SØF-notat

Produksjonsindeks for fylkeskommunene

Ole Henning Nyhus
Marianne Haraldsvik
Jon Marius Vaag Iversen
Lana Krehic

SØF-prosjekt nr. 3685: «Produksjonsindeks for fylker»



Prosjektet er finansiert av KS

NTNU Samfunnsforskning AS
TRONDHEIM, MARS 2026

© Materialet er vernet etter åndsverkloven. Uten uttrykkelig samtykke er eksemplarfremstilling som utskrift og annen kopiering bare tillatt når det er hjemlet i lov (kopiering til privat bruk, sitat o.l.) eller avtale med Kopinor (www.kopinor.no)
Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatnings- og straffeansvar.

Forord

Dette prosjektet omhandler måling av fylkeskommunal tjenesteproduksjon og er gjennomført på oppdrag fra KS.

Formålet med rapporten har vært å utvikle en metode for å måle fylkeskommunal tjenesteproduksjon. Utfordringen knyttet til måling av kommunal tjenesteproduksjon er løst ved å utvikle en spesiell form for produksjonsindekser, hvor hver fylkeskommunes tjenesteproduksjon hovedsakelig blir sammenliknet med en målgruppe. Dette er å betrakte som en videreutvikling av tidligere analyser knyttet til offentlig tjenesteproduksjon, spesielt SØF-rapport 03/21 Produksjon, kvalitet og effektivitet i kommunal tjenesteproduksjon, samt de kommunale analysene som KS bruker i ASSS-nettverket og det Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi baserer seg på.

Vi takker KS, hovedsakelig ved Helga Birgitte Aasdalen, Martin Fjordholm og Anita Ekle Kildahl, for konstruktive innspill og tilbakemeldinger til dette arbeidet. Vi har også intervjuet representanter en del representanter fra fylkene og aktuelle fagnettverk, som det rettes en stor takk til. Forfatterne er alene ansvarlige for innholdet i rapporten. Lana Krehic har imidlertid ikke sett siste versjon av denne rapporten siden hun ikke lenger var ansatt i NTNU Samfunnsforskning da prosjektet ble sluttført.

Trondheim, august 2026

Ole Henning Nyhus (prosjektleder), Marianne Haraldsvik, Jon Marius Vaag Iversen og Lana Krehic

Innholdsfortegnelse

1. Innledning og sammendrag 1
1.1. Bakgrunn for prosjektet 1
1.2. Sammendrag 2
1.3. English summary 5
2. Teknisk oppbygning av en produksjonsindeks 8
2.1. Vurdering av indikatorer for tjenesteproduksjonen 8
2.2. Vurdering av hva produksjonen bør måles opp mot 9
2.3. Vurdering av hensiktsmessige vekter 10
2.4. Spesialtilfeller når det ikke finnes (enkelt)tjenester i et fylke 12
2.5. Tolkningen av beregnet sektorproduksjon og ulike typer indikatorer 13
3. Opplæring 16
3.1. Mulige produksjonsindikatorer innen opplæring 16
3.2. Forslag til produksjonsindeks for opplæring 24
4. Tannhelse 26
4.1. Mulige produksjonsindikatorer innen tannhelse 26
4.2. Forslag til produksjonsindeks for tannhelse 28
5. Fylkesvei 29
5.1. Mulige produksjonsindikatorer innen fylkesvei 29
5.2. Forslag til produksjonsindeks for fylkesvei 33
6. Samferdsel og kollektivtransport 35
6.1. Mulige produksjonsindikatorer 35
6.2. Forslag til produksjonsindeks 37
7. Kultur, næring og bosetting 38
8. Foreslåtte produksjonsindekser og deskriptiv statistikk 39
8.1. Opplæring 39
8.2. Tannhelse 40

8.3. Fylkesvei 42
8.4. Fylkesveiferje 44
8.5. Kollektivtransport 45
8.6. Samlet produksjon 47
Referanser 51
Vedlegg A – Delkostnadsnøkler og behovskorrigert innbyggertall 52
Vedlegg B – Produksjonsscore på alle foreslåtte indikatorer 53

1. Innledning og sammendrag

1.1. Bakgrunn for prosjektet

Denne rapporten dokumenterer utviklingen av en produksjonsindeks for fylkeskommunal tjenesteproduksjon. Arbeidet er inspirert av tidligere arbeid knyttet til måling av tjenesteproduksjonen i kommunal sektor. Teknisk beregningsutvalg for Kommunal- og fylkeskommunal økonomi har publisert og bearbeidet en produksjonsindekser for kommunal tjenesteproduksjon siden starten av 2000- tallet, da KOSTRA-databasen ble innført. Siden 2010 har også KS utviklet en egen produksjonsindeks for de ti storbykommunene i ASSS-nettverket. Den såkalte ASSS-indeksen inkluderer også bearbeide ressursindikatorer, noe som medfører at kommunene blir informert om produksjonen sett opp mot ressursinnsatsen. Videre har SØF også bistått KS med å lage forbedrede produksjonsindekser for kommunene, som blant annet inkluderer måling av effektivitet.

Teknisk sett er en produksjonsindeks en indikator for produksjonsnivået av en tjeneste, i en tjenestesektor eller samlet for enheter - i vårt tilfelle for fylkeskommuner. Både indeksen som benyttes av ASSS og TBU er en indeks for kommunene, som bygger på produksjonsindikatorer for tjenestenivå som er vektet sammen til en samleindikator på sektornivå (for eksempel barnehage). De ulike sektorindikatorene blir igjen vektet sammen til en samlet produksjonsindeks for hver kommune. Generelt er det benyttet et prinsipp om at indikatorer og sektorer skal vektes sammen med aktuell ressursbruk. Der hvor det ikke er mulig å fastslå en aktuell budsjett- eller ressursvekt, har man vektet inn indikatorene skjønnsmessig. Hver enkelt indikator er gjerne relatert til aktuell målgruppe, for eksempel ved at man vurderer tannbehandling- og forebygging opp mot grupper av prioriterte pasienter.

Målgruppen for de ulike tjenestene er ikke alltid gitt direkte av alderssammensetningen, slik eksempelvis gjerne er tilfellet for videregående opplæring. Ofte er det slik at innbyggernes etterspørsel etter forskjellige tjenester også avhenger av befolkningens sosioøkonomiske sammensetning. Operasjonelt er dette ofte løst ved å korrigere målgruppen eller innbyggertallet for ulikt behov. Denne korrigeringen foretas ved å justere målgruppen for aktuelle etterspørselsforhold som er beregnet av myndighetene i arbeidet med utgiftsutjevningen i fylkeskommunenes inntektssystem (delkostnadsnøklene). For eksempel har etterspørselen etter ferje- og båttransport gjerne vært forbundet med at fylket har kystlinje. Slike forhold, som varierer mellom fylkeskommunene, er det i enkelte tilfeller forsøkt å ta høyde for ved at den faktiske produksjonen kan relateres til en målgruppe som er sammenlignbar på tvers av alle

fylkeskommuner. Til slutt gjøres det en normalisering av indikatorsettet, slik at et populasjonsveid gjennomsnitt blir satt til verdien 1. Dette gir en tolkning av produksjonsindeksen hvor det skisseres om produksjonen i fylkeskommune A er høyere eller lavere enn hva gjennomsnittsinnbyggeren i Norge mottar av tjenester. Dersom verdien på indeksen er 1,05 indikeres det dermed at produksjonen i fylkeskommune A er 5 prosent høyere enn gjennomsnittlig produksjon i Norge.

Et sammendrag av rapporten gis i avsnitt 1.2. Kapittel 2 gir en diskusjon av hvordan man kan og bør måle fylkeskommunal tjenesteproduksjon. I påfølgende kapitler går vi gjennom en rekke av de fylkeskommunale tjenestesektorene og gjør vurderinger av mulige datakilder, produksjonsindikatorer og om det er hensiktsmessig å etablere en egen sektorindeks. I arbeidet med denne rapporten har vi også gjennomført diskusjoner med to fylkeskommuner og personer tilknyttet et fagnettverk (Panda), med særlig fokus på tjenester knyttet til næringsutvikling, demografi og samfunnsplanlegging. Avslutningsvis i hvert kapittel gis det en vurdering og anbefaling til en ny produksjonsindeks for sektorene.

I kapittel 8 presenteres produksjonsindikatorscorene som beregnes for fylkeskommunene basert på vårt forslag til en indeks for fylkeskommunal tjenesteproduksjon.

1.2. Sammendrag

Denne rapporten dokumenterer et forslag til en såkalt produksjonsindeks for fylkeskommunal tjenesteproduksjon. Målet har vært å etablere et systematisk og sammenlignbart mål på fylkeskommunenes produksjon av tjenester. Arbeidet bygger på erfaringer fra kommunale produksjonsindekser og tilpasser denne metodikken til fylkeskommunenes ansvarsområder. Indeksen skal gi et uttrykk for hvilket omfang innbyggerne mottar av tjenester i hver fylkeskommune. Oppbygningen av produksjonsindeksen er basert på indikatorer som relateres til aktuelle målgrupper vektes sammen til samlemål for ulike sektorer. Til slutt vektes sektorindeksene sammen til et mål på samlet produksjon. Vektingen av sektorer er imidlertid videreutviklet fra opplegget som har blitt benyttet for kommunene. De kommunale produksjonsindeksene som har blitt utarbeidet så langt har benyttet en felles vekt for alle sektorer. I denne rapporten foreslår vi heller at sektorvektene kan variere mellom fylkeskommunene ved å kombinere gjennomsnittlige budsjett/sektorvekter med relative størrelser på utgiftsbehovet som predikeres av delkostnadsnøklene.

Det inngår fem hovedsektorer i produksjonsindeksen som foreslås. Disse er videregående opplæring, tannhelse, fylkesvei, fylkesveiferje og kollektivtransport. Tabell 1.1 presenterer en oversikt over sektorene og enkeltindikatorer.

Tabell 1.1 Foreslått produksjonsindeks for fylkeskommunene

Indikator	Vekt
Opplæring	**0,489**
Fullføring studieforberedende	0,3976
Karakterer studieforberedende	0,0331
Læringsmiljø studieforberedende	0,0331
Fullføring yrkesfag	0,3720
Karakterer yrkesfag	0,0310
Læringsmiljø yrkesfag	0,0310
Andel elever med direkte overgang fra grunnskolen	0,0642
Antall i oppfølgingstjenesten i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,0170
Voksne deltakere i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,0210
Tannhelse	**0,048**
Andel prioriterte pasienter undersøkt eller behandlet	0,8000
SIC-indeks, 12-åringer (andel uten hull)	0,1000
Utadrettede forebyggende arbeid (timer) ift. behovskorrigert innbyggertall	0,1000
Fylkesvei	**0,168**
Netto driftsutgifter ift. beregnet utgiftsbehov og særskilte tilskudd	1,0000
Fylkesveiferje	**0,053**
Fraktede personbilekvivalenter på ferje ift. behovskorrigert innbyggertall	0,5000
Rutekilometer ift. behovskorrigert innbyggertall	0,5000
Kollektivtransport	**0,242**
Bussreiser i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,3630
Kapasitet buss	0,3630
Båtreiser i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,0520
Kapasitet båt	0,0520
Trikk- og banereiser i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,0650
Kapasitet trikk/bane	0,0650
Reiser transportordning for funksjonshemmede ift. behovskorr. innbyggertall	0,0400

Note: Vektene i den høyre kolonnen, som har fet og høyrejustert skrift, er gjennomsnittlig vekt for aktuell sektor. Vekten som tilordnes hver fylkeskommune vil imidlertid variere og være bestemt av den samlede sektorvekten rapportert her kombinert med hver fylkeskommunes utgiftsbehov innen aktuell sektor. Fylker uten aktuell sektor vil dermed ha en vekt lik 0 for aktuell sektor, se tabell 8.7 for detaljer. Summen av sektorvekter vil alltid summere seg til 1 for hver fylkeskommune. De venstrejusterte vektene angitt i høyre kolonne er den faste vektingen som benyttes for alle fylkeskommuner når man beregner tall for tjenesteproduksjonen innad hver sektor.

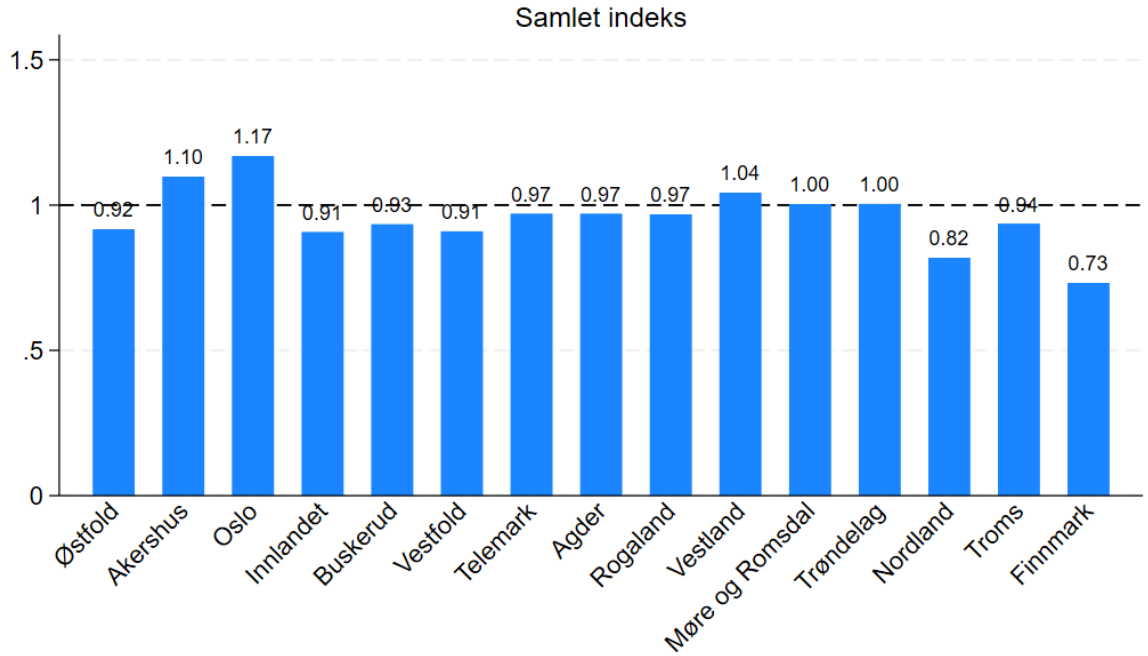
Opplæring er den største sektoren, og indeksen her bygger på indikatorer for fullføring, karakterer, læringsmiljø, oppfølgingstjenesten og voksenopplæring. For tannhelse foreslås en indeks basert på andel prioriterte pasienter som er undersøkt eller behandlet, supplert med indikatorer som måler fravær av hull/kariesforekomst og antall timer forebyggende arbeid. Fylkesvei må måles ved en indikator som kun fanger opp ressursinnsatsen, men er likevel foreslått inkludert slik at de lokale prioriteringene av fylkesvei fanges opp i den samlede

produksjonsindeksen. Vi har også inkludert egne indekser for henholdsvis fylkesveiferjer og kollektivtransport, hvor sistnevnte inkluderer passasjer- og kapasitetstall for buss, båt, trikk og transportordningen for funksjonshemmede. For fylkesveiferjer er fraktede kjøretøyekvivalenter og totale rutekilometer (utseilt distanse) inkluderte indikatorer.

Den høyre kolonnen i tabell 1.1 gjengir de foreslåtte vektene. Som vi diskuterer over, vil sektorvektene variere mellom fylkeskommunene. De angitte sektorvektene i tabellen gjengir dermed gjennomsnittlig budsjettvekter.

Når vi ser til den deskriptive statistikken som beregnes for samlet produksjonsindeks, finner vi at de absolutte forskjellene mellom maksimum og minimum på tvers av fylkeskommunene er 0,44 (1,17 – 0,73). Dette indikerer betydelige forskjeller i produksjonen. Vi kan imidlertid bemerke at standardavviket for samleindeksen er lavere enn et gjennomsnittet av enkeltsektorenes standardavvik. Dette indikerer at fylkeskommunevise forskjeller i prioritering slår sterkere ut i delindeksene enn i totalindeksen.

Figur 1.1 Fylkeskommunenes score på den samlede produksjonsindeksen



Den samlede produksjonsindeksen som beregnes for hvert fylke er presentert i figur 1.1. Det er Oslo som får den høyeste beregnede produksjonen. Her er indeksverdien 1,17 og indikerer et produksjonsnivå som er 17 prosent høyere enn landsgjennomsnittet. Også Akershus og Vestland blir målt til å ha nokså høy samlet produksjon. Ellers er det svært mange fylkeskommuner som blir målt til å ha en produksjon i intervallet 0,91 til 1,01. Unntakene er

Nordland og Finnmark, som måles til å ha nokså betydelig lavere produksjon enn landsgjennomsnittet. Dette følger at produksjonen måles til å være nokså lav innen både fylkesvei, fylkesveiferje og kollektivtransport. For opplæring og tannhelse er forskjellene i målt produksjon generelt nokså små mellom fylkeskommunene.

1.3. English summary

This report documents a proposal for a production index for county-level public service provision in Norway. The aim has been to establish a systematic and comparable measure of the counties' production of services. The work builds on experience from municipal production indices and adapts this methodology to the counties' areas of responsibility. The index is intended to express the scope of services received by the residents. The construction of the production index is based on indicators related to relevant target groups, which are weighted together into composite measures for various sectors. Finally, the sector indices are weighted together into a measure of total production. However, the weighting of sectors has been further developed compared to the approach used for municipalities. Municipal production indices produced so far have used a common weight for all sectors. In this report, we instead propose that sector weights may vary between counties by combining average budget/sector weights with relative expenditure needs as predicted by the cost-sharing keys.

The proposed production index includes five main sectors: upper secondary education, dental care, county roads, county road ferries, and public transport. Table 1.2 presents an overview of the sectors and individual indicators.

Education is the largest sector, and its index builds on indicators for completion, grades, learning environment, the number of students, follow-up services, and adult education. For dental care, an index is proposed based on the share of prioritized patients who have been examined or treated, supplemented by indicators measuring absence of cavities/caries prevalence and hours of preventive work. In the absence of better production measurements, county roads is included with an indicator capturing resource input. At least, this ensures that local prioritization of county roads is reflected in the total production index. We have also included separate indices for county road ferries and public transport, comprising both passenger and capacity data, and the transport scheme for people with disabilities.

