



NIVI Rapport 2016:6

Evaluering av prosjekt Plan, miljø og landbruk
Utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen i Sør-Trøndelag

Av Magne Langset og Geir Vinsand

FORORD

NIVI Analyse har gjennomført en underveisevaluering av prosjektet Plan, miljø og landbruk som i første rekke omfatter kommuner i Sør-Trøndelag, men også med deltagelse fra kommuner i Nord-Trøndelag og Hedmark. Prosjektet innebærer en mobilisering for styrket kompetanse og en uttesting av bærekraftige og helhetlige tjenester for samfunnsplanlegging, landbruks- og miljøvernforvaltning i kommunene. Prosjektet gjennomføres i tre ulike kommuneregioner i fylket:

- Fosen med kommunene Rissa, Åfjord og Leksvik
- Fjellregionen med kommunene Holtålen, Røros, Os og Tolga
- Værnesregionen med kommunene Selbu, Tydal, Stjørdal, Meråker og Frosta

Et viktig grunnlag for fylkespiloten er å bidra med erfaring og læring til nasjonale politikkprosesser og oppgaveløsning både på regionalt og kommunalt myndighetsnivå. Evalueringen er en underveisevaluering og oppmerksomheten har derfor vært rettet mot prosesser og valg som er gjort i arbeidet så langt i de tre pilotene med sikte på å identifisere læringspunkter og muligheter for justeringer og utvikling innenfor modellene.

Evalueringen har vært gjennomført i et samarbeid mellom Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, KS Sør-Trøndelag, Sør-Trøndelag fylkeskommune og de tre pilotene i prosjektet. Formell oppdragsgiver for evalueringen har vært Fylkesmannen i Sør-Trøndelag med Fylkesskogsjef Tor Morten Solem som prosjektkoordinator.

Evalueringen er gjennomført i perioden mai-desember 2016. I prosjektperioden har det vært avholdt møter med representanter for pilotene og regionale aktører, inkludert en hovedsamling i november hvor hovedresultatene av evalueringen ble presentert. Konsulentene er ansvarlig for alle vurderinger av innsamlet materiale, inkludert oppsummering av hovedinntrykk, problematiseringer og drøfting av vegvalg videre. Ansvarlige konsulenter i NIVI har vært Magne Langset (prosjektleder) og Geir Vinsand.

Oslo 14. desember 2016

Innhold

HOVEDPUNKTER OG ANBEFALINGER.....	3
1. INNLEDNING.....	9
1.1 Bakgrunn for fylkespilotene.....	9
1.2 Mål for evalueringen	10
1.3 Problemstillinger, avgrensing og metode.....	10
2. ANALYSE AV ERFARINGER FRA DEN ENKELTE PILOT	15
2.1 Fjellregionen.....	15
2.2 Værnesregionen.....	21
2.3 Fosen	29
3. SENTRALE LÆRINGSPUNKTER.....	33
3.1 Innledning.....	33
3.2 Sektorsamarbeid eller brede løsninger?	33
3.3 Formelle samarbeidsordninger eller nettverk?	34
3.4 Forankringsjobben kan aldri gjøres godt nok.....	34
4. VEGVALG OG ANBEFALINGER.....	36
4.1 Mer spisset reformbehov	36
4.2 Veivalg i ny kontekst.....	36
4.3 Kommuneblokker som steg på veien?.....	38
4.4 Tilrådninger fra NIVI	38

Hovedpunkter og anbefalinger

I denne rapporten er det gjennomført en underveisevaluering av fylkesinitiativet Plan, miljø og landbruk som er gjennomført i de tre kommuneregionene Fjellregionen (Røros, Holtålen og Os), Værnesregionen (Stjørdal, Selbu, Tydal, Meråker og Frosta) og Fosen (Åfjord, Rissa og Leksvik). Målet med evalueringen har vært å:

- Gi en helhetlig oppsummering og framstilling av organisering av pilotene og prosessene
- Gi en oppsummering av prosjektets gjennomføring og resultat
- Synliggjøre læringspunkter for involverte piloter
- Gi et grunnlag og en anbefaling for videre utviklingsarbeid og veivalg i kommunene som har deltatt i prosjektet
- Synliggjøre læringspunkter for regionnivå og involverte departement

Piloten i Fjellregionen

Pilotprosjektet i Fjellregionen har ledet fram til etablering av en felles landbruksavdeling mellom kommunene Os, Røros og Holtålen. Avdelingen blir operativ fra 01.01.2017 med Os som vertskommune. Tolga kommune deltok i forprosjektet, men trakk seg fra hovedprosjektet. Erfaringer og læringspunkter fra piloten i Fjellregionen kan sammenfattes i følgende punkter:

- I regionen lå det et godt grunnlag for å etablere utvidet samarbeid på plan, miljø og landbruk gjennom langvarige samarbeidsrelasjoner på en rekke områder. Innenfor landbruket var det allerede etablert samarbeid gjennom kjøp av tjenester mellom enkelte av kommunene. Fylkesinitiativet blir likevel vurdert som en viktig katalysator for at samarbeidet kunne utvides og fordypes i form av etablering av en felles avdeling på landbruksfeltet.
- I løpet av prosessen ble kommunene enige om at arbeidet med å etablere samarbeid innenfor plan og miljø skulle faseforskyves. Først og fremstå grunn av kompleksiteten det ville innebære å ta alle tre fagområder i en prosess, men også fordi disse områdene, og i særdeleshet planfeltet, ble oppfattet som politisk mer krevende å gjennomføre.
- Det gis gode skussmål for hvordan prosessen er kjørt i Fjellregionen. Det har vært solid forankring av arbeidet både politisk og administrativt, god prosessledelse og dyktige eksterne konsulenter. Et ankepunkt er imidlertid at prosessen kunne ha vært gjennomført raskere.
- Som alternativ til kommunesammenslåing har de tre kommunene utarbeidet en overordnet samarbeidsavtale som innebærer forpliktelser til å etablere nye samarbeidsordninger i regionen basert på en helhetlig og balansert fordeling av funksjoner mellom kommunene. Det framholdes som en styrke for samarbeidet at Røros, som den største kommunen i regionen, har et regionperspektiv på kommunesamarbeidet. Gjennom overordnet samarbeidsavtale er det fastsatt videre prosess for å etablere samarbeid innenfor plan og miljø.
- Det var liten diskusjon om valg av formell samarbeidsform. Administrativt vertskommunesamarbeid ble valgt med begrunnelse i at man ønsket en effektiv og ikke for komplisert modell. Særlig ble det lagt vekt på at modellen måtte legge til rette for helhetlig styring, én arbeidsgiver og at leder må få disponere medarbeidere fritt.

- Etablering av felles landbruksavdeling vil i praksis innebære en liten omstilling internt i kommunene. Legitimiteten til den felles avdelingen vil imidlertid være avhengig av at den felles avdelingen er aktive og synlige for brukerne i alle tre kommuner.
- Av gjennomførte intervjuer fremgår det et klare forventninger om at etablering av en felles avdeling vil gi et robust fagmiljø med større rom for spesialisering, faglig oppdatering og effektivisering. Det påpekes imidlertid at skal disse gevinstene realiseres fordrer det at organisasjonen bygges systematisk med dette som siktemål. Det er også klare forventninger om at en ny organisering av oppgavene kan innebære at ressurser frigjøres til utviklingsarbeid innenfor landbruket.

Piloten i Værnesregionen

Også i Værnesregionen som omfatter kommunene Stjørdal, Selbu, Tydal, Meråker og Frosta, lå det et godt grunnlag for å gjennomføre en prosess med sikte på å etablere felles ordninger innenfor plan, miljø og landbruk. Dels i lys av at det tidligere er gjennomført prosesser og utredning på de aktuelle fagområdene, men også i lys av det omfattende samarbeidet som er etablert ellers i regionen. Erfaringer og læringspunkter fra piloten i Værnesregionen kan sammenfattes i følgende momenter:

- Etter gjennomført forprosjekt la pilotens prosjektgruppe i januar 2015 fram forslag om at det skulle etablere et felles tjenestesenter lokalisert i Stjørdal med desentralisert fagpersonell innenfor alle delområdene. Det ble anbefalt to politiske nemnder for å sikre helhetlig styring og lik delegering av myndighet fra alle kommuner.
- Anbefaling fra prosjektgruppen fikk ikke støtte i den politiske behandlingen i kommunene. I behandlingen i kommunestyrene støtter Meråker, Tydal, Selbu og Frosta administrativ vertskommunemodell. Stjørdal ønsker ikke å stå som vertskommune for felles tjenestesenter uten felles politisk nemnd. Egenskaper til samarbeidsmodellene vurderes ulikt i vertskommunen og i samarbeidskommunene. Vertskommunen ønsker helhetlig styring, felles oppfølging og lik delegasjon. Samarbeidskommunene ønsker hjelp for å møte kompetanse og kapasitetsutfordringene, men beholde lokal styringsrett.
- Prosessen i Værnesregionen har vært preget av meget solid gjennomføring av forprosjektet med bred administrativ deltakelse og utarbeidelse av grundige utredninger. Også aktivt informasjonsarbeid mot Værnesregionens politiske organer og kommunestyrene gjennom hele prosessen. Likevel fremkommer det vurderinger av at de politisk vanskelige temaene, som frykt for sentralisering, fordeling av arbeidsplasser og tap av politiske styringsmuligheter, kom for sent på banen. Det stilles derfor spørsmål om prosjektet og målene for prosjektet kunne vært bedre forankret i det enkelte kommunestyre.
- Kompetanseperspektivet gjennomsyret utredningsarbeidet hele veien, men den politiske behandlingen av prosjektgruppens forslag viser at det er en forskjell på politikk og administrasjon. I den politiske behandling dreide fokuset seg vekk fra de positive mulighetene som kunne ligge i en samarbeidsordning til truslene den kunne representere for den enkelte kommune.
- Informantintervjuene avspeiler tydelig at kommunestrukturreformen påvirket arbeidet med piloten i betydelig grad. Dels representerer endring i kommunestruktur

en annen løsning for kompetanse- og kapasitetsutfordringene enn det som var tema for piloten, dels vurderte enkelte av kommunene i regionen mulig sammenslutning med andre kommuner og dels var det ulike holdninger politisk mellom kommunene om sammenslåing var ønskelig eller ikke. Kommunestrukturarbeidet satt dermed en annen dagsorden og mye av energien og oppmerksomheten om pilotprosjektet forsvant.

Piloten på Fosen

Piloten på Fosen har omfattet kommunene Åfjord, Leksvik og Rissa. Prosjektet skiller seg fra pilotene i Fjellregionen og Værnesregionen ved at det er gjort et bevisst valg om ikke å etablere en formell samarbeidsløsning mellom kommunene, men å styrke kompetanse og kapasitet gjennom kompetanseutviklingstiltak i felles grupper og samlinger på tvers av kommunene. Modellen på Fosen kan beskrives som en uformell nettverksmodell for kompetanseutvikling. Erfaringer og læringspunkter fra piloten på Fosen kan sammenfattes i følgende momenter:

- Prosjektet er gjennomført i to faser. Først et forprosjekt med kartlegging av kompetanse, interesser og kommunenes bistandsbehov og muligheter. Deretter et hovedprosjekt med fokus på refleksjon og opplæring i grupper, satsing på utvalgte fagområder og bytte eller kjøp av tjenester.
- Informantenes vurderinger av samarbeidsmodellen tyder på at den har gitt stor grad av fleksibilitet og at den legger til rette for å realisere gevinster knyttet til kompetanseutvikling på kort tid. Det framheves samtidig at modellen er sårbar ved at den er avhengig av prosjektleder som koordinerer og holder tak i aktivitetene.
- Også på Fosen gis det gode tilbakemeldinger på gjennomført prosess. Det har vært særlig solid forankring av prosjektet i kommunenes administrative og politiske ledelse. Rådmennene har vært viktige drivere og prosessen preget av god prosjektledelse. Alle berørte fagmedarbeidere har vært involvert i prosjektet.
- På bakgrunn av at samarbeidet ikke innebærer oppbygging av organisatoriske strukturer ble ikke kommunereformen tolket som trussel mot prosjektet på Fosen. Det poengteres at det er behov for kompetanseutvikling gjennom fagsamlinger ol., uavhengig av eventuelle endringer i kommunestruktur.
- Prosjektet har hatt en rekke positive gevinster for kommunene. De har lært hverandre bedre å kjenne både politisk og administrativt, og det er lagt grunnlag for samordning og felles prosesser på flere områder. Dialogen med fylkesmannen har vært tett og god i hele prosjektperioden.
- Prosjektet blir vurdert som vellykket med hensyn til individuell kompetanseutvikling, men det påpekes også at det i liten grad innebærer styrket kapasitet og mer robuste fagmiljøer i den enkelte kommune

Sentrale læringspunkter

Analysen av de tre pilotene gir en rekke innsikter og læringspunkter som både kan gi grunnlag for justeringer i de konkrete pilotene, men som også kan ha bredere gyldighet for andre kommunegrupper som vurderer å utvikle disse fagområdene gjennom å etablere samarbeidsløsninger.

Helhetlige eller sektorvise løsninger?

Utgangspunktet for pilotarbeidet var at det skulle etableres samarbeidsløsninger for fagområdene plan, miljø og landbruk. Spørsmålet som kan stilles om fagområdene bør organiseres samlet eller om det bør velges enkeltordninger for hvert av fagområdene. På den ene side henger disse tre fagområdene tett sammen i kommunens samlede apparat for å drive helhetlig samfunnsutvikling. På den andre siden fremstår de tre fagområdene som temmelig ulikt organisert og prioritert i kommunene. Landbruk utgjør en homogen sektor og et oversiktig lovområde. Miljø er den rake motsetning, kjennetegnet av en fragmentert kompetanse som skal følge opp et mangslungent og tverrsektorielt fagområde. Planfunksjonen på sin side berører kommunens kjerneinteresser og blir oppfattet som et sensitivt område å samarbeide med andre kommuner om.

Erfaringene fra pilotene tilskir man bør være varsomme med å etablere én felles løsning for alle tre fagområder, slik det ble lagt opp i Værnesregionen. Det kan synes hensiktsmessig å utvikle samarbeidet sektorvis og skrittvis slik det blir gjort i Fjellregionen. Utfordringen med denne tilnærmingen er imidlertid at det må tas grep for å unngå at man får tre separate interkommunale tjenester som har liten kontakt med hverandre.

