



NIVI-rapport 2014:5

Evaluering av interkommunalt samarbeid om skogbruksjenester og SMIL-forvaltning i Lofoten og Vesterålen

Utarbeidet på oppdrag av Sortland kommune

Av Magne Langset og Jørund K Nilsen

FORORD

NIVI Analyse har i samarbeid med Respons Analyse gjennomført en evaluering av det interkommunale samarbeidet om skogbruksjenester og SMIL forvaltning mellom kommunene i Lofoten og Vesterålen. Formålet med evalueringen har vært å innhente erfaringer med samarbeidet og de enkelte ordninger og tjenester. Evalueringen bygger dels på en brukerundersøkelse rettet mot brukerne av de felles tjenestene, dvs. næringsdrivende i skogbruket og jordbruket i Lofoten og Vesterålen, og dels en intervjuundersøkelse av sentrale representanter for både næringen (faglag), privat landbruksjeneste, samarbeidskommunene og Fylkesmannen i Nordland som bevilger virkemidlene.

Prosjektet er gjennomført i perioden februar – juni 2014. Gjennom prosjektet har NIVI Analyse løpende forholdt seg til skogbrukssjef Gjermund Pettersen i Sortland kommune som kontaktperson for evalueringen. Det er også avholdt møte med sekretariatet for administrasjonen for ordningen i Sortland kommune. Det ble nedsatt en arbeidsgruppe i forbindelse med evalueringen som består av to representanter fra Sortland kommune som vertskommune, en representant fra Vestvågøy kommune samt en representant fra de øvrige lofotkommunene og en representant fra de øvrige vesterålskommunene. Arbeidsgruppen har hatt utkast til rapport for gjennomsyn. Vi vil takke for verdifulle innspill; både til utarbeidelse av spørreskjema, rekruttering av informanter og ikke minst for hjelp til å forstå den lokale konteksten og historikken for samarbeidet. På tross av all god hjelp er konsulenten alene ansvarlig for alle vurderinger av innsamlet materiale, inkludert oppsummering av hovedfunn.

Prosjektet er gjennomført av Magne Langset (prosjektleder) og Jørund Nilsen fra NIVI og Idar Eidset fra Respons Analyse. NIVI har ivaretatt prosjektlederansvar og står ansvarlig for gjennomføring og rapportering. Idar Eidset har deltatt ved utarbeidelse av spørreskjema og hatt hovedansvaret for teknisk gjennomføring og statistiske kjøringer.

Oslo, 15. juni 2014

INNHOLD

HOVEDPUNKTER	4
1 BAKGRUNN	9
2 HOVEDTEMAER OG METODISK TILNÆRMING	11
2.1 Nærmere om brukerundersøkelsen	12
2.2 Intervjuundersøkelsen	13
2.3 Presentasjon av data	14
3 RESULTATER FRA BRUKERUNDERSØKELSE	15
3.1 SMIL	15
3.2 Skog	21
4 INNTRYKK FRA INTERVJUUNDERSØKSEN	29
4.1 Overordnede erfaringer med samarbeidet	29
4.2 Utfordringer	34

Hovedpunkter

Om undersøkelsen

Formålet med evalueringen har vært å innhente erfaringer med samarbeidet og de enkelte ordninger og tjenester. Evalueringen bygger dels på en *bruikerundersøkelse* rettet mot brukeren av den felles tjenestene, dvs. næringsdrivende i skogbruket og jordbruket i Lofoten og Vesterålen, og dels en *intervjuundersøkelse* av sentrale representanter for både næringen (faglag), privat landbrukstjeneste, samarbeidskommunene og Fylkesmannen i Nordland som bevilger virkemidlene.

Brukerundersøkelsen ble gjennomført som en web-basert spørreundersøkelse. Målgruppen for spørreundersøkelsen var i utgangspunktet næringsdrivende innenfor landbruket i Lofoten og Vesterålen. Til sammen ble spørreskjema sendt ut 447 e-postadresser (både SMIL og skog). Undersøkelsen ble sendt ut 7. april. Den ble videre purret 23. april og 29. april. Vi mottok svar fra 147, noe som gir en svarprosent på 33. Dette er normalt sett en tilfredsstillende svarprosent, selv om den gjerne skulle vært noe høyere.

Målgruppen for *intervjuundersøkelsen* har vært aktører som har en samarbeidsrelasjon mot den felles forvaltningen. Kommunene, Fylkesmannen og til dels regionrådene utgjør rammesettende aktørene for tjenesten, mens faglagene og de private veiledningstjenestene (forsøksringene) har mer samhandlings- og kontaktflater mot tjenesten. Formålene med intervjuene har dels vært å belyse mange av de samme temaene som ble tatt opp i brukerundersøkelsen, og dels å innhente spesifikke vurderinger fra den enkelte målgruppe gitt den rollen og målsettinger de har for den felles tjenesten. Kommunenes relasjoner i samarbeidet har naturlig hatt særlig oppmerksomhet i evalueringen

Resultater spørreundersøkelse - SMIL

- Informantene ble spurta om hvor fornøyd de er med fem forskjellige sider ved søknadsprosessen. Svarene tyder på at flertallet av brukerne er til dels svært fornøyd med ulike sider ved søknads/beslutningsprosessen for midlene. Kun 9 prosent sier seg i noen grad misfornøyd med serviceinnstilling/tilgjengelighet. Det må betraktes som et meget godt resultat. Den enkeltfaktoren som relativt sett kommer «dårligst» ut er saksbehandlingstid.
- I bakgrunnstallene finner vi ingen store utslag mellom kommunene når vi ser på tilfredshetsindikatorene. En liten overvekt av positive svar fra Vesterålskommunene kan imidlertid registreres.
- Hovedinntrykket som formidles gjennom figuren er at søkerne av SMIL midler ser klare fordeler av interkommunal organisering av arbeidet. Et flertall på 68 prosent er helt eller delvis enig i påstanden om at samarbeid gir en bedre forvaltning av midlene enn om kommunene forvaltet midlene enkeltvis. Et litt mindre flertall (60 prosent) gir støtte til påstanden om at samarbeid styrker kvaliteten i arbeidet. Samtidig ser informantene at samarbeidet har noen «nærhetskostnader». Et godt flertall av informantene vil beholde den interkommunale ordningen.

- Av kritiske merknader framkom det synspunkter på at det er veldig spesifikke krav som stilles til søkerne som kan være vanskelig å oppfylle, krav til miljøplan etc.

SMIL-informantene ble til slutt bedt om å gi sin totalvurdering av forvaltningen av tilskuddsordningen. Det er en klar positiv vurdering som kommer til uttrykk. 36 prosent er svært fornøyd, mens 49 prosent sier seg nokså fornøyd. Med andre ord er hele 85 prosent positive i sin dom over den felles forvaltningen. Dette må tolkes å være et godt resultat. Kun 11 prosent oppgir å være misfornøyd. På spørsmål om forbedringstiltak nevnes bl.a. følgende:

- Kortere saksbehandlingstid – behov for å styrke bemanningen
- Virkemiddelutvalget er for passivt og må bli mer deltagende i prosessene rundt søkerbehandlingen
- Ordningen må promoveres mer aktivt i kommunen

Resultater av spørreundersøkelse – felles skogbruksforvaltning

Den andre delen av spørreundersøkelsen var viet den felles skogbruks-forvaltningen. Samarbeidet om skogbruket omfatter felles forvaltning av ulike kommunale og regionale tilskuddsordninger, saker etter skogbrukslovgivningen og rådgivnings- og utviklingstjenester knyttet til verdiskaping i skog og utmark. Det er et tydelig funn at det felles skogbrukskontoret benyttes aktivt som et kompetanseorgan i skogbruket. Behovet for faglige råd og utviklingstjenester er klart hovedårsaken til at brukerne tar kontakt med skogbruksforvaltningen.

- På samtlige måletemaer for tilfredshet med den felles skogbruksforvaltningen uttrykker et flertall av informantene at de er nokså eller svært fornøyd med arbeidet som utføres. Det er særlig god score for serviceinnstilling og for muligheten for å motta råd og veiledning og på kvaliteten på råd og veiledning. Bildet preges av svært få misfornøyde brukere. I bakgrunnstallene finner vi ingen utslag etter kommunetilhørighet (f.eks. at brukeren i Vesterålen er mer fornøyd enn brukerne i Lofoten).
- Brukerne har i mindre grad oppfatninger om hvordan skogbruksforvaltningen skjøtter sine forvaltnings- og kontrolloppgaver (høye usikkerhetsandeler)
- Oppslutningen om det interkommunale samarbeidet om skogbruksforvaltningen kommer klart til uttrykk når informantene ble bedt om å ta stilling til om samarbeidet bør beholdes og videreføres eller avvikles. 75 prosent mener at den felles skogbruksforvaltningen bør videreføres, mens kun et mindretall på 14 prosent mener at disse oppgavene bør tilbakeføres til kommunene.
- Av forbedringspunkter nevnes følgende:
 - «Kunne gjerne tenke meg å få tilsendt informasjonsbrosjyrer årlig i posten. Nyheter, forvaltning etc. Kalender med viktige dager for skogbrukstilskuddet i regionen.»
 - «La samarbeidet være på samme nivå som i dag, eller øk bemanningen hvis de som styrer forvaltningen mener det er behov for det.»
 - «Kommunestyrene i de medvirkende kommunene bør oftere få informasjon om skogbruket i området. Skogbruksstjenesten bør være i kontakt med hver enkelt kommune, ellers blir forvaltningen fort glemt lokalt.»

Inntrykk fra intervjuene

Fylkesmannen mener samarbeidet i Lo-Ve er svært vellykket. Landbruksavdelingen har fulgt samarbeidet tett både under den forberedende fasen og underveis til i dag. Fra Fylkesmannens side vektlegges det at samarbeidet var tuftet på et grundig forarbeid med klart definerte målsettinger for samarbeidet. Fylkesmannen påpeker at samarbeidet har styrket kvaliteten i saksbehandlingen av SMIL og NMSK midler. Kvaliteten i saksbehandlingen på dette feltet varierer ellers mye i kommunene i Nordland. Videre påpekes det at samarbeid skjerper ikke bare kvaliteten, men bidrar også til større grad av forutsigbarhet og likebehandling. For fylkesmannen som regional statlig landbruksmyndighet forenkler samarbeidet kontakten ut mot kommunene ved at man da kan forholde seg til én kommune framfor ti. Nærings- og miljøvirkemidlene tildeles samlet til vertskommunen Sortland og samarbeidet bidrar til en enhetlig forvaltning av midlene på tvers av kommunene gjennom den felles tiltaksstrategien.

Kommunene er gjennomgående positive til samarbeidet. Flere av kommuneinformantene framhever at det var tre viktige hensyn som skulle realiseres ved samarbeidet:

- Samle og styrke fagkompetansen
- Avlaste kommunene
- Utløse en større virkemiddelpott fra Fylkesmannen og mulighet for større prosjekter

Stort sett alle informantene fra kommunene mener at de har kommet styrket ut av samarbeidet på alle punkter. At samarbeidet har hatt positive effekter for kvalitet i saksbehandling og for utviklingsarbeid (skog) er det bred enighet om. Det poengteres at organiseringen legger til rette for konsentrering og spesialisering om oppgavene som både sikrer likebehandling og kompetanse- og effektiviseringsgevinster. Med hensyn til kontakt og samhandling mellom den felles forvaltningen og den enkelte kommune beskrives den som god, men i noen tilfeller som litt sporadisk. Det pekes bl.a. på at det var et godt og tett samarbeid om den første tiltaksstrategien, men at kommunene har vært mer passive i arbeidet med den andre tiltaksstrategien. Det påpekes også at det muligens var hyppigere treffpunkter/nettverksmøter mellom kommunene og forvaltningen i den første fasen av samarbeidet enn nå. Det uttrykkes en viss bekymring om at de interkommunale oppgavene forsvinner ut av den enkelte kommunes og ikke minst de enkelte kommuners lokalpolitikeres synsfelt og at den lokale forankringen dermed blir svak.

Den private landbruksstjenesten i regionen representert ved Norsk Landbruksrådgivning Lofoten og Landbruksstjenesten Midtre Hålogaland er involvert i rådgivning overfor brukerne bl.a. om utarbeidelse av SMIL søknader. Fra landbruksstjenesten framheves det at de opplever at samspillet og rollefordelingen mellom den private rådgivningstjenesten og den felles forvaltningen nå er ryddig. Selv om samspillet fungerer godt opplever den private landbruksstjenesten at kontakten mellom aktørene muligens var tettere og hyppigere i den innledende fasen av samarbeidet. Generelt gir disse informantene uttrykk for at de mener en interkommunal organisering av virkemidlene er fornuftig. Det påpekes at det gir en større pott til fordeling og er en rasjonell og effektiv måte å organisere oppgavene på. Ett område som disse informantene framhever som viktig i videreutvikling av ordningen er knyttet til læring og erfaringsdeling. Det sies at man savner en mer systematisk tilnærming til å oppsummere erfaringer fra prosjektene som gjennomføres. Hva har prosjektene enkeltvis og samlet sett gitt av resultater? En slik gjennomgang kan i neste omgang

legge grunnlaget for en diskusjon om bruken av midlene. Brukes SMIL-midlene på de «riktige» områdene?

Faglagene er representert i virkemiddelutvalget og kan gjennom deltagelsen her øve innflytelse på hvordan innholdet i samarbeidet utvikles. Også disse informantene mener samarbeidet i det store og hele fungerer godt. Det legges særlig vekt på at den felles forvaltningen har styrket saksbehandling og at det er lagt opp til gode og ryddige rutiner og prosesser. Det påpekes at det ville være mer utfordrende for den enkelte kommune å synliggjøre og stimulere til bruk av SMIL og NMSK som virkemiddelordninger.

Andre synspunkter som kommer til uttrykk kan sammenfattes i følgende punkter:

- I prosjektene har det vært mye fokus på beite og inngjerding. Har kanskje vært spisset vel mye mot dette, men samtidig er det veldig viktig at gjerdene kommer i orden. Mange skjøtter ikke gjerdeholdet og her har SMIL midlene løst et problem.
- Mange tar ikke inn over seg omfanget av arbeid som må utføres for å realisere prosjektene og at man har 3 års frist på seg. Følgen er at en del prosjekter ikke har blitt gjennomført innen fristen og at midlene har blitt inndratt. Rammen har dermed blitt strammere.
- Fra faglag/næringsorganisasjon på skogssiden poengteres det at de opplever stor forskjell på kompetansen og forvaltningen i Lo-Ve sammenlignet med kommuner andre steder i fylket og ellers som tar hånd om skogbruksoppgavene på egenhånd. Disse informantene har inntrykk av at forvaltningen driver med forholdsvis stramme ressurser og at det fort innebærer en prioritering av forvaltningsoppgavene og at det i noen grad skjer på bekostning av gjennomføringen av mer utviklingspregede oppgaver.

