

Norut  
Rapport nr.: 02/2014  
ISBN: 978-82-7492-280-8  
ISSN: 1890-5226

# **FYLKESMANNENS PROSJEKTSKJØNNSMIDLER – RELEVANT FOR FYLKESKOMMUNEN?**

Arild Buanes

Norut  
2013





Prosjektnavn Fylkesmannens bruk av skjønnsmidler		Prosjektnr
Oppdragsgiver(e) KS		Oppdragsgivers ref 12/02527-1
Rapportnr 02/2014	Dokumenttype rapport	Status åpen
ISSN 1890-5226	ISBN 978-82-7492-280-8	Ant sider 87 (inkl. vedlegg)
Prosjektleder Arild Buanes	Signatur	Dato 17.02.2014
Forfatter (e) Arild Buanes, bidrag fra Toril Ringholm (kap. 5)		
Tittel Fylkesmannens prosjektskjønnsmidler – relevant for fylkeskommunen?		
Resymé  Prosjektet har i løpet av 2013 kartlagt fylkesmennenes portefølje av kommunale prosjekter som har fått støtte fra skjønnsmidler til omstilling og fornying i perioden 2010-12. Gjennom intervjuer i fylkesmannsembetene og fylkeskommunene dokumenterer rapporten graden av samarbeid om disse skjønnsmidlene. På basis av trekk ved prosjektporteføljen og intervjudata diskuterer rapporten hvorvidt håndteringen av skjønnsmidlene skaper rolleklarheter mellom fylkeskommuner og fylkesmenn, med særlig fokus på fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør.		
Emneord Projektskjønn, skjønnsmidler, kommune, fornying, omstilling, regional utvikling, fylkesmann		
Noter		
Postadresse: Norut Postboks 6434 Forskningsparken, 9294 Tromsø  Telefon: 77 62 94 00      Telefaks: 77 62 94 01      E-post: <a href="mailto:post@norut.no">post@norut.no</a>		



## FORORD

Fylkeskommunen er gjennom forvaltningsreformen tildelt rollen som regional utviklingsaktør og leder av det regionale partnerskapet, med et helhetlig regionalpolitisk ansvar for utvikling av egen region. Disse utviklingsoppgavene er komplekse og ikke entydig definert, men samferdsel, næringsutvikling, kultur, arealbruk, planlegging, folkehelse og utdanning er sentrale områder for å oppnå regionalpolitiske mål. Samtidig har også fylkesmannens roller og oppgaver på flere av disse områdene, og disponerer også «skjønnsmidler til omstilling og fornying» i kommunesektoren, blant annet på områder som landbruk, folkehelse, planlegging, miljø og klima. KS har gjennom prosjektet ønsket å belyse i hvilken grad skjønnsmidler brukes på tematiske områder som berører eller falle innunder fylkeskommunens ansvarsområde som utviklingsaktør, og å se på omfang og form på eventuelt samarbeid mellom fylkesmann og fylkeskommune vedrørende skjønnsmidlene.

Norut vil takke oppdragsgiver, prosjekt- og referansegruppe for oppdraget og dialog om prosjektet underveis, og ikke minst informanter i fylkeskommuner og fylkesmannsembeter for deres velvilje under datainnsamlingen.

