkehelse og universell utforming er utarbeidet anses gjeldende folkehelseplan, med dens visjoner, mål og satsningsområder, som fortsatt aktuell og vil være utgangspunktet for fylkets folkehelsearbeid inntil ny plan er vedtatt. Det går frem av saksfremlegget at planens aktualitet er vurdert opp mot oppdatert kunnskapsgrunnlag (Regionalt folkehelsearbeid - budsjett og tiltak for 2022).

Av folkehelseplanen går det frem at hensikten med planen er å skape en helhetlig ramme for fylkets folkehelsearbeid, fremme folkehelse som en del av samfunnsutviklingen, operasjonalisere lovens krav og legge til rette for en målrettet innsats. Planen fremhever visjonen «*Helse i alt vi gjør – sammen utvikler vi et godt Rogaland*» og understreker at alle sektorer har et ansvar for å fremme god helse og utjevne sosiale helseforskjeller. I tillegg til mål, strategier og tiltak operasjonaliserer planen kravene i folkehelseloven, og samtidig legger føringer for gjennomføringen og oppfølgingen av planen. Gjennomføringen og oppfølging kommer frem av egen handlingsplan.

## 6.2 IMPLEMENTERING OG OPPFØLGING

---

### 6.2.1 FYLKESKOMMUNENS INTERNE PROSESSER

## Utarbeidelse av folkehelseplanen

Gjennomgått dokumentasjon viser at folkehelseplanen ble utviklet gjennom en bred prosess som involverte en politisk styringsgruppe, et sekretariat og fire ressursgrupper, jf. figur 4. Den politiske styringsgruppen hadde en konsultativ rolle og foretok viktige avklaringer underveis, i tråd med folkehelseplanens planprogram, der det heter at gruppen skulle «*ha en konsultativ rolle i planarbeidet og foreta viktige avklaringer underveis i planprosessen*».

Ressursgruppene besto av fagpersoner med kompetanse innen ulike områder, inkludert samfunns- og arealplanlegging, psykisk helse og levevaner. De inkluderte også representanter fra partnerskap for folkehelse, statlige organer og utdanningsinstitusjoner. I tillegg ble det gjennomført medvirkningsprosesser med aktører fra fylkeskommunale avdelinger og elever fra videregående skoler, noe som ble omtalt å sikre bred forankring og eierskap til planen.

Figur 4. Involverte i utarbeidelsen av Folkehelseplanen 2013-2017.



Kilde: Planprogrammet for Regionalplan for folkehelse ble vedtatt i Fylkestinget 7.juni 2011. (FU-sak 45/11, arkivsak 11/10041).

Videre fremgår det at planen bygger på et solid kunnskapsgrunnlag basert på tre hovedkilder:

- Kartlegging av helsetilstanden i fylket
- Innspill fra ressursgruppene
- Tilgjengelig teori og lovverk

Kunnskapsgrunnlaget, blir beskrevet i gjennomgått som dokumentasjon, som grunnlaget for utformingen av visjonen, mål og tiltak i planen.

## Interne mekanismer for oppfølging og evaluering

Hvert år evalueres folkehelseplanen. Evalueringen danner grunnlaget for det kommende årets handlingsprogram. Vi leser av gjennomgått dokumentasjon at handlingsprogrammet skulle presentere konkrete målbare resultat- og effektmål, samt at Fylkesutvalget skulle holdes orientert om fremdriften i arbeidet. Dette går blant annet frem av en saksutredning hvor det presiseres at

«det vil videre bli lagt vekt på å holde fylkesutvalget godt orientert om fremdriften i arbeidet og særlig prioritere intern forankring av planen i fylkeskommunens egen virksomhet» (jf. arkivsak 12/19687-1).

Dokumentasjonen viser at det har vært arbeidet med å få på plass interne oppfølgingsrutiner for folkehelsearbeidet med hver enkelt avdeling i RFK over tid, hvor blant annet innhenting av relevant statistikk og forankring i overordnede sektorplaner har stått sentralt, men også for å forankre Regionalplan for folkehelse internt gjennom samarbeidsavtaler med hver enkelt avdeling.

I mars 2013 ble det lagt frem en sak som omhandlet hvordan fylkestingets vedtak av folkehelseplanen fra behandlingen i 2012, inkludert tilhørende verbalpunkter, kunne innarbeides i planens handlingsdel. Saken inneholdt også forslag til hvilke tiltak som, basert på de vedtatte økonomiske rammene, ble anbefalt iverksatt eller eventuelt utsatt (jf. PS 34/2023: *Regionalt folkehelsearbeid – tiltak og budsjett for 2013*). Handlingsplanen ble dermed ikke utarbeidet som en del av selve planprosessen.

Folkehelsearbeidet, som tidligere ble styrt av en egen handlingsplan, er nå innlemmet i en årlig orienteringssak for fylkestinget. Videre innebærer denne årlige orienteringen også en rullering av handlingsplanen for å sikre oppfølging av den vedtatte folkehelseplanen.

### **Organisering og ansvarsfordeling**

Folkehelsearbeidet beskrives i folkehelseplanen som omfattende og sektorovergripende, der «*alle sektorer må ta ansvar for å fremme god helse og utjevne sosiale helseforskjeller.*» Det overordnede ansvaret for folkehelse har vært gjenstand for flere organisatoriske endringer over tid.

Det organisatoriske ansvaret for folkehelsearbeidet var tidligere plassert i kulturavdelingen, før det ble overført til avdelingen for regional plan, som deretter inngikk i avdelingen for plan, miljø og samfunn. Den siste omorganiseringen, som fant sted i 2020, blir omtalt i NIBR-rapporten (2022) som en viktig endring. En av grunnene til dette er at det faglige ansvaret for folkehelse og universell utforming ble samlet i en egen faggruppe som ifølge rapporten styrker samarbeidet mellom disse områdene.

Samtidig med omorganiseringen, ble det i 2020 også opprettet en ny faglederstilling i den daværende regionalplanavdelingen. Målet var å styrke samarbeidet mellom ulike fagmiljøer og profesjoner. I tillegg ble det etablert *faggruppe lokal utvikling* som skal ha et særlig fokus på å sikre en tettere integrasjon av folkehelse og universell utforming i både regional og kommunal planlegging.

Fra 1. januar 2025 har en ny omorganisering medført at folkehelse igjen er flyttet fra planområdet tilbake til kulturfeltet. Folkehelse er fortsatt en del av tjenesteområdet *Samfunn*, men nå plassert i avdelingen for *Kultur og inkludering*, under seksjonen *Folkehelse, idrett og mangfold*.

I tillegg til den administrative forankringen, har det vært en politisk styringsgruppe med representanter fra ulike fagområder. I dokumentasjonen blir denne gruppen omtalt som å ha en viktig rolle i å gi strategiske innspill og følge opp folkehelsearbeidet. Videre vurderes det å etablere en tverrfaglig samarbeidsgruppe for å styrke oppfølgingen av vedtak og satsinger med relevans for folkehelse på tvers av avdelinger.

Det ble etablert faste møter mellom folkehelse, tannhelse, universell utforming og friluftslivsforvaltning, og samarbeidet mellom disse avdelingene fremheves som en viktig arena for tverrfaglig samhandling.

### **Ansvar for gjennomføring og oppfølging**

Selv om folkehelsearbeidet er sektorovergripende, er det overordnede ansvaret lagt til tjenesteområdet Samfunn, under avdelingen for Kultur og mangfold og seksjon Folkehelse og inkludering. Denne seksjonen er ansvarlig for folkehelsepolitikken i Rogaland og skal forankre helse i alt fylket gjør gjennom sine oppgaver og virkemidler.

## **6.2.2 RESSURSBRUK OG KAPASITETSUTNYTTELSE**

### **Budsjettmidler knyttet til implementering**

I fylkestingets saksutredning for behandling av folkehelseplanen i 2012 ble det påpekt at gjennomføringen av planen var avhengig av tilstrekkelige ressurser, både økonomiske og organisatoriske:

*«dersom gjeldende forslag til plan skal kunne gjennomføres i praksis, er det behov for økte ressurser utover dagens økonomiske rammer.» (arkivsak 12/19687-1).*

Videre, i planens kunnskapsgrunnlag, kapittel 3:

*«Dersom regionale og kommunale folkehelseiltak skal gjennomføres i praksis, må det i større grad fastsettes hvor mye ressurser og bevilgninger som kreves for gjennomføring av tiltak. Eventuelle tiltak må forankres med avsatte midler til ressurser og bevilgninger i økonomiplanen.»*

Ressursbehovet var særlig knyttet til strategier og tiltak i planen, inkludert behovet for en dedikert stilling til oversiktsarbeid og integrering av helse i planlegging. Ved vedtaket av planen ble det identifisert et totalt behov for 5,4 millioner kroner årlig for å realisere tiltakene. Det vedtatte budsjettet var imidlertid på 1,8 millioner kroner, noe som førte til at enkelte tiltak måtte nedprioriteres. I perioden 2013–2023 har fylkeskommunen gradvis økt den økonomiske rammen til folkehelsearbeidet, med en total budsjetttramme på 6,9 millioner kroner i 2022.

Tabell 1 viser den samlede utviklingen i det totale budsjettet for folkehelse i perioden 2013 til 2022. Av tabellen ser vi at hovedtyngden av det fylkeskommunale budsjettet innen folkehelse

brukes til *Partnerskap for folkehelse og oppfølging av Regionalplan for folkehelse*. Siden 2013 har det totale folkehelsebudsjettet økt gradvis fra 5 803 000 kroner i 2013 til 6 954 000 kroner i 2022, noe som representerer en økning på rundt 20 prosent over perioden.

Partnerskapsmidlene har holdt seg relativt stabile gjennom hele perioden, med et beløp på mellom 4 111 000 kroner og 4 304 000 kroner fra 2014 til 2022. Dette tyder på at midlene som er øremerket partnerskap, har vært en fast og prioritert del av budsjettet, uten betydelige endringer i takt med den totale budsjettøkningen.

Det som ikke går frem av tabell 1 er at i 2020 ble folkehelsebudsjett utvidet med 616 000 kroner i statlige midler. Årsaken til at dette ikke går frem av tabellen skyldes at mesteparten av disse midlene går direkte til kommunene, og er ikke en del av det fylkeskommunale driftsbudsjettet.

Tabell 5. Utviklingen i folkehelsebudsjettet fra 2013 til 2023 (i tusen kroner).

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Budsjett totalt</b>	<b>5 803</b>	<b>5 354</b>	<b>5 461</b>	<b>5 652</b>	<b>5 765</b>	<b>5 765</b>	<b>5 843</b>	<b>5 965</b>	<b>6 605</b>	<b>6 954</b>
Av disse går følgende til partnerskapsmidler <sup>8</sup>		4 150	4 137	4 111	4 271	4 201	4 304	4 304	4 304	4 304
Til øvrig oppfølging av planen. <sup>9</sup>		1 204	1 324	1 541	1 494	1 564	1 539		2 301	2 010

Kilde: Økonomiplan og årsbudsjett i perioden 2013-2023.

På den andre siden har midlene til øvrig oppfølging av planen vist større variasjoner. Denne posten har økt fra 1 204 000 kroner i 2014 til på 2 301 000 kroner i 2021, før den ble redusert noe til 2 010 000 kroner i 2022. Økningen i denne posten indikerer at en større andel av budsjettet over tid er blitt allokert til tiltak og prosjekter som støtter opp om planens mål, utover partnerskapsmidlene. Dette kan tyde på en dreining i prioriteringene for å styrke øvrige aspekter av oppfølgingsarbeidet.

I Økonomiplanen 2021–2024 ble budsjettet for folkehelse og universell utforming foreslått redusert som en del av fylkets sparetiltak. Konkret innebar dette et kutt på totalt 1 750 000 kroner i posten for *Regional utviklingsmidler*, som dekker tiltak innen folkehelse og universell utforming. Reduksjonen fordeler seg med 1 450 000 kroner i 2021 og ytterligere 300 000 kroner fra 2022. For å møte disse økonomiske utfordringene ble det varslet en egen sak om

<sup>8</sup> Totalsummen som foreslås avsatt til partnerskapet skal dekke fordeling av partnerskapsmidler til kommunene, gjennomføring av en felles nettverkssamling, fire regionale samlinger, samt drift av partnerskapet.

<sup>9</sup> I tillegg til midlene som foreslås disponert gjennom partnerskapet, gjenstår 1 494 000 kroner til oppfølging av planen. Fylkesrådmannen forslår følgende tiltak i 2017: *Tiltak fra disponeringen av restfolkehelsemidler i 2017 som kan bidra til implementering av plan*

omorganisering av tilskuddsordningene, med sikte på å sikre bedre måloppnåelse og en mer effektiv ressursutnyttelse.

### **Kompetanse og kapasitet i organisasjonen**

Antallet årsverk dedikert til folkehelsearbeidet har variert over tid. I 2020 ble det foretatt en omorganisering hvor folkehelse og universell utforming ble integrert i faggruppen «Lokal utvikling,» som økte gradvis fra 9,4 årsverk til 10,4 årsverk i 2022. I årsrapportene for 2022 og 2023 fremkommer det at personalendringer og utskiftninger innen fagområdet har ført til ytterligere kapasitetsutfordringer.

### **Ressursmessige rammer**

Antallet årsverk dedikert til folkehelsearbeidet har variert over tid (jf. figur 2). I 2013 var det 4,6 årsverk knyttet til dette arbeidet, men innen 2018 var tallet redusert til 2,5. Etter omorganiseringen i 2020 økte kapasiteten igjen til 9,4 årsverk. Ifølge Økonomiplanen for 2020–2023 ble folkehelsearbeidet styrket med én ny stilling høsten 2019. Denne styrkingen var begrunnet med behovet for å håndtere tilleggsoppgavene knyttet til *Program for folkehelse*, der fylkeskommunen har et regionalt koordineringsansvar, samt nye oppgaver som følge av regionreformen. Samtidig fremgår det av dokumentasjonen at ressursene fortsatt ble opplevd som begrensede, noe som påvirket fremdriften, blant annet revisjonen av folkehelseplanen.

I 2020 ble folkehelse og universell utforming integrert i faggruppen *Lokal utvikling, som også har plansaksbehandling i porteføljen*<sup>10</sup>. Det har vært ca. 2,5 årsverk som har arbeidet med folkehelse de siste årene. Dette har vært relativt stabilt siden 2019<sup>11</sup>.

Imidlertid har det vært **kapasitetsutfordringer** mht. oppfølgingen av folkehelseplanen, spesielt de siste to årene. Dette skyldes sykemeldinger og hyppige utskiftninger av medarbeidere<sup>12</sup>. Vi får opplyst at dette har ført til at det i realiteten har vært 1,5 årsverk som har arbeidet med folkehelse i denne perioden. Dette har ført til at aktiviteten på feltet har vært tilpasset den faktiske kapasiteten. Et eksempel på dette er at fylkesutvalget siden 2013 har fått en årlig statusorientering om oppfølgingen av folkehelse planen, med unntak av 2023 og 2024. Da hadde man ikke kapasitet til å gjøre det<sup>13</sup>.

Samtidig pekes det på at 2,5 årsverk til folkehelse er tilstrekkelig dersom alle var operative i arbeidet.

---

<sup>10</sup> Denne faggruppen utgjorde 10,4 årsverk i 2022, størstedelen av disse jobbet med plansaksbehandling.

<sup>11</sup> Opplyst i intervju.

<sup>12</sup> Årsrapporter og intervju.

<sup>13</sup> Opplyst i intervjuer.

## 6.3 EKSTERNT SAMSPILL, SAMHANDLING OG SAMSTYRING

### Partnerskap

Ved behandling av folkehelseplanen i 2012 ble det uttalt i tilhørende saksutredning at:

*«Rogaland fylkeskommune ønsker i tråd med ny folkehelselov, i sterkere grad å synliggjøre folkehelse som et regionalpolitisk satsingsområde. Som regional utviklingsaktør vil fylkeskommunen i samarbeid med kommunene, frivillige organisasjoner og andre offentlige og private aktører, ta ansvar for utviklingen på dette feltet i Rogaland» (jf. sak 85/2012)*

Som resultat av dette har partnerskap som metode blitt tatt i bruk av Rogaland fylkeskommune for å samordne folkehelsearbeidet i fylket og for å styre i retning av å nå målene i den regionale og nasjonale folkehelsepolitikken. Regionalplan for folkehelse er dermed forankret i denne partnerskapsavtalen. I partnerskapsavtalen går det frem at partnerskapet er basert på frivillige og likeverdige avtaler, hvor partene forplikter seg til å:

- Bevisstgjøre og synliggjøre folkehelse i egne plandokumenter.
- Bidra med faglig kompetanse, engasjement og arbeidsinnsats.
- Matche fylkeskommunens økonomiske tilskudd med tilsvarende egenandel

Partnerskapet består i dag av 43 aktører hvor 23 er kommuner, 11 er frivillige og de resterende 9 er regionale aktører, jf. tabell 2.