The right-hand column in Table 1.1 shows the proposed weights. As noted above, sector weights will vary between counties. The sector weights listed in the table therefore represent average budget weights.

Table 1.2 Proposed production index for the county authorities

Sector and indicator	Weight
Education	**0.489**
Completion academic programs per mean prior cohort sizes for 16-year-olds	0.3976
Grades in academic programs	0.0331
Learning environment in academic programs	0.0331
Completion vocational programs per mean prior cohort sizes for 16-year-olds	0.3720
Grades in vocational programs	0.0310
Learning environment in vocational programs	0.0310
Share of students enrolling directly from compulsory education	0.0642
Number in follow-up services relative to needs-adjusted population	0.0170
Adult participants relative to needs-adjusted population	0.0210
Dental care	**0.048**
Share of prioritized patients examined or treated	0.8000
SIC index, 12-year-olds (share without cavities)	0.1000
Preventive outreach work (hours) relative to needs-adjusted population	0.1000
County roads	**0.168**
Net operating expenditure relative to expenditure needs and special grants	1.0000
County road ferries	**0.053**
Transported passenger car equivalents relative to needs-adjusted population	0.5000
Total distance sailed relative to needs-adjusted population	0.5000
Public transport	**0.242**
Bus trips relative to needs-adjusted population	0.3630
Bus capacity	0.3630
Boat trips relative to needs-adjusted population	0.0520
Boat capacity	0.0520
Tram/rail trips relative to needs-adjusted population	0.0650
Tram/rail capacity	0.0650
Trips under the transport scheme for people with disabilities relative to needs-adjusted population	0.0400

Note: The weights in the right-aligned bold column represent the average weight for the sector. However, the weight applied to each county will vary and is determined by the combined sector weight reported here and each county's expenditure needs within the sector. Counties without a given sector will therefore have a weight of 0 for that sector. The sum of sector weights will always equal 1 for each county. The left-aligned weights in the right column represent the fixed weighting used for all counties when calculating service production figures within each sector.

By looking at Figure 1.1, the total production index suggests that the absolute differences between the maximum and minimum across the counties amount to 0.44 (1.17 – 0.73). This indicates substantial differences in production levels. However, we note that the standard deviation for the total index is lower than the average of the standard deviations of the individual sectors. This indicates that county-level differences in prioritization have a stronger impact on the sector-specific indices than in the overall index.

Oslo is calculated to have the highest production. Here, the index value is 1.17, indicating a production level 17 percent above the national average. Akershus and Vestland are also measured to have relatively high total service production. Most other counties fall within the interval 0.91 to 1.01. The exceptions are Nordland and Finnmark, which are measured to have significantly lower production than the national average. This is because production is measured as relatively low in county roads, county road ferries, and public transport. For education and dental care, the differences in measured production are generally quite small across counties.

2. Teknisk oppbygning av en produksjonsindeks

2.1. Vurdering av indikatorer for tjenesteproduksjonen

Når tjenestetilbudet skal måles kvantitativt, som i denne rapporten, faller det naturlig at vi først gjør rede for hvilken forståelse som er lagt til grunn for våre anbefalinger. Indikatorer for produksjon kan måles på forskjellige måter. Sett fra innbygger- og velgerperspektivet er det viktig med opplysninger som sier noe om tjenestetilbudet man mottar i eget fylke. For eksempel kan kvaliteten på en tjeneste være relevant informasjon. Det er vanlig å dele opp tjenestekvalitet i tre ulike typer, herunder strukturkvalitet, prosesskvalitet og resultatkvalitet.[1]

- *Strukturkvalitet* omfatter forhold som kan knyttes til institusjonen (strukturen) som produserer tjenesten, og defineres ved den standard som finnes på innsatsfaktorene. Dette er for eksempel økonomiske rammebetingelser, netto driftsutgifter, personalets kompetanse og utdanning.

- *Prosesskvalitet* er knyttet til produksjonsprosessene, og defineres som den smidighet og effektivitet som ligger til grunn for tjenesteproduksjonen. Det kan dreie seg om organiseringen av arbeidet, oversiktlige rutiner, metodebruk og klare ansvarsforhold.

- *Resultatkvalitet* er den virkning eller det resultat leveransen av tjenesten har for brukeren. Resultatkvalitet defineres gjerne ved den behovsdekningen som er oppnådd. Høy gjennomføringsgrad blant videregåendeelever eller andelen barn uten hull i tennene er eksempler på indikatorer for resultatkvalitet.

De ulike typene kvalitet kan påvirke tjenestemottakeren på ulikt vis. Resultatkvalitet er av direkte betydning for brukeren. Struktur- og prosesskvalitet sier derimot ikke noe om tjenesten som leveres eller hvilken effekt den har for brukeren. Indikatorer for struktur- og prosesskvalitet kan likevel være relevant for brukeren dersom de påvirker resultatkvaliteten, særlig når resultatkvalitet ikke lar seg måle på en god måte. Ofte kan det være vanskelig å trekke et skarpt skille mellom de ulike typene kvalitet. For eksempel var muligheten som åpnet seg for å søke studieplass i videregående opplæring over internett for mange år siden helt sikkert viktig for brukerne, men dette er likevel mest rimelig å betrakte som en indikator for prosesskvalitet.

[1] Se eksempelvis https://www.helsedirektoratet.no/statistikk/kvalitetsindikatorer/kvalitet-og-kvalitetsindikatorer.

I utgangspunktet ønsker man hovedsakelig å benytte indikatorer som sier noe om resultatkvalitet ettersom slike har direkte betydning for tjenestebrukerne. Samtidig kan det være behov for å benytte indikatorer som er mer relatert til struktur- eller prosesskvaliteten. Det gjelder spesielt dersom det ikke finnes gode indikatorer for produkt- og resultatkvalitet.

I tillegg til ulike typer kvalitet, kan det skilles mellom objektive og subjektive kvalitets-indikatorer. Subjektive kvalitetsindikatorer beskriver opplevd kvalitet i form av bruker-undersøkelser hvor brukerne blir bedt om å vurdere hvor fornøyde de er med ulike kommunale tjenester. Objektive kvalitetsindikatorer er basert på målinger i henhold til bestemte prosedyrer og kriterier.

I denne rapporten har vi gått bredt til verks for å finne mulige produksjonsindikatorer som kan inkluderes i en produksjonsindeks for fylkeskommunale tjenester. KOSTRA-databasen var et naturlig utgangspunkt, men også kilder som Utdanningsdirektoratets statistikkbank og Norsk veidatabank er utforsket med dette formålet.

En utfordring man ofte møter på, er tjenesteindikatorer som eksempelvis finansieres med særskilte tildelinger, øremerking eller potensielt også brukerbetaling. De fleste fylker vil gjerne ha en betydelig produksjon knyttet til slike tjenester. Noen eksempler kan være høyere yrkesfaglig utdanning, tannhelsetjenester for befolkning som ikke er definert å være prioriterte grupper og særskilte utbedringer av fylkesveinettet. Siden aktuelt omfang i noen tilfeller kan direktefinansieres av staten med øremerkede midler, vil det være urettferdig overfor de andre fylkene dersom slik aktivitet skal gi uttelling i en produksjonsindeks. Det betyr at man som hovedregel bør forsøke å begrense inkluderte tjenester til de som belaster hver fylkeskommunes økonomiske handlingsrom, i praksis ved at valg om å produsere en tjeneste påvirker netto driftsutgifter. Alternativet er å korrigere tjenestebehovet, som produksjonen måles opp mot, for slike særskilte overføringer.

2.2. Vurdering av hva produksjonen bør måles opp mot

For en rekke tjenester blir produksjonen i hvert fylke sett i forhold til en målgruppe (skalering). Eksempelvis vil to ellers like fylker gjerne måles forskjellig i videregående opplæring, gitt identisk produksjon, dersom de har ulikt antall 16-18-åringer i fylket. Årsaken er at behovet for tjenesten antas å være større i fylket med en høy andel innbyggere mellom 16 og 18 år. Gitt samme produksjon, vil dermed et fylke med en høyere andel innbyggere mellom 16-18 år ha en lavere behovsdekning. Lignende sammenhenger gjelder også i andre sektorer.

For å ta høyde for at behovet varierer mellom kommunene, korrigeres målgruppen ofte for ulike behov ved å benytte etterspørselskriterier fra de aktuelle delkostnadsnøklene i inntektssystemet. I arbeidet med delkostnadsnøklene i utgiftsutjevningen i fylkeskommunenes inntektssystem, er det sett nærmere på hvilke trekk ved befolkningen som medfører økt etterspørsel etter tjenesten ved å analysere tjenesters dekningsgrader og utgifter.

Delkostnadsnøklene består av kostnadskriterier og etterspørselskriterier. Kostnadskriterier er ment å fange opp at fylkene har ulik enhetskostnad utover hva som kan beskrives ved trekk med befolkningen. Dette kan typisk omfatte avstands- og smådriftsulemper i tjenesteproduksjonen. Ettersom kostnadskriteriene fanger opp ulikheter i enhetskostnadene, ikke tjenestebehovet, er det typisk ikke ønskelig å inkludere kostnadskriterier når man skal justere målgruppen for tjenestesektoren.

Vedlegg B presenterer en oppstilling av alle delkostnadsnøklene i fylkenes inntektssystem. Her har vi også beregnet egne vekter for de etterspørselsbaserte kriteriene dersom typiske kostnadskriterier ekskluderes. Regjeringens publikasjon *Grønt hefte* gir en beskrivelse av kommunenes inntektssystem og detaljer knyttet til kostnadsnøklene og kriteriene.[2]

2.3. Vurdering av hensiktsmessige vekter

Teknisk sett er en produksjonsindeks en indikator for produksjonsnivået knyttet til en tjeneste, sektor eller samlet for enheter - i vårt tilfelle fylker. Både indeksen som benyttes av ASSS og TBU er indekser for kommunene, som bygger på produksjonsindikatorer eller -mål på tjenestenivå, og som er vektet sammen til en samleindikator på sektornivå. De ulike sektorindikatorene blir igjen vektet sammen til en samlet produksjonsindeks for hver kommune. Det er ønskelig at aktuell vekting er basert på ressursinnsats, som normalt er målt ved kommunenes brutto driftsutgifter. Hovedårsaken med å vekte sammen indikatorer etter ressursinnsats- eller kostnadsprinsippet, er at målt produksjon, riktignok ved en antagelse om at indeksen fanger opp alle tjenesteaspekt og hvor alle priser er kjent, ikke vil bli påvirket av lokale tilpasninger til hvordan et tjenestebehov løses. Eksempelvis kan et tjenestebehov hos en skoleelev i fare for utenforskap oppfylles ved hjelp av ulike tjenester. Dersom noen tjenester er vektet feilaktig høyere enn andre, kan fylker som har stor aktivitet innen den tjenesten bli målt med høy samlet produksjon, selv om tjenesteproduksjonen ikke nødvendigvis er høyere enn

[2] Se https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/gront-hefte/id547024/ for oppdatert informasjon om kommunenes inntektssystem, kriterier og vekting mm.

hos andre. Slik sett er det også ønskelig at en produksjonsindeks fanger opp all tjenesteproduksjonen, selv om dette i mange tilfeller ikke er tilfellet.

Der hvor det ikke er mulig å fastslå en aktuell budsjett- eller ressursvekt, har man vektet inn indikatorene skjønnsmessig. Ofte er dette gjort ved at man enten har vektet inn indikatorer med samme vekt, eventuelt kategorisert som hovedindikator og supplerende indikator. Hovedindikator og supplerende indikator har tidligere blitt gitt henholdsvis 80 og 20 prosent vekt. Vi anser dette som et prinsipp det er greit å videreføre også i en ny og forbedret produksjonsindeks for kommunene.

I enkelte sektorer kan det være uklart hva som er korrekt vekt for flere av indikatorene. Andre produksjonsindekser har da gjerne basert seg på å gi indikatorene lik vekt eller vekte de inn etter gjennomsnittlig forbruk målt for eksempel i timer.

Rent teknisk beregnes den enkelte sektorindeksen ved å multiplisere hver produksjonsindikator med tilhørende vekt. Summen av vekter for hver sektor vil i vårt tilfelle summere seg til 1. Som eksempel vil en sektorindeks *K* med tre produksjonsindikatorer i fylkeskommune A (K_A) bli beregnet på følgende måte:

$$K_A = vekt_{1A} \times \frac{indikator1_A}{indikator1} + vekt_{2A} \times \frac{indikator2_A}{indikator2} + vekt_{3A} \times \frac{indikator3_A}{indikator3} \quad (1)$$

I ligning (1) er tellerne i brøkene observerte indikatorverdier i fylkeskommune A, mens nevnerne i brøkene er populasjonsvektet gjennomsnitt for alle fylkeskommuner. Hver indikator multipliseres så med tilhørende vekt. En sektorindeks på 1 indikerer dermed at produksjonen i fylkeskommune A er lik gjennomsnittet i Norge (veid med innbyggertall), det vil si likt det tjenestetilbudet gjennomsnittsinnbyggeren mottar.

Tilsvarende beregnes det så en samlet produksjonsindeks, som består av de inkluderte sektorene. I den kommunale produksjonsindeksen som KS selv utarbeider og indeksen som publiseres av TBU blir hver sektorindeks vektet sammen til en samlet indeks ved hjelp av sektorens budsjettandel (andel av brutto driftsutgift).

I denne rapporten foreslår vi en alternativ metode for å beregne en samlet indeks der det *ikke* benyttes samme vekt for de ulike sektorene på tvers av fylkeskommunene. Som vist i ligning (1) vil vektene være unike for hver fylkeskommune (angitt med fotskrift A). Bakgrunnen er at utgiftsbehovet varierer betydelig på tvers av fylkeskommunene. For eksempel er fylkesveiferje en egen sektor med en egen delkostnadsnøkkel. Siden flere fylkeskommuner ikke har ansvar

for et eneste fylkesveiferjesamband, er det ikke hensiktsmessig at det skal tilleggs en vekt på produksjonen, som da vil være 0, når samlet indeksverdi beregnes for disse fylkeskommunene.

Vi lar dermed sektorvektingen variere på tvers av fylkeskommune. Vi lar imidlertid vektingen bestemmes av objektive størrelser som tar utgangspunkt i hver sektors samlede budsjettstørrelse på landsnivå og at dette kombineres med hver fylkeskommunes utgiftsbehov slik det predikeres av delkostnadsnøklene. I tilfelle det ikke skulle finnes en egen delkostnadsnøkkel, kan man anta samme utgiftsbehov i alle fylkeskommuner. I vårt tilfelle finnes det imidlertid egne delkostnadsnøkler for alle sektorene vi foreslår at skal inkluderes i produksjonsindeksen.

Vekten til sektor 1 for fylkeskommune A blir dermed angitt av følgende sammenheng:

$$(2)\ vekt_{A1} = \frac{sektorvekt_1 \times utgiftsbehov_{A1}}{\sum_{n=1}^{N} sektorvekt_n \times utgiftsbehov_{An}}$$

Her angir N antall sektorer totalt. Summen av alle vekter blir 1.

Beregningen av samlet indeksverdi fremkommer av ligningen (3). A står for fylke A, mens 1,2….,N angir sektor 1,2…N, hvor N forstås som antall sektorer som inkluderes i den samlede produksjonsindeksen.

$$(3)\ Samlet\ indeks_A = (vekt_{A1} \times sektor1_A) + (vekt_{A2} \times sektor2_A) + \cdots + (vekt_{AN} \times sektorN_A)$$

Gjennomsnittsverdien (vektet med innbyggertall) for den samlede produksjonsindeksen blir også 1. En verdi på *Samlet indeks*$_A$ større enn 1 indikerer følgelig at den samlede tjenesteproduksjonen i fylkeskommune A er høyere enn gjennomsnittet på samme måte som for sektorene.

2.4. Spesialtilfeller når det ikke finnes (enkelt)tjenester i et fylke

Som vi har diskutert kort i det forrige delkapittelet, tilbys ikke alle tjenestesektorer i samtlige fylkeskommuner. Dette gjelder også for enkelttjenester. Et eksempel på sistnevnte forhold, er at det kun er et fåtall fylkeskommuner som har et trikk- og banekollektivtilbud. Da blir spørsmålet hvordan disse to elementene skal håndteres når en produksjonsindeks beregnes.

I tilfellet hvor en eller flere fylkeskommuner ikke har aktuell tjenestesektor, som med fylkesvei i Oslo, er det ikke hensiktsmessig at sektorproduksjonen, som vil måles til 0 her, blir en del av referanseverdiene som benyttes når øvrige fylkers indeksverdi bestemmes. Husk at hver indikator ses i forhold til landsgjennomsnittet. Men det er ikke opplagt at et landsgjennomsnitt

bør baseres på fylkeskommuner som har et utgiftsbehov lik 0 for aktuell tjenestesektor. Vi har derfor valgt å beregne de veide gjennomsnittene, som vist i ligning (1), uten å inkludere fylkeskommunene som ikke tilbyr aktuell tjenestesektor (de får ikke definert en verdi på aktuelle produksjonsindikatorer).

I det andre tilfellet, nemlig at det finnes enkelttjenester innen en tjenestesektor som ikke tilbys i en eller flere fylkeskommuner, må behandlingen bli annerledes. Et eksempel innen kollektivtrafikk er at et fåtall fylkeskommuner tilbyr bane/trinn. Denne tjenesten vil være et substitutt for andre kollektivtjenester, typisk busstransport. Et fylke som har mange innbyggere som reiser med trikk vil trolig komme dårlig ut på en bussindikator, men bli målt til høy produksjon på en trikk/baneindikator. I slike tilfeller ville det blitt feil om man ikke hadde regnet inn 0 trikkereisende som 0. Potensielt kunne man slått sammen indikatorene. Dette blir imidlertid problematisk dersom de forskjellige enkelttjenestene har ulike enhetskostnader. I de fleste tilfeller finnes det også egne KOSTRA-funksjoner for de ulike tjenestene, noe som gjør det mulig å få beregnet hensiktsmessige vekter.

2.5. Tolkningen av beregnet sektorproduksjon og ulike typer indikatorer

Som det nevnes i de foregående delkapitlene, vil landsgjennomsnittet for alle indikatorer, både de enkelte tjenesteindikatorene, sektorindikatorene og indikatoren for samlet indeks/produksjon, være lik 1. En verdi målt til over 1 vil alltid indikere at aktuelt fylke har høyere produksjon enn landsgjennomsnittet.