Utfordringer

Det er ingen av informantene som tar til orde for en reversering av samarbeidet mellom de ti kommunene i Lofoten og Vesterålen. Erfaringen er gjennomgående gode og det påpekes betydelige ulemper ved å eventuelt skulle tilbakeføre oppgavene til den enkelte kommune. Informantene ser likevel noen utfordringer som ligger i dagens samarbeidsmodell og eventuelle tiltak som det bør ha oppmerksomhet i tiden fremover:

- Heterogen samarbeidsstruktur: Det er store innbyrdes forskjeller mellom kommune i samarbeidet som Vestvågøy på den ene side og Moskenes på den andre. Forfordelingen av kostnader og gevinsten vil en slik intern asymmetri være en utfordring i ethvert samarbeid. I landbruksnæringen er det gjerne slik at det går relativt raskere nedover med næringen i små kommuner enn i større (færre bruk, mindre aktivitet). Det vil ytterligere kunne forsterke ubalansen i samarbeidet.
- Smalt samarbeidsfelt: Det er etablert et geografisk vidt samarbeid i Lo-Ve modellen, men oppgavemessig fremstår det som ganske smalt. Forvaltning av statlige tilskuddsmidler utgjør en viktig pilar i samarbeidet og eventuelle statlige vedtak om å redusere/evt. fjerne omfanget av eksempelvis SMIL ordningen vil kunne få konsekvenser for samarbeidet som sådan. Enkelte informanter tar til orde for å utvide samarbeidet til å omfatte flere oppgaver/funksjoner på det landbruksfaglige området. Samtidig vises det til at dette spørsmålet nettopp har

vært vurdert av kommunen i Vesterålen med den konklusjon at dette foreløpig ikke er aktuelt.

- Flere treffpunkter: Enkelte informanter gir uttrykk for at det er ønskelig med flere treffpunkter mellom de ulike aktørene som har roller inn mot SMIL forvaltningen. Både for generell orientering om frister og krav til søkerne, men også for å drøfte fokusområder og prioriteringer. Det foreslås en møteplass en gang i året der vertskommunen, samarbeidskommunene, virkemiddelutvalget og representanter fra den private rådgivningstjenesten kunne møtes for felles drøftinger og avklaringer.
- Lav politisk oppmerksomhet. Fra noen av deltagerkommunene påpekes det at samarbeidet lever sitt eget liv, godt skjermet fra politisk innblanding. På bakgrunn av at samarbeidet kanskje ikke omfatter oppgaver av utpreget politisk karakter kan det være forståelig. Samtidig blir det påpekt at et område som politikerne har lite eierskap til også står laglig til for hugg i en situasjon der det blir nødvendig å gjøre innsparinger

1 Bakgrunn

Kommunene i Lofoten og Vesterålen, dvs. Andøy, Bø, Flakstad, Hadsel, Lødingen, Moskenes, Sortland, Vestvågøy, Vågan og Øksnes, har inngått samarbeidsavtale om felles forvaltning av nærings- og miljøvirkemidlene i landbruket og om felles skogbrukskompetanse.

Bakgrunnen for etableringen av samarbeidet var dels en erkjennelse av at kapasiteten i landbruksforvaltningen i kommunene gradvis var blitt svekket og dels at fagkompetansen var spredt på mange kommuner og sterkt fragmentert i den enkelte kommune. I tidsrommet 1995-2005 ble antall årsverk i kommunal landbruksforvaltning halvert, samtidig ble kommunene tillagt nye oppgaver både innenfor kommunal landbruksforvaltning og på tilgrensede områder.

Situasjonen aktualiserte etablering av interkommunalt samarbeid. Det ble pekt på at kommunene gjennom samarbeid både kunne effektivisere oppgaveløsningen og styrke saksbehandlingskompetansen. Forvaltningen av landbrukets nærings- og miljøvirkemidler ble utpekt som et aktuelt samarbeidsfelt. I 2004 og 2005 fikk de to regionene prosjektmidler fra Fylkesmannen i Nordland til å gjennomføre et utviklingsprosjekt rettet mot virkemidlene for nærings- og miljøtiltak i landbruket. Utviklingsprosjektet hadde to formål:

- Utvikle en felles strategisk plan for bruken av virkemidlene
- Utrede en interkommunal forvaltningsmodell for organisering av personalressurser og felles forvaltning av virkemidlene.

Den felles strategiske planen for nærings- og miljøvirkemidlene ble utarbeidet høsten 2004, og politisk behandlet i kommunene våren 2005. Planen har siden ligget til grunn for bruken av virkemidlene i regionen. Strategisk plan inneholder felles mål for virkemiddelbruken, felles strategier for å nå målene, felles handlingsplan med regionalt viktige områder, felles retningslinjer med satser for ulike tiltak, og årlig virkemiddelbehov i Lofoten og Vesterålen. Erfaringene med felles strategisk plan viste seg raskt å være gode og allerede første året ble samarbeidet premiert med at rammen til nærings- og miljøtiltak ble økt med 30 % fra 2,0 mill. kr. i 2004 til 2,6 mill. kr. i 2005. Planen ble rullert og politisk behandlet av kommunene i 2011 og har nå gyldighet t.o.m. 2014.

Det ble lagt til grunn at det er en logisk sammenheng mellom å ha en interkommunal strategisk plan for virkemiddelbruken og å organisere en felles tjeneste for forvaltnings- og veiledningsoppgavene knyttet til samme plan. Med utgangspunkt i felles strategisk plan, ble det derfor utredet og i 2007 vedtatt en vertskommunemodell for samarbeid om fagkompetanse og felles forvaltning av virkemidlene til nærings- og miljøtiltak i landbruket.¹ Samarbeidet gjelder de samlede virkemidler som omfattes av strategisk plan for Lofoten og Vesterålen, samt Skogbruksloven med tilhørende forskrifter. Samarbeidet omfatter rådgivning og utviklingsoppgaver knyttet til verdiskapning i skog og utmark, unntatt fiske- og viltforvaltning.

¹ Grunnlaget for å etablere en felles forvaltning ble lagt gjennom dokumentet «*Nærings- og miljøvirkemidlene i landbruket. Del 2: Samarbeid om fagkompetansen og felles forvaltning av virkemidlene i Lofoten og Vesterålen*». Her beskrives nærmere bakgrunn og behovet for etableringen av samarbeidsordningene.

Behovet og utgangspunktet for å etablere samarbeid var forskjellig innenfor hhv. skogbruket og jordbruket. På skogbruk var situasjonen preget av en minimumsbemanning med to fagstillingar innenfor en storregion på 10 kommuner. Her var det allerede etablert samarbeid, men behov for å utvikle og styrke samarbeidet. På jordbruk derimot hadde kommunene tilgang på generell jordbrukskompetanse i den kommunale landbruksforvaltningen selv om ikke alle kommunene hadde spesifikk kompetanse på kulturlandskap og miljøtiltak i landbruket. Her så man imidlertid potensielle gevinstar i et samarbeide om forvaltningen av virkemidlene.

Den interkommunale forvaltningen ble iverksatt fra 1. september 2007. Sortland kommune er vertskommune for samarbeidet. Som en del av samarbeidsavtalen har Vestvågøy kommune hatt ansvaret for forvaltningen av SMIL-midlene i den forstand at Vestvågøy er sekretariat for behandling av SMIL-saker i både Vesterålen og Lofoten (samtid kontroll og oppfølging), mens Sortland kommune har vedtaksmyndighet.

I etableringen av den fellesordningen var det en viktig målsetting å involverer ulike aktører som ivaretar ulike roller i forvaltningen. Det gjelder de private veiledningstjenestene Norsk Landbruksrådgivning Lofoten og Landbruksstjenesten Midtre Hålogaland som bistår søkerne med spesiell veiledningskompetanse, kostnadsoverslag og prosjektering på områdene kulturlandskap, miljøtiltak i landbruket og organisert beitebruk. I forbindelse med evaluering og oppdatering av Strategisk plan, og innmelding av virkemiddelbehov for følgende år, inviteres veiledningstjenestene til å spille inn forslag til sekretariatet, og til å delta i egne nettverksmøter etter behov.

Som en del av ordningen er det også etablert et eget utvalg –Virkemiddelutvalget – med bred sammensetning. Virkemiddelutvalget består av en representant hver fra Lofotrådet, Vesterålen regionråd, bondelagene i Vesterålen, bondelagene i Lofoten, bonde- og småbrukerlagene i Vesterålen, bonde- og småbrukerlagene i Lofoten og Vesterålen skogeierlag. Utvalget innkalles til behandling av årsrapport for virkemidlene, komme med uttalelser til saksbehandlingen og tildeling av midler i forhold til de føringer som ligger i strategisk plan. Det skal også gi innspill til sekretariatet om eventuelle justeringer av strategisk plan, forvaltningsregler, retningslinjer og tilskuddssatser. Virkemiddelutvalget skal påse at fordelingen av midler mellom kommunene over en femårsperiode utjevnes etter omforente kriterier for ”rettferdig” fordeling.

2 Hovedtemaer og metodisk tilnærming

Det interkommunale samarbeidet i sin helhet er nå inne i sin andre periode (jf. rullering av strategisk næringsplan), og det er etter Sortland kommune sin vurdering viktig å evaluere samarbeidet med tanke på veien videre. Formålet med evalueringen har vært å innhente erfaringer med samarbeidet og de enkelte ordninger og tjenester, både sett fra brukerne/søkerne sin side, den enkelte kommune og Fylkesmannen i Nordland som bevilger virkemidlene. Fra oppdragsgivers side har det vært særlig viktig at evalueringen kartlegger forbedringspunktene og de organisatoriske grep som eventuelt må tas, både fra vertskommunen sin side, i den enkelte kommune og i samarbeidsrutinene mellom vertskommunen og de øvrige kommunene.

Evalueringen bygger dels på en brukerundersøkelse rettet mot brukeren av den felles tjenestene, dvs. næringsdrivende i skogbruket og jordbruket i Lofoten og Vesterålen, og dels en intervjuundersøkelse av sentrale representanter for både næringen (faglag), privat landbrukstjeneste, samarbeidskommunene og vertskommunen.

Undersøkelsesdesignet kan sammenfattes i følgende figur:

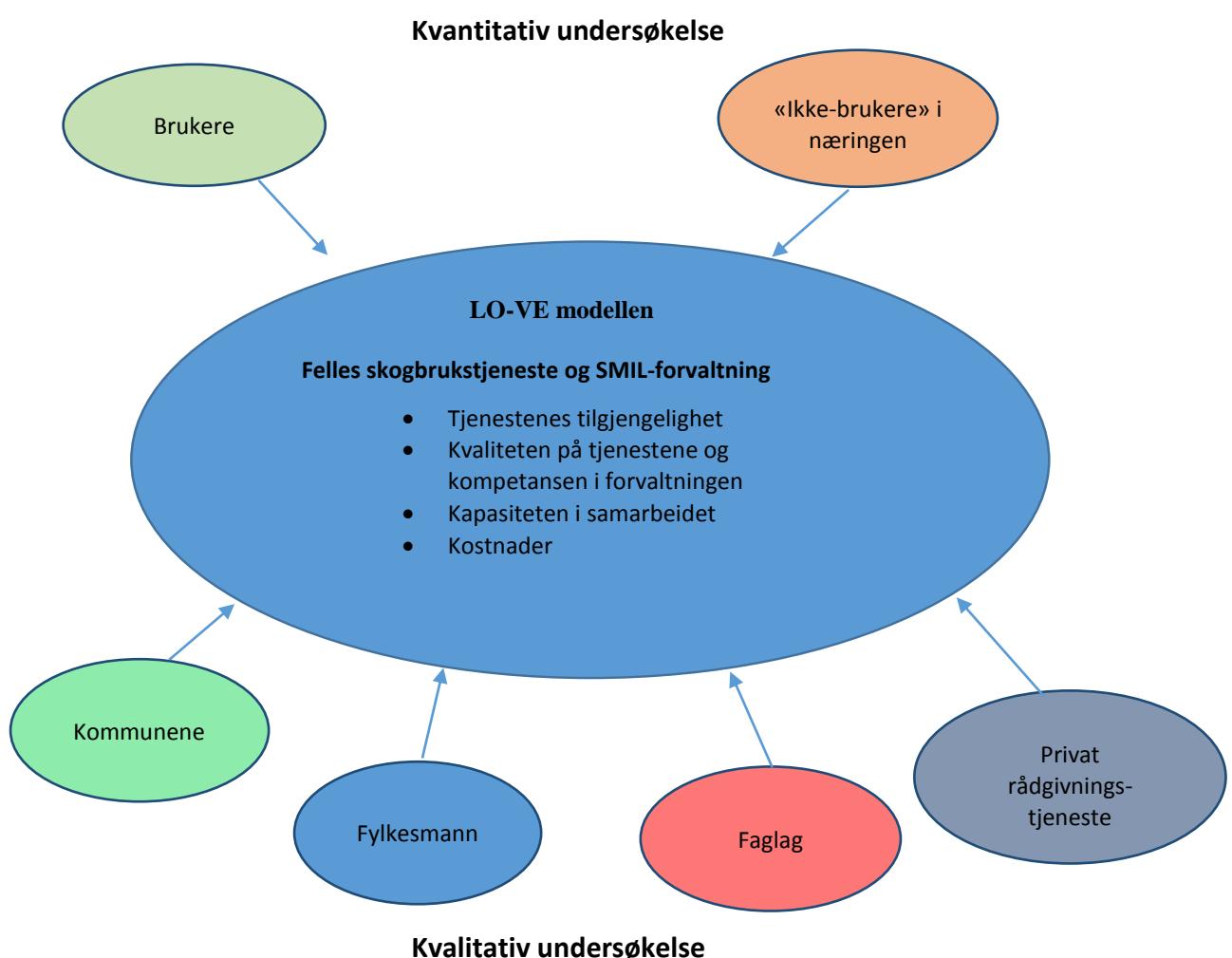


Fig. 2.1 Undersøkelsesdesign

2.1 Nærmere om brukerundersøkelsen

Oppdraget omfatter en todelt brukerundersøkelse med følgende underliggende problemstillinger.

