DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Meld. St. 5

(2019–2020)

Melding til Stortinget

Levende lokalsamfunn for fremtiden

Distriktsmeldingen

DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Meld. St. 5

(2019–2020)

Melding til Stortinget

Levende lokalsamfunn for fremtiden

Distriktsmeldingen

Innhold

1 Sammendrag ... 7
1.1 Sammendrag ... 7
1.2 Samandrag ... 11
1.3 Čoahkkáigeassu ... 15

2 Innledning ... 20
2.1 Distrikts-Norge i omstilling ... 20
2.2 FNs bærekraftsmål gir nye rammer for distriktspolitikken ... 21
2.3 Nasjonal politikk, regionale fortrinn og lokal omstillingsevne ... 21

3 Dagens Distrikts-Norge ... 23
3.1 Distriktskommunenes kjennetegn 23
3.2 Distriktskommuner og bo- og arbeidsmarkedsregioner ... 26
3.3 Befolkningsutvikling i distriktene 26
3.4 Aldrende befolkning og mangel på arbeidskraft ... 29

4 Vekstkraft i hele landet ... 35
4.1 Nord-Norge ... 35
4.2 Trøndelag ... 39
4.3 Vestlandet ... 42
4.4 Agder ... 45
4.5 Innlandet ... 48
4.6 Østlandet ... 51

5 En effektiv næringspolitikk for hele landet ... 55
5.1 Økonomisk vekstkraft og optimisme i Distrikts-Norge ... 55
5.2 Utenriks-, handels- og distriktspolitikk ... 57
5.2.1 Aktiv europapolitikk er en forutsetning for god distriktspolitikk ... 57
5.2.2 En effektiv europapolitikk krever samspill på alle politiske nivåer ... 57
5.2.3 Mellom geopolitikk og samfunnsutvikling i nord ... 58
5.3 Næringsfremmende skattepolitikk 59
5.4 Ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift videreføres ... 60
5.5 En næringsrelevant forskningspolitikk for hele landet ... 61
5.6 Næringspolitikk i og for distriktene ... 62
5.6.1 Rammebetingelser for små og mellomstore bedrifter ... 62
5.6.2 Virkemidlene kommer distriktsbedrifter til gode ... 63
5.6.3 Kapitaltilgang i distriktene ... 66

6 Naturressurser i distriktene gir vekstgrunnlag for hele landet ... 69
6.1 Levende kystsamfunn – et konkurransefortrinn for blå vekst 69
6.1.1 Regjeringen har oppdatert havstrategien ... 71
6.1.2 Kunnskapsbasert planlegging er viktig for å lykkes ... 73
6.1.3 En framtidsrettet fiskeripolitikk ... 74
6.2 Petroleums- og energipolitikk for hele landet ... 75
6.2.1 Petroleumsaktiviteten skaper velferd ... 75
6.2.2 En lønnsom, sikker og bærekraftig energiforsyning ... 76
6.3 Industri- og mineralnæring, handel og bygg- og anlegg ... 79
6.4 Landbrukssektoren bidrar til vekstkraftige distrikter ... 81
6.4.1 Nasjonal politikk gir verdiskaping og sysselsetting i distriktene ... 81
6.4.2 Bred næringsutvikling særlig viktig i distriktene ... 83
6.5 Reiseliv gir arbeidsplasser og lokal utvikling ... 85
6.5.1 Sesongutvidelse og lokal forvaltning ... 85
6.5.2 Kultur- og matopplevelser viktig for reiseliv i distriktene ... 86
6.5.3 Natur- og kulturarv som grunnlag for reiseliv ... 87
6.5.4 Bærekraftig reiseliv kommer distriktene til gode ... 89

7 Tilgang på kompetanse og arbeidskraft ... 91
7.1 Universitets- og høgskoletilbud i alle deler av landet ... 91
7.2 Fleksibel etter- og videreutdanning ... 95
7.2.1 Nasjonal koordinering og regional forankring ... 95
7.2.2 Større sammenheng mellom tilbud og etterspørsel av etter- og videreutdanning ... 96
7.3 Et utdanningstilbud tilpasset lokale arbeidsmarkeders behov ... 97
7.3.1 Kompetansepolitikken skal tilpasses regionale forhold ... 97

7.3.2 Et relevant videregående opplæringstilbud ... 99
7.3.3 Fagskolene – arbeidslivets utdanning ... 100
7.3.4 Universiteter og høgskoler som regionale partnere ... 101
7.4 Inkluderende arbeidsliv styrker tilgang på arbeidskraft ... 103
7.4.1 Arbeidsmarkedspolitikk styrker tilgang til arbeidskraft i distriktene 103
7.4.2 Regjeringen gjennomfører et integreringsløft i hele landet ... 104

8 Samferdselsinfrastrukturen bygger landet sammen ... 107
8.1 Transportinfrastruktur ... 107
8.1.1 Nasjonal transportplan ... 107
8.1.2 Fylkeskommunal infrastruktur ... 108
8.1.3 Nasjonal transportplan 2022–2033 109
8.1.4 Fiskerihavnene – viktig infrastruktur for samfunnsutvikling ... 109
8.2 Samferdselstjenester der folk bor 109
8.2.1 Kollektivtransporten er viktig i distriktene ... 109
8.2.2 Et godt flytilbud i distriktene ... 110
8.2.3 Et godt drosjetilbud i hele landet ... 110
8.2.4 Kystruteavtalen ... 111
8.2.5 Posttjenester ... 111
8.2.6 Grønn omstilling i samferdselssektoren ... 112
8.2.7 Nye løsninger som fremmer mobilitet og tilgang til tjenester ... 113
8.3 God og stabil tilgang til digital infrastruktur for alle ... 115
8.3.1 Regjeringen har en effektiv bredbåndspolitikk ... 115
8.3.2 Regjeringen vurderer leveringsplikt ... 116
8.3.3 Stabil og robust tilgang ... 116
8.3.4 Fylkeskommunene får større ansvar ... 116
8.4 Overføring av fylkesvegadministrasjon fra Statens vegvesen til fylkeskommunene ... 117
8.5 Ny organisering av Statens vegvesen ... 117
8.6 Utvikling av effektive og bærekraftige regionale transportsystemer ... 117

9 Tilgang til statlige tjenester og lokalisering av statlige arbeidsplasser ... 119
9.1 Et operativt, synlig og tilgjengelig politi ... 119
9.2 Forsvar for hele landet ... 120
9.3 Trygghet og beredskap ... 121
9.3.1 Flom og skred ... 121
9.3.2 Forsterket e-kom ... 121
9.3.3 HF-dekning i nordområdene ... 121
9.3.4 Ny redningshelikopterbase i Tromsø ... 122
9.4 Tilgang til publikumstjenester og lokalisering av statlige arbeidsplasser i en tid i forandring ... 122
9.5 Nye grep i lokaliseringspolitikken 124

10 Nødvendige og forsvarlige kommunale helse- og omsorgstjenester og statlige spesialisthelsetjenester ... 128
10.1 Framtidas helse- og omsorgstjenester ... 128
10.2 Spesialisthelsetjenester ... 128
10.3 Tiltak for økt kapasitet, kompetanse og kvalitet i omsorgstjenestene ... 129
10.4 Primærhelsetjenesten i endring ... 130
10.5 Rekrutteringstiltak ... 131
10.6 Digitalisering som redskap for bedre helse- og omsorgstjenester 131

11 Livskraftige lokalsamfunn for folk og bedrifter ... 133
11.1 Finansieringen av kommunene ivaretar distriktshensyn ... 133
11.2 Demografi- og kompetanseutfordringer ... 134
11.2.1 Økning i andel eldre og behov for arbeidskraft ... 134
11.2.2 Kompetanse og kapasitet ... 134
11.3 Kommunereformen er viktig for distriktene ... 137
11.4 Innovasjon og bruk av teknologi i kommunene ... 140
11.5 Omstillingsdyktige distriktskommuner ... 143
11.5.1 Kommuneplanens samfunns- og arealdel er viktige verktøy ... 143
11.5.2 Utvikling på tvers av administrative grenser ... 145
11.5.3 Næringsvennlige distriktskommuner ... 146
11.5.4 Samordning for verdiskaping basert på utmarksressurser ... 148
11.5.5 Når kommunen rammes av akutte endringer ... 150
11.5.6 Bolig for endret befolkningssammensetning ... 151

11.5.7 Lokaldemokrati, sivilsamfunn og levende lokalsamfunn 153
11.5.8 Grunnleggende servicetjenester i de mest perifere områdene 155
11.6 Veiledning og kunnskap som virkemiddel 156
11.6.1 Distriktssenteret har en nasjonal rolle 156

12 Regional samfunnsutvikling..... 158
12.1 Fylkeskommunene med styrket ansvar og flere oppgaver fra 2020 .. 158
12.2 Finansiering av fylkes-kommunene 159
12.3 Regionale planer skal samordne innsatsen i distriktene 159
12.4 Regional næringsutvikling fra 2020 160
12.5 Smart spesialisering som metode for næringsutvikling 160
12.6 Regionalt internasjonalt arbeid for fremtidens distrikter 162
12.7 Styrket politisk dialog mellom regjeringen og fylkeskommunene 162
12.8 Sametinget som samfunnsutvikler 163

13 Økonomiske og administrative konsekvenser 165

Litteratur 166

DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Meld. St. 5

(2019–2020)

Melding til Stortinget

Levende lokalsamfunn for fremtiden

Distriktsmeldingen

Tilråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 18. oktober 2019, godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)

1 Sammendrag

1.1 Sammendrag

Regjeringen ønsker levende lokalsamfunn og vekst i hele landet. Næringslivet i mange distriktsområder går godt, og folk bor der verdiene er og skapes. Det gjør sterke bedrifter og levende lokalsamfunn til konkurransefortrinn for Norge. Vi har innovative bedrifter, arbeidsplasser og kunnskapsmiljøer i hele landet. Vi har sterke næringsmiljøer og et landsdekkende utdanningssystem. Dette er styrker vi skal bygge videre på. Regjeringen vil støtte opp om videre vekst og sysselsetting i distriktene, legge til rette for at bærekraftig utnyttelse av naturressursene også gir positive ringvirkninger for lokalsamfunnene og bidra til å sikre et likeverdig tjenestetilbud i hele landet.

Det skal være mulig å leve gode liv, uansett hvor i Norge man bor. Regjeringen mener det gode samfunnet bygges nedenfra, med rom for menneskers ulike tilhørighet og fellesskap. Gode rammer for familier, barn, unge og eldre er en forutsetning for gode og inkluderende lokalsamfunn. Sivilsamfunn og familie er ved siden av arbeid, viktig for gode liv i distriktene, og spiller derfor en viktig rolle i distriktspolitikken. Regjeringen legger til rette for god familiepolitikk, gode vilkår for frivilligheten og et samfunn der det er plass til alle.

Regjeringens distriktspolitikk bidrar til lønnsomme jobber og bedre velferd der folk bor. Regjeringen vil legge til rette for kreativiteten, skaperkraften og kunnskapen som finnes i distriktene. Ved å gi samfunnet vårt flere bein å stå på, kan vi sikre levende lokalsamfunn for fremtiden. Å binde by og land sammen er en forutsetning for å lykkes. Regjeringen har en bred tilnærming til distriktspolitikken, og det er mange politikkområder som har betydning for distriktene. Gjennom å satse på arbeids-, nærings- og skattepolitikken fører regjeringen en politikk som gir folk en jobb å gå til, og at bedriftene kan vokse og skape fremtidens jobber. Samferdsel, kompetanse og utdanning, kultur, frivillighet og helse er også viktige områder som bidrar til livskraftige lokalsamfunn og distriktssentre.

Norge er i omstilling. Teknologiutvikling og klimautfordringer påvirker hele samfunnet. Arbeidslivet må bli grønnere, smartere og mer nyskapende. Vi må utnytte ressursene på en bærekraftig måte, og som gir grunnlag for lønnsomme arbeidsplasser. Forutsetningene er der. Våre rike naturressurser ligger spredt i hele landet og danner grunnlag for aktivitet og utvikling. Mulighetene for framtidig vekst og nye arbeidsplasser er stor for næringer som har verden som marked, både i etablerte næringer som maritim, olje og gass, fiske, havbruk og reiseliv, og i framvoksende næringer som bioøkonomi og havvind. For å sikre omstillingsevne i hele landet og samtidig ta vare på de små og store fellesskapene, må vi støtte opp om lokal utvikling og sørge for at vi har virkemidler som bidrar til vekst og reduserer barrierer for utvikling.

Tilgangen på nok og relevant arbeidskraft er en gjennomgående utfordring. Mange bedrifter og kommuner klarer ikke utløse potensialet sitt fordi det er krevende å beholde og rekruttere relevant arbeidskraft og kompetanse. Denne situasjonen svekker bedriftenes muligheter for vekst og omstilling og lokalsamfunnenes forutsetninger for god og vekstkraftig utvikling. For kommunene innebærer rekrutteringsutfordringene at det kan være vanskelig å tilby likeverdige velferdstjenester som innfrir innbyggernes behov og krav.

Utfordringene skyldes særlig en sterk økning i andelen eldre, som slår først og sterkest inn i de tynnest befolkede delene av landet. Det blir færre som kan sikre velferdssamfunnets bærekraft. Det blir sterkere konkurranse om kvalifisert arbeidskraft, som trengs for å gjennomføre nødvendige endringer i offentlig sektor og i næringslivet. Regjeringen vil sette ned et offentlig utvalg som skal utrede konsekvensene av demografiutfordringer i distriktene for både kommunsektoren, staten og privat sektor. Å beholde og tiltrekke seg yngre aldersgrupper vil være avgjørende for distriktenes framtid, og vi vil også ta initiativ til å opprette et ungdomspanel som skal gi råd til regjeringen om fremtidens distriktspolitikk.

I Granavolden-plattformen har regjeringen signalisert sine hovedprioriteringer for samepolitikken i årene som kommer. Regjeringen vil bevare Sametinget og konsultasjonsordningen mellom Sametinget og regjeringen. Videre vil regjeringen utvikle samisk næringsliv, herunder reiseliv, knyttet til samisk kultur og de tradisjonelle samiske næringer. Regjeringen vil følge opp NOU 2016: 18 *Hjertespråket*, sammen med Sametinget, og legge til rette for en økologisk bærekraftig reindriftsnæring, sammen med næringen selv.

Granavolden-plattformen hviler på en grunnleggende forståelse av at Norge er et samfunn med små forskjeller, tillit mellom folk og høy grad av trygghet. Dette er ikke minst viktig i en tid der nødvendige strukturendringer gjennomføres på mange områder. Reformene bidrar til en framtidsrettet og nødvendig samfunnsstruktur som gir bedre tjenester der folk bor og bedrifter driver sitt virke. I en tid der økende polarisering i andre land setter by opp mot land, er det et grunnleggende premiss for den norske distriktspolitikken å ta vare på den norske tilliten. Dette er noe av bakgrunnen for at regjeringen ønsker å legge fram en distriktsmelding kun to år etter Meld. St. 18 (2016–2017) *Berekraftige byar og sterke distrikt.*

Vekst og utvikling

Det viktigste for levende lokalsamfunn i hele Norge er et næringsliv som opprettholder og skaper nye lønnsomme arbeidsplasser. Regjeringen prioriterer en næringsfremmende skattepolitikk for å bidra til fremtidens arbeidsplasser og fører en bred forsknings- og innovasjonspolitikk som kommer hele landet til gode.

Ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift videreføres. En aktiv utenriks- og handelspolitikk og EØS-avtalen sørger for tilgang til marked for distriktsnæringer som fiskeri, havbruk, energi og reiseliv. Høsten 2020 vil vi legge fram en ny stortingsmelding om Nordområdene. En egen strategi for små og mellomstore bedrifter, som har stor betydning for sysselsetting og verdiskaping også i distriktene, er lagt fram. Regjeringen prioriterer virkemidler for samlokalisering av små og nyetablerte bedrifter, mer langsiktig samarbeid mellom bedrifter og mellom bedrifter og kunnskapsmiljø og økt bruk av forskning i utviklings- og innovasjonsprosesser. Det gir grunnlag for at også andre regionale næringsmiljø kan bevege seg høyere opp i verdikjeden, og utvikle beslektede næringer i regionen. Regjeringen er i gang med å overføre næringsrettede ordninger til fylkeskommunene som er viktige for mobilisering og kvalifisering av regionalt næringsliv. Vi vil vurdere flere oppgaver som kan styrke fylkeskommunens rolle som næringspolitisk aktør.

Den sektorvise næringspolitikken er vel så viktig for utviklingen i distriktene. Havets ressurser gir nasjonal verdiskaping og er en betydelig næringsvei for mange kystsamfunn. I Granavolden-plattformen fremgår det at bærekraftige utnytting av naturressurser også må gi positive ringvirkninger i lokalsamfunnene. Regjeringen vil følge opp den ferske havstrategien og har lagt

fram en stortingsmelding om framtidsrettet kvotepolitikk. Regjeringen vil forvalte petroleumsressursene på en effektiv og bærekraftig måte og sørge for produksjon med lavest mulig utslipp. Det gir inntekter, verdiskaping og sysselsetting som er viktig for å opprettholde vårt velferdssamfunn. Jordbruksoppgjøret 2019 har en god profil til fordel for distriktene og små og mellomstore bruk. Samtidig forsterkes det ambisiøse klima- og miljøarbeidet og satsingen på kulturlandskap i jordbruket. Strategien *Skog- og trenæringa – ein drivar for grøn omstilling* ble lagt fram i mars 2019 og legger til rette for å skape økte verdier av norske skogressurser. Mange turister vil oppleve norsk natur, og oppsøker reisemål i spredtbygde strøk. For å styrke Norges posisjon som kulturelt reisemål og øke verdiskapingen innenfor kultur- og reiselivsnæringene har regjeringen nylig lagt fram en strategi for kultur og reiseliv. Strategien følger opp Meld. St. 19 (2016–2017) *Opplev Norge – unikt og eventyrlig.*

Et lønnsomt næringsliv med høy verdiskaping er viktig for gode lokalsamfunn og regional konkurransekraft. Næringslivet bidrar med verdiskaping og arbeidsplasser, men har også mange andre roller i distriktene. Regjeringen vil sette ned et offentlig utvalg som skal utrede næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn.

Tilgang på kompetanse og arbeidskraft i distriktene

Regjeringen vil styrke innsatsen for å få flere i jobb og for at befolkningen har relevant utdanning og relevant kompetanse for å møte arbeidskraftsbehovene både i privat og offentlig sektor. Det handler både om å legge til rette for et relevant utdanningstilbud innenfor det ordinære utdanningssystemet og å styrke arbeidet med å kvalifisere voksne til arbeidslivet. Regjeringen gjennomfører integreringsløftet for å øke innvandreres deltakelse i arbeids- og samfunnsliv.

Regjeringen gjennomfører en kompetansereform i arbeidslivet for at ingen skal gå ut på dato og at flere skal kunne stå i jobb lenger. Regjeringen har satt i gang en rekke tiltak, og vil legge frem en melding til Stortinget våren 2020 som skal oppsummere arbeidet så langt og gi retning for den videre politikkutviklingen. Regjeringen vil utvikle reformen i samarbeid med partene i arbeidslivet, innenfor rammene av oppfølgingen av *Nasjonal kompetansepolitisk strategi (2017–2021)*. Et viktig grep i reformen er å stimulere til utvikling av fleksible videreutdanningstilbud og gjøre livslang læring mer tilgjengelig. Regjeringen styrker satsingen på fleksible utdanningstilbud. Det er et mål for regjeringen at alle skal ha tilgang til utdanning uavhengig av om du bor et sted hvor det er et studiested eller ikke.

Kompetansereformen understøtter fylkeskommunenes strategiske og koordinerende rolle i regional kompetansepolitikk. God rollefordeling, samarbeid og samordning mellom nasjonalt og regionalt nivå i kompetansepolitikken blir viktig. Vi vil legge til rette for et utdanningstilbud tilpasset regionale arbeidsmarkeders behov, forsterke etter- og videreutdanningstilbudet og legge til rette for desentraliserte, nettbaserte og fleksible utdanningstilbud i alle deler av landet. Regjeringen vil invitere fylkeskommunene til å delta i piloter som skal koble etterspørselen arbeidsgiverne og innbyggerne har etter kompetanse med et tilpasset tilbud av kompetanse/utdanning i distriktene, og som er tilgjengelig for voksne der de bor.

Infrastruktur som bygger landet sammen

God samferdsel er viktig for utvikling i distriktene, og binder by og land sammen. Regjeringen prioriterer utbygging av infrastrukturen for at folk skal kunne bo og bedrifter skal kunne skape arbeidsplasser og verdier i hele landet. Samferdselsbudsjettet er derfor økt fra om lag 41,2 mrd. kroner i 2013 til 75,4 mrd. kroner i 2020, og samferdselsbudsjettet har økt med over 80 prosent. Vedlikeholdsetterslepet er redusert både på vei og jernbane.

Regjeringen vil fortsette satsingen på samferdsel i Distrikts-Norge. Regjeringen vil sikre at Norge har en god og fremtidsrettet infrastruktur for luftfart i distriktene, legge til rette for bruk av ny teknologi i transportsektoren og for rask utbygging av ladeinfrastruktur i hele landet. Som en oppfølging av regjeringenspartienes bompengeavtale skal det gjennomføres en helhetlig KVU for utvikling av transportløsninger i Nord-Norge, herunder Nord-Norgebanen. Regjeringen vil også videreføre et godt samarbeid med fylkeskommunene som har et betydelig ansvar for samferdsel. Av Granavolden-plattformen fremgår det at regjeringen vil vurdere hvordan staten kan bidra til at enkelte fylkesveier med høy andel tungbiler og eksport best mulig kan rustes opp i kommende Nasjonal transportplan. I 2020-budsjettet legger regjeringen opp til å sette av 100 mill. kroner til opprettelsen av en tilskuddsordning til fylkesveier som er særlig viktige for næringstransport.

Vi vil fortsette arbeidet med å gjøre den digitale infrastrukturen sikker og robust og samtidig sikre at alle skal ha tilgang til internett. God og

stabil tilgang til elektronisk kommunikasjon er avgjørende for at folk skal kunne bo og leve og bedrifter skape arbeidsplasser og verdier i hele landet. Det er gitt mer i statlig tilskudd til bredbånd i perioden 2014–2019 enn i perioden 2008–2013. De siste fem årene har anslagsvis over 60 000 husstander fått et nytt eller forbedret bredbåndstilbud som følge av tilskuddsordningen. Regjeringen styrker satsingen på bredbånd, og foreslår 256 mill. kroner i bredbåndstilskudd i 2020 som vil komme hele landet til gode. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt på høring et forslag om innføring av leveringsplikt i Norge med høringsfrist 3. desember 2019.

Lokalisering av statlige arbeidsplasser og tilgang til statlige tjenester

Regjeringen har gjennomført nødvendige strukturendringer gjennom blant annet politireformen, veireformen og universitets- og høgskolereformen. Målet er bedre tjenester uansett hvor folk bor. Digitaliseringen legger til rette for økt kvalitet og tilgjengelighet på statlige tjenester – uavhengig av hvor i landet man bor. Samtidig reduserer digitaliseringen behovet for fysisk tilstedeværelse og antall statlige ansatte. Regjeringen er opptatt av å videreutvikle effektive og moderne statlige tjenester som nyttiggjør seg teknologiske muligheter og sørger for at befolkningen har tilgang til grunnleggende og likeverdige tjenester i hele landet.

Staten er en viktig arbeidsplass i mange regionale arbeidsmarkeder. Regjeringen vil arbeide for at statlige arbeidsplasser skal lokaliseres over hele landet, og at det skal være en god regional fordeling av statlige arbeidsplasser. I perioden 2013–2019 har vi vedtatt å flytte eller nyetablere i overkant av 1220 arbeidsplasser utenfor Oslo. Som del av regionreformen blir også mange statlige arbeidsplasser overført til fylkeskommunene. I Granavolden-plattformen blir det uttrykt høye ambisjoner for statlig lokaliseringspolitikk framover. Lokaliseringsplanen fra 2017 skal følges opp, og det skal arbeides for ytterligere utflyttinger. Regjeringen skal sikre helhetlig oversikt og koordinering av flytting, nedleggelse og opprettelse av statlige arbeidsplasser. Ved strukturendringer vil regjeringen sikre en fortsatt god regional fordeling av statlige arbeidsplasser.

Regjeringen vil som en oppfølging av Granavolden-plattformen om statlig lokaliseringspolitikk, etablere piloter for styrket samarbeid i kompetanseklynger og samlokalisering av mindre avdelinger av statlige etater i samme bo- og arbeidsmarkedsregion.

Livskraftige lokalsamfunn og likeverdige lokale tjenester

Regjeringen ønsker et samfunn som tydeliggjør mulighetene og er tilpasset endringene vi står i. Regjeringen mener at det er viktig å spre makt og bygge samfunnet nedenfra. Et sterkt lokalt folkestyre gir folk og lokalsamfunn frihet og mulighet til å styre sin egen hverdag og samfunnsutvikling.

Livskraftige og attraktive lokalsamfunn er en forutsetning for utvikling. Store demografiske endringer med sterk økning i andelen eldre setter både tjenestetilbudet og den lokale omstillingskapasiteten under press. Fortsatt er det for mange små kommuner som mangler kapasitet og kompetanse til å gi sine innbyggere tjenestene de har krav på. Gjennom positive insentiver og verktøy for gode lokale prosesser, fortsetter arbeidet med å legge til rette for flere kommunesammenslåinger. Det er nødvendig for å kunne tilby tjenester med god kvalitet og å få kapasitet til å utvikle smarte, fremtidsrettede løsninger. Regjeringen ivaretar distriktspolitiske tilskudd i inntektssystemet til kommunene og fortsetter forenklingen av plan- og bygningsloven. Regjeringen legger stor vekt på lokaldemokratiet i plan- og bygningssaker, samtidig som viktige nasjonale hensyn skal ivaretas.

Det er potensial for å utnytte de rike naturressursene som ligger i utmark til ulike former for verdiskaping, knyttet til f.eks. reiseliv og turisme, bionæringer og mineralnæringen bedre enn i dag. Utmarksforvaltningen er et sammensatt felt med flere aktører og ansvarsforhold og avveininger mellom ulike hensyn. Flere departementer samarbeider om å forenkle utmarksforvaltningen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil i samråd med Landbruks- og matdepartementet, Klima- og miljødepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet etablere et etatsforum for bærekraftig verdiskaping i utmark.

Fremtidens tjenestebehov krever nye arbeidsmåter og økt bruk av teknologi. Offentlig sektor må jobbe smartere, effektivisere, innovere og digitalisere. Regjeringen vil utarbeide en stortingsmelding om innovasjon i offentlig sektor, blant annet med vekt på spredning av innovasjon. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil kartlegge distriktskommuners deltakelse i og utbytte av nasjonale digitaliserings- og innovasjonsordninger og vurdere oppfølgende tiltak. Som oppfølging av blant annet Meld. St. 26 (2014–2015) *Fremtidens primærhelsetjeneste*, pågår det flere piloter i den kommunale helse- og omsorgstjenesten med utprøving av nye arbeidsmåter. Her

inngår digitaliseringsprosjekter. Regjeringen har allerede tatt grep for å utvikle gode og bærekraftige løsninger i omsorgsektoren og tiltak for økt kompetanse og kapasitet i tjenestene. Dette følger av *Omsorg 2020*, *Demensplan 2020*, *Kompetanseløft 2020* og Meld. St. 15 (2017–2018) *Leve hele livet – En kvalitetsreform for eldre*. I det pågående arbeidet med en ny nasjonal helse- og sykehusplan for perioden 2020 til 2023 er samhandling mellom spesialisthelsetjenesten og de kommunale helse- og omsorgstjenestene et sentralt tema.

Distriktenes utvikling formes regionalt

Med regionreformen får fylkeskommunen et større ansvar for oppgaver og virkemidler som er viktige for å legge til rette for flere arbeidsplasser, vekstkraft og økt bosetting i distriktene. Regionreformen gjennomføres for å legge til rette for samfunnsutvikling basert på regionale fortrinn, forutsetninger og prioriteringer i det enkelte fylke. Målet om fylkeskommunene som sterkere regionale samfunnsutviklere følges opp ved at regjeringen vurderer om ytterligere oppgaver kan overføres fra statsforvaltningen til fylkeskommunene. Den helhetlige gjennomgangen av det næringsrettede virkemiddelapparatet skal vurdere om flere oppgaver som kan styrke fylkeskommunens rolle som næringspolitisk aktør bør flyttes til fylkeskommunene. Både regionreformen og gjennomgangen av virkemiddelapparatet skal legge grunnlag for klarere ansvarsområder i næringspolitikken.

Regjeringen vil samtidig styrke den politiske dialogen mellom staten og fylkeskommunene og i større grad drøfter sektorovergripende problemstillinger og sammensatte samfunnsutfordringer. Europapolitisk forum er allerede en etablert arena, det samme er regionalt nordområdeforum. Som et ledd i havstrategien tar regjeringen også initiativ til et havpolitisk dialogforum for systematisk dialog mellom regjeringen, fylkeskommunene, Sametinget og representanter for kystkommuner.

Mange samfunnsutfordringer er grenseoverskridende og krever felles innsats og utvikling av løsninger. De aller fleste norske kommunene som grenser til Sverige, Finland og Russland er også distriktskommuner. For slike kommuner vil ofte samarbeid på tvers av grensene være nyttig. Regjeringen vil videreføre norsk deltakelse i Interreg og med dette oppmuntre til grenseregionalt samarbeid om felles utfordringer over landegrensene som offentlig tjenesteyting eller felles forvaltning av grensekryssende ressurser.

Enkelte distriktsområder står overfor særskilte utfordringer, med lavere sysselsettingsandel, høyere arbeidsledighet og raskere aldrende befolkning. Fylkeskommunene kan ta initiativ til områdesatsninger der kommuner og evt. statlige etater kan være parter for en særlig innsats over noe tid rettet mot avgrensede geografiske områder i distriktene.

1.2 Samandrag

Regjeringa ynskjer levande lokalsamfunn og vekst i heile landet. Næringslivet i mange distriktsområde går godt, og folk bur der verdiane er og blir skapte. Det gjer sterke bedrifter og levande lokalsamfunn til konkurransefordelar for Noreg. Vi har jamn fordeling av innovative bedrifter, arbeidsplassar og kunnskapsmiljø i heile landet. Vi har sterke næringsmiljø og eit landsdekkjande utdanningssystem. Dette er styrkar vi skal byggje vidare på. Regjeringa vil støtte opp om vidare vekst og sysselsetjing i distrikta, leggje til rette for at berekraftig utnytting av naturressursane også gir positive ringverknader for lokalsamfunna, og bidra til å sikre eit likeverdig tenestetilbod i heile landet.

Det skal vere mogleg å leve eit godt liv uansett kvar i Noreg ein bur. Regjeringa meiner at det gode samfunnet blir bygd nedanfrå, med rom for ulik tilhøyrsel og ulike fellesskap for menneska i samfunnet. Gode rammer for familiar, barn, unge og eldre er ein føresetnad for gode og inkluderande lokalsamfunn. Sivilsamfunn og familie er i tillegg til arbeid viktig for gode liv i distrikta, og det spelar derfor ei viktig rolle i distriktspolitikken. Regjeringa legg til rette for god familiepolitikk, gode vilkår for frivillig sektor og eit samfunn der det er plass til alle.

Distriktspolitikken til regjeringa bidreg til lønnsame jobbar og betre velferd der folk bur. Regjeringa vil leggje til rette for kreativiteten, skaparkrafta og kunnskapen som finst i distrikta. Ved å gi samfunnet vårt fleire bein å stå på kan vi sikre levande lokalsamfunn for framtida. Å binde by og land saman er ein føresetnad for å lukkast. Regjeringa har ei brei tilnærming til distriktspolitikken, og det er mange politikkområde som er viktige for distrikta. Gjennom å satse på arbeids-, nærings- og skattepolitikken fører regjeringa ein politikk som gir folk ein jobb å gå til, og som gjer at bedriftene kan vekse og skape jobbar for framtida. Samferdsel, kompetanse og utdanning, kultur, frivillig sektor og helse er også viktige område som bidreg til livskraftige lokalsamfunn og distriktssenter.

Noreg er i omstilling. Teknologiutvikling og klimautfordringar påverkar heile samfunnet. Arbeidslivet må bli grønare, smartare og meir nyskapande. Vi må utnytte ressursane på ein berekraftig måte og på ein måte som gir grunnlag for lønnsame arbeidsplassar. Føresetnadene er der. Våre rike naturressursar ligg spreidde i heile landet og dannar grunnlag for aktivitet og utvikling. Moglegheitene for framtidig vekst og nye arbeidsplassar er stor for næringar som har verda som marknad, både i etablerte næringar som maritim, olje og gass, havbruk og reiseliv, og i framvekssande næringar som bioøkonomi og havvind. For å sikre omstillingsevne i heile landet og samtidig ta vare på dei små og store fellesskapane må vi støtte opp om lokal utvikling og sørgje for at vi har verkemiddel som bidreg til vekst og reduserer barrierar for utvikling.

Tilgangen på nok og relevant arbeidskraft er ei gjennomgåande utfordring. Mange bedrifter og kommunar klarer ikkje å løyse ut potensialet sitt fordi det er krevjande å halde på og rekruttere relevant arbeidskraft og kompetanse. Denne situasjonen gjer det vanskelegare for bedriftene å vekse og omstille seg, og lokalsamfunna får svakare føresetnader for god og vekstkraftig utvikling. For kommunane handlar rekrutteringsutfordringane om at det kan vere vanskeleg å tilby likeverdige velferdstenester som innfrir behova og krava til innbyggjarane.

Utfordringane skriv seg særleg frå ein sterk auke i prosentdelen eldre, som slår først og sterkast inn i de tynnast folkesette delane av landet. Det blir færre som kan sikre berekrafta i velferdssamfunnet. Det blir sterkare konkurranse om kvalifisert arbeidskraft, som trengst for å gjennomføre nødvendige endringar i offentleg sektor og i næringslivet. Regjeringa vil setje ned eit offentleg utval som skal greie ut konsekvensane av demografiutfordringar i distrikta for både kommunesektoren, staten og privat sektor. Å halde på og tiltrekkje seg yngre aldersgrupper vil vere avgjerande for framtida for distrikta, og vi vil ta initiativ til å opprette eit ungdomspanel som skal gi råd til regjeringa om distriktspolitikken i framtida.

I Granavolden-plattforma har regjeringa signalisert hovudprioriteringane sine for samepolitikken i åra som kjem. Regjeringa vil ta vare på Sametinget og konsultasjonsordninga mellom Sametinget og regjeringa. Vidare vil regjeringa utvikle samisk næringsliv, inkludert reiseliv, som er knytt til samisk kultur, og dei tradisjonelle samiske næringane. Regjeringa vil følgje opp NOU 2016: 18 *Hjertespråket* saman med Sametinget og leggje til rette for ei økologisk berekraftig reindriftsnæring saman med næringa sjølv.

Granavolden-plattforma kviler på ei grunnleggjande forståing av at Noreg er eit samfunn med små skilnader, tillit mellom folk og høg grad av tryggleik. Dette er ikkje minst viktig i ei tid der nødvendige strukturendringar blir gjennomførte på mange område. Reformene bidreg til ein framtidsretta og nødvendig samfunnsstruktur som gir betre tenester der folk bur og bedriftene driv verksemda si. I ei tid der aukande polarisering i andre land set by opp mot land, er det ein grunnleggjande premiss for den norske distriktspolitikken å ta vare på den norske tilliten. Dette er noko av bakgrunnen for at regjeringa ynskjer å leggje fram ei distriktsmelding berre to år etter Meld. St. 18 (2016–2017) *Berekraftige byar og sterke distrikt.*

Vekst og utvikling

Det viktigaste for levande lokalsamfunn i heile Noreg er eit næringsliv som held oppe og skaper nye lønnsame arbeidsplassar. Regjeringa prioriterer ein næringsfremjande skattepolitikk for å bidra til arbeidsplassane i framtida og fører ein brei forskings- og innovasjonspolitikk som kjem heile landet til gode.

Ordninga med differensiert arbeidsgivaravgift blir ført vidare. Ein aktiv utanriks- og handelspolitikk og EØS-avtalen sørgjer for tilgang til marknader for distriktsnæringar som fiskeri, havbruk, energi og reiseliv. Hausten 2020 vil vi leggje fram ei ny stortingsmelding om nordområda. Regjeringa har lagt fram ein eigen strategi for små og mellomstore bedrifter, som har mykje å seie for sysselsetjing og verdiskaping også i distrikta. Regjeringa prioriterer verkemiddel for samlokalisering av små og nyetablerte bedrifter, meir langsiktig samarbeid mellom bedrifter og mellom bedrifter og kunnskapsmiljø og auka bruk av forsking i utviklings- og innovasjonsprosessar. Det gir grunnlag for at også andre regionale næringsmiljø kan bevege seg høgare opp i verdikjeda og utvikle liknande næringar i regionen. Regjeringa er i gang med å overføre næringsretta ordningar til fylkeskommunane, som er viktige for mobilisering og kvalifisering av det regionale næringslivet. Vi vil vurdere fleire oppgåver som kan styrkje rolla til fylkeskommunen som næringspolitisk aktør.

Den sektorvise næringspolitikken er vel så viktig for utviklinga i distrikta. Ressursane i havet gir nasjonal verdiskaping og er ein viktig næringsveg for mange kystsamfunn. I Granavolden-plattforma går det fram at berekraftig utnytting av

naturressursar også må gi positive ringverknader i lokalsamfunna. Regjeringa vil følgje opp den ferske havstrategien og har lagt fram ei stortingsmelding om framtidsretta kvotepolitikk. Regjeringa vil forvalte petroleumsressursane på ein effektiv og berekraftig måte og sørgje for produksjon med lågast mogleg utslepp. Det gir inntekter, verdiskaping og sysselsetjing, og det er viktig for å halde oppe velferdssamfunnet vårt. Jordbruksoppgjeret 2019 har ein god profil til fordel for distrikta og små og mellomstore bruk. Samtidig blir det ambisiøse klima- og miljøarbeidet og satsinga på kulturlandskap i jordbruket forsterka i oppgjeret. Strategien *Skog- og trenæringa – ein drivar for grøn omstilling* blei lagd fram i mars 2019 og legg til rette for å skape auka verdiar av norske skogressursar. Mange turistar vil oppleve norsk natur og oppsøkjer reisemål i spreiddbygde strøk. For å styrkje den posisjonen Noreg har som kulturelt reisemål og auke verdiskapinga innanfor kultur- og reiselivsnæringane har regjeringa nyleg lagt fram ein strategi for kultur og reiseliv. Strategien følgjer opp Meld. St. 19 (2016–2017) *Opplev Norge – unikt og eventyrlig*.

Eit lønnsamt næringsliv med høg verdiskaping er viktig for gode lokalsamfunn og regional konkurransekraft. Næringslivet bidreg med verdiskaping og arbeidsplassar, men har også mange andre roller i distrikta. Regjeringa vil setje ned eit offentleg utval som skal greie ut kva næringslivet har å seie for levande og berekraftige lokalsamfunn.

Tilgang på kompetanse og arbeidskraft i distrikta

Regjeringa vil styrkje innsatsen for å få fleire i jobb og for at innbyggjarane har relevant utdanning og relevant kompetanse for å møte arbeidskraftbehova både i privat og offentleg sektor. Det handlar både om å leggje til rette for eit relevant utdanningstilbod innanfor det ordinære utdanningssystemet og å styrkje arbeidet med å kvalifisere vaksne til arbeidslivet. Regjeringa gjennomfører integreringsløftet for å bidra til at endå fleire innvandrarar bidreg i arbeids- og samfunnslivet.

Regjeringa gjennomfører ei kompetansereform i arbeidslivet for at ingen skal gå ut på dato, og for at fleire skal kunne stå i jobb lenger. Regjeringa har sett i gang ei rekkje tiltak og vil leggje fram ei melding til Stortinget våren 2020 som skal samanfatte arbeidet så langt og gi retning for den vidare politikkutviklinga. Regjeringa vil utvikle reforma i samarbeid med partane i arbeidslivet, innanfor rammene av oppfølginga av *Nasjonal kompetansepolitisk strategi (2017–2021)*. Eit viktig grep i reforma er å stimulere til utvikling av fleksible vidareutdanningstilbod og gjere livslang læring meir tilgjengeleg. Regjeringa styrkjer satsinga på fleksible utdanningstilbod. Det er eit mål for regjeringa at alle skal ha tilgang til utdanning uavhengig av om du bur ein stad der det er ein studiestad eller ei.

Kompetansereforma støttar opp om den strategiske og koordinerande rolla fylkeskommunane har i regional kompetansepolitikk. God rollefordeling, samarbeid og samordning mellom nasjonalt og regionalt nivå i kompetansepolitikken blir viktig. Vi vil leggje til rette for eit utdanningstilbod som er tilpassa behova til regionale arbeidsmarknader, forsterke etter- og vidareutdanningstilbodet og leggje til rette for desentraliserte, nettbaserte og fleksible utdanningstilbod i alle delar av landet. Regjeringa vil invitere fylkeskommunane til å delta i prøveprosjekt som skal kople den etterspurnaden arbeidsgivarane og innbyggjarane har etter kompetanse med eit tilpassa tilbod av kompetanse/utdanning i distrikta, som er tilgjengeleg for vaksne der dei bur.

Infrastruktur som byggjer landet saman

God samferdsel er viktig for utvikling i distrikta og bind by og land saman. Regjeringa prioriterer utbygging av infrastrukturen for at folk skal kunne bu og bedrifter skape arbeidsplassar og verdiar i heile landet. Samferdselsbudsjettet er derfor auka frå om lag 41,2 mrd. kroner i 2013 til 75,4 mrd. kroner i 2020, og samferdselsinvesteringane er reelt auka med over 80 prosent. Etterslepet i vedlikehald er redusert både på veg og jernbane.

Regjeringa vil halde fram satsinga på samferdsel i Distrikts-Noreg. Regjeringa vil sikre at Noreg har ein god og framtidsretta infrastruktur for luftfart i distrikta, leggje til rette for bruk av ny teknologi i transportsektoren og for rask utbygging av ladeinfrastruktur i heile landet. Som oppfølging av bompengeavtalen mellom regjeringspartia, vil det bli gjennomført ein heilskapleg KVU for utvikling av transportløysingar i Nord-Noreg. Dette omfattar mellom anna Nord-Noregbana. Regjeringa vil også føre vidare eit godt samarbeid med fylkeskommunane, som har eit stort ansvar for samferdsel. Av Granavolden-plattforma går det fram at regjeringa vil vurdere korleis staten kan bidra til at enkelte fylkesvegar med høg prosentdel tungbilar og eksport best mogleg kan rustast opp i kommande Nasjonal transportplan. I 2020-budsjettet foreslår regjeringa at det blir avsett 100 mill. kroner til oppretting av en tilskotsordning til fyl-

kesvegar som er særs viktige for næringstransport.

Vi vil halde fram arbeidet med å gjere den digitale infrastrukturen sikker og robust og samtidig sikre at alle har tilgang til Internett. God og stabil tilgang til elektronisk kommunikasjon er avgjerande for at folk skal kunne bu og leve og bedrifter skape arbeidsplassar og verdiar i heile landet. Det er gitt meir i statleg tilskot til breiband i perioden 2014–2019 enn i perioden 2008–2013. Dei siste fem åra har meir enn 60 000 husstandar fått eit nytt eller betre breibandstilbod som følgje av tilskotsordninga. I 2019 er det løyvd 250 mill. kroner til ordninga. Regjeringa styrkjer satsinga på breiband og foreslår 256 mill. kroner i tilskot til breiband i 2020 som vil kome heile landet til gode. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt eit forslag om innføring av leveringsplikt på høyring med frist 3. desember 2019.

Lokalisering av statlege arbeidsplassar og tilgang til statlege tenester

Regjeringa har gjennomført nødvendige strukturendringar gjennom mellom anna politireforma, vegreforma og universitets- og høgskulereforma. Målet er betre tenester uansett kvar folk bur. Digitaliseringa legg til rette for auka kvalitet og tilgjenge for statlege tenester – uavhengig av kvar i landet ein bur. Samtidig reduserer digitaliseringa behovet for fysisk nærvær og talet på statlege tilsette. Regjeringa er oppteken av å halde fram utviklinga av effektive og moderne statlege tenester som dreg nytte av teknologiske moglegheiter og sørgjer for at innbyggjarane har tilgang til grunnleggjande og likeverdige tenester i heile landet.

Staten er ein viktig arbeidsplass i mange regionale arbeidsmarknader. Regjeringa vil arbeide for at statlege arbeidsplassar skal lokaliserast over heile landet, og at det skal vere ei god regional fordeling av statlege arbeidsplassar. I perioden 2013–2019 har vi vedteke å flytte eller nyetablere i overkant av 1220 arbeidsplassar utanfor Oslo. Som del av regionreform blir også mange statlege arbeidsplassar overførte til fylkeskommunane. I Granavolden-plattforma blir det uttrykt høge ambisjonar for statleg lokaliseringspolitikk framover. Lokaliseringsplanen frå 2017 skal følgjast opp, og ein skal arbeide for fleire utflyttingar. Regjeringa skal sikre heilskapleg oversikt og koordinering av flytting, nedlegging og oppretting av statlege arbeidsplassar. Ved strukturendringar vil regjeringa sikre at den regionale fordelinga av statlege arbeidsplassar framleis blir god.

Regjeringa vil som oppfølging av Granavolden-plattforma om statleg lokaliseringspolitikk, etablere pilotar for styrka samarbeid i kompetanseklynger og samlokalisering av mindre avdelingar av statlege etatar i same bu- og arbeidsmarknadsregion.

Livskraftige lokalsamfunn og likeverdige lokale tenester

Regjeringa ynskjer eit samfunn som gjer at moglegheitene blir tydelege og er tilpassa endringane som skjer. Regjeringa meiner at det er viktig å spreie makt og byggje samfunnet nedanfrå. Eit sterkt lokalt folkestyre gir folk og lokalsamfunn fridom og høve til å styre sin eigen kvardag og si eiga samfunnsutvikling.

Livskraftige og attraktive lokalsamfunn er ein føresetnad for utvikling. Store demografiske endringar med sterk auke i prosentdelen eldre set både tenestetilbodet og den lokale omstillingskapasiteten under press. Framleis er det for mange små kommunar som manglar kapasitet og kompetanse til å gi sine innbyggjarane sine tenestene dei har krav på. Gjennom positive insentiv og verktøy for gode lokale prosessar held arbeidet med å leggje til rette for fleire kommunesamanslåingar fram. Det er nødvendig for å kunne tilby tenester med god kvalitet og å få kapasitet til å utvikle smarte, framtidsretta løysingar. Regjeringa har ansvar for distriktspolitiske tilskot i inntektssystemet til kommunane og held fram forenklinga av plan- og bygningslova. Regjeringa legg stor vekt på lokaldemokratiet i plan- og bygningssaker, samtidig som viktige nasjonale omsyn skal sikrast.

Tenestebehova i framtida krev nye arbeidsmåtar og auka bruk av teknologi. Offentleg sektor må jobbe smartare, effektivisere, innovere og digitalisere. Regjeringa vil utarbeide ei stortingsmelding om innovasjon i offentleg sektor, mellom anna med vekt på spreiing av innovasjon. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil kartleggje i kva grad distriktskommunars deltek i og har utbyte av nasjonale digitaliserings- og innovasjonsordningar og vurdere oppfølgjande tiltak. Som oppfølging av mellom anna Meld. St. 26 (2014–2015) *Fremtidens primærhelsetjeneste* går det føre seg fleire prøveprosjekt i den kommunale helse- og omsorgstenesta med utprøving av nye arbeidsmåtar. Her inngår digitaliseringsprosjekt. Regjeringa har allereie teke grep for å utvikle gode og berekraftige løysingar i omsorgssektoren og tiltak for auka kompetanse og kapasitet i tenestene. Dette følgjer av *Omsorg 2020*, *Demensplan*

2020, *Kompetanseløft 2020* og Meld. St. 15 (2017–2018) *Leve hele livet – en kvalitetsreform for eldre.* I arbeidet med ein ny nasjonal helse- og sjukehusplan for perioden 2020 til 2023, som er i gang, er samhandling mellom spesialisthelsetenesta og dei kommunale helse- og omsorgstenestene eit sentralt tema.

Det er potensial for å utnytte dei rike naturressursane som ligg i utmark til ulike former for verdiskaping, mellom anna knytt til reiseliv og turisme, bionæringar og mineralnæringa, betre enn i dag. Utmarksforvaltninga er eit samansett felt med fleire aktørar og ansvarsforhold og balansering av ulike omsyn. Fleire departement samarbeider om å forenkle utmarksforvaltninga. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil i samråd med Landbruks- og matdepartementet, Klima- og miljødepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet etablere eit etatsforum for berekraftig verdiskaping i utmark.

Utviklinga av distrikta blir forma regionalt

Med regionreforma får fylkeskommunen eit større ansvar for oppgåver og verkemiddel som er viktige for å leggje til rette for fleire arbeidsplassar, vekstkraft og auka busetjing i distrikta. Regionreforma blir gjennomført for å leggje til rette for samfunnsutviklinga basert på regionale fordelar og føresetnader, og prioriteringar i kvart enkelt fylke. Målet om fylkeskommunane som sterkare regionale samfunnsutviklarar blir følgt opp ved at regjeringa vurderer om fleire oppgåver kan overførast frå statsforvaltninga til fylkeskommunane. Den heilskaplege gjennomgangen av det næringsretta verkemiddelapparatet skal vurdere om fleire oppgåver som kan styrkje rolla til fylkeskommunen som næringspolitisk aktør, bør flyttast til fylkeskommunane. Både regionreforma og gjennomgangen av verkemiddelapparatet skal leggje grunnlag for klarare ansvarsområde i næringspolitikken.

Regjeringa vil samtidig styrkje den politiske dialogen mellom staten og fylkeskommunane og i større grad drøfte sektorovergripande problemstillingar og samansette samfunnsutfordringar. Europapolitisk forum er allereie ein etablert arena, og det same er regionalt nordområdeforum. Som eit ledd i havstrategien tek regjeringa også initiativ til eit havpolitisk dialogforum for systematisk dialog mellom regjeringa, fylkeskommunane, Sametinget og representantar for kystkommunar.

Mange samfunnsutfordringar er grenseoverskridande og krev felles innsats og utvikling av løysingar. Dei aller fleste norske kommunane som grensar til Sverige, Finland og Russland, er også distriktskommunar. For slike kommunar vil ofte samarbeid på tvers av grensene vere nyttig. Regjeringa vil føre vidare norsk deltaking i Interreg og med dette oppmode til grenseregionalt samarbeid om felles utfordringar over landegrensene som offentleg tenesteyting eller felles forvaltning av grensekryssande ressursar.

Enkelte distriktsområde står overfor særskilde utfordringar, med lågare prosentdel sysselsette, høgare arbeidsløyse og raskare aldrande innbyggjarar. Fylkeskommunane kan ta initiativ til områdesatsingar der kommunar og eventuelt statlege etatar kan vere partar for ein særleg innsats over noko tid retta mot avgrensa geografiske område i distrikta.

1.3 Čoahkkáigeassu

Ráđđehus háliida ealli báikkálaš servodagaid ja stuorruma miehtá riikka. Ealáhusat olu boaittobealguovlluin mannet bures, ja olbmot ásset doppe gos árvvut leat ja ráhkaduvvojit. Dat dahká nanu fitnodagaid ja ealli báikkálaš servodagaid Norgga gilvoovdamunnin. Mis leat hutkás fitnodagat, bargosajit ja máhttobirrasat miehtá riikka. Mis leat nanu ealáhusbirrasat ja riikaviidosaš oahppovuogádagat. Dát leat nanusvuođat maid mii galgat hukset viidáseappot. Ráđđehus áigu doarjut joatkevaš stuorruma ja barggolašvuođa boaittobeale báikkiin, ja láhčit ahte luondduvalljodagaid ceavzilis ávkkástallan maiddái váikkuha positiivvalaččat báikkálaš servodagaide ja veahkeha sihkkarastit ovttadássásaš bálvalusfálaldaga miehtá riikka.

Galgá leat vejolaš eallit buriid eallimiid, gos ihkinassii Norggas ásaš. Ráđđehus oaivvilda buori servodaga hukse vuollin bajás, mas lea sadji olbmuid iešguđetlágan gullevašvuođaide ja oktasašvuođaide. Buorit rámmat bearrašiidda, mánáide, nuoraide ja boarrásiidda leat eaktun buriid searvadahtti báikkálaš servodagaide. Siviilaservodat ja bearrašat leat, barggu lassin, deatalaččat buori eallimii boaittobealbáikkiin, ja das lea danne deatalaš mearkkašupmi boaittobealbáikepolitihkas. Ráđđehus láhčá buori bearašpolitihka, buriid eavttuid eaktodáhtolašvuhtii ja servodaga mas lea sadji buohkaide.

Ráđđehusa boaittobealbáikepolitihka buvttiha gánnáhahtti bargguid ja buoret buorredilálašvuođa doppe gos olbmot ásset. Ráđđehus áigu láhčit dili hutkáivuhtii, ráhkadannávccaide, ja máhttui mii gávdno boaittobealbáikkiin. Go addá servodahkaseamet eanet julggiid main alde

čuožžu, sáhttit mii sihkkarastit ealli báikkálaš servodagaid boahtteáigái. Čatnat gávpogiid ja boaittobealbáikkiid oktii lea eaktun lihkostuvvat. Ráđđehusa lahkoneapmi boaittobealbáikepolitihkkii lea viiddis, ja leat olu politihkkasuorggit main lea mearkkašupmi boaittobeliide. Go ráđđehus vuoruha bargo-, ealáhus-, ja vearropolitihka, de buvttiha dat olbmuide barggu masa mannet, ja fitnodagat sáhttet stuorrut ja ráhkadit boahtteáiggi bargguid. Johtolat, gelbbolašvuohta ja oahppu, kultuvra, eaktodáhtolašvuohta ja dearvvašvuohta leat maiddái deatalaš suorggit mat buvttihit ceavzilis báikkálaš servodagaid ja boaittobealguovddážiid.

Norga lea nuppástuvvame. Teknologiijaovdáneapmi ja dálkkádathástalusat váikkuhit olles servodahkii. Bargoeallin ferte šaddat ruotnaseabbon, jierbmát ja hutkát. Mii fertet ávkká- stallat resurssaid ceavzilis lági mielde, mii lea vuođđun gánnáhahtti bargosajiide. Eavttut leat das. Luondduriggodagamet leat bieđgguid miehtá riikka ja leat vuođđun aktivitehtii ja ovdá- neapmái. Ealáhusain main lea olles máilbmi márkanin, leat stuorra vejolašvuođat stuorrut ja lassánahttit bargosajiid, sihke sajáiduvvan ealáhusain nugo maritima, olju- ja gássa-, guolástus-, ja mátkkoštanealáhusain, ja stuorru ealáhusain nugo bioekonomiija ja áhpebiegga. Sihkkarastin dihte nuppástuhttinnávccaid miehtá riikka, ja seammás áimmahuššat smávva ja stuorra oktasašvuođaid, fertet mii doarjut báikkálaš ovdáneami ja fuolahit ahte mis leat váikkuhangaskaoamit mat buvttihit stuorruma ja unnidit ovdáneami áruid.

Fidnet doarvái ja relevánta bargofámuid lea hástalus mii čuovvu čađat. Olu fitnodagat ja gielddat eai nákce luvvet potensiálaset danne go lea gáibideaddji doalahit ja rekruteret relevánta bargofámuid ja gelbbolašvuođa. Dát dilálašvuohta hedjonahttá fitnodagaid vejolašvuođaid stuorrut ja nuppástuhttit ja báikkálaš servodagaid eavttuid buori stuorrunfámolaš ovdáneapmái. Gielddaide mearkkašit rekruterenhástalusat ahte sáhttá leat váttis fállat ovttadássásaš čálgobálvalusaid mat devdet ássiid dárbbuid ja gáibádusaid.

Sivvan dasa lea earenoamážit ahte boarrásat leat lassánan garrasit, mii čuohcá ovddemus ja garrasepmosit daid osiide riikkas gos leat unnán olbmot. Olbmot geat sáhttet sihkkarastit čálgoservodaga guoddevašvuođa vátnot. Šaddá eanet gilvu fidnet bargonávccaid main lea dohkálaš gelbbolašvuohta, mii dárbbašuvvo čađahit dárbbašlaš rievdademiid almmolaš suorggis ja ealáhusain. Ráđđehus áigu vuođđudit almmolaš lávdegotti mii galgá čielggadit boaittobealbáikkiid demografiijahástalusaid váikkuhusaid sihke gielddasuorggis, stáhtas ja priváhta suorggis. Doalahit ja geasuhit nuorat ahkejoavkkuid lea mearrideaddji boaittobealbáikkiid boahtteáigái, ja mii áigut vuolggahit nuoraidpanela ásaheami mii galgá addit rávvagiid ráđđehussii boahtteáiggi boaittobealpolitihka hárrái.

Granavolden-julggaštusas lea ráđđehus geažuhan váldovuoruhusaidis sámepolitihkas boahttevaš jagiid. Ráđđehus áigu seailluhit Sámedikki ja konsultašuvdnaortnega gaskal Sámedikki ja ráđđehusa. Viidáseappot áigu ráđđehus ovdánahttit sámi ealáhusaid, dan vuolde mátkkoštanealáhus čadnon sámi kultuvrii ja dat árbevirolaš sámi ealáhusat. Ráđđehus áigu čuovvolit NÁČ 2016:18 *Váibmogiela*, ovttas Sámedikkiin, ja láhčit dili ekologalaččat ceavzilis boazodollui, ovttas ealáhusain iežainis.

Granavolden-plattforbma lea huksejuvvon vuođđudeaddji ipmárdussii ahte Norga lea servodat mas leat unnán vealat, luohttevašvuohta olbmuid gaskkas ja alla oadjebasvuođadássi. Dat lea áinnas deatalaš dakkár áiggis gos čađahit dárbbašlaš strukturrievdademiid olu surggiin. Reforpmat buvttihit boahtteáigásaš ja dárbbašlaš servodatstruktuvrra mii addá buoret bálvalusaid doppe gos olbmot ásset ja fitnodagain lea doaibma. Dakkár áiggis gos lassáneaddji polariseren eará riikkain bidjá gávpogiid ja doaresbealbáikkiid vuostálaga, lea vuođđudeaddji eaktu norgga boaittobealpolitihkas áimmahuššat norgga luohttevašvuođa. Dát leat muhtun muddui duogáš ahte ráđđehus háliida bidjat ovdan boaittobealdieđáhusa dušše guokte jagi maŋŋil Meld. St. 18 (2016–2017) *Berekraftige byar og sterke distrikt* ((St.dieđ. 18 (2016–2017) *Ceavzilis gávpogat ja nana boaittobealbáikkit*).

Stuorrun ja ovdáneapmi

Deataleamos ealli báikkálaš servodagaide miehtá Norgga leat ealáhusat mat doalahit ja ásahit ođđa gánnáhahtti bargosajiid. Ráđđehus vuoruha ealáhusovddideaddji vearropolitihka oaččuhan dihte bargosajiid boahtteáiggis ja dutkan- ja innovašuvdnapolitihkka lea viiddis vai lea ávkin olles riikii.

Ortnet differensierejuvvon bargoaddidivadiin jotkojuvvo. Aktiivvalaš olgoriika- ja gávpepolitihkka ja EEO-šiehtadus fuolaha boaittobealbáikkiid ealáhusaid, nugo guolásteami, mearradoalu, eanandoalu, energiija ja mátkkoštanealáhusa beassama márkaniidda. Čakčat 2020:s bidjat mii ovdan ođđa stuorradiggedieđáhusa Davviguovlluid várás. Sierra strategiija smávva ja gaskamuddosaš fitnodagaide, main lea stuorra mearkkašupmi barggolašvuhtii ja árvoháhkamii maiddái

boaittobealbáikkiin, lea biddjojuvvon ovdan. Ráđđehus vuoruha váikkuhangaskaomiid bidjat smávva ja áiddo ásahuvvon fitnodagaid ovtta sadjái, fitnodagaide ja máhttobirrasiidda eanet guhkesáigásaš ovttasbarggu, ja eanet geavahit dutkama ovdánahttin- ja innovašuvdnaproseassain. Dat lea maiddái vuođđun dasa ahte eará ealáhusbirrasat guovllus sáhttet goargŋut badjelebbui árvogollosis, ja ovdánahttit sulastahtti ealáhusaid guovllus. Ráđđehus lea sirdigoahtán ealáhusaide gulli ortnegiid mat leat deatalaččat guovllu ealáhusaid mobiliseremii ja gealbudahttimii fylkkagielddaide. Mii áigut árvvoštallat eanet doaimmaid mat sáhttet nannet fylkkagielddaid rolla ealáhuspolitihkalaš aktevran.

Surggiid mielde ealáhuspolitihkka lea liikká deatalaš boaittobealbáikkiid ovdáneapmái. Meara valljodagat buktet nationála árvoháhkama ja lea deatalaš ealáhusgeaidnu olu mearragáddeservodagaide. Granavolden-julggaštusas boahtá ovdan ahte luondduvalljodagaid ceavzilis ávkkástallan maiddái ferte buktit positiivvalaš váikkuhusaid báikkálaš servodagaide. Ráđđehus áigu čuovvolit varas mearrastrategiija ja lea bidjan ovdan stuorradiggedieđáhusa boahtteáigásaš earrepolitihka birra. Ráđđehus áigu hálddašit petroleumresurssaid beaktilis ja ceavzilis lági mielde ja fuolahit buvttadeami mas leat unnimus lági mielde luoitu. Dat addá sisaboađuid, árvoháhkama ja barggolašvuođa mii lea deatalaš min čálgoservodagamet bisuheapmai. Eanandoalločoavddus biddjojuvvui ovdan njukčamánus 2019:s ja láhčá eanet árvvuid fidnema Norgga vuovderesurssain. Olu turisttat háliidit vásihit Norgga luonddu, ja ohcet galledanbáikkiid main lea bieđggus ássan. Nannen dihte Norgga posišuvnna kultuvrralaš galledanbáikin ja lasihan dihte kultur- ja mátkkoštanealáhussuorggi árvoháhkama lea ráđđehus áiddo bidjan ovdan strategiija kultuvrra ja mátkkoštanealáhusa várás. Strategiija čuovvula Meld. St. 19 (2016–2017) *Opplev Norge – unikt og eventyrlig* (St. dieđ. 19 (2016–2017) *Vásit Norgga – earenoamáš ja máinnaslaš*).

Gánnáhahtti ealáhusat main lea alla árvoháhkan leat deatalaččat buriid báikkálaš servodagaide ja regionála gilvalanfápmui. Ealáhusat buvttihit árvoháhkama ja bargosajiid, muhto dain lea maiddái eará rolla boaittobealbáikkiin. Ráđđehus áigu vuođđudit lávdegotti mii galgá čielggadit ealáhusaid mearkkašumi ealli ja ceavzilis báikkálaš servodagaide.

Gelbbolašvuođa ja bargonávccaid fidnen boaittobealbáikkiin

Ráđđehus áigu nannet áŋgiruššama oažžut eanebuid bargui ja ahte álbmogis lea relevánta oahppu ja relevánta gelbbolašvuohta dustet bargonákcadárbbuid sihke priváhta ja almmolaš suorggis. Lea sáhka sihke relevánta oahppofálaldagaid láhčimis dábálaš oahppovuogádaga siskkobealde ja barggu nannemis gealbudahttit rávis olbmuid bargoeallimii. Ráđđehus čađaha integrerenloktema lassánahttin dihte sisafárrejeddjiid oassálastima bargo- ja servodateallimii. Ráđđehus nanne áŋgiruššama geabbilis oahpahusfálaldagaid hárrái. Ráđđehusa ulbmil lea ahte buohkain galgá leat vejolašvuohta váldit oahpu beroškeahttá lea go dan báikkis gos orru oahppoásahus vai ii.

Ráđđehus čađaha gealboreforpma bargoeallimis vai ii oktage galgga báhcit áiggis ja vai eanebut sáhttet leat barggus guhkit. Ráđđehus lea álggahan olu doaibmabijuid, ja áigu bidjat ovdan dieđáhusa Stuorradiggái 2020 giđa mii galgá čoahkkáigeassit barggu dan rádjái ja muitalit guđe guvlui politihkka galgá ovdánit viidáseappot. Ráđđehus áigu ovdánahttit reforpma ovttas bargoeallima beliiguin, *Nasjonal kompetansepolitisk strategi (2017–2021) (Nationála gealbopolitihkalaš strategiija (2017–2021))* mielde. Deatalaš bargu reforpmas lea váikkuhit molssaevttolaš joatkkaoahppafálaldagaid ovdánahttimii ja dahkat olles eallima oahppama eanet olámuddui.

Gealboreforbma doarju fylkkagielddaid strategalaš ja ovttastahtti rolla regionála gealbopolitihkas. Buorre rollajuohku, ovttasbargu ja ovttastahttin gealbopolitihkas nationála ja regionála dásis šaddá deatalaš. Mii áigut láhčit regionála bargomárkanii heivehuvvon oahppofálaldaga, nannet lassi- ja joatkkaoahppofálaldaga ja láhčit gáiddus, neahttavuđot ja molssaevttolaš oahppofálaldagaid miehtá riikka. Ráđđehus áigu bovdet fylkkagielddaid searvat pilohtaide mat galget čatnat gelbbolašvuođa masa bargoaddiin ja ássiin lea jearru heivehuvvon gelbbolašvuođa-/oahppofálaldahkii boaittobealbáikkiin, ja mii lea olámuttus rávis olbmuide doppe gos orrot.

Infrastruktuvra mii hukse riikka ovttas

Buorre johtolat lea deatalaš boaittobealbáikkiid ovdáneapmái, ja čatná gávpogiid ja doaresbeale báikkiid oktii. Ráđđehus vuoruha infrastruktuvrra huksema vai olbmot sáhttet orrut ja fitnodagat sáhttet ráhkadit bargosajiid ja árvvuid miehtá riikka. Johtalusbušeahtta lea danne lasihuvvon sullii 41,2 mrd. ruvnnos 2013:s 75,4 mrd. ruvdnui

2019:s, ja johtalusbušeahtta lea lassánan badjel 80 proseanttain. Divodanbázahus lea unnon sihke luottain ja ruovdemáđijain.

Ráđđehus áigu joatkit johtalusa vuoruheami Boaittobeal-Norggas. Ráđđehus áigu sihkkarastit ahte Norggas lea buorre ja boahtteáigásaš infrastruktuvra áibmojohtaleapmái boaittobealbáikkiin, láhčit ođđa teknologiija geavaheami fievrredansuorggis ja jođánis laddeninfrastuktuvrra huksema miehtá riikka. Ráđđehusbellodagaid bummaruhtašiehtadusa čuovvoleapmin galgá čađahuvvot ollislaš KVU ovdánahttit fievrredančovdosiid Davvi-Norggas, dasa gullá maid Davvi-Norgga ruovdegeaidnu. Ráđđehus áigu maiddái joatkit buori ovttasbarggu fylkkagielddaiguin main lea stuorra ovddasvástádus johtalusas. Granavolden-julggaštusas boahtá ovdan ahte ráđđehus áigu árvvoštallat movt stáhta sáhttá leat veahkkin dasa ahte buoridit muhtun fylkkaluottaid main leat stuora oassi lossa biillat ja eksporta buoremus láhkái boahtte Nationála fievrredanplánas. 2020-bušeahtas láhčá ráđđehus diliid várret 100 milj. ruvnno ásahit doarjjaortnega fylkageainnuide mat leat erenoamáš dehálaččat ealáhusfievrrideapmái.

Mii joatkit barggu dahkat digitála infrastruktuvrra sihkkarin ja gierdilin ja seammás sihkkarastit ahte buohkain lea interneahtta olámuttus. Buorre ja dássedis beassan elektrovnnalaš kommunikašuvdnii lea mearrideaddjin ahte olbmot sáhttet ássat ja eallit ja fitnodagat sáhttet ráhkadit bargosajiid ja árvvuid miehta riikka. Lea addojuvvon eambbo stáhta doarjaga govdafierpmádahkii áigodagas 2014–2019 go áigodagas 2008–2013. Maŋemus vihtta jagi sullii badjel 60 000 dállodoalu ožžon ođđa dahje buoret govdabáddefálaldaga doarjjaortnega geažil. Ráđđehus áigu áŋgirušša eanet govdafierpmádahkii, ja evttoha 256 milj. ruvnno govdafierpmádatdoarjagii 2020:s mii boađášii buorrin olles riikii. Gieldda- ja ođasmahttindepartemeanta lea sádden evttohusa gulaskuddamii ásahit lágidangeatnegasvuođa Norggas, ja gulaskuddanáigemearri jea juovlamánu 3. b. 2019.

Stáhta bargosajiid lokaliseren ja olámuttus stáhta bálvalusat

Ráđđehus lea čađahan dárbbašlaš strukturrievdademiid earret eará politiijareforpmain, luoddareforpmain ja universitehta- ja allaskuvlareforpmain. Mihttomearri lea buoret bálvalusat gos ihkinassii olbmot ásašežžet. Digitaliseren láhčá lassi kvaliteahta ja olámuttus stáhta bálvalusaid sorjákeahttá gos riikkas dál ihkinassii oroš. Seammás unnida digitaliseren dárbbu fysalaččat leat dás ja stáhta bargiid logu. Ráđđehus áŋgirušša viidáseappot ovdánahttit beaktilis ja ođđaáigásaš stáhta bálvalusaid mat ávkkástallet teknologalaš vejolašvuođaid ja fuolahit ahte álbmogis lea vuođđudeaddji ja ovttadássásaš bálvalusat oažžumis miehtá riikka.

Stáhta lea deatalaš bargosadji olu regionála bargomárkaniin. Ráđđehus áigu bargat ahte stáhta bargosajit galget biddjojuvvot báikkiide miehtá riikka, ja ahte stáhta bargosajiin galgá leat buorre regionála juohku. Lea mearriduvvon badjelaš 1220 bargosaji fárrehit eret Oslos dahje ođđa bargosaji ásahit eará sadjái go Osloi. Oassin regiovdnareforpmas sirdojuvvojit maiddái olu stáhta bargosajiid fylkkagielddaide. Granavolden-julggaštusas dovddahuvvojit alla ambišuvnnat stáhta lokaliserenpolitihkas ovddos guvlui. Jagi 2017 lokaliserenplána galgá čuovvoluvvot, ja galgá oččodit vel eanet sirdimiid. Ráđđehus galgá sihkkarastit obbalaš bajilgova ja ovttastahttit stáhta bargosajiid sirdimiid, heaittihemiid ja ásahemiid. Go struktuvrrat rivdet áigu ráđđehus sihkkarastit ain buori regionála juogu stáhta bargosajiin. Ráđđehus áigu čuovvolit Granavolden-julggaštusa stáhtalaš lokaliserenpolitihka birra dainnalágiin ahte ásahit geahččalemiid movt nannet gealbojoavkkuid ovttasbarggu ja ovtta sadjai lokaliseret stáhtalaš etáhtaid ossodagažiid mat gullet seamma orrun- ja bargomárkanregiuvdnii.

Eallinfámolaš báikkálaš servodagat ja ovttadássásaš báikkálaš bálvalusat

Ráđđehus háliida servodaga mii oainnusindahká vejolašvuođaid čielgasit ja lea heivehuvvon rievdamiidda main mii leat. Ráđđehus oaivvilda ahte lea deatalaš háddjet fámu ja hukset servodaga vuollin bajás guvlui. Nana báikkálaš álbmotstivra addá olbmuide ja báikkálaš servodagaide friddjavuođa ja vejolašvuođa stivret iežaset árgabeaivvi ja servodatovdáneami.

Eallinfámolaš ja geasuheaddji báikkálaš servodagat leat eaktun ovdáneapmái. Stuorra demográfalaš rievdamat mas boarrásiid oassi lassána dagaha sihke bálvalusfálaldagaide ja báikkálaš nuppástuhttinkapasitehtii deattu. Áin leat beare olu smávva gielddat main váilu kapasitehta ja gelbbolašvuohta addit ássiideaset bálvalusaid mat gáibiduvvojit. Positiiva insentiivvaiguin ja buriid báikkálaš proseassaid neavvuiguin jotkojuvvo bargu láhčit dili časkit eanet gielddaid oktii. Dat lea dárbbašlaš fállan dihte bálvalusaid main lea buorre kvaliteahta ja oažžut kapasitehta ovdánahttit jierpmálaš, boahtteáigásaš čovdosiid. Ráđđehus áimmahušša guovlopolitihkalaš doarjagiid gieldda

sisaboahtovuogádagas ja joatká plána- ja huksenlága álkideami. Ráđđehus deattuha báikkálašdemokratiija plána- ja huksenáššiin, seammás go galgá áimmahuššat deatalaš nationála beroštumiid.

Boahtteáiggi bálvalusdárbu gáibida ođđa bargovugiid ja eanet teknologiijageavaheami. Almmolaš suorgi ferte bargat jierbmábut, beavttálmahttit, hutkat ja digitaliseret. Ráđđehus áigu ráhkadit stuorradiggedieđáhusa innovašuvnna birra almmolaš suorggis, mas earret eará innovašuvnna háddjen deattuhuvvo. Gieldda- ja ođasmahttindepartemeanta áigu kártet boaittobealgielddaid oassálastima ja ávkkálašvuođa nationála digitaliseren- ja innovašuvdna- ortnegiin ja árvvoštallat doaibmabijuid čuovvulit. Earret eará Dieđ. nr. 26 (2014–2015) *Boahtteáiggi vuođđodearvvašvuođabálvalus čuovvoleapmin,* leat olu pilohtat jođus gielddaid dearvvašvuođa- ja fuolahusbálvalusas main geahččalit ođđa bargovugiid. Dain leat digitaliserenprošeavttat fárus. Ráđđehus lea juo ovdánahttigoahtán ođđa ja ceavzilis čovdosiid fuolahussuorggis ja doaibmabijuid lassánahttit gelbbolašvuođa ja kapasitehta bálvalusain. Dat čuovvu *Omsorg 2020 (Fuolahus 2020)*, *Demeansaplána 2020*, Gealbolokten 2020 ja *St. dieđ.* 15 (2017–2018) *Olles eallima eallit – Kvaliteahtareforbma boarrásiidda.* Barggus mii lea jođus ođđa nationála ja dearvvašvuođa- ja buohcciviessoplánain áigodahkii 2020–2023 lea spesialistadearvvašvuođabálvalusa ja gielddaid dearvvašvuođa- ja fuolahusbálvalusaid ovttasdoaibma guovddáš fáddá.

Lea potensiála ávkkástallat daid rikkis luondduvalljodagaid mat leat meahcis iešguđetlágan árvoháhkamii, čadnon omd. mátkkoštanealáhussii ja turismii, bioealáhusaide ja minerálaealáhusaide buorebut go odne. Meahccehálddašeapmi lea seahkálas suorgi mas leat olu aktevrrat ja ovddasvástádusdilit ja iešguđetlágan beroštumit maid galgá vihkkedallat. Olu departemeanttat ovttasbarget álkidit meahccehálddašeami. Gieldda- ja ođasmahttindepartemeanta áigu ovttasráđiid Eanandoallo- ja biebmodepartemeanttain, Dálkkádat- ja birasdepartemeanttain ja Ealáhus- ja guolástusdepartemeanttain ásahit etáhtaforuma ceavzilis árvoháhkama várás meahcis.

Doaresbealbáikkiid ovdáneapmi hábmejuvvo regionálalaččat

Regiovdnareforpmain oažžu fylkkagielda eanet ovddasvástádusa bargguin ja váikkuhangaskaomiin mat leat deatalaččat eanet bargosajiid, stuorrunfámu ja ássama lassáneami láhčimii boaittobealbáikkiin. Regiovdnareforbma čađahuvvo láhčin dihte servodatovdáneami mii lea vuođđuduvvon regionála ovdamuniide, eavttuide ja iešguhtege fylkka vuoruhemiide. Mihttomearri ahte fylkkagielddat galget leat nannoset regionála servodatovddideaddjit čuovvoluvvo dainna lágiin ahte ráđđehus árvvoštallá berre go sirdit eanet bargguid stáhtahálddahusas fylkkagielddaide. Go lea geahčadan váikkuhangaskaomiid ealáhusaid várás ollislaččat, de galgá árvvoštallat berre go sirdit eanet doaimmaid mat sáhttet nannet fylkka gielddaid doaimma ealáhuspolitihkalaš aktevran fylkkagielddaide. Sihke regiovdnareforbma ja váikkuhanapparáhta geahčadeapmi galgá leat vuođđun čielggadit ealáhuspolitihka ovddasvástádussurggiid. Ráđđehus áigu seammás nannet politihkalaš ságastallama gaskal stáhta ja fylkkagielddaid ja eanet digaštallat suorgerasttideaddji váttisvuođaid ja seahkálas servodathástalusaid. Eurohpáforum lea juo ásahuvvon arena, seamma lea regionálalaš davviguovloforum. Oassin mearrastrategiijas álggaha ráđđehus maiddái mearrapolitihkalaš ságastallanforuma systemáhtalaš ságastallamiid várás ráđđehusa, fylkkagielddaid, Sámedikki ja mearragielddaid ovddasteddjiid gaskka.

Olu servodathástalusat leat servodatrasttideaddji ja gáibidit oktasaš áŋgiruššama ja čoavddusgávnnaheami. Eanas Norgga gielddat main lea rádji Ruttii, Supmii ja Ruššii leat maiddái boaittobealgielddat. Dakkár gielddaide lea ovttasbargu rájiid rastá dávjá ávkkálaš. Ráđđehus áigu joatkit Norgga oassálastima Interregas ja dainna movttiidahttit rádjeregionálalaš ovttasbarggu oktasaš hástalusaid hárrái badjel riikkarájiid nugo almmolaš bálvalusfállan dahje rádjerasttideaddji resurssaid oktasaš hálddašeapmi.

Muhtun boaittobealguovlluin leat earenoamáš hástalusat, unnit barggolašvuođaosiin, alit bargguhisvuođain ja jođáneabbo boarásmuvvi álbmogiin. Fylkkagielddat sáhttet álggahit guovlovuoruhemiid main gielddat ja vejolaččat stáhta etáhtat sáhttet lea osolaččat earenoamáš muhtun áiggi áŋgiruššamii mii lea ráddjejuvvon geográfalaš guovlluide boaittobeliin.

2 Innledning

2.1 Distrikts-Norge i omstilling

Regjeringen ønsker levende lokalsamfunn i hele landet. I store deler av landet går det godt, og regjeringen vil at det skal være mulig å leve et godt liv, uansett hvor i Norge man bor. Det gode samfunnet bygges nedenfra, og vektlegger menneskers ulike tilhørighet og fellesskap. Gode møteplasser for familier, barn, unge og eldre er en forutsetning for å bygge gode og inkluderende lokalsamfunn. Sivilsamfunn og familie spiller en viktig rolle i distriktspolitikken, og er ofte den viktigste grunnen til bosetting. Regjeringen vil legge til rette for god familiepolitikk, gode vilkår for frivilligheten og et samfunn der det er plass til alle.

Distriktspolitikken må bidra til å skape nye jobber, binde by og land sammen og gi bedre velferd der folk bor. Regjeringen vil føre en politikk som legger til rette for arbeidsplasser i hele landet gjennom å satse på arbeids-, nærings- og skattepolitikken, og å legge til rette for at bedriftene kan vokse, skape flere jobber og satse på innovasjon. Ved å gi samfunnet vårt flere bein å stå på, kan vi sikre levende lokalsamfunn for fremtiden. Regjeringen vil løfte fram kreativiteten, skaperkraften og kunnskapen som finnes i distriktene.

Næringslivet i distriktene går godt. Næringer som fiskeri, havbruk og bygg og anlegg opplever økonomisk vekst og sysselsetter stadig flere. Sterke bedrifter og levende lokalsamfunn er et konkurransefortrinn for Norge. Folk bor der verdiene er og skapes. Vi har innovative bedrifter, arbeidsplasser og kunnskapsmiljøer i hele landet. Vi har sterke næringsmiljøer og et landsdekkende utdanningssystem. Dette er styrker vi skal bygge videre på.

Forutsetningene er der. Våre rike naturressurser ligger spredt i hele landet og danner grunnlag for aktivitet og utvikling. For å sikre at vi tar vare på de små og store fellesskapene i landet, og for å sikre bosetting i hele landet, må vi sørge for at vi har virkemidler som bidrar til vekst og reduserer barrierer for utvikling.

Norge er i omstilling, storby som tettsted. Teknologiutvikling og klimautfordringer påvirker hele samfunnet. Arbeidslivet må bli grønnere, smartere og mer nyskapende. Vi må utnytte ressursene på en bærekraftig måte som gir grunnlag for lønnsomme arbeidsplasser. Samtidig står mange lokalsamfunn overfor store demografiske endringer med færre yrkesaktive bak hver pensjonist. Det er en utfordring både fordi det blir færre som skal sikre velferdssamfunnets bærekraft, og fordi det blir sterkere konkurranse om kompetansen. Dette slår særlig inn i de minst befolkede områdene i landet. Det er en utfordring for hver enkelt innbygger og for velferdssamfunnets bærekraft. For de minst befolkede områdene i landet er det en særlig utfordring, fordi tilgang på relevant kompetanse er en viktig forutsetning for å gjennomføre nødvendige endringer i offentlig sektor og i næringslivet.

Regjeringen ønsker et samfunn som tydeliggjør mulighetene og er tilpasset endringene vi står i. Livskraftige og attraktive lokalsamfunn er en forutsetning for utvikling. Fortsatt er det for mange små kommuner som mangler kapasitet og kompetanse til å gi sine innbyggere tjenestene de har krav på. Derfor må kommunereformen fortsette. Med regionreformen får fylkeskommunen et større ansvar for oppgaver og virkemidler som er viktige for å legge til rette for flere arbeidsplasser, vekstkraft og økt bosetting i distriktene. De får styrket sin rolle som helhetlig samfunnsutvikler for hele sin region.

Granavolden-plattformen hviler på en grunnleggende forståelse av at Norge er et samfunn med små forskjeller, tillit mellom folk og høy grad av trygghet. Dette er ikke minst viktig i en tid der nødvendige strukturendringer gjennomføres på mange områder. Reformene bidrar til en framtidsrettet og nødvendig samfunnsstruktur som gir bedre tjenester der folk bor og bedrifter driver sitt virke. Men det er krevende å tilpasse seg. I en tid der økende polarisering i andre land setter by opp mot land, er det et grunnleggende premiss for den norske distriktspolitikken å ta vare på den norske tilliten. Dette er noe av bakgrunnen for at regjeringen ønsker legge fram en distriktsmelding i overkant av to år etter Meld. St. 18 (2016–2017) *Berekraftige byar og sterke distrikt.*

2.2 FNs bærekraftsmål gir nye rammer for distriktspolitikken

I 2015 vedtok FNs generalforsamling 2030-agendaen for bærekraftig utvikling. Agendaen har 17 utviklingsmål for å fremme sosial, miljømessig og økonomisk bærekraft. FNs bærekraftsmål er verdens felles arbeidsplan, blant annet for å sikre sosial rettferdighet og god helse og stanse tap av naturmangfold og klimaendringer. Målene skal vise vei mot en bærekraftig utvikling på kort og lang sikt.

Fylkeskommuner og kommuner er nøkkelaktører for å realisere bærekraftsmålene i Norge. De er nærmest befolkningen, lokale bedrifter og organisasjoner. Samtidig er de ansvarlig for mye av den sosiale og fysiske infrastrukturen som påvirker befolkningens levekår og utviklingsmuligheter. Regjeringen legger vekt på at arbeidet med å realisere bærekraftsmålene sikres bred forankring gjennom den regionale og kommunale planleggingen. Med nye nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging lansert i mai 2019, forventer regjeringen at fylkeskommunene og kommunene legger FNs bærekraftmål til grunn for samfunns- og arealplanleggingen, jf. *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023*.

Regjeringen vil bidra til kompetanseutvikling ved å formidle erfaringer fra arbeid med bærekraftsmålene internasjonalt, nasjonalt, regionalt og lokalt til fylkeskommuner og kommuner. Det er viktig at fylkeskommunene og statlige myndigheter samarbeider om å bistå kommunene i arbeidet med å følge opp bærekraftsmålene. Et bredt nettverk, som inkluderer bedrifter, andre kommuner og organisasjoner, kan bidra til læring og stimulere til felles innsats. Departementet samarbeider med KS og FN-sambandet om utvikling av verktøy og veiledning som kan gjøre bærekraftsmålene mer tilnærmelig og nyttig for arbeid med samfunnsutvikling i kommuner og fylker. Som del av dette er det viktig å fortsette arbeidet med å utvikle indikatorer for alle bærekraftsmålene. De skal tilpasses regionale og lokale forhold, slik at fylkeskommuner og kommuner kan måle effekten av egen innsats.

2.3 Nasjonal politikk, regionale fortrinn og lokal omstillingsevne

Målet for regjeringens regional- og distriktspolitikk er regional balanse gjennom vekstkraft, likeverdige levekår og bærekraftige regioner i hele landet. En bærekraftig region har en balansert befolkningssammensetning og forvalter menneskelige ressurser og naturressurser for utvikling og verdiskaping nå og i fremtiden. Dette vil legge til rette for å holde på hovedtrekkene i bosettingsmønsteret.

Regional- og distriktspolitikken har i over 50 år vært en sentral del av norsk politikk. Regionalpolitikken ble etablert med Distriktenes Utbyggings-

Boks 2.1 FNs bærekraftsmål og regionalpolitikk

Fellesnemda for Viken fylkeskommune har vedtatt at FNs bærekraftmål skal ligge til grunn for samfunnsutviklingen i det nye fylket. Bærekraftmålene skal være ramme og premiss for styring og strategier. Dette er i tråd med nye nasjonale forventninger til lokal og regional planlegging, som regjeringen lanserte i mai 2019.

Viken fylkeskommune vil bruke prosessen for regional planstrategi for gjøre bærekraftmålene førende for utviklingen i fylket. Som del av regionalt kunnskapsgrunnlag for det nye fylket, kartlegges utviklingstrekk etter FNs 17 bærekraftmål og de tilhørende 169 delmålene. Kartleggingen skal inngå i analysedelen i kunnskapsgrunnlaget, og vil i årene framover være grunnlag for å måle og følge samfunnsutviklingen i lys av bærekraftmålene. Det jobbes også med hvordan bærekraftmålene kan tas inn i et helhetlig plan- og styringssystem, ny virkemiddelbruk, og prosessarbeid om hvordan man kan øke bevisstheten og kunnskapen om målene i fremtidig organisasjon og samfunn.

Viken deltar som pilotregion i det OECD-initierte prosjektet «A territorial approach to the SDGs». Gjennom deltakelsen bidrar OECDs prosjektgruppe med skreddersydde anbefalinger og veiledning om hvordan bærekraftmålene kan tas inn i fylkeskommunens arbeid. OECD utvikler også et indikatorsett for å kunne kartlegge hvordan ulike byer, regioner og kommuner ligger an i forhold til de ulike bærekraftmålene.

Kilde: Viken fylkeskommune

fond (DU) i 1961, der utbygging av infrastruktur stod sentralt. Utover 70-tallet kom flere sektorpolitiske beslutninger som styrket utviklingen i distriktene: økte inntekter i landbruket, flere oppgaver til kommunene og etablering av distriktshøgskolene. Den regionalt differensierte investeringsavgiften kom i 1971 og i 1975 den differensierte arbeidsgiveravgiften. Deretter fulgte distriktsskatteloven og regional transportstøtte.

På 80- og 90-tallet endret regional- og distriktspolitikken seg fra den dominerende normen om fordeling fra sentrum til periferi. Dette kom samtidig med færre store industriprosjekter, økt internasjonal konkurranse og nedbygging av restriksjoner på kapitalflyt. Dialog og partnerskap mellom stat, fylkeskommune og næringsliv ble gradvis mer sentralt. Fylkeskommunene fikk deretter økt ansvar og tydeliggjort sin som rolle som samfunnsutvikler på starten av 2000-tallet. Dette videreføres med regionreformen. Færre og større fylkeskommuner gir grunnlag for bedre samhandling med regional stat. Fylkeskommunen får nye oppgaver og ansvar som styrker deres samfunnsutviklerrolle, ikke minst på det næringspolitiske området.

De store virkemidlene rettet mot distriktene består. I inntektssystemet til kommunene ivaretas distriktshensyn, både gjennom utjevning av utgiftsbehov og skatteinntekter og gjennom særskilte tilskudd. Regjeringen viderefører ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. Vekstfremmende skattelette og regionbygging gjennom infrastruktur er eksempler på områder som bidrar til gode rammebetingelser for utvikling i norske distrikter.

Det er den nasjonale sektorpolitikken innenfor områder som kompetanse, næringsutvikling, landbruk, fiskeri, samferdsel, kommunikasjon, kunnskap og helse som gjør det mulig å bo, arbeide og drive et aktivt næringsliv i hele landet. At Stortinget vedtok å opprette Universitetet i Tromsø 28. mars 1968 var kanskje det kraftigste distriktspolitiske grepet noensinne. Samtidig må sektorpolitikken spille sammen med regionalt og lokalt handlingsrom. Statlig detaljstyring og byråkrati må reduseres og makt og myndighet desentraliseres til lokalsamfunn og deres folkevalgte. Et sterkt lokalt folkestyre gir folk og lokalsamfunn frihet og mulighet til å styre sin egen hverdag og samfunnsutvikling. Regjeringen vil styrke de viktige fellesskapene og bygge samfunnet nedenfra gjennom å spre makt og gi enkeltmennesker, familier og lokalsamfunn mulighet til å styre sin egen hverdag og til å forme sin egen framtid.

Dagens samfunnsutfordringer er grense- og sektoroverskridende. Det stilles krav til omstilling i næringslivet, innovasjon i offentlig sektor, integrering, kutt i klimagassutslipp og tilpasning til nye klima- og miljøvilkår. Da må nasjonal, regional og lokal politikk og forvaltning virke sammen på en måte som gir rom for differensiering og samarbeid. Samstyring på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer, samarbeid med privat sektor om fremtidens løsninger og et aktivt sivilsamfunn vil gi mer effektiv og målrettet forvaltning av offentlige midler.

I OECD-rapporten Rural 3.0 (OECD 2018) vises det til en lignende utvikling av bygdeutviklingspolitikken i Europa. OECD legger vekt på at det kreves mer enn inntekter og verdiskaping for å lykkes. Samarbeid mellom offentlige, private og frivillige vektlegges enda mer. Et viktig poeng i OECDs rapport er at distriktsregioner har utviklet seg til å bli mer varierte og komplekse sosioøkonomiske systemer. Det betyr at politikken må tilpasses lokale og regionale forhold. Dette er viktige premisser for en stortingsmelding om fremtidens distriktspolitikk.

Hvis lokalsamfunnene skal være levedyktige i årene som kommer, må unge som vokser opp ha lyst til å investere fremtiden sin i distriktene. Derfor vil regjeringen ta initiativ til å opprette et ungdomspanel som skal gi råd til regjeringen om fremtidens distriktspolitikk. Hvilke muligheter og utfordringer gir megatrender som digitalisering og teknologiutvikling, grønt skifte og klimasårbarhet, befolkningsutvikling og urbanisering for fremtidens distriktssamfunn? Panelet vil etter planen presentere sitt arbeid for regjeringen våren 2021. Distriktssenteret har fått i oppgave å legge til rette for panelets arbeid.

3 Dagens Distrikts-Norge

Norge er et langstrakt land i Europas periferi. Det skiller seg ut i europeisk målestokk med en svært lang kystlinje og ved at mye av landarealet er fjell og vidder. Dette gir store avstander mellom regionale arbeidsmarkeder.

Figur 3.2 viser befolkningsframskrivinger i Norden i perioden 2017–2040, der SSBs framskrivninger fra 2018 inngår som tallgrunnlag. De blå feltene markerer områder med antatt befolkningsvekst. Kartet synliggjør at det norske bosettingsmønsteret er relativt unikt også i Norden. Det kan forstås som et uttrykk for at økonomisk aktivitet i Norge er mer distribuert enn i våre naboland.

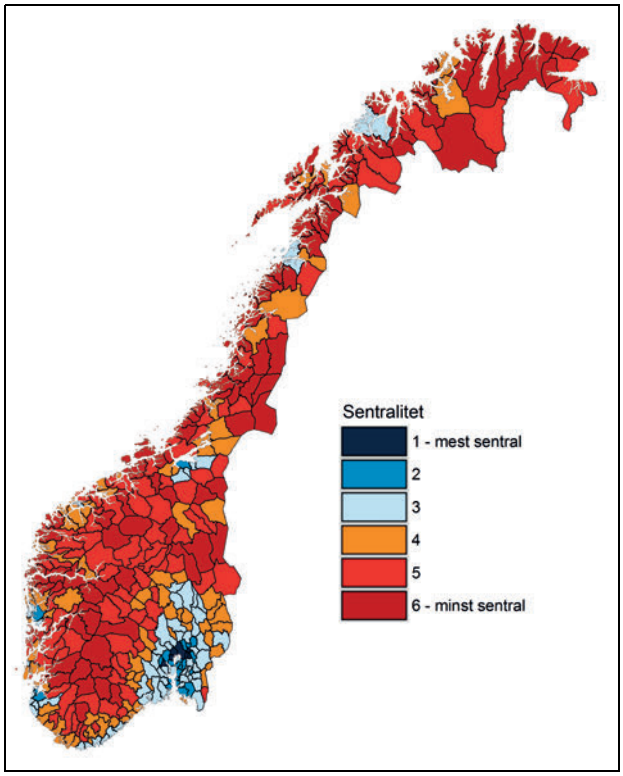
3.1 Distriktskommunenes kjennetegn

Distriktskommuner kjennetegnes ved at de har lite arbeidsmarked og liten tilgang til private tjenester, eller lang reiseavstand til større arbeidsmarkeder og tjenester. Næringslivet i distriktene vil ha lengre avstand til sine markeder og ha færre leverandører, finansinstitusjoner og kompetansemiljø lokalt enn næringsliv i mer sentrale områder.

I SSBs sentralitetsindeks fra 2017 blir alle kommuner rangert etter befolkningens tilgang til arbeidsplasser og private og offentlige tjenester.[1] Indeksen gir et oppdatert og presist bilde av bosettingsmønster og arbeidsplass- og tjenestekonsentrasjoner i Norge.

I figur 3.1 er sentralitetsindeksen fordelt på seks kategorier. Begrepet «distrikt» brukes i denne meldingen i hovedsak om områder der kommunene har lav sentralitet (nivå 5 og 6). Disse områdene inkluderer 238 kommuner og omfatter 72 prosent av arealet, 56 prosent av kommunene, men bare 14 prosent av innbyggerne. Fra 2020 vil kommunesammenslåinger redusere antall kommuner noe, men fremdeles vil det være om lag 205 kommuner plassert i de to minst sentrale gruppene.