Selv om den samlede indeksen ikke er basert på helt sammenlignbare indikatorer på tvers sektorene, er intensjonen at de ulike indikatorene og samleindeksene i sum fanger opp tjenestenivået/-kvaliteten relativt til størrelsen på aktuell målgruppe.

Det at vi måler produksjonsnivået i forhold til målgruppe, alternativt også forstått som predikert tjenestebehov som er sammenlignbart mellom fylkeskommuner, sier ikke dette noe om hvor effektiv hver fylkeskommune er i sin tjenesteproduksjon. For at indeksene skal si noe om effektivitet, må de relateres til de allokerte ressursene i hver fylkeskommune. Også ressursene må i så fall relateres til målgruppen/predikert tjenestebehov for at en effektivitetsindikator skal gi mening. Dette betyr at en fylkeskommune med samlet produksjonsindeks lavere enn 1 vil kunne være effektiv dersom produksjonen er høy relativt til de ressursene fylkeskommunen disponerer.

Grepet med at alle indikatorer normaliseres i forhold til landsgjennomsnittene og vektes sammen med hensiktsmessige budsjettvekter, betyr at vi får sammenlignbare størrelser på alle indikatorer, både for enkeltindikatorene, sektorindikatorene og den samlede produksjonsindeksen. Sagt på en annen måte, så gjør disse metodiske grepene til at det er hensiktsmessighet i å legge sammen «epler og pærer».

For tolkningen av enkeltindikatorer er det imidlertid naturlig å presisere at en verdi under 1 på en enkeltindikator ikke automatisk betyr at fylke har et dårlig tjenestetilbud. Et eksempel på når en slik tolkning vil være feil, er typisk når det inkluderes indikatorer som er substitutter for hverandre. Her kan vi blant annet nevne indikatorene som foreslås i senere kapitler for fullføring av videregående opplæring, som består av to indikatorer. Den ene måler elever som har fullført studieforberedende utdanningsprogram, mens den andre indikatoren måler elever som har fullført yrkesfaglige utdanningsprogram. Skillet mellom disse er gjort fordi enhetskostnaden med å tilby studieforberedende utdanningsprogram i snitt er lavere enn enhetskostnaden ved å tilby yrkesfaglige utdanningsprogram. Derav vil man i indeksen få større uttelling når én elev fullfører en yrkesfaglig utdanning fremfor en studieforberedende utdanning, alt annet likt.

Dette betyr at i fylkeskommuner der mange velger å studere på et yrkesfaglig utdanningsprogram, så vil det også normalt være få elever på studieforberedende program. Det betyr i praksis høy verdi på yrkesfag-indikatoren og lav verdi på studieforberedende-indikatoren, alt annet likt. For å vurdere om et fylke har høy fullføringsgrad (og derav høy målt produksjon), må disse to indikatorene ses i sammenheng. Dette blir tilsvarende for indikatorer som fanger opp etterspørselen etter kollektivreiser der hvor kollektivtilbudet kan skje enten ved buss eller bane/trikk.

I andre tilfeller vil normalt indikatorene være mer selvstendige der de er ment å fange opp all produksjon knyttet til en enkelttjenester. For å ta voksenopplæring som eksempel, foreslår vi i senere kapitler kun én variabel som måler dette aspektet, og den vurderes opp mot et behovskorrigert innbyggertall, slik vi diskuterte i mer i detalj i delkapittel 2.2. For fylkesveiferje foreslås det én indikator, som er ment å fange opp alt av behovsdekningen, og måles ved fraktede kjøretøy i forhold til sektorens behovskorrigerte innbyggertall.

Det kan også være enkelte indikatorer som måles opp mot de som faktisk mottar tjenesten, slik som ved brukerundersøkelser. Da vil indikatorene normalt være snittet for de som mottar aktuell enkelttjeneste, og ikke si noe om den samlede behovsdekningen. Slike indikatorer vil ofte være

supplerende (kvalitets)indikatorer til andre indikatorer som i større grad vil fange opp behovsdekningen. I forslaget vårt til indikatorsett for opplæringssektoren er det eksempelvis inkludert indikatorer som fanger opp slike kvalitetsaspekt gjennom indikatorer som måler læringsutbytte (eksamenskarakterer) og rapportert læringsmiljø.

3. Opplæring

I dette kapittelet foretar vi en vurdering av mulig produksjonsindeks av fylkeskommunenes aktivitet knyttet til opplæring. Fylkeskommunene har et lovpålagt ansvar for all videregående opplæring og tilhørende tjenester. Dette omfatter både ungdom og voksne som har rett til opplæring, samt spesialundervisning og tilrettelegging. Alle som har fullført grunnskolen har en lovfestet rett til videregående opplæring frem til de oppnår studiekompetanse eller yrkeskompetanse. Denne fullføringsretten gjelder både ungdom og voksne og gir mulighet til å bytte utdanningsprogram, ta omvalg og fullføre selv om man stryker i fag eller avbryter opplæringen. I tillegg har fylkeskommunene blant annet ansvar for fag- og yrkesopplæring, inkludert oppfølging av lærebedrifter og lærlinger. Opplæringsansvaret er en av de største og mest ressurskrevende oppgavene i fylkeskommunene. Tjenesten inngår også som den største enkeltsektoren i utgiftsutjevningen, hvor den har en egen delkostnadsnøkkel.

I det første delkapittelet går vi gjennom vurderingene som er gjort knyttet til mulige produksjonsindikatorer i en eventuell produksjonsindeks og mulig vekting av enkeltindikatorene. I det siste delkapittelet presenteres det endelige forslaget til en produksjonsindeks for opplæring.

3.1. Mulige produksjonsindikatorer innen opplæring

Fullføring og læringsutbytte

Utdanningsdirektoratet besitter den viktigste statistikken knyttet til grunnopplæringen i Norge. For skoleårene 2015/16 til 2018/2019 ble det publisert flere skolebidragsindikatorer knyttet til årsbestått, deltakelse og karakterer. Siden Codiv-19 har det imidlertid ikke blitt oppdatert analyser for skolebidrag for videregående opplæring. I den kommunale produksjonsindeksen, er skolebidragsindikatorer sentrale indikatorer. Det ville følgelig vært ønskelig med tilsvarende produksjonsindikatorer for en produksjonsindeks for fylkeskommunene.

Som mulige alternativer til indikatorer, må man dermed basere seg på mer aggregert statistikk som beskriver karakterer, gjennomføring og overganger direkte uten at man på en optimal måte kan kontrollere bort faktorer som ikke skyldes skoleeiers og skolers bidrag. Et valg man imidlertid har mulighet til å gjøre slik at produksjonsindeksen kan være et bedre styringsverktøy enn å kun inkludere overordnet statistikk, er å skille mellom studieforberedende og yrkesfaglige indikatorer.

Både Utdanningsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå publiserer en rekke indikatorer for gjennomføring i videregående opplæring. Grunnideen er at man i et gitt år måler utfallet for de som startet i videregående opplæring flere år tidligere. Det normale er at man for utfall i 2024 vurderer dette opp mot de elevene som startet i videregående opplæring hele 5-6 år tidligere gitt rettighetene som knytter seg til fullføring. Ulempen med slike indikatorer er at man egentlig ikke får målt produksjonen i et gitt år, men at man for rapporteringen i 2024 i praksis fanger opp tjenestekvalitetsaspekt over en periode på mange år. Dersom man skal inkludere fullførings- eller gjennomføringsindikatorer, noe vi anser som hensiktsmessig, kommer man ikke utenom at man fanger opp aspekter ved tjenesten over flere år.

Vårt forslag er at det inkluderes to indikatorer for fullføring som sentrale produksjonsindikatorer. Disse er etter hovedkategoriene fullføring av henholdsvis studie- og yrkeskompetanse. En mulighet er å dele dette inn etter fullføring på henholdsvis normert og over normert tid. Dette ville synliggjort elementer med fullføring på en bedre måte, mens det samtidig er problematisk hvordan man eventuelt skal vekte inn indikatorer etter disse aspektene. I vårt forslag legges det opp til at de to fullføringsindikatorene inkluderer fullføring både på normert tid og mer enn normert tid.

Det må også tas stilling til hva man skal se antall elever som fullfører opp mot. Sektoren selv opererer gjerne med virksomhets- og styringsindikatorer som vurderer fullføringen opp mot de som startet på et utdanningsløp. Det er også dette den publiserte statistikken hos Utdanningsdirektoratet og SSB baserer seg på. I produksjonsindekser er det imidlertid mer vanlig å vurdere «produksjonen» opp mot målgruppen, og det inkluderer dermed også de som aldri startet et utdanningsløp i videregående opplæring.

Normalt ville man gjerne benyttet et behovskorrigert innbyggertall som følger av etterspørselskriteriene i kostnadsnøkkelen. Ettersom indikatorene tar utgangspunkt i de som startet videregående opplæring mange år tidligere, virker imidlertid dette mindre hensiktsmessig. Et alternativ, som vi har testet ut, er å vurdere fullføringen opp mot størrelsen på tidligere kohorter, for eksempel antall 16 åringer 3-6 år tidligere. Dette har også vist seg som utfordrende på grunn av regionendringer, hvor mange fylkesgrenser ble justert i 2020 og årene før. Det har dermed vist seg vanskelig å definere en riktig målgruppe på denne måten. Vi anser det derfor som hensiktsmessig at indikatorene vurderes opp mot den aktuelle gruppen elever som startet, slik at indikatorene som inkluderes i produksjonsindeksen speiler

gjennomførings/fullføringsindikatorene som publiseres hos Utdanningsdirektoratet og SSB. Vi kommer tilbake til eventuelle korrigeringer for ulik elevsammensetning litt senere i kapittelet.

Valget om å vurdere fullføring opp mot de som startet i videregående opplæring gjør til at man ikke fullt fanger opp behovsdekningen, siden de ikke vurderes opp mot alle som har rettighet, men som ikke starter. Vi foreslår derfor at det også inkluderes en indikator som fanger opp hvor mange grunnskoleelever som har direkte overgang til videregående opplæring direkte etter gjennomføring av grunnskolen.

Det neste som vil være naturlig å fange opp i en produksjonsindeks, er elevenes læringsutbytte utover fullføring. Dette fanges gjerne opp gjennom elevenes karakterer. Vi har gjort en rekke vurderinger knyttet til tilgjengelige karakterer. Siden skolebdragsindikatorene ikke lenger publiseres, er den tilgjengelige statistikken mindre omfangsrik. Hovdhagen mfl. (2014) viser blant annet til karakterpraksisforskjeller mellom standpunkt og eksamen, noe som er problematisk når man skal vurdere ulike enheter opp mot hverandre. Vårt hovedforslag er at man dermed baserer seg på skriftlige eksamenskarakterer. Omfanget skriftlige eksamener i videregående opplæring er imidlertid noe knapt, særlig på yrkesfaglige linjer. Blant annet ser vi også at det er for få skoler og elever som gjennomfører mange fag til at statistikken offentliggjøres på fylkesnivå.

Disse forutsetningene bidrar til at vår anbefaling er å basere seg på eksamen i fellesfag som gjennomføres av et stort antall elever. På yrkesfag begrenses dette til Engelsk Vg1 (ENG1009) og Norsk Vg2 (NOR1262), mens det på studieforberedende kan benyttes eksamenskarakter i fagene Engelsk Vg1 (ENG1007), Matematikk 2P (MAT1023) og Norsk hoved- og sidemål Vg3 (NOR1211 og NOR1212). Det bør gjøres en vurdering av eksamensindikatorene frem i tid dersom det skulle bli ny og bedre statistikk tilgjengelig. Inntil videre foreslår vi at dette bør være en supplerende indikator til de mer brede og sentrale fullføringsindikatorene.

For å få innhentet data fra alle fylkeskommuner er man også nødt til å inkludere alle eierformer siden indikatoren er anonymisert for enkelte fag på fylkesnivå når man filtrerer ut eksamensresultat fra privat eide skoler. På snittet vil det imidlertid spille lite inn ettersom videregående opplæring er dominert av elever i den offentlige skolen.

Tankegangen bak de tidligere nevnte skolebidragsindikatorene, er at de rendyrker skolenes og skoleeiernes bidrag til aktuell indikator. Før gjaldt dette både karakterer og årsbestått. I vårt forslag til indikatorer inngår det flere variabler som gjelder gjennomføring/fullføring og

karakterer. Disse er ikke korrigert for ulikheter i elevsammensetning etc. Vi skisserer imidlertid en løsning her, som sannsynligvis vil gi en hensiktsmessig korrigering av de rene statistikkene som er tilgjengelig for dagens resultater i videregående opplæring. Idéen er basert på at i de tidligere rapporteringene for skolebidrag, også ble publisert fylkeskommunenes forventede bidrag. Dette sier noe om hva en fylkeskommune burde klare å oppnå i utfall når det er korrigert for ulik elevsammensetning og forutsetninger. Vi må imidlertid tilbake til rapporteringen for året 2018 for å finne siste tilgjengelige tall på en fylkesstruktur som kan «oversettes» til dagens struktur med 15 fylkeskommuner.

Tabell 3.1 Korrigeringsfaktor karakterer

	Fylke	Studiespesialisering	Yrkesfag	Faktor studiespes.	Faktor yrkesfag
	Norge samlet	41,8	39,4		
31	Østfold	41,3	39,4	1,012	1,000
32	Akershus	42,2	39,3	0,991	1,003
3	Oslo	42,7	38,4	0,979	1,026
34	Innlandet	41,1	39,1	1,017	1,007
33	Buskerud	41,1	39,7	1,017	0,992
39	Vestfold	41,6	39,0	1,005	1,010
40	Telemark	40,8	38,1	1,025	1,034
42	Agder	41,2	39,1	1,015	1,007
11	Rogaland	42,8	39,7	0,977	0,992
46	Vestland	41,8	40,4	1,000	0,974
15	Møre og Romsdal	41,7	39,0	1,002	1,010
50	Trøndelag	41,3	39,3	1,012	1,003
18	Nordland	41,8	39,5	1,000	0,997
55	Troms	41,8	39,3	1,000	1,003
56	Finnmark	40.6	38.9	1.030	1.013

I den forbindelse har vi dermed hentet ned forventet fylkesbidrag knyttet til karakterer og årsbestått for datidens fylkeskommuner.[3] For sammenslåtte fylkeskommuner har vi vektet sammen de forventede scorene med elevtall som vekter, slik at man oppnår et tallgrunnlag for dagens fylkeskommunestruktur.

Tallene knyttet til forventede karakterpoeng er gjengitt i tabell 3.1. Som et eksempel, kan vi se at forventede karakterpoeng for henholdsvis studiespesialisering og yrkesfag var 41,3 og 39,4 poeng i Østfold, mens forventet poeng for landet som helhet var 41,8 og 39,4. Det betyr at man i utgangspunktet forventer at Østfold-elevenes karakterer er litt under gjennomsnittet for Norge

[3] Se https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/metodebeskrivelse-for-skolebidragsindikatorer/ for en nærmere beskrivelse av korrigeringen.

på studieforberedende linjer, mens de er identiske med landssnittet på yrkesfag. Dette knytter seg imidlertid til hva man kan forvente at de har oppnådd hvor det er korrigert for elevsammensetningen og gjelder ikke hva de faktisk har oppnådd av karakterer. De to siste kolonnene representerer videre hvilken faktor det er mellom forventede karakterpoeng for Norge samlet dividert på forventede poeng i hver fylkeskommune. Dette er dermed en faktor vi bør benytte til å multiplisere faktiske karaktertall med siden man da vil oppnå omtrent det samme som skolebidragsindikatorer for karakterer korrigerer for. Dersom det faktiske karakterpoengene på studieforberedende utdanningsprogram i Østfold eksempelvis hadde vært 41,7, vil korrigeringen medføre at karakterpoenget som inngår i en indeks bli 41,7*1,012=42,2.

Tabell 3.2 Korrigeringsfaktor årsbestått/gjennomføring

	Fylke	Studiespesialisering	Yrkesfag	Faktor studiespes.	Faktor yrkesfag
	Norge samlet	87,9	84,8		
31	Østfold	86,6	84,9	1,015	0,999
32	Akershus	88,9	84,7	0,989	1,001
3	Oslo	87,9	80,1	1,000	1,059
34	Innlandet	86,9	84,1	1,011	1,008
33	Buskerud	86,8	85,4	1,013	0,993
39	Vestfold	87,4	83,5	1,006	1,016
40	Telemark	85,5	81,6	1,028	1,039
42	Agder	86,9	84,4	1,012	1,005
11	Rogaland	90,4	86,4	0,972	0,981
46	Vestland	87,4	87,0	1,006	0,975
15	Møre og Romsdal	88,0	84,4	0,999	1,005
50	Trøndelag	87,3	84,6	1,007	1,002
18	Nordland	88,2	86,0	0,997	0,986
55	Troms	87,2	84,7	1,008	1,001
56	Finnmark	85,0	83,5	1,034	1,016

Tabell 3.2 presenterer tilsvarende beregninger basert på skolebidragene som ble rapportert for årsbestått tidligere. Vi foreslår at disse faktorene benyttes til å korrigere fylkeskommunenes faktiske fullføringstall.

Læringsmiljø

De kommunale produksjonsindeksene inkluderer en supplerende indikator for elevenes læringsmiljø. Det er naturlig at også en produksjonsindeks for fylkeskommunene gjør det samme. Aktuell datakilde er elevundersøkelsen, som gjennomføres på alle trinn i VGO. Et element man må ta stilling til er at det publiseres indikatorer for en rekke ulike aspekt knyttet til læringsmiljøet, hvor hovedtemaene er henholdsvis trivsel, støtte fra lærerne, støtte hjemmefra, vurdering for læring, læringskultur, mestring, motivasjon, elevdemokrati og

medvirkning, felles regler, utdanning og yrkesveiledning og faglig utfordring. Vårt forslag er at man begrenser seg til å kun inkludere en indikator for trivsel som mål på læringsmiljøet, slik at denne supplerer de andre indikatorene om fullføring og karakterer diskutert i tidligere delavsnitt. I operasjonaliseringen av indikatoren har vi vektet sammen trinnbesvarelsene til en indikator hver for studieforberedende og yrkesfag ved å benytte antall besvarelser på hvert trinn som vekt.

