



NIVI-rapport 2011:3

Fylkesmennenes arbeid med kommunal fornying og omstilling

**Utarbeidet på oppdrag av Kommunal- og
regionaldepartementet**

Magne Langset og Geir Vinsand

Forord

NIVI Analyse har gjennomført en analyse av fylkesmennenes arbeid med å bidra til fornying og omstilling i kommunene gjennom forvaltningen av skjønnsmidlene. Arbeidet er utført på oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Rapporten inneholder en tredelt analyse. Først kartlegges og analyseres trekk ved fylkesmannens forvaltningspraksis, herunder prioriteringer av midlene, organisering av arbeidet og oppfølging av kommunene som mottar midler. Deretter gjennomføres en nærmere kartlegging og vurdering av resultater på bestemte satsingsområder. Til slutt vurderes måloppnåelse av midlene i lys av KRDs retningslinjer for perioden 2005-2009.

Prosjektet er gjennomført i perioden mars-juni 2011. I arbeidet har NIVI forholdt seg til Tage Båtsvik, Torill Louise Torgrimsen og Fredrik Rivenes som kontaktpersoner i KRD. Ansvarlige konsulenter i NIVI har vært Magne Langset og Geir Vinsand. Jørund K Nilsen i NIVI har bistått ved kvalitetssikring. Konsulentene er ansvarlige for alle vurderinger av innsamlet materiale, inkludert drøftinger og problematiseringer.

Oslo, 1.juli 2011

INNHOLD

HOVEDPUNKTER OG KONKLUSJONER.....	1
1. INNLEDNING	6
1.1 Bakgrunn og avgrensing.....	6
1.2 Kartlegging og analyse av forvaltningspraksis	6
1.3 Vurdering av resultater	7
1.4 Vurdering av måloppnåelse i forhold til retningslinjer	7
1.5 Metode	7
1.6 Gangen i analysen	8
2. BESKRIVELSE AV SKJØNNNSMIDLENE TIL OMSTILLINGS- OG FORNYINGSPROSJEKTER.....	9
2.1 Nærmere om skjønnstildeling og prosjektstøtte	9
2.2 Retningslinjer for skjønnstildelingen	10
2.3 Utviklingen i styringsdokumentene.....	11
2.3.1 Årene 2004-2005	11
2.3.2 Årene 2006-2011	12
2.4 Oppsummering	13
3. ANALYSE AV HOVDETALL OG PRIORITERINGER.....	14
3.1 Analyseperiode og datagrunnlag	14
3.2 Antall prosjekter og rammer analyseperioden.....	15
3.3 Fylkesvis fordeling	17
3.4 Fordeling pr innbygger og pr kommune.....	18
3.5 Mål med prosjektene	19
3.6 Virkemiddeltyper.....	21
3.7 Sektorfordeling	23
3.8 Nærmere om andel interkommunale prosjekter	31
3.9 Nærmere om kommunefordeling	35
3.10 Ekstern medfinansiering	37
3.11 Oppsummering	38
4. FORVALTNINGSMODELLER.....	41
4.1 Tilnærming	41
4.2 Hovedprinsipper for fordeling av prosjektskjønnsmidlene	41
4.3 Utlysning og søknadskriterier	45
4.4 Vurdering av søknader og mål om fordeling.....	47
4.5 Rapportering og oppfølging	50
4.6 Intern organisering og ressursbruk i embetene.....	52
4.7 Ekstern deltagelse	53
4.8 Formidling og læring	55
4.9 Fylkesmennenes samlede vurdering	56
4.10 Oppsummering	58
5. VURDERING AV RESULTATER OG EFFEKTTER.....	61
5.1 Tilnærming	61
5.2 Interkommunal omstilling og fornyelse	62
5.3 Resultater av IKT -prosjekter	72
5.4 Resultater av prosjekter rettet mot barnevern og tiltak for barn og unge	75

5.5 Resultater av småprosjekter.....	79
5.6 Tidelinger i strid med KRDs retningslinjer	80
5.7 Oppsummering	80
6. VURDERING AV MÅLOPPNÅELSE I FORHOLD TIL RETNINGSLINJER	83
6.1 Tilnærming	83
6.2 Forholdet mellom retningslinjer og handlefrihet.....	83
6.3 Samsvar mellom retningslinjer og forvaltningspraksis	84
6.4 Samsvar mellom resultater og retningslinjer.....	86
7. FYLKESMANNENS ROLLE I KOMMUNENES FORNYINGSARBEID FRAMOVER – BEHOV FOR JUSTERINGER?	87
7.1 Positiv aktørvurdering – men en opplagt rolle?	87
7.2 Hvordan håndtere rollen – fire modeller med ulike egenskaper	88
7.3 Vår anbefaling	89

Hovedpunkter og konklusjoner

Problemstilling

Analysen av fylkesmennenes ansvar for prosjektskjønn til fornying og omstilling omfatter en kartlegging av ressursbruk og prioriteringer og en analyse av kjennetegn ved forvaltningen av midlene. Resultater og effekter av innsatsen er studert og det er gjort vurderinger av samsvar i forhold til mål og retningslinjer.

Store variasjoner i ressursbruk og prioriteringer

I perioden 2005-2009 har fylkesmennene gitt støtte til 2073 fornyings- og omstillingsprosjekter. I den aktuelle femårsperioden er det brukt til sammen 560 mill.kr til dette formålet. Den fylkesvise fordelingen preges av store variasjoner i antall prosjekter. Over fem år er det gjennomført 213 prosjekter i Nordland mot 21 prosjekter i Oslo og Akershus.

Det er også store variasjoner i den økonomiske innsatsen. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag har brukt over 60 mill. kr, mens Fylkesmannen i Oslo og Akershus bare vel 7 mill. kr. I fordelingen mellom fylkene er det vanskelig å se noen sammenheng mellom fylkenes sentralitet og geografiske struktur på den ene siden og de årlige rammene til fornyings- og omstillingsprosjekter på den andre.

Forbruket pr innbygger varierer fra 6 kr pr innbygger i Oslo og Akershus til 327 kr pr innbygger i Finnmark. Regnet pr kommune i fylkene har fylkesmannen i Sør-Trøndelag brukt mest med 2,5 mill. kr pr kommune i perioden 2005-2009. Også Telemark, Oppland, Østfold og Vestfold er blant fylker som har brukt mye midler med om lag 2 mill.kr pr kommune. Nederst på listen finner vi Rogaland, Hordaland og Oslo og Akershus som har brukt 3-400.000 kr pr kommune.

Over 80 prosent av prosjektene har dreid seg om kvalitetsutvikling og effektivisering. Vi finner få prosjekter som har omhandlet demokrati og deltagelse, etikk og tillitsskapende forvaltning. Bruk av organisatoriske virkemidler har vært vanligst for å fremme fornyelse og omstilling. Andre vanlige virkemidler har vært tiltak for bedre kommunikasjon og innbyggerretting, endring av styringssystemer, tiltak innenfor personalforvaltning og arbeidsmiljø, samt opplæring og erfaringsdeling. Svært få prosjekter har dreid seg om konkurranseutsetting.

Omkring en tredjedel av prosjektene har omhandlet omstilling og fornyelse av hele kommunen. Etter sektor finner vi flest prosjekter innenfor grunnskole, pleie- og omsorg og kommunehelsetjenesten. Det har vært færrest prosjekter innenfor næring, kultur og samferdsel.

I femårsperioden har 60 prosent av midlene gått til interkommunale prosjekter. Denne andelen vokste fram til 2007 for deretter å falle i 2008 og 2009. Det er store variasjoner mellom fylkene når det gjelder andelen interkommunale prosjekter; fra Telemark hvor tilnærmet alle prosjekter er interkommunale til Finnmark hvor kun en fjerdedel er interkommunale.

Så godt som alle landets kommuner har fått fornyings- og omstillingsmidler i femårsperioden (426 av 430 kommuner). I 11 fylker er det fordelt fornyings- og omstillingsmidler til alle fylkets kommuner hvert eneste år. I syv fylker hvor det

har vært avvik ser vi tendenser til selektiv innsats og prioritering av bestemte prosjekter og bestemte samarbeidsregioner.

Nærmere analyse av finansieringen av prosjektene viser at 90 prosent av prosjektene har hatt kommunal egenfinansiering, mens 10 prosent kun har blitt finansiert med fornyings- og omstillingssmidler. En andel på 10 prosent har hatt annen ekster finansiering i tillegg til prosjektmidler fra fylkesmannen. Det ser ut til at medfinansiering fra andre kilder enn fylkesmannen har bidratt til å erstatte kommunal egenfinansiering.

Tallgrunnlaget for analysene av ressursbruk og prioriteringer er hentet fra en database som er tilknyttet FM-nett. I arbeidet med prosjektdatabasen er det identifisert behov for gjennomgang av rapporteringsformer og registreringsrutiner. Gjennomgangen bør gjenspeile formålet med rapporteringen, som dels knytter seg til nasjonale rapporteringsbehov og dels til fylkesmennenes bruk av databasen.

Fire hovedmodeller for forvaltning

Det kan skilles mellom fire hovedvarianter for hvordan fylkesmannen fordeler midlene til omstilling og fornying:

- Normalmodellen, der fylkesmannen tildeler etter søknad fra enkeltkommuner eller grupper av kommuner om støtte til spesifikke prosjekter. Hovedgruppen av embeter - i alt 13 av 18 - finner vi i denne gruppen.
- Rammebasert tildeling, der fylkesmannen tildeler midlene etter at regionrådene har prioritert prosjekter innenfor regionen. Denne modellen er valgt i Telemark og Buskerud.
- Fylkesmannstyrt tildeling, der midlene tildeles til bestemte satsinger i regi av fylkesmannen som kommunene inviteres til å delta i. Sør-Trøndelag har benyttet en slik løsning, men også andre fylker sier de ønsker en omlegging i retning av en mer styrt tildelingspraksis, herunder Hordaland.
- Tildeling gjennom regionalt partnerskap, der midlene tildeles etter behandling i et formalisert samarbeid mellom fylkesmannen og andre regionale aktører. Kun Sogn og Fjordane har valgt denne modellen.

Nærmere om forvaltningspraksis

Det er ulik praksis mellom embetene i forhold til bruk av retningslinjer og kriterier for tildelingen. Flertallet (12 av 18) kombinerer KRDs retningslinjer med egne retningslinjer, mens seks fylker ikke har formulert retningslinjer utover KRDs retningslinjer. Innholdet i de fylkesvise retningslinjene varierer, men rommer gjerne en kombinasjon av satsing på temaer som er aktuelle i en nasjonal kontekst og satsingsområder av mer spesifikk regional karakter.

I en gradering av hvilke hensyn som tillegges mest vekt ved vurderingen av søknadene, sier de fleste embeter at samsvar med KRDs retningslinjer har størst betydning, men også regionale prioriteringer og mulighet for resultatoppnåelse vektlegges. Flertallet av embetene oppgir at de ikke har bestemte mål om jevn fordeling av midlene mellom kommunene.

Samtlige embeter har nedfelt krav til rapportering på midlene. Et knapt flertall av embetene stiller krav om at kommunenes søknad om prosjektmidler skal utformes på standardisert søknadsskjema. Rapporteringskravene er gjerne knyttet til vurderinger av oppnådde resultater, plan for videre oppfølging, samt forbruk av tildelte midler. Et mindretall av embetene oppgir at de systematisk går grundig inn

i innholdet av rapportene. En tredjedel opplyser at de ikke gjør annet enn å registrere at rapport faktisk er innsendt. Med hensyn til systemer for erfaringssdeling er de vanligste formidlingsformene embetenes nettsider og i noen grad egne konferanser, seminarer og læringsnettverk. Tilbakemelding fra embetene tyder på at det skjer lite læring på tvers av fylkene.

Arbeidet med å forvalte midlene internt i embetene utgjør en fast funksjon lagt til en person som del av en større oppgaveportefølje. Det varierer noe hvor vedkommende organisatorisk er plassert i embetet. Mange oppgir at oppgaven er lagt til økonomirådgiver eller annen person ved kommunalavdelingen/avdeling med ansvar for kommunal økonomi. Embetsledelsens medvirkning er først og fremst knyttet til prioritering og vedtak om tildeling

Omfanget av fylkesmennenes arbeid med å forvalte prosjektmidlene varierer fra 1-2 ukeverk hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus til 0,5-0,7 årsverk hos Fylkesmannen i Nordland.

Andre aktørers deltagelse i forvaltningen av midlene omfatter først og fremst kommunene, gjerne knyttet til dialog om utforming av søknader, men også i strategiske overveielser om bruken av midlene. KS i fylkene involveres også i noen grad i arbeidet.

Embetenes vurdering

Fylkesmannsembetene gir en gjennomgående positiv vurdering av skjønnsmidlene betydning for å initiere ønskede endringsprosesser i kommunene. Det opplever at midlene skaper stor aktivitet og at de ofte kan ha en utløsende effekt ved å bidra til å realisere ønskede prosjekter som kommunene ellers ikke ville ha midler til. Det gis også en overveiende positiv vurdering av om prosjektmidlene har bidratt til faktiske omstillinger i kommunene, selv om det er vanskelig å måle effektene eksakt.

Alt i alt gir informantene uttrykk for stor grad av tilfredshet med ordningen. Prosjektmidlene representerer et positivt virkemiddel som gir fylkesmennene handlingsmuligheter og innpass på en viktig arena. Muligheten for å stimulere og bidra i kommunenes utviklingsprosesser gir kommunedialogen en annen karakter enn den mer tradisjonelle myndighetsrollen til fylkesmannen innebærer.

Blandet resultatoppnåelse

Gjennomførte analyser tyder på blandet resultatoppnåelse i ulike fylker og på ulike innsatsområder. Nærmere analyser av støtte til interkommunale prosjekter tyder på at fylkesmennene har bidratt til utvikling av et praktisk pragmatisk samarbeidssystem i kommunesektoren som langt på vei kjennetegnes av fragmenterte styringsløsninger og svak innholdsmessig utvikling. Over en femårsperiode har fylkesmennene bevilget 340 mill.kr til initiering av interkommunalt samarbeid. Det utgjør 60 prosent av det samlede prosjektskjønn i perioden.

En overordnet resultatvurdering tilsier at noen kommuner og samarbeidsregioner har lykkes med å initiere mange interkommunale ordninger, mens andre kan vise til få resultater til tross for store prosesskostnader.

Gjennomgangen av bevilgninger til konkrete samarbeidsregioner viser store variasjoner i fylkesmennenes ressursbruk for å initiere samarbeid. Over en femårsperiode finner vi 20 samarbeidsregioner i landet som har mottatt over 4 mill.kr i prosjektskjønn fra fylkesmannen. Regionrådene i Telemark og

Knutepunkt Sørlandet er de regionene som har mottatt mest prosjektskjønn i den aktuelle perioden. Det er i tillegg identifisert 11 andre samarbeidsregioner som har mottatt mellom 2-4 mill.kr.

Knutepunkt Sørlandet er et eksempel på en flerkommunal byregion som kan vise til positive resultater gjennom bl.a. etablerte fagnettverk, formalisert samarbeid om areal, transport og miljø, samt felles brannvern. Likevel kan det reises spørsmål ved fylkesmennenes ressursbruk fordi kommunene foreløpig ikke har lykkes med å etablere formalisert samarbeid om sentrale tjenester og støttefunksjoner. Grenlandssamarbeidet har hatt en omfattende ressursbruk og kan vise til konkrete resultater i form av oppbygging av felles systemer, men har foreløpig kommet kort i samarbeidet om planlegging, administrasjon og tjenester. Midt-Telemark framstår som et drivende regionråd som har kommet langt i retning av å etablere en sterk samarbeidsregion mellom faste partnere. Kommunene i Midtre Namdal har initiert et omfattende samarbeid om utviklingsoppgaver og lovpålagede tjenester og kan vise til en rekke positive resultater av samarbeidet. Fylkesmannen i Nord-Trøndelag har gjennom bruk av prosjektskjønn og på annen måte bidratt aktivt til utvikling av Midtre Namdal samkommune og Innherred samkommune, som innebærer en ny og alternativ styringsløsning for omfattende samarbeid om kjerneoppgaver.

I perioden 2005-2009 har fylkesmennene gitt støtte til 371 prosjekter som har hatt IKT-utvikling som hovedtema. I analysene konkluderes det med store variasjoner i fylkesmennenes innsats for å stimulere til IKT-utvikling i kommunene. Gjennomgangen tyder på at en mer effektiv ressursbruk krever en mer systematisk tilnærming til innhold og geografisk nedslagsfelt for de prosjekter som støttes.

Også fylkesmennenes stimulering til samarbeid om barnevern har vært svært ulik. Innsatsen preges av varierende forekomst av samarbeidsprosjekter i ulike fylker og en omfattende ressursbruk til utredninger uten at det alltid kan vises til konkrete resultater.

Fylkesmennenes støtte til små og løpende prosjekter vurderes som et viktig virkemiddel som kan utløse betydelige omstillinger på ulike fagområder. Kommunene vurderer tilgang til utviklingsmidler som viktig og forvaltning av midler til prosjektskjønn er av betydning for fylkesmannens løpende utviklingsdialog med kommunene.

Vide retningslinjer og svak erfaringsoverføring

I gjennomgangen er det funnet få eksempler på forvaltning av prosjektskjønn som er i direkte strid med KRDs retningslinjer. I en streng fortolkning av fornyelse hvor det vektlegges genuint nye tilnærminger og overføringsverdi til andre kommuner, kan det imidlertid stilles spørsmål ved svært mange av de prosjekter som har fått støtte.

Gjennomførte analyser tyder på at dagens rapporteringsrutiner og kanaler for formidling og læring bare delvis legger til rette for erfaringsoverføring. Ingen av embetene har etablert faste rutiner for tilbakemelding til kommunene på rapporteringen. Forutsetningene for læring av fornyingsprosjekter på tvers av fylkene er enda svakere utviklet. Her etterlyses en mer aktiv holdning fra departementets side for å tilrettelegge for ulike former for læring og erfaringsformidling.

NIVIs anbefaling

Etter NIVIs oppfatning tilslører utfordringsbildet i kommunene at det er nødvendig med en sterkere grad av målretting og selektiv bruk av midlene for å ivareta kommunenes utviklingsbehov. Kommunene står i dag ved et forvaltningsskille som følge av at nasjonale reformer i økende grad forutsetter et annet kompetanse- og ressursgrunnlag enn det som følger av dagens kommunestruktur. Endringer i kommuneinndelingen kan være et naturlig svar på utfordringene, men krever etter vår vurdering en langt sterkere nasjonal medvirkning enn det er politisk grunnlag for i dag. En annen hovedstrategi er å utvikle det interkommunale samarbeidet. En viktig innsikt fra langvarig arbeid med interkommunalt samarbeid er at kommuner som ønsker å svare på utfordringene gjennom en slik reformvei må skifte samarbeidsstrategi. Gode og stabile løsninger krever overgang fra et praktisk pragmatisk samarbeid i ulike geografiske retninger til et mer strategisk forpliktende samarbeid mellom faste partnere. På den bakgrunn mener vi at en bevisst bruk av fornyingsmidlene til å bygge stabile og robuste samarbeidsregioner bør være en hovedstrategi for fylkesmannens forvaltning av midlene i årene fremover. Det gjelder i alle fall så lenge det ikke kommer initiativ til andre løsninger fra nasjonalt hold og det gjelder trolig uansett om det skulle bli bestemt at det skal foretas en gjennomgang av kommuneinndelingen, som vil være et langvarig prosjekt.

Forutsetningen for at fylkesmannen skulle kunne innta en mer initierende og strategisk rolle i forvaltningen av midlene er tydelig ryggdekning fra departementene. Dette kan skje på ulike måter, men vi tror at det er viktig at en slik tilnærming blir forankret i retningslinjene for bruken av skjønnsmidlene. Det vil innebære en tydeligere formulering av oppdrag i forhold til dagens retningslinjer som er preget av forholdsvis vide målsettinger og avgrensinger.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn og avgrensing

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har gitt fylkesmennene i oppdrag å stimulere til fornying og omstilling kommunene, og legge til rette for erfaringssutveksling mellom kommunene i fylket. Som en del av dette oppdraget gir fylkesmennene økonomisk støtte til prosjekter i form av skjønnsmidler til kommunalt fornyings- og omstillingsarbeid. Før 2004 eksisterte det en begrensning på hvor stor andel av den fylkesvise skjønnsrammen som kunne avsettes til omstillings- og fornyelsesprosjekter (maks 5 prosent). Etter at denne begrensingen ble opphevet har fylkesmennene fått større frihet til å finansiere kommunale utviklingsprosjekter gjennom skjønnsmidlene. Fylkesmennene avgjør selv størrelsen på den samlede bevilgningen til kommunale fornyings- og omstillingsprosjekter, og andelen vil følgelig variere mellom embetene.

KRD har ønsket å styrke kunnskapen om forvaltningen av disse midlene og hvilke resultater de skaper. Det er særlig tre hovedproblemstillinger som departementet ønsket å få belyst:

- Hva kjennetegner fylkesmannens forvaltningspraksis – hvilke modeller gjør seg gjeldende og hvordan prioriteres midlene?
- Hvilke resultater er skapt av fylkesmennenes arbeid?
- Er det samsvar mellom fylkesmennenes praksis og KRD sine mål og retningslinjer for bruken av midlene?

De tre hovedproblemstillingene gjør krav på visse avgrensinger og operasjonalisering av delproblemstillinger.

1.2 Kartlegging og analyse av forvaltningspraksis

Hvilke konsekvenser og resultater har fylkesmennenes økte frihet til å forvalte omstillingsmidlene fått? Friheten kan legge grunnlag for valg av ulike løsninger og dermed for en forvaltningspraksis som kan variere mellom fylkene. Variasjoner kan knyttes til:

- Prioriteringer: Hvilke tema/områder er hyppig prioritert for tildeling og hvilke blir sjeldne? Hva er variasjonsbredden i tiltak i og mellom fylkene? Er det forskjeller mellom distriktsfylker og sentrale fylker? I hvilken grad legger fylkesmennene strategiske føringer og tar initiativ til bestemte satsinger for bruken av midlene?
- Organisering: Hvordan er arbeidet organisert i de ulike fylkesmannsembetene? Hvem deltar i prioriteringene? Foregår prosessen kun internt i embetene eller trekkes eksterne aktører inn i arbeidet?
- Oppfølging: Hvordan følger fylkesmennene opp kommunene som har blitt tildelt skjønnsmidler til omstilling og fornying? Hvilke rutiner har fylkesmannen etablert for å sikre at kommunene som tilskuddsmottakere anvender midlene slik de er ment og i samsvar med formålet? Er det etablert systemer for erfaringsoverføring og formidling?

1.3 Vurdering av resultater

Den andre hovedproblemstillingen departementet ønsker å få vurdert er resultatene av fylkesmannens arbeid. Resultatene kan knyttes til selve prosessen, dvs. fylkesmannens forvaltningsaktiviteter for å tildele og følge opp midlene, og sikre at tilskuddet benyttes i samsvar med intensjoner og tildelingskriterier. Men resultatet kan også knyttes til den samfunnseffekten som midlene skaper i kommunene. Bidrar midlene til systematisk kvalitetsutvikling av tjenestene og effektiv ressursbruk i kommunene?

Vi ser det som viktig å skille mellom *resultater* i form av bestemte aktiviteter og tiltak, og de samfunnsmessige eller kommunevise *virkningene* av aktivitetene. Skillet mellom resultat og virkning av et konkret tiltak kan illustreres som i tabellen under. Tabellen viser en tenkt satsing der skjønnsmidlene ble brukt på å styrke kommunenes kompetanse og kapasitet i barnevernet gjennom etablering av interkommunalt samarbeid:

Tiltak/prosjekt	Resultatindikator	Virkningsindikator
Styrke kapasitet og kompetanse i BV tjeneste gjennom etablering av regional tjeneste	Etablering av felles organisasjon med tilgang til flere BV årsverk i den enkelte kommune	Bedre måloppnåelse i barnevernet

Tabell 1.1 Resultater og virkninger

En vurdering av resultatene krever etablering av resultatindikatorer for ulike tiltak og prosjekter og en prosedyre for kartlegging. Som regel er det lite problematisk å etablere resultatindikatorer på overordnet nivå, dvs. avklare hva formålet har vært med prosjektene og hvilke hovedaktiviteter som skulle være gjennomført. Utfordringen ligger i at omfanget på den samlede prosjektportføljen er stor som følge av mange fylker og mange gjennomførte prosjekter, samt en prosjektpериode på fem år. Til dette kommer at resultatene kan være av direkte/indirekte og kortsigtig/langsiktig karakter. Det krever at kartleggingen av resultater knyttes opp til prioriterte satsingsområder og en nærmere utvelgelse av konkrete prosjekttyper eller grupper av prosjekter.

1.4 Vurdering av måloppnåelse i forhold til retningslinjer

Den tredje problemstillingen gjelder måloppnåelse og grad av samsvar mellom fylkesmennenes praksis og KRDs retningslinjer. Å besvare denne problemstillingen krever en nærmere gjennomgang og analyse av målstrukturen dvs. de retningslinjer som har vært gjeldende for analyseperioden. Graden av samsvar kan studeres på ulike nivåer som:

- Samsvar mellom hovedtrekk ved fylkesmannens forvaltningspraksis og retningslinjene
- Samsvar mellom oppnådde resultater og overordnede målsettinger slik de kommer til uttrykk i retningslinjene

1.5 Metode

Det metodiske grunnlaget for analysen er tredelt. For det første er det gjennomført generell informasjonsinnehenting og dokumentgjennomgang. Det har omfattet:

- Informasjon om bakgrunn, sentrale retningslinjer og økonomiske rammer for fylkesmennenes prosjektskjønn for perioden 2004-2010. Dette materialet er dels mottatt fra KRD og dels basert på fylkesmennenes rapportering
- Analyse av prosjektdatabase som har lagt grunnlag for oversikter over tiltak, kommuner som har deltatt, hovedformål med prosjektene og sektor/områdetilknytning for prosjektene. På tidspunktet analysene ble gjennomført hadde prosjektdatabasen informasjon for årene 2005-2009. Rapporteringen for 2010 var ikke klar.
- Sporing av relevante eksterne evalueringer av fylkesmannens forvaltningspraksis eller relevante satsinger hvor det har vært bevilget skjønnsmidler.

For det andre er det gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot nøkkelpersonell i embetene, supplert med noen oppfølgende samtaler. Spørreundersøkelsen var rettet mot ansvarlige fagpersonell i embetene og ble gjennomført i perioden april-mai 2011. Alle 18 embeter har svart. Spørreskjemaet var utformet med faste svaralternativer, men med mulighet for utdypning av svar gjennom egne kommentarfelt for hvert spørsmål. Undersøkelsen gjenspeiler i første rekke forvaltningspraksis slik den i dag er i embetene, men større endringer i praksis i løpet av perioden er også kommentert.

For det tredje er det gjennomført caseundersøkelser basert på utvalgte satsingsområder. Det er valgt en bred tilnærming, framfor mer detaljerte studier av enkelprosjekter av forskjellig type. Innenfor det brede perspektivet er det valgt å studere resultater og effekter av interkommunale prosjekter nærmere

1.6 Gangen i analysen

Dispositionen for den videre analysen er som følger:

I kapittel 2 gis det en kort beskrivelse av skjønnsmidlene og potten som går til omstilling og fornying. Deretter gis det en gjennomgang av de sentrale føringerne som er gitt fra KRD til fylkesmennene i forvaltningen av midlene den aktuelle tidsperioden. Gjennomgangen av målstrukturen legger grunnlaget for vurderingen av samsvar mellom fylkesmennenes praksis og KRDs retningslinjer som kommer i avslutningen av rapporten, men presenteres likevel tidlig i studien som et viktig bakteppe for øvrige kapitler.

I kapittel 3 følger en analyse av hovedtall og prioriteringer innenfor prosjektskjønnet for perioden 2005 til og med 2009 med utgangspunkt i departementets prosjektdatabase.

Kapittel 4 retter fokus på fylkesmennenes arbeidsmåter i form av prinsipper, rutiner og samarbeid med andre aktører i forvaltningen av midlene. Informasjonen og vurderingene som kommer til uttrykk i dette kapitlet bygger på spørreundersøkelsen rettet mot embetene.

Kapittel 5 inneholder en vurdering av resultater og effekter basert på casestudier av prioriterte satsingsområder.

I kapittel 6 gis det en vurdering av samsvaret mellom fylkesmennenes arbeid med å forvalte midlene, resultatene som er skapt og KRDs målsettinger for bruken av midlene.

I kapittel 7 gis det vurderinger av noen overordnede problemstillinger av fylkesmannens rolle i kommunenes fornyingsarbeid i lys av funnene i rapporten.

2. Beskrivelse av skjønnsmidlene til omstillings- og fornyingsprosjekter

2.1 Nærmere om skjønnstildeling og prosjektstøtte

Kommunal- og regionaldepartementet fordeler årlig en del av rammetilskuddet til kommunene etter skjønn. Basert på en fylkesvis rammefordeling fastsatt av KRD fordeler fylkesmannen videre til kommunene i hvert enkelt fylke. Fordelingen til kommunene vil være basert på sentrale retningslinjer som KRD har fastsatt, eventuelle fylkesvise retningslinjer og på fylkesmennenes konkrete kjennskap til forholdene i den enkelte kommune.

I retningslinjene fra KRD legges det til grunn at siktemålet med fylkesmennenes tildeling av skjønnsmidler er en likeverdig behandling av kommunene i alle landets fylker, slik at alle kommuner får samme mulighet til å løse pålagte oppgaver. Retningslinjene gjennomgår ulike typer forhold som kan utløse bruk av skjønnsmidler og som fylkesmennene dermed særlig skal vektlegge for tildelingen. Et viktig formål er å kompensere utgiftskrevende forhold av betydning som kommunene selv ikke kan påvirke, og som ikke er fanget opp i inntektssystemet. Det kan eksempelvis gjelde kommuner som har særskilte miljøutfordringer knyttet til forvaltning av samfunnets fellesressurser som ikke fanges opp gjennom utgiftsutjevningen. Slike forhold kan også omfatte utilsiktede utgifter som følge av oppgaveendringer som treffer enkelte kommuner i større grad enn andre kommuner. I henhold til retningslinjene kan fylkesmannen holde igjen skjønnsmidler til senere fordeling gjennom budsjettåret. Det gir mulighet til å gi støtte til kommuner som i løpet av året får uforutsette økonomiske problemer.

Innenfor rammen for skjønnsmidlene har fylkesmennene også mulighet til å gi støtte til omstillings- og fornyingsprosjekter i kommunene gjennom såkalte *frie skjønnsmidler* eller *prosjektskjønn*. Det er forvaltningen av og effekten av disse midlene dette oppdraget gjelder.

Tabellen under gir en oversikt over samlet skjønnsramme til kommune i årene 2005-2009, andelen som i henhold til fylkesmennenes rapportering har gått til fornyings og omstillingsprosjekter (i kroner og prosent).

År	Samlet skjønnsramme, mill kr	Registrerte rammer til fornyings- og omstillingsprosjekter, mill kr	Andel av samlet skjønnsramme, prosent	Antall prosjekter
2005	2474,6	130,5	5,3	468
2006	2734	99,6	3,6	395
2007	1497	96,1	6,4	357
2008	1512	110,6	7,3	386
2009	1673	123,2	7,4	467
Sum	9890,6	560	5,7	2073

Tabell 2.1 Samlet skjønnsramme til kommunene registrerte rammer til fornyings- og omstillingsprosjekter i perioden 2005-2009. Kilde: Kom.øk. prp. og database.

I perioden 2005-2009 har fylkesmennene fordelt til sammen 560 mill. kr til fornyings- og omstillingsprosjekter i kommunene. Den årlige rammen var vel 130 mill. kr i 2005 og sank til rundt 100 mill. kr i 2006 og 2007. I de to påfølgende

årene økte rammen til 123 mill. kr i 2009. Antall prosjekter var høyest i 2005 med 468 prosjekter. I 2009 ligger antall prosjekter på samme nivå.

Prosjektrammens andel av samlet skjønnsramme som har gått til fornyings- og omstillingsprosjekter har vært voksende fra 3,6 prosent i 2006 til 7,4 prosent i 2009. En voksende andel er delvis uttrykk for at den samlede skjønnsrammen var betydelig større de to første årene i analyseperioden. En voksende andel tilsier likevel at fylkesmennene yter et betydelig bidrag til fornyings- og omstillingsprosjekter, hvor det er grunn til å forvente konkrete resultater. De siste års andeler på rundt 7 prosent tyder på at fylkesmennene faktisk benytter seg av det økte handlingsrommet for å stimulerer til fornying og omstilling etter at maksimumsbegrensingen på 5 prosent ble fjernet i 2004. Regionale rammer og prioriteringer er nærmere konkretisert senere i rapporten.

Tallene for prosjektskjønnets størrelse som er gjengitt i tabellen ovenfor er hentet fra databasen hvor alle prosjektbevilgninger skal være registrert. Vi finner avvik i tallene i forhold til hva som er rapportert i kommuneøkomiproposisjonen for det enkelte år. Avviket gjelder i første rekke rammen for prosjektskjønn for 2009, som er 13,5 mill. kr høyere enn det som ble rapportert i kommuneøkonomiproposisjonen for 2011. Fra departementet blir det opplyst at avviket skyldes sen rapportering fra et fylke. Det gjelder Østfold hvor prosjektrammen for 2009 var 7,6 mill. kr. Resterende avvik i tallene skyldes antakelig at det er flere fylker som kan ha vært i samme situasjon. Det registreres også avvik mellom registrert og rapportert antall prosjekter som naturlig nok har samme forklaring som nevnt ovenfor. Avviket er på 50 prosjekter for 2009. For de tidligere årene er det betydelig bedre samsvar mellom tallene, men det er likevel grunn til å se nærmere på rapporterings- og registreringsrutinene, jf nærmere omtale av tallene i databasen i kap.3.

2.2 Retningslinjer for skjønnstildelingen

Selv om det er gitt rom for variasjon i fylkesmennenes arbeid med tildeling av skjønnsmidler for å imøtekommbe behov for å ivareta lokale og regionale tilpasninger i hvert enkelt fylke, gir KRDs retningslinjer likevel noen føringer for bruken av midlene for å sikre en viss samordning og felles struktur på arbeidet på tvers av fylkene. Disse retningslinjene revideres hvert år og gis i KRDs årlige embetsoppdrag til fylkesmennene.

Retningslinjene omhandler en rekke forhold som fylkesmennene bør vektlegge i skjønnstildelingen. I det neste avsnittet gjennomgås kun de deler av retningslinjene som spesifikt omhandler fornyings- og omstillingsprosjektene. Hva har vært sentrale temaer og forhold som retningslinjene omtaler i perioden fra 2005 til 2010? Hvilke føringer har vært konstante og hvilke temaer har kommet og gått? På denne måten vil vi få fram et mest mulig heldekkende bilde av den sentrale målstrukturen og de politiske føringer som er lagt for fylkesmennenes arbeid.

2.3 Utviklingen i styringsdokumentene

2.3.1 Årene 2004-2005

Utvidelsen av fylkesmennenes oppdrag i arbeidet med å stimulerer til omstilling og fornying i kommunene hadde virkning fra 1. januar 2004. Satsingen ble understøttet ved at hvert fylkesmannsembete fikk tilført ressurser fra KRD tilsvarende en stilling i perioden 2004-2005. I forbindelse med ressursstyrkingen ble det stilt krav om at hvert embete skulle oppnevne en person som skulle ha dedikert ansvar for moderniseringssarbeidet og at embetene skulle utarbeide en plan for hvordan arbeidet skulle organiseres.

De første retningslinjene for fylkesmannens arbeid med *komunal omstilling og modernisering* ble gitt i eget brev fra KRD av i oktober 2003¹. Retningslinjene trakk opp både en *ekstern* og en *intern* målsetting for forvaltningen av midlene. Fylkesmennene skulle både bidra til å skape en sterkere kultur for omstilling i kommunene, men også en bedre forståelse i embetene for omstillingsbehovet i kommunene. Fylkesmennene skulle bygge opp kompetanse i embetene på omstillingsarbeid, ikke minst kunnskap om aktuelle virkemidler for omstilling og modernisering. Arbeidet skulle ses i sammenheng med andre oppgaver overfor kommunene som veiledning, samordning og øvrig skjønnstildeling. Sentrale virkemidler/oppgaver som ble listet opp var bl.a.:

- Etablere kommunale læringsnettverk i fylket
- Formidle gode erfaringer og erfaringer til kommuner med omstillingsbehov
- Delta i større omstillingsarbeid og prosjekter som effektiviseringsnettverkene
- Arbeid i forbindelse med utredning av kommunestruktur

Departementets forventninger til fylkesmennenes organisering og arbeidsformer var både knyttet til arbeidet innad i embetene og til samarbeids- og kontaktformer ut mot kommunene. Mht. arbeidet i embetet ble det understreket at det skulle trekkes veksler på kompetansen i de ulike fagavdelingene, mens det i kontakten ut mot kommunene ble forutsatt at embetene skulle utnytte eksisterende ordninger for dialog med kommunene.

Det ble videre lagt til grunn at embetene ikke skulle gi konkrete råd om løsninger, men legge til rette for at kommunene selv kunne sette i gang omstillingsprosesser gjennom å gjøres kjent med ulike muligheter for omstillingsløsninger. Det omfattet bl.a.:

- Utvikling av systemer for kvalitetsutvikling og kvalitetssikring av tjenesteproduksjonen.
- Utvikling av systemer for økonomistyring og kostnadskontroll.
- Bruk av konkurranse i ulike former, herunder bl.a. anbudskonkurranse, friere brukervalg og benchmarking.
- Bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) med tanke på å utvikle lokaldemokratiet og effektivisere kommunens drift
- Nye former for organisering av administrasjon og tjenesteproduksjon

¹Fra og med 2005 ble rammene og forventningene til fylkesmennenes omstillings- og moderniseringssarbeid innarbeidet som et eget kapittel (kapittel 2.9) i det årlige rundskrivet med retningslinjer for skjønnstildelingen. Etter regjeringsskiftet i 2005 ble begrepet 'modernisering' erstattet med 'fornyning' i retningslinjene.