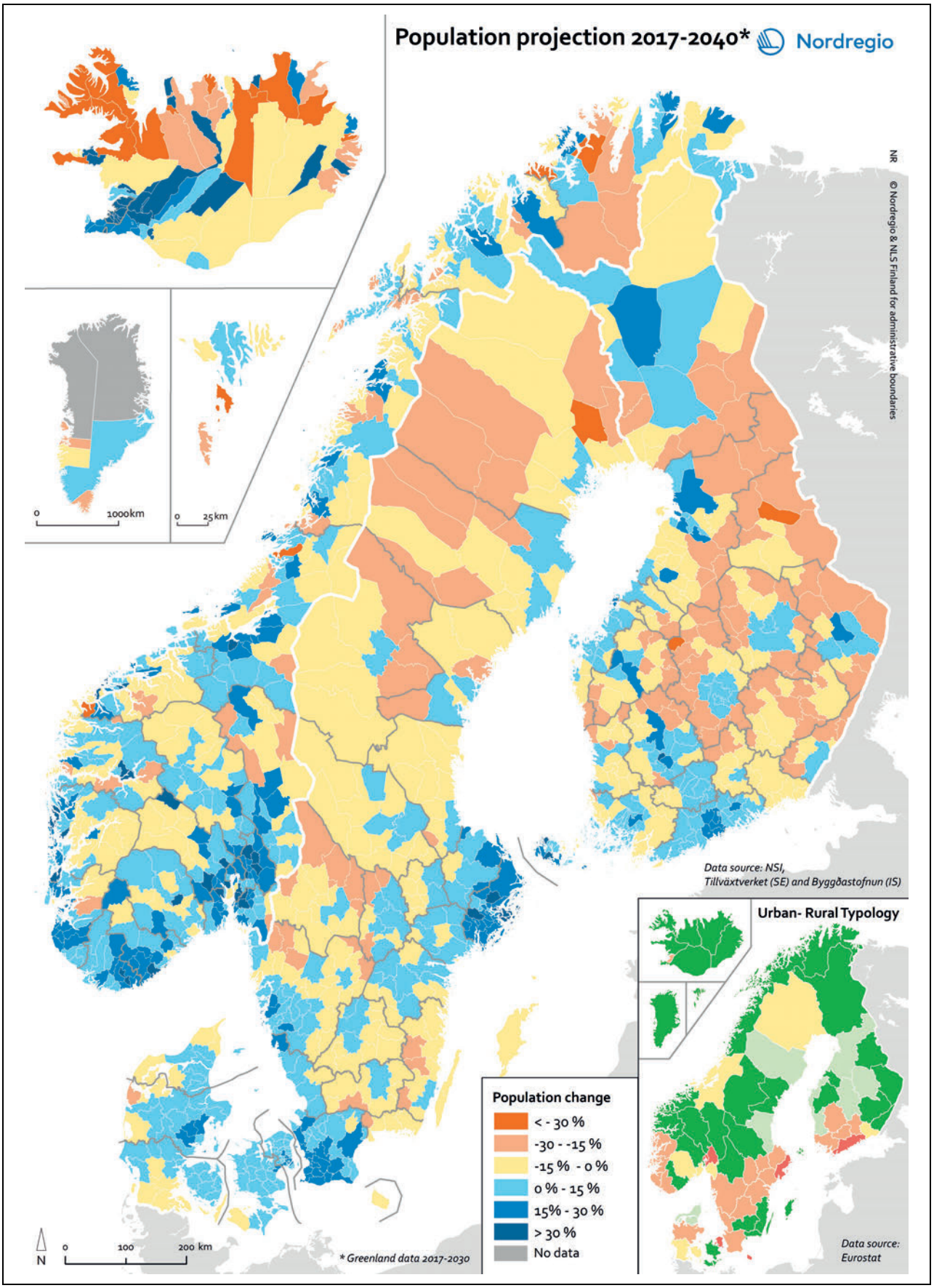
Denne meldingen legger særlig vekt på de to minst sentrale gruppene, men også på dynamikken mellom disse områdene og mer sentrale områder. Høyere utdanningsinstitusjoner ligger for eksempel oftest i områder med sentralitet 4 eller høyere (jf. kapittel 7), men spiller samtidig en viktig rolle for kompetansetilførsel i områder med lav sentralitet. De tre minst sentrale gruppene omfatter 90 prosent av arealet, 78 prosent av kommunene og 30 prosent av innbyggerne i landet.



Figur 3.1 Kommuner etter sentralitet

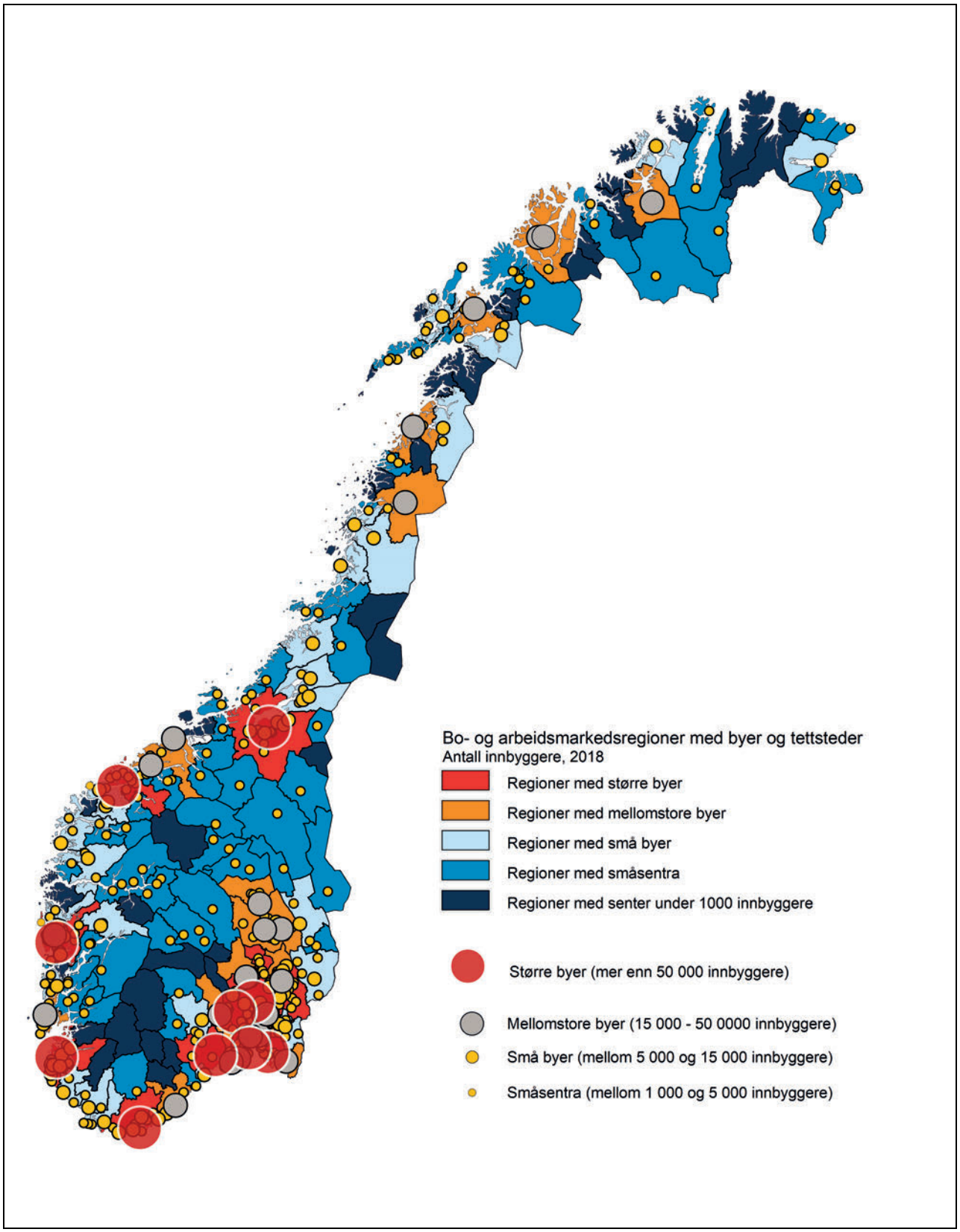
Kilde: SSB (2017a). Kart: KMD

[1] Tjenestene som inkluderes er ulike typer detaljhandel, tjenester knyttet til kjøretøy, restauranter, reiseliv og transport, tjenester knyttet til finans og eiendom, tjenester knyttet til forretningsdrift, undervisningstjenester, helsetjenester, sosialtjenester, idrett, treningstilbud og opplevelser, kulturtilbud, utleie og reparasjon av utstyr, personlig tjenesteyting, spesialiserte offentlige tjenester. Tjenester som er lovpålagt at skal finnes i alle kommuner er ikke tatt med.



Figur 3.2 Befolkningsframskrivinger i Norden 2017–2040

Kilde: Grunfelder et al. (2018)



Figur 3.3 Bo- og arbeidsmarkedsregioner etter størrelse på største by eller senter i regionen

BA-regionene er basert på kommunestrukturen fra 2020, men kartet er basert på gjeldende kommunegrenser. Dette gir tydeligst utslag i at hele Snillfjord i kartet er lagt inn i nye Orkland kommune, mens hele Tysfjord er lagt inn i Hamarøy kommune.
By- og senterstørrelsen er baset på SSBs tettstedsdefinisjon. I noen tilfeller er det som vanligvis oppfattes som by splittet opp i flere tettsteder, og byen vil dermed få et lavere innbyggerantall i største tettsted. Dette gjelder for eksempel Tromsø by som er splittet opp i flere tettsteder.
Kilde: TØI (2019). Kart: KMD.

3.2 Distriktskommuner og bo- og arbeidsmarkedsregioner

Med implementering av regionreformen i 2020 vil alle landets fylker, med unntak av Oslo, inkludere områder med lav sentralitet (kommuner med sentralitet 5 og 6). Disse inngår i ulike typer funksjonelle og administrative regioner. Begrepet bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) brukes ofte som en kategorisering av slike funksjonelle regioner. En BA-region avgrenses ut fra hvor folk bor og arbeider. I en BA-region er det en stor andel av innbyggerne som ikke trenger å flytte eller bruke vesentlig tid på å reise for å arbeide. I praksis vil slike regioner være overlappende. Likevel blir den enkelte kommune kun plassert i én BA-region.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har nylig fått gjennomført en oppdatering av grensene for de norske BA-regionene, med utgangspunkt i kommunestrukturen slik den vil fremstå fra 1.1.2020. Oppdateringen gir 159 bo- og arbeidsmarkedsregioner i Norge, jf. figur 3.3. Distriktskommunene fordeler seg mellom to grupper: de som utgjør sitt eget arbeidsmarked og de som inngår i større arbeidsmarkeder med sine nabokommuner. Halvparten av BA-regionene består av kun én kommune (78 kommuner). Dette er i all hovedsak mindre sentrale kommuner (sentralitet 5 og 6), preget av store avstander og/eller øyer. Over halvparten av kommunene som utgjør sin egen BA-region ligger i Nord-Norge.

To tredjedeler av de mindre sentrale kommunene per 1.1.2020 vil inngå i større arbeidsmarkeder. Særlig de distriktskommunene som deler arbeidsmarked med nabokommuner vil ofte inkludere ett eller flere funksjonelle sentra. Også innad i den enkelte kommune vil det kunne være flere lokale sentra. Disse utgjør viktige tyngdepunkt i kommunen og/eller regionen.

Det finnes også en rekke andre måter å definere regioner, både internt i fylket og på tvers av fylkesgrenser. Andre former for regioninndelinger kan være naturgeografiske regioner, historiske regioner og næringsregioner. I tillegg har vi regioninndeling for differensiering av distriktspolitiske virkemidler og statistiske regioner. Staten er også organisert i ulike administrative regioner på ulike sektorområder.

3.3 Befolkningsutvikling i distriktene

Debatten om distriktene handler ofte om fraflytting. Dette er til dels en unyansert framstilling. Det vil med stor sannsynlighet fortsatt være spredt bosetting i Norge i overskuelig framtid, men med en svak nedgang på sentralitet 6, jf. Figur 3.4. Med SSBs hovedalternativ anslås det at det vil bo i underkant av 740 000 personer i områder med lav sentralitet (5 og 6) i 2040 (beregninger KMD).

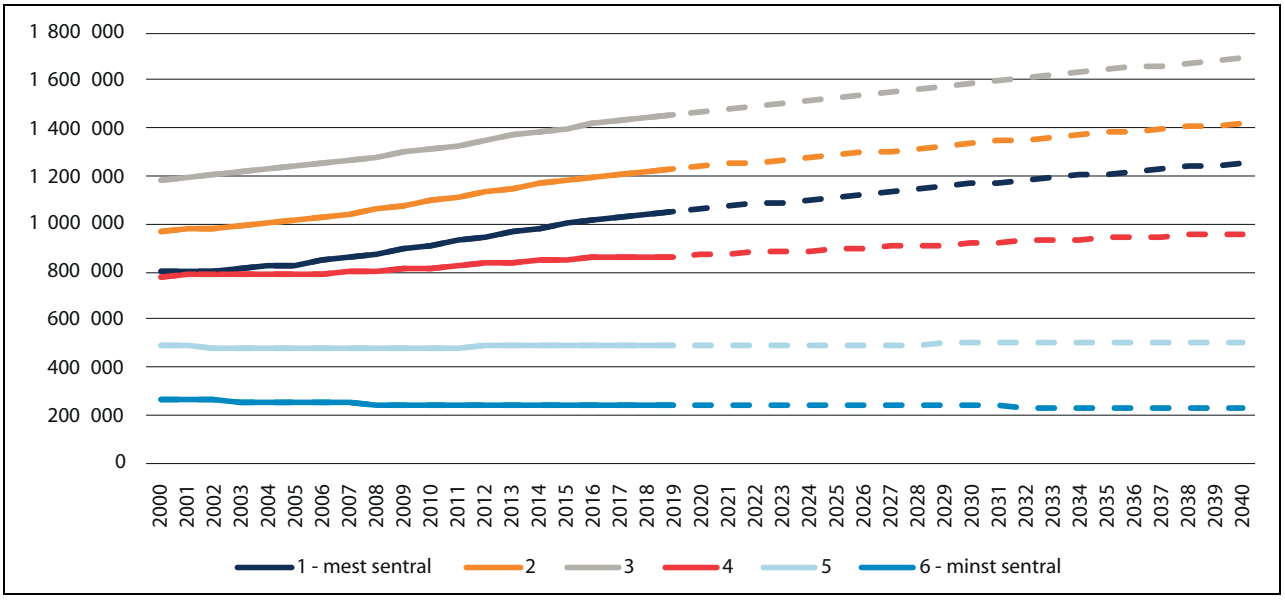
Figuren kan til dels forklares med en trend som kan kalles desentral sentralisering. Det betyr at en større andel av befolkningen også i mindre sentrale kommuner bor i tettsteder og distriktssentra. Fra 2000 til 2018 økte andelen av befolkningen som bor i tettsteder fra 77 til 82 prosent. Tilsvarende vekst finner vi også for kommuner på sentralitet 3–6. Det skyldes at veksten i kommunene i hovedsak skjer i de rundt tusen byene og tettstedene som finnes i Norge. En studie av befolkningsutvikling i de nordiske landene viser også en utvikling der befolkningen blir konsentrert til kommunesenteret (Stjernberg and Penje 2019). Likevel er det fremdeles kun 37 prosent av befolkningen på laveste sentralitetsnivå som bor i tettsteder.

Det innenlandske flyttetapet i de minst sentrale kommunene er like fullt markant, selv om dette er blitt redusert etter 2006. Generelt har de minst sentrale kommunene fødselsunderskudd (færre født enn døde) og netto innenlandsk utflytting (flere flytter fra enn til kommunen). Det finnes både mindre sentrale kommuner som har vekst i folketallet og de som har markert nedgang. Det er likevel flest kommuner med nedgang i folketallet[2].

Det betyr at befolkningsveksten skjer først og fremst i sentrale områder (sentralitet 1 og 2), hovedsakelig på grunn av fødselsoverskudd og innvandring, jf. figur 2.5. Det er verdt å merke seg at den innenlandske flyttingen til disse områdene i sum er relativt liten. Mange unge flytter til storbyer i forbindelse med studier og jobb, og etablerer seg siden i omlandskommunene til storbyene eller i mellomstore byregioner (sentralitet 3). Mye av den innenlandske flyttingen er også relatert til innvandrerbefolkningen.

Figur 3.5 viser at befolkningsveksten i størst grad skjer i byene. Selv om det er regionale forskjeller, er veksten først og fremst relatert til fødselsoverskudd og innvandring. Den viser også at det er i omlandskommuner til storbyene og mellomstore byregioner (sentralitet 2 og 3) at det er

[2] 149 kommuner på sentralitet 5 og 6 har hatt nedgang i folketallet, 88 har hatt vekst i perioden 2013–2018. 56 kommuner har hatt mer enn 1 prosent vekst, mens 116 har hatt mer enn en prosent nedgang.



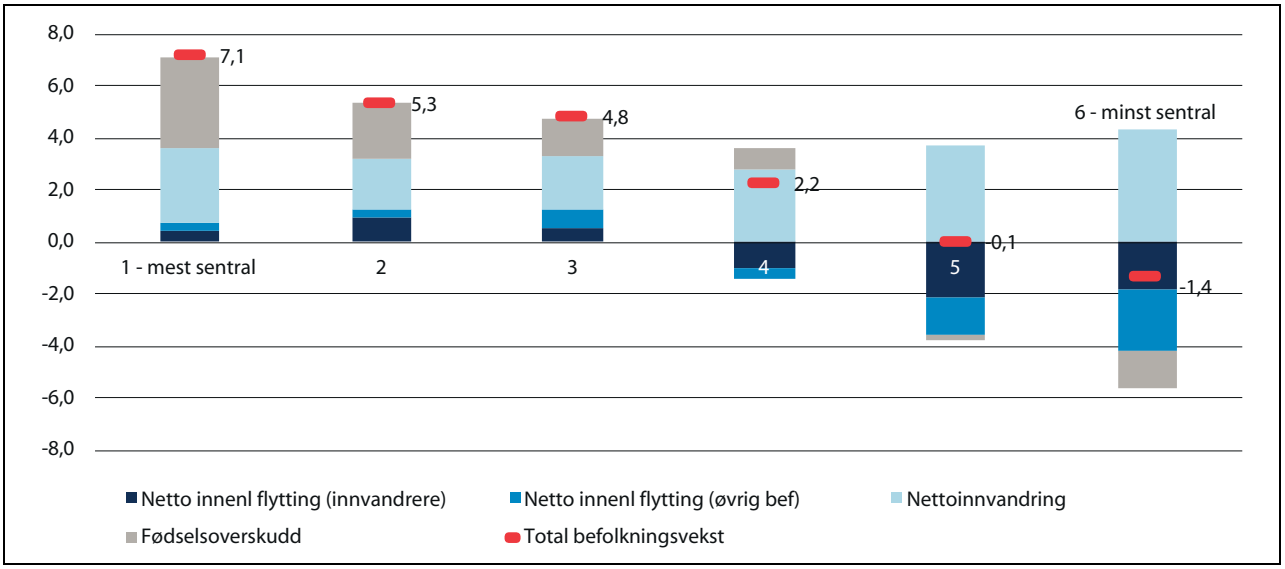
Figur 3.4 Folketall etter sentralitet. Faktisk utvikling 2000–2019 og framskrivinger (SSBs hovedalternativ) 2019–2040

Kilde: SSB. Beregninger: KMD.

den innenlandske flyttingen som driver befolkningsveksten. Befolkningsutviklingen i distriktene har i stor grad vært avhengig av nettoinnvandring i perioden 2013–2018 for befolkningsvekst.

Tallene for nettoflytting skjuler at det er store brutto flyttestrømmer som går både til og fra de mindre sentrale kommunene. I Nord-Norge er dette spesielt tydelig. Her opplever mindre sentrale kommuner stor tilflytting fra sentrale kommuner i landsdelen samtidig som det går en stor strøm andre veien. Fra Nord-Norge går også en betydelig del av flyttingen til sentrale kommuner i Sør-Norge, men det er i mindre grad flytting motsatt vei.

De siste ti årene har folketallsveksten vært høy som følge av høy innvandring, og de minst sentrale kommunene (sentralitet 5 og 6) har hatt den høyeste nettoinnvandringen i forhold til folketallet. Etter en periode med svært høy befolkningsvekst, preges nå alle sentralitetsnivåer av lavere befolkningsvekst. Veksten i 2018 var den



Figur 3.5 Befolkningsutvikling etter sentralitet 2014–2019. Antall per 100 av middelfolkemengden[1]

[1] Middelfolkemengde er gjennomsnittet av befolkningen i periodens start og periodens slutt. Middelfolkemengde brukes ved beregning av rater, slik som tallene i figuren.

Kilde: SSB. Beregninger: KMD.

Boks 3.1 Eksemplet Alvdal

Det er til dels store forskjeller mellom distriktskommuner, både når det gjelder befolkningsutvikling og næringsutvikling. Alvdal kan likevel tjene som eksempel på en typisk innlandsdistriktskommune på sentralitet 5. Kommunen har 2 400 innbyggere og ligger nord i Hedmark. Kommunen har hatt god vekst i næringslivet de siste fem årene, særlig drevet av en stor bygge- og anleggsektor. Dette har ført til økt sysselsetting. Samtidig har befolkningen hatt en svak reduksjon i samme periode. Dette gir et stramt arbeidsmarked med lav ledighet og høyt sysselsettingsnivå.

I likhet med andre distriktskommuner, har en blanding av arbeidsinnvandring og bosetting av asylsøkere og flyktninger gitt et positivt bidrag til befolkningsutviklingen. I motsetning til andre distriktskommuner, har Alvdal også tiltrukket seg innvandrere fra andre kommuner.

Som andre distriktskommuner opplever Alvdal en aldring av befolkningen, men denne har vært mindre enn for andre distriktskommuner. Forsørgerbyrden er også fremskrevet å være mindre, godt hjulpet av en høy sysselsetting og dermed utnyttelse av den tilgjengelige arbeidskraften.

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Boks 3.2 Befolkningsutvikling i samiske områder

Fordi det ikke finnes noe datagrunnlag for å lage individbasert statistikk om samer i Norge, har Statistisk sentralbyrå (SSB) laget en samisk statistikk som er geografisk basert. Der er de samiske bosettingsområdene avgrenset til virkeområdet for Sametingets tilskuddsordninger til næringsutvikling (STN). Hovedargumentet for å velge akkurat dette området, er at det omfatter lokalsamfunn som vurderes som betydningsfulle for å bevare og videreutvikle samisk kultur og næringsliv. Samtidig disponerer Sametinget særskilte virkemidler for dette området. Per i dag omfatter STN-området 21 hele kommuner og deler av ti kommuner.

SSB gir annethvert år ut publikasjonen *Samisk statistikk*. Publikasjonen sier noe om den demografiske utviklingen i STN-området (av SSB ofte omtalt som de samiske områdene). Etter langvarig nedgang viser SSB (2018c) at innbyggertallet fra 2011 har stabilisert seg på rundt 55 600. I disse områdene er det betydelig flere eldre enn i landet samlet sett, og innvandring ser ut til å være den viktigste forklaringsvariabelen for opprettholdelse av folketallet. Antallet innvandrere og norskfødte med innvandrerbakgrunn har doblet seg siden 2011.

Telemarksforsking har laget scenarier for utviklingen i samisk område fram til 2030 (Vareide 2017). En forventet nedgang i antall barnefødsler vil gi lavere befolkningsvekst i hele landet, også i samiske områder. Befolkningsutviklingen i samiske områder i de tre første kvartalene av 2017 viser allerede en negativ trend. Hvis disse trendene ikke snur, vil det ifølge Telemarksforsking bli nedgang i folketallet, med mindre de samiske kommunene greier å skape positiv attraktivitet for næringsliv og bosetting.

I 2007 ble det opprettet en analysegruppe for samisk statistikk. Formålet med analysegruppa var å styrke faktagrunnlaget for vurderinger og beslutninger i konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget. Analysegruppa skulle bruke SSBs statistikk som grunnlag for sine analyser. Analysegruppa har gitt ut til sammen 11 publikasjoner under navnet *Samiske tall forteller*. Her finnes det mer informasjon om demografiske trekk i de samiske områdene.

svakeste siden 2004. Dette skyldes særlig at innvandringen fra Norden og Øst-Europa har blitt redusert siden toppen i 2012. Samtidig har utvandringen fra Norge økt, som følge av at arbeidsinnvandrere flytter hjem.

SSB (2018a) forutsetter i befolkningsframskrivingene en lavere innvandring fram mot 2030, først og fremst som følge av forventet lavere innvandring fra Øst-Europa. Lavere innvandring fører til at flere kommuner får nedgang i folketallet, og dette gjelder spesielt de minst sentrale kommunene. Da innvandringen var på det høyeste i 2012, hadde over halvparten av de minst sentrale kommunene folketallsvekst, og i to tredjedeler av disse kommunene var veksten avhengig av innvandring. Størstedelen av disse kommunene har i 2018 hatt nedgang i folketallet. Over tid har det også blitt gradvis økende forskjeller mellom sentrale og usentrale kommuner når det gjelder fødselsoverskudd. En ung befolkning i storbyene gir et stort fødselsoverskudd, mens de minst sentrale kommunene i landet samlet sett har fødselsunderskudd (jf. figur 3.5). Nettotilflytting av unge voksne til storbyene over tid har ført til at en stadig større andel av barna fødes i disse områdene. At barnekullene nå er overrepresentert i sentrale områder fra fødselen av, har en sterkere betydning for sentralisering enn flyttestrømmer (Sørlie 2006).

Redusert innvandring og fallende fødselstall betyr at det i mindre sentrale områder av landet er flere kommuner som har utfordringer knyttet til nedgang i folketallet enn tidligere. Etter 2009 har fruktbarheten i Norge falt hvert eneste år og var i 2018 på rekordlave 1,56 barn per kvinne. Dette har sammenheng med at stadig flere kvinner utsetter å få sitt første barn, og at andelen kvinner som får tre eller flere barn, har sunket. Fødselstallene har sunket i både sentrale områder og i distriktene. Fødselsunderskuddet i mindre sentrale områder (sentralitet 5 og 6) har imidlertid vært økende over tid, grunnet aldrende befolkning og lavere fødselstall.

Svak befolkningsutvikling i mindre sentrale områder og vekst i sentrale strøk henger også sammen med arbeidsplassutvikling. Næringslivet i de mest sentrale kommunene har over lengre tid vært konsentrert til bransjer som vokser, mens deler av næringslivet i distriktskommuner i større grad har vært konsentrert til bransjer med nedgang i sysselsettingen. Dette har sammenheng med en generell strukturendring i næringslivet med effektivisering i og overgang fra primærnæringer og industri til tjenesteytende næringer lokalisert i byer. Næringslivet i sentrale strøk drar også nytte av at befolkningsveksten er større. Det gir gradvis større etterspørsel og vekst i den delen av næringslivet som har et lokalt marked (Vareide m.fl. 2018).

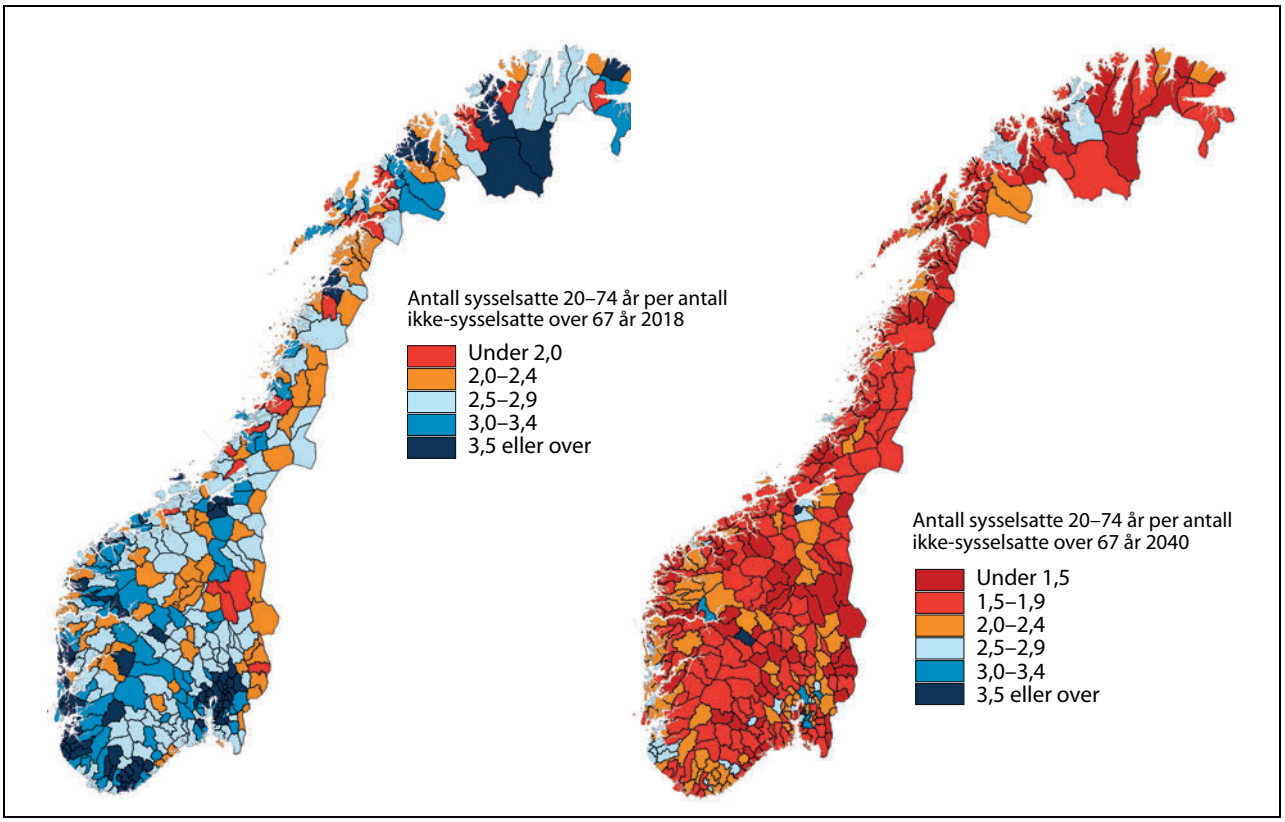
3.4 Aldrende befolkning og mangel på arbeidskraft

Befolkningen i Norge har vært i kraftig vekst de siste tiårene, men Statistisk sentralbyrå forventer lavere vekst framover. Lavere innvandring og fruktbarhet gjør at aldringen av befolkningen vil bli sterkere enn tidligere antatt. Økt andel eldre rammer særlig Distrikts-Norge og vil forsterke utfordringen med knapphet på arbeidskraft, både i privat og offentlig sektor, jf. kapittel 7. I 2040 vil mer enn hver tredje innbygger i en del distriktskommuner ha passert 70 år. Flere distriktskommuner opplever allerede økende forsørgerbyrde eller svakere aldersbæreevne.

Aldersbæreevnen beregnes gjerne ved å se på forholdet mellom befolkningen i yrkesaktiv alder (20–66 år) og den eldre delen av befolkningen (over 67 år). Men selv om sysselsettingsandelen i Norge er relativt høy (se også neste avsnitt), er en fjerdedel i alderen 20–66 år ikke i arbeid. Samtidig er også en sjettedel mellom 67 og 74 år sysselsatt. Når en tar hensyn til dette i beregningen av aldersbæreevnen, var det i Norge i 2018 3,5 sysselsatte personer (i alderen 20–74 år) per pensjonist (ikke-sysselsatte personer over 67 år). De minst sentrale kommunene i landet og kommuner med under 3000 innbyggere har betydelig lavere aldersbæreevne, med kun 2,5 sysselsatte per pensjonist. I 2040 vil det være 2,2 sysselsatte per pensjonist for landet som helhet og 1,7 sysselsatte per pensjonist i de mindre sentrale kommunene (sentralitet 5 og 6), gitt de forutsetningene som fremgår i note til Figur 3.6.

Aldringen i Distrikts-Norge vil likevel være mindre enn i mange europeiske regioner. En del finske kommuner vil ha like mange personer over 65 år som i aldergruppen 15–64 år allerede i 2030 (Grunfelder et al. 2018).

Nedgangen i antall personer i yrkesaktiv alder i forhold til antall pensjonister kan bli en utfordring, særlig for personellsituasjonen i helse- og omsorgssektoren og for verdiskaping og velferdsutvikling i distriktskommuner. Allerede i dag er det vedvarende mangel på kvalifisert arbeidskraft i helse- og omsorgsektoren, grunnskolelærere, IKT-arbeidere og fagarbeidere til bygg og anlegg (NOU 2018: 3).



Figur 3.6 Antall sysselsatte 20–74 år per pensjonist 67 år eller eldre. 2018 (faktisk) og 2040 (framskrevet)

Aldersfordelingen i befolkningen framkommer gjennom hovedalternativet i SSBs befolkningsframskriving (2018a). Antall sysselsatte er beregnet ved å bruke framskrevet befolkning på ulike aldersgrupper og samme sysselsettingsandel som i 2017 for aldersgruppene 20–24 år, 25–39 år, 40–54 år, 55–66 år og 67–74 år.

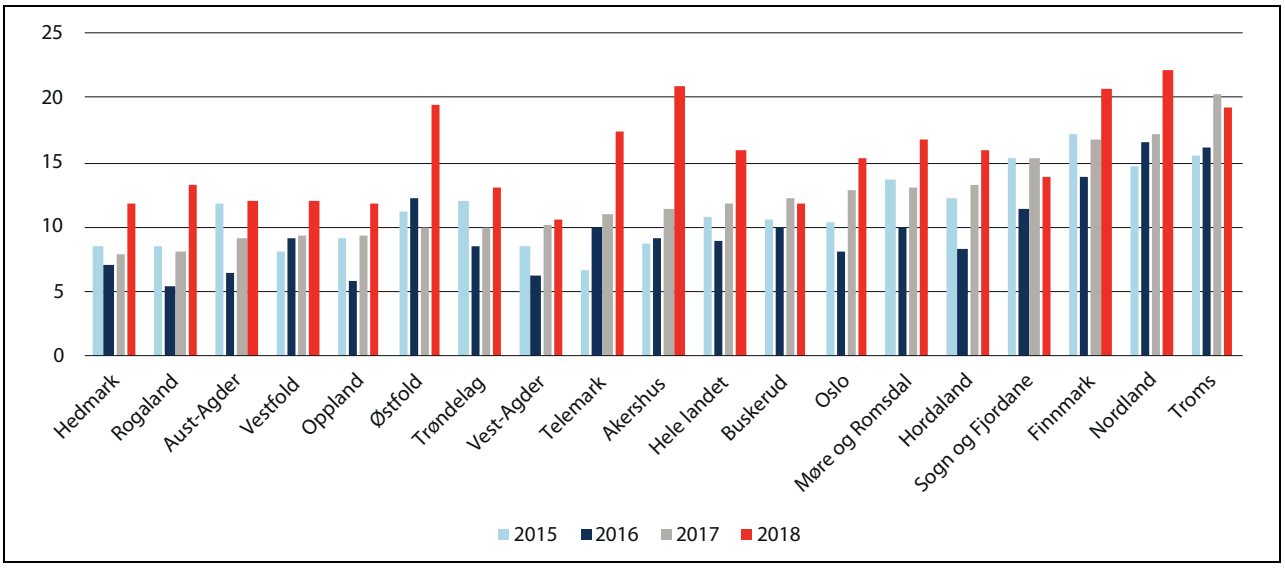
Kilde: SSBs befolkningsframskrivinger (hovedalternativet) og registerbasert sysselsetting. Beregninger: KMD.

Over flere år har virksomheter rapportert om mangel på arbeidskraft med relevant kompetanse. I NHOs Kompetansebarometer for 2018 svarte 6 av 10 bedrifter at de har et udekket behov for kompetanse. Denne andelen har vært relativt stabil de siste fem årene. NAVs bedriftsundersøkelse for 2019 viser at andelen virksomheter som har mislyktes i å rekruttere arbeidskraft, eller som har måttet ansette noen med annen eller lavere kompetanse, har økt mellom 2018 og 2019. I NAVs regioninndeling er det nå i vestre Viken, Oslo, Troms[3] og Nordland at vi finner den høyeste andelen virksomheter som oppgir å ha hatt rekrutteringsvansker de siste tre månedene. Rekrutteringsproblemene er minst i Agder, Trøndelag og Innlandet. De siste årenes nedgangstider i oljebransjen preger ikke lenger arbeidsmarkedet i like stor grad, og der Rogaland hadde den laveste andelen virksomheter med rekrutteringsproblemer for to år siden, så ligger fylket nå omtrent på landsgjennomsnittet. Målt i antall personer, er mangelen på arbeidskraft høyest i Oslo, mens Stramhetsindikatoren viser at mangelen er høyest i Nordland og Troms[4]. Sammenliknet med for ett år siden har mangelen økt i alle fylker/regioner, bortsett fra Trøndelag som har en liten nedgang. Ser vi på utviklingen over tid mellom årene 2015–2018 så er det særlig virksomheter i de nordnorske fylkene som har rapportert om en vedvarende mangel på kompetanse, jf. Figur 3.7. NAV har endret regioninndelingen i 2019-undersøkelsen og vises derfor ikke i denne figuren.

Kompetansebehovsutvalget mener at regionale forskjeller i rekruttering kan henge sammen med begrenset mobilitet, små arbeidsmarkeder og at potensielle kandidater ikke søker en stilling på grunn av små fagmiljøer (NOU 2018: 2). Mangel på egnede boliger kan også være hemmende

[3] Finnmark hadde så lav svarsprosent at NAV har valgt å ikke oppgi fylkestall. Svarene er likevel tatt med i landstallene.

[4] Stramhetsindikatoren er forholdstallet mellom mangelen på arbeidskraft og ønsket sysselsetting, hvor ønsket sysselsetting er lik den faktiske sysselsettingen pluss mangelen. Stramhetsindikatoren uttrykker dermed hvor stor andel av den ønskede sysselsettingen den estimerte mangelen utgjør.



Figur 3.7 Andel virksomheter som har mislyktes i å rekruttere arbeidskraft eller måttet ansette noen med annen/lavere formell kompetanse. 2015–2018. Prosent

Kilde: Navs bedriftsundersøkelser 2015–2018. Bearbeiding: KMD

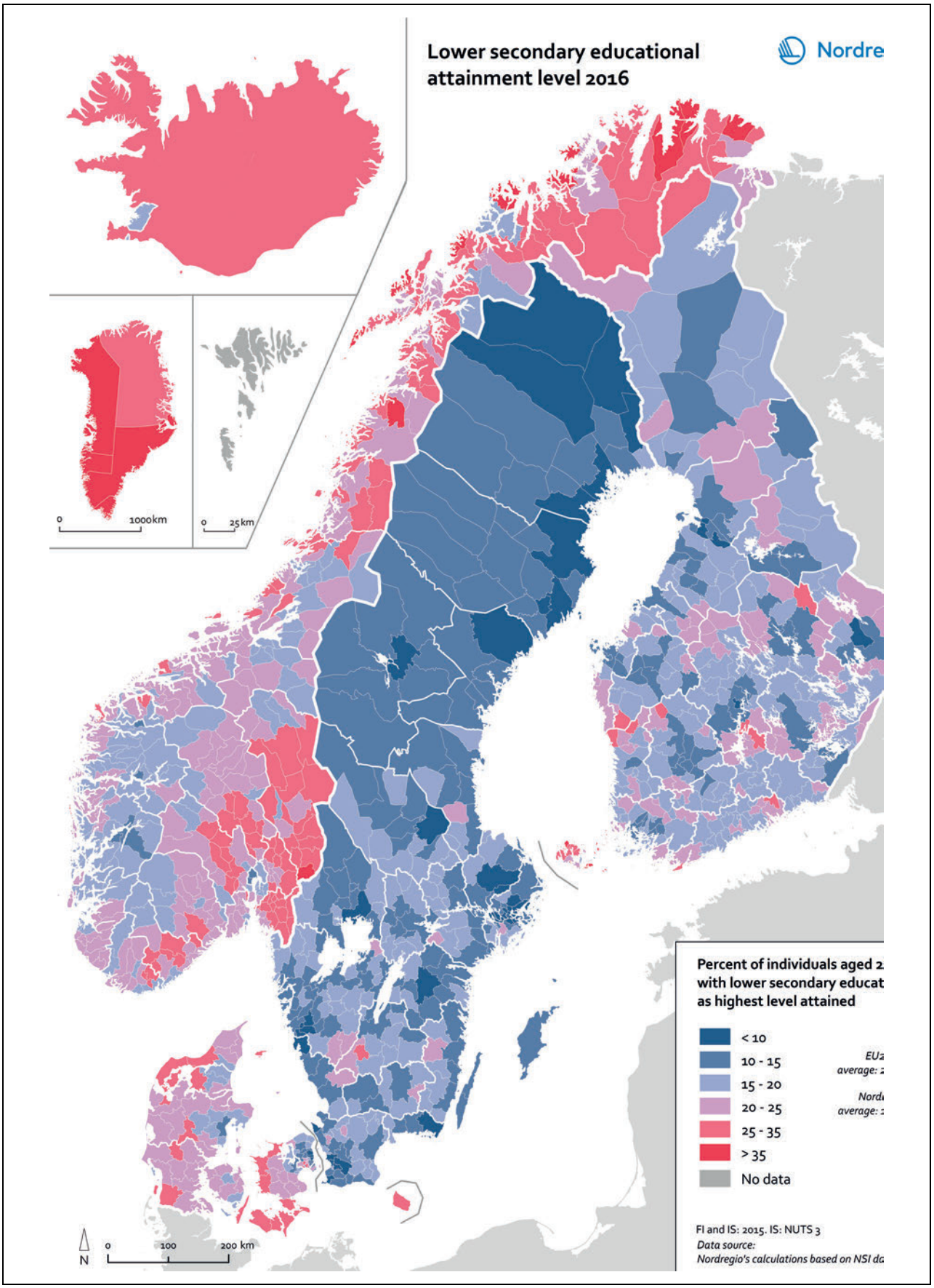
for tilflytting og bosetting (Vareide m.fl. 2018), og dermed for rekruttering av stabil arbeidskraft.

Selv om Norge har en høy sysselsettingsandel sammenlignet med andre europeiske land, er en fjerdedel i alderen 20–66 år ikke i arbeid. Distriktskommuner har i gjennomsnitt like høye sysselsettingsandeler som mer sentrale kommuner, men det er forskjeller mellom landsdelene. I fylkene på Østlandet og i Agder og Rogaland har mindre sentrale kommuner høyere sysselsettingsandeler enn byregionene. I Nord-Norge har derimot mindre sentrale kommune lavere sysselsettingsandeler enn byene.

En stor andel av de som er utenfor arbeidslivet er uføretrygdede. Uføreandelen har vært stabil det siste tiåret for landet sett under ett, men har økt noe de siste par årene i mesteparten av fylkene. Unntaket er Troms og Finnmark, som har hatt nedgang. Uføretrygdmottakere domineres av de eldre aldersgruppene, og det er en tydelig sammenheng mellom et fylkes uføreandel og andelen av befolkningen over 55 år.

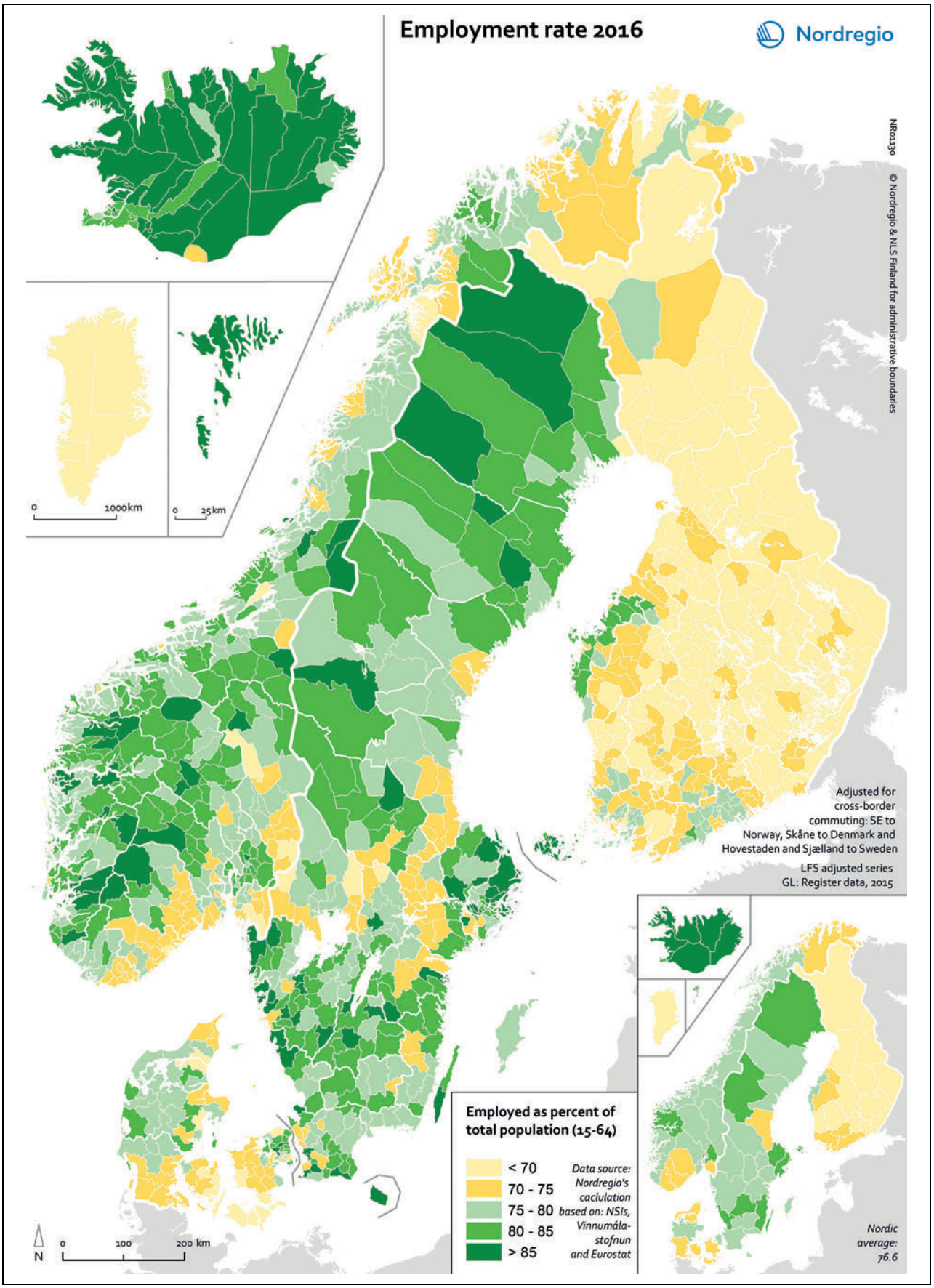
Norge har – på linje med mange andre vesteuropeiske land – også en høy andel sysselsatte som arbeider deltid, særlig blant kvinner (35 prosent av kvinnene og 11 prosent av mennene mellom 20–66 år jobber deltid). Andelen som jobber deltid er høyere i mindre sentrale kommuner (sentralitet 5 og 6). Her jobber 45 prosent av kvinnene deltid, mens i Osloregionen (sentralitet 1) er andelen kun 24 prosent. En forklaring på mer deltidsarbeid i distriktsområder kan være knyttet til grad av kjønnsbalanse i næringsstrukturen og utdanningsnivå. Kvinner med grunn- eller videregående utdanning jobber i større grad deltid, sammenlignet med kvinner med høyere utdanning. Andelen kvinner som jobber deltid øker, og andelen med høyere utdanning synker, jo mindre sentral kommunen er. Utdanningsnivået påvirker i mindre grad menns deltidsarbeid, og her ser vi også små regionale forskjeller. Mindre sentrale kommuner har også ofte en mer kjønnssegregert næringsstruktur, der graden av henholdsvis kvinne- eller mannsdominans innen næringer med en generell dominans av det ene eller andre kjønnet er høyere enn for mer sentrale kommuner. Dette fenomenet henger også tydelig sammen med kommunenes deltidsandel for kvinner.

Figur 3.8 viser andelen av befolkningen med kun grunnskole. Figur 3.9 viser sysselsettingsandelen av befolkningen for kommuner i de nordiske landene. Det er en tendens til at kommuner hvor en høy andel av befolkningen kun har grunnskole også har en lavere sysselsettingsandel. I Norge finnes slike kommuner på Østlandet inn mot svenskegrensen og ned mot Sørlandet, og i mindre sentrale kommuner i Nord-Norge, spesielt i Finnmark. Tendensen er imidlertid ikke entydig, og man finner også eksempler på kommuner hvor mange kun har grunnskole, men hvor sysselsettingen likevel er høy. Dette reflekterer regionale og lokale ulikheter i næringsstruktur og næringers ulike krav til formell kompetanse. Vi ser også at en rekke mindre sentrale kommuner i Sverige og Finland har lave andeler med personer med



Figur 3.8 Andel av befolkningen (25–64 år) med kun grunnskole

Kilde: State of the Nordic Region 2018 (Grunfelder et al. 2018).



Figur 3.9 Sysselsettingsandel av befolkningen (15–64) i nordiske regioner i 2016

Kilde: State of the Nordic Region 2018 (Grunfelder et al. 2018).

kun grunnskole, og i Sverige har de samme kommunene høye sysselsettingsandeler. Finland har generelt lavere sysselsettingsandeler enn de øvrige nordiske landene.

Etter å ha falt siden 2008 har sysselsettingsandelen for gruppen 15–74 år økt det siste året. Sysselsettingsandelen påvirkes av flere forhold, og på kort sikt spiller konjunktursituasjonen en særlig viktig rolle. Sysselsettingsandelen i aldersgruppen 15–74 år har økt siden årsskiftet 2017/2018, etter å ha avtatt i flere år. Både i kjølvannet av finanskrisen og etter oljeprisfallet i 2014 dempet etterspørselen etter arbeidskraft seg og sysselsettingsandelen ble redusert. Over tid påvirkes samlet sysselsettingsandel også av demografiske endringer. Flere eldre i arbeidsdyktig alder har siden midten av forrige tiår trukket ned den samlede sysselsettingsandelen. Innvandrere har i gjennomsnitt lavere deltakelse i arbeidslivet enn majoritetsbefolkningen og beregninger viser at innvandringen de siste ti årene også har bidratt til å trekke sysselsettingsandelen noe ned (SSB 2019b). De siste ti årene er det blitt vesentlig flere personer i aldersgruppen mellom 67 og 74 år. Det har trukket ned sysselsettingsandelen i aldersgruppen 15–74 år, fordi arbeidstakere over 66 år jobber klart mindre enn yngre arbeidstakere. Samtidig har sysselsettingen blant eldre økt etter årtusenskiftet. Pensjonsreformens innføring i 2011 har også bidratt positivt til yrkesaktiviteten blant eldre, ikke minst i aldersgruppen 62–66 år (SSBb 2017).

Vi har gode framskrivninger som slår fast at andelen eldre i befolkningen vil øke. Særlig mindre sentrale kommuner vil få en lav andel av befolkningen i yrkesaktiv alder. Det skyldes en langvarig utvikling med svak befolkningsvekst og utflytting. Økt tilflytting kan dempe, men ikke løse utfordringen. Denne problembeskrivelsen har vært kjent i lang tid. Offentlige utredninger har til nå i liten grad adressert hvordan utfordringene i distriktene kan møtes. Vi har i liten grad kunnskap om hvordan økt andel eldre og færre i yrkesaktiv alder vil påvirke mindre lokalsamfunn i praksis. Et sentralt spørsmål er hvilke løsninger som må settes i verk for at lokalsamfunnene skal være bærekraftige, og kommune og stat kan levere gode og likeverdige tjenester, særlig innen pleie- og omsorgstjenesten, men også innen andre deler av offentlig sektor. Dette må også sees i sammenheng med utviklingen i privat sektor i de samme geografiske områdene. Regjeringen vil derfor sette ned et offentlig utvalg som skal utrede demografiutfordringene i distriktene.

Det er mange problemstillinger som følger av demografiutfordringer i distriktene. Utvalget bør i tillegg til å tegne et overordnet bilde, gå nærmere inn på et begrenset antall problemstillinger og sektorer. Dette kan dreie seg om å møte demografiutfordringer i omsorgsektoren og spesialisthelsetjenesten, private og offentlige virksomheters evne til innovasjon, fornying og digitalisering, og innsats for å rekruttere og vedlikeholde kompetanse i både privat og offentlig sektor i distriktene. Her vil utdanningskapasitet, desentralisering og distriktsvennlig utdanningstilbud inngå som sentrale problemstillinger.

Aldringen i mange europeiske regioner er enda sterkere enn i Norge. Det gjør det også mulig å innhente kunnskap om hvordan aldringen påvirker europeiske lokalsamfunn og hvilke løsninger som er utviklet i andre land.

4 Vekstkraft i hele landet

Regjeringen har ført en politikk til gode for hele landet i hele perioden. Nedenfor følger en rekke eksempler på hvordan politikken har kommet de ulike landsdelene til gode. Oversikten er ikke uttømmende, men synliggjør hvordan politikken på sentrale områder har bidratt til vekstkraft og likeverdige levekår i hele landet.

4.1 Nord-Norge

Befolkning og samfunn

Nord-Norge – Finnmark, Troms og Nordland – har hatt befolkningsvekst i perioden 2014–2019 på 1,7 prosent, og ved inngangen av 2019 var det nærmere en halv million innbyggere i landsdelen. Innvandring er den største forklaringen på befolkningsveksten, men landsdelen har også et fødselsoverskudd. Imidlertid er det flere som innenlands flytter ut enn inn i landsdelen, og mange distriktskommuner preges av aldring av befolkningen. I perioden 2013–2017 har andelen bosatte med høyere utdanning i landsdelen økt fra 24,7 prosent til 28,3 prosent.

Regjeringen har videreført tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms med blant annet fritak for arbeidsgiveravgift, reduksjon i personbeskatningen, ordninger for ettergivelse og nedskriving av studielån og fritak for el-avgift på forbruk. Verdien av disse tiltakene er økt til vel 4,1 mrd. kroner i 2018.

Kommunene i landsdelen er skattesvake, men blir løftet opp til minimum 93 prosent av landsgjennomsnittet gjennom skatteutjevning og får i tillegg ekstra midler gjennom distriktstilskudd Nord-Norge til kommunene og Nord-Norge-tilskudd til fylkeskommunene på totalt 2,9 mrd. kroner. Kommuneøkonomien har blitt styrket under Solberg-regjeringen, og det er i dag kun fire kommuner i Nord-Norge på Robek-lista (16 kommuner på lista i 2014).

Gjennom kommunereformen har regjeringen arbeidet for større og sterkere kommuner som kan gi bedre tjenester og utvikle næringsliv og lokalsamfunn. De nye kommunene vil få større og mer robuste fagmiljøer. Gjennom endringer i kommunestrukturen styrkes mulighetene i nye Hamarøy, Senja, Tjeldsund, Narvik og Hammerfest kommuner.

Regjeringen overfører ansvaret for viktige tiltak i nordområdepolitikken til fylkeskommunene i landsdelen: forvaltningsansvar for Arktis 2030 overføres til nye Troms og Finnmark fylkeskommune, og sekretariat for Regionalt nordområdeforum etableres i Vadsø. Regjeringen støtter også Barentssekretariatet i Kirkenes. Barentssekretariatet har fylkeskommunalt eierskap, og er et viktig instrument for oppfølging av regjeringens nordområdepolitikk. Det er 11 ansatte ved kontoret i Kirkenes som har en årlig driftsramme på nesten 50 mill. kroner. Videre har Innovasjon Norge besluttet å tildele kontrakt på forvaltning av nytt investeringsfond for Nordvest-Russland og Øst-Europa til Kirkenes Forvaltning AS i Kirkenes.

Med sitt kontinuerlige bidrag til suverenitetshevdelse, myndighetsutøvelse og situasjonsforståelse i nord, gjør Forsvaret en betydelig innsats for å oppfylle Regjeringens visjon om at nordområdene skal være en fredelig, skapende og bærekraftig region. Regjeringen styrker Hæren og Heimevernet med permanent tilstedeværelse i Finnmark, og styrker landforsvaret med blant annet en kavaleribataljon, et jegerkompani og større kapasitet på innsatsstyrkene.

I takt med at aktiviteten til havs har beveget seg nordover, har det utviklet seg kompetansebaser innen engineering, konstruksjon og fabrikasjon, vedlikehold og modifikasjon, sikkerhet og beredskap samt operasjonelle tjenester. Snøhvitfeltet og anlegget på Melkøya i Hammerfest sysselsetter 500 personer og Goliatfeltet om lag 400 personer. Aasta Hansteen-feltet startet produksjonen i 2018 og driftes fra Harstad, Brønnøysund og Sandnessjøen. Utbyggingen av Johan Castberg i Barentshavet vil alene skape 47 000 årsverk i byggefasen og 1 700 årsverk i driftsfasen. Feltet skal driftes fra Harstad og Hammerfest. Dette gir store muligheter for lokale og regionale bedrifter for å skape ytterligere verdier.

Regjeringen har gjennom *Plan for lokalisering av statlige arbeidsplasser* fattet beslutning om utflytting og nyetablering av statlige arbeidsplasser i Nord-Norge for å utnytte den kompetansen

som finnes i landsdelen, og for å styrke regionale arbeidsmarkeder. Dette gjelder blant annet ved omorganisering av forbrukerområdet (Tromsø), Utdanningsdirektoratet (Tromsø), Kompetanse Norge (Tromsø), Norges Vassdrags- og energidirektorat (Narvik), Norsk kulturråd (Bodø) og Forsvarets personell- og vernepliktssenter (Harstad). Nord-Norge er med 14,7 prosent av sysselsettingen i statsforvaltningen den landsdelen med relativt flest statlige arbeidsplasser. I perioden 2013–2018 økte antall statlige arbeidsplasser i landsdelen med 3,6 prosent.

I perioden 2013–2018 er nytt sykehus i Vesterålen og Kirkenes ferdigstilt, og det gjennomføres modernisering og/eller nybygg ved Nordlandssykehuset i Bodø, Universitetssykehuset i Nord-Norge og Alta helsesenter. Det investeres i spesialisthelsetjenesten i Karasjok og Kautokeino, og det er bevilget investeringslån til nye sykehus i Narvik og i Hammerfest.

Forskning og utdanning

Høyere utdanning og forsknings- og utviklingsarbeid er sentralt for fortsatt vekst i nord. Strukturreformen i universitets- og høyskolesektoren er av stor betydning for utviklingen i landsdelen, og et viktig mål er at alle delene av Nord-Norge har tilgang til god kompetanse og arbeidskraft. Nord universitet er etablert som følge av sammenslåing av Universitetet i Nordland med Høgskolen i Nesna og Høgskolen i Nord-Trøndelag, mens Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet etter fusjoner omfatter det som tidligere var Universitetet i Tromsø, Høgskolen i Finnmark og høyskolene i Harstad og Narvik.

Sammenslåingene vil blant annet gi grunnlag for styrket lærerutdanning i landsdelen, og at fagmiljøene ved de tidligere høyskolene lettere får tilgang til grunnforskningsmiljøer, noe som skal gi økt kvalitet og faglig styrke. I tillegg har Samisk høgskole videreutviklet samarbeidet med Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet. Dette kan bidra til en styrking av fagområder som finnes ved begge institusjonene.

Ny samfunnskontrakt for flere læreplasser er inngått gjennom trepartssamarbeidet for perioden 2016–2020. Partene er enige om å jobbe aktivt for at flere søkere skal få læreplass gjennom å rekruttere flere bedrifter og virksomheter til lærlingordningen. I Nord-Norge har årlig antall nye lærekontrakter økt med 25,8 prosent fra 2013 til 2018. Totalt fikk 75,9 prosent av søkerne i 2018 i landsdelen innvilget lærekontrakt. Antall lærebedrifter i landsdelen har økt med 261 siden 2013.

Infrastruktur

Nord-Norge er en landsdel med store avstander, der god infrastruktur er helt avgjørende for høy verdiskaping og fungerende samfunnsliv. Regjeringen har økt bevilgningene til samferdselssektoren betydelig, både til nye investeringer og til vedlikehold. Økte ressurser etter 2013 har ført til at andelen riksveier i Nord-Norge med tilfredsstillende dekkstandard har økt fra 63,6 prosent til 68,4 prosent. Det har vært betydelig utbyggingsaktiviteter i landsdelen, og det er ferdigstilt prosjekter på E6, RV 77 og RV 80.

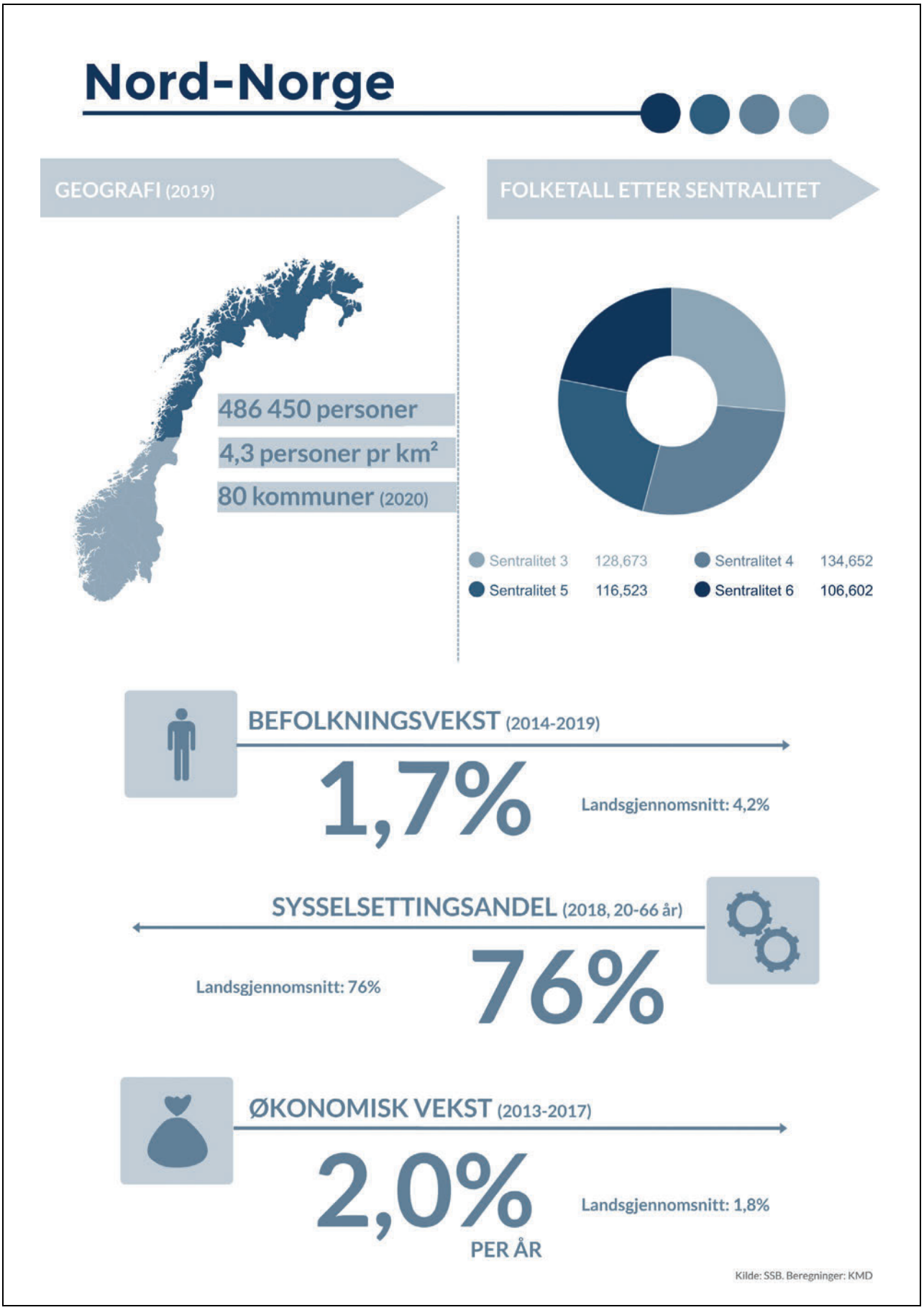
Det har vært behov for tiltak i farleder og fiskerhavner for å sikre fremkommelighet og sikkerhet for sjøtransporten. Det er totalt bevilget 2,9 mrd. kroner etter 2013 til tiltak rettet mot moloutbygginger, utdypninger i havn, innseiling og kaianlegg, der en stor andel av bevilgningene har gått til prosjekter i Nord-Norge.

I utbyggingen av bredbånd er det lagt til grunn at private aktører fortsatt skal bygge ut bredbånd på markedsmessige vilkår, men der myndighetene bidrar med utløsende tilskudd til utbyggingsprosjekter i kommersielt ulønnsomme områder, effektiv konkurranse gjennom sektorregulering og gode rammevilkår for utbygging. I Nord-Norge har det vært en spesiell utfordring med svak redudans i nettet, noe som er kritisk med hensyn til sikkerhet og beredskap. I 2019 er det bevilget 183 mill. kroner til tiltak for styrking av telesikkerhet og beredskap, og som bidrar til mer robust infrastruktur i de deler av landet som er mest utsatt for storm og uvær. Regjeringen har videre sørget for å frigjøre og deretter tildele mobiltilbyderne flere frekvenser i dekningsbåndene som bidrar til bedre flatedekning for mobilt bredbånd. Dekningsgraden for innendørs 4G har økt fra 11 prosent til 94 prosent mellom 2013 og 2018 i landsdelen. På fast bredbånd (100 Mbit/s) har dekningsgraden økt fra 46 prosent til 74 prosent.

Det arbeides aktivt med bedre beredskap og redningsarbeid. 19 nye redningshelikoptre er planlagt å være i drift i løpet av første halvår 2021. Prosjektet omfatter også oppgradering av redningshelikopterbasene ved Banak og Bodø og utbedringer av landingsplasser ved enkelte sykehus i landsdelen.

Næringsutvikling

For regjeringen er det et viktig mål å øke verdiskapingen i nordnorske bedrifter basert på de rike ressursene og mulighetene som finnes i nord.



Figur 4.1 Nøkkeltall for Nord-Norge

Gode og stabile rammevilkår er viktig for næringslivet. Den differensierte arbeidsgiveravgiften er et spesielt viktig virkemiddel for næringslivet i Nord-Norge, der det er lavere sats for arbeidsgiveravgift i samtlige kommuner.

Innovasjon Norge har tildelt 7,7 mrd. kroner i støtte i landsdelen i perioden 2013–2018, særlig gjennom ordningen lavrisikolån (3,8 mrd. kroner) og distriktsrettet bedriftsstøtte (1,1 mrd. kroner). Regjeringen har lansert satsingen *Høyere opp i verdikjeden* (N2 Nord-Norge), for å utvikle fremtidens leverandører innen sjømat, reiseliv og opplevelsesnæringen i Nord-Norge.

Skattefunn har til hensikt å stimulere til økt forskningsbasert innovasjon i næringslivet. Bruk av ordningen ar økt markant i perioden 2013–2018. Nord-Norge har en økning på 69,3 prosent i årlige aktive prosjekter i ordningen i perioden 2013–2018. Samlet er det i landsdelen budsjettert med 278 mill. kroner i skattefradrag i 2018.

Såkornfondene skal bidra til å utløse privat kapital til investeringer i tidlig fase. Fondene skal tilby risikovillig kapital og relevant kompetanse. I perioden 2013–2019 er det etablert fem nye såkornfond, hvorav fire er landsdekkende, dvs. de kan investere i bedrifter fra hele landet. Koinvesteringsfondet for Nord-Norge, med fondskapital på 132,3 mill. kroner, skal investere i bedrifter lokalisert i de tre nordligste fylkene. Midlene forvaltes som koinvesteringer med private investorer, som deltar med minst like mye som staten i enkelt- og oppfølgingsinvesteringer.

Siva har et velutviklet innovasjonsnettverk med forskningsparker, inkubatorer og næringshager i Nord-Norge. De siste årene har tilskuddene fra Siva blitt spisset mot de næringshagene og inkubatorene med best måloppnåelse, og landsdelen har kommet godt ut av denne spissingen. Ni av landets 40 næringshager og åtte av 35 inkubatorer ligger nå i Nord-Norge. I den nasjonale konkurransen om midler til forsterking av næringshager og inkubatorer i 2018, var tre av fem vinnere fra Nord-Norge.

Fra begynnelsen av 2000-tallet har Norge hatt en strategi for å styrke næringsklynger gjennom et nasjonalt klyngeprogram. Arena-programmet ble iverksatt i 2002 og Norwegian Centres of Expertise (NCE) ble iverksatt i 2006. Siden 2014 har fem nye klynger i Nord-Norge blitt tatt opp i Arena-programmet.

Ved ekstraordinære store endringer i sysselsettingen har regjeringen arbeidet aktivt med å utvikle nye arbeidsplasser både i nye bedrifter og i eksisterende næringsliv. Det er bevilget 45 mill. kroner til Sør-Varanger kommune og 95 mill. kroner til Andøy kommune i ekstraordinære statlige omstillingsmidler. I Sør-Varanger har omstillingsprogrammet så langt bidratt til etablering av 45 arbeidsplasser, hvorav 30 av disse er knyttet til oppstart av nye Syd-Varanger gruve.

Stortinget besluttet i 2015 at det skal opprettes et havbruksfond. Fra og med 2016 har 80 prosent av vederlaget som er betalt for nye tillatelser/økt produksjonskapasitet blitt fordelt til kommuner og fylkeskommuner med oppdrettslokaliteter gjennom Havbruksfondet. I løpet av 2018 og 2019 er det bevilget nesten 3 mrd. kroner til kommuner og fylkeskommuner langs kysten. Kommunesektoren i Nord-Norge har til sammen blitt tildelt 42,3 prosent av midlene fra fondet. Dette bidrar til å gi havbruksnæringen legitimitet og ringvirkninger i kystsamfunnene.

Fra høsten 2013 til våren 2019 er det samlet bygget ut 1,4 TWh fornybar kraft i Nord-Norge. Det er realisert tre vindkraftprosjekter med en årlig kraftproduksjon på om lag 530 GWh, og 49 vannkraftprosjekter med en årlig produksjon på om lag 870 GWh. Prosjektene bidrar til sysselsetting, verdiskaping og en økning i regionens fornybare kraftproduksjon.

Jordbruk, skogbruk og reindrift

Forutsetningen for jordbruksproduksjon varierer mellom de ulike delene av landet. Et melkeproduksjonsbruk i Nord-Norge får derfor mer utbetalt per ku enn bruk i andre deler av landet. Utbetalingene av produksjonstilskudd, avløsertilskudd og pristilskudd over jordbruksavtalen til foretak i Nord-Norge var i 2018 på 1 508 mill. kroner, en økning på 6,7 prosent fra 2013. Regionale miljøprogram skal bidra til å målrette miljøinnsatsen i jordbruket ut over det som er mulig gjennom generelle nasjonale ordninger. I 2018 ble det utbetalt 31,7 mill. kroner til dette formålet i Nord-Norge. Over jordbruksavtalen blir det avsatt investeringsvirkemidler for å stimulere til utvikling, modernisering og effektivisering av landbruket. I 2018 ble det bevilget 100,1 mill. kroner i investeringstilskudd til landbruksforetak i Nord-Norge.

Skogbruk i Nord-Norge er en næring i vekst. Mye skog er plantet i landsdelen som skal avvirkes nå framover. Da er det behov for god infrastruktur. I perioden 2013–2018 er det bevilget 13 mill. kroner årlig til skogsveger og tømmerkaier i Nord-Norge.

Reindriften er en næring av betydning i deler av Nord-Norge. Reindriftsavtalen 2019/2020 er på totalt 136,1 mill. kroner. Av disse er 88,2 mill. kro-

ner tilskudd som går direkte til reindriftsutøverne fra Finnmark i nord til Hedmark i sør. Hoveddelen av tilskuddet går til reindriftsutøvere i Finnmark.

4.2 Trøndelag

Befolkning og samfunn

Trøndelag har hatt befolkningsvekst i perioden 2014–2019 på 4,5 prosent, og det er innvandring og fødselsoverskudd som har bidratt til befolkningsveksten. Det er omtrent like mange som flytter ut av Trøndelag til andre landsdeler som det er innflyttere fra andre landsdeler. I perioden 2013–2017 har andelen bosatte med høyere utdanning i landsdelen økt fra 29,1 prosent til 32,9 prosent.

Kommuner og fylkeskommunen i Trøndelag ligger omtrent på landsgjennomsnittet for frie inntekter per innbygger. Det er imidlertid betydelige forskjeller på kommunenivå, som blant annet skyldes at noen kommuner har inntekter knyttet til vannkraft. Kommunen i Namdalen får distriktstilskudd Nord-Norge, mens enkelte andre kommuner med svak samfunnsmessig utvikling mottar distriktstilskudd Sør-Norge. Kommuneøkonomien har blitt styrket under Solberg-regjeringen, og det er i dag ingen kommuner i Trøndelag på Robek-lista (fem kommuner på lista i 2014).

Gjennom kommunereformen har regjeringen arbeidet for større og sterkere kommuner som kan gi bedre tjenester og utvikle næringsliv og lokalsamfunn. De nye kommunene vil få større og mer robuste fagmiljøer. Gjennom endringer i kommunestrukturen styrkes mulighetene i nye Nærøysund, Trondheim, Orkland, Heim, Hitra, Åfjord, Steinkjer, Namsos, Ørland og Indre Fosen kommuner.

Regjeringen har gjennom *Plan for lokalisering av statlige arbeidsplasser* fattet beslutning om utflytting og nyetablering av statlige arbeidsplasser i Trøndelag for å utnytte den kompetansen som finnes i landsdelen, og for å styrke regionale arbeidsmarkeder. Dette gjelder blant annet Sykehusbygg HF (Trondheim), Norsk kulturråd (Trondheim), UNIT – kvalitet og internasjonalisering i høyere utdanning (Trondheim) og Landbruksdirektoratet (Steinkjer). Trøndelag er med 14,0 prosent av sysselsettingen i statsforvaltningen den landsdelen med nest høyest andel av arbeidsplassene i statsforvaltningen. I perioden 2013–2018 økte antall statlige arbeidsplasser i landsdelen med 10,4 prosent, som er høyest i landet.

Ørland flystasjon blir base for Norges nye kampfly (F-35). Ut fra Ørland flystasjon opererer i dag F-16 kampfly, Sea King redningshelikopter og Natos strategiske overvåkningsfly. Etableringen av kampflybasen på Ørlandet bidrar til positiv utvikling både i omkringliggende kommuner. Nye St. Olavs Hospital sto ferdig i 2012. I perioden 2013–2018 har det skjedd oppgradering av rus- og psykiatribehandling ved Levanger sykehus og bygging av nytt akuttbygg ved Østmarka i Trondheim. Den kirurgiske akuttberedskapen ved Namsos sykehus opprettholdes.

Forskning og utdanning

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) fusjonerte i 2016 med Høgskolen i Sør-Trøndelag, Høgskolen i Ålesund og Høgskolen i Gjøvik. Det fusjonerte universitetet utgjør et betydelig teknologimiljø, der de ulike studiestedene har ulike fortrinn som samlet innebærer en styrking av hverandre.

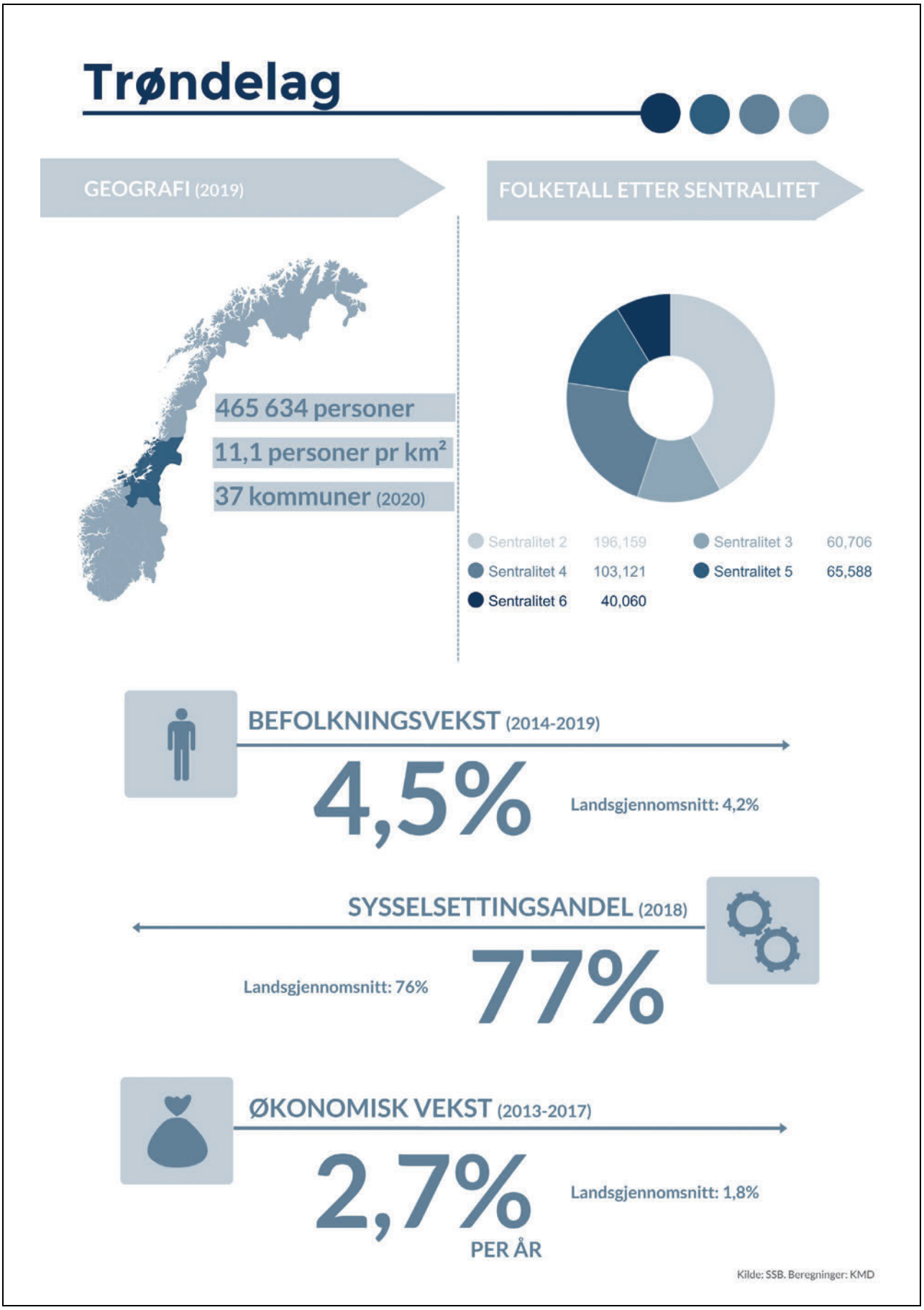
Ny samfunnskontrakt for flere læreplasser er inngått gjennom trepartssamarbeidet for perioden 2016–2020. I Trøndelag har årlig antall nye lærekontrakter økt med 32,3 prosent fra 2013 til 2018. Totalt fikk 78 prosent av søkerne i 2018 i landsdelen innvilget lærekontrakt. Antall lærebedrifter i landsdelen har økt med 551 siden 2013.

Infrastruktur

Trøndelag er en landsdel med mange veier, der det har vært et betydelig etterslep på veivedlikeholdet. Regjeringen har økt bevilgningene til samferdselssektoren betydelig, både til nye investeringer og til vedlikehold. Økte ressurser siden 2013 har ført til at andelen riksveier i Trøndelag med tilfredsstillende dekkstandard har økt fra 73 prosent til 82,6 prosent.

Gjennom Nye Veier AS blir kostnadene til veiutbygging redusert med om lag 20 prosent, og de planlagte veiutbyggingene forventes å bli gjennomført 7–8 år raskere enn de ellers ville ha blitt gjort. I porteføljen til Nye Veier AS ligger det prosjekter på E6 og E39 i Trøndelag.

I utbyggingen av bredbånd er det lagt til grunn at private aktører fortsatt skal bygge ut bredbånd på markedsmessige vilkår, men der myndighetene bidrar med utløsende tilskudd til utbyggingsprosjekter i kommersielt ulønnsomme områder, effektiv konkurranse gjennom sektorregulering og gode rammevilkår for utbygging. I Trøndelag bor en stor del av befolkningen i spredtbygde strøk, og de årlige bredbåndstilskuddene i 2014–2018 har i landsdelen økt gjennomsnittlig med 65 prosent sammenlignet med 2009–



Figur 4.2 Nøkkeltall for Trøndelag

2013. Regjeringen har videre sørget for å frigjøre og deretter tildele mobiltilbyderne flere frekvenser i dekningsbåndene som bidrar til bedre flatedekning for mobilt bredbånd. Dekningsgraden for innendørs 4G i Trøndelag har økt fra 58 til 96 prosent fra 2013 og 2018. På fast bredbånd (100 Mbit/s) har dekningsgraden økt fra 65 prosent til 77 prosent.

Det arbeides aktivt med bedre beredskap og redningsarbeid. 19 nye redningshelikoptre er planlagt å være i drift i løpet av første halvår 2021. Prosjektet omfatter også oppgradering av redningshelikopterbasen på Ørland og utbedringer av landingsplasser ved enkelte sykehus.

Næringsutvikling

For regjeringen er det et viktig mål å øke verdiskapingen i Trøndelag basert på de ressursene og mulighetene som finnes. Gode og forutsigbare rammevilkår er viktig for næringslivet. I tillegg har Innovasjon Norge delt ut 4,8 mrd. kroner i støtte i landsdelen i perioden 2013–2018, særlig gjennom ordningen lavrisikolån (1,4 mrd. kroner).

Siva har et velutviklet innovasjonsnettverk med forskningsparker, inkubatorer og næringshager i Trøndelag. De siste årene har tilskuddene fra Siva blitt spisset mot de næringshagene og inkubatorene med best måloppnåelse, og landsdelen har kommet godt ut av denne spissingen. Trøndelag har 6 næringshager og 3 inkubatorer med tilskudd fra Siva.

Fra begynnelsen av 2000-tallet har Norge hatt en strategi for å styrke næringsklynger gjennom et nasjonalt klyngeprogram. Arena-programmet ble iverksatt i 2002 og Norwegian Centres of Expertise (NCE) ble iverksatt i 2006. Siden 2014 har fire nye klynger i Trøndelag blitt tatt opp i Arena-programmet, og en klynge er tatt opp som NCE.

Skattefunn har til hensikt å stimulere til økt forskningsbasert innovasjon i næringslivet. Bruk av ordningen har økt markant i perioden 2013–2018. Trøndelag har en økning på 56 prosent i årlige aktive prosjekter i ordningen i perioden 2013–2018. Samlet er det budsjettert med 588 mill. kroner i skattefradrag i 2018.

Såkornfondene skal bidra til å utløse privat kapital til investeringer i tidlig fase. Fondene skal tilby risikovillig kapital og relevant kompetanse. I perioden 2013–2019 er det etablert fem ny såkornfond, hvorav fire er landsdekkende, dvs. de kan investere i bedrifter fra hele landet. Såkornsfondet ProVenture Seed II, med fondskapital på 525 mill. kroner, er etablert i Trondheim. Midlene forvaltes som koinvesteringer med private investorer, som deltar med minst like mye som staten i enkelt- og oppfølgingsinvesteringer.

Lierne kommune har i perioden 2015–2016 fått bevilget 30 mill. kroner i ekstraordinære statlige omstillingsmidler. Ved utgangen av 2018 har omstillingsprogrammet bidratt til å skape 114 nye arbeidsplasser, både gjennom utvikling av eksisterende bedrifter og nyetableringer. Blant nyetableringene er bakerivirksomheten Baxt Lierne AS som står for 45 nye arbeidsplasser.

Stortinget besluttet i 2015 at det skal opprettes et havbruksfond. Fra og med 2016 har 80 prosent av vederlaget som er betalt for nye tillatelser/økt produksjonskapasitet blitt fordelt til kommuner og fylkeskommuner med oppdrettslokaliteter gjennom Havbruksfondet. I løpet av 2018 og 2019 er det bevilget nesten 3 mrd. kroner til kommuner og fylkeskommuner langs kysten. Kommunesektoren i Trøndelag har til sammen blitt tildelt 19,5 prosent av midlene fra fondet. Dette bidrar til å gi havbruksnæringen legitimitet og ringvirkninger i kystsamfunnene.

Jordbruk og skogbruk

Landbruket i Trøndelag er en viktig næring for enkeltkommuner og for landsdelen samlet med komplette verdikjeder innenfor jordbruk og skogbruk. Melk- og storfekjøtt er den aller viktigste produksjon målt i både sysselsetting og verdiskaping. Utbetaling av produksjonstilskudd, avløsertilskudd og pristilskudd over jordbruksavtalen til foretak i Trøndelag var i 2018 på 1 810 mill. kroner, en økning på 4,8 prosent fra 2013. Regionale miljøprogram skal bidra til å målrette miljøinnsatsen i jordbruket ut over det som er mulig gjennom generelle nasjonale ordninger. I 2018 ble det utbetalt 55,2 mill. kroner til dette formålet i Trøndelag. Over jordbruksavtalen blir det også avsatt investeringsvirkemidler for å stimulere til utvikling, modernisering og effektivisering landbruket. I 2018 ble det bevilget 96,7 mill. kroner i investeringstilskudd til landbruksforetak i Trøndelag.

Til infrastrukturtiltak i skognæringen i Trøndelag er det i perioden 2013–2018 årlig bevilget nærmere 26 mill. kroner, herav 19 mill. kroner til skogsveger og resten til tømmerkaier.

4.3 Vestlandet

Befolkning og samfunn

Vestlandet – Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Hordaland og Rogaland – har hatt befolkningsvekst på 3,1 prosent i perioden 2014–2019. Innvandring og fødselsoverskudd bidro til befolkningsveksten, mens det er flere som flytter til andre norske landsdeler enn det som kommer tilbake. I perioden 2013–2017 har andelen bosatte med høyere utdanning i landsdelen økt fra 27,9 prosent til 31,6 prosent.

Nivået på kommunenes frie inntekter varierer mye innenfor landsdelen, der enkelte kommuner har betydelige inntekter knyttet til vannkraft. I Stavanger-regionen har også flere kommuner høye frie inntekter knyttet til personskatt. Mange av øvrige kommuner i landsdelen mottar distriktstilskudd Sør-Norge. Kommuneøkonomien har blitt styrket under Solberg-regjeringen, og det er i dag kun seks kommuner på Vestlandet på Robeklista (20 kommuner på lista i 2014).

Gjennom kommunereformen har regjeringen arbeidet for større og sterkere kommuner som kan gi bedre tjenester og utvikle næringsliv og lokalsamfunn. De nye kommunene vil få større og mer robuste fagmiljøer. Gjennom endringer i kommunestrukturen styrkes mulighetene i nye Stavanger, Sandnes, Bjørnafjorden, Øygarden, Alver, Ullensvang, Voss, Sunnfjord, Kinn, Stad, Volda, Fjord, Molde, Sogndal, Ålesund og Hustadvika kommuner for å skape robuste fagmiljøer.

Regjeringen har gjennom *Plan for lokalisering av statlige arbeidsplasser* fattet beslutning om utflytting og nyetablering av statlige arbeidsplasser til Vestlandet for å bruke den kompetansen som finnes i landsdelen, og for å styrke regionale arbeidsmarkeder. Dette gjelder blant annet ved omorganisering av forbrukerområdet (Stavanger), Norsk klageorgan for helsetjenesten (Bergen), Skatteklagenemda (Stavanger), Norec (Førde), Difi (Leikanger) og Undersøkelseskommisjonen for helse- og omsorgstjenesten (Stavanger). Vestlandet har 9,5 prosent av sysselsettingen i statsforvaltningen, som er noe lavere enn landsgjennomsnittet. Regjeringen jobber aktivt med å få til en bedre regional fordeling av statlige arbeidsplasser, og i perioden 2013–2018 økte antall statlige arbeidsplasser i landsdelen mer enn landsgjennomsnittet.

I perioden 2013–2018 er det gjennomført eller igangsatt utbedringer eller nybygg ved Haukeland universitetssykehus, Helse Førde, Fonna og nytt universitetssjukehus i Stavanger. Det er bevilget lån til nytt sykehus i Nordmøre og Romsdal.

Forskning og utdanning

Universitetet i Bergen og Universitetet i Stavanger har sammen med Universitetet i Agder stiftet forskningsselskapet Norwegian Research Center AS (NORCE) som skal gjøre Sør- og Vestlandet ledende på forskning, innovasjon og verdiskaping. Senteret samler forskningsinstituttene Agderforskning, Christian Michelsen Research i Bergen, International Research Institute of Stavanger, Teknova i Agder og Uni Research i Bergen med kontorer i Grimstad, Kristiansand, Haugesund, Stavanger, Bergen og Oslo.

Høgskolen Stord/Haugesund, Høgskolen i Bergen og Høgskulen i Sogn og Fjordane inngår fra 2017 i den nye Høgskulen på Vestlandet. Sammenslåingen vil samle og styrke fagmiljøene.

Ny samfunnskontrakt for flere læreplasser er inngått gjennom trepartssamarbeidet for perioden 2016–2020. Vestlandet har samlet sett hatt en mindre økning i antall nye lærekontrakter enn landet forøvrig, med en økning på 4,2 prosent fra 2013 til 2018. Samtidig fikk 76,8 prosent av søkerne i 2018 i landsdelen innvilget lærekontrakt og er dermed landsdelen med høyest andel innvilgede kontrakter. Antall lærebedrifter i landsdelen har økt med 1012 siden 2013.

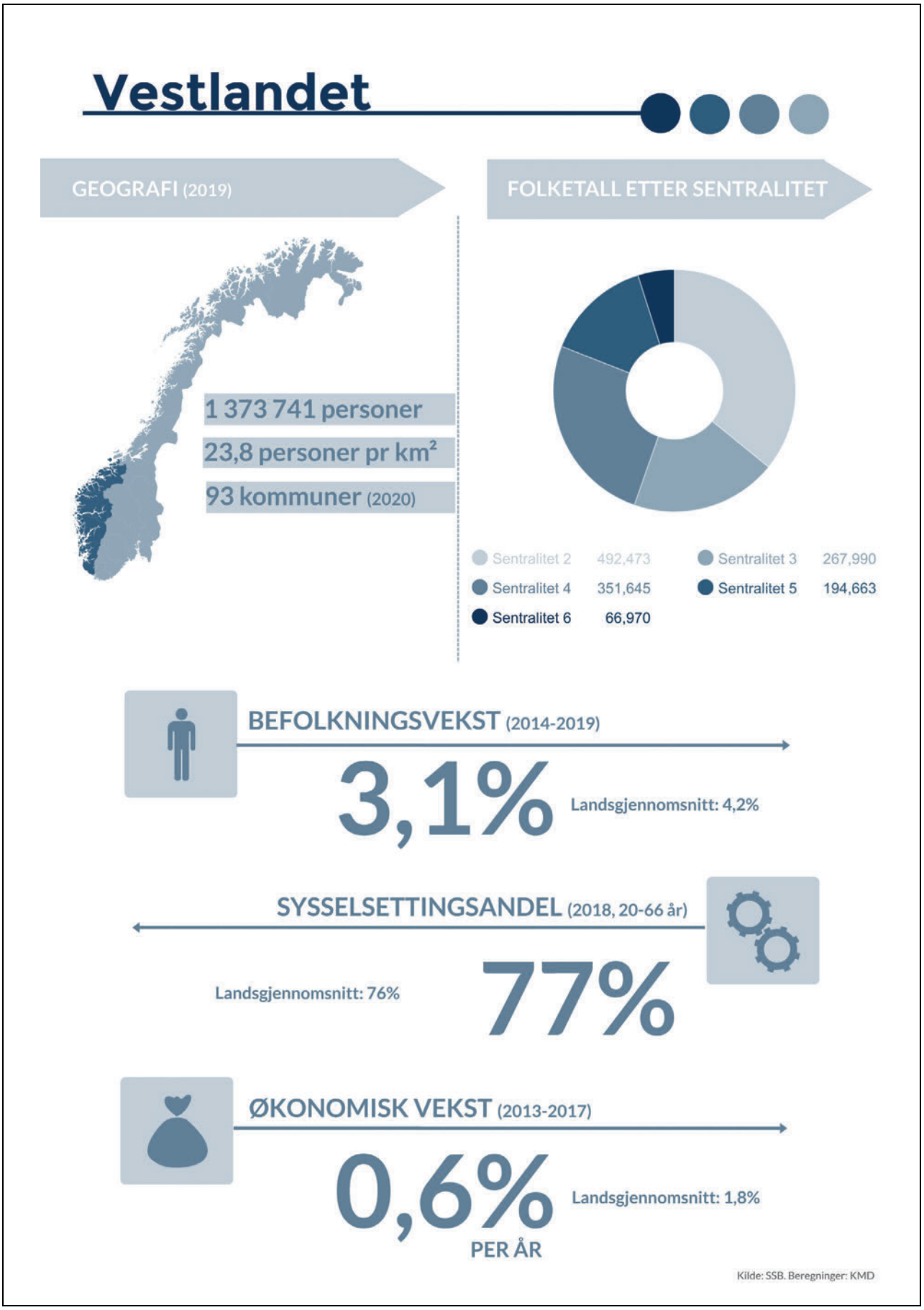
Infrastruktur

Vestlandet har et tidskrevende og risikofyllt veinett. Veiene er ofte smale, svingete og rasutsatte og de er koblet sammen med en rekke ferjer. Regjeringen har økt bevilgningene til samferdsel betydelig i landsdelen, både til nye investeringer og til vedlikehold.

Økte ressurser etter 2013 har ført til at andelen riksveier på Vestlandet med tilfredsstillende dekkstandard har økt fra 71 prosent til 83,4 prosent.

Utbyggingsaktiviteten har vært stor med en rekke utbyggingsprosjekter på blant annet E39, E134, E136 og flere riksveger. Det er også gjennomført investeringer på bane med blant annet utbygging og planlegging av ytterligere forlengelse av dobbeltspor på Bergensbanen.

Det har vært behov for tiltak i farleder og fiskerihavner for å sikre framkommelighet og sikkerhet for sjøtransporten i landsdelen. Det er bevilget 2,9 mrd. kroner etter 2013 til tiltak rettet mot moloutbygginger, utdypninger i havn og inns-



Figur 4.3 Nøkkeltall for Vestlandet

eiling og kaianlegg, der det er gjennomført mange tiltak på Vestlandet.