Oppfølgingstjenesten

Oppfølgingstjenesten (OT) er en fylkeskommunal tjeneste som arbeider med å følge opp de ungdommene med rett til videregående opplæring, men som av en årsak ikke er i arbeid eller opplæring. Slik sett er dette en fylkeskommunal tjeneste med forebyggende funksjon. Tjenesten driver både kartlegging og veiledning opp mot de unge, og legger til rette for at de kan få tilbud, enten gjennom det offentlige eller gjennom tiltak i private bedrifter. Slik sett bidrar de enten med opplæring, bistand til å finne egnet arbeid eller kompetansefremming. Med ny opplæringslov fra august 2024 ble blant annet aldersgrensen for tjenesten utvidet fra 21 år til 24 år, og tall fra Utdanningsdirektoratet viser at antallet individer med oppfølging ble omtrent doblet fra juni 2024 til juni 2025 (Utdanningsdirektoratet, 2025). Statistikken har et hovedskille på de som er definert til å være i og utenfor målgruppen. Selv om mange er utenfor målgruppen, velger fylkeskommunene i dag likevel å følge opp en rekke av disse individene. Det synes hensiktsmessig å inkludere en indikator for oppfølgingstjenesten i produksjonsindeks.

Det finnes ulike kilder til en indikator for opplæringstjenesten. Blant annet kan man ta utgangspunkt i statistikken som Utdanningsdirektoratet publiserer. For denne statistikken må man vurdere hvilke statuskoder som eventuelt skal inkluderes. Det kan blant annet argumenteres for at enkelte statuser knyttet til individene definert utenfor målgruppen bør regnes med. Dette gjelder blant annet mot elever i grunnskolen og i lære, som OT arbeider forebyggende opp mot. De som er registrert i statistikken, men som enten har flyttet, er feilregistrert i tjenesten eller faktisk er i arbeid eller opplæring bør trolig holdes utenfor en telling. På samme vis er det en del individer som registreres uavklart selv om de er i målgruppen. Det kan blant annet være fordi de har takket nei til oppfølging eller at de er i militæret, har omsorg for barn eller ikke er i posisjon til opplæring og arbeid. Vi foreslår at disse eventuelt holdes utenfor en telling dersom man baserer seg på Utdanningsdirektoratets statistikk. Derimot virker det mer opplagt at øvrige statuskoder kan inngå av de som er i målgruppen, selv om det kan nevnes at det er en bekymringsfull stor andel som er registret med ukjent aktivitet. Det

finnes ikke noe omfang på hjelpen som ytes fra fylkeskommunene, så en indikator må dermed bestå av antallet individer.

Den andre alternative statistikkilden er å benytte SSBs statistikkbank, hvor det rapporteres antall ungdommer som tilmeldes OT og hvor mange som er i utdanning og/eller arbeid neste skoleår. Vi foreslår at sistnevnte indikator kan inkluderes i en produksjonsindeks.

Høyere yrkesfaglig utdanning

Et av de siste spørsmålene som må avklares omkring en indeks for opplæring er hvorvidt aktiviteten knyttet til høyere yrkesfaglig utdanning skal inkluderes eller ikke. Utdanningen har fått et økt fokus de siste årene og brutto driftsutgifter knyttet til fagskolene mv. var nesten 1,7 milliarder i 2024. Samtidig er den primære aktiviteten for fylkeskommunene først og fremst å videreformidle driftstilskudd, da selve opplæringstilbudet i hovedsak dekkes av ikke-offentlige leverandører. Dette kommer blant annet til syne da fylkeskommunenes samlede netto driftsutgifter til tjenesten ikke utgjorde mer enn om lag 200 millioner, det vil si om lag 12 prosent av bruttoutgiftene. Det kan sikkert diskuteres om ikke aktiviteten bør inkluderes i en produksjonsindeks, men det at den i liten grad er knyttet til en bestemt målgruppe, ikke er en del av utgiftsutjevningen og at det meste av aktiviteten skjer i virksomheter utenfor fylkeskommunen, er vårt forslag at dette holdes utenfor en produksjonsindeks.

Landslinjer

Landslinjene er dyre utdanningstilbud som i praksis er en integrert del i de fylkeskommunale videregående skolene. Samtidig følger det særskilte tilskudd fra staten som er ment å finansiere ordningen. Vi anser derfor det som mest hensiktsmessig at landslinjeaktiviteten holdes utenfor en produksjonsindeks.

Voksenopplæring

Voksenopplæring etter opplæringsloven er i utgangspunktet en av tjenestene som inngår i utgiftsutjevningen og beregningen av fylkeskommunenes utgiftsbehov og finansieres dermed, i alle fall delvis, av frie inntekter. Slik sett virker det rimelig at det kan inkluderes en indikator også for antall voksne i videregående opplæring siden det finnes særskilte tall for omfanget og driftsutgifter. Vi benytter Utdanningsdirektoratets statistikkbank som datakilde, hvor vi begrenser tellingen til voksne som deltar med elevstatus lik «Voksen».[4] Nettoutgiftene til

[4] Antallet vektes videre sammen med henholdsvis 7/12 og 5/12 for de siste to rapporterte skoleårene.

tjenesten er betydelig lavere enn bruttoutgiftene grunnet betydelige direkteinntekter, noe som tilsier at en eventuell vekting bør basere seg på nettoutgiftene.

Vekting av indikatorer

Ettersom det eksisterer regnskapstall for de ulike linjene og tjenestene, kan man tilordne vekt til de ulike indikatorene basert på fylkeskommunenes ressursinnsats. Dette er i tråd med ønsket praksis i en produksjonsindeks. Vi har basert oss på samme forutsetninger som Kommunal- og distriktsdepartementet (2022) benytter i sin vurdering av kostnader og utgiftsbehov knyttet til videregående opplæring, der det er naturlig at en del KOSTRA-funksjoner vurderes ut fra nettoutgiftene, mens man normalt baserer vekting på brutto driftsutgifter.

Tabell 3.3 oppsummerer de samlede utgiftene som fylkeskommunene har hatt knyttet til kjernevirksomheten innen videregående opplæring i 2024. Her har vi holdt utgifter til funksjonene 554 (høyere yrkesfaglig utdanning) og 559 (landslinjer) utenfor. Samlet var de aktuelle utgiftene i 2024 på om lag 19,8 milliarder. En rekke utgifter må imidlertid anses å være felles for både studieforberedende og yrkesfag. Dette gjelder funksjonene 510, 515, 520, 561, 562 og 590 (se tabellen for benevning). For å fordele dette til mellom henholdsvis studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogram har vi også innhentet elevtallet for de siste to skoleårene og vektet disse sammen til et representativt antall elever i 2024.[5] Elevtallet er benyttet til å fordele det vi har benevnt som «felles» til henholdsvis studieforberedende og yrkesfaglig aktivitet. Fagopplæring (funksjon 570) knytter seg i stor grad til yrkesfag og ses dermed i sammenhengen av vektingen her. Oppsummert tilsier beregningen at indikatorer som knytter seg til studieforberedende aktivitet kan vektes inn med 49,7 prosent, mens yrkesfag kan vektes inn med 46,5 prosent i en produksjonsindeks. Her vurderer vi at fullføringsindikatorene bør være hovedindikatorer med relativ vekting på 80 prosent, mens karakterer, læringsmiljø og andelen elever med direkte overgang fra grunnskolen som supplerende indikatorer. Disse gis en samlet relativ vekt på 20 prosent. I tillegg vektes OT og voksenopplæring inn med 1,7 og 2,1 prosent.

[5] Elever rapportert for skoleåret 2023/24 er tillagt en vekt på 7/12, mens elever rapportert for skoleåret 2024/25 er tillagt en vekt på 5/12.

Tabell 3.3 Utgifter innen opplæring og aktuell vekting

	Felles	Studie-forberedende	Yrkesfag	Annet
510 Skolelokaler og internatbygninger	6 969 294			
515 Fellesutgifter og støttefunksjoner	4 268 199			
520 Ped. ledelse, fellesutgifter og gjesteelevsoppg.*	3 512 746			
521 Studiespesialisering		6 592 528		
522 Bygg- og anleggsteknikk			1 105 296	
523 Elektro og datateknologi			1 154 961	
525 Restaurant- og matfag			431 354	
526 Helse- og oppvekstfag			1 905 105	
527 Idrettsfag		1 159 446		
528 Teknologi- og industrifag			1 604 744	
529 Musikk, dans og drama		837 405		
530 Medier og kommunikasjon		408 482		
531 Naturbruk*			616 149	
533 Kunst, design og arkitektur		336 473		
534 Håndverk, design og produktutvikling			73 311	
535 Informasjonsteknologi og medieproduksjon			335 474	
536 Salg, service og reiseliv			615 983	
537 Frisør, blomster, interiør og eksp.design			297 212	
561 Oppfølgingstjenesten og PPT				738 939
562 Spesialunderv. og særskilt tilpasset oppl.	3 709 620			
570 Fagopplæring*			4 639 126	
581 Voksenopplæring etter opplæringsloven*				902060
590 Andre formål*	1 375 883			
Sum	19 835 742	9 334 334	12 778 715	1 640 999
Elever	187 439	116 657	70 781	
Vekt		0.497	0.465	0.017/ 0,021

*) angir at utgiften er målt ved netto driftsutgifter. Andre oppgitte utgiftstall er brutto driftsutgifter. Funksjonene 554 (høyere yrkesfaglig utdanning) og 559 (landslinjer) er holdt utenfor.

3.2. Forslag til produksjonsindeks for opplæring

Oppsummert foreslår vi en produksjonsindeks for opplæring som består av tre kriterier for både studieforberedende og yrkesfaglige utdanninger, samt at aktivitet knyttet til oppfølgingstjenesten og voksenopplæring inkluderes som to egne indikatorer. Siden fullføringstallene ikke fanger opp behovsdekning i form av at de vurderes opp mot de som startet, og ikke de med rettighet, inkluderes det også en indikator som fanger opp andelen av elever som avsluttet grunnskolen, som starter direkte i videregående opplæring. Vektingen er angitt i kolonnen til høyre i tabell 3.4.

Tabell 3.4. Oversikt over foreslått produksjonsindeks for opplæring

Indikator	Vekt
Studieforberedende	
Fullføring	0,3976
Karakterer	0,0331
Læringsmiljø	0,0331
Yrkesfag	
Fullføring	0,3720
Karakterer	0,0310
Læringsmiljø	0,0310
Overgang fra grunnskolen	
Andel elever med direkte overgang fra grunnskolen	0,0642
Oppfølgingstjenesten	
Antall i oppfølgingstjenesten i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,0170
Voksenopplæring	
Voksne deltakere i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,0210

4. Tannhelse

Tannhelsetjenesten er, i likhet med opplæringsdelen, en sektor hvor fylkeskommunens målgruppe er definert ved deres lovfestede rett til tilbud og behandling. Blant hovedgruppene som behandles i offentlige tannklinikker er alle under 18 år, psykisk utviklingshemmede, og eldre og syke som enten bor i sykehjem eller som mottar helsehjelp. Videre gis det rabatter for innbyggere i alderen 19-28 år.

I tillegg er det noen andre grupper i samfunnet som har rett til gratis tannhelsetilbud. Først gjelder dette pasienter som på grunn av rusmiddelproblemer mottar helsetjenester. Videre har innsatte i fengsel, samt flykninger og asylsøkere under 20 år, fri behandling. De fylkeskommunale tannlegene kan også tilby behandling til den øvrige befolkningen, og satsene for hver behandling bestemmes av Helsedirektoratet. Etter å ha gjennomfør caseintervjuer med flere fylkeskommuner er inntrykket at praksisen for behandling av personer utenfor den prioriterte gruppen varierer veldig. Mens noen fylkeskommuner oppgir at de aktivt unngår å konkurrere med det private næringslivet, forteller andre at de tillater behandling av voksne pasienter for å tilby sine ansatte variert arbeid og være konkurransedyktige.

Fylkeskommunene har også et ansvar for å drive med forebyggende tannhelsearbeid. Det påvirker både hvilken type pasienter og frekvensen disse pasientene kalles inn til undersøkelse, samt tilnærmingen mot helsestasjoner og sykehjem. Etter caseintervjuene ble det klart at tannhelsetjenesten i stor grad prioriterer å kalle inn prioriterte pasienter med dårlig tannhelse oftere, og dermed reduserer innkallelser til prioriterte pasienter med bedre tannhelse.

Fordelene med en definert målgruppe er at fylkeskommunen kan se på demografiske utviklinger over tid, og dermed tilpasse planleggingen av sitt tjenestetilbud etter dette. Dette gjelder eksempelvis barn under 18 år og eldre på sykehjem. På den andre siden kan den andre gruppen som har lovpålagt rett til fri behandling være vanskeligere å forutse eller planlegge for. Dette gjelder antall pasienter på institusjon for psykiske- eller rusmiddelproblemer, fengselsinnsatte og flykninger. Dette vil i hovedsak påvirke hvordan skaleringen av produksjonsindeksen foregår, men det vil også ha innvirkning på hvilke variabler som egner seg til å inngå i produksjonsindeksen.

4.1. Mulige produksjonsindikatorer innen tannhelse

I SSBs statistikkbank foreligger det mye detaljert data som omhandler tannhelsetjenesten. En av utfordringene for denne sektoren er å tolke de mange og tilsynelatende marginalt forskjellige

variablene. På den ene siden kan antall eller andel personer under offentlig tilsyn inngå i indeksen. Med offentlig tilsyn menes her pasienter som tilhører en av de prioritere gruppene og som er under oppfølging av den offentlige tannlegetjenesten. Variabelen vil da omfatte personer som har gjennomgått tannhelseundersøkelse av tannlege eller tannpleier, fått behandling eller opplæring i forebyggende tiltak, eller fått tilbud om oppfølging. På den andre siden vil antall eller andel pasienter behandlet innenfor de forskjellige pasientgruppene være aktuelle indikatorer.

Det virker imidlertid rimelig opplagt at den sentrale produksjonen omhandler undersøkelser og behandlinger av de prioriterte brukerne. Det var også en klar tilbakemelding i intervju med fylkeskommunene om at det blir feil å inkludere aktiviteten som knytter seg til øvrige pasienter ettersom omfanget av private praksiser varierer mye mellom regioner, og det faktum at disse (hovedsakelig) har en brukerbetaling som fullfinansierer behandlingen. Også her kan vi vise til tidligere diskusjoner om at tjenesteomfanget bør begrenses til det som gir en økonomisk belasting. Denne pasientgruppen inkluderer alle som har rett til vederlagsfrie tannhelsetjenester. Det er videre rimelig å anta at det krever mer ressurser å behandle en pasient med karies sammenliknet med å behandle en pasient uten, men dette har man ikke spesifisert for alle prioriterte pasienter.

Vårt forslag er at en indikator som måler andel prioriterte pasienter som er undersøkt og behandlet inkluderes som en hovedindikator i tannhelsetjenesten. Det er mulig å dele denne indikatoren opp i mange indikatorer som måler henholdsvis hver av de prioriterte gruppene. Vi mangler imidlertid grunnlag for å si noe om kostnadsforskjeller mellom disse pasientgruppene slik at en bestemmelse av vekting vanskeliggjøres.

For å ivareta tjenesteproduksjonen og -kvaliteten som omhandler forebygging er det flere indikatorer som kan inkluderes i en produksjonsindeks.. Her tenker vi særskilt på rapporteringen av andelen 5-, 12-, og 18-åringer uten karies som er undersøkt eller behandlet være relevant (det finnes også statistikk på flere aldersgrupper), samt den såkalte SIC-indeksen som måler antall tenner med kariesforekomst for 12-åringene som har vært inne til undersøkelse og behandling. Tilbakemeldinger fra en fylkeskommune tilsier at SIC-indeksen helt klart er å foretrekke som en indikator på forebygging, samt at den potensielt heller ikke vil påvirke fylkeskommunenes prioritering med hensyn til innkalling. Ettersom SIC-indeksen måler gjennomsnittlig antall hull, er det naturlig at man omformulerer denne indikatoren til å måle fravær av hull dersom den skal fange opp forebygging. Vårt forslag er at man relaterer dette til

antall tenner barn har. Siden målingen er gjort for 12-åringer, er ikke valget av antall tenner helt opplagt ettersom de normalt vil ha mellom 24 og 28 tenner. I vårt forslag har vi benyttet en antagelse om 24 tenner, slik at indikatoren er definert som ((24-SIC-indeks)/24), det vil si andel tenner uten kariesforekomst på 12-åringene som har vært til undersøkelse.

Den forebyggende virksomheten kan også fanges opp gjennom rapporteringen som gjøres på utadrettet forebygging målt ved antall timer, og bør eventuelt relateres til et behovskorrigert innbyggertall.

4.2. Forslag til produksjonsindeks for tannhelse

Kort oppsummert er vårt forslag til produksjonsindeks at det inkluderes tre indikatorer for tannhelsesektoren. Behandling av prioriterte pasienter vil være hovedindikatoren, mens dette suppleres av to indikatorer som fanger opp forebygging målt ved omfanget av karies blant barn og timer benyttet til forebygging. Indikatorene og vekting fremkommer av tabell 4.1.

Tabell 4.1. Oversikt over foreslått produksjonsindeks for tannhelse

Indikator	Vekt
Andel prioriterte pasienter undersøkt eller behandlet	0,80
SIC-indeks, 12-åringer (andel uten hull)	0,10
Utadrettede forebyggende arbeid (timer) ift. behovskorrigert innbyggertall	0,10

5. Fylkesvei

I dette kapittelet foretar vi en vurdering av mulig produksjonsindeks for fylkeskommunenes aktivitet knyttet til fylkesveinettet. Forvaltningsreformen trådte i kraft fra 1. januar 2010. Da overtok fylkeskommunene ansvaret for fylkesveinettet fra Statens vegvesen. Fylkeskommunene har dermed ansvar for drift, vedlikehold og utvikling av fylkesveier, inkludert tiltak for trafikksikkerhet og fremkommelighet. Oppgavene omfatter blant annet vinterdrift, asfaltering, bru- og tunnelforvaltning og investeringer i standardheving. Fylkesveinettet er avgjørende for regional mobilitet og næringsliv, og utgjør en betydelig del av fylkeskommunenes samlede ressursbruk. Sektoren inngår i utgiftsutjevningen med en egen kostnadsnøkkel som reflekterer variasjoner i veinettets omfang og tilstand.

Ifølge SSB var det i 2024 i underkant av 45.000 kilometer fylkesvei i Norge. Langs fylkesveinettet er det også 12 324 bruer og 621 tunneler.