- Nye former for samhandling og partnerskap – med andre kommuner, privat sektor, innbyggerne og frivillige organisasjoner.

Departementet forutsatte videre at fylkesmennene skulle knytte kontakter til andre miljøer med kompetanse på omstilling og modernisering i kommunene, bla gjennom å samarbeide nært med KS sin fylkesorganisasjon og knytte kontakter til forsknings- og høyskolemiljø., arbeidsformer samt gir oversikt over planlagte tiltak og prosjekter.

2.3.2 Årene 2006-2011

Regjeringsskiftet i 2005 reflekteres i retningslinjene for skjønnstildelingen, både i form og innhold. Omtalen av fornyingsprosjekter i retningslinjene for skjønnstildelingen i 2006 og 2007 er knappere enn omtalen under regjeringen Bondevik. Ordlyden er identisk i de to årene og følgende temaer ble framhevet som særlige viktige for fylkesmennene å ivareta i fornyings og omstillingsarbeidet.

- Interkommunalt samarbeid. Alle søknader om midler til interkommunale samarbeidsprosjekter bør vurderes og eventuelt finansieres av fylkesmannen. For å sikre forankring og forpliktelse bør kommunene gå inn i prosjekter med kommunal egenandel.
- Omstilling av kommunenes egen organisasjon og tjenesteproduksjon. Særlig framheves sektorovergripende prosjekter for bedre planlegging, økonomistyring ledelse og produktivitetsutvikling.
- Fornyingsprosjekter som sikter mot økt brukermedvirkning, kvalitet og tilgjengelighet skal prioriteres

Det legges videre vekt på at fylkesmennene ikke skal bruke skjønnsmidlene til å finansiere næringsprosjekter da dette vil overlappe fylkeskommunens virkemidler og skape uklarhet om roller. Sammenlignet med foregående regjerings føringer for arbeidet er effektiviseringsaspektet nedtonet og utredninger om endringer i kommunestruktur blir ikke lenger nevnt som aktuelle for prosjektstøtte.

Fra og med 2008 ble retningslinjene utvidet med omtale av Kvalitetskommuneprogrammet som sentral satsing for regjeringen i fornyingsarbeidet. Kvalitetskommuneprogrammet fokuserte på særlig på kvalitetsforbedrende tiltak og tiltak for å redusere sykefraværet.

Hovedinnholdet i retningslinjene for fornyingsprosjekter for årene 2010 og 2011 fremgår av punktene under.

- Det lokale fornyingsarbeidet bør ha et spesielt fokus på systematisk kvalitetsutvikling av tjenestene, effektiv ressursbruk og økonomistyring. Sektorovergripende prosjekter og prosjekter som bidrar til helhetlig styring innenfor disse temaene vil være særlig relevante.
- Reduksjon av sykefravær i kommunesektoren kan bidra til å frigjøre ressurser til tjenesteproduksjon. Prosjekter rettet mot sykefravær vil være aktuelle for støtte, og særlig prosjekter som bidrar til at sykefravårsarbeid blir en del av den ordinære virksomheten vil være særlig relevante.
- Arbeidet med etisk standard i kommuneforvaltning er gitt høy prioritet og fylkesmannen oppmuntres til å prioritere prosjekter som etablerer regionale eller interkommunale arenaer for folkevalgte og ansatte for opplæring og erfaringsdeling i lokalt arbeid for etikk og tillitsskapende forvaltning
- Rene næringsutviklingsprosjekter og interne strukturelle omorganiseringer av varig karakter vil ikke kunne gis støtte. Tiltak knyttet til ordinære drifts- og investeringsoppgaver vil heller ikke kunne få støtte.
- I den grad det er aktuelt med statlig økonomisk støtte til interkommunale prosjekter knyttet til omstilling og fornying, skal fylkesmannen vurdere slike søknader. For å sikre forankring og forpliktelse til prosjektet forventes det videre at kommunene går inn med en egenandel. Som hovedregel vil finansiering gjennom skjønnsmidler ikke kunne utgjøre mer enn 50 % av prosjektkostnaden.
- Ordinære interkommunale prosjekter bør normalt ikke kunne utløse økonomisk støtte fra skjønnsmidlene til omstilling og fornying. Fylkesmannen skal heller ikke tildele skjønnsmidler til kommunestrukturprosjekter.
- Erfaringsoverføring er viktig og prosjektenes overføringsverdi skal sikres ved at resultatene dokumenteres gjennom sluttrapport/evaluering som skal videreførmidles.

Tabell 2.2 Retningslinjer for skjønnstildelingen 2010. Kilde: KRD

2.4 Oppsummering

KRDs retningslinjer kan sies å bestå av tre typer føringer som i all hovedsak har vært stabile i analyseperioden 2005-2009, og også videre i 2010 og 2011. For det første signaliseres det noen tematiske satsinger som det lokale fornyingsarbeidet skal ha fokus på. Innholdet i disse satsingene har variert i perioden. Den største endringen i prioriteringer skjedde naturlig nok i forbindelse med regjeringsskiftet i 2005, men også i perioden fram til 2011 har det skjedd gradvise endringer. Temaer som har vært fanget opp i retningslinjene i perioden omfatter, Kvalitetskommuneprogrammet, reduksjon i sykefravær, etikk og tillitsskapende forvaltning.

For det andre inneholder retningslinjene noen begrensinger i forhold til hva prosjektmidlene kan benyttes til. I perioden etter regjeringsskiftet i 2005 har ikke midlene kunne bli benyttet til å gi:

- støtte til rene næringsutviklingsprosjekter
- støtte til interne strukturelle omorganiseringer i kommunene
- støtte til ordinære interkommunale prosjekter
- støtte til kommunestrukturprosjekter

For det tredje stilles det noen forventninger til hvordan prosjektene gjennomføres. Det gjelder forventninger om dokumentasjon og erfaringsoverføring av prosjektene, og at prosjektene skal ha solid kommunal forankring. Departementet forutsetter også kommunal medfinansiering der prosjektstøtte tildeles interkommunale prosjekter.

3. Analyse av hovedtall og prioriteringer

3.1 Analyseperiode og datagrunnlag

I det følgende gjennomgås omfang og prioriteringer innenfor prosjektskjønnet for perioden 2005 til og med 2009. Tallgrunnlaget er hentet fra en database som er tilknyttet FM-nett. I databasen er det registrert overordnet informasjon om det enkelte prosjekt, herunder tilskuddsbeløp fra fylkesmannen, mål med prosjektene, type virkemiddelbruk, sektor etc. Rapporteringen det enkelte år bygger på et fast skjema som fylles ut av embetene². Databasen genereres direkte ut fra de opplysninger som personell ved embetene registrerer. Databasen inneholder ikke informasjon om resultater eller hvilke kriterier som har ligget til grunn for tildelingen av midler.

For 2005 og 2006 inneholder databasen følgende informasjon (variabler): År, fylke, kommune, samarbeidende kommuner, prosjektnavn, varighet, mål/forventet resultat, kommunenes egen målformulering, type virkemiddel, sektor, tilskuddsbeløp fra fylkesmannen, annen finansiering. I disse årene ble det i registreringen skilt mellom fire kategorier av mål/forventet resultat og virkemiddeltyper. Sektorvariablene var inndelt i 15 kategorier.

Rapporteringsskjemaet og registreringsrutinene ble endret fra og med 2007. Endringene besto i at variabellisten ble noe utvidet og at det var mulig å registrere flere typer mål, virkemiddeltyper og sektorer for samme prosjekt (overgang til flere svar mulig). Endringene i rapporteringsrutinene gjør at det ikke er mulig å studere tidsserier for innholdsinformasjon for hele perioden 2005-2009. Sammenliknbare tidsserier foreligger for årene 2007-2009, men det gjelder kun noen av variablene. Prosjektenes sektortilhørighet er f.eks. registrert på en likeartet måte, men ikke mål/forventet resultat der prosjekter som har omhandlet demokrati og deltagelse og etikk og tillitsskapende forvaltning kun er registrert i 2009. Tilsvarende mangel gjelder registreringen av type virkemiddel, der tre av kategoriene (opplæring, IKT og planlegging) i hovedsak har vært i bruk i 2009.

Som grunnlag for analyser har NIVI mottatt rådatafiler for det enkelte år som ligger til grunn for de data som er tilgjengelig i databasen. I arbeidet med disse filene er det oppdaget en del feil og mangler ved registreringene som er søkt rettet opp i forkant av analysene. Feilene var i første rekke av datateknisk art ved at flere av variablene var registrert med ulikt format. Vi fant også eksempler på feilregistreringer av prosjekter og utelatser av viktig informasjon om enkeltprosjekter. Arbeidet med feilsøking og opprettning har vært betydelig. Erfaringene tyder på at kvalitetssikringen av de data som legges inn i databasen kan bli bedre.

En viktig utfordring ved dagens registreringsrutiner knytter seg til at det er personell ved det enkelte fylkesmannsembete som tolker rapporteringsskjemaet. Det kan naturlig nok medføre forskjeller i hva som registreres av faktainformasjon og hvordan forhåndsdefinerte variabler for mål, virkemiddelbruk og sektortilhørighet tolkes. For å sikre mest mulig standardisert informasjon er det viktig at skjemaet inneholder eksakte opplysninger og evt. korte veiledninger til

² Forenklet erfarringsrapportering for prosjekter tildelt skjønnsmidler

utfyllingen. Vi har inntrykk av at spesifikasjonene og veiledningen i rapporteringsskjemaet kan bli bedre.

Et viktig moment knytter seg til hva som skal registreres om det enkelte prosjekt. Det må avgjøres ut fra formålet med rapporteringen, som dels knytter seg til nasjonale rapporteringsbehov og dels til fylkesmennenes bruk av databasen. I gjennomgangen har vi erfart at det kan være behov for å utforme enklere og mer relevante variabler for å definere innhold i det enkelte prosjekt. Behovet knytter seg særlig til registrering av mål, virkemiddeltyper og sektorer, hvor vi er i tvil om dagens informasjon gir et godt inntrykk av hva prosjektene har omhandlet.

I det følgende gis en analyse av makrotall for hele analyseperioden, inkludert antall prosjekter og omfang på skjønnstildelingen i det enkelte fylke de ulike år. Grunnlaget for tallene er rapporterte prosjekter og tilskuddsbeløp slik de framgår av databasen etter kvalitetssikring. Videre følger en nedbrytning av tallene på mål, virkemiddeltyper og hovedsektor ut fra registrerte opplysninger om dette for årene 2007-2009. I analysen av fordeling og innhold i prosjektene har NIVI utviklet nye variabler som presenteres nærmere nedenfor.

3.2 Antall prosjekter og rammer analyseperioden

I den aktuelle femårsperioden har fylkesmennene gitt støtte til over 2000 fornyings- og omstillingsprosjekter. I gjennomsnitt er det gitt støtte til i overkant av 400 prosjekter pr år. I perioden er det brukt til sammen 560 mill. kr som gir et snitt på 112 mill. kr i årlig tilskuddsramme. Tilskuddene pr prosjekt varierer fra 8.000 kr til 3 mill. kr. Gjennomsnittlig tilskudd ligger på 270.000 kr pr prosjekt, jf. tabellen nedenfor.

	2005	2006	2007	2008	2009	Totalt 2005-2009
Antall prosjekter	468	395	357	386	467	2073
Samlet tilskuddsbeløp	130 539 500	99 581 512	96 103 000	110 591 599	123 156 250	559 971 861
Minste tilskudd	10 000	20 000	8 000	12 000	25 000	8 000
Største tilskudd	2 560 000	2 500 000	2 600 000	3 000 000	2 000 000	3 000 000
Mediantilskudd	200 000	200 000	200 000	200 000	200 000	200 000
Gjennomsnittlig tilskudd	278 931	252 105	269 196	286 507	263 718	270 126
Standardavvik	254 188	225 480	248 433	286 093	196 156	242 560

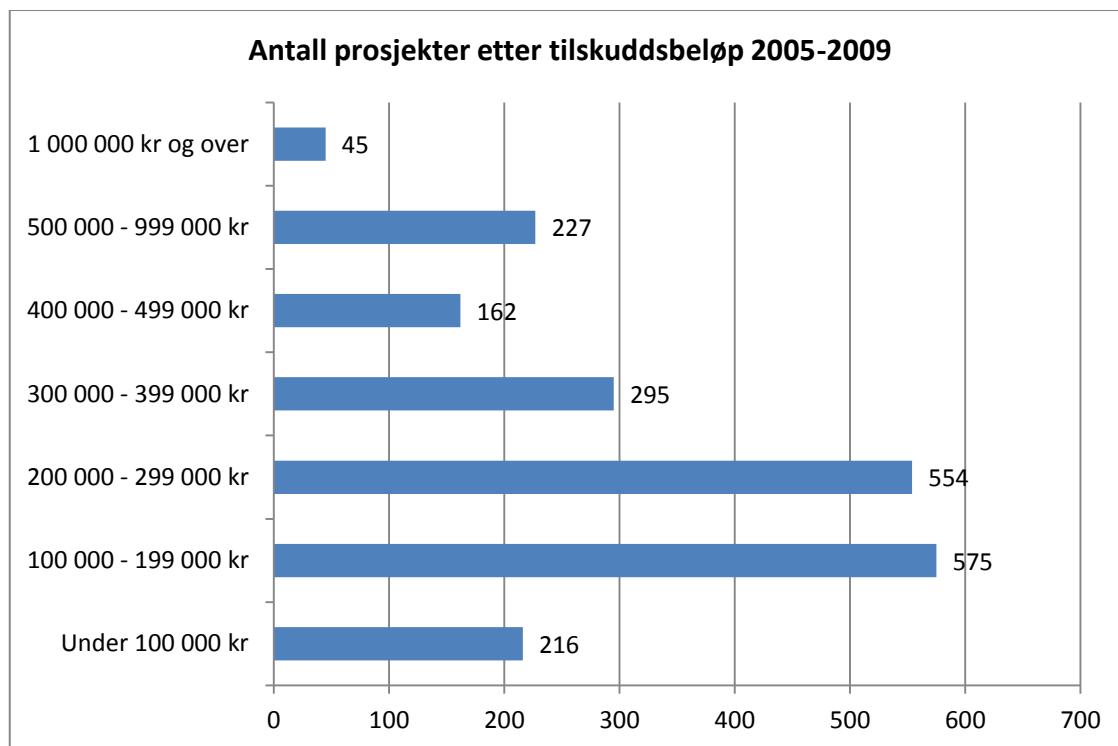
Tabell 3.1 Antall registrerte prosjekter og tilskuddsbeløp til omstillings- og fornyingsprosjekter for årene 2005-2009

Av figurene nedenfor framgår fordelingen av prosjektene etter størrelsen på tilskuddet. I perioden finner vi 272 prosjekter som har mottatt over 500.000 kr, hvorav 45 prosjekter som har mottatt over 1 mill. kr. Over halvparten dvs. over 1.000 prosjekter har mottatt tilskudd på 200-500.000 kr, mens ca. 800 prosjekter kan kalles småprosjekter med tilskuddsbeløp på under 200.000 kr.

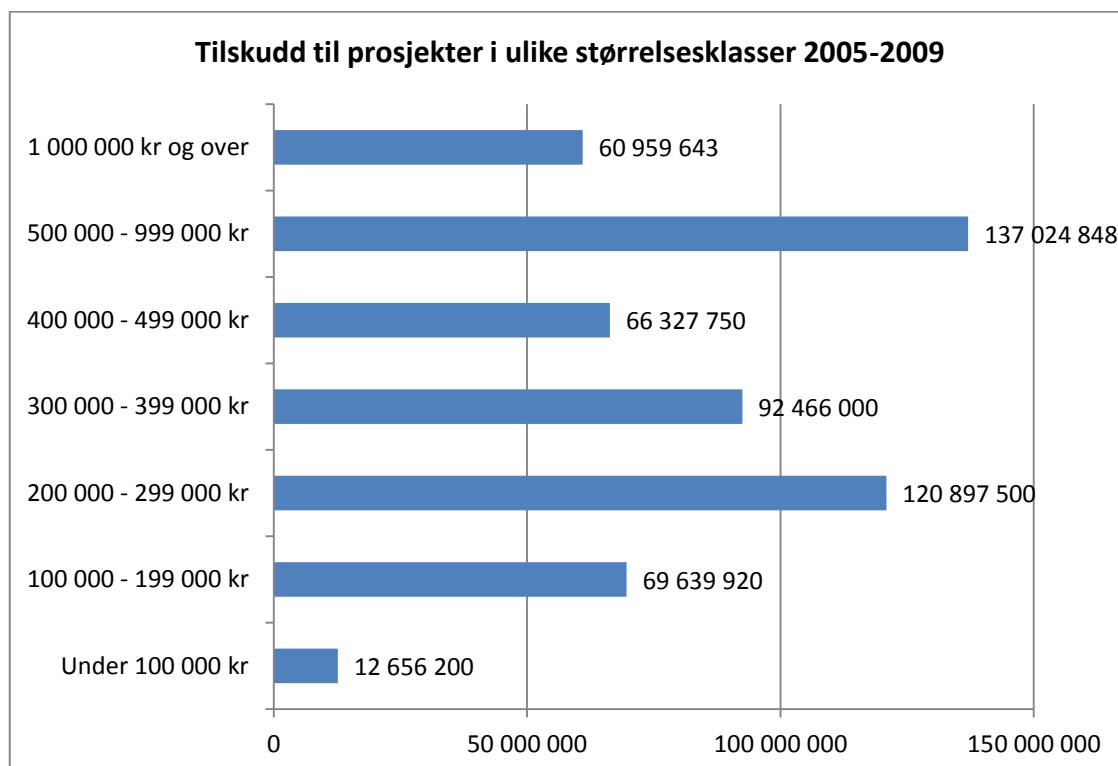
Følgende tall gir nærmere innblikk i fordelingen hvis vi skiller mellom store, mellomstore og små prosjekter:

- Andelen store prosjekter, som har fått tilskudd på over 500.000 kr, utgjør 13 prosent av alle prosjektene. Disse har mottatt 35 prosent av den samlede prosjektrammen som er utbetalt i de fem årene.
- Andelen mellomstore prosjekter, med tilskudd på 200-500.000 kr, utgjør 50 prosent av alle prosjektene og har mottatt en like stor andel av den samlede rammen

- Små prosjekter, med tilskuddsbetøp på inntil 200.000 kr, utgjør 38 prosent av alle prosjektene og har mottatt 15 prosent av samlet ramme



Figur 3.1 Antall prosjekter etter mottatt tilskudd fra fylkesmannen 2005-2009.
N=2073



Figur 3.2 Samlet tilskudd fra fylkesmannen til prosjekter i ulike størrelsesklasser.
Løpende kroner. N=2073

3.3 Fylkesvis fordeling

Den fylkesvise fordelingen preges av store variasjoner i antall prosjekter og rammer til fornyings- og omstillingsprosjekter. Over fem år er det gjennomført 213 prosjekter i Nordland mot bare 21 prosjekter i Oslo og Akershus. Blant fylker med relativt mange prosjekter finner vi både klassiske distriktsfylker og sentrale fylker med store byregioner. Tilsvarende mønster finner vi også for fylker med relativt få prosjekter, jf. tabellen nedenfor. Selv om Nordland toppler listen, er det ingen systematisk sammenheng mellom antall prosjekter og antall kommuner i fylket.

Fylke	2005	2006	2007	2008	2009	2005-2009
Nordland	40	48	30	34	61	213
Oppland	40	38	43	33	33	187
Sør-Trøndelag	27	15	25	41	46	154
Troms	25	20	32	32	41	150
Østfold	36	23	22	23	35	139
Telemark	32	33	23	21	28	137
Hedmark	31	26	22	30	23	132
Aust-Agder	39	29	17	23	20	128
Møre og Romsdal	31	35	13	19	27	125
Vestfold	18	23	22	28	27	118
Vest-Agder	35	13	17	19	23	107
Finnmark	31	17	17	15	18	98
Buskerud	20	21	20	19	17	97
Sogn og Fjordane	19	18	15	13	17	82
Nord-Trøndelag	15	7	20	14	21	77
Hordaland	9	13	12	14	18	66
Rogaland	15	10	4	5	8	42
Oslo og Akershus	5	6	3	3	4	21
Sum	468	395	357	386	467	2073

Tabell 3.2 Antall prosjekter pr fylke og år

Det er også store variasjoner den økonomiske innsatsen hvor fylkesmannen i Sør-Trøndelag har brukt over 60 mill. kr og fylkesmannen i Oslo og Akershus bare vel 7 mill. kr, jf. oversikten nedenfor. Igjen er det vanskelig å se noen sammenheng mellom fylkenes sentralitet og geografiske struktur på den ene siden og de årlige rammene til fornyings- og omstillingsprosjekter på den andre. At f.eks. Sør-Trøndelag har brukt fem ganger så mye på omstillingsprosjekter som Hordaland må være uttrykk for forskjellige prioriteringer. I 2009 mottok de to fylkene omtrent like mye i samlet skjønnsramme. Mellom fylkene kan det selvsagt være forskjell i antall ROBEK-kommuner og særskilte hendelser som krever bruk av skjønnsmidler, men slike forhold kan neppe forklare de store forskjellene som observeres.

Fylke	2005	2006	2007	2008	2009	2005-2009
Sør-Trøndelag	13 375 000	5 895 000	10 595 000	15 935 000	15 555 000	61 355 000
Nordland	13 691 000	12 829 500	9 965 000	8 533 000	14 761 000	59 779 500
Oppland	12 140 000	9 700 000	9 350 000	8 650 000	9 050 000	48 890 000
Troms	9 295 000	5 929 000	6 600 000	7 013 000	9 795 000	38 632 000
Telemark	6 882 000	6 516 012	5 882 000	11 970 599	7 020 000	38 270 611
Hedmark	10 250 000	7 750 000	4 024 000	7 285 000	6 685 000	35 994 000
Østfold	9 280 000	4 420 000	5 690 000	5 350 000	7 595 000	32 335 000
Buskerud	9 200 000	6 517 000	5 860 000	5 000 000	5 521 250	32 098 250
Nord-Trøndelag	6 827 000	2 650 000	7 170 000	6 360 000	9 075 000	32 082 000
Sogn og Fjordane	2 890 000	4 700 000	7 835 000	7 000 000	7 100 000	29 525 000
Møre og Romsdal	6 100 000	7 200 000	3 400 000	5 439 000	5 800 000	27 939 000
Vest-Agder	5 950 000	5 000 000	4 500 000	4 500 000	4 500 000	24 450 000
Vestfold	4 968 000	4 575 000	4 000 000	5 000 000	5 650 000	24 193 000
Finnmark	8 423 500	4 100 000	3 382 000	3 900 000	4 170 000	23 975 500
Aust-Agder	4 966 000	4 502 000	3 000 000	3 273 000	3 371 000	19 112 000
Hordaland	1 700 000	2 200 000	2 000 000	2 200 000	4 700 000	12 800 000
Rogaland	3 422 000	2 698 000	1 500 000	1 983 000	1 658 000	11 261 000
Oslo og Akershus	1 180 000	2 400 000	1 350 000	1 000 000	1 350 000	7 280 000
Sum	130 539 500	99 581 512	96 103 000	110 391 599	123 356 250	559 971 861

Tabell 3.3 Rapporterte utbetalinger pr fylke og år

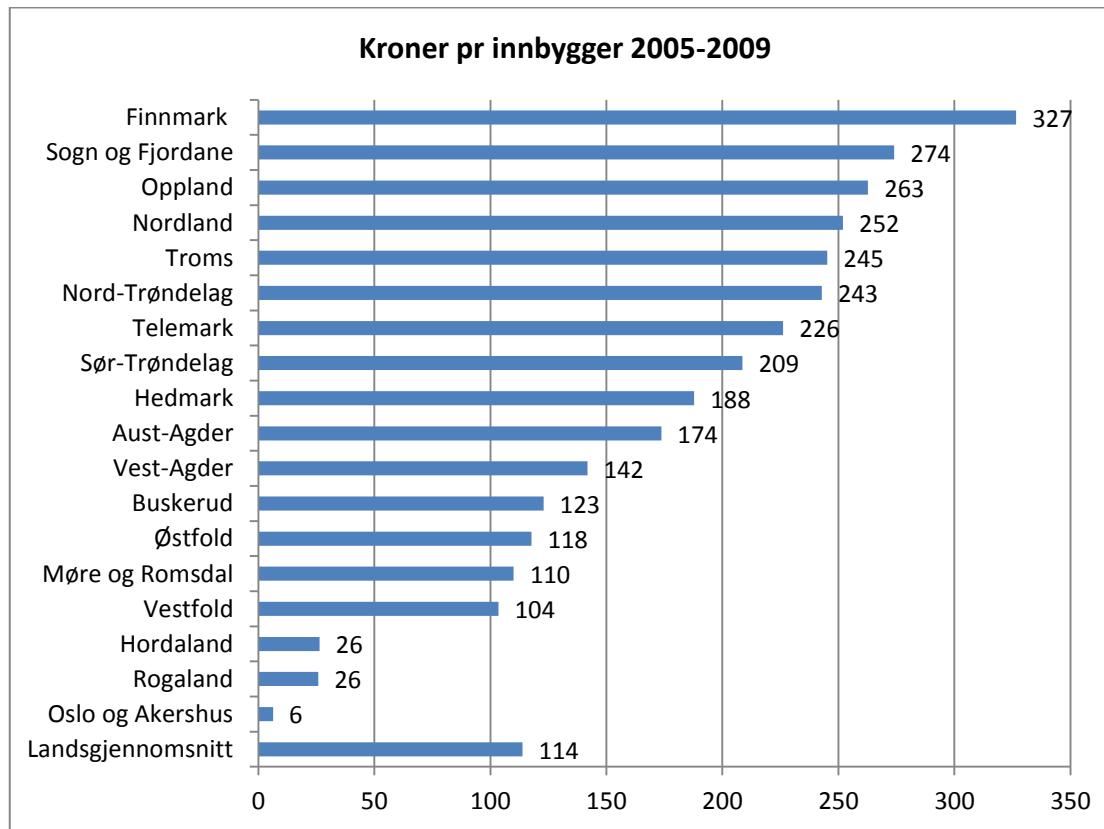
Nedenfor følger også en oversikt over gjennomsnittlig tilskuddsbeløp pr prosjekt i fylkene. De to trøndelagsfylkene ligger på topp med høyest tilskudd pr prosjekt. Nederst finner vi Vestfold, Hordaland og Aust-Agder, hvor gjennomsnittlig tilskuddsbeløp ligger på rundt 200.000 pr prosjekt og lavere.

Fylke	2005	2006	2007	2008	2009	2005-2009
Nord-Trøndelag	455 133	378 571	358 500	454 286	432 143	416 649
Sør-Trøndelag	495 370	393 000	423 800	388 659	338 152	398 409
Sogn og Fjordane	152 105	261 111	522 333	538 462	417 647	360 061
Oslo og Akershus	236 000	400 000	450 000	333 333	337 500	346 667
Buskerud	460 000	310 333	293 000	263 158	324 779	330 910
Nordland	342 275	267 281	332 167	250 971	241 984	280 655
Telemark	215 063	197 455	255 739	570 029	250 714	279 348
Hedmark	330 645	298 077	182 909	242 833	290 652	272 682
Rogaland	228 133	269 800	375 000	396 600	207 250	268 119
Oppland	303 500	255 263	217 442	262 121	274 242	261 444
Troms	371 800	296 450	206 250	219 156	238 902	257 547
Finnmark	271 726	241 176	198 941	260 000	231 667	244 648
Østfold	257 778	192 174	258 636	232 609	217 000	232 626
Vest-Agder	170 000	384 615	264 706	236 842	195 652	228 505
Møre og Romsdal	196 774	205 714	261 538	286 263	214 815	223 512
Vestfold	276 000	198 913	181 818	178 571	209 259	205 025
Hordaland	188 889	169 231	166 667	157 143	261 111	193 939
Aust-Agder	127 333	155 241	176 471	142 304	168 550	149 313
Sum	278 931	252 105	269 196	285 989	264 146	270 126

Tabell 3.4 Gjennomsnittlig utbetaling pr prosjekt i fylkene de ulike år

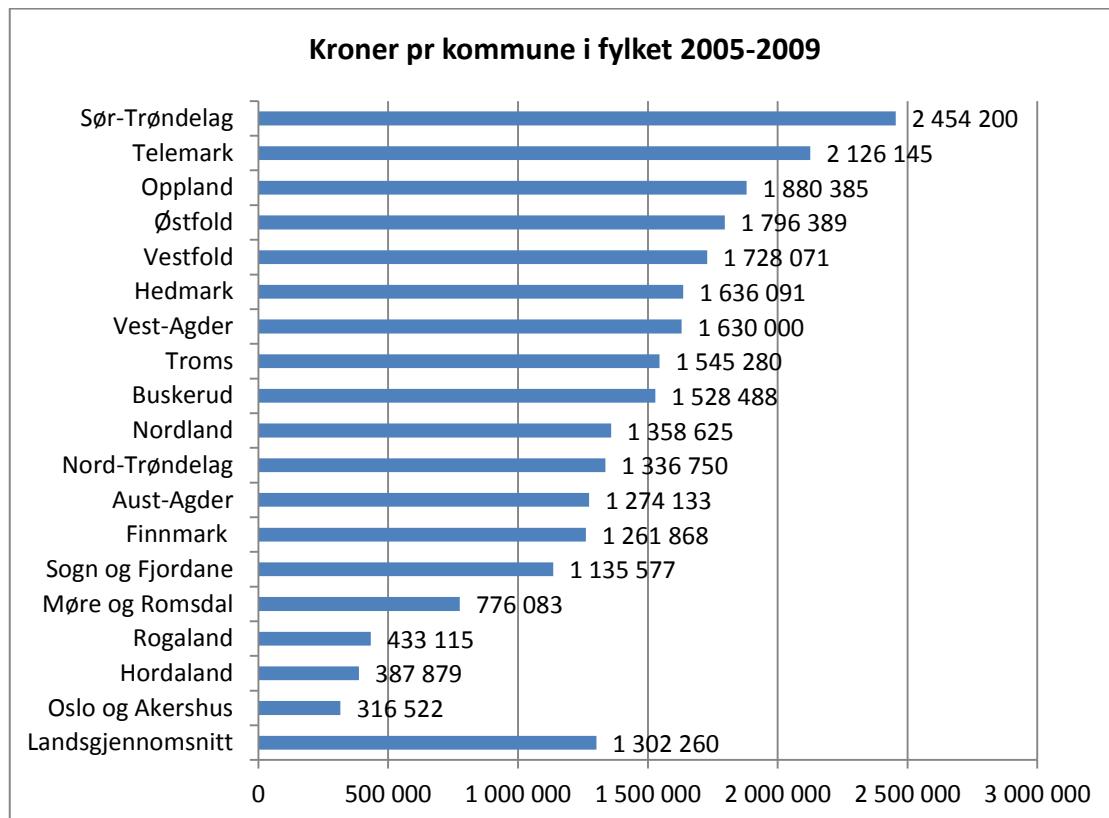
3.4 Fordeling pr innbygger og pr kommune

En kanskje mer interessant fordeling fremkommer når forbruk av prosjektmidler fordeles pr innbygger og pr kommune i fylkene. Forbruket pr innbygger varierer fra 6 kr pr innbygger i Oslo og Akershus til 327 kr pr innbygger i Finnmark. Landsgjennomsnittet ligger på 114 kr pr innbygger.



Figur 3.3 Utbetalte tilskudd målt pr innbygger i fylkene for perioden 2005-2009. Folketall pr 1.1.2011. Løpende tilskuddsbeløp.

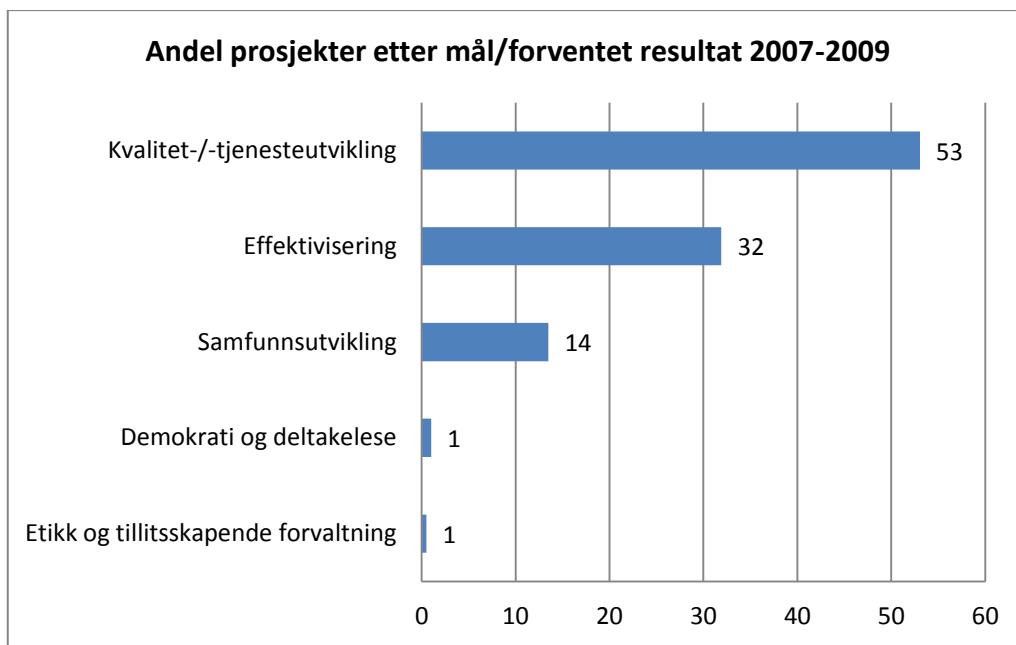
Prosjektskjønnet er rettet mot kommunene og det er derfor spesielt interessant å studere tallene fordelt pr kommune i fylket. I Sør-Trøndelag har fylkesmannen brukt nærmere 2,5 mill. kr pr kommune i fylket i den aktuelle femårsperioden. Det er en betydelig sum når vi tar hensyn til at dette dreier seg om prosjektmidler hvor ofte flere kommuner i fellesskap har gått sammen om prosjekter. Også Telemark, Oppland, Østfold og Vestfold er blant fylker som har brukte ganske mye midler pr kommune. Nederst på listen finner vi Oslo og Akershus, Hordaland, Rogaland og Møre og Romsdal som alle har brukt under 1 mill. kr pr kommune.



Figur 3.4 Utbetalede tilskudd målt pr kommune i fylkene. Kommunetall pr 1.1.2011. Løpende tilskuddsbeløp.

3.5 Mål med prosjektene

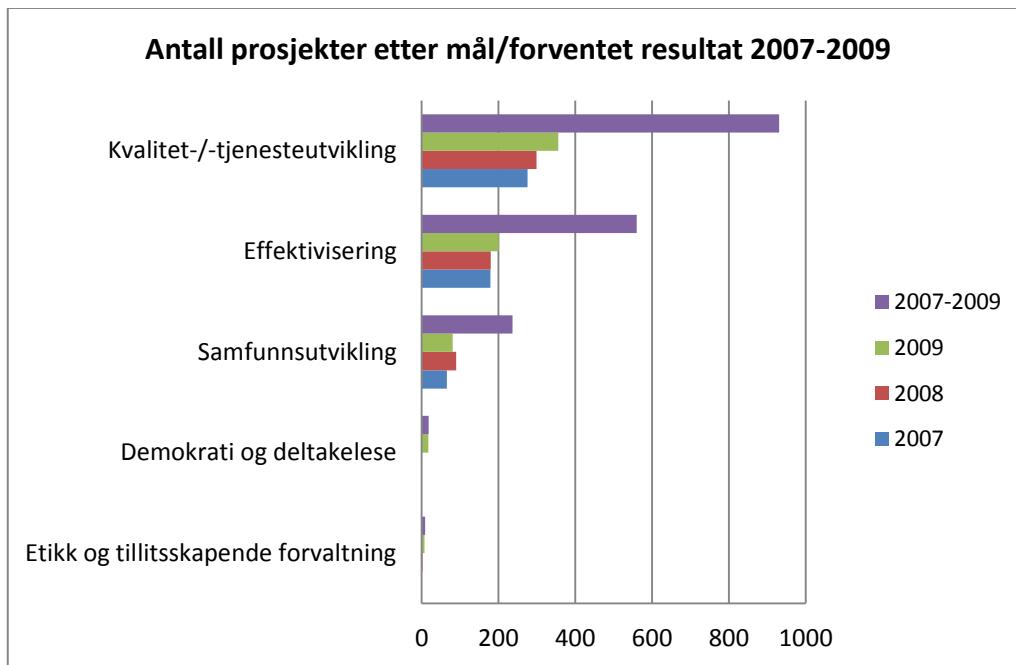
For årene 2007-2009 er det registrert mål og forventet resultat av prosjektene. Litt over halvparten av prosjektene har hatt tjenesteutvikling og kvalitetsforbedring som mål, mens en tredjedel har hatt effektivisering som mål. Relativt få prosjekter har hatt samfunnsutvikling som mål og i perioden finner vi kun et fåtall prosjekter som har hatt demokratiutvikling og etikk og tillitsskapende forvaltning som mål. For prosjekter som har omhandlet demokratiutvikling og etikk og tillitsskapende forvaltning er det kun foretatt registreringer for 2009.



Figur 3.5 Fordeling av prosjekter etter ulike typer mål og forventet resultat 2007-2009. Flere svar mulig. Prosent. N=1210

Et interessant spørsmål er om det har skjedd endringer i målstruktur i analyseperioden. Det har det, men endringene har vært moderate og røkker ikke ved det hovedbildet som er beskrevet ovenfor. Endringene består primært i at det har vært en vekst i antall prosjekter med kvalitet og tjenesteutvikling som mål, jf. figuren nedenfor.