Formelle samarbeidsordninger eller nettverk

Et viktig formål med pilotene har vært å gi læring om alternative strategier og tiltak for å styrke kommunenes kompetanse og kapasitet. Pilotene gir eksempler på to alternative hovedveier når det gjelder organisering av slike samarbeid. På den ene siden formelle samarbeidsordninger basert på vertskommuneløsninger i Fjellregionen og i Værnesregionen og på den andre siden nettverksløsningen på Fosen.

Nettverksmodellen på Fosen har vist seg som en fleksibel og effektiv modell som i løpet av kort tid har produsert resultater i form av hevet kompetanse hos kommunenes medarbeidere. Basert på det samlede inntrykket fra intervjuaterialet er nettverk likevel ikke en bærekraftig løsning for å sikre stabil tilgang på kompetanse og kapasitet. Men det kan være et viktig første skritt på vegen mot permanente strukturer, noe som også understrekkes fra kommunene på Fosen.

Et viktig mål med arbeidet i Fjellregionen og Værnesregionen har vært å bygge opp en robust organisasjon gjennom samling og felles organisering av fagressursene. Både en administrativ vertskommunemodell og vertskommune med politisk nemnd legger til rette for et langsignt og forpliktende samarbeid. Prosessene i pilotene viser likevel at etablering av formelle samarbeidsordninger reiser en rekke prinsipielle og vanskelige problemstillinger i skjæringsfeltet mellom fag og politikk. Særlig settes dette på spissen i Værnesregionen. Dels berører diskusjonen muligheter og forutsetninger for politiske styring på kommunale kjernefelt (plan i særdeleshed), dels handler det om vertskommunens muligheter for å gjennomføre effektive prosesser i et komplekst system av ulike bestillere og dels handler det om det samlede system for fordeling av byrder og gevinsten mellom mange kommuner i en geografisk avgrenset region. Flere spør om det samlede samarbeidet i Værnesregionen har kommet til veis ende.

Betydning av forankring

En viktig lærdom av alle pilotprosessene er betydningen av forankring, på alle nivåer og i alle deler av prosessen.

Veivalg og anbefalinger

Fylkespiloten i Sør-Trøndelag har hatt som formål å styrke kommunenes kapasitet og kompetanse til å ivareta viktige oppgaver innenfor planlegging, miljøvern og landbruk. Selv om deltakelse i fylkespiloten har medført positive læringspunkter for de deltagende kommuner, har det ikke skjedd et systematisk skift i kommunenes forutsetninger for å løse de aktuelle oppgavene. Fylkespiloten endrer dermed ikke det grunnleggende utfordringsbildet. Behovet for å styrke kommunenes kapasitet og kompetanse er fortsatt tilstede i et flertall av fylkets kommuner. Til dette kommer at nye initiativ og utviklingstrekk gjør at utfordringsbildet i dag framstår som mer spisset enn det var ved oppstart av arbeidet. Det skyldes dels kommunereformen, som går inn i en nasjonal beslutningsfase hvor det kan komme sterkere føringer for kommunenes organisering. Det skyldes også det grønne skiftet som kommer med full tyngde og som krever et lokalt svar fra kommunene på alle de tre aktuelle oppgaveområdene.

NIVI har på bakgrunn av hovedfunn i evalueringen og læring i pilotprosjektet utarbeidet en tilrådning til prosjektets tre hovedaktører – kommunene, de regionale aktørene og involverte departementer (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Klima- og miljødepartementet).

Kommunene bør etter NIVIs oppfatning uansett jobbe videre med å videreutvikle fagnettverk og initiere utvidet formalisert samarbeid på tvers av kommunegrensene. I Fjellregionen er etablering av felles plan- og miljøfunksjon en naturlig oppfølging, på Fosen mer systematisk arbeidsdeling og overgang til mer helhetlig regionalt samarbeid på hele Fosen, mens i Værnesregionen kreves nærmere avklaringer av politisk og administrativ styringsform.

For de regionale aktørene, herunder i første rekke fylkesmannen, men også fylkeskommunen og KS, kan det pekes på tre mulige prioriteringer:

- *Oppstart av fylkesinitiativ for etablering av felles landbrukskontor* i alle fylkets delregioner/definerte tyngdepunkt. Fylkesinitiativet kan gjennomføres etter modell av fylkesinitiativet innenfor barnevern, som ble gjennomført i 2009/2010. Et fylkesinitiativ for sterkere communal landbruksforvaltning og landbruksutvikling, kan kreve et videre arbeid med kompetanse- og kapasitetsnormer, samt aktiv veiledning om mulige organisasjonsmodeller for felles landbrukskontor. Prioriteringen aktualiserer endret bruk av landbrukspolitiske virkemidler, skjønnsmidler fra fylkesmannen og prosjektmidler og annen støtte fra KS og fylkeskommunen.
- *Fylkesinitiativ for etablering av miljøvernledelse i alle kommunene*, herunder støtte til kommuner som ønsker å utvikle nye modeller for organisering og ledelse av klima- og miljøvernarbeidet. Også denne prioriteringen aktualiserer endret økonomisk og pedagogisk virkemiddelbruk fra i første rekke fylkesmannen, men også de andre regionale aktørene.
- *Videreføring av eksisterende fylkespilot med vekt på initiering av bredere og dypere samarbeid om kommunenes planfunksjon*, herunder videre arbeid for å etablere sterke fagmiljøer og relevante politiske og administrative styringsmodeller

Forslagene overfor de regionale aktørene kan innebære:

- Krav til faste geografiske samarbeidsområder for videre deltakelse og finansiering av interkommunalt samarbeid
- Tyngdepunktorientering og enda sterkere regional samordning av virkemiddelbruk mot kommunene

- Forsterket fagdialog gjennom tettere oppfølging av kommunene i fylket
- Initiativ til politisk dialog om utfordringsbildet og kompetanseutvikling blant lokalpolitikerne

For berørte departementer kan det pekes på følgende prioriteringer:

- Fagdepartementene bør klargjøre sin videre deltagelse etter avslutning av pilotprosjektet i 2016
- Departementene kan utnytte etablerte arenaer og felles læringspunkter i Sør-Trøndelag i en videre konkretisering av løsningsstrategier som det vil være behov for i hele landet. Det gode utgangspunktet i Sør-Trøndelag gir en unik mulighet for å teste ut ny nasjonal virkemiddelbruk gjennom en offensiv og planlagt systemtilnærming i et helt fylke
- Det kan være behov for at KMD vurderer revisjon av nasjonale retningslinjer for tildeling av prosjektbaserte skjønnsmidler til kommunene slik at det stilles krav til at prosjekter det søkes om støtte til er knyttet opp mot faste samarbeidsstrukturer, ikke enkeltkommuner

1. Innledning

1.1 Bakgrunn for fylkespilotene

Prosjektet «Plan, miljø og landbruk i Sør-Trøndelag» innebærer en mobilisering for styrket kompetanse og en uttesting av bærekraftige og helhetlige tjenester for samfunnsplanlegging, landbruks- og miljøvernforvaltning i kommunene, inkludert nye former for samhandling mot de regionale aktørene. Prosjektet gjennomføres som pilotforsøk i tre ulike kommuneregioner:

- Fosen med kommunene Rissa, Åfjord og Leksvik
- Fjellregionen med kommunene Holtålen, Røros, Os og Tolga
- Værnesregionen med kommunene Selbu, Tydal, Stjørdal, Meråker og Frosta

Bakgrunnen for prosjektet kan spores tilbake til 2012 da Sør-Trøndelag fylkeskommune, KS Sør-Trøndelag og Fylkesmannen i Sør-Trøndelag gikk sammen om et fylkesinitiativ for å styrke plan-, landbruks- og miljøvernkompetansen i kommunene. Et første skritt i arbeidet var å få kartlagt den faktiske kompetansen og kapasiteten i kommunene på disse fagområdene. Resultatet av denne kartleggingen er sammenfattet i NIVI rapport 2012:3 «Fylkespilot for å styrke plan-, miljøvern- og landbrukskompetansen/kapasitet i kommunene i Sør-Trøndelag - grunnlagsdokument».

I korthet dokumenterte rapporten at kommunene har betydelige kompetanseutfordringer på disse fagområdene. Det ble konkludert med at kommunenes kompetanse og kapasitet i form av faste stillingsressurser for å løse kommunale kjerneoppgaver innenfor samfunnsplanlegging, arealplanlegging, byggesak, kart og oppmåling, miljøvern og landbruk var på et kritisk nivå.. Rapporten formidlet et bilde av en communal kompetanse preget av stor sårbarhet og sterk avhengighet til enkeltpersoner i kommunene. For mange av kommunene skjer oppgaveløsningen i stor grad uten forankring i et fagmiljø i den enkelte kommune

NIVI- rapporten pekte på behov for kapasitetsoppbygging i kommunene og framhevet tre ulike strategier for å etablere sterke fagmiljøer: 1) Utviklingsinitiativ innenfor dagens kommuner, 2) Styrking av fagmiljø gjennom økt interkommunalt samarbeid, og 3) Etablering av større fagmiljøer innenfor rammen av større kommuner. Den gang (2012) fremstod utvikling av interkommunale samarbeidsordninger som den mest realistiske utviklingsstrategien, og som ble hovedsporet i det videre pilot- og utviklingsarbeidet.

På bakgrunn av rapporten ble kommunene i Sør-Trøndelag høsten 2012 invitert til å delta i utprøving av ulike typer samarbeidsordninger på de aktuelle fagområdene. Fylkesinitiativet ble støttet av Miljøverndepartementet, Landbruksdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet med prosjektmidler og departementene har senere fulgt arbeidet med pilotene gjennom deltagelse i en koordineringsgruppe ledet av Fylkesmannen i Sør-Trøndelag

Følgende målsettinger ble satt for piloten:

- En mer helhetlig, sektorovergripende og effektiv samfunnsplanlegging i regi av kommunene
- Bedre samsvar mellom lovpålagte oppgaver og faktisk oppfølging i kommunene innen sektoransvaret
- Forankring av lovpålagte oppgaver i bredere og mer robuste fagmiljøer
- Tilrettelegging for politisk styring og prioritering

- Effektivisering og brukerorientering gjennom utnyttelse av ny teknologi
- Forsterket utviklingsarbeid i dialog med andre kommuner, regioner og fylkesmyndigheter
- Bedre samordning og aktiv veiledning fra Fylkesmannen og Fylkeskommunen
- Læring om nasjonal politikk og virkemiddelforvaltning

Ut fra dette skulle fylkespiloten bestå av to hovedaktiviteter. Den første hovedaktiviteten er rettet mot kommunene og dreier seg om utprøving av nye organisasjons- og arbeidsformer i kommunene (kommunepiloter). Den andre hovedgruppen aktiviteter retter oppmerksomheten mot rollen til og samarbeidet med eksterne aktører. Disse aktivitetene kan knyttes til de tre siste kulepunktene i listen over. Prosjektet dreier seg dermed *både* om å utvikle grunnkompetansen i den kommunale førstelinjen og å styrke samspillet mellom kommunene og støtteressursene på fylkesnivå.

1.2 Mål for evalueringen

Et viktig grunnlag for fylkespiloten har vært at den skal bidra med erfaring og læring til nasjonale politikkprosesser og oppgaveløsning både på regionalt og kommunalt myndighetsnivå. Evalueringen er en underveisevaluering og oppmerksomheten vil derfor rettes mot prosesser, samhandling og ulike valg som så langt er gjort i arbeidet i de tre kommunepilotene. En hovedmålsetting har vært å høste erfaringer og identifisere læringspunkter som i neste omgang kan legge grunnlag for justeringer og utviklingsmuligheter innenfor modellene. En fullstendig evaluering som også forteller om resultater kan først gjennomføres etter at de ulike modellene er implementert og har vært i drift over en periode.

I henhold til konkurransegrunnlaget er det satt opp følgende konkrete målsettinger for evalueringen. Den skal:

- Gi en helhetlig oppsummering og framstilling av organisering av pilotene og prosessene
- Gi en oppsummering av prosjektets gjennomføring og resultat
- Synliggjøre læringspunkter for involverte piloter
- Gi et grunnlag og en anbefaling for videre utviklingsarbeid og veivalg i kommunene som har deltatt i prosjektet
- Synliggjøre læringspunkter for regionnivå og involverte departement

1.3 Problemstillinger, avgrensing og metode

Arbeidet med evalueringen har tatt utgangspunkt i at den enkelte kommunepilot skal belyses med utgangspunkt i fire sentrale evalueringstemaer, jf. figur under:



Figur 1.1 Hoveddimensjoner i evalueringen

I forståelse med oppdragsgiver ble evaluatingsopplegget utformet med sikte på å gi en strukturert og dermed også komparativ fremstilling av arbeidet med pilotene. For hvert av de fire hovedtemaene er det konkretisert en rekke evalueringsspørsmål/kriterier som er stilt informantene i hver enkelt kommunepilot. Det gir grunnlag for å gjøre sammenligninger og vurderinger på tvers av pilotene for å identifisere viktige læringspunkter. Hva kan forklare eventuelle ulikheter i prosessene i de tre pilotene?

På bakgrunn av at kommunepilotene er forskjellige med hensyn til saksområder, valg av organisering og framdrift, har det vært behov for å gjøre enkelte tilpasninger i spørsmålene det har vært relevant å stille for hver enkelt pilot. I det følgende gis det en gjennomgang av hovedtemaene for evalueringen og de konkrete evalueringsspørsmålene i tilknytning til hvert tema.