Tabell 2. Aktørene i fylkets partnerskapsavtale folkehelse

Kommuner		Organisasjoner	Regionale aktører
Bjerkreim	Sandnes	Haugesund turistforening	Universitetet i Stavanger VID vitenskapelig høgskole Høgskolen på Vestlandet Trygg Trafikk Rogaland BI KoRus Tannhelse Rogaland Nav Rogaland
Bokn	Sauda	Friluftsrådet vest	
Eigersund	Sokndal	Nasjonalforening for folkehelse	
Gjesdal	Sola	Jæren friluftsråd	
Haugesund	Stavanger	Frivillige Rogaland	
Hjelmeland	Strand	Jæren DPS	
Hå	Suldal	Røde Kors Rogaland	
Karmøy	Time	Psykopp	
Klepp	Tysvær	Stavanger turistforening	
Kvitsøy	Utsira	Ryfylke friluftsråd	
Lund			
Randaberg			

Kilde: Rogaland fylkeskommunes nettsider

Rogaland fylkeskommune deler ut i overkant av 4 millioner kroner årlig i partnerskapsmidler til folkehelsearbeid. Partnerskapsmidlene går til tiltak som treffer utfordringsbildet i den enkelte kommune eller aktør, samtidig som de skal støtte opp om målsetningen i Regional plan for folkehelse. Mottakerne må selv bidra med like mye, noe som sikrer forpliktelse til prosjektene og

til fylkets folkehelseplan. Til sammen utgjør dette en investering på omtrent 8 millioner kroner i folkehelse i regionen.

I en orienteringssak til fylkesutvalget i 2018 (saksnr.: 18/130-1) fremhevet fylkesrådmannen at partnerskapsmodellen har vært en svært viktig metode for å sikre gjennomføring av Regionalplan for folkehelse. Partnerskapsmodellen ble beskrevet som en «*bærebjelke*» i det regionale folkehelsearbeidet. Senere evalueringer (saksnr.: 2021/7686-1), går det frem at hele 95 prosent av aktørene i partnerskapsmodellen opplever at modellen har bidratt til positive synergieffekter, og 87 prosent bruker fylkeskommunens informasjon om helsetilstanden i befolkningen som grunnlag for å utforme konkrete tiltak eller strategier i sine handlingsplaner.

### **Rådgivende forum for folkehelse**

Det er også etablert et *Rådgivende forum for folkehelse* som en sentral ressursgruppe for å styrke fylkets folkehelseinnsats. Forumet inkluderer representanter fra partnerskap for folkehelse, kommuneleger med samfunnsmedisinsk kompetanse, NAV, KS, Statsforvalteren i Rogaland, politiet og RBKU Vest.

Forumet bidrar med kunnskapsbaserte råd basert på data fra oversiktsarbeidet og erfaringer fra arbeid i fylkets geografiske område i Rogaland. Forumet har også et ansvar for å følge opp programmet for folkehelsearbeid 2017–2027. Dette innebærer å sikre et systematisk folkehelsearbeid og bidra til å styrke forskningskompetansen i fylket. Ved å integrere erfaringer og innsikt fra ulike aktører, spiller forumet en viktig rolle i å sikre helhet og kvalitet i folkehelsearbeidet på tvers av sektorer. (Regionalt folkehelsearbeid – Budsjett og tiltak for 2021).

Ved å integrere erfaringer og innsikt fra ulike aktører, spiller forumet en viktig rolle i å sikre helhet og kvalitet i folkehelsearbeidet på tvers av sektorer eksternt.

## **6.4 INTERNE SAMARBEIDSUTFORDRINGER**

---

Delkapittelet over tyder altså på at fylkeskommunen har klart å skape en bred ekstern forankring av folkehelseplanen, og at det eksterne samarbeidet fungerer godt.

Det samme ser ikke ut til å være tilfellet internt i fylkesadministrasjonen. Vi får opplyst følgende i intervjuene:

- Det har vært lite samarbeid i fylkesadministrasjonen omkring folkehelseplanen, og det har vært liten kobling mot andre fylkeskommunale fagområder og planer.
- Det er en opplevelse av at øverste administrative ledelse ikke ser sitt ansvar og sin rolle i folkehelsearbeidet. Dette fører til at folkehelseplanen er mangelfullt forankret internt i fylkesadministrasjonen
- Andre relevante planer og strategier blir utarbeidet uten involvering av ansatte med ansvar for folkehelse: «*Dette er nok i stor grad et gjennomgående problem. Vi oppfatter mange*



*planer og strategier som «fagplaner» uten å se at de har sammenheng med de øvrige tjenestene og ansvarsområdene fylkeskommunen ha»*

- Det er en oppfatning av at de andre fagområdene ikke ser på folkehelse som et sektorovergripende tema, og det pekes på at det er rart at det interne samarbeidet i fylkesadministrasjonen reguleres av en skriftlig samarbeidsavtale (tannhelse og opplæring).
- Folkehelseplanen blir ofte sett på som noe eget som det bare er folkehelse holder på med, og ikke som en integrert del av fylkeskommunens arbeid
- Mange av kommunene har tverrfaglige grupper som jobber med folkehelsearbeid, men dette mangler i fylkeskommunen
- Og: Den gjeldende folkehelseplanen er fra 2013, og skulle opprinnelig gjelde fra 2013 til 2017. Mange av de som var med på å utarbeide den gamle planen, jobber ikke lenger i fylkeskommunen. Derfor er eierskapet til planen ikke til stede på samme måte som det var i starten.

## 6.5 REGIONALE MÅL

---

Siden 2012 har fylkesutvalget forslag til handlingsplan blitt presentert for fylkesutvalget. Dette har vært en oppfølging av Folkehelseplanen for det kommende året, hvor de foreslåtte tiltakene er knyttet sammen med planens tre innsatsområder. Det er også årlig blitt rapportert til fylkesutvalget på fremdrift av handlingsplanen. Dette er i tråd med vedtaket fra fylkesutvalget hvor det ble vedtatt i sin tid at fylkesutvalget skulle få to årlige orienteringssaker om status og fremdrift i folkehelsearbeidet.

Årlige evalueringer/rapporteringer på folkehelsearbeidet viser at mange tiltak har blitt gjennomført som planlagt, selv om ressursbegrensninger har ført til utsettelse av enkelte initiativer. Evalueringene understreker viktigheten av politisk og administrativ forankring for å sikre gjennomføringen av planen.

I gjennomgangen vår ser vi at denne praksisen er blitt opprettholdt ved at det årlig er lagt frem en orienteringssak. Siden 2013 er fylkesutvalget årlig blitt orientert om status for oppfølgingen av folkehelseplanen og status for partnerskapsarbeidet i Rogaland, med unntak av 2023 og 2024. I tillegg er fylkesutvalget bedt om å ta stilling til administrasjonens forslag til fordeling av partnerskapsmidler og prioriterte tiltak i det regionale folkehelsearbeidet for året som kommer.

## 6.6 VURDERING FOLKEHELSEPLAN

### Kort oppsummert:

- Samhandling og samstyring har spilt en viktig rolle i planutviklingen og implementeringen av folkehelseplanen.
- Regionale partnerskap og samarbeidsarenaer har styrket gjennomføringskraften
- Aktørene i partnerskapet opplever positive synergieffekter, og benytter fylkeskommunens folkehelsesdata som grunnlag for egne strategier
- Partnerskapsmidlene er en driver for folkehelsearbeidet i kommunene, og er et sentralt bidrag for å nå planens mål
- Folkehelseplanen er integrert i regional planlegging ved at kommunene som inngår i partnerskapet er forpliktet til å utarbeide en folkehelseplan
- Mange tiltak har blitt gjennomført som planlagt, selv om ressursbegrensninger har ført til utsettelse av enkelte initiativer
- Svak intern forankring og samarbeid i fylkeskommunen.
- Gammel plan (2013). Mange av de som utarbeidet planen, jobber ikke lenger i RFK
- Utskiftninger og sykmeldinger har redusert kapasiteten og svekket oppfølgingen av planen
- God kobling til budsjett og økonomiplan

Gjennomgangen viser at fylkeskommunen har etablert flere mekanismer for **implementering og oppfølging** av folkehelseplanen. Planprosessen har vært bredt forankret gjennom en politisk styringsgruppe, et sekretariat og ressursgrupper med tverrfaglig kompetanse. Videre er planen basert på et solid kunnskapsgrunnlag, inkludert kartlegging av helsetilstand, faglige innspill og lovverk.

For å sikre oppfølging, er det etablert systemer for årlig evaluering gjennom handlingsprogrammer, der konkrete tiltak og målsettinger vurderes og rulleres. Saksutredninger til fylkesutvalget viser at oppfølging og intern forankring er vektlagt, og det er utviklet rutiner for statistikkinnhenting og sektorforankring. Det har vært en gradvis økning av folkehelsemidlene, men kutt i økonomiplanen har medført behov for omprioriteringer.

**Samhandling og samstyring** har spilt en viktig rolle i planutviklingen og implementeringen av folkehelseplanen. Ressursgrupper med bred faglig kompetanse har bidratt til at ulike sektorer og aktører har vært involvert. I tillegg har partnerskapsmodellen vært en sentral metode for å styrke samhandlingen mellom fylkeskommunen, kommuner, frivillige organisasjoner og statlige aktører.

Etableringen av et rådgivende forum for folkehelse, faste samarbeidsmøter på tvers av sektorer og politiske styringsgrupper har bidratt til økt koordinering og kunnskapsdeling. Fylkeskommunenes egen evaluering av samstyringen viser at 95 prosent av aktørene i partnerskapet opplever positive synergieffekter, og 87 prosent benytter fylkeskommunens folkehelsesdata som grunnlag for egne strategier.

Gjennomgangen tyder altså på at fylkeskommunen har lyktes med den eksterne forankringen av folkehelseplanen. Men det ser ut til det interne samarbeidet og den interne forankringen har vært mangelfull. Ifølge intervjuene har det vært lite internt samarbeid i fylkesadministrasjonen, og planen oppfattes som nokså isolert fra andre fagområder. Man ønsker at ledelsen tar en mer aktiv rolle i folkehelsearbeidet

Det ser ut til å være et gjennomgående problem at relevante planer og strategier utarbeides uten involvering av folkehelseansvarlige, noe som resulterer i isolerte 'fagplaner' som mangler helhetlig sammenheng med fylkeskommunens øvrige tjenester. Dette fører til at folkehelsearbeidet ikke er integrert i fylkeskommunens drift. Det faktum at planen utdatert, og at det er et manglende eierskap til planen, har forverret situasjonen.

Det ser videre ut til at godt eksternt og mangelfullt internt samarbeid har virket selvforsterkende: God respons ute i kommunene har bidratt til at man har brukt mer tid på folkehelsearbeidet der, mens mangelfull intern respons har svekket den interne oppmerksomheten og forankringen.

Fylkeskommunens praksis for implementering og oppfølging har i stor grad sikret at folkehelseplanen brukes som et styringsverktøy. Planen har klare mål og strategier, og det er utviklet strukturer for regelmessig rapportering til fylkesutvalget. Regionale partnerskap og samarbeidsarenaer har styrket gjennomføringskraften, og det er etablert tverrfaglige grupper for å sikre integrering av folkehelse i ulike politikkområder.

Folkehelseplanen er integrert i regional planlegging ved at kommunene som inngår i partnerskapet er forpliktet til å utarbeide en folkehelseplan. Partnerskapsmidlene er en driver for folkehelsearbeidet i kommunene, og er et sentralt bidrag for å nå planens mål.

Videre ser vi at det er en god kobling mellom folkehelseplanen og fylkeskommunens budsjett og økonomiplan. Planen brukes som grunnlag for i partnerskapet og legger føringer for hvordan fylkeskommunens følger opp om folkehelse i kommunenes plansakssammenheng.

Planens handlingsprogram har vært gjenstand for endringer, og enkelte tiltak har blitt utsatt eller nedprioritert. Årsakene er godt beskrevet i de årlige evalueringene av handlingsprogrammet. Den årlige evalueringen og revideringen av handlingsprogrammet har etter vår vurdering også bidratt til å styrke planens realisme.

De siste årene har det vært ca. 2,5 årsverk i fylkesadministrasjonen som har arbeidet med folkehelse. Kapasiteten har imidlertid vært betydelig redusert grunn av utskiftninger og sykmeldinger. Dette har svekket oppfølgingen av planen, og illustrerer sårbarheten knyttet til folkehelsearbeidet.

# 7 NÆRINGS- OG INNOVASJONSSTRATEGI

## 7.1 INNLEDNING

---

Nærings- og innovasjonsstrategien for Rogaland fylkeskommune ble vedtatt av fylkestinget i desember 2020 og fungerer som fylkeskommunens styringsverktøy for nærings- og innovasjonspolitik. Strategien er basert på metoden smart spesialisering<sup>14</sup>, som legger vekt på å styrke samarbeid mellom offentlige myndigheter, næringslivet og utdanningsinstitusjoner for å fremme en helhetlig og strategisk utvikling av regionens næringsliv og innovasjonskapasitet.

Strategien beskrives av fylkeskommunen som et levende verktøy – ikke ett statisk dokument – som skal endres i takt med regionens behov og erfaringer som høstes underveis i arbeidet (sak desember 2024). Den strategiske retningen er tydeliggjort gjennom visjonen «*Innovasjon for bærekraftig verdiskaping*», og strategiens målsetting er at «*Rogaland forenkler og samskaper løsninger for fremtiden*». Strategien er forankret i Regional planstrategi 2021–2024, og det går frem av saksutredningen (sak desember 2024) at fylkeskommunen vil sikre en samordnet implementering av tiltak gjennom tett samarbeid med relevante aktører.

I saksfremlegget (sak nr. 15/8691-1) går det frem at arbeidet med strategien ble initiert som en respons på flere sentrale utfordringer, blant annet behovet for bedre koordinering og samordning av eksisterende virkemidler innen forskning, utvikling og innovasjon. I tillegg ble det pekt på at EU stilte krav om smart spesialisering for regioner som ønsker tilgang til midler fra EUs regionalfond og Interreg-programmer. Selv om dette ikke var et krav for norske regioner på det tidspunktet, ble det vurdert som en strategisk fordel å implementere en slik strategi for å oppnå tilgang til verktøy, nettverk og veiledning gjennom medlemskap i EUs Smart Specialisation Platform (S3-plattform).

Tiltak som igangsettes og virkemidler som tas i bruk skal være forankret i strategien og suppleres av annet planverk. På denne måten kan, går det frem av saksfremlegget, fylkeskommunen oppnå gode synergier i arbeidet med å forenkle og samskape løsninger for fremtiden, og dermed bidra til innovasjon for bærekraftig verdiskaping. Videre vises det i den gjennomgåtte dokumentasjonen til at ved å implementere en smart spesialiseringsstrategi, vil Rogaland fylkeskommune kunne styrke samarbeidet mellom offentlige myndigheter, næringslivet og utdanningsinstitusjonene, som igjen vil kunne bidra til en helhetlig og strategisk utvikling av regionens næringsliv og innovasjonskapasitet.

---

<sup>14</sup> Smart spesialisering er en metode for regional næringsutvikling, hvor regionen fremmer fornyelse og omstilling gjennom å identifisere og utnytte muligheter for fremtidig konkurransevne, og må ikke forveksles med begrepet smartby.

Før nærings- og innovasjonsstrategien ble utfordringene knyttet til næringsutvikling ble håndtert gjennom *Regionalplan for næring*<sup>15</sup>:

*«I Regionalplan for næring er den regionale innovasjons- og næringspolitikken for Rogaland fastsatt. Satsningsområdene i planen er innovasjon og innovasjonsstruktur, kompetanse og rekruttering, internasjonalisering, naturressurser og infrastruktur. Fortsatt satsing på å øke FoU-investeringene i næringslivet vil være en viktig forutsetning for å lykkes med innovasjonsarbeid. [...] Økt innovasjon krever også at den regionale innovasjons- og næringspolitikken gir klare føringer for regionale partnerskap og virkemiddelapparatet. Det må videre arbeides aktivt med å få nærings- og innovasjonspolitikken på dagsorden i kommuneplanleggingen.»*

[Regional planstrategi 2017–2020](#)

Her vises det også til at Smart spesialisingsstrategi for Rogaland Fylkeskommunen var ett nytt konsept for innovasjonspolitikken, «*laget for å fremme effektiv bruk av offentlige investeringer i forskning og utvikling.*» På daværende tidspunkt kan Smart spesialisingsstrategien forstås som en operasjonalisering av utvalgte satsningsområder i *Regionalplan for næring*.