Del 1 Felles skogbruksforvaltning: Innhenting og systematisering av brukernes erfaringer med interkommunalt samarbeid om skogbrukstjenestene. Det omfatter vurderinger av følgende saksområder/temaer:

- Forvaltningen av tilskuddsordningene
- Planlegging og rådgiving i skogbruket
- Gjennomføring av forvaltningsoppgaver
- Utviklings- og tilretteleggingsarbeid knyttet til verdiskapingen i skogbruket

Del 2 Felles SMIL-forvaltning: Innhenting og systematisering av brukernes erfaringer med interkommunalt samarbeid om forvaltningen av såkalte SMIL-midler, dvs. tilskudd til spesielle miljø- og kulturlandskapstiltak i landbruket.² Det omfatter vurderinger av:

- Ivaretagelsen av forvaltningsoppgavene knyttet til disse midlene
- Informasjons- og rådgivningsoppgaver

For hvert av de ulike temaene er brukernes erfaringer og synspunkter innhentet på grunnlag av følgende evalueringskriterier:

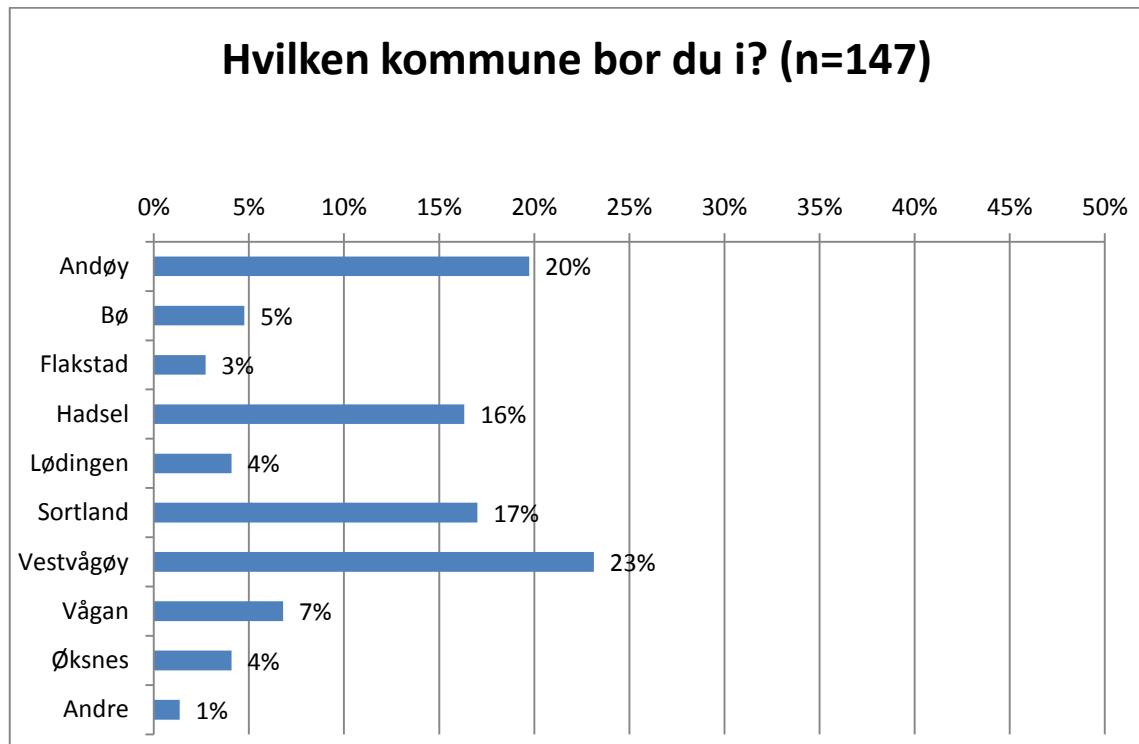
- Tjenestenes tilgjengelighet
- Kvaliteten på tjenestene og kompetansen i forvaltningen
- Kapasiteten i samarbeidet
- Kostnader for deltagelsen i samarbeidet (kost-nytte)

Brukerundersøkelsen ble gjennomført som en web-basert spørreundersøkelse. Målgruppen for spørreundersøkelsen var i utgangspunktet næringsdrivende innenfor landbruket i Lofoten og Vesterålen. Vi mottok to epostlister fra landbrukssjefen i Sortland. Den ene inneholdt næringsdrivende som mottar produksjonstilskudd og er aktuelle for SMIL-ordningen. Denne inneholdt totalt 497 respondenter, hvorav 400 var registrert med e-postadresser. Av disse igjen var 41 oppgitt to ganger (dubletter). I tillegg mottok vi et utvalg av 88 næringsdrivende innen skog. Av disse fantes 20 allerede i utvalget for SMIL-ordningen. Til sammen satt vi da igjen med 447 unike e-postadresser til undersøkelsen.

Undersøkelsen ble sendt ut 7. april. Den ble videre purret 23. april og 29. april. Vi mottok svar fra 147, noe som gir en svarprosent på 33. Dette er normalt sett en tilfredsstillende svarprosent, selv om den gjerne skulle vært noe høyere. En mulig årsak til at svarprosenten var noe lav, kan være at den dreide seg om ordninger som en del ikke har noe forhold til. I den grad dette er tilfelle, er der alltid en mulighet for at undersøkelsen kan inneholde en overvekt av de som bruker eller har interesse av ordningene. De aller fleste spørsmålene går uansett til de som faktisk bruker ordningene, og sånn sett vil resultatene være representative for disse, riktignok med relativt store feilmarginer.

² Eksempel på SMIL-tiltak er: Rydding og inngjerding av beiteområder, flytting av dyr til nye beiteområder, tilrettelegging av områder for allmennheten, restaurering av gamle bygninger, tiltak for å redusere forurensing fra landbruk til vassdrag. Det kan også gis tilskudd til planlegging av tiltak i et område, for eksempel et vassdrag. Eiere av landbrukseiendommer, grunneierlag eller andre faglag kan søke om midler.

Svarfordelingen fra kommunene fremgår av figuren under. Det er flest informanter i Vestvågøy som har svart. Disse utgjør 23 prosent av nettoutvalget. Færrest svar kom fra Flakstad med 3 prosent av svarene og Moskenes hvor ingen har svart. Variasjonen i svarfordelingen må ses i sammenheng med antall brukere i de ulike kommunene. Vestvågøy er i denne sammenheng en stor landbrukskommune, mens det knapt nok er brukere i Moskenes. Kategorien *Andre* omfatter brukere som driver/eier næringseiendom i en av de 10 kommunene, men som har en annen bostedsadresse.



Figur 2.2 Svarandeler i kommunene

2.2 Intervjuundersøkelsen

Det er gjennomført i alt 18 intervjuer. Målgruppen for intervjuene har vært aktører som har en samarbeidsrelasjon mot den felles forvaltningen. Kommunene, Fylkesmannen og til dels regionrådene utgjør rammesettende aktørene for tjenesten, mens faglagene og de private veiledningstjenestene (forsøksringene) har mer samhandlings- og kontaktflater mot tjenesten.

Formålene med intervjuene har dels vært å belyse mange av de samme temaene som ble tatt opp i brukerundersøkelsen, og dels å innhente spesifikke vurderinger fra den enkelte målgruppe gitt den rollen og målsettinger de har for den felles tjenesten. Kommunenes relasjoner i samarbeidet har naturlig hatt særlig oppmerksomhet i evalueringen. Det gjelder både kommunenes synspunkter på utviklingen av tjenestene i samarbeidet (innholds utvikling), men også synspunkter på styrings- og samhandlingsrelasjonene mellom samarbeidskommunene og vertskommunen.

I tillegg er det også i forbindelse med arbeidsmøte om prosjektet innhentet synspunkter på samarbeidet fra ansatte i den felles tjenesten.

Valg av informanter ble gjort i samråd med oppdragsgiver og tabellen under gir en oversikt over informantgruppene.

Målgruppe	Informant	Antall intervjuer/informanter
Alle kommunene	Landbruksjef/næringsjef el.	9
Sortland og Vestvågøy	Ansatte i tjenesten	3
Faglag	Bonde- og småbrukerlaget i hhv. Lofoten og Vesterålen Bondelagene i hhv. Lofoten og Vesterålen Neg Skog	5
Privat landbrukstjeneste	Norsk Landbruksrådgivning Lofoten og Landbrukstjenesten Midtre Hålogaland	2
Fylkesmannen	Landbruksavdelingen	1
Sum		20

Tabell 2.1: Informanter

Informantsamtalene ble gjennomført som telefonintervjuer og fulgte en fastlagt intervjuguide tilpasset målgruppen, men med åpning for vurderinger utover de temaer som fulgte av intervjuguiden. Alle intervjuer ble gjennomført i perioden april-mai 2014. Alle informanter stilte velvillig opp, satt av god tid og ga nyanserte svar på problemstillingene.

2.3 Presentasjon av data

I sum er det hentet inn en stor mengde datamateriale i denne undersøkelsen, både gjennom den todelte spørreundersøkelsen og gjennom 20 dybdeintervjuer. I det videre blir resultatene fra spørreundersøkelsen presentert først i kapittel tre. Her vil hovedvekten ligge på å få fram frekvensene i svarfordelingen, men kommentarer og synspunkter som informantene har gitt i åpne svar gjengis også. I kapittel fire gjennomgås synspunktene fra de ulike målgruppene i intervjuundersøkelsen.

3 Resultater fra brukerundersøkelse

I dette kapitlet redegjøres det for resultater fra brukerundersøkelsen og intervjuene. Først gjennomgås resultatene for SMIL- delen av undersøkelsen.

3.1 SMIL

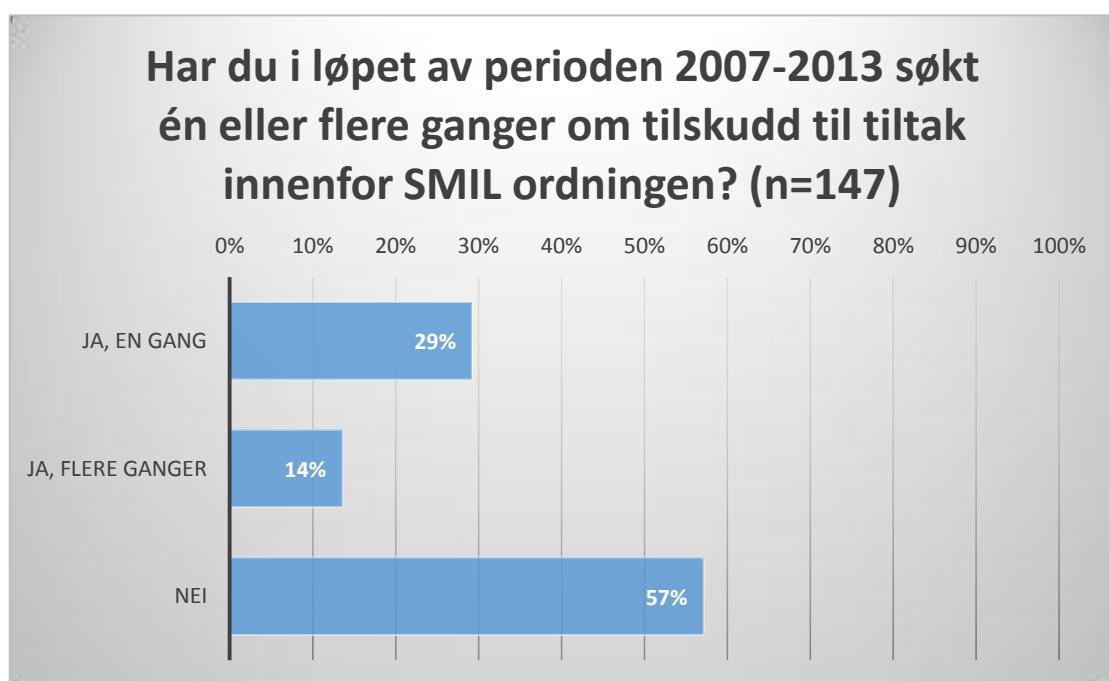
SMIL-ordningen har som formål å fremme natur- og kulturminneverdiene i jordbrukskretsene og redusere forurensningen fra jordbruket utover det som kan forventes gjennom vanlig jordbruksdrift. Virkemiddelordningen hører inn under jordbruksoppkjøret. I fjorårets oppgjør (statens tilbud) ble rammen for 2014 fastsatt til 125 millioner for SMIL. SMIL virkemidlene kanaliseres til kommunene gjennom en fordeling foretatt av Fylkesmannen.

Aktuelle søkerne på SMIL midler er foretak eller eiere som driver og/eller eier en landbrukseiendom (både i drift og uten drift). I samråd med oppdragsgiver er imidlertid målgruppen for undersøkelsen avgrenset til å omfatte aktivt næringsdrivende som mottar produksjonstilskudd. Det innebærer at eiere av landbrukseiendom som ikke driver aktivt jordbruk samt lag og foreninger er utelatt av undersøkelsen. Denne avgrensingen ble gjort fordi det ville innebære et betydelig merarbeid å identifisere og spore e-postadresser til informanter i disse to kategoriene.

3.1.1 Bruk av ordningen og kontaktmønster

Følgende spørsmål ble stilt: *Har du i løpet av perioden 2007-2013 søkt én eller flere ganger om tilskudd til tiltak innenfor SMIL ordningen?*

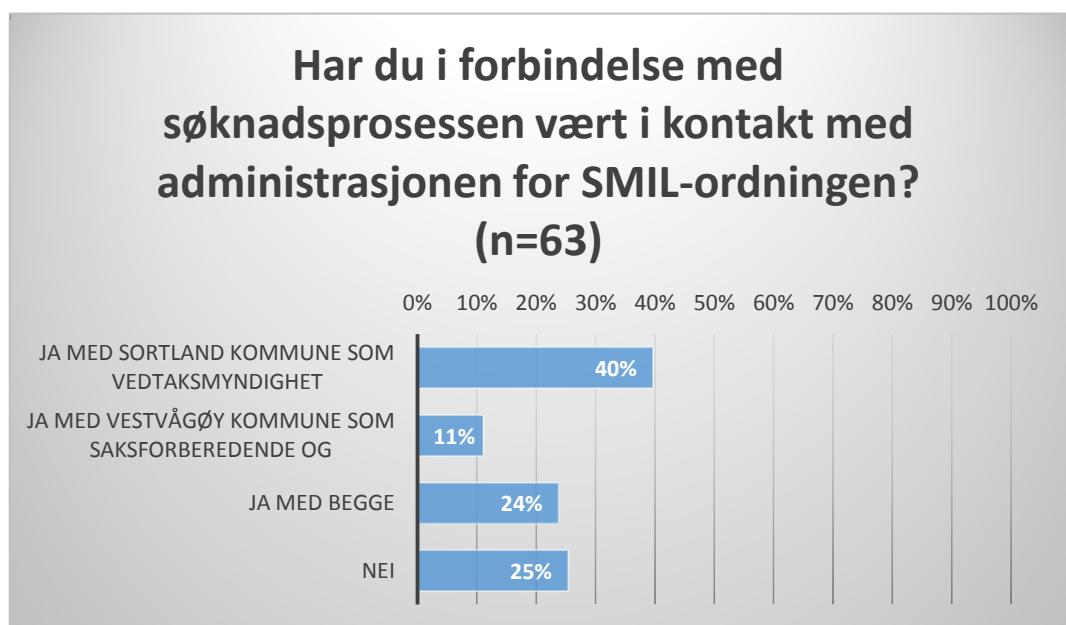
Et flertall på 57 prosent av nettoutvalget (de som har svart) svarer avkreftende på dette spørsmålet, mens 43 prosent oppgir at de har søkt én eller flere ganger.