Det er grunn til å understreke at registreringene av målstruktur er grov med relativt få og generelle kategorier. Tallene er dessuten preget av at det er registrert flere typer mål for ett og samme prosjekt (flere svar mulig). Endelig foreligger ikke tidsserier for demokrati og deltakelse og etikk og tillitsskapende forvaltning, hvor det kun er foretatt registreringer i 2009.

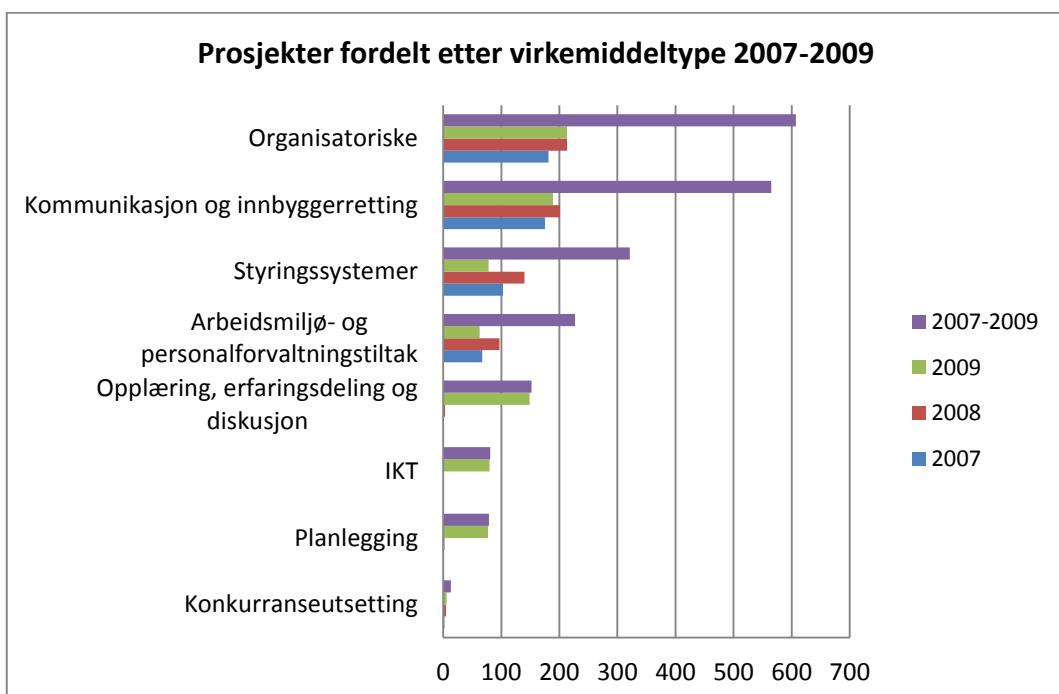


Figur 3.6 Antall prosjekter etter ulike typer mål og forventet resultat 2007-2009. Flere svar mulig. N=1210

3.6 Virkemiddeltyper

For ytterligere å beskrive innhold i prosjektene, er det registrert hvilken type virkemiddel som prosjektene har omhandlet. I registreringen er skilt mellom åtte forskjellige virkemiddeltyper og det har også her vært mulig å registrere flere virkemidler for samme prosjekt. Tidsserier foreligger ikke for opplæring, erfaringsdeling og diskusjon, samt IKT og planlegging, som følge av mangelfull registering.

Over halvparten av prosjektene har dreid seg om enten organisatoriske endringer eller kommunikasjon og innbyggerretting. Vi finner også relativt mange prosjekter som har omhandlet styringssystemer, arbeidsmiljø og personalforvaltning, samt opplæring, erfaringsdeling og diskusjon. Prosjekter om IKT og planlegging er representert med ganske få prosjekter og innenfor konkurranseutsetting har det vært svært få prosjekter.



Figur 3.7 Antall prosjekter fordelt etter ulike typer virkemidler 2007-2009. Flere svar mulig. N=1210

Over tid gir denne variabelen en viss informasjon om endringer i prosjektenes innhold. Det ser ut til å ha vært en nedgang i prosjekter som har omhandlet styringssystemer og delvis også arbeidsmiljø og personalforvaltning. Prosjekter som har omhandlet organisatoriske endringer har ligget høyt i hele perioden, mens det har vært svært få prosjekter som har omhandlet konkurranseutsetting. Tallene for opplæring, IKT og planlegging er som nevnt mangelfulle.

Nedenfor følger en nærmere omtale av typiske prosjekter innenfor de ulike virkemiddeltypene. Beskrivelsen er ikke dekkende, men gir et inntrykk av hva prosjektene har omhandlet innenfor de ulike virkemiddeltypene. Det er også tatt med eksempler på mer spesielle prosjekter for å understreke at prosjektstøtten har gått til høyst ulike typer prosjekter.

- **Organisatoriske virkemidler:** Omfatter et stort antall interkommunale prosjekter, alt fra utvikling av samkommune til sektorsamarbeid innenfor barnevern, skatt, IKT, distriktsmedisinsk senter, brannvern, karttjeneste,

legevakt, regnskap, brannvern etc. Omfatter også mange prosjekter innenfor IKT-utvikling og implementering av nye systemer, prosjekter innenfor kvalitetskommuneprogrammet, økonomistyring, endring i administrativ organisering etc. Vi finner også mer spesielle prosjekter, som støtte til Froland kommune i forbindelse med brannen i 2008, til Risør etter flomskader i 2007, gratis sommerskole for skolelever i Vefsn og utvikling av kulturfestivalen Kristin Lavransdatter i Oppland.

- **Kommunikasjon og innbyggerretting:** Typiske prosjekter har omhandlet IKT i form av døgnåpen forvaltning, eKommune, nettregion, nye portalløsninger, brukergrensesnitt, trygghetsnett etc. Relativt mange prosjekter har dreid seg om oppvekst og tiltak overfor barn og unge, herunder nærmiljøtiltak og økt satsing på kultur og fritidsaktiviteter. Det er videre gitt støtte til integrering av innvandrere, plansamarbeid, regionsenterutvikling, bolysttiltak, frivillighetsprosjekter etc. Av mer spesielle prosjekter kan nevnes støtte til opprettholdelse av greneskole i Engerdal og flere prosjekter som dreier seg om intern organisasjonsutvikling, f.eks. intern omstilling i Narvik kommune og driftstilpasning i Sør-Aurdal kommune.
- **Styringssystemer:** Typiske prosjekter har omhandlet mål- og resultatstyring, utvikling av systemer for virksomhetsvurdering og ulike typer IKT-baserte fag- og styringssystemer. Relativt mange prosjekter har omhandlet utvikling av interkommunale ordninger, både samkommune, regionråd, ulike typer vertskommuneløsninger og andre former for interkommunale tjenester. Også i denne gruppen finner vi eksempler på spesielle prosjekter, som tilskudd til kvikkleirekartlegging i Klæbu og støtte til fagdag om eiendomsskatt i Sør-Varanger.
- **Arbeidsmiljø og personalforvaltningstiltak:** Typiske prosjekter har omhandlet sykefravær, heltid og deltid, turnussystem, vikarpool etc. Mange prosjekter har dreid seg om intern organisasjonsutvikling og omstillingstiltak, mange basert på IKT og noen av typen "Identitets- og kulturfremmende tiltak i Østre Agder Brannvesen". En rekke prosjekter har også omhandlet vurdering av interkommunale løsninger. Et litt spesielt prosjekt har dreid seg om utprøving av Lavendel i behandling av søvnforstyrrelser og utfordrende adferd hos personer med aldersdemens i Grimstad.
- **Opplæring, erfaringsdeling og diskusjon:** Typiske prosjekter har omhandlet kompetanseutvikling, herunder lederutvikling og lederutdanning, etablering av fagnettverk og eksterne opplæringstiltak knyttet til f.eks. leseopplæring. Også her finner vi mange eksempler på interkommunal tjenesteutvikling og utvikling av IKT-baserte systemer.
- **IKT:** Omfatter dels flere store prosjekter som har omhandlet regional IKT-utvikling knyttet til interkommunale ordninger, dels utvikling av kommuneinterne og sektorspesifikke IKT-systemer og dels bedre publikumsorienterte IKT-løsninger. Vi finner også flere små og litt spesielle prosjekter som f.eks. at Dovre kommune har fått tilskudd til utvikling av en bedre hjemmeside.
- **Planlegging:** Typiske prosjekter har omhandlet kommuneplanen med samfunnsdel og arealplan, samt ulike typer sektorplaner som utarbeidelse av klima- og energiplan. Flere prosjekter har også omhandlet regional og interkommunal planlegging, herunder f.eks. forvaltningsplan for store

naturområder, vannbruksplan og strandsoneplan. Andre prosjekter har omhandlet utvikling av karttjenester, eiendomsforvaltning og matrikkel og kartlegging av biologisk mangfold. Vi finner også eksempler på prosjekter som har omhandlet planlegging og tilrettelegging av tjenestetilbud mot innbyggerne f.eks. i form av dagtilbud for demente.

- **Konkurranseutsetting:** Typiske prosjekter har omhandlet innkjøpssamarbeid og utvikling av innkjøpskonsept, utvikling av indre marked for kjøp og salg av tjenester mellom kommunene og utvikling av eierskapsmelding. En del prosjekter ser ut til å ha omhandlet støtte til kjøp av tjenester, f.eks. kompetanseutvikling. Flere prosjekter har dreid seg om utvikling av interkommunalt samarbeid i form av helsekommune, felles kemner etc. Ingen prosjekter har dreid seg om konkurranseutsetting av tjenester til private.

3.7 Sektorfordeling

I perioden 2007-2009 er det registrert sektortilhørighet for alle prosjektene. I klassifiseringen er det skilt mellom 14 konkrete sektorområder med tillegg av “hele kommunen” og “annet”.

Fordelingen viser at det er gjennomført flest prosjekter innenfor store lovpålagte sektorområder som grunnskolen, pleie- og omsorg og kommunehelsetjenesten. Det er også gjennomført mange prosjekter innenfor natur og miljø, barnehage, arealplanlegging, barnevern og øvrige sosialtjenester. Slår vi sammen tallene for barnevern og øvrige sosialtjenester er det gjennomført like mange prosjekter innenfor sosialtjenestefeltet som grunnskole. Innenfor landbruk, næring og kultursektoren har det vært gjennomført betydelig færre prosjekter og innenfor samferdsel finner vi bare 14 prosjekter i perioden.



Figur 3.8 Antall prosjekter fordelt etter sektor 2007-2009. Flere svar mulig.
N=1210

Som det framgår har over 400 prosjekter dvs. ca. en tredjedel av alle prosjektene i analyseperioden omhandlet hele kommunen. Denne kategorien dekker et vidt spekter av prosjekter, alt fra utvikling eller innføring av nye IKT-systemer,

kvalitets- og styringssystemer eller felles opplærings- og kompetansetiltak. En del prosjekter har dreid seg om omstilling og utvikling i enkeltkommuner og vi finner ganske mange eksempler på regionale samarbeidsprosjekter i regi av regionråd eller en mindre gruppe kommuner.

Som følge av at mange prosjekter dekker flere sektorer, er det ikke mulig å beregne hvor store tilskudd som har gått til prosjekter innenfor de ulike sektorområdene.

Nedenfor følger en konkretisering av typiske prosjekter innenfor de aktuelle sektorområdene. Gjennomgangen omfatter rundt 1200 prosjekter og dekker perioden fra 2007 til 2009. Innenfor den enkelte sektor er det gjort forsøk på gruppering av prosjektene ut fra hva som har vært hovedtema.

Det gjøres oppmerksom på at mange av prosjektene kan ha omfattet flere sektorer i kommunene. Blant prosjekter som har omhandlet hele kommunen finner vi flere store prosjekter der fylkesmannen har støttet regionråd og faste kommuneregioner som har hatt som mål å utvikle interkommunale samarbeidsordninger, inkludert de to samkommunene i Nord-Trøndelag. Store beløp over flere år er bl.a. bevilget til kommuneregionene i Telemark og Buskerud, Nord- og Sør-Trøndelag, Sogn og Fjordane og Troms. Dette er fylker som har hatt spesielt fokus på interkommunalt samarbeid i fornyingsarbeidet, jf. nærmere omtale i kap.3.8.

3.7.1 Prosjekter innenfor grunnskole

Det er registrert 202 grunnskoleprosjekter. Prosjektene kan deles inn i minst fire hovedtyper. Den klart største gjelder prosjekter som handler om skoleutvikling og kvalitetsarbeid i grunnskolen. Prosjektene har ofte hatt karakter av regional mobilisering for tilpasning til Kunnskapsløftet og samarbeid for bedre skoleresultater. Regionale mobiliseringsprosjekter og programmer for skoleutvikling har vært gjennomført i mange fylker. Store og langvarige prosjekter finner vi bl.a. i de fleste delregioner i Sogn og Fjordane. I Hedmark har det vært stor fokus på oppfølging av Kunnskapsløftet (St.meld.31), bl.a. gjennom finansiering av en egen koordinator plassert i Hamar kommune og egne oppfølgingsprosjekter i fylkets delregioner. En rekke enkeltkommuner som deltar i kvalitetskommuneprogrammet har fått støtte til ulike typer prosjekter. Vi finner også eksempler på ambisiøse prosjekter som Vågåprosjektet med mål om Norges beste skole. Mer spesifikke utviklingsprosjekter gjelder bl.a. leseopplæring i Østre Agder, etablering av pedagogiske sentre i Lister og Lindesnesregionen og samarbeidsprosjekter om individuelt tilpasset opplæringsløp i bl.a. Sogn og Fjordane og Nord-Troms. I Hallingdal har det vært prosjekt om adferdsproblematikk i grunnskolen og Sunndal, Tingvoll og Nesset har hatt et prosjekt om trygge, sterke jenter med ADHD.

En annen viktig gruppe prosjekter gjelder utvikling av IKT-systemer og bruk av IKT i undervisningen. En rekke kommuner har fått støtte til innføring av FEIDE (elektronisk identitet ved pålogging til digitale tjenester i grunnskolen). Det er gitt støtte til utvikling av regionale IKT-løsninger for deling av læringsressurser og undervisningsopplegg i Nordfjord, inkludert innføring av nye fagsystemer. Hitra, Frøya og Snillfjord har fått støtte til utvikling av nettregion, Lom og Skjåk har hatt prosjekt om digital læringsplattform og et tilsvarende prosjekt finner vi mellom Sigdal, Krødsherad og Modum. Vi finner også flere enhetskommunale IKT-prosjekter som utvikling av kvalitetsportal for skoler og barnehager i Sandefjord. En tredje gruppe prosjekter gjelder forebygging mot frafall i

videregående skole og prosjekter som spesielt fokuserer på bedre sammenheng i utdanningsløpet. Egne frafallsprosjekter er bl.a. gjennomført i Trondheim og Sør-Troms (Harstad med omegn kommuner). I Midt-Telemark har det vært et eget prosjekt om overgangen mellom skoletrinn og kommunene Larvik og Gran har hatt egne prosjekter om overgangen mellom barnehage og grunnskole. En fjerde gruppe prosjekter har handlet om intern omorganisering i enkeltkommuner, inkludert vurderinger av skolestruktur. Intern omorganisering gjelder bl.a. flere kommuner i Finnmark. Prosjekter om skolestruktur har bl.a. dreid seg om ny skolestruktur i et lokalt utviklingsperspektiv i Østre Toten, utvikling av verdigrunnlag for sentralskole i Snåsa og endring av skolestruktur i Hobøl og Fauske. Blant de mer spesielle prosjekter kan det nevnes at Fylkesmannen i Hedmark har gitt et betydelig beløp til opprettholdelse av en greneskole i Engerdal.

3.7.2 Prosjekter innenfor pleie og omsorg

Omfatter 187 prosjekter. Etter nærmere gjennomgang kan det skilles mellom minst seks grupper av prosjekter. Den største gjelder kvalitetsutvikling og kompetanseheving i pleie- og omsorgstjenestene hvor det er gjennomført mange prosjekter bl.a. som del av kvalitetskommuneprogrammet. Forholdsvis mange av prosjektene har dreid seg om intern utvikling og reorganisering i enkeltkommuner. En rask opptelling viser at minst 14 kommuner har mottatt støtte til intern reorganisering, hvorav over halvparten er kommuner i Nordland og Finnmark.

En annen gruppe gjelder prosjekter om arbeidsorganisering, arbeidstid og sykefravær. Her inngår bl.a. store prosjekter om turnusplanlegging i Vest-Telemark og Nordfjord. I Drammensregionen har det vært prosjekter uønsket deltid og Nøtterøy har hatt prosjekt om vikarpool. Sykefraværsprosjekter er bl.a. gjennomført i Alstahaug, Steinkjer og Ringebu.

En tredje gruppe består av ulike typer IKT-prosjekter, herunder innføring av nye fagsystemer, elektronisk meldingssystem, web-basert internkontroll, digital kompetanseutvikling etc.

En fjerde gruppe gjelder konkret tjenesteutvikling med vekt på demente og tunge brukere, inkl. rehabilitering, grønn omsorg eller mer spesielle tilnærminger som utprøving av Lavendel i behandling av søvnforstyrrelser og utfordrende adferd hos personer med aldersdemens. Prosjekter om tjenesteutvikling kan også ha dreid seg om metodeutvikling som et prosjekt om løft og forflytningsteknikk i Overhalla, omsorgsteknologi i Nøtterøy eller innføring av multidose i hjemmetjenesten i Bodø.

En femte gruppe består av forebyggingsprosjekter, hvor bl.a. Trondheim kommune har gjennomført en rekke prosjekter om livsglede, hverdagsmestring, aktivisering, aktiv omsorg etc.

En sjette gruppe, som kanskje er overraskende liten, gjelder utvikling av interkommunale samarbeidsordninger. Her finner vi noen eksempler på prosjekter knyttet opp mot samhandlingsreformen og kommunehelsetjenesten, men få om pleie- og omsorgstjenesten mer spesifikt. Et unntak gjelder noen generelle kartlegginger av samarbeidsbehov, f.eks. i Værnesregionen, med tillegg av noen samarbeidsprosjekter om psykiatri (Midt-Troms), rehabiliteringsenhet (Ringeriksregionen) og autismeprosjekt på Haugalandet. Det skal nevnes at Fylkesmannen i Sogn og Fjordane i 2009 ga et mindre beløp til alle kommunene i

fylket med sikte på å utvikle samarbeid i forkant av samhandlingsreformen. Tilsvarende har Jevnaker fått midler til utvikling av styringssystem for alle kommunene i Oppland.

3.7.3 Prosjekter innenfor kommunehelse

Omfatter 153 prosjekter, hvorav tre-fire store grupper med samme type prosjekter. Betydelige midler har gått til utredning av interkommunalt samarbeid om helsetjenester, både generelle utredninger og mer konkrete fellesløsninger, bl.a. 6-7 regionale legevaksordninger, flere samarbeid om felles kommunelege/legetjeneste og for øvrig spredte eksempler på samarbeid om psykiatritjenester, rehabiliteringsenhet, jordmor og migrasjonshelsetjenester.

Betydelige midler har også gått til ulike typer folkehelseprosjekter, både interkommunale som f.eks. folkehelsekoordinator og forebyggende folkehelseprosjekt i Midt-Telemark, Folkehelseprogram Fjell og Østfoldhelsa 2007. Trondheim kommune har gjennomført en rekke folkehelseprosjekter og vi finner flere prosjekter av typen Ung mammagruppe i Saltdal eller lavterskelt tilbud til gravide i Vestre Toten.

En tredje betydelig gruppe har omhandlet utvikling av distriktsmedisinsk senter og intermediære enheter (DMS/LMS). I perioden er det gitt støtte til 6 regionale DMS, herunder Fosen, Ringeriksregionen, Drammensregionen, Nord-Troms, Steinkjerregionen og Midt-Telemark (helsekommune). Det registreres også samhandlingsprosjekter i regi av enkeltkommuner som Sel, Kvam og Porsanger.

En fjerde gruppe, som omfatter mange enkeltprosjekter og mange kommuner, har dreid seg ulike former for kvalitetsutvikling og kompetanseheving i helse- og omsorgstjenestene, både i enkeltkommuner og mellom flere kommuner.

En femte gruppe har dreid seg om IKT-systemer som elektronisk helse- og omsorgssystem i Floraregionen, Trygghetsnett i Vestfold, kopling til Helsenett i Drammensregionen osv.

En sjette gruppe kan vi kalle generelle utredninger og analyser som f.eks. demensstudie i Nord-Norge, forstudie om samarbeid om helse- og sosialtjenester i Knutepunkt Sørlandet og levekårsstudie i Kristiansund.

3.7.4 Prosjekter innenfor natur og miljø

Omfatter 119 prosjekter, hvorav mange prosjekter har dreid seg om utvikling av klima- og energiplaner. Det gjelder både i store byregioner som Bergensregionen, Trondheimsregionen, Kristiansandregionen, Grenland og andre samarbeidsregioner som Gjøvikregionen, Indre Østfold, Nordmøre, Listerregionen og Senja. Tilskudd til klima- og energiplanlegging eller vurdering av særskilte tiltak for klimakutt er også gitt til enkeltkommuner som Trondheim, Arendal, Lindesnes og Rennebu. Det skal nevnes at Fylkesmannen i Sør-Trøndelag ga 3 mill kr til klima- og energiplanlegging i alle kommunene i fylket i 2008.

To andre store grupper av prosjekter gjelder arealplanlegging av ulike typer og geodatasamarbeid,jf nærmere omtale under planlegging nedenfor. Når det gjelder mer spesifikke miljøvernprosjekter finner vi flere prosjekter som har dreid seg om kartlegging av biologisk mangfold, miljøtiltak innenfor landbruk, vanndirektivet og vannbruksplanlegging og strandsonenproblematikk. Vi finner også enkelte prosjekter om rovvilt og forvaltning av naturvernområder, inkludert etablering av

våtmarksenter (Ørland) og naturinformasjonssenter (Mjøsa). Av mer spesielle prosjekter kan det nevnes ett prosjekt om forurensning (gruveforeurensning i Meldal og Orkdal), samt et prosjekt om fjerning av sitkagran i Fitjar kommune.

3.7.5 Prosjekter innenfor barnehage

Omfatter 116 prosjekter hvorav flere store prosjekter som kvalitetsutvikling og kompetanseheving, bl.a. som del av kvalitetskommuneprogrammet. Flere prosjekter dreier seg om generelle tiltak overfor barn og unge og felles utviklingstiltak mellom barnehager og grunnskole.

Relativt mange prosjekter har vært interkommunale og dreid seg om alt fra etablering av pedagogisk utviklingscenter i Lister-regionen og Lindesnesregionen, etablering av fagnettverk for barnehagesektoren i Knutepunkt Sørlandet, aktive barn i naturen i Valdres, felles tilsynsløsning for barnehager på Nordmøre til utvikling av felles web-løsning for grunnskoler og barnehager i Vestfold.

Vi finner også mange eksempler på enhetskommunale prosjekter som f.eks. intern reorganisering av oppvekstsektoren eller mer spesifikke prosjekter som "Fremragende barnehagetilbud" i Stokke, bruk av helsesøster i barnehage, utvikling av tilbud til flerspråklige, metodeutvikling i forhold til barn med problemadferd etc. Osloalliansen har hatt et sjeldent prosjekt om fritt kommunalt tjenestevalg for barnehager på tvers av kommunegrenser. Et liknende prosjekt er gjennomført i Knutepunkt Sørlandet

3.7.6 Prosjekter innenfor areal og arealplanlegging

Omfatter 115 prosjekter, hvorav en stor gruppe dreier seg om geodatasamarbeid, herunder bl.a. digitalisering av kartverk, kommuneplaner og reguleringsplaner. Geodatasamarbeidet omfatter prosjekter i de fleste fylker, med en viss koncentrasjon til bl.a. Oppland hvor de fleste av fylkets kommuneregioner har fått tilskudd. Rogaland er det eneste eksemplet vi finner på et fylkesdekkende prosjekt. Det har dreid som om digitalisering av kommuneplaner.

En viktig gruppe prosjekter gjelder tilskudd til regional planlegging, herunder noen eksempler på helhetlige regionale planer f.eks. felles arealplan i Trondheimsregionen og samordnet areal- og transportplanlegging i Oslo-regionen (Osloalliansen) og i Buskerudbyen. I Troms finner vi flere prosjekter om samordnet kommuneplanlegging, bl.a. på Senja, mellom Harstad og Bjarkøy (planlagt kommunefusjon), i Nord-Troms og i Midt-Troms.

Prosjekter om plansamarbeid har for øvrig dreid seg om utarbeidelse av kommunedelplaner og temaplaner av ulike slag, herunder strandsoneplan, vannbruksplan, forvaltningsplan for verneområder, energi- og klimaplaner, utviklingsplan for Brokelandsheia, kommunedelplan for småbåthavner og reiseliv på Hitra etc. Strandsoneprosjekter er gjennomført i 8-10 kommuner.

Innenfor miljøvern finner vi få egne prosjekter med unntak for Listerkommunene som har hatt et prosjekt om styrking av miljøvernkompetansen i kommunene, samt et par kartleggingsprosjekter av biologisk mangfold. Tilskudd til sikring av friluftsområde er gitt til kommuner i Sunnhordland. Oppdal og sel har fått støtte til skredvurdering. Kommunene i Setesdal har hatt et prosjekt om ROS i arealplanlegging.

3.7.7 Prosjekter innenfor barnevern

Dekker 111 prosjekter, hvorav de største og viktigste prosjektene har dreid seg om utredning og etablering av felles barneverntjenester, i de fleste tilfeller helhetlige felles tjenester. I perioden 2007-2009 ble det gitt støtte til 26 interkommunale utredninger som omfattet 106 forskjellige kommuner. Rundt halvparten har omfattet samarbeid mellom 2-3 kommuner og vi finner åtte eksempler på større regionale samarbeidskonstellasjoner av typen Ålesundregionen, Søre Sunnmøre, Romsdal, Drammensregionen, Nord-Gudbrandsdal, Lister, Hardanger og Kongsbergregionen.

Sektoren dekker også andre typer utviklingstiltak i barneverntjenesten som metodeutvikling, veiledning i tverrfaglig samarbeid, utprøving av hjemmebasert barnevern og forsøk med lavterskel barnevern i grunnskolen. Flere prosjekter har også dreid seg om internkontroll, kvalitetssystemer og rutineutvikling, som regel i enkeltkommuner. Sektoren dekker også ulike typer prosjekter om barn og unge, bl.a. i forhold til skolevegring og frafall i videregående skole.

Porsanger, Karasjok, Alta og Asker har fått støtte til intern organisasjonsutvikling og samordning av tjenester overfor barn og unge. Vi finner også eksempler på litt spesielle prosjekter om felles overformynderi på Østre Agder, felles saksbehandling i adopsjonssaker mellom tre kommuner (Lillesand, Birkenes og Grimstad) og elektronisk kommunikasjon i klagesaker innenfor barnevern innenfor Det Digitale Trøndelag (7 kommuner og to fylkeskommuner). I prosjektlisten finner vi ett eksempel på støtte til evaluering av en interkommunal barneverntjeneste (Værnesregionen).

3.7.8 Prosjekter innenfor øvrige sosialtjenester

Det er registrert 93 prosjekter. En hovedgruppe har omhandlet utvikling av tiltak overfor barn og unge, både ulike typer forebyggende tiltak og konkret tjenesteutvikling. Eksempler på forebyggende tiltak kan være samordning av offentlige etater i kriminalitetsforebyggende arbeid (SLT), informasjonstiltak eller ny organisering av tilbud overfor barn og unge. Flere enkeltkommuner har fått støtte til kreative satsinger, f.eks. prosjektet "Tidlig krøkes den som krøkes kan" i Vestvågøy.

Prosjekter innenfor rus og psykiatri er representert, men ikke med særlig mange prosjekter. Vi finner også støtte til etablering av distriktsmedisinske sentre i Nord-Troms og Steinkjerregionen (INVEST-kommunene). Støtte til etablering av NAV-kontorer og felles tjenesteområder for flere kommuner er gitt til Fjellregionen, Indre Namdal og Setesdal.

En gruppe prosjekter gjelder intern omlegging eller utviklingstiltak innenfor helse- og sosialtjenesten i enkeltkommuner, f.eks. i Porsanger, Kvalsund, Tjeldsund, Narvik, Engerdal, Jevnaker og kommunene i Vest-Telemark.

3.7.9 Prosjekter innenfor landbruk

Det er registrert 63 prosjekter som fordeler seg på minst fem forskjellige temaer. De største innsatsområdene har dreid seg om utredning og omstilling til felles landbrukskontor og prosjekter som har vært avgrenset til geodata- og kartsamarbeid. For de tre årene er det gitt støtte til syv regionale landbrukskontor, Midt-Troms, Ytre Namdal, Nordhordland, Hardanger, Lindesnes-regionen, Hadeland og Hamarregionen.

Viltforvaltning med vekt på rovdyr dekker en tredje gruppe av prosjekter. Her er det gitt støtte til planlegging og iverksetting av tiltak i kommuner som Midtre Gauldal, Grane og grupper av kommuner på Fosen, i Salten og Nord-Troms. Det er også gitt støtte til forvaltningsplan for gjess på Helgeland.

Regional planlegging og miljøtiltak i landbruket utgjør en fjerde gruppe. Her er det bl.a. gitt støtte til Trondheimsregionen, Mosseregionen og Indre Østfold.

En femte gruppe gjelder bruk av gården i forbindelse med grønn omsorg hvor det bl.a. er gitt støtte til kommuner i Troms. For øvrig finner vi et fåtall prosjekter om skogbruk og næringsutvikling med utgangspunkt i ressurser fra landbruket.

3.7.10 Prosjekter om tilrettelegging for næringsutvikling

Omfatter 44 prosjekter av høyst ulike typer, både konkret næringsutvikling, regional planlegging, utvikling av interne systemer i kommunene og tiltak for bedre dialog mellom f.eks. skole og næringsliv. Blant de største prosjektene som har gått på ny næringsutvikling finner vi et biogassprosjekt i Vestfold.

En rekke prosjekter har dreid seg om småsamfunnssatsing, f.eks. Verran som pilotkommune, og bygdeutvikling i Skjåk, på Leka eller på Sør-Helgeland (inn på tunet gårder). Trondheimsregionen har fått støtte til regional arealplan, Kongsbergregionen til et prosjekt om bærekraftig hytteutbygging, Knutepunkt Sørlandet til flere forprosjekter bla Interreg, Kongsvinger til utvikling av strategisk næringsplan og Balsfjord til vurdering av næringsinteresser i forbindelse med revisjon av kommuneplanens arealdel.

En ganske stor gruppe prosjekter handler om IKT, særlig GIS, geodatasamarbeid og samordning av kart- og oppmålingstjenester. Det gjelder særlig kommuneregionene i Oppland, men også f.eks. Grenland. Hitra, Frøya og Snillfjord har hatt et større prosjekt om utvikling av en nettregion med skolen som fyrtårn i forhold til næringsliv og forvaltning.

Kategorien dekker også profileringstiltak (Midt-Telemark) og utvikling av felles eierskapsstrategi. Kommunale bedrifter og selskaper (Grenland). Blant mindre prosjekter kan det nevnes utredning av jernbanen mellom Kolari og Skibotn (Storfjord/Kåfjord), rehabilitering etter gruveforurensning i Meldal og Orkdal og miljøvurderinger av småkraftverk i Rana.

3.7.11 Prosjekter innenfor kultur

Det er registrert 36 prosjekter hvorav de fleste dreier seg om kultur- og fritidsaktiviteter for barn og unge, ofte med vekt på utvikling av likeverdige tilbud for spesielle grupper. Vi finner en liten gruppe prosjekter som gjelder kulturskoler som har gått på utvikling av felles tilbud mellom flere kommuner (Romsdal), bruk av kulturskolene som kunstfaglige sentra (Vest-Agder) eller utvikling av flerkulturelt tilbud (Rana). I Oppland er det gitt støtte til Natur- og kluturinformasjonssenter for Mjøsa og kulturfestivalen Kristin Lavrandsdatter.

Vestfold har hatt et par prosjekter om forvaltning av kirkebygg. Vågå har fått støtte til “infrastrukturelle utviklingstiltak” og i Troms er det gitt støtte til Fristaten Senja med mål om identitetsbygging og befolkningsstabilisering.

3.7.12 Prosjekter innenfor kulturminne

Det er registrert 17 prosjekter, hvorav et fåtall kan sies å være genuine kulturminneprosjekter. Det gjelder utvikling av stadnamnkart i Bergensregionen,

et par prosjekter om kirkeforvaltning i Vestfold og et prosjekt om villreinfangst som verdensarv i Gudbrandsdalen med tilliggende kommuner.

Øvrige prosjekter har dreid seg om sikring av friluftsområder (Stord, Fitjar og Bømlo), revisjon av landbruksplan og kartlegging av ulovlig byggeaktivitet i strandsonen (Fjell, Sund, Øygarden mfl), utarbeidelse av forvaltningsplan for Ormø-Færder landskapsvernområde (Nøtterøy, Tjøme) og dialog med reindriftsinteresser om kommuneplanenes arealdel i Holtålen kommune.

3.7.13 Prosjekter innenfor samferdsel

Det er registrert 14 prosjekter hvor de største dreier seg om samordnet areal- og transportplanlegging i Trondheimsregionen, Osloregionen (Osloalliansen) og Buskerudbyen. I Bergensregionen er det registrert to mindre prosjekter som gjelder tilskudd til et sekretariat for felles kartportal mellom to regionråd (Regionrådet Bergen og omland og Regionrådet Nordhordland IKS), samt utarbeidelse av et stadnamnkart for Bergensregionen i regi av Meland kommune. Prosjekter for øvrige storbyregioner foreligger ikke.

Evenes og Tjeldsund har fått tilskudd til samarbeid om tekniske tjenester og i Aust-Agder har Vegårshei kommune fått et mindre beløp til hogst og rydding langs offentlige veier i Vegårshei. Kategorien dekker også noen prosjekter som ikke bare har omhandlet samferdsel, som klima- og energiplanlegging i Gjøvikregionen og utvikling av interkommunalt samarbeid i Steinkjerregionen (INVEST-kommunene).

3.7.14 Prosjekter innenfor “annet”

I denne kategorien finnes 121 prosjekter, hvorav mange også er registrert under andre sektorer. Kategorien kjennetegnes av mange interkommunale prosjekter, bl.a. utredninger av interkommunalt samarbeid om administrative støttefunksjoner og tekniske oppgaver.

Tilskudd til utredning av felles skatteoppkrever og arbeidsgiverkontroll er gitt til Værnesregionen og kommunene Skodje, Ørskog og Stordal. Kommunene i Romsdal har fått støtte til innkjøpssamarbeid, Holmestrand, Sande og Svelvik til interkirkelig servicekontor og Herøy til ny arkivløsning.

Tilskudd til utredning av regionale brannvesen er gitt til Trondheimsregionen, Fosen, Vestfold, Østre Agder, Sogn og Kristiansund/Averøy. Froland kommune har fått tilskudd i forbindelse med brannen i 2008. Drammensregionen har fått støtte til et prosjekt om godt vann, Harstad til undersøkelser i havna, Steigen og Hamarøy til strategisk eiendomsplan, Skedsmo til elektronisk klagesaksbehandling og Indre Sogn til elektronisk byggetilsyn.

Det noteres at Fylkesmannen i Nord-Trøndelag i 2007 ga støtte til et fylkesdekkende prosjekt om status og erfaringer med interkommunalt samarbeid. Fylkesmannen i Vest-Agder har gitt støtte til forskning på det interkommunale samarbeidet i Knutepunkt Sørlandet. Fylkesmannen i Finnmark har gitt støtte til utredning av eiendomsskatt i alle regionråd og en utredning om å forstå inntektssystemet i Vest-Finnmark. Fylkesmannen i Østfold har støttet alle kommunene i et prosjekt om skogbrannovervåking og fylkesmannen i Vestfold et fylkesdekkende prosjekt om evakueringssenter for kommunene hvor det er behov for å ivareta et stort antall evakuerte personer.

3.7.15 Kategorisering av prosjekttyper

Nedenfor følger en oppsummering av ulike prosjekttyper basert på gjennomgangen ovenfor. Kategoriene bygger på skjønnsmessige vurderinger. Prosjekttyper hvor det er registrert flest prosjekter kommer som regel øverst i listen.