Ved fylkestingets vedtak av *Nærings- og innovasjonsstrategi for Rogaland*, desember 2020, ble strategien fylkeskommunens nye styringsdokument for nærings- og innovasjonspolitikken og erstattet *Regionalplan for næringsutvikling 2011-2020*. Nærings- og innovasjonsstrategien er ikke tidsbegrenset, slik som regionalplanen. Dette begrunnes med at:

*«strategien skal være et levende dokument uten noen fast sluttdato, og vil bli videreutviklet i takt med regionens behov og utvikling. Den er forankret i Regional planstrategi 2021–2024, og fylkeskommunen vil sikre en samordnet implementering av tiltak gjennom et tett samarbeid med relevante aktører.»* (arkivsak 2019/39950- 1)

## 7.2 IMPLEMENTERING OG OPPFØLGNING

---

### 7.2.1 FYLKESKOMMUNENS INTERNE PROSESSER

#### **Utarbeidelse av Nærings- og innovasjonsstrategien**

Gjennomgang av dokumentasjon, herunder saksutredninger til fylkesutvalget, viser at nærings- og innovasjonsstrategien er utarbeidet gjennom en omfattende og strukturert prosess. Prosessen har involvert næringsliv, forsknings- og utdanningsmiljøer, organisasjoner, klynger, virkemiddelapparatet, investorer, enkelt-entreprenører, innbyggere, og ikke minste representanter fra kommunene. Både den planlagte prosessen og den faktiske gjennomføringen fremgår tydelig av henholdsvis strategiens oppstarts-sak (19/6872-1) og fremleggelsen av ferdigstilt nærings- og innovasjonsstrategien i fylkestinget 8. desember 2020 (2019/39950-3).

---

<sup>15</sup> Kilde: [Regional planstrategi 2017–2020](#)

Valget av metodikken *smart spesialisering* legger klare føringer for hvordan strategien skal utarbeides, blant annet ved å koble sammen politikkområdene næringsutvikling, innovasjon, forskning og utvikling (FoU) samt kompetanse (KMD, 2018: [Smart spesialisering som metode for regional næringsutvikling](#)). Ifølge saksfremlegget (2019/39950-3) har arbeidet med strategien inkludert ni workshops med deltakelse fra 177 representanter fra offentlig og privat sektor. Dette omtales som en viktig faktor for å sikre bred involvering av kompetanse fra ulike nærings- og fagmiljøer i fylket.

Videre presiseres det at strategiarbeidet har foregått under «full åpenhet», blant annet gjennom en åpen skriveprosess der alle interessenter ble invitert til å bidra direkte i strategidokumentet (saksfremlegg PS 141/120). Fylkeskommunen omtaler dette som *digital samskriving*, et verktøy som ble benyttet i høringsprosessen, hvor alle interessenter kunne skrive direkte inn i et felles strategidokument i sanntid i perioden september–oktober 2020. Denne metoden erstattet den tradisjonelle høringsprosessen som er kjent fra plan- og bygningsloven. Ifølge fylkeskommunen viste denne formen for involvering seg å engasjere et stort antall deltakere, men samtidig være mer krevende med hensyn til redigering av sluttokumentet.

Fylkeskommunens rolle og ansvar i utarbeidelsen av nærings- og innovasjonsstrategien fremstår som tydelig definert i saksutredningen om «Strategi for smart spesialisering – oppstartssak» (arkivsak 19/6872-1), hvor næringsavdelingen har ledet arbeidet med å utvikle en bredt forankret strategi- og prioriteringsprosess. Målet har vært å legge til rette for at regionen så effektivt som mulig kan realisere strategiens prioriteringer og mål ved hjelp av tilgjengelige virkemidler (arkivsaksnr. 19/6872-1).

Strategien er et dynamisk dokument uten en fast tidshorison. Dette innebærer at strategiarbeidet er kontinuerlig, og ikke en tidsbegrenset aktivitet

Strategiarbeidet blir ikke betraktet som en tidsbegrenset prosess. Strategien er ikke ment som et statisk dokument med en fast tidshorison, men snarere som en kontinuerlig prosess. Det legges til rette for at strategien årlig blir lagt fram for politisk behandling og justert ved behov. Dette understrekes av fylkeskommunen, som omtaler nærings- og innovasjonsstrategien som et dynamisk og kunnskapsbasert verktøy for regional næringsutvikling. I tråd med metodikken for smart spesialisering skal strategien løpende evalueres og videreutvikles for å sikre relevans og måloppnåelse (sak 2021/16605-1).

For å sikre en helhetlig tilnærming har det vært avgjørende for næringsavdelingen å forankre prosessen internt i fylkeskommunen, både politisk og administrativt. Dette har inkludert involvering av flere avdelinger, med særlig vekt på næring og opplæring. Samtidig pekes det på at områder som regional planlegging, samferdsel og kultur spiller en sentral rolle i tilretteleggingen for næringsutvikling, og «*dermed er en god samordning avgjørende for å sikre en helhetlig politikk*» (Arkivsaksnr.:19/6872-1).

Som en del av arbeidet ble alle relevante avdelinger invitert til å delta i arbeidsgruppen for smart spesialisering. En annen forutsetning for utarbeidelsen av strategien var at det skulle

gjennomføres analyser av regionens næringsmessige fortrinn. Analysene ble gjennomført av UiS/NORCE, på oppdrag fra fylkeskommunen. Resultatet av analysene ble lagt til grunn for det videre arbeidet med strategien og har ifølge fylkeskommunens saksutredninger hatt innvirkning på både strategienes visjon, målsetningen, men også de videre prioriteringene i strategien.

### Oppfølging og evaluering

Det er lagt opp til årlig rapportering til fylkestinget om fremdriften. Rapporteringen inneholder også en revidering av strategien, basert på erfaringer og ny innsikt.

Evalueringen av strategiens aktualitet skjer blant annet gjennom [Rogalandsanalysen](#) og andre strategiske vurderinger.

Gjennomgangen viser at det er kobling mellom strategi, budsjett og økonomiplan.

### Organisering og ansvarsfordeling

Nærings- og innovasjonsstrategien er førende for hvordan fylkeskommunen skal jobbe for å omstille og utvikle næringslivet i Rogaland<sup>16</sup>.

Av strategien går det også frem at innsatsen til fylkeskommunen innenfor de tre prioriterte næringsområdene – *Mat, Ren Energi og maritim; Reise og opplevelser* - skjer gjennom strategiens overordnede prinsipper:

- Kompetanse
- Omstillings- og endringsvilje
- Koordinering og samarbeid

Strategiens overordnede prinsipper skal legger til rette for samarbeid og innovasjon på tvers av ulike aktører, sektorer og politikkområder.

Prinsipp	Fylkeskommunen skal:
Kompetanse	<ul style="list-style-type: none"><li>• sikre at videregående opplæring og høyere yrkesfaglig utdanning samsvarer med arbeids- og næringslivets behov.</li><li>• legge vekt på samarbeid med næringslivet og forskningsmiljøer, samt utvikling av en regionalplan for kompetanse</li><li>• styrke forskningsinnsatsen i næringslivet gjennom benyttelse av regionale virkemidler som Regionalt forskningsfond Rogaland (RFF),</li></ul>

---

<sup>16</sup> [Utviklingsplanen 2025-2028](#)

	FORREGION mobilisering (VRI Rogaland) og støtteordningen for bedriftsintern opplæring (BIO-midler)
Omstillings- og endringsvilje	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ha en strategisk rolle innen kompetanse-, nærings- og innovasjonspolitik</li> <li>• legge til rette for omstilling i lys av teknologisk utvikling, globalisering, demografiske endringer og klimautfordringer.</li> </ul>
Koordinering og samarbeid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• arbeide for økt samarbeid mellom kommunene, næringslivet, academia og andre partnere.</li> <li>• legge vekt på utvikling av klynger og en felles retning for virkemiddelapparatet.</li> <li>• ha en rolle i internasjonalisering og arbeider med EU-programmer som Horisont Europa og InterReg.</li> <li>• arbeide for å sikre finansiering fra EU og utvide internasjonale nettverk.</li> </ul>

Kilde: Nærings- og innovasjonsstrategi, Rogaland fylkeskommune.

Ifølge strategien danner prinsippene grunnlaget for fylkeskommunens arbeid med næringsutvikling og bidrar til oppfølging av nærings- og innovasjonsstrategien.

I intervjuene pekes det på at det er et godt samarbeid på tvers av avdelinger, særlig i tilknytning til andre planer. Det er et tett samarbeid med arbeidet rundt regionalplanen for grønn industri for å støtte satsningsområdet ren energi, samt med oppfølgingen av regionalplanen for kultur for å knytte dette til satsningsområdet reiseliv. I tillegg er det etablert faste møtearenaer, som for eksempel Kraftforum, som følger opp regionalplanen for grønn industri. Det er også deltakelse i aktiviteter knyttet til reiseliv som en del av oppfølgingen av handlingsplanen for regionalplanen for kulturmiljø.

Det blir dessuten vist til at en stor endring som skjer i 2025 er oppmerksomheten rettet mot å få til en god kobling mellom seksjon for klima og energi og oppfølgingen av satsningsområdet «ren energi». Her vises det til at tilhørigheten til samme tjenesteområde og direktør legger til rette for bedre samhandling, både internt og med de andre regionalplanene. Tidligere var disse områdene mer adskilte, men nå er de samlet i samme avdeling, selv om de har ulike ansvarsområder.

Vi får opplyst at strategien har gjort det tydeligere hva fylket og næringsseksjonen satser på, også for eksterne aktører. Det pekes også på at dette har ført til en tydeligere intern struktur og bedre avklaringer rundt hvordan de arbeider.

### **Ansvar for gjennomføring og oppfølging**

Organisatorisk er det overordnede ansvaret for strategien lagt til tjenesteområdet *Samfunn*, under avdelingen *Kultur og næring*. Innenfor dette området fungerer *Nærings- og innovasjonsstrategien* som et styrende dokument som gir retning for *næringsseksjonens* arbeid med næringsutvikling. Strategien er også ment å være en rettesnor for tiltak som iverksettes og virkemidler som tas i



bruk. For å sikre koordinering og helhetlig gjennomføring skal alle tiltak være forankret i strategien og suppleres av annet relevant planverk.

## 7.2.2 RESSURSBRUK OG KAPASITETSUTNYTTELSE

### **Budsjettmidler knyttet til implementering**

Det fremgår ikke av fylkestingets saksutredning, da Nærings- og innovasjonsstrategien ble lagt frem for behandling i desember 2020, hvilke økonomiske rammer som var forutsatt for oppfølgingen av strategien. Dokumentasjonen vi har gjennomgått tyder på at det har vært gjennomført en analyse av de økonomiske rammene for implementeringen av nærings- og innovasjonsstrategien, og at det er etablert koblinger mellom strategiens tiltak og fylkeskommunens økonomiplan og budsjett. Midler til gjennomføring er hovedsakelig hentet fra fylkeskommunens egne ressurser, men det er også identifisert eksterne finansieringskilder, inkludert statlige tilskudd, EU-programmer og samarbeid med næringslivet.

I økonomiplanen for 2021-2024 fremgår det at den nye nærings- og innovasjonsstrategien, som ble vedtatt i 2020, vil være førende for næringsavdelingens prioriteringer fremover. Videre fremgår det av økonomiplanen for 2022-2025 – foreløpig driftsramme (PS 62/2021) – at fylkestinget, i forbindelse med behandlingen av driftsrammene for denne perioden, vedtok å styrke de økonomiske rammene for oppfølging av strategien. Fylkesrådmannens forslag om å øke bevilgningen med 3 millioner kroner årlig ble vedtatt.

Bakgrunnen for denne budsjettøkningen er knyttet til hovedprioriteringene i virksomhetsstrategien, slik vi leser det i økonomiplanen for 2022-2025 – foreløpig driftsramme (PS 62/2021). En styrking og tydeliggjøring av næringsutviklingsarbeidet har derfor vært nødvendig for å kunne ivareta rollen som pådriver, koordinere, kartlegger og kobling av ressurser, spesielt med tanke på endringer i næringsutviklingssamarbeidet i regionen. Som en del av denne styrkingen foreslo fylkesrådmannen å øke satsingen fra 1,2 millioner kroner årlig til 5,9 millioner kroner årlig fra 2022.

I 2023 foreslo fylkesrådmannen å øke satsingen til 19,5 millioner kroner (til implementering av nærings- og innovasjonsstrategien i 2023). Dette var det første budsjettet som var utarbeidet etter prinsippene og satsingsområdene i strategien.<sup>17</sup> De påfølgende årene var de foreslåtte bevilgningene på hhv. 19,1 og 29,1 millioner kroner. Dataene tyder på at denne styrkingen er en konsekvens av politiske føringer, og skal bidra til å styrke regionens rolle som pådriver og koordinator for næringsutvikling.

---

<sup>17</sup> Nesten 8 millioner kompetanse, pådriver og endrings- og omstillingsevne, om lag 2 mill til satsingsområde mat, 5,6 mill til reiseliv og opplevelse, 3 mill til ren energi og maritim framtid og drøyt 1 mill til smart innovasjon.

## Kompetanse og kapasitet i organisasjonen

For å møte strategiens kompetansebehov og sikre en effektiv implementering, har næringsseksjonen tilpasset eksisterende stillinger i tråd med satsingsområdene, noe som har resultert i endrede arbeidsmetoder. Nyansettelser har blitt gjort med utgangspunkt i strategiens satsingsområder<sup>18</sup>.

Eksempler på rekruttering til de ulike satsingsområdene inkluderer:

- En rådgiver for satsingsområde Mat
- En rådgiver for satsingsområde Reiseliv og opplevelser
- En rådgiver for Ren energi og maritim framtid

Vi får opplyst at disse rådgiverne spiller en sentral rolle i oppfølgingen av strategien, selv om det er seksjonsleder som har oppfølgings- og rapporteringsansvaret.

De intervjuede opplever at administrasjonen har hatt tilstrekkelige ressurser til å følge opp strategien. De opplever også at det er en klar kobling mellom satsingsområdene, de politiske prioriteringene og administrasjonens arbeid.

## 7.3 EKSTERNT SAMSPILL, SAMHANDLING OG SAMSTYRING

---

Som tidligere nevnt, er nærings- og innovasjonsstrategien utarbeidet med utgangspunkt i metodikken Smart spesialisering. Ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder fra 2018, «Smart spesialisering som metode for regional næringsutvikling», er det ikke mulig for offentlige myndigheter alene å gjennomføre en slik strategi. Dette begrunnes med at når målet er næringsutvikling er næringslivets aktive engasjement helt avgjørende for å oppnå suksess (KMD, 2018).

Behovet for samarbeid og fylkeskommunens rolle som pådriver og samskaper understrekes også i nærings- og innovasjonsstrategien. Her fremheves det at fylkeskommunen er «*avhengig av samarbeid og innovasjon på tvers av ulike interessenter samt offentlige myndigheter*» for å lykkes med strategien. Som det også går frem av KMD sin veileder (2018) kan ikke det offentlige gjennomføre en strategi for smart spesialisering selv:

*«Det er næringsutvikling som er målet, og næringslivets engasjement og utvikling er avgjørende. Samtidig er næringslivets mål vekst og verdiskaping. Offentlig sektors mål er gode samfunn og leve i. Dette er ikke motsetninger, men det er vesentlige forskjeller som samarbeidet må ha som utgangspunkt».*

---

<sup>18</sup> Begge deler opplyst i intervju.

I en sak til fylkestinget fremgår det at involveringsprosessene i utarbeidelsen av strategien har bidratt til å sikre bred forankring og legitimitet (2019/39950-3). Gjennomføringsfasen innebærer en kontinuerlig tilpasning av kursen og involvering av relevante aktører basert på erfaringer og prosjektutvikling. Målet med denne metodikken er å gi fylkeskommunen et verktøy for å styrke sin rolle som samfunnsutvikler innen næringsutvikling (FT sak 39/2021).

Den oversendte dokumentasjonen beskriver en samarbeidsstruktur mellom ulike aktører i Rogaland for å operasjonalisere og gjennomføre nærings- og innovasjonsstrategien (jf. figur 6). I fylkestingssak 39/2021 fra april 2021 ble det redegjort for prosessen med konkretisering og gjennomføring av strategien. Saksutredningen viser at arbeidet med å operasjonalisere og konkretisere strategien følger samme metodikk – smart spesialisering – som ble brukt i utarbeidelsen.