Figur 3.1 Bruk av ordningen. N=147

Informanter som svaret at de ikke har søkt om SMIL midler fikk oppfølgende spørsmål om årsaker til dette. 84 informanter har svart på dette spørsmålet. Hovedårsaken til at ordningen ikke benyttes er at den ikke oppfattes som relevant. Det synes imidlertid også å være noen barrierer knyttet til kunnskap om ordningen. 18 prosent av dem som ikke har søkt om midler oppgir manglende kunnskap om hvordan man søker som en årsak, mens 15 oppgir manglende kunnskap om selve ordningen. Andre årsaker som nevnes er at det er lite midler å hente og at det stilles krav om tilleggsdokumentasjon/miljøplan som oppleves som vanskelig å fremskaffe.

Det er i alt 63 informanter i nettoutvalget som har søkt om SMIL-midler. Det neste spørsmålet vi var opptatt av å få vite var *om* og i så fall *på hvilken måte* søkerne hadde vært i kontakt med administrasjonen for SMIL-ordningen i forbindelse med søknadsprosessen?



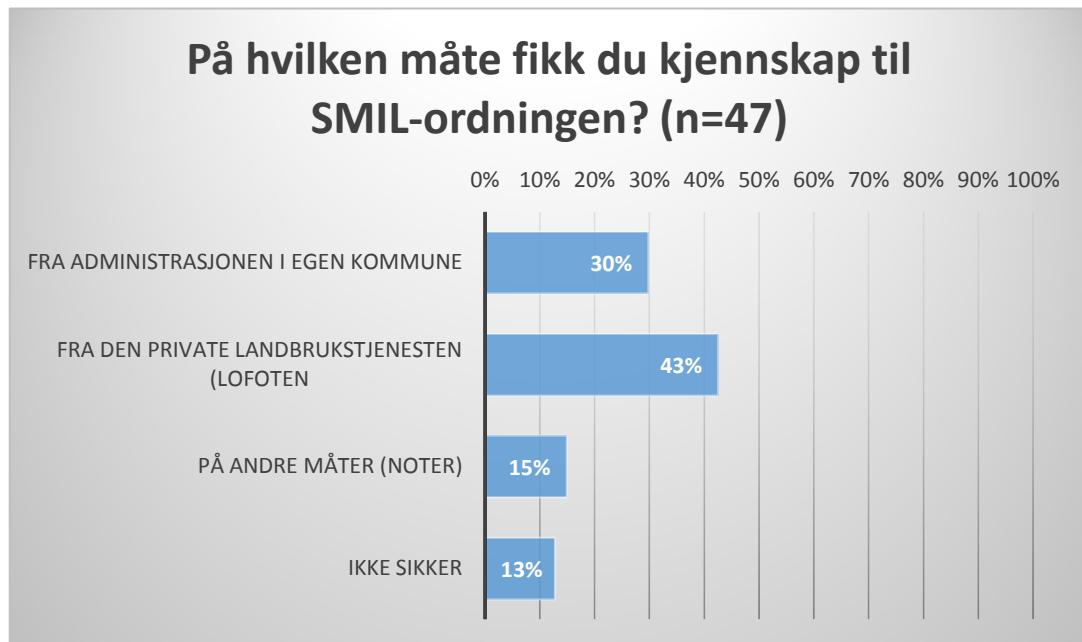
Figur 3.2: Kontaktmønster. N=63

Som det fremgår av figur 3.2 oppgir en fjerdedel av søkerne at de ikke har hatt kontakt med administrasjonen for ordningen. Av de som har hatt kontakt med den felles administrasjonen for ordningen oppgir 40 prosent at kontakten kun har vært med Sortland kommune som vertskommune for samarbeidet, mens 11 prosent sier de kun har hatt kontakt med sekretariatsressursen som er lokalisert til Vestvågøy. En knapp fjerdedel sier at de har hatt kontakt med både Sortland og Vestvågøy.

Den private landbrukstjenesten i regionen - Norsk Landbruksrådgivning Lofoten og Landbrukstjenesten Midtre Hålogaland – blir brukt i forbindelse med SMIL midlene, ikke minst gjelder det bistand til søkerne mht. prosjektering, kostnadsoverslag og søkerutsformning. På spørsmål om søkerne har mottatt bistand fra den private landbrukstjenesten svarer et flertall på 56 prosent bekrefrende på dette, mens 41 prosent oppgir at de ikke har hatt kontakt med den private rådgivningstjenesten.

Den private landbrukstjenesten benyttes av søkeren i forbindelse med rådgivning ved utvikling av prosjekt/utforming av søker. Som det fremgår av figur 3.3 har den private landbrukstjenesten også en viktig rolle i å informere om selve ordningen og de muligheter for finansiering av prosjekter den gir. 43 prosent av de som faktisk har benyttet seg av ordningen oppgir at de fikk vite om ordningen gjennom den private

landbruksstjenesten. En knapp tredjedel oppgir at de fikk kjennskap til ordningen gjennom administrasjonen (landbruksforvaltningen) i egen kommune.



Figur 3.3: Kilder til kunnskap om SMIL-ordningen. N=47

Hvor hyppig kontakt har så søkerne med den felles administrasjonen for ordningen? Det store flertall (83 prosent) av de i utvalget som har benyttet seg av ordningen sier at kontakthyppigheten har vært mellom 2 til 6 ganger. Få (10 prosent) oppgir å ha tatt kontakt kun en gang, mens ingen sier de har hatt kontakt flere enn 6 ganger.



Figur 3.4: Kontakthyppighet med den felles administrasjonen. N=47

På spørsmål om hvilket informasjonsbehov søkerne har hatt da de tok kontakt oppgir flest behov for informasjon om frister og søknadsskjema som den vanligste årsaken

3.1.2 Vurdering av informasjon, veiledning og saksbehandling

Informantene ble spurta om hvor fornøyd de er med fem forskjellige sider ved søknadsprosessen. Svarene tyder på at flertallet av brukerne er til dels svært fornøyd med ulike sider ved denne prosessen. På alle de fem indikatorene uttrykket et klart flertall positive vurderinger. At eksempelvis kun 9 prosent sier seg misfornøyd med serviceinnstilling/tilgjengelighet må betraktes som et meget godt resultat. Den enkeltfaktoren som relativt sett kommer «dårligst» ut er saksbehandlingstid.

I bakgrunnstallene finner vi ingen store utslag mellom kommunene når vi ser på tilfredshetsindikatorene. En liten overvekt av positive svar fra Vesterålskommunene kan imidlertid registreres.

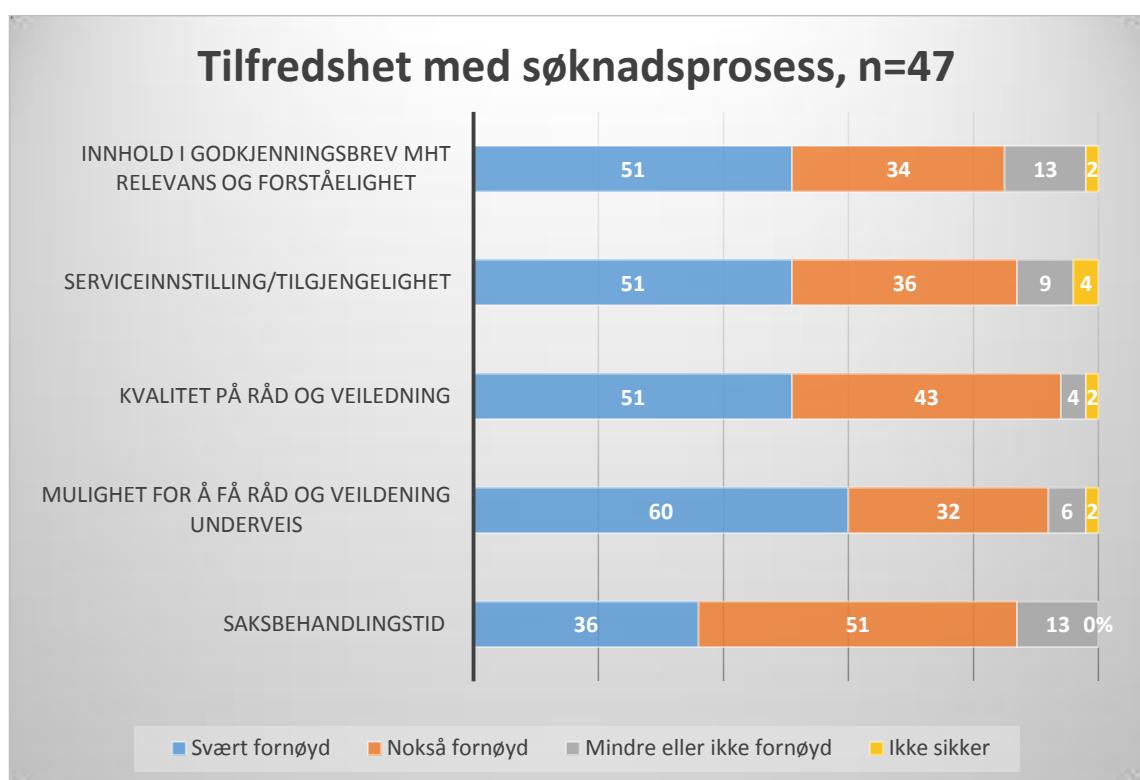


Fig. 3.5 Tilfredshet med ulike sider ved søknadsprosessen for SMIL-midlene. Prosent, N= 47

Ikke alle informanter er fornøyd med forvaltningen av ordningen og flere av disse har benyttet anledningen til å gi kommentarer ev. fremme forslag til forbedringstiltak i åpen svarkategori. Svarene er gjengitt i sin helhet nedenfor med kun språklige korrekSJoner fra NIVI.

- «Fikk ikke gode råd, søknaden avslått.»
- «Har ikke fått svar på søknaden 1 år etter søknad. Katastrofalt dårlig.»
- «Saksbehandlingstiden bør reduseres. Mao, saksbehandler må få større stillingsprosent»

- «Forsøksringen har mer kunnskap om hvor smilmidlene kunne ha vært brukt»
- «Det er veldig spesifikke krav, og noen ganger vanskelig å oppfylle. F eks at avskoget areal ikke kan bearbeides og brukes til dyrkamark»

3.1.3 Synspunkter på interkommunal organisering

Informantene ble også bedt om synspunkter på ulike sider av den interkommunale organiseringen av SMIL forvaltningen. Det var formulert fire påstander om det interkommunale samarbeidet som informantene skulle ta stilling på en skala fra helt enig til helt uenig.

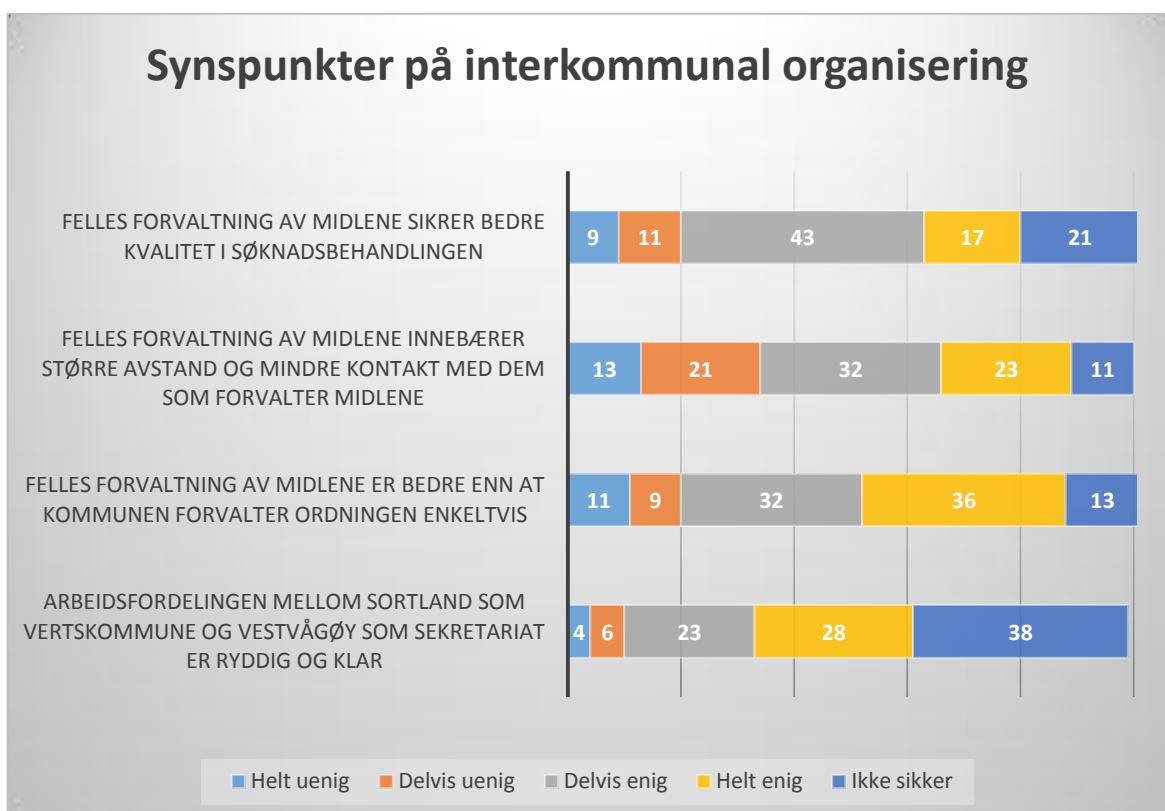


Fig. 3.6: Synspunkter på interkommunal organisering. Prosent, N= 47

Hovedinntrykket som formidles gjennom figuren er at søkerne av SMIL midler ser klare fordeler av interkommunal organisering av arbeidet. Et flertall på 68 prosent er helt eller delvis i påstanden om at samarbeid gir en bedre forvaltning av midlene enn om kommunene forvaltet midlene enkeltvis. Et litt mindre flertall (60 prosent) gir støtte til påstanden om at samarbeid styrker kvaliteten i arbeidet. Samtidig ser informantene at samarbeidet har noen «nærhetskostnader». 55 prosent er enig i at samarbeid og felles forvaltning av virkemidlene innebærer større avstand til og mindre kontakt med forvaltningen enn om forvaltningen ble ivaretatt i regi av egen kommune.