5.1. Mulige produksjonsindikatorer innen fylkesvei

Vedlikehold av fylkesveinettet omfatter som presisert over et bredt spekter av aktivitet som har til hensikt å sikre at veiinfrastrukturen opprettholder en tilfredsstillende standard og funksjonalitet over tid. Arbeidet med vegdekke er en sentral del av vedlikeholdet, der aktivitet knytter seg til utbedring av skader som sprekker, hull og deformasjoner. I tillegg foretas det løpende fornyelse av (asfalt)dekker, særlig på strekninger med høy trafikkbelastning eller krevende klimatiske forhold. Gang- og sykkelveier langs fylkesveiene er også en del av kapitalen som fylkeskommunene må bygge ut og vedlikeholde.

Bruer, tunneler og ferjekaier inngår også som viktige komponenter i fylkesveinettet og krever regelmessig inspeksjon og vedlikehold for å hindre skader og opprettholdelse av funksjon. De siste årene har det særlig vært lagt en ekstra vekt på fornyelse og innsats knyttet til tunneler og skredutsatte strekninger. Her har det også fulgt med særskilt tildelte midler fra staten. Som nevnt innledningsvis, bør man på generell basis forsøke å unngå å fange opp produksjon som skyldes slike midler i en produksjonsindeks siden slike forhold kan gi en overvurdering av hva som måles. Det skyldes at disse forholdene i utgangspunktet ikke er inkludert i utgiftsbehovet som beregnes når fylkeskommunenes rammetilskudd fordeles fra staten og vil dermed ikke inngår i et såkalt behovskorrigert innbyggertall, som man gjerne vurderer produksjonsnivået opp mot. Denne produksjonen følger dermed nødvendigvis ikke av fylkeskommunens økonomiske handlingsrom og prioriteringer.

Vedlikeholdet av vegutstyr omfatter også rekkverk, skilt, belysning, dreneringssystemer og vegetasjonskontroll. Videre utgjør vinterdrift en svært betydelig del av vedlikeholdsarbeidet. Her kan det særlig nevnes at omfanget av brøyting, snørydding, salting og strøing er nokså sterkt knyttet til lokale klimaforhold.

I tillegg gjennomføres tiltak for klimatilpasning, herunder sikring mot skred og erosjon, samt forsterkning av skjæringer og fyllinger for å møte økende naturfare. Alle disse aktivitetene baseres på data om veglengde, trafikkmengde, antall tunneler og bruer, samt klimatiske og geografiske forhold, og utgjør grunnlaget for beregning av normert vedlikeholdsbehov i inntektssystemet.

Klassifiseringene av diskuterte aktiviteter følger gjerne av oppbygningen av den tidligere MOTIV-modellen, som ble utviklet av Statens vegvesen. MOTIV var en normativ modell som kostnadsberegnet hva det ville kreve av vedlikehold (målt i kroner) å drifte og vedlikeholde fylkesveiene i hvert fylke. Dette var også grunnlaget for vedlikeholdskriteriet i delkostnadsnøkkelen for fylkesvei. MOTIV-modellen definerte kort fortalt hvilke oppgaver som skulle inngå i beregningen av normerte utgiftsbehov, og bygget på tre hovedkomponenter: registrert vegnett, krav til utførelseskvalitet og enhetskostnader for hver oppgave. Se Holen mfl. (2021) for en nærmere omtale av MOTIV-modellen. Modellen la dermed grunnlaget for en systematisk tilnærming til vedlikehold, der faktorer som trafikkbelastning, topografi og klimatiske forhold påvirket kostnadsberegningene. Selv om MOTIV ikke lenger oppdateres, har prinsippene fra modellen i stor grad blitt videreført i dagens beregninger av vedlikeholdskriteriet for fylkesvei (Krehic og Nyhus, 2022).

Tabell 5.1 oppsummerer kostnadselementene som inngår i fylkesveiene og hvordan disse er fanget opp i vedlikeholdskriteriet i delkostnadsnøkkelen for fylkesvei. Som det fremgår av tabellen, er driften av fylkesveiene sammensatt. I de påfølgende avsnittene har vi gjort vurderinger om det finnes indikatorer som kan inkluderes i en produksjonsindeks.

I SSBs statistikkbank finnes flere variabler som potensielt kan inngå i en produksjonsindeks. Det kan tenkes at antall kilometer fylkesveg eller antall bruer og tunneler er viktige indikatorer for fylkeskommunal produksjon. Samtidig vet vi at dette er faktorer som ikke endres mye fra år til år, samt at de sier lite om resultatkvalitet. I lys av dette, kunne kanskje heller indikatorer som måler endring i veistandard, utbedringer og tilrettelegging for myke trafikanter være mer aktuelle indikatorer.

En annen aktuell datakilde er Statens vegvesens trafikkdatatjeneste Vegkart, hvor for eksempel informasjon om trafikkmengde på fylkesveier kan hentes ut for alle fylker. Her er det i tillegg mulig å skille mellom korte (under 5,6 meter) og lange kjøretøy, som kan brukes til å skille mellom private og lette kjøretøy, og næringstransport.

Tabell 5.1 Kostnadselementene som inngår i fylkesvei og hvordan disse fanges opp i vedlikeholdskriteriet i delkostnadsnøkkelen

	Kostnadselement						
	Tunnel	Drenering og vegdekke	Vegutstyr	Bru	Kai	Gang- og sykkelveg	Vinterdrift
Prosentvis andel av hovedprosessene → *Faktorer som inngår ↓*	8	31	28	4	1	3	25
Korrigert lengde tunnel	Ja						
Feltlengde		Ja	Ja				
Veglengde med ÅDT>4000		Ja	Ja				
Vintertemperatur * feltlengde		Ja					
Veglengde med fartsgrense <50km/t			Ja				
Antall innbyggere bosatt tettbebygd						Ja	
Lengde bru				Ja			
Antall ferjekaibruer og tilleggskaier					Ja		
Gang- og sykkelveg (km)						Ja	
Vinterdriftfaktor*felt-lengde							Ja

Note: Se Krehic og Nyhus (2022) for detaljer.

I vurderingen av mulige indikatorer og eventuell vekting har vi blant annet gjennomført en regresjonsanalyse med utvalgte variabler for veistandard- og vedlikehold, hvor brutto driftsutgifter er avhengig variabel. Variablene er valgt med utgangspunkt i innspill fra caseintervjuene. Hensikten med regresjonsanalysen er å få en indikasjon på hvordan utgiftene varierer med de ulike aktivitetene, for på den måten finne vekter som reflekterer ressursinnsatsen forbundet med aktiviteten.

På grunn av at vi kun har få år med observasjoner for den nye fylkeskommunestrukturen, gjennomfører vi analysene på gamle struktur for årene 2015 til og med 2019. Også dette er i utgangspunktet noe færre observasjoner ((antall fylkeskommune)x(antall år)) enn ønskelig i en

slik regresjonsanalyse. Vi har derfor valgt et sett variabler som kan være representative for ressursbruken til flere aktiviteter. I regresjonsanalysen benytter vi data på kilometer dårlig veidekke, antall skredutsatte punkter utbedret i løpet av året, kilometer med ny gang- og sykkelvei langs fylkesvei i løpet av året og antall universelt utformede holdeplasser i løpet av året.

Tabell 5.2 Regresjonsanalyse med utgifter til fylkesveier som avhengig variabel (2015-2019)

	(1) Regresjonsresultat	(2) Snittverdi	(3) Relativ vekting
Snittverdi avhengig variabel		480869,4	
Km forbedret veistandard fra året før	164,482 (176,588)	22,136	0,008
Km ny gang/sykkelvei	5927,894 (8342,043)	3,3045	0,041
Antall nye universelt utformede holdeplasser	2893,851 (1208,301)	11	0,066
Antall skredutsatte punkter forbedret	8051,972 (6410,714)	2,386	0,04

Merknad: Utgiftene er per 1,000 kroner i 2015-kroner. Modellen inkluderer også konstantledd og antall km fylkesveg. Robuste standardfeil i parentes. ***, **, * angir signifikant effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå. Oslo er ikke med i analysene. Observasjoner: 61.

Tabell 5.2 viser resultatet av regresjonsanalysen. Den første koeffisienten indikerer at én kilometer forbedret vei (reduksjon i kilometer fylkesvei med dårlig dekke) fra ett år til det neste vil øke driftsutgiftene med 164 000 2015-kroner. Videre viser analysen at en kilometer tilrettelagt gang- og sykkelvei øker driftsutgiftene med omtrent seks millioner 2015-kroner. Én ny universelt utformet holdeplass øker driftsutgiftene med 2,8 millioner 2015-kroner. Den siste inkluderte variabelen, antall skredutsatte punkter forbedret, er den største kostnadsposten. Den indikerer at det å forbedre et skredutsatt punkt øker driftskostnadene med i overkant av åtte millioner kroner. I kolonne (3) har er den relative vektingen beregnet, som er et uttrykk for koeffisientens størrelse og den gjennomsnittlige verdien av den variabelen, relativt til gjennomsnittlig brutto driftsinntekter. Den viser at antall nye universelt utformede holdeplasser eventuelt bør vektes høyest, etterfulgt av kilometer ny gang- og sykkelvei og antall skredutsatte punkter forbedret. Endringen i kilometer dårlig veidekke bør eventuelt vektes lavest.

En oppsummering av denne analysen er den i litt liten grad virker troverdig for hva som er tjenesteproduksjonen innen fylkesvei dersom man ser dette opp mot kompleksiteten som fremkommer i tabell 5.1. Blant annet sier den ingenting om vinterdrift av veiene, som i sum ventes å utgjøre 25 prosent av fylkenes utgiftsbehov til drift.

Oppsummert vurderer vi det slik at det er vanskelig å komme unna at en sentral produksjonsindikator rett og slett bør inkludere fylkeskommunenes netto driftsutgifter. Nettodefinisjonen er her viktig slik at man ikke fanger opp utgifter knyttet til øremerkede tilskudd. Vi anser det også slik at dette bør relateres til vedlikeholdskriteriet i kostnadsnøkkelen, som er et forsøk på å angi hva det (normativt) koster å drifte fylkesveiene i hver fylkeskommune. I tillegg er det også en del særskilte tilskudd i inntektssystemet som knytter seg til *i*) opprustning og fornying av fylkesveinettet, *ii*) kompensasjoner for utgiftsbehov som følger av forskrift og tunnelsikkerhet og *iii*) ras- og skredsikring. Disse tilskuddene er ikke øremerket, slik at de kommer på toppen av det predikerte utgiftsbehovet som følger av vedlikeholdskriteriet i delkostnadsnøkkelen. Produksjonen vil derfor måles relativt til vedlikeholdskriteriet i delkostnadsnøkkelen og aktuelle særskilte tildelinger i «tabell C» i fylkeskommunenes inntektssystem.

Slik sett vil man her fange opp all aktivitet som belaster fylkenes økonomiske handlingsrom, samtidig som indikatoren går på tvers av en generell anbefaling om å unngå ressursinnsats som produksjonsmål. Dersom det skal være en indeks for fylkesvei, er det imidlertid dette valget som virker mest hensiktsmessig gitt datatilgangen.

Som supplerende indikatorer kunne det vært aktuelt å inkludere ulike (dyre) attributter ved veiene (eksempelvis bruer og tunneler), men det er samtidig aktivitet som fanges opp av nettoutgiftene. Det er også elementer i vedlikeholdskriteriet som beregner et ekstra utgiftsbehov knyttet til slike forhold. Et annet alternativ er å inkludere supplerende indikatorer for høy årsdøgntrafikk (ÅDT). Blant annet finnes det informasjon i KOSTRA-databasen om antall kilometer fylkesveg med ÅDT over 5000. En ÅDT på 5 000 anses som nokså høyt på fylkesveier. Men også her har man samme type innvending, nemlig at utgifter knyttet til høy ÅDT bør være fanget opp i nettoutgiftene og at man dermed bør utelate dette for å unngå dobbelttelling.

5.2. Forslag til produksjonsindeks for fylkesvei

Kort oppsummert peker diskusjonen i forrige delkapittel på dersom det skal beregnes en produksjonsindeks for fylkesvei, bør det per i dag trolig kun inngå én produksjonsindikator. Det er netto driftsutgifter sett i forhold til det estimerte vedlikeholdsbehovet i aktuell delkostnadsnøkkel og relaterte tilskudd som følger av særskilte fordelinger (såkalte tabell C-saker).

Tabell 5.3. Oversikt over aktuell produksjonsindeks for fylkesvei

Indikator	Vekt
Netto driftsutgifter ift. beregnet utgiftsbehov og særskilte tilskudd	**1,000**

Da blir spørsmålet om det i hele tatt bør inkluderes en egen delindeks for fylkesvei. Et argument som taler i retning for at den bør inkluderes, er at man får fremhevet og tatt høyde for de økonomiske prioriteringene som følger av ressursinnsatsen i samlet indeks. Man kan for eksempel tenke seg at en fylkeskommune som prioriterer fylkesveiene høyt, vil få et redusert økonomisk handlingsrom til å prioritere andre sektorer. Dette argumentet veier tyngre for fylkesvei enn andre utelatte tjenester siden ressursbruken utgjør så mye som 14,3 prosent målt ved brutto driftsutgifter. Motargumentet er, som tidligere nevnt, at indikatorsettet kun reflekterer indikatorer som måler ressursinnsats, og ikke produksjon direkte. Vårt forslag går imidlertid ut på at fylkesvei regnes inn i den samlede produksjonsindeksen som en egen tjenestesektor.

6. Samferdsel og kollektivtransport

I dette kapittelet foretar vi en vurdering av en mulig produksjonsindeks for fylkeskommunenes aktivitet knyttet til kollektivtransport, inkludert ferje- og båtruter. Bakgrunnen er at fylkeskommunene har ansvar for å planlegge, finansiere og drifte et kollektivtilbud som sikrer reisemuligheter for innbyggere og næringsliv. Ansvaret inkluderer også skoleskyss i hele grunnopplæringen. Kollektivtransport blir da en viktig del av fylkeskommunenes ansvar og kan dermed også ha stor betydning både for sentrale og lokale klima- og miljømål. Tjenestene inngår i utgiftsutjevningen med egne delkostnadsnøkler (henholdsvis kollektiv og fylkesveiferjer) som tar hensyn til både etterspørsels- og kostnadsfaktorer.

6.1. Mulige produksjonsindikatorer

Det kan i utgangspunktet være naturlig å argumentere for at man bør skille mellom kollektivtrafikk i by og bygd. I byene har man normalt fokus på at utnyttelsesgraden skal være høy, det vil si mange passasjerer per avgang eller per kilometer kjørt. På den andre siden vil avstander i bygdene være av stor betydning, og målet for tilbudet av kollektivtransport er at det skal være tilstedeværende og godt nok.

I tillegg er det forskjeller mellom fylker når det kommer til transport langs sjøveien og på tvers av fjorder og havstrekk. Mens noen fylkeskommuner har en befolkning som er avhengig av båt eller ferje for å komme seg til jobb, har andre ruter som knytter seg mer til rekreasjonsaktiviteter. Også i båttrafikken er avveiningen mellom kapasitet og frekvens et vesentlig spørsmål, spesielt siden båten omtales som "distriktenes buss" i enkelte fylkeskommuner.

Etter en gjennomgang av mulige datakilder, peker våre funn på at en produksjonsindeks bør basere seg tungt på trafikktall. Fylkeskommunene rapporterer både antall passasjerer og passasjerkilometer spesifisert på både buss, trikk/bane og båtruter. Etter diskusjoner med flere fylkeskommuner og representanter fra KS, velger vi å inkludere antall reiser med de forskjellige transportmidlene som indikatorer på produksjon i kollektivtransport. Et alternativ ville vært å inkludere «tilbudte reisekilometer», det vil si hvor mye eksempelvis bussparken kjører, eller utnyttelsesgraden per kjørte kilometer (passasjerer per kilometer). Ved sistnevnte indikator vil fylkeskommuner med store avstander og relativt høy andel rural befolkning komme uforholdsmessig dårlig ut, da det i slike områder er mer viktig å ha et godt nok grunntilbud av kollektivtransport, selv om de sjeldent blir fylt opp av passasjerer. Samtidig er det flere positive

aspekter ved å benytte seg av antall reiser som indikator. Det vil både omfatte tilbudet av kollektivtransport, da en reise ikke kan foretas hvis det ikke går en buss, samtidig som det reflekterer etterspørselen etter tjenesten. Ved å sammenlikne to fylkeskommuner, vil den som har høyere andel kollektivreiser komme bedre ut i produksjonsindeksen. En informant mente også at passasjerkilometer i stor grad også var basert på anslag og dermed lite hensiktsmessig å inkludere i en produksjonsindeks.

I tillegg tilbyr fylkeskommunene transport for funksjonshemmede, som er en tjeneste som tilbys for å øke mobiliteten og deltakelsen i fritidsaktiviteter for personer som har vansker med å benytte seg av ordinær kollektivtransport. Dette er ikke en nasjonalt lovpålagt ordning, som gjør at både prioriteringen og kriteriene for å delta i ordningen varierer mellom fylkeskommunene. Det finnes for øvrig ikke en oversikt over antallet personer som faller inn under kriteriene som åpner for å søke om tilrettelagt transport, spesielt fordi kriteriene ikke er fastsatt nasjonalt, men varierer mellom fylkeskommunene. Eksempelvis har noen fylkeskommuner krav til at man må ha vært bevegelseshemmet i over to år for å kunne søke om ordningen, mens andre i tillegg setter krav om at inntekten må være under et visst nivå for å kunne søke. Også for denne gruppen rapporteres det antall reisende og passasjerkilometer. Vi foreslår at det benyttes samme definisjon som de andre reiseindikatorene.

I enkelte fylker må likevel fylkeskommunene tilby et nokså omfattende kollektivtilbud selv om det ikke er mange mennesker som benytter seg av transporttilbudet. For å fange opp dette aspektet har vi inkludert tilbudskapasiteten for buss, båt og trikk/bane, målt ved såkalt setekilometer. Dette er enkelt forklart antall seter i tilbudt transportmiddel multiplisert med antall kilometer rute som skal dekkes.

Vi velger å relatere alle passasjer- og kapasitetsindikatorer til det behovskorrigerte innbyggertallet.

Ferje har en egen delkostnadsnøkkel og det er derfor hensiktsmessig at det lages en egen sektorindeks for denne tjenesten. Det er relativt få aktuelle indikatorer som kan inngå i en indeks. Vi falt ned på at man kan inkludere antall personbilekvivalenter som en viktig produksjonsindikator. Et alternativ ville være å benytte kjøretøy uten å omgjøre det til ekvivalenter. Indikatoren ses i forhold til det behovskorrigerte innbyggertallet.