Skjønnsmessig kategorisering av prosjekter 2007-2009	
1. Grunnskole (202)	8. Øvrig sosialtjeneste (93)
a. Kvalitetsutvikling i skolen	a. Tiltak overfor barn og unge
b. IKT-systemer og bruk av IKT	b. Rus og psykiatri
c. Frafall og sammenheng i utdanningsløpet	c. LMS/intermediære enheter
d. Intern organisering i enkeltkommuner	d. Intern organisasjonsutvikling
2. Pleie og omsorg (187)	9. Landbruk (63)
a. Kvalitetsutvikling og kompetanseheving	a. Interkommunalt landbrukskontor(7)
b. Arbeidsorganisering, arbeidstid og sykefravær	b. Geodata- og kartsamarbeid
c. IKT-systemer	c. Viltforvaltning, rovdyr
d. Tjenestutvikling med vekt på tunge brukere	d. Regional planlegging og miljøtiltak
e. Forebyggingsprosjekter	e. Grønn omsorg
f. Interkommunalt samarbeid bl.a. SH-reformen	f. Skogbruk og næringsutvikling
3. Kommunehelsetjeneste (153)	10. Tilrettelegging næringsutvikling (44)
Interkommunalt samarbeid legevakt (8), kommuneoverlege,	
a. psykiatri, rehabilitering etc.	a. Ny næringsutvikling, f.eks. biogass
b. Folkehelseprosjekter	b. Småsamfunnssatsing, bygdeutvikling
c. LMS/intermediære enheter(6)	c. Regional arealplan
d. Kvalitetsutvikling og kompetanseheving	d. Strategisk næringsplan
e. IKT-systemer	e. IKT-samarbeid GIS, plan etc.
f. Generelle utredninger og analyser	f. Profilering f.eks. Midt-Telemark
	g. Eierskapsstrategi f.eks. Grenland
4. Natur og miljø (119)	11. Kultur (36)
a. Klima- og energiplaner (9 regionale)	a. Kultur og fritidsaktiviteter for barn og unge
b. Arealplanlegging	b. Samarbeid kulturskoletilbud
c. Geodatasamarbeid	c. Forvaltning av kirkebygg Vestfold
d. Miljøv.prosjekter biol.mangfold, miljøtiltak, vanndir.,	d. Identitetsbygging og bef.stabilisering Senja
5. Barnehage (116)	12. Kulturminne (17)
a. Kvalitetsutvikling og kompetanseheving	a. Kirkeforvaltning Vestfold
b. Samarbeid om pedagogisk senter, nettverk etc.	b. Sikring friluftsområder
c. Interne utviklingsprosjekter	c. Ulovlig bygging i strandsonen
d. Fritt tjenestevalg i Oslo og Knutepunkt Sørlandet	d. Forvaltningsplan/arealplan
6. Areal og arealplanlegging (115)	13. Samferdsel (14)
a. Geodatasamarbeid (mange prosjekter)	a. ATP-samarbeid, Trondheimsregionen, Oslo, Buskerud
b. Regional planlegging (flere regioner)	b. Samarbeid om administrasjon og tekniske tjenester
c. Kommunedelplaner og temaplaner	c. Klima- og energiplaner
d. Miljøvernprosjekter	
7. Barnevern (111)	14. Annet (121)
Interkommunal BV-tjeneste (26 tjenester, omfatter 106	
a. kommuner)	a. Samarbeid om administrasjon og tekniske tjenester
	Kartlegging og erfaringer med interkommunalt
b. Utviklingstiltak i tjenesten	b. samarbeid NT og ST
c. Tiltak overfor barn og unge	
d. Intern organisasjonsutvikling	
e. Evaluering	

Tabell 2.5 Skjønnsmessig kategorisering av prosjekter i perioden 2007-2009

3.8 Nærmere om andel interkommunale prosjekter

Som det framgår av gjennomgangen ovenfor har fylkesmennene støttet mange interkommunale prosjekter. Foreliggende database gir mulighet for konkretisering

av omfanget av interkommunale prosjekter og hvor store midler som har gått til samarbeidsprosjekter. I de følgende analyser skiller det mellom interkommunale og enhetskommunale prosjekter. Med interkommunalt prosjekt menes at det er to eller flere kommuner som har mottatt tilskudd til et felles prosjekt. Som regel har kommunene samarbeidet i prosjektgjennomføringen, men interkommunale prosjekt kan også ha dreid seg om at en bestemt kommune har gjennomført utredninger på vegne av flere kommuner. Et interkommunalt prosjekt kan i mange tilfeller ha dreid seg om å utvikle en samarbeidsordning mellom kommunene, men trenger ikke å ha hatt et slikt formål.

Av oversiktene nedenfor går det fram at 56 prosent av alle gjennomførte prosjekter i perioden 2005-2009 var interkommunale. Regnet som andel av samlet utbetalt tilskudd fra fylkesmennene ble 60 prosent utbetalt til interkommunale prosjekter. Andelen interkommunale prosjekter vokste fram til 2007 før deretter å falle i 2008 og 2009.

År	Interkommunale prosjekt		Enhetskommunale prosjekt		Sum	
	Antall	Mill kr	Antall	Mill kr	Antall	Mill kr
2005	263	78,6	205	52	468	130,6
2006	229	61,5	166	38	395	99,5
2007	231	66,7	126	29,4	357	96,1
2008	195	63,8	191	46,8	386	110,6
2009	240	67,9	227	55,2	467	123,1
Sum	1158	338,5	915	221,4	2073	559,9

Tabell 3.5 Interkommunale og enhetskommunale prosjekter 2005-2009. Antall prosjekter og tilskuddsbeløp i mill. kr. N=2073

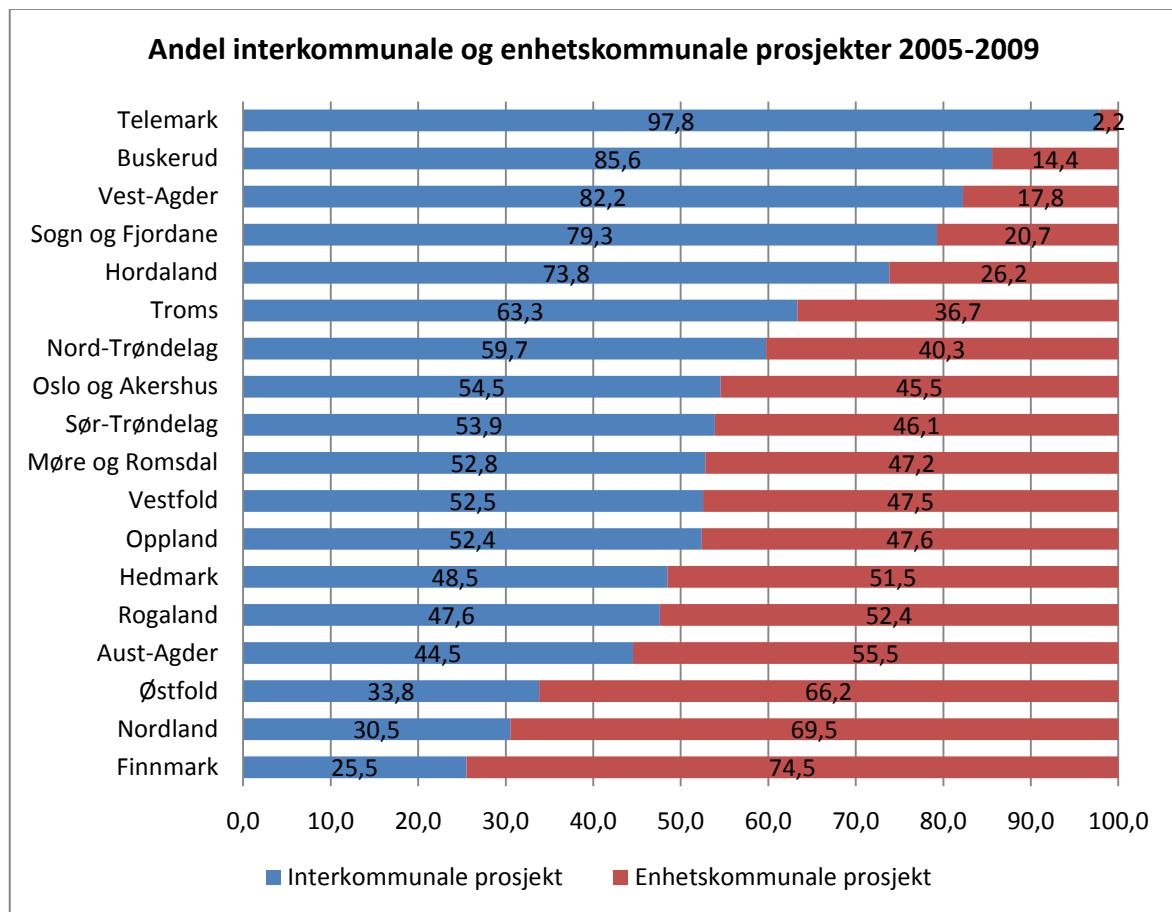
År	Andel av antall prosjekter		Andel av tilskudd mill kr	
	Interkom	Enhetskom	Interkom	Enhetskom
2005	56,2	43,8	60,2	39,8
2006	58,0	42,0	61,8	38,2
2007	64,7	35,3	69,4	30,6
2008	50,5	49,5	57,7	42,3
2009	51,4	48,6	55,2	44,8
Sum	55,9	44,1	60,5	39,5

Tabell 3.6 Andel interkommunale og enhetskommunale prosjekter 2005-2009. N=2073

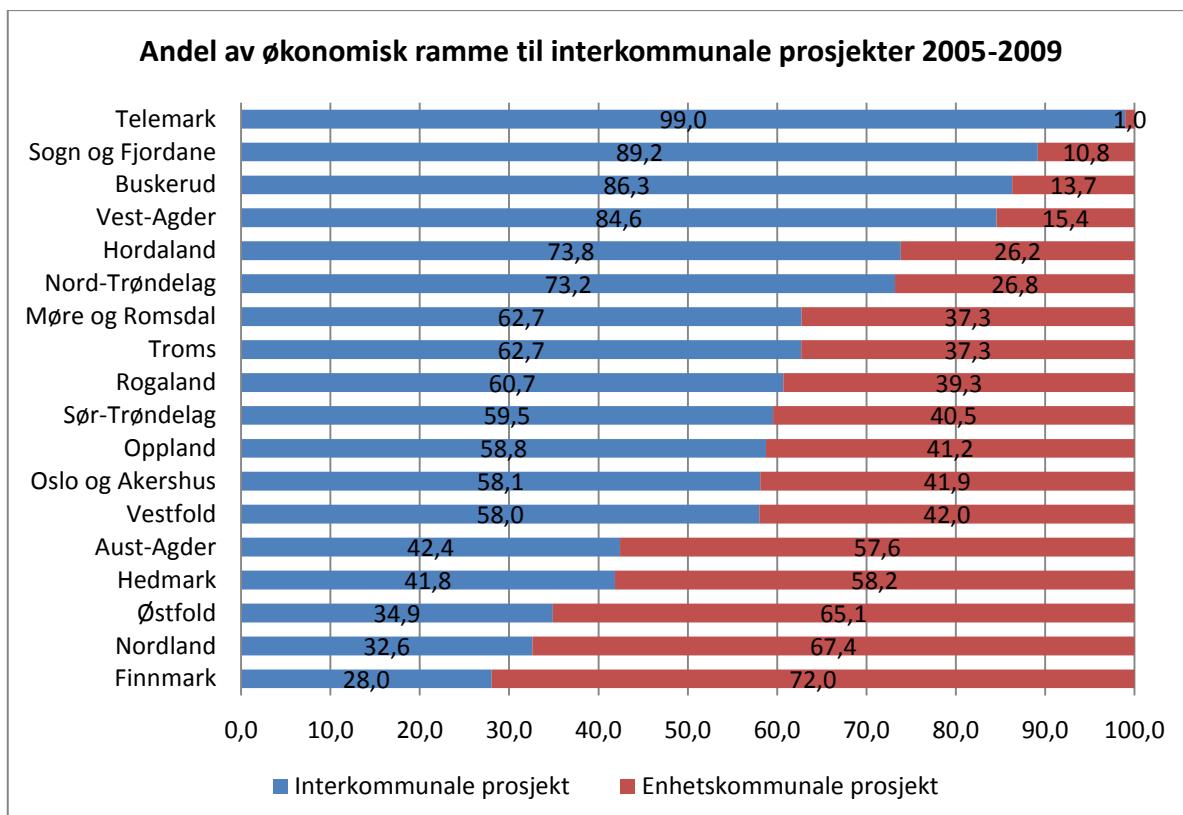
Av figurene nedenfor fremgår fylkesvise variasjoner i andelen interkommunale prosjekter og andelen av tilskuddsbeløp som har gått til interkommunale prosjekter. Som det framgår er det svært store variasjoner mellom fylkene, fra Telemark hvor tilnærmet hele prosjektskjønnet har gått til interkommunale prosjekter til Finnmark hvor bildet er nesten motsatt. Figurene inneholder flere interessante forskjeller, bl.a. mellom nabofylker, jf. for eksempel tallene for Vest-Agder i forhold til Aust-Agder og Troms i forhold til Finnmark og Nordland. Det er grunn til å tro at tallene gjenspeiler bevisste prioriteringer fra fylkesmennene med prioritering av prosjekter under regionrådene og underbygging av faste samarbeidsregioner i fylker med høy interkommunal prosjektandel.

Lav interkommunal prosjektandel i bl.a. Nordland er litt overraskende tatt i betraktnsing av fylket har svært mange små kommuner og at fylket over lengre tid har vært inndelt i syv faste delregioner og flere subregioner hvor det kanskje

kunne vært satset mer på interkommunal omstilling og fornyelse. Tallene for Troms gjenspeiler i større grad en interkommunal kultur og for Finnmark er det grunn til å tro at spesielle geografiske forhold kan gjøre seg gjeldende. Finnmark har tre regionråd som er svært store i utstrekning og det er her ikke så lett å peke på klare subregionale konstellasjoner.



Figur 3.9 Andel interkommunale og enhetskommunale prosjekter i fylkene i perioden 2005-2009. Prosent. N=2073



Figur 3.10 Andel av samlet økonomisk ramme som har gått til interkommunale og enhetskommunale prosjekter i fylkene i perioden 2005-2009. Prosent. N=2073

Nedenfor er det tatt med et par tabeller som viser utviklingen over tid i fordelingen mellom interkommunale og enhetskommunale prosjekter, samt fordelingen av tilskuddsbetøp i fylkene. Tallene viser at det er store variasjoner i både antall prosjekter og finansieringsinnsats mellom fylkene. Tallene for antall prosjekter preges av en viss nedgang i fylker med høy interkommunal andel. Det gjelder også ressursinnsatsen i noen av fylkene. Nord-Trøndelag skiller seg ut med relativt få interkommunale prosjekter og samtidig vekst i utbetalt tilskudd, hvilket kan tyde på at fylkesmannen har prioritert tunge satsinger i fylkets faste delregioner for kommunenesamarbeid. Satsingene knytter seg bl.a. til utvikling av to samkommuner og aktiv videreutvikling av det interkommunale samarbeidet, bl.a. i forbindelse med samhandlingsreformen.

Fylke	Antall interkommunale prosjekter						Antall enhetskommunale prosjekter					
	2005	2006	2007	2008	2009	2005-2009	2005	2006	2007	2008	2009	2005-2009
Telemark	32	33	23	21	25	134	0	0	0	0	3	3
Oppland	20	26	23	12	17	98	20	12	20	21	16	89
Troms	20	15	24	20	16	95	5	5	8	12	25	55
Vest-Agder	22	12	17	17	20	88	13	1	0	2	3	19
Buskerud	17	17	19	16	14	83	3	4	1	3	3	14
Sør-Trøndelag	21	7	17	17	21	83	6	8	8	24	25	71
Møre og Romsdal	15	11	9	11	20	66	16	24	4	8	7	59
Nordland	17	17	11	6	14	65	23	31	19	28	47	148
Sogn og Fjordane	12	13	14	10	16	65	7	5	1	3	1	17
Hedmark	17	13	10	13	11	64	14	13	12	17	12	68
Vestfold	8	13	13	12	16	62	10	10	9	16	11	56
Aust-Agder	20	10	7	11	9	57	19	19	10	12	11	71
Hordaland	5	11	12	10	10	48	4	2	0	4	7	17
Østfold	13	11	7	5	11	47	23	12	15	18	24	92
Nord-Trøndelag	6	5	13	9	13	46	9	2	7	5	8	31
Finnmark	11	6	5	1	2	25	20	11	12	14	16	73
Rogaland	4	3	4	4	5	20	11	7	0	1	3	22
Oslo og Akershus	3	6	3	0	0	12	2	0	0	3	5	10
Sum	263	229	231	195	240	1158	205	166	126	191	227	915

Tabell 3.7 Antall interkommunale og enhetskommunale prosjekter i fylkene i perioden 2005-2009. N=2073

Fylke	Mill kr til interkommunale prosjekter						Mill kr til enhetskommunale prosjekter					
	2005	2006	2007	2008	2009	2005-2009	2005	2006	2007	2008	2009	2005-2009
Telemark	6,9	6,5	5,9	12	6,7	38	0	0	0	0	0,4	0,4
Sør-Trøndelag	10,5	4,4	8,2	6,6	6,8	36,5	2,9	1,5	2,4	9,3	8,7	24,8
Oppland	7,2	7,7	5,4	3,6	4,9	28,8	4,9	2	4	5,1	4,2	20,2
Buskerud	7,7	5,3	5,5	4,6	4,7	27,8	1,5	1,3	0,4	0,4	0,8	4,4
Sogn og Fjordane	1,9	4,2	7,7	5,6	7	26,4	1	0,6	0,1	1,4	0,1	3,2
Troms	7,4	3,8	4,9	4,7	3,4	24,2	1,9	2,1	1,7	2,3	6,4	14,4
Nord-Trøndelag	4,2	2,3	5,5	5	6,5	23,5	2,6	0,4	1,7	1,4	2,5	8,6
Vest-Agder	3,5	4,7	4,5	4,1	4	20,8	2,5	0,3	0	0,4	0,6	3,8
Nordland	5,1	3,8	3,2	2,8	4,6	19,5	8,6	9	6,8	5,8	10,1	40,3
Møre og Romsdal	3,4	3,1	2,7	4,1	4,2	17,5	2,7	4,1	0,7	1,3	1,6	10,4
Hedmark	4,8	3,1	1,6	2,4	3,2	15,1	5,5	4,7	2,4	4,9	3,5	21
Vestfold	3,4	2,4	2,4	2	3,9	14,1	1,6	2,2	1,6	3	1,8	10,2
Østfold	3,4	1,8	2	1,6	2,5	11,3	5,9	2,6	3,7	3,8	5,1	21,1
Hordaland	1,2	2	2	1,9	2,5	9,6	0,6	0,2	0	0,6	2	3,4
Aust-Agder	2,4	1,5	1,4	1,1	1,7	8,1	2,6	3	1,7	2,1	1,6	11
Rogaland	1,4	1,4	1,5	1,6	0,9	6,8	2	1,3	0	0,4	0,7	4,4
Finnmark	3,9	1,3	1	0,1	0,4	6,7	4,5	2,8	2,4	3,8	3,7	17,2
Oslo og Akershus	0,5	2,4	1,4	0	0	4,3	0,7	0	0	1	1,4	3,1
Sum	78,8	61,7	66,8	63,8	67,9	339	52	38,1	29,6	47	55,2	221,9

Tabell 3.8 Tilskudd til interkommunale og enhetskommunale prosjekter i fylkene i perioden 2005-2009. Mill kr. N=2073

3.9 Nærmere om kommunefordeling

Ut fra databasen er det mulig å studere hvor stor andel av kommunene i hvert enkelt fylke som har mottatt prosjektskjønnsmidler fra fylkesmannen. Det er foretatt en fylkesvis gjennomgang av kommunal deltagelse på alle prosjekter i femårsperioden 2005-2009. I gjennomgangen er deltagelse i interkommunale og enhetskommunale prosjekter likestilt. Poenget er å beskrive i hvilken grad fylkesmennene fordeler midlene til alle kommuner i fylket.

Gjennomgangen gir følgende hovedresultat:

- I den aktuelle femårsperioden har 426 av landets 430 kommuner dvs. 99 prosent deltatt i fornyings- og omstillingsprosjekter med støtte fra fylkesmannen. I kun ett fylke finner vi eksempler på kommuner som ikke har

deltatt i prosjekter som har mottatt prosjektskjønn. Det gjelder Rogaland, hvor opplysningene i databasen tyder på at fire kommuner ikke har deltatt i slike prosjekter i den aktuelle perioden.

- Ser vi på den årlige tildelingen, finner vi 11 fylker hvor alle kommuner i fylket er tildelt prosjektskjønn hvert eneste år i den aktuelle perioden. Fylkene hvor alle har fått i alle de fem årene er som følger: Østfold, Hedmark, Oppland, Buskerud, Vestfold, Telemark, Aust-Agder, Vest-Agder, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal og Troms.
- Avvik fra fordeling til alle kommuner i fylket det enkelte år gjelder følgende 7 fylkesmenn: Oslo/Akershus, Rogaland, Hordaland, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag, Nordland og Finnmark.

Når det gjelder fylker hvor alle kommuner har fått prosjektskjønn i den aktuelle femårsperioden, kan vi ut fra tallene skille mellom to hovedformer for tildeling:

1. Fylker som baserer fordelingen på rammefordeling til alle regionrådene i fylket og som har desentralisert myndighet og prioriteringsansvar til regionrådene. Dette medfører at hele eller tilnærmet hele prosjektskjønnsrammen går til faste interkommunale organer og ikke til enkeltkommuner. Tallene tyder på at Telemark er det eneste eksemplet på en slik tildelingsform.
2. Fylker som baserer fordelingen på søknader fra enkeltkommuner og faste samarbeidsregioner. Fylkesmennene kan her gjøre ulike prioriteringer mellom enhetskommunale prosjekter og fellesprosjekter i regi av regionråd eller andre faste samarbeidsarenaer. Ut fra tallene kan det skilles mellom ulike undergrupper ut fra hvor sterk og hvor selektiv tildelingen har vært til faste samarbeidsregioner.

Som et eksempel på et embete som har vært selektiv, kan det pekes på Fylkesmannen i Nord-Trøndelag. I perioden 2005-2009 tyder tallene på at fylkesmannen har prioritert de to samkommunene (Innherred og Midtre Namdal) og dernest INVEST (Steinkjerregionen) og Værnesregionen framfor Indre og Ytre Namdal. I 2006 ble det f.eks. ikke gitt prosjektskjønn til kommunene i Ytre og Indre Namdal. Kommunene i Indre Namdal fikk heller ikke prosjektskjønn i 2009, med unntak for tilskudd til intern omstilling i Grong kommune.

Et tilsvarende mønster kan spores i Vest-Agder, Sogn og Fjordane, Sør-Trøndelag, Troms med flere, men kanskje ikke like tydelig som i Nord-Trøndelag. Det mest vanlige synes å ha vært at fylkesmannen søker å ivareta en likeverdig fordeling mellom etablerte regionråd i kombinasjon med støtte til enkeltkommuner. I særlig Finnmark og Nordland dominerer fordeling til enkeltkommuner. I Østfold er det tydelig at Indre Østfold har hatt en viss prioritet og i Vest-Agder har Knutepunkt Sørlandet fått betydelig midler over mange år. I Oslo/Akershus, som har hatt lite midler til fordeling, har alle de tre regionrådene, de to kommunene i Vestregionen og Oslo kommune fått prosjektskjønn, om ikke hvert år.

Som vi skal komme tilbake til i kapittel 4 er det ytterligere to modeller for hvordan tildelingen praktiseres.

Nedenfor følger en konkretisering av antall kommuner som har mottatt prosjektskjønn i fylker som ikke har fordelt til alle kommunene det enkelte år. Det tas forbehold om riktig periodisering og registrering av prosjekter i databasen.

Tallene bør uansett gi et godt bilde av omfanget på avvik fra fordeling til alle kommuner som er det mest vanlige.

- I Oslo/Akershus har 3 til 15 av 23 kommuner årlig fått tildelt prosjektskjønn i perioden 2005-2009
- I Rogaland har 10-19 av fylkets 26 kommuner årlig fått tildelt prosjektskjønn i samme periode
- I Hordaland fikk alle fylkets 33 kommuner prosjektskjønn i 2009. I foregående år fikk 26 til 31 kommuner tilskudd.
- I Sør-Trøndelag fikk alle fylkets 25 kommuner prosjektskjønn i 2005 og 2009. I mellomliggende år fikk 19-24 tilskudd.
- I Nord-Trøndelag fikk alle fylkets 24 kommuner prosjektskjønn i 2007. I øvrige år fikk 15 til 23 kommuner tilskudd.
- I Nordland fikk alle fylkets 44 kommuner prosjektskjønn i 2005 og 2006. I de tre påfølgende år fikk 29 til 41 kommuner tilskudd.
- I Finnmark fikk alle 19 kommunene prosjektskjønn i årene 2005-2007. I de to påfølgende årene fikk 12 og 13 kommuner tilskudd.

3.10 Ekstern medfinansiering

Finansiering av omstillings- og fornyingsprosjekter i kommunene kan skje på mange ulike måter. I utgangspunktet bruker kommunene de finansieringskanaler som er tilgjengelig og sett nedenfra er det mange mulige aktører og kilder til prosjektpenger. Det kan være egne kommunale midler, midler fra interkommunale virksomheter og midler fra en rekke regionale og nasjonale myndigheter.

Ut fra databasen er det kun mulig å studere finansiering av enkeltprosjekter, ikke brede og varige omstillingsstrategier som kan kreve gjennomføring av en rekke enkeltprosjekter over tid. Faste samarbeidsregioner som Midtre Namsdal og Midt-Telemark har utnyttet flere finansieringskilder, både fylkesmannen, fylkeskommunen, KS, direktorater, departementer osv. Samordning mellom eksterne finansiører framstår som en viktig problemstilling.

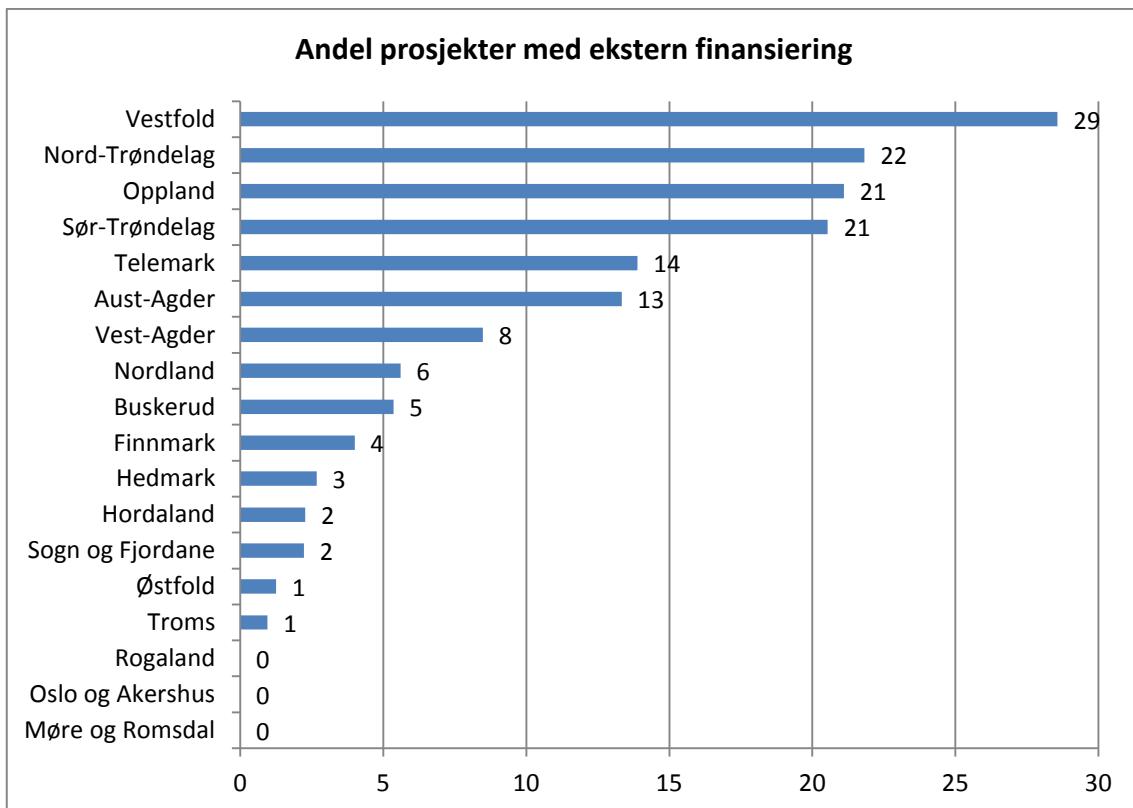
I vår sammenheng er det mulig å undersøke hvilke aktører som har deltatt med finansiering i enkeltprosjekter og gjennom casetilnærming kan vi drøfte utfordringer knyttet til samordning. Gode og dekkende analyser av samordningen mellom kommuner og eksterne finansiører krever imidlertid bredere analyser enn det vi i dette prosjektet har mulighet for å gjennomføre.

En gjennomgang av alle prosjekter som har fått prosjektskjønn fra fylkesmannen i perioden 2007 til 2009 viser følgende:

- Av 1210 prosjekter som har fått prosjektskjønn fra fylkesmannen har 1095 hatt kommunal egenfinansiering dvs. 90 prosent. Vi finner 115 prosjekter (10 prosent) som kun har vært finansiert med skjønnsmidler, med andre ord prosjekter hvor det ikke har vært communal egenfinansiering, forutsatt at registreringene er riktig.
- Vi finner 121 prosjekter som har hatt annen ekstern finansiering enn fra Fylkesmannen (10 prosent). Blant disse har det mest vanlige vært at annen ekstern finansiering kombineres med skjønnsmidler fra fylkesmannen. Vi finner bare 9 prosjekter som har vært finansiert med både prosjektskjønn,

kommunal egenfinansiering og annen ekstern finansiering. Det kan tyde på at annen ekstern finansiering bidrar til å erstatte kommunal egenfinansiering.

- Prosjekter med ekstern finansiering fordeler seg som følger på de tre årene: 42 i 2007, 31 i 2008 og 48 i 2009. Tidsrommet er for kort til å konkludere om endringer i andel ekstern finansiering. I noen fylker er det grunn til å tro at brede regionale omstillinger som drives fram av aktive regionråd kan bidra til en slik utvikling.
- Fylkesmennene har til sammen brukt 39 mill. kr til de 121 prosjektene som også har hatt ekstern finansiering. Det gir et gjennomsnittlig tilskuddsbeløp på 320.000 kr pr prosjekt, som er høyere enn snittet for alle prosjekter som har fått prosjektskjønn (270.000 kr pr prosjekt). Tallene tilsier dermed at prosjekter med ekstern finansiering har vært relativt store prosjekter.
- Prosjekter med ekstern finansiering fordeler seg på 15 fylker, alle unntatt Møre og Romsdal, Oslo/Akershus og Rogaland. Fire fylker skiller seg ut med mange prosjekter som har hatt ekstern finansiering. Det gjelder Vestfold, Nord-Trøndelag, Oppland og Sør-Trøndelag, jf. figur nedenfor.



Figur 3.11 Andel av prosjektene i fylkene som har hatt ekstern finansiering i tillegg til prosjektskjønn fra fylkesmannen. 2007-2009. Prosent. N=1210

3.11 Oppsummering

Gjennomgangen ovenfor kan oppsummeres i følgende hovedpunkter:

- I arbeidet med prosjektdatabasen er det identifisert behov for gjennomgang av rapporteringsformer og registreringsrutiner. Gjennomgangen bør gjenspeile formålet med rapporteringen, som dels knytter seg til nasjonale rapporteringsbehov og dels til fylkesmennenes bruk av databasen.

- I perioden 2005-2009 har fylkesmennene gitt støtte til 2073 fornyings- og omstillingsprosjekter. I den aktuelle femårsperioden er det brukt til sammen 560 mill.kr til dette formålet. Gjennomsnittlig tilskudd pr. prosjekt ligger på 270.000 kr, varierende fra 8.000 kr til 3 mill.kr.
- Andelen store prosjekter, som har fått tilskudd på over 500.000 kr, utgjør 13 prosent av alle prosjektene. Disse har mottatt 35 prosent av den samlede prosjektrammen som er utbetalt i de fem årene. Andelen mellomstore prosjekter, med tilskudd på 200-500.000 kr, utgjør 50 prosent av alle prosjektene og har mottatt en like stor andel av den samlede rammen. Små prosjekter, med tilskuddsbetøp på inntil 200.000 kr, utgjør 38 prosent av alle prosjektene og har mottatt 15 prosent av samlet ramme
- Den fylkesvise fordelingen preges av store variasjoner i antall prosjekter. Over fem år er det gjennomført 213 prosjekter i Nordland mot bare 21 prosjekter i Oslo og Akershus. Blant fylker med relativt mange prosjekter finner vi både klassiske distriktsfylker og sentrale fylker med store byregioner. Selv om Nordland har gjennomført flest prosjekter, finner vi ingen systematisk sammenheng mellom antall prosjekter og antall kommuner i fylket.
- Det er også store variasjoner den økonomiske innsatsen hvor fylkesmannen i Sør-Trøndelag har brukt over 60 mill. kr og fylkesmannen i Oslo og Akershus bare vel 7 mill. kr. I fordelingen mellom fylkene er det vanskelig å se noen sammenheng mellom fylkenes sentralitet og geografiske struktur på den ene siden og de årlige rammene til fornyings- og omstillingsprosjekter på den andre.
- Forbruket pr innbygger varierer fra 6 kr pr innbygger i Oslo og Akershus til 327 kr pr innbygger i Finnmark. Landsgjennomsnittet ligger på 114 kr pr innbygger.
- Regnet pr kommune i fylket har fylkesmannen i Sør-Trøndelag brukt mest med 2,5 mill. kr pr kommune i den aktuelle femårsperioden. Også Telemark, Oppland, Østfold og Vestfold er blant fylker som har brukt mye midler på rundt 2 mill.kr pr kommune. Nederst på listen finner vi Rogaland, Hordaland og Oslo/Akershus som har brukt 3-400.000 kr pr kommune.
- Over 80 prosent av prosjektene har dreid seg om kvalitetsutvikling og effektivisering og vi finner få prosjekter som har omhandlet demokrati og deltagelse og etikk og tillitsskapende forvaltning.
- Bruk av organisatoriske virkemidler har vært mest vanlig for å fremme fornyelse og omstilling. Bruk av andre virkemidler som tiltak for bedre kommunikasjon og innbyggerretting, endring av styringssystemer, tiltak innenfor personalforvaltning og arbeidsmiljø, samt opplæring og erfaringsdeling har også vært vanlig. Svært få prosjekter har dreid seg om konkurranseutsetting.
- Omkring en tredjedel av prosjektene har omhandlet omstilling og fornyelse av hele kommunen. Etter sektor finner vi flest prosjekter innenfor grunnskole, pleie- og omsorg og kommunehelsetjenesten, færrest innenfor næring, kultur og samferdsel.
- I femårsperioden har 60 prosent av midlene gått til interkommunale prosjekter. Denne andelen vokste fram til 2007 for deretter å falle i 2008 og 2009.
- Mellom fylkene finner vi store variasjoner i andelen interkommunale prosjekter, fra Telemark hvor tilnærmet alle prosjekter er interkommunale til Finnmark hvor kun en fjerdedel er det samme. Foruten Telemark har særlig

Buskerud, Vest-Agder og Sogn og Fjordane hatt en stor andel interkommunale prosjekter. Lavest andel finner vi for Finnmark, Nordland og Østfold.

- Nærmere analyse av fordelingspraksis viser at så godt som alle landets kommuner har fått fornyings- og omstillingsmidler over en femårsperiode (426 av 430 kommuner). I 11 fylker er det fordelt prosjektskjønn til alle fylkets kommuner hvert eneste år. I syv fylker hvor det har vært avvik ser vi tendenser til selektiv innsats og prioritering av bestemte prosjekter og bestemte samarbeidsregioner. Det gjelder bl.a. Nord-Trøndelag.
- Nærmere analyse av finansieringen av prosjektene viser at 90 prosent av prosjektene har hatt kommunal egenfinansiering, mens 10 prosent kun har blitt finansiert med prosjektskjønn. En andel på 10 prosent har hatt annen ekstern finansiering i tillegg til prosjektskjønn fra fylkesmannen. Det ser ut til at medfinansiering fra andre kilder enn fylkesmannen har bidratt til å erstatte kommunal egenfinansiering.

4. Forvaltningsmodeller

4.1 Tilnærming

Som tidligere nevnt har fylkesmennene stor grad av frihet i arbeidet med å forvalte skjønnsmidlene til fornying og omstilling. Denne friheten gir grunnlag for fylkesvise variasjoner i hvilke temaer og satsingsområder fylkesmennene prioriterer, jf kapittel 3, men også i måten det enkelte fylkesmannsembete organiserer arbeidet med å forvalte midlene. I dette kapitlet skal vi kartlegge sentrale trekk ved fylkesmennenes forvaltning av midlene.

Det er to hoveddimensjoner som står sentralt i kartleggingen. Den første er knyttet til de strategiske valg og føringer som fylkesmennene legger for forvaltningen av midlene. Følges KRDs retningslinjer slavisk eller skjer det en regional tilpasning ved at fylkesmennene, eventuelt i samarbeid med andre aktører, formulerer egne retningslinjer og/eller tar initiativ til strategiske satsinger i fylket? Den andre dimensjonen går på deltagelse og medvirkning i forvaltningen av midlene. Skjer forvaltningen primært gjennom interne prosesser i det enkelte fylkesmannsembete, eller legges det opp til bredere prosesser som innebærer involvering av andre regionale og lokale aktører? Hvem involveres i så fall, og hvilken rolle har de i prosessene? Deltagelsen kan både knyttes til den strategiske fasen av forvaltningen som går på å definere utfordringsbilde og formulere satsinger på bakgrunn av spesifikke behov regionalt og/eller lokalt, men kan også omfatte den mer operative fasen av forvaltningen f eks ved at deler av forvaltningen delegeres fra fylkesmannen til regionråd.

For å kartlegge forvaltningspraksis i det enkelte fylke er det gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot ansvarlige fagpersonell i embetene. I tillegg til spørsmål som operasjonaliserer de to hoveddimensjonene som er gjennomgått over (føringer og deltagelse) er informantene også bedt om gi opplysninger og vurderinger av ulike aspekter ved selve saksbehandlingen, som f eks rutiner for utlysning, tildeling og rapportering. Undersøkelsen ble gjennomført i perioden april-mai 2011 og alle 18 embeter svarte innen fristen. Spørreskjemaet var utformet med faste svaralternativer, men med mulighet for utdypning av svar gjennom egne kommentarfelt for hvert spørsmål. Svarene reflekterer i all hovedsak dagens praksis og rutiner, dvs. vår 2011, men embetene ble bedt om å kommenterer eventuelle endringer etter 2005 der det er gjennomført. I etterkant av spørreundersøkelsen har det blitt gjennomført oppfølgende samtaler med utvalgte embeter.

I det følgende blir resultatene av spørreundersøkelsen gjennomgått for hver enkelt hovedproblemstilling. Hva kjennetegner fylkesmennenes praksis? Er det valgt gjennomgående like strukturer, prosesser og rutiner for forvaltningen eller gjør det seg gjeldende et større mangfold.