I utbyggingen av bredbånd er det lagt til grunn at private aktører fortsatt skal bygge ut bredbånd på markedsmessige vilkår, men der myndighetene bidrar med utløsende tilskudd til utbyggingsprosjekter i kommersielt ulønnsomme områder, effektiv konkurranse gjennom sektorregulering og gode rammevilkår for utbygging. På Vestlandet er vanskelig geografi et hinder for å bygge ut tilfredsstillende bredbåndskapasitet til alle. De årlige bredbåndstilskuddene til landsdelen har i 2014–2018 i gjennomsnitt økt med 65 prosent sammenlignet med perioden 2009–2013. Særlig i den nordre delen av landsdelen har det vært utbyggingsprosjekter som har nytt godt av økte bredbåndstilskudd. Regjeringen har videre sørget for å frigjøre og deretter tildele mobiltilbyderne flere frekvenser i dekningsbåndene som bidrar til bedre flatedekning for mobilt bredbånd. Dekningsgraden for innendørs 4G på Vestlandet har økt fra 41 prosent til 97 prosent fra 2013 til 2018. På fast bredbånd (100 Mbit/s) har dekningsgraden økt fra 56 prosent til 84 prosent.

Det arbeides aktivt med bedre beredskap og redningsarbeid. 19 nye redningshelikoptre er planlagt å være i drift i løpet av første halvår 2021. Prosjektet omfatter også oppgradering av redningshelikopterbasene ved Florø og Sola og utbedringer av landingsplasser ved enkelte sykehus.

Næringsutvikling

For regjeringen er det et viktig mål å øke verdiskapingen på Vestlandet basert på de ressursene og mulighetene som finnes. Gode og forutsigbare rammevilkår er viktig for næringslivet. I tillegg har Innovasjon Norge delt ut 14,3 mrd. kroner i støtte i landsdelen i perioden 2013–2018, særlig gjennom ordningen lavrisikolån (6,8 mrd. kroner), landsdekkende risikolån og tilskudd (1,4 mrd. kroner) og innovasjonskontrakter (730 mill. kroner). Ordningen med oppstartslån for bedrifter under 5 år ble etablert i 2017 og har i løpet av bare to år gitt tilsagn om 105 mill. kroner i støtte på Vestlandet. Dette må også sees i lys av regjeringens gründerplan fra 2015. Den har som mål å skape og forsterke en kultur for gründerskap i Norge, bedre tilgang på kapital i tidlig fase og økt tilgang på kompetanse.

Siva har et velutviklet innovasjonsnettverk med forskningsparker, inkubatorer og næringshager på Vestlandet. 13 av landets 40 næringshager og 9 av 35 inkubatorer ligger nå på Vestlandet.

Fra begynnelsen av 2000-tallet har Norge hatt en strategi for å styrke næringsklynger gjennom et nasjonalt klyngeprogram. Arena-programmet ble iverksatt i 2002 og Norwegian Centres of Expertise (NCE) ble iverksatt i 2006. Siden 2014 har åtte nye klynger på Vestlandet blitt tatt opp i Arena-programmet, og seks klynger er tatt opp som NCE (de fleste fra Arena). Regjeringen utvidet i 2014 klyngeprogrammet med et tredje nivå av klynger: Global Centres of Expertise (GCE). Det er i dag etablert tre GCE, hvorav to ligger på Vestlandet: *GCE Blue Maritime* med mer enn 210 bedrifter på Møre som designer, bygger, utruster og opererer avanserte fartøy for den oljebaserte industrien globalt, og *GCE Ocean Technology* med over 100 virksomheter i Bergensregionen som utvikler og leverer kompetanse og teknologi til installasjon, drift og vedlikehold av undervannsinstallasjoner globalt.

Ordningen Norsk katapult ble etablert i 2017 for at bedrifter over hele landet skal utvikle og teste prototyper, slik at ideer utvikles og realiseres raskere, bedre og med mindre risiko. Siden 2017 er det etablert fem katapultsentre, hvorav tre sentre ligger på Vestlandet:

- *Ocean Innovation Norwegian Catapult Centre* i Bergen er et nasjonalt test-, simulerings- og visualiseringssenter for effektiv prototyp utvikling og verifisering av nye løsninger for blå vekst og grønn omstilling i havnæringene.
- *Sustainable Ernergy Norwegian Catapult Centre* på Stord er et nasjonalt senter innenfor ulike typer energisystem som batteri, brenselsceller og hybride systemer til havnæringene og relatert industri.
- *DigiCat Norwegian Catapult Centre* i Ålesund er et nasjonalt senter knyttet til bruken av simulering, digitale tvillinger og virtuell prototyping – primært rettet mot havnæringene, men er relevant for hele den norske produksjonsindustrien.

Skattefunn har til hensikt å stimulere til økt forskningsbasert innovasjon i næringslivet. Bruk av ordningen ar økt markant i perioden 2013–2018. Vestlandet har en økning på 103 prosent i årlige aktive prosjekter i ordningen i perioden 2013–2018. Det er budsjettert med 1,7 mrd. kroner i skattefradrag i 2018.

Såkornfondene skal bidra til å utløse privat kapital til investeringer i tidlig fase. Fondene skal tilby risikovillig kapital og relevant kompetanse. I perioden 2013–2019 er det etablert fem ny såkornfond. Såkornsfondet Sarsia Seed II, med fondskapital på 430,5 mill. kroner, er etablert i

Bergen. Midlene forvaltes som koinvesteringer med private investorer, som deltar med minst like mye som staten i enkelt- og oppfølgingsinvesteringer.

Stortinget besluttet i 2015 at det skal opprettes et havbruksfond. Fra og med 2016 har 80 prosent av vederlaget som er betalt for nye tillatelser/økt produksjonskapasitet blitt fordelt til kommuner og fylkeskommuner med oppdrettslokaliteter gjennom Havbruksfondet. I løpet av 2018 og 2019 er det bevilget nesten 3 mrd. kroner til kommuner og fylkeskommuner langs kysten. Kommunesektoren på Vestlandet har til sammen blitt tildelt 37,1 prosent av midlene fra fondet. Dette bidrar til å gi havbruksnæringen legitimitet og ringvirkninger i kystsamfunnene.

Fra høsten 2013 til våren 2019 er det samlet bygget ut nærmere 3 TWh fornybar kraft på Vestlandet. Det er realisert syv vindkraftprosjekter med en årlig kraftproduksjon på om lag 1,1 TWh og 137 vannkraftprosjekter med en årlig produksjon på om lag 1,85 TWh. Prosjektene har bidratt til sysselsetting, verdiskaping og en økning i regionens fornybare kraftproduksjon.

Ekstraordinære tiltak

Som følge av fallende oljepriser og økt ledighet på Sør-Vestlandet, fremmet regjeringen ekstraordinære tiltakspakker i 2016–2017 på om lag 8,9 mrd. kroner. Dette omfattet hovedsakelig midlertidige tiltak rettet mot områdene og næringene som opplevde sterk vekst i ledigheten, men også midler til landsdekkende ordninger. Regjeringen la vekt på å prioritere midlertidige tiltak som kunne virke raskt, samtidig som de kunne reverseres når situasjonen tilsa det. Tiltak ble gjennomført innenfor vedlikehold, bygg og samferdsel, samt innovasjon og næring. Sistnevnte innebar blant annet en økt satsing på næringsrettet forskning og innovasjon gjennom etablerertilskuddordningen, miljøteknologiordningen, preså-kornfond, brukerstyrt innovasjonsarena og forskningsprogrammet Forny 2020.

I 2016–2017 ble det bevilget totalt 1,3 mrd. kroner i øremerkede tilskudd til kommuner i Agder og på Vestlandet med høyere arbeidsledighet enn landsgjennomsnittet på 3,1 prosent. Formålet med tilskuddet var at kommunene på Sør- og Vestlandet skulle iverksette vedlikeholds- og rehabiliteringsprosjekter utover det som normalt ville blitt gjennomført.

Det ble i 2016–2018 bevilget totalt 78 mill. kroner i omstillingsmidler til de seks fylkeskommunene på Sør- og Vestlandet for å møte utfordringene som følge av krisen innenfor petroleumsnæringa.

Jordbruk og skogbruk

Jordbruket på Vestlandet variere fra små bruk i relativt bratt terreng til større foretak på Jæren. Hovedproduksjonen er grasbasert husdyrhold med melk, storfekjøtt og sau. I tillegg er produksjon av frukt og grønt viktig i enkelte områder. Utbetaling av produksjonstilskudd, avløsertilskudd og pristilskudd over jordbruksavtalen til foretak på Vestlandet var i 2018 på 3 616 mill. kroner, en økning på 7,2 prosent fra 2013. Regionale miljøprogram skal bidra til å målrette miljøinnsatsen i jordbruket ut over det som er mulig gjennom generelle nasjonale ordninger. I 2018 ble det utbetalt 94,4 mill. kroner til dette formålet til Vestlandet. Over jordbruksavtalen blir det avsatt investeringsvirkemidler for å stimulere til utvikling, modernisering og effektivisering i landbruket. I 2018 ble det bevilget 215,5 mill. kroner i investeringstilskudd til landbruksforetak på Vestlandet.

På Vestlandet ble det plantet mye ny skog utover 1900-tallet. Skogen vokser godt og avvirkning er i ferd med å komme i gang for fullt. Dårlig lokalt veinett og lite utbygd jernbane gjør sjøtransport og et nettverk av tømmerkaier viktig for skognæringen. I perioden 2013–2018 er det årlig bevilget rundt 23 mill. kroner til tømmerkaier og om lag 27 mill. kroner til skogsveger på Vestlandet.

4.4 Agder

Befolkning og samfunn

Befolkningsveksten i Agder fra 2014 til 2019 var på 4,3 prosent. Det var innvandring og fødselsoverskudd som bidro til befolkningsveksten, mens det var balanse i flyttestrømmene mellom Agder og de andre landsdelene. I perioden 2013–2017 har andelen bosatte med høyere utdanning i landsdelen økt fra 26,2 til 29,3 prosent.

I 2018 lå kommunene samlet sett litt under landsgjennomsnittet for frie inntekter per innbygger. Om lag halvparten av kommunene mottar tilskudd som er begrunnet med spesielle distriktsmessige utfordringer. Kommuneøkonomien har blitt styrket under Solberg-regjeringen, og det er i dag ingen kommuner i Agder på Robek-lista (en kommune på lista i 2014).

Gjennom kommunereformen har regjeringen arbeidet for større og sterkere kommuner som kan gi bedre tjenester og utvikle næringsliv og

lokalsamfunn. De nye kommunene vil få større og mer robuste fagmiljøer. Gjennom endringer i kommunestrukturen styrkes mulighetene i nye Lyngdal, Lindesnes og Kristiansand kommuner.

Regjeringen har gjennom *Plan for lokalisering av statlige arbeidsplasser* fattet beslutning om utflyttinger. Nye Veier AS er etablert i Kristiansand for å bruke den kompetansen som finnes i landsdelen, og for å styrke regionale arbeidsmarkeder. I Agder er 9,7 prosent av sysselsettingen i statsforvaltningen, som er noe under landsgjennomsnittet. I perioden 2013–2018 økte antall statlige arbeidsplasser med 10,1 prosent, som er nest høyest blant landsdelene.

Det er vedtatt at utviklingsplanen i Sørlandet sykehus HF skal utarbeides med utgangspunkt i at dagens akuttfunksjoner ved Flekkefjord sykehus videreføres.

Forskning og utdanning

Universitetet i Agder deltar fra 2018 i forskningsselskapet, Norwegian Research Center AS (NORCE) som skal gjøre Sør- og Vestlandet ledende på forskning, innovasjon og verdiskaping. Senteret er en samling av forskningsinstituttene Agderforskning, Christian Michelsen Research, International Research Institute of Stavanger, Teknova og Uni Research under en felles profil og ledelse. Målet for forskningssamarbeidet mellom universitetene på Sør- og Vestlandet er å skape et forskningssenter som skal være ledende på innovasjon, verdiskaping og forskning.

Ny samfunnskontrakt for flere læreplasser er inngått gjennom trepartssamarbeidet for perioden 2016–2020. Partene er enige om å jobbe aktivt for at flere søkere skal få læreplass gjennom å rekruttere flere bedrifter og virksomheter til lærlingordningen. I Agder har årlig antall nye lærekontrakter økt med 17,6 prosent fra 2013 til 2018. Totalt fikk 73,3 prosent av søkerne i 2018 i landsdelen innvilget lærekontrakt. Antall lærebedrifter i landsdelen har økt med 165 siden 2013.

Infrastruktur

Agder har mange viktige samferdselsårer som ikke bare er viktige for landsdelen i seg selv, men som knutepunkt for både vare- og persontransport mellom de andre lansdelene og med utlandet. Regjeringen har økt bevilgningene til samferdselssektoren betydelig, både til nye investeringer og til vedlikehold. Økte ressurser siden 2013 har ført til at andelen riksveier i Agder med tilfredsstillende dekkstandard har økt fra 86,4 til 88,2 prosent.

Gjennom Nye Veier AS blir kostnadene til veiutbygging redusert med om lag 20 prosent, og de planlagte veiutbyggingene forventes å bli gjennomført 7–8 år raskere enn de ellers ville ha blitt gjort. I porteføljen til Nye Veier AS ligger det flere prosjekter i Agder, og i 2019 ferdigstiller Nye Veier 23 km lang firefeltsvei mellom Tvedestrand og Arendal.

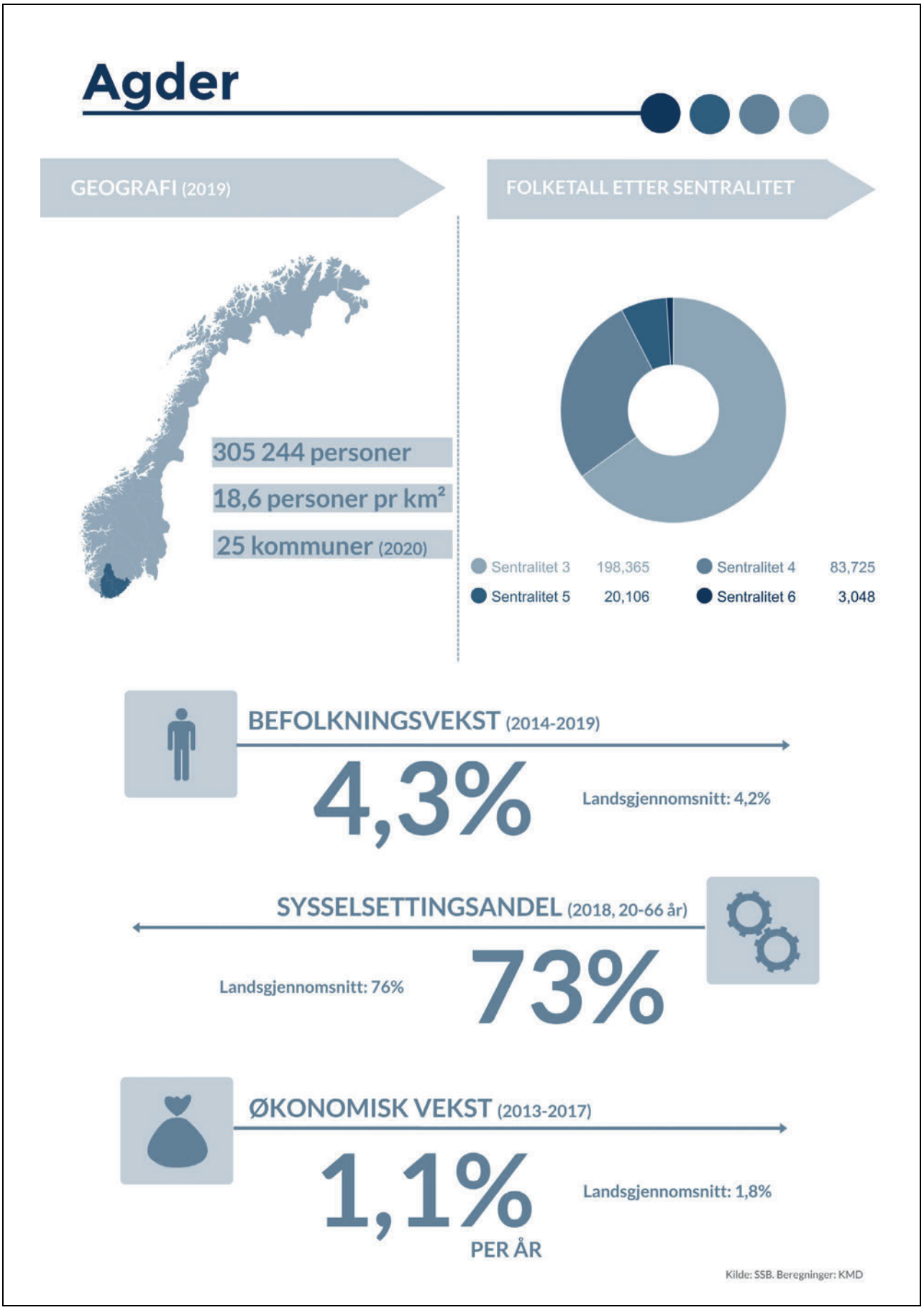
I utbyggingen av bredbånd er det lagt til grunn at private aktører fortsatt skal bygge ut bredbånd på markedsmessige vilkår, men der myndighetene bidrar med utløsende tilskudd til utbyggingsprosjekter i kommersielt ulønnsomme områder, effektiv konkurranse gjennom sektorregulering og gode rammevilkår for utbygging. Agder har en del krevende topografiske forhold for mobil og mobilt bredbånd. De årlige bredbåndstilskuddene til landsdelen har i 2014–2018 i gjennomsnitt økt med 42 prosent sammenlignet med perioden 2009–2013. Regjeringen har videre sørget for å frigjøre og deretter tildele mobiltilbyderne flere frekvenser i dekningsbåndene som bidrar til bedre flatedekning for mobilt bredbånd. Dekningsgraden for innendørs 4G i Agder har økt fra 64 til 97 prosent fra 2013 til 2018. På fast bredbånd (100 Mbit/s) har dekningsgraden økt fra 56 til 74 prosent.

Næringsutvikling

For regjeringen er det et viktig mål å øke verdiskapingen basert på de ressursene og mulighetene som finnes. Gode og forutsigbare rammevilkår er viktig for næringslivet. I tillegg har Innovasjon Norge delt ut 2 mrd. kroner i støtte i landsdelen i perioden 2013–2018, særlig gjennom ordningen lavrisikolån (453 mill. kroner). I det distriktspolitiske virkeområdet er også miljøteknologiordningen et mye brukt virkemiddel (71 mill. kroner).

Siva har et velutviklet innovasjonsnettverk med forskningsparker, inkubatorer og næringshager i Agder. De siste årene har tilskuddene fra Siva blitt spisset mot de næringshagene og inkubatorene med best måloppnåelse. Agder har tre næringshager og en inkubator.

Regjeringen utvidet i 2014 klyngeprogrammet med et tredje nivå av klynger: Global Centres of Expertise (GCE). Det er i dag etablert tre GCE, hvorav en ligger i Agder: *GCE Node* med neste 60 partnere på Sørlandet som utvikler og leverer teknologi og systemer for offshore drilling og plattformoperasjoner i olje og gassektoren globalt.



Figur 4.4 Nøkkeltall for Agder

Siden 2014 har en klynge i Agder også blitt tatt opp som Norwegian Centres of Expertise (NCE).

Ordningen Norsk katapult ble etablert i 2017 for at bedrifter over hele landet skal kunne utvikle og teste prototyper, slik at ideer utvikles og realiseres raskere, bedre og med mindre risiko. Siden 2017 er det etablert fem katapultsentre, hvorav ett senter ligger i Agder: *Future Materials Catapult Centre* i Grimstad er et nasjonalt testsenter for fremtidens materialer.

Skattefunn har til hensikt å stimulere til økt forskningsbasert innovasjon i næringslivet. Bruk av ordningen ar økt markant i perioden 2013–2018. Agder har en økning på 115 prosent i årlige aktive prosjekter i ordningen i perioden 2013–2018. Det er budsjettert med 207 mill. kroner i skattefradrag i 2018.

Såkornfondene skal bidra til å utløse privat kapital til investeringer i tidlig fase. Fondene skal tilby risikovillig kapital og relevant kompetanse. I perioden 2013–2019 er det etablert fem ny såkornfond. Såkornsfondet Skagerak Maturo Seed, med fondskapital på 300 mill. kroner, er etablert i Kristiansand. Midlene forvaltes som koinvesteringer med private investorer, som deltar med minst like mye som staten i enkelt- og oppfølgingsinvesteringer.

Fra høsten 2013 til høsten 2019 er det til sammen bygget ut 19 vannkraftprosjekter med en årlig produksjon på om lag 425 GWh. Prosjektene har bidratt til sysselsetting, verdiskaping og en økning i regionens fornybare kraftproduksjon.

Ekstraordinære tiltak/tiltakspakke

I 2016–2017 ble det bevilget totalt 1,3 mrd. kroner i øremerkede tilskudd til kommuner i Agder og på Vestlandet med høyere arbeidsledighet enn landsgjennomsnittet på 3,1 prosent. Formålet med tilskuddet var at kommunene på Sør- og Vestlandet skulle iverksette vedlikeholds- og rehabiliteringsprosjekter utover det som normalt ville blitt gjennomført.

Det ble i 2016–2018 bevilget totalt 78 mill. kroner i omstillingsmidler til de seks fylkeskommunene på Sør- og Vestlandet for å møte utfordringene som følge av krisen innenfor petroleumsnæringa.

Som følge av fallende oljepriser og økt ledighet på Sør-Vestlandet, fremmet regjeringen ekstraordinære tiltakspakker i 2016–2017 på om lag 8,9 mrd. kroner. Dette omfattet hovedsakelig midlertidige tiltak rettet mot områdene og næringene som opplevde sterk vekst i ledigheten, men også midler til landsdekkende ordninger. Regjeringen la vekt på å prioritere midlertidige tiltak som kunne virke raskt, samtidig som de kunne reverseres når situasjonen tilsa det. Tiltak ble gjennomført innenfor vedlikehold, bygg og samferdsel, samt innovasjon og næring. Sistnevnte innebar blant annet en økt satsing på næringsrettet forskning og innovasjon gjennom etablerertilskuddordningen, miljøteknologiordningen, presåkornfond, brukerstyrt innovasjonsarena og forskningsprogrammet Forny 2020.

Jordbruk og skogbruk

Jordbruket i Agder er variert og arealene ligger spredt. Stabilitet har preget jordbruket de siste ti årene etter en betydelig nedgang i antall jordbruksbedrifter fram til rundt 2008. Det har vært en utvikling mot større jordbruksbedrifter og mer konsentrert produksjon. Hovedproduksjonene er grasbasert husdyrhold med melk, storfekjøtt og sau. Utbetalingene av produksjonstilskudd, avløsertilskudd og pristilskudd over jordbruksavtalen til foretak i Agder var i 2018 på 427 mill. kroner, en økning på 18,7 prosent fra 2013. Regionale miljøprogram skal bidra til å målrette miljøinnsatsen i jordbruket ut over det som er mulig gjennom generelle nasjonale ordninger. I 2018 ble det utbetalt 10,6 mill. kroner til dette formålet i Agder. Over jordbruksavtalen blir det også avsatt investeringsvirkemidler for å stimulere til utvikling, modernisering og effektivisering i landbruket. I 2018 ble det gitt tilsagn på 44,4 mill. kroner i investeringstilskudd til landbruksforetak i Agder.

I Agder er det i perioden 2013–2018 årlig bevilget i overkant av 19 mill. kroner til infrastrukturtiltak i skog, herav om lag 13 mill. kroner til skogsveger og 6 mill. kroner til tømmerkaier.

4.5 Innlandet

Befolkning og samfunn

Befolkningsveksten i Innlandet var 1,7 prosent i perioden 2014–2019. Befolkningsveksten kom fra innvandring, mens landsdelen hadde negativ netto innenlandsk flytting og fødselsunderskudd. I perioden 2013–2017 har andelen bosatte med høyere utdanning i landsdelen økt fra 22,6 til 25,7 prosent.

Kommunene i landsdelen ligger under gjennomsnittet for frie inntekter per innbygger, og en del kommuner blir løftet gjennom tilskudd begrunnet i distriktsmessige utfordringer.

Regjeringen har styrket kommuneøkonomien, og det er i dag ingen kommuner i Innlandet

på Robek-lista (tre kommuner var på lista i 2014). Regjeringen har arbeidet for at kommunene skal få større og mer robuste fagmiljøer, og mer kompetansen i landsdelen vil bidra tilbedre rekrutteringsmuligheter.

Regjeringen har gjennom *Plan for lokalisering av statlige arbeidsplasser* fattet beslutning om utflytting og nyetablering av statlige arbeidsplasser i Innlandet for å utnytte den kompetansen som finnes i landsdelen, og for å styrke regionale arbeidsmarkeder. Dette gjelder blant annet ved Forsvaret personell- og vernepliktssenter (Hamar), Norsk Helsearkiv (Tynset), Parkeringstilsynet (Lillehammer) og styrking av regionkontorene ved NVE (Hamar). Innlandet har 11 prosent av sysselsettingen i statsforvaltningen, som er omtrent på landsgjennomsnittet.

Forskning og utdanning

Høgskolen i Hedmark og Høgskolen i Lillehammer fusjonerte i 2017 til Høgskolen i Innlandet (HINN) med studiesteder på Blæstad, Elverum, Evenstad, Hamar, Lillehammer og Rena for å samle og styrke fagmiljøene i Innlandet.

Ny samfunnskontrakt for flere læreplasser er inngått gjennom trepartssamarbeidet for perioden 2016–2020. Partene er enige om å jobbe aktivt for at flere søkere skal få læreplass gjennom å rekruttere flere bedrifter og virksomheter til lærlingordningen. I Innlandet har årlig antall nye lærekontrakter økt med 32,1 prosent fra 2013 til 2018. Totalt fikk 73,8 prosent av søkerne i 2018 i landsdelen innvilget lærekontrakt. Antall lærebedrifter i landsdelen har økt med 434 siden 2013.

Infrastruktur

Innlandet har mange gjennomfartsårer som knytter de ulike landsdelene sammen. Regjeringen har økt bevilgningene til samferdselssektoren betydelig, både til nye investeringer og til vedlikehold. Siden 2013 har andelen riksveier i Innlandet med tilfredsstillende dekkstandard økt fra 63,6 til 68,4 prosent.

Det er stor utbyggingsaktivitet på E16, E6, RV 3 og RV 4, og det er gjennomføres tiltak på jernbanelinjene for å redusere reisetid og øke påliteligheten.

I utbyggingen av bredbånd er det lagt til grunn at private aktører fortsatt skal bygge ut bredbånd på markedsmessige vilkår, men der myndighetene bidrar med utløsende tilskudd til utbyggingsprosjekter i kommersielt ulønnsomme områder, effektiv konkurranse gjennom sektorregulering og gode rammevilkår for utbygging. En stor andel av husstandene i Innlandet har beskjeden bredbåndskapasitet. De årlige bredbåndstilskuddene til landsdelen har i 2014–2018 i gjennomsnitt økt med 88 prosent sammenlignet med perioden 2009–2013. Regjeringen har videre sørget for å frigjøre og deretter tildele mobiltilbyderne flere frekvenser i dekningsbåndene som bidrar til bedre flatedekning for mobilt bredbånd. Dekningsgraden for innendørs 4G i Innlandet har økt fra 6 til 93 prosent fra 2013 til 2018. På fast bredbånd (100 Mbit/s) har dekningsgraden økt fra 35 til 64 prosent.

Næringsutvikling

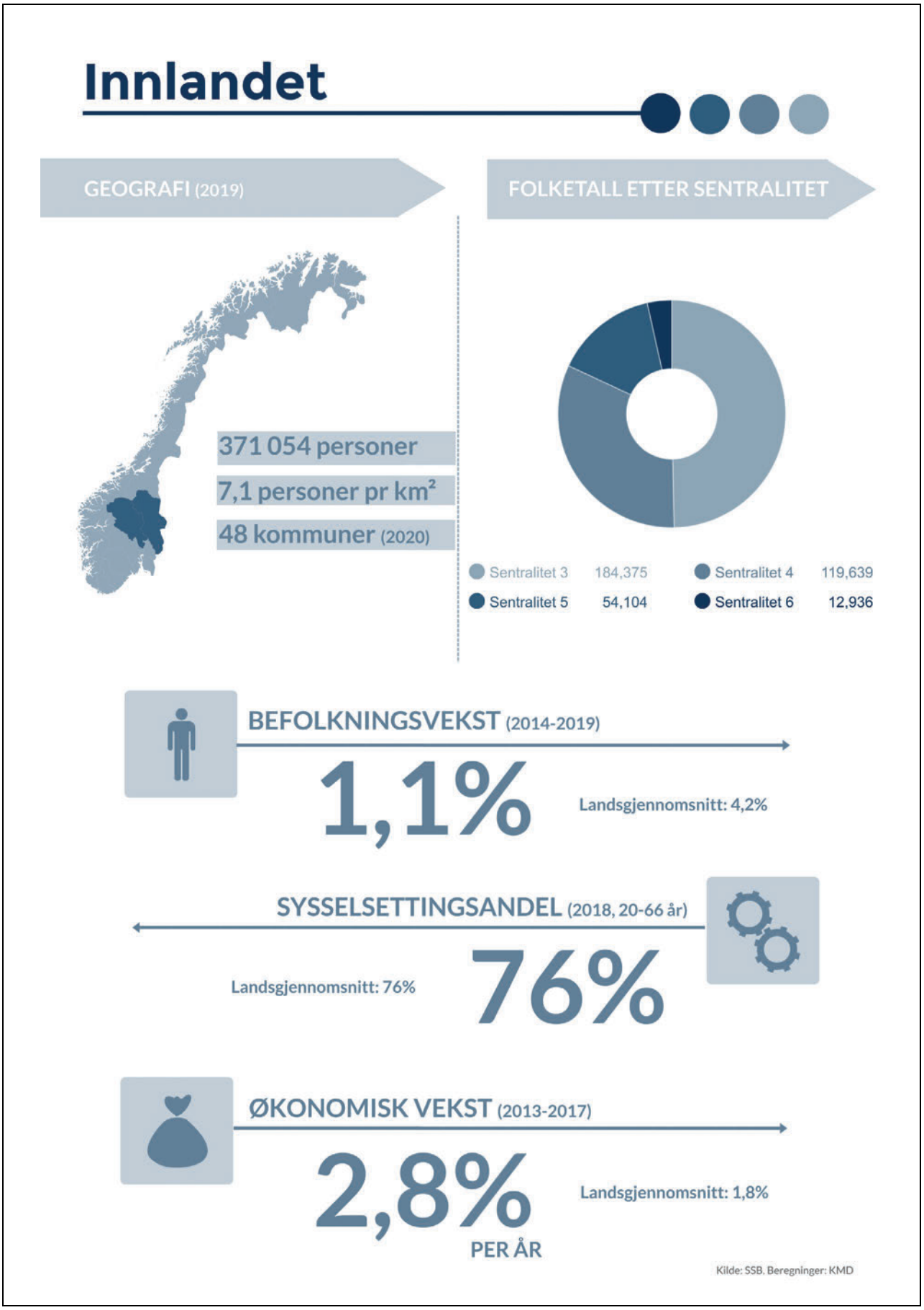
For regjeringen er det et viktig mål å øke verdiskapingen i Innlandet basert på de ressursene og mulighetene som finnes. Gode og forutsigbare rammevilkår er viktig for næringslivet. I tillegg har Innovasjon Norge delt ut 3,2 mrd. kroner i støtte i landsdelen i perioden 2013–2018, særlig gjennom ordningen lavrisikolån (871 mill. kroner). Innlandet arbeider med smart spesialisering innenfor bioøkonomi, og andelen av støtten er relativt større til bioøkonomi enn i noen andre landsdeler.

Siva har et velutviklet innovasjonsnettverk med forskningsparker, inkubatorer og næringshager i Innlandet. De siste årene har tilskuddene fra Siva blitt spisset mot de næringshagene og inkubatorene med best måloppnåelse. Fem av landets 40 næringshager og tre av 35 inkubatorer ligger nå i Innlandet.

Fra begynnelsen av 2000-tallet har Norge hatt en strategi for å styrke næringsklynger gjennom et nasjonalt klyngeprogram. Arena-programmet ble iverksatt i 2002 og Norwegian Centres of Expertise (NCE) ble iverksatt i 2006. Siden 2014 har en ny klynge i Innlandet blitt tatt opp i Arena-programmet, og en klynge er tatt opp som NCE.

Ordningen Norsk katapult ble etablert i 2017 for at bedrifter over hele landet skal utvikle og teste prototyper, slik at ideer utvikles og realiseres raskere, bedre og med mindre risiko. På Raufoss skal *Manufacturing Technology Catapult Centre* utvikle og demonstrere innovative produksjonsprosesser og muliggjørende teknologier i minifabrikker, i samarbeid med industri, forsknings- og utdanningsinstitusjoner. Senteret skal være en pådriver i å gjøre norsk vareproduserende industri grønnere, smartere, mer nyskapende og mer produktivt.

Skattefunn har til hensikt å stimulere til økt forskningsbasert innovasjon i næringslivet. Bruk



Figur 4.5 Nøkkeltall for Innlandet

av ordningen har økt markant i perioden 2013–2018. Innlandet har en økning på 93 prosent i årlige aktive prosjekter i ordningen i perioden 2013–2018. Det er budsjettert med 170 mill. kroner i skattefradrag i 2018.

Fra høsten 2013 til våren 2019 er det samlet bygget ut 860 GWh fornybar kraft i Innlandet. Det er realisert ett vindkraftprosjekt med en årlig kraftproduksjon på om lag 370 GWh og 21 vannkraftprosjekter med en årlig produksjon på om lag 490 GWh. Prosjektene har bidratt til sysselsetting, verdiskaping og en økning i regionens fornybare kraftproduksjon.

Jordbruk og skogbruk

Med 20 prosent av landets produktive jordbruksareal, 30 prosent av landet produktive skogareal og 40 prosent av den årlige avvirkningen av skog i Norge, er Innlandet en betydelig landbruksregion. De grôvforbaserte husdyrproduksjonene står for en dominerende del av landbruksproduksjonen i Innlandet. I Hedmark er en stor del av produksjonen knyttet til hagebruk, grønnsaker, poteter og kornproduksjon.

Utbetaling av produksjonstilskudd, avløsertilskudd og pristilskudd over jordbruksavtalen til foretak i Innlandet var i 2018 på 2 266 mill. kroner, en økning på 11,7 prosent fra 2013. Regionale miljøprogram skal bidra til å målrette miljøinnsatsen i jordbruket ut over det som er mulig gjennom generelle nasjonale ordninger. I 2018 ble det utbetalt 97,1 mill. kroner til dette formålet i Innlandet. Over jordbruksavtalen blir det avsatt investeringsvirkemidler for å stimulere til utvikling, modernisering og effektivisering i landbruket. I 2018 ble det bevilget 112,8 mill. kroner i investeringstilskudd til landbruksforetak i Innlandet.

Innlandet har noen av de viktigste skogområdene i landet. Skogsvegnettet er godt utbygd. Det er årlig bevilget nesten 22 mill. kroner til skogsveger i perioden 2013–2018. Mesteparten av midlene har gått til ombygging av gamle skogsbilveger.

4.6 Østlandet

Befolkning og samfunn

Østlandet – Vestfold, Telemark, Buskerud, Akershus, Oslo og Østfold – har hatt en befolkningsvekst på 5,8 prosent i perioden 2014–2019. Befolkningsveksten kommer som et resultat av både innvandring, fødselsoverskudd og innenlandsk flytteoverskudd. I perioden 2013–2017 har andelen bosatte med høyere utdanning i landsdelen økt fra 32,7 til 37,2 prosent.

På Østlandet er det store variasjoner i kommunenes frie inntekter. Oslo kommune og kommunene i Akershus har høye inntekter fra personskatt. Samtidig er det distriktskommuner i landsdelen som mottar distriktstilskudd Sør-Norge. Kommuneøkonomien har samlet sett blitt styrket under Solberg-regjeringen, og det er i dag kun tre kommuner på Østlandet på Robek-lista (11 kommuner på lista i 2014).

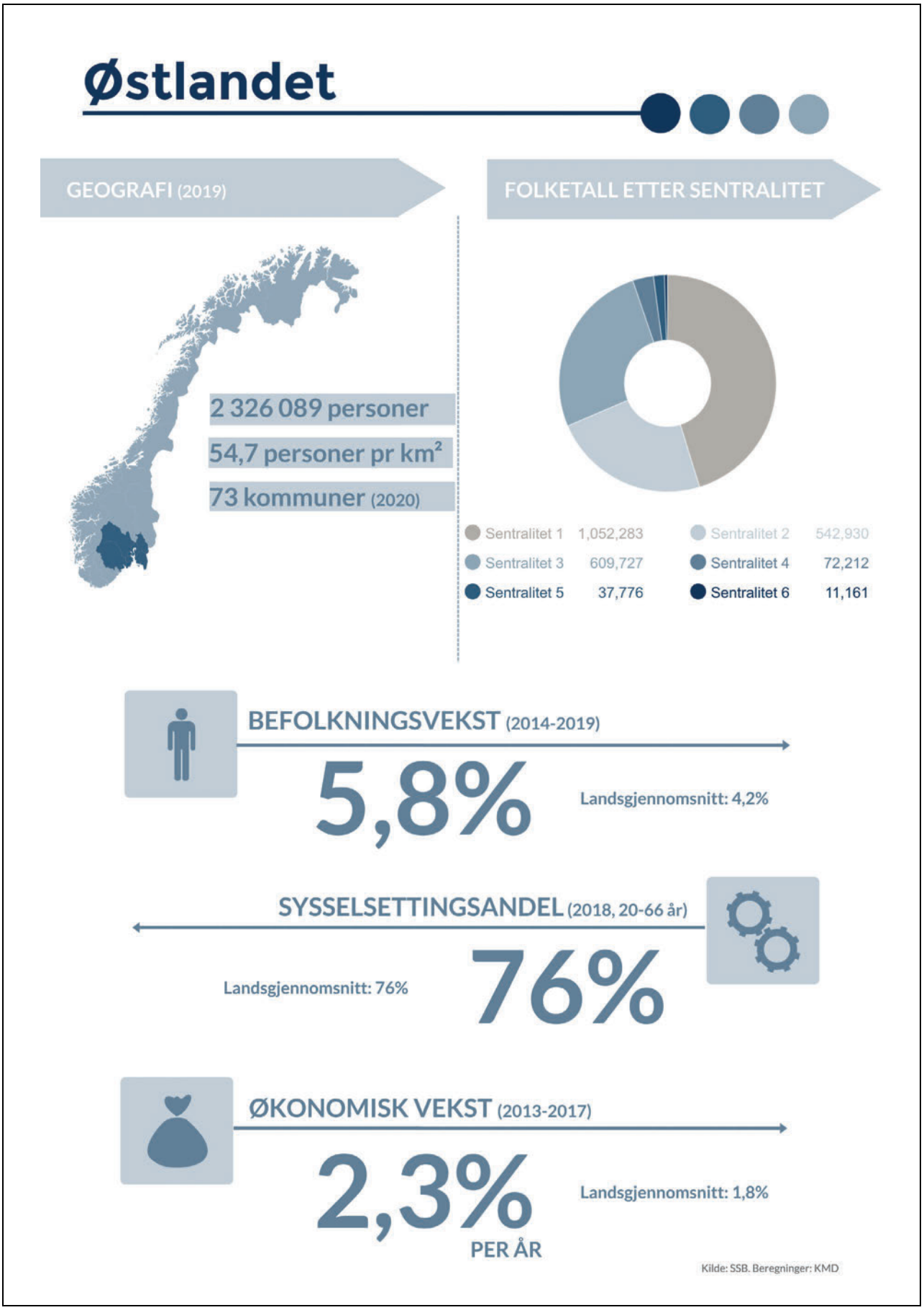
Gjennom kommunereformen har regjeringen arbeidet for større og sterkere kommuner som kan gi bedre tjenester og utvikle næringsliv og lokalsamfunn. De nye kommunene vil få større og mer robuste fagmiljøer. Gjennom endringer i kommunestrukturen styrkes mulighetene i nye Sandefjord, Larvik, Midt-Telemark, Færder, Holmestrand, Moss, Lillestrøm, Aurskog-Høland, Nordre Follo, Tønsberg, Asker, Drammen, Indre Østfold kommuner.

Regjeringen har gjennom *Plan for lokalisering av statlige arbeidsplasser* fattet beslutning om utflytting og nyetablering av statlige arbeidsplasser på Østlandet utenfor arbeidsmarkedet til Oslo. Hensikten er å utnytte den kompetansen som finnes utover i landsdelen, og å styrke regionale arbeidsmarkeder. Dette gjelder blant annet ved Forbrukertilsynet (Skien), Valgdirektoratet (Tønsberg), Regelrådet (Hønefoss), Sivil Klareringsmyndighet (Moss) og Norsk nukleær dekommisjonering (Halden). Østlandet har 11,5 prosent av sysselsettingen i statsforvaltningen, som er omtrent på landsgjennomsnittet.

I perioden 2013–2018 har det blitt åpnet nytt sykehus på Kalnes i Østfold, og det er gjennomført eller pågår utbygginger eller oppgraderinger ved Sykehuset i Vestfold, Moss sykehus, Oslo universitetssykehus, Sørlandet sykehus og Radiumhospitalet.

Forskning og utdanning

Østlandet fikk i løpet av 2018 to nye universiteter: Oslomet – storbyuniversitetet og Universitetet i Sørøst-Norge. Begge universiteter har tidligere vært høyskoler. Oslomet driver forskning og utdanning innen samfunnsvitenskap, helsefag, lærerutdanning og internasjonale studier, samt studier i teknologi, kunst og design. Universitetet i Sørøst-Norge er landets fjerde største universitet med om lag 18 000 studenter på åtte studiesteder som følge av fusjoneringen av Høgskolen i Telemark, Høgskolen i Vestfold og Høgskolen i Buskerud.



Figur 4.6 Nøkkeltall for Østlandet

Ny samfunnskontrakt for flere læreplasser er inngått gjennom trepartssamarbeidet for perioden 2016–2020. Partene er enige om å jobbe aktivt for at flere søkere skal få læreplass gjennom å rekruttere flere bedrifter og virksomheter til lærlingordningen. På Østlandet har årlig antall nye lærekontrakter økt med 31,4 prosent fra 2013 til 2018. Totalt fikk 70,5 prosent av søkerne i 2018 i landsdelen innvilget lærekontrakt. Antall lærebedrifter i landsdelen har økt med 1124 siden 2013.

Infrastruktur

Østlandet har et omfattende infrastrukturnett med stor trafikkbelastning. Regjeringen har økt bevilgningene til samferdselssektoren betydelig, både til nye investeringer og til vedlikehold. Siden 2013 har andelen riksveier på Østlandet med tilfredsstillende dekkstandard økt fra 77,3 til 87,9 prosent.

Utbyggingsaktiviteten har vært stor siden 2013 med utbygging av E18, E6, E16, E134 og en rekke riksveier. Nye Veier har bygd ut 17 km firefeltsvei på E18 gjennom Bamble. Follobanen er planlagt tatt i bruk i 2021, det gjennomføres tiltak på Vestfoldbanen og planleggingen av Ringeriksbanen har kommet langt.

I utbyggingen av bredbånd er det lagt til grunn at private aktører fortsatt skal bygge ut bredbånd på markedsmessige vilkår, men der myndighetene bidrar med utløsende tilskudd til utbyggingsprosjekter i kommersielt ulønnsomme områder, effektiv konkurranse gjennom sektorregulering og gode rammevilkår for utbygging. På Østlandet har de fleste god bredbåndskapasitet, men utenfor tettstedene mangler fortsatt mange husstander raskt bredbånd. Regjeringen har videre sørget for å frigjøre og deretter tildele mobiltilbyderne flere frekvenser i dekningsbåndene som bidrar til bedre flatedekning for mobilt bredbånd. Regjeringen har også innført nye felles nasjonale graveregler for alle offentlige veier, som vil bidra til å redusere kostnadene ved å bygge ut bredbånd. Dekningsgraden for innendørs 4G på Østlandet har økt fra 69 til 98 prosent fra 2013 til 2018. På fast bredbånd (100 Mbit/s) har dekningsgraden økt fra 75 til 88 prosent.

Det arbeides aktivt med bedre beredskap og redningsarbeid. 19 nye redningshelikoptre er planlagt å være i drift i løpet av første halvår 2021. Prosjektet omfatter også oppgradering av redningshelikopterbasene ved Rygge og utbedringer av landingsplasser ved enkelte sykehus.

Næringsutvikling

For regjeringen er det et viktig mål å øke verdiskapingen basert på de ressursene og mulighetene som finnes. Gode og forutsigbare rammevilkår er viktig for næringslivet. I tillegg har Innovasjon Norge delt ut 6,4 mrd. kroner i støtte i landsdelen i perioden 2013–2018, særlig gjennom ordningen landsdekkende risikolån og garantier (1,4 mrd. kroner) og lavrisikolån (686 mill. kroner). Det blir også gitt ut mye støtte til miljøteknologikontrakter (641 mill. kroner) og landsdekkende etablerertilskudd og andre gründersatsinger (560 mill. kroner), men dette er ordninger som i liten grad blir brukt i det distriktspolitiske virkeområdet på Østlandet.

Siva har et velutviklet innovasjonsnettverk med forskningsparker, inkubatorer og næringshager i hele landet. På Østlandet er det 11 inkubatorer og fire næringshager.

Fra begynnelsen av 2000-tallet har Norge hatt en strategi for å styrke næringsklynger gjennom et nasjonalt klyngeprogram. Arena-programmet ble iverksatt i 2002 og Norwegian Centres of Expertise (NCE) ble iverksatt i 2006. Siden 2014 har seks nye klynger på Østlandet blitt tatt opp i Arena-programmet, mens to klynger er tatt opp som NCE.

Energy Valley er Norges største og første rene industriklyngen innen energiteknologi som ble godkjent som Norges første nasjonale kunnskapssenter for energiteknologi (NCE) i 2017. Energy Valley klyngen omfatter en rekke verdensledende bedrifter innen olje, gass og energi langs aksen fra Oslo til Notodden, med ingeniørmiljøet i Engineering Valley gjennom Asker og Bærum, samt Kongsberg som et tyngdepunkt. Energy Valley sysselsetter til sammen 32 000 personer, og representerer en årlig verdiskaping på over 50 mrd. kroner fra ca 200 medlemsbedrifter.

Skattefunn har til hensikt å stimulere til økt forskningsbasert innovasjon i næringslivet. Bruk av ordningen ar økt markant i perioden 2013–2018. Østlandet har en økning på 85 prosent i årlige aktive prosjekter i ordningen i perioden 2013–2018. Det er budsjettert med 2,8 mrd. kroner i skattefradrag i 2018.

Såkornfondene skal bidra til å utløse privat kapital til investeringer i tidlig fase. Fondene skal tilby risikovillig kapital og relevant kompetanse. I perioden 2013–2019 er det etablert fem ny såkornfond, hvorav fire er landsdekkende, dvs. de kan investere i bedrifter fra hele landet. Såkornsfondet Alliance Venture Spring, med fondskapital på 509,7 mill. kroner, er etablert i Oslo. Midlene

forvaltes som koinvesteringer med private investorer, som deltar med minst like mye som staten i enkelt- og oppfølgingsinvesteringer.

Jordbruk og skogbruk

Jordbruket på Østlandet varierer fra mindre foretak med spredt areal til større foretak med store sammenhengende arealer. Dominerende produksjoner er korn, grønsaksproduksjon, samt melk- og storfeproduksjon. Utbetaling av produksjonstilskudd, avløsertilskudd og pristilskudd over jordbruksavtalen til foretak på Østlandet var i 2018 på 1 663 mill. kroner, en økning på 7,7 prosent fra 2013. Regionale miljøprogram skal bidra til å målrette miljøinnsatsen i jordbruket ut over det som er mulig gjennom generelle nasjonale ordninger. I 2018 ble det utbetalt 142,9 mill. kroner til dette formålet på Østlandet. Over jordbruksavtalen blir det også avsatt investeringsvirkemidler for å stimulere til utvikling, modernisering og effektivisering i landbruket. I 2018 ble det gitt tilsagn på 141,6 mill. kroner i investeringstilskudd til landbruksforetak på Østlandet.

På Østlandet er det bevilget midler til viktige tømmerkaier i Drammensregionen og i Telemark. I tillegg er det årlig bevilget rundt 28 mill. kroner til skogsveger i perioden 2013–2018. Mesteparten av midlene har gått til nødvendig ombygging av gamle skogsbilveger.

5 En effektiv næringspolitikk for hele landet

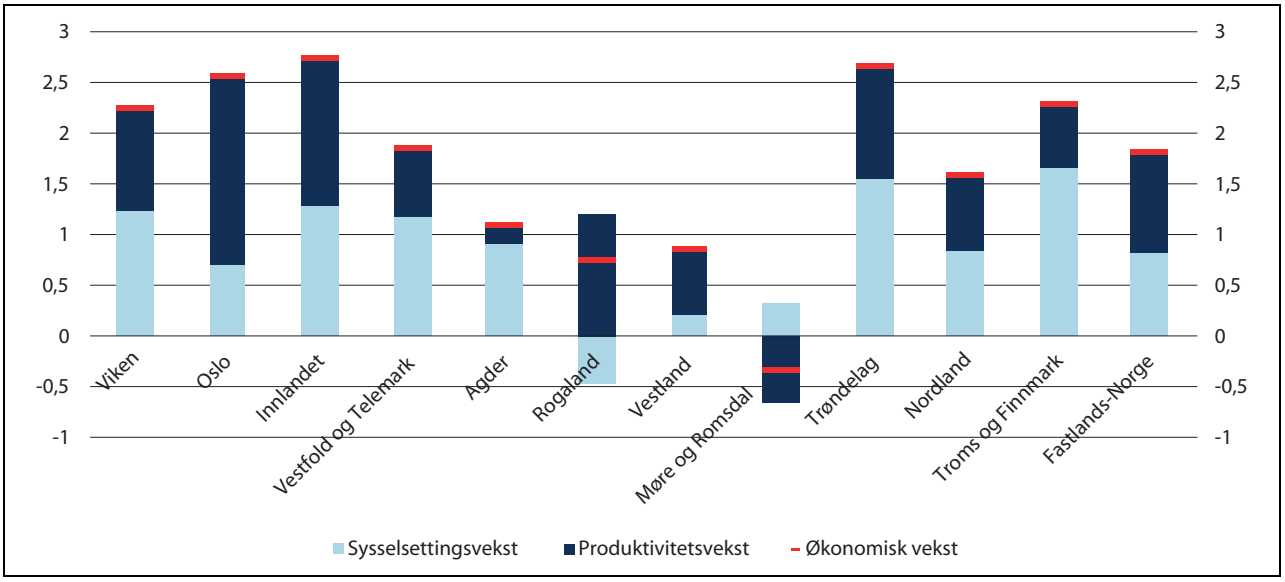
Lønnsomme private bedrifter utgjør ryggraden i det norske velferdssamfunnet. Det viktigste for å sikre vekstkraftige regioner og livskraftige lokalsamfunn i hele landet er et næringsliv som er i stand til å ta vare på og skape lønnsomme arbeidsplasser. Bred næringssammensetning og et større mangfold av arbeidsplasser gir også bedre grunnlag for omstilling og økt verdiskaping. Utbygging av digital infrastruktur åpner for nye forretningsmodeller der avstand mellom tjenesteleverandør og kunde er mindre viktig enn før. Ny teknologi, digitalisering og automatisering kan gjøre det mulig å flytte industriproduksjon hjem til Norge.

Regjeringen satser sterkt og målrettet på næringsutvikling i hele landet. Regjeringens næringspolitikk kommer også distriktene til gode. Regjeringen prioriterer virkemidler for samlokalisering av små og nyetablerte bedrifter, mer langsiktig samarbeid mellom bedrifter og mellom bedrifter og kunnskapsmiljø og økt bruk av forskning i utviklings- og innovasjonsprosesser. Det gir grunnlag for at også andre næringsmiljø kan bevege seg høyere opp i verdikjeden og utvikle beslektede næringer regionalt.

Regjeringen forventer at fylkeskommunene og kommunene legger til rette for verdiskaping og næringsutvikling i alle deler av landet, og mobiliserer og utvikler bedrifter og næringsmiljøer til å hevde seg nasjonalt og internasjonalt, jf. Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023. Med regionreformen er fylkeskommunen gitt rammer til å samordne virkemidler og virkemiddelaktører som Innovasjon Norge og Siva. Fylkeskommunen som næringspolitisk aktør er nærmere omtalt i kapittel 12, kommunen som næringsutvikler står omtalt i kapittel 11.

5.1 Økonomisk vekstkraft og optimisme i Distrikts-Norge

Norsk økonomi er inne i en oppgangskonjunktur. Investeringene i fastlandsbedriftene har tatt seg markert opp de siste årene og har ikke vært høyere på ti år. Også investeringene på norsk sokkel



Figur 5.1 Økonomisk vekst – vekst i bruttoprodukt (årlig gjennomsnittlig volumendring), sysselsetting og produktivitet (bruttoprodukt per sysselsatt). 2012–2017[1]. Prosent

[1] Foreløpige tall for 2017. Produktivitetstall er beregnet som forholdet mellom bruttoprodukt målt i faste priser og antall sysselsatte.

Kilde: SSB – fylkesfordelt nasjonalregnskap. Beregninger: KMD.

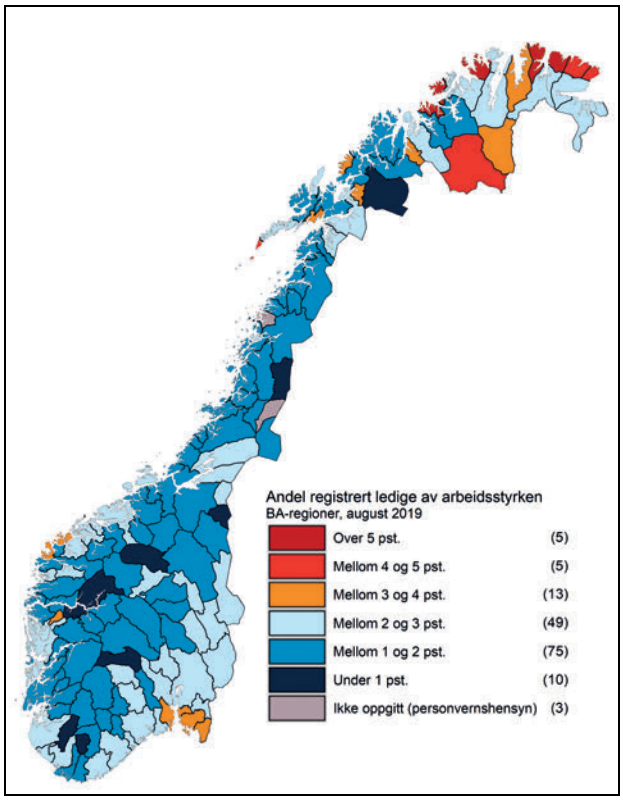
stiger igjen, etter å ha falt i årene etter oljeprisfallet. Bedringen i norske bedrifters konkurranseevne legger til rette for økt aktivitet i norsk næringsliv fremover. Etterspørselen etter arbeidskraft har økt, og arbeidsledigheten har avtatt de siste to årene. Arbeidsledigheten i Distrikts-Norge er på et lavere nivå enn i resten av landet, og mange steder også lavere enn før oljeprisfallet.

Flere fylker med typiske distriktsområder har hatt vekst i verdiskaping og sysselsetting i perioden 2012–2017, jf. figur 5.1. Den økonomiske veksten var høyest i Innlandet og Trøndelag med årlig gjennomsnitt på 2,8 og 2,7 prosent. Også Oslo, Viken og Troms og Finnmark hadde vekst over landsgjennomsnittet på 1,8 prosent[1]. Fylkene på Sør- og Vestlandet, som ble hardest rammet av oljeprisfallet, hadde klart svakere utvikling enn resten av landet. Dette påvirket både sysselsettingen og produktiviteten i disse fylkene.

Tall for august 2019 viser at den registrerte ledigheten nå er lavest i Nordland, Innlandet og Trøndelag, der andel arbeidsledige er under to prosent. I Rogaland og Vestland, som var fylker som ble hardt rammet av oljeprisfallet, har ledigheten falt mye og er nå rundt landsgjennomsnittet. Med stigende sysselsetting er arbeidsledigheten flere steder i Distrikts-Norge nå på et lavere nivå enn i resten av landet, og mange steder også lavere enn før oljeprisfallet i 2014.

Figur 5.2 viser den registrerte arbeidsledigheten fordelt på bo- og arbeidsmarkedsregioner. I Sør-Norge er det tendenser til lavere ledighet jo mindre sentral kommunen er. Dette vitner om god utvikling i distriktskommunene. I mange lokale arbeidsmarkeder er ledigheten nå så lav og sysselsettingsandelen såpass høy at det er lite ledig arbeidskapasitet. I de nordnorske fylkene er tendensen omvendt, med høyest ledighet i de mindre sentrale kommunene. Dette gjelder særlig for kommuner i Finnmark som har tydelige sesongvariasjoner i arbeidsledigheten. Det generelle bildet er likevel også her at arbeidsledigheten er lav, og at den er redusert de siste to årene.

Generelt er det få arbeidsledige som flytter for å få nytt arbeid. Tendensen, særlig i større arbeidsmarkeder, er at arbeidsledige heller velger å pendle eller bytte yrke, fremfor å flytte. Mobiliteten blant arbeidsledige varierer imidlertid mellom fylker. Flytting er minst vanlig i Oslo og Akershus og Rogaland, og vanligst i Finnmark. I Rogaland, som opplevde en kraftig økning i ledigheten etter oljeprisfallet, flyttet de arbeidsledige i liten grad



Figur 5.2 Andel registrert arbeidsledige av arbeidsstyrken, august 2019. BA-regioner. Prosent. (Helt ledige)

Kilde: Nav. Kart og beregninger: KMD.

sammenlignet med andre fylker i perioden januar 2013–oktober 2017 (Kann m.fl. 2018). Huttunen m.fl. (2016) har funnet at det å bo i mindre sentrale områder økte sannsynligheten for å flytte når man mistet jobben. Dette henger sammen med færre muligheter for å pendle og finne annet yrke i nærområdet. Disse arbeidsmarkedene er dermed mer sårbare ved nedleggelse av bedrifter og arbeidsplasser.

Basert på tall fra SSB gjennomfører Telemarksforsking jevnlig analyser av de samiske områdene, på oppdrag fra Sametinget. Rapportene gir en beskrivelse av arbeids-, nærings- og befolkningsutviklingen. Rapporten fra 2017 viser at mens antall arbeidsplasser i de samiske områdene sank litt i 2016, har verdiskapingen utviklet seg svært positivt, hvis man ser bort fra offentlig sektor. De to siste årene har verdiskapingen i næringslivet i samisk område økt langt sterkere enn ellers i landet. Det skyldes primært at vekstbetingelsene har vært gode for de bransjene som samisk område har mye av, særlig fiske og havbruk. Produktiviteten i næringslivet, det vil si verdiskaping per ansatt, har også blitt høyere de siste to årene. Produktiviteten i næringslivet i samisk

[1] Til sammenligning hadde EU-landene en gjennomsnittlig årlig vekst på 2.1 prosent i perioden.

område ligger imidlertid fremdeles 23,2 prosent under landsgjennomsnittet.

5.2 Utenriks-, handels- og distriktspolitikk

Tilgangen til det indre markedet gjennom EØS-avtalen er sentralt for den norske distriktspolitikken. Det gir norsk næringsliv forutsigbarhet og mulighet til å selge varer og tjenester, og er kanskje særlig viktig for sterke distriktsbaserte eksportnæringer som fiskeri og energi. Sammen med nordområdepolitikken, gir europapolitikken viktige rammer for utviklingen i norske distrikter. Regjeringen vil prioritere Norges nærområder i utenrikspolitikken, føre en aktiv nordområdepolitikk og styrke samarbeidet mellom landene i Arktis og med EU.

5.2.1 Aktiv europapolitikk er en forutsetning for god distriktspolitikk

EU er vår viktigste handelspartner. Om lag 82 prosent av norsk vareeksport går til EU, mens om lag 61 prosent av vareimporten kommer fra EU.[2] Hvis tjenesteeksporten også inkluderes går 75 prosent av norsk eksport til EU/EØS (Fjose m.fl. 2018). Den gjensidige økonomiske avhengigheten mellom Norge og EU er stor, ikke minst i næringer med stor betydning for verdiskaping i Norge, som maritim og marin sektor, kraftproduksjon og kraftkrevende industri. En analyse fra ESPON viser at norske fylker vil bli hardere rammet økonomisk, enn resten av Europa, hvis utviklingen skulle gå i retning av mindre integrasjon i Europa (ESPON 2018).

Vårt europeiske interesse- og verdifellesskap danner grunnlaget for samarbeid med EUs institusjoner og medlemsland. Regjeringens strategi for samarbeidet med EU for perioden 2018–2021 har to hovedbudskap. Det første er at samarbeidet skal bidra til et trygt, fritt og økonomisk sterkt Europa der landene tar felles ansvar for felles utfordringer. Det andre er at samarbeidet skal gi en effektiv europapolitikk, med størst mulig gjennomslag for norske interesser og visjoner for Europa.

EØS-avtalen står i en særstilling blant avtalene Norge har inngått med EU. Regjeringen vil verne om EØS-avtalen som grunnlag for verdiskaping og arbeidsplasser i alle deler av landet. Avtalen gir oss tilgang til EUs indre marked, bidrar til økonomisk trygghet og forutsigbarhet, og er med på å trygge norsk velferd og arbeidsplasser. Den sikrer norske bedrifter samme tilgang og like konkurransevilkår til det europeiske markedet som andre bedrifter i EU. Det er avgjørende for en liten og åpen økonomi som den norske at bedriftene kan kjøpe og selge varer og tjenester, samt rekruttere viktig kompetanse, i et stort og dynamisk marked. Videre gir EØS-avtalen mulighet for mobilitet av arbeidskraft. Det har tjent norske distriktskommuner og mange bedrifter i distriktene godt, og har gitt viktig tilførsel av kompetanse og innbyggere. Gjennom en aktiv europapolitikk vil regjeringen sikre at EØS-avtalen fortsetter å tjene norske interesser samtidig som den gir et handlingsrom for nasjonal politikk til å ivareta de spesielle behovene vi har i landet.

Regelverket for offentlig støtte skal bidra til like konkurransevilkår for bedrifter i Europa. Europakommisjonen har igangsatt arbeidet med revisjon av store deler av dette regelverket. Gjennomgangen vil også omfatte regelverket for regionalstøtte. Europakommisjonen har varslet at eventuelle endringer først vil iverksettes fra 2023. Europakommisjonen tar derfor sikte på å videreføre gjeldende regelverk til 31. desember 2022. Regjeringen følger regelverksutviklingen i EU tett, fordi den også påvirker det norske handlingsrommet. Regjeringen vil arbeide for å sikre at handlingsrommet for norsk distriktspolitikk er minst like godt som i dag.

5.2.2 En effektiv europapolitikk krever samspill på alle politiske nivåer

EØS-avtalen gir ikke Norge plass i besluttende organer i EU. Norge må derfor jobbe aktivt med EUs medlemsland og Europakommisjonen i saker som har betydning for det distriktspolitiske handlingsrommet – herunder EUs konkurransepolitikk. En effektiv europapolitikk bygger på tydelige prioriteringer, tidlige initiativ, politisk engasjement, godt kunnskapsgrunnlag og effektive kanaler for påvirkning og medvirkning. Regjeringen vil arbeide samordnet, konsultere berørte parter og bidra til dialog med Stortinget om aktuelle europapolitiske saker, for å samle norske interesser og få mest mulig gjennomslag for norske interesser.

Mange av EUs initiativer og regelforslag omfatter flere sektorer som berører kommuner og fylkeskommuner. En undersøkelse fra 2017 viser at EU-politikk gjør seg gjeldende i om lag halvparten av kommunestyre- og fylkestingsakene (Indset m.fl. 2018). Kommunesektoren har

[2] Tall fra Statistisk sentralbyrå: Utenrikshandel med varer 2018

derfor sterke legitime interesser i utviklingen av EUs politikk. Regjeringen ønsker å legge til rette for at berørte kommuner og fylkeskommuner blir konsultert og hørt før beslutninger fattes.

Veilederen for Utredningsinstruksen ble i februar 2018 endret ved at følgende ble tatt inn: «Norske kommuner og fylkeskommuner er aktivt involvert i europeisk arbeid. Der hvor disse antas å bli berørt, bør de konsulteres så tidlig som mulig, og involveres så langt som mulig» (DFØ 2018). Utenriksdepartementet følger dette opp i den løpende EØS-dialogen med departementer og etater.

Utenriksdepartementet vil, sammen med Kommunal- og moderniseringsdepartementet, videreutvikle Europapolitisk forum for lokale og regionale myndigheter og Sametinget for å styrke dialogen om aktuelle europapolitiske spørsmål. Dialogen med KS står her sentralt, men også direkte kontakt med fylkeskommunene blant annet gjennom internasjonalt fylkesnettverk.

Regionalpolitikk er ikke en del av EØS-avtalen. Norges deltakelse i Interreg-programmene[3] gir tilgang på dialog og samarbeid med EUs medlemsland og møteplasser organisert av EU-kommisjonen. Fylkeskommuner og kommuner deltar politisk i europeiske og nordiske samarbeidsorganisasjoner også utenfor programmene. Slikt langsiktig politisk samarbeid gjør det mulig å fremme norske synspunkter i kanaler som ikke er tilgjengelige for statsforvaltningen. Regjeringen vil fortsatt bidra til økt samspill mellom forvaltningsnivåene for å påvirke handlingsrommet for nasjonal politikk og utviklingen i norske distriktsområder.

5.2.3 Mellom geopolitikk og samfunnsutvikling i nord

Regjeringen fører en offensiv nordområdepolitikk. Regjeringen har som mål å opprettholde Arktis som en fredelig, forutsigbar og stabil region basert på internasjonalt samarbeid og respekt for folkerettslige prinsipper. Det vil fortsatt være viktig å samarbeide internasjonalt om grenseoverskridende utfordringer.

Nordområdepolitikken skal bidra til å utvikle Nord-Norge til en av Norges mest skapende og bærekraftige regioner. I løpet av de siste årene har regjeringen styrket sammenhengen mellom utenriks- og innenrikspolitikken i nord.

Det er behov for å bedre koordinering mellom sektorene og aktørene som påvirker utviklingen i nord. Gjennom etableringen av Regionalt nordområdeforum høsten 2016, er det etablert tettere kontakt mellom regjeringen og regionale myndigheter og Sametinget i Nord-Norge. Regionalt nordområdeforum har vist seg å være en nyttig møteplass for å utvikle nordområdepolitikken. Regjeringens Nordområdestrategi fra 2017 ble til i dialog med fylkeskommunene og Sametinget. Denne dialogen vil fortsette i forbindelse med at regjeringen tar sikte på å legge frem en ny stortingsmelding om nordområdepolitikken høsten 2020.

Nordområdepolitikken bidrar til å løse en rekke grenseoverskridende utfordringer i Arktis. Klimaendringer og miljø, næringsutvikling, ressursforvaltning, kompetanse, helse og sikkerhet er utfordringer som løses best gjennom internasjonalt samarbeid. Gjennom deltakelse i europeisk programsamarbeid som *Interreg*, *Horisont 2020* og *Erasmus+*, samt *Barentssamarbeidet*, *Arktis Råd* og andre europeiske og nordiske nettverk, får offentlige og private aktører i nord økt ressurstilgang og utviklingskraft til å løse grenseoverskridende utfordringer. Norsk-russisk myndighetssamarbeid og folk-til-folk-samarbeid på områder av felles interesse videreføres, med økt innsats på miljø. Norsk formannskap i Barentsrådet 2019–2021 vil gis prioritet, med fremme av helse, folk-til-folk-kontakt og kunnskap som hovedtema. Som en konkret oppfølging av dialogen med fyl-

Boks 5.1 N2 Nord-Norge

Regjeringen vil styrke utviklingen av nordnorske leverandørmiljøer, og har derfor etablert en leverandørutviklingssatsing i Nord-Norge. Satsingen består av flere virkemidler, og ledes i et samarbeid mellom fylkeskommunene, Sametinget, Innovasjon Norge og Forskningsrådet. Programmet skal bidra til bærekraftig verdiskaping og konkurransekraft i nordnorsk næringsliv og kompetansemiljø innen sjømat, reiseliv og opplevelsesnæringen, samt tilsluttede næringer. Satsingen legger til rette for økt samarbeid mellom bedrifter, nordnorske forskningsmiljøer og etter- og videreutdanningstiltak i regi av fylkeskommunene. I sum er hensikten at dette skal bidra til større lokale ringvirkninger av de rike naturressursene og andre store planlagte investeringer i landsdelen.

[3] Interreg er EUs program for å fremme sosial og økonomisk integrasjon over landegrensene gjennom regionalt samarbeid

Boks 5.2 Tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark

Tiltakssonen i Nord-Troms og Finnmark inneholder geografisk differensiering av personrettede overføringer og skattelettelser, som et virkemiddel i distriktspolitikken. Ordningen utgjorde i 2018 vel 4,1 mrd. kroner. Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms ble opprettet i 1990, på bakgrunn av en negativ utvikling i folketall og næringsliv på slutten av 1980-tallet. I tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms inngår hele Finnmark og Karlsøy, Lyngen, Storfjord, Gáivuotna-Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa og Kvænangen. Utfordringene med lange geografiske avstander og lavt folketall gjør sonen spesiell. Innsatsen må derfor være annerledes enn i områder med større bo- og arbeidsmarkeder, virksomheter og mer robuste nærings- og kompetansemiljø. Målet med tiltakssonen er å bidra til å gjøre området attraktivt for bosetting, arbeid og næringsvirksomhet. Innenfor tiltakssonen i Finnmark og Nord-Troms er fritak for arbeidsgiveravgift det fremste virkemidlet. I tillegg kommer redusert personskatt, fritak for avgift på elektrisk kraft for husholdninger og offentlig forvaltning, og nedskrivning av studielån.

Evaluering av ordningen ble gjennomført i 2012 (Angell m.fl. 2012). Hovedkonklusjonen var at ordningen gir effekt. Evalueringen påpekte at selv om innflytting og utflytting til og fra Tiltakssonen i prinsippet er styrt av trender som svingninger i fødselstall, konjunkturer og næringsstrukturelle endringer, hadde de personrettede tiltakene effekt.

keskommunene i nord og Sametinget, har regjeringen lansert satsingen *Høyere opp i verdikjeden*, som senere har fått navnet *N2 Nord-Norge*, for å utvikle fremtidens leverandører innen sjømat, reiseliv og opplevelsesnæringen i Nord-Norge (se boks 5.1).

Formålet med Arktis 2030 er ivareta norske interesser i nord og Norges rolle som en ansvarlig og sentral polarnasjon. I forbindelse med regionreformen skal 40 prosent av tilskuddsordningen Arktis 2030 overføres til fylkeskommunene i Nord-Norge fra 1.1. 2020. Ordningen deles opp i en nasjonal innsats som ivaretas av Utenriksdepartementet, rettet mot utenrikspolitiske tiltak, og en regional innsats som legges til Troms og Finnmark fylkeskommune, som skal forvaltes i nært samarbeid med Nordland fylkeskommune. Ordningen overføres fra Utenriksdepartementet til en øremerket post på Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett. Tilskuddsmidlene skal bidra til å støtte opp under regjeringens nordområdepolitikk innenfor fire innsatsområder: *Kunnskap*, *Infrastruktur*, *Miljøvern*, *sikkerhet, beredskap og klimaendringer* og *Næringsliv*.

Det skal etableres et sekretariat for Regionalt nordområdeforum i Vadsø for å bidra til et sterkere regionalt eierskap til arbeidet med forumet. Sekretariatet legges til Finnmark fylkeskommune, og finansieres i 2020 med 1,5 mill. kroner over Kommunal- og moderniseringsdepartementet sitt budsjett. Regionalt nordområdeforum ble etablert for å bedre dialogen mellom nasjonalt og regionalt nivå om spørsmål som er særlig relevante for utviklingen i nord, og å styrke arbeidet med å videreutvikle den nasjonale og regionale nordområdepolitikken. Sekretariatet skal blant annet ha følgende oppgaver:

- Forberede og følge opp møtene i Regionalt nordområdeforum
- Fremstille fagnotater på oppdrag fra Regionalt nordområdeforum
- Utarbeide forslag til strategier for arbeidet

For at sekretariatet skal kunne ivareta arbeidet med faglig og praktisk tilrettelegging av møtene på en god måte, vil det fra nyttår 2020 opprettes en administrativ «kontaktgruppe» med representanter fra hhv. KMD, UD, NFD, Troms og Finnmark fylkeskommune, Nordland fylkeskommune og Sametinget. Departementene er i dialog med fylkeskommunene og Sametinget om innretning og organisering av sekretariatet og Arktis 2030. Den jevnlige kontakten med fylkeskommunene om Norges deltakelse i Arktisk råd skal styrkes gjennom faste møteplasser. Regjeringen tar sikte på å legge frem en ny stortingsmelding om Nordområdene høsten 2020. Innspill fra regionale og lokale aktører vil være viktig i denne prosessen.

5.3 Næringsfremmende skattepolitikk

Regjeringens hovedmål i skattepolitikken er å finansiere fellesgoder så effektivt som mulig.

Brede skattegrunnlag, lave skattesatser og skattemessig likebehandling av næringer bidrar til at ressursene utnyttes best mulig. Disse retningslinjene har vært førende for utformingen av skattesystemet siden skattereformen i 1992. For næringslivet er særlig redusert bedriftsbeskatning, redusert formueskatt og utvidelse av Skattefunn-ordningen viktig. Dette gir bedriftene mer penger å bruke på å skape arbeidsplasser og ruste seg for fremtiden. Regjeringens skattelettelser er særlig viktige for å legge til rette for verdiskaping, omstilling og sikre og skape arbeidsplasser i distriktsnæringslivet.

Regjeringen har redusert samlede skatter og avgifter med om lag 25 mrd. kroner siden den tiltrådte. Skattelettelsene kan bidra til økt verdiskaping og gir større frihet for familiene og den enkelte. Reduksjonen i selskapsskattesatsen fra 28 prosent i 2013 til 22 prosent i 2019 har gjort det mer lønnsomt å investere i Norge. Økte investeringer kan føre til økt produktivitet for norsk arbeidskraft og bidrar derigjennom til høyere reallønninger. Slike skattelettelser som fremmer økonomisk vekst vil komme hele landet til gode. Regjeringen har også redusert marginalskattesatsene på arbeidsinntekter og på den måten gjort det mer lønnsomt å jobbe.

Ved å fjerne arveavgiften og redusere selskaps- og formueskatten legger regjeringen til rette for mer lokalt, norsk eierskap. Formuesskattesatsen er satt ned fra 1,1 prosent til 0,85 prosent, og bunnfradraget er økt fra 870 000 kroner til 1,5 mill. kroner. Det er innført en verdsettelsesrabatt for næringskapital, som er økt til 25 prosent fra 2019. Det gjør det mer lønnsomt å investere i næringsvirksomhet og styrker det norske eierskapet. I Granavolden-plattformen fremgår det at regjeringen vil «fortsette nedtrappingen i formuesskatten for arbeidende kapital».

Regjeringen vil gjøre det enklere å skape, investere og bygge i hele landet. Næringslivet har opplevd eiendomsskatt på produksjonsutstyr og produksjonsinstallasjoner, den såkalte «maskinskatten», som problematisk. Stortinget vedtok i 2018-budsjettet å fase ut maskinskatten over syv år fra 2019. Det betyr at eiendomsskatten for blant annet kraftkrevende industri, raffinerier og dataanlegg i store datasentre reduseres fra 2019. Lavere eiendomsskatt øker bedriftenes lønnsomhet og bidrar til investeringer og arbeidsplasser. Vannkraftanlegg, vindkraftanlegg, kraftnettet og anlegg som er omfattet av særskattereglene for petroleum, skal fortsatt betale eiendomsskatt på maskiner og utstyr. For kommunene som går glipp av inntekter, innføres det en kompensasjonsordning, jf. revidert nasjonalbudsjett 2019 (Meld. St. 2 (2018–2019)).

For å fremme utviklingen av nye bedrifter innførte regjeringen i 2017 en ordning med skattefradrag for investeringer i oppstartsselskaper. Personlige skattytere som investerer i bestemte typer selskap har rett til fradrag i alminnelig inntekt for inntil 500 000 kroner. Et selskap kan ta imot inntil 1,5 mill. kroner i investeringer årlig gjennom ordningen.

Et ekspertutvalg har nylig lagt frem en rapport med anbefalinger om et enklere merverdiavgiftssystem (NOU 2019: 11). Regjeringen vil vurdere hvordan rapporten skal følges opp.

Skattefunn er en rettighetsbasert skattefradragsordning som ble opprettet i 2002. Ordningen gir et ekstra fradrag i utlignet skatt for investeringer i forskning og utvikling (FoU), og skal bidra til å øke FoU-investeringer og innovasjon i næringslivet. Skattefunn-ordningen er nøytral, slik at alle virksomheter kan søke om Skattefunn-godkjenning for sine FoU-prosjekt, uavhengig av størrelse, lokalisering eller bransje. Regjeringen har økt rammene for Skattefunn i flere runder, og det budsjetteres med støtte på 4,1 mrd. kroner i 2018. Forskningsrådet godkjente i 2018 over 3 300 nye søknader fra bedrifter som søkte om skattefradrag for å drive med forskning.

Skattefunn-ordningen har blitt evaluert (Benedictow m.fl. 2018b). Evalueringsrapporten ga en klar anbefaling om å videreføre Skattefunn, men gir også anbefalinger om hvordan ordningen kan forbedres. Regjeringen har foreslått endringer i Skattefunn i forbindelse med statsbudsjettet for 2020, blant annet med utgangspunkt i evalueringen. Samlet sett anslås endringene å øke den årlige støtten gjennom Skattefunn med 150 mill. kroner.

5.4 Ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift videreføres

Differensiert arbeidsgiveravgift er et av de viktigste distriktspolitiske virkemidlene. Ordningen innebærer at virksomheter i områder med svært lav befolkningstetthet får lavere arbeidsgiveravgift enn virksomheter i andre kommuner. Målet med ordningen er å forhindre eller redusere nedgang i folketallet i slike områder gjennom økt sysselsetting og grunnlag for næringsvirksomhet i områder med særskilte distriktsutfordringer. Differensiert arbeidsgiveravgift medvirker til at de menneskelige ressursene i hele Norge tas i bruk og kompenserer næringslivet for noen av ulem-

pene med lavere befolkningstetthet og store avstander. I 2019 anslås avgiftslettelsen å utgjøre om lag 16,1 mrd. kroner, som kommer både private og offentlige virksomheter til gode. Ordningen omfattes av reglene for offentlig støtte og er godkjent av EFTAs overvåkingsorgan ESA ut 2020.

Evaluering av ordningen viste at den fungerer etter hensikten og dermed bidrar til å hindre eller redusere nedgang i folketallet (Benedictow m.fl. 2018a). Derfor ønsker regjeringen å videreføre ordningen.

Det er flere hensyn som avgjør hvorvidt en kommune skal få lavere arbeidsgiveravgift. Dersom en kommune skal innlemmes i ordningen, må området den befinner seg i ha lavere befolkningstetthet enn åtte innbyggere per kvadratkilometer, jamfør de gjeldende retningslinjene for regionalstøtte. I tillegg må området ha negativ eller svak befolkningsvekst. Det er foreløpig ikke avklart om retningslinjene for regionalstøtte blir endret i neste periode.

I tillegg til regelverket for offentlig støtte, vil også andre hensyn påvirke størrelsen på avgiftsletten. Regjeringen legger stor vekt på stabilitet i ordningen. Dersom avgiftsletten endres for ofte, kan det gi usikkerhet for arbeidsgivere om ikke arbeidsgiveravgiften forblir redusert og dermed påvirke viljen til ansettelse. Regjeringen legger også vekt på at avgiftsforskjellene mellom kommuner ikke skal være for store. Avgiftsnivået for større områder må derfor sees i sammenheng. Regjeringen har lagt vekt på at kommuner innenfor samme bo- og arbeidsmarkedsregion i utgangpunktet skal behandles likt. I visse tilfeller er det likevel nødvendig å fravike denne praksisen, for eksempel når en kommune innenfor en bo- og arbeidsmarkedsregion har en utvikling og forutsetning for vekst som skiller seg vesentlig fra de øvrige kommunene i regionen.

Distriktsindeksen er et verktøy som bidrar til å sikre lik behandling av kommunene (jf. kapittel 11.1). Distriktsindeksen brukes som tilleggsverktøy for å avgjøre om kommuner i yttergrensene av ordningen skal innlemmes eller tas ut. I tillegg brukes indeksen til å vurdere om kommuner langs sonegrensene skal få lavere eller høyere avgift (det vil si bytte sone).

Det er avklart med ESA at alle kommuner vil få videreført arbeidsgiveravgiftssatsen for sonen den tilhørte 1. juli 2014 ut 2020. Dersom Europakommisjonen vedtar å forlenge dagens regionalstøtteregelverk, vil regjeringen vurdere å videreføre dagens ordning i denne toårsperioden. Nytt virkeområde vil da ikke bli iverksatt før 1.1.2023.

5.5 En næringsrelevant forskningspolitikk for hele landet

Kunnskap bidrar til nye, grønne og lønnsomme arbeidsplasser og en bedre og mer effektiv offentlig sektor. Dette danner rammen for regjeringens *Langtidsplan for forskning og høyere utdanning*. Den reviderte planen har et perspektiv på ti år 2019–2028 (Meld. St. 4 (2018–2019)). Prioriteringene i langtidsplanen har høy relevans for næringsmiljøer i distriktene, som satsingen på hav, klima, miljø og miljøvennlig teknologi. Disse satsingene åpner for bærekraftig ny aktivitet forankret i distriktene.

Norge har en godt utbygd infrastruktur for forskning og høyere utdanning. Sammenliknet med mange andre land er vår struktur relativt desentralisert og FoU-institusjoner er lokalisert i alle landets fylker. Dette er viktig for tilgang til kompetent arbeidskraft i ulike regionale arbeidsmarkeder. Universiteter og høgskoler tilbyr forskning til regionale næringsmiljøer, og bidrar til å koble disse til nasjonalt og internasjonalt forskningssamarbeid.

Instituttsektoren leverer forskning og utredninger til næringsliv og offentlig sektor både internasjonalt og i ulike deler av landet. Deler av instituttsektoren er viktige støttespillere og samarbeidspartnere for nærings- og arbeidslivet i distriktene. Regjeringen er opptatt av et godt samarbeid mellom forskningsinstituttene, høyere utdanningsinstitusjoner og nærings- og samfunnsliv i alle deler av landet. Næringslivet trenger kompetanse som er dynamisk og fleksibel og med kapasitet til raskt å bistå bedriftene der verdiskapingen skjer.

Sterk kobling mellom næringsliv og FoU-institusjoner vil bidra til å mobilisere og kvalifisere flere bedrifter til å delta i forskning og utvikling på nasjonale og internasjonale arenaer. Dette er viktig for å lykkes med omstilling og for å overleve i internasjonal konkurranse. *Regionale forskningsfond* (RFF) gir fylkeskommunene mulighet til å prioritere forskningsinnsats ut fra regionens muligheter og fortrinn. De regionale forskningsfondene skal medvirke til langsiktig kompetanse- og kapasitetsoppbygging i relevante forskningsmiljøer. Evaluering av ordningen viser at RFF lykkes godt med å mobilisere og kvalifisere ikke-forskningsaktive bedrifter til nasjonale og internasjonale virkemidler for forskning. Dette er viktig, ettersom det er betydelige regionale forskjeller i graden av forskningsinnsats i næringslivet. Mange små bedrifter kjenner ikke godt nok til mulighetene i forskningsbasert innovasjon eller

Boks 5.3 Kapasitetsløft for økt forskning og kompetanse for havbruksnæringen i Midt-Norge

Prosjektet Brohode havbruk ble tildelt et Kapasitetsløft i 2017 og er et felles prosjekt mellom NTNU, Blått kompetansesenter på Frøya, NCE Aquatech Cluster, SINTEF og Trøndelag fylkeskommune. Havbruksnæringen blir stadig mer teknologisert og digitalisert, samtidig som det stilles sterkere krav til miljøhensyn, fiskevelferd og HMS. Prosjektet bygger på en samarbeidsavtale mellom NTNU og Guri Kunna videregående skole om tettere bånd mellom næringsliv og akademia. Fylkeskommunen, kommunene og næringslivet bidrar med finansiering. Midlene går til å videreutvikle kunnskapsplattformen og starte nye tiltak knyttet til undervisning, forskning og næringsutvikling. Prosjektet har medført at forskere, studentveiledere og forelesere ved NTNU har fått økt interesse for havbruk. I tillegg utvikles en bachelor i ingeniørfag samt en fagpakke for sivilingeniører som begge er rettet mot havbruket.

Kilde: Norges forskningsråd

mangler nødvendig kompetanse for å ta forskning i bruk.

Kunnskapsdepartementet vil i samråd med fylkeskommunene, Forskningsrådet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet revidere retningslinjene for RFF med en forskrift før regionreformen trer i kraft 1. januar 2020. Det er sju regionale fond i dag, som fra 2020 utvides til elleve fond, slik at hver fylkeskommunene får ansvar for eget forskningsfond. Dette gjør det enklere for fylkeskommunene å realisere sine FoU-strategier. Regjeringen har som mål å styrke de regionale forskningsfondene og rollen fylkeskommunene har i å mobilisere og kvalifisere regionale aktører til forskning, jf. Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner*.

Programmet *Forskningsbasert innovasjon i regionene* (FORREGION) virker sammen med Regionale forskningsfond (RFF) for å mobilisere til forskning og utvikling. I 2017 ble det for første gang lyst ut midler til ordningen *Kapasitetsløft*. Dette er langsiktige regionale prosjekter for å bygge forskningskapasitet og kompetanse. Totalt sju Kapasitetsløft ble innvilget støtte etter første nasjonale konkurranse om midlene.

5.6 Næringspolitikk i og for distriktene

Små og mellomstore bedrifter utgjør over 99 prosent av norske virksomheter. De er spredt på alle næringer og over hele landet. Disse bedriftene er viktige for livskraftige samfunn over hele landet, og for sysselsetting og verdiskaping i distriktene. Regjeringen vil sikre næringslivet rammebetingelser som stimulerer til vekst og utvikling. Det må blant annet skje ved forenklinger og digitalisering som reduserer administrative byrder, samt en langsiktig og forutsigbar politikk. På den måten blir det enklere å starte, omstille, fornye og drive små og mellomstore bedrifter i hele landet.

Regjeringen vil sette ned et offentlig utvalg som skal utrede næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn. Sammenhengen mellom distriktspolitikken og næringspolitikken er viktig for vekst- og omstillingsevnen i norsk økonomi. Hvilke utfordringer som gjør det vanskelig å utvikle og drive lønnsom næringsvirksomhet i distriktene vil variere i ulike deler av landet. Næringslivet i disse områdene vil også reguleres av offentlig politikk på ulike måter.

5.6.1 Rammebetingelser for små og mellomstore bedrifter

Regjeringen la i august 2019 frem *Småbedriftslivet – strategi for små og mellomstore bedrifter*. Strategien fokuserer på regjeringens fire viktigste ambisjoner for små og mellomstore bedrifter: En enklere hverdag, bedre tilgang til kunder, å stimulere til økt innovasjonsevne og god nok tilgang på kompetanse og kapital.

Forenkling er spesielt viktig for små og mellomstore bedrifter fordi de har færre ansatte og dermed færre ressurser enn store bedrifter til å gjøre oppgaver som ligger utenfor bedriftens kjernevirksomhet. Regjeringen arbeider for at bedrifter skal slippe å levere den samme informasjon til det offentlige flere ganger. Det vil spare både det offentlige og næringslivet for tid og penger.

De viktigste tiltakene for å oppnå målsettingene er å redusere næringslivets kostnader ved å forenkle rapportering, lover og regler med 10 milliarder kroner i perioden 2017-2021, utvikle ny digital skattemelding, bidra til å øke hastigheten på digitalisering av tjenester i kommunene, gjennomgå de statlige virkemidlene for næringsrettet forskning og innovasjon, lage felles kjøreregler

for offentlige anskaffelser sammen med næringslivet og oppdragsgivere, samt opprette en ekspertgruppe som skal gi regjeringen råd om hvordan virkemiddelapparatet (aktører som f.eks. utenrikstjenesten, Innovasjon Norge, GIEK og Eksportkreditt Norge og Norges Sjømatråd) skal legge til rette for eksport og internasjonalisering av små og mellomstore bedrifter.

Regjeringen vil føre en næringspolitikk som gir gode rammer for gründere og oppstartsselskaper, slik at det blir lettere og tryggere å skape nye arbeidsplasser (jf. kapittel 5.6), og prioritere virkemidler som kan styrke innovasjon og nyetablering i alle deler av landet. Dette kan være særlig viktig i små arbeidsmarkeder, der entreprenørskap kan styrke grunnlaget for bosetting fordi det åpner flere muligheter for sysselsetting. Det foregår også en rekke gründerinitiativ innenfor tjenesteytende og opplevelsesbaserte næringer. Entreprenørskap i distriktene kan således bidra til økt tilfang av tilbud og tjenester for både lokalbefolkning og tilreisende og dermed bidra til å gjøre lokalsamfunn mer attraktive for tilflytting og bosetting.

Økt kvinnelig gründerskap er sentralt for økt likestilling i næringslivet. Kvinner er underrepresentert som eiere av bedrifter og blant gründere. Det er et stort potensial for norsk økonomi i å fremme kvinners skaperkraft og posisjon i næringslivet og som gründere. Regjeringen ønsker å legge til rette for at det skal være attraktivt for kvinner å satse på gründerskap og lykkes. Regjeringens handlingsplan for kvinnelige gründere ble lagt fram 2. september 2019. Handlingsplanen viser at bare hver tredje gründer er kvinne og andelen blant de som starer vekstselskaper er enda lavere. Regjeringen ønsker å legge til rette for at det skal være attraktivt for kvinner å satse på gründerskap og å lykkes med egen bedrift. Handlingsplanen presenterer 13 tiltak som skal bidra til at vi får flere dyktige kvinnelige gründere i Norge.

En rekke scenarioer om fremtidens digitaliserte arbeidsliv går ut på at det blir flere selvstendig næringsdrivende og prosjektarbeidere og færre fast ansatte. Enkeltpersonforetak er allerede den vanligste foretaksformen i Norge. For noen er det å etablere et enkeltpersonforetak første steg i prosessen med å skape næringsvirksomhet som på sikt kan sysselsette flere. Det er også viktig med gode rammebetingelser for de som ønsker å skape en arbeidsplass for seg selv i form av en småskalabedrift eller levebrødsbedrift.

Selv om kapitalkravet for etablering av aksjeselskap ble redusert til 30 000 kroner i 2012 og det på mange måter er fordelaktig å organisere næringsvirksomhet i denne formen, er det likevel flere som foretrekker å være organisert som enkeltpersonforetak. Dette er særlig aktuelt for yrkesgrupper som baserer sin virksomhet på egen innsats, eksempelvis kunst- og kulturarbeidere.

Regjeringen har gjennomført en rekke endringer som har bedret de skattemessige rammevilkårene for næringsdrivende vesentlig. Redusert skattesats på alminnelig inntekt, redusert formuesskatt på aksjer og driftsmidler, styrkingen av Skattefunn og fjerningen av arveavgift er eksempler på skatteendringer som også har komment næringsdrivende til gode.

5.6.2 Virkemidlene kommer distriktsbedrifter til gode

Regjeringen bygger næringspolitikken på brede virkemidler som fremmer innovasjon og nyskaping. Siden 2013 har bevilgningene til slike midler økt betydelig.

En fjerdedel av alle private virksomheter med ansatte i Norge holder til i det som kalles virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte[4]. Mange av de generelle næringsrettede virkemidlene er viktige for distriktene. Nær halvparten av totalt 6,7 mrd. kroner som Innovasjon Norge innvilget i 2018 gikk til virksomheter innenfor virkeområdet[5]. Virksomheter innenfor virkeområdet er også godt representert i ulike nasjonale programmer. Det gjelder særlig ordningen med lavrisikolån, men også klyngeprogrammene, inkludert Omstillingsmotor og Bioøkonomiprogrammet. Av de 6,7 milliardene, gikk 6,3 til prosjekter eller bedrifter i enkeltkommuner (resten gikk mest til prosjekter med aktivitet i flere kommuner). 39,8 prosent av disse 6,3 milliardene gikk til sentralitet 5 og 6, og 24,5 prosent til sentralitet 4. I distriktstunge fylker gikk en betydelig andel av samlet tilsagnsbeløp fra Innovasjon Norge til virksomheter innenfor virkeområdet, som i Oppland (65 prosent), Telemark (73 prosent), Hedmark (61 prosent), Trøndelag (61 prosent) og Møre og Roms-

[4] Virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte er et område som er godkjent av EFTAs overvåkingsorgan (ESA) hvor det kan gis investeringsstøtte til virksomheter i distriktene. Området har lavere befolkningstetthet enn 12,5 innbyggere per kvadratkilometer. I Nord-Norge inngår alle dagens fylker i virkeområdet, mens ingen av kommunene i Akershus og Vestfold er inkludert i virkeområdet.

[5] Kilde: Innovasjon Norge. Beløpet inkluderer i hovedsak tilskudd, lån og garantier og varierer derfor noe fra årsrapporten som også inkluderer et bredere utvalg tjenester til enkeltbedrifter.

Boks 5.4 Nasjonale klynger og regionale næringsmiljøer

I velfungerende næringsmiljøer er det tillit mellom kunde, leverandør, investor, utdanningsmiljø og kunnskapsmiljø, som gjør utveksling av kunnskap og samarbeid om kunnskapsutvikling, mer effektivt. Det legger grunnlag for et bredere strategisk samarbeid om utvikling og forbedring av produkt eller prosesser. Velfungerende næringsmiljø gir bedrifter enklere tilgang til kunnskap, kapital og partnere. Næringsmiljøer fungerer ofte som «motor» for andre deler av det regionale næringslivet, gjennom samarbeid med leverandører, kunnskapsmiljø og andre utviklingsaktører. I mange næringsmiljø og verdikjeder har bedrifter og andre aktører begrenset kapasitet, kompetanse eller lite kultur for å samarbeide om felles goder som markedsforståelse, innovasjonsprosjekter, utvikling av kompetansetilbud, infrastruktur og forskning.