Vurderingen av påstanden om at arbeidsfordelingen mellom Sortland og Vestvågøy er ryddig og klar preges av en stor andel usikre. Det kan være uttrykk for at brukerne opplever denne organiseringen som en del av forvaltningens «indre liv» som de har få forutsetninger for å vite og mene så mye om. Ser vi på de som har konkrete oppfatninger, preges tallene likevel av en stor overvekt av de som er enige i påstanden og svært få som uttrykker misnøye

På direkte spørsmål om brukerne mener at SMIL forvaltningen bør videreføres som interkommunal ordning eller ikke, bekreftes langt på vei inntrykket fra holdningene til påstandene gjengitt over. Et flertall ønsker å beholde og videreutvikle den felles forvaltningsmodellen. Samtidig ønsker nesten en fjerdedel å tilbakeføre forvaltningen til kommunene, mens en annen knapp fjerdedel gir utsyn for usikkerhet.

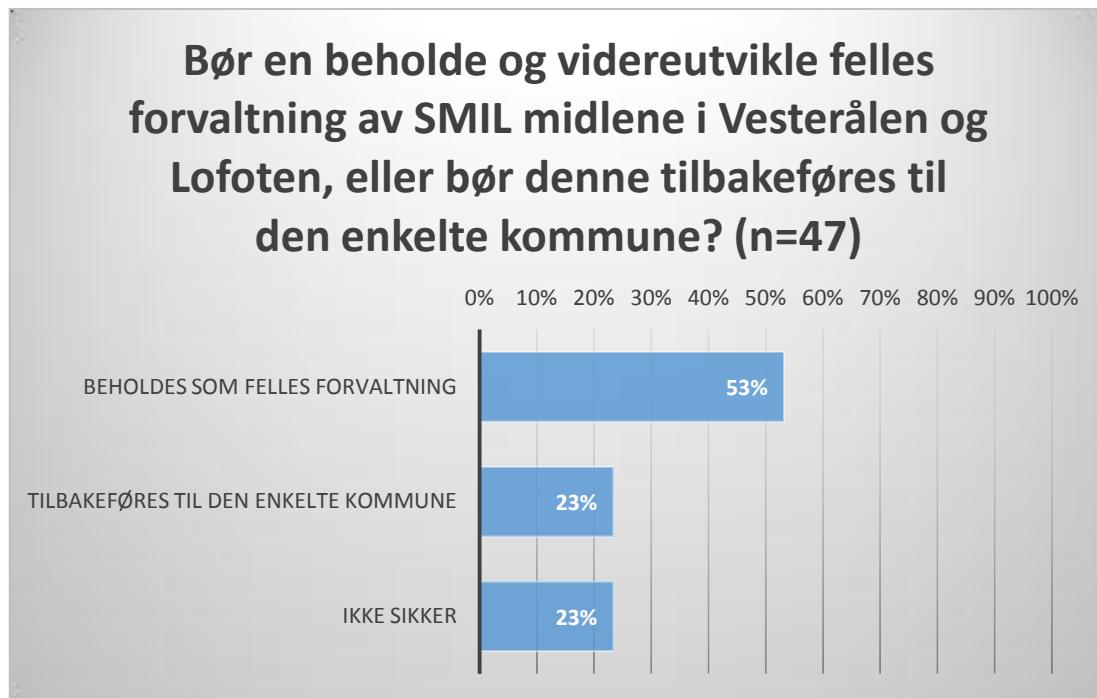
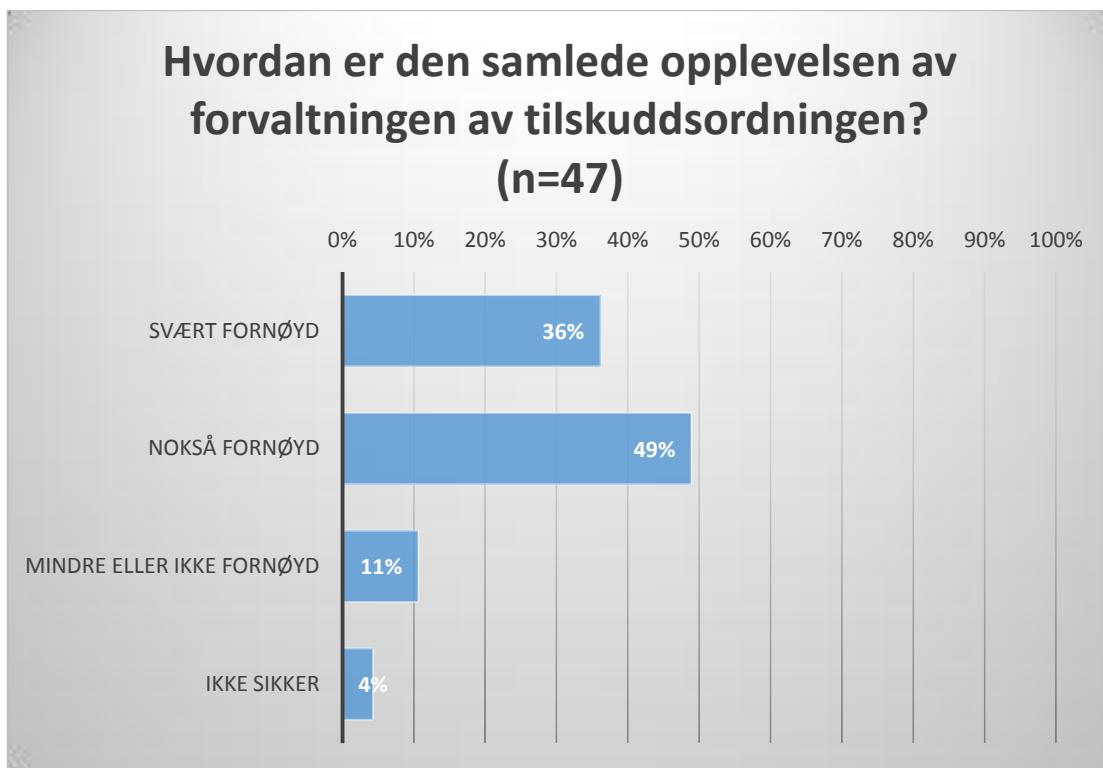


Fig.3.7: Holdninger til videreføring av felles SMIL-forvaltning. N=47

Enkelte informanter har avgitt andre synspunkter og fremmet forslag til forbedringstiltak for hvordan det interkommunale samarbeidet om SMIL-midlene er organisert i åpen svarkategori:

- «Virkemiddelutvalget er for passivt og for lite deltagende i prosessene rundt søknadsbehandlingen»
- «Altfor tungvint system. La beslutningsmyndighet legges til kommunal landbrukskontor. Skal vi ha hjelp gjennom Hålogaland Landbruksstjenester koster det penger. Det blir altfor dyrt du sitter igjen med ingenting! Avskaff hele ordningen hvis den ikke kan forenkles betraktelig. Sånn som det fungerer i dag, spiser antakelig byråkratiet opp en stor del av pengene!»
- «Ønskelig med kun en person å forholde seg til.»

SMIL-informantene ble til slutt bedt om å gi sin totalvurdering av forvaltningen av tilskuddsordningen. Resultatet fremgår av figur 3.8.



Figur 3.8: Samlet vurdering av SMIL-forvaltningen. N=47.

Det er en klar positiv vurdering som kommer til uttrykk. 36 prosent er svært fornøyd, mens 49 prosent sier seg nokså fornøyd. Mo. 85 prosent heller i positiv retning i sin dom over den felles forvaltningen. Dette må tolkes å være et godt resultat. Kun 11 prosent oppgir å være misfornøyd. Det foreligger ikke brukerevalueringer av forvaltningen av SMIL-midler (eller tilsvarende tilskuddsmidler) i tiden før etableringen av samarbeidet så sammenligninger av holdninger til forvaltningen over tid lar seg ikke gjøre. Det er imidlertid gjort evalueringer av felles landbruksforvaltning andre steder i landet. En evaluering av den felles miljø- og landbruksforvaltningen i Midtre Namdal viser svært like resultater som i vår evaluering. Når det gjelder samlet fornøydhetsmedden felles tjenesten uttrykte 70 prosent av brukerne at de var litt eller svært fornøyd, mens kun 6 prosent var misfornøyd ble brukerne (aktivt næringsdrivende i jordbruket). Her skal det imidlertid tilføyes at den felles miljø og landbruksforvaltningen i Midtre Namdal omfattet flere oppgaver, herunder vedtaksmyndighet etter en rekke særlover, enn samarbeidet i LO-VE.

3.2 Skog

Den andre delen av spørreundersøkelsen har vært viet den felles skogbruksforvaltningen. Samarbeidet om skogbruket omfatter felles forvaltning av ulike kommunale og regionale tilskuddsordninger, saker etter skogbrukslovgivningen og rådgivnings- og utviklingstjenester knyttet til verdiskaping i skog og utmark. 85 informanter av nettoutvalget på 147 informanter oppgir å drive eller eie skog og er dermed i målgruppen for undersøkelsen om skogsamarbeidet. Av disse oppgir 34 at de ikke har vært i kontakt med den felles skogbruksforvaltningen. Det innebærer at 51 informanter (dvs. 60 prosent av utvalget) har vært i kontakt med forvaltningen på en eller annen måte. Blant informantene som ikke hadde vært i kontakt med forvaltningen oppgir de fleste at de ikke kjenner til den felles forvaltningen eller ikke kan angi noen særskilt grunn.

3.2.1 Bruk av ordningen og kontaktmønster

Når det gjelder informantene som har vært i kontakt med det felles skogbrukskontoret viser figur 3.9 at behovet for faglige råd og utviklingstjenester er hovedårsaken til at man har tatt kontakt. Behov for informasjon om tilskuddsordninger/tilskuddssøknader oppgis bare av 10 prosent.

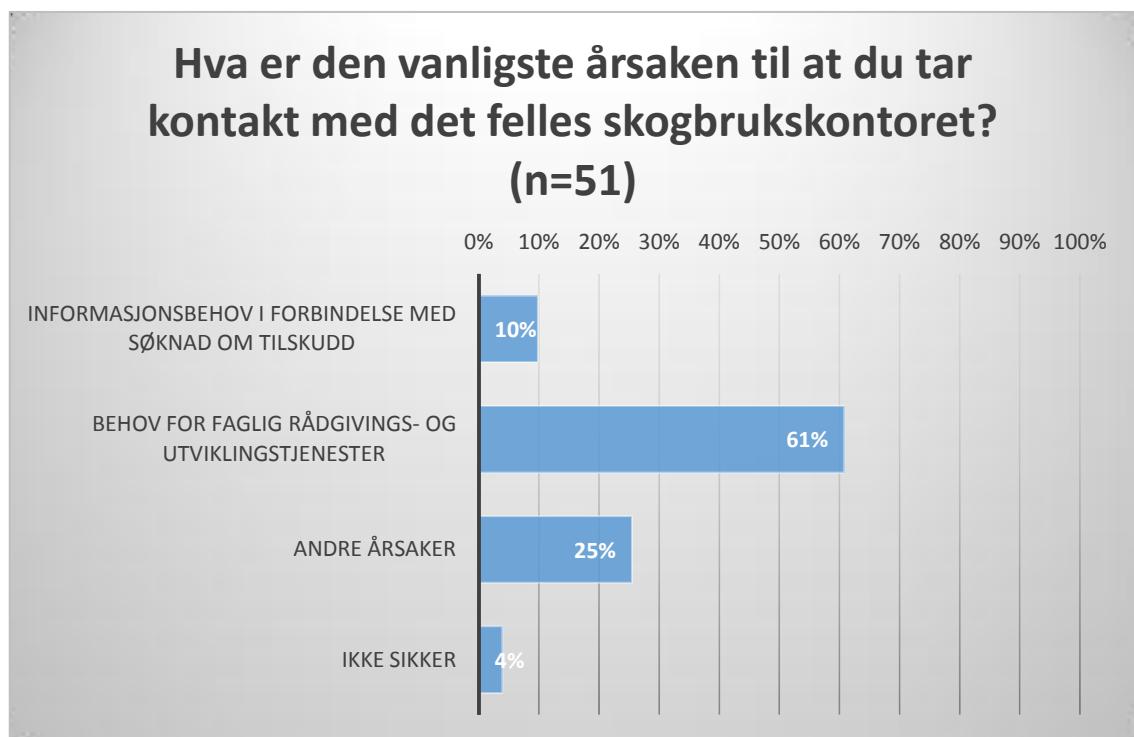


Fig. 3.9: Årsaker til kontakt med felles skogbruksstjeneste. N= 51

I åpent kommentarfelt presiseres nærmere hva kontakten med skogbruksforvaltningen har dreid seg om. Svarene kan sammenfattes i følgende punkter:

- Skogfaglige spørsmål
- Orientering om plikter som skogeier
- Informasjon om skogplanter
- Behov for informasjon i forbindelse med hogst.
- Samtaler og veiledning, samt diskusjon om utvikling av skog og sagbruk i regionen
- Ungskogpleie og tynningshogst
- Planlegging og bygging av skogsvei
- Felles deltagelse i skogprosjekt.
- Skogskjøtsel

Når det gjelder *kontakthyppighet* opp gir den største andelen av informantene (39 prosent) at de har vært i kontakt med den felles skogbruksstjenesten 1-2 ganger årlig for rådgivnings- og utviklingstjenester. Om lag en fjerdedel sier de har hatt kontakt oftere enn 1-2 ganger, mens drøyt 30 prosent opp gir sjeldnere enn dette.