Sammenlignet med den øvrige samferdselsstatistikken, publiseres det ikke data for kapasiteten innen fylkesveiferje. For at fylkeskommuner med viktige/nødvendige samband med lite trafikk

ikke skal straffes hardt i en produksjonsindeks dersom kun personbilekvivalenter inkluderes, foreslår vi at man også kan inkludere en indikator for rutekilometer (omtalt som utseilt distanse i tidligere statistikkproduksjoner). Det er naturlig at også denne indikatoren relateres til behovskorrigert innbyggertall.

Siden de ulike transportordningene har egne KOSTRA-funksjoner, er det nokså rett fram å tillegge hver indikator en vekt som tilsvarer gjeldende budsjettandel. Det er ikke helt opplagt hvordan man bør vekte inn reisevolumindikatorer versus kapasitetsindikatorer. Jamfør tidligere diskusjoner, hadde et alternativ hadde vært å klassifisere volumindikatorene som hovedindikator og kapasitetsindikatorene som supplerende indikatorer med relativ vekting på henholdsvis 80 og 20 prosent. Hovedforslaget vårt går imidlertid ut på at kapasitetsindikatorene vektes likt som volumindikatorene. Et forhold som har blitt fremmet av respondenter, som trekker i denne retningen, er at trafikktallene i fylkeskommuner med større byer gjerne blir målt relativt høyt siden bytter av eksempelvis buss eller over til andre transportalternativ blir rapportert som flere reiser (økt volum) og kan dermed gjøre volumtallene her relativt høye.

6.2. Forslag til produksjonsindeks

Tabell 6.1 oppsummerer vårt forslag til en produksjonsindeks for fylkesveiferje, mens tabell 6.2 oppsummerer forslaget til en sektorindeks for kollektivtrafikk. I ferjeindeksen inngår det to indikatorer, nærmere bestemt fraktede personbilekvivalenter og rutekilometer (utseilt distanse). I indeksen for kollektivtrafikk inngår hele 7 indikatorer, hvor både antall reisende og kapasiteten for henholdsvis buss, båt og trikk/bane fanges opp.

Tabell 6.1. Oversikt over foreslått produksjonsindeks for fylkesveiferje

Indikator	Vekt
Fraktede personbilekvivalenter på ferje i forhold behovskorrigert innbyggertall	0,500
Rutekilometer ferje i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,500

Tabell 6.2. Oversikt over foreslått produksjonsindeks for kollektivtransport

Indikator	Vekt
Bussreiser i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,363
Kapasitet buss i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,363
Båtreiser i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,052
Kapasitet båt i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,052
Trikk- og banereiser i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,065
Kapasitet trikk/bane i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,065
Reiser transportordning for funksjonshemmede ift. behovskorrigert innbyggertall	0,040

Note: Med reiser menes antall tilskuddsberettigede påstigninger.

7. Kultur, næring og bosetting

Å etablere en produksjonsindeks som måler fylkeskommunenes innsats innen kultur, næringsutvikling og bosetting er svært utfordrende. Disse områdene er preget av det finnes ikke et datagrunnlag som gir et presist bilde av fylkeskommunenes reelle bidrag og at utfall gjerne er sammenvevd med en rekke andre forhold utenfor fylkeskommunenes kontroll. Dette bekreftes også av fagpersoner tilknyttet fagnettverket Panda, som vi har intervjuet.

Kulturtiltak gir innbyggere livskvalitet og tilfører regioner attraktivitet og identitet. Selv om det finnes enkelte indikatorer, som antall museumsbesøk, gir disse kun et begrenset bilde av aktiviteten. For kulturfeltet er datatilgangen i stor grad begrenset til utgiftsmål, som sier lite om faktisk produksjon eller resultater for innbyggerne.

Bosettingsmønstre, regional utvikling og demografi påvirkes i stor grad av eksterne faktorer som arbeidsmarked, boligpriser og nasjonal politikk, og det er utfordrende å isolere fylkeskommunenes bidrag fra eksterne drivkrefter knyttet til dette punktet.

Næringsutvikling kan i prinsippet måles gjennom verdiskaping og utvikling i sysselsetting, men sammenhengen mellom fylkeskommunale tiltak og faktisk økonomisk vekst er gjerne indirekte og påvirket av globale forhold så vel som nasjonale forhold og nasjonal politikk.

En teoretisk tilnærming kunne imidlertid være å anvende en value-added-modell, inspirert av metoder brukt i utdanningssektoren, for eksempel Utdanningsdirektoratets skolebidragsindikatorer. Disse indikatorene forsøker å isolere skolens bidrag til elevenes læringsutbytte ved å kontrollere for elevbakgrunn og andre eksterne faktorer. Overført til en fylkeskommunal kontekst for regional- og næringsutvikling ville en slik modell innebære å estimere fylkeskommunens bidrag til verdiskaping i fylket, etter å ha kontrollert for forhold som næringsstruktur, demografi, utdanningsnivå, infrastruktur, private investeringer, andre offentlige støttetjenester og nasjonale konjunkturer. Desto mer komplekst et system er, desto vanskeligere blir oppgaven med å isolere hver fylkeskommunes bidrag. Hovedproblemet er at det ikke finnes et tilstrekkelig datagrunnlag.

Vår anbefaling tilsier dermed at en produksjonsindeks for fylkeskommunal innsats på disse områdene vil være lite hensiktsmessig. Slik sett bør en produksjonsindeks heller suppleres med annen informasjon og statistikk som kan underbygge hver fylkeskommunes innsats knyttet til områdene kultur, næring og bosetting.

8. Foreslåtte produksjonsindekser og deskriptiv statistikk

Dette kapittelet presenterer oppsummeringen av de produksjonsindeksene som foreslås i de tidligere kapitlene, samt at det også gir en statistisk beskrivelse av indikatorene og variasjonen i score på tvers av fylkeskommuner. Tallgrunnlaget er basert på rapporteringsåret 2024.[6] Vi vil i liten grad fokusere på enkeltkommuner i den påfølgende gjennomgangen av scorer, men man finner samtlige detaljer for score på fylkeskommunenivå i vedlegg B.

8.1. Opplæring

Dette delkapittelet presenterer deskriptiv statistikk og samlescorer for opplæringssektoren. De detaljerte tallene på fylkesnivå kan ses i vedlegg B, tabell B.2. Opplæring er den største tjenestesektoren målt i omfang og ressursbruk. Her har vi i alt foreslått ni produksjonsindikatorer som fanger opp ulike aspekter ved studieforberedende utdanningsprogram, yrkesfaglige utdanningsprogram, andelen elever med direkte overgang fra grunnskolen, oppfølgingstjenesten og voksenopplæring. Det er indikatorene for fullføring som har de aller høyeste vektene i forslaget til sektorindeks.

Den deskriptive statistikken er presentert i tabell 8.1. Gjennomsnittet (veid med innbyggertall) er alltid lik 1. Dersom man ser på spredningsmålene for de ulike indikatorene i opplæringssektoren er det for oppfølgingstjenesten og voksenopplæring hvor man ser de største forskjellene på tvers av fylkeskommunene. Den laveste observerte verdien på oppfølgingstjenesten er eksempelvis 0,48, noe som tilsier at tjenesteproduksjonen i aktuelt fylke er om lag halvparten av landssnittet.

Det er nokså liten variasjon i scorene knyttet til både fullføring, karakterer, læringsmiljø og andelen elever med direkte overgang til VGO. Her er det fullføring av yrkesfaglig utdanning som har størst variasjon, med en minimumsverdi på 0,92. Dette tilsier en «produksjon» som er 8 prosent lavere enn landsgjennomsnittet.

Figur 8.1 presenterer score på delindeksen for opplæring på fylkesnivå. Vi observerer at det er nokså lite variasjon i samlescoren da denne varierer mellom 0,97 og 1,03. For 2024 er det Telemark som blir målt med høyest score. Produksjonsindikatoren indikerer dermed at tjenesteproduksjonen innen opplæring har vært 3 prosent høyere i Agder enn hva som var

[6] Unntak fremgår av teksten i tidligere kapitler og gjelder hovedsakelig sammenvekting av elevtall fra ulike skoleår innen opplæring.

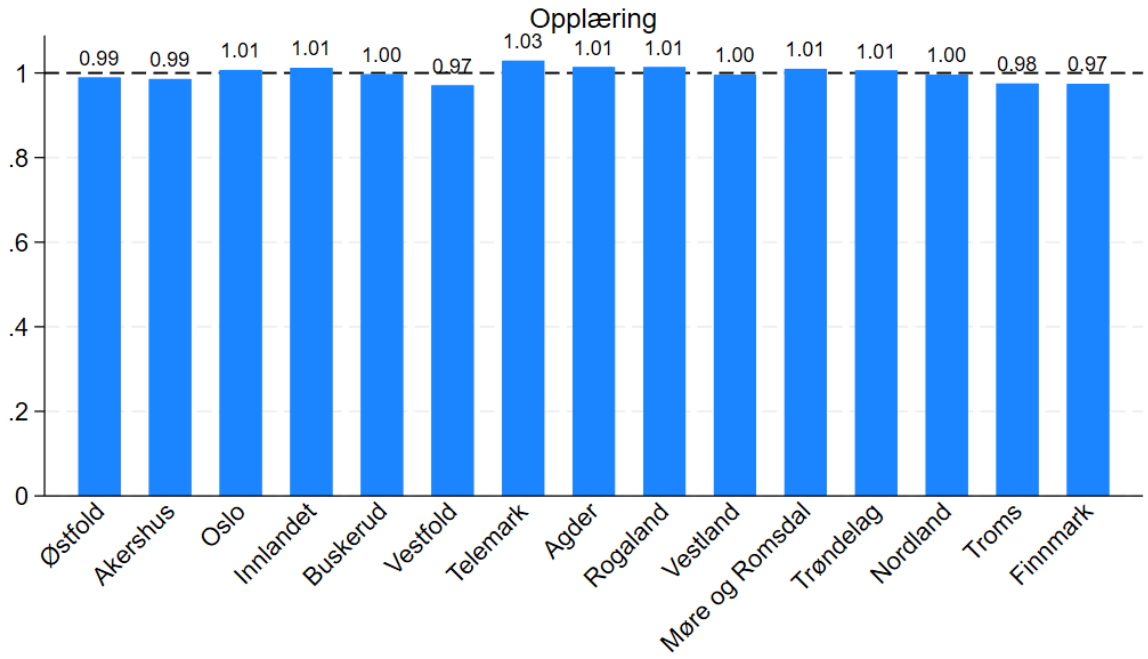
gjennomsnittlig produksjon i landet. I motsatt ende kommer Vestfold og Finnmark ut med lavest score.

Tabell 8.1 Deskriptiv statistikk produksjonsindeks for opplæring

	Snitt	Standardavvik	Minimum	Maksimum
Samlet indeks	**1,00**	**0,02**	**0,97**	**1,03**
Fullføring stud.	1,00	0,01	0,97	1,02
Karakterer stud.	1,00	0,02	0,96	1,03
Læringsmiljø stud.	1,00	0,01	0,96	1,02
Fullføring yrk	1,00	0,04	0,93	1,04
Karakterer yrk	1,00	0,03	0,96	1,04
Læringsmiljø yrk	1,00	0,01	0,98	1,01
Direkte overgang fra grunnskolen	1,00	0,01	0,97	1,02
Oppfølgingstjenesten	1,00	0,26	0,48	1,55
Voksenopplæring	1,00	0,28	0,63	1,51

Note: Gjennomsnittet er vektet med antall innbyggere som vekter, mens standardavvikene ikke er basert på vekting.

Figur 8.1 Fylkeskommunenes score på produksjonsindeksen for opplæring



8.2. Tannhelse

Dette delkapittelet presenterer deskriptiv statistikk og samlescorer for tannhelsesektoren. De detaljerte tallene på fylkesnivå kan ses i vedlegg B, tabell B.3.

For tannhelse er det foreslått i alt tre produksjonsindikatorer. Den deskriptive statistikken er presentert i tabell 8.2. Hovedindikatoren fanger opp undersøkelser og behandlinger knyttet til prioriterte grupper. Det er en del variasjon på tvers av fylkeskommunene i denne indikatoren. Laveste score er 0,89, mens høyeste score er 1,16. Det vil si at noen har et produksjonsnivå som ligger vel 10 prosent under landsgjennomsnittet, mens fylkeskommunen med høyest produksjon på denne indikatoren har score som tilsier et nivå 16 prosent over landsgjennomsnittet.

De to supplerende indikatorene er den såkalte SIC-indeksen, som vi har transformert til å måle fravær av hull/karies, og antall timer med forebygging har en nokså ulik spredning i score. Mens det er svært lite forskjell i SIC-indeksen, indikerer spredningstallene i tabellen at det er svært store forskjeller mellom fylkeskommunene når det kommer til timene de rapporterer at knytter seg til forebyggende innsats. Her laveste score 0,34, mens høyeste score er 1,96. En score på 1,96 tilsier at antall timer forebygging er omtrent dobbelt så høy som landsgjennomsnittet.

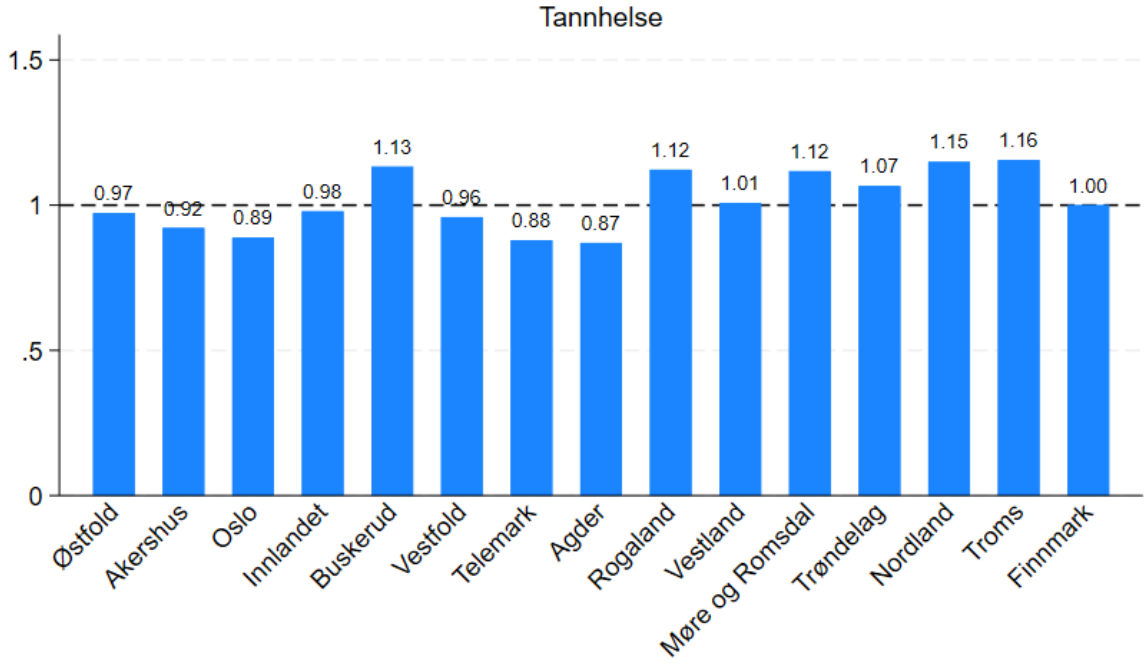
Tabell 8.2 Deskriptiv statistikk produksjonsindeks for tannhelse

	Snitt	Standardavvik	Minimum	Maksimum
Samlet indeks	**1,00**	**0,10**	**0,87**	**1,16**
Undersøkelser og behandlede	1,00	0,10	0,89	1,16
SIC-indeks, 12-åringer (andel uten hull)	1,00	0,01	0,97	1,02
Forebygging timer	1,00	0,50	0,34	1,96

Note: Gjennomsnittet er vektet med antall innbyggere som vekter, mens standardavvikene ikke er basert på vekting.

Figur 8.2 viser samlescoren for tannhelse på fylkesnivå. Vi ser at det er Troms og Nordland som kommer ut med høyest målt produksjon, mens den er lavest i Agder, Telemark og Oslo. Fellesnevneren for fylkeskommunene med lavest score er at de blir målt med svært få timer forebyggende arbeid.

Figur 8.2 Fylkeskommunenes score på produksjonsindeksen for tannhelse



8.3. Fylkesvei

Dette delkapittelet presenterer deskriptiv statistikk og samlescorer for fylkesvei. De detaljerte tallene på fylkesnivå kan ses i vedlegg B, tabell B.4. For fylkesvei er det foreslått kun en produksjonsindikator som skal fange opp tjenestenivået. Det er netto driftsutgift sett i forhold til vedlikeholdskriteriet i delkostnadsnøkkelen og aktuelle saker med særskilt fordeling (tabell C i inntektssystemet).

Den deskriptive statistikken er presentert i tabell 8.3. For fylkesvei ser vi større variasjon på tvers av fylkene enn det som var tilfellet for opplæring og tannhelse. Her er standardavviket i målt produksjon beregnet til 0,19. Minimums- og maksimumsverdien er henholdsvis 0,72 og 0,32, noe som tilsier en spredning rundt landssnittet på omtrent +/- 0,3, det vil si 30 prosent.