Prosess

En underveisevaluering vil per definisjon vie prosess og prosesserfaringer stor oppmerksomhet. Det innebærer å systematisk kartlegge sentrale kjennetegn ved og oppfatninger om prosessforløpet i hver av pilotene. Sentrale problemstillinger har bl.a. vært:

- Drivere og barrierer for prosessen
- Organisering av prosessen, bruk og sammensetning av styringsgrupper, arbeidsgrupper, mv
- Involvering og forankring administrativt og politisk
- Utfordringer som følge av at det er tre ulike fagområder involvert (plan, landbruk og miljø)

Arbeidet med pilotene har ikke foregått i et isolert univers. Pilotene berører kjerneområder i kommunal forvaltning og nasjonale endringer i kommunenes rammebetegnelser vil kunne påvirke og ha betydning for det lokale utviklingsarbeidet i pilotene. Regeringens kommunereform har naturlig nok hatt mye oppmerksomhet i kommunene i prosjektperioden. Parallelt med pilotarbeidet har kommunene utredet og vært involvert i forhandlinger om intensjonsavtaler om mulig kommunesammenslåing med i all hovedsak de samme kommunene som inngår i den enkelte pilot. Det har derfor vært en viktig problemstilling å kartlegge og drøfte hvilke effekter kommunereformen har hatt for prosjektet. En hypotese kan være at den har hatt en mobiliserende effekt i den forstand at målet med pilotene - å styrke kompetanse og kapasitet i kommunene –

sammenfaller med målene for kommunereformen og at pilotprosjektet innebærer at man kommer tidlig i gang med en prosess som uansett måtte følge i kjølvannet av eventuelle vedtak om sammenslåing. Den alternative hypotesen er at kommunereformen kan ha virket passiviserende. Antagelsen er at når kommunene likevel skal slås sammen vil involverte aktører oppleve det som feil å jobbe med interkommunalt samarbeid i fusjonsfase eller direkte avsporende ved at samarbeidsprosjektet og kommunesammenslåingsprosessene retter seg mot ulike kommuner.

Organisering

Spørsmålet om organisering dreier seg dels om samarbeidsform (organisatorisk samarbeidsform), dels om valg knyttet til bemanning og lokalisering og dels om eventuelle grensesnitt mellom oppgaver lagt til felles organ og beslektede oppgaver som blir ivaretatt av den enkelte kommune.

Pilotene innebærer en satsing på interkommunalt samarbeid som strategi for å styrke kommunenes kompetansemiljøer. Det eksisterer mange former for interkommunalt samarbeid; fra løse og fleksible nettverksordninger til faste formaliserte samarbeidsordninger. Samarbeid om lovpålagte oppgaver kan som en hovedregel i dag kun skje etter regelverket om vertskommuner i kommuneloven. Regelverket beskriver to undermodeller, såkalt administrativ vertskommune og vertskommune med folkevalgt nemnd. Modellen med folkevalgt nemnd gir mulighet for politisk samarbeid om saker av prinsipiell betydning. Det er gjort ulike valg mht. valg av samarbeidsmodell, og en viktig problemstilling har vært å avdekke grunnlaget for disse valgene. Hvilke faktorer har vært viktigst i valg av løsning? Hvordan har fordeler og ulemper ved de ulike modellene blitt vurdert og vektlagt i valg av løsninger?

Samhandling

En felles tjeneste stiller krav til både avklarte rammer for samarbeidet og smidighet og forståelse mellom partene i det løpende arbeidet. Dette punktet i evalueringen har dels dreid seg om samhandlingen internt i den enkelte kommune, dels om samarbeidet mellom kommunene i den enkelte pilot og dels mellom pilotene og eksterne aktører.

Etablering av interkommunalt samarbeid kan, avhengig av samarbeidsmodell, medføre endrede forutsetninger for den enkelte kommune for hvordan disse fagområdene håndteres både politisk og administrativt. På den bakgrunn er følgende problemstillinger kartlagt i intervjuene:

- Hvordan har politikerne sett på mulighetene for politisk styring av tjenestene innenfor rammer av en felles tjeneste?
- I hvilken utstrekning varierer vurderinger av styringsbehov mellom fagområdene?

Når det gjelder samhandlingen på tvers av kommunegrensene, er det flere problemstillinger som har blitt belyst:

- Kommunene som inngår i de ulike pilotene er av ulike størrelse, selv om variasjonen er større i enkelte av pilotene (Værnesregionen) enn i de andre. Har ulikheter i kommunestørrelse hatt betydning for samarbeidsklima?
- I hvilken utstrekning har det vært det en omforent forståelse av ambisjonsnivået, målsetninger og gevinster en ønsker å oppnå?
- I hvilken utstrekning har samarbeidet så langt styrket kontakt og relasjoner mellom kommunene?

På alle de tre områdene står kommunene i tette samhandlingsrelasjoner med regionale aktører. I særlig grad gjelder det fylkesmannen og fylkeskommunen relatert til samordning og veiledning på disse områdene. I prosjektet har i tillegg disse aktørene

ansvar for fellestiltak på tvers av pilotene og løpende oppfølging av kommunene i prosjektfasen. Følgende problemstillinger har blitt drøftet med informantene:

- I hvilken grad og på hvilken måte opplever kommunene at etableringen av felles tjenester påvirker samspillet mellom kommunene og støtteressursene på fylkesnivå?
- Hvordan vurderer de regionale aktørene samhandlingen så langt prosessen? Hva er viktige læringspunkter – både for å utvikle den enkelte pilot og mer generelt?

Et trekk ved alle pilotene er at de omfatter kommuner med ulik fylkestilhørighet (Hedmark, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag). Problemstillingen som reises er om ulik fylkestilhørighet på noen måte har påvirket utviklingen av samarbeidet i pilotene. I den grad de tre involverte fylkesmannsembetene arbeider ulikt overfor kommunene, har det fått betydning for prosjektene?

Kompetanseutvikling

Det siste temaet i evalueringen har rettet seg mot hvilke erfaringer som så langt er høstet mht. å styrke kompetanse og kapasitet innenfor plan, miljø og landbruk. Mens de tre første temaene i stor grad er knyttet til bruken av virkemidler (organisering, prosess og samhandling) for på sikt å nå målene om kompetanseutvikling og styrket kapasitet gjennom etablering av samarbeidsordninger, rettes blikket i denne delen om vi alt nå kan spore slike resultater av arbeidet i pilotene.

Vil pilotene allerede, eller i nær fremtid, gi en styrket forankring av lovpålagte oppgaver i bredere familjører? Har piloten bidratt til kompetanseutvikling for medarbeidere og en mer kompetent organisasjon?

Metode

Undersøkelsen baserer seg på informasjon og data innhentet gjennom dokumentanalyse, dybdeintervjuer over telefon og to fellessamlinger som har involvert deltakere fra alle tre piloter.

Dokumentanalyse

I dokumentanalysen er det gjennomgått aktuelle saksdokumenter ol. som er utarbeidet i løpet av prosjektet. Her har følgende dokumenter være sentrale:

- Forprosjektrapporter som er utarbeidet i hver enkelt region.
- Annen relevant dokumentasjon fra kommunene og regionale aktører som gir informasjon om prosjektet, bl.a. samarbeidsavtaler og internevalueringer som er utarbeidet.

Gjennomgangen av disse dokumentene har gitt verdifull bakgrunnsinformasjon og grunnlag for å utarbeide intervjuguide for intervjuundersøkelsen.

Nøkkelinformantintervjuer

Det er gjennomført intervjuer med et utvalg nøkkelinformanter fra følgende målgrupper:

- Prosjektledere (Prosjektleder fra samarbeidet i hhv Fjellregionen, Værnesregionen og Fosen)
- Alle kommunene (Politisk ledelse, rådmann eller fagansvarlig)
- Fylkesmannen i Sør-Trøndelag (Miljøvernsjef og prosjektansvarlig)
- Fylkeskommunen (Plansjef/planansvarlig i hhv Nord-Trøndelag fylkeskommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune)

Formålene med intervjuene har primært vært å innhente spesifikke vurderinger fra den enkelte målgruppe gitt den rollen de har hatt i forhold til pilotene. Intervjuene har blitt gjennomført over telefon.

Felles samlinger

I løpet av prosjektperioden er det gjennomført to felles samlinger i Trondheim (10. mai og 15. november) med deltagelse fra målgruppene nevnt over samt fra Landbruksdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Klima- og miljødepartementet (Miljødirektoratet på møtet 15. november). Begge samlinger har hatt stor verdi for evalueringen, dels for å utvikle undersøkelsesopplegget (1. samling) og dels for å få tilbakemeldinger på foreløpige funn (2. samling).

Samlet analyse

På grunnlag av dokumentanalysen, det brede intervjuaterialet og samlingene er det gjennomført en samlet analyse av evalueringens hovedproblemstillinger.

2. Analyse av erfaringer fra den enkelte pilot

I dette kapitlet følger det en nærmere analyse av hver enkelt pilot. Hvert delkapittel innledes med en presentasjon av hovedtrekkene i arbeidet som er gjort. Deretter følger en gjennomgang av informantenes vurderinger med utgangspunkt i de fire hoveddimensjonene for evalueringen som ble redegjort for over.

2.1 Fjellregionen

Bakgrunn

Røros og Holtålen kommuner meldte i januar 2013 interesse om å delta i pilotprosjekt på bakgrunn av fylkesmannens henvendelse til kommunene. Samtidig inviterte Røros og Holtålen kommuner Os og Tolga kommuner til å delta i et fellesprosjekt. De fire kommunene ble enige om å etablere et pilotprosjekt for samarbeid innenfor landbruksområdet. Når det ble skilt mellom samarbeidsprosesser innenfor landbruk og innenfor plan og miljø, hadde det bakgrunn i at det ble vurdert som lettere å komme til målet med å gjøre et skille og sikre en mindre kompleks prosess. Plan og miljø ble dermed forskjøvet til en senere fase.

Det ble vedtatt at arbeidet skulle deles inn i to faser. Først en forprosjektfase som innebar dels å kartlegge eksisterende situasjon for landbruksforvaltningen i kommunene, dels å drøfte egenskaper ved ulike samarbeidsmodeller og dels å gjennomføre prosesser som involverer fagmiljøene i kommunene for å sikre administrativ og politisk forankring for valg av samarbeidsløsninger. For hovedprosjektet ble det uttalt som mål at det skulle innebære at det ble inngått samarbeidsavtaler mellom deltagende kommuner innen landbruksforvaltningen og at felles landbruksforvaltning mellom kommunene ble realisert. Følgende mål ble knyttet til pilotprosjektet:

- Bidra til oppbygging av attraktive og robuste fagmiljøer
- Moderne landbruksforvaltning
- Bedre beslutningsgrunnlag for kommunestyrene
- Økt rettssikkerhet for innbyggerne
- Mer effektiv forvaltning
- Forpliktende regional opptreden kan innebære desentralisering og økt lokalpolitisk handlingsrom.

Arbeidet ble organisert med en styringsgruppe bestående av rådmennene i de fire kommunene og en prosjektgruppe som bestod av virksomhetslederne innenfor jordbruk/landbruk i kommunene. Konsulentelskapet Arena Utvikling as ble engasjert til utredning og prosjektledelse i prosjektet.

Forprosjektrapport for landbrukssamarbeidet ble lagt frem omkring årsskiftet 2014/2015 og ble behandlet i kommunestyrene i de fire kommunene med positivt vedtak på anbefalingene i rapporten. Det gjaldt bl.a. at samarbeidet skulle etableres i samsvar med vertskommunemodell og at det skulle velges en desentralisert organisering med faste kontordager i den enkelte kommune. Imidlertid ble det ulike vedtak om valg av vertskommune. Mens Tolga gjorde vedtak om Tolga som vertskommune, ble vedtak i de tre øvrige at Os velges som vertskommune. Tolga valgte dermed ikke å gå videre i hovedprosjektet på landbruk og heller ikke å delta i gjennomføring av for- og hovedprosjekt innenfor plan og miljø.

Hovedprosjektfasen omfattet dermed kommunene Os, Røros og Holtålen. Arbeidet med hovedprosjektrapporten, som også ble gjennomført av Arena Utvikling, ble avsluttet april 2016. Rapporten omfattet utredning og forslag vedrørende¹:

- Konkrete arbeidsoppgaver for felles landbruksavdeling
- Økonomi - kostnader og inntekter
- Kostnadsfordeling mellom deltagende kommuner
- Samarbeidsavtale og virksomhetsoverdragelse

På bakgrunn av arbeidet med kommunereformen og kommunenes frist om å fatte vedtak om kommunestruktur innen 01.07.2016, ble den politiske behandlingen av vertskommuneavtalen for landbruk utsatt. I forbindelse med kommunestrukturarbeidet utarbeidet kommunene en overordnet samarbeidsavtalen som skulle tre i kraft dersom de tre kommunen ikke skulle nå fram med en sammenslutning. I denne avtalen legges det til grunn at samarbeidskommunene skal sikre dagens inngåtte samarbeid og lage en forpliktende plan for nye samarbeidsområder med iverksetting av de samarbeidsordninger som er nevnt i avtalen innen 2020. Dette innebærer blant annet iverksetting av felles landbrukskontor, men også etablering av felles plan-, miljø-, geodata- og byggesak-kontor. Endelige politiske vedtak av vertskommuneavtalen for felles landbruksavdeling ble så fattet i løpet av oktober 2016. Den felles landbruksavdelingen iverksettes 01.01.2017.

Prosess

Informantenes hovedinntrykk av prosessen i Fjellregionen er at den har vært konstruktiv og god. Det understrekkes at regionen hadde et godt grunnlag for å være pilot gjennom langvarige samarbeidsrelasjoner på mange felt. Det påpekes at et utvidet samarbeid om landbruksfeltet har vært diskutert ved flere anledninger tidligere. Det har også i lengre tid vært et samarbeid om felles jordbruksjef mellom Røros og Os, mens Holtålen, Os og Røros har felles skogbrukskonsulent. På landbruksfeltet var det dermed et godt grunnlag for et samarbeid, både gjennom tidligere sonderinger, eksisterende ordninger, men også ved at de ansatte sterkt ønsket en slik løsning. På den bakgrunn kan det reises spørsmål om en felles landbruksforvaltning var en så moden frukt at den uansett ville bli realisert, også uten fylkesinitiativet. En slik vurdering får imidlertid liten støtte blant informantene. Det framheves at fylkesinitiativet, og det å få status som pilot, virket som en viktig katalysator for å få etablert en felles ordning. Særlig to aspekter framheves. Initiativ og prosesser for å etablere samarbeidsordninger krever tid, oppmerksomhet og ikke minst ressurser. At det ble stilt midler til rådighet som kunne dekke nødvendig utrednings- og forankringsarbeid og «smøre» prosessen var avgjørende. Dernest blir det påpekt at statusen som pilot også etablerte en forpliktelse overfor staten som virket disiplinerende i arbeidet.

Informantene legger også stor vekt på at prosessen har hatt gode hjelpere lokalt. At arbeidet ble ledet av en styringsgruppe bestående av rådmennene sørget for tyngde og effektiv forankring av arbeidet i administrasjonen. Det blir framhevet at det var særlig viktig at mangeårig rådmann i Røros ledet denne styringsgruppen. De respektive kommunestyrer ble godt informert om saken underveis og fikk også saken til behandling ved flere anledninger (både forprosjektrapport og hovedprosjekt/samarbeidsavtale).