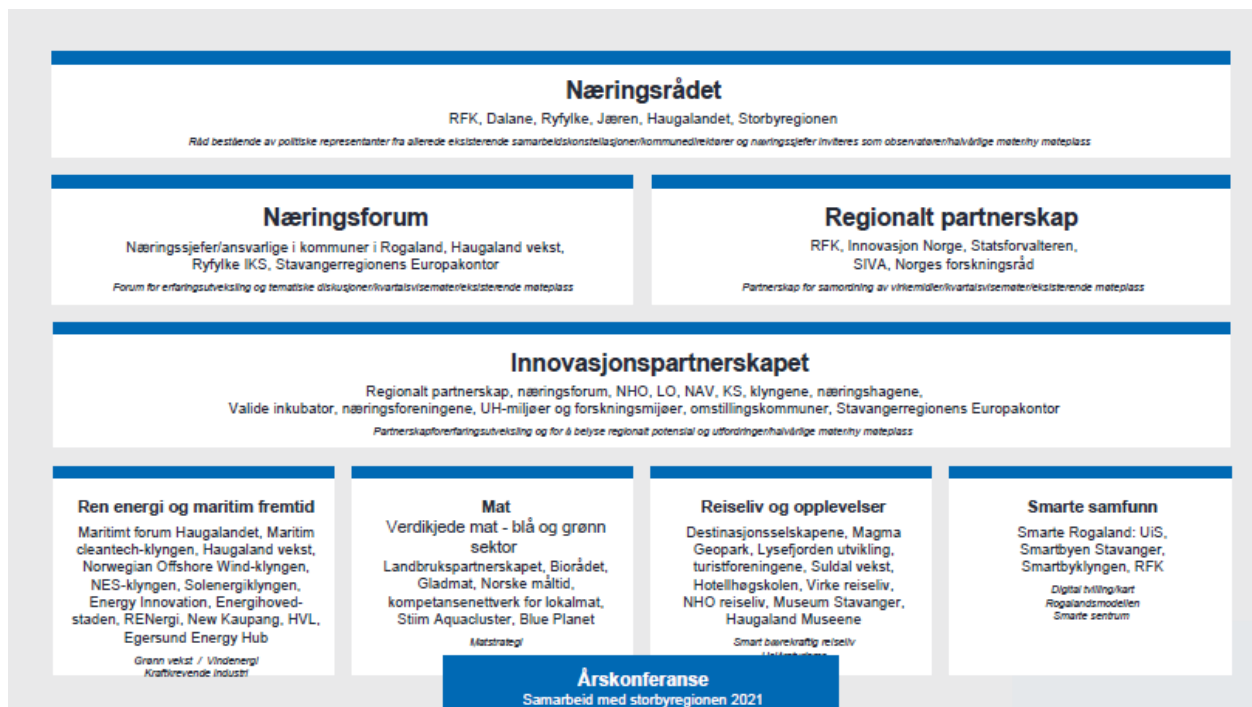
Videre fremgår det at strategien skal omsettes i praksis gjennom en modell for samarbeid og partnerskap. Modellen skal legge til rette for et strukturert samarbeid mellom kommuner, næringslivet, klynger og akademia, der fylkeskommunen har rollen som koordinator og pådriver for næringsutvikling innen de definerte satsingsområdene.

Målet med modellen er å sikre en felles retning for tiltak og virkemidler, fremme deling av informasjon og erfaringer, samt stimulere til deltakelse i strategiske allianser på regionalt, nasjonalt og internasjonalt nivå. Modellen beskrives som forankret i prinsippene om kompetanse, omstillings- og endringsvilje, samt koordinering og samarbeid. Modellen er organisert i flere nivåer, som hver har spesifikke roller og funksjoner:

- **Næringsrådet:** Et rådgivende organ med politiske representanter fra eksisterende samarbeid og kommunedirektører/næringsjefer som observatører. Det fungerer som en ny møteplass med halvårlige møter for å sikre dialog på tvers.
- **Næringsforum:** Består av næringsjefer og ansvarlige fra kommuner og regionale organer, og er et forum for erfaringsutveksling og tematiske diskusjoner, med kvartalsvise møter.
- **Regionalt partnerskap:** Inkluderer sentrale aktører som Innovasjon Norge og forskningsrådet for å koordinere virkemidler og fremme innovasjon. Partnerskapet møtes kvartalsvis.
- **Innovasjonspartnerskapet:** Dette nivået bringer inn bredere deltakelse fra arbeidslivets organisasjoner, klynger, akademiske institusjoner, og andre relevante aktører for å belyse regionale potensialer og utfordringer. Halvårlige møter legger til rette for mer omfattende samarbeid.
- **Spesifikke satsingsområder som ren energi og maritim fremtid:** Dette markerer fokusområder som krever spesialiserte initiativer og samarbeid.

Modellen legger vekt på nettverksbygging, erfaringsdeling og samordning mellom aktører for å styrke innovasjons- og næringsarbeidet i regionen.

Figur 5. Modell for operasjonalisering og gjennomføring av nærings- og innovasjonsstrategien



Kilde: Rogaland fylkeskommune, vedlegg til FT-sak 39/2021.

I intervjuene får vi opplyst at strategien ligger til grunn for samarbeidet i de ulike foraene som presenteres i figur 6, og at den dermed har en direkte innvirkning på gjennomføringen.

Samarbeidet med næringslivet fremheves også som viktig for å sikre at strategien forblir relevant og tilpasset næringslivets behov. Dette handler først og fremst om hvordan fylkeskommunen selv prioriterer sine ressurser og fordeler økonomiske virkemidler innenfor områder som er særlig aktuelle for næringslivet i regionen.

Vi får opplyst at implementeringen skjer gjennom fylkeskommunens linjeorganisasjon og de formelle strukturene som næringsforum og regionalt næringsråd. *Regionalt næringsråd* har en strategisk rolle, og ledes av fylkesordføreren og inkluderer ordføreren i Stavanger, politiske ledere fra regionrådene, samt representanter fra NHO og LO. *Regionalt næringsforum* (næringsjefene i fylket) fungerer som en referansegruppe for implementeringen av strategien. Forumet samles fire ganger i året, hvert møte er knyttet til ett av satsingsområdene i strategien, og er en arena for dialog om hvordan strategien skal implementeres<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Opplyst i intervju.

## 7.4 REGIONALE MÅL

---

### 7.4.1 RESULTATER OG EFFEKTER

Regionale strategier er ikke underlagt plan- og bygningslovens krav om handlingsplan, i motsetning til regionale planer. Likevel ble dette vedtatt av fylkestinget i forbindelse med behandling av strategien (sak141/2020) at

*«[...] Det må i arbeidet med handlingsplan være fokus på hvordan de ulike regionene i fylket kan tiltrekke seg kapital til ny næringsvirksomhet i utviklings- og kommersialiseringsfasen. Internasjonalisering er også et tema som må vies oppmerksomhet i handlingsplanen. I det videre arbeidet med utvikling av strategi og handlingsplan skal det samarbeides tett med næringslivet og FoU miljøene.»*

Det går frem at hensikten har vært å tilrettelegge for et strukturert samarbeid som kan bidra til ønsket næringsutvikling i hele fylket.

I forbindelse med saken til fylkestinget våren 2021 (FT sak 39/2021) gikk det frem at fylkesrådmannen vil komme tilbake til fylkestinget med årlig rapportering av fremdrift og eventuelt behov for justering. Gjennomgangen av saksutredninger i årene 2021 til 2024 viser at fylkestinget har mottatt en årlig rapportering på fremdriften av nærings- og innovasjonsstrategien.

I sine årlige rapporteringer er det beskrevet hvordan fylkeskommunen arbeider med implementeringen av nærings- og innovasjonsstrategien og av rapporteringen vises det til resultater som er oppnådd. Det er likevel også identifisert utfordringer, blant annet knyttet til samordning og samarbeid mellom ulike aktører (se under).

De årlige rapportene viser at flere tiltak er innført for å nå målene. Dette inkluderer tiltak innen prioriterte næringer, justeringer av støtteordninger, og oppfølging av samarbeid. Støtteordninger, som Regionalt forskningsfond, VRI (Virkemiddel for Regional Innovasjon), Bedriftsintern opplæring (BIO) og Regionalt næringsfond, er nå tettere knyttet til strategiens mål. Dette har ifølge intervjuer ført til mer målrettet innsats for omstilling og økt næringsaktivitet

Fra 2023 er landbruksmidler integrert i en ny matstrategi, som innebærer en overgang fra bygdeutviklingsprogrammer til en helhetlig matpolitisk tilnærming. I tillegg er oppdragsbrevene for SIVA og Innovasjon Norge forankret i strategien, for å sikre at deres arbeid samsvarer med fylkeskommunens prioriteringer.

Den årlige rapportering også inneholder justeringer/revidering av strategien. Rapportering av strategien (FT sak 90/2022) peker på at det er *«erfaringer og ny innsikt som bør ligge til grunn for endringer og justeringer, forutsatt at justeringene ikke endrer på den overordnede strategiske retningen.»*

Tabell 6. Årlige justeringer av Nærings- og innovasjonsstrategien

År	Justering av Nærings- og innovasjonsstrategien
2022	<p>Antall satsningsområder ble redusert fra fire til tre, ettersom «Smarte samfunn» – senere omtalt som «smart innovasjon» i strategien – ikke betraktes som et eget næringsområde likhet med de tre resterende satsningsområde, men snarere som en metodikk for hvordan fylkeskommunen skulle arbeide med strategien.</p> <p>De gjenværende satsningsområdene er:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Ren energi og maritim fremtid</li><li>• Mat</li><li>• Reiseliv og opplevelse</li></ul> <p>I tillegg ble Rogalandsmodellen trukket frem som en foretrukket metodikk som skal ligge til grunn for fylkeskommunens arbeid med regional og lokal næringsutvikling.</p>
2023	<p>Erfaring viser at Rogalandsmodellen er effektiv i prosjekter, men begrenset i strategiutvikling. Kravet om universell bruk fjernes, men modellen videreføres der det er hensiktsmessig</p> <p>Operasjonaliseringen av strategien i form av utarbeidelse av enkeltstående strategier for satsningsområdene Mat; Reiseliv og opplevelse; Ren energi og maritim; endres til å heller inngå som tre tematiske kapitler.</p> <p>Det ble også vedtatt å endre sammensetningen og mandatet for oppfølging av strategien for å styrke det regionale samarbeidet. Dette var i all hovedsak relatert til endring av struktur og sammensetning av Næringsråd og Næringsforum.</p>
2024	<p>Justert strategi er konkretisert ved at den inneholder forslag til tiltak og innsats innen satsningsområdene mat og reiseliv og opplevelser.</p> <p>Tilsvarende konkretisering vil bli gjort for næringsområdet ren energi og maritim fremtid, i forbindelse med utarbeidelse av dette kapitlet.</p> <p>Det skal fremover arbeides med å koble Nærings- og innovasjonsstrategien enda tettere på andre regionale planer og strategier. Dette gjelder spesielt Regionalplan grønn industri, Regionalplan for kompetanse, ny Regionalplan for bærekraftig arealbruk og Regionalplan for Preikestolen og Lysefjordområdet.</p>

Kilde: FT sak 90/2022, xx/2023, xx/2024, Rogaland Fylkeskommune

Rapporteringen tyder på at næringsrådet ikke har fungert etter hensikten, hovedsakelig på grunn av manglende kontinuitet i den politiske representasjonen fra Storbyregionen (Stavanger, Sandnes, Sola). Det har vært eksempler på konkurrerende initiativer innenfor samordningsorganer, samtidig som Invest in Rogaland har etablert seg som en sentral aktør for koordinering og samarbeid mellom partnere. For å styrke strategigjennomføringen går det frem av dokumentasjonen at det gjøres endringer i organiseringen. Næringsforum skal fungere som referansegruppe for videreutvikling av strategien, mens Næringsrådet skal være et overordnet strategisk råd.

## 7.4.2 PLANEN LEGGES TIL GRUNN

Vi får opplyst at strategien danner rammene for næringsavdelingens arbeid og brukes som grunnlag for fylkeskommunens fordeling av økonomiske virkemidler for å stimulere til aktivitet innenfor satsningsområdene.

Strategien er primært fylkeskommunens eget styringsverktøy for prioriteringer innen regional næringsutvikling. Ifølge intervjuene forventes det ikke at eksterne aktører aktivt følger opp strategien, men at de kjenner til den.

I tillegg er det en tett dialog og samhandling med kommunene gjennom næringsråd og næringsforum omkring strategien. Vi får også opplyst at mange kommuner har de samme prioriterte næringsområdene som fylkeskommunen. Det blir presisert at det er opp til kommunene hvordan de følger opp strategien, men at det er enighet om de prioriterte områdene.

Vi får opplyst at det er et betydelig samsvar mellom fylkeskommunens og mange kommuners prioriterte næringsområder, noe som tyder på stor grad av enighet omkring de sentrale utfordringene i fylket.

## 7.5 VURDERING NÆRINGS- OG INNOVASJONSSTRATEGI

### Kort oppsummert:

- Sterk intern og ekstern forankring.
- God kobling til budsjett og økonomiplan.
- Tilstrekkelige ressurser og god oppfølging.
- God samhandling og samstyring
- Det er iverksatt tiltak for å tilpasse virksomheten i retning strategiens satsingsområder, for eksempel nye arbeidsmetoder og målrettede nyansettelser. Dette legger etter vår vurdering et viktig grunnlag for en god implementering
- Utviklingen styres også gjennom virkemiddelbruk, dvs. at midler tildeles kun dersom søknadene er i tråd med satsingsområdene
- Flere tiltak er innført for å nå målene. Dette inkluderer tiltak innen prioriterte næringer, justeringer av støtteordninger, og oppfølging av samarbeid
- Strategien er først og fremst RFKs eget styringsverktøy for næringsutvikling. Det forventes ikke (i motsetning til regionalplaner) at kommunene legger planene til grunn for sitt arbeid
- Mange kommuner har likevel de samme prioriterte næringsområdene som RFK

**Implementering og oppfølging.** Etter vår vurdering har fylkeskommunen arbeidet godt for å utarbeide og følge opp nærings- og innovasjonsstrategien. Strategiprosessen har vært bredt forankret, og har involvert aktører fra ulike nærings- og fagmiljøer i fylket, som representerte både offentlig og privat sektor. I tillegg til en rekke workshops, ble det lagt opp til en åpen skriveprosess, der alle interessenter ble invitert til å bidra direkte i strategidokumentet.

Det lokale forskningsmiljøet har dessuten bidratt med analyser av regionens næringsmessige fortrinn. Resultatene herfra ble lagt til grunn for det videre arbeidet med strategien.

Fylkeskommunens ansvar og rolle har vært tydelig definert og strategien ser også ut til å ha vært godt forankret internt i fylkeskommunen, både politisk og administrativt.

I motsetning til mange andre planer, har ikke strategien hatt en definert tidsramme, men er en dynamisk prosess som tilpasses etter behov. Det er lagt opp til årlige rapporteringer til fylkestinget om fremdriften. Rapporteringen inneholder også en revidering av strategien, basert på erfaringer og ny innsikt.

Gjennomgangen viser at det er en klar kobling mellom strategi, budsjett og økonomiplan, og det har vært en tydelig prioritering av strategien, gjennom økte bevilgninger for å styrke fylkeskommunens rolle som pådriver og koordinator for næringsutvikling.

Administrasjonen ser ut til å ha hatt tilstrekkelige ressurser til å kunne følge opp strategien. Næringsseksjonen har i tillegg iverksatt tiltak for å tilpasse sin virksomhet til strategiens satsingsområder, for eksempel nye arbeidsmetoder og målrettede nyansettelser. Dette legger etter vår vurdering et viktig grunnlag for en god implementering.

**Samhandling og samstyring** har spilt en viktig rolle i utviklingen og oppfølgingen av nærings- og innovasjonsstrategien. I tillegg har valg av metodikk for strategiarbeidet bidratt til å sikre et samarbeid på tvers av ulike politikkområder.

Oppfølgingen av strategien er organisert gjennom en modell for samarbeid og partnerskap, som sikrer formaliserte prosesser. Fylkeskommunen koordinerer samarbeidet mellom kommuner, næringsliv og akademia for å skape en felles retning. Modellen er strukturert i flere nivåer, fra rådgivende organer til brede innovasjonspartnerskap, for å fremme samhandling og samstyring. Målet er å dele informasjon, koordinere virkemidler og stimulere til strategiske allianser.