Hvor ofte vil du anslå at du årlig har hatt kontakt med den felles skogbruksstjenesten i forbindelse med... Behov for rådgivnings- og/eller utviklingstjenester (n=51)

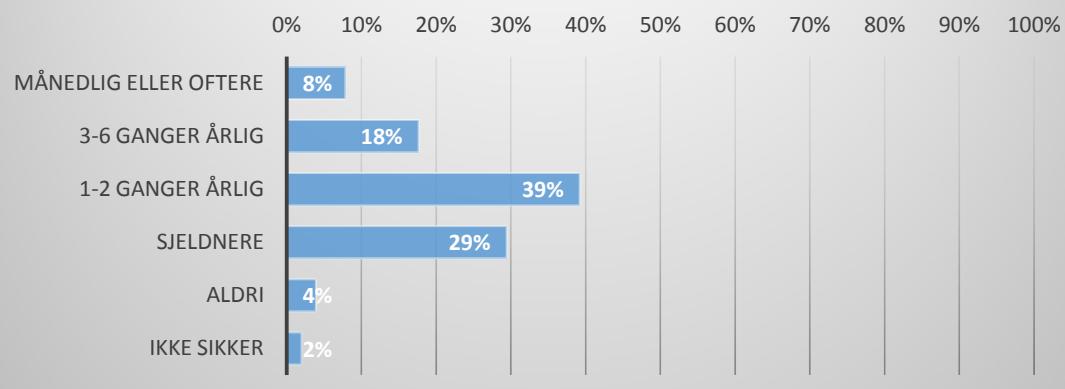


Fig.3.10: Kontakthyppighet med felles skogbruksstjeneste. N=51

På spørsmål om på hvilken måte det ble tatt kontakt oppgir den største andelen at kontakten har vært via telefon. Nesten halvparten av informantene som har svart på dette spørsmålet sier imidlertid at de også har hatt kontakt gjennom personlig oppmøte. Om trent en like stor andel oppgir at kontakten har vært sjeldnere enn 1-2 ganger i året.

Det er den «aktive» kontakten mellom brukerne og skogbruksstjenesten som er mål i spørsmålene her. I tillegg kommentere flere informanter i spørreskjemaet at de har innhentet opplysninger og lastet ned ulike typer informasjon fra Sortland kommunes hjemmeside om samarbeidet. Informasjonsbehovet har for flere blitt dekket på denne måten.

For å få en indikasjon på proaktivitet fra skogbrukskontorets side fikk informantene spørsmål om de selv har blitt kontaktet av noen fra det felles kontoret. Hele 63 prosent av informantene bekrefter at de har opplevd å bli kontaktet på denne måten. 18 prosent sier de ikke har opplevd slik kontakt.

Figur 3. 11 viser en klar positiv holdning til tilgjengeligheten til den felles skogbruksstjenesten. Spørsmålet som ble stilt var: «Alt i alt hvor fornøyd er du med tilgjengeligheten til det felles skogbrukskontoret (muligheten for å få kontakt, åpningstider mv.)?» 35 prosent svarer at de er nokså fornøyd, mens 55 prosent sier at de er svært fornøyd. Kun 4 prosent er mindre eller ikke fornøyd.



Fig 3.11: Vurdering av tilgjengelighet. N=51

3.2.2 Vurdering av informasjon, veiledning og saksbehandling

Den neste delen av undersøkelsen dreide seg om vurderinger av sentrale arbeidsoppgaver for den felles skogbruksjenesten. Den første problemstillingen dreide seg om grad av tilfredshet med forvaltningen av tilskuddsordninger (omfatter bl.a. nærings- og miljøtiltak i skogbruket, tilskudd til skogkultur, tilskudd til skogsveier, tilskudd til drift i bratt og vanskelig terrengr mv).

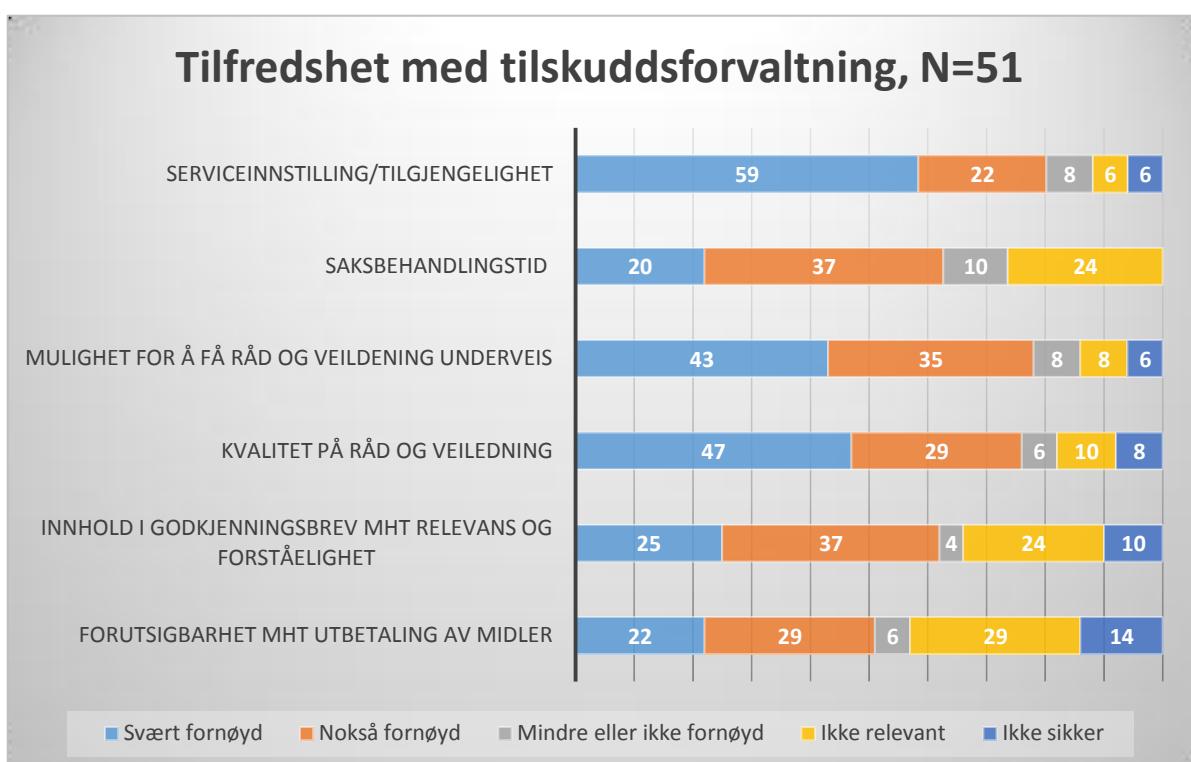


Fig. 3.12: Tilfredshet med tilskuddsforvaltning. Prosent. N=51

På samtlige måletemaer for tilfredshet med tilskuddsforvaltningen uttrykker et flertall av informantene at de er nokså eller svært fornøyd med arbeidet som utføres av skogbrukskontoret. Det er særlig god score for serviceinnstilling og for muligheten for og kvaliteten på råd og veiledning. Det oppnås ikke fullt så godt resultat for saksbehandlingstid. Her skal man imidlertid være klar over at for enkelte av tilskuddsmidlene, f.eks. tilskudd til skogsveier er det Fylkesmannen som er saksbehandler. Det er grunn til å anta at brukerne ikke har oversikt over detaljene i ansvarsforholdene her og at lang saksbehandlingstid hos Fylkesmannen kan ha bidratt til en noe svakere resultat på dette måletemaet. Andelen mindre eller ikke fornøyde er gjennomgående lav, mens andelen som svarer «ikke relevant» er relativt høy på enkelte temaer. Det reflekterer sannsynligvis at de aktuelle brukerne ikke har søkt om tilskuddsmidler og at de dermed ikke har grunnlag for å svare.

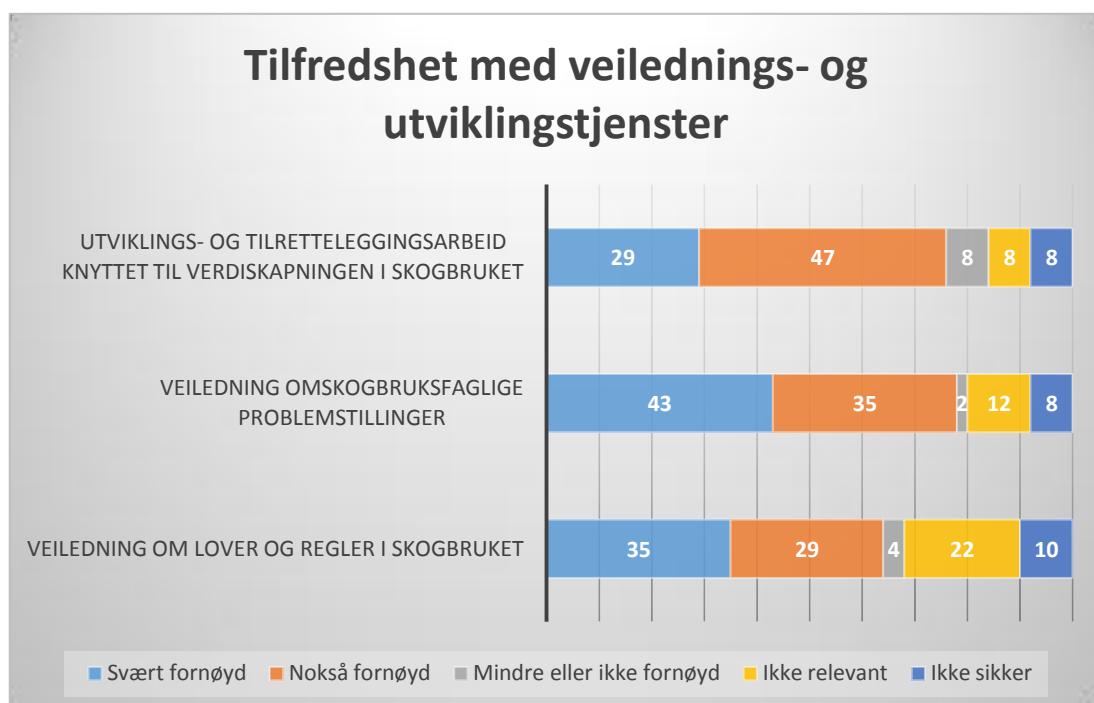


Fig. 3.13 Tilfredshet med veilednings- og utviklingstjenester. Prosent. N=51

Også når det gjelder veilednings- og utviklingsoppgavene i skogbruket får skogbrukstjenesten gode tilbakemeldinger fra brukerne. Positivandelen (nokså eller svært fornøyd) ligger godt over 60 prosent på de tre måletemaene. Bildet preges av svært få misfornøyde brukere. I bakgrunnstallene finner vi ingen utslag etter kommunetilhørighet (f.eks. at brukeren i Vesterålen er mer fornøyd enn brukerne i Lofoten).

Det tredje temaet brukerne ble bedt om å vurdere var tilfredsheten med skogbrukskontorets oppfølging av forvaltningsoppgaver, jf. fig 3.14. Det inkluderer behandling av søknader om byggetillatelse for skogsvei, oppfølging av meldeplikten for hogst og foryngelsesplikten etter hogst og til slutt avsetting og bruk av skogfondsmidler. Nok en gang preges bildet av høye andeler positive tilbakemeldinger og svært få som oppgir at de er misfornøyd. Det som kanskje er mest framtredende her er likevel den høye usikkerhetsandelen som preger svarene. Det kan skyldes at brukerne opplever disse oppgavene som «forvaltningsinterne» og at de i liten grad er i posisjon for å gi vurderinger her. En annen årsak kan være at det er kun de siste par årene at det er gjennomført hogst i området, og at det derfor reelt sett er svært få brukere som har gjort konkrete erfaringer med håndteringen av enkelte av disse oppgave som f. eks. oppfølgingen av meldeplikten og foryngelsesplikten.

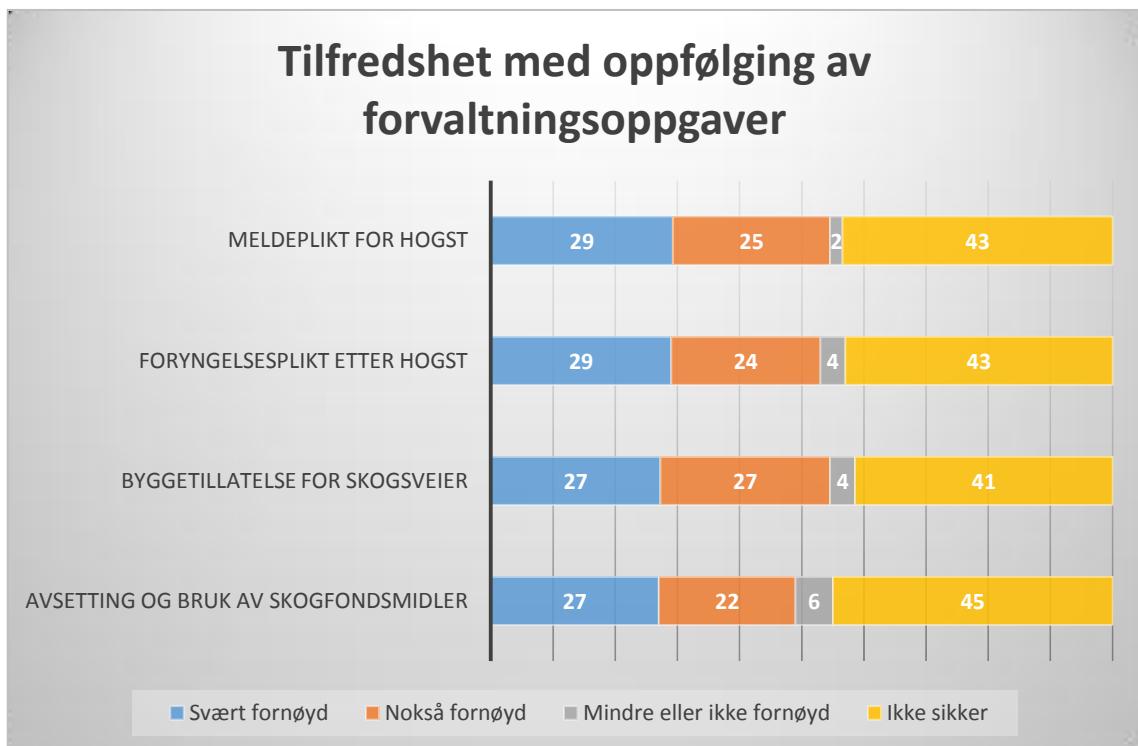


Fig. 3.14 Tilfredshet med oppfølging av forvaltningsoppgaver. Prosent. N=51

3.2.3 Synspunkter på interkommunal organisering

Brukerne gir uttrykk for klar støtte til den interkommunale organiseringen av skogbruksforvaltningen. Informantene gir bred støtte til påstanden om at samarbeid sikrer bedre kompetanse og kvalitet på skogbruks- og utmarkstjenestene. Kun 14 prosent sier seg uenig i dette. Også påstanden om at interkommunalt samarbeid ikke har stor betydning for nærhet og tilgjengelighet sier også et flertall av informantene seg enig i (62 prosent). Her er likevel en litt større andel av informantene som sier seg uenige (22 prosent).