4.2 Hovedprinsipper for fordeling av prosjektskjønnsmidlene

Kartleggingen viser at det kan skilles mellom fire hovedvarianter for hvordan fylkesmannen fordeler midlene til omstilling og fornying:

- *Normalmodellen*- fylkesmannen tildeler etter søknad fra enkeltkommuner eller grupper av kommuner om støtte til spesifikke prosjekter

- *Rammebasert tildeling* - fylkesmannen tildeler midlene som en rammeoverføring til regioner/regionråd som viderefordeler til prosjekter
- *Fylkesmannstyrt tildeling* - midlene tildeles til bestemte satsinger i regi av fylkesmannen (ev i samarbeid med regionale samarbeidsaktører som KS fylke) som kommunene inviteres til å delta i.
- *Tildeling gjennom regionalt partnerskap* – midlene tildeles gjennom behandling i et formalisert samarbeid mellom fylkesmannen og andre regionale aktører.

Tabellen under viser fordelingen av fylkesmannsembetene på de fire variantene:

Tildelingsprinsipp	Fylker
Tildeling etter prosjektsøknader	Østfold, Oslo og Akershus, Oppland, Hedmark, Vestfold, Aust-Agder, Vest-Agder, Rogaland, Møre og Romsdal, Nord-Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark
Rammebasert tildeling	Telemark og Buskerud
Fylkesmannsstyrt tildeling	Sør-Trøndelag og Hordaland
Tildeling via regionalt partnerskap	Sogn og Fjordane

Tabell 4.1 Fire forvaltningsmodeller

4.2.1 Normalmodellen

Hovedgruppen av embeter - i alt 13 av 18 - finner vi i denne gruppen som kjennetegnes av at kommunen søker på ordinær måte etter at midlene er lytt ut og at fylkesmannen tildeler i henhold til nasjonale og regionale kriterier etter behandling av søknadene i embetet. Prosessen kan beskrives i tre hovedfaser:

Innledende fase: Tidlig høst blir gjerne rammene for neste års prosjektskjønn vurdert, herunder prioritering av innsatsområder. Innsatsområdene kan følge av retningslinjene til KRD, men også egne prioriterte satsingsområder. Egne prioriterte satsingsområder kan dreie seg om oppfølging av nasjonale styringssignaler på bestemte områder eller kan ta utgangspunkt i fylkesmannens kommunekunnskap og kjennskap til spesifikke områder det er behov for styrket innsats på. Den samlede skjønnsrammen som fylkesmannen blir tildelt blir gjerne delt i tre – ordinært skjønn, prosjektskjønn og kriseskjønn. Andelen som går til prosjektskjønn kan justeres opp eller ned avhengig innsatsområdene og hvilken vekt disse tillegges. I november/desember blir midlene utlyst gjennom brev til kommunene. Brevet inneholder nødvendig informasjon om søknadskriterier (retningslinjer og satsingsområder), søknadsskjema og tidsfrister

Tildelingsfasen: Kommunene- enkeltvis eller i samarbeid - utarbeider deretter spesifikke prosjektsøknader som leveres innen angitt frist fra fylkesmannen. Vurderingene av søknadene og vedtak om tildeling skjer gjennom behandling i embetene. Her kan flere fagavdelinger være involvert avhengig av søknadens innhold. Etter at fylkesmannen har fattet vedtak om tildeling blir kommunene og KRD informert om hvem som har mottatt prosjektstøtte.

Oppfølgingsfasen: Den løpende oppfølgingen fra fylkesmannsembetet av de enkelte prosjektene vil variere. Noen embeter kan ha egne kontaktpersoner som følger prosjektene løpende, mens andre i hovedsak knytter oppfølgingen til gjennomgang av prosjektrapporter for å trekke ut de erfaringer og kunnskap som prosjektet har generert. Som vi skal komme tilbake til varierer praksis på dette punktet en god del mellom embetene.

4.2.2 Rammebasert tildeling

To fylkesmannsembeter - Telemark og Buskerud – oppgir at de benytter seg av en rammetildelingsmodell hvor regionrådene i fylket spiller en sentral rolle i arbeidet. Telemark har hatt denne modellen helt tilbake til 2003-2004, mens Buskerud gikk over til en rammebasert tildelingsmodell med virkning fra 2008. Modellen består av to hovedelementer:

Utgangspunktet er at vurderinger, prioriteringer og beslutninger om bruken av omstillings- og fornyingsmidlene er lagt til kommunene gjennom regionrådene. Innenfor prosjektrammen til den enkelte region er regionrådene ansvarlige for fordelingen av midlene til prosjekter. Regionen mottar kommunenes søknader og avgjør hvilke kommuner som skal motta midler. Når prioriteringen av prosjekter er klar fra regionen orienteres fylkesmannen og midlene utbetales deretter fra fylkesmannen til regionen eller kommunen som står oppført som prosjektansvarlig (vertskommune). Fylkesmannen orienterer om føringer fra Kommunal- og regionaldepartementet for bruken av midlene, men overprøver ikke regionrådenes prioriteringer forutsatt at kriteriene for tildeling er oppfylt.

For det andre blir fordelingen av midler til regionen beregnet ut fra en fast fordelingsnøkkelen mellom regionene. Fordelingsnøkkelen baserer seg på historisk fordeling og befolkningsutvikling i regionene. Dette innebærer at rammene er relativt stabile fra år til år, selv om det kan variere hvor mye fylkesmannen avsetter av skjønnsmidlene til omstillingsprosjekter, for eksempel somfølge av endringer i sentrale føringer. I Telemark har imidlertid den samlede tildelingen til omstillingsprosjekter de siste årene stabilt ligget på rundt sju millioner kroner. Med en fast fordelingsnøkkelen mellom regionene gir dette forutsigbarhet for kommunene.

4.2.3 Fylkesmannsstyrt tildeling

To fylker oppgir at tildelingen av omstillings- og fornyingsmidlene i stor grad er knyttet opp til definerte satsinger i regi av fylkesmannen. Dette gjelder Sør-Trøndelag og Hordaland. Hordaland har endret sine tildelingsrutiner fra og med 2011 og vil i større grad enn tidligere knyttet tildelingen av midlene til definerte satsingsområder.

I Sør-Trøndelag blir skjønnsmidlene (den samlede potten) fordelt på tre måter 1) Grunnskjønn, 2) Søknadsskjønn og 3) Kriseskjønn. Grunnskjønnet består av to komponenter. En *basismodell* som skal ivareta lokale forhold og ulikheter mellom kommunene i fylket av mer permanent karakter, og en del som er kalt *felles utfordringer* som skal fange opp forhold av mer midlertidig karakter som er gjennomgående for flere av kommunene i Sør-Trøndelag. Midler som går til kommunene under kategorien *felles utfordringer* er ikke søknadsbasert. Tildeling skjer uten søknad, men premissene for tildelingen blir formidlet gjennom brev med tydelige forutsetninger og forventninger om kommunenes oppfølging.

Innspill på felles utfordringer fra kommunene og fylkesmannen tas opp til konsultasjon på en årlig dialogkonferanse mellom fylkesmannen, KS og kommunene, og blir lagt til grunn for utvelgelse av satsningsområder. Eksempler på satsinger innenfor felles utfordringer de seneste par år er:

- Oppfølging av klima og energiplaner
- Styrking av utviklings- og utredningskapasiteten i regionrådene
- Fylkesinitiativ for en mer robust barnevernstjeneste
- Omsorgsplan 2015/fremtidens helseutfordringer
- Nye kommunale samarbeidsstrategier

Søknadsskjønnnet skal ivareta forhold i den enkelte kommune i fylket som ikke blir ivaretatt gjennom grunnskjønnnet. I vurderingen av prosjektsøknader legger fylkesmannen til grunn KRDs retningslinjer og innspill fra dialogkonferansen med KS og kommunene, i likhet med grunnskjønnnet (felles satsinger). *Kriseskjønnnet* utgjør midler som holdes tilbake for å ivareta uforutsette krisemessige forhold i kommunene.

Modellen i Sør-Trøndelag innebærer at fylkesmannen i dialog med kommunene aktivt definerer satsingsområder som skjønnsmidlene skal benyttes til. Den proaktive holdningen til fylkesmannen kommer også til uttrykk i klare krav om resultater. I brevet til kommunene for skjønnsmidlene 2011 varsler eksempelvis fylkesmannen at ressursbruken vil vris fra å gi støtte til utredninger om interkommunale samarbeid til konkret omstilling og gjennomføring av politiske vedtak om å etablere samarbeidsløsninger i regi av kommunene.

Som nevnt har også Fylkesmannen i Hordaland formidlet til kommunene at midlene i større grad vil bli knyttet til bestemte satsingsområder framover. For 2011 vil søkerne knyttet til forenkling, modernisering og effektivisering og interkommunalt samarbeid bli prioritert. Særlige satsingsområder er:

- Plan- og byggesak (interkommunalt plansamarbeid)
- Folkehelse – samhandlingsreformen
- Miljøvern
- Kommunal organisering (utredningsprosjekt om kommunesammenslutning (evt. samfinansiering med Kommunal- og regionaldepartementet))
- Interkommunalt brann og beredskapsarbeid

4.2.4 Tildeling basert på regionalt partnerskap

Den fjerde varianten av tildelingspraksis finner vi i Sogn og Fjordane. Her blir skjønnsmidlene til fornying og omstilling samordnet med fylkeskommunens midler til RUP (regionale utviklingsprosesser) og arbeidet med søkerne og vedtak om tildeling gjort gjennom et samarbeid/partnerskap mellom regionale aktører. Intensjonen med å samordne skjønnsmidler og RUP-midler er å kunne realisere flere og større prosjekter. Det er opprettet et eget programstyre (*Programstyret for offentlig fornying og IKT*) til å forestå arbeidet. Programstyret er sammensatt med et medlem fra fylkesmannen, fylkeskommunen, KS Sogn og Fjordane og rådmannsutvalget i fylket. Programstyret har et eget sekretariat som fylkesmannen og fylkeskommunen i fellesskap avsetter ressurser til. Sekretariatet gjennomgår søkerne fra kommunene og innstiller til vedtak overfor programstyret. Programstyret fattet vedtak og i vedtaket fremgår det hvilke typer midler som prosjektet er tildelt, dvs. skjønnsmidler eller RUP-midler.

Søknadene fra kommunen blir vurdert i forhold til KRDs retningslinjer og i tillegg kriterier og føringer fra fylkesplanen sitt satsingsområde ”*folkestyre og medverknad – offentleg verksemnd*”. For hvert år utarbeider programstyret en handlingsplan for tildelingen som på bakgrunn av nevnte føringer konkretiserer strategier og tiltak og forventede resultater. I strategien for 2011 framhever programstyret at det er ønskelig med en samordning av midlene, at de vil støtte opp under samarbeidstiltak i offentlig sektor og bruke kommunesamarbeidene aktivt. Det blir stilt som eksplisitt krav for tildeling av støtte at prosjektene er basert på samarbeid. Den samlede potten som programstyret har til rådighet for 2011 er 8 mill. kr. hvorav 5 mill. kr i skjønnsmidler og 3 mill. kr. i RUP-midler.

4.3 Utlysning og søknadskriterier

Samtlige embeter kunngjør midlene til omstilling og fornying gjennom brev til kommunene. Her er det ingen forskjell mellom de ulike tildelingsmodellene som ble gjennomgått over. Et flertall av embetene (13 av 18) har også rutine for å kunngjøre via fylkesmannens nettside. Et mindretall (5 av 18) oppgir at det er faste møter mellom fylkesmannen og kommunene om fordelingen av disse midlene. I tillegg oppgir om lag halvparten av embetene at muligheten for å søke om skjønnsmidler tas opp i den løpende dialogen med kommunene. Enkelte embeter oppfordrer aktivt kommuner som ikke søker til å søke og/eller veileder kommuner som sender inn mangelfulle eller svake søknader.

Som det delvis fremgår av gjennomgangen over, er det ulik praksis mellom embetene i forhold til bruken av retningslinjer og kriterier for tildelingen. Tabellen under gir fordelingen av embetene på spørsmål om hvilke kriterier/retningslinjer for tildeling som vektlegges i utlysningen og tildelingen av midlene. Kun ett kryss var mulig:

Tildelingskriterier	Fylker
Kriterier basert kun på KRDs retningslinjer	Telemark, Buskerud, Oslo og Akershus, Hedmark, Aust-Agder, Rogaland
Kriterier basert på kombinasjon KRDs og fylkesvise retningslinjer (egne strategiske satsinger)	Østfold, Oppland, Vestfold, Vest-Agder, Hordaland Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark
Kriterier basert på kun fylkesvise retningslinjer (dvs. egne strategiske satsinger)	-

Tabell 4.2 Valg av tildelingskriterier

Flertallet (12 av 18) kombinerer KRDs retningslinjer med egne retningslinjer, mens seks fylker ikke har formulert retningslinjer utover KRDs retningslinjer. To av embetene i sistnevnte kategori (Aust-Agder og Hedmark) sier imidlertid at de kan oppfordre kommunene om å søke midler til prosjekter innenfor ulike områder som ikke nødvendigvis er fanget opp av KRDs retningslinjer, uten at dette er satsinger som er nedfelt i egne regionale retningslinjer. Videre ser vi at Buskerud og Telemark som baserer fordelingen på rammefordeling til regionrådene i fylket og som har desentralisert myndighet og prioriteringsansvar til regionrådene, ikke har egne fylkesvise retningslinjer. I begge fylker henvises det til KRDs retningslinjer, men det understrekkes at regionene selv bestemmer hvilke prosjekter som skal prioriteres.

Når det gjelder innholdet i de fylkesvise retningslinjene varierer disse en god del. De fleste har imidlertid en tematisk del som signaliserer bestemte satsingsområder og en mer formell og organisatorisk med krav og føringer til søkerne. Eksempler på tematiske innsatsområder fra ulike fylker som ikke eksplisitt er uttrykt i KRDs retningslinjer for 2011 er bl.a:

- Tiltak mot mobbing i skolen
- Tiltak mot frafall i videregående skole
- Kompetansetiltak i barnevernet
- Kompetansetiltak i på rus og psykiatri i skolehelsetjenesten
- Kompetansetiltak i landbruket
- Folkehelse – samhandlingsreform
- Kommunestrukturutredninger (evt. samfinansiert med KRD)
- Miljøvern – kartlegging av lokale friluftsområder

Listen over ulike tiltaksområder i fylkene kunne gjøres lengre. Generelt kan det sies at de fylkesvise retningslinjene rommer en kombinasjon av satsing på temaer som er aktuelle i en nasjonal kontekst og satsingsområder av mer spesifikk regional karakter. I ett tilfelle finner vi også eksempel på et prioritert satsningsområde fra fylkesmannen sin side som utfordrer KRDs retningslinjer. I KRDs retningslinjer heter det at fylkesmannen ikke skal tildele skjønnsmidler til kommunestrukturprosjekter, mens embetet i Hordaland nevner kommunal organisering og utredningsprosjekt om kommunesammenslutning som et område som vil bli prioritert (eventuelt i samfinansiering med KRD). Andre har valgt en mellomløsning mht. dette temaet, som f eks Møre og Romsdal der embetet i brevet til kommunene presiserer at det kun er KRD som skal gi støtte til utredninger om sammenslutning, men at utredninger om sammenslutninger kan være aktuelle å finansiere med skjønnsmidlene sammen med KRD.

De fleste fylkesvise retningslinjer inneholder formelle og organisatoriske krav til søkerne form og innretning. De aller fleste nevner KRDs forventning om kommunal medfinansieringsdel og begrensingen i forhold til å gi støtte til næringsutviklingsprosjekter. I tillegg stilles det krav om at:

- Søknadene skal utformes på eget skjema
- Søknadsbeløpet er av vesentlig karakter som det ikke kan forventes at kommunen kan finansiere med egne midler (evt. en nedre grense på 100 000 – 200 000 kr. som flere embeter har),
- Prosjektsøknadene har en klar og definert målsetting som er målbar og etterprøvbar.
- Søknaden har politisk forankring i særskilt eller overordnet vedtak
- Det er utarbeidet en forpliktende prosjekt eller omstillingsplan
- Søknaden har et budsjett som i ettertid kan måles mot regnskapstall.
- Det er redegjort for opplegg for dokumentasjon og formidling

Vi gjenfinner disse kravene i varierende grad mellom fylkene. For eksempel rapporterer ni embeter om at de stiller krav om at kommunens søknad om prosjektmidler skal utformes på standardisert søknadsskjema. Begrunnelsen er at bruk av standardisert søknadsskjema bidrar til å sikre at embetene får inn alle nødvendige opplysninger som er relevante for behandlingen av søkerne. Noen embeter kommenterer at overgangen til et fast søknads- og rapporteringsskjema har gitt bedre oversikt og gjort det enklere å følge utviklingen i prosjektene. Det

fremholdes at det tidligere ofte var varierende standard på søknadene som ble mottatt og det første igjen til at fylkesmannen brukte en del ressurser til å etterspørre informasjon og veilede kommunene i søknadsprosessen. Sju embeter sier at kommunene står fritt til å utforme søknad etter eget skjønn. To sier at de har utarbeidet standardisert søknadsskjema, men aksepterer at kommunene leverer egenutformede søknader. Kravet om at søknaden skal ha tydelig og dokumentert forankring i kommunens politiske og administrative ledelse har imidlertid de aller fleste med.

Når det gjelder organisatorisk krav til søknadene, er flere fylkesmannsembeter tydelige på at man primært vil støtte interkommunale samarbeidsprosjekter uten noen videre nyansering av hva slike prosjekter kan omfatte. Denne føringen kan tolkes å stå i et visst spenningsforhold til KRDs retningslinjer hvor det heter at ”ordinære interkommunale prosjekter bør normalt ikke utløse økonomisk støtte fra skjønnsmidlene til omstilling og fornying”. Hvor skillet i realiteten går mellom ”ordinære interkommunale prosjekter” og interkommunale prosjekter til omstilling og fornying er ikke åpenbart. Som vi så i kapittel 3.8 var 56 prosent av alle gjennomførte prosjekter i perioden 2005-2009 interkommunale prosjekter og det omfattet samarbeidsprosjekter på en rekke ulike sektorområder, jf. tabell 2.5. Ut fra gjennomgangen av de fylkesvise retningslinjene for 2011 gir fylkesmannsembetene i hhv Sogn og Fjordane, Vest-Agder, Hordaland, Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal og Oppland klare signaler om at samarbeidsprosjekter mellom kommunene vil bli prioritert. I tillegg har Telemark og Buskerud en regional profil på sitt tildelingsregime ved at regionrådene har ansvaret for å fordele midlene.

I kapittel 7.2 følger en vurdering av egenskapene til de ulike modellene.

4.4 Vurdering av søknader og mål om fordeling

4.4.1 Hvilke hensyn er viktigst?

Som det fremgår over tar fylkesmennene i stor utstrekning hensyn til KRDs årlige retningslinjer i fordelingen av midlene ved at disse legges til grunn for fordelingen – alene eller sammen med spesifikke regionale/lokale retningslinjer og satsinger. Men hvor viktige er KRDs retningslinjer i forhold til andre hensyn som kan tenkes å påvirke fordelingen av prosjektmidlene? For å få et bilde av faktorer fylkesmennene tillegger størst vekt ble informantene i undersøkelsen stilt følgende spørsmål: *Hvilke av følgende hensyn og vurderinger tillegges størst vekt ved tildeling av prosjektskjønn? Sett inntil tre kryss.* Svarfordelingen på de ulike alternative hensynene fremgår av tabellen under.

Hensyn	Svarfordeling
Grad av samsvar med bestemte satsinger signalisert gjennom KRDs retningslinjer og /eller i fylkesvise retningslinjer	15
Spesielle hendelser/situasjoner i enkeltkommuner	4
Behov for omstilling i lys av nasjonale reformer	6
Tildeling i tidligere år/erfaringer fra tidligere	2
Mulighet for vellykket resultat/omstilling	9
Overføringsverdi til andre kommuner	11
Erfaringsoverføring fra vellykkede prosjekter/prosesser i andre fylker	0
ROBEK-kommuner med stort behov for omstilling	4
Andre hensyn	0

Tabell 4.3 Vektning av hensyn

Et stort flertall oppgir satsinger signalisert i KRDs retningslinjer og fylkesvise retningslinjer som de viktigste føringene for behandlingen av søknader og tildelingen av prosjektmidler. Som gjennomgått i kapittel 2 har innholdet i KRDs retningslinjer variert noe i tematiske satsinger for de ulike årene som er kartlagt, og denne variasjonen reflekteres i faktiske tildelinger for de aktuelle år.

Hensynet som tillegges nest mest vekt er at prosjektet det søkes støtte om har en overføringsverdi til andre kommuner. Et eksempel på tildelt prosjektstøtte med begrunnelse knyttet til overføringsverdi finner vi i Hordaland og gjelder tiltak mot ulovlig bygging. Enkelte embeter sier at erfaringsoverføring mellom kommunene generelt er et viktig uttalt mål, men vanskelig å få til i praksis. Som vi skal komme tilbake til i kapittel 4.8 savner fylkesmennene også en mer systematisk erfaringsoverføring mellom fylkene enn det som er tilfelle i dag.

Det tredje hensynet som framheves av mange (halvparten) er at prosjektene er av en karakter som faktisk kan føre til resultater i form av fornying og omstilling. Det påpekes fra flere fylkesmenn at kommunene/regionene sender inn mange søknader om prosjektmidler og at prosjektsøknader ofte bærer preg av å være i grenseland nå det gjelder hva som kan defineres som omstillings- og fornyingsprosjekter og tildeles skjønnsmidler. I følge en informant er en tommelfingerregel for å vurdere om et prosjekt kvalifiserer for støtte at det medfører en varig kvalitetsforbedring eller effektivisering. Med varig så menes at effektene av prosjektet vises etter at prosjektperioden er over. Prosjekter som innebærer drift av spesielle tiltak for en begrenset periode og som ikke medfører varig kvalitetsforbedring eller effektivisering, vil dermed ikke kvalifiserer for støtte selv om tiltakene i seg selv er positive mens de pågår.

Andre hensyn som enkelte embeter framhever som viktige ved tildelingen er behovet for omstilling i lys av nasjonale reformer (for eksempel blir lokalt omstellingsbehov i forbindelse med samhandlingsreformen nevnt), ROBEK-kommuner med stort behov for omstilling og spesielle hendelser/situasjoner i enkeltkommuner. For de to siste kategoriene hensyn påpeker imidlertid mange at "hendelser/situasjoner" og ROBEK kommunene sine utfordringer blir ivaretatt gjennom de ordinære skjønnsmidlene og ikke berører potten til omstilling fornying.

4.4.2 Mål om jevn fordeling?

Som vi så i kapittel 3 har 426 av landets 430 kommuner dvs. 99 prosent deltatt i fornyings- og omstillingsprosjekter med støtte fra fylkesmannen i perioden 2005-2009. Kun i Rogaland fant vi eksempler på kommuner som ikke har deltatt i prosjekter som har mottatt prosjektskjønn i den aktuelle perioden. Når vi så på den årlige tildelingen, så vi at i 11 fylker har alle kommunene i fylket fått tildelt prosjektskjønn hvert eneste år i den aktuelle perioden. Er dette uttrykk for at fylkesmennene har et mål om jevn fordeling i den forstand at flest mulig kommuner skal nyte godt av prosjektmidlene? Følgende problemstilling ble stilt informantene: *Har fylkesmannen som mål at alle kommuner i fylket skal tildeles prosjektmidler?*

Målsetting om jevn fordeling?	Svarfordeling
Ja, mål om årlig tildeling til alle	-
Ja, mål om tildeling til alle over flere år	5
Nei, ingen spesielle mål om fordeling	13
Ikke sikker	-

Tabell 4.4 Mål om jevn fordeling

Flertallet (13 av 18) svarer at de ikke har noen spesielle mål om jevn fordeling av midlene mellom kommunene. Fem embeter (Østfold, Vestfold, Telemark, Buskerud og Nordland) sier at de har en målsetting om å tildele til alle kommunene over flere år. Det er ingen embeter som sier at de har en målsetting om tildeling til alle kommuner hvert år. Selv om flertallet gir uttrykk for at de ikke har som målsetting å spre midlene jevnt utover, sier flere i denne gruppen at de likevel er bevisste på at det ikke skal bli for store ulikheter og at det er en tendens til at det over tid likevel utjevner seg. Flere embeter gir uttrykk for at de ønsker at kommunene melder seg på i konkurransen om midlene og i størst mulig grad stiller med like muligheter for å få tildelt midler. Dette kommer til uttrykk i både oppfordringer til kommuner om å søke og i aktiv veiledning av kommuner som sender mangelfulle søknader.

Informantene ble så bedt om å gi et anslag på hvor stor andel av kommunene i fylket som vanligvis søker om prosjektmidler det enkelte år.

Andel kommuner som søker hvert år	Svarfordeling
0-25 prosent av kommunene	-
25-50 prosent av kommunene	4
50-75 prosent av kommunene	1
75-100 prosent av kommunene	13

Tabell 4.5 Andel kommuner som søker

Som det fremgår av tabellen under oppgir to tredjedeler av embetene at dette tallet ligger på mellom 75-100 prosent. Det tyder på at det er årlig rutine å søke om prosjektmidler for et solid flertall av kommunene. Fire embeter oppgir at under halvparten av kommunene søkerårlig om prosjektstøtte. Det gjelder Hordaland, Rogaland, Nordland og Oslo og Akershus. Vi ser dermed at de tre fylkesmannsembetene som i perioden 2005-2009 samlet sett hadde de laveste utbetalingene til fornying og omstillingsprosjekter, jf. tabell 3.3, også oppgir å motta færrest søknader fra kommunene. Om lave utbetalinger skyldes at få

komuner søker, eller om få kommuner søker fordi man vet at det er relativt små midler til fordeling, har vi ikke grunnlag for å vurdere. Vi ser også at Nordland er blant fylkene som oppgir at under halvparten av kommunene søker årlig om prosjektmidler. Samtidig befinner Nordland seg blant fylkene hvor det samlet sett utbetales mest i omstillings og fornyingsmidler, og som også har hatt størst antall gjennomførte prosjekter i perioden 2005-2009, jf analyse av database i kap.3.

Når vi så til slutt har spurt informantene om hvor stor andel av kommunene som vanligvis blir tildelt prosjektmidler det enkelte år får vi følgende fordeling

Andel kommuner som mottar hvert år	Svarfordeling
0-25 prosent av kommunene	3
25-50 prosent av kommunene	2
50-75 prosent av kommunene	2
75-100 prosent av kommunene	11

Tabell 4.6 Andel kommuner som mottar

11 fylkesmannsembeter sier at mellom 75-100 prosent av kommunene får tildelt fornyings- og omstillingsmidler hvert år. Det korresponderer med analysen av prosjektdatabasen i kapittel 3.9 som også viste at det er 11 fylker hvor alle kommuner i fylket er tildelt prosjektskjønn hvert eneste år i den aktuelle perioden. Flere av embetene som krysset av for at 75-100 prosent av kommunene mottar midler kommenterer at dette skyldes et stort innslag av interkommunale prosjekter. I følge informantene fra Rogaland, Nordland og Oslo og Akershus mottar mindre enn en fjerdedel av kommunen i disse fylkene årlige prosjektmidler.

4.5 Rapportering og oppfølging

I KRDs retningslinjer er det understreket at resultatene av prosjektene og bruk av omstillingsmidler skal dokumenteres, dels for å sikre en bevisst pengebruk og dels for å bidra til erfaringsoverføring. Hvilke rutiner og praksis har så fylkesmannen etablert for rapportering fra prosjekter det er tildelt midler til? Hvilke opplysninger innhenter fylkesmannen som forvalter av midlene for å sikre at de blir brukt i tråd med formålet?

På spørsmål om fylkesmannen har nedfelt krav til rapportering på midlene svarer samtlige embeter bekrefrende på dette. Rapporteringskravene er gjerne utformet på standardskjemaer der kommunene bes om å angi oppnådde resultater, plan for videre oppfølging, samt forbruk av tildelte midler. 6 embeter oppgir at rapporteringen baseres på en standard rapporteringsmal som følger skjemaet fylkesmennene rapporterer på til KRDs prosjektdatabase for bruken av midlene. 12 embeter sier at det er utarbeidet eget rapporteringsskjema i fylket som tar opp i seg rapporteringspunktene til den nasjonale prosjektdatabasen, men som også kan inneholde rapporteringspunkter utover det. En gjennomgang av skjemaene viser at det gjennomgående bes om opplysninger om:

- Formalia (navn på prosjekt, deltagere, prosjektperiode og organisering)
- Målsetting
- Prosjektbeskrivelse
- Finansiering

- Hvordan er skjønnsmidlene brukt
- Oppnådde resultater og erfaringer
- Videre oppfølging/implementering

For enkelte større prosjekter ber fylkesmannen om utvidet rapportering i form av egen sluttrapport, bla for å ivareta hensynet til erfaringsoverføring.

Hvordan forholder så fylkesmennene seg til rapporteringsskjemaene som kommunene sender inn? Følgende spørsmål ble stilt: *Hvordan gjennomgås rapporteringen av fylkesmannen?*

Vurdering av rapportering	Svarfordeling
Detaljert gjennomgang av alle rapporteringsskjemaer/brev	5
Rapporteringsskjemaer/brev registreres og noen gjennomgås ved stikkprøvekontroll	6
Kun registrering av innkomne rapporteringsskjemaer/brev	6
Andre rutiner	1

Tabell 4.7 Rapporteringsrutiner

Tabellen viser at det er forholdsvis stor variasjon i praksis. Et mindretall oppgir at de systematisk går grundig inn i innholdet av rapporten. Så mye som en tredjedel sier at de ikke gjør annet enn å registrere at rapport faktisk er innsendt. Fra ett embete poengteres det at det er krevende å gjennomgå og følge opp rapporteringen fordi rapporteringen skjer på så ulike tidspunkter. Noen prosjekter har ett halvt års perspektiv, mens andre kan ha en tidshorisont på flere år. Det innebærer at man ikke får samkjørt rapporteringen fra prosjektene og at kontrollarbeidet ofte blir litt tilfeldig og ad hoc preget.

Et flertall av embetene sier at rapportene i stor grad brukes som grunnlag for vurdering av fornyet tildeling. Naturlig nok gjelder dette først og fremst for flerårige prosjekter hvor rapportene benyttes som sjekk av status og grunnlag for videre finansiering. Ingen av embetene oppgir at det er etablert faste rutiner for tilbakemelding til kommunene på rapporteringen. Kommunen får tilbakemelding dersom det er avvik mellom prosjektgjennomføring og prosjektsøknad/tildelingskriterier, men ellers ikke.

Fylkesmennene oppgir videre at rapporteringen fra kommunene og vurdering av denne er den viktigste kilden for å vurdere måloppnåelse i prosjektene. Noen embeter rapporterer at de fra tid til annen gjennomfører eksterne evalueringer av større prosjekter i kommunene. Eksempler på dette er:

- Fylkesmannen i Østfold har igangsatt evaluering av den flerårige satsingen på e-kommune og Det Døgnåpne Østfold
- Programstyret i Sogn og Fjordane som evaluerer to IKT prosjekter; "Digitalt skulesamarbeid i Sogn og Fjordane" og "Utvikling av elektroniske tenester i kommuneforvaltninga".

4.6 Intern organisering og ressursbruk i embetene

I dette avsnittet kartlegges organiseringen av forvaltningen av midlene internt i embetene. Det gis en gjennomgang av personalressurser og fagavdelinger som i henhold til informantene involveres i forvaltningen av midlene i embetene, ressursbruk og ledelsesoppmerksomhet.

Det store flertall av embetene oppgir at fornyingsarbeidet er organisert som en fast funksjon lagt til en person som del av en større oppgaveportefølje. Det varierer noe hvor vedkommende organisatorisk er plassert i embetet. Mange oppgir at oppgaven er lagt til økonomirådgiver eller annen person ved kommunalavdelingen eller annen enhet med ansvar for kommunal økonomi. Andre oppgir at vedkommende er plassert i fagstab under embetsledelsen. Et flertall sier videre at andre fagavdelinger aktivt trekkes inn i arbeidet slik at prosjektene kan vurderes mest mulig i sammenheng. Fagavdelingenes medvirkning er viktig, både i forhold til å vurdere søknader på avdelingenes fagområder og for å sikre at prosjektskjønnsmidlene blir sett i sammenheng med og eventuelt inngår i spleislag med andre fagutviklingsmidler.

Embetsledelsens medvirkning er først og fremst knyttet til prioritering og vedtak om tildeling. Slik prosessen blir beskrevet av flere informanter har den følgende forløp: Saksbehandler lager gjerne forslag til fordeling som sendes til ledergruppen som drøfter forslaget i eget ledermøte. Endelig fordeling vedtas av embetsledelsen og kommer til uttrykk gjennom godkjenning og underskrift av tilslagsbrev.

På spørsmål om hvor ofte forvaltningen av midlene er tema for embetets ledergruppe svarer 13 embeter at dette skjer 2-3 ganger årlig. 4 svarer at det skjer noe hyppigere (4-6 ganger), mens ett embete oppgir at det skjer sjeldnere/aldri. Sistnevnte er Oslo og Akershus og det er grunn til å anta at mindre lederoppmerksamhet om temaer her henger sammen med at Oslo og Akershus er det embetet som tildeler de minst beløpene i omstillings- og fornyingsmidler, jf tabell 3.3.

Informantene ble til slutt bedt om å gi et anslag på samlet årlig ressursbruk internt i embetene for å forvalte midlene. I tabellen under er fylkene fordelt etter ressursinnsats vurdert som andel av faste årsverk som brukes i embetet. Tallene må tolkes med varsomhet i og med at arbeidet med å tildele prosjektstøtte inngår som en av flere oppgaver, og at det dermed kan være vanskelig å isolere og angi tidsbruken på dette området fra andre løpende oppgaver.³

³Vest-Agder oppgir at det er vanskelig å anslå ressursbruken. Samlet utgjør stillingsressurser innenfor kommuneøkonomi ca. 1,1 årsverk i 2011. Dette skal dekke hele kommuneøkonomi-området, herunder tildeling av prosjektskjønn.

Ressursbruk i årsverk	Fylker
0,0 – 0,2 årsverk	Buskerud, Oslo og Akershus, Finnmark, Aust-Agder, Vestfold, Telemark, Troms, Hordaland, Rogaland,
0,3 – 0,4 årsverk	Hedmark, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag
0,5– 0,7 årsverk	Nordland, Oppland, Østfold,

Tabell 4.8 Anslag på ressursbruk

Omfanget av fylkesmennenes arbeid med å forvalte prosjektmidlene varierer en del fra embete til embete. Ved beregningen er ett årsverk satt til 46 ukeverk. Fylkesmannen i Oslo og Akershus bruker minst tid, i alt ca. 1-2 ukeverk, mens Fylkesmannen i Nordland bruker mest tid, til sammen 0,5-0,7 årsverk (mellan 23 – 32 ukeverk). Samlet bruker embetene anslagsvis 5 årsverk, dvs. ca. 230 ukeverk.

4.7 Ekstern deltakelse

Fornying og innovasjon skjer ikke i et vakuum, men i samarbeid med andre. Som det fremgår av kapittel 4.2, trekkes eksterne aktører med i arbeidet med å forvalte midlene i større utstrekning i noen fylker enn andre. Vi skal nå se nærmere på i hvilken grad informantene opplever at dette gjøres i eget fylke, hvem som involveres og på hvilken måte dette skjer.

Følgende spørsmål ble stilt: *I hvilken grad involverer embetet eksterne aktører i forvaltningen av midlene? Sett ett kryss.*

Grad av involvering	Svarfordeling
I stor grad	2
I noen grad	5
I liten eller ingen grad	11

Tabell 4.9 Grad av involvering

To fylker - Sogn og Fjordane og Oppland – gir uttrykk for stor grad av involvering av eksterne aktører i arbeidet med forvaltningen av midlene. For Sogn og Fjordane sin del er deltagelsen formalisert gjennom det felles programstyret som er opprettet i fylket. Buskerud, Telemark, Vest-Agder, Aust-Agder og Vestfold sier at ekstern involvering skjer i noen grad. For Buskerud og Telemark sitt vedkommende vil ekstern involvering særlig være knyttet til regionrådenes rolle i å prioritere søknadene fra kommunene til fylkesmannen. Flertallet av fylker oppgir likevel at de i liten eller ingen grad involverer eksterne aktører i forvaltningen. Her skal det imidlertid poengteres at ”involvering i forvaltningen” kan tolkes på ulike måter og dekker et spektrum fra å ha en formell og operativ rolle i selve søknadsbehandlingen til å ha en mer konsultativ og strategisk rolle med å gi innspill til fylkesvise prioriteringer. Som vi skal se har flere av embetene som oppgir å involvere eksterne i liten grad, trukket eksterne aktører med i de mer strategiske delene av forvaltningen av midlene.

Hvilke eksterne aktører trekkes så vanligvis med i forvaltningen av midlene? Tabellen under viser aktørene som på en eller annen måte trekkes med i forvaltningen (flere kryss var mulig).

Aktører	Svarfordeling
Berørte kommuner i fylket	11
KS i fylke	8
Regionråd	7
Fylkeskommunen	3
Andre statsetater	3
FoU-miljøer	2
Andre	3

Tabell 4.10: Ekstern deltagelse

Involvering av *kommunene* er den vanligste formen for ekstern deltagelse i forvaltningen av midlene. Kontakten skjer i stor utstrekning i tilknytning til kommunenes utforming av prosjektbeskrivelse og søknader, men kommunene trekkes også i noen fylker med i det strategiske arbeidet. Fylkesmannens dialogkonferanse i Sør-Trøndelag, er et eksempel på at det føres konsultasjoner med kommunen omkring prinsipper for fordeling av skjønnsmidlene der kommunenes råd legges inn i arbeidet med fordelingen. *KS fylke* er den aktøren som neves nest flest ganger blant informantene. KS sin rolle er i all hovedsak knyttet til involvering i strategiarbeidet. I fylkene som har oppgitt å ha egne fylkesvise retningslinjer har KS gjerne deltatt i utarbeidelsen av disse. Eksempler på dette er Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag (KS deltar også på dialogkonferansen) og Sogn og Fjordane. *Regionrådene* har i noen fylker spesifikke oppgaver knyttet til koordinering av innspill og prioritering av søknader. Dette gjelder først og fremst Telemark og Buskerud, men også Hordaland opplyser at regionrådene i fylket bidrar med å få fram aktuelle utviklingsprosjekter i kommunene, samt fremme søknad om tilskudd.