Fylkeskommunens praksis **for implementering og oppfølging av nærings- og innovasjonsstrategien** er i stor grad tilstrekkelig for å oppnå regionale mål. Det er etablert gode systemer for rapportering, tilpasning og samarbeid

Fylkeskommunen har etablert en strukturert tilnærming til implementering og oppfølging av regionale strategier, spesielt innen nærings- og innovasjonsområdet. Selv om regionale strategier ikke er lovpålagt å ha handlingsplaner på samme måte som regionale planer, har fylkestinget



valgt å innføre dette for å sikre en mer målrettet oppfølging. Dette viser en vilje til å gå utover minimumskravene for å oppnå regionale mål.

Utviklingen styres også gjennom virkemiddelbruk, dvs. at midler tildeles kun dersom søknadene er i tråd med satsingsområdene

Den årlige rapporteringen til fylkestinget gir en god oversikt over fremdrift, resultater og utfordringer knyttet til implementeringen av nærings- og innovasjonsstrategien. Dette skaper transparens og mulighet for politisk styring og justeringer ved behov. Tiltak som justeringer i støtteordninger, integrering av landbruksmidler i en matstrategi, og forankring av oppdragsbrev for SIVA og Innovasjon Norge, viser en aktiv tilpasning til strategiens mål.

Samarbeidsmodellen med Næringsrådet, Næringsforum og ulike partnerskap er et positivt tiltak for å sikre samordning og samarbeid mellom ulike aktører.

Helt til slutt ønsker vi å påpeke at strategien først og fremst er fylkeskommunens eget styringsverktøy for næringsutvikling. Det forventes ikke (i motsetning til regionalplaner) at kommunene legger planene til grunn for sitt arbeid. Men selv om det er opp til kommunen å velge hvordan de vil følge opp strategien, har mange kommuner de samme prioriterte næringsområdene som fylkeskommunen. Dette tyder på at det er et nokså bredt samsvar i fylket om hva som er de største utfordringene.

## 8 REGIONALPLAN FOR KLIMATILPASNING

### 8.1 INNLEDNING

---

Regionalplan for klimatilpasning i Rogaland 2020-2050 ble vedtatt i Fylkestinget 20. oktober 2020. Planen blir beskrevet som en overordnet og strategisk plan for klimatilpasningsarbeidet i Rogaland. Det er et mål at planen skal legge vekt på å styrke samfunnets evne til å håndtere klimaendringer gjennom risikoreduksjon, økt samarbeid på tvers av sektorer og nivåer, samt satsing på forskning og innovasjon. Det er også en ambisjon at planen skal sikre en høyere gjennomføringsgrad av klimatilpasningstiltak.

Initiativet til en klimatilpasningsplan ble først politisk fremmet i forbindelse med behandlingen av forslaget til Regional planstrategi 2017–2020. Forslaget fikk bred støtte under høringen og ble vedtatt av fylkestinget 26. april 2016. På dette tidspunktet var Regionalplan for energi og klima fra 2010 allerede gjeldende, med fastsatte regionale mål for både energibruk og reduksjon av klimagassutslipp. Samme år som regionalplan for klimatilpasning ble vedtatt ble det foreslått gjennom arbeidet med Regional planstrategi (2021-2024), at Regionalplan for Energi og klima (2010) skal revideres i kommende periode og det vil da sees på om Regionalplan for klimatilpasning vil bli innarbeidet i en felles plan for klimaomstilling.

Planprogrammet for Regionalplan klimatilpasning (2020-2025) ble vedtatt i fylkestinget mai 2019 og av planprogrammet går det frem at «vi ønsker med dette planarbeidet å løfte klimatilpasning høyt på dagsorden i kommunene i Rogaland».

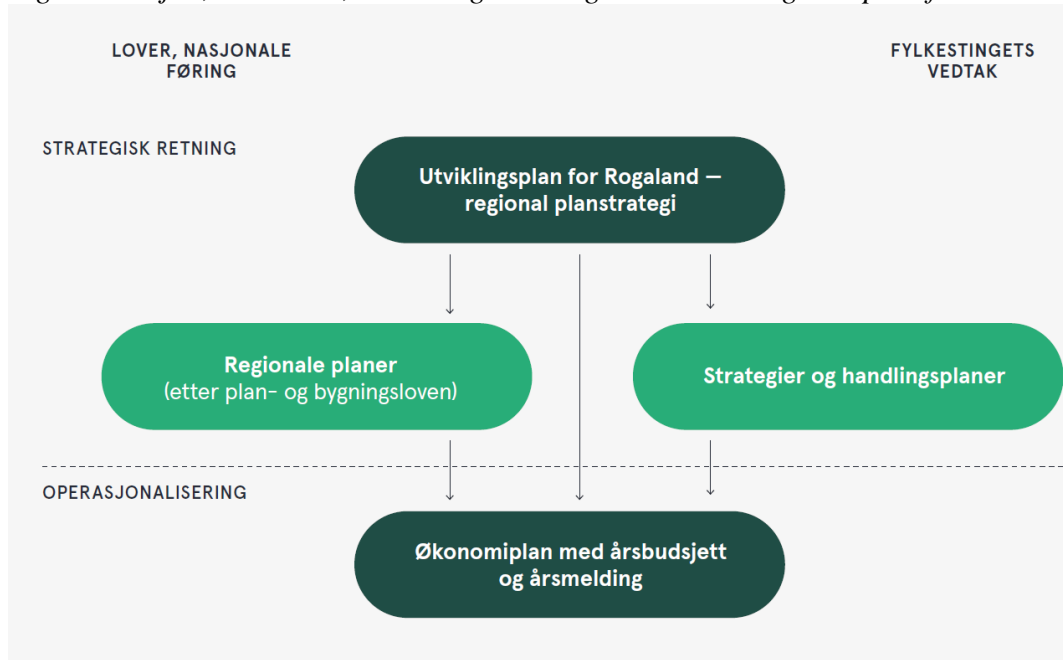
Selve planen løfter frem visjonen «Sammen for et klimarobust og bærekraftig Rogaland», som understreker behovet for samarbeid og felles innsats for å styre utviklingen i ønsket retning. Planen fremhever at klimautfordringer og klimatilpasning ikke kan tilskrives én enkelt etat eller sektor, noe som forklarer hvorfor visjonen er formulert slik den er.

I tillegg til visjonen har planen et hovedmål og tre delmål. Planens tre delmål skal følges opp i konkret handling gjennom fem satsningsområder, som hver har tilknyttet seg effektmål og resultatmål. Satsningsområdene blir beskrevet som gjensidig avhengige av hverandre. I planen blir det beskrevet at arbeidet er konsentrert om de fem satsningsområdene, og som samlet skal bidra til å følge opp planens delmål og hovedmål. Videre er det utarbeidet 26 tiltak som går frem av planens handlingsprogram (2020-2024) som igjen er systematisert i fire hovedgrupper:

1. Klimatilpasningsnettverk
2. Kunnskap- og kompetansetiltak
3. Anbefalte tiltak til kommunene
4. Interne tiltak for Rogaland fylkeskommune

Samt retningslinjer som kan være grunnlag for å fremme innsigelse hvis kommunale planforslag er i strid med retningslinjene i regionalplan for klimatilpasning.

Figur 6. Visjon, hovedmål, delmål og satsningsområder i Regionalplan for klimatilpasning



Kilde: Regionalplan for klimatilpasning i Rogaland 2020-2050, Rogaland fylkeskommune

## 8.2 IMPLEMENTERING OG OPPFØLGNING

---

### 8.2.1 FYLKESKOMMUNENS INTERNE PROSESSER

#### **Utarbeidelse av Regionalplan for klimatilpasning**

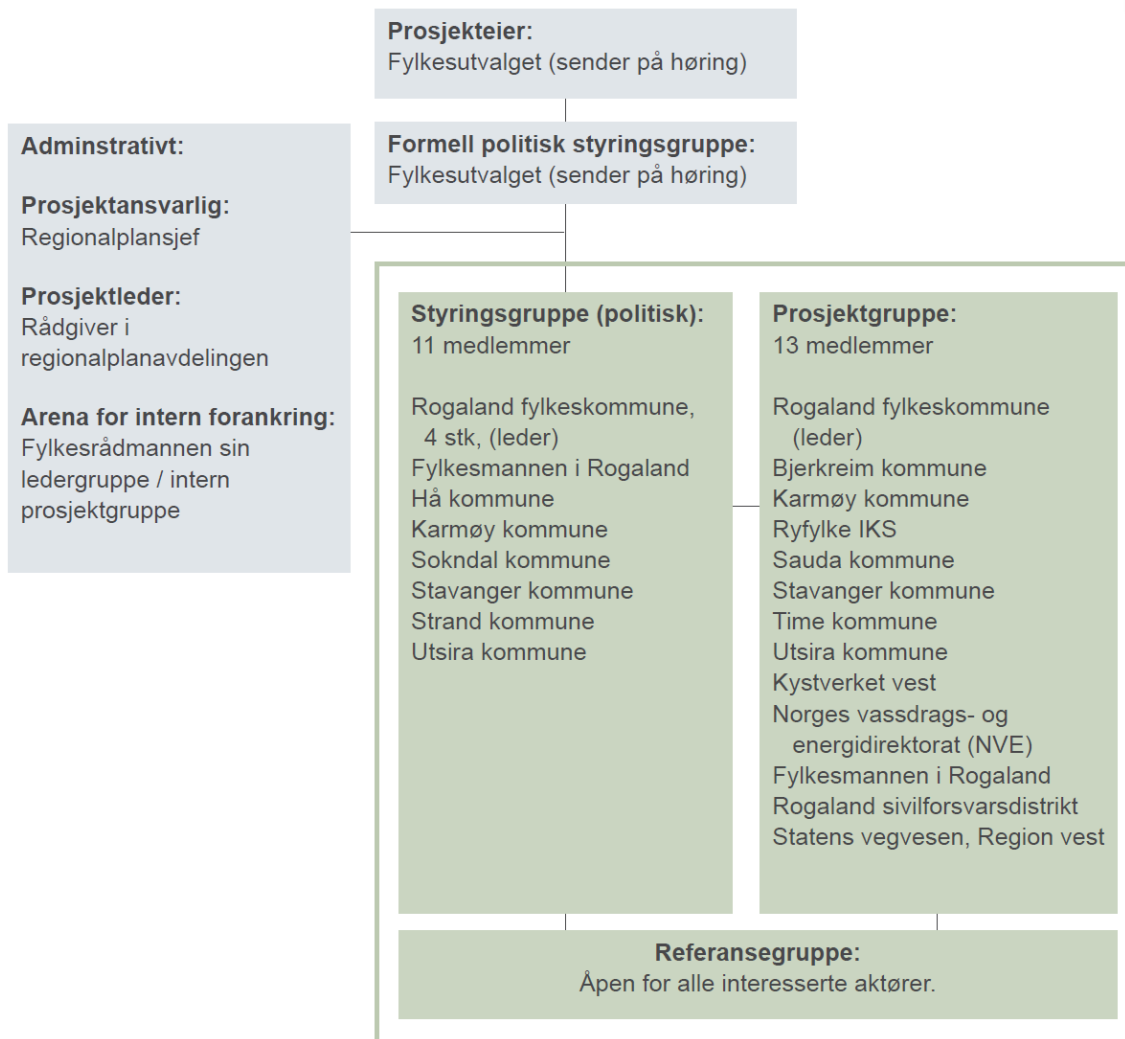
I fylkesutvalget sak 49/18 – oppstartssak, ble det fremhevet at alle aktører har et ansvar for å tilpasse seg klimaendringene. Fylkeskommunen kan bidra til å etablere felles rammebetingelser for klimatilpasning på tvers av sektorer og myndighetsnivåer. En regional plan for klimatilpasning kan sette føringer for både kommunalt og regionalt planarbeid. Det understrekes at en vedtatt regional plan om klimatilpasning må legges til grunn for andre relevante regionale planer i Rogaland. For å sikre et godt grunnlag for denne planen, er det derfor viktig med intern medvirkning fra alle relevante fagmiljøer i fylkeskommunen.

Politisk og administrativ involvering i utarbeidelsen av regionalplanen går frem av både saksutredninger (jf. FU sak 49/18) planprogrammet og selve planen.

Utarbeidelsen av Regionalplan for klimatilpasning er beskrevet i Planprogrammet, som fastsetter formålet med planen, rammene og premissene for planarbeidet, de relevante problemstillingene, nødvendige utredningsbehov, samt organisering og fremdrift. Planprogrammet ble vedtatt av fylkestinget i mai 2019. I dokumentet fremgår det at fylkeskommunen har ansvaret for å innhente nødvendig kunnskapsgrunnlag, gjennomføre nødvendige utredninger og sikre finansiering til de utredningene som blir fastsatt i planprogrammet. Kunnskapsgrunnlaget inneholder kunnskap om hvordan Rogaland vil bli påvirket av de fysiske endringene, og konsekvensene for natur og samfunn. Planen kan dermed betraktes som tredelt – noe som også fylkeskommunen beskriver planen som ved at den består av en plandel – selve regionalplanen for klimatilpasning - et handlingsprogram og en kunnskapsdel. Kunnskapsdelen sammenfatter det eksisterende kunnskapsgrunnlaget som planen bygger på, og ifølge planprogrammet har denne delen vært grunnlaget for utarbeidelse av mål, strategier og tiltak.

Selve organiseringen av planarbeidet ble vedtatt i en oppstarts-sak (FU sak 49/18), og illustreres i figuren under.

Figur 7. Organisering av planarbeidet



Kilde: Regionalplan for klimatilpasning 2020-2050, Rogaland Fylkeskommune

Prosjektledelsen ble lagt til den daværende regionalplanavdelingen. En tverrfaglig gruppe som ledes av regionalplanavdelingen utgjør sekretariatet/ intern prosjektgruppe. Utarbeidelse av planen og selve planen har også vært internt forankret i fylkesmannens ledergruppe samt via en intern klimagruppe hvor alle avdelingene deltar (jf. sak FU 60/2020).

Ellers bestod prosjektorganiseringen av en politisk oppnevnt styringsgruppe med fylkeskommunale og kommunale representanter, og en prosjektgruppe som også inkluderte flere statlige aktører. I tillegg ble det opprettet en referanse/ressursgruppe med deltakelse fra næringslivet, frivillige organisasjoner, kommuner, etc.

Hensikten med denne prosjektorganiseringen var å sikre en solid forankring. Vi får opplyst at styringsgruppene var viktige for sparring og veiledning gjennom hele prosessen. I tillegg ble det gjennomført åpne møter og samlinger hvor et bredt spekter av aktører ble invitert til å delta og komme med innspill om planens retning. Et resultat av dette har vært etableringen av et nettverk for offentlig sektor, næringsliv, bedrifter og forskning, som skal koordinere tiltakene bedre. Forut

for dette nettverket fantes det ingen felles regional arena hvor klimatilpasning kunne diskuteres på tvers av fag og nivå.

### **Interne mekanismer for oppfølging og evaluering**

Handlingsprogrammet ble lagt frem samtidig som Regionalplan for klimatilpasning i Rogaland. Planen har et hovedmål og tre delmål, og for å følge opp disse målene med konkret handling, er det identifisert fem satsingsområder. For hvert satsingsområde er det definert både effektmål og resultatmål.

I handlingsprogrammet er prioriterte og anbefalte tiltak beskrevet, samt at det er estimert kostnader og finansiering av tiltaket. Handlingsprogrammet er gyldig fra planvedtak og frem til 2024. For å kunne justere tiltakene underveis, er det lagt opp til årlig rapportering og mulighet for en midtveisevaluering av nettverket. Hvert år vil handlingsprogrammet gjennomgås for å vurdere behovet for eventuelle endringer, og justeringer vil bli behandlet gjennom fylkestinget og det årlige budsjettet.

Dersom det identifiseres behov for nye tiltak eller endringer som innebærer økt finansiering fra fylkeskommunen, vil det ifølge saksutredningen avklares gjennom den årlige budsjettprosessen

Årsmeldingene fra 2022 og 2023 gir en detaljert oversikt over Rogaland fylkeskommunes arbeid med regionalplanen for klimatilpasning. Ansvarsområdet for oppfølgingen av planen omfatter flere tiltak og prosesser for å redusere omfanget og skadene forårsaket av naturfarer i regionen. I tillegg pekes det på at fylkeskommunen har koordinert det regionale arbeidet med klimatilpasning, spesielt rettet mot naturbaserte løsninger for klimatilpasning, som anses å være gunstige både for mennesker og natur. Videre er arbeidet med å kartlegge behovet for klimatilpasning av vegnettet og bygningsmassen i fylket, inkludert rassikring, kontinuerlig pågående. Behovet for klimatilpasning mht. vegnett, bygg og rassikring, kartlegges løpende.