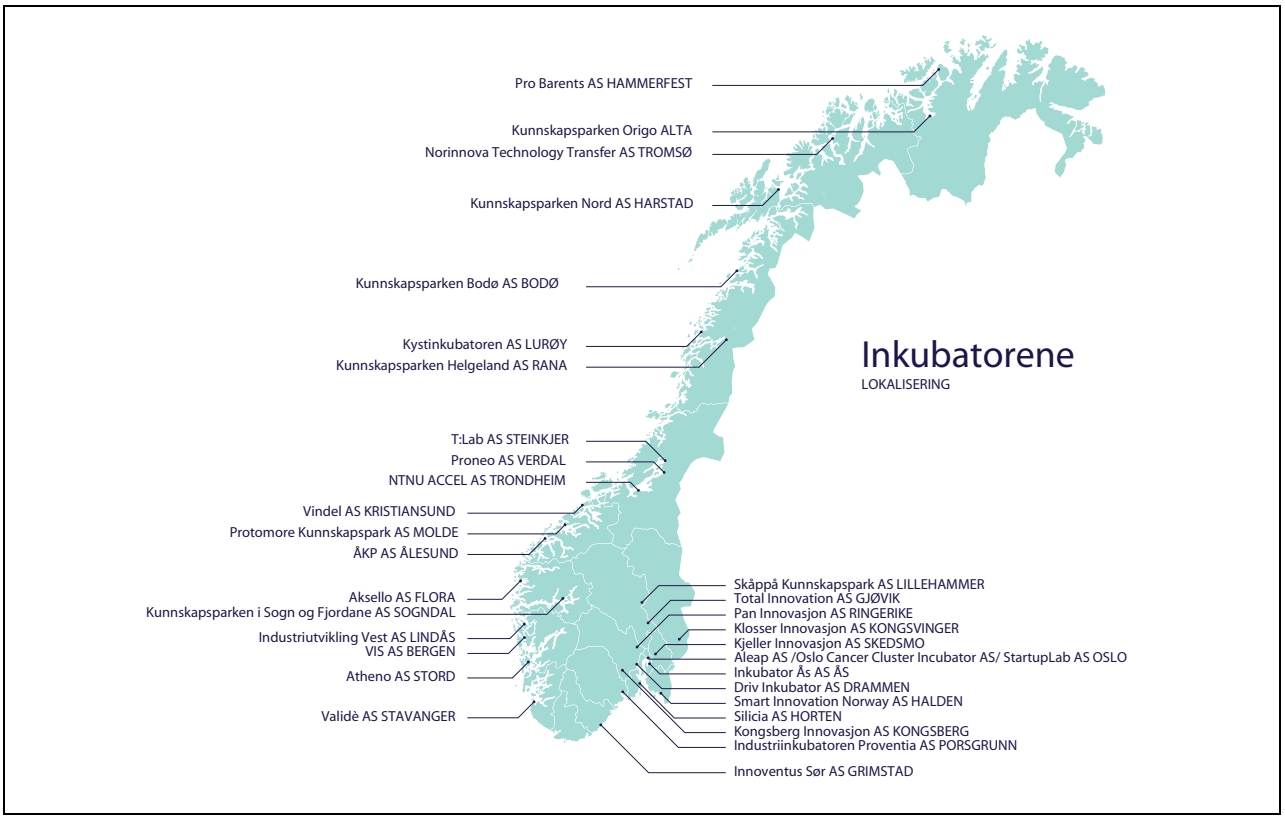
Klyngeprogrammet Norwegian Innovation Clusters skal bidra til verdiskaping, gjennom støtte til samarbeidsbaserte utviklingsaktiviteter i klynger. Programmet støtter tre typer klynger; de som er i tidlig fase kan bli Arena, klynger med et nasjonalt tyngdepunkt kan bli Norwegian Centres of Expertise (NCE) og klynger med en global posisjon kan bli Global Centres of Expertise (GCE). Programmet er under revisjon. Klyngene har sine tyngdepunkt lokalisert i hele landet.

Arena
1. Arena Innovasjon Torskefisk
2. Betongklyngen N3C
3. ACT Arctic Cluster Team
4. Arena Skog - Skognæringa i Trøndelag
5. MIDSEC
6. Fornybarklyngen
7. Tequity Cluster
8. Ocean Hyway Cluster
9. Norwegian Smart Care Cluster
10. Norwegian Offshore Wind Cluster
11. Norwegian Energy Solution
12. Arena Smart City
13. Norwegian Tunnel Safety Cluster
14. Stiim Aqua Cluster
15. Industrial Green Tech
16. SAMS
17. Norwegian Fashion Hub
18. Arena Oslo – The Smart Event City
19. Solenergiklyngen

NCE
1. NCE AquaTech Cluster
2. NCE iKuben
3. NCE Blue Legasea
4. NCE Tourism – Fjord Norway
5. NCE Seafood Innovation Cluster
6. NCE Finance Innovation
7. NCE Media
8. NCE Maritime Cleantech
9. NCE Eyde
10. NCE Smart Energy Markets
11. NCE Energy Technology
12. NCE Norway Health Tech
13. NCE Heidner Biocluster

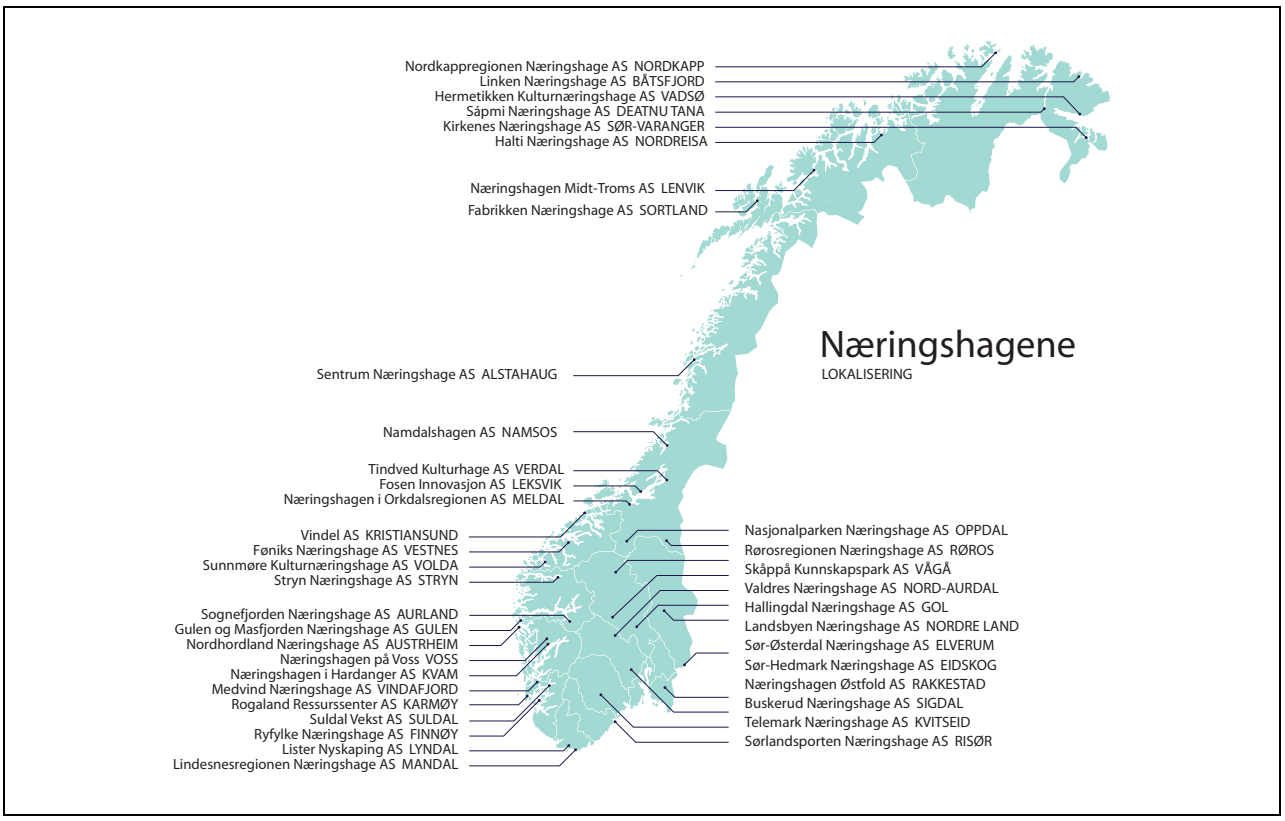
Figur 5.3 Kart over ARENA og NCE klynger per 2018

Kilde: Innovasjon Norge



Figur 5.4 Kart over inkubatorer

Kilde: SIVA



Figur 5.5 Kart over næringshager

Kilde: SIVA

Boks 5.5 Næringshager er god distriktspolitikk

Nordkappregionen Næringshage er et godt eksempel på at næringshager er god distriktspolitikk. Næringshagen betegnes som verdens nordligste med sin plassering i Honningsvåg på 72 grader nord. I tillegg til Nordkapp dekker næringshagen kommunene Lebesby, Måsøy, Porsanger og Hammerfest. Et område som i størrelse tilsvarer fylkene Akershus, Østfold og Vestfold. Bransjemessig arbeider selskapet bredt med hovedtyngden på fiskeri, reiseliv og petroleum. Næringshagen arbeider i tillegg aktivt sammen med blant annet Norges Arktiske Universitet (UiT) for å finne gode modeller for kompetanseutvikling i distriktskommuner. Nordkappregionen er kjent for sitt gode nettverk på kryss og tvers i Norge, og har «Godt nettverk gir vekst» som sitt slogan. 100 bedrifter er tilknyttet næringshagen på en eller annen måte.

Nordkappregionen Næringshage hadde 55 målbedrifter i 2018. Dette er nesten en dobling fra 2013. Næringshagen har de siste årene hatt en positiv utvikling som operatør i Sivas næringshageprogram. Dette gjenspeiles både i innplasseringen i Sivas differensierte tilskuddsmodell og på svært gode tilbakemeldinger på de årlige kundetilfredshetsundersøkelsene. Nordkappregionen næringshage er et av fem miljø som fikk tilslag på de søkbare midlene som ble utlyst i 2018, og skal nå utvide sitt geografiske nedslagsfelt til å inkludere Hammerfest. Dette skjer i samarbeid med Pro Barents og sikrer at bedriftene i Hammerfest-regionen nå får tilgang til både inkubasjons- og næringshageprogrammet.

Kilde: SIVA

dal (33 prosent). Dette viser at nasjonale ordninger treffer distriktsbedrifter godt.

I tillegg gir distriktsrettede ordninger gode resultater. Beregninger fra *Samfunnsøkonomisk analyse* viser at bedrifter som har fått distriktsrettede risikolån og garantier hadde 16 prosent høyere årlig vekst i verdiskaping, og seks prosent høyere sysselsettingsvekst, enn bedrifter som ikke har fått slik støtte i perioden 2003–2017 (Innovasjon Norge 2018). Dette er henholdsvis 2,1 og 4,3 prosentpoeng høyere enn tilsvarende tall for landsdekkende innovasjonslån og garantier. Bedrifter som har fått distriktsrettede etablerertilskudd har 12,1 prosent høyere vekst i verdiskaping og fem prosent høyere sysselsettingsvekst enn bedrifter som ikke har fått. Dette er likevel noe lavere enn tilsvarende tall for landsdekkende etablerertilskudd.

Næringshageprogrammet til Siva er i hovedsak rettet mot bedrifter i distriktene. Programmet tilbyr et miljø og tjenester som legger til rette for vekst og fornying. Totalt var det 40 næringshager i program i 2018, og 37 av disse har målbedrifter innenfor det distriktspolitiske virkeområdet. I 2018 ble 81 prosent av ordinære programmidler gitt innenfor virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte. Inkubatorprogrammet utvikler næringsliv i hele landet gjennom å identifisere, videreutvikle og kommersialisere gode ideer til nye bedrifter, og gi ny vekst til etablert næringsliv. 34 inkubatorer mottok støtte i 2018, og 13 av disse ligger i kommuner på sentralitet 4, 5 eller 6. Av samlet støtte gitt i inkubasjonsprogrammet i 2018 gikk 31 prosent til inkubatorer på sentralitet 4, 5 eller 6. Også disse ordningene treffer med andre ord distriktsbedriftene godt.

Sivas ordninger gir også gode resultater. SSBs evaluering av Sivas næringshage- og inkubatorprogram (SSB 2018b) viser høyere verdiskaping for foretakene etter at de kommer inn i en næringshage eller et inkubatorprogram. Effektene virker å være relativt permanente: verdiskapingen i bedrifter tilknyttet næringshager og inkubatorer er høyere enn for sammenlignbare bedrifter etter tre år.

Regjeringen gjennomfører nå en helhetlig gjennomgang av de næringsrettede virkemidlene. Formålet er at midlene skal gi mest mulig verdiskaping og lønnsomme arbeidsplasser. Selv om virkemidlene fungerer bra, er det rom for forbedring når det gjelder grenseflater, samarbeid, arbeidsdeling, organisering, brukervennlighet, effektivitet og helhetlig innretning. Det er behov for å se nærmere på om det norske systemet er innrettet slik at næringslivet får utnyttet bredden i virkemidlene på europeisk, nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.

5.6.3 Kapitaltilgang i distriktene

Velfungerende finansmarkeder er avgjørende for omstilling og vekst. Slik får lønnsomme prosjekter

tilgang til kapital til priser som gjenspeiler risikoen, og etablerere og bedrifter med lønnsomme prosjekter får tilgang til lån og investeringsmuligheter. Bedrifter i hele landet, i alle bransjer og i alle faser, trenger tilgang til kapital. Regjeringen vil fortsette arbeidet med å forenkle tilgangen til risikokapital og kompetente investorer i tråd med Granavolden-plattformen.

Hovedkilden til finansiering for bedrifter er egenkapital og lån i bank eller i verdipapirmarkedet. Kapitaltilgangsutvalget (NOU 2018: 5) konkluderer med at kapitalmarkedet i Norge generelt fungerer godt. Samtidig peker de på forbedringspunkter. Utvalget mener for eksempel at det er mulig å legge til rette for en bedre kanalisering av den tilgjengelige kapitalen, og en mer effektiv kobling mellom gründerne og bedriftene som søker finansiering og kapitaleierne som søker investeringsmuligheter. Hovedomtalen av regjeringens vurderinger og videre oppfølging av utredningen ligger i Nasjonalbudsjettet kap. 5.2.6.

Kapitaltilgangsutvalget viser til at det kan være krevende for potensielle vekstbedrifter å finne finansiering i den tidlige utviklingsfasen, og særlig gjelder dette vekstbedrifter med lengre utviklingsløp. I senere år har regjeringen opprettet flere egenkapitalvirkemidler for å avbøte utfordringer i markedet for tidligfasekapital. Det er etablert over 30 pre-såkornfond, seks landsdekkende såkornfond inkludert koinvesteringsfondet for Nord-Norge og i tillegg er Investinors mandat videreført. Kapitaltilgangsutvalget foreslo endringer for egenkapitalvirkemidler rettet mot tidlige faser sånn at de i større grad er relevante for selskaper som både trenger risikokapital og kompetanse fra eierne. Utvalget anbefalte at Investinor får et nytt fleksibelt fond-i-fond mandat som inkluderer matching av private investorer og at forvaltningen av såkornordningene overføres fra Innovasjon Norge til Investinor. Utvalget anbefaler også at dagens Investinor mandat trappes ned. Regjeringen foreslår å følge opp hovedtrekkene i forslaget ved at oppfølgingen av alle de nevnte egenkapitalvirkemidlene rettet mot tidlig fase samles i Investinor og at selskapet får et nytt fleksibelt fond-i-fond mandat. For en nærmere omtale av forslaget se Prop. 1 S (2019–2020) Nærings- og fiskeridepartementet.

Finansnæringen er geografisk konsentrert i og rundt de største byene, og konsentrasjonen har økt over tid. Fra 2000 til 2017 er én av tre bankfilialer lagt ned. Lange avstander mellom bedrift og tilbyder av kapital kan skape informasjonsbarrierer og usikkerhet (Kapitaltilgangsutvalget (NOU 2018: 5). Det kan gjøre at banker vegrer seg mot å gi lån til enkeltbedrifter som de ikke kjenner godt nok. Lokale banker har gjerne bedre lokalkjennskap og kan lettere følge opp lokale bedrifter. Tall fra Finans Norge (2013) viser at to av tre bedrifter i de minst sentrale kommunene bruker lokal- eller regionalbanken. De lokale og regionale bankene er derfor viktige for småbedriftene i distriktene.

Solide banker har større evne til å tåle tap uten å måtte stramme vesentlig inn på kredittpraksisen under et økonomisk tilbakeslag. God utvikling i norsk økonomi har bidratt til gode resultater og lave tap i norske banker, som de siste årene har bygget opp soliditeten i takt med nye soliditetskrav som er innført etter den internasjonale finanskrisen. Når EUs soliditetsregler for banker i år trer i kraft i EØS/EFTA-landene, vil blant annet den såkalte SMB-rabatten bli innført i Norge. Det innebærer at bankene kan sette av mindre egenkapital ved utlån til små og mellomstore bedrifter, slik at bankenes utlån kan bli vridd i favør av slike bedrifter. For å hindre at soliditeten som er bygget opp i norske banker etter finanskrisen svekkes, har Finansdepartementet nylig hatt på høring et forslag om tilpasninger i soliditetskravene.

For å vurdere behovet for og tilgangen til kapital, analyserte Stamland, Rud og Mjøs utviklingen av kapitalstruktur og kontantstrømmer over tid i SMB-segmentet (Stamland, Rud og Mjøs 2008). Et premiss i analysen er at dersom det er geografiske forskjeller i behov og tilgang til kapital, så reflekteres dette i geografiske forskjeller i kapitalstruktur og kontantstrømmer. Stamland, Rud og Mjøs fant at det ble benyttet mindre gjeldsfinansiering utenfor sentrale områder, og konkluderte med at det er mulig at kredittilgangen er svak i forhold til kredittbehovet utenfor sentrale strøk[6]. Evaluering av Innovasjon Norges låneordninger konkluderer med at lavrisikolånene har en klar geografisk profil, ved at Innovasjon Norge tilbyr mest lavrisikolån i områder hvor sannsynligheten for kapitalmangel er størst (Grünfeld m.fl. 2014). I 2018 ble 57 prosent av lavrisikolånene gitt til bedrifter i virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte. Sivas eiendomsvirksomhet og Innovasjon Norges låneordninger er delvis begrunnet i utfordringer med lav annenhåndsverdi på eiendom. I områder med spredt bosetting og begren-

[6] I analysen er det kontrollert for andre relevante faktorer for å forklare lavere bruk av gjeld utenfor sentrale områder, men det foreligger ikke tilstrekkelige detaljerte data til å kontrollere for alt. Andre mulige forklaringer er, for eksempel, at dette er en konsekvens av systematiske geografiske variasjoner i næringsstrukturen eller i annenhåndsverdi av fysiske anleggsmidler.

set økonomisk aktivitet er usikkerheten knyttet til betalingsevne og eiendommenes annenhåndsverdi høyere. Annenhåndsverdien kan være lavere enn investeringen.

Innovasjon Norge bidrar til å utløse samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter ved at bedriftene får risikolån, og evt. også lavrisikolån for å kunne fullfinansiere investeringen. Distriktsrettede risikolån kan gis til toppfinansiering av antatt lønnsomme investerings- og utviklingsprosjekter som er vanskelig å finansiere i det private kredittmarkedet. Det er krav til innovasjon i prosjektene for å kunne motta risikolån. I 2018 fikk 408 prosjekter totalt 2,5 mrd. kroner i lavrisikolån og 110 prosjekter mottok 372 mill. kroner i distriktsrettede risikolån. Effektanalyser utført av Samfunnsøkonomisk analyse viser at de distriktsrettede risikolånene bidrar til økt sysselsetting og verdiskaping i distriktene (Innovasjon Norge 2018).

Fra 2020 vil midlene fylkeskommunene mottar til bedriftsrettede låne- og tilskuddsordninger og midler til de fem næringsrettede ordningene som fylkeskommunen får oppdragsgiveransvar for inngå i en ny øremerket post til fylkeskommunen. Samlet gir dette fylkeskommunene et vesentlig økonomisk handlingsrom til å innrette næringspolitikken i sitt fylke – innen et bredt spekter av ordninger og virkemidler som samlet er viktige for å styrke verdiskapingen i alle deler av landet.

Lokale eiere gir stabile lokale arbeidsplasser. Sterke og mangfoldige eierskapsmiljøer er viktig for å utvikle lønnsomme og bærekraftige bedrifter og næringsklynger. Menon kartla i 2013 eierskapets geografi (Grünfeld og Grimsby 2010), og fant at om lag halvparten av forretningsenglene hadde investeringer utelukkende i ett fylke. Dette kan tyde på at de private investeringene til en viss grad er stedbundne til investorens nærområde. Investorer kan ha en tendens til å ha kompetanse innenfor noen få næringer, der de selv har bygget opp sin formue. Investorer kan dermed være forsiktige med å gå inn i nye næringer selv om foretaket er lokalt (Grünfeld og Grimsby 2010). Regjeringen vil føre en politikk som styrker det private, norske eierskapet. Lokalt eierskap er viktig for utviklingen i hele Norge.

6 Naturressurser i distriktene gir vekstgrunnlag for hele landet

Ifølge regjeringens ekspertutvalg for grønn konkurransekraft arbeider de fleste nordmenn i yrker som er mer eller mindre nøytrale i et grønt skifte, som i privat eller offentlig tjenesteyting. Kun en tredjedel er sysselsatt i næringer som vil kunne oppleve store konsekvenser av omstillingen til et lavutslippssamfunn; primærnæringene, industri, petroleum og energi, bygg og anlegg og transport (Grønn konkurransekraft 2016). Denne andelen er høyere i Distrikts-Norge grunnet mindre innslag av tjenesteytende næringer. Samtidig gir store naturressurser (både på land og i havet), ren luft og rikelig tilgang på rent vann norsk næringsliv et godt utgangspunkt i en verden med et økende fokus på bærekraft og ressurseffektivitet (Grønn konkurransekraft 2016).

Mange sterke norske næringer og flere industribedrifter i distriktene har sitt utgangspunkt i naturressurser som olje og gass, vannkraft, fisk og skog. Industrien, særlig prosessindustri og mineralnæringene, er også sentral i mange distriktsområder. Dette er viktige næringer for norsk verdiskaping og eksport, samtidig som de utgjør viktige arbeidsplasser og næringsmiljøer i distriktene.

Et næringsliv med kapasitet til omstilling er avgjørende for at den enkelte region får en bærekraftig utvikling og for regional balanse i landet som helhet. Ressursene må tas i bruk på en bærekraftig måte og gi grunnlag for lønnsomme arbeidsplasser. Regjeringens næringspolitikk gir grunnlag for at flere virksomheter i regionen kan bevege seg høyere opp i verdikjeden (jf kapittel 5). I Granavolden-plattformen står det også at lokale eiere gir stabile lokale arbeidsplasser. Det vil kunne bidra både til nasjonal og lokal verdiskaping, til å redusere næringsmiljøenes sårbarhet og styrke regionenes omstillingsevne. I plattformen står det videre at bærekraftig utnyttelse av naturressurser må gi positive ringvirkninger for lokalsamfunnene.

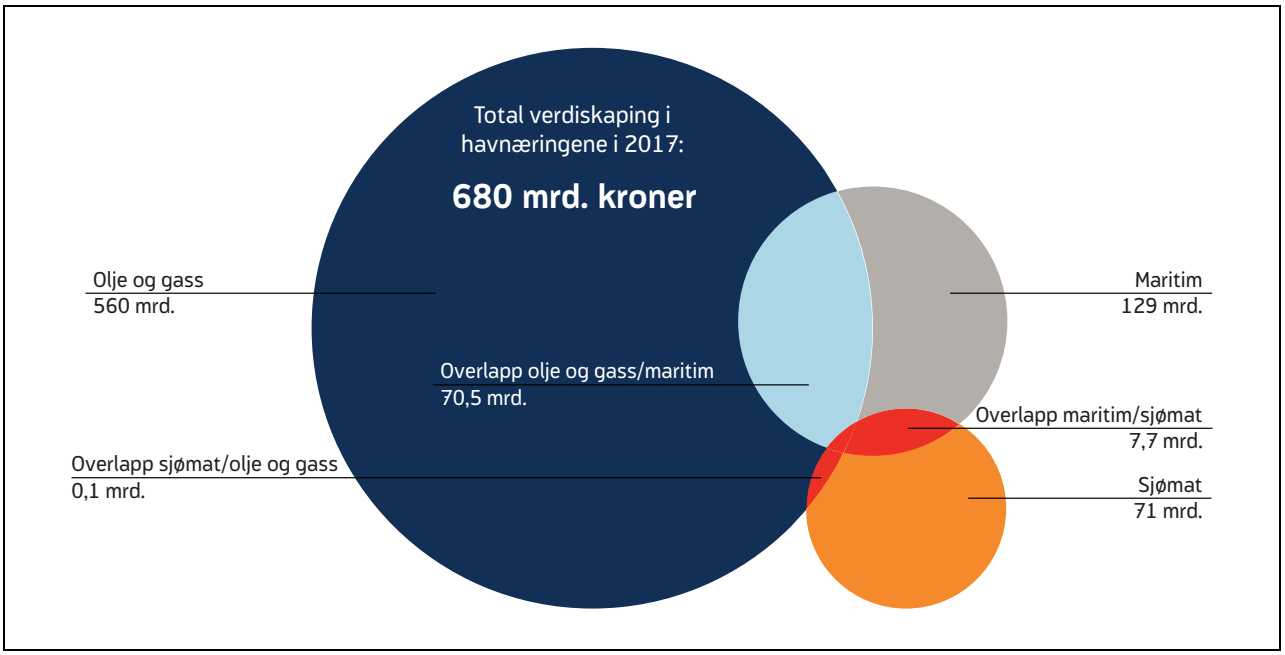
Et godt samspill mellom nasjonal regulering og kunnskap om regionale og lokale nærings- og kompetansemiljøer er en viktig forutsetning for å lykkes. Det er viktig at næringene reguleres på en måte som gir effektivitet, som tar ut potensialet for lokal verdiskaping og som oppleves som legitim både lokalt og nasjonalt. Regjeringen forventer samtidig at fylkeskommunene og kommunene stimulerer til grønn omstilling, innovasjon og vekst i nye arbeidsplasser, jf. *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023*.

Boks 6.1 Regjeringens bioøkonomistrategi

Regjeringens bioøkonomistrategi (2016) omfatter bærekraftig, effektiv og lønnsom produksjon, uttak og utnytting av fornybare biologiske ressurser til mat, fôr, ingredienser, helseprodukt, energi, materialer, kjemikalier, papir, tekstil og andre produkt. Strategien har som overordnet mål å fremme økt verdiskaping og sysselsetting, reduserte klimagassutslipp og mer effektiv og bærekraftig utnytting av de fornybare biologiske ressursene. Strategien legger særlig vekt på sektorovergripende muligheter som oppstår gjennom utvikling og bruk av kunnskap og teknologi. Strategiarbeidet har gitt ringvirkninger i form av en rekke regionale initiativ. Det er for eksempel laget egne bioøkonomistrategier for Innlandet, Østfold og Rogaland. I Trøndelag er bioøkonomi ett av fem satsingsområder i deres strategi for innovasjon og verdiskaping.

6.1 Levende kystsamfunn – et konkurransefortrinn for blå vekst

Havnæringene har stor betydning for verdiskapingen i Norge, og havet er en viktig næringsvei for mange kystsamfunn. Noen av landets mest innovative bedrifter, arbeidsplasser og kunnskapsmiljøer har sitt utspring i bosettingen langs kysten og bruk av havet. Det nære samarbeidet mellom bedrifter, arbeidsfolk og myndighetene, har spilt



Figur 6.1 Verdiskaping i havnæringene i 2017

Som det fremgår av figur 6.1, er det overlapp mellom havnæringene. Verdiskapingsstørrelsene lar seg ikke umiddelbart summere da flere aktører tilhører flere havnæringer, dette gjelder spesielt leverandørindustrien.
Kilde: Regjeringens oppdaterte havstrategi 2019

en viktig rolle i den historiske utviklingen av Norge som havnasjon.

Mulighetene for framtidig vekst og nye arbeidsplasser er stor for næringer som har verden som marked, både i etablerte næringer som maritim, olje og gass, fiske og havbruk, og i næringer som kystbasert reiseliv, romvirksomhet og framvoksende næringer som havvind, havbunnsmineraler og nye biologiske ressurser til mat og medisiner. Havet vil også i overskuelig framtid være en av Norges viktigste kilder til arbeidsplasser, verdiskaping og velferd i hele landet, og kan samtidig bidra til å løse miljø- og klimautfordringene verden står overfor. Regjeringen legger vekt på at havets ressurser er viktige for nasjonal verdiskaping og at utnytting av naturressurser skal gi positive ringvirkninger i lokalsamfunnene.

Olje- og gassnæringen er Norges største havnæring med en verdiskaping på 560 mrd. kroner i 2017. Olje- og gassnæringen er en viktig kilde til velferd, arbeidsplasser og utvikling av banebrytende teknologiske løsninger som også tas i bruk i andre næringer. Havbunnen rommer rike olje- og gassressurser som har bidratt til å legge grunnlaget for velferdssamfunnet. Norge er også en betydelig skipsfartsnasjon og den maritime næringen er en viktig del av norsk næringsliv. Næringen består av rederier, verft og utstyrs- og tjenesteleverandører. En langstrakt kyst, høy kompetanse og innovasjonskraft legger grunnlaget for en stor maritim næring og arbeidsplasser i alle deler av landet. Næringen er samtidig svært internasjonal og har en høy eksportandel. I 2017 stod maritim næring for 129 mrd. kroner i verdiskaping uten ringvirkninger. Antall sysselsatte var om lag 85 000 personer. Verdiskapingen i sjømatnæringen inklusive ringvirkninger var på 71 mrd. kroner i 2017. Sjømatnæringen er derfor blant de viktigste fremtidsnæringene for Norge. I et globalt perspektiv er særlig akvakultur viktig for å kunne møte behovet for mat til en økende verdensbefolkning, og Norge kan bidra med både teknologi og kunnskap.

Rene og rike hav er en forutsetning for en bærekraftig havøkonomi. Fremtidig verdiskaping er avhengig av god miljøtilstand og et rikt naturmangfold i havet. Generelt er tilstanden i norske havområder god, men havet er utsatt for forurensing, forsøpling, klimaendringer og tap av naturmangfold. En forsvarlig havpolitikk og bærekraftig havøkonomi er avgjørende for å nå FNs bærekraftsmål. Norge har en kunnskapsbasert, helhetlig og ansvarlig havforvaltning og arbeider for et godt internasjonalt rammeverk for bærekraftig forvaltning av havene.

Forvaltningsplanene for norske havområder er et verktøy for å tilrettelegge for verdiskaping og matsikkerhet, og for å opprettholde miljøverdiene i havområdene. Gjennom forvaltningsplanene

Boks 6.2 Vekst i sjømatnæringene

Sjømatnæringen har økt sin eksportverdi med nærmere 50 prosent i løpet av fem år. En stor del av verdiøkningen kan tilskrives en gunstig kronekurs og økte priser på oppdrettsfisk, mens det ikke har vært nevneverdig vekst i volum. I 2018 sto oppdrettsfisk for 72 prosent den samlede eksportverdien av norsk sjømat.

Innenfor fiskerinæringen har strukturering av fiskeflåten, økt bærekraft i forvaltningen av fiskeressursene og teknologisk utvikling gitt økt fangst per fisker, men også en nedgang i antall fiskefartøy og fiskere. Mens det de siste årene har vært høy lønnsomhet både innen oppdrett og fiskeri, har lønnsomheten i sjømatindustrien over tid vært svak. En utvikling over tid har vært at en økende andel av sjømaten eksporteres ubearbeidet, mens den videre prosesseringen til sluttprodukter skjer utenfor Norge. Antall årsverk i sjømatindustrien har likevel vært relativt stabil de siste årene, og om lag halvparten er utenlandske. Det er utstrakt bruk av sesongarbeidere under sesongtoppene.

Regjeringen har innført et nytt kapasitetsjusteringssystem som legger til rette for forutsigbar og miljømessig vekst i norsk lakse- og ørretoppdrett. En ny vurdering av miljøtilstanden vil bli foretatt i 2019 og deretter annet hvert år, med sikte på å gjennomføre en påfølgende runde med kapasitetsjusteringer.

sikres det at ulike hensyn veies mot hverandre, og at bruk av havområdene sees i en helhetlig sammenheng.

I 2015 besluttet Stortinget å opprette Havbruksfondet. Fra og med 2016 har 80 prosent av inntektene fra salg av konsesjoner for vekst i oppdrettsnæringen blitt fordelt gjennom Havbruksfondet til kommuner og fylkeskommuner med oppdrettslokaliteter. Midlene fordeles mellom kommuner hvor det foregår lakseoppdrett i sjø. I oktober 2018 ble første store utbetaling fra Havbruksfondet på omlag 2,7 mrd. kroner gjennomført. Rundt 160 kommuner og ti fylkeskommuner delte inntektene i 2018. For å stimulere kommunene til å stille egnede arealer til rådighet for oppdrett, skal en andel av kommunenes inntekter fra fondet øremerkes kommuner som har klarert nye lokaliteter for oppdrett de siste to årene. Denne andelen utgjør om lag 500 mill. kroner i 2019. Stortinget har bedt regjeringen nedsette et utvalg som skal behandle ulike former for beskatning av havbruksnæringen. Utvalget skal levere sin utredning 1. november 2019.

Regjeringen har satt som mål at Norge skal være en ledende havnasjon. For å oppnå dette, vil regjeringen bidra til størst mulig samlet bærekraftig verdiskaping og sysselsetting i havnæringene. Dette betyr gode og forutsigbare rammebetingelser for næringslivet og videreutvikling av kunnskaps- og teknologimiljøene langs kysten. Slik kan havnæringenes langsiktige konkurransekraft internasjonalt bli styrket.

6.1.1 Regjeringen har oppdatert havstrategien

Regjeringen vil bidra til en vekst i havnæringene som er miljømessig, sosialt og økonomisk bærekraftig.

Norge er rikt på ressurser og vi har en lang tradisjon for å forvalte disse ressursene i et langsiktig perspektiv til det beste for samfunnet. Dette har lagt grunnlaget for verdiskaping i havnæringene og havet er en viktig næringsvei for mange kystsamfunn. Norge har blitt en ledende havnasjon mye på grunn av velutviklede næringsmiljøer og lokalsamfunn langs hele kysten med kompetente arbeidstakere og sterke bedrifter. En fremtidsrettet distriktspolitikk er derfor også god havpolitikk.

For at Norge fortsatt skal være en ledende havnasjon, vil regjeringen bidra til størst mulig samlet bærekraftig verdiskaping og sysselsetting i havnæringene. Ifølge beregninger fra Menon Economics (Fjose, Erraia og Pedersen 2019) arbeider 206 000 personer i havnæringene direkte (olje og gass, maritim næring og sjømatnæringen). Dette skaper sysselsetting over hele landet, og spesielt langs kysten fra sør til nord. Havnæringene stod for en samlet verdiskaping på 680 mrd. kroner i 2017.

Den oppdaterte havstrategien *Blå muligheter* som ble lagt fram juni 2019 er en videreføring av regjeringens havstrategi *Ny vekst, stolt historie* (2017) og Meld. St. 22 (2016–2017) *Hav i utenriks- og utviklingspolitikken*. Strategien er inndelt i seks viktige områder for havpolitikken. Disse er

Boks 6.3 Fiskeri- og havbruksnæringen skal bidra til distriktspolitiske mål

De tre viktigste lovene som regulerer fiskeri- og havbruksnæringen er havressursloven, deltakerloven og akvakulturloven. Formålsbestemmelsene i disse tre lovene understreker den avgjørende betydningen av å sikre lønnsomhet, samt bærekraftig forvaltning som grunnlag for kystsamfunnenes og distriktenes utvikling. Distriktspolitiske mål er med andre ord innbakt i sentrale rammevilkår for fiskeri- og havbruksnæringen. Det samme gjelder mål om å bevare fiske som næring og kulturbærer i sjøsamisk områder, som trekkes fram både i havressursloven og i deltakerloven.

Havressurlovens formålsbestemmelse

«Formålet med lova er å sikre ei berekraftig og samfunnsøkonomisk lønsam forvaltning av de viltlevande marine ressursane og det tilhøyrande genetiske materialet og å medverke til å sikre sysselsetjing og busetjing i kystsamfunna.» I § 2 i Havressursloven heter det videre at: «Dei viltlevande marine ressurssane ligg til fellesskapet i Noreg».

Deltakerlovens formålsbestemmelse

«a) å tilpasse fiskeflåtens fangstkapasitet til ressursgrunnlaget for å sikre en rasjonell og bærekraftig utnyttelse av de marine ressurser,
b) å øke lønnsomheten og verdiskapingen i næringen og gjennom dette trygge bosetting og arbeidsplasser i kystdistriktene, og
c) å legge til rette for at høstingen av de marine ressurser fortsatt skal komme kystbefolkningen til gode.»

Akvakulturlovens formålsbestemmelse

«Loven skal fremme akvakulturnæringens lønnsomhet og konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bidra til verdiskaping på kysten.»

Regjeringen er opptatt av at formålsbestemmelsene i de tre havlovene ivaretas. Få næringer har gjennom formålsbestemmelser så tydelige bindinger til kystsamfunnene.

I tillegg er kommunale og regionale planer etter plan- og bygningsloven et viktig virkemiddel for å sikre at fiskeri- og havbruksnæringen utvikles slik at de lokale ringvirkningene blir størst mulig, og slik at en unngår miljø- og samfunnsmessige konflikter.

næringsutvikling, forvaltning, rene og rike hav, globalt lederskap, kunnskap og teknologi, og utdanning og kompetanse. Regjeringen vil følge opp tiltak og initiativer fra havstrategien.

For regjeringens havpolitikk identifiserer strategien tre områder som vektlegges fremover: kompetanse og digitalisering, regional og lokal verdiskaping og klima og grønn skipsfart. Bakgrunnen er den teknologiske utviklingen og bruk av digitale verktøy i havnæringene, regionreformen, at nasjonale og regionale strategier for blå næringsutvikling må sees i sammenheng, og regjeringens klimamål og utviklingen av grønn skipsfart.

Havsatsingen har et tydelig regionalt fokus. Den nasjonale havpolitikken skapes i samarbeid mellom statlige, regionale og lokale myndigheter. I forlengelse av dette og med utgangspunkt i regionreformen, er det foreslått å opprette et Havdialogforum for systematisk dialog mellom regjeringen, fylkeskommunene, Sametinget og representanter for kystkommuner. Andre aktører inviteres inn ved behov. Formålet med forumet er å legge til rette for dialog og det skal ikke tas beslutninger. Forumets medlemmer skal i felleskap komme fram til temaer til diskusjon, men må bygge på Havstrategiens temaer, som kunnskapsgrunnlag, arealprosesser, verdiskaping, sysselsetting og kompetanse i kystsamfunnene.

I tillegg til den oppdaterte havstrategien har regjeringen lansert en *Handlingsplan for grønn skipsfart* i juni 2019 (jf kapittel 8.2.6). Regjeringen fører en aktiv maritim politikk, hvor blant annet tilskuddsordningen for sysselsetting av sjøfolk er et viktig virkemiddel for å ivareta maritim kompetanse langs hele kysten. Våren 2015 la regjeringen frem den maritime strategien *Maritime muligheter- blå vekst for en grønn fremtid.* Regjeringen vil utarbeide en melding til Stortinget med en helhetlig gjennomgang av den maritime politikken. Mel-

Boks 6.4 Fra omstillingskommune til mest attraktive kommune

Gamvik er en fiskeriavhengig kommune med en ensidig næringsstruktur, hvor over halvparten av arbeidsplassene i privat sektor er i fiske eller fiskeforedling. Fiskerinæringa er svært konjunkturutsatt og påvirkes sterkt av de internasjonale prisene på fisk og av svingninger i kvantum av fanget fisk. Gamvik kommune hadde i perioden 2000–2010 en sterk nedgang i folketallet, og fikk i perioden 2007–2012 omstillingsstatus med en forsterket innsats for næringsutvikling. Erfaringene fra omstillingsarbeidet har gjort kommunen mer aktiv og framoverlent i næringsutviklingsarbeidet, hvor kommunen har vært en aktiv pådriver og tilrettelegger i de nye etableringene kommunen har hatt de siste årene. Innovasjon Norge Arktis har også vært en viktig bidragsyter til den positive næringsutviklingen og har i perioden 2015–2018 gitt lån og tilskudd på tilsammen 73 mill. kroner som i all hovedsak har gått til investeringer innen fiskeforedling og flåte. Sametinget har med sine tilskuddsordninger til næringsutvikling også bidratt til den positive utviklingen i kommunen.

Telemarksforsking beskriver i rapporten *Suksessrike distriktskommuner anno 2018* Gamvik med positiv arbeidsplassutvikling og folketallsutvikling (Vareide m.fl. 2018). Gamvik har hatt en netto innflytting på 184 personer i årene fra 2011 til og med 2017. Antall arbeidsplasser har økt med 98. Mesteparten av innflyttingen til kommunen har vært arbeidsinnvandring. Ifølge Telemarksforsking har dette gjort Gamvik til den mest attraktive kommunen for både næringsliv og bosetting av alle kommuner i landet i perioden 2011–2017. De siste årene har vært preget av gode tider og investeringsvilje, noe som har bidratt til den positive arbeidsplassveksten. Gamvik kommune har opplevd nedgang og oppgang. Denne sårbarheten i næringsstruktur og konjunkturfølsomheten knyttet til fiskerinæringa vil være en del av utfordringene både bedriftene, kommunen og innbyggerne må leve med også i fremtiden.

Kilde: Vareide m.fl. (2018) og tall fra Innovasjon Norge

dingen vil omtale økonomiske rammevilkår og øvrige politikkområder og virkemidler av betydning for den maritime næringen. Det tas sikte på at meldingen legges frem for Stortinget høsten 2020.

6.1.2 Kunnskapsbasert planlegging er viktig for å lykkes

Plan- og bygningslovens formålsbestemmelse slår fast at «Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser» (jf. § 1.1). Loven gjelder ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjen. Regional og kommunal samfunnsplanlegging er sentrale verktøy for at havnæringene skal kunne realisere sitt potensiale, og at de lokale ringvirkningene i samfunn og næringsliv blir størst mulig. Det er et stort behov for å utarbeide bedre og mer oppdaterte planer. Det er behov for større bruk av regionale/interkommunale planer for å avklare utfordringer og foreslå tiltak innenfor sjørettede næringer.

Bruken av sjøarealene har økt, og det er behov for planer som avklarer arealbruken i et regionalt og interkommunalt perspektiv. Fylkeskommunal og kommunal planlegging er viktig for å sikre fiskeri- og havbruksnæringenes langsiktige arealbehov, samtidig som andre samfunns- og miljøinteresser blir ivaretatt. Regjeringen legger vekt på at det skjer en samordning mellom myndigheter og lovverk gjennom planarbeidet. Ny kunnskap og digitale verktøy gir fylkeskommuner og kommuner et bedre grunnlag for planleggingen.

Det er behov får å styrke plankapasiteten i kommunene, og det er satt i gang flere ulike tiltak for å styrke utdanningskapasiteten og øke kommunene kompetanse. I de nasjonale forventingene til regional og kommunal planlegging fra 2019 understrekes det at planlegging i sjøområdene skal gjennomføres i et regionalt perspektiv. Dette vil bedre ivareta en helhetlig og økosystembasert forvaltning av kystsonen. I dette ligger det en oppfordring om mer samarbeid på tvers av både kommune- og fylkesgrenser. Regjeringen forventer også at fylkeskommunene og kommu-

nene avsetter tilstrekkelig areal til ønsket vekst i oppdretts- og havbruksnæringen gjennom oppdaterte planer, som også ivaretar miljøhensyn og andre samfunnsinteresser. Strategier for utvikling av havbruk utenfor kysten bør inngå i planene.

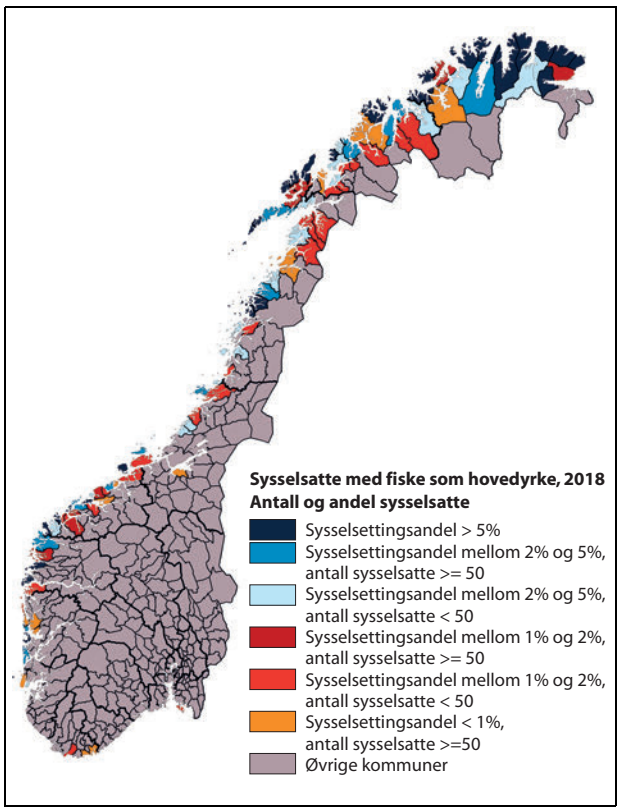
I 2018 ble det utgitt et rundskriv (H-6/18) om lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnytting i kystnære sjøområder. Rundskrivet går gjennom regelverkene for de ulike sektorinteressene i kystsonen, samt bruken av plan- og bygningsloven for planlegging av blant annet havbruksvirksomhet. Arbeidet med rundskrivet avdekket behov for å klargjøre forholdet mellom plan- og bygningsloven og sektorlover, ikke minst når det gjelder i hvilken grad kommunen kan stille driftsvilkår og tekniske betingelser for akvakulturanlegg. Rundskrivet tar opp mange forhold, og tydeliggjør blant annet at kommunen i sin kommuneplan skal vurdere hvor det kan avsettes arealer til ulike typer (arter) akvakultur utfra overordnede miljøhensyn og andre forhold. Kommunen kan ikke gi bestemmelser om drift av akvakulturanlegget. Dette reguleres av sektorlovgivningen.

Arealmessig tilrettelegging i kystnære sjøområder skjer gjennom kommunenes arealplanlegging etter plan- og bygningsloven. Det gir kommunene mulighet til å legge strategier for lokal verdiskaping og ringvirkninger av havbruk. Det kan for eksempel ikke gis tillatelser til akvakultur i strid med kommunale planer. Mange steder langs kysten utarbeides det interkommunale arealplaner i sjøområdene. Fylkeskommunene har en viktig rolle både gjennom utarbeidelse av regionale planer og ved å bidra i arbeidet med interkommunale planer.

Et godt kunnskapsgrunnlag er viktig for bedre planlegging i kystsonen og for å avveie mellom bruk og vern av arealene. Detaljerte kart er nødvendig for å finne fram til best lokalisering av ulike tiltak, velge traseer for ledninger på sjøbunnen, havneutbygging og for å få oversikt over naturmiljøet. Kartlegging av dybde, bunnforhold, geologi og naturtyper gir kunnskap om ressursgrunnlaget og dermed et bedre beslutningsgrunnlag for et helhetlig og økosystembasert forvaltning. MAREANO-programmet gjennomfører slik kartlegging for havbunnen i norsk økonomisk sone. Det gjennomføres også kartlegging i utvalgte områder langs kysten gjennom samarbeid mellom etater, kommuner og fylkeskommuner, for å sikre et bedre kunnskapsgrunnlag for arealplanlegging og ressursforvaltning i nære kystområder. Videre gjennomføres i dag egne kartleggingsprogram for henholdsvis dybdekartlegging og navigasjon, kartleggingsprogram for mineraler, ressurskartlegging for biologiske ressurser, samt økologisk grunnkart.

6.1.3 En framtidsrettet fiskeripolitikk

Fiskeripolitikken er viktig for at fiskeriressursene høstes på en effektiv og bærekraftig måte, og har stor betydning for mange kystsamfunn. Kvotesystemet i fiskeriene har innvirkning på verdiskaping og sysselsetting langs kysten. Kvotesystemet påvirker fiskeflåtens landingsmønster, som er avgjørende for resten av verdikjeden. Kvotesystemet kan også på noen måter påvirke råstoffkvaliteten. Fisken er en knapp ressurs, og det er nødvendig å sette tak for å sikre bærekraftig bruk. Dagens kvotesystem er komplisert, og det er behov for å forenkle og harmonisere kvotesystemet slik at det er bedre tilpasset næringens og samfunnets behov i dag og i fremtiden. For å lykkes med dette, må kvotesystemet oppfattes som rimelig og rettferdig for de berørte – både næringsutøvere, kystsamfunn og samfunnet forøvrig. Dette innebærer forutsigbare rammebetingelser, effektivitet og fleksibilitet for næringsaktørene, både i flåten og industrien. Samtidig må kvotesystemet ha virkemidler som muliggjør en



Figur 6.2 Sysselsatte med fiske som hovedyrke 2018

Kilde: SSB. Kart: KMD

fortsatt tett sammenheng mellom fiskerinæringens aktivitet og dens bidrag til fellesskapet.

Den direkte sysselsettingen i fiske og fangst var i 2014 på om lag 9 100 årsverk. De siste tiårene har næringens struktur utviklet seg i en retning av at fiskeressursene fiskes med færre fartøy og fiskere. Dette har ført til økt lønnsomhet i næringen, mens antall arbeidsplasser er redusert. I et økonomisk perspektiv gir strukturtiltak som reduksjon av antall fartøyer, økt fangstgrunnlag og bedre kapasitetsutnyttelse en effektivitetsgevinst for de gjenværende aktørene i fiskeflåten. Totalt sett har de siste tiårene med strukturering av fiskeflåten, teknologisk utvikling og en mer miljømessig forvaltning av fiskeressursen ført til økt mengde fangst per fisker. Antall registrerte fiskefartøy er redusert fra vel 14 000 i 1995 til i underkant av 6 000 i 2015.

Regjeringen har lagt fram en melding om kvotesystemet for Stortinget i juni 2019. Et viktig kunnskapsgrunnlag for meldingen har vært Kvoteutvalget (Eidesen-utvalget), som ble satt ned for å gjennomgå kvotesystemet. I tilknytning til kvotemeldingen, la regjeringen også frem strategier om helårige arbeidsplasser i fiskeindustrien og økt verdiskaping av marint restråstoff.

Fiskeindustrien kjennetegnes av et utpreget omfang av sesongarbeidsplasser på grunn av store sesongvariasjoner. Særlig gjelder dette den delen av fiskeindustrien som baserer seg på villfanget fisk. Graden av sesongarbeid er en av årsakene til at fiskeindustrien har utfordringer med å tiltrekke seg norsk arbeidskraft. I tillegg spiller lønnsnivå og arbeidsoppgaver inn, samt at fiskeindustribedriftene ofte er tilknyttet mindre arbeidsmarkeder hvor det kan være en utfordring for bedriftene å rekruttere kompetent arbeidskraft til de aktuelle periodene. Fangstbasert akvakultur og levendelagring av fisk er eksempler på konsepter som kan bidra til mer helårig aktivitet i fiskeindustrien, gjennom at villfanget fisk kan holdes i en merd for en periode og slaktes utenfor hovedsesongen.

Økt og bedre utnyttelse av restråstoff kan også bidra til økt aktivitet og flere arbeidsplasser i fiskeindustrien. Ettersom Norge er en stor produsent av sjømat, oppstår det også store mengder restråstoff årlig. Restråstoffet er det som er igjen etter sløying og ev. videre bearbeiding av fisk og annen sjømat. Det meste av restråstoffet utnyttes allerede i dag til produksjon av ulike produkter, enten til direkte humant konsum, fôr eller andre anvendelser, men særlig i havfiskeflåten i hvitfisksektoren er det store kvanta som ikke utnyttes. Regjeringen vil gjennom strategien for økt verdiskaping av marint restråstoff legge til rette for økt verdiskaping av det marine restråstoffet.

6.2 Petroleums- og energipolitikk for hele landet

6.2.1 Petroleumsaktiviteten skaper velferd

Olje- og gassnæringen har vært en bærebjelke for norsk økonomi de siste tiårene. De kommende årene vil olje- og gassnæringen fortsatt spille en rolle i norsk økonomi, skape store verdier og gjennom inndragningen av en stor grunnrente bidra i betydelig grad til finansieringen av det norske velferdssamfunnet. Petroleumsnæringen er Norges viktigste næring målt i inntekter til statskassen, investeringer og andel av total verdiskaping. Det er anslått at næringen vil bidra med 263 mrd. kroner i netto inntekter til staten i 2019. Menon Economics (Fjose, Erraia og Pedersen 2019) har anslått de samlede skatteinntektene og petroleumsrelaterte overføringer til kommunene til 30 mrd. kroner. Rundt halvparten av dette går til kommuner med sentralitet 4, 5 og 6 (utregninger KMD).

Hovedmålet i regjeringens petroleumspolitikk er å legge til rette for lønnsom produksjon av olje og gass. Nye lønnsomme funn som sikrer inntekter, verdiskaping og sysselsetting, er viktig for å opprettholde vårt velferdssamfunn. På den måten kan ressursene komme hele samfunnet til gode. Regjeringen ønsker å forvalte petroleumsressursene på en effektiv og bærekraftig måte og sørge for produksjon med lavest mulig utslipp. Regjeringen vil videreføre en stabil og langsiktig petroleumspolitikk.

Petroleumssektorens virksomhet er spredt over hele landet, og skaper verdier i alle landsdeler. Norsk petroleumsnæring består av mer enn 1 900 bedrifter spredt over hele landet som helt eller delvis leverer varer og tjenester til oljeselskaper og petroleumsrelatert industri for øvrig (Vatne 2018). Disse selskapene bidrar med kompetanse og teknologiutvikling som er en forutsetning for levedyktige og kunnskapsbaserte arbeidsplasser i et bredt omland rundt regionale sentra og i distriktene. Dette gir lokalt næringsliv forøvrig tilgang til kompetanse og robuste kunnskapsnettverk. Utvikling av ny kunnskap og teknologi står sentralt i forvaltningen av petroleumsressursene på norsk sokkel. Dette sikrer fortsatt lønnsom aktivitet til havs og i leverandørindustrien. Det er leverandørindustrien, i samarbeid med forskningsinstituttene, som utvikler og leverer mange av de nye teknologiske løsningene som

Boks 6.5 Hammerfest – en kommune i vekst

Fra 1959 og fram til 80–90-tallet var Nestle/Findusfabrikken hjørnesteinsbedriften i Hammerfest kommune. På det meste var det 1200 ansatte på land og 5–600 var mannskap på trålere, som enten var bedriftseide eller chartret inn for fabrikken. Utfordringer i næringen førte til at arbeidsplasser forsvant og at folketallet sank, særlig fra midten av 90-tallet. Da vedtaket om Snøhvit-anlegget ble godkjent i Stortinget våren 2002 var folketallet om lag 9 000 personer, som var laveste nivå siden midten av 60-tallet. Etter Stortingets vedtak om å godkjenne etableringen av Snøhvitanlegget på Melkøya snudde befolkningsutviklingen. I dag er folketallet om lag 10 500 og en stor andel av de som har flyttet til Hammerfest er i aldersgruppen 20 til 40 år, det vil si at kommunen har fått en yngre befolkning. Økningen i folketallet har gitt økte skatteinntekter til kommunen. Den andre store inntektskilden er om lag 200 mill. kroner i eiendomsskatt fra Melkøya.

Hammerfest var en nedslitt by før petroleumsvirksomheten kom til byen. Ny virksomhet har gjort at kommunen har kunnet ruste opp infrastruktur i byen, skoler, barnehager offentlige og private bygg. Snøhvitanlegget på Melkøya, Vår Energi/ENI's region- og lokalkontor og installasjon for produksjon av olje (flyter) og om lag 115 vedlikeholds- og modifikasjonsselskaper som leverer til petroleumsvirksomheten summerer seg til omkring 1200 årsverk, og det er stort sett ingen arbeidsledighet. Det er stor aktivitet i forhold til nye og eksisterende selskap som driver med leteboring, boring av avgrensningsbrønner og produksjonsbrønner. For tiden pågår også etableringen av Johan Castberg der Hammerfest skal ha helikopterbase og driftsbase. Driftskontoret for Johan Castberg er etablert i Harstad.

Kilde: Hammerfest kommune

oljeselskapene er avhengige av. Petroleumsnæringen leverer avanserte, høyteknologiske løsninger og er internasjonalt konkurransedyktig. Teknologiutviklingen har vært viktig for å oppnå høyest mulig verdiskaping fra ressursene på norsk sokkel og ivareta hensynene til helse, miljø og sikkerhet. Aktivitetene som startet i Nordsjøen har gradvis flyttet seg nordover til Norskehavet og videre til Barentshavet. Dette bidrar til å sikre lokal aktivitet langs kysten, gjennom styrking av eksisterende industri samt etablering av nye leverandørbedrifter. I takt med at aktiviteten til havs har beveget seg nordover, har det utviklet seg kompetansebaser innen en rekke ulike segmenter i de nordligste fylkene.

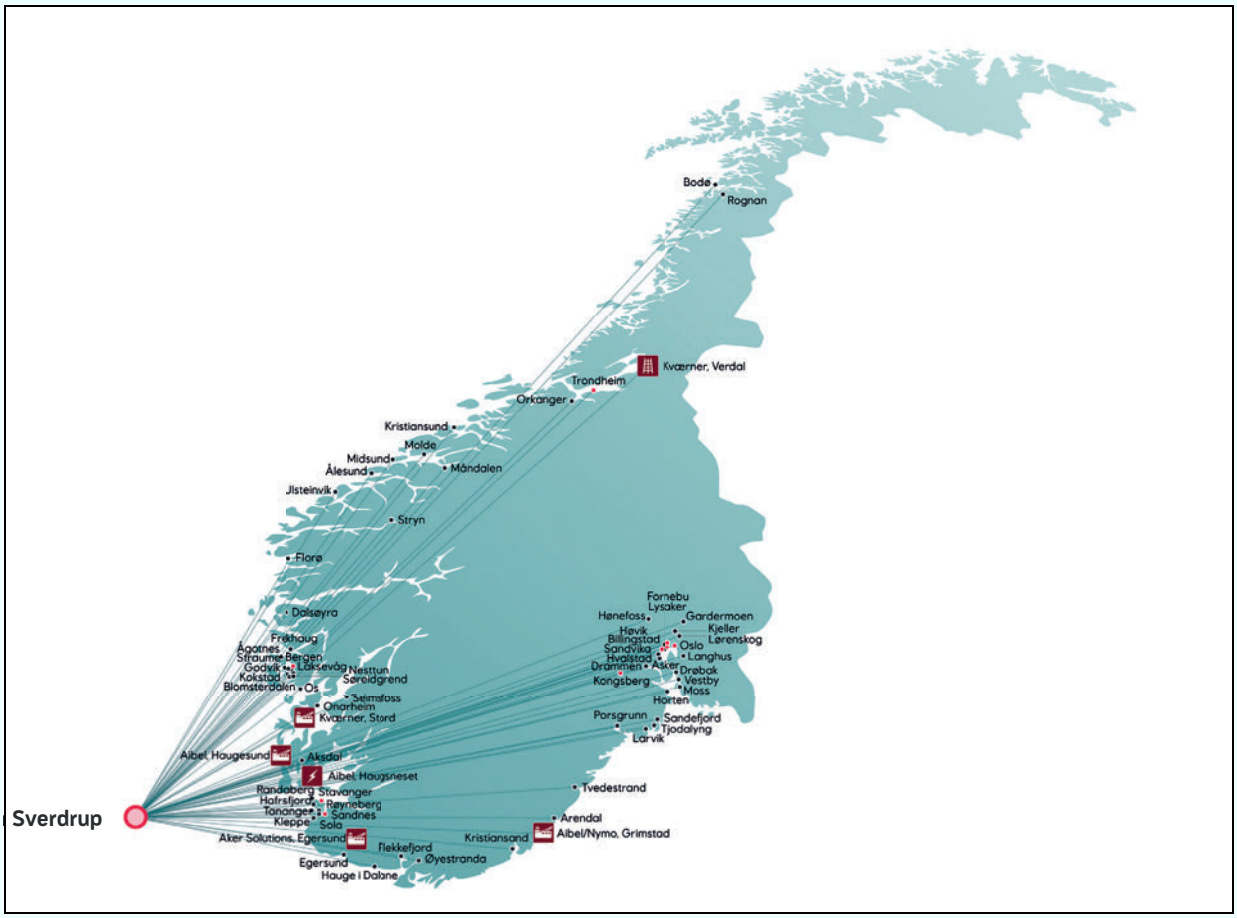
Regjeringen vil legge til rette for å videreutvikle både olje- og gassvirksomheten og andre havnæringer. Aktiviteten på norsk sokkel gir store muligheter for en positiv videreutvikling av norsk leverandørindustri. En petroleumsnæring som er kunnskaps-, teknologi- og kapitalintensiv og som gir positive eksterne effekter til resten av økonomien gjennom brede læringsprosesser og teknologioverføring, vil bidra til levedyktige og kunnskapsbaserte arbeidsplasser over hele landet.

6.2.2 En lønnsom, sikker og bærekraftig energiforsyning

I Granavolden-plattformen står det at regjeringen legger opp til at Norges posisjon som en av verdens ledende energinasjoner, også innenfor fornybar energi, skal opprettholdes og videreutvikles. Norge er det syvende største vannkraftlandet i verden, og klart størst i Europa. Nær halvparten av Europas magasinkapasitet ligger i Norge. Om lag 98 prosent av strømproduksjonen i Norge er fornybar (i dag står vannkraft for 94 prosent og vindkraft for fire prosent av strømproduksjonen). Norske bedrifter er ledende innen vannkraftteknologi, og eksporterer i dag til en rekke land. Norsk industri bidrar også til kompetanseutvikling i land som er i startfasen med utbygging av vannkraft. Norsk kraftforsyning har den høyeste fornybarandelen og de laveste utslippene i Europa. Norge er verdens tredje største eksportør av naturgass, og forsyner EU med om lag 25 prosent av det totale gassforbruket. Nesten all olje og gass som produseres i Norge eksporteres, og eksportverdien utgjør om lag halvparten av samlet norsk vareeksport. Utvinning og bruk av lønnsomme energiressurser gir betydelig nærings- og teknologiutvikling i Norge, og bidrar til arbeidsplasser og velstand i hele landet.

Boks 6.6 Feltutbygginger gir store oppdrag til leverandørbedrifter i store deler av landet

Sverdrup-feltet er forventet å gi inntekter på 900 mrd. kroner til staten. I tillegg til dette gir både utbyggingen og driften av feltet store ringvirkninger spredt ut over landet. Illustrasjonen i figur 6.3 viser spredningen av bedrifter som har fått leveranser til utbyggingen av feltet. Equinor, som er operatør for feltet, har beregnet at utbyggingen av feltet gir 150 000 årsverk i Norge i perioden 2015–2025. Dette fordeler seg med om lag 45 prosent i leverandørbedrifter, 30 prosent i underleverandørbedrifter og om lag 25 prosent i etterspørselsvirkninger i andre virksomheter. I driftsfasen er Sverdrup beregnet å generere årlig om lag 3 400 årsverk i norske bedrifter.



Figur 6.3 Bedrifter med leveranser til Johan Sverdrup

Kilde: Equinor

Energimarkedene globalt og i Europa står overfor store endringer, blant annet som følge av ny teknologi, skjerpet klimapolitikk og stadig økende energietterspørsel. Det kan gi muligheter for næringsmiljøer i hele landet og kan bidra til større bredde i lokale og regionale arbeidsmarkeder i distriktene.

Den innenlandske energiforsyningen utgjør en viktig del av norsk økonomi. Sektoren bidrar til stor verdiskaping og legger grunnlag for aktivitet i andre næringer gjennom å sikre tilgang på energi (Fossum m.fl. 2016). Energisektorens virksomhet er spredt over hele landet, og skaper verdier og ringvirkninger i alle landsdeler. Sektoren inkluderer alt som omhandler salg, produksjon, distribusjon og teknologiutvikling innen kraft- og varmeproduksjon. Størstedelen av sysselsettingen er innen nettvirksomheten. Potensialet for videre utbygging av fornybar energi i Norge er stort, og spredt over store deler av landet. Det bygges nå ut mer fornybar kraftproduksjon enn på mange år. Særlig er interessen for ny vindkraftutbygging økende. Energiressursene har skapt grobunn for

Boks 6.7 Petroleumsnæringen bidrar til et bredere næringsliv

Norsk sokkel er i dag et av verdens største offshoremarkeder, og viktig for utviklingen av norsk leverandørindustri. Den samlete etterspørselen fra leting, utbygging, drift og nedstengning av anlegg på norsk sokkel utgjør et marked på over 200 mrd. kroner per år. Dette gir norskbaserte leverandørbedrifter et stort hjemmemarked, som danner grunnlag for næringsaktivitet og arbeidsplasser i alle landets fylker.

Oljeselskapene, oljeleverandørene og verdikjedeeffektene av disse sysselsetter personer over hele landet. Skiftordningene gjør det mulig å bo og pendle over hele landet. Eksempelvis vil et borelag på en oljeinstallasjon som flys ut fra Stavanger, ha arbeidstakere fra Rogaland i syd til Troms og Finnmark i Nord. Underleverandører (verdikjedeeffekter) til oljeleverandørselskapene vil også være spredt over hele landet. Samlet har 225 000 sysselsatte som er bosatt i vel 420 kommuner, en tilknytning til oljevirksomheten på norsk sokkel og eksportrettet leverandørvirksomhet (Fjose Erraia og Pedersen 2019). Av disse er om lag 170 000 sysselsatte med tilknytning til aktiviteten på norsk sokkel (SSB 2018b). I tillegg kommer de petroleumsrelaterte inntekter og overføringer til kommunene som alene gir en kapasitet til å finansiere om lag 75 000 kommunale arbeidsplasser over hele landet. Menons datagrunnlag (Fjose, Erraia og Pedersen 2019) antyder at sysselsettingseffektene fra næringens verdikjeder (inkludert eksportvirksomhet) gir i underkant av 50 000 arbeidsplasser i kommuner med sentralitet 4, 5 og 6 (utregninger KMD).

Aktiviteten i petroleumsrelaterte næringer skaper ikke minst kunnskapsoverføring, læringsprosesser og økt produktivitet i annen konkurranseutsatt industri og skjermet sektor. Eksempler på dette er at teknologi for rensing av sjøvann på havbunnen i forbindelse med oljeutvinning blir brukt til å produsere drikkevann fra sjøvann. Overvåking- og kontrollsystemer fra petroleumsnæringen kan benyttes på flytende havvindmøller. Datamodeller som simulerer strømning av olje og vann i reservoarbergarter brukes til å oppdage trange blodårer rundt hjertet og vil kunne erstatte dagens røntgenundersøkelser av hjertets kransårer med kateter. Støpningsteknikker som har sin opprinnelse fra betongplattformenes tid på 1970-tallet blir brukt i støpning av brofundamenter. I dag benytter blant annet oppdrettsnæringen og offshore vindaktører teknologi som er utviklet i petroleumsnæringen. Regjeringen tar sikte på å åpne områder for fornybar energiproduksjon til havs. Dette skal blant annet legge til rette for demonstrasjonsprosjekter for flytende vindkraft.

Den maritime næringen er i mange regioner nært knyttet til olje- og gassvirksomheten, og opplevde dermed en kraftig nedgang som følge av fallet i oljeprisen. Bedriftene i den norske maritime klyngen er gjensidig avhengig av hverandre. Når framtidsutsiktene til offshorerederiene blir svakere blir det bestilt færre skip på norske verft, noe som igjen førte til fall i leveranser av skipsutstyr og tjenester. Mange verft har nå satset mot nye og grønnere markeder, for eksempel innenfor offshore havbruk og vindkraft. Mange nye elektriske ferjer og hurtigbåter er dessuten satt i produksjon eller er i bestilling. Dette gir bedriftene flere ben å stå på og dermed tilgang til et bredere marked ved siden av markedene knyttet til petroleum.

utvikling av en betydelig energiforedlende industri i Norge.

Energiforsyning skaper i seg selv store verdier og legger grunnlag for aktivitet i andre næringer. Energiforsyningen i Norge gir også et gunstig utgangspunkt for omstillingen til lavutslippssamfunnet. De norske fornybarressursene er et konkurransefortrinn for Norge, og skaper verdier og eksportinntekter for landet. Regjeringens energipolitikk ble lagt frem i Meld. St. 25 (2015–2016) *Kraft til endring – Energipolitikken mot 2030*, der det fremgår at regjeringen vil legge til rette for å videreutvikle konkurransefortrinnene fra de fornybare energiressursene. Utgangspunktet for energipolitikken er at Norge i dag har en effektiv, klimavennlig og sikker energi- og kraftforsyning. Et veldrevet og effektivt strømnett gir norske kraftkunder god forsyningssikkerhet og forutsigbare strømpriser. Et velfungerende kraftmarked bidrar til verdiskapingen i Norge. Kommuner og fylkeskommuner har også viktige roller i energiforsyningen gjennom den geografiske plasseringen av ressurser, eierskap til produksjon og nettvirksomhet, ansvaret for planprosesser og rollen

som konsesjonsmyndighet for enkelte mindre produksjonsanlegg innen energisektoren.

Kraftsektoren bidrar med store verdier til felleskapet gjennom blant annet skatter, avgifter og utbytte til stat og kommunesektoren. Norske kommuner og fylker har store investeringer i kraftsektoren. Kommuner, fylkeskommuner og staten eier samlet sett om lag 90 prosent av produksjonskapasiteten i landet. Mange selskaper i sektoren har flere eiere og det er stor grad av krysseierskap. De fleste nettselskapene er helt eller delvis eid av en eller flere kommuner.

For inntektsåret 2017 utgjorde kommunenes og fylkeskommunenes skatte- og avgiftsinntekter fra kraftproduksjon om lag 5,4 mrd. kroner. Det er inntekter som kommer fra naturressursskatt, eiendomsskatt, konsesjonsavgifter og konsesjonskraft. I tillegg mottar kommuner og fylkeskommuner utbytte og renter på ansvarlig lån til kraftselskapene. De statlige skatte- og avgiftsinntektene fra kraftbransjen var om lag 8,6 mrd. kroner for inntektsåret 2017. I tillegg til ordinær selskapsskatt er det også en egen grunnrenteskatt på vannkraft. De statlige inntektene varierer betydelig mer enn de lokale inntektene, da skattene og avgiftene som tilfaller lokale myndigheter i større grad er bruttoavgifter som gir mer stabile inntekter.

Regjeringen har oppnevnt et ekspertutvalg som skal gjøre en helhetlig vurdering av kraftverksbeskatningen. Hovedoppgaven er å vurdere om dagens vannkraftbeskatning hindrer at samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak i vannkraftsektoren blir gjennomført. I en åpen økonomi som den norske er det særlig viktig å verne om inntektene fra skatt på den ekstraordinære avkastningen (grunnrente) fra stedbundne naturressurser. I tillegg til å vurdere grunnrenteskatten og eiendomsskatten, kan utvalget også vurdere naturressursskatten, konsesjonsavgifter og ordningen med konsesjonskraft. Utvalget kan se bort fra forslagenes virkning på fordeling av skatteinntekter mellom skattekreditorer (staten, fylkeskommuner og kommuner). Utvalget leverte sin utredning 30. september 2019.

Den regulerbare vannkraften vil fortsatt være ryggraden i energisystemet vårt. Vannkraftressursene er over lang tid forvaltet slik at de kommer lokalsamfunnene til gode og er et konkurransefortrinn for norsk industri. Samtidig representerer vannkraft en betydelig miljøpåvirkning i norske vassdrag. Regjeringen vil legge til rette for miljøforbedringer som må veies opp mot tap i utslippsfri kraftproduksjon, reguleringsevne og flomdempingskapasitet.

Regjeringen vil legge til rette for en forsvarlig utnyttelse av det gjenværende potensialet for ny vannkraft. Regjeringen vil også legge til rette for en langsiktig utvikling av lønnsom vindkraft i Norge, og en politikk som demper konflikter, tar hensyn til naturmangfold, friluftsliv og andre viktige samfunnsinteresser. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har utarbeidet forslag til en nasjonal ramme for vindkraft på land, som ble lagt fram 1. april 2019. Dette er en oppfølging av Meld. St. 25 (2015–2016) *Kraft til endring – om energipolitikken mot 2030*.

Basert på et oppdatert kunnskapsgrunnlag, har NVE foreslått områdene direktoratet mener er mest egnet for vindkraft. Nasjonal ramme er imidlertid ikke en utbyggingsplan. Forslaget har vært på en bred høring og det er holdt regionale innspillsmøter. Regjeringen vil blant annet basert på disse innspillene ta stilling til den nærmere utformingen av vindkraftpolitikken fremover.

Vindkraft kan gi næringsutvikling og aktivitet i distriktene. Kommunenes syn vil fortsatt bli tillagt stor vekt i behandlingen av konkrete vindkraftprosjekter. Kommunene behandler selv byggesaker for små, konsesjonsfrie vindkraftanlegg under 1 MW. Kommunene kan også legge til rette for vindkraft gjennom arealplanleggingen.

Regjeringen vil legge til rette for en samfunnsmessig rasjonell utbygging av strømnettet i hele landet. Det både planlegges og gjennomføres betydelige investeringer i strømnettet. Investeringene bedrer forsyningssikkerheten, og legger til rette for nytt forbruk og ny produksjon i flere deler av landet. Regjeringen vil også utrede og fremme tiltak for å utjevne nettleien for alle forbrukere gjennom et mest mulig effektivt organisert strømnett.

6.3 Industri- og mineralnæring, handel og bygg- og anlegg

Industrien over hele landet har klart å hevde seg godt i den internasjonale konkurransen, til tross for et høyt norsk kostnadsnivå. Rimeligere roboter, digitalisering og andre nye muliggjørende teknologier gir større potensial for fleksibel produksjon og hjemflagging av industriell aktivitet. Ny teknologi gir også muligheter for vekst i små og mellomstore bedrifter. Prosessindustrien, som er viktig for distriktene og for en rekke lokalsamfunn, har nytt godt av god tilgang på fornybar energi og også lavere kronekurs de senere årene. Norsk prosessindustri har også satset betydelig på effektivisering av produksjonen, produktutvik-

ling og bruk ny teknologi, noe som har bidratt til god internasjonal konkurransekraft.

I Meld. St. 27 (2016–2017) *Industrien – grønnere, smartere og mer nyskapende* redegjør regjeringen for sin industripolitikk. Regjeringens visjon for en aktiv industripolitikk er at Norge skal være en ledende industri- og teknologinasjon. Det innebærer behov for å satse grønnere, smartere og mer nyskapende for å gi fremtidig vekst, arbeidsplasser og skatteinntekter. Regjeringen vil legge til rette for vekst både i eksisterende og nye bedrifter og fremme Norge som et attraktivt lokaliseringssted for industriell aktivitet. I industrimeldingen er det for øvrig et perspektiv at industrien vil være en viktig bidragsyter til den fremtidige verdiskapingen og at industrien er viktig for utviklingen også i andre næringer.

I meldingen presenteres sentrale rammebetingelser i en aktiv næringspolitikk som regjeringen anser er avgjørende for at industrien skal møte utfordringene fremover. Det dreier seg om blant annet en industri- og næringspolitikk som medvirker til at vekst og fremtidig verdiskaping skjer innenfor bærekraftig rammer og at god tilgang på kapital er en forutsetning for utvikling og omstilling i næringslivet. Det konstateres at for å nå regjeringens ambisjoner om vekst og økt verdiskaping, er det nødvendig med oppdatert kunnskap på alle nivåer i bedriftene.

Den økende digitaliseringen og andre muliggjørende teknologier påvirker hvordan bedrifter, logistikk og verdikjeder organiseres og hvordan bedrifter utvikler relasjoner til kundene. Det ble derfor understreket at kompetansepolitikken blir stadig mer sentral for næringslivet og at også norsk næringsliv er avhengig av å ha blant de mest kompetente og produktive medarbeiderne innenfor sine fagområder. Satsing på forskning og innovasjon er følgelig også en sentral del av næringspolitikken. Bevilgningene til de landsdekkende virkemidlene for næringsrettet forskning og innovasjon, inklusiv skattefradrag for Skattefunn-ordningen, er fordoblet siden 2013.

Flere av de grunnleggende utfordringene som det redegjøres for i industrimeldingen må anses i betydelig grad å være like relevante i andre distriktstunge næringer slik som bygge- og anleggsnæringen, varehandelen, reiseliv, landbruket med videre. Skillet mellom industri og tjenester viskes også i økende grad ut og vi ser at tjenesteelementer integreres i stadig større grad i forretningsmodeller i industrien.

Handelsnæringen er den største tjenesteytende næringen i privat sektor. Næringen har tyngdepunkt i byer og tettsteder, men er lokalisert i hele landet. Handelsnæringen gjennomgår store endringer, blant annet på grunn av økt digitalisering og netthandel. Teknologiske endringer griper inn i hele verdikjeden og utfordrer eksisterende forretningsmodeller, blant annet som følge av mer effektive logistikkstrukturer og nye muligheter til å kommunisere med kundene. Nye teknologiske løsninger har gitt handelsnæringen nye muligheter til å selge varer i det lokale, nasjonale og globale markedet. Dette innebærer også økt konkurranse. I Meld. St. 9 (2018–2019) *Handelsnæringen – når kunden alltid har nett* omtales utviklingstrekk og hvordan regjeringen vil legge til rette for god omstilling i næringen innenfor bærekraftige rammer. Dagligvaremarkedet er den største bransjen innenfor varehandelen og preges av få og sterke markedsaktører, både på detaljistleddet og viktige deler av leverandørsiden. Leverandørleddet består av alt fra lokalmatprodusenter, norske produsentsamvirker og næringsmiddelindustriforetak, til importører tilknyttet store multinasjonale merkevareleverandører.

Bygge- og anleggsnæringen er relativt jevnt spredt utover hele landet. Det er en stor næring med betydelig sysselsetting i mange distriktskommuner. Bygge- og anleggsnæringen er koblet til en verdikjede bestående av arkitekter, rådgivende ingeniører, eiendomsutviklere, transportbedrifter, byggevarehandel og andre leverandørnæringer og tjenester. Satsing på teknologi og digitalisering bidrar til økt effektivitet og en mer bærekraftig næring. Tilgang på kvalifisert arbeidskraft, slik som arbeidstakere med relevant ingeniørkompetanse og fagarbeidere innen en rekke disipliner, er derfor avgjørende for utvikling av bygge- og anleggsnæringen over hele landet. Næringen er konjunkturutsatt. Den sterke satsingen på samferdsel har blant annet vært viktig for å holde aktiviteten oppe. Produksjonsutviklingen de senere årene har derfor vært relativt sterk og bidratt til sysselsettingsvekst.

Norge har også betydelige mineralressurser som gjennom utvinning gir grunnlag for økt verdiskaping og arbeidsplasser. Næringen har mange av de samme utfordringene som annen konkurranseutsatt næringsvirksomhet. Ofte er mineralvirksomhet lokalisert i relativt små distriktskommuner. Mineralressursene er nødvendige for bygg, veier og infrastruktur over hele landet, og mineralressurser brukes også i industri- og vareproduksjon. Mineralressursene vil være sentrale innsatsfaktorer i fremtidens grønne teknologier som vindturbiner, solcellepaneler, el-biler, og i telefoner og nettbrett. Mineraluttak har lang tidshorisont, og det er behov for større forutsigbarhet

knyttet til investeringer, uttak og opprydding. Regional og kommunal planlegging er et viktig verktøy for å sikre tilgjengelighet til mineralforekomster, samtidig som miljø- og samfunnshensyn ivaretas (jf. Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging 2019–2023). Regjeringen forventer at fylkeskommunene og kommunene sikrer viktige mineralforekomster i sine planer og avveier utvinning mot miljøhensyn og andre samfunnsinteresser. Tilgangen til, og lagring av, byggeråstoffer må ses i et regionalt perspektiv.

6.4 Landbrukssektoren bidrar til vekstkraftige distrikter

Landbruks- og matsektoren skal sikre innbyggerne trygge matvarer av god kvalitet og bidra til bærekraftig og optimal utnyttelse av de jordbaserte naturressursene. Sektoren bidrar med arbeidsplasser og næringsliv over hele landet. I Granavolden-plattformen heter det at regjeringen ønsker et aktivt og lønnsomt landbruk over hele landet, med produksjon og foretaksstrukturer som bygger på lokale jord-, beite-, skog- og utmarksareal.

Landbruksnæringen har gjennomgått store strukturelle endringer de siste femti årene. Produktivitetsveksten i jordbruket har tradisjonelt sett vært, og er fortsatt, høy. Jordbrukssektoren har hatt en vekst i brutto arbeidsproduktivitet på i gjennomsnitt 2,4 prosent hvert år de siste ti årene. Tilsvarende produktivitetsmål for norsk industri (bruttoprodukt per timeverk) viser en gjennomsnittlig årlig vekst på 1,8 prosent de siste ti årene, i følge *Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene*. Årets beregning fra Budsjettnemnda for jordbruket viser at produktivitetsutviklingen er lavere enn den har vært de siste årene. Dette skyldes blant annet lavere reduksjon i arbeidsforbruk enn tidligere, svakere produksjonsutvikling og vekst i energiforbruket. Etter flere år med god inntektsvekst og produksjonsøkning ser det ut til at forbruksveksten stagnerer særlig for grasbaserte produkter, som er viktig i norsk jordbruk. Hovedutfordringen nå er derfor ikke økt produksjon, men å tilpasse produksjonen til etterspørselen og prioritere produksjoner med markedsmuligheter på hjemmemarkedet, både til mat og fôr.

I 2017 sysselsatte landbrukssektoren 3,4 prosent av den totale arbeidsstyrken, fordelt på om lag 35 500 i jordbruk og reindrift, 5 700 i skogbruk, nesten 33 000 i jordbruksbasert matindustri, og i underkant av 16 000 i skogindustri. Arbeidsplassene er spredt på gårdsbruk og industribedrifter over hele landet.

Utover sysselsatte i næringen og tilhørende industri, har landbruks- og matforvaltningen en desentralisert forvaltningsstruktur med arbeidsplasser over hele landet, og en oppgaveløsning som er delt mellom nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Sektorens FoU-miljøer er lokalisert i ulike deler av landet, og sammen med et landsdekkende rådgivningsapparat i form av Norsk Landbruksrådgiving er disse viktige kunnskapsleverandører for sektoren i hele landet.

6.4.1 Nasjonal politikk gir verdiskaping og sysselsetting i distriktene

Den nasjonale landbrukspolitikken bidrar til verdiskaping og sysselsetting i distriktene. Landbruket utgjør en større andel av sysselsetting og verdiskaping i områder med spredt bosetting og småsenterregioner enn i byregionene. De landbruksbaserte verdikjedene knyttet til jordbruk, skogbruk og reindrift er noen av Norges få komplette verdikjeder, med tydelig regional forankring. Landets 150 000 landbrukseiendommer med bolighus utgjør samtidig et viktig grunnlag for sysselsetting og bosetting, og for utvikling og produksjon av en rekke varer og tjenester.

Sentrale deler av jordbrukspolitikken utformes i de årlige forhandlingene mellom staten og jordbruksorganisasjonene. Flere av tilskuddsordningene er differensiert enten ut fra geografisk lokalisering av foretakene (distriktsdifferensiering), ut fra produksjonsomfanget (strukturdifferensiering) eller begge deler. Det betyr eksempelvis at et lite melkebruk i Finnmark får vesentlig mer i produksjonstilskudd per ku enn et stort melkebruk på Jæren.

I jordbruksoppgjøret 2019 ble staten og landbrukets organisasjoner enige om en jordbruksavtale med en samlet budsjettramme for 2020 på i overkant av 16,4 mrd. kroner. Dette er en økning på 720 mill. kroner fra 2019, og legger til rette for en inntektsvekst på 6,25 prosent. Avtalen innebærer en sterk satsing på grøntsektoren og korn, og har en god profil til fordel for distriktene og små og mellomstore bruk. Samtidig forsterkes det ambisiøse klima- og miljøarbeidet.

Reduksjonen i jordbruksareal i drift fra 1999 til 2018 har først og fremst skjedd på Vestlandet, i Agder-fylkene og i Nord-Norge. På landsbasis har andelen fulldyrket areal hatt en reduksjon på tre prosent i perioden 2010 til 2018, mens andelen eng og beite har økt med én prosent i samme periode. Kornarealet har gått ned med åtte prosent

siden 2010, men det er fra 2018 til 2019 prognosert uendret kornareal.

I Granavolden-plattformen tas det til orde for å sikre et landbruk over hele landet, og styrke arbeidsdelingen i norsk jordbruk slik at arealer til korn- og grøntproduksjon opprettholdes, mens tyngden av den gressbaserte husdyrproduksjonen blir liggende i distriktene. De siste års jordbruksoppgjør har styrket denne arbeidsdelingen, blant annet gjennom sterkere prioritering av små og mellomstore bruk, økning i støtte til utmarksbeite og krevende arealer mv. Dette er tiltak som først og fremst styrker husdyrproduksjon i distriktene. Regjeringen har videre lagt til rette for økte inntektsmuligheter for planteproduksjon til mat i kornområdene.

Midler til arktisk landbruk og fjellandbruket har stimulert til utvikling av landbruket og landbruksbaserte næringer i utvalgte områder, og i jordbruksoppgjøret i 2019 er det avsatt til sammen 8 mill. kroner til dette. Mobilisering og nettverksarbeid for å styrke grunnlaget for verdiskaping i tilknytning til landbrukets verdikjeder, økt utnyttelse av lokale ressurser og regionale fortrinn, herunder utmarksressurser, og tiltak for å styrke rekrutteringen til næringen, har inngått i denne områderettede innsatsen.

I Granavolden-plattformen heter det at et bærekraftig jordbruk er en forutsetning for å sikre ressursene og miljøverdiene for fremtiden. Nasjonalt miljøprogram gir en samlet framstilling av miljøarbeidet i jordbruket. Nasjonale mål, strategier og virkemidler skal bidra til miljøvennlig matproduksjon og sikre fellesgoder. Dette skal også bidra til å nå internasjonale mål for miljø. Jordbruket sitt sektoransvar for klima og miljø blir fulgt opp gjennom virkemidler på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå.

Jordbruket har alltid søkt best mulig tilpasning til vær- og klimavariasjoner. Tørken sommeren 2018 påvirket mange bønders inntekt i betydelig grad, både gjennom reduserte inntekter og økte kostnader, særlig til kjøp av korn. Landbruks- og matdepartementet hadde god dialog med næringen og iverksatte løpende tiltak for å lette situasjonen for produsentene. Det ble også bevilget 525 mill. kroner i tilleggskompensasjon for avlingstap. For skadeåret 2018 er kompensasjonen og erstatningene totalt beregnet til å bli om lag 2 400 mill. kroner. Endret klima kan gi nye muligheter for produksjon, men vil også medføre stor usikkerhet. Utvikling av tilpasset teknologi, forskningsbasert og praktisk agronomisk kunnskap er en forutsetning for å lykkes under mer krevende forhold.

Skog- og trenæringen er en viktig aktør i det grønne skiftet. Næringen omfatter skogbruk og tjenester tilknyttet skogbruk, trelast og trevareindustri, treforedlingsindustri og energi. Næringen bidrar til verdiskaping og sysselsetting for lokalsamfunn i store deler av landet, men har størst relativ betydning på Sørlandet, Østlandet og i Trøndelag. Skog- og trenæringen kan gi viktige bidrag i fremtidens bioøkonomi. I utviklingen av bioøkonomien vil det bli behov for biobaserte råvarer og produkter til erstatning for produkter basert på fossilt råstoff. Regjeringen vil arbeide for at en større del av skogressursene kan foredles i Norge, der dette er lønnsomt, jf. Meld. St. 6 (2016–2017). De norske skogressursene danner grunnlag for verdikjeder som kan gi økt velferd og sysselsetting, samtidig som de kan bidra til å løse klima- og miljøutfordringer.

Boks 6.8 Geit og kje gir verdiskaping for arktisk landbruk

Geit og kje har en sentral plass i det nordnorske landbruket. Gjennom prosjektet Arktisk kje har Troms landbruksfaglige senter ved Senja videregående skole tatt tak i mulighetene for å utnytte kje som en ressurs i det arktiske landbruket. Målet for prosjektet har vært kvalitetsproduksjon av større kje fra beite i det arktiske landskapet, og utvikle et verdikjedekonsept for gourmetkje fra primærprodusent til marked. I prosjektperioden har om lag 30 produsenter levert kje til slakt, og det er inngått samarbeid med ulike aktører om nedskjæring og videreforedling av kjekjøtt.

Som et resultat er produsentnettverket Arktisk kje SA etablert, slik at arbeidet blir videreført. Nettverket består av 34 geitebønder i Nordland og Troms. Selskapet har en nisjeavtale med Nortura om gjenkjøp av alt slakt som er levert av medlemmene, og det er etablert en samarbeidsavtale med bedriften Mydland AS i Tromsø om videreforedling. Satsingen på kjekjøtt fortsetter gjennom prosjektet *Arktisk kje – fra avfall til næring*, der det er igangsatt et arbeid med å etablere et «kjehotell» som kan bidra til å øke produksjonen av kjekjøtt.

Skogen er en viktig del av næringsgrunnlaget for mange bønder, spesielt i Hedmark, Oppland og Buskerud. I underkant av en tredjedel av sysselsettingen i skogbruket i 2017 var på sentralitetsnivå 5 og 6 (lavest sentralitet). For at større deler av det produktive skogarealet kan tas i bruk, styrker regjeringen infrastrukturen i skogbruket. Bedre skogsvegnett, offentlige veier, jernbaneløsninger og tømmerkaier bidrar til reduserte transportkostnader og økt konkurranseevne i skog- og trenæringen.

Skogen er en viktig del av regjeringens klimapolitikk og det gis derfor tilskudd til tettere planting etter hogst, gjødsling av skog og skogplanteforedling. Disse tiltakene vil både øke opptaket i skog og styrke skogens produksjonsevne, og bidrar til aktivitet lokalt. Samtidig er tre som bygningsmateriale viktig for å erstatte materialer med høyere utslipp, og for å forlenge lagringen av karbon. Tilskudd til økt bruk av tre i bygg har gjort Norge til en verdensledende aktør i innovative trekonstruksjoner. Tresatsingen har bidratt til arbeidsplasser i distriktene (Røtnes m.fl. 2017). Samtidig er tre som bygningsmateriale svært viktig for å erstatte materialer med høyere utslipp og forlenge lagringen av karbon. Økt bruk av tre kan derfor være et sentralt element i kommunale planer for å redusere utslipp som også bidrar til lokal verdiskaping.

Verdiskapingsprogrammet for fornybar energi og teknologiutvikling i landbruket skal bidra til økt produksjon av biobrensel og biovarme fra landbruket. Dette bidrar også til sysselsetting og verdiskaping lokalt.

Regjeringen vil legge til rette for å skape økte verdier av norske skogressurser. Strategien *Skog- og trenæringa – ein drivar for grøn omstilling* ble lagt fram i mars 2019. Strategien skal mobilisere til økt forskning, utvikling og innovasjon i skog- og trenæringen, og til å stimulere etterspørselen etter grønne, trebaserte produkter. Målet er økt sysselsetting og framtidig verdiskaping, basert på bærekraftig bruk av fornybare skogressurser.

6.4.2 Bred næringsutvikling særlig viktig i distriktene

Økt utnyttelse av ressursene på landbrukseiendommen kan styrke verdiskapingen i distriktene og samtidig gi viktige arbeidsplasser. I tillegg til tradisjonell landbruksproduksjon, kan landbruket og reindriften være utgangspunkt for produksjon av en rekke varer og tjenester, som leiekjøring (eks utleie av traktor til andre formål), utleie av jakt- og fiskerettigheter, energiproduksjon, lokalmat- og drikkeproduksjon, reiselivsprodukter og velferdstjenester.

Boks 6.9 Utvalgte kulturlandskap i jordbruket

Landbruks- og matdepartementet og Klima- og miljødepartementet opprettet i 2009 ordningen *Utvalgte kulturlandskap i jordbruket*. Målet med ordningen, som i år markerer 10 års jubileum, er å ta vare på helhetlige jordbrukslandskap med store miljøverdier knyttet til biologisk mangfold og kulturminner og kulturmiljøer. Gjennomføring av tiltak i områdene er basert på frivillighet og det tildeles tilskudd til skjøtsel, istandsetting og verdiskaping. I 2019 er det avsatt 32,8 mill. kroner til ordningen, der 11 mill. kroner kommer fra jordbruksavtalen og 21,8 mill. kroner fra Klima- og miljødepartementets budsjett. I 2020 blir budsjettet til Utvalgte kulturlandskap økt med 4,5 mill. kr over jordbruksavtalen. Økte midler skal medføre at antall utvalgte områder skal økes.

Departementene har siden ordningen ble etablert, vært opptatt av at landskapene også skal kunne bidra til økt verdiskaping lokalt. Det er derfor behov for tilrettelegging for ulike typer tiltak, herunder besøkstiltak og tiltak for formidling m.m. *Utvalgte kulturlandskap i jordbruket* skal også gi kunnskap og opplevelser og være en ressurs for fremtiden. Antall områder i dag er 44, spredt over hele Norge og representerer jordbrukslandskap til fjells, i fjorder, kyst og innland. Blant de største områdene er Stølsvidda i Oppland på 34 800 dekar og blant de mindre områdene er Bøensetre i Østfold på 90 dekar. Området Skárfvággi/Skardalen i Troms var ett av områdene som ble pekt ut allerede i 2009 og her har man ved siden av å skjøtte arealer og å sette i stand kulturminner, arbeidet med skilting og merking av stier, vedlikeholdt turstier, sauestier, bygdeveier, restaurert gammelt fjøs til museum og håndverksstue, gjenoppbygd evakueringsgamme og båtgamme, utarbeidet brosjyrer om turstier, stedsnavn og kulturlandskap samt igangsatt planlegging av parkeringsmuligheter for besøk.

Satsingen på lokalmat og drikke over tid har gitt uttelling. Totalsalget i 2018 var på nærmere 5 mrd. kroner og øker over hele landet. I Granavolden-plattformen tar regjeringen til orde for å stimulere til større mangfold ved å satse på geografisk opprinnelsesmerking og spesialitetsmerking og forenkle regelverket for foredling av mat på egen gård. Det pågår et tverrdepartementalt arbeid for å videreutvikle Norge som matnasjon. Flere virkemidler over jordbruksavtalen bygger opp under denne satsingen. Det er et stort engasjement både regionalt og lokalt for å utnytte potensialet.

Reindriften er forankret i samisk kultur gjennom lange tradisjoner og en livsform som er tilpasset dyrenes behov. Det norske reinkjøttmarkedet har hatt en positiv utvikling de siste årene, i hele verdikjeden fra vidde til bord. Produsentprisen har økt betydelig, og er nå tilnærmet dobbel så høy som den var i etterkant av finanskrisen. Reindriften har potensial for økt verdiskaping gjennom videreforedling av reinkjøtt og biprodukter fra rein, aktiviteter knyttet til reiseliv og formidling av reindriftssamisk kultur og levesett. Reindriftsavtalen er, ved siden av reindriftsloven, det viktigste redskapet for å følge opp målene i reindriftspolitikken. Reindriftsavtalen for 2019/2020 har en økonomisk ramme på 136,1 mill. kroner. Det er en økning på 13 mill. kroner fra året før. Avtalen legger opp til en fortsatt styrking og utvikling av reindriftsnæringen som en markedsrettet bærekraftig næring. Utover en prioritering av de som har reindrift som hovedvirksomhet, prioriteres støtteordninger for etablering av tilleggsnæringer.