¹ Hovedprosjektrapporten omfatter i realiteten tre delrapporter. Delrapport 1 omfattet oppgaver, økonomi og samarbeidsavtale. Delrapport 2 omfatter kompetansevurderinger og organisasjonsplan, mens delrapport 3 omfatter organisasjons- og teamvurderinger. For grundig gjennomgang av de ulike punktene henvises det til Arena Utvikling 2016: *En enda bedre landbruksforvaltning. Etablering av felles landbruksavdeling for Os, Røros og Holtålen kommuner.*

Flere påpeker også at det var et godt grep å engasjere ekstern prosess- og utredningsstøtte. Arena Utvikling får gode skusmål for prosessopplegg og grundighet i rapportene som ble utarbeidet som faglig grunnlag for vedtakene.

Er det så ingen ankepunkter mot prosessen som er gjennomført? To kritiske innvendinger gjør seg gjeldende. For det første mener enkelte at prosessen kunne ha vært gjennomført raskere. Det pekes på at det tok lang tid å få avklaring med Tolga og at en lerdom for senere prosesser må være at det så tidlig som mulig bør sikres enighet om potensielle stridsspørsmål blant samarbeidskommunene. Videre pekes det på at kommunestrukturreformen i en periode stjal all oppmerksomhet og at det oppstod et visst vakuum i prosessen.

Den andre innvendingen gjelder det faktum at prosessen ikke foreløpig har gitt en løsning for plan og miljø. Det ble tidlig enighet om at arbeidet med plan og miljø skulle skyves ut i tid pga. kompleksiteten det ville medføre å ta alle fagområdene i en og samme prosess. Flere informanter påpeker imidlertid at det ikke bare var frykt for en kompleks prosess som begrunnet dette valget. Å legge kommunens arbeid med samfunns- og arealplanlegging i en felles samarbeidsløsning er langt mer politisk kontroversielt enn samarbeid innenfor landbruksforvaltningen. Det var m.a.o. en viss frykt for at potensielle politiske uenigheter om plan også kunne sette en stopper for en felles løsning på landbruk dersom områdene ble behandlet samlet.

Organisering

Formell samarbeidsform

Den felles landbruksavdelingen organiseres som nevnt som et vertskommunesamarbeid etter kommunelovens §28 b med Os som vertskommune. Denne samarbeidsformen, kjent som administrativ vertskommune, innebærer at lovpålagte oppgaver inkl. offentlig myndighetsutøvelse overføres fra samarbeidskommunene til vertskommunens administrasjon ved rådmannen.

I henhold til informantene var det aldri aktuelt med annet enn administrativ vertskommune. I forprosjektet ble alternative løsninger vurdert, bl.a. en løsere nettverksmodell basert på felles kompetanseutviklingstiltak og deling av kapasitet gjennom kjøp og salg av tjenester mellom kommunene. En slik modell ble imidlertid oppfattet som krevende å vedlikeholde og som lite egnet for å nå målene om en bedre og mer robust landbruksforvaltning. Informantene understreker at samling av fagressursene er en forutsetning for å utvikle et fagmiljø og at prinsippet må være at når en kommune får ansvaret som vertskommune så må også ansvar og kompetanse samles der. På den bakgrunn var det bred enighet om at løsningen skulle basere seg på et formelt, men samtidig ikke et for komplisert samarbeid. Følgende hensyn blir trukket fram som avgjørende for valg av formell samarbeidsform:

- Legge til rette for helhetlig styring
- Én arbeidsgiver
- Leder må få disponere medarbeidere fritt
- Effektivt og ikke for komplisert

Den valgte løsningen innebærer at det faglige ansvaret for kommunens landbruksfaglige tjenester i Røros kommune og Holtålen kommune blir utøvet av rådmannen i Os etter delegasjon fra kommunestyrene i Røros kommune og Holtålen kommune via rådmannen i de respektive kommuner. Saker av prinsipiell betydning skal fremmes for politisk behandling i den respektive kommune. Rådmannen i den kommune det gjelder

skal fremme endelig forslag til vedtak i politiske saker i sin kommune, etter utredning og forslag fra rådmannen i Os kommune.

Den andre modellen for forpliktende interkommunalt samarbeid med myndighetsutøvelse, vertskommune med politisk nemnd (KL §28 c), var ifølge informantene uaktuell. Det påpekes at en slik løsning både ble oppfattet som mer tungvint og samtidig utfordrende på kommunenes politiske styringsmuligheter av landbruksfeltet.

Intern organisering av den felles landbruksforvaltningen

Med 1-3 stillinger i hver kommune har fagkompetansen i kommunene vært sårbar. Med få ansatte, små ressurser og et bredt arbeidsfelt, har det vært krevende å holde seg oppdatert og faglig sterkt på alle områder. I den vedtatte samarbeidsavtalen slås det fast at det felles bemannes med den stillingsressurs som ligger i dagens bemanning, til sammen 6,55 stilling. I tillegg er det avsatt en ressurs i førstelinjen i hver kommune i tilknytning til servicetorget som utgjør ca. 10 prosent stilling. Det er også lagt til grunn at det blir faste kontordager i de andre kommunene for de ansatte ved avdelingen. Som vertskommune får Os lederansvar for avdelingen og ansetter daglig leder. Det blir daglig leders ansvar å organisere arbeidet ut fra de oppgaver som etter avtalen skal løses, jf. tabell under.

Oppgavene som den felles landbruksavdelingen skal løse kan deles inn i tre hovedbolker:

I) Administrative oppgaver («Støtteaktiviteter»)

Organisering, ledelse, personalplanlegging, personalledelse, virksomhetsplanlegging, budsjettering, økonomioppfølging, rapportering. Dette er faste oppgaver som følges opp likt for alle tre kommunene. Utføres av avdelingens egne medarbeidere og kostnadene dekkes over ordinære årlege budsjett.

II) Avdelingens hovedoppgaver («Primæraktiviteter»)

Forvaltningsoppgaver, utviklingsoppgaver og andre faste oppgaver, herunder løpende prosjektoppgaver som hører inn under avdelingen. Dette er faste oppgaver som følges opp likt for alle tre kommunene. Utføres av avdelingens egne medarbeidere og kostnadene dekkes over ordinære årlege budsjett.

III) Andre oppgaver («Annen aktivitet»)

Andre oppgaver avdelingen blir engasjert til å utføre omfatter spesielle oppdrag knyttet til prosjekter og tiltak, som eksempel:

- Forvaltningsoppdrag ut over «hovedoppgavene i pkt II.
- Prosjektoppgaver ut over «hovedoppgavene i pkt II. Eks større, målrettede prosjekter som kommer i tillegg til hovedoppgavene (utredning og mulighetsstudier, planlegging, gjennomføring)

Dette er tilleggsoppgaver ut over ordinær virksomhet som utføres på oppdrag for alle eller 1-2 av kommunene. Slike oppgaver/oppdrag beskrives i «oppdragsavtaler» hvor kostnadsrammer fastsettes. Hvert prosjekt finansieres av bestiller («prosjekteier») før oppstart. både I, II og III). Dette vil være avhengig av enhetens kapasitet og kompetanse, og kommunenes ambisjoner.

Etter informantenes vurdering vil den nye organiseringen legge godt til rette for «en offensiv landbruksavdeling» med god kompetanse på arbeider innenfor alle de tre hovedboltene som er listet opp over. Informantene understreker at det ikke vært noen uttrykt målsetting å spare penger gjennom samarbeidet, men å styrke kompetansen og frigjøre ressurser til utviklingsarbeid.

Samhandling

Mellom kommunene

Som nevnt har kommunene i Fjellregionen langvarige og gode samarbeidsrelasjoner. Etter informantenes oppfatning har det også preget prosessen om etablering av en felles landbruksforvaltning. Prosessen har trukket kommunene sterkere sammen og styrket relasjoner på mange nivåer. Det har vært et avklart og omforent ambisjonsnivå for den felles tjenesten, uttrykt i slagordet «En enda bedre landbruksforvaltning». For å understreke at den nye enheten skal betjene alle tre kommuner på lik basis er den konsekvent titulert *felles landbruksavdeling*, både i samarbeidsavtalen og i annen omtale.

Røros er storebror i Fjellregionen og det vil naturligvis også kunne prege samarbeidet mellom kommunen. Informanter fra nabokommunene understreker imidlertid at Røros en vært en pådriver for å etablere samarbeidsordninger, også i dette tilfelle. Følgende sitat er representativt for disse informantene: *Litt rivning internt vil det alltid være. Det politiske regimet i Røros har likevel vært for fordeling av funksjoner og å bygge regionen i fellesskap.*

Som nevnt fremforhandlet kommunene i forbindelse med arbeidet med kommunereformen en overordnet samarbeidsavtale som alternativ til kommunesammenslåing. I denne avtalen er det lagt til grunn en balansert og helhetlig tilnærming til fordeling av funksjoner mellom kommunen. Målet har vært at det fortsatt skal være «like mange ansatte i alle kommunehus» som i dag, men da basert på en avtalt oppgavefordeling mellom kommunene.

Den overordnede samarbeidsavtalen innebærer også en avklaring av kommunenes geografiske retningsvalg for sitt samarbeid og integrasjon med andre kommuner. Særlig gjelder det for Os som også har hatt samarbeid med kommuner sørover i Hedmark fylke. Med denne avtalen har kommunen i prinsippet sagt nei til videre samarbeid sørover med unntak for ordninger de alt er med på.

Internt i kommunene

Etableringen av den nye felles landbruksavdelingen vil nødvendigvis endre dagens innarbeidede rutiner for samhandling og kontakt mellom landbruksforvaltningen og andre fagavdelinger i den enkelte kommune, mellom administrasjonen og kommunens politiske organer og ut mot brukerne. Informantene understreker likevel at mye vil være likt som i dag på bakgrunn av at det allerede er etablert samarbeid om felles jordbruksjef og skogbrukskonsulent.

Politikerne er opptatt av sin kommunes brukere/næringsutøvere og understreker at legitimiteten til den nye ordningen vil stå og falle på hvor godt brukerne i den enkelte kommune opplever at de blir betjent av fellesavdelingen. Generelt sett kan det i forbindelse med etablering av interkommunale samarbeid være en utfordring at tilgjengeligheten til tjenestene blir redusert. Det understrekkes derfor at det forventes stor grad av synlighet og initiativ fra avdelingen sin side.

Eksterne aktører

Både Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, Sør-Trøndelag fylkeskommune og KS Sør-Trøndelag har vært involvert i arbeidet med pilotene, både i den initierende fasen og i prosjektfasen. På spørsmål om hvordan samhandlingen med det regionale nivået har vært i utviklingen av pilotene svarer informantene at de opplever at oppfølgingen har vært god. De framhever at det er Fylkesmannen i Sør-Trøndelag som i realiteten har kjørt prosjektet fra start av og som har vært tett på i hele prosjektperioden. Særlig gjelder

dette Fylkesmannen landbruksavdeling. I følge informantene har fylkeskommunen i Sør-Trøndelag i mindre grad vært synlige i prosjektarbeidet. Det påpekes at det kan skyldes at pilotarbeidet i Fjellregionen har vært viet landbruk og at linken til fylkeskommunenes ansvarsområder på dette feltet ikke er like tydelig (først og fremst knyttet til kulturlandskap/kulturminnevern). Dersom samarbeidsordningen også hadde involvert planfunksjonen, ikke minst overordnet samfunnsplanlegging, ville det vært naturlig med tettere kontakt med fylkeskommunen.

At prosjektet er fylkeskryssende innebærer at kommunen må forholde seg til to embeter. Opplevelsen blant informantene i Fjellregionen er at det tok lang tid før Fylkesmannen i Hedmark ble koblet på prosjektet og at kommunikasjonen mellom de to embetene om pilotarbeidet kunne ha vært bedre. Informantene ser likevel få konkrete utfordringer som følge av at det etableres et forpliktende samarbeid på tvers av en fylkesgrense. I prosjektfasen har det medført en viss dublering av møter og når den felles avdelingen nå realiseres må det gjøres avklaringer om hvilket embete som følger opp samarbeidskommunene med hensyn til forvaltningskontroll etc.

Kompetanse og kapasitet

Hvordan vurderer så informantene utsiktene til at målene for pilotarbeidet i form av sterke og mindre sårbar kompetansemiljøer? Det understrekkes at gevinstene man vil oppnå ved en felles landbruksavdeling ikke vil bli realisert før det har gått noe tid. Både tilvenning til ny organisering og utvikling av nye arbeidsformer vil skje gradvis før gevinstrealisering. Det påpekes videre at lederen for den kommende fellestjenesten må få tid og ressurser til å tilpasse organisasjonen på en best mulig måte slik at tjenesteproduksjonen blir så god at man får hentet ut gevinstene ved samarbeidet.

Vurderingene av de potensielle gevinstmulighetene på sikt er likevel optimistiske. Informantene har særlige forventninger om at den felles landbruksstjenesten vil redusere sårbarhet, gi anledning til spesialisering og effektivisering, og styrke forutsetninger for å nå lovpålagede krav. Informanten minner om en nå-situasjon preget av:

- Små fagmiljø: Med få ansatte, små ressurser og et bredt arbeidsfelt, er det krevende å holde seg oppdatert og faglig sterkt på alle områder
- Manglende utvikling av spisskompetanse: Arbeidssituasjonen gir få muligheter til arbeidsdeling og fordypning for å utvikle spisskompetanse
- Mange oppgaver, men liten og sårbar kapasitet. Forventningene om god serviceleveranse øker og det er store ambisjoner om å delta i utviklingsarbeid initiert av kommune, næringsutøvere eller medarbeidere i landbruksforvaltninga. Men det er vanskelig å finne tid til å delta i faglig utvikling, utfordringen er snarer å komme i mål med lovpålagede krav.

Informantene legger likevel vekt på at gevinstene ikke kommer av seg selv. Organisasjonen må bygges systematisk med tanke på kompetanseutvikling. Som en særlig utfordring påpekes det at ved etableringen vil avdelingen ha et overskudd av generalister og at det er behov for å spisse kompetansen mer framover, både gjennom kompetanseutviklingstiltak for nåværende ansatte og gjennom nyrekryttering. En informant påpeker at ved ansettelse bør det vektlegges å få inn personer med fagkompetanse som er «*litt fristilt den dominerende tenkningen i landbruket*». Det påpekes at de store potensialene i Fjellregionens landbruk ligger i spesialisert småskalaproduksjon (kortreist mat, øko-mat mv.) og at det her er særlig behov for rådgivningskompetanse.