I 2023 fremheves det at Rogaland fylkeskommune deltar i EUs samfunnsoppdrag for klimatilpasning, som har ført til tildeling av teknisk assistanse fra EUs Mission Platform. Dette innebærer at fylkeskommunen i perioden november 2023 –april 2024 vil motta veiledning og støtte for å effektivisere og forbedre gjennomføringen av klimatilpasningsplanen.

I 2023 ble det gjennomført en evaluering av tiltaksgjennomføringen fra handlingsprogrammet til regionalplanen for klimatilpasning. I denne evalueringen ble statusen for hvert tiltak gjennomgått systematisk, og kommunene ble involvert gjennom en spørreundersøkelse. 19 av 23 kommuner besvarte undersøkelsen, der de vurderte egen innsats og behov. Det går frem av denne evalueringen at fylkeskommunen har etablert nyttige strukturer for klima- og klimatilpasningsarbeid internt, og at klimatilpasning har blitt integrert i flere planer og strategier.

Som en del av nettverksarbeidet er to nye møtearenaer etablert: Klimarådet og Klimatilpasningsforum, som har støttet dialog mellom offentlige og private aktører.

Vannområdene er også inkludert i nettverket for å øke kompetansen og skape synergier mellom vannforvaltning og klimatilpasning.

En tilskuddsordning for klimaomstilling ble etablert i 2021, og har hatt økt aktivitet i 2023 etter bedre kjennskap. Evalueringen viser at et flertall av kommunene har inkludert klimatilpasning i sine overordnede planer, avsatt ressurser til koordinering og samarbeider godt på tvers av fagfelt.

Flertallet av tiltakene i handlingsprogrammet vurderes fortsatt som nødvendige, og nettverksarbeidet bør videreføres går det frem av evalueringen. Videre pekes det på et behov for økt innsats på veiledning, kompetanseheving og samarbeid mellom kommunene. Flere tiltak kan også utvides til å inkludere bredere klimaarbeid, som planveiledning og opplæring av folkevalgte. Evalueringen peker på at enkelte tiltak kan kreve omformulering eller omstrukturering. Fylkeskommunen vil bruke denne midtveiseevalueringen til å vurdere endringer i planverket.

Erfaringer med dagens klimatilpasningsplan har avdekket behovet for et større oppfølgingsteam i den nye planen, for å sikre bedre forankring og systematisk oppfølging<sup>20</sup>.

### **Organisering og ansvarsfordeling**

I forordet til planen understrekes det at «*for at vi skal klare å oppnå målsetningen, må vi ha politisk engasjement, administrativ kapasitet og høy mobilisering.*» Samtidig pekes det på at arbeidet med klimatilpasning ofte er utfordrende, blant annet fordi mange har et distansert forhold til temaet.

Norsk lov pålegger alle et ansvar, men når ansvaret er fordelt på mange aktører blir det ofte uklart hvem som skal lede arbeidet, hevdes det: Derfor er det avgjørende at planen brukes som et verktøy for handling.

Vi får opplyst at det har skjedd en gradvis utvikling og modning i organisasjonen, hvor bevisstheten om klimaarbeidets betydning har økt over tid. I starten var ikke alle like bevisste, men gjennom diskusjoner har viktige tema blitt løftet, og forståelsen har økt. I dag er det mer naturlig å integrere klimaarbeid på tvers av sektorer.

### **Ansvar for gjennomføring og oppfølging**

Organisatorisk er ansvaret for å følge opp regionalplanen for klimatilpasning lagt til tjenesteområdet Samfunn, under avdelingen plan og kulturmiljø. Hovedansvaret for oppfølgingen av planen ligger hos en rådgiver i denne avdelingen. I tillegg er det etablert en klimagruppe som samler aktører fra ulike avdelinger som samferdsel, innkjøp og bygg. Hensikten med

---

<sup>20</sup> Opplyst i intervju.

klimagruppen er å arbeide mer helhetlig og tverrfaglig, både med klima og i tilknytning til andre fagområder.

Vi får opplyst at klimagruppen har vært inaktiv på grunn av omorganiseringen som trådte i kraft i januar 2025. Det pekes på at det er behov for å finne en naturlig måte å videreføre det tverrfaglige samarbeidet på i lys av omorganiseringen: «*Vi har hatt en kjerne av interne ressurser koblet på, men vi må sikre en enda bedre koordinering fremover. Dette diskuterer vi hvordan vi skal løse, inn i ny regional plan (natur og klimaomstilling) der klimatilpasning vil bli en del av en større helhet*».

Oppfølging av regionalplanen innebærer at fylkeskommunen må sette av nødvendige ressurser til intern og ekstern koordinering (jf. plan). Fylkeskommunen skal også bidra til saksbehandling og veiledning på fylkeskommunalt nivå, og de ulike avdelingene i fylkeskommunen skal gi veiledning og støtte til kommunene innen sine respektive fagfelt. I tillegg skal klimatilpasning innlemmes i alle relevante fagfelt. Ifølge planen vil dette kreve mest ressurser i oppstartsfasen, der samhandling, rutiner og virkemidler må utvikles og gjennomgås.

Ekstern oppfølging av regionalplanen skjer blant annet gjennom nettverksmøter og klimatilpasningsforumet, som driftes av ansvarlig rådgiver. Fra 2022 har fylkeskommunen blitt en del av EU Mission, som har ført til flere møteplasser og økt aktivitet på klimafeltet. I tillegg skjer oppfølging også via retningslinjer, veiledning og i plansaksbehandling til kommunene.

Statsforvalteren i Rogaland spiller også en viktig rolle i oppfølgingen av planen, særlig når det gjelder støtte og veiledning til kommunene. Deltakelse i nettverket og veiledning fra andre statlige etater vil også være avgjørende for å sikre en samlet og helhetlig oppfølging av klimatilpasningsarbeidet.

## 8.2.2 RESSURSBRUK OG KAPASITETESUTNYTTELSE

### **Budsjettmidler knyttet til implementering**

Økonomiplaner og årsbudsjetter for perioden 2017-2025 viser at fylkeskommunen prioriterer midler til klimatilpasningsplan og oppfølging.

Økonomiplan 2017-2020 og årsbudsjett 2017 avsatte årlig 300 000-400 000 kroner til planarbeidet, pluss ca. 1 million kroner årlig for en treårig stilling (2018-2020).

Det ble også foreslått en ny stilling, finansiert gjennom intern omdisponering, med et estimert budsjettbehov på 1,3 millioner kroner årlig.

I 2018 ble en stilling til arbeidet med regionalplanen for klimatilpasning permanent fra oktober 2017, etter intern omdisponering, og Økonomiplanen for 2018-2021 foreslo en rådgiverstilling som skulle arbeide med både regionalplan for klimatilpasning og for massehåndtering.

For perioden 2019-2021 ble budsjettet økt med 400 000 kroner årlig for konsulenthjelp og andre kostnader knyttet til oppfølging og implementering av planen. I Økonomiplanen for 2020-2023 ble det foreslått å redusere midlene til klimatilpasning fra 800 000 kroner i 2020 og 2021 til 200 000 kroner i 2022 og 2023, med støtte fra staten som ville gi en "spleiselags"-effekt.

I Økonomiplanen for 2021-2024 ble det avsatt 800 000 kroner årlig for oppfølging av klimatilpasningsplanen, inkludert 500 000 kroner til en ny tilskuddsordning rettet mot kommunene. Det ble også foreslått at midlene skulle brukes i samarbeid med andre aktører, med støtte fra statlige tilskudd der det var mulig.

Fra og med 2022 ble midlene omdisponert for å styrke innsatsen innen klimaomstilling, og for å følge opp både Regionalplan for klimatilpasning og Regionalplan for klimaomstilling.

For 2023 og 2024 er det budsjettet med midler til oppfølging av handlingsprogrammet i klimatilpasningsplanen og videre arbeid med den nye Regionalplan for klimaomstilling. I 2023 ble det også avsatt 1,5 millioner kroner til en tilskuddsordning for klimatilpasning og klimagassreduksjon, og det ble vedtatt å opprette et klimaomstillingsfond på 8 millioner kroner for frivillige energiltak.

For 2024 og videre vil det være behov for midler til avsluttende utredningsarbeid knyttet til klimaomstilling, samt oppfølging av handlingsprogrammet i klimatilpasningen. Det legges til grunn at disse kostnadene kan dekkes innenfor eksisterende budsjetttrammer, men ved behov for økte bevilgninger, kan dette tas opp i revidert budsjett.

Gjennomgangen tyder på at ambisjonene i planen blir vurdert opp mot administrasjonens kapasitet og ressurser, men at det ofte er et spenningsforhold mellom høye ambisjoner og realistisk gjennomføring. Det understrekes at behovene ofte er større enn det som er økonomisk mulig i et handlingsprogram, og at det er viktig å finne en balanse mellom ambisiøse mål og realistisk gjennomføring i oppstartsfasen.

### **Kompetanse og kapasitet i organisasjonen**

Det pekes på at fylkeskommunen har mange regionale planer, spesielt innen miljøfeltet<sup>21</sup>, og at oppfølgingen av disse planene er utfordrende: *«Samtidig er det sjelden vi har mer enn én person til å følge opp en plan per område, noe som gjør systemet sårbart. Med en liten organisasjon blir oppfølgingen av disse planene krevende».*

---

<sup>21</sup> Fem. om vi regner med strategi for små vannkraft. Planlegging er en viktig oppgave for fylkeskommunen, og Rogaland fylkeskommune utarbeider et betydelig antall planer. Noen eksempler: Innen bolig, areal og transport finnes det ni planer/strategier, det er seks planer for folkehelse, friluftsliv og universell utforming, tre planer som omhandler naturressurser og elleve planer/strategier innen skole og opplæring (<https://www.rogfk.no/vare-tjenester/planlegging/gjeldende-planer-og-strategier/bolig-areal-og-transport/>).



Fremover bør fylkeskommunen sikre en mer robust oppfølging, hevdes det. Det pekes på at dette kan gjøres på ulike måter: Ved å etablere systematiske og ledelsesstyrte prosesser, sikre dedikerte team for oppfølging, samt utvikle bedre strukturer for gjennomføring: *«Når vi kontinuerlig har nye planer under utvikling, har vi redusert kapasitet til oppfølging av eksisterende planer. Prosesslederen for en plan har ofte ansvar for både utvikling og oppfølging, samtidig som vedkommende har flere andre oppgaver som også må løses. Dette kan føre til stor arbeidsbelastning og utfordringer med gjennomføring».*

Det pekes på at det fremover blir viktig å se på hvordan oppgavene fordeles, og hvordan man kan balansere mellom planutvikling og oppfølging, for å sikre en mer bærekraftig arbeidsmodell: *«Den som er ansvarlig for å følge opp planen har også andre oppgaver som skal gjøres. Oppfølgingen av planen kommer ofte i tillegg».*

I tråd med dette, viser økonomiplanene og årsbudsjettene for perioden 2017-2020 at oppfølgingen av vedtatte planer tidligere har vært nedprioritert. Ressurser som skulle ha vært brukt til oppfølging, har blitt omdisponert til utvikling av nye planer. Dette gjelder ikke bare regionalplanen for klimatilpasning, men hele fylkeskommunens portefølje av planer. Vi får opplyst at det er et ønske fra folkevalgte og samarbeidspartnere at fylkeskommunen bruker mer ressurser på å gjennomføre eksisterende planer, samt avsette mer tid til lokal og regional medvirkning og forankring. Dette er en pågående prosess som for eksempel ble reflektert i oppfølgingen av den nylig vedtatte Utviklingsplanen.

### 8.3 SAMHANDLING OG SAMSTYRING

---

Som nevnt har fylkeskommunen i arbeidet med planen sikret bred forankring og samhandling med kommuner og andre aktører gjennom en omfattende prosjektorganisering med klimatilpasning, for å styrke samhandlingen mellom offentlig sektor, næringsliv og forskning.

Kommunen ble definert som planens hovedmålgruppe, ettersom det er de som sitter med de fleste virkemidlene for å få til lokal klimatilpasning og gjennomføre nødvendige tiltak. Av den grunn ble det viktig for fylkeskommunen å få kommunene delaktige i planprosessen.

Et viktig grep for å oppnå målene i planen, har vært å opprette nettverk *«som gir faste arenaer for bevisstgjøring, læring, samhandling og tiltak»*<sup>22</sup>. Og: *«Nettverket er ment å gi en fastere struktur og retning for arbeidet med klimatilpasning og oppfølging av Regionalplan for klimatilpasning. Det er potensiale i å både styrke eksisterende arenaer og etablere nye møtepunkt. Mye av innholdet må skapes av deltakerne underveis.»*

---

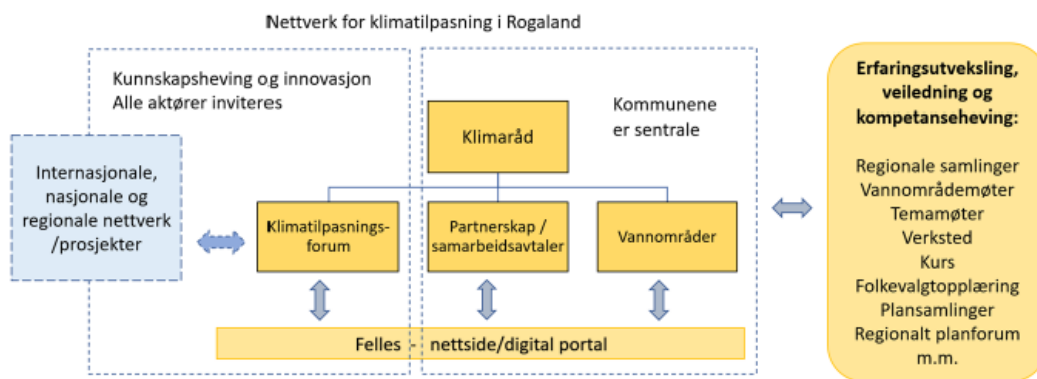
<sup>22</sup> Kilde: Saksfremlegg Regionalplan for klimatilpasning- vedtak av plan (2020/41836).

Fem viktige grep ble foreslått i forbindelse med planen. Til sammen skulle disse utgjøre nettverk for klimatilpasning i Rogaland<sup>23</sup>:

1. **Etablere «klimaråd».** (NY) Politisk arena for å engasjere og mobilisere rundt klimautfordringer i Rogaland. I lys av forslag om en fremtidig klimaomstillingsplan (i regional planstrategi under utarbeidelse), og behov for å skape koblinger mellom arbeid med klimagassutslipp og klimatilpasning, anbefales et råd som håndterer klimautfordringer bredt. Rådet bør bestå av sentrale politikere på fylkesnivå og kommunalt nivå, og ungdommens fylkesting bør også være representert. De andre delene av nettverket vil kunne bidra med informasjon om behov, som klimarådet kan jobbe politisk for.
2. **Etablere klimatilpasningsforum.** (NY) Tverrfaglig arena for alle aktuelle aktører som jobber med klimatilpasning i Rogaland; offentlig virksomhet, næringsaktører, forskning, utdanning og interesseorganisasjoner. Hensikten er å bidra til større grad av erfaringsutveksling, idémyldring, kunnskapsheving og innovasjon.
3. **Partnerskap / samarbeidsavtaler** (NY) mellom fylkeskommune og kommuner. (Andre aktører kan også vurderes). Avtalene vil bl.a. innebære jevnlig regionale samlinger og samarbeid om kunnskaps- og kompetanseheving. Regionale samlinger bør i størst mulig grad samordnes med andre fagtema der fylkeskommunen eller fylkesmannen arrangerer samlinger, f.eks planfaglige samlinger. Dette vil gi større effektivitet i tidsbruk, og vil bidra til større grad av tverrfaglighet i veiledning og i oppfølging hos kommunene.
4. Eksisterende **vannområder** styrkes på klimatilpasningstema som berører vannmiljø. Helhetlig vannforvaltning inkluderer allerede i dag problemstillinger knyttet til flom og overvann, og det ligger nasjonale føringer i vannforvaltningsarbeidet at klimatilpasning skal inkluderes. Fylkeskommunen vil kunne bidra til kompetanseheving i vannområdene gjennom eksisterende nettverk. Det foreslås samtidig at kommunene bør vurdere felles ressurser på klimatilpasning gjennom vannområdene, hvis kommunene ikke har tilstrekkelige ressurser i egen organisasjon.
5. **Digitale samlingspunkt** (NY) Det etableres en felles nettside for samlet informasjon om klimatilpasning i Rogaland, og en digital portal for erfaringsutveksling.