Fylkesmannen i Vestfold hadde tidligere en modell med bred involvering av kommuner og KS i forvaltningen av midlene. Denne modellen er imidlertid forlatt bla etter anbefaling av rådmannsgruppen i fylket. Modellen ble ansett som prinsipielt uheldig ved at kommunerepresentanter som deltok i forvaltningen fort kunne bli talsmenn for egen kommunes prosjekter. Forvaltningen av midlene blir derfor i dag i all hovedsak håndtert av fylkesmannsembetet alene.

Kontakt med fylkeskommunen, andre statsetater, FoU institusjoner og andre nevnes også av enkelte informanter. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane har formalisert samarbeid med fylkeskommunen, men også Hordaland nevner at det kan bli aktuelt å inngå samarbeid med fylkeskommunen med sikte på samordning av tilskuddsordninger. Fylkesmannen i Vest-Agder har rutine for å sende kopi av årets tildeling til Universitetet i Agder og KS. I tillegg gjøres det avklaringer på saksbehandlernivå med Fylkesmannen i Aust-Agder når det gjelder søknader fra Knutepunkt Sørlandet.

Enkelte informanter påpeker at embetet, i sammenheng med større enkeltprosjekter/satsinger som kan berører kommunene i hele (eller store deler) av fylket, vil kunne ha kontakt med flere/alle av aktørgruppene som er nevnt i tabellen. Dette skjer imidlertid ikke regelmessig og har en annen karakter enn den systematiske involveringen som er nevnt over.

4.8 Formidling og læring

4.8.1 Internt i fylkene

KRD vektlegger i retningslinjene for skjønnstildelingen at fylkesmennene skal formidle resultatene av fornyingsprosjektene til andre kommune og stimulere til erfearingsutveksling og læring. Tabellen under viser de vanligste formidlingskanaler/arenaer som fylkesmennene benytter (flere kryss mulig).

Formidlingskanaler	Svarfordeling
På faste arenaer (kommunekonferanser, seminarer og lignende.)	10
I forbindelse med kommunebesøk	10
Gjennom nettsider	12
På andre måter	7

Tabell 4.11 Formidlingskanaler

Fylkesmannens nettside rapporteres av flest som formidlingskanal for omstillings- og fornyingsprosjekter. 12 embeter oppgir at de har egen nettside om fornying og omstilling i kommunene. Denne benyttes til å formidle mål og hovedsatsingsområder (KRDs og fylkesvise retningslinjer), utlysningsbrevet til kommunene, prosjektrapporter og eventuelle egne evalueringer av enkeltprosjekter. Formålet med hjemmesidene er todelt; på den ene siden å formidle informasjon om ordningen (temaer, kriterier, søknadsprosedyrer etc.) og muligheten for å søke. På den andre siden å spre gode eksempler på vellykkede prosjekter og slik bidra til felles læring.

10 embeter oppgir å ha faste arenaer i form av konferanser, seminarer og læringsnettverk. I Østfold arrangeres en egen erfearingskompetanse; "Beat for Beat", som samler deltakere fra de fleste kommunene, KS, Fylkesmannen og forsknings- og utviklingsmiljøer. Målsettingen med konferansen er å sette kommunenes framtidige utfordringer på dagsordenen og å presentere utviklingsarbeidet som foregår i kommunene. I henhold til årsrapporten fra Fylkesmannen i Østfold er evalueringen fra kommunene meget god og det gis klart uttrykk fra kommunen for ønsker en årlig konferanse over temaet fornying og omstilling. I Oppland arrangeres det også årlige fornyingskonferanser og det er etablert erfearingsbaserte nettverk i samarbeid med kommunene og KS for å fremme læring og erfearingsdeling. Enkelte fylker har tidligere hatt tradisjon med å arrangere erfearingskonferanser, men gått bort fra dette etter at perioden hvor embetene hadde egne prosjektmidler til å drive omstillings- og fornyingsarbeidet ble avsluttet.

En annen viktig arena for formidling er de faste dialogmøter med kommunene hvor omstillings- og fornyingsprosjektene kan være satt på dagsordenen. Her kan det avsettes tid til å gjennomgå enkeltprosjekter og oppnådde resultater. I den grad kommunen selv har benyttet eksterne evalueringer vil disse også bli gjennomgått. I alt 10 embeter gir uttrykk for at kommunebesøkene/dialogmøter har læring fra fornyingsarbeidet som tema.

Fylkesmennene oppfordrer kommunene og regionene til å ha tett kontakt når det gjelder å benytte den kunnskap og erfaring andre kommuner og regioner har. Som

vi har sett tilrettelegger mange embeter for erfaringsoverføring mellom kommunene, bla ved å legge ut informasjon om prosjekter som er tildelt midler på sine hjemmesider. Flere informanter gir imidlertid uttrykk for at de stiller seg litt tvilende til om kommunene i særlig utstrekning benytter seg av denne informasjonen.

4.8.2 Mellom fylkene

Når det gjelder formidling og læring på tvers av fylkene gir informantene et klart bilde av at dette skjer i liten utstrekning. På spørsmål om fylkesmannen deler erfaringer/resultater fra omstillings- og fornyingsprosjekter med andre fylkesmannsembeter ble informantenes svarfordeling som følger:

Erfaringsformidling på tvers av fylkene	Svarfordeling
Ofte	-
Av og til	12
Sjeldent/aldri	6

Tabell 4.12 Erfaringsformidling

De fleste oppgir at tilfellene av erfaringsoverføring på tvers av fylkene skjer bilateralt, og at det forekommer tilfeldig og sporadisk. I noen grad har fornying og omstillingsmidlene vært tema for konferanser i regi av eller med deltagelse fra KRD (fylkesmannsmøte, KRDs samling med økonomirådgiverne), men det etterlyses en mer aktiv tilrettelegging for erfaringsformidling fra KRD sin side. Fra ett embete blir det uttrykt følgende: *Vårt embete har gjentatte ganger overfor KRD spilt inn behovet for synliggjøring av gode eksempler fra de ulike embeter. På KRDs høstkonferanse i 2008 var dette tema, og vårt embete hadde der ett innlegg med bl.a. konkrete eksempler på hvordan dette kunne gjøres. Vi har etterlyst dette i flere år.*

4.9 Fylkesmennenes samlede vurdering

Til slutt ble informantene bedt om å gi en samlet vurdering av betydningen av prosjektmidlene som virkemiddel i fornyingsarbeidet i kommunenesektorene. Den første problemstillingen lød som følger: *Hvor viktige mener dere at skjønningsmidlene til omstilling og fornying er for å initiere ønskede endringsprosesser i kommunene?*

Vurdering av betydning – initiere fornying	
Svært viktige	9
Ganske viktige	6
Lite viktige	2
Ikke sikker	1

Tabell 4.13 Vurdering av betydning for å initiere endringer

Det er en gjennomgående positiv vurdering som kommer till uttrykk blant informantene på dette spørsmålet. 15 embeter vurderer midlene som svært eller ganske viktige for å initiere utviklingsprosesser. Det kommenteres at midlene skaper stor aktivitet og at de ofte kan ha en utlösende effekt ved å bidra til å realisere ønskede prosjekter som kommunene ellers ikke ville ha midler til. Fra

fylkesmannsembetet i Østfold uttrykkes det slik: *Midlene har gitt ny giv til både fylkesmannsembetene og kommunene. Kommunene er svært interessert i at dette arbeidet fortsetter på i hvert fall dette nivået..*

Noen informanter uttrykker samtidig at muligheten for å få tilgang på midler kan være selve idégrunnlaget for at prosjekter vokser fram. Det kan fortolkes med både et positivt og negativt fortegn. Den positive varianten er at midlene utløser kreativitet og åpner et mulighetsvindu for å få til forbedringer som har ligget utenfor vante tankebaner. Gjennom arbeidet med prosjektet kan det ofte bli klargjort tydeligere hva som skal gjennomføres med utvikling av klare målsettinger og konkrete handlingsplaner. Den negative varianten er at dette er uttrykk for at kommunene mer eller mindre tilfeldig jager prosjektmidler uten at det foreligger en overordnet og godt forankret strategi bak.

Den neste problemstillingen er knyttet til resultatene av virkemiddelbruken og lød som følger: *I hvilken grad mener dere at skjønnsmidlene til omstilling og fornying har bidratt til faktiske omstilling i kommunen?*

Vurdering av betydning – faktiske resultater	
I stor grad	7
I noen grad	10
I liten eller ingen grad	1
Ikke sikker	0

Tabell 4.14 Vurdering av betydning for faktiske resultater

Også her er det en overveiende positiv vurdering som kommer til uttrykk. Flere påpeker at det er vanskelig å isolere effekten av disse midlene fra andre prosesser og virkemidler som kan dra i samme retning. Likevel rapporterer flere at de ser konkrete resultater der prosjektmidlene sammen med kommunens egne midler har realisert vellykkede prosjekter, f eks innenfor IKT. Det blir også poengtatt at den moralske støtten som prosjektmidler fra fylkesmannen kan representer, ofte er viktigere enn selve støttebeløpet når kommunene skal gjennomføre omstillinger. Prosjektmidler innebærer en statlig aksept for kommunens endringsprosess og bidrar til å legitimere og bygge opp under begrunnelsene og perspektivene som endringene er tuftet på.

Den tredje og siste problemstillingen gjelder vurderinger og oppfatninger om skjønnsmidlene som virkemiddel i dialogen med kommunene: *Hvor viktige mener dere at skjønnsmidlene til omstilling og fornying er for fylkesmannens dialog og samhandling med kommunene generelt?*

Vurdering av betydning – generell samhandling med kommunene	
Svært viktige	7
Ganske viktige	8
Lite viktige	2
Ikke sikker	0

Tabell 4.15 Vurdering av betydning for samhandlingen med kommunene

Informantene gir klart uttrykk for en positiv vurdering. De kommenterer at skjønnsmidlene til fornying og omstilling representerer et positivt virkemiddel som gir handlingsmuligheter og fylkesmannen innpass på en viktig arena. Med mulighet for å bidra i kommunenes utviklingsprosesser får kommunedialogen en annen karakter enn det den mer tradisjonelle myndighetsrollen til fylkesmannen med vekt på kontroll- og tilsynsoppgaver skulle tilsi. Alt i alt gir informantene uttrykk for at fylkesmennene er meget tilfreds med ordningen.

Fra embeter som opplever at de mottar lite i skjønnsmidler totalt sett blir det imidlertid poengtatt at de kun kan avsette en liten del til prosjekter og i mindre grad enn andre kan benytte dette positive virkemidlet. Det framheves at mange av kommunene står overfor store utfordringer og at de i større grad må bruke skjønnsmidler til å løse løpende utfordringer knyttet til enkeltkommuner, enn å prioritere prosjekter. Dermed blir skjønnsmidlene til omstilling og fornying mindre viktige i dialogen med kommunene, enn bruken av skjønnsmidler generelt.

4.10 Oppsummering

Analysen av fylkesmennenes modeller og praksis for å forvalte prosjektmidlene kan sammenfattes i følgende punkter:

- Det kan skilles mellom fire hovedvarianter for hvordan fylkesmannen fordeler midlene til omstilling og fornying:
 - *Normalmodellen*- fylkesmannen tildeler etter søknad fra enkeltkommuner eller grupper av kommuner om støtte til spesifikke prosjekter
 - *Rammebasert tildeling* - fylkesmannen tildeler midlene som en rammeoverføring til regioner/regionråd som prioriteter prosjekter innenfor regionen
 - *Fylkesmannsstyrt tildeling* - midlene tildeles til bestemte satsinger i regi av fylkesmannen (ev i samarbeid med regionale samarbeidsaktører) som kommunene inviteres til å delta i.
 - *Tildeling gjennom regionalt partnerskap* - midlene tildeles gjennom behandling i et formalisert samarbeid mellom fylkesmannen og andre regionale aktører.
- Det er ulik praksis mellom embetene i forhold til bruken av retningslinjer og kriterier for tildelingen. Flertallet (12 av 18) kombinerer KRDs retningslinjer med egne retningslinjer, mens seks fylker ikke har formulert retningslinjer utover KRDs retningslinjer. Innholdet i de fylkesvise retningslinjene varierer en god del, men rommer gjerne en kombinasjon av satsing på temaer som er aktuelle i en nasjonal kontekst og satsingsområder av mer spesifikk regional karakter.
- Et knapt flertall av embetene stiller krav om at kommunens søknad om prosjektmidler skal utformes på standardisert søknadsskjema. Begrunnelsen er at det bidrar til å sikre at embetene får inn alle nødvendige opplysninger som er relevante for behandlingen av søknadene. Øvrige embeter stiller kommunene fritt til å utforme søknad etter eget skjønn.
- I vurderingen av hvilke faktorer som tillegges mest vekt ved vurderingen av søknader oppgir et stort flertall at satsinger signalisert i KRDs retningslinjer og i eventuelle fylkesvise retningslinjer som de viktigste føringene for tildelingen av prosjektmidler. Hensynet som tillegges nest mest vekt er at prosjektet det søkes støtte om har en overføringsverdi til andre kommuner.

Enkelte embeter sier at erfaringsoverføring mellom kommunene generelt er et viktig uttalt mål, men vanskelig å få til i praksis. Det tredje hensynet som framheves av mange er at prosjektene er av en karakter som faktisk kan føre til resultater i form av fornying og omstilling.

- Det påpekes fra flere fylkesmenn at kommunene/regionene sender inn mange søknader om prosjektmidler og at prosjektsøknader ofte bærer preg av å være i grenseland nå det gjelder hva som kan defineres som omstillings- og fornyingsprosjekter og tildeles skjønnsmidler.
- Flertallet av embetene har ikke har noen spesielle mål om jevn fordeling av midlene mellom kommunene. Fem embeter (Østfold, Vestfold, Telemark, Buskerud og Nordland) sier at de har en målsetting om å tildele til alle kommunene over flere år. Det er ingen embeter som sier at de har en målsetting om tildeling til alle kommuner hvert år. Selv om flertallet gir uttrykk for at de ikke har som målsetting å spre midlene jevnt utover, sier flere i denne gruppen at de likevel er bevisste på at det ikke skal bli for store ulikheter og at det er en tendens til at det over tid utjewner seg.
- Samtlige embeter har nedfelt krav til rapportering på midlene. Rapporteringskravene er gjerne utformet på standardskjemaer der kommunene bes om å angi oppnådde resultater, plan for videre oppfølging, samt forbruk av tildelte midler. Et mindretall av embetene oppgir at de systematisk går grundig inn i innholdet av rapporten. En tredjedel sier at de ikke gjør annet enn å registrere at rapport faktisk er innsendt.
- Det interne arbeidet med å forvalte midlene er en fast funksjon lagt til en person som del av en større oppgaveportefølje. Det varierer noe hvor vedkommende organisatorisk er plassert i embetet. Mange oppgir at oppgaven er lagt til økonomirådgiver eller annen person ved kommunalavdelingen. Embetsledelsens medvirkning er først og fremst knyttet til prioritering og vedtak om tildeling
- Omfanget av fylkesmennenes arbeid med å forvalte prosjektmidlene varierer fra 1-2 ukeverk hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus 0,5-0,7 årsverk hos Fylkesmannen i Nordland.
- Når det gjelder ekstern deltagelse i forvaltningen er involvering av *kommunene* den vanligste formen. Kontakten skjer i stor utstrekning i tilknytning til kommunenes utforming av prosjektbeskrivelse og søknader, men kommunene trekkes også i noen fylker med i det strategiske arbeidet. *KS fylke* er den aktøren som nevnes nest flest ganger blant informantene. KS sin rolle er i all hovedsak knyttet til involvering i strategiarbeidet. *Regionrådene* har i noen fylker spesifikke oppgaver knyttet til koordinering av innspill og prioritering av søknader. Dette gjelder først og fremst Telemark og Buskerud, men også Hordaland opplyser at regionrådene i fylket bidrar med å få fram aktuelle utviklingsprosjekt i kommunene.
- Erfaringer fra fornyingsprosjektene skal i henhold til retningslinjen stimulere til erfaringsutveksling og læring mellom kommunene. De vanligste formidlingsformene er fylkesmannens hjemmeside og i noen grad egne konferanser, seminarer og læringsnettverk. Flere informanter gir uttrykk for tvil om kommunene i særlig utstrekning aktivt tilegner seg informasjon og erfaringer fra prosjektene. Det skjer lite læring på tvers av fylkene.

- Fylkesmennene gir en gjennomgående positiv vurdering av skjønnsmidlene betydning for å initiere ønskede endringsprosesser i kommunene. Det opplever at midlene skaper stor aktivitet og at de ofte kan ha en utløsende effekt ved å bidra til å realisere ønskede prosjekter som kommunene ellers ikke ville ha midler til. Det gis også en overveiende positiv vurdering av om prosjektmidlene har bidratt til faktiske omstillinger i kommunene, selv om det kan være vanskelig å isolere effekten av disse midlene fra andre prosesser og virkemidler som kan dra i samme retning.
- Alt i alt gir informantene uttrykk for at fylkesmennene er meget tilfreds med ordningen. Prosjektmidlene representerer et positivt virkemiddel som gir handlingsmuligheter og finnplass på en viktig arena. Muligheten for å bidra i kommunenes utviklingsprosesser gir kommunedialogen en annen karakter enn det den mer tradisjonelle myndighetsrollen til fylkesmannen med vekt på kontroll- og tilsynsoppgaverinnehærer.

5. Vurdering av resultater og effekter

5.1 Tilnærming

I perioden 2005-2009 har fylkesmennene brukt 560 mill.kr til 2073 prosjekter. Et hovedspørsmål dreier seg om hva de ulike prioriteringene og den omfattende ressursbruken har bidratt til. Resultater kan studeres på ulike nivåer. Har prosjektene som har fått midler kommet i gang og er de gjennomført og rapportert som planlagt? Har prosjektene ledet til konkrete resultater og i så fall hvilke? Er resultatet en utredning, en ny metode, et nytt verktøy, en ny arbeidsform, et fagnettverk eller en ny organisasjon? Resultatene kan innebære ulik grad av fornyelse og omstilling, alt fra kopier av eksisterende virksomhet til innføring av genuint nye metoder og forvaltningssystemer. Endelig kan prosjektene ha ledet til ulike samfunnsmessige effekter i form av bedre ressursbruk, høyere kompetanse, bedre kvalitet på tjenester eller andre typer gevinster.

Kompleksiteten i innsatsen krever en selektiv tilnærming til analyse av resultater og effekter. I samarbeid med oppdragsgiver er det valgt en systemorientert og bred tilnærming, framfor mer detaljerte studier av enkeltprosjekter av forskjellig type. Innenfor det brede perspektivet er det dels valgt å studere resultater og effekter av interkommunale prosjekter nærmere, og dels resultatvurderinger på to utvalgte sektorområder.

Når det gjelder interkommunale satsinger framgår det av kap.3 at 60 prosent av midlene til fornying og omstilling har gått til denne typen prosjekter. De betyr at fylkesmennene alene har brukt nærmere 340 mill. kr til stimulering av interkommunalt samarbeid i perioden 2005-2009. I tillegg kommer en omfattende ressursbruk fra andre statlige aktører, fylkeskommunen, KS og andre bidragsytere, samt kommunale egenandeler.

Oppfølging av resultater av interkommunal virksomhet er interessant ut fra flere perspektiver. Dagens kommunestruktur medfører svært ulike forutsetninger for oppgaveløsning mellom store og små kommuner og mellom kommuner i flerkommunale byområder. Interkommunal organisering fremstår i økende grad som en forutsetning for oppfølging av nasjonale reformer. Kompetanse i forhold til krevende oppgaver, kvalitet på tjenester og effektiv ressursbruk kan være viktige motiver for interkommunal organisering.

Nedenfor følger en sammenlikning av den interkommunale prosjektaktiviteten i ulike fylker og samarbeidsregioner, holdt opp mot informasjon om oppnådde resultater. Kildene til vurdering av resultater er i hovedsak hentet fra foreliggende kartlegginger og evalueringer (jf. fotnoter i kap.5.2.1).

Når det gjelder resultatvurderinger på to sektorområder omfatter det fornyings- og omstillingsprosjekter innenfor IKT og tiltak for barn og unge, herunder barnevern. På begge disse områdene har det vært en omfattende prosjektaktivitet i de fleste fylker. IKT-prosjektene er særlig interessante fordi gevinstene kan være store, særlig ved etablering av regionale IKT løsninger. Tiltak rettet mot barn og unge, herunder barnevern, er interessant fordi det har vært stor nasjonal oppmerksomhet om sårbare barneverntjenester i mange kommuner. Gjennom de siste 10 årene er det gjennomført nasjonale forvaltningsforsøk og det foreligger en rekke evalueringer av interkommunale barneverntjenester.

I dette kapitlet gis også en kort vurdering av støtte til små prosjekter, som det er mange av og som har en litt uryddig struktur, men som likevel kan være viktig i et løpende fornyings- og omstillingsarbeid. Endelig er det også kort redegjort for omfang på støtte til prosjekter som er eller som kan være i direkte strid med KRDs retningslinjer. Konkretiseringen er gjort ut fra opplysninger i prosjektdatabasen.

5.2 Interkommunal omstilling og fornyelse

5.2.1 Overordnet bilde

NIVI har gjennom de siste fire årene gjennomført systematiske kartlegginger av forekomst og resultater av interkommunalt samarbeid. Kartleggingene har hatt form av totalkartlegginger i tre fylker, Nord-Trøndelag (2008)⁴, Sør-Trøndelag (2009)⁵ og Nordland (2010)⁶. En tilsvarende studie ble gjort for Romsdal Regionråd (2011)⁷. Videre har NIVI gjennomført en følgeevaluering av fire regionråd i perioden 2007-2009⁸, som omfattet regionrådene i Vest-Finnmark, Salten, Kongsbergregionen og Knutepunkt Sørlandet.

Kartleggingene dekker 20 forskjellige regionråd og 123 av landets kommuner. Resultater er kartlagt på bakgrunn av egne spørreundersøkelser og intervjuer, samt gjennomgang av eksterne evalueringer, forvalningsrevisjoner og annet skriftlig materiale om pågående ordninger og prosjekter. Mye av aktiviteten gjennom regionrådene og øvrige prosjekter har vært finansiert med prosjektskjønn fra fylkesmennene, ofte som hovedkilde. Konklusjonene fra dette arbeidet er derfor egnet til å gi et overordnet bilde av hva fylkesmennenes prosjektskjønn har bidratt til av resultater. Noen hovedkonklusjoner kan sammenfattes i følgende punkter:

- Omfanget på det formaliserte samarbeidet er svært variabelt mellom de ulike regionrådsområdene. Antall formelle samarbeidsordninger pr. kommune varierer fra 15 til 48. Kommuner innenfor samme samarbeidsregion kan delta i opptil 100 forskjellige formelle samarbeidsordninger (Romsdal inkl. Eide og Gjemnes). I tillegg kommer formelle ordninger der private, staten, fylkeskommunen eller andre aktører deltar i samarbeidet, samt fagnettverk og løpende prosjekter på ulike nivåer. I Romsdal inkl. Eide og Gjemnes ble det identifisert 17 andre formelle samarbeidsordninger, 57 fagnettverk og 22 pågående prosjekter.
- Samarbeidets innhold og organisering preges de fleste steder av fragmentering og svak innholdsmessig utvikling. Det gjelder særlig samarbeidet om administrative støttetjenester, lovpålagte velferdstjenester innenfor skole, helse og sosial og ulike typer utviklings- og forvaltningsoppgaver knyttet til

⁴ NIVI Rapport 2008:2 Erfaringer med interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag. Utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, i samarbeid med KS Nord-Trøndelag og regionrådene.

⁵ NIVI Rapport 2009:2 Interkommunalt samarbeid i Sør-Trøndelag-status, utfordringer og veivalg. Utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen i samarbeid med KS, fylkeskommunen og kommunene.

⁶ NIVI Rapport 2010:2 Status for interkommunalt samarbeid i Nordland. Utarbeidet på oppdrag av Fylkesmannen i samarbeid med KS, Lofotrådet og kommunene.

⁷ NIVI Rapport 2011:1 Kommunestruktur og interkommunalt samarbeid i Romsdal-en forstudie. Utarbeidet på oppdrag av Romsdal Regionråd.

⁸ NIVI Rapport 2009:4 Regionrådene-et verktøy for å møte kommunenes utfordringer? Følgeevaluering av fire regionråd. Utarbeidet på oppdrag av KS.

f.eks. arealplanlegging, byggesak, brannvern og landbruksforvaltning. På mange viktige områder er det ikke etablert formalisert samarbeid og ofte dominerer samarbeid gjennom nettverk og løpende prosjekter framfor forpliktende ordninger. Nettverk og prosjekter preger bl.a. mye av samarbeidet om planlegging, miljøvern og næringsutvikling.

- Noen regionråd har lykkes med å etablere mange konkrete ordninger og har hatt betydelig framdrift i samarbeidet, mens andre står mer eller mindre stille til tross for omfattende prosesser og omfattende ressursbruk for å initiere samarbeid. Som eksempler på regioner som har hatt stor framdrift kan det pekes på flere av samarbeidsregionene i Nord-Trøndelag, herunder de to samkommunene mellom Levanger-Verdal og i Midtre Namdal, samt Værnesregionen på grensen mot Sør-Trøndelag. I Nordland peker særlig det bilaterale vertskommunesamarbeidet mellom Evenes og Tjeldsund seg ut i positiv retning, mens i Sør-Norge er Midt-Telemark ett blant flere gode eksempler. I motsatt ende kan det nevnes eksempler som Ytre Namdal, Fosen, Orkdalsregionen og Knutepunkt Sørlandet, hvor det kan stilles spørsmål om framdrift og ressursbruk i den aktuelle analyseperioden.
- I en rekke evalueringer og undersøkelser av formaliserte samarbeidsordninger trekkes en to-delt konklusjon. I en isolert betraktnsing av den enkelte ordning konkluderes det som regel med at kommunene oppnår betydelige gevinster gjennom samarbeid. Det gjelder små og store kommuner og det gjelder både typiske distriktskommuner og kommuner i flerkommunale byområder. Gjennom samarbeid oppnås som regel bredere og mindre sårbare kompetansemiljøer, som oppfyller lovpålagte krav og som i de fleste tilfeller yter tjenester med høyere kvalitet til innbyggerne. Erfaringene tyder også på at større og mer funksjonelle enheter kan medføre bedre ressursbruk og betydelig økonomisk innsparing, særlig innenfor administrative støttefunksjoner og teknisk pregede oppgaver. Det er samtidig en konklusjon at det etablerte interkommunale samarbeidet kan medfører betydelige styringsmessige og demokratiske utfordringer, særlig i de tilfeller der kommunene deltar i mange ulike ordninger i ulike geografiske retninger. Etableringsfasen framstår som kritisk for å få til interkommunalt samarbeid, ofte som følge av strid om lokalisering og andre fordelingsmessige spørsmål.
- Foreliggende analyser tyder på at hoveddelen av det etablerte samarbeidet i liten grad berører produksjonsstrukturen for velferdstjenester. Kartleggingene tyder også på svak formalisering av samarbeidet om planlegging og utviklingsoppgaver. Omfangsberegninger i tre fylker tilsier at kjernesamarbeidet i etablerte samarbeidsregioner sjeldent overstiger 4-5 prosent av kommunenes økonomi og sysselsetting. Det normale er at lovpålagte oppgaver løses enhetskommunalt med den kompetanse og den kapasitet som følger av dagens kommunestruktur.
- Dagens samarbeid kan karakteriseres som praktisk og pragmatisk med vekt på rådgivende regionråd og kommuner som initierer frittstående ordninger i ulike geografiske retninger og med ulik organisasjonsform. Dette til forskjell fra et forpliktende strategisk samarbeid basert på langsiktige relasjoner mellom faste partnere, oppbygging av felles systemer og en samordnet politisk og administrativ styringsløsning for ulike interkommunale oppgaver.

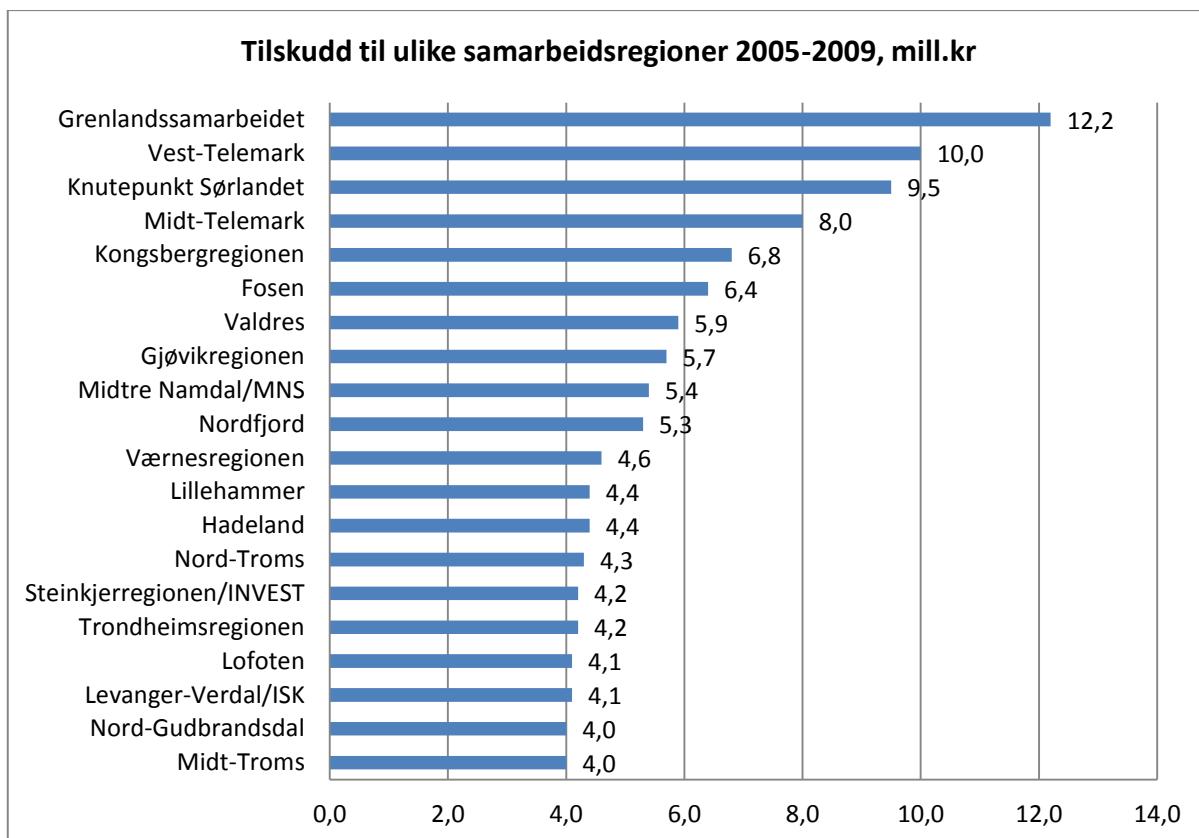
Prosjektdatabasen, som viser de faktiske bevilgningene til ulike interkommunale prosjekter, tilsier at de fleste av landets fylkesmenn har bidratt til utvikling av et

praktisk pragmatisk samarbeidssystem i kommunesektoren. Det er ikke i strid med KRDs retningslinjer, men uttrykk for at fylkesmennene i ulik grad har utnyttet mulighetene for en proaktiv og mer strategisk styring av prosjektmidlene. Nedenfor følger en nærmere konkretisering av tunge interkommunale satsinger som illustrerer forskjeller i tilnærming og resultatoppnåelse.

5.2.2 Tunge interkommunale satsinger

Med utgangspunkt i prosjektdatabasen er det foretatt en systematisering av alle prosjektilskudd som har gått til etablerte samarbeidsregioner i de ulike fylkene i perioden 2005-2009. Som dokumentert i kap.3 er det store forskjeller i andelen interkommunale prosjekter og bevilgninger til interkommunal virksomhet mellom fylkene. Vi skal her konsentrere oss om store og viktige satsinger der fylkesmennene over lengre tid har bevilget betydelige midler til interkommunalt samarbeid på regionalt nivå.

Av figuren nedenfor framgår hvilke samarbeidsregioner i landet som har mottatt mest prosjektskjønn i den aktuelle perioden. I figuren er det tatt med alle regioner som har mottatt 4 mill. kr eller mer over den aktuelle femårsperioden. Bevilgningene dekker alle prosjektmidler til regionrådet eller som evt. er gitt til et flertall av kommunene innenfor regionen. Oversikten bygger til en viss grad på skjønn, men dette rokker ikke ved at oversikten skal være dekkende for de samarbeidsregioner som har mottatt mest prosjektskjønn fra fylkesmannen. Det gjelder med ett viktig unntak. Fra Sogn og Fjordane er det kun Nordfjord som er med i oversikten. Det skyldes at det viste seg vanskelig å skille prosjekter mellom de tre andre samarbeidsregionene i fylket, Sogn regionråd, Sunnfjord og HAFS. Tallene tilsier at alle samarbeidsregionene i Sogn og Fjordane har mottatt over 4 mill. kr i den aktuelle perioden, selv om de konkrete prosjektene har gått litt på kryss og tvers mellom Sogn, Sunnfjord og den ytre kystdelen av fylket (HAFS).



Figur 5.1 Prosjektskjønn til regionråd og kommuner i ulike samarbeidsregioner i perioden 2005-2009. Mill. kr.

Som det framgår er det samarbeidsregionene i Telemark som topper listen. Telemark har som tidligere beskrevet en særegen forvaltningsmodell med desentralisert forvaltning av hele prosjektskjønnet via regionrådene. Knutepunkt Sørlandet har fått 9,5 mill. kr og vi ser at flere av samarbeidsregionene i Oppland, Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag er med på listen. I Oppland har fem av seks etablerte samarbeidsregioner fått over 4 mill.kr, alle unntatt Midt-Gudbrandsdal. I Nord-Trøndelag har de to samkommunene mottatt 4-5 mill. kr hver, som er betydelig mindre sammenliknet med de som har mottatt mest i Sør-Norge. Fra Nord-Norge er tre regioner representert, Lofoten, Midt-Troms og Nord-Troms.

Fra gjennomgangen av databasen er det identifisert 11 andre regioner som har mottatt mellom 2-4 mill.kr i prosjektskjønn. Det gjelder følgende samarbeidsregioner: Indre Østfold, Osloalliansen, Fjellregionen, Hamarregionen, Sør-Østerdal, Hallingdal, Listerregionen, Nord-Hordland, Ålesundregionen, Romsdal, Søre Sunnmøre. Gjennomgangen tilsier at alle andre samarbeidsregioner i landet har mottatt mindre prosjektskjønn i den aktuelle perioden. Selv om aktivitetsnivået og bevilgningene kan svinge i ulike perioder, og selv om det finnes andre kilder til finansiering av interkommunale prosjekter, gis disse dataene trolig en god pekepinn på det interkommunale aktivitetsnivået i ulike deler av landet.

Nedenfor følger en konkretisering av ressursbruken og en kort problematisering av resultatoppnåelse i fire utvalgte samarbeidsregioner. I vurdering av resultater vektlegges hvorvidt det faktisk er etablert formalisert samarbeid i tilfeller hvor det har vært et sentralt mål med tilskuddet fra fylkesmannen.

5.2.3 Knutepunkt Sørlandet

Knutepunkt Sørlandet omfatter Kristiansand og seks omegnskommuner, hvorav tre i Vest-Agder (Søgne, Songdalen, Vennesla) og tre i Aust-Agder (Lillesand, Birkenes, Iveland). Regionen utgjør et felles bolig- og arbeidsmarkedsområde og har en samlet befolkning på 128.000 innbyggere.

I perioden 2005-2009 er det registrert 33 tildelinger av prosjektskjønn fra fylkesmennene i Vest-Agder og Aust-Agder. De samlede bevilgningene fra fylkesmennene utgjør 9,5 mill.kr, hvorav ca. 1 mill.kr ble tildelt før innføring av ny strategi fra 2006. Oversikten dekker to prosjekter på til sammen 700.000 kr som av ulike årsaker ikke ble gjennomført av Knutepunkt Sørlandet, men av Kristiansand kommune (utleie/salg av selvkosttjenester, samt et prosjekt om arbeidskraftbehov). Videre har fylkesmannen bevilget 280.000 kr til et FoU-prosjekt ved Universitetet i Agder. Korrigert for disse bevilgningene har fylkesmannen bevilget vel 7,5 mill.kr til prosjekter og prosesser i Knutepunkt Sørlandet etter 2006.

Knutepunkt Sørlandet har hatt som mål å initiere interkommunalt samarbeid om administrasjon, planlegging og tjenester i regionen. En ny og omfattende styringsstruktur for regionrådet ble innført i 2008. I følgeevalueringen til KS ble omfanget av prosjekter, programmer og nettverk vurdert som særlig omfattende i Knutepunkt Sørlandet og det ble pekt på utfordringer knyttet til bl.a. høye prosesskostnader og svak fremdrift i etableringen av nye ordninger. Knutepunkt Sørlandet møter også spesielle utfordringer fordi fylkesgrensen mellom Aust- og Vest-Agder skjærer rett gjennom den funksjonelle byregionen

I Knutepunkt Sørlandet har en rekke utredninger endt med at kommunene ikke har sett det som ønskelig å etablere formalisert samarbeid utover samordning gjennom fagnettverk og løpende prosjekter. I en utredning av felles IKT-strategi konkluderes det med at gevinstene ved felles systemer avhenger av at kommunene ønsker utvidet samarbeid om administrasjon og tjenester. I 2011 ble det avklart at det foreløpig ikke er grunnlag for utvidelser og formalisering av samarbeidet og det er vedtatt innføring av en mindre omfattende styringsløsning etter modell av et vanlig regionråd⁹.