Reindriftspolitikken har i flere ti-år hatt tydelige bærekraftmål, og den økologiske bærekraften er en forutsetning for økonomisk og kulturell bærekraft. I Granavolden-plattformen slår regjeringen fast at den samiske reindriften er en viktig kulturbærer for det samiske folk. Grunnlaget for reindriften sikres gjennom en bærekraftig og dyrevelferdsmessig forsvarlig bruk av beiteområdene. Regjeringen vil, i samarbeid med reindriftsnæringen, legge til rette for en økologisk bærekraftig reindriftsnæring.

I 2017 la regjeringen fram Meld. St. 32 (2016–2017) *Reindrift. Lang tradisjon – unike muligheter.* Her presenteres strategier og tiltak for at næringen bedre skal kunne utnytte sitt potensiale i en rasjonell og markedsorientert retning. Reindriftens inntekter skal i størst mulig grad skapes ved å selge etterspurte produkter og tjenester til markedet. Det understrekes at økologisk bærekraft er en forutsetning for å ivareta reindriftskulturen framover, for å utvikle næringen og øke lønnsomheten av den. Ved behandling av reindriftsmeldingen gav Stortinget i all hovedsak sin tilslutning til de tiltakene regjeringen foreslo, jf. Innst. 377 S (2016–2017) *Innstilling fra næringskomiteen om Reindrift – Lang tradisjon – unike muligheter.* Regjeringen arbeider nå med å følge opp Stortingets behandling av reindriftsmeldingen, og fremmet våren 2019 en lovproposisjon om endringer i reindriftsloven.

Reindriftens utfordringer er mange og sammensatte. En sentral utfordring er at reindriften har tilgang på nødvendige arealer for økt produksjon og lønnsomhet. Regional plan for reindrift i Troms er under utarbeidelse. Det er første gang det utarbeides en regional plan for reindrift i Norge. Hovedformålet med en slik plan er å komme fram til en langsiktig og helhetlig plan for en økologisk, økonomisk og kulturell bærekraftig reindrift, der reindriftens arealer og næringens utviklingsbehov med basis i samisk kultur, tradisjon og sedvane sikres, samtidig som hensynet til reindriften veies opp mot andre samfunnsinteresser.

Norge har lange og sterke tradisjoner for høsting av naturens overskudd gjennom jakt og fangst. Det samlede forbruket til jakt på stor- og småvilt i 2017–2018 var på om lag 2 mrd. kroner (Andersen og Dervo 2019). Jakt som høstingsaktivitet og opplevelse har et potensiale for ytterligere vekst som kan utgjøre inntil 1,9 mrd. kroner i et 10-årsperspektiv. I jordbruksoppgjøret 2018 ble det satt ned en arbeidsgruppe sammensatt av Norges Bondelag, Norsk bonde- og småbrukarlag, NORSKOG, Norges Skogeierforbund og Norges Jeger og Fiskerforbund, som har utarbeidet en handlingsplan for næringsutvikling basert på høstbare viltressurser. Handlingsplanen gir en overordnet oversikt over status, trender, utfordringer og eksisterende virkemidler og danner grunnlag for forslag til aktuelle tiltak for en satsing på næringsutvikling.

Inn på tunet er en ordning som tilbyr tilrettelagte velferdstjenester på gårdsbruk. Om lag 400 godkjente gårder tilbyr aktiviteter som gir meningsfylt arbeid, mestring, utvikling og trivsel. Kommunene er den største kjøpegruppen av Inn på tunet-tjenester. En egen lærings- og omsorgsbasert tjeneste med utgangspunkt i reindriften er under etablering. Dette er et samarbeidsprosjekt mellom Norske Reindriftsamers Landsforbund og staten. Formålet er å styrke inntektsgrunnlaget for reineiere, og imøtekomme brukernes behov for læring og mestring. Det skal bidra til trivsel og tilhørighet til samisk kultur, dagligliv og arbeid.

Videre skal det bidra til at kjøperen får muligheten til å tilby flere ulike aktiviteter og tjenester til de som trenger det.

6.5 Reiseliv gir arbeidsplasser og lokal utvikling

Stadig flere reiser stadig oftere og reiselivsnæringen har opplevd økt etterspørsel og aktivitet de siste fem årene. Særlig veksten fra utlandet har vært sterk, og utenlandske turister i Norge tilbrakte om lag 2 mill. flere netter på hotell i 2018 enn i 2013 (noe som tilsvarer en oppgang på mer enn 30 prosent)[1]. Det gir mulighet for økt aktivitet og verdiskaping i norsk reiselivsnæring og på norske reisemål. Reiseliv er en sentral distriktsnæring, som følge av at mange turister vil oppleve norsk natur og oppsøker reisemål i spredtbygde strøk.

Besøkende stimulerer lokalt næringsliv, blant annet ved å handle i butikker og etterspørre opplevelser som arrangementer og aktiviteter. Slik kan turister bidra til at det lokale tjenestetilbudet opprettholdes eller utvides, noe som også kommer lokalbefolkningen til gode. Reiselivsaktivitet skaper verdier, arbeidsplasser, infrastruktur og tjenester over hele landet. Samtidig kan lokale reiselivsattraksjoner (og -tilbud) skape oppmerksomhet og stolthet rundt lokalsamfunnets kvaliteter.

Regjeringen la i 2017 frem Meld. St. 19 (2016–2017) *Opplev Norge – unikt og eventyrlig* (reiselivsmeldingen). Her gis det en oversikt over aktører, trender, potensial og ressurser i og for reiselivsnæringen. Videre presenteres de mest aktuelle problemstillingene og regjeringens politikk for å utvikle norsk reiseliv i en bærekraftig retning. Bærekraftsbegrepet omfatter både økonomiske, sosiale og miljømessige verdier. Et bærekraftig reiseliv er nødvendig for at reiselivsnæringen også i fremtiden skal ha et produkt å levere, og regjeringen vil legge til rette for en utvikling i denne retning.

Regjeringen legger til rette for verdiskaping og lønnsomhet i reiselivsnæringen først og fremst gjennom å etablere gode rammebetingelser for å drive næringsvirksomhet. For eksempel vil et redusert skatte- og avgiftsnivå og forenklet skatte- og avgiftssystem også være positivt for reiselivsbedrifter. Fysisk og digital tilgjengelighet til reisemål og reiselivsprodukter er også viktig for å tiltrekke seg reisende og øke etterspørselen i reiselivsnæringen.

I tillegg har regjeringen pekt ut innsatsområder av særskilt betydning for reiselivsnæringen, som samordning, kunnskap og kompetanse, samt profilering av Norge som reisemål. Reiselivsnæringens mange bedrifter fra ulike bransjer er avhengig av hverandre for å kunne tilby sine kunder en helhetlig reiseopplevelse. Samarbeid er sentralt for å styrke tilbudet av attraktive opplevelser og for å synliggjøre dette. Regjeringen legger også til rette for kompetansehevende tiltak og forskning rettet mot reiselivsområdet.

Innovasjon Norge har, på oppdrag fra Nærings- og fiskeridepartementet, ansvar for å profilere Norge som reisemål i utenlandsmarkedene. Innovasjon Norges markedsføring skal skape reiselyst til Norge og oppmerksomhet om Norge som reisemål, noe som kommer alle reiselivsbedrifter i Norge til gode. Salgsutløsende markedsføring er reiselivsbedriftenes eget ansvar.

6.5.1 Sesongutvidelse og lokal forvaltning

Flere norske reisemål er preget av sesongsvingninger. Enkelte reisemål, særlig i distriktene, har ikke tilstrekkelig kundegrunnlag for å opprettholde et fullverdig reiselivstilbud hele året. Dette gir utfordringer for reiselivsbedrifter som ønsker stabil og kompetent arbeidskraft, og for lokalsamfunn som ønsker helårsarbeidsplasser og mer stabil bosetting. For å øke aktiviteten og verdiskapingen i norsk reiseliv på en bærekraftig måte, må aktiviteten øke også utenom høysesongen. Regjeringen legger til rette for sesongutvidelse og helårsaktivitet ved norske reisemål gjennom tiltak rettet mot markedsføring og utvikling av det norske reiselivstilbudet, samt god tilgjengelighet gjennom året.

Innovasjon Norge bidrar til å implementere regjeringens reiselivspolitikk knyttet til markedsføring og utvikling av Norge som reisemål. Innovasjon Norge arbeider etter en handlingsplan med tittelen *Hele Norge, hele året*. Satsingen bidrar til å legge til rette for å utvikle reiselivsprodukter som bidrar til god lønnsomhet i bedriftene, sesongutvidelse og bedre geografisk spredning av turistene enn i dag. Et eksempel på dette er at flere skidestinasjoner arbeider med å utvikle aktiviteter i barmarksesongen for å øke helårsaktiviteten (og antall helårs arbeidsplasser) på reisemålet.

Reiselivsnæringen er nå organisert i større enheter enn før. Regjeringen la til rette for en omorganisering av reisemålsselskapene gjennom en omfattende prosess som ble sluttført i 2017. Den nye strukturen skal gi de ulike delene av rei-

[1] Målt i antall hotellovernattinger. Kilde: SSB

Boks 6.10 Aurland

Aurland har en lang historie innen reiseliv og turisme, som gjennom tidene har gitt høye besøkstall og gode resultater, ikke minst for handelsnæringen. Flåm/Aurland er en av de mest trafikkerte cruisehavnene i Norge og tar imot om lag 150 cruiseskip med til sammen 280 000 passasjerer hvert år.

Verdensarvområdet Vestnorsk Fjordlandskap med delområde Geirangerfjorden og Nærøyfjorden ble skrevet inn på UNESCOs Verdensarvliste 14. juli 2005. Flere tiltak finansieres fra ulike departementer og er gode eksempler på samarbeid på tvers. Midler over jordbruksavtalen og Klima- og miljødepartementets budsjett settes inn i området for å bidra til å ta vare på kulturpåvirkede landskapsverdier. Lokal innsats er avgjørende for videreutvikling av slike verdier. Det som skjer i Aurland er et godt eksempel på at landbruks, kultur- og naturressursene samlet gir et verdifullt reiselivsprodukt som lykkes godt. Etableringen av regionalparken (Nærøyfjorden Verdsarvpark) skal styrke den lokale bevisstheten og identitetsfølelsen, og gjøre områdets natur- og kulturverdier tilgjengelig for bærekraftig verdiskaping. Dette har også kommunen utnyttet i sin planlegging, og i sine prosjekter og tiltak for stedsutvikling.

Kilde: Vareide m.fl. (2018)

selivsnæringen et godt utgangspunkt for å koordinere sin innsats. I 2019 skal det igangsettes en evaluering av arbeidet som er gjennomført i forbindelse med strukturprosessen. Det vil blant annet bli lagt vekt på hvilke effekter den nye strukturen for reisemålsselskap har hatt for å løse utfordringer knyttet til fellesgoder lokalt, og hvilke effekter den nye strukturen har hatt når det gjelder utvidelse av reiselivets sesonger.

Regionale og lokale myndigheter har virkemidler som kan påvirke reiselivets utvikling. Regjeringen ønsker at kommunene skal bruke sitt handlingsrom for å bidra til å styre utviklingen i bærekraftig retning. For å lykkes må både kommunalt og regionalt nivå forvalte sine roller som planmyndighet og tilskuddsforvalter på en langsiktig og strategisk måte. Det krever et godt samarbeid med reiselivsnæringen.

6.5.2 Kultur- og matopplevelser viktig for reiseliv i distriktene

Stadig flere turister ønsker å oppleve kultur som en del av sin reise, for eksempel gjennom kunst, kulturarv, lokalt kulturliv og lokal mat. Det finnes en rekke eksempler på hvordan kultur har vært drivkraft for næringsutvikling og suksess på mindre steder: Peer Gynt-stevnet på Gålå, etableringen av kulturhuset Trevarefabrikken og kunstgalleriet Kaviarfabrikken i Henningsvær, Urnes stavkirke i Luster, Træna-festivalen på Helgelandskysten, Riddu Riđđu Festivála i Kåfjord, Brimiland og ringvirkningene av arbeidet knyttet til kortreist kvalitetsmat fra Lom, Vågå og Skjåk. Den moderne arkitekturen brukt på Fleinvær, Manshausen og Juvet Landskapshotell har i kombinasjon med natur og lokalsamfunn gitt internasjonal suksess.

For å styrke Norges posisjon som kulturelt reisemål og øke verdiskapingen innenfor kultur- og reiselivsnæringene, har regjeringen lagt fram en strategi for kultur og reiseliv i 2019. Den skal bidra til å synliggjøre og realisere potensialet av økt samarbeid mellom de to områdene, først og fremst gjennom økt kulturturisme i hele landet. Aktørene som skaper, formidler og tilbyr kulturelle aktiviteter og opplevelser til de reisende består både av myndigheter, frivillige, institusjoner og virksomheter, lokalisert over hele landet. Næringsaktørene spenner fra gründere og små enkeltmannsforetak til store virksomheter. Mange kulturtilbud er uavhengige av årstid, og kan dermed bidra til å utvide reiselivssesongen. Resultatet kan bli økt verdiskaping i norsk kultur- og næringsliv og flere helårsarbeidsplasser i reiselivet. Strategien er utarbeidet av Kulturdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet, med innspill fra blant annet reiselivsnæringen, de kulturelle og kreative næringene, virkemiddelapparatet, samt Samarbeidsrådet for kultur og reiseliv, som var virksomt i perioden juni 2017 til juni 2019.

Både norske og utenlandske turister vektlegger i økende grad mat som en sentral del av reiseopplevelsen. Et overordnet mål i regjeringens strategi *Opplevingar for ein kvar smak* (2017) er å øke verdiskapingen for mat- og reiselivsaktører knyttet til landbruk og reindrift. Strategien legger opp til et forsterket arbeid med å utvikle og markedsføre Norge som matnasjon, bygge sterke mat- og reiselivsregioner og tilby autentiske opplevelser knyttet til norsk landbruk og reindrift. Utviklingen av lokalmatområdet henger også tett sammen med utviklingen av det landbruks- og reindriftsbaserte reiselivet. I skjæringspunktet

mellom landbruk/reindrift og reiseliv ligger det et potensial for økt verdiskaping og innovasjon. Dette kan både handle om utvikling av helhetlige reiselivsprodukter, og gjennom å være innholdsleverandører til reiselivet, der produksjonen av enkelte varer og tjenester inngår som en del av et større reiselivsprodukt.

Lokalsamfunn har et sterkt engasjement for at norsk reiseliv utvikles innenfor bærekraftige rammer, i form av blant annet helårsarbeidsplasser, infrastruktur som muliggjør helårsturisme, og ulike tilbud som er viktig for de fastboende. Det er viktig at dette engasjementet stimuleres videre, fra lokal mat og drikke og overnattingsmuligheter på gårder, i rorbuer og lavvoer, til natur- og kulturarvopplevelser og andre kulturopplevelser som spel og festivaler.

Kunnskap er en grunnleggende forutsetning for all næringsutvikling. Nettverksbygging mellom næringsaktørene, hvor arenaer for erfaringsutveksling og partnerskap etableres, er viktig. Sametinget har i sin handlingsplan for kreative næringer (2017–2019) framhevet kompetanseheving, nettverk og samarbeid som ett av sine viktigste satsingsområder. Som oppfølging av handlingsplanen arrangerte Sametinget blant annet en kulturnæringskonferanse våren 2017 og fagdager med tema «merkevare» våren 2018. Sametinget tilbyr også et eget bedriftsutviklingsprogram *Dáhttu*.

Samisk kultur har stor attraksjonsverdi i reiselivssammenheng. Reiseliv er en næring med potensiale for vekst og økonomisk utvikling også i de samiske områdene. Sametinget arbeider målrettet med samisk reiseliv. Som et ledd i arbeidet deltar Sametinget i det 3-årige reiselivsprosjektet *Johtit – Samisk reiseliv* (det nordsamiske ordet johtit betyr «på tur» eller «flytting») sammen med NordNorsk Reiseliv, de tre nordligste fylkeskommunene og samiske reiselivsbedrifter. Målet med prosjektet er å styrke verdiskapingen i deltakende bedrifter gjennom en systematisk utvikling av bedriftens kompetanse og leveranse, og ved å styrke markedstilgang og bedre tilgjengeligheten.

Sametinget forvalter en egen tilskuddsordning hvor formålet er å stimulere til utvikling og investering i reiselivssammenheng. Utviklings- og investeringsprosjekter som kan vise til innovasjon og nytenkning, samt prosjekter som gir helårs sysselsetting blir prioritert. I 2019 har Sametinget satt av 1 mill. kroner til fordeling til formålet.

6.5.3 Natur- og kulturarv som grunnlag for reiseliv

Norsk reiseliv er i stor grad basert på opplevelser i norsk natur. Friluftsliv er et viktig grunnlag for reiselivet og lokalsamfunnsutvikling. Dette er vektlagt i stortingsmeldingen om friluftsliv som ble lagt frem i 2016, Meld. St. 18 (2015–2016) *Friluftsliv — Natur som kilde til helse og livskvalitet*, som regjeringen i 2018 fulgte opp med en egen handlingsplan som skal motivere til friluftsliv og ivareta og utvikle arealer for friluftsliv. Et sentralt tiltak er å gi et løft for ferdselsårene i friluftslivet, og Miljødirektoratet har i 2019 startet et flerårig ferdselsåreprosjekt, med formål å fremme et nettverk av turstier i kommunene. Arbeidet i prosjektet skjer i nært samarbeid med fylkeskommunene. Regjeringen vil videre forenkle lovverket som regulerer friluftsliv, slik at det legges bedre til rette for nye friluftsformer, som for eksempel terrengsykling, kiting og klatring i utmark.

Regjeringen vil videreutvikle ordningen Nasjonale turiststier. Økningen i internasjonale turister som besøker norske turstier og fjellområder, har gitt nye utfordringer. Flere av de mest populære turstiene er utsatt for betydelig slitasje og forsøpling, noe som medfører behov for bedre tilrettelegging av stiene. Samtidig er det større behov for

Boks 6.11 Nasjonale turistveger som reiselivsattraksjon

De nasjonale turistvegene er blant Norges største enkeltsatsninger på attraksjonsutvikling innenfor reiselivet. Langs 18 utvalgte vegstrekninger over hele landet skal nyskapende arkitektur forsterke landskapet og egenarten ved strekningene og friste turister til å velge Noreg som reisemål. Statens vegvesen har engasjert over 50 arkitekter, landskapsarkitekter, designere og kunstnere i arbeidet, som har resultert i en sjelden skaperkraft og høstet stor respekt internasjonalt.[1] Nasjonale turistveger skal etter planen fullføres og framstå som en helhetlig attraksjon i løpet av 2023, med 250 rasteplasser og utsiktspunkt langs vel 2 000 kilometer veg.[2]

[1] Ifølge Statens vegvesen og https://www.nasjonaleturistveger.no/.

[2] Målet i Nasjonal transportplan 2018–2029 og oppfølgende budsjettproposisjoner fra Samferdselsdepartementet.

Boks 6.12 Rydd et kulturminne

Den regionale kulturminneforvaltningen i blant annet Østfold og Vestfold samarbeider med NAV om skjøtsel på og rundt arkeologiske kulturminner, for eksempel gravhauger, gravfelt mv. Gjennom dette samarbeidet får mange dermed arbeidstrening. Norsk kulturarv har, i samarbeid med Sparebankstiftelsen DnB, etablert prosjektet *Rydd et kulturminne*. Dette er en satsing der Norsk Kulturarv inviterer skoler/klasser og ulike lag og foreninger til å rydde, skilte eller på annen måte vedlikeholde kulturminner eller kulturmiljø i sitt nærområde, slik at de blir synlige og tilgjengelige for publikum. Dette bidrar til å gjøre lokalmiljøene attraktive, og gi folk en rikere kulturminneopplevelse. Det er mange ulike lag og foreninger som ivaretar lokale kulturminner i form av skjøtsel av kulturminner og rydding og merking av stier.

Kilde: Klima- og miljødepartementet

skilting, merking, informasjon og tiltak som bedrer sikkerheten til de besøkende. Tilskuddsordningen Nasjonale turiststier ble etablert i 2017. Ordningen gir tilskudd til stier med ekstraordinært stort besøk, der internasjonale turister utgjør en stor del av de besøkende. I 2019 har ordningen en bevilgning på 11,5 mill. kroner, og 16 ulike stiprosjekter har fått midler fra ordningen. I 2020 vil regjeringen bevilge 12 mill. kroner til Nasjonale turiststier. Tilskuddene skal bidra til å ivareta naturverdier, opplevelseskvaliteter og sikkerhet. Det er utviklet en egen merkevare for de Nasjonale turiststiene, herunder en egen logo. Arbeidet med å autorisere stier som Nasjonal turiststi startet opp i 2019, og i juni ble Fosseråsa i Geiranger autorisert som den første Nasjonale turiststien.

Regjeringen vil sikre naturmangfoldet og livsgrunnlaget for kommende generasjoner, slik at vi overlater naturen og miljøet vårt i minst like god stand som vi overtok det fra våre forfedre. Regjeringens handlingsplan for styrket forvaltning av verneområder ble lagt fram våren 2019. En vernepolitikk som gjennom bruk bygger opp under verneverdiene og gir grunnlag for verdiskaping, er et viktig virkemiddel i norsk naturforvaltning. Regjeringen økte bevilgningen til tiltak i verneområdene med 10 mill.kroner i 2019 og har i budsjettet for 2020 foreslått å øke bevilgningen med ytterligere 11 mill.kroner til skjøtsel og andre forvaltningstiltak samt forvaltnings- og skjøtselsplaner knyttet til tiltakene.

Kulturminner, kulturmiljøer og landskap gir grunnlag for reiseliv og lokalsamfunnsutvikling, som arena for opplevelser og med muligheter for aktiviteter og næringsvirksomhet. Koblingen mellom natur og kulturarv er tydelig for Vegaøyan verdensarv. Kulturlandskapet i området er et resultat av samspillet mellom menneske og natur over lang tid. Det er den unike ærfugl- og duntradisjonen som er sentral her og kulturen knyttet til dette. Den dag i dag er duna en unik og kostbar eksportartikkel fra Norge til Europa. Henningsvær, et av Norges best bevarte fiskevær, står turistene for nesten halvparten av verdiskapingen i reiselivsnæringen, som er den største næringen lokalt (Gierløff m.fl. 2017). Pilegrimsledene er eksempel på at kulturminneforvaltningen bidrar økonomisk. Dette er leder der folk kan gå eller bruke båt for kortere eller lengre distanser, og attraktivt for tilreisende.

Ny bruk av gamle bygninger bidrar til å redusere klimagassutslipp og avfall. Som del av kulturarven spiller disse en rolle også for stedsutvikling. Norsk kulturminnefond bidrar med midler til bevaring og oppgradering av private kulturminner. Siden 2003 har Kulturminnefondets samlede tilskudd på 668 mill. kroner ført til en privat innsats på nærmere 2 mrd. kroner i bevaringsarbeidet. Én krone fra Kulturminnefondet fører til at det brukes 3,50 kroner på bevaringsprosjektet (Magnussen m.fl. 2017). Midlene går blant annet til tiltak hvor kulturhistoriske verdier danner grunnlag for og rammer om ny bruk og næringsvirksomhet.

Fylkeskommuner og kommuner har en viktig rolle i å oppfylle verdensarvkonvensjonen, og utvikle de norske verdensarvområdene som fyrtårn for den beste praksisen innenfor natur- og kulturminneforvaltningen gjennom arealplanleggingen, jf. *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023*. Norge har i dag åtte områder på UNESCOs verdensarvliste. Områdene spenner fra urbane miljøer til større sammenhengende områder i rurale strøk. De norske verdensarvområdene skal være gode eksempler på helhetlig natur- og kulturminneforvaltning. Mange av disse områdene er viktige besøksmål for turister, og viktige for lokalbefolkningen og lokalt næringsliv.

Særlig nasjonalparkene og de store landskapsvernområdene utgjør et grunnlag for utvikling av naturbasert reiseliv. Ordningen med lokal forvaltning bidrar til at kommunene kan se forvaltning av verneområdene i sammenheng med kommu-

nens øvrige arealforvaltning etter plan- og bygningsloven. Områdenes betydning for friluftsliv har ofte vært et viktig delformål ved vernet. I mange verneområder er det også store kulturhistoriske verdier som gir grunnlag for lokal verdiskaping.

Merkevaren Norges nasjonalparker skal samle alle verneområder, besøkssentre, nasjonalparklandsbyer og -kommuner under en felles identitet. Mange av nasjonalparkene har kapasitet til å ta imot flere besøkende. Merkevaren skal legge til rette for å få flere besøkende inn i nasjonalparkene, der hvor naturen tåler det. Den skal også bidra til tettere samarbeid mellom forvaltningsmyndighetene, kommunene, reiselivsnæringen og friluftslivsorganisasjonene. Det stilles krav at all informasjon og profilering holder høy kvalitet, følger kriteriene for merkevaren Norges nasjonalparker, og er i tråd med verneområdets besøksstrategi. Kravene er like for alle aktørene.

Både villrein og villaks er eksempler på arter som representerer betydelige økonomiske og kulturelle verdier. I tråd med regjeringsplattformene fra Jeløya og Granavolden er det et arbeid i gang med en handlingsplan for å oppfylle kvalitetsnormen for villaks. I tråd med Granavolden-plattformen og Stortingsvedtak 677 (2015–2016) er regjeringen videre i gang med å utarbeide en kvalitetsnorm for villrein. *Villreinfjellet som verdiskaper* er et program med formål å stimulere til bred verdiskaping knyttet til de ti nasjonale villreinområdene, særlig innrettet mot ulike deler av reiselivet. Programmet gjelder de 61 kommunene som er omfattet av regionale villreinplaner, der fylkeskommunene vil være en viktig aktør for samspillet med handlingsprogrammene i de regionale planene. I 2020 øker regjeringen bevilgningen til arbeidet med å ta vare på villrein i Norge med 8,5 mill. kroner. Dette skal blant annet gå til kvalitetsnorm for villrein og verdiskaping i villreinfjella, men også til konkrete tiltak i villreinområdene.

6.5.4 Bærekraftig reiseliv kommer distriktene til gode

Et sentralt mål for regjeringens politikk for reiselivsnæringen er høyere verdiskaping og økt lønnsomhet innenfor bærekraftige rammer. Regjeringen vil føre en politikk for et bærekraftig reiseliv som bidrar til å ivareta kultur- og naturressurser og utvikle lokalsamfunn. Det vil være avgjørende for økt verdiskaping på lang sikt.

Innovasjon Norge har siden 2010 arbeidet med utvikling og implementering av en merkeordning for bærekraftige reisemål. Norge var det første landet i verden som innførte en slik ordning. Siden lanseringen i 2013 har 15 destinasjoner mottatt Merket for bærekraftig reisemål: Trysil, Røros, Vega, Lærdal, Svalbard, Geilo, Setesdal, Inderøy, Femund Engerdal, Lyngenfjordregionen, Lindesnesregionen, Lysefjorden, Sälen, Idre og Lillehammer. Å bli merket som et bærekraftig reisemål bidrar til å øke et reisemåls attraksjonsverdi for stadig flere (miljøbevisste) reisende. Merkeordningen er et verktøy for å systematisere arbeidet med bærekraft og helhetlig nærings- og destinasjonsutvikling på reisemålet der reiselivsnæringen er pådriver. Det store engasjementet rundt merkeordningen viser at norske reiselivsdestinasjoner tar bærekraftig utvikling på alvor.

Et viktig fremkomstmiddel for turister i Norge er skip. Cruisetrafikken langs norskekysten øker. Passasjertrafikk til sjøs påvirker miljøet både globalt og lokalt gjennom utslipp av klimagasser, svovel, nitrogenoksider (NO_x) og partikler. Regjeringen ga i 2016 Sjøfartsdirektoratet i oppdrag å kartlegge miljøutslipp i tre av verdensarvfjordene. Resultatet er presentert i rapporten *Utslipp til luft og sjø fra skipsfart i fjordområder med stor cruisetrafikk*. Basert på resultatene fra kartleggingen, foreslår Sjøfartsdirektoratet flere tiltak for å redusere utslippene og den negative påvirkningen på miljøet i disse fjordene på Vestlandet. Dette skal redusere den lokale forurensingen i disse fjordene på Vestlandet. Tiltakene omfatter blant annet strengere krav til utslipp av svovel- og nitrogenoksider, forbud mot utslipp av kloakk og gråvann og et forbud mot forbrenning av avfall om bord. Regelverket trådte i kraft 1. mars 2019. Regjeringen har i juni 2019 lagt fram en handlingsplan for grønn skipsfart (jf. kapittel 8.2.6). Arbeidet som er gjort i verdensarvområdet Geiranger, i prosjektet Grøn Fjord, vil kunne bidra i en samlet offensiv for å utvikle denne delen av reiselivsnæringen i mer miljøvennlig retning.

Reiselivsnæringen har selv interesse av å ta del i en utvikling som fremmer miljømessige, sosiale og økonomiske verdier. Dette er tydeliggjort i arbeidet med veikart mot et bærekraftig reiseliv som en samlet reiselivsnæring overleverte regjeringen i 2017. I Meld. St. 19 (2016–2017) *Opplev Norge – unikt og eventyrlig* ble det slått fast at regjeringen vil følge opp FNs bærekraftsmål om bærekraftig reiseliv i henhold til Agenda 2030. Avsenderne av veikartet forplikter seg til å gjennomføre konkrete tiltak for en bærekraftig utvikling av reiselivet. Regjeringen ønsker å samarbeide med aktørene om oppfølging av veikartet.

Boks 6.13 Besøksforvaltning som nærings- og distriktspolitikk

Nordland fylkeskommune har gjennom mange år kartlagt landskapsressurser og bygd opp kunnskap og kompetanse på opplevelsesbasert reiseliv. Fylkestinget vedtok i 2017 å ta en aktiv rolle som utviklingsaktør innen bærekraftig reiseliv. I 2018 ble et pilotprosjekt på besøksforvaltning satt i gang. Gjennom samarbeid med offentlig forvaltning, privat næringsliv, frivillig sektor og FoU-miljøer skal prosjektet koordinere og bygge opp kunnskap og kompetanse på tvers av sektorer, forvaltningsnivå og fagdisipliner. Prosjektet er forankret i Fylkesplanen, Strategi for reiseliv- og opplevelsesnæringer, Innovasjonsstrategien, samt politiske vedtak i fylkestinget og de 8 pilotkommunene som er med (Lofoten som reiselivsregion, Vega som verdensarvkommune og Svartisen i Meløy kommune som attraktivt besøkspunkt). Prosjektet tar utgangspunkt i at reiselivet er en industri som utnytter ressursgrunnlaget på lik linje med andre industrier som f.eks. fiskeri-, olje- og mineralnæringene. Reiseliv krever derfor en tilsvarende seriøs håndtering og forvaltning. Prosjektet har som mål å utvikle et mer helhetlig forvaltningssystem med nye verktøy som kan brukes i kommuner og regioner som ønsker å satse på besøksnæringer.

Besøksforvaltning betyr at man sikrer en bærekraftig utvikling som er innenfor grensene til det natur, landskap, miljø, lokalsamfunn og lokal kultur tåler, samtidig som det gir grunnlag for sunn næringsdrift og lokal verdiskaping. Besøksforvaltning hører derfor hjemme i samfunnsplanleggingen og må inn i det kommunale, fylkeskommunale og nasjonale planarbeidet. Prosjektet jobber fram konkrete løsninger på besøksforvaltning sammen med kommunene der de er i sine planprosesser, f.eks. i arealplan i Vestvågøy, reiselivsplan på Vega, kommunedelplan for Svartisen. Håndtering av parkering, søppel- og toalettutfordringer på enkelte besøkspunkt er en annen kommunal oppgave der prosjektet kartlegger utfordringer og tester ut løsninger sammen med interkommunale renovasjonsselskap.

Lokal kompetanse på besøksforvaltning setter innbyggere, grunneiere og grendelag i stand til å ta en mer aktiv rolle i å målbære sine verdier, ønsker og behov. Prosjektet utvikler derfor verktøy for praktisk besøksforvaltning på grendenivå. Prosjektet jobber sammen med reiselivsnæringen for å finne innhold og arbeidsmåter for en ny og smartere reisemålsutvikling. Dette inkluderer nye roller og forvaltningsoppgaver for reisemålene der de tar et mer helhetlig ansvar for å kvalitetssikre hele kundereisen (dvs. både før, under og etter reisen). Et avgjørende grep er å skifte fokus fra volum til verdiskaping. Det er ikke antall besøkende som er avgjørende, men den verdien besøkene skaper lokalt. Det innebærer at å måle suksess på nye måter, tilpasset det enkelte lokalsamfunn og reisemål. Det er behov for å utvikle flere og mer varierte kriterier som skal brukes for å følge utviklingen i et bærekraftig perspektiv. Istedenfor å snakke om bærekraftig reiseliv, har prosjektet fokus på å skape bærekraftige lokalsamfunn der reiselivsnæringen bidra til en positiv utvikling.

Kilde: Nordland fylkeskommune

7 Tilgang på kompetanse og arbeidskraft

Fremover må vi regne med store endringer i kompetansebehovet, både som følge av en aldrende befolkning, og som en konsekvens av digitalisering og innovasjon. Kompetansebehovsutvalget antyder at det i fremtiden blir behov for et bredere sett av kompetanse og at evnen til å erhverve ny kompetanse blir viktigere. Det er økende behov for god grunnkompetanse og utdanning på minst videregående nivå. Utvalget peker på at det i dag er mangel på kvalifisert arbeidskraft innen flere yrker, særlig i helse- og omsorgssektoren, grunnskolelærere, IKT, samt fagarbeidere til bygg og anlegg (NOU 2018: 2 og NOU 2019: 2).

Mange lokalsamfunn vil framover få store demografiske endringer, med færre yrkesaktive bak hver pensjonist. Flere eldre og lavere innvandring fører til at flere kommuner får nedgang i folketallet (jf. kapittel 3). Denne demografiske utviklingen gjør at det framover kan bli særlig utfordrende å rekruttere til mindre arbeidsmarkeder.

For mange bedrifter og kommuner medfører krevende rekrutteringsgrunnlag at mulighetene begrenses. For en rekke distriktskommuner fører utfordringene også til vanskeligheter med å tilby likeverdige velferdstjenester som innfrir innbyggernes behov. Tilgjengelige og relevante utdanningstilbud, også i områder med store avstander, vil være sentralt for å styrke rekruttering av relevant kompetanse. Det er også et potensiale for større arbeidsmarkedstilknytning for personer i arbeidsfør alder som i dag er utenfor arbeidslivet.

Gjennom kompetansereformen vil regjeringen styrke arbeidet for at befolkningen har relevant kompetanse, samt å få flere i arbeidsfør alder i jobb. Målene innebærer å legge til rette for et relevant utdanningstilbud innenfor det ordinære utdanningssystemet, å kvalifisere voksne til arbeidslivet og å oppdatere kompetansen for yrkesaktive. Endringer i arbeids- og næringsliv stiller strengere krav til at utdanningssystemet leverer kandidater med god grunnutdanning og at mulighetene for læring og etter- og videreutdanning i arbeidslivet økes. Med regionreformen får fylkeskommunene et større strategisk ansvar for den regionale kompetansepolitikken. Kommunene vil også være viktige aktører, blant annet i utarbeidelse av regionale kompetanseplaner.

Boks 7.1 Viktige trender påvirker lokale arbeidsmarkeder

Internasjonalt og nasjonalt har arbeidsmarkedene gått igjennom store endringer. I mange sektorer vil arbeidstakere bli erstattet med ny teknologi. Digitaliseringen og automatiseringen fører til endringer i arbeidsoppgavene i de fleste yrker. Denne globale trenden påvirker spesielt de arbeidsmarkedene der vareproduksjon er framtredende. På sikt vil strukturen i arbeidsmarkedet se annerledes ut. Behovet for å kontinuerlig oppdatering og fornyelse av kunnskap og kompetanse vil øke.

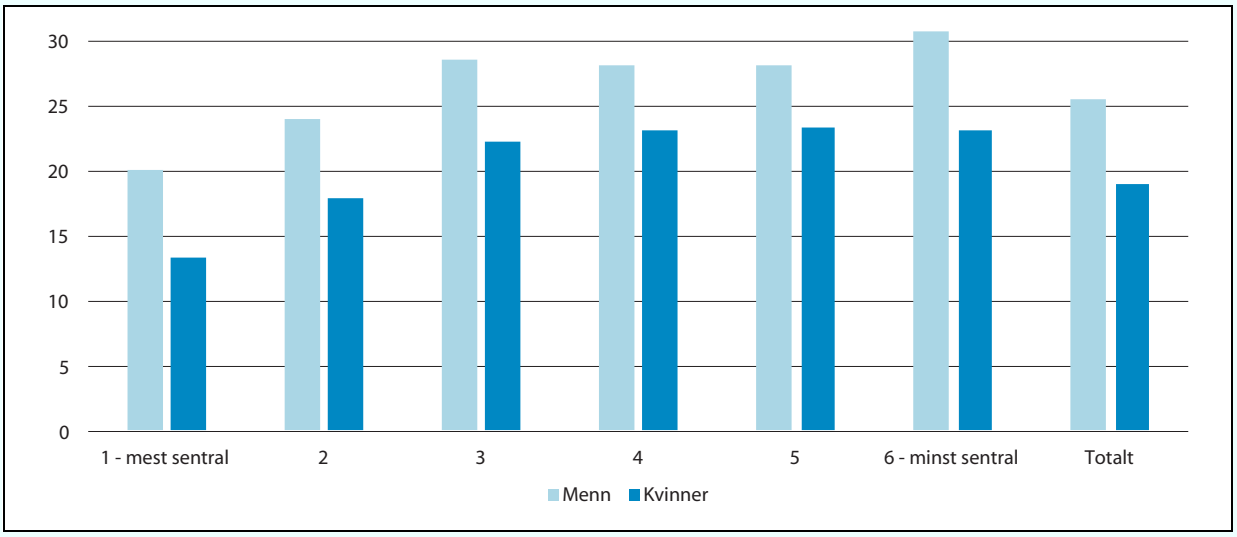
I 2017 ble Kompetansebehovsutvalget (KBU) oppnevnt og har i 2018 og 2019 lagt fram to rapporter. Formålet med utvalget er å få den best mulig faglige vurderingen av Norges fremtidige kompetansebehov. Utvalgets arbeid inngår i regjeringens grunnlag for videre politikkutvikling. I rapporten *Fremtidige kompetansebehov II* (NOU 2019: 2) presenterer KBU regionale forskjeller i tilgang på arbeidskraft og etterspurt kompetanse. Arbeidet er et godt utgangspunkt for dypere analyser av framtidige kompetansebehov regionalt.

7.1 Universitets- og høgskoletilbud i alle deler av landet

Lokalisering av universiteter og høgskoler har betydning for rekruttering av kompetent arbeidskraft regionalt (SSB 2013 og Gythfeldth og Heggen 2012). Mange unge flytter til storbyområdene for å studere, og mange blir værende i det arbeidsmarkedet de har studert i. Fra 1970-tallet har utbygginger gitt god distribusjon av høyere utdanningsinstitusjoner i landet. Studier viser at utbyggingene førte til økt tilgang til høyt kvalifisert

Boks 7.2 En relativt høy andel har kun grunnskoleutdanning

Andelen som har gjennomført videregående utdanning i Norge ligger under gjennomsnittet for EU. I aldersgruppen 25–29 år, er det 22,3 prosent. som kun har grunnskoleutdanning. Figur 7.1 viser at andelen som kun har gjennomført grunnskolen, er ulikt fordelt på sentralitetsnivåene og på kjønn. Mer sentrale kommuner (nivå 1 og 2) har i gjennomsnitt lavere andel, mens det er en større andel som kun har gjennomført grunnskole i de andre sentralitetsnivåene.



Figur 7.1 Andel av befolkningen i aldersgruppen 25–29 år med kun grunnskoleutdanning, etter kjønn og sentralitet (2017)

Kilde: SSB/PANDA. Beregninger: KMD.

De minst sentrale kommunene i Troms og Finnmark har den største andelen unge med kun grunnskoleutdanning. Her har rundt 35 prosent av 25–29-åringer kun grunnskole. Lav utdanning er likevel ikke en gjennomgående utfordring i distriktsområder. Ikke alle mindre sentrale kommuner har en høyere andel unge med kun grunnskole. I noen fylker, det vil si i nye Agder, Innlandet og Vestfold og Telemark, er det de mest sentrale kommunene som har høyest andel unge med kun grunnskole.

I likhet med andre områder dominert av primærnæringer, er andelen personer med høyere utdanning lav i de samiske områdene. Dette gjelder særlig for menn. Det er imidlertid store lokale forskjeller. I både Karasjok og Kautokeino hadde 41 prosent av kvinnene utdanning på universitets- og høgskolenivå i 2017. Frafallet i videregående opplæring er høyere i de samiske områdene enn i resten av landet. Av kullet som startet på videregående trinn 1 i 2012, hadde 39,8 prosent ikke oppnådd studie- eller yrkeskompetanse etter fem år. Tilsvarende tall for øvrige samiske områder nord for Saltfjellet var 32,2 prosent og 25,6 prosent for hele Norge.

Forskjellen mellom de med lav utdanning og personer med gjennomført videregående opplæring har økt kraftig de siste 15 årene. Stadig flere voksne med kun grunnskoleutdanning deltar ikke i arbeidslivet, og mange har ustabile jobber (NOU 2018: 13). For mange av de som står utenfor arbeidsmarkedet grunnet manglende kompetanse, kan resultatet bli en ond sirkel: kompetanseheving blir vanskelig fordi man står utenfor arbeidsmarkedet på grunn av lav eller manglende kompetanse (NOU 2018: 2). Frafall i videregående skole kan ha selvforsterkende virkninger, med en negativ spiral med svak selvtillit, lav motivasjon og få muligheter for sysselsetting og videre opplæring. Uten formell kompetanse er disse ungdommene dårlig rustet for å komme seg inn i arbeidsmarkedet.

Frafallet i videregående skole er større blant gutter enn jenter. Unge menn har derfor i større grad enn unge kvinner kun grunnskoleutdanning. Dette gjelder både i sentrale og mindre sentrale kommuner, og det er store fylkesvise forskjeller. Frafallet i videregående skole er særlig høyt for elever på yrkesfaglig studieretning. Gjennomføringsgraden i videregående utdanning har imidlertid økt de siste årene, og det kan derfor være grunn til å forvente at andelen med kun grunnskole i denne aldersgruppen vil reduseres i de nærmeste årene.

arbeidskraft og påvirket den regionale produktiviteten og teknologisk utvikling (Carneiro, Liu og Salvanes 2018).

Den norske universitets- og høgskolesektoren kjennetegnes av sin desentraliserte struktur, som har bidratt til økt tilgang på relevant kompetanse i regionale- og lokale arbeidsmarkeder. Siden de enkelte institusjonene har behov for et visst innbygger- og rekrutteringsgrunnlag, er de ofte lokalisert nær et regionsenter eller en by. Et studietilbud er avhengig av god og stabil rekruttering av studenter til de ulike fagene som tilbys, samt av fagmiljøer med en viss størrelse. Slike faktorer bidrar til høyere kvalitet på utdanningstilbudene, samt mer attraktive lærersteder og bomiljø.

Høyere utdanning tilbys også desentralt og nettbasert. Fleksible utdanningstilbud bidrar til bredere geografisk rekruttering, og viser seg å kunne være tilbud av god kvalitet, ikke minst for dem som kombinerer studier med jobb og familie. Antallet studenter som studerer utenfor campus har steget det siste tiåret. Flere studenter velger nå nettbaserte tilbud og færre velger desentraliserte tilbud. I 2008 var 42 prosent av de fleksible studentene registrert på nettbaserte tilbud, mens andelen har steget til 68 prosent på ti år. Det er ofte mange lokale søkere til desentraliserte tilbud. Økt fleksibilitet i høyere utdanningstilbud vil trolig bidra til utvikling av nye utdannings- og læringsmodeller, der hyppigere bruk av modulbasert utdanning, og flere varianter av steds-, samlingsbasert og nettbasert undervisning, vil være typiske kjennetegn ved mange av de nye tilbudene.

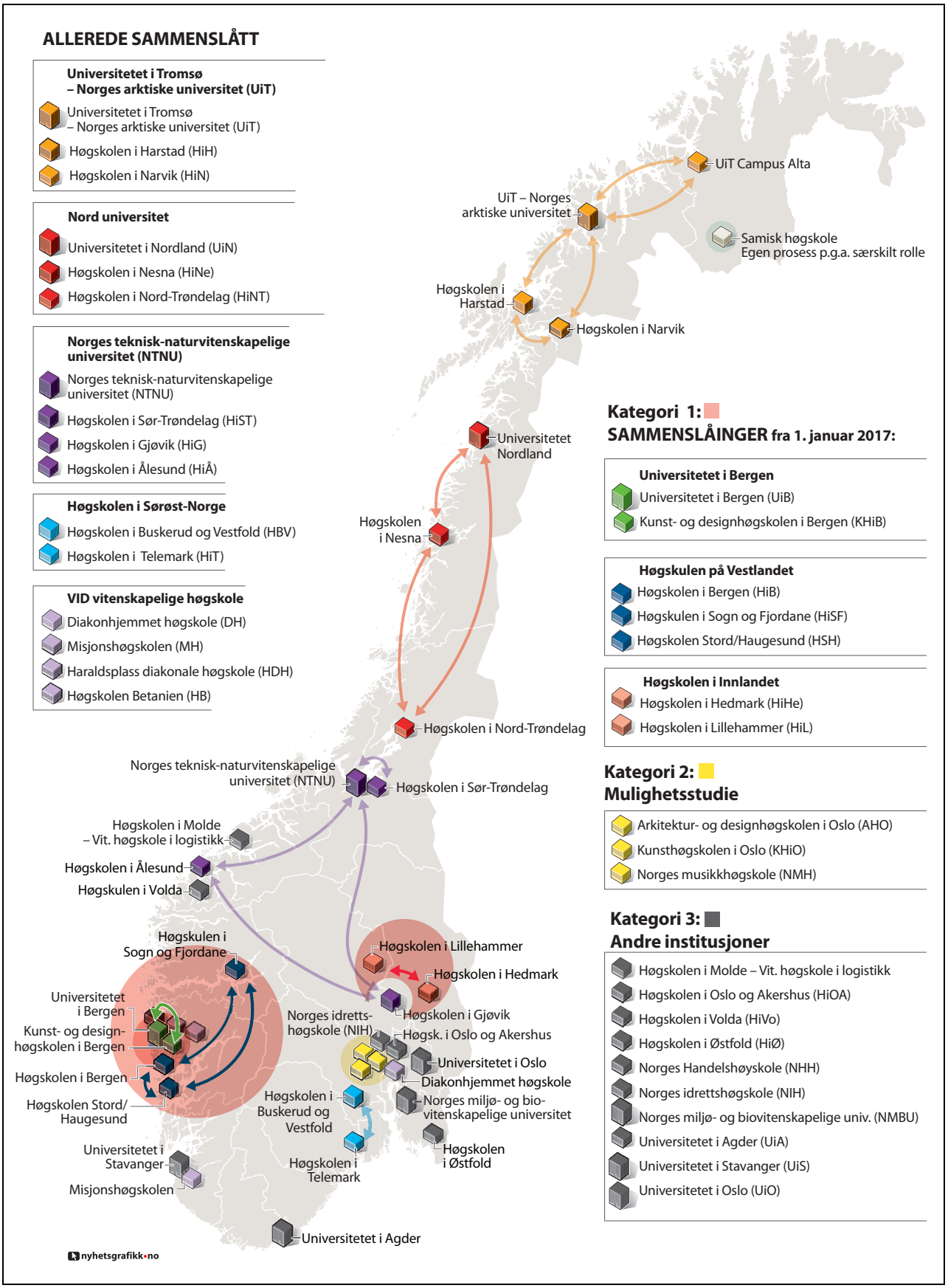
Behovet for aktiv oppfølging og støtte vil likevel være til stede for mange studentgrupper og individer. Stortinget har i 2019 bevilget midler til utvikling av fleksible studietilbud. Regjeringen foreslår å videreføre disse midlene i 2020. Formålet er at høyere utdanning skal bli mer tilgjengelig for studenter som på grunn av bosted eller livssituasjon ikke har anledning til å studere fast ved en universitets- eller høyskolecampus. Fra 2019 kan universiteter og høyskoler søke om midler til utvikling og drift av fleksible utdanningstilbud (desentraliserte, nettbaserte, samlingsbaserte, studier, gjerne på deltid). Regjeringen foreslår å øke disse midlene i 2020. Tilbudene kan være på ulike utdanningsnivå og innenfor ulike fagområder. Det er særlig ønskelig å støtte utvikling av nye tverrfaglige studietilbud rettet mot bærekraftig omstilling og grønn næringsutvikling. Regjeringen vil også øke tilgangen på utdanning for å møte økende og behov for kompetanse, og foreslår i 2020 å øke midlene til nye studieplasser. Det foreslås at 4,6 mill. kroner i 2020, tilsvarende om lag 100 studieplasser, lyses ut gjennom en søknadsbasert ordning i Diku. Regjeringen legger vekt på at studietilbud skal møte skiftende behov over tid og at det er behov for studietilbud som er tilgjengelige utenfor de faste universitets- og høyskolecampusene. Dette tiltaket gir mulighet til å opprette studietilbud der det ikke er campus, slik at folk skal kunne ta utdanningen sin nær der de bor. Det er ikke en klar fasit på hvilke kompetanser, utdanninger og yrker vi trenger for å utføre fremtidens arbeidsoppgaver, men det er nå et stort behov i helse- og omsorgssektoren og vi må være omstillingsdyktige innenfor teknologi og det grønne skiftet.

I Granavolden-plattformen er regjeringen særlig opptatt av mangelen på lærere i distriktene. Regjeringen vil at det skal legges til rette for desentralisert utdanning, herunder desentralisert lærerutdanning for å rekruttere flere lærere til distriktene. Det er institusjonene selv, ved styrene, som har ansvaret for hvordan midler til studieplasser skal disponeres, ut i fra behovet for kvalifisert arbeidskraft i regionen. Tilgangen på praksisplasser kan i noen tilfeller være en faktor som setter grenser for dimensjoneringen av antall studieplasser på utdanninger der praksis er en del av studiet.

I tillegg vil etableringen av slike tilbud være avhengig av tilfredsstillende søkertall. Universiteter og høyskoler har høy bevissthet om lærerbehovet og arbeider målrettet med å legge til rette for gode ordninger for rekruttering til lærerutdanning og gjennomføring av studiet. 10 av 67 studietilbud i grunnskolelærerutdanning som ble lyst ut gjennom Samordna opptak i 2019, er samlingsbaserte/nettbaserte. Tre utdanningsinstitusjoner i Nord-Norge står for syv av disse samlingsbaserte tilbudene, med til sammen 174 studieplasser.

Gjennom strukturreformen ble 33 statlige universiteter og høyskoler slått sammen til 21. Det har også vært sammenslåinger av private høyskoler og av studentsamskipnader. Målene med reformen var: Utdanning og forskning av høy kvalitet – Robuste fagmiljøer – God tilgang til utdanning og kompetanse over hele landet – Regional utvikling – Verdensledende fagmiljøer – Effektiv resursbruk.

Forskning og høyere utdanning av høy kvalitet er viktig for å sikre fremtidens arbeidsplasser og for å fremme omstilling og verdiskaping i norsk økonomi. Det er mange positive utviklingstrekk i den norske universitets- og høyskolesektoren. Det har imidlertid også vært en rekke utfordrin-



Figur 7.2 Læresteder per 1. januar 2017. Kartet viser institusjonenens hovedcampus

Kilde: Kunnskapsdepartementet

Boks 7.3 Samlingsbasert og nettstøttet lærerutdanning i Finnmark og Nord-Troms

UiTs tilbud om samlingsbasert og nettstøttet grunnskolelærerutdanning i Finnmark og Nord-Troms er organisert etter en fleksibel modell. Studenten kan være bosatt på sin hjemplass og følge studiene gjennom 4 årlige samlinger i Alta og 5 årlige nettbaserte samlinger, som går samtidig i Alta, Kirkenes og Storslett. Mellom samlingene, jobber studentene alene eller også sammen med studenter i sitt nærområde eller per nett. Praksis skjer i tilknytning til de ulike undervisningsstedene i Alta, Storslett eller Kirkenes.

ger, særlig knyttet til små, sårbare forskningsmiljøer og mange spredte, små utdanningstilbud med sviktende rekruttering. Den samlede internasjonale deltakelsen har også vært lavere enn ressursgrunnlaget tilsier. Derfor var det nødvendig å endre strukturen i universitets- og og høyskolesektoren og samle ressursene på færre, men sterkere institusjoner. Strukturreformen skal styrke kvaliteten på utdanningen og forskningen. Tilgangen til høyere utdanning skal være god over hele landet, og institusjonenes regionale rolle skal videreutvikles.

Forutsetningene for å nå disse målene er en mangfoldig sektor, utstrakt samspill og samarbeid med regionale myndigheter samt arbeids- og næringsliv både regionalt og nasjonalt. Videre kreves det tett samarbeid med høyere utdanningsinstitusjoner i utlandet. God styring og ledelse, studiestøtte og studentvelferd, samt moderne og hensiktsmessige bygg og infrastruktur er også viktig.

For å styrke kvaliteten på utdanningene og koblingene til arbeidslivet, foreslår regjeringen over Kunnskapsdepartementets budsjett for 2020 å styrke Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (Diku) sitt kvalitetsprogram. 20 mill kroner skal gå til tiltak for å øke arbeidslivsrelevans i utdanningene, inkludert praksis. Videre skal 20 mill. kroner gå til å styrke praksis i kommunesektoren for helse- og sosialfagsstudenter. I tillegg foreslår Kunnskapsdepartementet 15 mill kroner for å styrke kvaliteten i praksis i lærerutdanningene.

7.2 Fleksibel etter- og videreutdanning

Behovet for relevant arbeidskraft kan ikke løses av nyutdannede alene. Nyutdannede utgjør hvert år bare tre prosent av arbeidsstyrken. De fleste arbeidsføre i det norske arbeidsmarkedet er allerede i jobb. Et godt tilbud av etter- og videreutdanning og kvalifiseringstiltak er viktig på områder der rekruttering av nyutdannet arbeidskraft er særlig utfordrende. Regjeringen vil styrke arbeidet for at befolkningen i regionale og lokale arbeidsmarkeder har relevant kompetanse og at flere i arbeidsfør alder deltar i arbeidslivet.

7.2.1 Nasjonal koordinering og regional forankring

Kompetansereformen vil bedre tilgangen på fleksibel etter- og videreutdanning og bidra til bedre informasjon om relevante tilbud. Utvikling av fleksible etter- og videreutdanningstilbud som kan kombineres med jobb, står sentralt i reformen.

Påfyll av kompetanse for den enkelte i et skiftende arbeidsliv utfordrer universitets- og høgskolesystemet og etablerte finansieringsordninger for utdanning. Regjeringen vil vurdere hvordan det kan bli enklere for universiteter og høyskoler å tilby fleksibel videreutdanning.

Regjeringen har også satt i gang et arbeid med bransjeprogram for bransjer som er spesielt utsatt for omstilling. I første omgang etableres det to bransjeprogrammer: ett for industri-, bygg- og anleggsbransjen og ett for kommunal helse- og omsorgssektor. Bransjeprogrammene er et trepartssamarbeid mellom partene i arbeidslivet og staten. Partene i arbeidslivet skal, i samarbeid med utdanningstilbydere, foreslå og utvikle opplærings- eller utdanningstilbud basert på de utfordringene bransjene står overfor. Regjeringen bidrar med midler til utvikling og drift av de offentlige tilbudene.

Regjeringen har opprettet en ordning der fagskoler, universiteter og høyskoler kan søke om midler til å utvikle fleksible videreutdanningstilbud i digital kompetanse. Målrettet formidling av tilbudene blir viktig for å mobilisere også mindre bedrifter og næringsmiljøer i distriktene til kompetanseutvikling.

Regjeringen utvikler nå en nasjonal digital karriereveiledningstjeneste for å bidra til at hele befolkningen skal ha tilgang til karriereveiled-

Boks 7.4 Regjeringens kompetansereform – lære hele livet

Regjeringen vil gjennomføre en kompetansereform i arbeidslivet for at ingen skal gå ut på dato og at flere skal kunne stå i jobb lenger. Regjeringen har satt i gang en rekke tiltak og vil legge frem en melding til Stortinget våren 2020 som skal oppsummere arbeidet så langt og gi retning for den videre politikkutviklingen. Regjeringen satte i 2018 ned et utvalg for å vurdere behov for etter- og videreutdanning, om utdanningssystemet er i stand til å imøtekomme disse behovene og om rammebetingelsene for investering i ny kompetanse er tilstrekkelig gode. Utvalget la i juni 2019 fram NOU 2019: 12 *Lærekraftig utvikling – Livslang læring for omstilling og konkurranseevne.* NOUen inngår som et viktig kunnskapsgrunnlag i ovennevnte arbeid med stortingsmelding.

Regjeringen vil utvikle reformen i samarbeid med partene i arbeidslivet, innenfor rammene av oppfølgingen av Nasjonal kompetansepolitisk strategi (2017–2021). Et viktig grep i reformen er å stimulere til utvikling av fleksible videreutdanningstilbud og gjøre livslang læring mer tilgjengelig.

Kompetansereformen understøtter fylkeskommunenes strategiske og koordinerende rolle i regional kompetansepolitikk. God rollefordeling, samarbeid og samordning mellom nasjonalt og regionalt nivå i kompetansepolitikken blir viktig.

ning. Den digital karriereveiledningstjenesten vil bestå av et nettsted med informasjon og refleksjonsverktøy og ha en til knyttet chat der man kan få karriereveiledning av en profesjonell veileder. Regjeringen er også i ferd med å utrede en digital plattform for etter- og videreutdanning.

I statsbudsjettet for 2020 foreslår regjeringen å øke bevilgningene til kompetansereformen *Lære hele livet.* Regjeringen foreslår en økning på 30 mill. kroner til å opprette et nytt program forvaltet av Kompetanse Norge, *Kompetanseprogrammet.* Av dette vil 15 mill. kroner gå til å styrke bransjeprogrammer rettet mot bransjer som er særlig utsatt for omstilling. Regjeringen vil også videreføre og styrke tilskudd til utvikling av fleksible videreutdanningstilbud innenfor programmet. Samlet foreslår regjeringen 97 mill. kroner til Kompetanseprogrammet i 2020.

Boks 7.5 Voksenagronomen – eksempel på å lære hele livet

I landbruksnæringen er det stor etterspørsel etter kompetansetiltak og etter- og videreutdanningstiltak, både for utøvere som allerede er etablert i næringen, og for utøvere som er på vei inn i næringen. Den nasjonale modellen for agronomopplæring – *Voksenagronomen* – ble etablert som en ordning over jordbruksavtalen fra og med 2018. Det er et samlingsbasert utdanningstilbud i regi av de fylkeskommunale naturbruksskolene. Målgruppen er voksne som har brukt opp retten sin til videregående skole, og som gjerne har annen utdannings- og yrkesbakgrunn. Opplæringen foregår over to år og gir yrkestittelen agronom. Interessen for tilbudet er stor, og fra og med 2019 er voksenagronomtilbudet etablert i 16 fylker. Det pågår et prosjekt i regi av Oppland fylkeskommune med mål om å utvikle og implementere felles digitale løsninger og læremidler til bruk i voksenagronomen over hele landet.

Kilde: Landbruks- og matdepartementet

Lavere inntekt mens man tar videreutdanning, er for mange en barriere mot å investere i kompetansebygging. Regjeringen foreslår derfor 41 mill. kroner til endringer i utdanningsstøtteordningene som gjør det enklere å kombinere utdanning og opplæring med arbeid.

Kompetanse Norge skal bidra til at den voksne befolkningen utvikler og tar i bruk den kompetansen samfunnet trenger. Kompetanse Norge har blant annet ansvaret for tilskudd til voksenopplæring i regi av studieforbundene, samt praksisnær opplæring i grunnleggende ferdigheter i små og mellomstore virksomheter og ulike bransjer gjennom Kompetansepluss-ordningen. Kompetanse Norges virkemidler og tiltak bør koordineres og bygge opp under regionale kompetanseplaner og samarbeid med fylkeskommunene og andre regionale partnere i kompetansepolitikken.

7.2.2 Større sammenheng mellom tilbud og etterspørsel av etter- og videreutdanning

NHOs kompetansebarometer oppgir at om lag 80 prosent av NHO-bedriftene i utvalget ønsker å

heve kompetansen til dagens ansatte. Små virksomheter som ønsker å videreutvikle kompetansen til sine ansatte, kan være sårbare for fravær av arbeidstakere i opplæringstiden. Mens store virksomheter ofte utvikler egne spesialiserte kurs for sine ansatte, er denne løsningen ikke mulig for mindre bedrifter. Faren for å miste kompetente ansatte bedriften har investert i, er også tilstede. Nevnte forhold kan bidra til underinvestering i kompetanse i små virksomheter. I distriktene vil det også være vanskelig å oppnå en kritisk masse av søkere for å tilby etter- og videreutdanning lokalt.

Fleksibilitet er en forutsetning for utforming av gode etter- og videreutdanningstiltak. Det krever godt samarbeid mellom kurs- og kompetansetilbydere og kjennskap til de relevante målgruppene. Fylkeskommunens ansvar for å kartlegge og formidle opplæringsbehov og å sørge for utdannings- og opplæringstilbud som er etterspurt, forankres i de regionale partnerskapene og den regionale kompetanseplanen, der alle kompetanse- og utdanningsaktørene regionalt deltar. Det er i dag flere fylkeskommuner og kommuner som støtter oppstart eller aktiviteter i lærersentra som legger til rette for lokale tilbud av etter- og videreutdanninger til både bedrifter og kommuner, og som bidrar med infrastruktur og faglig oppfølging. Enhetene kalles for eksempel studiesentre, regionale kompetansekontorer eller kurs- og kompetansesentre. Hovedmålgruppen for sentrene er voksne.

Regjeringen er positiv til utviklingen av slike initiativ som kan koordinere og kartlegge lokale/regionale kompetansebehov, mobilisere og legge til rette for utdanning og kompetanseutvikling lokalt, ut i fra individuelle behov samt behovene i privat næringsliv og offentlige virksomheter.

Regjeringen vil støtte opp under at større deler av Distrikts-Norge dekkes av slike initiativ som kan koordinere, kartlegge lokale/regionale kompetansebehov, stimulere og legge til rette for utdanning og kompetanseutvikling lokalt i samsvar med behovet. Regjeringen vil derfor invitere fylkeskommunene til å foreslå treårige piloter. Pilotene skal være:

- Motorer, dvs. pådrivere for kompetansevikling og utdanning
- Meglere, dvs. behovsavklaring, tilrettelegging og kopling av tilbydere og etterspørrere
- Møteplasser, dvs. etablering og utvikling av studiesteder/samlingssteder, digitale studietilbud/møteplasser med nødvendig infrastruktur og arenaer for læring og kompetanseutvikling

Pilotene bør være rettet inn mot etter- og videreutdanning i distriktsområder. For å sikre nærhet til bedrifter og innbyggere, bør pilotene omfatte et mindre område enn hele fylket. Pilotene bør forankres i regionale kompetanseplaner, der alle kompetanse-/utdanningsaktørene deltar. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil ha dialog med fylkeskommunene om den endelige innretningen av pilotene. Fylkeskommunene bør i stor grad ha eierskap og selv bestemme viktige rammer for pilotene. Pilotene skal evalueres, og underveis i perioden vil departementet legge til rette for felles samlinger, erfaringsoverføringer og øvrig støtte der samtlige piloter deltar. Det vil også legges vekt på formidling av gode erfaringer fra pilotene til en bredere målgruppe.

7.3 Et utdanningstilbud tilpasset lokale arbeidsmarkeders behov

Etterspørselen etter kompetanse varierer mellom ulike arbeidsmarkeder. Arbeidsplasser som krever høyere utdanning er ofte konsentrert i større arbeidsmarkeder i sentrale områder. I mindre sentrale områder er både bredden og variasjonen i arbeidsmarkedet mindre, noe som får betydning både for den kompetansen som etterspørres og dermed for karrieremuligheter og muligheter til å skifte jobb.

OECD (2014) har tidligere pekt på at Norge, til tross for gode forutsetninger, ikke greier å utnytte befolkningens kompetanse godt nok. I følge OECD opptrer staten lite koordinert. Silotenkningen karakteriserer både nasjonalt, regionalt og lokalt forvaltningsnivå. Nasjonal kompetansepolitisk strategi og regjeringens kompetansereform legger an en mer helhetlig tilnærming i kompetansepolitikken. Samarbeid på tvers av samfunnssektorer er krevende og krever tydelige grep. En helthetlig kompetansepolitikk innebærer ikke minst at videregående opplæring, fagskoler, universiteter og høgskoler og andre utdanningstilbydere tilbyr relevante og tilgjengelige opplærings- og studietilbud som bygger opp under behovene for arbeidskraft i ulike distrikt.

7.3.1 Kompetansepolitikken skal tilpasses regionale forhold

Fylkeskommunens rolle som regional samfunnsutvikler forsterkes gjennom regionreformen. Med regionreformen (Meld. St. 6 (2018–2019)) får fylkeskommunen et økt ansvar for at innbyggerne har den kompetansen samfunnet og næringslivet

etterspør lokalt og regionalt. Regjeringen vil forsterke fylkeskommunens ansvar for å tilrettelegge for og tilby relevant utdanning tilpasset lokale og regionale behov. Fylkeskommunene får også et større ansvar på integreringsfeltet, herunder ivareta flyktningers og innvandreres behov for en opplæring som møter regionale behov for arbeidskraft (jf. kapittel 7.4). Dette kan kreve egne strategier i områder med store avstander og mindre arbeidsmarkeder.

Kompetansepolitikken ligger i skjæringspunktet mellom arbeidsmarkeds-, utdannings-, integrerings-, nærings- og regionalpolitikken. Fylkeskommunenes forsterkede kompetansepolitiske rolle forutsetter god ledelse, koordinering, samarbeid og involvering av kommunene, fylkesmannen, utdannings-, arbeidsmarkeds- og næringsaktørene på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. En treffende og regionalt tilpasset politikk forutsetter at nasjonale styringssignaler er koordinerte og gir nødvendig regionalt handlingsrom til å tilpasse kompetansepolitikken til ulike deler av fylket.

Regjeringen ønsker at flere arbeidssøkere med svake kvalifikasjoner skal få bistand til å oppnå formell kompetanse. Opplæringstiltakene i Arbeids- og velferdsetaten blir derfor endret gjennom forskrift gjeldende fra 1. juli 2019, for at flere arbeidssøkere skal kunne fullføre fag- og yrkesopplæring. Det legges gjennom disse endringene til rette for et utvidet samarbeid mellom fylkeskommunene og Arbeids- og velferdsetaten om fag- og yrkesopplæring på videregående nivå. Arbeids- og sosialdepartementet vil i samarbeid med Kunnskapsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet se på hvordan man kan videreutvikle samarbeidet og etablere avtaler mellom Arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommunene om gjennomføringen av opplæring for arbeidssøkere som har behov for styrket kompetanse for å komme i arbeid.

Overføring av ansvar for bedriftsintern opplæring (BIO) fra Arbeids- og velferdsetaten til fylkeskommunene fra 2020 gir et nytt virkemiddel som underbygger og styrker fylkeskommunenes rolle i nærings- og kompetansepolitikken.

Tilskudd til fylkesvise partnerskap for karriereveiledning vil bli innlemmet i fylkeskommunenes rammetilskudd fra 2020. Målet for karriereveiledningen er at brukerne skal bli kjent med sine egenskaper, interesser og kompetanse, og kunne ta gode og velinformerte valg knyttet til utdanning, opplæring og arbeid. Kunnskapsdepartementet har sendt på høring et forslag om å lovfeste et tilbud om karriereveiledning i fylkeskommunen. Det er imidlertid, uavhengig av lovhjemmel, viktig at innbyggerne har tilgang til god karriereveiledning, og her spiller fylkeskommunene en viktig rolle.

Fylkeskommunen har også en rolle i å formidle opplæringsbehov og sørge for utdannings- og opplæringstilbud som er etterspurt. Et godt og oppdatert kunnskapsgrunnlag forutsetter nær kontakt med utdannings-, nærings- og arbeidslivsaktørene. I tillegg til fylkeskommunenes egne analyser, vil regjeringen styrke samarbeidet mellom fylkeskommunene og nasjonalt nivå om kunn-

Boks 7.6 SalMar som eksempel på samarbeid mellom NAV og næringslivet

NAV har de senere årene lagt stor vekt på samarbeid med arbeidsgivere for å få mer kunnskap om næringslivets kompetansebehov. Det gir bedre forutsetninger for å bistå bedrifter med ønsket arbeidskraft, og et bedre grunnlag for å rådgi brukere av NAV.

Samarbeidet med SalMar på Frøya er ett eksempel på et slikt samarbeid. SalMar er et stort foretak, med om lag 1 500 årsverk i 35 kommuner. Bedriftens arbeidskraftbehov dekker en rekke kompetanseområder, blant annet farming/oppdrett, prosessering/ bearbeiding, salg, logistikk, IKT og økonomi. 600 arbeider ved hovedkontor og slakteri på Frøya – en kommune med 5 000 innbyggere.

På ett år har SalMar rekruttert 31 ungdommer i faste stillinger ved fabrikken på Frøya. Ved rekrutteringen har bedriften lagt vekt på holdninger, motivasjon og fysisk egnethet. Deltakelse i relevant intern og ekstern fagutdanning skal fremme karrieremuligheter i selskapet.

Gjennom samarbeidet med SalMar, får NAV kunnskap om kompetanseutfordringene og sysselsettingsmulighetene i deler av næringslivet. SalMar legger vekt på at de har «ett NAV» å forholde seg til ved rekruttering og inkludering, dvs. én kontaktperson som kjenner bedriften og som har eierskap til prosessen med bedriften.

Den lokale fagforeningen, Norsk nærings- og nytelsesmiddelarbeiderforbund, er trukket inn i samarbeidet. God involvering av de ansatte har bidratt positivt til prosjektet.

Kilde: Arbeids- og sosialdepartementet

skapsgrunnlag, analyser og metoder for å identifisere kompetansebehovene i og mellom fylkene.

Regjeringen forventer at fylkeskommunene tar ansvar for den regionale kompetansepolitikken og legger til rette for god tilgang på kompetent og relevant arbeidskraft, blant annet gjennom oppdaterte regionale planer, jf. *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023*. Regionale kunnskapsgrunnlag, planer/strategier og tiltak for regional kompetansepolitikk bør utarbeides i partnerskap med nærings- og utdanningsaktørene (blant annet universitetene og høgskolene), regional stat (blant annet NAV) og kommuner for å avdekke arbeidskraftsbehov i ulike deler av fylket. Regionale planer med et handlingsprogram kan gi en god plattform for et partnerskap mellom kompetansaktørene for et systematisert, strategisk og løpende samarbeid i kompetansepolitikken. Samhandling i selve planprosessen er viktig for å utvikle forståelse for hverandres roller og for å utvikle felles kunnskapsgrunnlag, mål og tiltak i tråd med individer og lokale og regionale arbeidsmarkeders behov.

Planer kan vise retning og bidra til en samlet strategi i fylkene. For å tydeliggjøre fylkeskommunenes forsterkede kompetansepolitiske rolle og ansvar, vedtok fylkesrådmannskollegiet i 2018 å bygge de enkelte fylkenes kompetansepolitikk på tre pilarer: 1) En regional kompetanseplan/-strategi, 2) Et regionalt kompetanseforum og 3) Et regionalt kunnskapsgrunnlag. Fylkeskommunene vil etablere et nettverk for læring og kompetanseutvikling mellom fylkeskommunene, der også Kunnskapsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil delta.

7.3.2 Et relevant videregående opplæringstilbud

NOU 2019: 2 *Fremtidige kompetansebehov II – Utfordringer for kompetansepolitikken* peker på at det er behov for faglært arbeidskraft. Det er vedvarende mangler på kvalifisert arbeidskraft innen noen yrker, særlig i helse- og omsorgssektoren, grunnskolelærere, IKT, samt fagarbeidere til bygg og anlegg. I NOU 2019: 2 vises det til SSBs fremskrivninger som viser fremtidig mangel på arbeidskraft med fag- og yrkesopplæring innen håndverksfag (samlet) og helsefag. Den største sysselsettingsgruppen som inngår i helsefag, er helsefagarbeidere.

I mange arbeidsmarkeder i distriktene er faglærte viktige ressurser, og for de fleste yrker vil gjennomført videregående opplæring være en forutsetning for å få jobb. Videregående opplæring representerer derfor et slags minimumsnivå av utdanning som er nødvendig for at en relativt høy andel av befolkningen skal ta del i arbeidsmarkedet. Videregående opplæring gir grunnlag for videre utdanning og jobb, og kan bidra til nødvendig arbeidskraft i lokale arbeidsmarkeder. Det er imidlertid en forutsetning at utdanningen er relevant for det lokale arbeidsmarkedet.

Gjennom sitt ansvar for videregående opplæring, skal fylkeskommunene planlegge og bygge ut tilbudet. I planleggingen skal det tas hensyn til blant annet nasjonale mål, søkernes ønsker og samfunnets behov for videregående opplæring, i samsvar med regionale kompetansebehov, strategier og planer. I dimensjoneringen av både yrkesfaglige og studieforberedende utdanningsprogram, må kunnskap om arbeidslivets kompetansebehov brukes aktivt. Fylkeskommunene har ansvaret for at opplæringstilbudet treffer behovene regionalt og lokalt, og har med dette et betydelig ansvar for at videregående opplæring dekker kompetansebehovene, og slik bygger opp om vekstvilkår i distriktene. I dimensjoneringen av både yrkesfaglige og studieforberedende utdanningsprogram, må kunnskap om arbeidslivets kompetansebehov brukes aktivt. Samhandlingen med yrkesopplæringsnemndene er sentralt i arbeidet. Det er yrkesopplæringsnemnder i alle fylker, og partene i arbeidslivet skal ha flertall i nemnda. Yrkesopplæringsnemndene skal blant annet gi råd om hvordan utviklingen av fag- og yrkesopplæringen kan tilpasses arbeidsmarkedets behov og arbeide for best mulig dimensjonering av tilbudet.

Yrkesfag er et satsingsområde for regjeringen. Regjeringen vil at fagutdanningene i videregående opplæring skal bli mer yrkesrettet. Fra høsten 2020 kommer den største endringen i yrkesfagutdanningen siden Kunnskapsløftet i 2006. Tilbudet utvides blant annet fra åtte til ti utdanningsprogram. Flere av programmene er særlig viktige for å imøtekomme arbeidskraftbehov i distriktene, slik som det nye programmet *Salg, service og reiseliv*.

Gjennomføringsgraden i videregående opplæring er nå den høyeste siden målingene startet, men fortsatt er det for mange som ikke fullfører og består, og det er store regionale forskjeller. Om lag 70 prosent av de med karaktersnitt under tre fra grunnskolen, gjennomfører ikke i løpet av fem år. Kunnskapsdepartementet skal utrede et utvidet og mer helhetlig fylkeskommunalt ansvar for alle i alderen 16 til 24 år. Målet er å gi elever med svak kompetanse fra grunnskolen, bedre forutsetninger for å fullføre og bestå videregående opplæ-

Boks 7.7 *Naturbruk blå* ved Senja videregående skole – et tilbud basert på regionens behov for arbeidskraft

På Gibostad på Senja har det vært landbruksskole i over 100 år. Siden 1999 har det også vært videregående opplæring i de blå linjene ved skolen. De blå linjene er praktisk rettede yrkesfaglige tilbud, som kvalifiserer elevene til jobb i sjømatnæringen. VG1 Naturbruk blå, omfatter blant annet mye praksis, både ute i bedriftene og på skolens opplæringsfartøy og andre praksisarenaer. På VG2 velger elevene om de vil satse på fiskeri- eller havbruksnæringen, og undervisningen omfatter mer teori. Etter fullført VG2, begynner elevene som lærling, enten på oppdrettsanlegg eller på fiskebåt. Etter bestått fagprøve er elevene kvalifiserte fagarbeidere i sjømatnæringene.

Søkertallet til de blå linjene har tradisjonelt sett vært lavt, men de siste 5 årene har skolen opplevd en kraftig vekst i antall søkere. Troms fylkeskommune har opprettet flere klasser etter hvert som interessen har økt. Høsten 2019 kommer det totalt til å være om lag 90 elever som går på de blå linjene ved skolen. Dette gjør Senja videregående skole til en av de største blå naturbruksskolene i landet. Veksten i elevtall speiler den generelle positiviteten i sjømatnæringen, men også skolens målrettede arbeid med rekruttering og samarbeid med næringen. Aktører innenfor både fiskeri og havbruk stiller opp med både praksis- og lærlingeplasser. En annen suksessfaktor har vært skolens undervisningstillatelse for akvakultur. Tillatelsen drives av Wilsgård fiskeoppdrett, og gir skolen tilgang til gode praksisfasiliteter innenfor akvakultur. Inntektene fra tillatelsen har òg gjort det mulig for skolen å oppgradere egne fasiliteter og opplæringsfartøy.

Skolen opplever at elevene som går naturbruk blå er motiverte og fornøyde. Andelen som fullfører og består skolen er godt over landsgjennomsnittet og tilfører viktig arbeidskraft til næringslivet i regionen.

Kilde: Senja videregående skole

ring. Det kan blant annet være aktuelt med tilrettelagt og forsterket opplæring, særlig ved overgangen fra ungdomsskole til videregående opplæring.

De videregående skolene representerer en viktig samfunnsinfrastruktur i distriktene. Skolene skaper arbeidsplasser, tilflytting og aktivitet i omlandet. Det kan ikke ligge videregående skoler i alle kommuner, men fylkeskommunene bør tilstrebe en struktur som gir tilgjengelighet i alle deler av fylkene. Dette kan senke terskelen for å ta utdanning, øke trivsel og bidra til at færrest mulig må flytte og bo på internater eller hybler i ung alder. Skolene er også møteplasser for ulike aktiviteter som har betydning for lokalmiljøet og er arena for etter- og videreutdanning for voksne. Fjernundervisning, med hjelp av IKT, kan brukes for å redusere reisetiden for elever med lang vei til skolen. Regjeringen vil legge til rette for modulbasert opplæring på grunnskole- og videregående-nivå for voksne, blant annet for å styrke muligheten til å ta fagbrev for dem som mangler deler av opplæringen og gjøre det enklere å kombinere opplæring med arbeid.

7.3.3 Fagskolene – arbeidslivets utdanning

Fagskolene tilbyr høyere yrkesfaglig utdanning, som ligger på nivået over videregående opplæring. De er sentrale aktører for tilførsel av relevant arbeidskraft i viktige distriktsnæringer. Fagskolene er avgjørende for å nå målet om at flere skal kvalifiseres til nåværende og fremtidens jobber i distriktene, og for gi påfyll av kompetanse hos voksne arbeidstakere. Fagskoleutdanning betegnes ofte som «arbeidslivets utdanning», fordi utdanningstilbudet drives og utvikles i nært samarbeid med arbeidslivet. Dette gir muligheter til å skreddersy utdanningene til arbeidslivets kompetansebehov.

Fylkeskommunene har et særskilt ansvar for fagskoleutdanning. Fylkeskommunen er formell eier av de fylkeskommunale fagskolene, mens styret ved fagskolen er det øverste ansvarlige styringsorganet. Fylkeskommunene avgjør om fagskoletilbudet i fylket skal realiseres i egen regi eller gjennom tilskudd til private tilbydere. I henhold til fagskolelovens § 3, er det fylkeskommunen som skal sørge for at det tilbys fagskoleutdanning i samsvar med behovet for kompetanse lokalt, regionalt og nasjonalt.

Boks 7.8 Hallingdal – utdanningstilbud tilpasset lokale, regionale og nasjonale behov

Reiselivsregionen Hallingdal ønsker å tilby høyere utdanning som er tilpasset næringslivet og kommunene sine behov. Geilo er landets femte største turistdestinasjon i antall overnattinger, og regionen har mange små og store reiselivsaktører.

Norsk Reiselivsfagskole blir etablert på Geilo, og starter opp med to linjer høsten 2019, Reiselivsledelse og opplevelsesutvikling og Hotell- og restaurantledelse, som gir 120 fagskolepoeng etter to års fulltidsstudier eller fire års nettstudier. Det tas forbehold om at NOKUT – Nasjonalt organ for kvalitet i utdanninga – godkjenner søknaden om akkreditering, samt at oppstart av utdanningen kan bli senere på høsten enn vanlig skolestart.

Den nye fagskolen er en underavdeling av Fagskolen Tinius Olsen i Kongsberg. Skoleeier Buskerud fylkeskommune har bevilget 6 mill. kroner over tre år til Norsk Reiselivsfagskole. Hallingdalskommunene Flå, Gol, Hemsedal, Nes og Ål bidrar samlet med 600 000 kroner over tre år. Vertskommunen Hol og reiselivsbedrifter på Geilo bidrar med 600 000 kroner hver over tre år. Regionrådet for Hallingdal regionråd har prosjektansvaret.

Med bakgrunn i blant annet deltakelse i Byregionprogrammet, er det inngått intensjonsavtaler med flere reiselivsbedrifter i regionen. Bedriftene vil ta imot studenter i praksis, være case for studentoppgaver, stille lokaler og sensorer til disposisjon, og være vertskap for bedriftsbesøk m.m. NHO Reiseliv støtter opprettelsen av Norsk reiselivsfagskole, som de mener er i tråd med reiselivsmeldingen *Opplev Norge – unikt og eventyrlig*.

Fagskoler tilbyr høyere yrkesfaglig utdanning. Studentene tas opp på grunnlag av generell studiekompetanse, fullført fag- eller svennebrev, eller tilsvarende realkompetanse. Utdanningene som tilbys ved fagskoler legger sterk vekt på tette bånd til arbeidslivet, og kalles arbeidslivets utdanning. Studentene lærer seg å kombinere teori med praksis gjennom å arbeide med virkelighetsnære utfordringer.

Kilde: Kompetansesenter for distriktsutvikling

Fagskolenes fleksibilitet gjør at disse skolene kan være medskaper i en god distriktspolitikk. Ved fagskolene studerer 40 prosent av studentene helt eller delvis utenfor campus. Muligheten til å studere utenfor campus er særlig viktig der avstand til utdanningsinstitusjonene blir en barriere for å gjennomføre et utdanningsløp.

For å stimulere til et tettere samarbeid mellom skoleeiere og arbeidsliv om å heve kvaliteten og sikre praksisnær utdanning, er det lyst ut 42 mill. kroner til utvikling av fagskoleutdanningene i 2019. Midlene tildeles blant annet til prosjekter som bidrar til utvikling av nye utdanninger, i samarbeid med lokalt og regionalt arbeidsliv.

Kunnskapsdepartementet vil se nærmere på hvordan prosesser for akkreditering av fagskoleutdanninger kan gå raskere, slik at tilbudet i et fylke raskt kan tilpasses endringer i arbeidsmarkedets behov.

Regjeringen vil at flere skal ta fagskoleutdanning, og foreslår derfor om lag 5 mill. kroner til 100 nye studieplasser i fagskolene i statsbudsjettet for 2020. Midlene skal gå til utdanningstilbud som er tilpasset det å ha jobb under studiene, og er del av regjeringens kompetansereform.

7.3.4 Universiteter og høgskoler som regionale partnere

En desentralisert universitets- og høgskolestruktur bidrar til vekst og nyskaping i distriktene, og er viktig for et relevant utdanningstilbud tilpasset regionale arbeidsmarkeders behov. Den norske universitets- og høyskolesektoren er relativt desentralisert (jf. figur 7.2). Over 270 000 studenter og 37 500 ansatte har sitt daglige virke i sektoren, det store flertallet av disse er ved de statlige institusjonene. Den samlede studieporteføljen ved norske universiteter og høyskoler må tilby gode og til enhver tid relevante utdanninger. Institusjonene har stor frihet til å opprette og legge ned studietilbud. Dette er en viktig del av systemet for dimensjonering av høyere utdanning. I dag har institusjonene selv hovedansvar for å dimensjonere sine studietilbud innenfor gjeldende rammebevilgninger, i dialog med myndigheter og arbeidsliv i regionen.

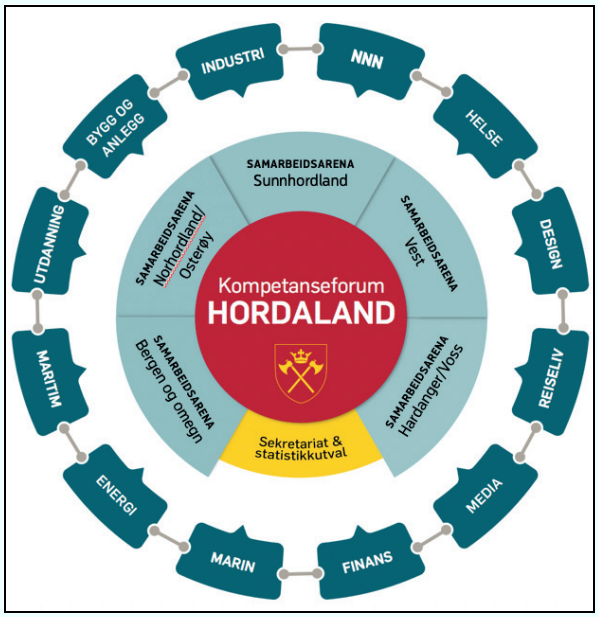
Gjennom flerårige utviklingsavtaler mellom Kunnskapsdepartementet og de statlige universitetene og høgskolene, årlige tildelingsbrev og regjeringens nasjonale forventinger til kommunal

Boks 7.9 Regional kompetansepolitikk i Hordaland

Kompetanseforum Hordaland er et forpliktende samarbeid mellom næringslivet, offentlig sektor og utdanningsaktørene om utvikling av kunnskapsgrunnlag, regionale planer, oppfølging og tiltak. Det overordnede målet er å bedre balanse mellom tilbud og etterspørsel etter kompetanse og arbeidskraft i fylket. Fylkestinget vedtok regional plan for kompetanse og arbeidskraft i 2017. I planen er det et krav at samarbeidsmodellen skal dekke de viktigste sektorene i arbeidslivet, ta hensyn til geografiske forskjeller og bygge videre på eksisterende samarbeidskonstellasjoner. Universitetet i Bergen (UiB), Høgskulen på Vestlandet (HVL), Norges Handelshøyskole (NHH) og Fagskolen i Hordaland, partene i arbeidslivet representert ved NHO, LO og KS, Helse Vest, NAV, Fylkesdirektør for Opplæring og Fylkesdirektør for Regional utvikling i Hordaland fylkeskommune deltar i forumet.
Kjernen i modellen er Kompetanseforum Hordaland som skal følge opp kompetanseplanen og handlingsprogrammet. Kompetanseforum Hordaland blir en arena for langsiktig og systematisk samarbeid med arbeidslivet i fylket.

UiB og HVL har fått innvilget dispensasjon fra Kunnskapsdepartementet for å legge sine Råd for samarbeid med arbeidslivet (RSA) inn i Kompetanseforum Hordaland. Bakgrunnen for dette er at det i stor grad er sammenfall mellom medlemmene i Kompetanseforum Hordaland og RSA ved UiB og HVL. Partene i arbeidslivet har vært pådrivere for en helhetlig politikk og bedre koordinering og tiltak mellom aktørene.

Det er etablert lokale samarbeidsarenaer i hver av delregionene i Hordaland. De skal fange opp kompetansegap i egen region, arbeide for å få flere læreplasser og lærebedrifter og arbeide med helhetlig karriereveiledning. Det er videre etablert kontaktpunkt i de bransjene som er spesielt viktige for Hordaland. Internasjonale samarbeidsprosjekt om utdanning i et nærings- og samfunnsutviklingsperspektiv gir økt kunnskap og nye tilnærminger. Et statistikkutvalg utarbeider årlig regionalt kunnskapsgrunnlag for Hordaland og for delregionene. Samarbeidsmodellen vil bli utvidet til å dekke hele Vestlandfylket fra 2020.



Figur 7.3 Kompetanseforum Hordaland.

Modellen er satt sammen av fire strategiske element: 1) Kompetanseforum Hordaland, 2) Lokale samarbeidsarenaer, 3) Kontaktpunkt i bransjene og 4) Statistikkutvalg.

Kilde: Hordaland fylkeskommune

og regional planlegging, gir regjeringen klare føringer om at universitetene og høgskolene er sentrale aktører i den enkelte regions kompetansepolitikk. Regionale kompetanseplaner og kunnskapsgrunnlag bør således inngå i universiteters og høgskolers dimensjoneringsarbeid med fag- og studieportefølje.

Norske universiteter og høyskoler er fra 2011 pålagt å etablere *Råd for samarbeid med arbeidslivet* (RSA). RSA skal legge til rette for et mer strukturert samarbeid mellom utdanning og arbeidsliv, og ble pålagt få føringer fra regjeringens side. Evalueringen av RSAene i 2017 (Tellmann m.fl. 2017) kom fram til at rådene styrker og forankrer samarbeidet mellom universiteter og høyskoler og arbeidslivet. Selv om forståelsen mellom aktørene økte, ble de konkrete resultatene av samarbeidet vurdert som beskjedne. RSA ble likevel vurdert til å ha potensial for å skape flere resultater. Regionalt samarbeid om kompetanse- og utdanningspolitikken er i endring. Universitetet i Bergen og Høgskulen på Vestlandet illustrerer dette med at RSA inngår i Regionalt kompetanseforum i Hordaland i 2018 (se boks 7.9). Institusjonene har generelt stor frihet når det gjelder organiseringen av RSA-ordningen, fordi

UH-institusjonene og regionene de virker i er forskjellige og har ulike behov.

Kunnskapsdepartementet skal i løpet av 2021 legge fram en stortingsmelding om samarbeid mellom høyere utdanning og arbeidsliv, med vekt på praksis. Ambisjonen er å styrke kvaliteten og arbeidsrelevansen i utdanningene gjennom mer gjensidig samarbeid om samfunnets kunnskapsbehov og studentenes læring.

En regjeringsoppnevnt interdepartemental arbeidsgruppe vurderer om dagens system for dimensjonering av høyere utdanning er innrettet på en måte som effektivt møter samfunnets og arbeidslivets behov. Utvalget skal også vurdere om det er behov for å gjennomføre tiltak som kan forbedre systemet. Arbeidsgruppen ser på hvordan universiteter og høyskoler setter sammen sitt studietilbud, hvordan institusjonene vurderer kunnskapsgrunnlaget og kompetansebehov, og hvordan midler til nye studieplasser over statsbudsjettet tildeles og fordeles mellom institusjoner. Arbeidsgruppen vurderer også hvordan samhandlingen mellom aktører i regionene kan styrkes for å få et best mulig kunnskapsgrunnlag som basis for universiteter og høyskolenes strategiske prioriteringer av kapasitetsvekst, samt god anvendelse av foreliggende regionale kompetanseplaner.

De regionale kompetansepolitiske partnerskapene og tilhørende plan legger et godt grunnlag for samordning av arbeidet med dimensjonering, og vil medføre økt samarbeid og mellom kompetanseaktørene regionalt.

7.4 Inkluderende arbeidsliv styrker tilgang på arbeidskraft

Regjeringen vil legge til rette og styrke arbeidet for å få flere i arbeidsfør alder i jobb. Det handler både om å legge til rette for et relevant utdanningstilbud innenfor det ordinære utdanningssystemet og å styrke arbeidet med å kvalifisere voksne til arbeidslivet. Det er et potensiale for større arbeidsmarkedstilknytning både for personer i arbeidsfør alder som i dag er utenfor arbeidslivet, og for personer med svakere tilknytning til arbeidsmarkedet. Etter utvidelsen av Schengenområdet har arbeidsinnvandring vært en viktig kilde til arbeidskraft i hele landet, også i distriktene. Det har blant annet medført at lokalsamfunn i hele landet har blitt mer mangfoldige i løpet av de siste 10–15 årene. Regjeringen har et mål om at integreringspolitikken skal øke innvandrernes deltakelse i arbeids- og samfunnsliv.

7.4.1 Arbeidsmarkedspolitikk styrker tilgang til arbeidskraft i distriktene

I Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet* la regjeringen fram flere hovedstrategier og tiltak for å videreutvikle arbeids- og velferdsforvaltningen. Tiltakene skal understøtte målet om flere i arbeid og færre på trygd. Tiltakene er ikke minst rettet mot å styrke de arbeidsrettede tjenestene, både overfor arbeidsgivere og brukere, og legger blant annet vekt på å vri ressurser til gi NAV større handlingsrom til å tilpasse tjenestene til brukernes behov.

Etter at meldingen ble lagt fram, har regjeringen fulgt opp flere sentrale tiltak gjennom regelverksendringer og budsjettvedtak som er omtalt i egne proposisjoner og i statsbudsjettene de siste årene. Dette omfatter blant annet endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger (AAP), ungdomsinnsatsen, aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 år, omlegging av styringsprinsipp for arbeidsmarkedstiltakene, økt fleksibilitet i Arbeids- og velferdsetaten til selv i større grad å kunne utføre oppfølgingstjenester i egen regi, utvikling av digitale tjenester til brukerne, og beslutning om færre regionale enheter i arbeids- og tjenestelinjen. Flere av tiltakene i meldingen initieres, utvikles videre og følges opp i Arbeids- og velferdsetaten, i tett dialog med kommunesektoren (KS) og i partnerskap lokalt. Målet er å utvikle helhetlige tjenester, basert på kunnskap om brukernes ulike behov, og kunnskap om hva som gir resultater, slik at flere kommer i arbeid. Veilederne på NAV-kontoret får verktøy for mer målrettet oppfølging, bedre og tettere kontakt med arbeidsgiverne og større handlingsrom til å tilpasse tjenestene til den enkelte brukers behov.

Arbeidstakere i distriktene som ønsker å skifte jobb, vil ofte måtte flytte eller pendle til steder med et større arbeidsmarked. Når det er få andre personer med tilsvarende kompetanse på stedet, kan det være nødvendig å tiltrekke seg arbeidskraft utenfra for å fylle ledige stillinger. Dagpengeregelverket innebærer et krav om at ledige må være villig til flytte til de stedene hvor det er behov for arbeidskraft, uavhengig av om det er i byene eller i distriktene. Et slikt krav bidrar til å fremme Norge som ett arbeidsmarked. Arbeidssøkere som ikke er geografisk mobile, kan miste dagpengene for en periode. Mobilitetskravet i dagpengeregelverket vil kunne være til gunst for mange distriktskommuner ved at det kan gjøre det lettere å fylle ledige stillinger. Andre virkemidler i arbeidsmarkedspolitikken er også relevante for å fylle ledige stillinger, som ulike kvalifiseringstiltak.