---

<sup>23</sup> Kilde: Saksfremlegg Regionalplan for klimatilpasning- vedtak av plan (2020/41836).



*Figur 2: Forslag til nettverk for klimatilpasning i Rogaland. Etablering av klimaråd, klimatilpasningsforum, samarbeidsavtaler med kommuner og styrking av vannområdene på klimatilpasning, er de sentrale elementene i nettverket. Hvert enkelt element i nettverket er beskrevet som tiltak i handlingsprogrammet.*

Vi får opplyst at klimatilpasningsnettverket har fått gode tilbakemeldinger, men tematikken er omfattende og det pekes på følgende utfordringer:

### Ressursmangel

- Små kommuner har begrenset kapasitet og finansiering, noe som hindrer effektiv deltakelse og oppfølging.
- Behov for å vurdere å samle fagressurser eller bruke eksisterende nettverk mer effektivt

### Effektivitet og målretting

- Nettverkene bør være mer spisset og målrettet for å gi konkret nytteverdi
- Det er behov for å diskutere drift av nettverkene og muligheter for synergieffekter
- Man bør finne en bedre balanse mellom bredde og fokus

### Geografiske utfordringer

- Rogaland dekker et stort geografisk område, noe som gjør det vanskelig å sikre bred involvering i møter og prosesser.
- Oppfølgingen av vannforvaltningsplanen viser at en desentralisert tilnærming med lokale koordinatorene kan være effektivt. Her har fylkeskommunen fire vannkoordinatorer som jobber ute i kommunene: *«I arbeidet med klima burde vi kanskje hatt en tilsvarende struktur for oppfølging. Vi må hvert fall løse ressursflokken på en eller annen måte. Mange kommuner strever med å følge opp klimaarbeidet, og en mer desentralisert tilnærming kunne hjulpet dem bedre i deres daglige arbeid. Det ville gjort det lettere å jobbe mer systematisk på tvers og gi kommunene den støtten de trenger i implementeringsfasen».*

## 8.4 REGIONALE MÅL

---

### 8.4.1 FORVENTET VIRKNING AV PLANEN

Slik planen er innrettet, vil den være et verktøy for fylket til å styrke arbeidet med klimatilpasning i offentlig sektor, og mellom nivåer og aktører. I første rekke er det ventet at den vil styrke samarbeidet mellom kommuner, regioner, nivåer og aktører, og bedre tverrfaglig forståelse. Dette vil bidra til en kontinuerlig utvikling av kunnskap og kompetanse på klimatilpasning, og utløse mer erfaringsutveksling mellom aktører. I neste rekke forventes det at økt kunnskap og fokus på klimatilpasning inn i samfunnsutviklingen, bidrar til økt ressursbruk, bedre planer, flere tiltak, mer innovasjon og tverrfaglige prosjekter.

Planen gir ikke forslag til konkrete tiltak på alle nivåer og i alle sektorer, men prioriterer først og fremst et samarbeidsnettverk som er ment som en katalysator for videre arbeid. Gjensidig forpliktelse til handling vil bidra til at de rette overordnede plangrep gjøres og at flere tiltak gjennomføres i hver enkelt kommune, både i sektorene og gjennom de aktive deltakerne.

Konsekvenser av planen er vurdert på et overordnet nivå, knyttet til miljø, samfunn og økonomi, i kapittel 7 i regionalplandokumentet. Planen vurderes å legge til rette for en mer bærekraftig utvikling av samfunnet, som vil være positiv for miljø- og samfunns mål: Dette arbeidet vil være langsiktig og krevende. Det vil ta tid før endringene som kommer som følge av planen, blir merkbare, og før målene nås.

### 8.4.2 PLANEN LEGGES TIL GRUNN

Kommunene spiller en sentral rolle i arbeidet med klimatilpasning, særlig gjennom deres ansvar som samfunnsutviklere. Fylkeskommunen på sin side har et veiledningsansvar og gir regelmessige høringsuttalelser til kommunale planer og tiltak.

I planprogrammet fra mai 2019 refereres det til at en regional plan kan sees på som en utviklingsavtale mellom staten, fylkeskommunen og kommunene, der den langsiktige retningen for samfunnsutviklingen på relevante områder blir pekt ut. Det anerkjennes tidlig i prosessen at klimatilpasning er et sektorovergripende tema, og det er derfor sannsynlig at den regionale planen for klimatilpasning vil kunne legge føringer for flere andre planområder, inkludert andre regionale planer som revideres, kommuneplaner, annet kommunalt planverk og statlig planlegging og virksomhet.

Retningslinjene i regionalplanen fungerer som "regionale spilleregler" for å oppnå felles mål for utviklingen i regionen. Disse retningslinjene er forankret i plan- og bygningsloven og kan danne grunnlag for innsigelse fra regionale myndigheter og statsetater hvis planforslag er i strid med de fastsatte føringene.

## 8.5 VURDERING KLIMATILPASNINGSPLAN

### Kort oppsummert:

- Sterk intern og ekstern forankring og nettverksbygging, men behov for effektivisering og målretting av nettverk
- God kobling til budsjett og økonomiplan
- God samhandling og samstyring har hatt en betydelig innvirkning på implementerings- og oppfølgingsfasen
- En klar prioritering av ressurser til klimatilpasning. Finansieringen har variert, men fylkeskommunen har vist fleksibilitet ved å omdisponere midler og samarbeide om statlige tilskudd for å forbedre effekten
- Det vil ta tid før planens resultater blir synlige, og målene nås
- Planen vil trolig påvirke en rekke andre planområder på ulike nivåer
- Små kommuner i fylket har begrenset kapasitet og finansiering, noe som hindrer effektiv deltakelse og oppfølging. Fylkets store geografiske nedslagsfelt gjør det vanskelig å sikre bred involvering i møter og prosesser.
- Arbeidsbelastning og sårbarhet. Fylkeskommunen har mange planer. Bare innenfor miljøfeltet er det fem planer. Med en liten organisasjon og få dedikerte ressurser per plan, ser oppfølgingssystemet ut til å være sårbart. Prosessledere har ofte flere ansvarsområder, noe som fører til stor arbeidsbelastning og utfordringer med gjennomføring

Rogaland fylkeskommune har etablert en vidtrekkende og strukturert tilnærming for å sikre implementering og oppfølging av klimatilpasningsplanen. Internt inkluderer dette politisk og administrativ involvering i utarbeidelsen av planene, samt en tverrfaglig gruppe som fungerer som sekretariat og intern prosjektgruppe. Handlingsprogrammet for regionalplanen inneholder konkrete tiltak, effektmål og resultatmål som følges opp gjennom årlig rapportering og midtveisevalueringer. Fylkeskommunen har også etablert en egen tilskuddsordning for klimaomstilling og et klimaomstillingsfond for å støtte frivillige energiltak.

Gjennomgangen tyder på en klar prioritering av ressurser til klimatilpasning, med økende bevilgninger for å støtte både planutvikling og implementering. Tidlige budsjetter fokuserte på å etablere planarbeidet med dedikerte stillinger og årlige bevilgninger, mens senere planer har dreid oppmerksomheten mot konkret oppfølging og tilskuddsordninger for kommunene. Finansieringen har variert, men fylkeskommunen har vist fleksibilitet ved å omdisponere midler og samarbeide om statlige tilskudd for å forbedre effekten. Etableringen av et klimaomstillingsfond og økte midler til tilskuddsordninger forsterker satsingen på konkrete tiltak. For fremtiden forventes det at oppfølging av handlingsprogrammet kan dekkes innenfor eksisterende budsjetterammer, med mulighet for justeringer ved behov. Samlet sett reflekterer ressursbruken en vedvarende og tilpasningsdyktig tilnærming til klimatilpasning

Gjennomgangen tyder på at ambisjonene i planen blir vurdert opp mot administrasjonens kapasitet og ressurser, men at det ofte er et spenningsforhold mellom høye ambisjoner og realistisk gjennomføring.

**Samhandling og samstyring** har hatt en betydelig innvirkning på implementerings- og oppfølgingsfasen. Planen har en bred ekstern forankring og samhandling med kommuner og andre aktører gjennom en omfattende prosjektorganisering. Dette inkluderer opprettelsen av nettverk for klimatilpasning, der det er etablert faste arenaer for bevisstgjøring, læring, samhandling og tiltak. Fylkeskommunen deltar også i et EU-prosjekt, som innebærer at man vil motta veiledning og støtte for å effektivisere og forbedre gjennomføringen av planen. Dette er etter vår vurdering et godt eksempel på et tiltak som vil kunne styrke planens relevans og gjennomslagskraft.

Planen fungerer som et overordnet rammeverk, og legger "regionale spilleregler" for å oppnå felles mål. Den prioriterer et samarbeidsnettverk som en katalysator for videre arbeid, men mangler konkrete tiltak på alle nivåer og i alle sektorer. Planen er avhengig av aktiv deltakelse fra kommunene, som har en sentral rolle i klimatilpassingsarbeidet. Dette er et langsiktig og krevende arbeid, og at det vil ta tid før endringene blir merkbare.

Gjennomgangen tyder på at det er følgende interne og eksterne utfordringer knyttet til oppfølgingen av klimatilpassingsplanen og planens gjennomslagskraft. Interne utfordringer:

- **Ressursmangel og prioritering:** Fylkeskommunen har et større plansystem enn man klarer å drifte. Dette fører til at oppfølging av eksisterende planer blir nedprioritert til fordel for utvikling av nye planer. Gjennomgangen tyder på at det er en ubalanse mellom planutvikling og implementering, og ressursene som skulle ha vært brukt til oppfølging har en tendens til å bli omdisponert.
- **Sårbarhet og arbeidsbelastning:** Med en liten organisasjon og få dedikerte ressurser per plan, ser oppfølgingsystemet ut til å være sårbart. Prosessledere har ofte flere ansvarsområder, noe som fører til stor arbeidsbelastning og utfordringer med gjennomføring. Det oppleves at oppfølging av planer ofte kommer "i tillegg" til andre oppgaver, noe som bidrar til at dette arbeidet blir nedprioritert.

Det pekes også på noen eksterne utfordringer:

- **Ressursmangel og geografiske utfordringer:** Små kommuner i Rogaland har begrenset kapasitet og finansiering, noe som hindrer effektiv deltakelse og oppfølging. Fylkets store geografiske nedslagsfelt gjør det vanskelig å sikre bred involvering i møter og prosesser.
- **Behov for effektivisering og målretting av nettverk:** Eksisterende nettverk bør spisses og målrettes for å gi mer konkret nytteverdi. Det er nødvendig å diskutere drift, synergieffekter og balansen mellom bredde og fokus i nettverkene.

# 9 PLANOMFANG

## 9.1 INNLEDNING

---

Gjennomgangen så langt tyder på at fylkeskommunen har mange planer, men ikke tilstrekkelig kapasitet til å følge opp disse på en god nok måte. Oppfølging av eksisterende planer har en tendens til å bli nedprioritert til fordel for utvikling av nye planer.

Kort sagt: Det ser ut til å være en ubalanse mellom planutvikling og planoppfølging.

Flere av de vi har intervjuet mener dette er en sentral utfordring med fylkeskommunens plansystem. Og det berører også kjernen i denne forvaltningsrevisjonen, dvs. hvordan planomfanget påvirker fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør.

Fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør er sentral for å fremme en helhetlig og målrettet samfunnsutvikling i regionene. Fylkeskommunen skal gi en strategisk retning til samfunnsutviklingen, mobilisere ulike aktører med ressurser og samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk. Dette innebærer blant annet å:

- Etablere felles mål og velge strategisk retning for utviklingen
- Forankre arbeidet hos alle relevante aktører
- Mobilisere aktører med ressurser – privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn,
- Stimulere til samarbeid, etablere arenaer og møteplasser,
- Samordne og forplikte ulike sektormyndigheter,
- Samordne egne sektorer og planer og samordne offentlige aktører

## 9.2 UTFORDRINGSBILDE

---

Arbeidet med utviklingsplanen (regional planstrategi) 2025-2028 avdekket at flere av prosjektene som ble identifisert som nødvendige i forrige utviklingsplan, ikke hadde startet opp<sup>24</sup>. Dette ble en: *"wake-up call". Vi klarte bare å starte opp halvparten av de planlagte prosjektene ved forrige utviklingsplanrunde».*

Tilbakemeldingene tyder på at fylkeskommunens nøkkelutfordring har vært at ressursene ikke er tilstrekkelige for å rullere handlingsprogrammet til de gjeldende regionale planene samtidig som det lages helt nye planer. Dette har resultert i at flere planer ikke er tilstrekkelig oppdaterte.

I intervjuene blir det pekt på følgende: Vi har et større plansystem enn vi har ressurser til å drifte på en god måte. For å følge opp de regionale planene på en god måte trenges det både nok

---

<sup>24</sup> Jf. intervjuer.

ressurser til plansaksbehandling av kommunens planer og ressurser til drift av plannettverk og rullering av planenes handlingsprogram. Med et stort antall planer i utgangspunktet blir *«hele systemet preget av planer som ikke er tilstrekkelig oppdaterte»*.

I økonomiplan for 2023-2026 pekes det på det samme. Her står det at plan-, miljø- og samfunnsavdelingen *«... forventes å ha et høyt aktivitetsnivå og vil være presset i forhold til personellressurser. Nye oppgaver vil kunne gå på bekostning av vårt ansvar for oppfølging av eksisterende planer»*.

Dette ser ut til å ha vært et problem over tid. Ifølge økonomiplanene for perioden 2017-2020 har oppfølgingen av vedtatte planer vært nedprioritert. Resurser som skulle ha vært brukt til oppfølging, ble omdisponert til utvikling av nye planer. Dette gjeldt hele fylkeskommunens portefølje av planer.

Det samme pekes det på i intervjuene: I flere tilfeller har man hatt lite ressurser til oppfølging av planer og til å ha oppfølgingsmøter med kommunene i etterkant av at planene er vedtatt.

Ifølge intervjuene bidrar også et stort planomfang til å øke risikoen for silotenkning, noe som blant annet kan forhindre nødvendig drøfting av sentrale målkonflikter.

Et annet aspekt er medvirkning. Hver plan har ofte sine egne medvirkningsfora, og i intervjuene pekes det på at mange planer kan føre til medvirkningstretthet for viktige samarbeidspartnere. Enkelte eksterne aktører har gitt uttrykk for at de synes at fylkeskommunen har for mange parallelle medvirkningsprosesser, og at de opplever dette som ressurskrevende<sup>25</sup>.

En av de intervjuede kommenterte dette slik: *«Vi ønsker ikke å oppleve medvirkningstretthet, da dette er en stor utfordring»*.

### 9.3 REDUKSJON I ANTALL REGIONALE PLANER

---

I figuren under ser vi på utviklingen i antall regionale planer i fylkeskommunens planstrategi. Vi sammenligner RFK med planstrategien for Viken for 2021-2024. I figuren ser vi kun på regionale planer, og ikke på handlingsplaner og strategier (kommenteres i tekst).