Til tross for at det kan pekes på en rekke positive resultater av samarbeidet, bl.a. gjennom etablerte fagnettverk, formalisert samarbeid om areal, transport og miljø, samt felles brannvern, kan det reises spørsmål om grad av måloppnåelse i forhold til intensjoner med fylkesmennenes prosjektskjønn til omstilling og fornyelse. Det skyldes at kommunene foreløpig ikke har lykkes med å etablere formalisert samarbeid om sentrale tjenester og støttefunksjoner. I gjennomførte prosesser er det dokumentert et betydelig potensial for utvidelse av samarbeidet i byregionen.

⁹ Ny politisk styringsmodell for Knutepunkt Sørlandet. Felles saksutredning januar 2011.

År	Prosjekt	Tilskudd FMVA	Tilskudd FMAA	Sum
2005	Elektronisk lederopplæring	300000	50000	350000
2005	Innsatsstyr finansiering av støttetjenester, ISF	200000		200000
2005	Prosjektleaderopplæring	110000	50000	160000
2005	Konsekvensutredning - interkommunalt samarbeid/regionkommune	100000	150000	250000
2005	Interkommunalt brannvern	100000	50000	150000
2005	Felles regnskapstjeneste	100000	50000	150000
2005	Storbyprosjektet, innovasjon 2010	40000		40000
2006	Samordning IKT - forprosjekt Det Digitale Knutepunktet (DDK)	700000	100000	800000
2006	Samordnet regional arealplan og samarbeidsprosjekter	600000	100000	700000
2006	Samordning av plandata	350000		350000
2006	Prosjekt styringsmodell KnpS - fase 1 og fase 2	200000		200000
2007	Gjennomføring av felles IT-strategi	800000	100000	900000
2007	Utarbeidelse av felles personalpolitisk omstillingsplan	300000	250000	550000
2007	Utleie og salg av selvkosttjenester innen kommunal sektor	200000		200000
2007	Ny styringsmodell - iverksettelse	200000		200000
2007	Tjenesteutvikling helse, sosial og omsorg - forstudie	200000		200000
2007	Tjenesteutvikling og felles behovsvurdering barnehage - forstudie	200000		200000
2007	Tjenesteutvikling skole- og undervisning - forstudie	200000		200000
2007	Felles strategisk serviceplan	150000		150000
2008	Videreutvikling av Knutepunkt Sørlandet helse-, sosial og omsorgstjenester	500000		500000
2008	Prosjekt om arbeidskraftbehovet	400000	100000	500000
2008	Forstudie teknisk og forstudie kultur	300000		300000
2008	Videreutvikling av Knutepunkt Sørlandet nettverk innen barnehagesektoren	200000		200000
2008	Forskningsprosjekt Knutepunkt Sørlandet (Universitetet i Agder)	150000		150000
2008	Interreg IV A. Kattegat/Skagerrak-programmet	100000		100000
2008	Klimaprosjekter i regi av Klimaforum	100000		100000
2008	Forstudie samarbeid innen kart- og oppmålingsfagene	80000		80000
2009	Ny teknologisk platform - GIS utvalget	100000		100000
2009	Prosjekt barn og unges bruk av digitale medier	60000		60000
2009	Forskningsprosjekt	130000		130000
2009	Videreutvikling av barnehagenettverk og kompetanseutvikling	250000		250000
2009	Videreutvikling av nettverk for helse-, sosial og omsorgstjenester	400000		400000
2009	Videreutvikling av skolenettverket	400000		400000
2009	Iverksetting av klimaplan for Knutepunkt Sørlandet	100000	100000	200000
2009	Interreg IV A, IV B og IV C - prosjektforberedelse	100000		100000
2005-2009	Sum	8420000	1100000	9520000

Tabell 5.1 Prosjektskjønn til Knutepunkt Sørlandet fra Fylkesmannen i Vest-Agder og Fylkesmannen i Aust-Agder. 2005-2009. Kr.

5.2.4 Grenlandssamarbeidet

Grenlandssamarbeidet ble startet opp fra 2003 og omfatter seks kommuner, Skien, Porsgrunn, Siljan, Bamble, Kragerø og Drangedal. Regionen har et folketall på 118.000 innbyggere som utgjør 70 prosent av folketallet i Telemark. Regionsamarbeidet ble fra 2006 organisert med et Grenlandsting, bestående av by- og kommunestyrene, og Grenlandsrådet bestående av formannskapene. Grenlandssamarbeidet har som formål å modernisere og fornye tjenesteproduksjonen i tillegg til øvrige regionale utviklingsoppgaver. Grenlandssamarbeidet har vært gjennom en programperiode på fire år (2007-2010) og det er nylig startet på en ny programperiode (2011-2014).

I perioden 2005-2009 har Grenlandssamarbeidet mottatt 12,2 mill. kr i prosjektskjønn fra Fylkesmannen i Telemark. Hoveddelen av midlene er gitt som en årlig rammeoverføring etter søknad og er disponert av Grenlandssamarbeidet til konkrete prosjekter. En betydelig andel av midlene har gått til felles portal- og publiseringsløsning, samarbeid om geodata og innkjøp, samt utvikling av felles

IKT-strategi. Det er også gjennomført en rekke samarbeidsprosjekter om administrasjon og tjenesteyting.

Når det gjelder resultater, har IKT-samarbeidet medført konkrete endringer bl.a. ved at fem av seks kommuner har innført felles portal- og publiseringsløsning, alle unntatt Kragerø. Tre av kommunene, Skien, Siljan og Bamble, har felles driftssenter for IKT og det er lagt opp til vurdering av felles sak/arkivsystem og felles driftsenhet for IKT for alle kommunene i inneværende programperiode (2011-2014). I tillegg kommer at alle seks kommunene har en felles innkjøpsenhet med rammeavtaler på en rekke områder. Geodatasamarbeidet er basert på felles programvare og det er lagt opp til vurdering av felles driftsenhet.

Når det gjelder næringssamarbeid, deltar alle kommunene i et felles næringsselskap (Vekst i Grenland AS). Næringssselskapet er nylig evaluert og det planlegges utvikling av en ny strategisk næringsplan for regionen. Innenfor planlegging er det etablert et forum for samordning av planarbeid, men det er foreløpig ikke etablert formalisert samarbeid for å samordne planstrategier og plankompetanse i regionen.

Det konkrete tjenestesamarbeidet ser foreløpig ikke ut til å ha kommet særlig langt på regionalt nivå. Felles skatteoppkrever er utredet, men ble ikke iverksatt. Det samme gjelder samordning av lønn- og regnskapsfunksjoner i regionen. Kommunene har nedsatt en egen styringsgruppe for oppfølging av samhandlingsreformen, men det er for tidlig å si hva dette vil resultere i.

Grenlandssamarbeidet er av flere årsaker et interessant regionsamarbeid å følge opp videre i forhold til prioriteringer, ressursbruk og resultater. Regionrådet omfatter en av landets tre tvillingbyer, som er spesielt og som må forventes å medføre særskilte utfordringer i samarbeidet. Det er formulert tydelige og offensive mål med samarbeidet, som ikke bare dreier seg om samordning av utviklingsoppgaver, men også aktiv fornyelse og omstilling innenfor administrasjon og tjenesteyting. Videre har mye av aktiviteten ved oppstarten av samarbeidet dreid seg om etablering av felles IKT-systemer, som er en grunnleggende forutsetning for samarbeid på andre områder. Det gjenstår å se om regionen lykkes med å utvikle et sterkt og forpliktende regionsamarbeid på linje med det vi ser i andre deler av landet.

År	Prosjekt	Tilskudd FMT
2005	Felles innkjøpsenhet i Grenland	530000
2005	Interkommunalt geodatasamarbeid i Grenland	444000
2005	Trygge og robuste lokalsamfunn i Grenland	287000
2005	Bo- og dagtilbud for tunge brukere	275000
2005	Utredning om samordning om stabs- og støttefunksjoner i Grenland	196380
2005	Politisk prosjekt. Program for Grenlandssamarbeidet	167025
2005	Organisering av gatelysdriften i Grenland	125000
2005	Utredning om nye organisasjonsmodeller mellom voksenopplæringen i Drangedal, Porsgrunn, Siljan og Skien	121095
2005	Organisering av overformynderiet i Grenland	100000
2005	Felles formannskapsmøte i Grenland	88000
2005	Etablering av et konsern for alle arbeidsmarkedsbedriftene i Grenland	86500
2005	Samarbeid mellom de kirkelige fellesrådene i Grenland	80000
2006	Felles portal- og publiseringsløsning for Grenlandsommunene	570098
2006	Bo og dagtilbud for tunge brukere	380000
2006	Trygge og robuste lokalsamfunn i Grenland	290000
2006	Opplæring i 50 timer samfunnskunnskap	270000
2006	Felles innkjøpskontor i Grenland	210000
2006	Politisk prosjekt. Program for Grenlandsamarbeidet	121228
2006	Utredning om felles voksenopplæring i Grenland	120000
2006	Kartlegging av interkommunale brannvesen i Norge	118586
2006	Interkommunalt Geodatasamarbeid i Grenland	80000
2006	Landbruk og miljø - evaluering av samarbeidsavtalene	74000
2006	Samarbeid mellom de kirkelige fellesrådene i Grenland	60000
2006	Organisering av overformynderiet i Grenland	42100
2006	Miljørettet helsevern i Grenland	30000
2007	IKT, Portal- og publiseringsløsning	1489200
2007	Interkommunalt Geodatasamarbeid i Grenland	270000
2007	Klimakutt i Grenland	138200
2007	Felles innkjøpsenhet for Grenland	98000
2007	Organisering av Overformynderiet i Grenland	63000
2007	Bo- og dagtilbud for ressurskrevende brukere (SAMBA)	61600
2007	Interkommunalt samarbeid om opplæring i 50 timer samfunnskunnskap	10000
2008	IKT, Felles portal- og publiseringsløsning for Grenlandsommunene	588525
2008	IKT, Felles e-strategi - forprosjekt	1172993
2008	Interkommunalt geodatasamarbeid i Grenland	100000
2008	Klimakutt i Grenland	490826
2008	Eierskap til kommunale selskaper	114906
2008	Bo- og dagtilbud for ressurskrevende brukere (SAMBA)	599000
2009	Samarbeid om fornyelse og utvikling, felles IKT-satsing i Grenland	1070000
2009	Felles portal- og publiseringsløsning for grenlandsommunene	330900
2009	Bo- og dagtilbud for tunge brukere (SAMBA)	328100
2009	Gjennomgang av Vekst i Grenland AS	222000
2009	SLT - Samordning av det foreb.arbeidet blant ungdom i Grenland.	150000
2009	Grenlandskarusellen for barn og unge	60000
2009	Interkommunalt geodatasamarbeid i Grenland	25000
2005-2009	Sum	12248262

Tabell 5.2 Prosjektskjønn til Grenlandssamarbeidet fra Fylkesmannen i Telemark. 2005-2009. Kr.

5.2.5 Midt-Telemark

Midt-Telemark omfatter tre kommuner, Bø, Nome og Sauherad. Regionen har et folketall på 16.500. Regionsamarbeidet er organisert med et Midt-Telemarksting som består av formannskapene og Midt-Telemarkrådet som består av ordførerne,

en politiker i tillegg fra hver kommune, samt rådmennene. Midt-Telemarkrådet ble etablert i 2001.

Midt-Telemark har mottatt ca. 8 mill. kr i prosjektskjønn fra Fylkesmannen i Telemark i perioden 2005-2009. Midlene er tildelt som en årlig ramme med mulighet for prioritering av konkrete prosjekter av regionrådet. Midlene har gått til felles IKT-systemer og utvikling av samarbeidsordninger mellom de tre kommunene på en rekke områder, jf. oversikten nedenfor.

I en evaluering av MTR-samarbeidet i 2007¹⁰, ble det konkludert med at kommunene har lykkes med å etablere samarbeidsordninger på en rekke områder som regnskap, PPT, barnevern, landbruk, næringsutvikling, IKT, brann og redning. På bakgrunn av spørreundersøkelser og andre vurderinger konkluderes det med at samarbeid er etablert på riktige og viktige områder og at kommunene har oppnådd betydelige gevinstar uten at det har oppstått vesentlige ulemper. Som hovedutfordringer ble det pekt på behov for videreutvikling av det interkommunale styringssystemet og tilrettelegging for utvidet samarbeid mellom kommunene.

Etter 2007 er samarbeidet i Midt-Telemark utviklet videre på en rekke områder. Kommunene har sluttført en omfattende bredbårdsutbygging og IKT-samarbeidet er utviklet videre med bl.a. innføring av nye fagsystemer, heldigitale arkiv, utvikling av elektronisk innbyggerdialog, digitale tjenester og e-forvaltning. Tjenestesamarbeidet er utvidet bl.a. gjennom oppfølging av samhandlingsreformen gjennom Midt-Telemark Helsekommune og ansettelse av felles folkehelsekoordinator.

Midt-Telemarkrådet framstår som et drivende regionråd som har kommet langt i retning av å etablere en sterk samarbeidsregion. Gjennom samarbeidet kan det vises til omfattende resultater og regionen er blant de mest interessante eksempler på hva som kan oppnås gjennom et langvarig og forpliktende samarbeid mellom faste partnere. Midt-Telemark har også valgt en styringsmodell basert på administrative vertskommuner i kombinasjon med politisk styring fra kommunestyrene og regionrådets organer. Vertskommunemodellen er her satt i system og modellen er på en rekke områder prinsipielt forskjellig fra en samkommunemodell.

¹⁰ NIVI Rapport 2007:1 Evaluering av interkommunalt samarbeid i Midt-Telemark

År	Prosjekt	Tilskudd FMT
2005	IKT-establering	250000
2005	Felles IKT-investeringer i Midt-Telemark	200000
2005	Skole IKT	70000
2005	Fagdataprogram PLO	300000
2005	Regionrådssekretariat	350000
2005	Brann-establering	200000
2005	MTLK-establering	200000
2005	Statistikk og tjenesteutvikling	150000
2005	Entreprenørskap og landbruk	90000
2005	Fagkonferanse	10000
2006	Digitale tjenester og utvikling av portalen - min epostkasse	300000
2006	IKT videreutvikling	250000
2006	MTL Digitale kart og GAB	200000
2006	Pleie og omsorg - profil	450000
2006	Entreprenørskap og lokale ressurser	100000
2006	Fagkonferanser	100000
2006	Forebyggende folkehelse	100000
2006	På trygg grunn	50000
2007	Pleie og omsorg - fagsystem	450000
2007	Min e-postkasse	412000
2007	IKT - teknisk interkommunal plattform	250000
2007	På trygg grunn	125000
2007	Folkehelsekoordinator	125000
2007	Entreprenørskap og lokale ressurser	42000
2007	Aktiv	8000
2008	E-kommuneprosjektet.	740000
2008	Infrastruktur for teknisk IKT samarbeid	250000
2008	Turnussystem	200000
2008	Langtidssykemeldte	170000
2008	Forebyggjande folkehelse	120000
2008	Profiling av kommunene	112000
2008	Kompetansehevingsprosjekt	80000
2008	Utvikling av Interkommunalt samarbeid.	50000
2008	På trygg grunn	12000
2009	E-kommune 2012	770000
2009	På trygg grunn	350000
2009	Kompetansehevingstiltak	200000
2009	Førebyggjande folkehelse	100000
2009	Midt-Telemark Helsekommune	50000
2005-2009	Sum	7986000

Tabell 5.3 Prosjektskjønn til Midt-Telemark fra Fylkesmannen i Telemark. 2005-2009. Kr.

5.2.6 Midtre Namdal

Midtre Namdal består av Namsos og tre omegnskommuner, Overhalla, Fosnes og Namdalseid. Regionen har et folketall på 18.900. Fram til 2009 var samarbeidet organisert med regionråd og et omfattende samarbeid gjennom ulike vertskommuneløsninger. Flatanger var en del av regionrådet, men valgte å stå utenfor ved etableringen av Midtre Namdal Samkommune fra 2009.

I perioden 2005-2009 mottok Midtre Namdal 5.5 mill. kr i prosjektskjønn fra Fylkesmannen i Nord-Trøndelag. Bevilgningene ble i hovedsak gitt til ulike

utviklings- og implementeringskostnader ved innføringen av samkommunen, inkludert omfattende evalueringer av erfaringene med tidligere styringsløsning og konkrete interkommunale ordninger.

Kommunene i Midtre Namdal har sammen med Levanger og Verdal vært nasjonale pionerer på to områder, dels i utvikling av et omfattende interkommunalt samarbeid om kommunale kjernefunksjoner, inkludert en rekke lovpålagte oppgaver, dels ved at kommunene er de første i landet som har utviklet en samkommunal styringsløsning tilpasset norske forhold. Hovedprinsippene i de to nasjonale styringsforsøkene danner grunnlag for en varslet lovregulering av styringsformen i et eget kapittel i kommuneloven. Det noteres at Midtre Namdal samkommune er tildelt Helsedirektoratets Samhandlingspris for 2010, med nasjonal helsepilot innenfor samhandlingsreformen og et unikt interkommunalt samarbeid på folkehelseområdet som begrunnelse.

I ulike kartlegginger og evalueringer dokumenteres at kommunene i begge de to samkommunene har hatt betydelig framdrift i samarbeidet, samtidig som det kan pekes på klare gevinster, særlig når det gjelder kompetanse og kvalitet på tjenester, men også på den økonomiske siden. Det vises til forskningsbaserte evalueringer av forsøkene og NIVIs kartlegginger og analyser for nærmere dokumentasjon av resultater. Fylkesmannen I Nord-Trøndelag har løpende vært en aktiv pådriver og tilrettelegger i et langvarig arbeid. Det gjelder både finansielt og faglig. Samkommunene framstår som gode eksempler på en langsiktig strategisk satsing fra fylkesmannen, som har gitt store resultater av praktisk og prinsipiell karakter.

År	Prosjekt	Tilskudd FMNT
2005	Regionsamarbeid i Midtre Namdal	900000
2006	Regionsamarbeid i Midtre Namdal	550000
2007	Utviklingsprosjekt Midtre Namdal regionråd	900000
2008	Regionrådets utviklingsprosjekter for 2008	1100000
2009	Implementering og utvikling av samkommuneforsøket i Midtre Namdal	2000000
2005-2009	Sum	5450000

Tabell 5.4 Prosjektskjønn til Midtre Namdal fra Fylkesmannen i Nord-Trøndelag. 2005-2009. Kr.

5.3 Resultater av IKT -prosjekter

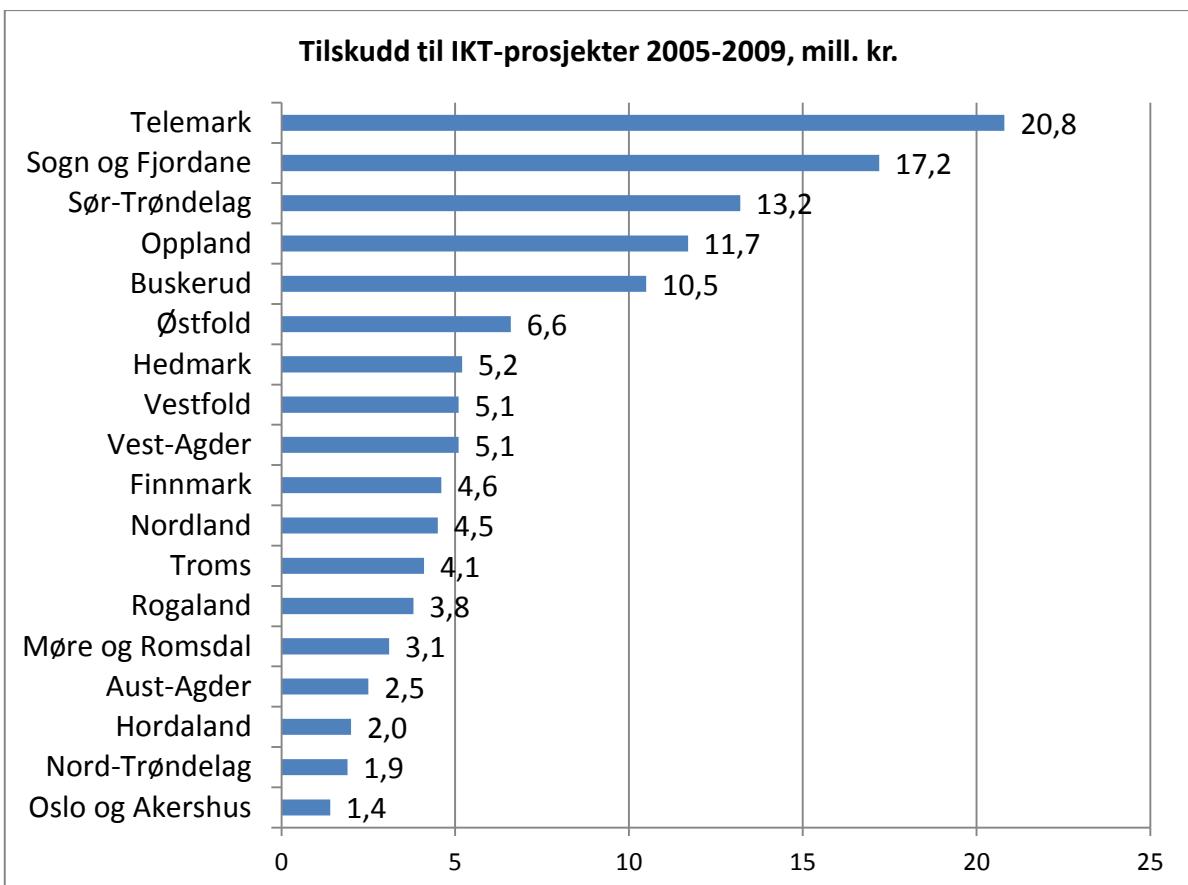
Prosjektdatabasen er gjennomgått med sikte på identifisering av alle IKT-prosjekter som er tildelt prosjektskjønn i perioden 2005-2009. Som IKT-prosjekter har vi regnet alle prosjekter som har hatt IKT-utvikling eller bruk av IKT som hovedformål eller som virkemiddel for fornyelse og omstilling.

Av 2073 prosjekter kommer vi fram til at 371 prosjekter har hatt IKT-utvikling som hovedtema. Det utgjør 18 prosent av alle prosjekter i perioden. Et stort flertall på 81 prosent av IKT-prosjektene har vært interkommunale. Mellom fylkene varierer antall prosjekter fra 8 i Nord-Trøndelag til 48 i Sogn og Fjordane. Årsaken til relativt få IKT-prosjekter i Nord-Trøndelag henger sammen med at mye av IKT-samarbeidet i fylkets faste samarbeidsregioner ble utviklet i forrige femårsperiode dvs. før 2005. Nordland og Finnmark skiller seg ut med en lav andel interkommunale IKT-prosjekter, hvilket kan tyde på at det regionale samarbeidet om IKT har kommet relativt kort i disse fylkene.

Når det gjelder andelen av samlet tilskudd som har gått til IKT-prosjekter, kommer vi fram til 22 prosent. Det utgjør 123 mill.kr. og fordeler seg på fylkene som vist i figuren nedenfor. I Sogn og Fjordane og Telemark er det bevilget rundt 20 mill.kr til IKT-prosjekter, mens bevilgningene i Sør-Trøndelag, Oppland og Buskerud ligger rundt 10 mill.kr. Lavest ressursbruk finner vi i Oslo og Akershus som kun har brukt i overkant 1 mill.kr. på IKT-prosjekter i femårsperioden.

Fylke	Andel av alle prosjekter %	Andel interkom. prosjekter
Sogn og Fjordane	48	92
Telemark	32	100
Østfold	28	95
Buskerud	25	100
Oppland	20	89
Rogaland	19	100
Oslo og Akershus	19	100
Vest-Agder	19	90
Finnmark	17	35
Vestfold	17	62
Hordaland	17	91
Aust-Agder	13	75
Sør-Trøndelag	12	70
Hedmark	11	73
Nordland	11	33
Troms	10	87
Møre og Romsdal	10	75
Nord-Trøndelag	8	100
Sum	18	81

Tabell 5.5 Andel IKT-prosjekter i fylkene. 2005-2009.



Figur 5.2 Bevilgninger til IKT-prosjekter 2005-2009. Mill.kr.

Nærmere analyse av IKT-prosjektenes innhold, viser at det er svært store variasjoner i hva fylkesmennene har gitt støtte til. Innholdet dekker alt fra fornyelse av en kommunes hjemmeside til brede og store satstinger på utbygging av felles IKT-systemer og -tjenester mellom flere kommuner. I de interkommunale prosjektene finner vi for flere fylker få eller ingen eksempler på at et er gitt støtte til brede regionale løsninger. Deltakelsen i prosjektene kan virke tilfeldig og går i noen tilfeller på tvers av etablerte regionrådsområder og geografisk funksjonelle regioner.

Gjennomgangen tyder på at mange av landets fylkesmenn har vært høyst pragmatiske i sin tilnærming til IKT-utviklingen i kommunene. I et flertall av fylkene ser vi grunn til å etterlyse mer systematiske tilnærninger til innhold og geografisk nedslagsfelt for de prosjekter som støttes, bl.a. i lys av nasjonale retningslinjer og erfaringer som er høstet med IKT-utvikling i kommunene.

Som nevnt i kapittel 4.5 er det i noen grad igangsatt enkeltevalueringer av IKT-prosjekter som har vært finansiert gjennom fylkesmannens prosjektmidler. Disse har ikke vært tilgjengelige for evaluator i forbindelse med dette oppdraget.

I en samlet analyse og vurdering av IKT-utviklingen i kommunene konkluderer imidlertid Devoteam da Vinci at det i dag er betydelige utfordringer knyttet til manglende IKT-samordning i kommunal sektor.¹¹ Det vises til at dagens IKT-utvikling og forvaltning i kommunene er ressurskrevende, og at det er et stort

¹¹Devoteam da Vinci 2011: Felles-IKT-utvikling i kommunal sektor. Utfordringer og muligheter med IKT-styring og IKT samarbeid

potensiale for mer IKT-samarbeid og samordning. Det påpekes at det er store forskjeller mellom kommunene mht. IKT-modenhet og IKT-arkitekturen er ikke enhetlig. Det poengteres at de betydelige ulikheterne i kommunenes modenhet på IKT-området er en direkte trussel for å oppnå politiske mål om likeverdige tjenester til innbyggere og næringsliv uavhengig bosted. Med hensyn til utviklingsarbeidet på sektoren felles følgende dom:

Det er manglende styring og fragmentert finansiering av kommunal IKT-utvikling. I dag støttes IKT-utvikling i kommunesektoren gjennom ulike prosjektorienterte finansieringsordninger, fra sentrale myndigheter, Innovasjon Norge, EU, Regionråd, KS, fylkeskommune og fylkesmann. Programmene er i liten grad koordinert. Prosjektaktivitet som igangsettes, er styrt av de finansieringsmulighetene som til enhver tid er tilgjengelig, og det finnes ikke mekanismer for å plukke opp og videreføre resultater av felles interesse for sektoren. Det mangler en felles nasjonal prioritering for kommunale IKT-prosjekter i forhold til en helhetlig kommunal IKT-utvikling.

5.4 Resultater av prosjekter rettet mot barnevern og tiltak for barn og unge

Sektorgjennomgangen kapittel 3.7.7 viser at det har vært gjennomført en rekke prosjekter rettet mot barn og unge. Mange har dreid seg om samarbeid om barnevernstjenesten, men også andre prosjekter rettet mot barn og unge er gjennomført med finansiering av fornyingsmidlene. Vi skal først se nærmere på resultater av barnevernsprosjektene med særlig blikk på en satsing som ble gjennomført i Sør-Trøndelag for å styrke tjenesten i 2010. Deretter gjennomgås resultater av tiltak rettet mot barn og unge i lys av foreliggende evalueringer.

5.4.1 Barnevern

Nærmere analyse av prosjektdatabasen viser at fylkesmennene har gitt støtte til minst 43 prosjekter hvor samarbeid om barnevern har vært hovedtema. I mange av disse tilfellene har målene med prosjektene vært å utrede felles tjenester. Utredninger har pågått i alle fylkene og det ble i perioden 2005-2009 brukt 18 mill.kr til denne typen prosjekter, jf. oversikt nedenfor.

Det har i denne omgang ikke vært tid til å gjøre detaljerte oppfølginger for å finne ut hvor mange som faktisk har realisert felles tjenester eller andre former for samarbeid. Inntrykket er at mange har etablert formalisert samarbeid, men i oversikten finner vi også eksempler på det motsatte. Flere av utredningene har dessuten omhandlet samarbeid mellom to eller tre små kommuner, hvor det kan reises spørsmål om bredere regionale fellesløsninger burde vært realisert. Flere kommuner har også fått tilskudd gjennom flere år for å avklare om det skal etableres et formalisert samarbeid. Det er dessuten et viktig poeng at initiativ til samarbeid om barnevern ikke nødvendigvis har kommet i de fylker og de kommuner som kan ha størst behov for samarbeid.

I lys av klare faglige anbefalinger og foreliggende evalueringer av interkommunalt barnevernsamarbeid, kan det stilles spørsmål om fylkesmennenes ressursbruk til utredninger og at ikke flere har tatt mer aktive initiativ til konkrete omstillinger. Gjennom de siste ti årene er det gjennomført en rekke evalueringer for å dokumentere erfaringene med interkommunale barneverntjenester. Nasjonale

forvaltningsforsøk med interkommunalt barnevern har vært gjenstand for både brede forskningsbaserte evalueringer¹² og egenevalueringer i regi av berørte kommuner. Videre har fylkesmennene drevet tilsyn med interkommunale tjenester, det er utarbeidet revisjonsrapporter og barnevernledere kan ha gjennomført egne erfatingsoppsummeringer. Fra Sør-Trøndelag foreligger eksterne evalueringer av barneverntjenestene i Værnesregionen¹³ og Orkdal, Agdenes og Meldal. Fra Nord-Trøndelag foreligger bl.a. evalueringer av barneverntjenesten i Midtre Namdal¹⁴ og evaluering av Innherred samkommune¹⁵. En sammenfatning av relevante studier av fordeler og ulemper med interkommunale barneverntjenester er gitt i en grunnlagsrapport for et fylkesinitiativ for utvidet samarbeid om barnevern i Sør-Trøndelag¹⁶.

Gjennomførte evalueringer gir grunnlag for følgende overordnede konklusjon:

- De kommunale barnevernoppgavene er godt egnet for interkommunalt samarbeid
- En mer profesjonell barneverntjeneste bidrar til at flere utsatte barn og unge får bedre hjelp til riktig tid og med rett kompetanse
- Kommuner som samarbeider oppnår som regel bedre kvalitet på tjenestene og økt rettssikkerhet for brukerne
- Flere tjenester opplever lavere terskel for kontakt fra brukerne og dermed bedret tilgjengelighet
- Kommunene oppnår økt sikkerhet og trygghet for at tjenestene løses i tråd med lovpålagte krav og statlige forventninger
- Samarbeid leder ikke til økonomisk innsparing, som heller ikke bør være det viktigste motivet for interkommunalt samarbeid om barnevern

Utfordringer ved interkommunale barneverntjenester kan særlig være knyttet til følgende:

- Løpende diskusjoner om dimensjonering og ressurstilføring til tjenesten som følge av økt saksmengde og stigende forventninger til tjenesten
- Politisk forankring og overordnet styring av tjenesten, herunder spørsmålet om tjenesten skal være administrativt forankret i en vertskommune eller politisk forankret i et eget styre eller folkevalgt nemnd
- Behov for utvikling av et samordnet rapporteringssystem for tjenesten
- Lokal tilstedeværelse og samhandling med kommunale instanser som er viktige samarbeidspartnere for barnevernet

¹²Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern, rapport nr 229 2006, Telemarksforskning-Bø

¹³Evaluering av Barneverntjenesten i Midt-Trøndelag, RO-november 2008

¹⁴Sluttevaluering av forsøk med felles barneverntjeneste i Midtre Namdal, Trøndelag Forskning og Utvikling AS, 2008. Sammenfatninger finnes i NIVI-rapport 2008:3 Erfaringer med dagens samarbeid og vurdering av alternative styringsmodeller i Midtre Namdal.

¹⁵Evaluering av Innherred samkommune, TFU-rapport 2007:1. Sammenfatning finnes i NIVI-rapport 2008:2 Erfaringer med interkommunalt samarbeid i Nord-Trøndelag

¹⁶NIVI rapport 2010:1 Fylkesinitiativ for økt samarbeid om barnevern i Sør-Trøndelag

- Praktisering av åpenhet fra en mer profesjonell og kompetent tjeneste som i større grad forholder seg til faglige krav til taushetsplikt og habilitet
- Informasjonstiltak overfor brukere og samarbeidspartnere
- Praktisk omstilling og tilrettelegging av IKT-systemer, administrative rutiner, kontorløsninger etc.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag har gjort barnevern til en del av et samlet fylkesinitiativ for utvidet kommunesamarbeid fra 2010. Ved oppstart var det 11 av 25 kommuner som hadde etablert formalisert samarbeid om barnevern. Frem til i dag har 9 andre kommet gjort vedtak om etablering av felles tjenester eller tilslutning til allerede etablerte fellestjenester. I dag er det dermed bare fire av 25 kommuner i fylket som ikke deltar i interkommunale fellestjenester for barnevern (Trondheim, Klæbu, Melhus og Midtre Gauldal). Barneverninitiativet i Sør-Trøndelag ble lagt opp med en felles prosess for hele fylket og det ble bl.a. laget en felles utredning om utfordringsbilde, veilederende kapasitetsnormer og aktuelle samarbeidsmodeller som grunnlag for omstillinger i kommunene¹⁷. Det er neppe tvil om at en proaktiv og støttende fylkesmann i dette tilfellet har bidratt sterkt til grunnleggende omstillinger i en sårbar tjeneste. Satsingen på barnevern inngikk for øvrig i et samlet fylkesinitiativ med vekt på etablering av forpliktende samarbeidsstrategier innenfor faste samarbeidsregioner og en mer systematisk tilnærming til samarbeid om IKT. Også på disse områdene kan det vises til større aktivitet og mer forpliktende prosesser.

Barnevernsområdet har vært prioritert ved mange embeter, men det er ikke kjent hvorvidt det er tatt tilsvarende initiativ i andre fylker. Det finnes fortsatt mange små kommuner som løser krevende barnevernsoppgaver med svært små stillingsressurser. Det gjelder f.eks. et fylke som Nordland hvor det i 2010 ble dokumentert at 60 prosent av kommunene ikke har inngått formalisert samarbeid om barnevern¹⁸. For omkring 20 av fylkets 44 kommuner ble det registrert mellom 0,1- 2 årsverk i barneverntjenesten. Ellers i landet finnes en rekke eksempler på mellomstore og store kommuner, for eksempel i flerkommunale byområder, som antakelig kunne vært tjent med mer samarbeid om barnevern og øvrige sosialtjenester.