Selv om avdelingen ikke får styrket bemanningen utover de stillingene som inngår i dagens tjenester i hver av kommunene, ser informantene gode muligheter for å høste stordriftsfordeler/effektivisere, særlig innenfor lovforvaltningen, som i neste omgang kan frigjøre ressurser rettet mot utviklingsarbeid.

2.2 Værnesregionen

Bakgrunn

Regionrådet i Værnesregionen (VR) ved kommunene Stjørdal, Tydal, Selbu, Meråker, og Frosta fattet desember 2012 vedtak om deltagelse i pilotprosjektet. Malvik kommune deltok også i et innledende møte, men valgte ikke å gå videre med prosjektet.

Ønsket om å delta i prosjektet må ses i sammenheng med at Værnesregionen over flere år har utredet behovet for å styrke fagmiljøene innenfor områdene planlegging, plan og byggesaksbehandling, tilsyn, deling, oppmåling, plan og geodataforvaltning, landbruk og miljøvern (PLM). I 2010 ble det bl.a. gjennomført en forstudie for å kartlegge kapasitet og behov for tjenester for kommuneplanlegging, kart og oppmåling i Værnesregionen. Hovedmålsettingen var å bygge opp et robust fagmiljø for deltagende kommuner innen arealplanlegging, byggesaksbehandling, deling/oppmåling og utviklingsprosesser. Utredningen ledet den gang ikke fram til vedtak om etablering av en felles ordning, men behovet for samarbeidet har ikke minsket i omfang og styrke.

Våren 2013 ble det så utarbeidet en forprosjektplan og det ble fattet vedtak om at det skulle igangsettes et utredningsarbeid for å kartlegge kommunenes behov og for å fremme forslag til gode samarbeidsløsninger innenfor de aktuelle fagområdene Finansieringen av prosjektet kom på plass senhøstes 2013. Etter å ha vurdert ekstern prosjektlelse ble det ble valgt intern prosjektleder ved at etatsjef for teknisk drift i Stjørdal ble frikjøpt for å fylle denne rollen. Oppstarten på prosjektet ble noe utsatt, men fra våren 2014 var forprosjektet i full gang. Følgende overordnede målsettinger ble satt for piloten:

- Bedre beslutningsgrunnlag for kommunestyrrene
- Nye interessante roller for politikerne
- Oppbygging av attraktive og robuste fagmiljøer med fellesjenester for flere kommuner
- Helhetlig og sektorovergripende samfunnsplanleggingsperspektiv
- Moderne landbruks- og miljøforvaltning
- Økt rettssikkerhet for innbyggerne
- Billigere og mer effektiv forvaltning
- Aktiv deltagelse og påvirkning fra kommunene i regionale planprosesser
- Bygge opp forpliktende regional opptreden med tanke på desentralisering og økt lokalpolitisk ansvar

Det ble opprettet en prosjektgruppe for å lede arbeidet med prosjektet. Deltagelsen her var enhetsledere på de aktuelle fagfeltene fra hver av kommunene. I tillegg ble det nedsatt tre arbeidsgrupper som skulle gjennomføre en konsekvensvurdering for sitt fagområde, henholdsvis plan, miljø og landbruk. Faggruppen for plan omfattet i tillegg til plan også regulering, byggesak, oppmåling, kart og geodata. Medlemmene av arbeidsgruppene var fagansatte i de fem kommunene samt en fadder fra prosjektgruppen og prosjektleder. Mandatet for prosjektgruppen bestod av tre hovedpunkter:

- Gjennomføre prosesser – sikre administrativ og politisk forankring for valg av samarbeidsløsninger innenfor plan, landbruk og miljø
- Utrede hva som skal delegeres fra kommunene til felles folkevalgt nemnd og videre til rådmannen i vertskommunen
- Avklare hvilke oppgaver som skal utføres i fellestjenesten og i den enkelte kommune

I januar 2015 konkluderte prosjektet med anbefaling om at det skulle etableres en samarbeidsløsning i form av et felles tjenestesenter med desentralisert fagpersonell innenfor alle delområdene – plan landbruk og miljø. Tjenestesenteret skulle etableres i Stjørdal kommune som da også blir vertskomme. Prosjektgruppen anbefalte videre etablering av en felles politisk nemnd for plan, og en felles politisk nemnd for områdene landbruk og miljø.

Ved behandlingen av rapporten i regionrådet i Værnesregionen ble det gitt tilslutning til prosjektgruppens anbefalinger. Samtidig ble det påpekt et behov for en nærmere utredning av politisk styringsmodell for samarbeidet. Prosjektgruppen ble dermed pålagt å gjennomføre en tilleggsutredning som drøftet fordeler og ulemper ved to alternativer: 1) en modell med politisk nemnd og (2) en modell med felles tjenestesenter uten politisk nemnd, dvs. administrativt vertskommunesamarbeid. Etter arbeidet med tilleggsutredningen fastholdt prosjektgruppen sin hovedanbefaling om vertskommunesamarbeid med politisk nemnd, men gruppen var delt i spørsmålet om man ville anbefale et administrativt vertskommunesamarbeid dersom politisk nemnd ikke var mulig.

Ved behandlingen av saken i kommunestyrene i løpet av våren og tidlig høst 2016 ble det tydelig at Stjørdal som potensiell vertskommune og samarbeidskommunen hadde ulike syn på de to modellene. For Stjørdal var det en forutsetning at det ble en løsning med politisk nemnd dersom kommunen skulle ivareta vertskommuneansvaret. For samarbeidskommunene var det kun aktuelt med et administrativt vertskommunesamarbeid. Med bakgrunn i ulike synspunkter på valg av styringsmodell har pilotprosjektet i Værnesregionen stoppet opp, i alle fall foreløpig. En eventuell videre prosess for å komme i mål med arbeidet er stilt i bero inntil resultatene av en helhetlig evaluering av alt det interkommunale samarbeidet i Værnesregionen foreligger. Det er ventet at denne evalueringen skal være gjennomført i løpet av 2017.

Prosess

De involverte aktørenes vurdering av prosessen i Værnesregionen kan deles i to hovedsynspunkter. Det faglige utredningsarbeidet og involveringen av fagansatte i de fem kommunene i forprosjektprosessen får gode skussmål. Den politiske forankringen av arbeidet i det enkelte kommunestyre har derimot ikke vært like vellykket.

Administrativ forankring

Når det gjelder den faglige prosessen, blir det framhevet at arbeidet med prosjektrapporten var preget av grundighet, profesjonell prosessledelse og godt forankret i kommunenes administrasjoner. Alle potensielt sett berørte ansatte var godt kjent med hva som foregikk og det var lagt opp til bred deltagelse i faggruppene. Flere informanter påpeker at etablering av et interkommunalt samarbeid innenfor plan, miljø og landbruk var et tema som lenge hadde stått på dagsorden i Værnesregionen og at en slik løsning var sterkt ønsket fra de fagansatte. Behovet for et faglig fellesskap og redusert sårbarhet trekkes fram som særlig viktige begrunnelser. Flere informanter – fra ulike kommuner – poengterer at arbeidet med delutredningene var lærerike og interessante prosesser:

Satt i faggruppen på miljø. Svært interessant prosess i gruppen. Sorterte oppgavene etter lovpålagt-ikke lovpålagt. Lærerikt. Merket at det var en konstellasjon med en stor kommune og fire små. Den store har dybdekunnskap der vi forsøker å holde hodet over vannet (for eksempel på spredte avløp). Samtidig så vi at vi mindre kommuner også har god fagkompetanse på bestemte fagfelt. Stor grad av komplementære ferdigheter mellom kommunene i regionen.

Selv om det gis positive vurderinger av medvirkningen i prosjektet, blir det også påpekt at deltagelsen i prosjektet hadde en kostnadsside. Deltagelsen var til tider tidkrevende og enkelte gir uttrykk for at dette var noe som kom på toppen av alt annet som skal gjøres uten at arbeidsmengden i egen kommune ble redusert.

Politisk forankring

Det politiske forankringen av prosjektet blir av flere informanter vurdert som mangelfull. Dette til tross for at prosjektet var godt forankret i ordførerkolleget i Værnesregionen og at de respektive kommunestyrelederne ved flere anledninger ble orientert om prosjektet. Selv om informasjonen kan ha vært god har ikke den politiske modningen vært tilstrekkelig for å etablere en felles ordning på disse fagområdene. Når de konkrete forslagene fra prosjektgruppen kom på bordet dreide fokuset seg vekk fra de positive mulighetene som kunne ligge i en samarbeidsordning til truslene den kunne representere for den enkelte kommune. Særlig gjorde det seg gjeldende en frykt for sentralisering av tjenester, tap av arbeidsplasser og svekkede politiske styringsmuligheter på strategisk viktige områder. Særlig plandelen - både overordnet samfunnsplassering og arealplanlegging - blir framhevet som et politisk sensitivt område som kommunestyrerrepresentantene hadde motforestillinger mot å ta inn i en samarbeidsordning. Skepsisen var mindre for landbruk og miljø. En informant påpeker at argumentene for å gå for en helhetlig og integrert løsning for landbruk, plan og miljø var gode, men at det samtidig kan ha blitt samarbeidets svøpe. Det begrunnes med at en stor del av de områdene som ble utredet og foreslått lagt inn i fellesløsningen var politisk sett upproblematiske å inngå samarbeid om, jf. følgende sitat: «*Hensynet til 10 prosent av oppgavene blokkerte en løsning for de gjenværende 90 prosent av den porteføljen av oppgaver som var utredet*».

Kommunestrukturreformen

Det er liten tvil om at kommunestrukturreformen i Værnesregionen påvirket arbeidet med piloten. Dels representerer endring i kommunestruktur en annen løsning for kompetanse- og kapasitetsutfordringene enn det som var tema for piloten, dels vurderte enkelte av kommunene i regionen mulig sammenslutning med andre kommuner og dels var det ulike holdninger politisk mellom kommunene om sammenslåing var ønskelig eller ikke. Flere informanter mener at kommunestrukturreformen hadde vel så stor betydning for at arbeidet med piloten ikke kom i havn som uenighet om politisk styringsmodell: «*Prosjektrapporten forelå ferdig i januar 2015 og arbeidet var ferdig før arbeidet med kommunereformen for alvor satte sitt preg på begivenhetene. Men da stoppet til gjengjeld alt opp. Opplever det som sterkt kritikkverdig. Det burde vært lagt en plan for hvordan dette skulle ses i sammenheng med kommunereformen. Vi visste jo at den ville komme. Lufta gikk ut av ballongen den dagen Stjørdal forkastet intensjonsavtalen. Hele prosessen ble satt på vent og der befinner den seg fortsatt. Viktig å få prosessen på skinne igjen nå. Vi må ha løsning.*»

Organisering

Formell samarbeidsform

Spørsmålet om den politiske styringsmodellen ble det store diskusjonstemaet i utviklingen av piloten i Værnesregionen. Anbefalingen fra prosjektgruppe var at det skulle etableres en felles politisk nemnd for planområdet, og en felles politisk nemnd for landbruk og miljøområdet. Hovedbegrunnelsen for å anbefale en slik styringsstruktur var utfordringene med å etablere en rasjonell og hensiktsmessig beslutningsprosess hvis et felles tjenestesenter og rådmannen i vertskommunen skal forholde seg til 5 forskjellige samarbeidskommuner med ulik komite/utvalgsstruktur. En styringsstruktur med politisk nemnder ble av prosjektgruppen vurdert som en forutsetning for å lykkes med etableringen av en effektiv fellestjeneste. Det ble særlig pekt på behovet for enhetlig delegasjon av myndighet til politiske nemnder og rådmannen i vertskommunen. Begrunnelsen for å anbefale to politiske nemnder var at kompleksiteten i fagområdene og antall saker ville være uhåndterlig for en nemnd.

Stjørdal støttet prosjektgruppens vurderinger, mens samarbeidskommunene altså hadde et annet syn. Etter deres oppfatning ville en politisk nemnd innebære at politiske beslutninger ble flytte ut av kommunestyret til et organ kommunen riktig nok ville være representert, men som den likevel hadde liten kontroll over. Flere informanter poengterer at uenigheten om styringsmodell må forstås på bakgrunn av at Stjørdal på den ene side og de fire andre kommunene på den andre, grunnleggende sett hadde ulike ambisjoner og forventninger til samarbeidet. For vertskommunen Stjørdal var det viktig å sikre et helhetlig styringssystem og politisk styring av fagfeltet på regionnivå. For samarbeidskommunene var hovedformålet med samarbeidet å møte kompetanse- og kapasitetsutfordringer, men samtidig beholde mest mulig styringsrett.

Flertallet av informantene som er intervjuet i Værnesregionen tilhører administrasjonen og har også deltatt enten i prosjektgruppen eller i faggruppene. Disse informantene gir støtte til anbefalingene fra prosjektgruppen og uttrykker til dels klar kritikk av kommunestyrerrepresentantene som gikk imot politisk nemnd, jf. følgende utsagn: «*Politikerne er opptatt av de små ting og ofte mer opptatt av å unngå å miste noe enn å skape ny utvikling*». Disse informantene framhever at de tidlig ble enige om at samarbeidet måtte opp på politisk nivå og få en politisk organisering. En politisk nemnd som kunne håndtere saker fra alle fem kommunene ville da være mer effektivt og bedre utnyttelse av ressurser enn et rent administrativt samarbeid.

Informanter fra politisk hold i samarbeidskommunene framhever på sin side at erfaringene med politisk nemd for andre samarbeidsordninger i Værnesregionen ikke bare er gode. Det påpekes at behandlingen ofte er tungvint og at lik representasjon fra kommunene i den politiske nemnda kan gjøre det vanskelig å enes om vedtakene. Særlig oppleves samarbeidet om plan kombinert med politisk nemnd som vanskelig. «*Vi har alle våre særinteresser som vi ønsker å ha styring på selv – da blir planlegging og i særdeleshed arealplanlegging viktig. Vi har andre arealutfordringer enn Stjørdal.*»

Et tema som tas opp av flere av informantene - både politisk og administrativt - er at hele diskusjonen om politisk styringssystem kunne oppleves som forvirrende. For mange fremstod det ikke helt klart hva som ville være omfanget av delegasjon til eventuell politisk nemnd, den politiske rollen til nemnda og hva de politiske rollene ville være for kommunestyrerrepresentantene i de to løsningene.