Tabell 8.3 Deskriptiv statistikk produksjonsindeks for fylkesvei

	Snitt	Std. avvik	Mini mum	Maksi mum
Samlet indeks	**1,00**	**0,19**	**0,72**	**1,32**
Netto driftskostnader ift. utgiftsbehov og særskilte tilskudd	1,00	0,19	0,72	1,32

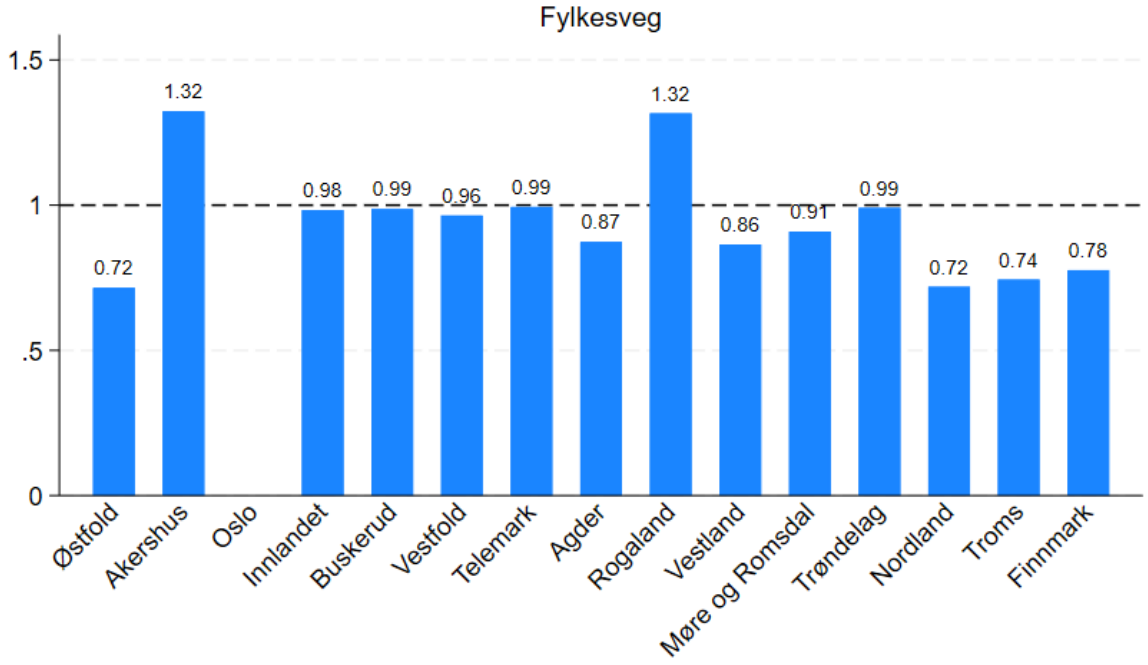
Note: Gjennomsnittet er vektet med antall innbyggere som vekter, mens standardavvikene ikke er basert på vekting.

De fylkesspesifikke produksjonsverdiene er presentert i figur 8.3. For fylkesvei blir produksjonen målt til å ha vært høyest i Akershus og Rogaland i 2024. De får begge en score på 1,32. Vi ser også at svært mange fylkeskommuner ellers ligger nokså nært landssnittet.

Lavest score måles i Østfold og de tre fylkene i Nord-Norge, med indeksverdier mellom 0,72 og 0,78.

I delkostnadsnøkkelen for fylkesvei, er det for Oslo lagt inn en sum i vedlikeholdskriteriet for å fange opp behov som knytter seg til veier som normalt ville vært kategorisert som fylkesvei andre steder. I Oslo har man derimot kun kommunale veier, slik at det ikke føres driftsutgifter som belaster den fylkeskommunale KOSTRA-funksjonen. Som følge av dette, har vi korrigert vedlikeholdskriteriet og særskilte tilskudd i Oslo til å måle 0. Derav inngår ikke Oslo i det nasjonale gjennomsnittet som produksjonen i øvrige fylkeskommuner måles relativt til. Oslo får heller ikke beregnet en verdi på produksjonsindikatoren.

Figur 8.3 Fylkeskommunenes score på produksjonsindeksen for fylkesvei



Et forhold vi har vurdert på som potensielt problematisk, men som vi ikke har noen gode tall for når det gjelder fylkesvei, er hvordan investeringer håndteres. Dette er kanskje særlig knyttet opp mot tilskuddene som gis som særskilt fordeling (opprustning/fornying av fylkesveinettet, opprustning av tunneler etter ny forskrift og ras- og skredsikring). Dersom det er ulik praksis i hvordan slike forhold vurderes med hensyn til regnskapsføringen, herunder om det er driftsutgift eller investering, kan dette være noe av grunnen til at man ser betydelige variasjoner. En del av utgiftene som knytter seg til vei kan gjerne bli sett på som standardheving, og da kan det være naturlig å aktivere dette i balansen fremfor at utgiften føres som driftsutgift. I så fall vil det kun være kapitalslitet målt ved avskrivningene som synliggjøres i driftsutgiftene vi

måler. Vi vet ikke om dette er tilfelle, men påpeker at dette er en potensiell feilkilde når det kommer til hvordan produksjonen i fylkesveisektoren blir målt.

8.4. Fylkesveiferje

Dette delkapittelet presenterer deskriptiv statistikk og samlescorer for sektoren fylkesveiferje. De detaljerte tallene på fylkesnivå fremkommer også i vedlegg B, tabell B.5. Også for fylkesveiferje er det foreslått at produksjonen kun fanges opp av én produksjonsindikator. Denne måler kjøretøysekvivalenter relativt til det behovskorrigerte innbyggertallet. Den deskriptive statistikken er presentert i tabell 8.4.

Verken Akershus, Oslo eller Vestfold har noen fylkesveiferjesamband. De utelates derfor fra beregningen av det nasjonale gjennomsnittet som produksjonen i øvrige fylkeskommuner måles relativt til. De får dermed heller ikke beregnet noen verdi på aktuell produksjonsindikator. Videre er det en problemstilling, som knytter seg til Østfold, som har blitt særskilt vurdert. I delkostnadsnøkkelen for fylkesveiferje er det for Østfold lagt inn en sum for å fange opp behov som knytter seg til fylkesveiferjesambandet til Hvaler. Østfold rapporterer imidlertid ikke trafikk knyttet til dette sambandet som fylkesveiferje. I henhold til informanter vi har spurt, har dette gjerne vært praksis for ferjesamband som ikke var del av Statens vegvesens system tidligere. Det virker som de fleste fylkeskommuner har lagt om rapporteringspraksisen over tid, men det gjelder med sikkerhet ikke Østfold. De har verken trafikktall eller rutekilometer for fylkesveiferje eller utgifter ført på den aktuelle KOSTRA-funksjonen. Som følge av dette, har vi korrigert utgiftsbehovet i Østfold til å måle 0. Derav inngår heller ikke Østfold i det nasjonale gjennomsnittet som produksjonen i øvrige fylkeskommuner måles relativt til. De får heller ikke beregnet noen verdi på produksjonsindikatoren.

For fylkesveiferje måler vi store forskjeller mellom fylkeskommunene. Standardavviket beregnes til 0,53 og skyldes at minimums- og maksimumsverdien er henholdsvis så lav som 0,27 og så høy som 2,05.

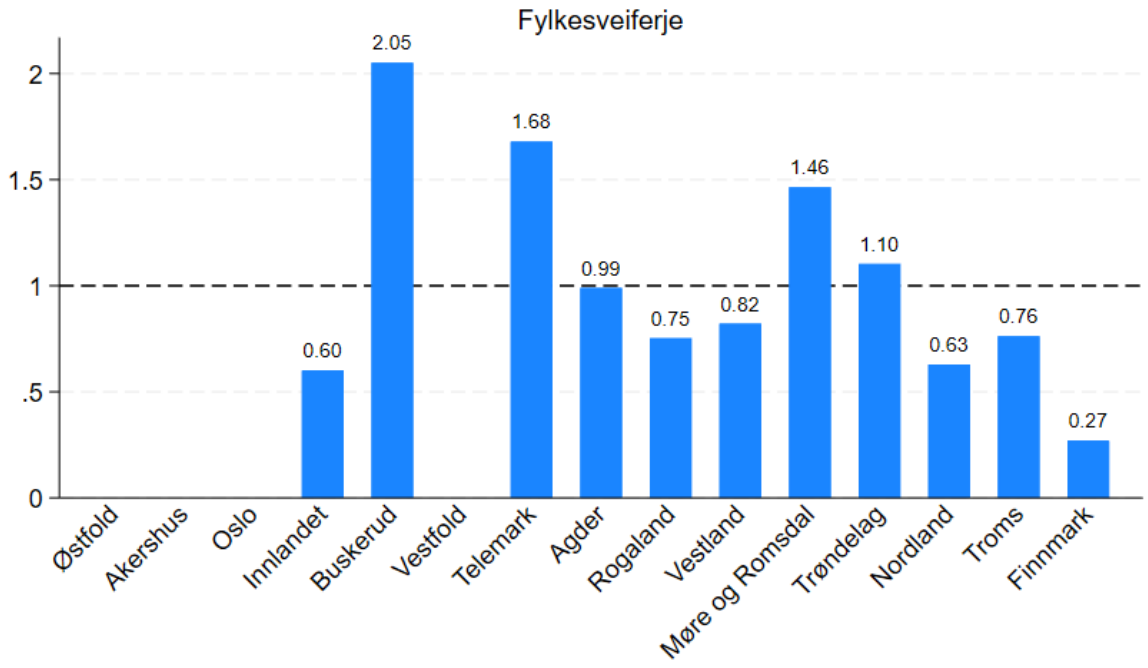
Tabell 8.4 Deskriptiv statistikk produksjonsindeks for fylkesveiferje

	Snitt	Standard avvik	Mini mum	Maksi mum
Samlet indeks	**1,00**	**0,53**	**0,27**	**2,05**
Fraktede personbilenheter på ferje ift. behovskorr. innbyggertall	1,00	0,93	0,08	3,47
Rutekilometer ferje i forhold til behovskorrigert innbyggertall	1,00	0,60	0,46	2,65

Note: Personbilenheter er regnet i kjøretøysekvivalenter. Gjennomsnittet er vektet med antall innbyggere som vekter, mens standardavvikene ikke er basert på vekting.

Som vi ser av figur 8.4, er det Finnmark som måles til å ha svært lav produksjon, mens produksjonen i Buskerud måles til å være hele 2,05, noe som tilsier en produksjon er dobbelt så høy som landsgjennomsnittet for de fylkene som har fylkesveiferjesamband. Den svært høye produksjonen kommer av at Buskerud kun har ett lite ferjesamband med svært høy trafikk. Det må imidlertid påpekes at utgiftsbehovet i Buskerud også er svært lite, slik at sektorens vekt i målingen av en samlet produksjonsindeks er svært lav. Detaljer om vektingen følger i delkapittel 8.6. For øvrig måles også Møre og Romsdal til å ha en høy produksjon sett opp mot det predikerte behovet, mens fylkeskommuner som Rogaland, Nordland og Troms vurderes til å ha et noe lavt produksjonsnivå.

Figur 8.4 Fylkeskommunenes score på produksjonsindeksen for fylkesveiferje



8.5. Kollektivtransport

Dette delkapittelet presenterer deskriptiv statistikk og samlescorer for kollektivtransport. De detaljerte tallene på fylkesnivå kan ses i vedlegg B, tabell B.6. For kollektivtransport er det i alt foreslått sju produksjonsindikatorer. Den deskriptive statistikken er presentert i tabell 8.5.

Også i kollektivtransport måles det nokså store forskjeller i produksjonen på tvers av fylkeskommunene. Samleindeksen har en minimumsverdi på 0,57, mens fylket med høyest målt produksjon har verdien 1,39. Det siste tallet tilsier 39 prosent høyere produksjon enn landssnittet. Standardavviket for samlet indeks er 0,29. Interessant nok er dette langt lavere enn standardavviket som måles for de fleste produksjonsindikatorene. Det indikerer at

fylkeskommuner som scorer lavt på en produksjonsindikator, gjerne scorer høyere på en annen. Dette følger også nokså naturlig for deler av produksjonen, siden trikk/bane vil være et naturlig substitutt for buss som transportform.

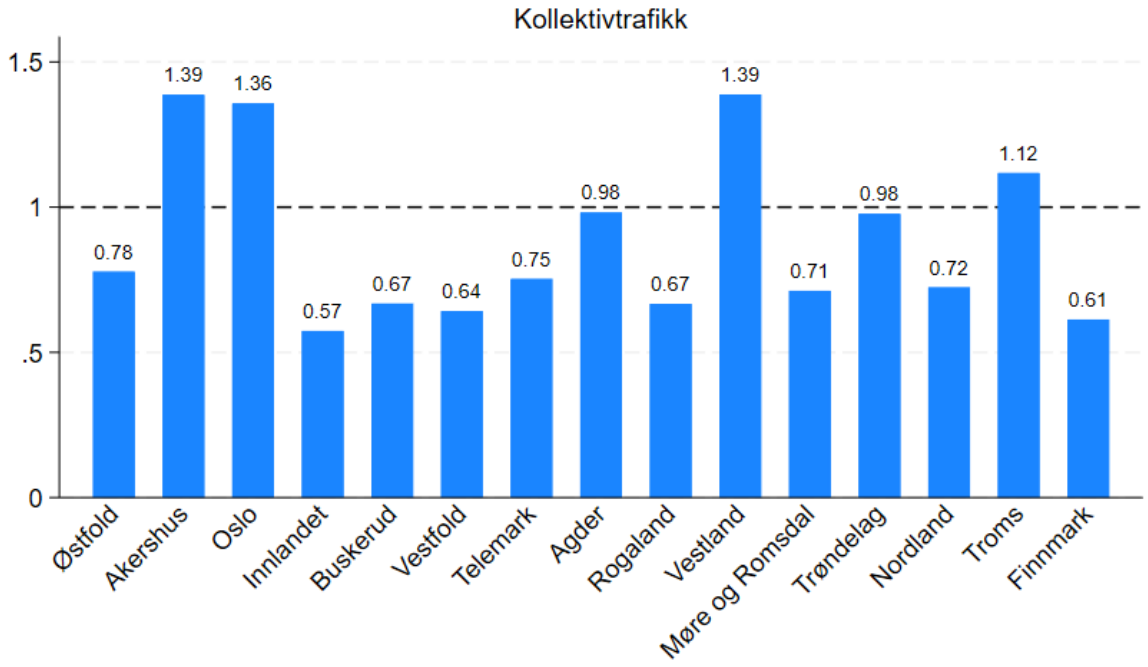
Tabell 8.5 Deskriptiv statistikk produksjonsindeks for kollektivtrafikk

	Snitt	Standard avvik	Mini mum	Maksi mum
Samlet indeks	**1,00**	**0,29**	**0,57**	**1,39**
Bussreiser i forhold til behovskorrigert innbyggertall	1,00	0,37	0,25	1,61
Kapasitet buss i forhold til behovskorrigert innbyggertall	1,00	0,28	0,32	1,52
Båtreiser i forhold til behovskorrigert innbyggertall	1,00	0,87	0,00	3,33
Kapasitet båt i forhold til behovskorrigert innbyggertall	1,00	1,17	0,00	3,25
Trikk- og banereiser ift. behovskorrigert innbyggertall	1,00	1,56	0,00	5,88
Kapasitet trinn/bane ift. behovskorrigert innbyggertall	1,00	1,60	0,00	6,09
Reiser knyttet til transportordning for funksjonshemmede i forhold til behovskorrigert innbyggertall	1,00	0,53	0,00	2,21

Note: Gjennomsnittet er vektet med antall innbyggere som vekter, mens standardavvikene ikke er basert på vekting. Trøndelag har ikke rapportert «Reiser knyttet til transportordning for funksjonshemmede» for de siste to årene. De får dermed verdien 0 på aktuell enkeltindikator. Tromsø ser ut til å ha en desimalfeil i rapporteringen av samme indikator i 2024. Vi har dividert det rapporterte tallet på 10.

Det kan også bemerkes at de ulike tjenestetilbudene ikke tilbys i alle fylkeskommuner, som for eksempel båttransport og trikk/bane.

Figur 8.5 Fylkeskommunenes score på produksjonsindeksen for kollektivtrafikk



Den samlede scoren for fylkeskommunene er presentert i figur 8.6. Her ser vi at det er Akershus, Vestland og Oslo som måles til å ha den høyeste produksjonen. I motsatt ende er det en rekke

fylker som måles med samlescore i intervallet 0,57 til 0,75, noe som indikerer produksjonsnivået som ligger minst 25 prosent under landsgjennomsnittet.

8.6. Samlet produksjon

I en produksjonsindeks vektes enkeltsektorene sammen til en indikator for samlet produksjon. Den vanlige praksisen i kommunenes produksjonsindeks er å benytte de ulike sektorenes budsjettandel som vekt, hvor budsjettandelen måles ved brutto driftsutgifter.

Tabell 8.6 oppsummerer fylkenes brutto driftsutgifter slik de fremkommer i KOSTRA-rapporteringen for landet samlet i 2024, samt angivelsen av samlet sektorvekt. For opplæring har vi holdt høyere yrkesfaglig utdanning og landslinjer utenfor. Fra tabellen kan vi blant annet se at tjenestene som inngår i de foreslåtte produksjonsindeksene utgjør over 85 prosent av fylkenes samlede driftsutgifter i 2024. Andelen av samlede driftsutgifter er her høyere enn hva tilfellet er for inkluderte sektorer i TBUs produksjonsindeks for kommunene.

Opplæring er den klart største sektoren, hvor tallene her angir at opplæringssektoren bør vektes inn med 48,9 prosent på nasjonalt nivå. Det vil si at den alene i sum utgjør omtrent halve produksjonsindeksen. Vi har tidligere diskutert om fylkesvei bør inkluderes i en samlet indeks. Vårt hovedforslag er imidlertid at sektoren inkluderes grunnet sektorens størrelse og at lokale prioriteringer av fylkesvei synliggjøres i den samlede produksjonsindeksen. Fylkesvei sin (nasjonale) vekt i samlet indeks er beregnet til 16,8 prosent.

Tabell 8.6 Sektorenes brutto driftsutgift (tall i 1000) og sektorvekt i produksjonsindeksen, 2024

	Brutto driftsutgift	Andel i %	Sektorvekt
Opplæring eks. HYO og landslinjer	48 185 453	41,8 %	48,9 %
Tannhelse	4 741 105	4,1 %	4,8 %
Fylkesvei	16 534 954	14,3 %	16,8 %
Fylkesveiferje	5 241 618	4,5 %	5,3 %
Kollektivtrafikk	23 788 641	20,6 %	24,2 %
Administrasjon og fellesutgift	4 988 054	4,3 %	
Plan, byggesak og miljø	2 520 732	2,2 %	
Kultur	4 720 400	4,1 %	
Næringsforvaltning	2 545 418	2,2 %	
Høyere yrkesfaglig utdanning og landslinjer	2 079 397	1,8 %	
Sum	115 345 772		
Aktuelle sektorer som andel av totale utgifter		85,4 %	

Kilde: ssb.no / KOSTRA og egne beregninger.