¹⁷ NIVI rapport 2010:1 Fylkesinitiativ for økt samarbeid om barnevern i Sør-Trøndelag

¹⁸ NIVI-rapport 2010:2 Status for interkommunalt samarbeid i Nordland

Nr	År	Fylke	Tilskudd	Mottakerkom.	Samarbeidende kommuner	Prosjektnavn
1	2005	Buskerud	350000	Drammen	6 kom i Dr.regionen+ Øvre Eiker	Drammensregionens barnevernsamarbeid
	2007	Buskerud	450000	Drammen	6 kom i Dr.regionen	Drammensregionens barnevernsamarbeid
2	2006	Buskerud	250000	Kongsberg	Flesberg, Rollag, Nore og Uvdal	Samarbeid om barnevern
3	2007	Buskerud	130000	Kongsberg	6 kom i Kongsbergreg.	Program: "Sammen om barnevern"
	2008	Buskerud	75000	Kongsberg	7 kom i Kongsbergreg.	Regionalt program «Sammen om barnevern»
	2008	Telemark	50000	Kongsbergreg.	8 kom i Kongsbergreg.	Regionalt program «Sammen om barnevern»
4	2006	Buskerud	100000	Gol	Hemsedal, Nes, Flå	Utdeling av samarbeid i barnev.tjenesten
5	2006	Buskerud	100000	Ål	Hol	Felles barneverntjeneste
6	2005	Finnmark	500000	Tana	6 kom i Øst-Finnmark	Interk.samarbeid barnevern i Ø-Finnmark
	2006	Finnmark	250000	Tana	5 kom i Øst-Finnmark	Oppstart samarbeid innen barnevern i Ø-Finnmark
7	2009	Finnmark	240000	Gamvik	Lebesby	Felles barnevernstjeneste på Nordkyn
	2009	Finnmark	240000	Gamvik	Lebesby	Felles barnevernstjeneste på Nordkyn
8	2006	Finnmark	330000	Karasjok	Kautokeino, Porsanger	Samordning av barnevern i Avjovarre urfolksregion
	2009	Finnmark	200000	Kautokeino	Karasjok og Porsanger	Utvikling av bv-samarbeid Ávjuvárre urfolksregion
9	2005	Hedmark	150000	Alvdal	Tolga, Tynset	Interk. samarbeid om felles barnverntjenester
	2005	Hedmark	150000	Tynset	Tolga, Alvdal	Interk. samarbeid om felles barnverntjenester
	2005	Hedmark	150000	Tolga	Tynset, Alvdal	Interk. samarbeid om felles barnverntjenester
10	2008	Hedmark	300000	Åsnes	Grue, Våler	Samarbeid om barneverntjenesten
11	2005	Hordaland	300000	Odda	5 kom i Hardanger	Hardanger barnevernsamarbeid
	2006	Hordaland	200000	Odda	4 kom i Hardanger	Hardanger barnevernsamarbeid
	2007	Hordaland	200000	Odda	4 kom i Hardanger	Hardanger barnevernsamarbeid
	2008	Hordaland	200000	Odda	4 kom i Hardanger	Hardanger barnevernsamarbeid
12	2006	Hordaland	100000	Voss	Granvin	Interkommunalt samarbeid
13	2005	Møre og Romsdal	200000	Kristiansund	Averøy, Frei	Barnevernsamarbeid
14	2005	Møre og Romsdal	250000	Stordal	Norddal, Ørskog, Skodje, Vestnes	Interk. samarbeid sosial/barnevern og PLO
	2007	Møre og Romsdal	600000	Ørskog	Skodje, Stordal, Norddal	Interk. samarbeid om barnevern Storfjord området
	2008	Møre og Romsdal	375000	Ørskog	Stordal, Norddal, Skodje	Utvikling og organisering av barnevernstjenesten
15	2005	Møre og Romsdal	300000	Volda	Ørsta	Barnevernsamarbeid
	2007	Møre og Romsdal	200000	Volda	Ørsta	Interkommunalt barnevernsamarbeid Volda/Ørsta
16	2006	Møre og Romsdal	600000	Molde	Romsdal regionråd	Interkommunalt barnevernssamarbeid i Romsdal
	2007	Møre og Romsdal	600000	Molde	6 kom i Romsdal+Eide, Gjemnes	Interkommunalt barnevernssamarbeid i Romsdal
17	2009	Møre og Romsdal	300000	Nesset	Sunddal, Tingvoll	Interkommunalt samarbeid barnevern
18	2009	Møre og Romsdal	200000	Herøy	6 kom på Søre Sunnmøre	Barnevernløftet på Søre Sunnmøre
19	2009	Møre og Romsdal	200000	Halsa	Surnadal, Rindal, Halsa	Interkommunalt samarbeid om barnevern
20	2005	Nordland	200000	Evenes	Tjeldsund og Skånland	Utdeling interkommunalt samarbeid
	2009	Nordland	200000	Evenes	Skånland	Barnevern, tilleggsøknad
	2009	Troms	250000	Skånland	Evenes	Innfasing felles barnevern
21	2008	Nordland	300000	Herøy	Dønna, Alstahaug, Træne og Leirfjord	Interkommunalt barnevern
	2009	Nordland	300000	Herøy	Dønna, Alstahaug og Leirfjord	Interkommunalt barnevern - Ytre Helgeland
22	2005	Nord-Trøndelag	600000	Vikna	Nærøy og Leka	Samarbeidsprosjekt Ytre-Namdal
23	2006	Nord-Trøndelag	500000	Stjørdal	Frosta og Meråker	Interkommunalt samarbeid i Værnesregionen
	2008	Sør-Trøndelag	80000	Selbu	Værnesregionen	Evaluering av barnevernsamarbeid
24	2005	Oppland	100000	Vågå	Sel	Felles barneverntjeneste
25	2005	Oppland	250000	Vestre Toten	Østre Toten	Felles barneverntjeneste
26	2007	Oppland	300000	Dovre	Lesja, Skjåk, Vågå, Lom, Sel	Barnevernsamarbeid i Nord-Gudbrandsdal
27	2009	Oppland	250000	Vang	Vestre Slidre	Felles barnevern i Vang og Vestre Slidre
28	2006	Rogaland	385000	Stavanger	Sola, Randaberg og Rennesøy	Barnevernvakta
	2008	Rogaland	350000	Stavanger	Sola, Randaberg, Rennesøy	Familievalsprosjektet ved barnevernvakta
29	2009	Rogaland	250000	Rennesøy	Finnøy	Samarbeidsprosjekt om barnevern
30	2005	Sogn og Fjordane	200000	Hyllestad	Askvoll, Fjaler, Solund, Hyllestad	Forsøk med felles barnevernkontor 2006 - 2009
31	2006	Sogn og Fjordane	125000	Sogndal	6 kom i Sogn	Barnevernteam Sogn (BTS)
32	2008	Sogn og Fjordane	600000	Sogndal	Leikanger, Luster	Interkommunalt barnevern
33	2005	Sør-Trøndelag	50000	Oppdal	Rennebu og Midtre Gauldal	Regional barnevernstjeneste
34	2005	Sør-Trøndelag	100000	Hemne	Snillfjord	Felles sosial- og barnevernstjeneste
35	2005	Telemark	352000	VT Tinget	7 kom i Vest-Telemark	Barnevernvakt
	2006	Telemark	100000	VT Tinget	7 kom i Vest-Telemark	Barnevernsamarbeidet
	2005	Troms	200000	Salangen	7 kom i Vest-Telemark	Felles barneverntjeneste
36	2006	Troms	125000	Gratangen	Ibestad, Lavangen, Salangen	Felles barnevern, IKT-drift og økonomikkontor
	2007	Troms	200000	Gratangen	Lavangen, Salangen, Ibestad	Felles barnevern, IKT-drift og økonomikkontor
37	2008	Troms	300000	Salangen	Gratangen, Lavangen	Forsøk med lavterskelbarnevern i grunnskolen
	2009	Troms	300000	Salangen	Gratangen og Lavangen	Forsøk med lavterskelbarnevern i grunnskolen
38	2005	Troms	200000	Nordreisa	Kvænangen	Felles barneverntjeneste
39	2006	Vest-Agder	500000	Audnedal	7 kom i Lister og Lindesnesregionen	Regional barnevernstjeneste
40	2007	Vest-Agder	300000	Flekkefjord	Listerrådet	Interkommunalt barnevernprosjekt i Lister
	2008	Vest-Agder	300000	Kvinesdal	Listerrådet	Interkommunalt barnevernprosjekt i Lister
	2009	Vest-Agder	290000	Kvinesdal	4 kom i Lister unntatt Hægebostad	Interkommunalt barnevernsamarbeid i Lister, fase 3
41	2008	Vestfold	225000	Hof	Holmestrand	Utrede interkommunalt barnevernsamarbeid
42	2009	Vestfold	100000	Re	Hof og Holmestrand	Samarbeid om barnevern
43	2005	Østfold	130000	Hobøl	Askim, Skiptvet og Spydeberg	Samordning av sosial- og barneverntjenestene

Tabell 5.6 Tilskudd til interkommunale barnevernprosjekter 2005-2009.

5.4.2 Prosjekter rettet mot barn og unge

Det er gjennomført ulike typer prosjekter rettet mot barn og unge med finansiering fra prosjektmidlene. For enkelte av disse foreligger det egne evalueringer. Det gjelder bla for seks ulike prosjekter rettet mot barn og unge i Vestfold som ble gjennomført i tidsperioden 2004-2007. Østlandsforskning har evaluert disse prosjektene¹⁹. Prosjektene varierte i aktivitet, omfang og målgruppe, men hadde som felles mål å gi gode, effektive kommunale tiltak for barn og unge med utviklingsforstyrrelser og adferdsproblematikk. For alle prosjektene var satsing på forebyggende tiltak et viktig aspekt.

- Svelvik kommune: Koordinering av tjenester til barn og unge med sammensatte behov
- Larvik kommune: Sentrumsprosjektet: Tverrfaglig samarbeid for bedre levekår
- Nøtterøy kommune: ... i farta: ADHD-prosjekt – metodikk for utvikling og mestring
- Horten kommune: PAS: Positiv alternativ skole i ungdomsskolen
- Re kommune: Aktiv i Re: Fritids- og avlastningstilbud og aktiv skoledag
- Hof kommune: Sosialpedagogisk rådgiver i skolen

Tabell 5.7 Prosjekter rettet mot barn og unge i Vestfold

Østlandsforskning har evaluert erfaringene fra prosjektene etter noen generelle suksesskriterier for forebyggingsarbeidet, men har også gjort noen mer generelle vurderinger av bruken av fornyingsmidler til slike typer prosjekter. Alt i alt gir evalueringen et positivt bilde av resultatene som er oppnådd. Enkelte av prosjektene har lyktes bedre enn andre i forhold til evalueringsskriteriene som var lagt til grunn. Det pekes bla på at det er gjort ulike valg mht. prosjektenes organisering, dvs. om de er organisert innenfor eller utenfor den ordinære forvaltningsstrukturen, og at det får følger for prosjektenes forankring i kommuneorganisasjonen og videreføring etter endt prosjektperiode. Resultatet i Vestfold er imidlertid at de fleste av prosjektene og tiltakene har blitt implementert i i enhetenes ordinære drift og gir barn og unge bedre og flere forebyggende tilbud.

Østlandsforskning gir også en positiv vurdering av bruken av fornyingsmidler til forebyggingsprosjekter. Det framheves at prosjektene på ulikt vis har bidratt til å utvikle nye modeller med overføringsverdi til andre kommuner og synliggjort både behov og muligheter. Det blir samtidig påpekt at tildeling av prosjektmidler til forebyggningstiltak må ledsages av sterke foringer til forankringen av prosjektene i kommuneorganisasjonen, samt forventninger om evalueringer av prosjektene.

5.5 Resultater av småprosjekter

Fylkesmennenes forvaltning av prosjektskjønn preges ikke bare av store og tunge satsinger, men også av en rekke mindre prosjekter av løpende karakter. I NIBRs evaluering av prosjektskjønnet i Telemark ble det framhevet at midlene til prosjektskjønn er små, men viktige, og at det kan være viktig å opprettholde en viss bredde i forvaltningen av midlene.

¹⁹ ØF-rapport nr. 09/2008 Nyttet det i Vestfold. Evaluering av tiltak for barn og unge i 6 kommuner.

NIVI støtter en slik vurdering i lys av at kommunene driver en omfattende virksomhet hvor behovet for omstilling og fornyelse kan gjelde mange fagområder og sektorer. Fra flere embeter blir det veklagt at små tilskudd fra fylkesmannen kan utløse betydelige omstillinger og at midlene er viktig i den løpende dialog om utviklingsinitiativ i kommunene.

I difis siste undersøkelse om kommunenes erfaringer med fylkesmannen²⁰, framhever et stort flertall blant ordførere og rådmenn at skjønnsmidlene er viktige for arbeidet med omstilling og fornying i egen kommune. Det er antakelig uttrykk for at kommunene forventer at fylkesmannen skal ha tilgjengelige midler til ulike typer prosjekter i kommunene.

5.6 Tildelinger i strid med KRDs retningslinjer

I en gjennomgang av prosjektdatabasen for 2005-2009 finner vi få eksempler på bruk av prosjektskjønn som er eller kan være i direkte strid med KRDs retningslinjer. I databasen finner vi fem eksempler på at det er gitt støtte til utredning av kommunenesammenslutning, hvilket er i strid med retningslinjene. Det gjelder fusjonsutredninger for Lillehammerregionen, Hadeland, Kongsvinger/Eidskog, Salten og Ofoten. I Nordland er det gitt et større beløp til kommunestrukturprosjektet i Salten (625.000 kr), mens Ofoten har fått støtte til et prosjekt som har dreid seg om både kommunestruktur og samarbeid (380.000 kr). Til de øvrige utredningene har fylkesmennene bevilget beløp i størrelsesorden 200-350.000 kr. For øvrig i databasen finner vi noen eksempler på støtte til næringsutvikling og typiske satsingsområder innenfor regional- og distriktpolitikken, men dette er ikke av stort omfang.

I en rekke fylker finner vi eksempler på det en kan kalle kriseskjønn til enkeltkommuner, tilskudd til interne omstillinger og det som kan betraktes som vanlige driftsoppgaver, samt originale prosjekter hvor fornyingsaspektet kan diskuteres. Disse tildelingene kan tolkes å ligge innenfor fylkesmannens skjønnutsøvelse og vi har ikke grunnlag for å framheve dette som noen vesentlig innvending i forhold til gitte retningslinjer. I en streng fortolkning av fornyelse hvor det vektlegges genuint nye tilnærminger og overføringsverdi til andre kommuner, kan det imidlertid stilles spørsmål ved svært mange av de prosjekter som har fått støtte.

5.7 Oppsummering

Analysen av resultater og effekter kan sammenfattes i følgende punkter:

- Over en femårsperiode har fylkesmennene bevilget 340 mill.kr til initiering av interkommunalt samarbeid. Det utgjør 60 prosent av det samlede prosjektskjønn i perioden. Ulike kartlegginger og evalueringer tyder på at fylkesmennene har bidratt til utvikling av et praktisk pragmatisk samarbeidssystem i kommunesektoren. Dette kjennetegnes ved fragmenterte styringsløsninger og svak innholdsmessig utvikling.
- En overordnet resultatvurdering tilsier at noen kommuner og samarbeidsregioner har lykkes med å initiere mange interkommunale

²⁰Difi-Rapport 2010:11 Fylkesmannen 2010. En undersøkelse av kommunenes erfaringer med og oppfatning av Fylkesmannen.

ordninger, mens andre kan vise til få resultater til tross for store prosesskostnader.

- Ulike kartlegginger og evalueringer tyder på at de som har lykkes med å etablere forpliktende samarbeid som regel oppnår betydelige gevinst fra samarbeidet i form av bredere kompetanse og bedre kvalitet på tjenester, i mange tilfeller også mer effektiv ressursbruk og økonomisk innsparing. Samtidig opplever mange kommuner styringsmessige og demokratiske utfordringer som følge av et fragmentert samarbeid.
- Gjennomgangen av bevilgninger til konkrete samarbeidsregioner viser store variasjoner i fylkesmennenes ressursbruk for å initiere samarbeid. Over en femårsperiode finner vi 20 samarbeidsregioner i landet som har mottatt over 4 mill.kr i prosjektskjønn fra fylkesmannen. Regionrådene i Telemark og Knutepunkt Sørlandet er de regionene som har mottatt mest prosjektskjønn i den aktuelle perioden. Det er i tillegg identifisert 11 andre samarbeidsregioner som har mottatt mellom 2-4 mill.kr.
- Knutepunkt Sørlandet er et eksempel på en flerkommunal byregion som kan vise til positive resultater gjennom bl.a. etablerte fagnettverk, formalisert samarbeid om areal, transport og miljø, samt felles brannvern. Likevel kan det reises spørsmål om fylkesmennenes ressursbruk til omstilling og fornying fordi kommunene foreløpig ikke har lykkes med å etablere formalisert samarbeid om sentrale tjenester og støttefunksjoner. Grenlandssamarbeidet har hatt en omfattende ressursbruk og kan vise til konkrete resultater i form av oppbygging av felles systemer, men har foreløpig kommet kort i samarbeidet om planlegging, administrasjon og tjenester. Midt-Telemark framstår som et drivende regionråd som har kommet langt i retning av å etablere en sterkt samarbeidsregion mellom faste partnere. Kommunene i Midtre Namdal har initiert et omfattende samarbeid om utviklingsoppgaver og lovpålagte tjenester og kan vise til en rekke positive resultater av samarbeidet. Fylkesmannen i Nord-Trøndelag har gjennom bruk av prosjektskjønn og på annen måte bidratt aktivt til utvikling av Midtre Namdal samkommune og Innherred samkommune, som innebærer en ny og alternativ styringsløsning for omfattende samarbeid om kjerneoppgaver.
- I perioden 2005-2009 har fylkesmennene gitt støtte til 371 prosjekter som har hatt IKT-utvikling som hovedtema. I analysene konkluderes det med store variasjoner i fylkesmennenes innsats for å stimulere til IKT-utvikling i kommunene. Gjennomgangen tyder på at en mer effektiv ressursbruk krever en mer systematisk tilnærming til innhold og geografisk nedslagsfelt for de prosjekter som støttes.
- Også fylkesmennenes stimulering til samarbeid om barnevern har vært svært ulik. Innsatsen preges av høyst varierende forekomst av samarbeidsprosjekter i ulike fylker og en omfattende ressursbruk til utredninger uten at det alltid kan vises til konkrete resultater.
- Fylkesmennenes støtte til små og løpende prosjekter vurderes som et viktig virkemiddel som kan utløse betydelige omstillinger på ulike fagområder. Kommunene vurderer tilgang til utviklingsmidler som viktig og forvaltning av midler til prosjektskjønn er av betydning for fylkesmannens løpende utviklingsdialog med kommunene.

- I gjennomgangen er det funnet få eksempler på forvaltning av prosjektskjønn som er i direkte strid med KRDs retningslinjer. I en streng fortolkning av fornyelse hvor det vektlegges genuint nye tilnærmingar og overføringsverdi til andre kommuner, kan det imidlertid stilles spørsmål ved svært mange av de prosjekter som har fått støtte.

6. Vurdering av måloppnåelse i forhold til retningslinjer

6.1 Tilnærming

Er det godt samsvar mellom fylkesmennenes forvaltning av fornyings- og omstillingsmidlene og de mål, intensjoner og retningslinjer som KRD har satt for fylkesmennenes oppdrag på dette området? Vi vil tilnærme oss problemstillingen ved å foreta samsvarsverdinger på to nivåer. For det første blir samsvaret mellom fylkesmannens forvaltningspraksis og retningslinjene vurdert på bakgrunn av analysen av forvaltningsmodeller, praksis og prioriteringer i kapittel 3 og 4. For det andre blir samsvaret mellom oppnådde resultater og retningslinjene vurdert med bakgrunn i analysen av resultater og effekter i kapittel 5.

6.2 Forholdet mellom retningslinjer og handlefrihet

Det ligger i selve begrepene ”skjønnsmidler” og ”prosjektskjønn” at det er forutsatt at fylkesmannen skal basere sitt arbeid og prioriteringer på selvstendig grunnlag. Fylkesmannen skal utøve et skjønn; dels basert på kjennskap til kommunenes utfordringer og lokale omstillingsbehov, og dels basert på fylkesmannens forankring i det nasjonale styringssystemet og ansvar for å ivareta nasjonale mål. Skjønnnsutøvelsen forutsetter handlefrihet og det får konsekvenser for hvordan sentrale mål og retningslinjer fastsettes for forvaltningen av midlene. De nasjonale retningslinjene må være tilstrekkelig vide til at de tillater rom for regionale tilpasninger og løsninger. Det kan samtidig gi noen utfordringer i forhold til å vurdere samsvar mellom retningslinjer på den ene siden og forvaltningspraksis og resultater på den andre. Vide mål og retningslinjer vil fort kunne bli av så overordnet karakter at de innebærer få eller ingen begrensinger i forhold til praksis. Virkemiddelbruken i fylkene vil da kunne sies å være i samsvar med de nasjonale retningslinjene nærmest per definisjon fordi målene er så vide at det meste av prosjekter kan defineres innenfor.

På bakgrunn av den gjennomførte analysen av forvaltningspraksis i kapittel 4 har evaluatoren et klart inntrykk av at KRDs mål og retningslinjer er uproblematiske å forholde seg til. Retningslinjene benyttes av samtlige embeter i prosessen med å prioritere prosjekter samtidig som et stort flertall oppgir at de supplerer vurderingen med egne vurderinger og satsinger, gjerne forankret i egne fylkesvise retningslinjer. KRD sine retningslinjer kan derfor sies å balansere hensynene mellom styring og handlefrihet på en god måte. De gir reelle føringer for forvaltningen av midlene samtidig som de gir fylkesmennene tilstrekkelig handlingsrom.

6.3 Samsvar mellom retningslinjer og forvaltningspraksis

Som oppsummert i kapittel 2.4 kan KRDs retningslinjer sies å bestå av tre typer føringer som i all hovedsak har vært stabile i perioden 2005-2010. De består dels av tematiske satsinger, dels av noen begrensinger i forhold til hva midlene kan benyttes til og dels noen forventninger til prosjektenes gjennomføring og overføringsverdi.

6.3.1 Samsvar mellom tematiske satsinger og faktiske prioriteringer?

En registrert samvariasjon mellom definerte årvisse satsinger og vekst i konkrete prosjekter gir en indikasjon på at det er samsvar mellom satsingsområder og faktisk virkemiddelbruk. Basert på analysen av prosjektdatabasen i kapittel 3 synes det å være grunnlag for å hevde at det er sammenhenger mellom satsinger signalisert i retningslinjene for ett bestemt år og økning i konkrete prosjekter innenfor satsingsområdet det aktuelle året. Interkommunalt samarbeid (uten noen nærmere avgrensing) og omstilling av kommunenes egen organisasjon og tjenesteproduksjon var to temaer som ble framhevet i KRDs retningslinjer i årene 2006 og 2007. Som vist i kapittel 3.5 var det en korresponderende vekst i både antall interkommunale prosjekter og antall prosjekter med kvalitet og tjenesteutvikling som mål i denne perioden. Tallene indikerer tilsvarende sammenhenger mellom satsinger og prosjekter på andre områder, f eks ser vi en vekst i antall prosjekter som har omhandler sykefravær etter at omtale av Kvalitetskommuneprogrammet kom med i retningslinjene for 2008. Etikk og tillitsskapende forvaltning som kom inn som satsingsområde i retningslinjene for 2010, har ikke vært studert nærmere ettersom satsingen faller utenfor studiens analyseperiode.

6.3.2 Samsvar mellom departementets begrensinger for bruken av midlene og praksis?

I henhold til retningslinjene skal ikke midlene benyttes til å gi:

- Støtte til rene næringsutviklingsprosjekter
- Støtte til interne strukturelle omorganiseringer i kommunene
- Støtte til ordinære interkommunale prosjekter
- Støtte til kommunestrukturprosjekter

Finner vi eksempler på bruk av prosjektskjønn som er eller kan være i direkte strid med disse føringene?

I analysen av prosjektdatabasen for 2005-2009 fant vi noen eksempler på at det er gitt støtte til utredning av kommunesammenslutning, hvilket er i strid med retningslinjene. I gjennomgangen av fylkesvise retningslinjer så vi at ett embete signaliserte kommunesammenslutning som et område som vil bli prioritert for prosjektstøtte, eventuelt samfinansiert med midler fra KRD. Vi fant også noen eksempler på støtte til prosjekter som har koblinger mot næringsutvikling og som således faller innenfor tiltak som kan få regionale utviklingsmidler fra fylkeskommunen. Omfanget av slike prosjekter er likevel lite. Det er også eksempler på tilskudd til interne omstillinger og originale prosjekter hvor fornyingsaspektet kan diskuteres.

Flere fylkesmannsembeter signaliserer overfor kommunene at man primært vil støtte interkommunale samarbeidsprosjekter. Denne føringen kan tolkes å stå i et visst spenningsforhold til KRDs retningslinjer om at ordinære interkommunale prosjekter normalt ikke skal utløse økonomisk støtte fra skjønnsmidlene til omstilling og fornying. Hvor skillet i realiteten går mellom ”ordinære interkommunale prosjekter” og interkommunale prosjekter for fornying er ikke åpenbart.

På tross av at vi har funnet eksempler i materialet på prosjekter og forvaltningspraksis somavviker fra føringene i KRDs retningslinjer, har dette verken et omfang eller en karakter som innebærer noe vesentlig avvik fra KRDs retningslinjer. Som sagt kan en streng fortolkning av fornyelse hvor det vektlegges genuint nye tilnærminger og overføringsverdi til andre kommuner, reise spørsmål ved svært mange av de prosjekter som har fått støtte.

6.3.3 Samsvar mellom forventninger om erfaringsoverføring og praksis?

Erfaringsoverføring og mulighet for læring har vært, og er, en viktig forutsetning for tildeling av prosjektstøtte. Dette kravet har vært med fra starten i 2004 og overlevd alle senere revisjoner av retningslinjene. Analysen kan tyde på at dagens rapporteringsrutiner og kanaler for formidling og læring bare delvis legger til rette for erfaringsoverføring. Bare et mindretall av fylkesmennene oppgir å gå grundig gjennom rapportene fra prosjektene etter endt prosjektperiode, samtidig som det sies at rapporteringen er den viktigste kilden for å vurdere resultater og måloppnåelse i prosjektene. Det gjennomføres i liten utstrekning egne evalueringer. Dersom kunnskapen som prosjektene genererer i liten grad fanges opp gjennom rapporteringssystemet hos fylkesmannen, vil grunnlaget for gode læringsløyper være svakt. Dette bekreftes langt på vei ved at ingen av embetene har etablert faste rutiner for tilbakemelding til kommunene på rapporteringen. Det kan hevdes at kommunene kan lære av hverandre uten at fylkesmannen inntar en aktiv formidlings- og samordningsrolle, bare informasjonen blir tilrettelagt. Mange embeter har lagt til rette for erfaringsoverføring ved å legge ut prosjektrapporter og informasjon om prosjekter på sine hjemmesider. Det gis likevel uttrykk for tvil om kommunene aktivt oppsøker og benytter denne informasjonen.

Om forutsetningen for læring internt i det enkelte fylke synes mangelfullt utviklet i flere fylker oppleves forutsetningene for læring av fornyingsprosjekter på tvers av fylkene som enda svakere. Dette skjer i liten utstrekning og her etterlyses en mer aktiv holdning fra departementet sin side for å tilrettelegge for ulike former for læring og erfaringsformidling.

På den bakgrunn stiller vi spørsmål om det store antall prosjekter som omstillings- og fornyingsmidlene har generert har gitt særlige læringseffekter. Samsvaret mellom retningslinjer og aktuell praksis fremstår på dette feltet som svakt og forbedringspotensialet i form av å skape mer systematiske og effektive læringsprosesser synes stort.

6.4 Samsvar mellom resultater og retningslinjer

I henhold til Finansdepartementets veileder om tilskuddsordninger er det en styrke om målene for ordningen er konkrete, entydige, relevante og målbare.²¹ KRD sine mål for fornyingsmidlene - som kvalitetsutvikling, effektiv ressursbruk og etikk - kan snarere sies å representeret det motsatte. De er overordnede, mangesidige og vanskelige å måle konkret. Kan det likevel sies noe om samsvaret mellom fornyingsmålene og resultatene som er skapt gjennom prosjektene?

Resultatanalysen knyttet til det interkommunale samarbeidet tyder på blandede resultater, der noen samarbeidsregioner kan vise til omfattende omstillinger og fornyelse, mens andre oppnår få konkrete resultater til tross for omfattende prosesser. I en overordnet betrakning kan det hevdes at de fleste fylkesmenn har stimulert til et praktisk pragmatisk samarbeid som innebærer svakheter bl.a. i forhold til demokrati og styring. Et system for samarbeid som preges av geografisk og organisatorisk fragmentering, kan være dårlig egnet til å møte nasjonale utfordringer som krever utvikling av et forpliktende samarbeid om kommunale kjerneoppgaver. Til tross for at noen fylkesmenn har hatt fokus på utvikling av forpliktende samarbeidsstrategier og et styringssystem som kan håndtere et omfattende samarbeid om lovpålagte oppgaver, har det kanskje vært for lite fokus på prosesser som kan bidra til bevisstgjøring av kommunestyrene og bedre forankring av de prosjekter som settes i gang.

En proaktiv innsats fra fylkesmannen for å undersøke hvor dyp og bred integrasjon det er grunnlag for i kommunestyrene før prosjekter settes i gang, trenger ikke stå i motstrid til at det er den enkelte kommune som skal velge retning og innhold på samarbeidet. Fylkesmennenes støtte til samarbeid om IKT og barnevern framstår som gode eksempler på sektorielle satsinger som kunne vært bedre forankret i en langsiktig tenkning om interkommunalt samarbeid som hovedløsning og de erfaringer som er høystet blant de som har lykkes.

Det kan konkluderes med at samsvaret mellom fornyingsmålene og resultater som er oppnådd er høyst blandet mellom fylkene og på de ulike innsatsområdene. For å oppnå en mer effektiv ressursbruk fra fylkesmennenes side kan det være viktig at det stimuleres til både prinsipielle diskusjoner om rolleutøvelse og erfaringsoverføring fra konkrete prosjekter mellom fylkene.

²¹ Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten (Finansdepartementet 2008)

7. Fylkesmannens rolle i kommunenes fornyingsarbeid framover – behov for justeringer?

7.1 Positiv aktørvurdering – men en opplagt rolle?

Gjennom analysen i de foregående kapitler har vi sett at fylkesmennene betrakter forvaltningen av fornyings- og omstillingsmidlene som viktige for den løpende utviklingsdialogen med kommunene. Kommunene på sin side vurderer fylkesmannens bruk av prosjektskjønnsmidler som ofte avgjørende for å initiere konkrete endringsprosesser. Prosjektilskuddet bidrar ofte til frigjøring av andre midler, hos kommunen eller andre aktører, og som samlet sørger for realisering av prosjekter som ellers ikke ville bli gjennomført. Midlene har med andre ord en klar addisjonalitetseffekt.

Aktørenes positive vurdering av omstillings- og fornyingsmidlene blir bekreftet i andre studier. I difis undersøkelse av kommunenes erfaringer med fylkesmannen, oppgir et meget klart flertall av respondentene at skjønnsmidlene er viktige for arbeidet med omstilling og fornying i egen kommune²². I Østlandsforsknings analyse av virkemidler og aktører i kommunenes innovasjonsarbeid fremgår det at kommunene vurderer fylkesmennene, gjennom forvaltningen av prosjektskjønnet, som en like viktig virkemiddelaktør for å skape innovasjon i kommunene som fylkeskommunene gjennom deres fordeling av regionale utviklingsmidler (kap.551 post 60).²³ Fylkesmannens virkemidler fremstår i den sammenheng som små, men potente.

Spørsmålet som kan reises er om denne rollen for fylkesmannen er opplagt. Fylkesmannens kjerneoppgaver knyttet til tilsyn og kontroll, klagebehandling og gjennomføring av sektorpolitikk understreker myndighetsrollen overfor kommunene. Lar utviklingsrollen med tilgang på økonomiske virkemidler seg forene med fylkesmannens kjerneoppdrag overfor kommunene? Alternativt kunne man tenke seg at de aktuelle midlene ble lagt inn i rammetilskuddet til kommunene og at kommunene dermed fikk frihet til å forvalte midlene innenfor rammene av det kommunale selvstyret. Et annet alternativ kunne være at midlene ble forvaltet av en av de andre virkemiddelaktørene som delvis beiter på den samme teigen, som Innovasjon Norge eller fylkeskommunen.

Basert på den gjennomførte evalueringen har vi en klar oppfatning av at fylkesmannen fortsatt bør forvalte prosjektskjønnet. Nettopp oppgavene med formidling og oppfølging av nasjonal politikk overfor kommunene gir fylkesmannen et utkikkspunkt for å se og vurdere kommunale omstillings- og forningsbehov som andre virkemiddelaktører ikke har. Fylkesmannen er styringsmessig direkte underlagt fagdepartementer med ansvar for gjennomføring

²²Difi-Rapport 2010:11:Fylkesmannen 2010 En undersøkelse av kommunenes erfaring med og oppfatning av Fylkesmannen

²³ ØF-rapport nr. 11/2010: Kommunesektorens innovasjonsarbeid – ein analyse av verkemidlar og verkemiddelaktørar.

av tunge sektorreformer hvor kommunene ofte har gjennomføringsansvaret. Den sentrale tilknytningen legger til rette for at fylkesmannen kan formidle nasjonal politikk og reformer tidlig og synlig overfor kommunene. Fylkesmannen er på den andre siden i løpende nærbane med kommunene gjennom utførelsen av sine kommunerettede oppgaver innenfor tilsyn, veiledning, samordning etc. Den lokale kontakten legger til rette for å forstå kommunenes muligheter og forutsetninger for å løse sine oppgaver, men også innsikt i kommunenes begrensinger i forhold til kompetanse og kapasitet i møte med nasjonale reformer. Samlet gir dette fylkesmannen et dobbelt inntak av impulser når kommunale fornyings- og omstillingsprosjekter skal vurderes. Det gir fylkesmannsembetet et særskilt ansvar og en viktig rolle i å forstå og imøtekommne kommunale utviklingsbehov.

7.2 Hvordan håndtere rollen – fire modeller med ulike egenskaper

Arbeidet med fornying og omstilling overfor kommunene vil innebære avveininger. Rollen må utøves på en måte som bidrar til å skape endring, men som samtidig ikke undergraver kommunenes primæransvar for å ivareta egen utvikling. Rollen må ha en understøttende karakter og arbeidet gjennomføres på det kommunale selvstyrets premisser. Det er ikke fylkesmannen som skal definere den enkelte kommunenes utviklingsbehov. På den andre siden må ikke respekten for kommunenes selvstyre lede til en reaktiv forvaltning der midlene mer eller mindre passivt og flatt fordeles til kommunene til mer eller mindre godt begrunnede prosjektideer. Med noen unntak mener vi at hovedbildet av forvaltningen i dag langt på vei er preget av en for forsiktig tilnærming. Midlene smøres forholdsvis tynt utover, så og si alle kommuner mottar midler årlig eller med jevne mellomrom, og prosjektopporteføljen er vidtfavnende og i liten grad preget av større strategiske satsinger.

Som gjennomgått i kapittel 4 har fylkesmennene valgt ulike modeller for forvaltningen av midlene. De fire hovedmodellene (variasjoner innenfor hver av modellene forekommer) representerer ulike positive egenskaper.

Hovedmodellen, der fylkesmannen tildeler etter søknad fra enkeltkommuner eller grupper av kommuner, kan sies å ivareta byråkratiske verdier knyttet til forutsigbarhet og likebehandling samtidig som den innebærer en viss markering av avstand og rolleklarhet i forhold til kommunene. Regionrådsmodellen, som bygger på en rammebasert tildeling og som er valgt i Telemark og Buskerud, ivaretar verdier knyttet til desentralisering som gir kommunene gjennom regionrådene en handlefrihet i bruken av midlene som kommunene i restene av landet ikke har. Ordningen bidrar også til forutsigbarhet og mulighet for langsiktige prioriteringer i regi av regionrådene. Partnerskapsmodellen i Sogn og Fjordane målbærer egenskaper knyttet til partnerskapsorganisering som legger til rette for kobling og samordning av aktører, målsettinger og virkemidler. Den proaktive styringsmodellen som er valgt i Sør-Trøndelag ivaretar verdier knyttet til statlig styring, herunder effektiv målretting og aktiv oppfølging av virkemiddelbruken.

Men modellene har også sine slagsider. Hovedmodellen kan lede til en passiv søknadsforvaltning der fylkesmannen i liten grad tar initiativ til og initierer satsinger som det i lys av så vel nasjonale reformer som kommunenes kompetanse- og kapasitetssituasjon er behov for. Den samme grøften kan regionrådsmodellen havne i dersom forvaltningen av midlene blir gjenstand for

intern interessesekamp i regionene der det heller skulle ha vært iverksatt større strategiske satsinger, gjerne med hele fylke som satsingsområde. Partnerskapsmodellen kan stå i fare for å lide under de svakheter som offentlig partnerskapsorganisering ofte har en tilbøyelighet til, nemlig at ansvarslinjer og maktforhold blir uklare og at aktørene deltar kun så lenge egne interesser blir ivaretatt. Styringsmodellen kan på sin side representere en fare for at fylkesmannen blir en politisk aktør som tar initiativ til satsinger overfor kommunene som ligger i grenseland for hva som naturlig faller inn under fylkesmannens initiativrett.²⁴

Hvilken modell som representerer den beste tilnærmingen av forvaltningen av midlene er ikke lett å avgjøre. De gjennomførte analysene peker imidlertid i tretning av at det er betydelig potensial for at fylkesmannen kan målrette bruken av midlene sterkere og stille tydeligere krav til så vel måloppnåelse, rapportering (evaluering) og erfaringsformidling, uten at dette innebærer overtramp i forhold til kommunene og innsnevring av det kommunale selvstyret. En sterkere profilering av midlene kan skje innenfor rammene av hver av modellene som i dag benyttes, men vil nødvendigvis innebære justeringer i deler av dagens forvaltningspraksis.

7.3 Vår anbefaling

Vi tror at en sterkere grad av målretting og selektiv bruk av midlene er nødvendig for å ivareta kommunenes utviklingsbehov. Kommunene står i dag ved et forvaltningsskille som følge av at nasjonale reformer i økende grad forutsetter et annet kompetanse- og ressursgrunnlag enn det som følger av dagens kommunestruktur. Endringer i kommuneinndelingen kan være et naturlig svar på utfordringene, men krever etter vår vurdering en langt sterkere nasjonal medvirkning enn det er politisk grunnlag for i dag. En annen hovedstrategi er å utvikle det interkommunale samarbeidet. En viktig innsikt fra langvarig arbeid med interkommunalt samarbeid er at kommuner som ønsker å svare på utfordringene gjennom en slik reformvei må skifte samarbeidsstrategi. Gode og stabile løsninger krever overgang fra et praktisk pragmatisk samarbeid i ulike geografiske retninger til et mer strategisk forpliktende samarbeid mellom faste partnere. På den bakgrunn mener vi at en bevisst bruk av fornyingsmidlene til å bygge stabile og robuste samarbeidsregioner bør være en hovedstrategi for fylkesmannens forvaltning av midlene i årene fremover. Det gjelder i alle fall så lenge det ikke kommer initiativ til andre løsninger fra nasjonalt hold og det gjelder trolig uansett om det skulle bli bestemt at det skal foretas en gjennomgang av kommuneinndelingen, som vil være et langvarig prosjekt.

Forutsetningen for at fylkesmannen skulle kunne innta en mer proaktiv og strategisk rolle i forvaltningen av midlene er tydelig ryggdekning fra departementene. Dette kan skje på ulike måter, men vi tror at det er viktig at en slik tilnærming blir forankret i retningslinjene for bruken av skjønnsmidlene. Det vil kunne aktualisere en tydeligere formulering av oppdrag i forhold til dagens retningslinjer som er preget av forholdsvis vide målsettinger og avgrensinger.

²⁴ I henhold til fylkesmannsinstruksen skal fylkesmannen arbeide for at Stortinget og Regjeringens vedtak, mål og retningslinjer blir fulgt opp, og med dette som utgangspunkt virke til gagn og beste for fylket og ta de initiativ som finnes påkrevd.