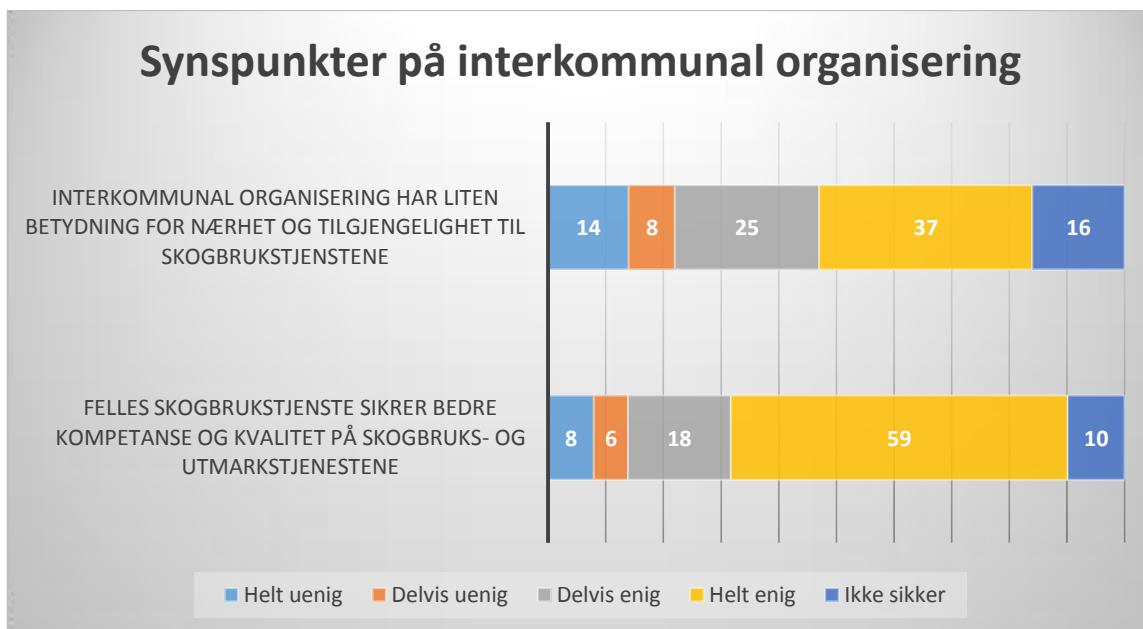


Fig. 3.15. Synspunkter på interkommunal organisering. Prosent. N=51

Oppslutningen om det interkommunale samarbeidet om skogbruksforvaltningen kommer klart til uttrykk når informantene ble bedt om å ta stilling til om samarbeidet om bør beholdes og videreutvikles eller avvikles.

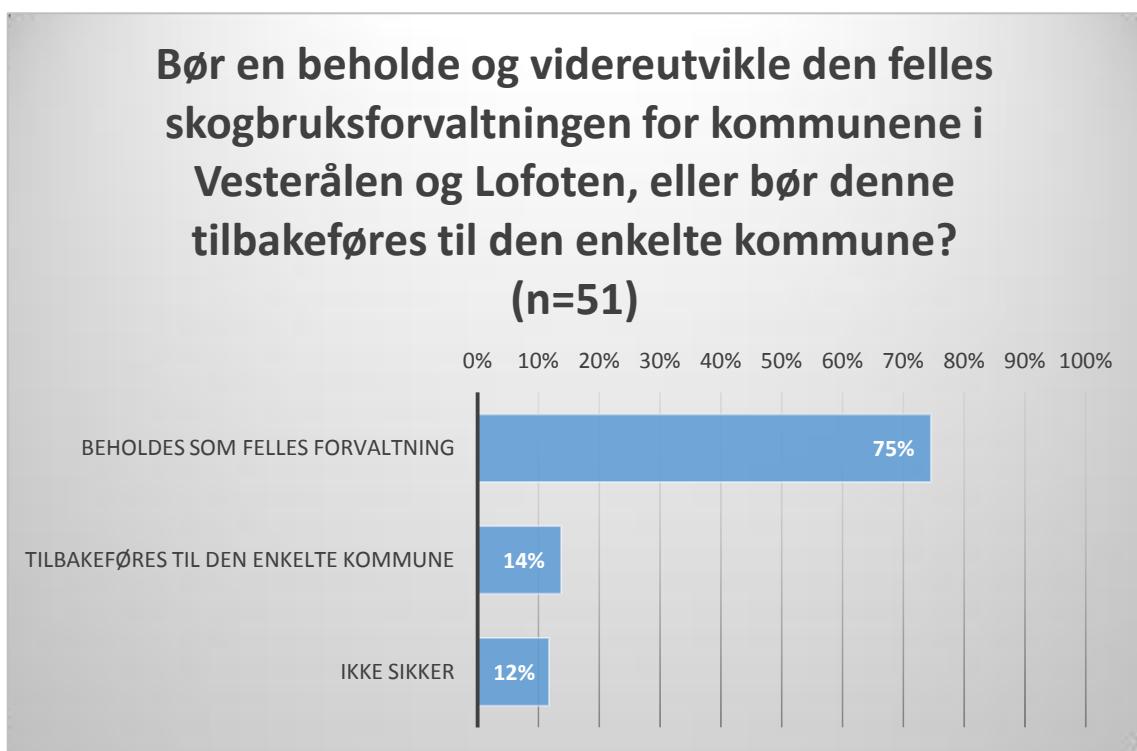


Fig. 3.16: Holdninger til videreføring av felles skogbruksforvaltning. N=51

75 prosent mener at den felles skogbruksforvaltningen bør videreføres, mens kun et mindretall på 14 prosent mener at disse oppgaven bør tilbakeføres til kommunene. I åpent svarfelt har enkelte informanter kommentert hvorfor de synes det er bra med interkommunal organisering. Styrket fagkompetanse og en mer profesjonell og anonym

saksbehandling er temaer som blir trukket fram, jf. følgende sitat «Syns det er flott med felles ordning da man slipper å ha en fra sin egen kommune som saksbehandler.» Flere gir også uttrykk for stor tillit til fagpersonene som inngår i samarbeidet og understreker at personlig egnethet er langt viktigere for at oppgavene skal bli ivaretatt på en god måte enn hvor oppgavene er lokalisert.

Til slutt ble informantene bedt om å gi sin samlede vurdering av samarbeidet. I tråd med resultatene så langt blir det igjen gitt en svært god vurdering av samarbeidet. En fornøydandel på til sammen 84 prosent og en misfornøydandel på 4 prosent gir et temmelig entydig bilde av et vellykket samarbeid.



Fig. 3.17 Samlet vurdering av den felles skogbruksforvaltningen

Har så informantene synspunkter på endringer/forbedringer i samarbeidets innhold eller hvordan det er organisert? Ikke så mange, men noen synspunkter kommer fram:

«Kunne gjerne tenke meg å få tilsendt informasjonsbrosjyrer årlig i posten. Nyheter, forvaltning etc. Kalender med viktige dager for skogbrusdrifta i regionen.»

«La samarbeidet være på samme nivå som i dag, eller øk bemanningen hvis det som styrer forvaltningen mener det er behov for det.»

«Kommunestyrene i de medvirkende kommunene bør oftere få informasjon om skogbruket i området»

«Skogbrukstjenesten bør være i kontakt med hver enkelt kommune, ellers blir forvaltningen fort glemt lokalt.»

«Gi forvaltningen flere midler til å løse oppgavene.»

«Fagpersoner mangler i kommunene og det resulterer i at skogbruk aldri blir løftet på dagsorden i kommunene i form av oppmerksamhet eller tildelinger Elendig formidling i utkantkommuner»

4 Inntrykk fra intervjuundersøkelsen

Intervjuene var som nevnt strukturert etter en liste med spørsmål som i stor grad var relevante for alle målgruppene, men som også inneholdt mer spesifikke spørsmål til den enkelte målgruppe. Følgende hovedtemaer ble tatt opp i samtalene:

- Overordnede erfaringer med samarbeidet
- Organiseringen av samarbeidet
- Kompetanse og kvalitet i tjenestene
- Samarbeid med andre aktører
- Finansiering
- Utfordringer

4.1 Overordnede erfaringer med samarbeidet

Fylkesmannen

Fylkesmannen mener samarbeidet i Lo-Ve er svært vellykket. Landbruksavdelingen har fulgt samarbeidet tett både under den forberedende fasen og underveis til i dag. Fra Fylkesmannens side vektlegges det at samarbeidet var tuftet på et grundig forarbeid med klart definerte målsettinger for samarbeidet, jf. grunnlagsdokumentet for samarbeidet³. Fylkesmannen påpeker at samarbeidet har styrket kvaliteten i saksbehandlingen f. eks. om SMIL og NMSK midler. Kvaliteten i saksbehandlingen på dette feltet varierer ellers mye i kommunene i Nordland. Videre påpekes det at samarbeid skjerper ikke bare kvaliteten, men bidrar også til større grad av forutsigbarhet og likebehandling.

For fylkesmannen som regional statlig landbruksmyndighet forenkler samarbeidet kontakten ut mot kommunene ved at man da kan forholde seg til én kommune framfor ti. Nærings- og miljøvirkemidlene tildeles samlet til vertskommunen Sortland og samarbeidet bidrar til en enhetlig forvaltning av midlene på tvers av kommunene gjennom den felles tiltaksstrategien. Tilsvarende legges det til rette for en enhetlig rapportering på bruken av midlene.

Når det gjelder samarbeidet om SMIL forvaltningen mer konkret oppgir Fylkesmannen at de ikke har oppdaget noe som er i strid med forskriften. Det påpekes at kommunenes tiltaksstrategi for bruken av SMIL midlene er i tråd både med den nasjonale SMIL-forskriften og viktige hensyn i regionalt miljøprogram, og at tildelinger i tråd med tiltaksstrategien dermed sikrer at nasjonale og regionale hensyn ivaretas. Av utfordringer i SMIL delen av samarbeidet peker Fylkesmannen på at det også i Lofoten og Vesterålen i perioder har vært restanser, dvs. det har vært tildelt midler til prosjekter hvor arbeidsfristen har gått ut. Fylkesmannen påpeker at en slik situasjon er uheldig. Det skal være omløp på tilskuddsmidlene etter jordbruksavtalen og et høyt antall saker med utgått arbeidsfrist vil kunne påvirke påfølgende års ramme for tildeling, både for kommunene i regionen og for fylket som helhet. Fylkesmannen roser likevel Lo-Ve samarbeidet for innsatsen som er gjort for å kvitte seg med restansene

Fylkesmannens vurdering av samarbeidet om skogbruksforvaltningen er langt på vei sammenfallende med vurderingen av SMIL-samarbeidet. Hovedinntrykket er svært positivt. Fylkesmannen framhever at et vellykket samarbeid ofte er personavhengig og

³ *Nærings- og miljøvirkemidlene i landbruket: Samarbeid om fagkompetanse og felles forvaltning av virkemidlene i Lofoten og Vesterålen*

gir skryt både til fagadministrasjonen på Sortland og til regionen som helhet. «Dyktige folk og vi vet at ting gjøres ordentlig».

Kommunene

Kommunene er gjennomgående positive til samarbeidet. Mange av de positive aspektene som framheves av Fylkesmannen blir også kommentert av kommunene. Flere av informantene framhever at det var tre viktige hensyn som skulle realiseres ved samarbeidet:

- Samle og styrke fagkompetansen
- Avlaste kommunene
- Utløse en større virkemiddelpott fra Fylkesmannen og mulighet for større prosjekter

Stort sett alle informantene fra kommunene mener at de har kommet styrket ut av samarbeidet. At samarbeidet har hatt positive effekter for kvalitet i saksbehandling og for utviklingsarbeid (skog) er det bred enighet om. Det poengteres at organiseringen legger til rette for konsentrering og spesialisering om oppgavene som både sikrer likebehandling og kompetanse- og effektiviseringsgevinster.

«Fordelen med et samarbeid er at du får en felles behandling av denne type saker. Hver kvaliteten, likebehandlingen og effektiviteten. Erfaring med å behandle mange saker styrker saksbehandlingen. Lettere for en erfaren saksbehandler å skille mellom hva som er realistisk og i tråd med formålet og hva som ikke er det.»

Kommunene peker likevel særlig på avlastningen for den enkelte kommune som samarbeidet representerer. Med små stillingsressurser tilgjengelig på landbruksfeltet oppgir flere at det hadde vært vanskelig å løse oppgavene – både SMIL forvaltningen og skogbruksoppgavene - i egen kommune. I grunnlagsdokumentet var det knyttet en målsetting til at frigjorte ressurser i den enkelte kommune kunne brukes til å stimulere fram gode prosjekter. Denne målsettingen synes i mindre grad å ha blitt realisert. Flere påpeker at ledig kapasitet er et fremmedord i de fleste kommuner og når oppgaven er overført til vertskommunen forsvinner den fort ut av «radaren». Det synes derfor å være en forventning om at arbeidet med å stimulere fram søker på både SMIL og NMSK midler i kommunene (utover å kunngjøre om frister og bestemmelser for ordningene) må skje i regi av den felles forvaltningen.

Når det gjelder målsettingen om å utløse en større ressursramme mener informantene at man også der har lykkes rimelig godt. Flere påpeker at samarbeidet har dratt opp SMIL rammen og lagt til rette for gjennomføring av prosjekter som den enkelte kommune ikke kunne ha satt i gang på egen hånd. Størrelsen på rammen (både for SMIL midler og NMSK midler) henger imidlertid sammen med aktiviteten og gjennomføringen av prosjekter. En periode var rammen på over 2 millioner, men det opplyses at aktiviteten har gått noe ned i de senere år. Selv om samarbeidet har bidratt til et løft i den samlede ressursrammen for nærings- og miljøvirkemidlene som tildeles Lo-Ve, mener enkelte informanter at det oppleves noen ganger som kanskje litt tilfeldig hva det gis tilskudd til og at det kunne vært ønskelig med noen tyngre og mer sammenhengende satsinger.

Med hensyn til kontakt og samhandling mellom den felles forvaltningen og den enkelte kommune beskrives den som god, men i noen tilfeller som litt sporadisk. Det pekes bl.a. på at det var et godt og tett samarbeid om den første tiltaksstrategien, men at kommunene har vært mer passive i arbeidet med den andre tiltaksstrategien. Det påpekes også at det muligens var hyppigere treffpunkter/nettverksmøter mellom kommunene og forvaltningen i den første fasen av samarbeidet enn nå.