Det har vært en klart nedgang i antall regionale planer i fylkeskommunens planstrategi de siste periodene. Dersom vi går tilbake til regional planstrategi for 2017-2020 var det totalt 26 regionale planer, mens antallet er redusert til 14 i gjeldende planstrategi. Antallet planer er likevel betydelig

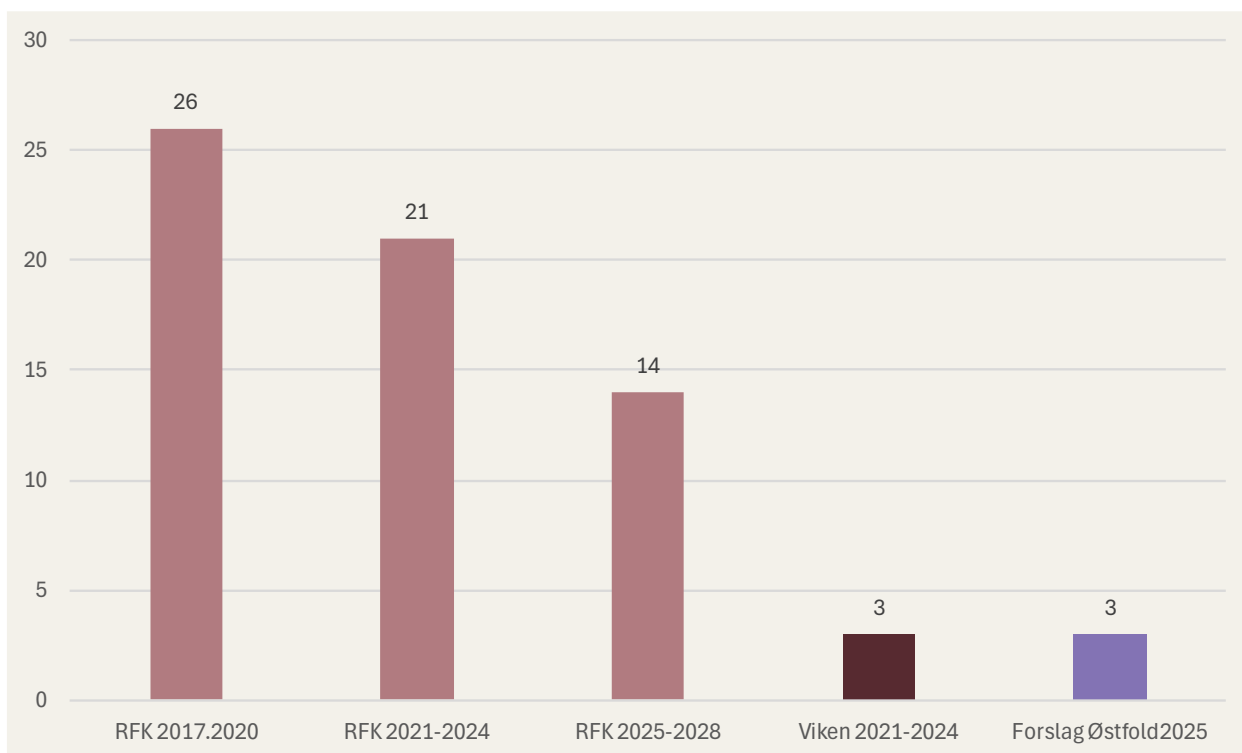
---

<sup>25</sup> Opplyst i intervju.



høyere enn det man la opp til i daværende Viken fylkeskommune for perioden 2021-2024 (3)<sup>26</sup>. Også Østfold fylkeskommune legger opp til tre regionale planer i forslaget som er på høring frem til sommeren 2025. Dette illustreres i figuren under.

Figur 8 Regionale planer i fylkeskommunenes planstrategier<sup>27</sup>



Stort planomfang ble også trukket frem i forvaltningsrevisjon fra 2014, som knyttet dette opp mot høye styringsambisjoner:

- *Høye styringsambisjoner har over tid resultert i et stort antall planer og strategier. Kartleggingen viser at Rogaland fylkeskommune har langt flere gjeldende planer enn de fylkeskommunene vi har sammenlignet med. Det har med skiftende politiske regimer vært stor vilje til å ta planverktøyet i bruk, noe som sammen med et sterkt planfaglig miljø i fylkesadministrasjonen, har ført til at fylkeskommunen i stor grad har vært på tilbudssiden når det gjelder utarbeidelse av nye planer. Slik sett bærer fylkeskommunen merkelappen «planfylke» med rette. Mens noen mener at dette er en skattekiste som har*

<sup>26</sup> I utviklingsplan for 2021-2024 var det dessuten 11 strategier/handlingsplaner. I gjeldende utviklingsplan er antallet redusert til 7.

<sup>27</sup> Kilder: Plansystem og planbehov, utviklingsplan for Rogaland – regional planstrategi 2025-2028 (Tall fra 2017-2020), Utviklingsplan for Rogaland 2025-2028 og regional planstrategi for Viken 2021-2024.

*brakt Rogaland fylkeskommune i tetsjiktet i regional planlegging, er det andre som mener at fylkeskommunen er i ferd med å gape over mer enn den makter.*

Per i dag er noen av de gjeldende planene i Rogaland fylkeskommune over 10 år gamle (for eksempel regionalplan for folkehelse, Heiplanen og RP vindkraft), mens flere av planene er 5-8 år gamle<sup>28</sup>.

Sommeren 2023 ble det gjennomført en konsulentkartlegging av Rogaland fylkeskommunes regionale planer og strategier som la føringer for arealbruken i fylket. Noen funn herfra<sup>29</sup>:

- Det var totalt cirka 500 arealføringer på tvers av det regionale plansystemet. De aller fleste arealføringene ble funnet i de regionale planene, men det ble også funnet arealføringer i flere av strategidokumentene.
- I tillegg til det samlede omfanget av arealføringer i det regionale arealplansystemet, kan det være en utfordring at delvis overlappende føringer for arealbruk gis både i areal- og transportplaner og i temaplaner.
- Selv om konsulentkartleggingen i 2023 viste en god del overlapp mellom planene, er det et mindre problem med motstrid mellom føringene i de ulike planene.

Funnene fra denne kartleggingen oppsummeres slik av fylkeskommunen: «*Selv om det er relativt lite motstrid mellom de ulike regionale planene, bidrar det totale omfanget av planer og arealføringer (500 stk.) til at fylkeskommunens plansystem i sum fremstår som uoversiktlig. Medvirkningsprosessen bekrefter at mange av brukerne primært forholder seg til ATP-ene<sup>30</sup>, og er mindre kjent med andre regionale planer, selv om disse også inneholder arealføringer.*

I oppsummeringen tas det til orde for å slå sammen planer og planprosesser: Fylkeskommunens arealplansystem trenger en systematisk oppdatering for å ivareta både regionale og nasjonale interesser, samtidig som det forenkles. Det nye systemet må være oversiktlig, sikre god forankring og medvirkning hos kommunene, og ivareta kontinuitet i arealpolitikken.

## 9.4 LANGT FÆRRE PLANER I ANDRE FYLKESKOMMUNER

---

I intervjuene pekes det på at det er en tendens til at fylkeskommunene i landet reduserer antallet regionale planer. Et eksempel her er tidligere Viken fylkeskommune (se figur over), som la opp til tre regionale planer.

---

<sup>28</sup> Plansystem og planbehov, utviklingsplan for Rogaland – regional planstrategi 2025-2028

<sup>29</sup> Utviklingsplan for Rogaland – regional planstrategi 2025-2028

<sup>30</sup> Areal- og transportplaner.

Vi får opplyst at plangrunnlaget herfra utgjør et viktig utgangspunkt for mange fylkers arbeid med å redusere antallet regionale planer. Det pekes på at noen fylker kun ser for seg å ha 3 regionale planer; 1) areal, 2) næring/kompetanse og 3) samfunn/sosial bærekraft.

Vikens planstrategi fra 2021-2024 la opp til disse tre<sup>31</sup>:

- Økt livskvalitet, deltakelse og likeverd
- Kompetanse og verdiskaping
- Areal og mobilitet

Klima og miljø, folkehelse og samarbeid ble definert som tverrgående temaer som skulle inkluderes i alle tre planene. Dette ble begrunnet med at temaene ble ansett som så viktige at de måtte veie tungt i alt utviklingsarbeid.<sup>32</sup>

Slik vi har forstått det, vedtok Viken fylkeskommune i 2023 et plangrunnlag som et midlertidig tiltak i planarbeidet, ettersom fylket skulle oppløses. Dette plangrunnlaget ble deretter overført til de tre gjenopprettede fylkene, som nå ser ut til å ta dette i bruk<sup>33</sup>. Østfold fylkeskommunes tre nye planer, som nå er på høring, viser en stor likhet med plangrunnlaget fra Viken fylkeskommune.

Vi får også opplyst at Oslo og Akershus går videre med ambisjonen fra plangrunnlaget om å lage en samlet plan for areal og mobilitet i de to fylkene. Dette er også en ambisjon i Rogaland fylkeskommunes nye plan for bærekraftig arealbruk og mobilitet<sup>34</sup>

## 9.5 FORENKLE OG EFFEKTIVISERE PLANSYSTEMET

---

Den gjeldende utviklingsplanen (2025-2028) i Rogaland fylkeskommunen er tydelig på at plansystemet skal forenkles og effektiviseres. I den regionale planstrategien (utviklingsplan for Rogaland 2025-2028) har fylkeskommunen synliggjort hvilke planer som skal avvikles eller inngå i nye planer eller planrevisjoner. To eksempler på dette:

- **Regionalplan for bærekraftig arealbruk i Rogaland.** Planen skal samle felles strategier og prinsipper for arealbruk fra andre regionale planer. I første omgang omfattes særlig de fire regionale areal- og transportplanene, regionalplan for massehåndtering (2017) og regional jordvernstrategi (2019/2023). Hensikten er et mer tilgjengelig og oppdatert plansystem.
- **Regionalplan for helsefremmende og inkluderende samfunn.** I prosjektet vil det tas stilling til innholdet til regionalplan for folkehelse (2013), fylkesdelplan for universell

---

<sup>31</sup> Kilder: Regional planstrategi 2020-2024, og programstyrets forslag, datert 23.05.2023. Formålet med sistnevnte plangrunnlag er å skape et grunnlag for at nye regionale planer i Akershus, Buskerud og Østfold skal gi overordnede og strategiske føringer for en bærekraftig utvikling og forutsigbare rammer for samfunnsutviklingen

<sup>32</sup> Veien til et bærekraftig Viken - regional planstrategi 2020-2024

<sup>33</sup> Opplyst i intervju.

<sup>34</sup> Opplyst i intervju.

utforming (2014), fylkesdelplan for inkluderende samfunn, friluftsdelen av regionalplan for friluftsliv og naturforvaltning (2017), og handlingsplan for å fremme psykisk helse og forebygge selvmord, med mål om å utvikle disse som selvstendige plandokument. Integrering vil også være et viktig tema for planarbeidet, jf. gjeldende integreringsstrategi.

Det foreslås tre hovedgrep i forbindelse med den nye utviklingsplanen. 1) Etablere fem prinsipper for plan- og strategiarbeid. 2) Oversikt over plansystemet der ulike planer tydeliggjøres. Hensikt: med disse to punktene: Fremstå godt koordinert eksternt 3) Videre arbeid med forenkling og sammenslåing av planer og tema: Hensikt: Sikre at planporteføljen er et oppdatert og godt verktøy for fylkeskommunens arbeid som regional samfunnsutvikler og planmyndighet,

## 9.6 NY ORGANISERING

---

Frem til omorganiseringen ble flertallet av de regionale planene utarbeidet i daværende avdeling for plan- og arealforvaltning, og de hadde ansvaret for flere sektorer og planer.<sup>35</sup> Vi får opplyst at ansvaret er mer spredt på ulike seksjoner etter omorganiseringen (plan – og arealforvaltning, Klima og energi, næring og folkehelse, idrett og mangfold [se organisasjonskart](#)).

Ifølge intervjuene er det behov for en bedre intern koordinering av planarbeid i fylkeskommunen. Det pekes på at ny organisering og færre planer gir mulighet for en styrket oppfølging og kunnskapsdeling, samt en bedre integrering av regional planlegging i hele organisasjonen.

Vi får opplyst at det vurderes ulike former for interne samordningsforum i fylkeskommunen, for å styrke samordning av ulike faginteresser i planarbeidet. Det er allerede etablert et prosesslederforum. Ifølge våre informanter er dette en viktig arena for å diskutere prosesser, utvikle medvirkningsopplegg og lage gode planer og strategier. Oppmerksomheten i dette forumet er foreløpig mest innrettet mot erfaringsdeling rundt prosesser med å utvikle planer, og i mindre grad rettet mot implementering og oppfølging av planer<sup>36</sup>.

## 9.7 VURDERING PLANOMFANG

---

Rogaland fylkeskommune har i dag et større plansystem enn man klarer å drifte. Dette svekker fylkeskommunens evne til å drive regional utvikling.

Det er allerede satt i verk et arbeid i fylkeskommunen for å forenkle og effektivisere plansystemet. I den nye planstrategien er det lagt opp til å slå sammen planer og planprosesser - enkelte planer skal utvikles, andre skal inngå i nye planer/planrevisjoner.

---

<sup>35</sup> Intervju.

<sup>36</sup> Opplyst i intervju.

Gjennomgangen vår tyder på at en planreduksjon er helt nødvendig for at administrasjonen og folkevalgte skal kunne følge opp planene på en god måte.

I økonomiplan 2024-2027 ble det satt i verk et omstillingsprosjekt i fylkeskommunen, «*mer for mindre*». Dette prosjektet handler om å effektivisere driften og tilpasse tjenesten til endrede økonomiske rammer. Her skal man blant annet undersøke hvordan oppgaver kan utføres smartere og mer effektivt for å sikre en best mulig utnyttelse av knappe ressurser. Etter vår vurdering vil en *ytterligere* reduksjon i antall planer og strategier være et godt grep fremover, og i tråd med intensjonen i omstillingsprosjektet.

Basert på funnene i vår gjennomgang, hva er de viktigste argumentene for å redusere planomfanget?

- Plansystemet fremstår i dag som uoversiktlig
- Et stort planomfang øker risikoen for silotenkning, og kan forhindre at målkonflikter fanges opp og drøftes. Færre planer vil trolig tvinge frem tydeligere prioriteringer og styrke planenes gjennomslagskraft
- Dagens omfangsrike og fragmenterte planverk ser ut til å være til hinder for en samordnet innsats. Ved å redusere planomfanget og heller fokusere på mer overordnede og helhetlige planer, er det lettere å skape en tydelig retning som regional utviklingsaktør
- Det sittende fylkesting får et sterkere eierskap til de eksisterende planene. I dag er det flere planer som ikke er tilstrekkelig oppdaterte. Noen er over ti år gamle.
- I dag er det få ressurser dedikert til hver plan, noe som gjør oppfølgingen sårbar. Færre planer kan føre til mer effektiv bruk av tilgjengelige ressurser og økt robusthet
- Hver plan har ofte sine egne medvirkningsfora, og mange planer innebærer mange parallelle medvirkningsprosesser. Dette kan føre til medvirkningstretthet for viktige samarbeidspartnere. Færre planer vil redusere risikoen for medvirkningstretthet
- I sum: Færre planer vil kunne styrke planenes gjennomslagskraft og fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør langs alle tre dimensjonene: Strategisk retning, mobilisering av aktører med ressurser og samordning og koordinering av offentlig innsats og virkemiddelbruk.

Dette betyr ikke at det er risikofritt å redusere planomfanget, eller å legge seg på samme linje som for eksempel Østfold. Dette vil være en ny måte å jobbe på for Rogaland fylkeskommune. Færre planer *kan* dessuten føre til at viktige temaer eller geografiske områder ikke får den nødvendige oppmerksomheten. Det kan også bety at det blir mer krevende å koordinere internt og eksternt samarbeid. Og det vil trolig innebære færre anledninger til å delta i planprosesser for eksterne aktører. Dette er noe fylkeskommunen bør være oppmerksomme på. Vi tror likevel at fordelene med færre planer er langt større enn ulempene.

### **Anbefaling**

- Fylkeskommunen bør redusere antallet regionale planer og strategier i årene fremover, og heller satse på færre og mer overordnede planer

# SKRIFTLIGE KILDER

- Utviklingsplan for Rogaland – Regional planstrategi 2017-2020
- Utviklingsplan for Rogaland – Regional planstrategi 2021-2024
- Utviklingsplan for Rogaland – Regional planstrategi 2025-2028
- Regionalplan for folkehelse (2013-2017) med tilhørende handlingsplaner, rapporteringer og dokumenter relatert til planen, kunnskapsgrunnlag, herunder handlingsplaner, evalueringer og årsrapporter
- Nærings- og innovasjonsstrategi 2020, med tilhørende handlingsplaner, rapporteringer og dokumenter relatert til planen, herunder Rogalandsanalysen, strategi for smart spesialisering og innspill til strategi
- Regionalplan for klimatilpasning i Rogaland 2020-2050, med tilhørende handlingsplaner, rapporteringer og dokumenter relatert til planen, herunder handlingsplan, evalueringsnotat handlingsprogram klimatilpasning januar 2024, opprettelse av klimaråd og oppsummering fra informasjons- og innspillsmøte
- Rogaland Fylkeskommune økonomiplan og årsbudsjett i perioden 2014-2024
- RFKs nettsider
- Årsmeldinger 2022 og 2023
- *Nasjonale forventninger (2023-2027)*, 20. juni 2023
- *Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå*, Hofstad og Hansen, NIBR, 2015
- *Styrking av regional plan og regionale styringsmidler i plan- og bygningsloven*, Juridisk betenkning av Fredrik Holth og Nikolai K. Winge, udatert
- *Partnerskap og samstyring i fylkeskommuner - En sammenstilling av erfaringer*, Telemarkforskning 2020
- *Variasjon, mangfold og hybriditet - Implementering av regional planstrategi i Norge* Ulla Higdem og Aksel Hagen
- *Regional plan*. Hansen, Hofstad og Higdem - I boka *Plan og bygningslover – fungerer loven etter intensjonene* (2018)
- *Fylkeskommunens planrolle*, Rogaland Revisjon 2014
- AMU-sak, RFK 4/2024