Fylkesveiferje og kollektivtrafikk vil på nasjonalt nivå vektes inn med henholdsvis 5,3 og 24,2 prosent. Dette fremstår kanskje noe høyt og skyldes at det også her er en del inntekter og brukerbetaling som telles med, men dette er analogt til for eksempel praksisen for institusjonsbasert pleie og omsorg i den kommunale produksjonsindeksen som også har et ikke ubetydelig omfang av brukerbetaling. Tanken er at de brutto driftsutgiftene fanger opp hele omfanget av produksjonen. Sektorvekten til tannhelse på nasjonalt nivå blir beregnet til 4,8 prosent.

Som omtalt i kapittel 2.3, vil sektorvektene variere på tvers av fylkeskommunene. Vekten for hver sektor i hver fylkeskommune er en funksjon av hver fylkeskommunes relative predikerte utgiftsbehovet for aktuell sektor, som er bestemt av delkostnadsnøklene, og aktuell sektorvekt på nasjonalt nivå, som ble beregnet i tabell 8.6.

Tabell 8.7 presenterer de beregnede sektorvektene for hver fylkeskommune. På fylkeskommunenivå summerer de fem sektorvektene seg til 1. Her ser man at det blir beregnet nokså ulike vekter innad hver sektor. For opplæring varierer vekten fra vel 30 prosent til over 60 prosent. Oslo får beregnet vekter for fylkesvei og fylkesveiferje til å være 0 på grunn av at det ikke eksisterer aktuelle tjenester her. Det samme er tilfellet for fylkeskommuner uten fylkesveiferjesamband.

Tabell 8.7 Sektorvekter på fylkesnivå

	Opplæring	Tannhelse	Fylkesvei	Fylkesveiferje	Kollektiv
Østfold	0,6367	0,0664	0,1426	0,0000	0,1543
Akershus	0,6233	0,0692	0,1083	0,0000	0,1992
Oslo	0,4588	0,0591	0,0000	0,0000	0,4821
Innlandet	0,4695	0,0530	0,2582	0,0025	0,2168
Buskerud	0,5583	0,0599	0,1585	0,0027	0,2206
Vestfold	0,5976	0,0633	0,1584	0,0000	0,1806
Telemark	0,5358	0,0580	0,1946	0,0161	0,1955
Agder	0,5351	0,0574	0,2109	0,0074	0,1892
Rogaland	0,5366	0,0574	0,1313	0,0410	0,2337
Vestland	0,4413	0,0496	0,1837	0,1009	0,2245
Møre og Romsdal	0,4125	0,0449	0,1963	0,1483	0,1980
Trøndelag	0,4598	0,0521	0,1987	0,0487	0,2407
Nordland	0,3500	0,0416	0,2088	0,1798	0,2198
Troms	0,3710	0,0420	0,2367	0,1188	0,2315
Finnmark	0,3178	0,0420	0,2054	0,1330	0,3017

Selv om de absolutte forskjellene i vekting ikke er så store innen fylkesveiferje, er imidlertid de relative forskjellene betydelig. Ser man bort fra de fire fylkene uten et tjenestetilbud, er vekten for Innlandet og Buskerud i underkant av 0,3 prosent, mens den er 18 prosent for

Nordland. Når vi kombinerer disse vektene med produksjonsindikatoren som blir beregnet for hver sektor, beregnes verdi for samlet produksjon.

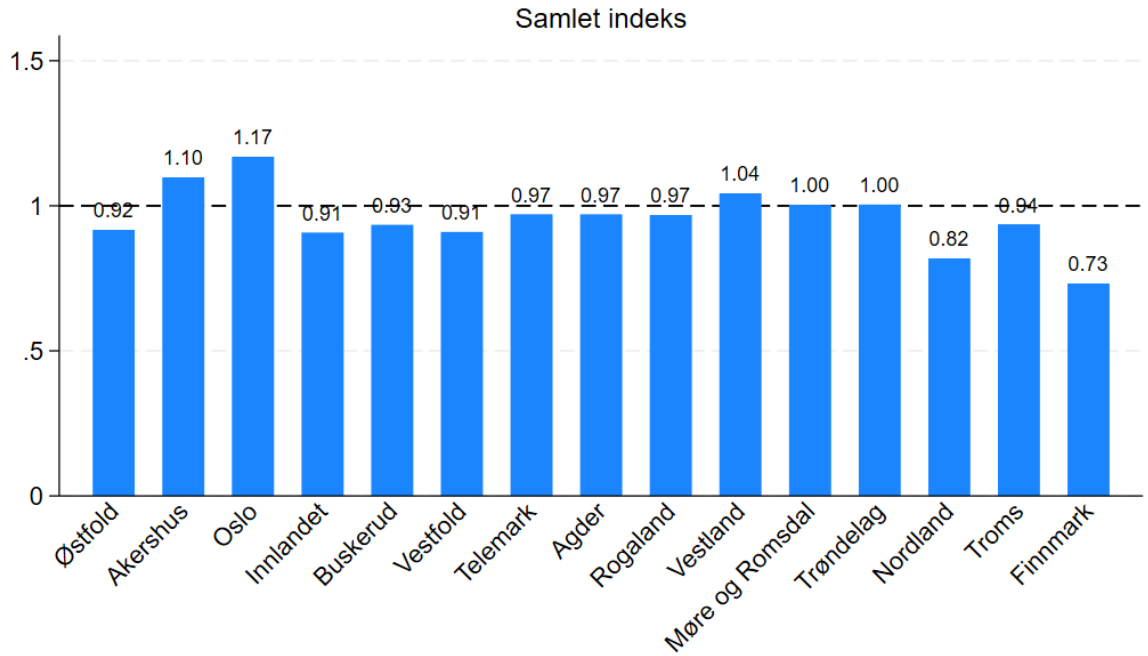
Tabell 8.8 presenterer den deskriptive statistikken knyttet til samlet produksjonsindeks, i tillegg til at den også oppsummerer de enkelte sektorindikatorene beskrevet i foregående delkapitler. Vi ser at standardavviket for samlet indeks er 0,10 og at de absolutte forskjellene mellom maksimum og minimum på tvers av fylkeskommunene er 0,44 (1,17 – 0,73). Dette indikerer betydelige forskjeller i produksjonen. Vi kan imidlertid bemerke at standardavviket for samleindeksen er lavere enn et gjennomsnittet av enkeltsektorenes standardavvik. Dette indikerer at fylkeskommunevise forskjeller i prioritering slår sterkere ut i delindeksene enn i totalindeksen.

Tabell 8.8 Deskriptiv statistikk samlet produksjonsindeks

	Snitt	Standardavvik	Minimum	Maksimum
Samlet produksjonsindeks	**1,00**	**0,10**	**0,73**	**1,17**
Opplæring	1,00	0,02	0,97	1,03
Tannhelse	1,00	0,10	0,87	1,16
Fylkesvei	1,00	0,19	0,72	1,32
Fylkesveiferje	1,00	0,53	0,27	2,05
Kollektivtrafikk	1,00	0,29	0,57	1,39

Note: Gjennomsnittet er vektet med antall innbyggere som vekter, mens standardavvikene ikke er basert på vekting.

Figur 8.6 Fylkeskommunenes score på den samlede produksjonsindeksen



Den samlede produksjonsindeksen som beregnes for hvert fylke er presentert i figur 8.6. Det er Oslo som får den høyeste beregnede produksjonen. Her er indeksverdien 1,17 og indikerer et produksjonsnivå som er 17 prosent høyere enn landsgjennomsnittet. Også Akershus og Vestland blir målt til å ha nokså høy samlet produksjon. Ellers er det svært mange fylkeskommuner som blir målt til å ha en produksjon i intervallet 0,91 til 1,01. Unntakene er Nordland og Finnmark, som måles til å ha nokså betydelig lavere produksjon enn landsgjennomsnittet. Dette følger at produksjonen måles til å være nokså lav innen både fylkesvei, fylkesveiferje og kollektivtransport. For opplæring og tannhelse er forskjellene i målt produksjon generelt nokså små mellom fylkeskommunene.

Referanser

Borge, L.-E., O. H. Nyhus og P. Tovmo (2011): Bedre måling av tjenesteproduksjonen i kommunene, SØF-rapport 06/11, Senter for økonomisk forskning.

Borge, L.-E., G. Møller, O. H. Nyhus og I. Vardheim (2012): Bedre måling av kvalitet i kommunene, SØF-rapport 02/12, Senter for økonomisk forskning.

Holen, Å., T. E. Saltnes og T. Leland (2021). Forslag til ny modell for beregning av kriteriet for fylkesveger i inntektssystemet for fylkeskommunene. Vianova AS, Prosjektnr. 21063.

Hovdhagen, E., Seland, I., Lødding, B., Prøitz, T.S. og Vibe, N. (2014). Karakterer i offentlige og private skoler, Rapport 24/2014, NIFU.

Kommunal- og distriktsdepartementet (2022). Rapport fra ekspertutvalg. Forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunene fra 2024.

Krehic, L. og Nyhus, O.H. (2022) Vedlikeholdskriteriet i delkostnadsnøkkelen for fylkesvei. SØF-rapport 5/22, NTNU Samfunnsforskning AS.

Nyhus, O.H., Haraldsvik, M., Iversen, J.M.V., Marcinko, L. og Tovmo, P. (2021). Produksjon, kvalitet og effektivitet i kommunal tjenesteproduksjon, SØF-rapport 03/21. NTNU Samfunnsforskning AS.

Utdanningsdirektoratet (2025). Dobbelt så mange unge i oppfølgingstenesta etter lovendring. Hentet fra: https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/analyser/2025/ungdom-i-oppfolgingstenesta-2025/

Vedlegg A – Delkostnadsnøkler og behovskorrigert innbyggertall

Tabell A.1 Behovskorrigering opplæring

Kriterium	Kostnadsnøkkel	Vekt behovskorrigering
Innbyggere 16-18	0,7539	0,9386
Søkere høykost	0,1572	
Søkere lærling	0,0493	0,0614
Reiseavstand	0,0396	
Sum	1,0000	1,0000

Tabell A.2 Behovskorrigering tannhelse

Kriterium	Kostnadsnøkkel	Vekt behovskorrigering
Innbyggere 1-18	0,6098	0,6804
Innbyggere 19-24	0,1430	0,1595
Innbyggere 67+	0,1146	0,1279
PU 18+	0,0289	0,0322
Reiseavstand	0,1037	
Sum	1,0000	1,0000

Tabell A.3 Behovskorrigering kollektivtransport

Kriterium	Kostnadsnøkkel	Vekt behovskorrigering
Sysselsatte, snitt bo/arbsted	0,7400	1,0000
Reiseavstand	0,2600	
Sum	1,0000	1,0000

Tabell A.4 Behovskorrigering fylkesvei

Kriterium	Kostnadsnøkkel	Vekt behovskorrigering
Vedlikeholdsbehov	0,9599	0,9599
Innbyggere i alt	0,0401	0,0401
Sum	1,000	1,000

Tabell A.5 Behovskorrigering ferje

Kriterium	Kostnadsnøkkel	Vekt behovskorrigering
Normerte ferjekostnader	1,000	
Sum	1,000	

Vedlegg B – Produksjonsscore på alle foreslåtte indikatorer

Tabell B.1 Fylkenes score på samlet produksjonsindeks

	Samlet indeks	Opplæring	Tannhelse	Fylkesvei	Ferje	Kollektiv
Østfold	**0,92**	0,99	0,97	0,72		0,78
Akershus	**1,10**	0,99	0,92	1,32		1,39
Oslo	**1,17**	1,01	0,89			1,36
Innlandet	**0,91**	1,01	0,98	0,98	0,60	0,57
Buskerud	**0,93**	1,00	1,13	0,99	2,05	0,67
Vestfold	**0,91**	0,97	0,96	0,96		0,64
Telemark	**0,97**	1,03	0,88	0,99	1,68	0,75
Agder	**0,97**	1,01	0,87	0,87	0,99	0,98
Rogaland	**0,97**	1,01	1,12	1,32	0,75	0,67
Vestland	**1,04**	1,00	1,01	0,86	0,82	1,39
Møre og Romsdal	**1,00**	1,01	1,12	0,91	1,46	0,71
Trøndelag	**1,00**	1,01	1,07	0,99	1,10	0,98
Nordland	**0,82**	1,00	1,15	0,72	0,63	0,72
Troms	**0,94**	0,98	1,16	0,74	0,76	1,12
Finnmark	**0,73**	0,97	1,00	0,78	0,27	0,61

Tabell B.2 Fylkenes score på produksjonsindeksen for opplæring

	Sektor-score	Fullføring stud.forb.	Karakter stud.forb	Læringsm. stud.forb.	Fullføring. yrkesfag	Karakter yrkesfag	Læringsm. yrkesfag	Overgang gr.skole	OT	Voksen
Østfold	**0,99**	1,02	0,96	1,00	0,94	1,02	0,99	1,00	1,13	1,06
Akershus	**0,99**	1,00	1,00	1,00	0,98	1,03	1,01	0,99	1,02	0,67
Oslo	**1,01**	0,99	1,00	1,00	1,03	0,98	1,00	0,99	0,48	1,47
Innlandet	**1,01**	1,02	1,01	1,00	1,02	1,01	0,99	1,01	0,74	0,96
Buskerud	**1,00**	0,99	1,00	1,01	0,98	1,02	1,00	1,00	1,20	1,12
Vestfold	**0,97**	1,00	0,97	1,00	0,93	0,97	0,99	0,99	1,29	0,80
Telemark	**1,03**	1,00	0,98	1,02	1,04	1,04	0,99	1,01	1,18	1,51
Agder	**1,01**	0,99	1,01	1,01	1,03	1,01	1,01	1,00	1,10	1,13
Rogaland	**1,01**	1,00	0,98	1,00	1,04	0,98	1,01	1,01	0,94	1,11
Vestland	**1,00**	1,00	1,01	1,00	1,01	0,96	1,01	1,00	1,01	0,65
Møre og Romsdal	**1,01**	1,00	1,03	1,00	1,04	0,98	1,01	1,00	1,02	0,63
Trøndelag	**1,01**	1,01	1,02	1,00	0,99	1,03	0,99	1,00	1,11	1,09
Nordland	**1,00**	0,99	1,01	1,00	0,96	0,97	0,99	1,02	1,55	1,27
Troms	**0,98**	1,00	1,00	0,98	0,95	1,01	0,99	0,99	1,10	0,74
Finnmark	**0,97**	0,97	1,00	0,96	0,96	1,02	0,98	0,97	1,49	0,92

Tabell B.3 Fylkenes score på produksjonsindeksen for tannhelse

	Sektorscore	Undersøkelser og behandlinger	SIC-indeks	Forebygging timer
Østfold	**0,97**	0,89	1,01	1,57
Akershus	**0,92**	0,90	1,01	1,05
Oslo	**0,89**	0,94	1,00	0,40
Innlandet	**0,98**	1,06	1,01	0,34
Buskerud	**1,13**	1,05	0,97	1,96
Vestfold	**0,96**	0,91	0,99	1,32
Telemark	**0,88**	0,90	0,99	0,58
Agder	**0,87**	0,92	0,97	0,37
Rogaland	**1,12**	1,16	1,02	0,90
Vestland	**1,01**	0,98	1,00	1,22
Møre og Romsdal	**1,12**	1,10	0,99	1,36
Trøndelag	**1,07**	1,08	1,00	0,99
Nordland	**1,15**	1,10	1,00	1,66
Troms	**1,16**	1,14	0,99	1,42
Finnmark	**1,00**	1,03	0,98	0,74

Tabell B.4 Fylkenes score på produksjonsindeksen for fylkesvei

	Sektorscore	Netto driftsutgift
Østfold	**0,72**	0,72
Akershus	**1,32**	1,32
Oslo		
Innlandet	**0,98**	0,98
Buskerud	**0,99**	0,99
Vestfold	**0,96**	0,96
Telemark	**0,99**	0,99
Agder	**0,87**	0,87
Rogaland	**1,32**	1,32
Vestland	**0,86**	0,86
Møre og Romsdal	**0,91**	0,91
Trøndelag	**0,99**	0,99
Nordland	**0,72**	0,72
Troms	**0,74**	0,74
Finnmark	**0,78**	0,78

Tabell B.5 Fylkenes score på produksjonsindeksen for fylkesveiferje

	Sektorscore	Fraktede kjøretøysekvivalenter	Rutekilometer
Østfold			
Akershus			
Oslo			
Innlandet	**0,60**	0,70	0,50
Buskerud	**2,05**	3,47	0,63
Vestfold			
Telemark	**1,68**	0,70	2,65
Agder	**0,99**	1,20	0,77
Rogaland	**0,75**	0,33	1,18
Vestland	**0,82**	0,76	0,88
Møre og Romsdal	**1,46**	1,66	1,27
Trøndelag	**1,10**	1,07	1,14
Nordland	**0,63**	0,39	0,87
Troms	**0,76**	0,57	0,95
Finnmark	**0,27**	0,08	0,46

Tabell B.6 Fylkenes score på produksjonsindeksen for kollektivtransport

		Buss		Båt		Trikk/bane		Transportordning
	Sektorscore	Reiser	Kapasitet	Reiser	Kapasitet	Reiser	Kapasitet	funksjonshemmede
Østfold	**0,78**	0,71	1,10	0,52	0,09	0,00	0,00	2,21
Akershus	**1,39**	1,61	1,52	3,33	0,95	0,00	0,00	0,75
Oslo	**1,36**	1,01	0,32	0,47	0,09	5,88	6,09	1,67
Innlandet	**0,57**	0,50	0,94	0,00	0,00	0,00	0,00	1,29
Buskerud	**0,67**	0,72	0,98	0,00	0,00	0,00	0,00	1,27
Vestfold	**0,64**	0,77	0,87	0,22	0,04	0,00	0,00	0,87
Telemark	**0,75**	0,78	1,16	0,01	0,00	0,00	0,00	1,16
Agder	**0,98**	1,12	1,42	0,10	0,02	0,00	0,00	1,31
Rogaland	**0,67**	0,84	0,74	0,57	0,77	0,00	0,00	0,56
Vestland	**1,39**	1,25	1,17	1,63	2,82	1,96	1,71	0,95
Møre og Romsdal	**0,71**	0,57	0,98	1,22	1,23	0,00	0,00	0,50
Trøndelag	**0,98**	1,29	1,02	0,70	1,66	0,13	0,13	0,00
Nordland	**0,72**	0,45	0,81	1,30	3,25	0,00	0,00	0,72
Troms	**1,12**	1,26	1,16	0,95	2,83	0,00	0,00	1,07
Finnmark	**0,61**	0,25	1,05	0,41	1,71	0,00	0,00	0,74