Et tema som ofte kan være en kilde til uenighet i etablering av interkommunale samarbeidsordninger er fordelingen av kostnader og gevinster ved samarbeidet. Vertskommunen Sortland fakturerer den enkelte samarbeidskommune sin andel av kostnadene. Vestvågøy kommunens andel av tjenester fra Sortland avregnes mot at Vestvågøy kommune selger tjenester til felles sekretariat tilsvarende 0,4 årsverk. Den prosentvise fordelingen mellom kommunene har vært stabil siden oppstart av samarbeidet. Tabellen under viser budsjettert utgiftsfordeling mellom kommunene for 2014:

	% andel	Skog/SMIL
Andøy kommune	11,60 %	137530
Bø kommune	8,40 %	99591
Flakstad kommune	1,80 %	21341
Hadsel kommune	17,50 %	207481
Lødingen kommune	7,10 %	84178
Moskenes kommune	0,20 %	2371
Sortland kommune	26,00 %	308257
Vestvågøy kommune	12,80 %	151757
Vågan kommune	6,90 %	81807
Øksnes kommune	7,70 %	91291
	100 %	1185603

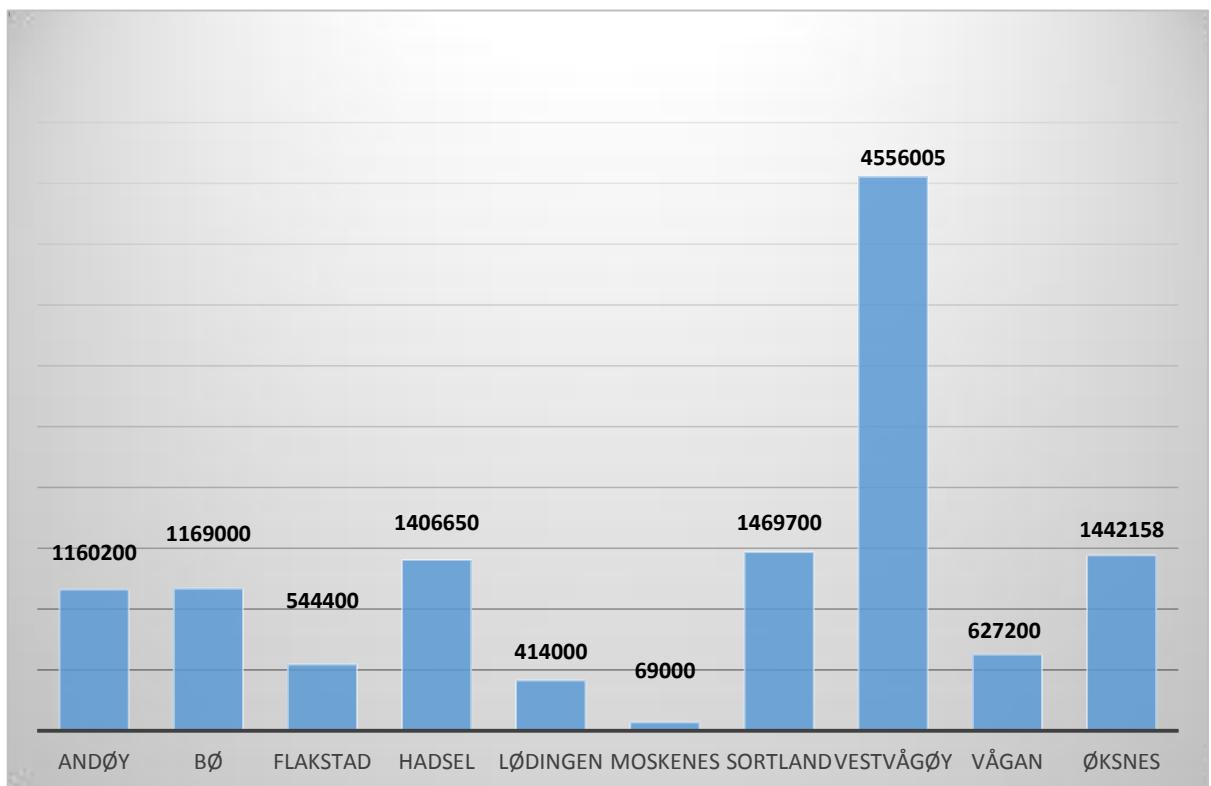
Tabell 4.1: Budsjettert utgiftsfordeling mellom kommunene. Kilde: Brev fra Sortland kommune til samarbeidskommunene om budsjett for 2014.

I undersøkelsen er det innhentet synspunkter på kostnadsfordelingsnøkkelen for samarbeidet. Opplever kommunene at det er et rimelig forhold mellom kostnadene for kommunen målt opp mot antall saker som behandles fra den enkelte kommune og samlet tilskuddsramme den felles tjenesten utløser?

Den generelle holdningen som kommer til uttrykk er at kostnadene ved å delta i dette samarbeidet og eventuelle vurderinger av kost-nytte i liten grad har vært tema i kommunene. Flere informanter sier at det var enighet om kostnadsfordelingen ved oppstart og at dette ikke har utviklet seg annerledes enn det som var forventet. Et typisk utsagn er: «Vi er rimelig godt fornøyd med det vi får og synes at det er god sammenheng mellom kostnader og resultat».

Kostnadsfordelingsnøklene er basert på objektive kriterier (landbrukskriteriene og inntektssystemet og antall dekar kulturskog). Det er store innbyrdes forskjeller i næringsstrukturen mellom kommuner i samarbeidet og enkelte av kommunene i samarbeidet har knapt nok noe jordbruks- og skogbruksaktivitet i det hele tatt. Dette reflekteres også i kostnadsfordelingsmodellen, jf. tabell1. Problemstillingen som kommer opp fra enkelte av informantene er at det er begrenset hvor mye den enkelte kommune kan få ut av SMIL og NMSK midler til næringsdrivende i sin kommune. I kommuner med et lite antall næringsdrivende kan det være vanskelig både å få søknader og eventuelt uttelling i form av støtte. Selv om kostnadene ved å delta ikke har vært et politisk tema i noen av samarbeidskommunene foreløpig utelukkes det ikke at spørsmålet kan komme opp. «Men det er klart at dersom det blir en langvarig situasjon hvor vi betaler til en felles tjeneste som forvalter virkemidler som i liten eller ingen grad tilfaller brukere i vår kommune kan ordningen være utsatt».

Hvordan ser så fordelingen av tilskuddsmidlene ut? Tabellen under viser fordelingen av SMIL-midler fordelt på kommunene i perioden 2007-2012.



Figur 4.2: Fordeling av SMIL-midler 2007-2013. Kilde: Sortland kommune

Som det fremgår er det stor variasjon mellom kommunene i utbetaling av SMIL-midler. Fordelingen reflekterer selvfølgelig ulikheten i størrelsen på landbruket i kommunene. Kommuner med mange bruk vil naturligvis ha flere søknader og bli tildelt en større andel av potten enn kommuner med få bruk. Samtidig påpeker informanter at det også gjør seg gjeldende visse ulikheter i tradisjon og kultur for å benytte seg av slike typer virkemidler. Fra enkeltinformanter kommer det fram synpunkter på at fordelingen over tid har blitt noe skjev og at «det er en viss tendens til at de som sitter nærmest kaka får mest selv om det de siste årene har utjævnet seg».

Andre informanter er opptatt av at det må tas grep både av den enkelte kommune og fra den felles forvaltningen for å få opp antall søknader fra de kommunene. Det påpekes særlig et potensiale i at kommunen kan bidra sterkere til å gjøre ordningen mer kjent og i å initiere satsinger som kan være relevante. Her er det imidlertid en viss uenighet blant informantene om hva som kan forventes av den enkelte kommune og hvilke tiltak som bør gjøres i regi av den felles forvaltningen for å promotere ordningen.

Privat landbrukstjeneste

Den private landbrukstjenesten i regionen representert ved Norsk Landbruksrådgivning Lofoten og Landbrukstjenesten Midtre Hålogaland er involvert i rådgivning overfor brukerne bl.a. om utarbeidelse av SMIL søknader. Tidligere var Norsk landbruksrådgivning også benyttet i søknadsbehandlingen på oppdrag av kommunene, men den ordningen ble avviklet etter at forholdet ble tatt opp av Fylkesmannen. Fra landbrukstjenesten framheves det at de opplever at samspillet og rollefordelingen mellom den private rådgivingstjenesten og den felles forvaltningen nå er ryddig. Den

offentlige forvaltningen skal informere om ordningen og behandler søknadene, mens den private landbrukstjenesten bistår søker som ønsker det i utformingen av søknadene. Selv om samspillet fungerer godt opplever den private landbrukstjenesten at kontakten mellom aktørene muligens var tettere og hyppigere i den innledende fasen av samarbeidet.

Generelt gir disse informantene uttrykk for at de mener en interkommunal organisering av virkemidlene er fornuftig det påpekes at det gir en større pott til fordeling og er en rasjonell og effektiv måte å organisere oppgavene på. Fra disse informantenes side påpekes det også at arbeidsfordelingen mellom Vestvågøy og Sortland i samarbeidet er viktig: «*Det har en viktig symbolverdi at andre kommuner trekkes inn i samarbeidet. Vi er to regioner som skal jobbe sammen og det er viktig å fordele på funksjoner så lenge fagsystemer ol legger til rette for det. Opplever at utfordringene ikke er arbeidsfordelingen i seg selv, men at det avsettes nok kapasitet til samarbeidet.*» De sier at de har registrert kritiske kommentarer om at saksbehandlingskapasiteten har vært i knappeste laget og at tidvis har vært vanskelig å få kontakt med den felles forvaltningen.

Ett område som disse informantene framhever som viktig i videreutvikling av ordningen er knyttet til læring og erfaringsdeling. Det påpekes at man savner en mer systematisk tilnærming til å oppsummere erfaringer fra prosjektene som gjennomføres. Hva har prosjektene enkeltvis og samlet sett gitt av resultater? En slik gjennomgang kan i neste omgang legge grunnlaget for en diskusjon om bruken av midlene. Brukes SMIL-midlene på de «riktige» områdene? Det påpekes at det har vært mye fokus på beitedrift, og at man kanskje skulle forsøke å stimulere fram søknader og gi støtte til prosjekter på andre felt. Det understrekkes samtidig at det er god sammenheng mellom til tiltaksstrategien og bruken av midlene. Spørsmålet er mer om perspektivene kan «løftes» i utarbeidelsen/revideringen av de strategiske styringsdokumentene.

Faglagene

Faglagene er representert i virkemiddelutvalget og kan gjennom deltagelsen her øve innflytelse på hvordan innholdet i samarbeidet utvikles. Også disse informantene mener samarbeidet i det store og hele fungerer godt. Det legges særlig vekt på at den felles forvaltningen har styrket saksbehandlingen og at det er lagt opp til gode og ryddige rutiner og prosesser. Det påpekes at det ville være mer utfordrende for den enkelte kommune å synliggjøre og stimulere til bruk av SMIL og NMSK som virkemiddelordninger. Mange av kommunene savner kompetanse og derfor bra med felles løsning.

Andre synspunkter som kommer til uttrykk kan sammenfattes i følgende punkter:

- I prosjektene har det vært mye fokus på beite og inngjerding. Har kanskje vært spisset vel mye mot dette, men samtidig er det veldig viktig at gjerdene kommer i orden. Mange skjøtter ikke gjerdeholdet og her har SMIL midlene løst et problem.
- Mange tar ikke inn over seg omfanget av arbeid som må utføres for å realisere prosjektene og at man har 3 års frist på seg. Følgen er at en del prosjekter ikke har blitt gjennomført innen fristen og at midlene har blitt inndratt. Rammen har dermed blitt strammere.
- Fra faglag/næringsorganisasjon på skogssiden poengteres det at det er stor forskjell på kompetansen og forvaltningen i Lo-Ve sammenlignet med situasjonen i

kommuner andre steder i fylket og ellers som tar hånd om skogbruksoppgavene på egenhånd. Disse informantene har inntrykk av at forvaltningen driver med forholdsvis stramme ressurser og at det fort innebærer en prioritering av forvaltningsoppgavene og at det i noen grad skjer på bekostning av gjennomføringen av mer utviklingspregede oppgaver.

4.2 Utfordringer

Det er ingen av informantene som tar til orde for en reversering av samarbeidet mellom de ti kommunene i Lofoten og Vesterålen. Erfaringen er gjennomgående gode og det påpekes betydelige ulemper ved å eventuelt skulle tilbakeføre oppgavene til den enkelte kommune. Informantene ser likevel noen utfordringer som ligger i dagens samarbeidsmodell og eventuelle tiltak som det bør ha oppmerksomhet i tiden fremover:

- Heterogen samarbeidsstruktur: Det er store innbyrdes forskjeller mellom kommune i samarbeidet som Vestvågøy på den ene side og Moskenes på den andre. For fordelingen av kostnader og gevinster vil en slik intern asymmetri være en utfordring i ethvert samarbeid. I landbruksnæringen er det gjerne slik at det går relativt raskere nedover med næringen i små kommuner enn i større (færre bruk, mindre aktivitet). Det vil ytterligere kunne forsterke ubalansen i samarbeidet.
- Smalt samarbeidsfelt: Det er etablert et geografisk vidt samarbeid i Lo-Ve modellen, men oppgavemessig fremstår det som ganske smalt. Forvaltning av statlige tilskuddsmidler utgjør en viktig pilar i samarbeidet og eventuelle statlige vedtak om å redusere/evt. fjerne omfanget av eksempelvis SMIL ordningen vil kunne få konsekvenser for samarbeidet som sådan. Enkelte informanter tar til orde for å utvide samarbeidet til å omfatte flere oppgaver/funksjoner på det landbruksfaglige området. Samtidig vises det til at dette spørsmålet nettopp har vært vurdert av kommunen i Vesterålen med den konklusjon at dette foreløpig ikke er aktuelt.
- Flere treffpunkter: Enkelte informanter gir uttrykk for at det er ønskelig med flere treffpunkter mellom de ulike aktørene som har roller inn mot SMIL forvaltningen. Både for generell orientering om frister og krav til søknadene, men også for å drøfte fokusområder og prioriteringer. Det foreslås en møteplass en gang i året der vertskommunen, samarbeidskommunene, virkemiddelutvalget og representanter fra den private rådgivningstjenesten kunne møtes for felles drøftinger og avklaringer.
- Lav politisk oppmerksomhet: Fra noen av deltagerkommunene påpekes det at samarbeidet lever sitt eget liv, godt skjermet fra politisk innblanding. På bakgrunn av at samarbeidet kanskje ikke omfatter oppgaver av utpreget politisk karakter kan det være forståelig. Samtidig blir det påpekt at et området som politikerne har lite eierskap til også står laglig til for hugg i en situasjon der det blir nødvendig å gjøre innsparinger.