Intern organisering og bemanning

Forslaget til intern organisering av arbeidet innebar en administrativ oppbygging med én lederressurs for tjenestesenteret, samt fem mellomledere for de enkelte enhetene.

Hver mellomleder ville få ansvar for mellom 6 til 11 ansatte. Totalt drøyt 45 årsverk ville inngå i det felles tjenestesenteret. Om lag halvparten av de ansatte ville ha kontorplass på Stjørdal, mens den øvrige halvparten ville sitte desentralisert i Selbu, Frosta, Tydal og Meråker. I utredningsarbeidet ble det lagt vekt på å modellen ville stille krav til organisering og tilrettelegging av arbeidsmetoder for å få en god og effektiv arbeidsplass, herunder bruk av bl.a. tekniske hjelpe midler som Lync, Skype, videokonferanseutstyr mv.

I følge informantene som deltok i utredningsarbeidet ble det drøftet litt ulike konstellasjoner mht. lokalisering, bemanning og stedlig tilstedeværelse. Målet var å få en god avveining mellom behovet for å samle kompetanse og behovet for nært brukerkontakt. Særlig på landbruk, byggesak og oppmåling er brukerkontakten omfattende og behovet for stedlig tilstedeværelse stort. På plan og miljø var behovet sterkere for å samle kompetansen.

En problemstilling som også påvirket spørsmålet om bemanning og lokalisering var at mange av de ansatte i de mindre kommunene hadde delte stillinger, noe som innebar at de også arbeidet med oppgaver som ikke var tema for prosjektet. Dersom disse stillingene skulle overføres til vertskommunen fullt ville samarbeidskommunen få en utfordring med reststillinger. Innstillingen fra prosjektgruppen var derfor at ansatte i delte stillinger i størst mulig grad skulle sitte lokalt.

Følgende oppgaver ble foreslått lagt inn i samarbeidet:

Byggesaksbehandling/plan/regulering/oppmåling/kart/geodata:

- a) Planlegging, plan-/ byggesaksbehandling og tilsyn; Gi faglig/teknisk bistand og fremme kunnskapsgrunnlag i overordnede planprosesser som f.eks. samfunnssdelen, teknisk framstilling av reguléringsplaner, konsekvensutredning og ROS-analyser. Sikre riktig saksbehandling i samsvar med lov og regelverk samt vedtatte planer. Utveksling av tilsynspersonell.
- b) Deling/oppmåling: Markarbeid, oppmålingsforretning, matrikkelføring.
- c) Plan-geodataforvaltning: Planarkiv og videreutvikling av planregister, tilrettelegging for plandialog, felles verktøy for digitalisering av plandokumenter, forvaltning av grunnkartdata/oppbygging av kartinnsynsløsninger.

Landbruk: Velferdsordningene, produksjonstilskudd, lovforvaltning, prosjektorganisert utviklingsprogram-/tiltak, herunder tilleggsnæringer, næringsutvikling, introduksjon av nye produksjoner og nye fagområder. Utrede og gi faglige råd i planprosesser, og i utvikling av regional landbrukspolitikk.

Miljøvern: Lovforvaltning (forerensning, verneområder, friluftsliv, naturmangfoldloven, lov om motorferdsel i utmark, miljøledelse, energi- og klimaplaner, vassdragsforvaltning, fiskeforvaltning, rovviltforvaltning, hjorteviltforvaltning), miljøprogram inkl. miljøundersøkelser (eks. vassdrag). Utrede og gi faglige råd i planprosesser, og i utvikling av regional miljøpolitikk.

Samhandling

Mellom kommunene

Det er utviklet et omfattende interkommunalt samarbeid i Værnesregionen og regionen har vært preget av et godt samarbeidsklima mellom kommunene på både politisk og administrativt nivå. Alt tyder på at det var sterkt motivasjon for å delta i piloten på plan, landbruk og miljø også, både i regionsenterkommunen Stjørdal og i de fire samarbeidskommunene Tydal, Selbu, Frosta og Meråker. Informantene opplever at samarbeidet i hhv. prosjektgruppe og faggrupper fungerte godt og var preget av en konstruktiv tilnærming. Det ble bl.a. lagt vekt på å identifisere styrker og svakheter på fagfeltene i den enkelte kommune, både for å kartlegge områder hvor det ville være et

behov for å styrke kompetansen i en felles tjeneste, men også for å avdekke oppgavefelt hvor kompetansen mellom kommunene var komplementær. Holdningen var preget av at ulikhet kunne være en styrke for samarbeidet. Flere informanter poengterer at prosessen i seg selv har gitt positive resultater i form av bedre kjennskap mellom fagfolk på tvers av kommunegrensene.

Når saken kom til politisk behandling ble imidlertid skillene mellom kommunene og ulike interesser til samarbeidet tydeliggjort. Spørsmålet som flere informanter reiser er om erfaringene fra pilotarbeidet samt en havarert kommunestrukturprosess i regionen vil påvirke samarbeidsklimaet mellom kommunene framover. En informant fra uttrykker følgende bekymring: «*Nå vet vi ikke veien videre. Det er enighet om at hele samarbeidet i Værnesregionen må ses i en bred evalueringsskontekst. Den vil vise om det er modenhet for å gå videre. Inntil den er på plass må kommunene må vi klare oss så godt vi kan. Men for oss er dette kritisk.*»

Samhandling med eksterne aktører

På spørsmål om hvordan samhandlingen har vært med de regionale aktørene er det stor grad av sammenfall i vurderingene i Værnesregionen som Fjellregionen. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag framheves som den aktive part og som regional «prosjekteier». Det vises til at fylkesmannen var særlig aktiv i den tidlige fasen av prosjektet med motiveringsarbeid og tett oppfølging. Værnesregionsamarbeidet har sitt befolkningsmessige tyngdepunkt i Nord-Trøndelag og det er også flere kommuner med tilhørighet i Nord-Trøndelag enn i Sør-Trøndelag som inngår i samarbeidet. Informantene fra Værnesregionen opplever likevel at fylkesnivået i Nord-Trøndelag har vært lite involvert i pilotprosjektet. Det understrekkes samtidig at det heller ikke har vært utfordringer av noe slag for prosjektet som følge av ulik fylkestilhørighet.

Kompetanse og kapasitet

I delrapportene som ble utarbeidet i prosjektet har faggruppene grundig drøftet fordeler og ulemper ved et felles tjenestesenter på hvert av fagområdene. En rekke potensielle kompetanse og kapasitetsgevinster identifiseres, men også potensielle ulemper knyttet til større avstand og redusert kontakt med andre deler av den kommunale organisasjon. I tabellen under oppsummeres noen av vurderingene.

Gevinster		
Byggesaksbehandling/plan/regulering/oppmåling/kart/geodata	Landbruk	Miljø
<ul style="list-style-type: none"> • Større forutsigbarhet for brukeren og mer likhet i vedtak etter PBL • Felles politisk nemd fører til mer likhet mellom de enkelte kommuner • Mer kapasitet for ulovlighetsoppfølging og tilsyn • En større og mer robust organisasjon som gir mer forutsigbarhet • Større mulighet for kompetanseheving • Mer attraktiv som arbeidsgiver og derav lettere rekrutteringsprosess • Mer kontinuerlig arbeid med kommuneplan • Enklere med tilgang til kvalifiserte ansatte • Bedre prosesskompetanse • Mer forutsigbare kommuneplanprosesser for administrasjon og politikere 	<ul style="list-style-type: none"> • Brukeren vil få tilgang til flere tilbud og bredere nettverk. • Kvalitetsløft med større og mer spesialisert fagmiljø • Redusere omfanget av problemstillinger knyttet til habilitet/inhabilitet i saksbehandling • Økt spesialistkompetanse gjør organisasjonen bedre rustet til å løse kompliserte saker og forholde seg til profesjonelle, eksterne aktører • Attraktivt for rekruttering • Robust i forhold til sykmeldinger, fravaer, vakanser i stillinger 	<ul style="list-style-type: none"> • Mer robust organisasjon – mindre sårbarhet til vakante stillinger • Bedre kompetanse til større og komplekse saker • Bedre forutsetninger for rekruttering av faglig kompetent personell • Mer effektiv tjenesteproduksjon – bedre i stand til å løse langsigte og store oppgaver, f.eks. • kommuneplanarbeid • Tydeligere og mer profesjonell ledelsesstruktur • Muligheter for mer tilsyn og ulovlighetsoppfølging • Bedre forutsetninger for kursing og faglig oppdatering
Ulempar/konsekvenser		
<ul style="list-style-type: none"> • Over tid mindre nærlhet mellom tjenesteproduksjonen og den enkelte kommune • Lengre geografisk avstand fra bruker til tjenestedsted • Noen ansatte kan få lengre avstand til geografisk arbeidssted • Større avstand til lokalmiljøet og over tid mindre kunnskap om lokale behov, gitt at kommunestrukturen består. • Lite miljø/oppgaver igjen i egen organisasjon • Større avstand til kommunalteknikk 	<ul style="list-style-type: none"> • Kan medføre mindre lokalkunnskap hos den enkelte saksbehandler • Kan medføre større avstand til andre fagfelt i kommunen. • Kommunene må sitte igjen med nok personalressurser og kompetanse til å løse oppgaver som ikke er aktuelt å overføre • Det er en fare for at man kan miste synergiene mellom landbruket og det øvrige næringsutviklingsarbeidet. • Større reiseavstand for ansatte 	<ul style="list-style-type: none"> • Mulig med kortere åpningstid for brukerne – timebestilling kan bli mer vanlig • Over tid mindre lokalkunnskap i ytterkantene av Værnesregionen • Høyere terskel for tverrfaglig samarbeid • Høyere terskel for service til andre deler av organisasjonene • Mindre fagmiljø i småkommunene for de deler av organisasjonen som blir igjen

Flere informanter som deltok i arbeidsgruppe/prosjektgruppe vektlegger at mens arbeidet i prosjektet i stor grad var mulighetsorientert og preget av kompetanseperspektivet er det en tendens til at kompetanseperspektivet forsvinner ut når vedtak skal fattes. Ulempene nevnt i tabellen over har da en tendens til å få større vekt. Disse informantene uttrykker bekymring for om det i løpet av prosessen er brent noen broer som gjøre det vanskelig å ta opp saken på nytt. Det fremholdes likevel at prosessen i seg selv har bidratt til å bygge ned terskler og at det vil bli enklere å ta kontakt på administrativt nivå for å få hjelp i faglige spørsmål. Det blir også poengtert at man kan få til mye gjennom løpende samarbeid mellom fagansvarlige i kommunene uten en formell overbygning. Samtidig viser flere av informantene til at man har dårlige erfaringer med kjøp og salg mellom kommunene, jf. følgende sitat: «*Det er ikke tilgjengelige tjenester å få kjøpt. De fleste kommuner er mest opptatt av det som skjer i eget hus.*» Et formelt samarbeid gir derfor en helt annen ramme for at kommunene i fellesskap kan styrke kompetanse og kapasitet på lengre sikt.

2.3 Fosen

Bakgrunn

Piloten på Fosen har omfattet kommunene Åfjord, Leksvik og Rissa. Prosjektet skiller seg fra pilotene i Fjellregionen og Værnesregionen ved at det er gjort et bevisst valg om ikke å etablere en formell samarbeidsløsning mellom kommunene, men å styrke kompetanse og kapasitet gjennom kompetanseutviklingstiltak i felles grupper og samlinger på tvers av kommunene. Modellen på Fosen kan beskrives som en uformell nettverksmodell for kompetanseutvikling.

Prosjektplanen ble laget våren 2013 og det ble lagt opp til en ettårig forprosjektfase som skulle avsluttes sommeren 2014 og deretter et hovedprosjekt med varighet fram til sommeren 2016. De viktigste aktivitetene i forprosjektet omfattet:

- Informasjon til berørte medarbeidere i hver kommune
- Kartlegging av medarbeideres kompetanse, interesse (og delvis kapasitet)
- Kartlegging av generelle og fagspesifikke dataløsninger
- Samlinger for medarbeidergruppa med dialog om kommunenes bistandsbehov og bidragsmuligheter, samt aktuelle samarbeidsområder
- Foredrag og samlinger av både faglig og sosial karakter

Særlig kartleggingen av kommunenes bistandsbehov og bidragsmuligheter ble viktig for å utforme hovedinnholdet i forslaget til hovedprosjekt. I løpet av forprosjektet ble også styrings- og prosjektgruppa operativ med involvering av kommunenes politiske og administrative ledelse.

Efter positive vedtak i kommunestyrene om videre deltagelse i piloten ble hovedprosjektet satt i gang høsten 2014. Hovedprosjektet skulle ha fokus på tre hovedelementer:

- Refleksjon og opplæring i grupper
- Satsing på utvalgte fagområder
- Bytte eller kjøp av tjenester

I alt 32 medarbeidere har inngått i piloten og samarbeidet har foregått innenfor 7 faggrupper om opplæring, felles satsinger, utvikling på fagområdene og bytte/kjøp av tjenester. Hovedprosjektet ble avsluttet etter planen sommeren 2016, men det er et uttalt ønske om å gå videre med en videreføring og utvidelse av prosjektet.

Prosess

Informantene gir gode tilbakemeldinger på prosessen som er gjennomført med piloten. Det pekes på at organiseringen av arbeidet har bidratt til solid forankring av arbeidet i alle deler av den kommunale organisasjon. I styringsgruppen for piloten var kommunenes politiske og administrative ledelse representert, mens prosjektgruppen og samarbeidsgruppen samlet favnet alle medarbeidere som ble berørt av piloten. Flere informanter peker på at den grundige forankringen av prosjektet i forprosjektfasen var viktig for prosjektets status i hele prosjektperioden. Solid involvering fra kommunenes rådmenn og dyktig prosjektleder blir av informantene framhevet som viktige drivere for prosessen.

Flere peker på at det var noe skepsis og motstand i oppstartfasen av forprosjektet. Det kan i stor grad knyttes til erfaringer fra tidligere forsøk på Fosen om å etablere en felles landbruksforvaltning. Denne prosessen ledet ikke fram til et resultat og flere fryktet at det samme resultatet ville kunne gjenta seg. Denne skepsisen ble forsvant imidlertid

raskt da det ble klart at prosjektet ikke hadde til hensikt å bygge en formell fellesforvaltning, men skulle basere seg på felles kompetanseutviklingstiltak.