NAV treffer i dag vedtak om at en person kan få gå på opplæringstiltak, men arrangerer ikke opplæring i egen regi. Kurs og annen opplæring foregår ofte i det ordinære utdanningssystemet, etter avtale med kommunene, fylkeskommunen eller universitet- og høgskolene. I andre tilfeller vurderer NAV at det ordinære utdanningssystemet ikke har et passende tilbud. Opplæring kjøpes da av kursarrangører, i tråd med regelverket for offentlige anskaffelser. Et godt tilbud av opplæringstiltak er dermed avhengig av det eksisterer gode tilbydere av slike tjenester.

Regjeringen er opptatt av å avdekke eventuell markedssvikt i utdanningsmarkedet i distriktsområder, og vil derfor gå i dialog med fylkeskommunene om tilgangen på utdanningstilbud er tilfredsstillende i mindre arbeidsmarkeder. Opplæringstiltak i det ordinære utdanningssystemet innenfor arbeidsmarkedspolitikken brukes først og fremst overfor personer som har særskilte problemer i arbeidsmarkedet. Det kan også være aktuelt å utvikle tilrettelagte og fleksible opplæringsopplegg overfor ledige og andre som ikke har fullført videregående opplæring, og som sliter med å komme inn i det lokale arbeidsmarkedet.

Regjeringen vil vurdere hvordan det kan bli enklere å få finansiering av livsopphold for voksne som ønsker å studere, for å gjøre seg mer attraktive i arbeidsmarkedet.

Etablering av større kompetansemiljø ved NAV-kontorene, vil redusere sårbarheten i det enkelte NAV-kontor, sikre økt rettssikkerhet for brukerne og økt kvalitet i tjenestene. Større NAV-kontor vil også bety økt delegering av myndighet til NAV-kontorene. De vil få større ansvar for den lokale tjenesteproduksjonen, for effektiv ressursutnyttelse og for innovasjon og læring. Større kompetansemiljø ved NAV-kontorene vil også bety bedre kunnskapsgrunnlag for å drive kunnskapsbasert tjenesteutvikling lokalt og sentralt i Arbeids- og velferdsdirektoratet.

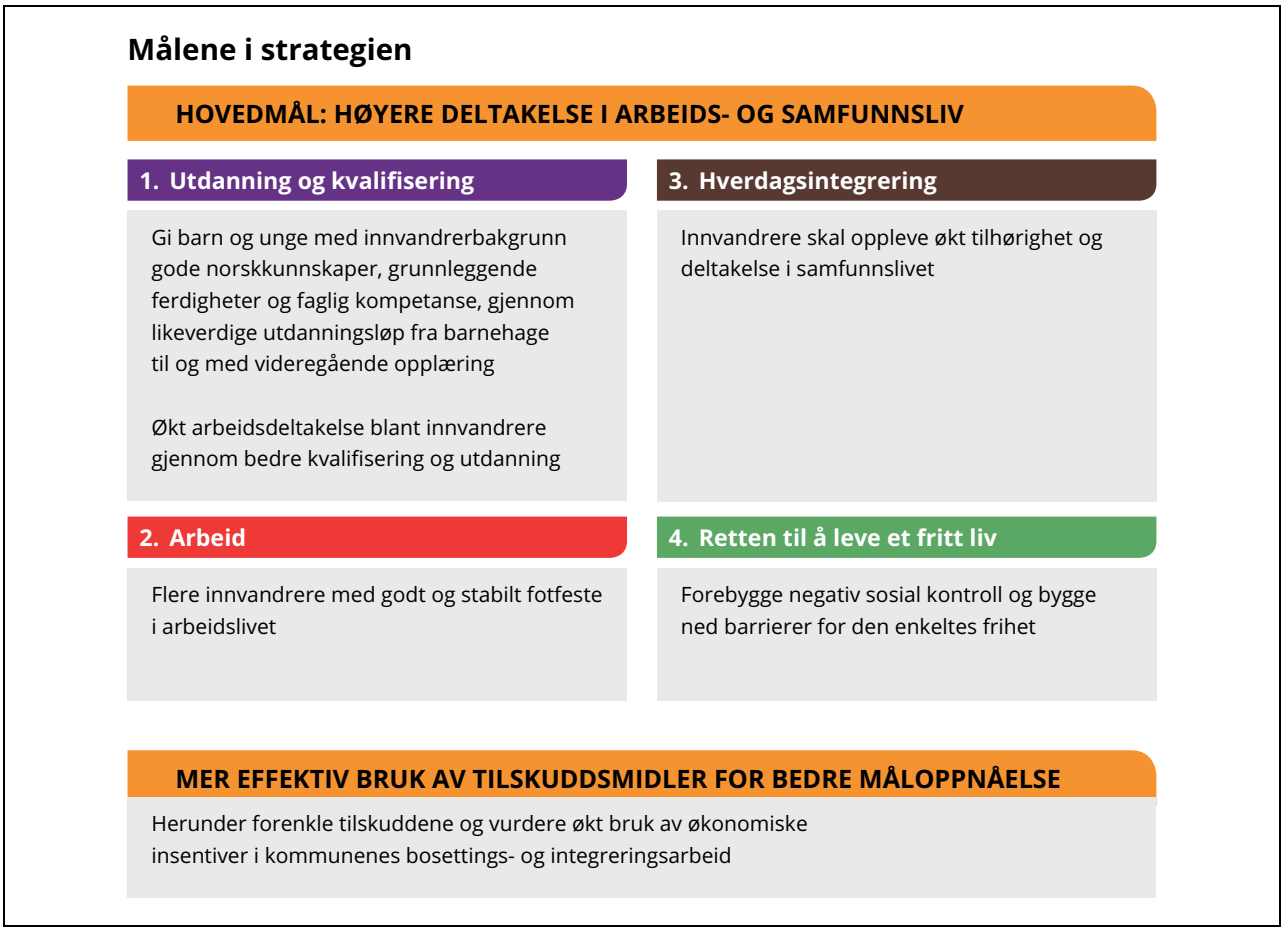
Større kompetansemiljø vil bedre integreringen av tjenester på tvers av statlige og kommunale ansvarsområder, og dermed bidra til at den enkelte bruker opplever et mer helhetlig tjenestetilbud. Uavhengig av hvilket behov brukeren har, bidrar helhetlige tjenester til bedre levevilkår og styrker den enkeltes forutsetning for å delta i arbeidslivet. Større NAV-kontor opplever større handlingsrom til å imøtekomme den enkelte brukers behov. Handlingsrom gir NAV-kontoret bedre forutsetning for å sikre god kvalitet i sine tjenester, gjennom tett oppfølging av de brukerne som trenger det, og ved å god kontakt med lokale arbeidsgivere.

7.4.2 Regjeringen gjennomfører et integreringsløft i hele landet

Et av regjeringens hovedprosjekter er å gjennomføre et integreringsløft. Regjeringen har lagt fram en strategi, som skal gi tydelig retning for integreringsarbeidet framover: *Integrering gjennom kunnskap. Regjeringens integreringsstrategi 2019–2022*. Målet med strategien er å øke innvandres deltakelse i arbeids- og samfunnsliv. Flere innvandrere skal komme i jobb, slik at de kan forsørge seg selv og sine. Innvandrere er viktig arbeidskraft i mange distriktsområder. Et hovedgrep i strategien er en sterk og tydelig satsing på utdanning, kvalifisering og kompetanse. Dette vil bidra til at flere innvandrere får den kompetansen som de selv og samfunnet trenger, slik at de kan komme i arbeid og bidra til verdiskaping og velferd.

Fylkeskommunene får fra 2020 ansvaret for, innenfor rammen av nasjonale anmodningskriterier for bosetting, å vurdere og anbefale hvor mange flyktninger som bør bosettes i den enkelte kommune. Flyktninger skal bosettes i områder hvor de kan komme i arbeid og få tilbud om nødvendig utdanning og kompetanseheving. Fylkeskommunene vil også få ansvar for regional samordning av arbeidet med integrering. Fylkeskommunene blir med dette det regionale leddet på integreringsfeltet. Kunnskapsdepartementet foreslår å regulere fylkeskommunens ansvar i ny integreringslov. I nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging slås det også fast at regjeringen forventer at fylkeskommunen ivaretar flyktningers og innvandreres behov for opplæring som møter regionalt behov for arbeidskraft.

Fra og med 2018 blir anmodningskriteriene for bosetting av flyktninger for kommende år vedtatt av ansvarlig departement. Formålet er å ha en tydelig bosettingspolitikk som motvirker segregering, fremmer integrering og forsterker arbeidslinjen. Resultater i integreringsarbeidet tillegges større vekt. Bosettingen skal være styrt og spredt. Flyktninger skal bosettes i alle landsdeler, og i større grad i kommuner med gode tilbud om kvalifisering og mulighet for arbeid. For å sikre høyere overgang til arbeid eller utdanning, er det avgjørende at det er god sammenheng mellom den enkeltes kompetanse, behov for kvalifisering og utdanning, og hvor flyktningene bosettes. Bosettingspolitikken skal bidra til høyere sysselsetting blant nyankomne flyktninger, gjennom bedre kobling mellom bosetting, medbrakt kompetanse, kvalifisering, utdanning og regionale arbeidskraftsbehov.



Figur 7.4 Regjeringens integreringsløft

Kilde: Kunnskapsdepartementet

Det er i dag store forskjeller mellom kommunene når det gjelder innhold og resultater i introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. To sentrale tiltak i integreringsstrategien er å reformere introduksjonsprogrammet, med tydelige forventninger til gode resultater, og å fornye og forbedre norskopplæringen. Det er viktig, både for den enkelte flyktning og samfunnet som helhet, at flyktningene får jobb og deltar i samfunnet. Dette er også et viktig bidrag til etterspurt arbeidskraft, særlig i distriktene.

Forslag til ny integreringslov ble sendt på tre måneders høring 16. august 2019. Forslaget er en oppfølging av flere av tiltakene i Integreringsstrategien. Bakgrunnen for lovforslaget er blant annet at dagens introduksjonsprogram ikke dekker gapet mellom den kompetansen flyktningene har med seg og hva som kreves i det norske arbeidslivet. Det er også mange som ikke oppnår de norskferdighetene som anses som et minimum blant mange arbeidsgivere. Lovforslaget foreslår å oppheve introduksjonsloven og å innføre en ny lov om integrering. Introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap skal styrkes. Videre inneholder lovforslaget bestemmelser om kommunens og fylkeskommunens ansvar, tidlig kvalifisering, kompetansekartlegging og karriereveiledning. Formålet med den nye loven er å sikre høyere måloppnåelse ved overgang til ordinært arbeid og utdanning og å fylle gapet mellom den enkeltes kompetanse og behovene i lokale arbeidsmarkeder.

Introduksjonsprogrammet må i større grad gi muligheter til formell utdanning og kompetanse. Regjeringen ønsker å utvikle standardiserte elementer til bruk i introduksjonsprogrammet. Elementene skal gjøre det enklere for kommunene å tilby tilpasset program med høy kvalitet til den enkelte deltaker. Det legges opp til at noen elementer kan være obligatoriske og at andre tilbys i tråd med den enkeltes behov, etterspørsel i lokalt og regionalt arbeidsmarked, og målet med kvalifiseringen. Standardisering av hva som bør inngå i eksempelvis en arbeidspraksisplass, vil kunne lette samarbeidet mellom den enkelte kommune

og lokale arbeidsgivere. Regjeringen mener dette vil gjøre det enklere for alle kommuner, også de mindre kommunene, å gi et godt tilbud som er tilpasset den enkeltes behov for kvalifisering og som svarer til etterspurt arbeidskraft lokalt.

I tråd med Meld. St. 6 (2018– 2019) skal fylkeskommunen i større grad bidra til at flyktninger får et kvalifiseringstilbud i tråd med regionale arbeidsmarkedsbehov. Dette vil bidra til å kvalifisere flyktninger til yrker der det er et arbeidskraftsbehov, og til at arbeidslivet i regionene og distriktene får etterspurt arbeidskraft. Videre utredes det hvordan fylkeskommunen kan tilrettelegge tilbud om fag- og yrkesopplæring for innvandrere. Dette vil kunne gi økt tilgang på kvalifiserte fagarbeidere i distriktene. Fylkeskommunen skal utarbeide planer for kvalifisering av innvandrere. Dette bør gjøres i samarbeid med kommunene, og planene bør inngå som en del av anmodningskriteriene for bosetting av flyktninger. Se nærmere omtale av fylkeskommunenes nye oppgaver i Kunnskapsdepartementets Prop. 1 S (2019–2020).

8 Samferdselsinfrastrukturen bygger landet sammen

Regjeringen vil legge til rette for levende lokalsamfunn og vekst i hele Norge. God samferdsel er viktig for utvikling i distriktene. Hensiktsmessig, effektiv og trygg transport er viktig for hverdagen til folk og bedrifter. God infrastruktur og et godt samferdselstilbud binder sammen ulike deler av landet. En stadig større andel av befolkningen også i mindre sentrale kommuner bor i tettsteder, distriktssentra og regionale tyngdepunkt. Raske og trygge forbindelser er viktig for godstransport og personreiser. Samferdselsbudsjettet er derfor økt fra om lag 41,2 mrd. kroner (2013-kroner) i 2013 til 75,4 mrd. kroner i 2020, det vil si en økning på over 80 prosent. Vedlikeholdsetterslepet er redusert både på vei og jernbane. Regjeringen har økt delen av rammetilskuddet som er begrunnet i opprusting og fornying av fylkesveinettet, til 1,5 mrd. kroner.

I tråd med regjeringspartienes bompengeavtale er det i budsjettforslaget for 2020 lagt opp til at bevilgningen til tilskudd til reduserte bompengetakster utenfor byområdene økes til 1 400 mill. kroner. Økningen brukes til en ny ordning for nedbetaling av bompengegjeld. Ordningene vil muliggjøre at bompengeinnkreving kan avsluttes i en del prosjekter, og gir rom for betydelige takstreduksjoner i andre prosjekter.

Regjeringen vil fortsette satsingen på samferdsel og næringsutvikling i Distrikts-Norge. Regjeringen vil også videreføre et godt samarbeid med fylkeskommunene som har et betydelig ansvar for samferdsel. Regjeringen vil legge til rette for bruk av ny teknologi i transportsektoren der det gir bedre kapasitetsutnyttelse, økt trafikksikkerhet og et bedre tilbud til de reisende, og bidra til å nå klima- og miljøpolitiske mål. God og stabil tilgang til elektronisk kommunikasjon er avgjørende for å bygge bro mellom distriktsområder, byer og det internasjonale markedet. Regjeringen prioriterer utbygging av infrastrukturen for at folk og bedrifter skal kunne bo og skape arbeidsplasser og verdier i hele landet.

8.1 Transportinfrastruktur

Regjeringen vil redusere avstandsulemper og jobbe for et transportsystem som er sikkert, åpent og tilgjengelig hele året og med så få driftsavbrudd som mulig. Regjeringen vil også sikre at Norge har en god og fremtidsrettet infrastruktur for luftfart i distriktene, legge til rette for at mer gods fraktes på kjøl og at skipsfarten fortsatt utvikler seg i en mer miljøvennlig retning. Regjeringen vil videreutvikle infrastruktur og transportløsninger basert på ny og moderne teknologi, og vektlegge vedlikehold og investeringer i ny kapasitet.

8.1.1 Nasjonal transportplan

Nasjonal transportplan 2018–2029 (NTP) danner grunnlag for regjeringens politikk. I NTP 2018–2029 blir alle transportformene utviklet for å betjene hele landet. Veisystemet står i en særstilling fordi det når ut overalt, men jernbane, luftfart og sjøtransport har alle viktige oppgaver å løse for næringslivet og befolkningen. Regjeringen er opptatt av effektiv ressursbruk og av at reformer i samferdselssektoren bidrar til at vi får mer igjen for pengene som investeres. Sammenhengende utbygging av lengre strekninger binder landsdelene sammen og er viktige bidrag til å senke transportkostnadene for næringslivet. Satsing på drift og vedlikehold er også høyt prioritert i NTP 2018–2029. Regjeringen har siden bidratt til å redusere vedlikeholdsetterslepet på riksveinettet for første gang på flere tiår og dette fortsetter i 2020.

Godt vedlikehold av transportinfrastruktur er nødvendig for å kunne ha et transportsystem som er sikkert, åpent og tilgjengelig hele året og med så få driftsavbrudd som mulig. Dårlig vedlikehold fører til høyere kostnader for brukerne og for driften av infrastrukturen. Med klimaendringene vil transportinfrastrukturen bli utsatt for større utfordringer i form av mer uvær, større nedbørsmengder, flom og skred. Det blir satset mye ressurser på å redusere transportsystemets sårbarhet mot disse utfordringene, både ved forsterket vedlikehold og bygging av ny infrastruktur.

Boks 8.1 Reduserte reisetider på E6 mellom Narvik og Alta

Prosjektene på E6 som ble åpnet i løpet av 2018, har kortet ned avstanden mellom Narvik og Alta med over 40 km og gir om lag 45 minutter kortere reisetid. I tillegg er veien blitt bredere, tryggere og bedre sikret mot stengning på grunn av skred. Dette gir en pålitelig forbindelse året rundt.

Veistrekning	Redusert reisetid lette kjøretøy (min)	Redusert reisetid tunge kjøretøy (min)	Innkorting (km)
Hålogalandsbrua (åpnet 2018)	15	16	18
Indre Nordnes-Skardalen (åpnet 2018)	10,5	11,5	8
Sørkjosfjellet (åpnet 2018)	3	5	2
Alta vest (siste parsell åpnet 2018)	13,5	14,5	13
Sum redusert reisetid og avstand	*42*	*47*	*41*

8.1.2 Fylkeskommunal infrastruktur

Fylkeskommunen er en sentral aktør for utviklingen av god og sammenhengende infrastruktur. Staten og fylkeskommunene har ansvaret for henholdsvis riks- og fylkesvegnettet. Målt i veglengde utgjør riksveger om lag 20 prosent og fylkesveger om lag 80 prosent av det samlede riks- og fylkesvegnettet. Målt i antall kjørte kilometer er fordelingen av veiansvar om lag lik mellom fylkesveger og riksveger. Fylkeskommunene har også ansvaret for tilhørende fylkesvegferjer som er en viktig del av transportnettet i store deler av landet. Den delen av sams veiadministrasjon som gjelder fylkesvei skal i sin helhet overføres til fylkeskommunene. Det er lagt opp til at overføring kan skje 1. januar 2020.

Det er fylkeskommunene selv som prioriterer sin veginfrastruktur i fylkene. Fylkeskommunene har mulighet for å se ulike infrastrukturinvesteringer og prioriteringer i sammenheng innenfor større områder, og hensynet til regionale forutsetninger og behov kan ivaretas bedre.

Staten har et overordnet ansvar for å sikre gode rammebetingelser som gjør fylkeskommunene i stand til å tilby likeverdige tjenester til sine innbyggere. Fylkeskommunenes ansvar for fylkeveger og fylkesvegferjer finansieres i hovedsak av frie inntekter (skatt og rammetilskudd). I tillegg kommer blant annet brukerbetalinger i form av bompenger og billettinntekter. Innen de frie inntektene til fylkeskommunene har samferdselssektoren blitt prioritert. I saldert budsjett 2014 ble rammetilskuddet til fylkeskommunene økt med 780 mill. kroner til fornying og opprusting av fylkesveinettet. Beløpet har siden blitt oppjustert og og i budsjettforslaget for 2020 er det satt av 1,5 mrd, kroner til formålet. I 2018 ble 100 mill. kroner av veksten i frie inntekter til fylkeskommunene brukt til å styrke båt- og ferjesektoren. Dette kommer kystfylkene til gode. I budsjettforslaget for 2020 er det foreslått å bevilge 1 080 mill. kr til skredsikring av riksveier. Tilskuddsordningene for skredsikring av fylkesveier og for gang- og sykkelveier foreslås fra 1. januar 2020 innlemmet i rammetilskuddet, jf. Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner*.

Av Granavolden-plattformen fremgår det at regjeringen i kommende NTP vil vurdere hvordan staten kan bidra til at enkelte fylkesveier med høy andel tungbiler og eksport best mulig kan rustes opp. I forbindelse med arbeid mot ny NTP 2022–2033 har Samferdselsdepartementet bedt transportetatene og virksomhetene om å identifisere de strekningene som er av størst betydning for næringslivets transport på riks- og fylkesveger, sjø, jernbane og med fly. Dette gjøres med utgangspunkt i transportvolum, varetyper, innenlands eller utenlands destinasjon og betydningen av framføringstid for varene. Videre legger regjeringen allerede i 2020-budsjettet opp til å sette av 100 mill. kr til opprettelsen av en tilskuddsordning til fylkesveier som er særlig viktige for næringstransport. Målet for ordningen vil være å bedre framkommeligheten og øke konkurranseevnen for næringslivet. Ordningen skal stimulere til utbedring av fylkesveier som er særlig viktige for næringslivets transporter.

8.1.3 Nasjonal transportplan 2022 – 2033

De samfunnsmessige utfordringene knyttet til transport er store og ønskene om nye satsinger på infrastruktur er mange. Samtidig er handlingsrommet i norsk økonomi begrenset fremover. Dette stiller store krav til effektiv bruk av ressursene. Den raske utviklingen av ny teknologi åpner samtidig mulighetene for en mer kostnadseffektiv transportpolitikk og mer brukervennlige løsninger. Dette stiller nye krav til styring av NTP-prosessen. Samferdselsdepartementet har derfor etablert en ny styringsmodell for NTP-arbeidet som blant annet innebærer tidligere og bedre involvering av politisk nivå i fylkeskommunene og de største bykommunene i prosessen.

Formålet med en slik dialog er i første omgang å forstå fylkeskommunene og storbyenes vurderinger av hva som er de største utfordringene på transportområdet sett fra eget fylke/region. På et senere stadium i NTP-prosessen vil fylkeskommunene og storbyene bli invitert til dialog der de får presentere forslag til mål, løsninger og prioriteringer med utgangspunkt i de hovedutfordringene som er identifisert.

I tillegg legges det til rette for at Sametinget kan bidra i arbeidet med relevante spørsmål. Samferdselsdepartementet ønsker også å ha god dialog med næringslivet og ulike interessegrupper og inviterer derfor disse til regionale innspillskonferanser.

8.1.4 Fiskerihavnene – viktig infrastruktur for samfunnsutvikling

Ved behandling av Prop. 84 S (2016–2017) *Ny inndeling av regionalt nivå*, jf. Innst. 385 S (2016–2017), sluttet Stortinget seg til at statens eierskap og forvaltningsansvar for fiskerihavneanlegg skal overføres til fylkeskommunene fra 2020, og at dette skal skje gjennom avtaler med hver fylkeskommune.

Statlige midler til fiskerihavner skal overføres til fylkeskommunenes rammetilskudd gjennom særskilt fordeling. Overføring av midler i 2020 legger til grunn at det blir inngått avtaler med berørte fylkeskommuner om overføring av statlige fiskerihavneanlegg. Det ble i august 2019 inngått avtaler med Vestland, Rogaland, Agder, Vestfold og Telemark og Viken fylkeskommuner om overføring av statlige fiskerihavneanlegg fra 1.1.2020, som innebærer at midler i første omgang blir overført til disse fylkeskommunene. Det vil være opp til fylkeskommunene å prioritere vedlikehold og investeringer i fiskerihavneanlegg. Videre vil det være opp til fylkeskommunene å vurdere om de skal helfinansiere tiltak eller om det skal opprettes tilskuddsordninger for kommunene. Fylkeskommunene får dermed ytterligere ansvar for å sikre viktig infrastruktur for samfunnsutvikling og se havneutvikling i lys av sitt ansvar for næringsutvikling. For at framtidige prioriteringer skal treffe lokale behov, vil det være viktig at fylkeskommunene har tett dialog med næringslivet og kommunene.

For å sikre kontinuitet i planlegging og gjennomføring av fiskerihavnetiltak i en overgangsperiode, er det i 2019 bevilget 10 mill. kroner til ferdigstilling av fiskerihavnetiltak i kommunal eller fylkeskommunal regi. Midlene er rettet mot prosjekter som ligger inne i Nasjonal transportplan 2018–2029.

I behandlingen av budsjettet for 2018 vedtok Stortinget at Samferdselsdepartementet kan inngå avtaler om forskuttering av fiskerihavne- og farledsprosjekter innenfor en ramme på 350 mill. kroner ut over gitt bevilgning, jf. Innst. 2 S (2017–2018). Rammen ble utvidet til 550 mill. kroner i forbindelse med Stortingets behandling av budsjettet for 2019.

8.2 Samferdselstjenester der folk bor

Regjeringen vil legge til rette for et godt samferdselstilbud i distriktene enten dette skjer gjennom båt- og bussreiser, drosje, jernbane eller fly. Regjeringen vil sikre et godt og likeverdig posttilbud over hele landet, tilpasset den endrede etterspørselen etter posttjenester.

8.2.1 Kollektivtransporten er viktig i distriktene

Fylkeskommunene har hovedansvaret for kollektivtransporten. De yter tilskudd til lokale buss- og båtruter, og de bestemmer omfanget av blant annet rutetilbud og takster. Kollektivtransporten er svært viktig for innbyggere og næringsliv. Båtruter er avgjørende for utvikling og bosetting i øysamfunn og på steder der reiseavstandene over land er lengre enn på sjøen. Også lokale bussruter er viktig. Bussen gir mobilitet for den delen av befolkningen som ikke har bil. Ikke minst gjelder dette for skoleelever og eldre.

Staten, ved Jernbanedirektoratet, har ansvaret for kjøp av persontogtjenester. Togtilbud med gode omstigningsmuligheter til det øvrige kollektivtilbudet er sentralt for å knytte distriktene tettere til de større byene. Underveismarkedet på

Boks 8.2 Entur – smart mobilitet over hele landet

Enturs nasjonale reiseplanlegger samler hele Norges kollektivtilbud. Entur AS er et 100 prosent statlig eid selskap som på oppdrag fra Samferdselsdepartementet jobber for å koble kollektiv-Norge sammen. Norge har gjennom Entur fått en nasjonal, konkurransenøytral reiseplanleggingstjeneste som støtter smart mobilitet. En nasjonal database som samler rutedata, stoppesteder og reiseinformasjon fra kollektivtransporten, legger også til rette for at andre kan utvikle egne tjenester. Entur skal også sikre at togselskapene får solgt sine billetter og yter kundeservice til sine reisende over hele landet på en god og effektiv måte.

Den nasjonale kollektivdatabasen samler også informasjon om priser og produkter i kollektivtransporten. Foreløpig kan man kun kjøpe billetter til barn og voksen fra Vy og Ruter i Entur-appen. Våren 2019 kunne man også begynne å kjøpe enkeltbilletter for Oppland i Entur. Rutedata, stoppesteder og reiseinformasjon fra alle norske kollektivselskaper blir samlet i én database. Databasen har et åpent grensesnitt som innebærer at dataene gjøres tilgjengelig for alle som ønsker å bygge tjenester basert på disse. Dette kan være både kollektivtrafikkselskap, næringslivsaktører og privatpersoner. De nasjonale løsningene for kollektivdata underbygger dermed smart mobilitet og innovasjon over hele landet.

Kilde: Samferdselsdepartementet

fjerntogstrekningene spiller også en rolle i kollektivtilbudet, særlig der jernbanen ikke går parallelt med veinettet og bussruter.

Som en oppfølging av regjeringspartienes bompengeavtale skal det gjennomføres en helhetlig KVU for utvikling av transportløsninger i Nord-Norge, herunder Nord-Norgebanen. For å følge opp enigheten mellom de fire regjeringspartiene er det foreslått å sette av 10 mill. kr til utredningen i budsjettet for 2020. Det arbeides nå med organisering og mandatet for utredningen.

Regjeringen vil fortsatt legge til rette for at fylkeskommunene kan ivareta sitt ansvar for kollektivtilbudet på en best mulig måte. Det innebærer å legge til rette både for tilstrekkelige økonomiske rammer og for bruk av ny teknologi i transportsektoren der det gir bedre kapasitetsutnyttelse, økt trafikksikkerhet og et bedre tilbud til de reisende.

Ekspressbussene mottar ikke offentlig støtte, men er et viktig bindeledd mellom landsdeler og regioner. Mange steder er ekspressbussene det eneste fylkesgrensekryssende kollektivtilbudet. Stortinget vedtok i juni å liberalisere ekspressbussdriften ytterligere, blant annet ved ikke lenger å behovsprøve tildeling av ruteløyve for kommersielle bussruter som har rutelengde på 80 km eller mer én vei, jf. (Prop. 69 L (2018–2019) Endringar i yrkestransportlova (ekspressbuss) og lovvedtak 73 (2018–2019) av 5. juni 2019. Lovendringen vil kunne bidra til et bedre kollektivtilbud og vil ha begrenset virkning på inntektsgrunnlaget til den lokale kollektivtrafikken som fylkeskommunene kjøper. Loven trer i kraft 1.1.2020.

8.2.2 Et godt flytilbud i distriktene

Som følge av særskilte avstandsutfordringer, er det regionale flytilbudet på kortbanenettet en viktig del av transporttilbudet i distriktene. De lokale lufthavnene og det regionale flyrutetilbudet spiller en viktig rolle for den økonomiske utviklingen av næringslivet og bosetting i distriktene, og det sikrer innbyggerne tilgang til sentrale velferdstjenester som ikke er lokalisert i nærheten, slik som helsetilbud og utdanning. Regjeringen vil derfor arbeide for å sikre et godt og trygt flytilbud og sikre at Norge har en god og fremtidsrettet infrastruktur for luftfart i distriktene.

Offentlig kjøp av flyruter sikrer et minstetilbud av ruteflygninger der det ikke er grunnlag for et tilfredsstillende kommersielt rutetilbud. Fylkeskommunene skal overta ansvaret for ordningen med kjøp av innenlandske flyruter, jf Stortingets behandling av Prop. 84 S (2016–2017). Samferdselsdepartementet vil i 2019 gå i nærmere dialog med fylkeskommunene om kompetanse- og informasjonsoverføringen knyttet til flyttingen av kjøpsansvaret. Fylkeskommunene kan se kjøp av flyruter i sammenheng med andre tiltak som har mye å si for samfunnsutviklingen regionalt, blant annet andre regionale transporttiltak.

8.2.3 Et godt drosjetilbud i hele landet

Drosjetransporten er et skreddersydd og fleksibelt persontransporttilbud som blant annet ivaretar hensynet til mobilitet i områder der kollektivtilbudet ikke er godt utbygd. Særlig for eldre i distriktene kan drosjetjenester være det eneste transportalternativet. Drosjene er ofte en del av et kon-

traktsmarked der de kjører etter faste avtaler med private og offentlige oppdragsgivere. En stor del av reisene under ordningen for tilrettelagt transport for funksjonshemmede (TT-ordningen) ivaretas av drosjer.

Det er indikasjoner på at drosjemarkedet ikke fungerer optimalt. I tillegg har EFTAs overvåkningsorgan (ESA) pekt på at deler av regelverket er i strid med EØS-avtalen. Regjeringen har foreslått lovendringer som innebærer en stor revisjon av drosjereguleringen, blant annet ved å oppheve antallsreguleringen med tilhørende driveplikt, jf. Prop. 70 L (2018–2019).

Formålet med endringen er å legge til rette for velfungerende konkurranse i drosjemarkedet som skal bidra til gode tilbud til de reisende. De foreslåtte lovendringene skal gjøre det enklere å etablere seg i næringen og drive virksomhet på en god måte, også basert på forretningsmodeller som tar i bruk ny teknologi. Et nytt regelverk skal ivareta de reisendes sikkerhet og bidra til en ryddig og seriøs drosjenæring.

For å sikre et godt drosjetilbud i distriktene ved oppheving av behovsprøvingen og driveplikten, foreslås det i lovproposisjonen at fylkeskommunene skal kunne tildele eneretter i de tilfellene hvor markedet ikke tilbyr et tilstrekkelig drosjetilbud på kommersielle vilkår. Et system med mulighet til å tildele eneretter vil i stor grad harmonisere med det etablerte systemet som gjelder for kollektivtransporten for øvrig. Fylkeskommunene kan fastsette ønsket transportstandard gjennom krav i kontraktene, herunder åpningstider, stasjoneringssted, krav til miljø- og klimautslipp, krav om utrustning for transport for funksjonshemmede, priser mv. Dette vil bidra til et tilfredsstillende transporttilbud i hele landet.

8.2.4 Kystruteavtalen

I dag har Samferdselsdepartementet en avtale med Hurtigruten AS om helårlige, daglige og gjennomgående seilinger med anløp i 34 havner på rute mellom Bergen og Kirkenes. Formålet med statens kjøp av transporttjenester langs norskekysten er å sikre et godt rutetilbud for passasjerer som reiser lokalt, regionalt og mellom angitte anløpssteder. I tillegg skal det tilbys godskapasitet nord for Tromsø.

I 2017 utlyste Samferdselsdepartementet en konkurranse om leveranse av sjøtransporttjenester på strekningen Bergen-Kirkenes for perioden 2021–2030. Departementet lyste ut tre delkontrakter med til sammen 11 ruter. Én delkontrakt med fire ruter ble tildelt til Havila Holding AS, mens Hurtigruten AS ble tildelt to delkontrakter med henholdsvis tre og fire ruter. I tiden frem til driftsstart skal leverandørene enes om en samarbeidsavtale som skal sikre at tjenesten oppleves som enkel og effektiv for reisende og aktører som skal frakte gods på strekningen. Avtalen omfatter også minstekrav til klima- og miljø som sikrer at CO2-utslippene fra skipene som betjener ruten blir betydelig lavere enn i dag. Skipene er tilrettelagt for landstrøm og vil benytte landstrøm i de havnene det er tilgjengelig. I tillegg er tungolje forbudt som drivstoff. Dette bidrar til reduserte klimagassutslipp og bedrer luftkvalitet i sentrale havneområder.

8.2.5 Posttjenester

Regjeringen vil sikre et godt og likeverdig posttilbud i hele landet, tilpasset den endrede etterspørselen etter posttjenester. Brevmengden i Norge er redusert med 65 prosent siden 1999. En ny nedgang på nær 60 prosent er forventet fra 2019 til 2025. Dette har gitt, og vil gi, dramatisk reduserte inntekter for Posten Norge AS som er leveringspliktig tilbyder etter postloven.

Bakgrunnen for nedgangen i etterspørselen etter posttjenester er at papirbrev blir erstattet av ulike former for digital kommunikasjon. Folk, næringsliv og offentlig sektor kommuniserer stadig raskere, mer digitalt og effektivt enn noen gang. Utviklingen har gitt Posten et nærmest kontinuerlig behov for omstilling de siste 20 årene. Det er gjennomført omfattende endringer, for eksempel ved overgang fra postkontorer til Post-i-Butikk, avvikling av ordinær lørdagsomdeling av post og omlegging fra to til én brevstrøm (sammenslåing av A- og B-post).

Uten disse omstillingene ville staten kunne ha brukt flere mrd. kroner årlig på kjøp av ulønnsomme posttjenester. Bakgrunnen for omstillingene er en erkjennelse av at staten ikke kan betale stadig mer for en tjeneste som har stadig mindre nytte. Målet om også i fremtiden å sikre et godt og likeverdig tilbud av posttjenester ligger fast, men tilbudet må reflektere samfunnets behov og sikre effektiv bruk av statlige midler.

Brevvolumet reduseres stadig raskere. Til tross for avvikling av ordinær lørdagsomdeling i 2016 og overgang til én felles brevstrøm i 2018, har regjeringen likevel brukt over to mrd. kroner på kjøp av post- og banktjenester mellom 2015 og 2019. I 2020 har regjeringen foreslått over 600 mill. kroner for å bidra til et likeverdig tilbud i hele landet.

Posten Norge AS anslo i 2017 at 96 prosent av det som da ble sendt fysisk, vil kunne sendes digitalt i fremtiden. Fordi brukere velger raskere og mer effektive tilbud, vil det bli behov for ytterligere omstillinger. Det er derfor vedtatt å redusere postdistribusjonen i postbudrutene til annenhver dag fra sommeren 2020, jf. Prop. 102 L (2018–2019) *Endringer i postloven* (antall omdelingsdager) og Innst 302 L (2018–2019). Distribusjon til og fra Post-i-Butikk vil fortsette som i dag, distribusjon til postbokser vil skje daglig og majoriteten av postsendingene vil bli samlet inn daglig, og halvparten av posten i utleveringspostkassene vil komme frem til samme tid som med dagens ordning. Endringen berører ikke andre gjeldende rettigheter etter postloven for postmottakere.

Endringen vil likevel være betydelig for avisabonnenter i områder uten eksisterende avisbudnett. Regjeringen la i Prop. 102 L (2018–2019) derfor opp til å kjøpe avisdistribusjon i disse områdene tre dager i uken i tre år fra loven trer i kraft. Stortinget ga regjeringen fleksibilitet til også å vurdere andre løsninger for avisdistribusjon dersom mediebransjen la fram et forslag innenfor samme økonomiske og tidsmessige rammer som lå til grunn i Prop. 102 L (2018–2019). Samferdselsdepartementet følger opp dette. Regjeringen vil samlet bruke anslagsvis 250 mill. kroner i året på kjøp av avisdistribusjon. I tillegg foreslår regjeringen å øke bevilgningen til innovasjons- og utviklingstilskudd til nyhets- og aktualitetsmedier med 10 mill. kroner i 2020–2022. Økningen skal innrettes mot digitalisering og omstilling i aviser som særlig berøres av endringen i postloven.

Den digitale utviklingen skaper utfordringer for tradisjonell postombæring av fysisk post, men gir også håp om utvikling av nye løsninger for effektiv postomdeling i hele landet for det gjenstående brevvolumet.

8.2.6 Grønn omstilling i samferdselssektoren

Regjeringen vil legge til rette for betydelige kutt i klimagassutslippene fra transportsektoren. Regjeringens ambisjon er at transportsektoren skal halvere sine utslipp i 2030, sammenlignet med 2005, forutsatt teknologisk modenhet. Ny teknologi, økt bruk av biodrivstoff, utbygging av infrastruktur for nullutslippskjøretøy og en målrettet skatte- og avgiftspolitikk vil være viktige tiltak og virkemidler for å nå målet om at Norge skal bli et lavutslippssamfunn i 2050.

Innovative prosjekter, som blant annet de elektriske turistskipene til The Fjords bygget av Brødrene Aa, Hurtigrutens nye batterihybride ekspedisjonsskip, Havilas kommende kystruteskip med de hittil største batteriene installert på skip som også skal klargjøres for hydrogendrift, synliggjør mulighetene som er å finne i omstillingen til lavutslippssamfunnet. Et slagkraftig og fleksibelt virkemiddelapparat med blant annet Enova, Innovasjon Norge og Norges forskningsråd, har bidratt til å utvikle disse prosjektene og mange flere. I revidert nasjonalbudsjett for 2019 ble det bevilget 25 mill. kroner til en øremerket, midlertidig satsing for utvikling av hurtigbåter med null- eller lavutslippsløsninger. Midlene forvaltes gjennom Miljødirektoratets Klimasatsordning. I statsbudsjettet for 2020 foreslår regjeringen at det settes av 80 mill. kroner til å styrke og utvide den midlertidige satsingen på utslippsfrie hurtigbåter.

Regjeringen vil legge til rette for rask utbygging av ladeinfrastruktur i hele landet, gjennom en kombinasjon av offentlige virkemidler og markedsbaserte løsninger, for å holde tritt med økningen i andel elektriske transportmidler. Gjennom Enova gis det blant annet støtte til utbygging av hurtigladestasjoner. I april 2019 lanserte Enova en konkurransebasert støtteordning for helhetlig utbygging av hurtigladere i utvalgte områder hvor det fortsatt er behov for offentlig støtte for å sikre utbygging. I første omgang rettes ordningen mot Finnmark og Nord-Troms. Enova har siden 2017 støttet hurtigladere i alle kommuner med færre enn to hurtigladestasjoner. Den konkurransebaserte ordningen avløser den eksisterende ordningen.

Gjennom Klimasatsordningen kan kommuner og fylkeskommuner søke om støtte til transporttiltak. Dette gjelder blant annet ladepunkter eller annen infrastruktur for fossilfrie driftsbiler, drosjer, vareleveringer og anleggsmaskiner og ladepunkter for kommunale tjenestebiler. Samferdselsdepartementet skal utarbeide flere handlingsplaner knyttet til økt bruk av lav- og nullutslippsteknologi. Disse planene følger opp Nasjonal transportplan 2018–2029 og vedtak fra Stortinget. Handlingsplanene er landsomfattende. Det er varslet at det skal utarbeides en handlingsplan for fossilfrie anleggsplasser i samferdselsprosjekter. Videre vil regjeringen utarbeide en plan for fossilfri kollektivtransport og en handlingsplan for infrastruktur for alternative drivstoff for transportsektoren. Et viktig premiss er at utbygging av infrastruktur for nullutslippsdrivstoff, på et så tidlig stadium som mulig, skal gjennomføres uten tilskudd. Regjeringen la i juni 2019 frem en egen handlingsplan for grønn skipsfart med forsterket politikk for å stimulere til innføring av null- og lav-

utslippsløsninger i alle fartøyskategorier: hurtigbåter og ferger, cruiseskip, lasteskip, offshorefartøy, oppdrettsfartøy, fiskefartøy og fritidsbåter. Grønn skipsfart er et satsingsområde i regjeringens klimapolitikk. Grønn skipsfart fører til utslippskutt og styrket grønn konkurransekraft for den maritime næringen. Norske næringsaktører leverer allerede null- og lavutslippsteknologi på verdensmarkedet. Dette markedet kan i fremtiden bli langt større enn i dag. I 2018 satte FNs sjøfartsorganisasjon (IMO) et mål om at klimagassutslippene fra internasjonal skipsfart skal halveres innen 2050. I handlingsplanen fremgår det blant annet at regjeringen vil stimulere til ytterligere grønn vekst og konkurransekraft i norsk maritim næring, og legge til rette for økt eksport av lav- og nullutslippsteknologi i maritim sektor. Regjeringen vil arbeide videre med en støtteordning for fylkeskommuner som stiller krav om lav- og nullutslippsløsninger i hurtigbåtanbud, jf satsingen i Revidert nasjonalbudsjett 2019. Ved fremtidige revisjoner av kostnadsnøklene i inntektssystemet for fylkeskommunene vil regjeringen ta hensyn til kostnadsøkninger som følger av at fylkeskommunene har stilt krav om lav- og nullutslippsløsninger i ferge- og hurtigbåtsamband. I Statsbudsjettet for 2020 foreslår regjeringen at det bevilges 100 millioner kroner til en ytterligere styrking av innsatsen for å introdusere null- og lavutslippsløsninger i skipsfarten. Regjeringen foreslår at 80 millioner kroner av disse settes av til en utvidelse av den midlertidige øremerkede ordningen i Klimasats for fylkeskommunal satsing på hurtigbåter. Regjeringen ønsker på denne måten å bidra til null- og lavutslippsløsninger i fylkeskommunale hurtigbåtsamband.

Regjeringens arbeid for konkurransedyktig godstransport og bærekraftig transportmiddelfordeling er nødvendig. I Nasjonal transportplan 2018–2029 er det et mål at en større andel av godstransporten skal skje på sjø og jernbane. I planen er det uttrykt en ambisjon om å overføre 30 prosent av gods over 300 km fra veg til sjø og bane innen planperiodens utløp. I samarbeid med statlige fagmyndigheter skal fylkeskommunene og kommunene legge til rette for godsterminaler og havner i planleggingen. De skal utvikles som effektive logistikknutepunkter, og farledene for skipstrafikken skal tas hensyn til. Virksomheter som skaper tungtransport bør søkes lokalisert til områder med god tilgjengelighet til jernbane, havner og hovedvegnett. Dette vil være viktige elementer i regionale bolig-, areal- og transportplaner.

8.2.7 Nye løsninger som fremmer mobilitet og tilgang til tjenester

Det er et mål for regjeringen at befolkningen skal ha tilgang til grunnleggende og likeverdige tjenester i hele landet. Kollektiv- og transportløsninger i tynt befolkede områder har imidlertid ofte dårlig kostnadseffektivitet, med lavt belegg og lite fleksible reisetider. Lavt kundegrunnlag gjør det også kostnadskrevende å opprettholde andre offentlige og private tjenester i slike områder,

Boks 8.3 Smarte bygder…

… utvikler og tar i bruk nye løsninger for å bedre livet til innbyggerne. Omtrent slik innleder utkast til definisjon i pilotprosjektet *Smart Eco-Social Villages*. Pilotprosjektet er bestilt av EU-kommisjonen og forslagene ble levert i april 2019. Sogn og Fjordane fylkeskommune har vært representert i en gruppe rådgivere i pilotprosjektet.

Miljøproblemer, muligheten til å tenke nytt om velferdstjenester eller å utvikle nye former for medvirkning er typiske temaer i smartbygd initiativ. Ny teknologi er ikke tilrådd som nødvendig utgangspunkt, men ny teknologi er viktig for å forstå at endringene kommer og at endringstakten øker. Medborgerskap er understreket. Ny teknologi er også en anledning for folk til å utvikle sine løsninger. Oversiktlige bygder kan fungere godt som levende laboratorium, der nye løsninger blir testet og der befolkningens medvirkning har en sentral plass.

Fjordvarmeprosjektet på Nordfjordeid er et slikt eksempel. Prosjektet handler om å utnytte termisk energi i fjorden til oppvarming og kjøling. Mange byer og tettsteder kan bruke løsningen. Energikilden er utømmelig. Prosjektet demonstrerer flere sider ved smartbygd tenkingen. For det første at fornybar energi egner seg for felles løft. Evne til å organisere interessenter er avgjørende for å få ned kostnader. Mange nok av byggeierne må ta i bruk ny teknologi. I tillegg må kommunen, energiverk og andre aktører som bygger ut infrastruktur, utfordres til å koordinere sine infrastrukturprosjekter når det først skal graves. Kommunen sin rolle som koordinator er avgjørende.

Kilde: Sogn og Fjordane fylkeskommune

Boks 8.4 Brukertilpasset kollektivtilbud

Ny teknologi kan bidra til et mer brukertilpasset kollektivtilbud. Dette er særlig relevant i distriktene der kundegrunnlaget er lavt. Det finnes flere eksempler på fleksible løsninger som allerede er i bruk.

Siden juni 2018 har busspassasjerene i Sauda blitt plukket opp utenfor eget hjem og kjørt dit de vil. Kollektivselskapet Kolumbus AS erstattet de faste bussrutene på ukedager med minibusser som kjører passasjerene fra dør til dør, innenfor en angitt sone, til busspris. Transporttjenesten HentMeg fra Kolumbus AS er en kontinuerlig oppdatert bestillingstjeneste. Bak bestillingssystemet ligger algoritmer som kontinuerlig oppdaterer sjåførens kjørerute med sikte på optimal samkjøring, kortest mulig ventetid og kortest mulig reisetid. Det nye systemet har ført til 40 prosent kostnadsreduksjon fordi det er mindre tomkjøring.

DistriktsMobilen i Vevelstad på Helgelandskysten har siden 2009 tilbudt bestillingstransport på utvalgte strekninger i kommunen med knappe 500 innbyggere og uten taxi. DistriktsMobilen kan brukes av alle innbyggere, men brukes mest av eldre som bor langt unna kommunesenteret Forvik. Det er i gjennomsnitt 6 brukere pr dag. De fleste turene går til legekontor og til fergeavganger som ikke korresponderer med buss. Prisen tilsvarer en bussbillett. Vevelstad kommune ved Vevelstad frivilligsentral drifter bilen og rekrutterer frivillige sjåfører, ofte pensjonister. Nordland fylkeskommune leaser bil, dekker alle driftsutgifter og yter sjåførtilskudd på 2500 pr uke. Vevelstad kommune bidrar i tillegg med sjåførtilskudd. Lag og foreninger i kommunen får inntekter i klubbkassen ved å stille med sjåfører.

Siden 2013 har Brasøy Handelssamvirke kjørt samfunnsbil på Brasøy og Husvær, på oppdrag av Herøy kommune (Nordland). Behovet oppstod etter at viktige båtanløp ble flyttet, og avstanden mellom boområder og fergekai ble lengre. Samfunnsbilen brukes også som vanlig taxi for lokalbefolkningen og tilreisende. Kommunen eier bilen og dekker vedlikehold og alle faste kostnader. Butikken står for drivstoffkostnader som dekkes inn gjennom en lav pris for brukerne. Nordland fylkeskommune har innvilget dispensasjon fra bestemmelsene om drosjeløyve, og samfunnsbilen har ikke døgnkontinuerlig vakt. For Herøy kommune er samfunnsbilen et bidrag for å sikre tilleggstjenester for nærbutikken Brasøy handelssamvirke.

Kilde: Samferdselsdepartementet og Kompetansesenter for distriktsutvikling

samtidig som det gjennomføres effektiviseringsendringer i ulike sektorer som påvirker tjenestetilgangen. Nødvendig omorganisering av tjenester i ulike sektorer kan gjøre reiseavstander til en økende utfordring i områder med store avstander.

Ny teknologi kan bidra til et mer brukertilpasset kollektivtilbud. Dette er særlig relevant i områder der kundegrunnlaget er lavt. Den teknologiske utviklingen muliggjør en rekke nye løsninger, fra on-demand-tjenester, samkjøringsløsninger, mobilitetssentra, løsninger for tjenester til folk m.m. Nye løsninger vil kunne gi varig økt mobilitet til personer bosatt i mindre sentrale områder, i tillegg til økt samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Samordning av offentlige transporttjenester kan redusere kostnader og samtidig effektivisere tjenestene.

I 2018 inviterte Samferdselsdepartementet til en pilotordning for smart transport i by, der Smartere transport Bodø, ved Nordland fylkeskommune, fikk tildelt halvparten av de utlyste 100 mill. kronene som skal fordeles over seks år. De resterende midlene ble fordelt på Møre og Romsdal fylkeskommune (kollektiv sjøtransport i Ålesund og Kristiansund), Oslo og Akershus fylkeskommune (autonome busser i Osloregionen), Rogaland fylkeskommune (autonome busser på Nord-Jæren) og Hordaland fylkeskommune (mobilitetslabaratorium for Bergensregionen).

Nye løsninger utforskes i økende grad i våre naboland, også i distriktsområder. Det EU- og Interregfinansierte prosjektet *Mamba* har lansert en rekke piloter i nordiske og nord-Europeiske land (dog ikke i Norge) for å maksimere mobilitet og tjenestetilgjengelighet i distriktsområder.[1] Hensikten er å integrere eksisterende transportstrukturer og tjenester med innovative løsninger, i

[1] https://www.mambaproject.eu/

hovedsak basert på ny teknologi. Det kan for eksempel handle om tekniske løsninger av typen Hent Meg (jf. boks 8.4), eller om løsninger som ikke har ansvar for reisen i sin helhet, men som sørger for mest mulig sømløs transport ut fra behovet i en gitt tidsperiode etter samme prinsipp som Entur, men mindre avhengig av faste rutetider. Pilotene er brukerbaserte (folks transportbehov), og inkluderer både brukere og frivillig sektor i utviklingen av løsningene.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil invitere fylkeskommuner, som ansvarlig for regional kollektivtransport, til å delta i et tidsavgrenset læringsnettverk for løsninger i distriktsområder med særlige utfordringer, i samarbeid med aktuelle kommuner og relevante forskningsmiljøer som kan tilføre læring underveis. Arbeidet vil inngå som en del av en større vurdering av temaet smarte norske bygder, med utgangspunkt i fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle.

8.3 God og stabil tilgang til digital infrastruktur for alle

Både det offentlige, næringslivet og frivillig sektor må bli mer digitale i årene som kommer, og regjeringen har opprettet en egen statsrådspost for digitalisering som skal samle og styrke ansvaret for IKT-politikken. Regjeringen vil fortsette å prioritere arbeidet med å gjøre den digitale infrastrukturen sikker og robust og samtidig sikre at alle skal ha tilgang til internett, slik at det ikke er boområder og næringsliv som ikke har dekning. God og stabil tilgang til elektronisk kommunikasjon er avgjørende for at folk og bedrifter skal kunne bo, leve og skape arbeidsplasser og verdier i hele landet. Tilgang til elektronisk kommunikasjon er også nødvendig for å utnytte potensialet som ligger i helse- og velferdsteknologi og digitalisering. Da må den grunnleggende infrastrukturen være på plass. Regjeringen innretter derfor politikken med mål om å legge til rette for gode, sikre og robuste mobil- og bredbåndsnett i hele landet. Et godt utbygd fibernett vil også legge til rette for å tiltrekke datasenteraktører med høye krav til fiberkapasitet.

8.3.1 Regjeringen har en effektiv bredbåndspolitikk

Regjeringens markedsbaserte bredbåndspolitikk ligger fast og har vist seg svært vellykket. Bredbåndsdekningen har økt markant i Norge de siste årene. Nær 100 prosent av innbyggerne har dekning av bredbånd med lavere hastighet (> 4 Mbit/s). Når det gjelder tilbud om høyhastighetsbredbånd, har regjeringen satt et ambisiøst mål om at 90 prosent av husstandene skal ha tilbud om 100 Mbit/s i 2020, basert på kommersiell utbygging. Status per første halvår 2019 var at 86 prosent hadde et slikt tilbud, en økning fra 63 prosent i 2013. Økningen i tilbud om bredbånd med fiberkabler har trolig aldri vært kraftigere enn i perioden 2018–2019, da om lag 300 000 flere husstander fikk tilbud om fiberbasert bredbånd.

Kostnadene ved å bygge ut bredbånd i områder med få brukere er høyere per bruker enn kostnadene i områder med flere brukere. Gitt eksisterende teknologi og betalingsvilje, vil enkelte områder med få brukere ikke være kommersielt lønnsomme å bygge ut. Det gjelder også på mellomlang sikt. Derfor har det vært gitt statlig tilskudd til bredbåndsutbygging i områder der det ikke er kommersielt grunnlag for utbygging. Det er gitt mer i statlig tilskudd til bredbånd i perioden 2014–2019 enn i perioden 2008–2013. De siste fem årene har anslagsvis over 60 000 husstander fått et nytt eller forbedret bredbåndstilbud som følge av tilskuddsordningen. I 2019 er det bevilget ca. 250 mill. kroner til ordningen. Fra 2020 overføres tilskuddsordningen til fylkeskommunene, jf Meld. St. 6 (2018–2019). Regjeringen styrker satsningen på bredbånd og foreslår 256 millioner kroner i bredbåndstilskudd i 2020 som vil komme hele landet til gode.

Mye av den økte dekningen de siste årene har kommet som følge av en storstilt utbygging av fjerde generasjon mobilnett (4G, eller LTE). Det er om lag 72 000 husstander (3 prosent av landets husstander) som bare har tilbud om mobilt bredbånd, og størsteparten av disse ligger i distriktene.

I 2019 er det bevilget 150 mill. kroner til oppfylling av forpliktelser i en avtale om tidlig frigjøring av frekvenser i 700 MHz-bandet, som auksjoneres ut til mobil bredbåndskommunikasjon. Dette legger til rette for avanserte mobiltjenester og tidlig oppstart av 5G i Norge. Introduksjonen av 5G vil blant annet være viktig for å nå målet om bredbånd til hele befolkningen, for å ta i bruk ny teknologi og for offentlig tjenesteproduksjon på tvers av sektorer, blant annet knyttet til helseteknologi og introduksjon av autonome kjøretøy. Avtalen vil derfor kunne ha stor betydning for samfunn og næringsliv mange steder i landet. Regjeringen har også styrket Nasjonal kommunikasjonsmyndighet for å legge til rette for implementering av bredbåndsutbyggingsloven i 2019. Loven vil gjøre det billigere å bygge ut høyhastighets bredbånd.

En utfordring for de som bare har tilbud om mobilt bredbånd er at prisene i Norge er høye, sammenliknet med våre naboland. Det norske mobilmarkedet er fremdeles preget av begrenset konkurranse med to store tilbydere, Telenor og Telia, som til sammen har en markedsandel på over 90 prosent. Regjeringen har derfor en klar målsetning om å legge til rette for tre fullverdige mobilnett. Økt konkurranse i mobilmarkedet vil på sikt bidra til økt konkurranse på pris og større tjenesteinnovasjon. Dette er spesielt viktig for tilbudet i distriktsområdene, der det fremdeles er mange som bare har tilbud om mobilt bredbånd.

8.3.2 Regjeringen vurderer leveringsplikt

EU-Parlamentet og Rådet (Den europeiske unions råd) vedtok i desember 2018 nytt regelverk for elektronisk kommunikasjon (European Electronic Communications Code – EECC) som innebærer en revidering av det felleseuropeiske regelverket for elektronisk kommunikasjon fra 2002 (revidert i 2009). EECC inneholder en eksplisitt leveringsplikt for bredbånd.

Regjeringen har tidligere vurdert leveringsplikt for bredbånd i Norge. Dette er blant annet omtalt i stortingsmelding om Digital Agenda – Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital Agenda for Norge*. Den gang ble det konkludert med at det ikke var nødvendig med slik leveringsplikt. Et tungtveiende argument i vurderingen var at leveringsplikt trolig ville redusere investeringsviljen til de kommersielle utbyggerne. Stortinget hadde ingen merknader til dette ved behandlingen av meldingen.

Telenor planlegger avvikling av fastnettet for telefoni (kobbernettet) som i dag også brukes til bredbånd for om lag 500 000 husstander. Kommunal- og moderniseringsdepartementet er i dialog med Telenor om denne prosessen. Departementet har forståelse for at nettet må byttes ut over tid fordi kostnadene med å opprettholde nettet blir for høye mange steder. Samtidig er det viktig at de innbyggerne som påvirkes av dette får et tilfredsstillende alternativt tilbud.

Både det nye felleseuropeiske regelverket fra EU-kommisjonen og Telenors sanering av kobbernettet er forhold som taler for å gjøre en fornyet vurdering av om det er behov for leveringsplikt på grunnleggende bredbånd. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har sendt på høring et forslag om innføring av leveringsplikt på bredbånd i Norge med høringsfrist 3. desember 2019.

8.3.3 Stabil og robust tilgang

Vel så viktig som å ha tilgang til de aller høyeste bredbåndshastighetene, er at tilgangen er stabil og robust. Regjeringen har derfor økt oppmerksomheten og satsingen på trygge og robuste nett de siste årene, blant annet ved å tredoble bevilgningene til telesikkerhet og beredskap. Bevilgningen går blant annet til programmet for forsterket ekom. I år er det foreslått å øke bevilgningen til dette programmet med 15 mill. kroner, og det vises til avsnitt 9.3. som beskriver programmet mer i detalj.

De statlige midlene bidrar også til å styrke transportårene for elektronisk kommunikasjon. I 2018 og 2019 ble det bevilget totalt 80 mill. kroner til en pilot for alternativt kjernenett, der pengene skal gå til å styrke viktige og utsatte transportstrekk over større eller mindre avstander i Norge. Ett av tiltakene i piloten vil gå til å etablere økt redundans på fiberforbindelsen mellom Svalbard og fastlandet. Piloten vil vare i flere år fremover, og dekkes av midlene som ble bevilget i 2018 og 2019. Videre er det identifisert en sårbarhet i at for mye norsk ekomtrafikk går langs samme trasé via Sverige og Danmark. Derfor går totalt 100 mill. kroner i 2018 og 2019 til å legge til rette for flere fiberkabler til utlandet. Dette skal først og fremst bidra til å bøte på sårbarheten, men det vil samtidig kunne legge til rette for databasert næringsvirksomhet, blant annet datasenterindustri, og bedre forbindelser langs kysten og til Nord-Norge.

8.3.4 Fylkeskommunene får større ansvar

Fra 2020 blir forvaltningen av øremerkede bredbåndsmidler overført til fylkeskommunen, jf. Meld. St. 6 (2018–2019).

Fylkeskommunene kan legge til rette for kostnadseffektiv utbygging ved å se infrastruktur for elektronisk kommunikasjon i sammenheng med annen samferdselsinfrastruktur. Flere kommuner tar nå en aktiv rolle og samarbeider med fylkeskommuner og kommersielle tilbydere om å bedre bredbånds- og mobildekningen. Dette kan bidra til mer koordinert samhandling mellom etater og virksomheter i kommunen. Mange kommuner eier også mye infrastruktur, slik som stolper og trekkrør, som kan brukes om igjen til framføring. Regjeringen forventer at fylkeskommunene og kommunene legger til rette for kostnadseffektiv framføring av mobil- og bredbåndsnett gjennom bruk av eksisterende føringsveier, jf. *Nasjonale*

forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023.

Den øremerkede ordningen vil utformes slik at fylkeskommunene sikres handlingsrom og mulighet for helhetlig planlegging og utbygging i sitt fylke innenfor rammene som staten setter. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet og departement vil fortsatt ha en rolle i å fastsette fordelingsnøkkelen mellom fylkene og vilkår for bruk. Nasjonal kommunikasjonsmyndighet er regjeringens fagmyndighet på området og kan bidra til å sikre at midlene benyttes i tråd med formålet og i tråd med statsstøttereglene. Fylkeskommunene vil selv vurdere og prioritere midler innenfor den økonomiske rammen og de retningslinjer staten gir.

8.4 Overføring av fylkesvegadministrasjon fra Statens vegvesen til fylkeskommunene

Statens vegvesen utfører i dag oppgaver for fylkeskommunene på fylkesveg og for staten på riksveg gjennom sams vegadministrasjon. Regjeringen har besluttet at fylkesdelen av sams vegadministrasjon skal overføres til fylkeskommunene. Dette innebærer at fylkeskommunene selv skal administrere oppgaver knyttet til utredning, planlegging, bygging, forvaltning, vedlikehold og drift av fylkesvegene, og sams vegadministrasjon avvikles. Omleggingen er en naturlig konsekvens av det finansielle ansvarsprinsippet. Overføringen av fylkesvegadministrasjonen vil styrke fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle, gi klarere rapporteringslinjer og kunne gi bedre samhandling mellom fagadministrasjon og politikk på regionalt folkevalgt nivå. Fylkeskommunene har det finansielle og juridiske ansvaret for fylkesvegene og får gjennom avvikling av sams vegadministrasjon også ansvar for den praktiske organiseringen av arbeidet på eget vegnett. Statens vegvesen skal fortsatt utføre nasjonale oppgaver knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap og ha ansvaret for Nasjonal vegdatabank (NVDB) og vegtrafikksentralene. Det er lagt opp til at overføringen kan skje fra 1. januar 2020.

8.5 Ny organisering av Statens vegvesen

Oppgaveoverføringen til fylkeskommunene, områdegjennomgangen av Statens vegvesen, etablering av Nye Veier AS og økt digitalisering av tjenester har til sammen gitt behov for å se nærmere på Statens vegvesens organisering. Det er besluttet at Statens vegvesen skal gå fra dagens regionale organisering til en organisering ut fra funksjoner og oppgaver med seks divisjoner og et Vegdirektorat. Ny organisering sikrer at Statens vegvesen fortsatt er tilstede rundt i landet og omorganiseringen innebærer en betydelig utflytting av arbeidsplasser fra Oslo. Ny organisering skal tre i kraft 1. januar 2020.

8.6 Utvikling av effektive og bærekraftige regionale transportsystemer

Regjeringen forventer at fylkeskommunene og kommunene legger til rette for videre utbygging av et godt samferdselsnett i hele landet, jf. *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023*.

Utvikling av helhetlige og effektive transportsystemer er en kompleks samfunnsutfordring som krever innsats fra flere aktører i fellesskap på tvers av forvaltningsnivåer, sektorer og kommunegrenser. Både regionale og interkommunale samfunns- og arealplaner er viktige verktøy for å se hele regionen i sammenheng og avklare spørsmål angående utvikling av et regionalt transportsystem på tvers av kommunegrensene. Gjennom planprosessene avveies ulike interesser og samfunnsmål og det gjøres prioriteringer og valg. Regjeringen forventer at by- og omlandskommuner, sammen med fylkeskommunene, videreutvikler samarbeidet om transport på tvers av administrative grenser der dette bidrar til effektiv ressursbruk, næringsutvikling, bosetting og sosial bærekraft i ulike deler av fylket, jf. *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023*.

De regionale planene gir fylkeskommunene et godt grunnlag for innspill til NTP om de største utfordringene og prioriteringene på transportområdet i sitt fylke. I denne sammenhengen er regionale bolig-, areal- og transportplaner særlig viktige. I henhold til statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, skal planleggingen bidra til å utvikle bærekraftige byer og tettsteder, legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling og fremme helse, miljø og livskvalitet. Retningslinjene gjelder for hele landet og praktiseringen må tilpasses regionale og lokale forhold. Regjeringen forventer derfor at alle fylkeskommunene, i samarbeid med kommunene, utarbeider slike planer. Gjennom planprosessene

gjøres prioriteringene for en ønsket samfunnsutvikling ved at det fastsettes regionalt utbyggingsmønster, senterstruktur og hovedtrekk i transportsystemet. Fylkeskommunene kan også vurdere økt bruk av regionale planbestemmelser og forpliktende avtaler for å styrke oppfølgingen av planene.

Handlingsprogram til regionale planer kan for eksempel danne grunnlag for forpliktende avtaler mellom relevante aktører i små og mellomstore byer og deres omland med en pakke av prioriterte areal- og transporttiltak for å sikre utvikling av attraktive, levende og klimavennlige regionale sentre i hele landet. Slike by- eller bygdepakker kan finansieres enten ved at aktørene i fellesskap tar initiativ til bompengefinansiering (eksempel Førde) eller ved å bli enige om prioriteringer i årlige budsjetter (eksempel Bø i Telemark).

Et eksempel på en plan med et helhetlig perspektiv på senterstruktur og transportsystem er Hordaland fylkeskommunes Regional plan for attraktive senter, som ble vedtatt av fylkestinget i desember 2014. Planen definerer mål, strategier og en langsiktig senterstruktur i Hordaland. Den har mål og retningslinjer for hvilke tjenester, arbeidsplasser og fritidstilbud som bør legges til de ulike sentrene, lokalisering og dimensjonering av handelstilbudet og hvordan sentrumsplanlegging kan bidra til et effektivt og bærekraftig transportsystem. Planen er fulgt opp med en regional areal- og transportplan for Bergensområdet, vedtatt i juni 2017, som angir retningslinjer for utbyggingsmønster og prioriterte regionale vekstsoner basert på den vedtatte senterstrukturen. Planen omfatter også retningslinjer for transportsystemet, boligområder, næringsarealer og arbeidsplasser og har et handlingsprogram for 2017–2021.

9 Tilgang til statlige tjenester og lokalisering av statlige arbeidsplasser

Regjeringen legger vekt på at befolkningen skal ha tilgang til grunnleggende og likeverdige tjenester i hele landet. Staten har en sentral del av dette ansvaret, og bidrar samtidig til viktige arbeidsplasser i lokale og regionale arbeidsmarkeder rundt i landet. Regjeringen er opptatt av å videreutvikle effektive og moderne statlige tjenester som nyttiggjør seg teknologiske muligheter.

9.1 Et operativt, synlig og tilgjengelig politi

Det overordnede målet med politireformen er å sikre et politi som er operativt, synlig og tilgjengelig, som har kapasitet til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger, og sikre innbyggernes trygghet. Målsetningen er et kompetent og effektivt lokalt politi. Effektmålene er både rettet mot tilgjengelighet og tilstedeværelse og god lokal forankring og samhandling. Samtidig skal politidistriktene bygge opp robuste fagmiljøer for å møte dagens og morgendagens utfordringer knyttet til ny, komplisert og ressurskrevende kriminalitet. Dette krever spisskompetanse og mengdetrening.

Strukturdelen av reformen ble ferdigstilt i juni 2018. Politi- og lensmannsetaten består i dag av 12 politidistrikter og 225 tjenestesteder. I kvalitetsdelen av reformen er en rekke større endrings- og forbedringstiltak under gjennomføring, med sikte på et mer enhetlig politi som leverer likere polititjenester med bedre kvalitet over hele landet. Målet om to polititjenestepersoner per 1000 innbyggere innen 2020 skriver seg tilbake til 2008 da Politidirektoratet ga ut publikasjonen *Politiet mot 2020*. Fra utgangen av 2013 t.o.m. første kvartal 2019 har bemanningen i politiet økt med over 2 800 årsverk, hvorav over 1 650 er politiårsverk. Politibemanningen i samtlige politidistrikt er styrket. I samme periode har politidekningen økt fra 1,71 til 1,95, og med budsjettforslaget for 2020 legger regjeringen til rette for at målet om 2 politiårsverk per 1 000 innbyggere på nasjonalt plan vil bli nådd i løpet av 2020. På denne bakgrunn er opptaket til Politihøgskolen redusert fra 720 til 550 i revidert nasjonalbudsjett for 2018, og ytterligere redusert fra 550 til 400 i budsjettforslaget for 2020. Nedtrekket fra 550 til 400 blir gjennomført ved å redusere antall studieplasser på Politihøgskolen i Oslo.

Med nærpolitireformen gjorde regjeringen helt nødvendige og viktige valg for fremtidens politi. Vi har i dag mer robuste politidistrikter og operasjonssentraler, samt større fagmiljøer. Dette gir gode forutsetninger for å avdekke og bekjempe kriminalitet. Det er etablert politikontakter for alle landets kommuner slik at den gode, lokale forankringen og kontakten som politiet tradisjonelt har hatt med kommunale samarbeidspartnere og befolkningen, kan videreutvikles.

Det er stilt responstidskrav, og responstid inngår som et styringsparameter i tildelingsbrevet. Politidirektoratet rapporterer tertialvis. I 1 tertial 2019 innfrir politiet responstidskravet i kategorien 2000–20.000 innbyggere. For kategorien over 20.000 er resultatet 1 minutt svakere enn kravet, mens for tettsteder med mindre enn 2000 innbyggere er resultatet 1 ½ minutt svakere enn kravet.

Det er en utfordring at saksbehandlingstiden har økt i flere politidistrikter. Straffesaksrestanser, særlig på vold og seksuallovbrudd, følges tett opp. Samtidig er ikke bildet entydig negativt. Riksadvokaten er tydelig på at kvaliteten i straffesakene har blitt bedre og at den stadig blir jevnere. Det anmeldes flere alvorlige lovbrudd enn før, og flere saker oppklares. Det er grunn til å anta at reformen bidrar til at politiet avdekker flere slike saker og oppklarer flere av dem.

Difi foretar årlige evalueringer av reformen og har så langt levert tre statusrapporter, samt en egen underveisrapportering om kultur, holdninger og ledelse. Ny evaluering vil foreligge våren 2020. Målene for evalueringen er å vurdere effektene av nærpolitireformen i lys av de målene som er satt. I tillegg skal det gjennomføres en evaluering av tjenestestedsstrukturen i 2022. Så langt viser evalueringene fra Difi at reformen er i rute,

men at det fortsatt er utfordringer i den videre gjennomføringen. Utfordringene knytter seg særlig til at det er krevende å stå i reformprosess over så lang tid. Difi peker også på at det vil ta tid å hente ut de store gevinstene av reformen. Difi understreker at målkonflikter og spenninger i reformen må avveies og balanseres, og viser spesielt til balansen mellom spesialisering og økt lokal tilstedeværelse. Regjeringen vil i melding til Stortinget høsten 2019 legge fram en gjennomgang av reformen og hvordan regjeringa vil følge opp anbefalingene fra Difi.

I tillegg til styringsdialog og evalueringer av reformen, gir den årlige nasjonale innbyggerundersøkelsen viktig styringsinformasjon. I undersøkelsen inngår flere spørsmål om befolkningens oppfatninger av politiet, herunder opplevd trygghet, tillit og inntrykk av politiet på ulike områder.

Siste innbyggerundersøkelse er fra 2018. Sammenlignet med perioden 2015–2017 er det en nedgang i tilliten til politiet i 2018. Selv om det er nedgang også når det gjelder opplevd trygghet, føler hele 92 prosent av innbyggerne i Norge seg trygge. Når det gjelder oppfatning av politiets tilstedeværelse og tilgjengelighet har dette i mindre grad endret seg de siste tre årene.

9.2 Forsvar for hele landet

Forsvarets grunnleggende funksjon er å beskytte og ivareta Norges sikkerhet, interesser og verdier. En rekke hensyn inngår i beslutninger om lokalisering av militær virksomhet. I første rekke vektlegges operative hensyn, herunder sikkerhets- og forsvarspolitisk målsettinger om tilstedeværelse, aktivitet og beredskap. I tillegg kommer historiske forhold, med lokalisering til steder hvor det i lang tid har vært militær virksomhet. Et resultat av mange beslutninger over tid om organiseringen og lokaliseringen av forsvarssektorens ulikeartete virksomhet, er at Forsvaret og forsvarssektoren er lokalisert på en rekke steder, og det gjennomføres trenings- og øvingsaktiviteter i store deler av landet.

Sektorens tilstedeværelse skaper behov for statlige ansatte i områder hvor det ellers kan være få eller ingen andre statlige aktører. Forsvarssektoren er således en viktig bidragsyter til å sikre balansert lokalisering av statlige arbeidsplasser, og bygger med dette opp under et av regjeringens distriktspolitiske mål. Videre kjøper forsvarssektoren daglig en rekke varer og tjenester fra lokalsamfunnene der Forsvaret er lokalisert og driver aktivitet. Dette gir et viktig økonomisk bidrag til næringslivet i disse områdene.

Regjeringens visjon er at nordområdene skal være en fredelig, skapende og bærekraftig region (Granavolden-plattformen). Med sitt kontinuerlige bidrag til suverenitetshevdelse, myndighetsutøvelse og situasjonsforståelse i nord, gjør Forsvaret og øvrig forsvarssektor en betydelig innsats for å sikre at utviklingen i Nord-Norge går i ønsket retning.

Regjeringen styrker Hæren og Heimevernet, spesielt i nord. Hæren og Heimevernet øker trening og øving i Nord-Norge. Forsvaret bygger også opp permanent tilstedeværelse i Finnmark, og samler Hærens og Heimevernets avdelinger i Finnmark under en felles ledelse, Finnmark landforsvar. Det skal videre etableres en kavaleribataljon ved Garnisonen i Porsanger. Grensevakten ved Garnisonen i Sør-Varanger styrkes med et jegerkompani. Innsatsstyrken og områdestrukturen til HV-17 i Finnmark videreutvikler sin kapasitet slik at disse, sammen med hæravdelingene i Finnmark, utgjør et mest mulig helhetlig og sammensatt virkesystem. Heimevernets innsatsstyrker skal kunne anvendes på en fleksibel måte over hele landet der behovet er størst. Innsatsstyrken i HV-16 er trent for innsats i Finnmark, samtidig som ytterligere en innsatsstyrke er under etablering i HV-08 Agder og Rogaland. Denne innsatsstyrken øremerkes for innsats i Finnmark.

Samtidig som Forsvaret skaper mange positive ringvirkninger, kan Forsvaret også påføre det omkringliggende samfunnet belastninger. Forsvarets virksomhet krever tilgang til store arealer. Operasjoner, trenings- og øvingsaktivitet medfører støy og andre ytre påvirkninger på miljøet. Forsvarets vertskommuner landet over fortjener anerkjennelse for den innsats de gjør for å legge til rette for Forsvarets virksomhet. De siste tiårene har Forsvaret og forsvarssektoren redusert sitt nærvær en rekke steder i landet. For mange lokalsamfunn har det vært utfordrende, men fraflyttingen fra militære anlegg har også medført annen aktivitet og positive ringvirkninger i flere av de berørte lokalsamfunn. Militære anlegg og infrastruktur som sektoren ikke lenger har behov for, kan også ha potensial for videreutvikling til sivile formål, og slik representere en positiv mulighet for utvikling av enkelte lokalsamfunn. Regjeringen vil legge frem for Stortinget en ny langtidsplan for forsvarssektoren våren 2020.

9.3 Trygghet og beredskap

Regjeringen vil bygge sin politikk på samfunnets og den enkeltes behov for trygghet. Mer ekstremvær øker flom- og skredfare, og gjør energiforsyningen og mobil-, fast- og nødmeldingsnett mer sårbare. I nord gir også klimatiske forhold, lange avstander og lange mørkeperioder særlige utfordringer når ulykker skjer, særlig på havet eller i kystnære områder. Helikopterberedskap er i dag den eneste egnede redningsenheten for de utfordringer som er i disse områdene.

9.3.1 Flom og skred

Norge har de senere årene opplevd flere flom- og skredhendelser med betydelige skader. Klimaendringer vil forsterke dette. Så langt er det avdekket at 160 000 mennesker bor i utsatte områder. Bevisstheten i samfunnet omkring risiko har økt, samtidig som at befolkningsvekst og økonomisk vekst påvirker skadepotensialet.

Innbyggere og tilreisende skal oppleve stor grad av trygghet for ikke å bli rammet av flom og skred. Utfordringene knyttet til håndtering av risikoen er på mange områder så store at det er behov for et sterkt statlig engasjement med bistand både faglig og økonomisk. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) bistår kommunene med forebygging av flom- og skredskader, og bidrar med kompetanse og ressurser til kartlegging, arealplanlegging, sikring, overvåking, varsling og i beredskapssituasjoner. Arbeidet skal redusere faren for tap av menneskeliv og skader på verdier ved flom og skred som kan ramme eksisterende bebyggelse.

Regjeringen tar folks trygghet på alvor, og har de siste årene styrket arbeidet med forebygging mot flom- og skredskader. Målet er å skape tryggere lokalsamfunn og økt samfunnssikkerhet. For å gi økt forutsigbarhet etter flom- og skredhendelser har regjeringen i budsjettet for 2020 foreslått en egen budsjettpostfor haste- og krisetiltak. Dette skal sikre at NVE har budsjettmessig dekning for å iverksette tiltak under og etter en hendelse. Det er viktig å komme raskt i gang med tiltak for å avverge ytterligere skader. I budsjettforslaget for 2020 er det foreslått å bevilge 1 080 mill. kr til skredsikring av riksveier.

9.3.2 Forsterket e-kom

De norske mobil- og fastnettene, som omtales som nett for elektronisk kommunikasjon (ekomnett), blir en stadig viktigere grunnmur i digitaliseringen i Norge. De norske ekomnettene er av høy kvalitet, og de kommersielle tilbyderne leverer høy oppetid. Samtidig lever vi i en periode med stadig mer ekstremvær som utfordrer alle typer infrastruktur, også ekomnettene.

Programmet for forsterket ekom, som Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) leder, er et samarbeid mellom fylkesmennene, direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og de kommersielle tilbyderne Ice, Telenor, Telia og Norkring. Programmet skal identifisere de mest utsatte kommunene, og sikre at et utvalgt område i hver kommune får forsterket mobilnett. Som regel blir det området som dekker kommunens beredskaps/kriseledelse valgt til forsterking, og alle med mobiltelefoner vil kunne oppsøke det forsterkede området ved behov.

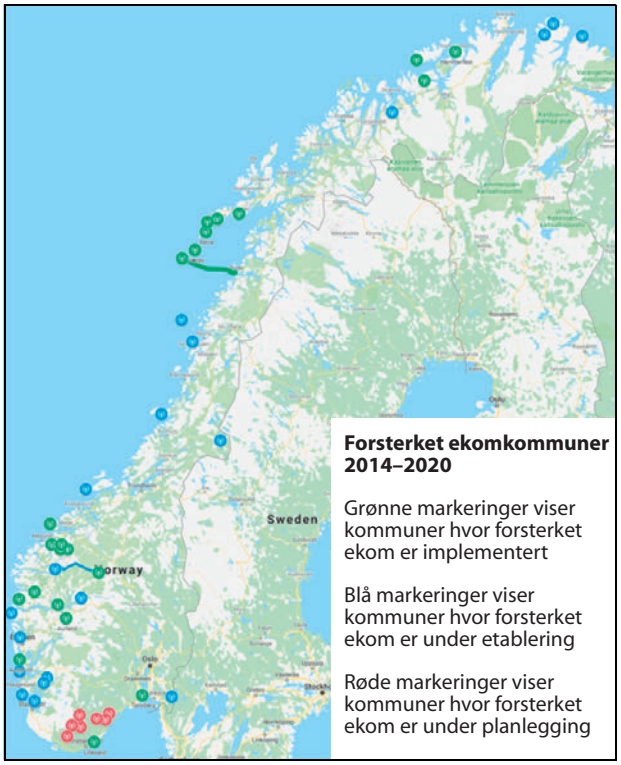
Området får tre døgn med reservestrøm. I tillegg blir det lagt til en forsterket tilknytning mellom mobilbasestasjonene og resten av mobilnettet. Området får dermed styrket beredskap mot utfall av strøm og hendelser som rammer tilknytningen til resten av mobilnettet. Forsterket ekom blir gjennomført for alle de kommersielle mobiltilbyderne som er tilstede i de utvalgte områdene. På denne måten får de mest utsatte kommunene mer robuste mobilnett. På de lokasjonene hvor dagens Nødnett er innplassert sammen med de kommersielle tilbydernes utstyr, styrkes også Nødnetts basestasjoner, slik at også dagens nød- og beredskapskommunikasjon kan dra nytte av forsterkningen.

Hvilke kommuner som velges for forsterkning baseres på fylkesmennenes prioriterte lister over utsatte kommuner, Nkoms og tilbydernes vurderinger av sårbarheten i mobilnettet, samt kost/nytte vurderinger av tiltakene. Gjennomføring av forsterkningstiltak har hittil hovedsakelig blitt prioritert for isolasjonsutsatte kommuner på Vestlandet, i Lofoten og i Finnmark.

Programmet startet i 2014, og til nå har over 40 kommuner fått midler til forsterket ekom. I 2020 er det foreslått å styrke tildelingen med ytterligere femten millioner kroner. Totalt sett vil en slik økning bidra til å gi anslagsvis ti nye kommuner et område med forsterket ekom, tre ekstra kommuner sammenlignet med opprinnelig plan.

9.3.3 HF-dekning i nordområdene

Norge har rednings- og beredskapsansvar i deler av de nordligste havområdene opp til Nordpolen. Det foregår økt næringsaktivitet i havområdenebl.a. som følge av at klimaendringene gjør disse områdene mer tilgjengelige.



Figur 9.1 Oversikt over kommuner med forsterket ekom i perioden fra 2014 til planlagt i 2020.

(I 2020 er det planlagt 7 nye kommuner under forutsetning av en ordinær Post 70 tildeling).

For å understøtte Norges ansvar for redningsberedskap i nordlige havområder opp til Nordpolen, foreslås det å opprette tilfredsstillende High frequency (HF)-dekning i de nordligste havområdene ved å etablere to basestasjoner i nord. Tiltaket vil bedre nødkommunikasjonsmulighetene og bidra til å redusere risikoen for alvorlige konsekvenser av hendelser. Når dekningen er etablert, etter planen i 2020, vil Hovedredningssentralene og kystradiostasjonene kunne ha tovegstalekommunikasjon med nødstedte og redningsressurser i området, noe som er avgjørende for en effektiv redningsinnsats.

9.3.4 Ny redningshelikopterbase i Tromsø

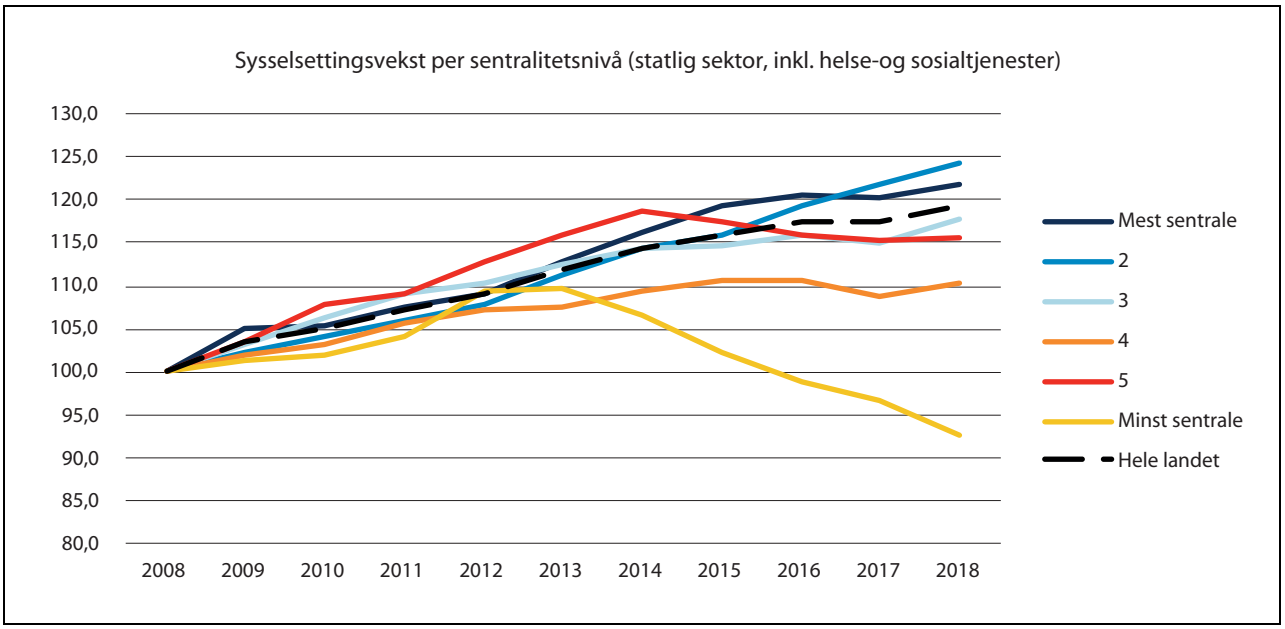
Redningshelikopterberedskapen i Nord-Norge er ikke like god som ellers i landet. Det er store avstander mellom redningshelikopterbasene i Bodø og på Banak. Klimatiske forhold, lange avstander og lange mørkeperioder gir særlige utfordringer. Det har i den senere tid vært en økning i fritidsaktiviteter i Troms. Cruisesesongen er forlenget med flere anløp og store passasjerskip passerer kysten. Vintercruise er blitt vanlig og aktiviteter som fjellklatring, brevandring, fjellvandring og dykking har økt. Når ulykken er ute er tid en viktig faktor. Helikopterberedskap er i dag den eneste egnede redningsenheten for de utfordringer som er i disse områdene. Fly, båter, biler og mannskaper på bakken vil ha begrensede muligheter til å nå hurtig ut og redde mange mennesker, slik behovet ofte vil være i en kritisk situasjon på havet eller i kystnære områder. Forsvarets Bell 412-helikopter står i dag på Bardufoss med én times beredskap for politiet. Regjeringen anbefalte i Prop. 151 S (2015–2016) *Kampkraft og bærekraft – Langtidsplan for Forsvaret* å samle Bell 412-helikopterne på Rygge som særskilt helikopterkapasitet for spesialstyrkene. For å sikre at beredskapen for politiet er ivaretatt i Nord-Norge foreslår regjeringen å iverksette en midlertidig løsning for politiberedskapen i Nord-Norge gjennom innleie av sivil helikopterberedskap.

For å styrke redningsberedskapen i Nord-Norge tas det sikte på å opprette en ny redningshelikopterbase i Tromsø basert på sivil innleie. Justis- og beredskapsdepartementet vil igangsette en konkurranse og innhente anbud. Det foreslås at denne basen også tilrettelegges for å dekke det spesielle behovet til politiet og at dette inkluderer dagens beredskap på én time. Det vil på sikt bli vurdert om det er hensiktsmessig å gå over til Forsvaret som operatør av basen. En slik vurdering vil først kunne bli gjort når en har tilstrekkelig erfaring med drift av de nye helikoptrene. Det tas sikte på at den nye redningshelikopterbasen settes i drift i løpet av 2022.

9.4 Tilgang til publikumstjenester og lokalisering av statlige arbeidsplasser i en tid i forandring

Nødvendige strukturreformer innen politi, UH-sektor, sykehus, fylkes- og kommunestruktur m.v har konsekvenser for lokalisering av arbeidsplasser. Mange statlige tjenester digitaliseres. Det legger til rette for økt tilgjengelighet og kvalitet. Samtidig vil det på noen områder fortsatt være et behov eller ønske om publikumstjenester med fysisk tilstedeværelse. Da må disse organiseres mest mulig hensiktsmessig.

Digitalisering har medført en enklere hverdag for bedrifter og innbyggere. Brukerne trenger ikke lenger å møte fysisk på et kontor, og reiseavstander betyr mindre. Digitaliserte tjenester tilrettelegger for at innbyggerne og næringslivet får standardiserte og mer tilgjengelige tjenester, uavhengig av hvor man bor i landet. Gode eksempler



Figur 9.2 Endring i statlig sysselsetting (statlig forvaltning, inkl. helse) etter sentralitet 2008–2018

Kilde: SSB, registerbasert sysselsetting, etter sektor. Beregninger: KMD.

er skattemeldingen, som vi før måtte levere på papir, tilrettelegging for rapportering og søknader på nett, banktjenester og byggesøknader. Det gjør digitalisering til god distriktspolitikk. Forutsetningen er en god digital infrastruktur i hele landet. Derfor vil regjeringen legge til rette for økt bredbåndsutbygging, blant annet gjennom de statlige bidragene til bredbåndsutbygging i distriktene (jf. kapittel 8).

Digitaliseringen har for eksempel skapt nye muligheter i arbeidet med bevaring og formidling av kulturarv. Gjennom digitalisering kan ikke-digitalt kulturarvsmateriale gjøres tilgjengelig for flere, og dermed gi bedre forutsetninger for å forstå dagens samfunn. Regjeringen foreslår at det opprettes 70 nye arbeidsplasser i Mo i Rana for å styrke satsing på digitalisering av kulturarvsmateriale. Satsingen vil gjøre det mulig å få fortgang i digitaliseringen av de delene av samlingene i Nasjonalbiblioteket som ennå ikke er digitalisert.

Digitaliseringen gjør det mulig å endre oppgavefordelingen, samle oppgaveløsningen og redusere antall fysiske lokasjoner, slik vi ser eksempler på i Skatteetaten og Lånekassen. Både for Skatteetaten og Lånekassen er kontakten med brukerne nå i all hovedsak digital. For Skatteetaten har dette lagt til rette for en spesialisering av av etatens oppgaver, med dertil hørende kompetanseheving av medarbeidere. For Lånekassens del har det reduserte behovet for manuell saksbehandling og mer behov for IKT-kompetanse ført til konsentrasjon av ressursene på færre regionkontorer.

Regional statlig forvaltning har vært gjennom store strukturelle endringer i de senere år (Difi 2017). Et dominerende utviklingstrekk er at det blir færre regionale enheter med sterkere spesialisering, oppgavedifferensiering og etablering av fellestjenester. Staten vil likevel fortsatt ha behov for å være til stede i ulike deler av landet for å løse oppgaver overfor innbyggere, næringsliv og kommuner. Det fremgår av Granavolden-plattformen at regjeringen vil kartlegge og vurdere hvordan statlige publikumstjenester kan legges til kommunale servicekontor for å bidra til en effektiv forvaltning og god tilgjengelighet.

Digitalisering legger til rette for økt kvalitet og tilgjengelighet på statlige tjenester, samtidig reduserer digitalisering behovet for fysisk tilstedeværelse og antall statlige ansatte. Dette påvirker særlig de mindre arbeidsmarkedsregionene. På grunn av sysselsetting i kommunal sektor, er andelen offentlig ansatte av total sysselsetting likevel høyere i de minste arbeidsmarkedsregionene enn i byregionene.

Det aller meste av veksten i statlig sysselsetting har kommet på prioriterte områder som helsetjenester og høyere utdanning. Det har vært spesielt stor vekst ved universiteter og høyskoler, som har over 10 000 flere ansatte nå enn de hadde i 2005. Også Politiet, Kriminalomsorgen og Statens Vegvesen har hatt en solid vekst. Samtidig som statlig sysselsetting i de større byene vokser,

opplever omtrent to av tre kommuner at det blir færre statlige arbeidsplasser i kommunen. Dette skyldes en utvikling vi har sett gjennom de siste to-tre tiårene, der digitalisering av tjenester reduserer behovet for lokal tilstedeværelse, og de ansatte blir samlet i større fagmiljøer. Dette bidrar til økt kvalitet i oppgaveløsningen, samtidig som tjenestene i mange tilfeller blir mer tilgjengelige for brukere over hele landet.

9.5 Nye grep i lokaliseringspolitikken

Regjeringen vil at kompetansearbeidsplasser skal lokaliseres over hele landet, og at det skal være en god regional fordeling av statlige arbeidsplasser. Statlige arbeidsplasser bidrar til mer dynamiske arbeidsmarkeder, med flere muligheter for bedrifter til å rekruttere, og bedre karrieremuligheter for arbeidstakere med høyere utdanning. På denne måten kan staten ta i bruk kompetansen som finnes over hele landet, og samtidig bidra til større kompetansebase og høyere verdiskaping i de regionale arbeidsmarkedene. Ny statlig virksomhet skal derfor som hovedregel etableres utenfor Oslo.

Norge har mange sterke fagmiljøer over hele landet. Vi har i større grad utnyttet de kompetansemiljøer som finnes rundt i eget land, enn våre naboer i Skandinavia. Vi har i stor grad lagt oppgaver til laveste forvaltningsnivå, når det er mulig. Store, statlige virksomheter har i større grad regionkontorer og mange tilsyn/direktorater er lagt til byer utenfor Oslo. Det har i seg selv gitt mange statlige arbeidsplasser utenfor storbyene, men også gjort det lettere å bygge opp kompetansemiljøer over hele landet.

Regjeringen har, fra den tiltrådte høsten 2013, tatt en rekke grep for å styrke den statlige lokaliseringspolitikken. Retningslinjene for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteyting har blitt tydeliggjort. Det skal blant annet utredes flere alternativer ved nyetableringer, strukturendringer og utlokaliseringer enn tidligere. Det er lagt fram en lokaliseringsplan. I perioden 2005–2013 vedtok Stoltenbergregjeringen flytting og nyetablering av 557 arbeidsplasser utenfor Oslo arbeidsmarkedsregion, samt 810 flyttinger fra Oslo kommune til andre kommuner innenfor Oslo arbeidsmarkedsregion. Det innebærer at Solbergregjeringen har flyttet og nyetablert over dobbelt så mange arbeidsplasser utenfor Oslo arbeidsmarkedsregion som forrige regjering. Det er vedtatt en regionreform, der mange statlige arbeidsplasser blir overført til fylkeskommunene.

I Granavolden-plattformen blir det uttrykt høye ambisjoner for statlig lokaliseringspolitikk framover. Lokaliseringsplanen fra 2017 skal følges opp, og det skal arbeides for ytterligere utflyttinger. Regjeringen skal sikre helhetlig oversikt og koordinering av flytting, nedleggelse og opprettelse av statlige arbeidsplasser. Ved strukturendringer vil regjeringen sikre en fortsatt god regional fordeling av statlige kompetansearbeidsplasser.

Regjeringen vil ta nye grep for å nå de høye ambisjonene i Granavolden-plattformen. Regjeringen vil at:

- Beslutninger om strukturendringer i statlige etater skal ta hensyn til utvikling i statlige arbeidsplasser i berørte kommuner og arbeidsmarkedsregioner for å redusere negative, samlede virkninger i utvikling av statlige arbeidsplasser
- Utredninger om strukturendringer skal inneholde vurdering av utflytting fra Oslo
- Det skal settes tydeligere krav til utredninger av lokaliseringspolitiske hensyn i prosesser som vil innebære strukturendringer i statlige etater
- Statlige sektormyndigheter bør som hovedregel informere berørte lokale og regionale myndigheter om relevant utredningsarbeid dersom det er sannsynlig at det vil føre til strukturendringer i deres områder,
- Statlige virksomheter skal ta hensyn til lokaliseringspolitiske avtaler inngått mellom fylker i forbindelse med regionreformen

Dette gjelder for de statlige virksomhetene som er omfattet av retningslinjene for statlig lokalisering. I sektorer der det er nedfelt i lov at en virksomhet selv kan ta beslutninger om lokalisering, må departementene vurdere hvordan lokaliseringspolitiske hensyn bør ivaretas i de ulike tilfellene.

Etter beslutning om hvor i landet arbeidsplassene skal lokaliseres, gjelder statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging også for statens egne lokaliseringer. Retningslinjene sier at besøk- og arbeidsintensive statlige virksomheter skal lokaliseres ut fra en helhetlig regional vurdering, tilpasset eksisterende og planlagt senterstruktur og kollektivknutepunkt i regionale areal- og transportplaner.

Regjeringen vil som en oppfølging av Granavolden-plattformen om statlig lokaliseringspolitikk, etablere piloter for styrket samarbeid i kompetanseklynger og evt. samlokalisering av mindre avdelinger av statlige etater i samme bo- og arbeidsmarkedsregion. Regjeringen vil derfor

prøve ut en ny modell for «Statens Hus», der mindre avdelinger av statlige etater samlokaliseres og arbeider sammen i et felles statlig forvaltningsmiljø.

Slike piloter skal teste ut forsterket samarbeid mellom etatene innenfor områder som for eksempel rekruttering, IKT og utnyttelse av tverrsektoriell kompetanse, og felles samhandling med kommuner og fylkeskommune. Ved å etablere kompetanseklynger og nye samlokaliseringer, kan det samlede offentlige fagmiljøet i bo- og arbeidsmarkedsregionen styrkes. Det vil skape større fagmiljø som kan utnytte kompetanse på tvers, ha felles digital infrastruktur koblet opp mot statlige etater andre steder, og også samhandle tettere med fylke og kommune. Et slikt felles fagmiljø i et «Statens Hus» vil gjøre det lettere å beholde og rekruttere kompetanse i de statlige etatene som er der i dag – og legge bedre til rette for at flere statsetater enn i dag kan rekruttere og tilsette folk desentralisert.

Regjeringen viser også til føringene fra en samlet komite i Innst. 119 S (2018-2019) om å vurdere lokalisering andre steder enn «fylkeshovedstedene». Etableringen av slike piloter vil gjøres i dialog med de berørte kommuner og fylkeskommuner. Regjeringen mener det er særlig aktuelt å gjennomføre pilotene i kommuner som nylig er vedtatt sammenslått, der hensiktsmessige regionale sentra tjener større bo- og arbeidsmarkedsregioner.

Pilotene må også ses i lys av Granavoldenplattformens punkt om at regjeringen vil kartlegge og vurdere hvordan statlige publikumstjenester kan legges til kommunale servicekontor for å bidra til en effektiv forvaltning og god tilgjengelighet. Pilotene skal evalueres.

Tabell 9.1 Nyetablering av statlige virksomheter og flytting av statlige arbeidsplasser ut av Oslo 2013–2019 under Regjeringen Solberg – anslag over antall arbeidsplasser

Virksomhet	Sted	Antall arbeidsplasser	Nyetablering/ utflytting
Forbrukerrådet	Tromsø/Svalbard	12	Nyetablering/ Nye arb.plasser til regionkontor
Nasjonalt IT-senter for norske sykehus	Bergen	18	Nyetablering
Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten	Bergen	100	Utflytting
Sykehusbygg HF	Trondheim	40	Nyetablering
Valgdirektoratet	Tønsberg	28	Utflytting
Nye Veier AS	Kristiansand	64	Nyetablering
Skatteklagenemda (FIN)	Stavanger	40	Nyetablering
Regelrådet (NFD)	Hønefoss	7 (fra 1.1.19)	Nyetablering
Parkeringstilsynet (Statens Vegvesen)	Lillehammer	6	Nyetablering
Seksjon for trafikant-/kjøretøykriminalitet (Statens vegvesen)	Tønsberg	5	Nyetablering
Konkurranseklagenemnda	Bergen	3	Nyetablering
Norsk helsearkiv	Tynset	58 (fra 2019)	Nyetablering
Deler av DSS til Direktoratet for økonomistyring	Stavanger/ Trondh.	30	Utflytting av oppgaver
Fylkesmannen i Sogn og Fjord. (adm. av statlig partistøtte)	Leikanger/Førde	1	Utflytting av oppgave

Tabell 9.1 Nyetablering av statlige virksomheter og flytting av statlige arbeidsplasser ut av Oslo 2013–2019 under Regjeringen Solberg – anslag over antall arbeidsplasser

Virksomhet	Sted	Antall arbeidsplasser	Nyetablering/ utflytting
Norsk kulturråd kreativ næring og sekretariat Statens Kunstnerstipend og Fond for lyd og bilde	Trondheim	10	Utflytting og nyetablering
Norsk kulturråd, museumsfaglige oppgaver	Bodø	10	Utflytting
Statlige arbeidsoppgaver, bl.a. Politiets lønns-/regnskapssenter	Kristiansund	70	Nyetablering
Sivil Klareringsmyndighet	Moss	28 (fra 1.1.19)	Nyetablering
Forvarets personell- og vernepliktsenter	Harstad	23	Utflytting
Forvarets personell- og vernepliktsenter	Hamar	35	Utflytting
Norsk helsenett	Longyearbyen	5	Utflytting (ikke iverksatt pga manglende boliger)
Difi, intern oppgavefordeling	Leikanger	8	Utflytting
Fornybar AS (endrer navn til Nysnø klimainvesteringer AS)	Stavanger	10	Nyetablering
Sekretariatet for diskrimineringsnemnda	Bergen	15	Nyetablering
Norges vassdrags- og energidirektorat	5 regionskontorer	13	Utflytting
KD – sekretariat FUG og FUB (foreldreutvalg skole og b.hage)	Bø i Telemark	10	Utflytting
Kompetanse Norge	Tromsø	10	Utflytting
KD – Utdanningsdirektoratet	Hamar	13	Utflytting
KD – Utdanningsdirektoratet	Tromsø	7	Utflytting
UNIT (kvalitet og internasjonalisering i høyere utdanning	Trondheim	18 (mot 2022)	Utflytting
Diku – (kvalitet og internasjonalisering i høyere utdanning)	Bergen	2	Utflytting
KD – Senter for Utdanningsforskning – SUF	Stavanger	6	Utflytting
Norec (tidl. Fredskorpset)	Førde	38 (på sikt)	Utflytting
Landbruksdirektoratet	Steinkjer	30 (høst 2020)	Utflytting
Norsk nukleær dekommisjonering (NND)	Halden	20 (fra 2019/ 2020)	Nyetablering
Undersøkelseskommisjon for helse- og omsorgstjenesten	Stavanger	20	Nyetablering

Tabell 9.1 Nyetablering av statlige virksomheter og flytting av statlige arbeidsplasser ut av Oslo 2013–2019 under Regjeringen Solberg – anslag over antall arbeidsplasser

Virksomhet	Sted	Antall arbeidsplasser	Nyetablering/ utflytting
Hovedkontor Forbrukertilsynet	Skien	35	Utflytting
Omorganisering av forbruker-området	Skien	9	Utflytting
Omorganisering av forbruker-området	Tromsø	4	Utflytting
Omorganisering av forbruker-området	Stavanger	4	Utflytting
Bioteknologirådets sekretariat	Bergen	7	Utflytting
Vegdirektoratet[1]	Flere steder	270	Utflytting
IMDI – nytt nasjonal kontor[2]	Narvik	30 (20 i starten)	Nyetablering (strukturendring)
Nasjonalt eldreombud	Ålesund	20	Nyetablering
Nasjonalt tilsyn med private barnehager	Molde	30	Nyetablering
Totalt antall ansatte		1222	

[1] I forbindelse med omorganiseringen av Statens vegvesen skal ca. 270 stillinger flyttes ut av Oslo til ulike steder i landet. Omstillingen skal være fullført innen utgangen av 2022.

[2] Etablert etter overføring av regionale oppgaver til fylkeskommunene fra 2020 som del av regionreformen.

10 Nødvendige og forsvarlige kommunale helse- og omsorgstjenester og statlige spesialisthelsetjenester

Alle kommuner har et ansvar for å sørge for at personer som oppholder seg i kommunen tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester. Ansvaret omfatter alle pasient- og brukergrupper.

Staten har ansvar for spesialisthelsetjenesten, som har ansvar for å tilby befolkningen spesialiserte helsetjenester uavhengig av bosted. Mange distriktskommuner og små lokalsykehus opplever store utfordringer knyttet til rekruttering av kompetent personell og tilgjengelighet til tjenester.

10.1 Framtidas helse- og omsorgstjenester

Samfunnet vil framover preges av at vi blir flere eldre, at andelen eldre i befolkningen vil øke og at det etter hvert vil bli sterk vekst av de eldste eldre. På nasjonalt nivå dobles både andelen og antallet som er 80 år eller mer fram mot 2040. Dette legger igjen et økende press på behovet for helse- og omsorgstjenester de neste 15–20 årene. En stor utfordring vil være økende regionale forskjeller som følge av de demografiske endringene. I 2040 vil mer enn hver tredje innbygger i mange distriktskommuner kunne være over 65 år. I tillegg vil det i framtida kunne være mangel på både arbeidskraft, pårørende og frivillige som er villige til å påta seg omsorgsoppgaver.

Dette bildet forsterkes av at de eldres ressurser også er ujevnt fordelt. De fylkene der vi kan forvente den sterkeste aldringen framover, er ifølge Statistisk sentralbyrå samtidig fylker der de eldre har lavest utdanningsnivå og minst økonomiske ressurser. De mest ressurssterke eldre bor i de fylkene der aldringen vil bli svakest. For helse- og omsorgstjenestene framstår det som en betydelig utfordring å få en bærekraftig balanse mellom tilbud og behov for helse- og omsorgstjenester, når både tilgangen på pårørendeomsorg svikter, fordi yngre familie har flyttet, og tilgangen på arbeidskraft og helse- og sosialpersonell blir liten. Mange små kommuner har også små og sårbare fagmiljøer.

Rekruttering av arbeidskraft og fagutdannet helse- og sosialpersonell til helse- og omsorgstjenestene framstår derfor som en av de viktigste utfordringene som følge av befolkningsutviklingen i distriktene. Det samme gjelder god tilrettelegging og oppfølging av pårørende og frivillige omsorgsytere. Dette gjelder både på nasjonalt nivå og som følge av større geografiske ulikheter i alderssammensetningen. Mer fleksible og bærekraftige løsninger som gjør det mulig å kombinere omsorgsarbeid med yrkesaktivitet, vil være avgjørende både for arbeidslivet og helse- og omsorgstjenestene.

10.2 Spesialisthelsetjenester

Norge har mange små sykehus. De gir befolkningen tilgang og nærhet til spesialisthelsetjenesten og er viktige i samhandlingen med den kommunale helse- og omsorgstjenesten. I tillegg er det etablert 15 distriktsmedisinske og lokalmedisinske sentre, og ytterlige to er under planlegging. Distriktspsykiatriske sentre gir befolkningen desentraliserte tjenester innen psykisk helse.

Spesialisthelsetjenesten står overfor store utfordringer som følge av befolkningsutviklingen. Det er tidvis store rekrutteringsutfordringer av legespesialister og spesialsykepleiere ved de mindre sykehusene, og det er ustrakt bruk av vikarer. I forrige helse- og sykehusplan ble det anslått at demografiske endringer vil øke behovet for antall årsverk i spesialisthelsetjenesten med om lag 30 prosent fram mot 2030. Dette er ikke bærekraftig, og det tilsier at tjenestene må endres. Kombinasjonen av rekrutteringsutfordringer og et økt behov for tjenester vil stille de sårbare distriktsområdene i en særlig utfordrende situasjon.

I det pågående arbeidet med en ny nasjonal helse- og sykehusplan for perioden 2020 til 2023, er samhandling mellom spesialisthelsetjenesten og de kommunale helse- og omsorgstjenestene et sentralt tema. Hvordan kan sykehus og kommuner i fellesskap planlegge utvikling av tjenestene

bedre sammen? Hvordan kan sykehusene og kommune bruke de samlede personellressursene på best mulig måte? Hvordan kan sykehus og kommuner bedre støtte hverandres tjenester, og bidra med kompetanseutvikling på tvers av forvaltningsnivåene?

Hvordan vi planlegger for og utdanner personell, må vies oppmerksomhet. I ny ordning for legenes spesialistutdanning, som ble fullt ut iverksatt 1. mars 2019, ansettes legene i faste stillinger for leger i spesialisering, og de går gjennom et planlagt utdanningsløp fram til de er ferdige spesialister. Dette gir lokalsykehusene bedre mulighet til å utdanne og beholde sine egne spesialister, noe som er spesielt viktig i sårbare distriktsområder. Denne type ordninger innen utdanning, som legger til rette for at folk blir boende på hjemstedet, kan bidra til å stabilisere tilgangen på helsepersonell.

Det er sammenheng mellom studiested og hvor man velger å jobbe etter studiene. Det har derfor stor betydning for tilgang på helsepersonell at det tilbys studier i nærheten av der behovene er. Et hensiktsmessig tilbud av desentraliserte utdanninger er vurdert som viktig i helsetjenesten. Det er universitetene og høyskolenes ansvar å tilpasse studietilbudene sine til regionale og lokale kompetansebehov.

Norge har i utgangspunktet en god akuttmedisinsk beredskap og en godt utbygd ambulansetjeneste. Tilstedeværelse av ambulanse er viktig for befolkningens opplevde trygghet. I St.meld. nr. 43 (1999–2000) *Om akuttmedisinsk beredskap* ble de foreslåtte kravene til responstider (fra NOU 1998: 9 *Hvis det haster*) gjort veiledende: Akuttoppdrag: 12 minutter for 90 prosent av befolkningen i byer og tettsteder og 25 minutter for 90 prosent av befolkningen i grisgrendte strøk.

Det ville være krevende å stille krav om responstid i forskrift med det bosettingsmønsteret og den geografien Norge har. Målene har derfor vært veiledende, slik at de kan gjennomføres de aller fleste steder i landet, men noen steder må det gjøres tilpasninger på grunn av geografi, spredt bosetting mv.

En omfattende utredning fra 2015 (NOU 2015: 17 *Først og fremst. Et helhetlig system for håndtering av akutte sykdommer og skader utenfor sykehus*) anbefalte at responstid for ambulansetjenesten ble en nasjonal kvalitetsindikator, med de målene som ble foreslått i St.meld. nr. 43 (1999–2000). Dette er fulgt opp, og responstider ble en nasjonal kvalitetsindikator i 2016.

Det er viktig å se den akuttmedisinske kjeden i sammenheng. Det er de regionale helseforetakene og kommunene som har ansvaret for akuttberedskapen. Ny nasjonal helse- og sykehusplan vil gjennomgå akuttkjeden, og peke ut en strategisk retning for de kommende årene.

10.3 Tiltak for økt kapasitet, kompetanse og kvalitet i omsorgstjenestene

Mange problemstillinger som følger av endringene i befolkningssammensetning, blir ivaretatt i de meldinger og handlingsplaner som er lagt fram. Regjeringen har tatt grep for å utvikle gode og bærekraftige løsninger i omsorgsektoren og tiltak for økt kompetanse og kapasitet i tjenestene. Dette følger blant annet av *Omsorg 2020, Demensplan 2020, Kompetanseløft 2020* og Meld. St. 15 (2017–2018) *Leve hele livet – En kvalitetsreform for eldre.* Nedenfor nevnes noen tiltak.

Investeringstilskudd til heldøgns omsorgsplasser

Investeringstilskuddet til heldøgns omsorgsplasser i institusjon og omsorgsboliger skal stimulere kommunene til å fornye og øke tilbudet av plasser i sykehjem, institusjoner og omsorgsboliger. Investeringstilskuddet til heldøgns omsorgsplasser ble styrket betydelig i 2014 ved at regjeringen økte statens andel fra 35 til 50 prosent ved bygging og rehabilitering av plasser. Dette har ført til et taktskifte i kommunenes byggeplaner. Regjeringen har i perioden 2014–2019 lagt til rette for til sammen 15 500 heldøgnsplasser med en samlet tilsagnsramme på om lag 25,5 mrd. kroner. Investeringstilskuddet benyttes av kommuner i de fleste fylker, og bidrar både til kapasitetsvekst og kvalitetsheving av boligmassen.

Kompetanseløft 2020

Kompetanseløft 2020 er regjeringens plan for rekruttering, kompetanse og fagutvikling i de kommunale helse- og omsorgstjenestene. Formålet med planen er å bidra til at tjenestene har tilstrekkelig personell og kompetanse og en faglig sterk tjeneste. Kompetanseløft 2020 samler alle tiltak knyttet til kompetanseheving, rekruttering og fagutvikling i de kommunale helse- og omsorgstjenestene for perioden 2016–2020, med en samlet årlig bevilgning på om lag 1,5 mrd. kroner. Fylkesmannen skal i tilskuddsforvaltningen av det kommunale kompetanse- og innovasjonstilskuddet, der det er hensiktsmessig, bidra til etablering av desentraliserte og distriktsvennlige høgskoletil-

bud med kommunene som målgruppe. Tall fra SSB viser en vekst på om lag 5000 årsverk i 2017, hvorav over 80 prosent hadde helse- og sosialfaglig utdanning. Det fremgår av Granavolden-plattformen at regjeringen vil videreføre Kompetanseløft 2020.

Demensplan 2020

Norge var et av de første landene i verden som utarbeidet en nasjonal demensplan; *Demensplan 2015*. Denne planen ble etterfulgt av *Demensplan 2020*. Målet med Demensplan 2020 er å skape et mer demensvennlig samfunn som bidrar til å sikre inkludering og deltakelse. Planen har ført til stor aktivitet og tjenesteutvikling i demensomsorgen i kommuner over hele landet.

Regjeringen vil følge opp dagens demensplan som går ut i 2020 med en ny plan, Demensplan 2025. Regjeringen tar sikte på å legge fram ny plan som en del av Prop. 1 S (2020–2021).

Leve hele livet

Regjeringen la i mai 2018 fram kvalitetsreformen for eldre: *Leve hele livet*. Leve hele livet skal bidra til at eldre kan mestre livet lenger, ha trygghet for at de får god hjelp når de har behov for det, at pårørende kan bidra uten at de blir utslitt, og at ansatte kan bruke sin kompetanse i tjenestene. Meldingens hovedfokus er å skape et mer aldersvennlig Norge og finne nye og innovative løsninger på de kvalitative utfordringene knyttet til aktivitet og fellesskap, mat og måltider, helsehjelp, sammenheng og overganger i tjenestene.

Reformen løfter fram løsninger fra ulike typer kommuner som fungerer i praksis. Disse skal spres og implementeres i andre kommuner. Sammen med de store satsinger på kompetanseøkning og modernisering og utbygging av heldøgn omsorgsplasser, skal kvalitetsreformen bidra til bedre og mer bærekraftige tjenester og et mer aldersvennlig samfunn i norske kommuner.

Program for et aldersvennnlig Norge er en av fem hovedsaker i Leve hele livet, og vil bidra til å konkretisere hvordan den enkelte og samfunnet kan bidra til at eldre mennesker kan leve mer aktive og selvstendige liv. Programmet skal rette seg mot alle sektorer, og det skal involvere eldre selv, frivilligheten, kommunesektoren, næringsliv, boligbransjen og forsknings- og utdanningsmiljøer. Som oppfølging skal det blant annet etableres et nettverk for aldersvennlige kommuner, som skal bidra til å utvikle medvirkningsmodeller for eldre i planlegging og utvikling av aldersvennlige nærmiljøer. Rådet for et aldersvennlig Norge er etablert for å bidra til å gjennomføre og forankre programmet, spre kunnskap og bevisstgjøring om aldring og være en pådriver for nødvendige endringer.

Fremtidens boformer

En framtidig økning i antall eldre vil kreve nye løsninger og skape behov for endringer på en rekke områder, herunder i boligpolitikken. Regjeringen er i gang med å innhente kunnskap om fremtidens boformer i tråd med føringene i kvalitetsreformen for eldre, Leve hele livet, som skal bidra til å sette eldre i stand til å mestre egen alderdom. Fremtidens boformer må være tilpasset ny teknologi og stimulere til de gode møtene mellom generasjoner. Dette gjelder både for de som ønsker å bli boende hjemme og for kommunale heldøgns plasser.

Det skal blant annet utredes modeller av typen generasjonshus, dvs. boliger som bidrar til samlokalisering og sambruk av sykehjem og omsorgsboliger og andre boliger og funksjoner, med for eksempel barnehage, skole slik at de blir en integrert del av lokalmiljøet, gjerne med felles møteplasser og naboskap på tvers av generasjoner og funksjoner. Det skal utredes ulike modeller tilpasset ulike kommunestørrelser og bosettingsmønstre.

10.4 Primærhelsetjenesten i endring

Regjeringen følger opp stortingsmeldingen om fremtidens primærhelsetjeneste (Meld. St. 26 (2014–2015)) og setter i verk en rekke tiltak som skal bidra til å utvikle den kommunale helse- og omsorgstjenesten, slik at innbyggerne opplever at tjenestene er mer kompetente, bedre samordnet og mer tilgjengelige. Dette samsvarer med samhandlingsreformens målsetting, og tar reformen et steg videre.

Sentrale tiltak er å legge til rette for økt tverrfaglighet og bedre samarbeid gjennom arbeid i team. Målet med teamorganiseringen er å bedre tilgjengeligheten til tjenesten, skape større bredde i tilbudet, bedre opplæringen og oppfølgingen av brukere med kronisk sykdom og dem med store og sammensatte behov, og å skape mer sammenhengende og koordinerte tjenester. Det er igangsatt en pilot med primærhelseteam. Dette skal forbedre tilbudet til brukerne og samtidig utnytte de samlede ressursene i en fastlegepraksis bedre med en bedre arbeidsdeling mellom

lege, sykepleier og helsesekretær. I piloten prøves det ut to ulike finansieringsmodeller. Det er i tillegg igangsatt en utprøving av oppfølgingsteam for brukere med store og sammensatte behov. Oppfølgingsteamet arbeider systematisk og tverrfaglig med utgangspunkt i dagens tjenestetilbud og krav om koordinerende enhet, koordinator og arbeid med individuell plan. Nye arbeidsformer innen legevaktområdet prøves ut fra 2019. Dette omfatter en organisering som skal bidra til å sikre en mer bærekraftig og forsvarlig lokal akuttmedisinsk beredskap i fremtiden.

Kommunalt pasient- og brukerregister (KPR) ble etablert 1. desember 2017. Første versjon av registeret ble tilgjengelig våren 2018, med statistikkbank og presentasjoner av data med særlig vekt på kommunenes behov for styringsdata. Helsedirektoratet arbeider med å videreutvikle registeret med data fra blant annet omsorgstjenestene (Iplos-meldinger), fastlegetjenesten og helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Første versjon av KPR inneholder data fra eksisterende registre, men vil på sikt utgjøre et helhetlig register for kommunale helse- og omsorgstjenester.

10.5 Rekrutteringstiltak

Forsørgerbyrden er en økende utfordring, særlig i Distrikts-Norge. Dette gir særlig utfordringer for helse- og omsorgssektoren. Allerede i dag er det rapportert om betydelig mangel på sykepleiere, helsefagarbeidere og andre helseyrker i store deler av landet, og framskrivinger av sysselsettingsbehovet i kommunesektoren viser at behovet for arbeidskraft vil øke særlig i mindre sentrale områder av landet (Bedriftsundersøkelsen NAV).

I tillegg til den økonomiske belastningen det innebærer å få flere brukere av helse- og omsorgstjenester, vil mange distriktskommuner kunne få problemer med å beholde og rekruttere arbeidskraft til helse- og omsorgssektoren, kanskje særlig rekruttering av arbeidskraft med høyere utdanning.

Det har blitt vanskeligere å rekruttere nye fastleger i alle deler av landet og regjeringen har satt i gang flere tiltak for å sikre god legedekning, blant annet ved å videreføre, justere og øke rekrutteringstilskuddet. En evaluering av fastlegeordningen ble levert 1. september 2019. Evalueringen viser at de mest vesentlige intensjonene med ordningen langt på vei er oppfylt. Pasientene er fortsatt svært fornøyde med ordningen, selv om de mener tilgjengeligheten burde vært bedre. Ordningen fungerer dårligst for pasienter med langvarige helseproblemer og sammensatte behov. Evalueringen viser samtidig at presset på ordningen er reelt. Arbeidsbelastningen for fastlegene har økt og flere fastleger opplever situasjonen som uhåndterbar.

Trepartssamarbeidet mellom Legeforeningen, staten og KS/Oslo kommune er reetablert for å få en tettere dialog om utfordringer og tiltak i fastlegeordningen. Regjeringen vil legge fram en handlingsplan for allmennlegetjenesten våren 2020. Trepartssamarbeidets møter, leveranser, evalueringen og pågående piloter og forsøk, utgjør gode grunnlag for handlingsplanen.

10.6 Digitalisering som redskap for bedre helse- og omsorgstjenester

Digitalisering er den viktigste faktoren for forbedring og forenkling av helse- og omsorgstjenesten. For å ivareta pasientsikkerheten og kunne tilby helhetlige koordinerte tjenester, er det behov for en samordnet, nasjonal forbedring av kvaliteten på journalløsninger i helse- og omsorgstjenestene. Kommunene har et stort behov for bedre journalløsninger og enklere samhandling med andre aktører i helse- og omsorgstjenesten. Det langsiktige målet er én innbygger – én journal. Nødvendig pasientinformasjon skal være tilgjengelig for behandlende helsepersonell, uavhengig av hvor pasienten tidligere har vært behandlet. Arbeidet med *Én innbygger – én journal* er delt opp i tre parallelle tiltak: 1) etablering av Helseplattformen i Midt-Norge, 2) videreutvikling av de øvrige regionale helseforetakenes journalsystemer og 3) etablering av løsninger for helhetlig samhandling og felles kommunal journal. Helse- og omsorgsdepartementet har gitt Direktoratet for e-helse i oppdrag å igangsette et forprosjekt for en ny elektronisk pasientjournalløsning for kommunal helse- og omsorgstjeneste utenfor region Midt-Norge og samhandling med spesialisthelsetjenesten. Arbeidet skal gjøres i tett samarbeid med kommunesektoren, de regionale helseforetakene og andre sentrale aktører.

Velferdsteknologiske løsninger prøves ut i mange kommuner, som for eksempel lokalisering ved hjelp av GPS, elektronisk medisindispenser, elektronisk dørlås og oppfølging av kronisk syke ved hjelp av nettbrett og sensorteknologi. *Velferdsteknologiprogrammet* er en del av Omsorgsplan 2020, og er et samarbeid mellom KS, Direktoratet for e-helse og Helsedirektoratet, som har som mål at velferdsteknologi skal være en naturlig del av tjenestetilbudet innen 2020. Velferdsteknologi

skal bidra til å styrke pasientens mestring i hverdagen og gi bedre utnyttelse av helse- og omsorgstjenestens ressurser. Teknologien åpner for nye måter å behandle pasienter på enn det tradisjonelle møtet mellom behandler og pasient. I tillegg kan nye arbeidsformer og teknologiske løsninger være et virkemiddel for å gjøre bemannings- og kompetansebehovet i kommunene mer håndterbart, og bidra til mer bærekraftige og sikre løsninger.

Teknologi og digitale løsninger kan redusere avstanden mellom kompetent personell og pasienter i sårbare distrikter. Det er viktig at det bygges videre på gode erfaringer fra løsninger som fungerer, og at dette deles med andre aktører som ønsker å ta i bruk tilsvarende løsninger. Dette vil kunne spare hver enkelt aktør for tid og ressurser på å utvikle og prøve ut egne løsninger.

Helsedirektoratet, Direktoratet for e-helse og Statens legemiddelverk har fått i oppdrag av Helse- og omsorgsdepartementet å utrede hvilke endringer i nasjonale rammebetingelser, herunder tekniske forutsetninger, som er nødvendig for å legge til rette for implementering og spredning av medisinsk avstandsoppfølging. Tjenester som *e-meistring* er eksempel på medisinsk avstandsoppfølging, der pasienter med panikkliddelser, sosial angst og depresjon kan få veiledet internettbehandling. Denne type løsning kan gi verdi i form av egenbehandling og kan tas i bruk i større grad. Et annet eksempel er ved Universitetssykehuset i Nord-Norge (UNN), der personell fra sykehuset deltar i pasientsentrerte helsetjenesteteam sammen med personell i samarbeidende kommuner ved bruk av videoløsninger. Slike løsninger gir verdifull kompetansedeling og gjør at pasienter kan slippe å reise lang vei til sykehus.

Digitalisering og nye arbeidsformer i allmennpraksis er nødvendig for å møte brukernes forventninger om en moderne og tilgjengelig tjeneste. Det er også nødvendig for å skape kvalitet og bærekraft. Digitale verktøy er en nøkkel til å forbedre og forenkle helse- og omsorgstjenesten. Som et ledd i regjeringens modernisering av fastlegeordningen arbeides det med å legge til rette for økt bruk av e-konsultasjoner i fastlegepraksisene. Helsedirektoratet og Direktorat for e-helse har fått i oppdrag å vurdere hvordan digitale verktøy kan understøtte riktig bruk av e-konsultasjon hos fastlegene. Departementet vil komme tilbake til den videre oppfølgning av anbefalingene i rapporten.

11 Livskraftige lokalsamfunn for folk og bedrifter

Forutsetningene for utvikling varierer fra sted til sted. Likevel er det et sett med faktorer som vi vet er viktige. Vi vet for eksempel at bredden i det lokale arbeidsmarkedet har betydning for om folk velger å flytte til et sted, mens trivsel og gode tjenester får folk til å bli boende. En god grunnskole i rimelig nærhet kan være avgjørende for familier. Trygge og tilgjengelige helse- og omsorgstjenester er en forutsetning for mange. Et aktivt lokalsamfunn med butikker og servicetilbud, kultur- og idrettstilbud, friluftsmuligheter og sosiale arenaer kan bidra til både bosteds- og besøksattraktiviteten. Rekruttering av arbeidskraft krever tilgjengelige boliger og attraktive bomiljø. En aldrende befolkning gir nye boligbehov.

Selv om staten legger viktige rammebetingelser for utviklingen, handler arbeid med levende lokalsamfunn også om hva lokale aktører, kommunen og fylkeskommunen selv kan endre og utvikle. Det er viktig å skille mellom kommune og lokalsamfunn. De fleste kommuner har flere lokalsamfunn, særlig i distriktskommuner med store areal og lange avstander. Noen lokalsamfunn vil likevel sammenfalle med kommunegrensene.

Samfunnsutfordringene stiller økte krav til både distriktskommuner og lokalsamfunn. Kommunesammenslåing vil bidra til omstillingsdyktige og utviklingsorienterte kommuneorganisasjoner, og gi gode rammer for fremtidens lokalsamfunn i distriktene. Samarbeid mellom kommune, utdanningsinstitusjoner, næringsliv, frivillige og fylkeskommunen er også viktige betingelser for at potensialet kan utnyttes. Det kan bidra til løsninger som samordner ressurser lokalt, regionalt og nasjonalt.

Departementet vil peke på muligheten for forsøk der kommuner kan få overført oppgaver eller prøve ut nye arbeidsformer, der dette kan gi bedre og mer samordnende tjenester eller støtte opp under lokalt utviklingsarbeid i distriktene. Dersom forsøk innebærer at kommuner for en periode skal overta ansvaret for en oppgave fra staten eller fylkeskommunen, og som er forankret i lov eller forskrift, setter lov om forsøk i offentlig forvaltning de formelle rammene for forsøket. Det kan også gjennomføres forsøk eller prøveordninger etter enkelte sektorlover.

11.1 Finansieringen av kommunene ivaretar distriktshensyn

Kommunenes oppgaver finansieres i hovedsak over de frie inntektene (skatteinntekter og rammetilskudd). Frie inntekter støtter kommunenes rolle som tjenesteleverandør, demokratisk organ og samfunnsutvikler. De frie inntektene legger til rette for prioriteringseffektivitet og tilpasning av den samlede oppgaveløsningen til lokale og regionale behov. I inntektssystemet ivaretas distriktshensyn via regionalpolitiske tilskudd. Distriktskommuner, som andre kommuner, blir også ivaretatt gjennom utjevning av utgiftsbehov og utjevning av skatteinntekter.

Det er til dels store forskjeller mellom kommunene når det gjelder befolkningssammensetning, geografi og størrelse. Dette gir variasjoner i hvilke tjenester innbyggerne har behov for og hvilke kostnader kommunene har ved å tilby tjenestene. Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal kommunene få full kompensasjon for ufrivillige kostnadsforskjeller, for eksempel knyttet til spredt bosetting og lange reiseavstander. Målet med utgiftsutjevningen i inntektssystemet er å utjevne disse forskjellene, og å sette alle kommuner i stand til å tilby sine innbyggere likeverdige og gode tjenester. Det er også betydelige forskjeller i skatteinntekter mellom kommunene. Skatteutjevningen utjevner delvis forskjellene i skatteinntektene. Skattesvake kommuner blir med dette ekstra ivaretatt i skatteutjevningen. Mange av disse kommunene er distriktskommuner.

De regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet er politisk begrunnede tilskudd, ut ifra et ønske om en ekstra innsats rettet mot grupper av kommuner. Regionalpolitiske tilskudd som er begrunnet i distriktshensyn er distriktstilskudd Sør-Norge og distriktstilskudd Nord-Norge for kommunene, og Nord-Norge-tilskudd for fylkeskommunene. Disse tilskuddene er viktige virke-

midler for blant annet å nå regjeringens distriktspolitiske målsetninger. I 2020 vildisse tilskuddene summere seg til nærmere 3,7 mrd. kroner:

- Distriktstilskudd Sør-Norge gis til kommuner som har en svak utvikling, målt med distriktsindeksen, som er et uttrykk for graden av distriktsutfordringeri en kommune. I 2020 er samlet størrelse på distriktstilskudd Sør-Norge 785,1 mill. kroner.
- Distriktstilskudd Nord-Norge fordeles med et kronebeløp per innbygger til alle kommuner i Nord-Norge og Namdalen, der kommuner med færre enn 3 200 innbyggere i tillegg mottar et småkommunetillegg etter samme kriterier og satser som distriktstilskudd Sør-Norge. I 2019 er samlet størrelse på distriktstilskudd Nord-Norge 2 205,0 mill. kroner.
- De tre nordligste fylkeskommunene mottar Nord-Norge-tilskudd, som i 2020 vil beløpe seg til 697,7 mill. kroner.

Boks 11.1 Revisjon av distriktsindeksen

Distriktsindeksen brukes i regional- og distriktspolitikken som et hjelpemiddel for å avgrense virkeområdene for henholdsvis distriktsrettet investeringsstøtte (det såkalte regionalstøttekartet) og ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift (DA-ordningen). Distriktsindeksen brukes i tillegg direkte i tildelingen av distriktstilskudd Sør-Norge og distriktstilskudd Nord-Norge i inntektssystemet for kommunene. Indeksen brukes også i tildeling av enkelte øremerkede tilskudd til fylkeskommuner under programkategori 13.50 Distrikts- og regionalpolitikk. Asplan Viak har foretatt en ekstern og uavhengig gjennomgang av distriktsindeksen. Forslaget fra Asplan Viak har blitt sendt til kommuner og fylkeskommuner som har hatt mulighet for å gi innspill. Det kom i alt 32 innspill. Gjennomgangen og innspillene er dokumentert i en egen rapport som er lagt ut på regjeringen.no.

Departementet vil nå foreta en grundig gjennomgang av rapporten og innspillene. Departementet vil også vurdere utforming av ulike virkemidler hvor distriktsindeksen brukes. Departementet tar sikte på å komme tilbake til ny distriktsindeks i kommuneproposisjonen for 2021. Departementet vil vurdere innretningen på de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet nærmere, og tar sikte på å komme tilbake til bruk av distriktsindeksen ved fordeling av distriktstilskuddene i kommuneproposisjonen for 2021. Distriktsindeksen for 2017, som ble benyttet ved fordelingen av distriktspolitiske tilskudd i 2019, benyttes også ved fordelingen av de distriktspolitiske tilskuddene i 2020.

11.2 Demografi- og kompetanseutfordringer

Regjeringen vil føre en politikk som bidrar til et likeverdig tjenestetilbud i hele landet. Tilgang på grunnleggende velferdstjenester, og trygghet for liv og helse, er avgjørende for å bidra til levende lokalsamfunn og vekst i hele Norge.

Store demografiske utfordringer slår først inn i distriktene. Det kommer til å bli en særlig sterk vekst i antall eldre, og begrenset vekst eller nedgang i yngre aldersgrupper. Det gir risiko for økende regionale forskjeller. I 2040 vil mer enn hver tredje innbygger i mange distriktskommuner være over 65 år. Flere distriktskommuner opplever allerede en økende forsørgerbyrde.

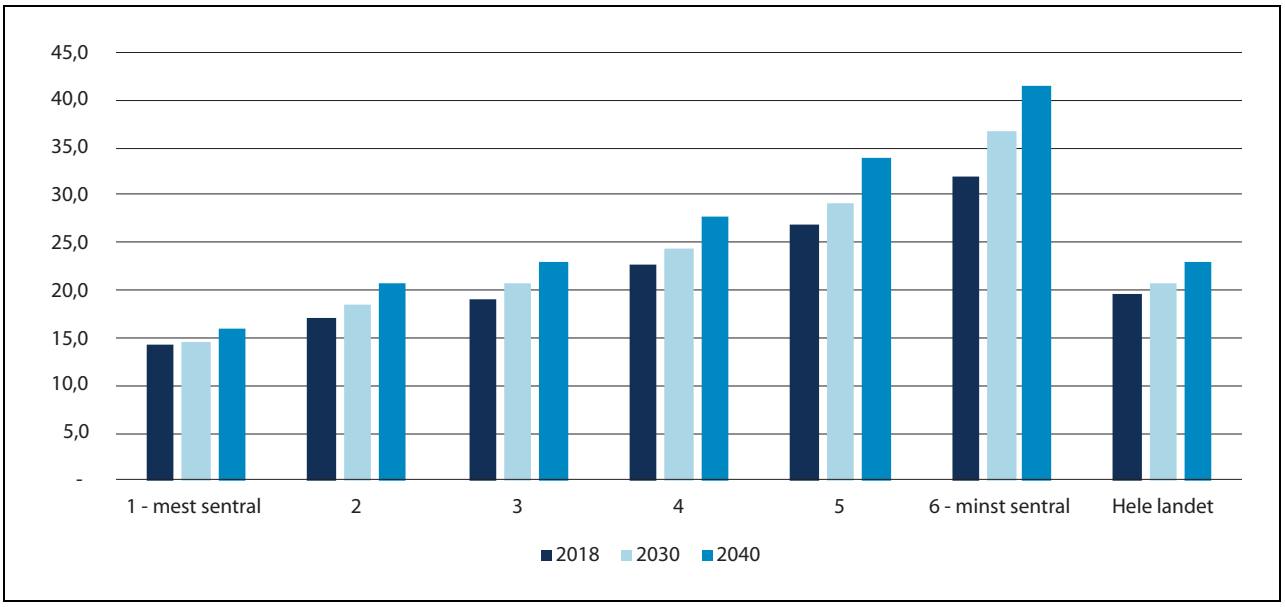
11.2.1 Økning i andel eldre og behov for arbeidskraft

Framskrivinger av sysselsettingsbehov, gitt dagens løsning av de kommunale oppgavene, viser at kommunesektoren vil ha behov for en stadig større andel av de sysselsatte. Dette vil særlig gjelde distriktene, som i utgangspunktet har en høyere andel sysselsatte i kommunesektoren enn ellers i landet, jf. figur 11.1.

Distriktene vil få store utfordringer hvis ikke kommunene arbeider på nye måter og utnytter de muligheter ny teknologi gir. For det første fordi kommunene vil få enda større utfordringer med å få tak i et tilstrekkelig antall ansatte til å løse sine oppgaver og håndtere det kommunale tjenestebehovet. For det andre fordi et stort lokalt behov for ansatte i kommunal sektor kan komme til å gå på bekostning av privat sektor i distriktene, som også vil trenge arbeidskraft for å utnytte vekstmulighetene. Kommunene bør derfor jobbe smartere, effektivisere, innovere og digitalisere.

11.2.2 Kompetanse og kapasitet

Mange små kommuner i distriktene har gjennomgående utfordringer med å rekruttere og beholde



Figur 11.1 Antall sysselsatte som må jobbe i kommunesektoren med dagens løsninger per 100 sysselsatte, etter sentralitet

Kilde: Kostra og SSB. Beregninger KMD

tilstrekkelig kompetanse og kapasitet for å kunne utvikle og levere likeverdige tjenester til innbyggere og lokalt næringsliv. Kommunene har gjennom flere tiår fått stadig større ansvar og nye krav og forventninger til kompetanse i organisasjonen, uten tilsvarende endringer i kommunestrukturen. Undersøkelser viser at dette kan gå ut over kommunenes evne til å utvikle og levere tjenester til innbyggerne, og evnen til å drive samfunns- og stedsutvikling.

Telemarksforsking har, på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, gjennomført en utredning som ser på hvordan små kommuner under 3 000 innbyggere ivaretar sine oppgaver og roller. Undersøkelsen (Brandtzæg m.fl. 2019) viser at mange små kommuner vurderer at de ikke har tilstrekkelig kompetanse ut fra en egen vurdering av behovet, verken i egen organisasjon, gjennom samarbeid eller ved kjøp av tjenester, på en rekke kommunale fagområder som for eksempel psykologer, jurister, fagstillinger innen miljøvern og klima, samfunns- og arealplanlegging, ergoterapeuter og sykepleiere. Mangelen på tilstrekkelig tilgang på kompetanse skyldes i første rekke at kommunene har for få innbyggere og brukere til å kunne etablere et fagmiljø. Videre heter det i rapporten at det er en utfordring at kommunene er for små til å fylle stillinger innenfor ett ansvarsområde, og dermed har vanskeligheter med å få kvalifiserte søkere.

Rapporten viser videre at en betydelig andel av kommunene har gamle kommunale planer, noe som bidrar til at det gis mange dispensasjoner, og at styringen og forvaltningen blir mer tilfeldig. I en del kommuner er ikke risiko- og sårbarhetsanalyser og beredskapsplaner oppdatert i henhold til retningslinjene. En betydelig andel av avvikene og/eller merknadene fra fylkesmannen gjennom tilsyn omfatter beredskapsarbeidet.

I rapporten konkluderer Telemarksforsking med at en betydelig andel av kommunene ikke synes å ha god kapasitet til å utrede saker tilstrekkelig før de legges fram for politikerne. Mange av de små kommunene har også svært lite ressurser til å drive med innovasjonsarbeid, og det meste av ressursene går til å opprettholde daglig drift. Rapporten konkluderer med at småkommunene i framtida i økende grad vil ha utfordringer med å fylle rollen som generalistkommune. Telemarksforsking (Brandtzæg m.fl. 2019) oppsummerer situasjonen for små kommuner slik:

«Kravene til bredde og dybde i kommunal oppgaveløsning vil høyst sannsynlig øke, og kravene til sterke og kompetente fagmiljøer vil dermed forsterkes. Færre yrkesaktive per eldre vil øke konkurransen om kvalifisert arbeidskraft, stille økte krav til digitalisering, bruk av velferdsteknologi og nye og mer effektive arbeidsmåter. Dette vil også stille økte krav til kommunene når det gjelder planlegging og gjennomføring av innovative prosesser for å utvikle nye løsninger og implementere disse. Samlet sett er det mye som tyder på at små kommuner med nedgang i folketallet i årene som kommer i økende grad kan få proble-

mer med å fylle sin rolle i det norske generalistkommunesystemet».

Konklusjonene støttes av kommunereformens nullpunktsanalyse, som viste at en stor andel av de minste kommunene mangler støtte- og utviklingsressurser for en rekke fagområder i egen organisasjon (Borge m.fl. 2017). Den samme undersøkelsen ga også et urovekkende bilde av den administrative, planfaglige situasjonen i de minste kommunene (under 3 000 innbyggere). Nærmere 85 prosent hadde kun inntil ett årsverk innen samfunnsplanlegging, og inntil ett årsverk innen arealplanlegging.

NIVI Analyse har på oppdrag av Fylkesmannen i Troms og Finnmark levert to rapporter om ordføreres og rådmenns vurdering av situasjonen i egen kommune (Vinsand 2018a og Vinsand 2019). Rapportene tegner et alvorlig utfordringsbilde for mange av kommunene i Troms og Finnmark. I begge rapportene konkluderes det med at tilgang til nødvendig kapasitet og relevant kompetanse for å løse kommuneoppdraget er en hovedutfordring. I rapporten som omhandler Finnmark, konkluderes det også med at minst en fjerdedel av kommunene rapporterer om svikt i kommunens evne til å ivareta rettssikkerhet og yte likeverdige velferdstjenester til innbyggerne. I rapporten som omhandler kommunene i Troms, pekes det på utfordringer knyttet til manglende politisk stabilitet og styringsevne, der rekruttering til lokalpolitikken framstilles som stadig vanskeligere, samtidig som lokalpolitikernes styringskompetanse trekkes i tvil.

I rapporten *Takt og utakt med kommunestrukturen* (Vinsand 2018b) har NIVI Analyse, på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, kartlagt om kommuner løser utvalgte oppgaver selv eller gjennom interkommunalt samarbeid, samt hvilke kommuner som inngår i hvilke samarbeid. Kartleggingen viser at mange kommuner løser oppgaver gjennom samarbeid. Selv om det er 422 kommuner i Norge, så er det kun 257 kommunale barnevernstjenester, og 181 kommunale legevakter. Møre og Romsdal, Trøndelag og Nordland har 127 kommuner til sammen, men kun 52 kommunale PP-tjenester og 89 kommunale brannvesen. Det er frivillig for kommuner å inngå interkommunale samarbeid. Departementet mener at kartleggingen kan illustrere at kommunene som velger å samarbeide, mener at kommuneinndelingen ikke er funksjonell for enkelte av de oppgavene de har ansvar for å løse. For eksempel løser ingen av kommunene i Trøndelag med under 3 000 innbyggere barnevernsoppgavene i egen regi.

KS' Arbeidsgivermonitor fra 2017, tyder på at evnen til innovasjon og nyskaping er svakere i mindre sentrale kommuner enn i større og mer sentrale kommuner, for eksempel når det gjelder innovative anskaffelser, utvikling av kompetanse hos ledere og medarbeidere og samarbeid med andre eller innhenting av eksterne løsninger (Kilde: KS, KMD analyser). Det overordnede bildet tyder på at særlig kommuner i sentralitetsnivåene 5 og 6 har lavere innovasjonskapasitet og -kompetanse. Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering av kommunale tjenester viste at norske kommuner generelt har kommet kort i digitaliseringen av kommunale tjenester, særlig de mindre kommunene (Dokument 3:6 (2015–2016)).

Boks 11.2 Mangel på kapasitet og kompetanse i grunnskolen

Barn i alle deler av landet har rett til et godt skoletilbud, men det er variasjoner i kvaliteten på opplæringstilbudet og resultatene på sentrale områder i opplæringen. Gjennom et bredt sett med indikatorer har Kunnskapsdepartementet etablert en nedre grense for kvalitet på sentrale områder i opplæringen.[1] Det er resultatet fra de tre foregående årene som blir benyttet. Kommuner som hyppigst ligger under den nedre grensen for skolekvalitet, er små kommuner, gjennomsnittlig folketall er om lag 2000. Omtrent 2/3 av kommunene som ligger under nedre grense, ligger i Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark. Mange av de disse kommunene kjennetegnes av lav kapasitet og kompetanse på administrativt skoleeiernivå.

[1] Indikatorene som er benyttet til å identifisere kommunene, er hentet fra læringsresultater (nasjonale prøver 8.trinn lesing og regning), læringsmiljø (elevundersøkelsen om mobbing, støtte fra lærer og motivasjon) og grunnskolepoeng. Det er resultatet fra de tre foregående årene som blir benyttet. Da identifiseres kommuner som har dårlige resultater over tid, og ikke kommuner som ved en tilfeldighet har dårlige resultater ett år. Kommunene har utfordringer knyttet til hele bredden av indikatorsettet, ikke enkeltindikatorer.

Kilde: Kunnskapsdepartementet

11.3 Kommunereformen er viktig for distriktene

Etter 2020 vil det bli mange nye og større kommuner, med mer solide organisasjoner og større fagmiljøer. Disse kan både levere gode tjenester og ta en aktiv rolle for samfunns- og næringsutvikling i den nye kommunen. Likevel vil mange av de mindre kommunene fortsatt ha små og sårbare organisasjoner. Ulike tiltak kan i varierende grad kompensere for manglende kapasitet og kompetanse, men det løser ikke det grunnleggende problemet. Til tross for et høyt antall sammenslåinger, er ikke hovedtrekkene ved kommunestrukturen endret. Et bredt flertall på Stortinget sluttet seg i 2014 til at det var behov for endringer i kommunestrukturen, jf. Innst. 300 S (2013–2014). Så langt har reformen ikke ført til store endringer i distriktene. Kommunene må ha kraft til å møte de utfordringene som venter. Kommunereformen fortsetter, for å legge til rette for omstillingsdyktige og utviklingsorienterte lokalsamfunn og kommuneorganisasjoner, som kan gi innbyggere og næringsliv i hele kommunen gode og likeverdige tjenester.

Fylkesmennenes tilrådninger i kommunereformen er samstemte. Det er behov for videre arbeid for å legge til rette for flere kommunesammenslåinger. I all hovedsak bygger fylkesmennenes vurderinger på kommunenes egne utredninger og beskrivelser. I tilrådningene understreker fylkesmennene at forskjellen mellom store og små kommuner gir grunn til bekymring.

Større kommuner har potensial for å utvikle større fagmiljøer på flere områder, redusere sårbarhet og ivareta spesialkompetanse. Det vil

Boks 11.3 Målene for kommunereformen

Regjeringen presenterte i kommuneproposisjonen for 2019 (Prop. 88 S (2017–2018)) innretningen for det videre arbeidet med kommunereform. Stortinget sluttet seg til følgende mål for reformen, jf. Innst. 393 S (2017–2018):

- Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
- Helhetlig og bærekraftig samfunns- og næringsutvikling
- Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner
- Styrket lokaldemokrati

Boks 11.4 Økonomiske virkemidler for kommuner som vil slå seg sammen

Engangstilskudd ved kommunesammenslåing: Kommuner som slår seg sammen vil få utbetalt et engangstilskudd. Tilskuddet er en delvis kompensasjon for kostnader direkte knyttet til en sammenslåing, jf. inndelingsloven § 15. Tilskuddet beregnes etter en standardisert modell, basert på antall innbyggere og antall kommuner som inngår i sammenslåingen.

Inndelingstilskudd: Kommuner som slår seg sammen mottar et inndelingstilskudd når den nye kommunen formelt trer i kraft. Inndelingstilskuddet gir full kompensasjon for tap av basistilskudd og netto nedgang i distriktstilskudd som følge av sammenslåingen. Inndelingstilskuddet blir beregnet ut fra inntektssystemet det året sammenslåingen trer i kraft. Den nye kommunen mottar fullt inndelingstilskudd i 15 år etter sammenslåingen, før det deretter trappes ned over fem år.

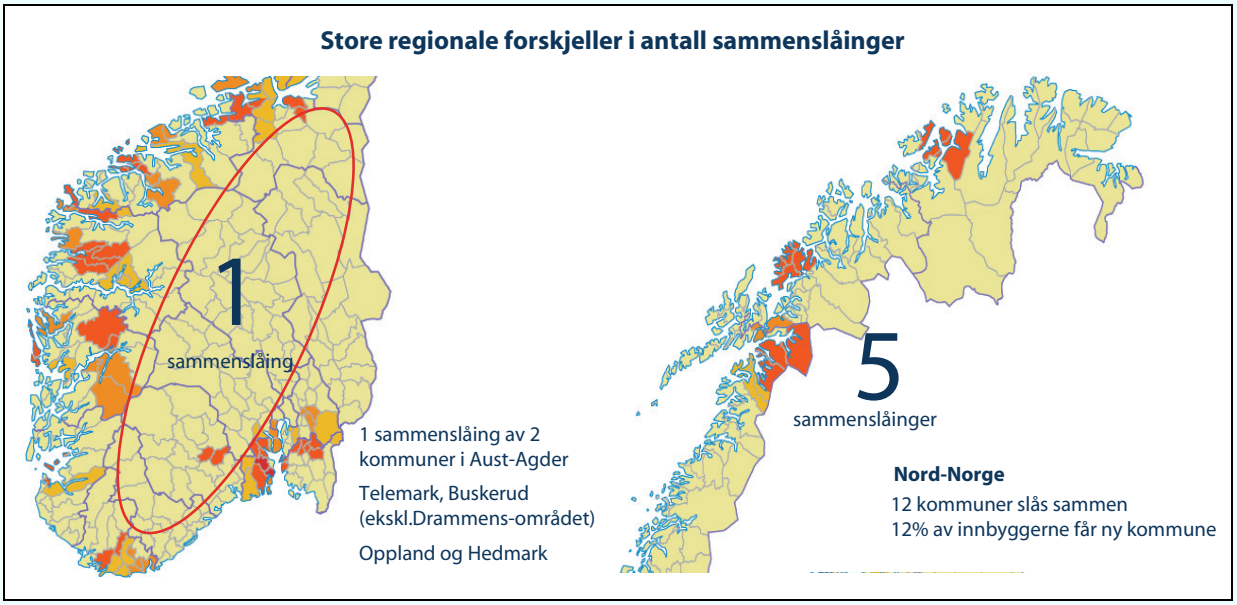
Regionsentertilskudd: Regionsentertilskuddet ble innført som et tilskudd i inntektssystemet fra og med 2017, og går til kommuner som slår seg sammen og utgjør et sterkere tyngdepunkt i sin region. Regionsentertilskuddet opprettholdes som et økonomisk virkemiddel ved nye sammenslåinger, og kommuner som slår seg sammen framover vil kunne motta regionsentertilskudd hvis kommunene oppfyller kravene i tilskuddet.

Tilskudd til utredning: Kommuner som ønsker å utrede sammenslåing gis støtte etter en enkel modell, som kan tildeles én gang per kommune i en kommunestyreperiode. Kriteriet for å få utbetalt støtten, er at beslutning om utredning er vedtatt politisk i de aktuelle kommunene, og at det foreligger en plan for videre oppfølging etter at utredningsarbeidet er ferdigstilt.

Tilskudd til informasjon og folkehøring: Kommuner som ønsker å høre innbyggernes syn på sammenslåing, kan motta inntil 100 000 kroner i støtte til dette. Tilskuddet kan tildeles én gang per kommune i en kommunestyreperiode.

Boks 11.5 Få endringer i kommunestrukturen i Distrikts-Norge

I perioden 2013–2017 ble det vedtatt sammenslåing av 119 kommuner, til 47 nye. Fra 2020 vil det være 356 kommuner i Norge. Til tross for et høyt antall sammenslåinger, er ikke hovedtrekkene ved kommunestrukturen blitt endret så langt. Fra 2020 vil fortsatt om lag halvparten av kommunene ha under 5 000 innbyggere. Om lag 90 prosent av disse kommunene er på sentralitetsnivå 5 eller 6. Flere enn 120 kommuner vil ha færre enn 3 000 innbyggere. Om lag 95 pst av disse kommunene er på sentralitetsnivå 5 eller 6. Mange av kommunene i distriktene vil ha kommuneorganisasjoner som er sårbare i møte med krav, forventninger og utfordringer de står overfor.



Figur 11.2 Regionale forskjeller i antall sammenslåinger

kunne styrke kommunenes attraktivitet som arbeidsgiver og legge forutsetninger for bredere utviklingsmiljøer. Styrkede fagmiljøer vil også kunne støtte politikernes mulighet til å sette saker på dagsorden, og kapasitet til å utvikle seg og arbeide med nye satsnings- og oppgaveområder og/eller arbeidsformer.

Større kommuner kan også styrke samfunnsutviklingen i distriktene, ved at de kan få større fagmiljøer og økt kapasitet til å jobbe med utviklingsoppgaver i kommunen. Større kommuner bidrar også til at større områder kan ses og planlegges i sammenheng, og man unngår uhensiktsmessig konkurranse om arbeidsplasser og næringsutvikling mellom kommuner i samme arbeidsmarkedsregion.

Regjeringen mener større kommuner er det viktigste svaret for at befolkningen skal ha tilgang på forsvarlige og likeverdige tjenester. For distriktene handler kommunereformen om å sikre at kommuneorganisasjonene har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å løse oppgavene kommunene har ansvar for. Det handler om å omstille seg for å håndtere den økende forsørgerbyrden. Flere steder begrenser nåværende kommunestruktur kommunenes evne til å utvikle og tilby tjenester til innbyggerne og drive samfunns- og næringsutvikling.

Kommunereformen handler også om fjerne administrative grenser som mange steder ble tegnet 180 år tilbake. Den gangen var det helt andre samferdsels- og næringsstrukturer. Interesser knyttet til næringsutvikling, kompetansepolitikk, samfunns- og arealplanlegging og klima- og miljøpolitikk går i dag ofte på tvers av kommunegrensene. Utdaterte og uhensiktsmessige kommunegrenser kan føre til lite helhetlige løsninger. Nye og større kommuner kan danne grunnlag for at de ulike stedene og kvaliteter i nåværende kommuner utfyller hverandre, mer samordnet mobilisering av utviklings- og plankompetanse og forenkle

Boks 11.6 Barne- og ungdomsråd i ny kommune

Barn og ungdom i sammenslåingskommunene Marnardal, Lindesnes og Mandal har bidratt med gode råd og innspill til politisk ledelse i nye Lindesnes kommune. Innspill fra barn og ungdom skal synliggjøres i den nye kommuneplanen.

Ungdomsråd eller et annet medvirkningsorgan for ungdom ble lovfestet i 2018, og gjelder for alle kommuner fra kommunevalget høsten 2019. Fra 1. januar 2020 får den nye kommunen ett barneråd og ett ungdomsråd. Barnerådet skal bestå av to representanter fra hver barneskole. Ungdomsrådet skal bestå av representanter fra hver ungdomsskole, representanter fra hver av kommunens ungdomsklubber, og fire representanter fra Mandal videregående skole. Med to råd blir et stort antall barn og unge involvert, samtidig som representasjon fra alle skoler i den nye kommunen kan bidra til samarbeid på tvers av tidligere kommunegrenser.

Begge rådene får møte- og talerett i politiske møter. I tillegg skal den nye kommunen formalisere en ordning der både barnerådet og ungdomsrådet på eget initiativ skal kunne få satt saker på dagsorden i kommunestyret. Ungdommen i nye Lindesnes synes det er viktig å ha en tydelig, engasjerende og dyktig barne- og ungdomskoordinator som kan bistå rådene. Oppgavene for koordinatoren er å organisere møter i barne- og ungdomsrådene, samt holde oversikt over politiske saker og sørge for god informasjon om saker til behandling. Koordinatoren skal gi opplæring og være veileder for barn og unge, bidra til at de blir hørt, og at deres lovpålagte medvirkning i plansaker gjennomføres. Det er også en viktig oppgave for koordinatoren å bidra til at rådene samarbeider godt med ordfører.

Kilde: Kompetansesenter for distriktsutvikling

og forsterke samarbeid med fylkeskommune og regional stat.

Det finnes fortsatt gode økonomiske virkemidler for kommuner som vil slå seg sammen. Regjeringen har oppdatert veiledere og utredningsverktøyet nykommune.no, som hjelp for de som vil vurdere sammenslåing. Fylkesmannen har en viktig rolle i å utfordre kommunene om behovet for strukturendringer, og stimulere til diskusjoner om kommunesammenslåing, der det lokalt ligger til rette for dette.

Evalueringer av tidligere sammenslåinger, viser at kommunene er blitt bedre rustet til å møte framtidige utfordringer knyttet både til tjenesteproduksjon og til nærings- og samfunnsutvikling (Brandtzæg 2009). Større fagmiljøer gir også økt sikkerhet for at de beslutninger som fattes er korrekte. Kommunene har fått bedre forutsetninger for å sikre likebehandling og ivareta rettssikkerhet, særlig innen barnevern, tekniske tjenester og spesialiserte helsetjenester.

En kommunesammenslåing vil i seg selv ikke ha konsekvenser for hvor de innbyggernære tjenestene, som for eksempel barnehager, skoler, sykehjem, hjemmehjelp og sykepleie, skal ligge. Kommunene vil ønske at disse tjenestene skal ytes der innbyggerne bor. I tillegg til driften av tjenestene, er det nødvendig å ha administrativ og faglig støtte- og utviklingskapasitet, som kan bidra til å videreutvikle tjenestene i kommunen, for eksempel innenfor skole og barnehage. Gjennom kommunesammenslåing vil sektoradministrasjonen kunne styrkes, noe som kan bidra til kvalitativt bedre tjenester. Et større fagmiljø gir også bedre forutsetninger for å finne nye og innovative løsninger, som kan komme innbyggerne og lokalsamfunn til gode. En større kommune har mulighet til å kunne tilby attraktive og utviklende arbeidsplasser for sine ansatte. Det er et stort fortrinn i en situasjon med konkurranse om arbeidskraften innenfor mange fagområder.

Større kommuner vil kunne være mer interessante samarbeidspartnere og en sterkere aktør overfor regionale og nasjonale myndigheter, og være attraktive for næringslivet. Det er ikke lokalsamfunn og steder som slås sammen, det er kommuneorganisasjonene. Som det framgår av mange intensjonsavtaler for sammenslåinger, er det en uttrykt målsetting for kommuner som slår seg sammen at de nettopp skal ta vare på, og gjerne også styrke, lokalsamfunnene i kommunen. Analyser av de langsiktige konsekvensene av sammenslåing viser at det ikke blir en sterkere sentralisering av bosettingen i de nye kommunene etter sammenslåingen, enn i andre sammenliknbare kommuner (Gleinsvik og Klingenberg 2013).

11.4 Innovasjon og bruk av teknologi i kommunene

Kommunene blir i årene framover i økende grad nødt til å tenke nytt om hvordan de kan gi innbyggerne best mulige tjenester. Både stat og kommune må ta i bruk de mulighetene ny teknologi og digitalisering gir. Dette er nødvendig for å møte de store utfordringene offentlig sektor står overfor, med blant annet strammere økonomi, demografiske endringer og større sektorovergripende utfordringer, slik som klimaendringene. Regjeringen er derfor opptatt av at kommunene satser på innovasjon og digitalisering, og at innbyggerne møter kommuner som er opptatt av effektiv gjennomføring, og som tenker nytt om hvordan man kan gi best mulige tjenester. Imidlertid behøver ikke kommunenes utviklingsarbeid innebære at alle kommuner selv står for innovasjon og nyutvikling av teknologi og arbeidsformer. Det avgjørende er i hvilken grad kommunene evner å ta i bruk den kunnskapen og teknologien som allerede finnes.

Regjeringen tar sikte på å legge fram en stortingsmelding om innovasjon i offentlig sektor i 2020. Målet med meldingen er å bidra til en mer brukerrettet og effektiv offentlig sektor, med høy tillit, økt innovasjonsevne og økt innovasjonstakt i hele offentlig sektor. Spredning av innovasjon vil være et viktig tema i meldingen. For distriktskommuner med til dels mangelfull kapasitet og kompetanse til egendrevet innovasjon, vil spredning være viktige svar.

Regjeringen har, sammen med KS, utarbeidet en digitaliseringsstrategi for offentlig sektor. Retningen for arbeidet ligger fast, og er i tråd med Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*. Hensikten med strategien er understøtte digital transformasjon i hver enkelt virksomhet, og i det offentlige som helhet. Digital transformasjon betyr å endre de grunnleggende måtene virksomhetene løser oppgavene på ved hjelp av teknologi. Det innebærer at virksomhetene gjennomgår radikale endringer med mål om bedre brukeropplevelser og smartere og mer effektiv oppgaveløsning. En slik tilnærming kan føre til at organisasjonene må endres, ansvar flyttes, regelverk skrives om, eller prosesser designes på nytt. Dette handler like mye om endringsledelse, kompetanse- og organisasjonsutvikling, forvaltningspolitikk og forvaltningsutvikling som teknologi.

Boks 11.7 Eksempler på innovasjons- og digitaliseringsordninger for kommunesektoren

For å støtte opp om nytenking, innovasjon og digitalisering i offentlig sektor har regjeringen etablert en rekke tiltak. *Nasjonalt program for utvikling og implementering av velferdsteknologi 2014–2020* ledes av Helsedirektoratet, i samarbeid med Direktoratet for ehelse og KS. Programmet skal videreføres ut 2020. Velferdsteknologiprogrammet har som hovedmålsetning å møte kommunenes informasjons- og kunnskapsbehov, slik at de kan tilrettelegge for bred bruk av velferdsteknologiske løsninger.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har de to siste årene tildelt totalt 125 mill. kroner til en KS-administrert ordning for finansiering av kommunale digitaliseringsprosjekter – *DigiFin*. Kommunesektoren bidrar med tilsvarende beløp. Nå deltar om lag 300 kommuner og ni fylkeskommuner, og det er fortsatt mulig å bli med i ordningen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, KS og forhandlingssammenslutningene, har inngått en avtale om utviklingsprosjektet Samarbeid om digital kompetanse som skal bidra til økt digitalisering i kommunene. 40 prosjekter med til sammen 71 kommuner er nå tatt opp i prosjektet.

Stimuleringsordningen for innovasjon og tjenestedesign *StimuLab* ble etablert av Difi i 2016, på oppdrag fra KMD. StimuLab skal støtte og stimulere til brukerorientert eksperimentering og nyskaping i forvaltningen, både i statlige virksomheter og kommuner. De tilbyr tverrfaglig veiledning og økonomiske midler til innovative utviklingsprosjekter.

Fylkesmannen gir en del av skjønnsmidlene til fornyings- og innovasjonsprosjekter i kommunene. Formålet med prosjektmidlene er å gi kommunene støtte til å prøve ut nye løsninger og stimulere til lokalt fornyings- og innovasjonsarbeid. Fylkesmannen skal videreformidle resultatene fra prosjektene til andre kommuner, og stimulere til læring og erfaringsutveksling mellom kommunene og på tvers av fylkesmannsembetene. I 2018 tildelte fylkesmennene om lag 139,5 mill. kroner til totalt 294 prosjekter.

Boks 11.8 Nasjonale digitaliseringstiltak forenkler kommunenes hverdag

Regjeringen har gjort det mulig for banker og eiendomsmeglere å innføre heldigital eiendomshandel. Det vil ha betydning for hele landet. Det vil spare det private markedet for 2,8 mrd. kroner over ti år[1], og er et godt eksempel på offentlig privat samarbeid om digitale løsninger. Løsningen er etablert av Kartverket og Altinn i samarbeid med Eiendom Norge, Finans Norge, Bits og flere større markedsaktører. I løsningen benyttes Altinn som offentlig infrastruktur for deling av dokumenter mellom meglere og banker, slik at hele eiendomshandelen blir en sammenhengende og heldigital tjeneste.

Bedre bruk av geografisk infrastruktur er et grunnlag for innovasjon og utvikling av verdiøkende tjenester i hele landet. Regjeringens visjon er at Norge skal være ledende i bruk av geografisk informasjon. Nasjonal geodatastrategi ble lansert i november 2018, og henvender seg til kommunene og sektormyndigheter på ulike forvaltningsnivå, dataprodusenter, teknologileverandører, innovatører og brukere i alle sektorer, og Kartverket som nasjonal geodatakoordinator. Ansvaret for gjennomføringen ligger primært til kommuner og statlige virksomheter. Strategien følges opp med en rullerende handlingsplan, som utarbeides av deltakerne i fellesskap.

Gjennom oppfølging av ByggNett-strategien tilrettelegger Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) for fremtidens digitale byggsektor. Fellestjenester BYGG er nå etablert på Altinn og støtter nye digitale saksbehandlingsverktøy og brukerorienterte selvbetjeningsløsninger for byggesøknad. Det komplementerende verktøyet *eByggesak* eies av KS, og utvikles i samarbeid med DiBK, Kartverket, SSB og en rekke pilotkommuner.

Gjennom satsingen på *Fellestjenester BYGG* har direktoratet åpnet for at markedet selv kan utvikle innovative og treffsikre søknadsløsninger. DiBK skal i 2019 prioritere arbeidet med tilpasninger og utvidelse av Fellestjenester BYGG som et ledd i å nå målet om en fulldigital byggesaksprosess.

I budsjettforslaget for 2020 er det flere digitaliseringstiltak som berører kommunesektoren. Regjeringen foreslår eksempelvis 35 millioner kroner til utvikling av fellesløsninger for langtidsbevaring av digitale arkiver og tilgjengeliggjøring i Digitalarkivet. Tiltaket vil blant annet redusere tapet av digital dokumentasjon (særlig i kommunal sektor), øke tilgangen til arkivene for alle innbyggere uavhengig av bosted, øke muligheten for sammenkobling av informasjon og gjøre det mulig å bruke ny teknologi i analyser av store datamengder.

[1] Beregning foretatt av en arbeidsgruppe bestående av Kartverket, Finans Norge, Eiendom Norge, eiendomsmeglere og banker.

Offentlig sektor må øke sin evne til å jobbe smidig og innovativt slik at nye arbeidsmåter og prosesser kan tas i bruk. Digitaliseringsarbeidet handler ikke bare om hva vi skal digitalisere – men hvordan digitalisering kan skape innovasjon og bidra til effektivisering.

For å få til dette er hovedgrepene i strategien en tydelig brukerrettet tjenesteutvikling. Offentlige tjenester skal oppleves sammenhengende og helhetlige av brukerne, uavhengig av hvilke offentlige virksomheter som tilbyr dem. Kommuner, fylkeskommuner og statlige virksomheter må samarbeide på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer for å lykkes med denne ambisjonen. Strategien prioriterer syv sammenhengende tjenester, eller livshendelser. Dette er viktige situasjoner som fanger viktige hendelser i løpet av et liv, som det å få barn og dødsfall og arv. Det er også hendelser for frivillige og næringslivet, som for eksempel å starte og drive en bedrift. At det er valgt syv livshendelser skal ikke hindre utviklingen av andre sammenhengende tjenester. For å få til sammenhengende tjenester må vi dele mer data. Offentlig sektor skal dele data når den kan og skjerme data når den må. Åpne offentlige data skal gjøres tilgjengelige for viderebruk til utvikling av nye tjenester og verdiskapning i næringslivet. Felles IT –løsninger utnyttelses mer effektivt. Et felles økosystem for digital samhandling der alle har tilgang til nødvendig funksjonalitet og felles IT- arkitektur må bli samordnet og koordinert. Eksisterende plattformer for tjenesteutvikling skal utnyttes bedre. Strategien forutsetter at digital sikkerhet bygges inn i tjenesteutvikling, drift og forvaltning av felles IT-løsninger, i tråd med målene i nasjonal strategi for digital sikkerhet.

Boks 11.9 Regionale digitaliseringsnettverk

Stadig flere kommuner tar initiativ til å opprette regionale nettverk, for å gi innbyggere og næringsliv bedre tjenester. Et av de første regionale nettverkene er i Hordaland, der 33 kommuner har gått sammen om å etablere et felles sekretariat og fagkompetanse innen innovasjon, strategisk IKT og digitalisering. I Rogaland har 26 kommuner nylig opprettet et lignende samarbeid, *Digi Rogaland*. Hensikten er blant annet å sikre at kommunene skal bli enda bedre rustet til å ta imot og implementere nasjonale og regionale prosjekter, og sette den enkelte kommune i bedre stand til å realisere fellesløsninger og effektene ved å ta de i bruk. Tilsvarende samarbeid om digitalisering og innovasjon er under planlegging i flere andre kommuner. Kommunene i Akershus, Østfold og 16 kommuner i Nye Viken har også startet en dialog om et regionalt samarbeid, og drøfter hvordan dette kan organiseres. I Trøndelag er samarbeidet *DiguT – Digitaliseringsutvalg Trøndelag* opprettet. Til nå har cirka halvparten av de 46 kommunene i Trøndelag sluttet seg til samarbeidet, som tar utgangspunkt i en felles samhandlingsstrategi for digital utvikling.

IT-forum Sogn og Fjordane er et bredt samarbeid og spleiselag som skal sikre at Sogn og Fjordane er langt framme i å utnytte teknologi i næringsliv, offentlig sektor, opplæring og utdanning. IT-forum Sogn og Fjordane initierer, samordner og sikrer viktige utviklingsaktiviteter til nytte for hele fylket. Nettverket har aktive arbeidsgrupper, og satsninger som nytt IT-studium ved Høgskulen på Vestlandet. Nettverket er medarrangør av Næringsdagene, og har egne samlinger. Forumet ble etablert i 1995. Lokalt kalles samarbeidet for Sogn og Fjordane-modellen: å løfte sammen for å løse regionale utfordringer. Samarbeidet favner mange og ulike aktører fra ulike sektorer, slik som statlige etater, høgskole og FoU-miljøer, fylkeskommunen, kommunene og næringslivet. Mange av disse aktørene er små, slik at de vanskeligere kan oppnå de samme resultatene uten støtte i nettverket. Forumet har oppnådd flere resultater, og var først ute med e-helsemeldinger mellom alle kommuner og helseforetaket. Forumet har fått på plass digitale læringsplattformer i skolesektoren. Alle kommuner er involvert i en bred satsing på velferdsteknologi og nettverket har fått på plass en næringsrettet IT-utdanning.

En utfordring med nåværende statlige ordninger og programmer rettet mot innovasjon, fornying og digitalisering, er at distriktskommunene ser ut til å sjeldnere delta i ordningene enn sentrale kommuner. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gjennomført en enkel sammenstilling over kommuners deltakelse i et utvalg av statlige ordninger og programmer med forskjellige typer innovasjon som formål.[1] Kartleggingen viser at de mest sentrale kommunene i gjennomsnitt enten har deltatt, eller deltar i, flest ordninger, og at den gjennomsnittlige deltakelsen ser ut til å synke i de lavere sentralitetsnivåene. En av tre kommuner har ikke deltatt i noen av ordningene, over 80 prosent av disse er kommuner på sentralitetsnivå 5 og 6. Dette kan til dels skyldes at større kommuner er mottaker av støttemidler på vegne av flere, inkludert mindre kommuner (Kilde: KS, KMD analyser). KS' Innovasjonsbarometer for 2018 viser at tre av fire kommunale virksomheter har gjennomført og tatt i bruk innovative løsninger de to siste årene. Andelen som har innført én eller flere innovative løsninger stiger med antall ansatte i virksomheten, og det er mest innovasjon i kommuner med mellom 10 000 og 50 000 innbyggere, og i kommuner med middels sentralitetsgrad. Mulige årsaker kan være at kommunene i Distrikts-Norge ikke har gode nok prosjekter til å nå opp i utlysninger og/eller at de ikke har kapasitet og kompetanse til å søke og delta i utlysninger. Det kan variere i hvilken grad ordningene tar høyde for ulik kapasitet og kompetanse i kommunene.

Departementene vil kartlegge små kommuners deltakelse i nåværende statlige støtteordninger og programmer for innovasjon, bruk av ny teknologi og fornying som er relevante for distriktskommunene, og vurdere årsaker til lav deltakelse. Dette omfatter programmer og ordninger på en rekke samfunnsområder. Tilskudd per inn-

[1] Sammenstillingen kartlegger kommunenes deltakelse i Klimasats (2016–2018), Velferdsteknologi (2013–2016), FORKOMMUNE (2017–2018), Program for leverandørutvikling/Innovative offentlige anskaffelser (2010–2018), StimuLab (2018), Innovasjonspartnerskap (2018) og DigiFin (deltakelse per januar 2019).

bygger inngår som en del av kartleggingen. Videre vil departementene kartlegge eventuelle årsaker til lav deltakelse og vurdere tiltak i lys av resultatene fra kartleggingen. I arbeidet skal det også redegjøres for lærings- og innovasjonseffektene i små kommuner, som deltar i samarbeid ledet av større kommuner og kunnskap de får fra innovasjonsprosjekter i større kommuner som går foran.

11.5 Omstillingsdyktige distriktskommuner

Samfunnsutfordringene har blitt mer komplekse, og det stilles økte krav til kommunesektoren både som tjenesteleverandør og som utviklingsaktør. Alle kommuner skal løse de samme lovpålagte tjenester. De skal planlegge og utvikle lokalsamfunnet ut fra lokale behov og ivareta demokratiske funksjoner uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur eller andre kjennetegn. Utviklingsrollen handler om mer enn pålagte oppgaver gjennom lover og forskrifter. Samarbeid med og mobilisering av aktører i og utenfor egen kommune er en viktig del av samfunnsutviklerrollen. Kommuneplanens samfunns- og arealdel er blant de viktigste verktøyene i kommunene for å definere og sette rammer for utviklingsrollen.

11.5.1 Kommuneplanens samfunns- og arealdel er viktige verktøy

Kommunene er den viktigste planmyndigheten og har ansvaret for den lokale samfunns- og arealplanleggingen. Plan- og bygningslovens formålsbestemmelse slår fast at «Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner». Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.

Planlegging som verktøy for samfunnsutvikling, er beskrevet i Meld. St. 18 (2016–2017). Her framheves behovet for mer strategisk bruk av samfunnsdelen av kommuneplanen. I denne delen

Boks 11.10 Klimautfordringer stiller krav til distriktskommunene

Fram mot år 2100 vil Norge få et varmere klima med mer nedbør (Miljødirektoratet 2018). Effektene av klimaendringene vil sannsynligvis være kraftigere nedbør, flere og større regnflommer, stigende havnivå og flere jord-, flom- og sørpeskred. Høyere temperaturer betyr generelt sett kortere snøsesong i Norge og Arktis, altså at snøen vil legge seg senere og smelte tidligere, og mindre snømengde når det er snø. Sårbarhet for stormflo forventes å øke langs norskekysten i fremtiden som følge av havnivåstigning.

75 prosent av Norges befolkning bor langs kysten. Rundt 280 kommuner har en kystlinje. Kartverket har utviklet et digitalt verktøy som gjør at kommunene og næringslivet enklere kan planlegge for klimaendringene, og være bedre forberedt på konsekvensene av havnivåstigning og ekstrem vannstand. I tjenesten *Se havnivå i kart*, kan man hente ut statistikk over bygninger, arealer og veier i kystkommunene som er utsatt for oversvømmelse fra havet. Tjenesten kan brukes til å identifisere risikoområder, og skal gjøre planlegging i kystsonen enklere. God samfunns- og arealplanlegging er et viktig virkemiddel.

Kommunene har en viktig rolle i det lokale klimaarbeidet. Kommunene er både politiske aktører, tjenesteytere, myndighetsutøvere, innkjøpere, eiendomsbesittere og ansvarlige for planlegging og tilrettelegging for gode steder for befolkningen å bo og leve. Kommunene kan søke støtte til lokale klimaprosjekter gjennom støtteordningen *Klimasats*. Det gis støtte til tiltak som reduserer klimagasser, bidrar til bevisstgjøring og spredning av erfaringer rundt klimatiltak i kommunesektoren, og som gir insentiver til tiltak utover det som ligger i kommunesektorens lovpålagte oppgaver. Kommuner i alle landets fylker har søkt om støtte 2019, tilsvarende i 2018. Ordningen ble opprettet av regjeringen i 2016 og administreres av Miljødirektoratet. I budsjettopplegget for 2020 er det flere digitaliseringstiltak som berører kommunesektoren. Klimasatsordningen er videreført i statsbudsjettet for 2020. I tillegg foreslår regjeringen å styrke og utvide den midlertidige øremerkede satsingen under Klimasatsordningen for å støtte opp om null- og lavutslippsløsninger i fylkeskommunale hurtigbåtsamband, med 80 mill. kroner i statsbudsjettet for 2020.

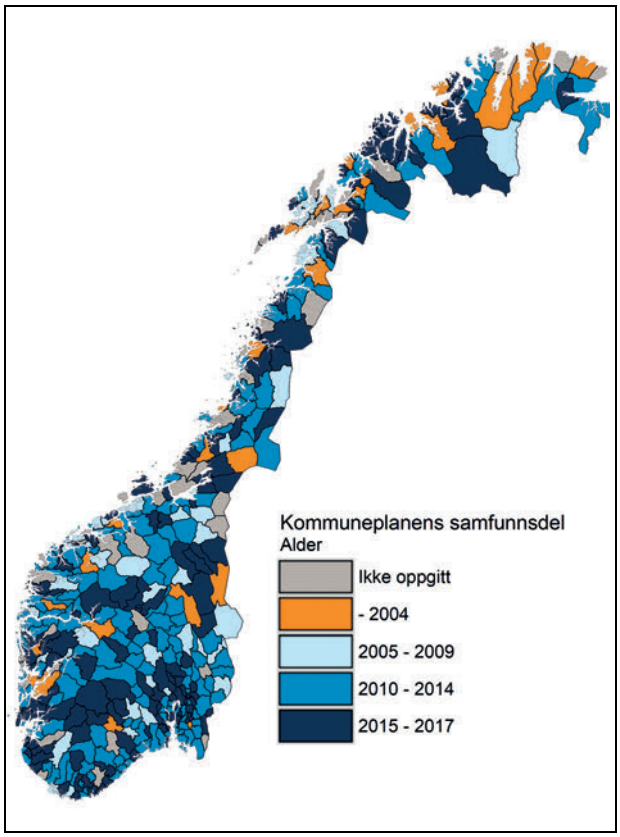
av kommuneplanen setter kommunen mål og strategier for den lokale samfunnsutviklingen. Det er viktig at alle interesser i lokalsamfunnet blir involvert i utarbeidelse av og gjennomføring av planene, at de får et eierskap til planene, og at planene blir aktivt brukt. For at planene skal oppfattes som viktige og relevante for næringsliv, innbyggere, frivillig sektor og kommunen selv, må planene holdes oppdaterte.

Arbeidet med samfunns- og næringsutvikling på sjø og land bør ses i et kommuneoverskridende og helhetlig perspektiv. Plan- og bygningsloven åpner for interkommunalt plansamarbeid, jf. kapittel 9 i loven. Det kan utarbeides felles planstrategi for flere kommuner, felles kommuneplan eller felles reguleringsplaner. Kommuneoverskridende planer er ofte nødvendig i områder som henger sammen næringsmessig og økonomisk.

Som planmyndighet har kommunene stor handlefrihet i arealplanleggingen. Regjeringen har gjort flere endringer i plan- og bygningsloven som forenkler planprosessene, og har gitt tydeligere føringer for bruk av innsigelser. Andelen planer møtt med innsigelse er redusert siden 2013, og flere saker løses gjennom dialog og megling lokalt. Under denne regjeringen har Kommunal- og moderniseringsdepartementet i om lag 80 prosent av sakene avgjort innsigelsene helt eller delvis i samsvar med kommunens vedtak.

Plandelen av plan- og bygningsloven er blitt evaluert i et omfattende forskningsarbeid fra 2014 til 2018 (EVAPLAN 2008). Ett hovedfunn er at plan- og bygningsloven av 2008 i hovedsak har høy legitimitet og er godt balansert med hensyn til rammer for nøkkelaktører. Den strategiske vendingen i planleggingen – som loven representerer – er styrket, og dette innebærer et vesentlig forenklingselement. Evalueringen viser at det er behov for mer veiledning, blant annet om sammenhengen mellom planstrategi, de ulike delene en kommuneplan består av, sammenhengen med økonomiplanen, samt bruken av verktøyene i regelverket. Det er stor variasjon mellom kommunene når det gjelder faglig kompetanse, kapasitet, politisk engasjement og styringsevne og folkelig engasjement.

Det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder alder på kommunale planstrategier, arealplaner og samfunnsplaner (SSB/KOSTRA). Planstrategiene er i hovedsak oppdaterte i de fleste kommuner, men distriktskommunene på sentralitetsnivå 5 og 6 har betydelig eldre plandokumenter enn kommuner i sentrale strøk. Alderen på kommuneplanens arealdel og samfunnsdel er i snitt mellom seks og syv år. Det er imidlertid store forskjeller; de eldste planene er godt over 15 år gamle, mens andre distriktskommuner nylig har oppdatert både arealdelen og samfunnsdelen, jf. figur 11.3.



Figur 11.3 Kommuneplanens samfunnsdel – alder

Kilde: Kostra. Kart: KMD

Kommunene bør ha oppdaterte samfunnsplaner for å møte grunnleggende utfordringer og kommende omstillinger, både i privat og offentlig sektor. Oppdaterte arealplaner er også viktig, spesielt for de deler av kommunen der utbygging av boliger, næring eller teknisk infrastruktur er aktuelt. Dette vil gi kommunen bedre politisk styring over arealbruken, kunne forebygge unødige og tidkrevende konflikter, og gjøre planprosessen mer forutsigbar for alle aktører. Oppdaterte planer bidrar til god næringsutvikling gjennom enklere og raskere behandling av saker. Å ha et oppdatert og omforent planverk i kommunen, er derfor god beredskap for å håndtere nye og uforutsette utfordringer og initiativ.

Kommunene har behov for flere planleggere (Borge m.fl. 2017, Langset m.fl. 2014). Utdanningsinstitusjonene som har tilbud på dette feltet ligger spredt over hele landet. Imidlertid uteksamineres det ikke nok planleggere til å dekke det offentliges behov. Dette gjør det særlig utfordrende for små distriktskommuner å rekruttere

planleggere. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Forum for kommunal planlegging og Forum for utdanning i samfunnsplanlegging og KS, har inngått en samarbeidsavtale om utdanningstilbud innen samfunnsplanlegging. Innsatsen skal videreføres og KS har varslet at de vurderer å styrke tilbudet om videre- og etterutdanning. Videre er KS i gang med å prøve ut en mentorordning for ferske planleggere. De tilbyr også opplæring innen planlegging og samfunnsutvikling rettet mot de folkevalgte. Kommunal- og moderniseringsdepartementet støtter fylkesmennenes og fylkeskommunenes samarbeid om kompetansetiltak på planområdet både økonomisk og faglig. Det gjennomføres dessuten jevnlige samlinger i nettverk for kommunal og regional planlegging. De etter- og videreutdanningstilbudene som finnes i dag, har en god lokal innretning og tilbys desentralisert rundt om i landet. Deltakelse er imidlertid avhengig av at kommunene prioriterer å gi permisjon og finansierer egenandeler.

11.5.2 Utvikling på tvers av administrative grenser

Med enhver kommunestruktur vil det kunne være hensiktsmessig med samarbeid mellom kommuner om samfunns- og næringsutvikling for å legge til rette for verdiskaping og vekst. Felles utfordringer, og felles interesser knyttet til næringsutvikling, kompetansepolitikk, tjenesteutvikling og klima- og miljøpolitikk går ofte på tvers av kommunegrenser. Utvikling av felles IKT strategier, velferdsteknologi og interkommunale areal- og samfunnsplaner er eksempler på samarbeid som kan knytte kommuner sammen, og kan bidra til å utvikle bedre tilbud for innbyggere og næringsliv. Samarbeid kan bidra til mer robuste næringsmiljøer med større bredde og kan øke forståelsen for utfordringer og muligheter på tvers av kommunegrenser. Samarbeid mellom kommuner kan også forenkle samarbeid med andre relevante aktører, slik som undervisningsinstitusjoner, virkemiddelapparatet, næringslivet og fylkeskommunen.

Regionrådene er politiske samarbeid mellom kommuner og opprettes av kommunene selv. Rådene behandler samfunnsspørsmål som går på tvers av kommunegrensene. De fleste regionrådene har ikke ansvar for å produsere tjenester til innbyggerne, selv om enkelte regionrådssamarbeid også er involvert i slike oppgaver. Begrepet regionråd har i dag ikke noe fast juridisk innhold (Vinsand 2018c).[2]

På oppdrag av Kommunal- og moderniseringsdepartementet har NIVI Analyse (Vinsand 2018c) utarbeidet en oversikt over kommunenes samar-

Boks 11.11 Bestemmelser om interkommunalt samarbeid

Den nye kommuneloven som trer i kraft høsten 2019, inneholder flere nye regler som klargjør rammene for og legger til rette for godt interkommunalt samarbeid. En ny fanebestemmelse om interkommunalt samarbeid slår fast at kommuner (og fylkeskommuner) kan samarbeide om løsningen av felles oppgaver (§ 17-1). Bestemmelsen innebærer også at det er opp til den enkelte kommunen å vurdere og avgjøre om de skal samarbeide med andre om oppgaveløsning. Det betyr at kommunene har stor frihet til å velge å samarbeide, og til å velge hvordan samarbeidet skal foregå. Den samme bestemmelsen fastsetter hvilke former samarbeidet må skje i: «Et interkommunalt samarbeid skal foregå gjennom et interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefellesskap, vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap, aksjeselskap eller samvirkeforetak, en forening eller på en annen måte som det er rettslig adgang til.» Interkommunale politiske råd vil med den nye kommuneloven være en aktuell samarbeidsform for de fleste regionråd. For samarbeid om tjenester er oppgavefelleskap eller vertskommunemodellen de mest relevante. Lovpålagte tjenesteoppgaver som innebærer myndighetsutøvelse, må organiseres etter vertskommunemodellen, jf § 20 i ny kommunelov, hvis man ønsker å benytte kommuneloven som rettslig grunnlag for samarbeidet

Plan- og bygningsloven gir bestemmelser om interkommunalt plansamarbeid, jf. kapittel 9 i loven. Det kan utarbeides felles planstrategi for flere kommuner, felles kommuneplan eller felles reguleringsplaner. Planarbeidet skal ledes av et styre med representanter fra hver kommune. Kommunene kan overføre til styret den myndighet til å treffe vedtak om planprosessen som etter loven er lagt til kommunen. Hvert kommunestyre treffer endelig planvedtak for sitt område.

Boks 11.12 Styrket samarbeid om næringsutvikling

Utviklingsprogrammet for byregioner ble gjennomført i perioden 2014–2018, og var et program for kommunene for å legge til rette for positiv utvikling i byregioner. Byregionprogrammet skulle øke kunnskapen om samspillet mellom by og omland og kommuneregionenes næringsmessige potensial. Det var et mål at den økte kunnskapen skulle bidra til strategier og tiltak som styrker regionen som helhet.

Programmet varte fra 2014 til sommeren 2018. 37 byregioner med til sammen om lag 220 kommuner deltok. Byregionene var fordelt på 16 småbyregioner, 12 mellomstore byregioner, 7 småsenterregioner og 2 delregioner av storbyregioner. Til sammen utgjorde de 41 prosent av folketallet og 39 prosent av arbeidsplassene i landet. To prosjekt har gått på tvers av fylkesgrenser. Flere distriktskommuner på nivå 5 og 6 deltok også i programmet, både knyttet til større byregioner og som egne småsenterregioner.

I programperioden har kommunene i samarbeid gjennomført samfunnsanalyser for å avdekke hemmere og drivere for utvikling i regionen. De valgte tema for sine prosjekter med utgangspunkt i samfunnsanalysene, utarbeidet strategier og gjennomførte tiltak. Gjennom programmet har mange av byregionene styrket samarbeidet, koordinert samhandling om nærings- og samfunnsutvikling mellom nærliggende kommuner, blant annet gjennom etablering av faste møtearenaer mellom kommunene og relevante samarbeidsparter, slik som næringsliv og utdanningsinstitusjoner. Samtlige byregionprosjekt i småsenterregionene har bidratt til tilrettelegging av næringsutvikling (Leknes m.fl. 2018). Over halvparten av byregionene som deltok, fortsetter med samarbeid om nærings- og samfunnsutvikling.

beid gjennom regionråd. NIVIs rapport viser at kommunene samarbeider gjennom 66 regionråd. Av landets 422 kommuner deltar 395 i regionråd (95 prosent). Gjennomsnittlig innbyggertall er 57 000, og varierer fra 6 000 til 290 000 innbyggere. Gjennomsnittlig antall deltakende kommuner er seks, varierende fra 2 til 19.

NIVI mener regionrådsinndelingen kan være grunnlag for utvidet samarbeid om utvikling av kommunal tjenesteproduksjon og kommuneoverskridende utviklingsoppgaver. I flere fylker framstår regionrådene som mer formalisert og bedre organisert for å ivareta regionalpolitiske oppgaver enn de var for ti år siden. I følge NIVI kan mange av kommunene som samarbeider i regionrådene være aktuelle for framtidig kommunesammenslåing.

Nye kommuner og fylkeskommuner vil føre til at etablerte samarbeidsrelasjoner og -mønstre endres. Der det etableres nye, større kommuner vil dagens regionråd kunne bli mindre viktige, og store kommuner vil kunne vurdere andre store kommuner som mer aktuelle samarbeidspartnere enn de nærmeste nabokommunene. På den annen side vil større fylker kunne øke behovet for at grupper av kommuner koordinerer og fremmer felles interesser, for å få gjennomslag. Dette vil særlig kunne gjelde distriktskommunene, som i flere fylker både er mange og tynt befolket. For fylkeskommunene og regional stat kan samhandling med grupper av kommuner forenkle og forsterke innsats og prosesser som det er hensiktsmessig at ses på tvers av kommunegrensene.

11.5.3 Næringsvennlige distriktskommuner

Kommunenes evne til å håndtere ulike utfordringer er avgjørende, både på kort og lang sikt. Næringer kan være sårbare for blant annet endringer i markedet, nedgang i kronekurs eller teknologiske utfordringer. Avhengighet av en næring kan gjøre kommunen mer sårbar for endringer og utfordre den langsiktige omstillingsevnen.