Når arbeidet med kommunereformen kom på dagsorden for fullt utover i 2015 ble det også i Fosenpiloten stilt spørsmål om det var riktig å prioritere arbeid med et interkommunalt prosjekt. Ikke minst kunne dette spørsmålet stilles på bakgrunn av at Rissa og Leksvik allerede i desember fattet positive vedtak om sammenslåing. Informantene er likevel klare på at kommunereformen ikke utgjorde et hinder eller en forstyrrende faktor i prosessen med piloten. Pilotens fokus på fag- og kompetanseutvikling ville være verdifullt uansett utfall av kommunestukturprosessen for de tre kommunene.

Organisering

Formell organisering

Informantene oppgir at det fra første stund var ønskelig med et nettverkssamarbeid uten formell overbygning. To sentrale begrunnelser gis for dette valget. For det første ønsket man ikke en prosess som ledet til en krangel om lokalisering. Opprettelse av et felles kontor vil kunne innebære drakamper om lokalisering av dette kontoret, evt. uenighet om fordeling av arbeidsplasser i hhv. felleskontor og egen kommune. Uenigheter om slike spørsmål tar fort all oppmerksomhet og det ville man unngå i et prosjekt rettet mot kompetanseutvikling. For det andre vil etablering av et felleskontor gripe inn i den enkeltes arbeidshverdag (endret arbeidsplass, økt reisetid til jobb mv.) som kunne skape uro. En nettverksløsning er ikke truende for de ansatte.

Valg av nettverksløsning var dermed begrunnet med mulighetene for å raskt komme i gang med konkrete kompetanseutviklingstiltak. På spørsmål om en slik løsning vil være bærekraftig i et lengre tidsperspektiv gir informantene noe ulike synspunkter. Noen framhever at fagsamlingene har vært så vellykkede at kommunene uansett vil prioritere å videreføre prosjektet, mens andre poengterer at en videreføring er avhengig av en prosessleder som holder i trådene og at det trolig er nødvendig med ekstern finansiering for å opprettholde en slik stilling.

Intern organisering

Som nevnt har prosjektet bestått av en overordnet styringsgruppe, en prosjektgruppe hvor prosjektleder inngikk og en samarbeidsgruppe bestående av 32 medlemmer fordelt på sju faggrupper. Disse ble etablert på følgende fagområder:

- Plan
- Kart og oppmåling
- Byggesak
- VAR
- Landbruk
- Skog
- Miljø og vann

Møtene i faggruppene har stort sett blitt avholdt en gang i kvartalet. Sammensetning fulgte av medarbeidernes oppgaver/kompetanse. Mange i delte stillinger kunne i prinsippet ha deltatt i ulike grupper. På spørsmål om hvordan gruppene har arbeidet i forhold til de definerte hovedaktiviteten for hovedprosjektet fremgår det at vekten har vært på felles fag og refleksjonssamlinger, og i mindre grad på bytte/kjøp av tjenester.

Samhandling

Mellom kommunene

Informantene fra de tre involverte kommunene legger vekt på at piloten har bidratt til at kommunene har lært hverandre å kjenne langt bedre, både politisk og administrativt, personlig og systemmessig. Det poengteres at pilotarbeidet har lagt grunnlag for felles prosesser på mange områder og at det er mye mer faglig utveksling enn før pilotarbeidet tok til. Det vises til at kommunene har etablert felles rutiner og maler på flere områder og oppnådd faglige forbedringer gjennom å lære av hverandre. På miljøfeltet nevnes utvikling av felles forskrifter for bruk av motoriserte fartøyer på ferskvann og felles prosess på revidering av energi- og klimaplaner som to eksempler. Som nevnt har det ikke vært mange eksempler på tjenestebytte (at kommunene utfører oppgaver for hverandre), men det har vært noen tilfeller, for eksempel på landbruk i forbindelse med ferieavvikling og sykdom etc.

De tre kommunene utgjør tre av i alt sju kommuner som inngår i Fosen regionråd. De øvrige kommunene var invitert med da samarbeidet kom opp, men valgte ikke å gå videre i prosjektet. På spørsmål om en eventuell videreføring av prosjektet bør involvere hele regionen er informantene ambivalente. Noen framhever at den nære og tillitsbaserte dialogen i faggruppene er vanskeligere å oppnå i et større fellesskap og at de tre kommunene har større mulighet for å ivareta behov og realisere felles interesser og målsettinger enn om samarbeidet alle sju. Andre poengterer at samarbeidet må utvides geografisk og i tillegg formaliseres sterkere dersom det skal ha livets rett på lengre sikt.

Internt i kommunen

Samarbeidet mellom kommunene har vært tilnærmet friksjonsfritt, og det samme gjelder for samarbeidet internt i kommunene. Det er ingen selvfølge, men samtidig poengteres det fra en informant at noe annet egentlig skulle bare mangle. Store deler av samarbeidet er bygget på tilførsel av positive virkemidler fra eksterne aktører uten at det har medført at kommunene må avgive funksjoner eller medarbeidere, eller gjøre andre konfliktfylte prioriteringer. Kostnaden for kommunene har i første rekke vært knyttet til de ansattes arbeidstid.

Regionale aktører

Når det gjelder samhandlingen med de regionale aktørene, fremhever informantene fra kommunene at de har hatt tett dialog med fylkesmannen i hele prosjektperioden. Representanter fra fylkesmannsembetene er også benyttet som foredragsholdere på fagsamlingene i piloten. Fylkeskommunen opplevdes som en aktiv part i utviklingen av prosjektet, men har spilt en mer tilbaketrukket rolle i gjennomføringen. «*På bakgrunn av at det er plan, miljø og landbruk som er i fokus, har vi nok etterspurt kompetansen hos fylkesmannen mer enn hos fylkeskommunen.*»

Informantene på Fosen opplever at Fylkesmannen i Nord-Trøndelag i større grad har involvert seg i prosjektet enn det som kommer til uttrykk fra informantene i piloten i Værnesregionen. At prosjektet går på tvers av fylkesgrensen har ifølge informantene ikke skapt nevneverdige utfordringer, selv om kommunene opplever at rammene er litt ulike og at fylkesmennene i noen sammenhenger tolker ting ulikt.

Kompetanse og kapasitet

Valget av nettverksamarbeit innebar stor grad av fleksibilitet og mulighet for raskt å gå i gang med konkrete kompetanseutviklende tiltak. På direkte spørsmål om deltagelse i piloten har bidratt til kompetanseutvikling i kommunen er ikke informantene i tvil om at det er tilfelle. Det pekes på at det har vært god tilslutning og gode tilbakemeldinger

på samlinger, både på fellessamlinger og i regi av den enkelte faggruppe. Det framheves at for medarbeidere som i stor grad sitter alene med problemstillinger i arbeidshverdagen er et sug etter å treffe likesinnede og delta i et faglig fellesskap. Samlingene har derfor økt bidratt til å øke kommunenes tilgang på kompetanse – både ved å styrke egen medarbeiders kompetanse, men også gjennom at kompetanse (personer/fagmiljø) i andre kommuner blir kjent og tilgjengelig gjennom nettverket.

En intern evaluering som prosjektgruppen fikk gjennomført høsten 2015 viste langt på veg sammenfallende vurderinger om kompetansegevinster som kommer fram i intervjuaterialet nå. Her heter det at prosjektet bidro til «*sosialt og faglig kjennskap og utvikling - mellom ansatte på plan, byggesak, kart og oppmåling, landbruk, skog, miljø og vann. Av forskjellige årsaker ble det noe mindre utbytte for vei-, vann- og avløpsgruppa. Prosjekt- og styringsgruppa erkjenner at landbruk, plan og miljø har et ubenyttet potensiale. For å få full målrealisering, måtte prosjektet blitt utvidet med 1-2 års tid.*»

Når det gjelder spørsmålet om kapasitet og robusthet, kommer vi imidlertid til nettverksmodellens akilleshæl. Som vi har sett har kommunene gjennom samarbeidet i liten grad økt sin kapasitet gjennom tjenestebytte eller kjøp/salg med andre kommuner. Det poengteres da også fra enkelte informanter at samarbeidet i Fosenpiloten har lagt godt til rette for individuell kompetanseutvikling, men i liten grad redusert kommunenes sårbarhet på de aktuelle fagområdene og økt kapasiteten til å behandle saker.

3. Sentrale læringspunkter

3.1 Innledning

I dette kapitlet drøftes felles læringspunkter på tvers av pilotene. Som allerede understreket i kapittel 1 kan ikke denne underveisevalueringen, med fokus på pilotenes utviklingsfase, gi et endelig svar på om de overordnede målene for pilotene er nådd eller vil nås. Det kan kun en evaluering av modellene etter noen års driftsfase si noe om. Piloten i Fjellregionen er nå på veg til å bli etablert, mens for de to andre pilotene er det pt. knyttet stor usikkerhet til hvordan de eventuelt skal tas videre.

Gjennomgangen har likevel gitt en rekke innsikter og læringspunkter som både kan gi grunnlag for justeringer i de konkrete pilotene, men som også kan ha bredere gyldighet for andre kommunegrupper som vurderer å utvikle disse fagområdene gjennom å etablere samarbeidsløsninger. Noen læringspunkter er også av en slik karakter at de kan si noe om hvor egnet enkelte valg som er gjort, er for å nå de overordnede målene som ble satt for piloten, jf. kap.1. Har pilotene allerede, eller er sannsynligheten stor for at de på sikt, vil legge til rette for bedre samsvar mellom lovpålagte oppgaver og faktisk oppfølging i kommunene innen sektoransvaret? Vil det legges til rette for en mer helhetlig, sektorovergripende og effektiv samfunnsplanlegging i regi av kommunene?

3.2 Sektorsamarbeid eller brede løsninger?

Utgangspunktet for pilotarbeidet var at det skulle etableres samarbeidsløsninger for fagområdene plan, miljø og landbruk. Det var ikke lagt føringer på om de tre fagområdene skulle samles i en felles løsning, slik det ble lagt opp til i Værnesregionen, eller om det kunne velges separate løsninger for hvert fagområde, som ble løsningen i Fjellregionen. Det kan velges en prinsipiell eller en praktisk-pragmatisk tilnærming for å vurdere om fagområdene bør organiseres sammen eller som enkeltløsninger.

I en prinsipiell tilnærming til fagområdene vil det legges vekt på at disse tre fagområdene henger tett sammen i kommunens samlede apparat for å drive en helhetlig samfunnsutvikling. Landbruk er en viktig ressursnæring og av vesentlig betydning for bosetting og næringsutvikling. Natur og miljø er også en viktig ressurs for lokal utvikling, men også en viktig rammesettende faktor for grad av sysselsetting, næringsutvikling og bosetting. Plan er instrumentet som skal samordne hensynet til vekst og vern i kommunens utviklingsarbeid. I utgangspunktet bør synergiene mellom fagområdene være rike og komplekse. I Værnesregionens utredningsarbeider legges det nettopp vekt på at tanken om et felles tjenestesenter for alle områdene best ville kunne understøtte pilotens mål om å sikre en helhetlig, sektorovergripende og effektiv samfunnsplanlegging.

I den kommunale hverdag kan imidlertid de kommunale funksjonene på de tre fagområdene fremstå som temmelig ulike. Landbruk utgjør en homogen sektor og et oversiktlig lovområde. Miljø er den røke motsetning, kjennetegnet av en fragmentert kompetanse som skal følge opp et mangslungent og tverrsektorielt fagområde. Det kan derfor være lettere å bli enige om samarbeid innenfor landbruk/næring enn innenfor miljø. Planfunksjonen på sin side berører kommunens kjerneinteresser og blir oppfattet som et sensitivt område å samarbeide med andre kommuner om.

En praktisk-pragmatisk tilnærming kan derfor tilsi at man bør være varsomme med å etablere én felles løsning for alle tre fagområder, slik det ble lagt opp i Værnesregionen.

Kanskje er det hensiktsmessig å ta integreringen mellom kommunen sektorvis og skrittvis slik det blir gjort i Fjellregionen. Utfordringen med denne tilnærmingen er imidlertid at det må tas grep for å unngå at man får tre separate interkommunale tjenester som har liten kontakt med hverandre.

3.3 Formelle samarbeidsordninger eller nettverk?

Et viktig formål med pilotene har vært å gi læring om alternative strategier og tiltak for å styrke kommunenes kompetanse og kapasitet. Pilotene gir eksempler på to alternative hovedveier når det gjelder organisering av slike samarbeid. På den ene siden formelle samarbeidsordninger basert på vertskommuneløsninger i Fjellregionen og i Værnesregionen og på den andre siden nettverksløsningen på Fosen. Prinsipielle egenskaper, fordeler og ulemper ved disse modellene er drøftet i en rekke ulike sammenhenger og skal ikke gjentas her. De konkrete erfaringene og synspunktene fra pilotprosjektene kan imidlertid sammenfattes i noen hovedpoenger.

Piloten på Fosen er den av pilotene som i løpet av prosjektperioden har produsert resultater i form av faktisk kompetanseheving. I motsetning til Værnesregionen og Fjellregionen har det ikke vært krevende diskusjoner om lokalisering og byrdefordeling mellom kommunene. Kommunene som har deltatt er svært godt fornøyd. En nettverksmodell er med andre ord fleksibel og legger til rette for å høste raske gevinster. Det skal særlig understres at nettverkssamarbeid er godt egnet for individuell kompetanseutvikling. Men det bringer oss samtidig til begrensingen med denne modellen. Dersom målet er forankring av lovpålagte oppgaver i bredere og mer robuste fagmiljøer i den enkelte kommune, representerer ikke nettverk en langsiktig løsning. Spissformulert, nettverk bygger opp individuell kompetanse, men det er ikke mulig med forankring av lovpålagte oppgaver og myndighetsutøvelse i et fagnettverk. Nettverksstrukturer representerer derfor ikke en bærekraftig løsning for å sikre stabil tilgang på kompetanse og kapasitet. Men det kan være et viktig første skritt på vegen mot permanente strukturer, noe som også understres fra kommunene på Fosen.

Et viktig mål med arbeidet i Fjellregionen og Værnesregionen har vært å bygge opp en robust organisasjon gjennom samling og felles organisering av fagressursene. Både en administrativ vertskommunemodell og vertskommune med politisk nemnd legger til rette for et langsiktig og forpliktende samarbeid. Prosessene i pilotene viser likevel at etablering av formelle samarbeidsordninger reiser en rekke prinsipielle og vanskelig problemstillinger i skjæringsfeltet mellom fag og politikk. Erfaringene fra særlig Værnesregionen tyder på at politikerne ikke var klare for å ta disse beslutningene.