Kommunens rolle som næringsutvikler har blitt mer kompleks de siste årene. Skillet mellom næringsutvikling og annen samfunnsutvikling har blitt mindre, særlig i lys av et økende arbeidskraftbehov i mange distriktskommuner. Det gjør at elementer som avklarte arealer for næringsutvikling,

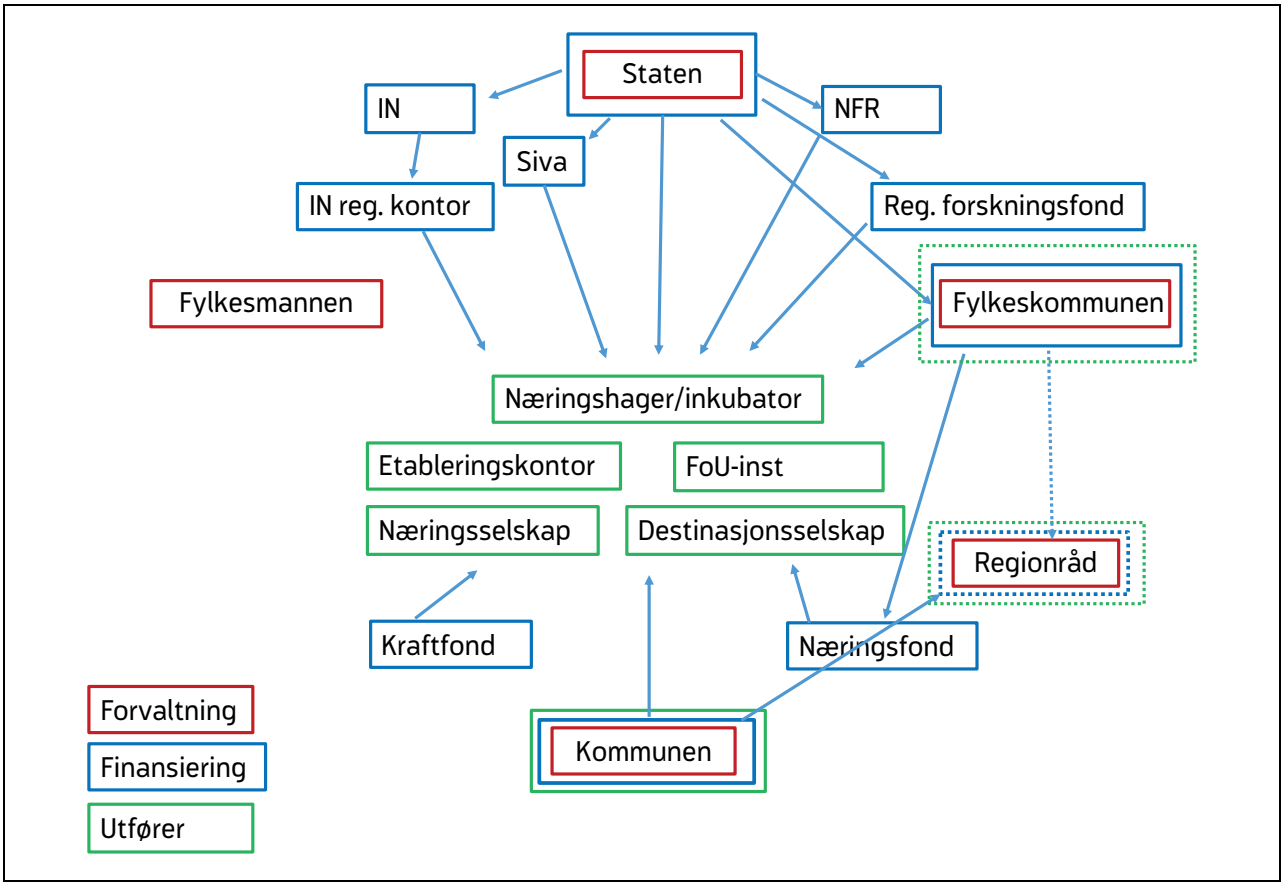
[2] I følge Vinsand (2018c) antas det at 80–90 prosent av regionrådene er organisert som samarbeid etter kommuneloven § 27 og vel 10 prosent er organsiert som interkommunale selskap (IKS). I den nye kommunelovene videreføres ikke § 27- samarbeid, men det innføres to nye samarbeidsformer, interkommunalt politisk råd og kommunalt oppgavefellesskap i hhv kapittel 18 og 19, der interkommunalt politisk råd vil være en aktuell samarbeidsform for de fleste regionråd, og eksisterende regionråd opprettet etter dagens § 27 pålegges en omdanningsplikt.

Boks 11.13 Norges beste vertskapskommune for næringsliv

For næringslivet kan en kommune som er flink til å legge til rette for næringsutvikling representere et viktig konkurransefortrinn. NHO og KS begynte å samarbeide i 2019 om en kåring av gode vertskapskommuner for næringslivet.

I klassen for små kommuner ble Haram kommune kåret til Norges beste vertskapskommune for næringsliv. Tildelingen forklares slik: «Haram kommune har jobbet offensivt, systematisk og målrettet med næringsutvikling gjennom 25 år, og trukket næringslivet inn i kommunens strategiarbeid helt siden 90-tallet. Dette har resultert i en modell for samarbeid mellom kommunen, utdanningsaktører og næringslivet som har resultert i så stor tillit at samarbeidet har overlevd skiftende konjunkturer og økende inntreden av internasjonalt eierskap i det lokale næringslivet, heter det i juryens begrunnelse. Det er blant annet utarbeidet partnerskapsavtaler mellom skolene og bedriftene for å sikre relevant utdanningstilbud for lokalt nærings- og arbeidsliv og bruk av lærlinger som lærekrefter i skolene. Kommunen blir fra 1. januar 2020 en del av langt større nye Ålesund kommune. I sammenslåingsprosessen er det vedtatt at Haram-modellen for næringsutvikling skal legges til grunn for næringssamarbeidet i den nye storkommunen.»

Kilde: NHO



Figur 11.4 Kommunens gode hjelpere, illustrert av Telemarksforsking

Kilde: Vareide m.fl. (2019)

godt tilrettelagte fritidstilbud, tilstrekkelig boligkapasitet, teknisk infrastruktur og god tjenesteyting mv. blir viktig for næringsutvikling i distriktene.

Hva som definerer en næringsvennlig distriktskommune er ikke entydig. Mens næringslivet i større kommuner vektlegger rask saksbehandlingstid og gode reguleringsplaner, er økonomiske virkemidler, veiledning og rådgivning viktigere for næringslivet i de minste kommunene (Wekre og Jensen 2018). Behovet for aktiv nærings- og samfunnsutvikling kan sies å være særlig viktig i distriktsområder. Telemarksforsking har pekt på at aktivt næringsutviklingarbeid krever en utadvendt arbeidsform, godt samspill med næringslivet og spesialisert kompetanse som det kan være vanskelig for kommunalt ansatte å dekke (Vareide m.fl. 2019). Mange distriktskommuner får hjelp fra mange ulike samarbeidspartnere i sitt arbeid med næringsutvikling. Telemarksforskings gjennomgang av 5 utvalgte fylker, viser at aktørene stort sett er de samme i alle fylker, og at flere av dem har flere roller, men at de brukes forskjellig fra fylke til fylke.

I dag er tilbudet til etablerere ulikt organisert og lite koordinert, med store forskjeller mellom fylkene. I enkelte kommuner møter etablerere et godt organisert tilbud, eksempelvis hoppid.no, mens det i andre kommuner er mer varierende. I 2016 tok Buskerud fylkeskommune initiativ til et fylkeskommunalt nettverk for entreprenørskap, som jobber med å utvikle felles løsninger, lage en god infrastruktur, legge til rette for og tydeliggjøre fagfeltet entreprenørskap i kommunene. Målet er å dele erfaringer og kunnskap som skal forbedre entreprenørskapsarbeidet i fylkene. Nettverket har i 2019 begynt å se på felles løsninger for de som skal starte bedrift. En mer oversiktlig førstelinjetjeneste og etablererhjelp der en tar i bruk nye digitale løsninger, kan gi etablere en bedre oversikt og tilgang på relevant kompetanse, virkemidler, nettverk og møteplasser som finnes i hvert fylke. På kort sikt er ambisjonen en digital felles inngangsdør. I neste fase vil det bli aktuelt å se på om det er mulig å utvikle felles digitale verktøy. Kommunal- og moderniseringsdepartementet er positive til initiativet, og vil legge til rette for nettverkets arbeid.

11.5.4 Samordning for verdiskaping basert på utmarksressurser

Mange små distriktskommuner har et næringsliv som er sterkt fundert på natur- og utmarksressurser. Det er potensial for å utnytte de rike naturressursene som ligger i utmark til ulike former for verdiskaping bedre enn i dag, bl.a innenfor reiseliv, bionæringer og mineralnæringen. Utmarksforvaltningen er et sammensatt felt, med flere aktører og ansvarsforhold og avveininger mellom ulike hensyn. Flere departementer samarbeider om å forenkle utmarksforvaltningen. Siktemålet er å styrke lokaldemokratiet, forenkle og redusere byråkrati, og legge til rette for mer verdiskaping basert på naturressurser. Regjeringen vil videreføre arbeidet med utmarksforvaltning, med vekt på samordning og digitalisering.

Mye er oppnådd i samordningsarbeidet siden 2013. Færre kommunale planer møtes med innsigelser nå enn i 2013, og innsigelsene kommer i større grad på overordnet nivå, framfor i reguleringsplaner. Kommuner, regionale og statlig myndigheter er blitt flinkere til å samordne interessene sine tidligere i planprosessene. Som en del av nasjonalparkenes besøksstrategi skal det utarbeides forvaltningsplaner. Statsallmenningslovutvalget har lagt fram et forslag til ny fjellov i NOU 2018: 11. Forslaget er ment å erstatte lov 6. juni 1975 nr. 31 om *utnytting av rettar og lunnende m.m i statsallmenningane* (fjellov) og lov 19. juni 1992 nr. 60 om skogsdrift m.v i statsallmenningene. Forslaget har vært på høring, og er nå til behandling i departementene.

Artsdatabanken har nylig lansert det digitale verktøyet *Natur i Norge – Landskapstyper,* som synliggjør hvor sjeldne eller vanlige, typiske eller representative ulike typer landskap er. Planleggere i kommuner og fylkeskommune får med dette et bedre kunnskapsgrunnlag for å vurdere verdien av landskap, før det veies opp mot andre interesser. Dette styrker det faglige innholdet i landskapskartlegginger, f.eks knyttet til høringsuttalelser og fylkesplaner.

Regjeringen vil videreføre arbeidet med å styrke sektorsamordning i utmarksforvaltningen, styrke kapasitet og kompetanse i kommunene, og legge til rette for mer verdiskaping. Arbeidet har så langt vist at det er behov for en helhetlig og bred tilnærming når kommuner og fylkeskommuner skal arbeide med tilrettelegging for verdiskaping basert på utmarksressursene. Skal kommunene lykkes må sosial, kulturell, miljømessig og økonomisk verdiskaping ses i sammenheng, og samspillet brukes til å skape større lokal merverdi.

Departementenes underliggende etater håndterer regelverk og forvalter virkemidler m.m. som berører utmarksområder. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil, i samråd med Landbruks- og matdepartmenentet, Klima- og miljøde-

Boks 11.14 Regionalpark som samarbeidsplattform

Regionalpark er en langsiktig og forpliktende samarbeidsplattform for lokalsamfunn, myndigheter og næringsliv med en interesse for å ivareta og videreutvikle natur- og kulturverdier i et definert landskaps- og identitetsområde. Med forankring i den Europeiske landskapskonvensjonen vil parkene fremme økonomisk, miljømessig, sosial og kulturell bærekraft. De norske regionalparkene har gitt merverdi i form av mer samordnet arbeidsinnsats, samarbeid mellom aktører som ikke tidligere møttes, utløst ny finansiering og økt engasjement for regionalt utviklingsarbeid.

Et eksempel er Telemarkskanalen regionalpark, som ble etablert i 2012, som et interkommunalt samarbeid mellom de seks kanalkommunene, Telemark fylkeskommune og Telemarkskanalen FKF (fylkeskommunalt foretak som eier og drifter Telemarkskanalen). Regionalparkens formål er å øke områdets attraktivitet som reisemål og bosted, og å få til vekst og utvikling i næringslivet, gjennom å foredle de særpregede ressursene som er knyttet til Telemarkskanalen og kanallandskapet. Kanalkommunene Kviteseid, Nome, Notodden, Sauherad, Skien og Tokke har etablert attraksjonsklynger basert på lokale fortrinn, for å utvikle salgbare opplevelser. Antall passasjerer på kanalbåtene har økt, nye attraksjoner og produkter er utviklet, og økonomien i regionalparken er god.

Vefsna regionalpark er et annet eksempel, etablert høsten 2017, etter en prosjektperiode fra 2012 i regi av kommunene Grane, Hattfjelldal og Vefsn. Det vernede laksevassdraget Vefsna er det geografiske grunnlaget for regionalparken. Regionalparken har bidratt til økt oppmerksomhet om laksefisket i vassdraget, som er friskmeldt etter gyrosmitte, og tilbudet til fisketurister er under utvikling. Reiselivsaktørene i regionen samhandler mer, med regionalparken som koordinator, og det er etablert flere møteplasser for kommunene og reiselivsbedrifter. Regionalparken, kommunen, bedriftsnettverket m.fl. har siden 2012 utviklet flere opplevelsestilbud i regionen, både for sommer- og vintersesong: elverafting, zipline, Via Ferrata, hundekjøring, kajakktilbud, kurs i bygging av elvebåt, guidede turer og scooterløyper. Aktørene har sammen utviklet nettsiden og appen *Gomap*, der kundene kan kjøpe scooter- og fiskekort og rapportere fangst. Gomap varsler også brukerne om status på scooterløypene, og har oversikt over fotturer i regionen.

Kilde: Kompetansesenter for distriktsutvikling

partementet og Nærings- og fiskeridepartementet etablere et etatsforum for bærekraftig verdiskaping i utmark. Forumet skal være en møteplass for å dele kunnskap om utfordringer og muligheter knyttet til bærekraftig verdiskaping basert på natur-, landskaps og kulturarvressurser. Forumet kan også gi innspill til involverte departementer om bedre samordning på nasjonalt nivå, eller forslag til mer brukervennlige løsninger. Departementene vil sammen vurdere hvilke aktører som skal delta.

Vekst i reiseliv og økt bruk av fritidsboliger gir grunnlag for lokal vekst og arbeidsplasser, med utvikling av infrastruktur og tjenestetilbud som også er til nytte for fastboende. Fritidsboliger og turistmål med stor besøksfrekvens innebærer samtidig utbygging, transport, ferdsel og slitasje i natur- og friluftsområder. Regjeringen legger vekt på at planlegging av arealer for utbygging av fritidsboliger skjer på en måte som sikrer kvalitet i områdene, og at sammenhengende grønnstrukturer og god landskaps- og terrengtilpasning av infrastruktur og bebyggelse ivaretas. Av hensyn til friluftsliv, landskaps- og naturmangfold i fjellområdene er det viktig å unngå etablering av nye hytteområder over skoggrensen. I fjellområder med stort press på arealene er det viktig å bevare større, sammenhengende områder uten hyttebebyggelse. Regjeringen har igangsatt et arbeid med å utarbeide en ny veileder for planlegging av fritidsboliger, og vil også vurdere utarbeidelse av statlige planretningslinjer for fjellområdene.

Det er viktig for regjeringen at utviklingen av bolig-, fritidsbolig- og næringsområder i kystsonen sees i sammenheng med natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og allmenhetens interesser. I 100-metersbeltet langs sjø er det et generelt byggeforbud som gjelder med mindre kommunene fastsetter annen byggegrense i plan. Regjeringen har igangsatt et arbeid med å revidere de statlige planretningslinjene for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen, med sikte på større lokal handlefrihet.

11.5.5 Når kommunen rammes av akutte endringer

Fra tid til annen oppstår situasjoner som rammer et lokalsamfunn eller kommune svært hardt. Særlig i kommuner i små arbeidsmarkeder vil en konkurs/nedleggelse av bedrifter få store konsekvenser. Dette er alvorlig både for kommunen som mister skatteinntekter, og for den enkelte og familiene som blir berørt.

Når kommuner eller regioner opplever brå og stor nedgang i sysselsettingen i en hjørnesteinsbedrift eller -næring, kan staten og fylkeskommunene bidra med omstillingsmidler for å skape ny virksomhet og hindre langvarig arbeidsledighet. Målet med omstillingsarbeidet er først og fremst å bidra til etablering av nye arbeidsplasser og styrke næringsgrunnlaget. Til enhver tid finnes det om lag 25–30 kommuner som er omstillingsområder, som følge av slike akutte hendelser. Denne type omstillingsarbeid har lang tradisjon i Norge, tilbake til midten av 1980-tallet.

Fylkeskommunene har siden 2004 hatt ansvaret for denne type næringsomstilling i eget fylke. Dette innebærer at de har ansvaret for både å prioritere hvilke områder som skal få økonomisk bistand, hvor mye som skal stilles til disposisjon og over hvor lang tid. Når bortfallet av arbeidsplasser utgjør mer 15 prosent av den totale sysselsettingen, kan det være aktuelt med en ekstraordinær statlig innsats. I disse tilfellene vil de økonomiske midlene øremerkes til en bestemt kommune/region. Det vil fortsatt være fylkeskommunen som får ansvaret for å forvalte midlene.

Kommunen har ansvaret for gjennomføringen av det konkrete omstillingsarbeidet. I kommuner med akutt omstillingsbehov legger regjeringen vekt på samordnet innsats mellom ulike aktører og forvaltningsnivå. Et av målene med omstillingsarbeidet er å styrke næringsgrunnlaget, slik

Boks 11.15 Omstilling i Lierne kommune

Våren 2014 besluttet Orkla ASA å flytte sin virksomhet fra Lierne til sitt anlegg i Stranda, med virkning fra 1. juli 2015. Lierne Bakeri hadde på beslutningstidspunktet 85 ansatte, eller 20 prosent av den totale sysselsettingen i kommunen. Konsekvensene av nedleggelsen vil tilsvare et bortfall av 128 arbeidsplasser frem mot 2025. I tillegg viser en befolkningsprognose at folketallet vil falle med 11 prosent i samme periode, og opp mot 15 prosent på lengre sikt.

Som følge av nedleggelsen og negativ befolkningsvekst ble Lierne kommune tildelt omstillingsstatus for perioden 2015–2021, med finansiering på totalt 60 mill. kroner. Kommunal- og moderniseringsdepartementet finansierer halvparten av totalbeløpet, mens fylkeskommunene og kommunen deler den andre halvparten seg imellom. Målet for seksårsperioden er å sikre og skape 130 nye arbeidsplasser.

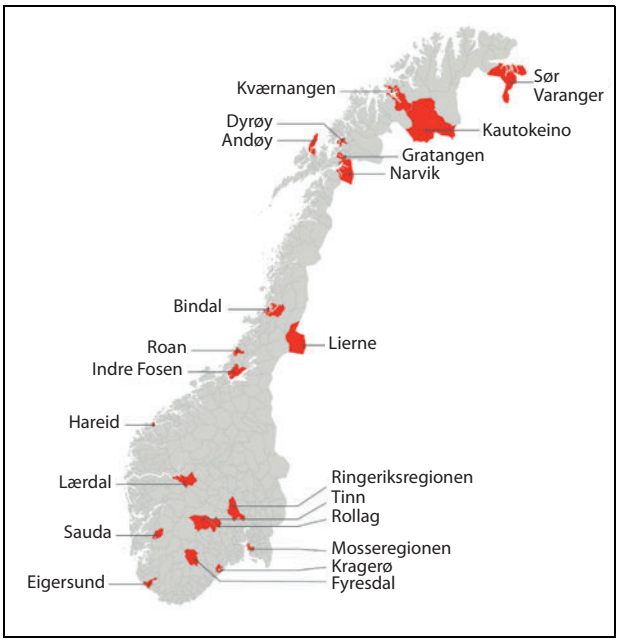
Med god prosjektstyring av omstillingsledelsen og rådgivning fra Innovasjon Norge har Lierne kommune allerede oppnådd solide resultater. Ved utgangen av 2018 har omstillingsprogrammet bidratt til å skape 114 nye arbeidsplasser, både gjennom utvikling av eksisterende bedrifter og nyetableringer. Blant nyetableringene er bakerivirksomheten Baxt Lierne AS, som står for 45 nye arbeidsplasser.

Det er bevilget 28,1 mill. kroner i prosjektstøtte til 152 ulike prosjekter. Dersom prosjektene gjennomføres som planlagt, vil disse kunne utløse totale prosjektkostnader på tilsammen 175 mill. kroner og bidra til å gi ytterligere 100–150 nye arbeidsplasser de neste årene.

Omstillingsarbeidet i Lierne har etablert et nært samarbeid med Trøndelag fylkeskommune, Innovasjon Norge og Namdal regionråd. Lierne kommune er medlem i Namdal regionråd, etablert 1. januar 2018. Formålet med samarbeidet er å legge til rette for økt samarbeid mellom kommunene i regionen og bidra til å skape en felles identitet i Namdalen. Næringsutvikling er et sentralt område for samarbeidet. Det er etablert et program for skognæringer i Trøndelag. Både fylkesmannen og fylkeskommunen deltar i programmet. Tilsvarende initiativ er under utvikling for bioøkonomi, matproduksjon og reiseliv.

Namdal regionråd har besluttet å starte et samarbeidsprosjekt med utgangspunkt i verktøyet *Næringsvennlig region* fra Innovasjon Norge. Målet med Næringsvennlig region er å legge til rette for samarbeid for næringsutvikling mellom kommuner.

Kilde: Innovasjon Norge



Figur 11.5 Kart over omstillingsområder 2019

Kilde: Innovasjon Norge

at kommunene og regionene blir mer robuste og har en mer variert næringsstruktur. I dette ligger også et mål om å styrke kommunens kompetanse som samfunns- og næringsutvikler. Mange andre aktører har også en rolle i omstillingsarbeidet, slik som ulike departementer, fylkeskommunen, NAV, utdanningssystemet og det offentlig virkemiddelapparatet.

Innovasjon Norge (IN) er det nasjonale kompetanseorganet for denne typen omstillingsarbeid. Dette innebærer at de på oppdrag fra fylkeskommunene kan hjelpe omstillingskommuner i hele landet med råd, virkemidler, veiledning og kvalitetssikring av arbeidet. Departementet vil videreføre IN som nasjonalt kompetanseorgan. Oxford Research (Flatnes m.fl. 2018) finner at Innovasjon Norge og fylkeskommunene har god og relevant kompetanse for å være medspillere for kommunen i omstillingsarbeidet. Oxford trekker fram at i tilfeller der fylkeskommunene er proaktive i sin veilederrolle, er samspillet mellom observatørene fra Innovasjon Norge og fylkeskommunen særlig velfungerende.

Når omstillingsarbeidet i en kommune er avsluttet, blir det gjennomført en ekstern evaluering av arbeidet. De fleste programmene har gjennomgående god måloppnåelse. En evaluering fra 2010 viser at den samlede omstillingsinnsatsen har virkninger som også står seg over tid. Kommunal- og moderniseringsdepartementet ser imidlertid behov for ny og mer oppdatert kunnskap om de samlede virkningene av regional omstilling på verdiskaping, sysselsetting og næringsstruktur, og om ressursinnsatsen er treffsikker nok. Departementet vil derfor sette i gang en evaluering av den totale offentlige ressursinnsatsen ved akutte omstillingsbehov.

11.5.6 Bolig for endret befolkningssammensetning

Boligmarkedene i mindre distriktskommuner og små arbeidsmarkeder er ofte lite fleksible. Nybyggingen er begrenset, og boligmarkedet kan være preget av usikkerhet på grunn av økonomisk risiko, stagnasjon og manglende investeringer i eksisterende boligmasse.

Manglende interesse fra private utbyggere kan også gi distriktskommuner andre utfordringer med boligtilbudet enn kommuner i mer sentrale områder. En nødvendig forutsetning for boligetablering er at teknisk og sosial infrastruktur, slik som veier, fortau, gang- og sykkelveier, torg, skoler og barnehager, blir bygget samtidig. Det er store kostnader knyttet til etableringen av denne infrastrukturen som må finansieres av kommunen og til dels boligutbyggerne gjennom rekkefølgekrav i reguleringsplaner og påfølgende forhandlinger om grunneierbidrag i utbyggingsavtaler. Dersom det er få boliger som skal etableres blir det færre som kan være med på å finansiere infrastrukturen. Dersom kommunene ikke kan ta kostnaden, blir boligutviklingen hindret av at den nødvendige infrastrukturen ikke kommer på plass. Manglende interesse fra private utbyggere kan også påvirke utviklingskapasiteten i de distriktskommunene det gjelder.

Et lite og ensidig tilbud kan gjøre boligtilbudet til en flaskehals for å skaffe nok og rett arbeidskraft i distriktene. Flere enslige, flere mindre husholdninger og et større mangfold i befolkningen vil også gi behov for mer variert boligmasse. Ikke minst vil en økende andel eldre, særlig i distriktsområder, øke behovet for tilgjengelige boliger.[3] Flere eldre betyr at det trengs flere boliger som er gode å bo i ved svekket helse og nedsatt funksjonsevne. SSB har anslått boligbehov fram mot 2040, og konkluderer med at andelen tilgjengelige boliger vil øke, særlig i større byer og omliggende kommuner (sentralitetsnivå 1, 2 og 3) (SSB 2019a). Kommuner i de to minst sentrale kategoriene antas å ville ha en langsommere vekst. Bloch (2018) viser til at de kommunene med lavest bolig-

[3] Tilgjengelighet handler i hovedsak om beveglighet for funksjonshemmede og er i analysene definert med utgangspunkt i utvalgte kriterier i EU-SILC undersøkelsen

bygging er lite sentrale kommuner, gjerne kystkommuner i Nord-Norge og innlandskommuner i Sør-Norge.

Eldre mennesker har også et eget ansvar for å skaffe seg en egnet bolig. I program for et aldersvennlig Norge (jf. kapittel 10.3) skal det lages en kampanje for hvordan eldre selv kan planlegge bolig for en mer aktiv alderdom. Ved nybygging og oppgradering videreutvikles boligtilbud gjennom det private markedet, som kan bidra til framtidsrettede boliger med miljømessige kvaliteter, smart-teknologi og sosial infrastruktur (fellesrom, deleløsninger mm.). Kravene til tilgjengelighet i byggteknisk forskrift er det viktigste virkemidlet for å bidra til flere tilgjengelige boliger. Hensiktsmessig lokalisering kan også redusere ensomhet, fremme trygghet og folkehelse, og legge til rette for at eldre kan leve mer aktive, sosiale liv. Boligbygging for eldre kan også utløse mer dynamikk og sirkulasjon i lokale boligmarkeder for andre målgrupper. I områder med lite nybygging kan oppgradering av eksisterende boliger være spesielt viktig.

Flere statlige instanser har generelle virkemidler og kompetanse som kan støtte opp under distriktskommunenes arbeid på boligfeltet, herunder Husbanken, DiBK og Enova. Husbankens låne- og tilskuddsordninger kan bidra til både nybygging, oppgradering og kjøp av boliger. Lån til oppgradering og tilskudd til heis bidrar til tilgjengelighets- og miljøtiltak i eksisterende boligmasse[4].

Lån fra Husbanken skal støtte boligbygging i distriktene, gjennom finansiering av boliger. Dette framkommer av formålsparagrafen for dagens grunnlån. Ny forskrift for Husbankens lån har vært på høring. I høringsutkastet er det også foreslått at bidrag «til finansiering av boliger i distriktene» skal inngå i den framtidige formålsparagrafen for låneordningene. I høringsutkastet er det tatt inn en unntaksbestemmelse i paragrafen om låneutmåling som lyder: «Det kan gjøres unntak for reglene for belåningsgrad i områder av landet der private kredittinstitusjoner i liten grad finansierer nybygging, fordi markedsverdien av nybygde boliger gjennomgående er lavere enn byggekostnadene.» Denne bestemmelsen gjelder alle låneordningene til Husbanken, dvs lån til boligkvalitet, lån til utleieboliger for vanskeligstilte, og lån til studentboliger.

Startlån skal bidra til at personer med langvarige boligfinansieringsproblemer kan skaffe seg en egnet bolig og beholde den. Husbanken formidler startlån til kommuner for videre utlån til enkeltpersoner. Kommunene benytter denne låneordningen i omfattende grad. I 2018 formidlet kommunene startlån for om lag 9,3 mrd. kroner, til 6.900 husstander. Startlån skal primært tildeles personer etter en behovsprøving. Kommunen kan også gi startlån når boligsituasjonen hindrer mulighetene til å opprettholde et arbeidsforhold, eller hindrer utvikling av det lokale næringslivet.

Regjeringen forventer at kommunenes boligpolitikk og boligplanlegging er en integrert del av kommunenes strategi for samfunns- og arealutvikling, jf. Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023. Kommunens innsats kan i noen sammenhenger være avgjørende for å løse lokale behov i boligmarkedet (Sørvoll og Løset 2017). Det trenger ikke nødvendigvis å bety bygging av boliger eller investeringer i tomter eller infrastruktur, men kan også handle om å «sparke i gang markedsmekanismene» eller være bindeledd mellom boligsøkere, private utbyggere, Husbanken med flere. Kommuner med gode resultater kombinerer økonomiske virkemidler, reguleringer og god kommunikasjon.

Boks 11.16 Samlokalisering som boligløsning

Fjellkommunen Røyrvik i Trøndelag samarbeider med nærbutikken om et nybygg som skal inneholde både nytt butikklokale og fire leiligheter tilrettelagt for eldre. Kommunen har gjennomført en forstudie som viser at det er stort behov for lettstelte leiligheter, spesielt for personer i aldersgruppen 60+. Mange av disse har store eneboliger som krever mye vedlikehold. De ønsker seg en lettstelt leilighet og mulighet for et aktivt liv. Flere har sagt seg interessert i å kjøpe leiligheter. Dette gjelder både eldre og personer under 30 år, som ønsker å flytte hjem. De fire boligene vil bli organisert som borettslag, slik at kjøperne skal slippe å ta opp store lån.

Joker Røyrvik holder i dag til i et næringsbygg fra 60-tallet. Dersom butikken skulle forsvinne, vil innbyggerne få opptil 40 minutters kjøretid til nærmeste butikk. Butikken spiller også en viktig rolle som sosialt samlingspunkt i bygda.

Kilde: Kompetansesenter for distriktsutvikling

[4] Tilskudd til tilpasning (og etablering) innlemmes i kommunerammen i 2020.

De tar initiativ, har aktiv dialog og samarbeid med private utbyggere, og bruker tilgjengelige virkemidler.

Regjeringen har høye ambisjoner om å hjelpe dem som i dag står i fare for å bli eller er vanskeligstilte på boligmarkedet. Forrige melding til Stortinget om boligpolitikken ble lagt fram i 2013. Siden den gang har både utfordringene og virkemidlene endret seg, og det er behov for å gjøre en ny vurdering av mål, virkemidler og roller. Regjeringen tar sikte på å legge fram en melding om den boligsosiale politikken for Stortinget i løpet av 2020.

11.5.7 Lokaldemokrati, sivilsamfunn og levende lokalsamfunn

Granavolden-plattformen hviler på en grunnleggende forståelse av at Norge er et samfunn med små forskjeller, tillit mellom folk og høy grad av trygghet. Dette er en styrke i møtet med store endringer. Regjeringen vil styrke fellesskapet og bygge samfunnet nedenfra. Dette skal skje ved å spre makt og gi enkeltmennesker, familier og lokalsamfunn mulighet til å styre egen hverdag og forme sin egen framtid. Regjeringen vil slippe fri og støtte det enkelte menneskets skaperkraft, og kraften i fellesskapene på arbeidsplasser, familier og i frivillige sammenslutninger.

Regjeringen vil bidra til at frivilligheten vokser fram nedenfra, friere fra politisk styring og med utvikling på egne premisser, gjennom blant annet brede og ubyråkratiske støtteordninger. Frivilligheten er forankret i lokalsamfunnene, der folk bor og lever livene sine. I Meld. St. 10 (2018–2019) *Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig*, understreker regjeringen at det er viktig at hver enkelt kommune har et godt samarbeid med frivilligheten, og at dette samarbeidet bygger på lokale forhold. Siden 2013 har KS og Frivillighet Norge hatt en samarbeidsplattform om utvikling av frivillighetspolitikk i kommunene. Plattformen ble fornyet i 2017, og omtaler hvordan kommunene bør legge til rette for frivillig sektor gjennom økonomiske rammevilkår, fora for samarbeid og medvirkning i ulike kommunale prosesser. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har laget en veileder for samarbeid mellom frivillige og kommuner, inkludert eksempler på samarbeidsavtaler (KMD 2015).

Det lokale kulturlivet og frivilligheten er i stor grad drevet frem av enkeltmennesker som ser muligheter og evner å løse utfordringer i fellesskap med andre, ut fra lokale forutsetninger og behov. Frivillighet skaper lokalt engasjement, fellesskap, integrering og demokratisk bevissthet. Regjeringen vil styrke det sivile samfunn, som er bygd opp av frivillighet og ideell sektor og tilrettelegge for økt bruk av ideelle tjenesteytere innen relevante samfunnssektorer.

Folkebibliotekene står sterkt i Norge i dag, og er mye brukt. Biblioteket er en møteplass, en kulturinstitusjon som tilbyr arrangement for publikum, en debattarena som utvikler og utvider demokratiet og en læringsarena som sprer og deler kunnskap. Bibliotekene har også et utstrakt samarbeid med frivillige, både om leksehjelp, språkkafeer, leseombud og andre aktiviteter. Mange bibliotek kan tilby møterom og legge til rette for entreprenørskap. Det er kommunene som eier og har hovedansvaret for å utvikle folkebibliotekene. Regjeringen har lagt fram *Nasjonal bibliotekstrategi for perioden 2020–2023 – Rom for demokrati og dannelse*. Strategien beskriver hvor-

Boks 11.17 Gjestebud i Svelvik

I Svelvik i Vestfold har innbyggere og kommuneadministrasjon utviklet lokaldemokratimodellen Gjestebud sammen. Dette er en metode som gjør at innbyggere, som ellers er vanskelig for kommunen å nå eller få innspill fra, blir involvert i kommunale prosesser. Gjestebud bidrar til at kommunen får tilbakemeldinger og innspill fra innbyggere uavhengig av livssituasjon, etnisk bakgrunn, kjønn, alder og hvor de bor.

Metoden kan brukes til å innhente kunnskap fra innbyggere, få forslag til tiltak eller prioritere mellom tiltak. Kunnskap om ønskede boformer for seniorer, kvaliteter unge vektlegger ved valg av bosted, kommunens rolle for innbyggere som er ensomme og tilbakemeldinger på kommunale planer er eksempler på hva Svelvik har brukt metoden til.

Gjestebud en medvirkningsform som krever relativt få kommunale ressurser. Det er innbyggere som inviterer gjester til å diskutere et oppdrag gitt av kommunen. Gjestebudsverter har gitt tilbakemelding om at metoden også engasjerer mennesker som ellers ikke bidrar, enten fordi de ikke ønsker å gå inn i lokalpolitikken eller av forskjellige årsaker ikke ønsker å tone flagg på åpne møter.

Kilde: Kompetansesenter for distriktsutvikling

Boks 11.18 Vandrerhjem med kortreist arbeidskraft

Ullensvang herad tar i bruk sosialt entreprenørskap som metode for å få flere i arbeid. Som et resultat av samarbeid mellom kommunen, KREM Norge og Senter for sosialt entreprenørskap og innovasjon, har de sosiale entreprenørene Krem, Vintage Baby og Merk Norge opprettet den frivillige foreningen Asylet. Foreningen Asylet kan ikke ta ut utbytte, og økonomisk overskudd skal gå til videre drift, eller på andre måter komme målgruppen til gode, eksempelvis gjennom ulike stipendordninger til jobbskapingsprosjekter.

Foreningen Asylet skal bidra til å kvalifisere og rekruttere personer som av ulike grunner står utenfor arbeidslivet. Foreningen skal blant annet drive @Hardanger møtested og et vandrerhjem som åpner i juli 2019 i de rehabiliterte bygningene som tidligere var asylmottak. Vandrerheimen skal tilby rimelig og enkel overnatting og samtidig være en kvalifiseringsarena for mennesker som ønsker seg en karriere innen reiseliv, hotell- og restaurantbransjen. Dette gjøres mulig gjennom et samarbeid med kommune, som i starten bistår med kommunalt lønnstilskudd. Målet er at kvalifiseringen skal ha så høy kvalitet at lokale og regionale bedrifter i større grad kan rekrutterer kortreist arbeidskraft.

I tillegg til vandrerhjem skal bygningene også huse inkubator for personer som ønsker å utvikle egne ideer og virksomheter basert på sin egen kompetanse, og være kompetansesenter for sosialt entreprenørskap og innovasjon i regionen.

Ullensvang heradstyre er blant landets første kommuner som har vedtatt at sosialhjelp kan omdisponeres til kommunalt lønnstilskudd innenfor rammen på 1 mill. kroner. For kommunen er dette ett av flere verktøy i en større satsing for å bedre levekårene blant målgruppen.

Kilde: Kompetansesenter for distriktsutvikling

dan staten best kan bidra til en god utvikling av bibliotekene og inspirere kommunene til egen satsing. Strategien gjelder for et samlet bibliotekfelt og legger vekt på at bibliotekene skal styrkes som en del av grunnstammen i demokratiet, der både folkebibliotek, skolebibliotek og fag- og forskningsbibliotek skal utvikle seg som relevante og viktige institusjoner for fremtiden.

Lokale medier er sentrale for å sikre et godt lokaldemokrati og for tilknytning og engasjement i lokalmiljøet. Mediestøtten skal legge til rette for lokale medier i hele landet og unngå hvite flekker geografisk ved å sørge for omfordeling til små, lokale aviser. Gjennom modernisering av mediestøtten vil regjeringen sikre at mangfoldet av nyhets- og aktualitetsmedier opprettholdes, slik det omtales i Meld. St. 17 (2018–2019) *Mangfald og armlengds avstand – mediepolitikk for ei ny tid*.

Regjeringen er opptatt av et levende demokrati der alle er frie til å ytre seg, jf. Meld. St. 8 (2018–2019) *Kulturens kraft. Kulturpolitikk for framtida*. Målet er et fritt og uavhengig kulturliv som tilbyr møteplasser og bygger fellesskap. De kulturelle og kreative næringene bidrar samtidig til lokale tjenester, verdiskaping og sysselsetting. Regjeringen vil vektlegge kulturens næringspotensial, styrke kultursektorens økonomiske bærekraft og legge til rette for at flere kunst- og kulturarbeidere kan skape sine egne arbeidsplasser. Dette er viktige bidrag til levende lokalsamfunn i hele landet.

Samarbeid med sosiale entreprenører[5] kan gi nye løsninger som kan utfylle offentlige, frivillige og/eller private leverandører. Kommunal- og moderniseringsdepartementet laget i 2017 et inspirasjonshefte for sosialt entreprenørskap som samarbeidspartnere i offentlig sektor. KS og Ferd Sosiale Entreprenører har fulgt opp med å lage prosessveilederen: *Oppgaveark om Veier til Samarbeid – Sosiale entreprenører som samarbeidspartnere i offentlig sektor.* Her vektlegges blant annet at kommunen involverer tidlig, utjevning av maktforhold og vilje til å finne mulighetsrom for samarbeid. Dette krever at kommunene er kreative og nytenkende.

Samtidig trenger også sosiale entreprenører mer kunnskap om forretningsdrift, anbudsutforming, offentlig politikk med mer (Kobro m.fl. 2017). Innovasjon Norge har i samarbeid med KS

[5] En nordisk arbeidsgruppe (Nordisk Ministerråd 2015) trekker frem følgende kjennetegn på sosialt entreprenørskap: 1) Sosialt formål eller udekket velferdsbehov, 2) Nyskapende løsninger på disse utfordringene, 3) Diverse sosiale resultater, men også av forretningsmodell som kan gjøre virksomheten levedyktig/bærekraftig, 4) Målgruppeinvolvering og 5) Samarbeid på tvers av fagfelt og virksomhetsmodeller

Boks 11.19 Kommunal service på nærbutikken

Fem nærbutikker i Flora kommune i Sogn og Fjordane har fått status som kommunalt servicepunkt. Butikkene har skrevet avtale med kommunen om å yte ekstra tjenester til både faste innbyggere og tilreisende, som for eksempel turistinformasjon, kommunal informasjon, godsekspedisjon, varelevering, sosial møteplass, gratis internett/pc, hjertestarter mm. Butikkene skal samarbeide med kommunen om integreringsarbeid, helsefremmende aktiviteter, og praktiske gjøremål knyttet til hjemmesykepleie og beredskap. Kommunen betaler 50 000 kroner årlig for den servicen butikken gir. Butikkene har hatt flere av tjenestene også før samarbeidsavtalen med kommunen. Nå er uformelt samarbeid erstattet av skriftlige avtaler som forplikter begge parter, og som gjør det tydelig for brukere hvilken tjenester de kan regne med.

Utkantbutikkene i Flora deltar i et nasjonalt pilotprosjekt for tettere samarbeid mellom kommune, butikk og lokalsamfunn. Prosjektet *Kommunen og nærbutikken* blir gjennomført av Merkur-programmet i samarbeid med Distriktssenteret og KS. Prosjektet startet i 2017 på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og skal avsluttes høsten 2019. En viktig målsetting med prosjektet er å utvikle butikken som servicesenter, og finne ut hva slags kommunale tjenester som kan legges dit. Syv kommuner og 14 nærbutikker i Sogn og Fjordane deltar i kommune-prosjektet. Kommunene Askvoll, Fjaler, Flora og Stryn har alle etablert kommunale servicepunkt på lokale butikker.

Kilde: Kompetansesenter for distriktsutvikling

etablert et nettverk, som skal bidra til at offentlig sektor og entreprenøren møtes for å diskutere uforpliktende hvilken utfordring som skal løses og hva som er mulighetsrommet. KMD og ASD vil invitere KS og IN til å jobbe videre med dette, og skape permanente strukturer. Dette er relevant også i små kommuner med begrenset kapasitet. Departementet vil i samarbeid med Distriktssenteret, KS og Innovasjon Norge ta initiativ til å utforske barrierer og muligheter for sosialt entreprenørskap i små kommuner.

11.5.8 Grunnleggende servicetjenester i de mest perifere områdene

Nærbutikken har viktige fellesfunksjoner i mange lokalsamfunn. Butikken tilbyr ofte tjenester i tillegg til salg av dagligvarer, slik som postkontor, pakkeutlevering, bank, apotek, drivstoff, tipping, båtekspedisjon mm. Noen har også etablert kafétilbud og pub, og stadig flere kan tilby servering av varm mat. Flere kommuner samarbeider med nærbutikker om for eksempel informasjon fra kommunen, turistinformasjon, elevskyss, utlån av bøker, miljøstasjon for mottak av avfall, språktrening for innvandrere og samarbeid med hjemmetjeneste. Arbeid på butikken kan også fungere godt for integrering av innvandrere i arbeidsmarked og lokalsamfunn. I distriktskommuner med mange eldre spiller butikken en viktig rolle som sosial møteplass. Noen distriktsbutikker har transport- og bringetjenester for eldre uten bil og førerkort.

Butikken gir også viktige arbeidsplasser i lokalsamfunnet. Butikken er ofte et nav i lokalsamfunnet, og kan være utgangspunkt for etablering av nye arbeidsplasser, særlig knyttet til reiseliv og turisme. Mange butikker spiller en aktiv rolle ved at den som driver butikken setter i gang ny næringsvirksomhet for å styrke inntektsgrunnlaget. Butikktilbudet kan også gjøre bygda mer attraktiv for etablering av nye bedrifter. Butikktilbud kan være en forutsetning for salg av hyttetomter og satsing på reiseliv.

Merkur-programmet er et utviklings- og kompetanseprogram for distriktsbutikker, som har eksistert i 24 år. Evalueringer (den siste ble gjennomført i 2014) og ulike kundeundersøkelser viser at programmet har oppnådd gode resultater, og bidrar til lokal tilgang på grunnleggende private tjenester. Å knytte flere funksjoner, aktiviteter, tjenester og/eller produkter til butikken, kan gi bedre tilbud lokalt, og samtidig styrke overlevelsesevnen til butikken. Regjeringen legger til rette for at Merkur kan utvikle samarbeid mellom kommunene og butikkene, slik at servicetilbudet blir forbedret. Flere distriktskommuner etablerer serviceavtaler med lokale butikker, der butikken blir kommunens forlengede arm i lokalsamfunnet. Samarbeidet bidrar til at kommunen når ut til sine innbyggere med informasjon og tjenester, og gir den multifunksjonelle butikken et større inntektsgrunnlag.

Distriktssenteret (jf 10.6.1) har overtatt administrasjonen av Merkur-programmet. Distrikts-

Boks 11.20 Veiledning innenfor planlegging

Fylkeskommunene har et lovpålagt ansvar for veiledning av kommunene om plansystemet og planprosessene, mens fylkesmannen er gitt ansvar for planjuridisk veiledning. Fylkeskommunens veiledningsansvar er særlig knyttet til fylkeskommunenes kompetanse om planprosesser og helhetlig areal- og samfunnsutvikling. Fylkeskommunene skal veilede om medvirkning og mobilisering av lokalsamfunn, hvordan kommunene kan gi retning til samfunnsutviklingen, og om gode helhetsgrep i den kommunale areal- og samfunnsplanleggingen. Fylkeskommunens veiledningsansvar er knyttet til behandling av konkrete plansaker, og til kompetanseheving gjennom regionale plansamlinger og faglige nettverk. Fylkeskommunene har ansvar for regionalt planforum. Fylkeskommunen har, sammen med fylkesmannen, ansvar for å sikre helhetlige løsninger i konkrete plansaker. Fylkeskommunene har også veiledningsansvar innen sine øvrige ansvarsområder. Dette omfatter områder som kulturminner og kulturmiljø, friluftsliv, samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, kjøpesenter, barn og unges interesser, universell utforming, folkehelse, fylkesveier og akvakultur og om hvordan disse hensynene skal ivaretas i kommunale planer. Fylkesmannen skal påse at kommunene oppfyller plikten til planlegging etter loven, jf pbl § 3-2. Fylkesmannen har ansvar for å veilede kommunene om juridiske spørsmål knyttet til plan- og bygningsloven, samt tilsyn.

senteret har bred kontakt med de minste kommunene, og målsettingen er at Merkur skal dra nytte av dette nettverket og den kompetansen Distriktssenteret har. Målsettingen er at dette bidrar til å styrke butikkens rolle som lokal samfunnsutvikler.

11.6 Veiledning og kunnskap som virkemiddel

Både fylkeskommunen og fylkesmannen har en viktig rolle i å støtte og gi råd til kommuner i deres arbeid for lokal samfunnsutvikling, for eksempel næringsutvikling og planlegging. Andre statlige institusjoner har også et ansvar for å støtte kommunene i deres utviklingsarbeid, for eksempel Distriktssenteret, Husbanken, Kystverket og Mattilsynet. På noen områder er statens og fylkeskommunens veiledningsansvar lovpålagt. Veiledning og støtte fra statlige aktører og fylkeskommunen bør være koordinert og tilpasset kommunens behov. Fylkesmannen har et særlig ansvar for å samordne regional stat. Som utgangspunkt skal all veiledning være etterspørselsbasert.

11.6.1 Distriktssenteret har en nasjonal rolle

Kompetansesenter for distriktsutvikling (Distriktssenteret) er et nasjonalt kompetansesenter for lokal samfunnsutvikling, som jobber for at kommunene blir gode samfunnsutviklere. Senteret er et desentralisert og spisset kompetansemiljø som kobler mennesker, organisasjoner og arenaer på tvers av fag, forvaltningsnivå og geografi. Senteret skal bidra til å koordinere og målrette utviklingsinnsats gjennom samarbeid, nettverksbygging og arenaer for å samle og dele kunnskap og spre erfaringer.

Distriktssenteret bygger og formidler kunnskap om forhold som påvirker lokal samfunnsutvikling, som for eksempel tilrettelegging for boligbygging og lokal boligpolitikk, integrering og inkludering av tilflyttere, i tett samarbeid med fylkeskommunene. Det er en styrke at Distriktssenteret henter inn og deler kunnskap på tvers av både fylkeskommuner og kommuner, og på tvers av fagområder. En viktig oppgave for senteret er å støtte kommunene i hvordan man kan drive lokalt utviklingsarbeid.

Distriktssenteret har kontakt med kommuner over hele landet, og samler de inn og sprer kunnskap og eksempler som gir nasjonal merverdi og læring. Samarbeid mellom Distriktssenteret og fylkeskommunene som regionale utviklingsaktører støtter kommunenes behov for utviklingsskapasitet og -kompetanse og kan bidra til at fylkeskommunene lærer av hverandres praksis og erfaringer. Distriktssenteret kan utvikle og formidle kunnskap i tett samarbeid med eller på oppdrag av fylkeskommunene. Dialogen med fylkeskommunen må handle om hvordan Distriktsenteret kan bistå fylkeskommunen i arbeidet med de som trenger særlig hjelp og støtte i sitt lokale utviklingsarbeid.

Boks 11.21 Namsskogan tar grep i tråd med kunnskap og anbefalinger fra Distriktssenteret

Namsskogan er en liten kommune i Trøndelag med under 1000 innbyggere. Kommunen har utfordringer med lave fødselstall og en befolkning som blir stadig eldre. De siste 10 årene har mer enn 500 mennesker flyttet til Namsskogan, men nesten like mange har flyttet ut. Kommuneledelsen, med ordfører og rådmann i spissen, erkjenner at de ikke har vært gode nok til å ta vare på de som har kommet. Et samlet kommunestyre står bak et vedtak om særskilt innsats for å få innvandrere og andre tilflyttere til å bli. Kommunene oppretter nå en stilling som «etableringskoordinator» for å motvirke befolkningsnedgang.

Distriktssenteret har i en periode hatt dialog med ordfører og rådmann, og møtt hele kommunestyret og den administrative ledelsen. I tillegg til å presentere fakta og prognoser om Namsskogan sin utvikling, har Distriktssenteret sammenstilt og vist kunnskap om tilflytting, inkludering og samfunnsutvikling, og eksempler på vellykket inkluderingsarbeid. Ved å være tett på utviklingsarbeidet i Namsskogan vil Distriktssenteret utvikle en modell for innhold og organisering av en tilflyttertjeneste som er tilpasset en liten distriktskommune. Tjenesten handler om å etablere og følge opp kontakt mellom tilflyttere, lokalt næringsliv, frivillighet, samt kommunale og andre offentlige etater. Kommuneledelsen legger vekt på å styrke utviklingskapasiteten ved å samarbeide med regionale aktører, og dra med hele kommunen, inkludert frivilligheten, næringslivet og innbyggere i arbeidet.

Kilde: Kompetansesenter for distriktsutvikling

12 Regional samfunnsutvikling

Boks 12.1 Fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle

Fylkeskommunene som regionale samfunnsutviklere skal ta ansvar for en helhetlig og ønsket utvikling i eget fylke. Samfunnsutvikling handler om summen av innsats rettet mot blant annet klima og miljø, folkehelse, kompetanse, kultur, ressursforvaltning, samferdsel og næringsutvikling. Fylkeskommunene har en rekke oppgaver og funksjoner som er viktige for samfunnsutviklingen i fylket. Den regionale samfunnsutviklerrollen handler om:

1. å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen, tilpasset regionale og lokale forhold
2. å mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn
3. å samordne og koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk

Målet for regjeringens regional- og distriktspolitikk er regional balanse gjennom vekstkraft, likeverdige levekår og bærekraftige regioner i hele landet (jf. Meld. St. 18 (2016–2017)). Regionreformen gjennomføres for å legge til rette for positiv samfunnsutvikling, basert på regionale fortrinn, forutsetninger og prioriteringer i det enkelte fylke. Med reformen får fylkeskommunen også et større ansvar for oppgaver og virkemidler som er viktige for å legge til rette for flere arbeidsplasser, vekstkraft og bosetting i distriktene.

Fylkeskommunene har med sin nærhet til lokalsamfunn, kommuner, nærings- og kompetansemiljøer i egne distriktsområder, god kunnskap om hva som skal til for å styrke utviklingen og hvilke tiltak og virkemidler som best fremmer utvikling i ulike deler av fylket. Færre fylkeskommuner vil gi grunnlag for sterkere regioner som kan drive en mer samordnet og målrettet samfunnsutvikling i hele fylket.

Sametinget bidrar til vekst og utvikling i ulike lokalsamfunn gjennom virkemidler til tiltak innen blant annet kultur, språk, næringer og opplæring.

12.1 Fylkeskommunene med styrket ansvar og flere oppgaver fra 2020

Fra 2020 vil landet ha ti fylkeskommuner og Oslo kommune med fylkeskommunale oppgaver. Med unntak av Oslo, vil samtlige fylker ha distriktsområder. Fylkeskommunene har og får ansvar for oppgaver som er viktige for utvikling i distriktene.

Innenfor samferdselsområdet har fylkeskommunene ansvaret for de fylkeskommunale veiene og i hovedsak ansvaret for all lokal rutetransport, med unntak av jernbane. Ansvaret til fylkeskommunene omfatter planlegging og drift, men også investeringer i fylkesveier og lokale baneløsninger. Fylkeskommunen tildeler dessuten løyver til ekspressbussruter, og har ansvaret for skoletransport og annen tilrettelagt transport (TT-transport). Fylkeskommunene får fra 2020 ansvaret for tilskuddet til bredbåndsutbygging. Fylkeskommunene har også ansvaret for et tilpasset og relevant videregående opplæringstilbud og for fagskolene. Fylkeskommunen legger gjennom den regionale kompetansepolitikken til rette for at flere kvalifiserer seg til arbeid, og at bedrifter og offentlig virksomhet får tak i den arbeidskraften de trenger.

Fra 2020 får fylkeskommunene nye oppgaver innen blant annet samferdsel, næringsutvikling, landbruk, klima og miljø, folkehelse, kompetanse og integrering, som vil styrke fylkeskommunenes samfunnsutviklerrolle. Dette er områder der fylkeskommunene allerede har oppgaver og kompetanse. De nye oppgavene vil gi flere verktøy i arbeidet for utvikling i hele det nye fylket, inkludert distriktene, og gir fylkeskommunene et større handlingsrom til å prioritere hvordan de løser oppgavene. Fylkeskommunene får også økt oppdragsgiveransvar overfor Innovasjon Norge og Siva for virkemidler som er viktige for små og mellomstore bedrifter og gründere i distriktene. Fylkeskommunene får med dette mulighet til å legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling i alle deler av landet. Det pågår i tillegg utredninger av ytterligere oppgaver.

Departementet vil peke på muligheten for prøveordninger eller forsøk der fylkeskommunene kan få overført oppgaver fra staten eller prøve ut

nye arbeidsformer der dette kan gi bedre og mer samordnende tjenester, eller støtte opp under utviklingsarbeid i distriktene. Dersom forsøk innebærer avvik fra hvordan staten, fylkeskommunene eller kommunene organiserer sin virksomhet eller løser sine oppgaver, eller innebærer avvik fra bestemmelsene om oppgavefordelingen mellom statlige, fylkeskommunale og kommunale forvaltningsorganer, setter lov om forsøk i offentlig forvaltning de formelle rammene for forsøket.

Samlet sett vil fylkeskommunene få bedre kapasitet og flere virkemidler til å skape en positiv samfunnsutvikling i egne distrikter. Større fylkeskommuner med en større bredde i oppgaveporteføljen og styrket regional planlegging, kan gi en mer samordnet oppgaveløsning både mellom kommuner, sektorer regionalt og mellom regionalt og nasjonalt nivå. Det legger også grunnlag for mer helhetlige prioriteringer tilpasset innbyggere og næringslivets behov i ulike deler av fylket.

12.2 Finansiering av fylkeskommunene

Fylkeskommunene finansieres i hovedsak over de frie inntektene (skatteinntekter og rammetilskudd) som fordeles gjennom inntektssystemet. Inntektssystemet for fylkeskommunene bygger på de samme grunnprinsippene som systemet for kommunene (jf. nærmere omtale i kapittel 11.1). Siden det er full utgiftsutjevning i inntektssystemet, kompenseres også kostnadsulemper knyttet til et spredt bosettingsmønster og lange reiseavstander. I tillegg mottar fylkeskommunene i Nord-Norge et eget regionalpolitisk tilskudd, som i 2019 beløper seg til 676 mill. kroner.

Departementet la i kommuneproposisjonen for 2020 fram forslag om et nytt inntektssystem for fylkeskommunene, tilpasset den nye fylkesinndelingen fra 2020. Utgiftsutjevningen vil fortsatt ta hensyn til kostnadsulemper knyttet til spredt bosetting og lange reiseavstander, og det gjøres ingen endringer i Nord-Norge-tilskuddet.

12.3 Regionale planer skal samordne innsatsen i distriktene

Regional planlegging er et sentralt verktøy for å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen i hele fylket, for å mobilisere aktører og samordne og koordinere offentlig innsats og virkemidler for utvikling i ulike deler av fylket. Statlige aktører er forpliktet til å delta i arbeidet med regionale planer, og skal legge planene til grunn for egen planlegging og virksomhet. Regjeringen vil bedre dialogen og gjøre regional planlegging mer forpliktende for staten, jf Prop. 84 S (2016–2017). For å gjøre den regionale planleggingen mer forpliktende, er det viktig at statlige etater deltar mer aktivt i de regionale planprosessene enn de har gjort til nå. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil følge opp at departementene, gjennom sine styringsinstrukser og styringsdialog med underliggende etater, tydelig formidler forventninger om at etatene skal delta i regionale planprosesser og følge opp regionale planer. I styringsdialogen med fylkesmannen vil departementet ta opp at fylkesmannen skal se til at statlige etater deltar i planprosessene og følger opp vedtatte regionale planer.

I arbeidet med de regionale planstrategiene har fylkeskommunene etterspurt mer dialog med departementene. Som ansvarlig departement for planlegging, vil Kommunal- og moderniseringsdepartementet derfor koordinere deltakelsen fra departementene i møter som er knyttet til arbeidet med de regionale planstrategiene, herunder distriktspolitiske problemstillinger. Det vil være opp til fylkeskommunene å ta initiativ til slike dialogmøter. Sametinget bør også delta i disse dialogmøtene med departementene og fylkeskommunene, når den regionale planstrategien kan påvirke samiske interesser.

Kommuner, fylkeskommuner og ulike deler av statlig forvaltning må ofte samhandle for å løse felles utviklingsoppgaver. Fra kommunenes side er det behov for at staten og fylkeskommunen opptrer samlet og ser innsats på tvers av oppgaveområder i sammenheng. Mer forpliktende regional planlegging, der staten deltar mer aktivt i utviklingen av regionale planer og oppfølgingen av disse, legger til rette for en mer samordnet opptreden også overfor kommunene. Regionale planprosesser skal kjennetegnes av partnerskap, for å skape eierskap til planen. Dette forutsetter at fylkeskommunen samarbeider aktivt med kommunene og andre partnere for å få lokal forankring av regionale mål og planer. Fylkesmannen har her en rolle i å mobilisere relevante statlige interesser, og å bidra til å samordne og avklare eventuelt motstridende statlige interesser i samarbeidet med kommunene og fylkeskommunene.

Selv om ledigheten er lav i de aller fleste arbeidsmarkedene, er det distriktskommuner som opplever langvarig nedgang i sysselsettingen og svak økonomisk vekst. 31 kommuner hadde i snitt mer enn 0,5 prosent årlig nedgang i sysselsettingen mellom 2005 og 2018. Alle disse er distriktskommuner, og de fleste ligger i områder

med lavest score på sentralitet. Det kan være kommuner med svakere næringsgrunnlag eller der næringslivet har omstillingsutfordringer. Fylkeskommunene har ansvar for regional samfunnsutvikling og en rekke virkemidler for å støtte opp under utvikling. Departementet vil peke på muligheten for å bruke utviklingsavtaler der fylkeskommunene, kommuner og evt. statlige etater kan være parter i områdesatsninger for en særlig innsats over tid, rettet mot avgrensede geografiske områder i distriktene, med utgangspunkt i regional plan. Avtaler kan omfatte ulike virkemidler, og bidra til at flere forvaltningsnivåers virkemidler drar i samme retning. Eventuelle avtaler forutsetter partenes vilje og evne til dialog, samhandling og oppfølging av avtalens innhold. Et poeng med avtaler er at deltakerne bidrar til gjennomføring av prioriterte tiltak, og skaper forutsigbarhet utover det som er mulig innenfor de ordinære rammene for forvaltningen.

12.4 Regional næringsutvikling fra 2020

Styrket regional næringsutvikling er en viktig del av regionreformen. Regjeringen vil styrke fylkeskommunens mulighet til å legge til rette for nye og videreutvikle eksisterende arbeidsplasser, ved å gi dem et tydeligere og sterkere ansvar for mobiliserende og kvalifiserende virkemidler. Oppdragsgiveransvaret for flere næringspolitiske virkemidler som i dag forvaltes av Innovasjon Norge og Siva, overføres derfor til fylkeskommunene fra 1.1.2020. Dette gjelder næringshageprogrammet, inkubatorprogrammet, mentorprogram, bedriftsnettverk, samt markedsavklaringsdelen av etablertilskuddet. Dette er i stor grad virkemidler rettet mot tidlig utvikling hos gründere, bedrifter og bedriftsnettverk, og prosjekter som ennå ikke er modne nok til å kunne konkurrere om nasjonale eller europeiske virkemidler. Overføringer av oppgaver og ansvar til regionalt folkevalgt nivå kan dermed legge grunnlag for flere arbeidsplasser i hele landet.

Den helhetlige gjennomgangen av det næringsrettede virkemiddelapparatet skal vurdere om flere oppgaver som kan styrke fylkeskommunens rolle som næringspolitisk aktør, kan flyttes til fylkeskommunene. Det gjelder særlig virkemidler knyttet til småbedrifter og lokale/regionale formål, herunder om oppdragsgiveransvaret for reiselivssatsingen bør flyttes. Både regionreformen og gjennomgangen av virkemiddelapparatet skal legge grunnlag for klarere ansvarsområder i næringspolitikken (se også omtale i kapittel 5.6).

Virkemiddelaktørene Siva, Innovasjon Norge og Forskningsrådet har, sammen med fylkeskommunen som regional samfunnsutvikler, en felles interesse i å mobilisere små- og mellomstore bedrifter i distriktsområder til å delta i nasjonale ordninger, og med dette bidra til at de realiserer sitt potensial. Fylkeskommunene har lang tradisjon for å jobbe utviklingsrettet gjennom regionale partnerskap. Med regionreformen får fylkeskommunene økt ansvar for viktige næringsrettede virkemidler og får økt mulighet til å tilpasse virkemiddelbruken i eget fylke. Det offentlige må i fellesskap sørge for god sammenheng mellom virkemidler som kapital, kompetanse og nettverk, med fokus på bedriften og ikke på ansvarsdelingen mellom aktørene. Dette krever gjennomgående vilje i fylkeskommunen til å ta en lederrolle, sørge for tilslutning og at aktører trekker i den retningen det er enighet om i felles regionale partnerskap. Slike regionale partnerskap omfatter samarbeid med relevante aktører i fylket som Forskningsrådet, Siva, Innovasjon Norge, universitets- og høgskolesektoren, NAV, fylkesmannen og regional stat.

12.5 Smart spesialisering som metode for næringsutvikling

Alle regioner har særegne muligheter og ulike forutsetninger for næringsutvikling. Både regjeringen, OECD og EU anbefaler å utnytte disse forskjellene og skreddersy politikken til hver region. *Smart spesialisering* er en metode for å få det til. Smart spesialisering handler om å bygge videre på den kompetansen, det næringslivet og de ressursene som allerede er til stede i regionen, for å utvikle nye nisjer og næringsområder. For å sikre politisk involvering, god medvirkning og helhetstankegang, bør prosessen kobles til regionale planprosesser.

Metoden starter med en analyse av regionens fortrinn og muligheter og dialog om disse analysene, for å vise hvilke næringsområder som er sterke i regionen, og på hvilke områder regionen har ressurser i form av institusjoner og forvaltning. På overordnet nivå er disse som regel kjent, utfordringen er å identifisere muligheter for nye nisjer og næringsområder, som kan bygge videre på og utvide de eksisterende styrkene i regionen.

Kunnskapen som kan føre til suksess, er spredt på mange. Relevante aktører kan blant annet komme fra næringslivet, offentlige instan-

ser, organisasjoner, klynger og nettverk, utdannings- og forskningsinstitusjoner eller være entreprenørielle personer, innbyggere og investorer. Forskningsmiljøer er vesentlige, da utvikling av konkurransedyktige nisjer og næringsområder ofte vil kreve FoU.

Det vil være flere veier å gå for å nærme seg visjonene og nå målene om nye næringsområder, og det er vanskelig å vite hva man bør prioritere før man har prøvd seg fram. Prøving og feiling kan gjøre det mulig å finne fram til de beslektede nisjene og næringsområdene akkurat denne regionen kan hevde seg innenfor. For å følge opp prioriteringene er regionen avhengig av at det finnes aktører som kan gå i front og gjennomføre. Det kan være etablerte bedrifter, entreprenørielle personer, klynger eller nettverk, alene eller sammen med forskningsinstitusjoner og investorer.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utviklet en veileder og en nettside om Smart spesialisering: www.regjeringen.no/smartspesialisering. Med veilederen vil departementet forsterke og støtte opp under fylkenes arbeid med smart spesialisering. Hovedmålgruppen er administrasjonen i fylkeskommunene, som har ansvaret for å utvikle og gjennomføre regionale planer for næringsutvikling, innovasjon og kompetanse. Norske fylkeskommuner har mye erfaring med åpne og involverende prosesser for å utarbeide planer og strategier. Likevel gir smart spesialisering nye perspektiver, og øker mulighetene for å lære, på tvers av regionene i Norge, i Europa og i andre land som har latt seg inspirere av metoden. Smart spesialisering gir også en ramme for å benytte seg av kunnskap og nettverk utenfor regionen, og få ulike programmer og strategier til å virke sammen.

Departementet vil følge opp den nasjonale veilederen og det regionale arbeidet med smart spesialisering gjennom tiltak for kunnskapsutvikling, erfaringsdeling og internasjonalt samarbeid. Nasjonale analyser kan supplere regionale analyser, og legge grunnlag for diskusjoner mellom fylker. Arenaer for dialog mellom fylkeskommunene og med nasjonale aktører, som Verksted for regional utvikling, gir erfaringsdeling og kunnskapsutvikling. Flere fylkeskommuner deltar i europeiske samarbeid om Smart spesialisering. Både erfaringsdeling, læring og konkret arbeid med næringsutvikling er viktig å bringe opp på internasjonalt nivå. I forbindelse med ny budsjettperiode i EU blir det diskutert et initiativ for interregionale innovasjonsinvesteringer. Departementet følger diskusjonene og vurderer fortløpende hvordan norske regioner kan dra nytte av dette initiativet.

Boks 12.2 Store prosjekter møter lokale utviklingsstrategier

I noen tilfeller kan smart spesialisering være nyttig også på lokalt nivå, for eksempel i møte med storskala næringsutvikling. Norske kommuner har deltatt i Interreg-prosjektet REGINA og utviklet en modell for Lokal Smart spesialisering (LS3). Modellen er særlig tilpasset regioner rike på naturressurser og som møter stor-skala industriutvikling. Prosjektet har utviklet en steg-for-steg guide til hvordan utvikle en lokal strategi for å få god lokal nytte av industriutviklingen, og tre konkrete planleggingsverktøy. Verktøyene er for langsiktig tenkning om den demografiske utviklingen (Demographic Foresight Model (DFM)), for å håndtere samfunnsmessige effekter av industriutvikling i stor skala (Social Impact Management Plan (SIMP)), og for å fremme lokale fordeler av industriutviklingen (Local Benefit Analysis Toolbox (LBAT)). Ambisjonen er å sikre at økonomisk aktivitet fra industriprosjekter blir i regionen, framfor å basere seg på varer og tjenester produsert utenfor regionen.

Departementet mener det er lite hensiktsmessig å kjøre egne smart spesialiseringsprosesser i hver enkelt kommune. Det handler blant annet om mangel på kritisk masse av næringsaktører og forskningsinfrastruktur, samt at potensialet for å fremme utvikling av nye næringer vil være større i et større område. Kommunene har ansvaret for lokal samfunnsutvikling og vedtar kommuneplaner med både samfunnsdel og arealdel. Godt samarbeid og gjensidig nyttige allianser mellom fylkeskommunen og kommunene kan fremme de strategiske målene i regionale planer for smart spesialisering. Kommunenes og fylkeskommunenes tilrettelegging for næringsutvikling bør samspille. Enkelte spesialiseringer vil ha tydeligere nedslagsfelt i noen deler av fylket enn i andre. Da vil samarbeid med de aktuelle kommunene være særlig relevant. Samtidig kan smart spesialisering gi nye perspektiver og revitalisere arbeidet med næringsutvikling i distriktsområder innad i fylkene. Aktører utenfra fylket kan bidra til ny dynamikk og gode koblinger til både globale nettverk, verdikjeder og eksterne forskningsmiljøer i norske distrikter.

12.6 Regionalt internasjonalt arbeid for fremtidens distrikter

Mange samfunnsutfordringer er grenseoverskridende og krever felles innsats og utvikling av løsninger. Regioner i ulike land kan ha lignende utfordringer. Internasjonalt samarbeid gjennom blant annet Interreg bidrar til tilgang til kompetanse, bedre tilgang til tjenester og større marker for lokale bedrifter. De aller fleste norske kommunene som grenser til Sverige, Finland og Russland er også distriktskommuner. For slike kommuner vil ofte grenseregionalt samarbeid være naturlig.

Schou og Indset (2015) viste at de fleste små og mellomstore kommuner ikke har kapasitet eller god nok informasjon til å delta i europeisk samarbeid. Det finnes gode erfaringer med at fylkeskommunene tar et veiledningsansvar overfor kommuner uten kapasitet til å inngå i europeisk samarbeid, på egen hånd. Fra 2020 vil fylkeskommunene ha enda bedre forutsetninger for å ta denne veiledningsrollen. Regjeringen forutsetter at fylkeskommunene også i årene framover opprettholder kunnskap og innsikt i den mulighet norsk deltakelse i EU-programmer gir. Dette kan for eksempel være Erasmus-programmets muligheter for å styrke utdanning og kompetanse og norsk rekruttering, Horisont-programmenes muligheter til å styrke forsknings- og innovasjonsarbeid om samfunnsutfordringer (i norske miljøer), eller initiativ som f.eks JPI Ocean med relevans for norske miljøer som jobber med utvikling av havnæringer.

Fylkeskommunene er deleiere av Innovasjon Norge, og derfor også av Innovasjon Norges internasjonale apparat. Som regional utviklingsaktør for et næringsliv som konkurrerer på et europeisk og globalt marked, må fylkeskommunene samlet sett ta i bruk verktøy og virkemidler for at aktørene i eget fylke skal kunne posisjonere seg i internasjonal konkurranse. Ved å ta i bruk europeiske verktøy som for eksempel smart spesialisering, kan fylkeskommunene skreddersy sin næringspolitikk ut fra regionale forutsetninger og mål.

Videre deltakelse i Interreg-programmene er et sentralt distriktspolitisk spørsmål. De fleste grensekommuner er også distriktskommuner. Samarbeid om felles utfordringer over landegrensene som offentlig tjenesteyting eller en felles forvaltning av ressurser som krysser en grense, som f.eks. nasjonalparker, kyst eller fjellområder og rovdyrforvaltning, kan derfor være viktig for innbyggere eller næringsaktører. I nordisk sammenheng har samarbeid om sivil beredskap og helsetjenester vært et vanlig tema. Mellom Norge og Sverige har også mobilitet i arbeidsmarkedet vært et tema.

Fylkeskommunene melder i en spørreundersøkelse i regi av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2018 at Interreg er en integrert del av fylkeskommunenes samlede virkemiddelportefølje og sentralt for etableringen av strategiske partnerskap regionalt mellom ulike sektorer og europeiske aktører. Fylkeskommunene viser til at nasjonale virkemidler er begrensede og ikke tilstrekkelig, med tanke på type utfordringer som skal løses. Gjennom deltakelse i Interreg får aktører tilgang på ressurser i form av kompetanse, verktøy for samarbeid og tilgang på samarbeidspartnere. Interreg vurderes samtidig som et viktig virkemiddel for å introdusere aktører i distriktene til internasjonalt arbeid.

Interreg er et viktig instrument for å løse felles lokale og regionale utfordringer på tvers av landegrenser i våre nærområder. Regjeringen vil videreføre Norges deltakelse i Interreg og i god tid før 2021 ta stilling til hvilke programmer under Interreg Norge skal delta i.

12.7 Styrket politisk dialog mellom regjeringen og fylkeskommunene

Forholdet mellom staten og kommunesektoren skal være preget av juridisk og økonomisk rammestyring (KMD 2016). Som alternativ til krav etter særlover, kan det vurderes om staten i større grad bør benytte veiledning i planleggingen, og gå i dialog med kommuner og fylkeskommuner om hensiktsmessige løsninger og utvikling av gode eksempler. Å legge til rette for politisk dialog mellom forvaltningsnivåene er et viktig redskap i denne sammenheng, og kan blant annet bidra til å forsterke og målrette offentlig innsats i distriktene.

Departementet vil styrke den politiske dialogen mellom staten og fylkeskommunene, slik at dialogen støtter opp under fylkeskommunenes oppgaver og rolle. Hensikten er å styrke politikkutviklingen regionalt og nasjonalt, slik at nivåene virker sammen og bygger opp om hverandre, og slik at måloppnåelsen på viktige politikkområder styrkes. Mange samfunnsutfordringer er komplekse. Verken kommunene, fylkeskommunene eller staten kan løse dem alene, som klima, samferdsel og integrering. Det samme gjelder tiltak for utvikling og verdiskaping i distriktene. Dette gir behov for dialog om hvilke utfordringer som

skal løses, hva som er målene, hvordan innsatsen bør innrettes og hvem som best kan gjøre det, slik at vi får en effektiv forvaltning.

Det er god politisk kontakt mellom regjeringen og fylkeskommunene i dag. Dette vil regjeringen bygge videre på. Deler av dagens politiske dialog berører enkeltsaker, og foregår direkte mellom fylkeskommunene/KS og enkeltdepartement. Det skjer enten gjennom etablerte systemer for dialog, for eksempel prosessen rundt utformingen av Nasjonal transportplan, eller på forespørsel fra fylkeskommunene. Videre finnes det flere etablerte arenaer mellom regjeringen og fylkeskommunene som fungerer som møteplasser for ulike sektorområder og sektorovergripende problemstillinger. Her er de mest sentrale:

Konsultasjonsordningen mellom regjeringen og KS er en fast arena for dialog og samarbeid mellom regjeringen og KS om det økonomiske opplegget for kommunene og fylkeskommunene. Ordningen skal blant annet bidra til å oppnå felles forståelse mellom staten og kommunesektoren om de oppgavene de kan realisere innenfor gitte inntektsrammer. Det er to faste politiske møter i vårsesjonen og bilaterale møter med departementene i høstsesjonen. Det er i tillegg løpende bilateral kontakt mellom KS og fagdepartementene mellom møtene.

Regjeringens kontaktkonferanse med fylkeskommunene (RKK) der regjeringen møter alle fylkesordførere/-rådsledere en gang i året. Der legges rammer for å diskutere viktige problemstillinger for regional utvikling. Dagsorden forankres politisk mellom deltagerne, og gir grunnlag for politisk dialog om henholdsvis nasjonale og regionale perspektiver. RKK er en viktig arena for dialog om regionale forskjeller, de nasjonale perspektivene på samfunnsutfordringer, og politikkutvikling som påvirker utviklingen i ulike deler av landet, som for eksempel tilgang på kompetanse.

Når antall fylkeskommuner nå reduseres fra 19 til 11, er det mulig å legge opp til en tettere politisk dialog enn i dag. Mindre format legger til rette for mer direkte dialog, som kan gi dialogen større betydning for politikkutvikling og -gjennomføring for både regjeringen og fylkeskommunene. Det ligger et potensial i at regjeringen i større grad enn i dag drøfter sektorovergripende problemstillinger og sammensatte samfunnsutfordringer med fylkeskommunene – særlig når flere departementer deltar i dialogen samtidig.

I regionreformen får fylkeskommunene flere oppgaver som også er viktige for distriktene. Regjeringens mål om regional balanse gjennom vekstkraft, likeverdige levekår og bærekraftige regioner i hele landet, danner det sentrale grunnlaget for dialogen med fylkeskommunene. I dette inngår også dialog om bedre samordning av oppgaver og virkemidler mellom forvaltningsnivåene, og spørsmål knyttet til rolle-/ansvarsdeling i oppgaveløsningen. Den politisk dialogen legger grunnlag for økt tillit og samhandling mellom sentrale og perifere strøk, og til bedre forståelse for ulike perspektiver. Det er nødvendig for å få til en helhetlig innsats for utvikling og vekst i distriktene.

De ovennevnte arenaene har begrensninger i den forstand at de ikke gjennomføres så ofte. Mest mulig fleksible møtearenaer gir rammer for å snakke sammen når saker er aktuelle og når politikken utvikles. *KS' fylkesordførerkollegium* møtes tre-fire ganger per år. Kollegiet er godt egnet som dialogarena med regjeringen, og muliggjør hyppigere og ressurseffektiv kontakt mellom forvaltningsnivåene.

Fylkeskommunene oppfordres til å be om politisk dialog om problemstillinger eller ansvarsområder som de ser behov for å avklare eller utvikle i samarbeid med regjeringen – både gjennom regjeringens arenaer, og for eksempel gjennom KS' fylkesordførerkollegium. Departementene bør også kunne signalisere ønsker om å møte kollegiet. Det gir økt fleksibilitet til å sette aktuelle saker på dagsorden, og til å følge saker over tid.

12.8 Sametinget som samfunnsutvikler

Sametinget er samenes folkevalgte organ og regjeringens viktigste premissleverandør og dialogpartner i samepolitiske spørsmål. Regjeringen bygger videre på de institusjonelle og rettslige rammene som allerede er lagt for samepolitikken. Regjeringen er ikke ansvarlig for Sametingets politiske virksomhet eller vedtakene som Sametinget gjør som politisk organ.

Siden etableringen av Sametinget i 1989, har det skjedd en betydelig utvikling av rammevilkårene for Sametingets stilling og handlingsrom. I tråd med intensjonen i sameloven og i forarbeidene til denne, har Sametinget gradvis fått økt innflytelse i saker som angår den samiske befolkningen. Sametinget har på flere områder blitt tillagt beslutningsmyndighet for oppgaver som utelukkende, eller i det vesentlige, retter seg mot den samiske befolkningen. Samtidig er Sametinget gitt innflytelse gjennom mulighet til å påvirke beslutninger i alle saker som etter Sametingets oppfatning berører samene, jf. samelovens § 2-1. Videre er det etablert egne prosedyrer for konsul-

tasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget, jf. omtale i boks 12.3. Med en målsetning om å gi Sametinget større handlingsrom til selv å fordele økonomiske virkemidler etter egne prioriteringer, er de fleste av bevilgningene til Sametinget fra 2019 blitt samlet under ett budsjettkapittel og én post i statsbudsjettet.

Sametinget er i statsbudsjettet 2019 tildelt 504 mill. kroner. Gjennom sine virkemiddelordninger rettet blant annet mot kultur, språk, næringer og opplæring, bidrar Sametinget til vekst og utvikling i ulike lokalsamfunn, også i de som tradisjonelt ikke oppfattes som samiske områder.

Boks 12.3 Konsultasjonsordningen med Sametinget

Et godt regelverk, sammen med god arealplanlegging, er avgjørende for at ulike hensyn ivaretas på en best mulig måte. Som urfolk har samene rett til å bli konsultert i saker som kan få direkte betydning for dem. Denne retten er nedfelt i ILO-konvensjon nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater, artikkel 6. Konsultasjonene skal foregå i god tro og med målsetning om å oppnå enighet om foreslåtte tiltak. Regjeringen og Sametinget inngikk i 2005 en egen avtale om prosedyrer for konsultasjoner. Disse prosedyrene konkretiserer plikten etter ILO-konvensjon nr. 169.

I utgangspunktet er det Sametinget som har rett til å bli konsultert. Samtidig kan statlige myndigheter også ha en plikt til å konsultere andre samiske interesser og/eller representanter for lokale samiske interesser. Det vil for eksempel kunne være aktuelt å konsultere reinbeitedistrikter og representanter for lokale samiske interesse i inngrepssaker, slik som utbygging av små vind- og vannkraftverk. Det er viktig for regjeringen å ha en god dialog med Sametinget og andre samiske interesser, også i saker hvor det ikke er konsultasjonsplikt.

I Prop. 116 L (2017–2018) *Endringer i sameloven mv. (konsultasjoner)* foreslår Kommunal- og moderniseringsdepartementet å lovfeste hovedprinsippene i konsultasjonsplikten i et eget kapittel i sameloven. Lovreglene vil i all hovedsak videreføre dagens konsultasjonsprosedyrer. Departementets forslag skal legge til rette for mer effektive og bedre konsultasjoner mellom offentlige myndigheter og Sametinget, og andre berørte samiske interesser.

For kommuner og fylkeskommuner foreslår regjeringen å lovfeste konsultasjonsplikten som følger av folkeretten. For å gi kommunene og fylkeskommunene nødvendig fleksibilitet, lovfestes bare hovedprinsippene i plikten. Nærmere retningslinjer for gjennomføring gis i en veileder. Kommunal og moderniseringsdepartementet utformer utkast til veileder i samråd med Kommunal sektor (KS) og Sametinget. Norske Reindriftsamers Landsforbund blir også involvert.

Stortinget vedtok 9. mai 2019 å sende proposisjonen tilbake til regjeringen, og ba samtidig regjeringen om å sende lovforslaget ut på alminnelig høring før saken fremmes for Stortinget på nytt. Stortinget understreket at det er viktig at utkast til veileder for kommuner og fylkeskommuner er klar på samme tid, og høres samtidig som lovforslaget. Departementet tar sikte på å sende disse to dokumentene på høring samtidig høsten 2019.

13 Økonomiske og administrative konsekvenser

Nye tiltak i stortingsmeldingen som har økonomiske konsekvenser, blir dekket innenfor gjeldende budsjettrammer. De ulike tiltakene har samlet sett små administrative konsekvenser, og blir dekket innenfor gjeldende budsjettrammer.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 18. oktober 2019 om levende lokalsamfunn for fremtiden blir sendt Stortinget.

Litteratur

Aamas, B (red) et al (2018): *Oppdatering av kunnskap om konsekvenser av klimaendringer i Norge,* rapport 2018:14/ M-1209|2018. CICERO og Vestlandsforsking

Andersen, O og Dervo, B.K. (2019): *Jegernes og fiskernes forbruk av varer og tjenester i Norge i 2018*, NINA Rapport 1605. Trondheim: Norsk institutt for naturforskning.

Angell, E., S. Eikeland, L. A.Grünfeld, I. Lie, S. Myhr, V. Nygaard og P. Pedersen (2012): *Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms – utviklingstrekk og gjennomgang av virkemidlene*, Rapport 2012:2. Tromsø: Norut.

Benedictow, A., E. C. Bjøru, F. W. Eggen, V. S. Flatval, M. Norberg-Schulz, M. Rybalka, R. Røtnes, A. Stokka, M. Tofteng and L. Vik (2018a): *Evaluering av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift*, SØA-rapport nr. 26–2018. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse.

Benedictow, A., E. C. Bjøru, F. W. Eggen, M. Norberg-Schulz, M. Rybalka og R. Røtnes (2018b): *Evaluation of SkatteFUNN*, SØA-Report 18–2018. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse.

Borge, L.-E., B. A. Brandtzæg, V. S. Flatval, T. Kråkenes, J. Rattsø, R. Røtnes, R. J. Sørensen og G. Vinsand (2017): *Nullpunktsmåling: Hovedrapport,* SØF-rapport nr. 01/17. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse.

Brandtzæg, B. A., T. E. Lunder, A. Aastvedt, A. Thorstensen, S. Groven og G. Møller (2019): *Utredning om små kommuner*, TF-rapport nr. 473, 2019. Bø: Telemarksforsking.

Brandtzæg, B. (2009): *Frivillige kommunesammenslutninger 2005–2008*. TF-rapport nr. 258, 2009. Bø: Telemarksforsking.

Carneiro, P., Liu, K. og Salvanes, K.G. (2018): *The Supply of Skill and Endogenous Technical Change: Evidence from a College Expansion Reform*, IZA Discussion Paper No. 11661: https://ideas.repec.org/p/hka/wpaper/2018-041.html.

DFØ (2018): *Veileder til Utredningsinstruksen. Instruks om utredning av statlige tiltak*. Oslo: Direktoratet for økonomistyring.

Dokument 3:6 (2015–2016) *Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering av kommunale tjenester*, Oslo: Riksrevisjonen.

ESPON (2018): *Possible European Territorial Futures. Volume B – The European Territory Today and Tomorrow*.

Finans Norge (2016): *Uten banken stopper Norge. Bankutlån til norsk næringsliv 2010–2016*. Oslo: Finans Norge.

Fjose, S., J. Erraia og S. Pedersen (2019): *Bakgrunnsnotat om database over olje- og gassrelaterte inntekter i kommunene*, Menon-notat nr. 14/2019. Oslo: Menon economics.

Fjose, S., A. Helseth og J. Erraia (2018): *Fylke- og kommunefordelt eksport i 2017 – betydning for sysselsetting,* Menon-publikasjon nr. 101/2018. Oslo: Menon economics.

Flatnes, A., J. P. Knudsen og V. S. Knutsen (2018): *Kartlegging og beskrivelse av arbeidet med regional omstilling*. Rapport fra Oxford Research. Oslo: Oxford Research.

Fossum, E., E. Magnus og S. E. Harsem (2016): *Verdiskaping i den norske fornybarnæringen,* THEMA Notat 2016–04. Oslo: Thema Consulting Group.

Gierløff, C. W., K. Magnussen, L. S. Eide, E. K. Iversen, K. Ibenholt, S. V. Dombu, S. Navrud og J. Strand (2017): *Verdien av kulturarv. En samfunnsøkonomisk analyse med utgangspunkt i kulturminner og kulturmiljøer*, Menon-publikasjon nr. 72/2017. Oslo: Menon economics.

Gleinsvik, A. og S. Klingenberg (2013): *Langsiktige konsekvenser av kommunesammenslåing*. Proba-rapport nr 2013–12. Oslo: Proba samfunnsanalyse.

Grunfelder J., L. Rispling and G. Norlén (eds.) (2018): *State of the Nordic Region 2018*. Copenhagen: Nordisk Ministerråd.

Grünfeld, L. A., G. Grimsby og K. Høiseth-Gilje (2014): *En statlig bro i kapitalmarkedet: Evaluering av Innovasjon Norges låne- og tilskuddsordninger*. Oslo: Menon economics.

Grünfeld, L. A., B. H. Hansen, G. Grimsby og L. E. Eide (2010): *Forretningsengler i Norge: Omfang, betydning og behov for offentlig involve-*

ring, Menon-publikasjon nr. 15/2010. Oslo: Menon economics.

Grønn konkurransekraft (2016): *Grønn konkurransekraft. Rapport fra regjeringens ekspertutvalg for grønn konkurransekraft.*

Gythfeldt, K. og Heggen, K. (2012): *Er høgskolene regionale kvalifiseringsinstitusjoner? Likheter og ulikheter mellom høgskolene på Vestlandet og i hovedstadsregionen*. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus, Senter for profesjonsstudier.

Huttunen, K., J. Møen og K. G. Salvanes (2016): *Job loss and regional mobility*. Discussion paper, SAM 17–2016. Bergen: Norges handelshøyskole.

Indset, M., A. Schou og S. Stokstad (2018): *EU på dagsorden i norske kommuner og fylkeskommuner,* NIBR-rapport 2018:13. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Innovasjon Norge (2018): *Oppdragsgiverrapporten fra Innovasjon Norge 2018*. Innovasjon Norge.

Kann, I. C., T. Dokken, J. Sørbø og J. Yin (2018): *Geografisk og yrkesmessig mobilitet blant arbeidsledige*, Arbeid og velferd 1–2018, Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV).

KMD (2016): *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren.* Veileder. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

KMD (2015): *Samarbeid mellom frivillige og kommuner. Råd og veiledning til kommuner som vil inngå samarbeid med frivillige*, veileder. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Kobro, L. U., R. Røtnes, F. W. Eggen og C. Skar (2017): *Statlige rammevilkår på ramme alvor. Sosialt entreprenørskap i norsk offentlig kontekst.* Skriftserien fra Høgskolen i Sørøst-Norge Nr 14/2017. Porsgrunn: Høgskolen i Sørøst-Norge.

Langset, M., I. O. Ellis og J. M. Ståvi (2014): *Kartlegging av plankapasitet og plankompetanse i kommunene*, NIVI Rapport 2014:1. Oslo: NIVI Analyse.

Leknes, E., K. Onsager, S. B. Bayer, S. Haus-Reve og S. Johansen (2018): *Evalueringen av utviklingsprogrammet for byregioner*. RAPPORT – 2018/184. Stavanger: IRIS.

Magnussen, K., C. W. Gierløff, E. K. Iversen, S. V. Dombu, K. Ibenholt og S. Navrud (2017): *Kulturminnefondets samfunnsnytte,* Menon-publikasjon nr. 42/2017. Oslo: Menon economics.

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

Meld. St. 2 (2018–2019) *Revidert nasjonalbudsjett 2019*. Oslo: Finansdepartementet.

Miljødirektoratet (2015): *Klima i Norge 2100. Kunnskapsgrunnlag for klimatilpasning oppdatert i 2015*. NCCS report no. 2/2015. Trondheim: Miljødirektoratet.

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023, vedtatt ved kongelig resolusjon 14. mai 2019.

Nordisk Ministerråd (2015) *Sosialt entreprenørskap og sosial innovasjon. Kartlegging av innsatser for sosialt entreprenørskap*, TemaNord 2015:502. Nordisk Ministerråd.

NOU 2019: 11 *Enklere merverdiavgift med én sats*. Oslo: Finansdepartementet.

NOU 2019: 2 *Fremtidige kompetansebehov II – Utfordringer for kompetansepolitikken*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

NOU 2018: 13 *Voksne i grunnskole- og videregående opplæring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

NOU 2018: 11 *Ny fjellov*. Oslo: Landbruks- og matdepartementet.

NOU 2018: 5 *Kapital i omstillingens tid – Næringslivets tilgang til kapital*. Oslo: Nærings- og fiskeridepartementet.

NOU 2018: 3 *Krisehåndtering i forsikrings- og pensjonssektoren – Utredning nr. 31 fra Banklovkommisjonen*. Oslo: Finansdepartementet.

NOU 2018: 2 *Fremtidige kompetansebehov I – Kunnskapsgrunnlaget.* Oslo: Kunnskapsdepartementet.

NOU 2015: 17 *Først og fremst – Et helhetlig system for håndtering av akutte sykdommer og skader utenfor sykehus*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.

NOU 2008: 3 *Sett under ett – Ny struktur i høyere utdanning*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Prop. 70 L (2018–2019) *Endringer i yrkestransportlova (oppheving av behovsprøvingen for drosje mv.)*. Oslo: Samferdselsdepartementet.

OECD (2018): *Rural 3.0. A framework for rural development*, Policy note. OECD.

OECD (2014): *Skills strategy Action Report Norway*. OECD

Regjeringens oppdaterte havstrategi (2019): *Blå muligheter*.

Røtnes, Rolf, Vegard Salte Flatval, Emil Cappelen Bjøru, Bjørn Håvard Evjen, Tomas Åström, Hanna Engblom og Charlotte Breitz (2017): *Evaluering av Trebasert Innovasjonsprogram*, Rapport nr. 77–2017. Oslo: Samfunnøkonomisk analyse.

Schou, A. og M. Indset (2015): *EU-programmer: deltagelse og nytte for kommunesektoren*, NIBR-

rapport 2015:19. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

SSB (2019a): *Scenarioanalyser av tilgjengelighet i den norske boligmassen*. SSB Rapport 2019/8. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå

SSB (2019b): *Sysselsetting i Norge fra 2000 til 2017- kan endringer i befolkningssammensetningen forklare alt?* SSB Rapport 2019/6. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2018a): *Befolkningsframskrivningene 2018. Modeller, forutsetninger og resultater*, SSB Rapporter 20018/21. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2018b): *Effekten av Sivas virkemidler på vekst og verdiskaping* Rapporter 2018/17. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2018c): *Samisk statistikk 2018*, SSB Rapporter 2018/5. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2017a): *Ny sentralitetsindeks for kommunene*. SSB Notater 2017/40. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2017b): *Yrkesaktivitet blant eldre før og etter pensjonsreformen,* SSB rapport 2017/5. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

SSB (2013): *Studentvandringer – Rekruttering til studier og tilførsel av nye høyt udannede i et geografisk perspektiv*. Rapporter 2013/6. Oslo-Kongsvinger: Statisisk senralbyrå.

Stamland, T., L. Rud og A. Mjøs (2008): *Kapitaltilgangen for SMB i ulike deler av landet,* SNF-Rapport 2008:15. Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning AS.

Stjernberg, M. and O. Penje (2019): *Population Change Dynamics in Nordic Municipalities: – Grid data as a tool for studying residential change at local level, Nordregion Report 2019:1. Stockholm:* Nordisk ministerråd.

Sørlie, K. (2006): *Bosettingspreferanser, flyttemotiver og flytteprosesser. Status og perspektiver omkring den regionale befolkningsutviklingen i Norge*, notat til Kommunal- og regionaldepartementet 16.02.2006. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Sørvoll, J. og G. K. Løset (2017): Samfunnsvirkninger av boligpolitikk – Boligsatsinger og samfunnsutvikling i ti norske distriktskommuner, NOVA Rapport 3/2017. Oslo: OsloMet.

Tellmann, S. M., P. O. Aamodt, M. Elken, E. H. Larsen og S. Skule (2017): *Råd for samarbeid med arbeidslivet: En underveisevaluering*, NIFU-rapport 2017:9. Oslo: Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.

Vareide, K., S. Svardal og K. Miland (2019): *De gode hjelperne Kommunenes samarbeidspartnere i næringsutvikling*. TF-notat nr. 9/2019. Bø: Telemarksforsking.

Vareide, K., S. Svardal, H. Nyborg Storm og S. Groven (2018): *Suksessrike distriktskommuner anno 2018*. TF-rapport nr. 442 2018. Bø: Telemarksforsking.

Vareide, K. (2017): *Regional analyse samiske områder 2017. Næringsutvikling, befolkningsutvikling, attraktivitet og scenarier*, TF-rapport nr. 410 2017. Bø: Telemarksforsking.

Vatne, E. (2018): *Sysselsetting i petroleumsvirksomhet 2017. Omfang og lokalisering av ansatte i oljeselskap og den spesialiserte leverandørindustrien*, SNF rapport nr 01/18. Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning AS.

Vinsand, G. (2018a): *Gode grep i Finnmark*, NIVI Rapport 2018:4. NIVI Analyse.

Vinsand, G. (2018b): *Takt og utakt med kommunestrukturen,* NIVI Rapport 2018:5. NIVI.

Vinsand, G. (2018c): *Regionråd i Norge*, NIVI Rapport 2018:3. NIVI Analyse.

Vinsand, G. (2019): *Gode grep i Troms*, NIVI Rapport 2019:2. NIVI Analyse.

Wekre, T. og B. R. Jensen (2018): *Hvordan rigge seg for å bli best på næringsutvikling?* Notat fra Distriktssenteret (2018:5). Sogndal-Alstahaug-Steinkjer: Kompetansesenter for distriktsutvikling.

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
www.publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon: Nina Amdal, 07 Media AS
Foto: Colourbox og Scanpix

Trykk: 07 Media AS – 10/2019