3.4 Forankringsjobben kan aldri gjøres godt nok

Om det skal pekes på ett læringspunkt som så å si alle informanter nevner er det betydning av tilstrekkelig forankring av slike prosesser. Var målene og hensikten med pilotprosjektet forstått av alle parter som var involvert? Var prosjektets mål tydelig kommunisert i kommuneorganisasjonen? Gjennomgangen i forrige kapittel viser langt på veg at forankringen blant fagansatte og administrativ ledelse har vært god. Det er også gjennomført omfattende informasjonsarbeid mot kommunens politiske organer, men utfallet i Værnesregionen kan tyde på at forankringen i deler av det politiske miljø likevel ikke var god nok.

Representanter fra administrasjonen påpeker at det oppleves som svært frustrerende å gjennomføre en langvarig og krevende prosess uten at det leder til resultater. Det understres at dersom slike prosesser skal lykkes fordrer det både en klar og tydelig

politisk viljeserklæring fra alle kommuner i den innledende fasen av arbeidet, men også at politikerne jevnlig involveres underveis. Som en informant uttrykte det: «*Skal politikerne se de samme perspektivene og behovene som oss må de gå den samme veien*».

4. Vegvalg og anbefalinger

4.1 Mer spisset reformbehov

Fylkespiloten i Sør-Trøndelag har hatt som formål å styrke kommunenes kapasitet og kompetanse til å ivareta viktige oppgaver innenfor planlegging, miljøvern og landbruk. Behovet for en fylkespilot var bl.a. knyttet til følgende utfordringsbilde som ble konkretisert i 2012:

- Gjennomgående lite kapasitet og stor sårbarhet i dagens kommuneorganisasjoner på alle de aktuelle oppgaveområdene
- Oppgaveløsning preget av generalisttilnærming med lite faglig spesialisering og arbeidsdeling
- Manglende ledelse innenfor det kommunale klima- og miljøvernarbeidet
- Gjennomgående lite formalisert samarbeid mellom kommunene på alle de aktuelle oppgaveområdene
- Økte krav og forventninger til kommunene fra overordnet myndighet og brukerne
- Kritisk situasjon i forhold til den løpende oppgaveutførelsen i flere av fylkets kommuner

Selv om deltagelse i fylkespiloten har medført positive læringspunkter for de deltagende kommuner, har det ikke skjedd et systematisk skift i kommunenes forutsetninger for å løse de aktuelle oppgavene. Piloten har medført nyttig kompetanseutvikling og bedre muligheter for arbeidsdeling og faglig støtte gjennom nettverk. I det gode samarbeidet i Fjellregionen er det vist at sektorielle kapasitets- og kompetanseutfordringer innenfor landbruk er løsbare gjennom forpliktende samarbeid. Piloten har samtidig vist at mer helhetlig samfunnsplanlegging og samarbeid om miljøvernoppgaver er vanskelig å realisere på en forpliktende måte på den interkommunale arena. Planfunksjonen framstår som politisk og styringsmessig følsom. Miljøvernoppgavene kjennetegnes av fragmentering og svak organisering i flertallet av dagens kommuneorganisasjoner.

Fylkespiloten endrer dermed ikke det grunnleggende utfordringsbildet. Behovet for å styrke kommunenes kapasitet og kompetanse er fortsatt tilstede i et flertall av fylkets kommuner. Til dette kommer at nye initiativ og utviklingstrekk gjør at utfordringsbildet i dag framstår som mer spisset enn det var ved oppstart av arbeidet. Det skyldes dels kommunereformen, som går inn i en nasjonal beslutningsfase hvor det kan komme sterke føringer for kommunenes organisering. Det skyldes også det grønne skiftet som kommer med full tyngde og som krever et lokalt svar fra kommunene på alle de tre aktuelle oppgaveområdene.

4.2 Veivalg i ny kontekst

I det forberedende arbeidet ble det pekt på tre mulige utviklingsstrategier:

1. Oppdimensjonering og utvikling av fagmiljøer innenfor dagens kommuner
2. Styrking av fagmiljø gjennom interkommunalt samarbeid
3. Etablering av større fagmiljøer innenfor rammen av større kommuner

I 2012 var konklusjonen at alternativ 1 var utilstrekkelig og lite realistisk for flertallet av fylkets kommuner. Alternativ 3 framsto også som lite aktuelt og det ble derfor satset på utvikling av mer forpliktende interkommunalt samarbeid.

Kommunereformen gjør at kommunenesammenslutning nå framstår som en mer aktuell strategi. Flere av fylkets kommuner har selv tatt initiativ til sammenslutning, mens andre har ønsket videreutvikling av det interkommunale samarbeidet.

Fylkesmannen i har i sin tilrådning foreslått 18-19 kommuner i Sør-Trøndelag i 2020, og ni kommuner i 2025. Forslagene fra fylkesmannen er basert på følgende prinsipper²:

1. Sterkere og mer geografisk funksjonelle primærkommuner med like grunnoppgaver
2. Samsvar mellom kommunegrenser og funksjonelle samfunnsutviklingsområder, slik at bo- og arbeidsmarked vil framstå som et styrende prinsipp for kommunegrensene og områder som naturlig koordinerer seg. Dette betyr funksjonelle bykommuner og sterkest mulige regionkommuner i landdistriktene.
3. Trøndelag trenger tydelige tyngdepunkter i alle deler av fylket utenom Trondheim, som kan være motor i samfunnsutviklingen for sitt omland og bidra til en bærekraftig utvikling som tar hensyn til spredt bosettingsmønster, reiseavstander og etablerte regionale identitetsområder

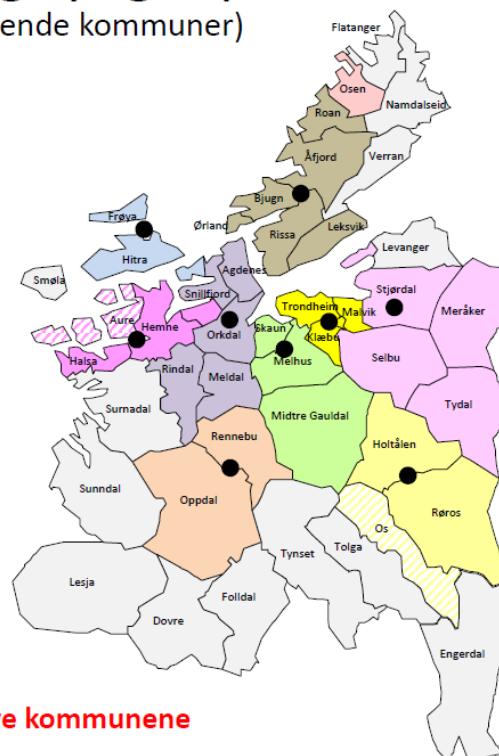
Dersom fylkesmannens tilrådning følges vil alle kommunene ha over 9000 innbyggere og være sterke primærkommuner. De ni kommunene vil langt på veg tilsvare de geografiske samarbeidskonstellasjonene som kommunene selv har valgt og bidratt til å utvikle siden 2003.

Kommuner pr 2025 og tyngdepunkter

(kartet viser Sør-Trøndelag med omliggende kommuner)

Anbefaling: 9 kommuner

Trondheim/Klæbu/Malvik	207 826
Selbu/Tydal/Stjørdal/Meråker/Frost	33 567
Melhus/Skaun/Midtre Gauldal	30 316
Rissa/Leksvik/Ørland/Bjugn/Åfjord/Roan	24 408
Agdenes/Orkdal/Meldal/Snillfjord2/Rindal	20 018
Frøya/Hitra/Snillfjord1	9 771
Røros/Holtålen/Os	9 633
Hemne/Snillfjord3/Halsa/Aure	9 605
Rennebu/Oppdal	9 474
Osen (mot nord eller sør)	981



➤ Fylkestilhørighet må være opp til de nye kommunene

Figur 4.1 Fylkesmannens langsiktige tilrådning i kommunereformen

² Kommunereformen – tilrådning fra Fylkesmannen i Sør-Trøndelag av 30.09.2016

4.3 Kommuneblokker som steg på veien?

Kommunereformen skal etter planen behandles i Stortinget våren 2017. Det knytter seg usikkerhet til hvilke løsninger og evt. nye økonomiske og prosessuelle virkemidler Stortinget kommer til å vedta. Særlig interesse knytter seg til Stortings tolkning av frivillighetsprinsippet, herunder hva som skjer med tilrådningene fra fylkesmennene og hvilken rolle det interkommunale samarbeidet skal spille i den videre forvaltningsutvikling.

NIVI Analyse har pekt på mulighet for overgang til en to-sporet fortsettelse av kommunereformen³, med innføring av faste kommuneblokker som et obligatorisk minsteskritt i alle landets kommuner. Tilnærmingen innebærer at kommunene kan gis to valg:

1. Kommunesammenslutning i tråd med reformens mål og kriterier for god kommunestruktur
2. Etablering av forpliktende interkommunalt samarbeid innenfor et fast geografisk samarbeidsområde som tilfredsstiller de samme strukturkriteriene (kommuneblokk)

Kommuneblokkreform er kjent som nasjonal reformstrategi fra Sverige på 1960-tallet, der Riksdagen som et første skritt vedtok 272 obligatoriske kommuneblokker med mål om å dyrke fram nye kommuner innen en tiårsperiode. Ved oppstarten av den siste kommunereformen i Danmark i 2007 vedtok Folketinget en tosporet reform, med valgfrihet mellom en ny regionkommune med minst 30.000 innbyggere eller etablering av et samarbeidsområde med en tilsvarende størrelse. I Danmark ble det stilt krav til obligatorisk samarbeid om definerte lovpålagede oppgaver med en kompetent vertskommune. Kun syv kommuner valgte den definerte samarbeidsløsningen.

Overgang til en slik to-sporet reform i Norge, kan aktualiseres på flere måter:

1. *Obligatorisk vertskommuneløsning*: Stortinget kan vedta nye og strengere føringer for innhold og organisering av det interkommunale samarbeidet, herunder krav til deltagelse, hvilke lovpålagede oppgaver som skal løses interkommunalt og hvilke administrative og politiske styringsformer som er aktuelle
2. *Statlig insentivbasert samarbeid*: Stortinget kan vedta nye insentiver og positive virkemidler for å dyrke fram utvidet interkommunalt samarbeid om de mest kritiske oppgavene
3. *Frivillig tilpasning ut fra gjeldende rammebetingelser*: Stortinget kan vektlegge organisasjonsfrihet og la det være opp til den enkelte kommune og kommunedialogen i fylkene å finne fram til egnet samarbeid, uten nye føringer eller særskilt virkemiddelbruk rettet mot den interkommunale arena

4.4 Tilrådninger fra NIVI

NIVI har på bakgrunn av hovedfunn i evalueringen og læring i pilotprosjektet utarbeidet en tilrådning til prosjektets tre hovedaktører – kommunene, de regionale aktørene og involverte departementer (Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet).

³ Jf. Saksframlegg kommuneblokk 18.05.2016, utarbeidet av Rådmannsutvalget på Sør-Helgeland i samråd med NIVI Analyse

Kommunene bør etter NIVIs oppfatning uansett jobbe videre med å videreutvikle fagnettverk og initiere utvidet formalisert samarbeid på tvers av kommunegrensene. I Fjellregionen kan felles planfunksjon være en naturlig oppfølging, på Fosen mer systematisk arbeidsdeling og overgang til mer helhetlig regionalt samarbeid på hele Fosen, mens i Værnesregionen kreves nærmere avklaringer av politisk og administrativ styringsform.

For de regionale aktørene, herunder i første rekke fylkesmannen, men også fylkeskommunen og KS, kan det pekes på tre mulige prioriteringer:

- *Oppstart av fylkesinitiativ for etablering av felles landbrukskontor* i alle fylkets delregioner/definerte tyngdepunkt. Fylkesinitiativet kan gjennomføres etter modell av fylkesinitiativet innenfor barnevern, som ble gjennomført i 2009/2010. Et fylkesinitiativ for sterkere communal landbruksforvaltning og landbruksutvikling, kan kreve et videre arbeid med kompetanse- og kapasitetsnormer, samt aktiv veiledning om mulige organisasjonsmodeller for felles landbrukskontor. Prioriteringen aktualiserer endret bruk av landbrukspolitiske virkemidler, skjønnsmidler fra fylkesmannen og prosjektmidler og annen støtte fra KS og fylkeskommunen.
- *Fylkesinitiativ for etablering av miljøvernledelse i alle kommunene*, herunder støtte til kommuner som ønsker å utvikle nye modeller for organisering og ledelse av klima- og miljøvernarbeidet. Også denne prioriteringen aktualiserer endret økonomisk og pedagogisk virkemiddelbruk fra i første rekke fylkesmannen, men også de andre regionale aktørene.
- *Videreføring av eksisterende fylkespilot med vekt på initiering av bredere og dypere samarbeid om kommunenes planfunksjon*, herunder videre arbeid for å etablere sterke fagmiljøer og relevante politiske og administrative styringsmodeller

Forslagene overfor de regionale aktørene kan innebære:

- Krav til faste geografiske samarbeidsområder for videre deltagelse og finansiering av interkommunalt samarbeid
- Tyngdepunktorientering og enda sterkere regional samordning av virkemiddelbruk mot kommunene
- Forsterket fagdialog gjennom tettere oppfølging av kommunene i fylket
- Initiativ til politisk dialog om utfordringsbildet og kompetanseutvikling blant lokalpolitikerne

For berørte departementer kan det pekes på følgende prioriteringer:

- Fagdepartementene bør klargjøre sin videre deltagelse etter avslutning av pilotprosjektet i 2016.
- Departementene kan utnytte etablerte arenaer og felles læringspunkter i Sør-Trøndelag i en videre konkretisering av løsningsstrategier som det vil være behov for i hele landet. Det gode utgangspunktet i Sør-Trøndelag gir en unik mulighet for å teste ut ny nasjonal virkemiddelbruk gjennom en offensiv og planlagt systemtilnærming i et helt fylke.
- Det kan være behov for at KMD vurderer revisjon av nasjonale retningslinjer for tildeling av prosjektbaserte skjønnsmidler til kommunene slik at det stilles krav til at prosjekter det søkes om støtte til er knyttet opp mot faste samarbeidsstrukturer, ikke enkeltkommuner.