Arild Buanes

Norut

Tromsø, 09.01.2014



## **INNHOLDSFORTEGNELSE**

FORORD.....	V
INNHOLDSFORTEGNELSE .....	1
SAMMENDRAG .....	3
SUMMARY .....	6
1. OM SKJØNNSMIDLENE.....	10
2. OM OPPDRAGET.....	11
3. METODE .....	12
3.1.Fylkesvise prosjektoversikter .....	12
3.2.Intervjuer i fylkesmannsembeter og fylkeskommuner .....	12
3.3.Telefonintervju til et utvalg kommuner.....	13
4. FORVALTNINGSREFORMEN OG RELASJONEN MELLOM FYLKESMANNEN OG FYLKESKOMMUNEN.....	14
5 KOMMUNALT UTVIKLINGSARBEID .....	18
6 PROSJEKTSKJØNNET - NASJONALE RETNINGSLINJER OG HOVEDTREKK I TILDELINGENE 2010-12.....	19
6.1 Nasjonale retningslinjer for prosjektskjønnet i årene 2010-12.....	19
6.2 Hovedtrekk i den nasjonale prosjektporteføljen 2010-2012.....	21
6.3 Interkommunalt samarbeid .....	24
7 FYLKESMENNENES PRAKSIS: INNRETNING OG TILDELINGER .....	26
7.1 Sentrale tema i fylkesmennenes invitasjonsbrev .....	26
7.2 Hovedtrekk i fylkesmennenes utlysninger.....	33
7.3 Prosjektporteføljen – fylkesvise hovedtrekk .....	36
7.4 Likhet og variasjon – hva forklarer mønsteret? .....	37
8 REGIONALT SAMARBEID OM SKJØNNSMIDLENE? .....	40
8.1 Samarbeid om skjønnsmidlene sett fra fylkesmannsembetene. ....	40
8.2 Formalisert samarbeid mellom fylkesmann og fylkeskommune.....	44
8.3 Case Sogn og Fjordane – langvarig og formalisert samarbeid på regionalt nivå (fylkesmann og fylkeskommune) .....	45
8.4 Prosjekter med fylkeskommunen som partner .....	47
8.5 Prosjektskjønnsmidlene sett fra kommunene. ....	49
8.6 Prosjektskjønnet sett fra fylkeskommunene .....	51
9 SKJØNNSMIDLER TIL NÆRINGSPROSJEKTER?.....	54
10 UKLART FARVANN FOR REGIONAL UTVIKLINGSAKTØR?.....	57
REFERANSER .....	60
VEDLEGG A: FYLKESVIS PROSJEKTPORTEFØLJE.....	61

Akershus .....	61
Aust Agder.....	62
Buskerud .....	63
Finnmark.....	64
Hedmark .....	65
Hordaland .....	66
Møre og Romsdal .....	67
Nord- Trøndelag .....	68
Nordland .....	69
Oppland.....	70
Rogaland.....	71
Sogn og Fjordane .....	72
Sør-Trøndelag .....	73
Telemark .....	74
Troms .....	75
Vestfold.....	76
Vest-Agder.....	77
Østfold .....	78
VEDLEGG B: KODELISTE .....	79



## SAMMENDRAG

Skjønnsmidlene er en del av kommunenes inntekter, og utgjør knappe to prosent av det samlede rammetilskuddet. Rundt 1/20 av disse skjønnsmidlene er avsatt som støtte (kalt prosjektskjønn eller søknadsskjønn) til omstillings- og utviklingsprosjekter i kommunesektoren. I treårsperioden 2010-2012 ble det over disse midlene bevilget 430 millioner kroner til slikt omstillings- og utviklingsarbeid i kommunene – dels i enkeltkommuner, og dels gjennom interkommunalt samarbeid med ulik grad av formalisering og varighet.

Kommunal- og regionaldepartementet formulerer retningslinjer for prosjektskjønnsmidlene for hvert enkelt år, men den enkelte fylkesmann kan supplere disse med utlysninger knyttet til særlige behov og utfordringer i kommunene i eget fylke, og studien viser variasjonen i fylkesmennenes innretning av disse midlene.

40 prosent av prosjektskjønnsmidlene går til to tunge kommunale tjeneste- og oppgavefelt: barnehage, skole, oppvekst og helse og omsorg. Dette er i stor grad - men ikke utelukkende - kommunale ansvarsområder. Koblinger til videregående opplæring i prosjekter rettet mot unge, og folkehelseiltak med tilknytning til helse og omsorgstjenestene gjør at det også er noen berøringspunkter mot fylkeskommunale ansvarsfelt.

I porteføljen finner vi også et mindre antall prosjekter rettet mot næring og/eller landbruk og en større andel prosjekter innen natur og miljøtiltak, samt plan/areal/GIS, også dette oppgavefelt hvor fylkeskommunen har ansvar som regional utviklingsaktør. Blant de 36 av 1551 prosjektene som er kodet som «landbruk/næring» er 11 prosjekter knyttet til forholdet mellom beitedyr og rovdyr (radiobjeller og skadefelling av bjørn), og blant de resterende 25 er sju rettet mot registreringer eller generell kompetanseheving.

Mange av prosjektene innen plan/areal/GIS er knyttet til faglig oppdatering, registreringer, dataverktøy og evt. interkommunalt samarbeid om plattformer og verktøy, mer enn til konkret og utviklingsorientert samfunnsplanlegging. Og vi ser også at i en del større planprosjekter er fylkeskommunen med som partner på prosjektnivå.

Intervjuene i fylkesmannsembeter og fylkeskommuner viser at *det i flertallet av fylkene ikke er dialog mellom fylkesmann og fylkeskommune om prosjektskjønnet som ordning – om innretning, utlysning, tildeling og erfaringer med ordningen, eller om de prosjekter som har fått støtte fra prosjektskjønnsmidlene.* I fylkesmannsembetene oppgis heller ikke det fylkeskommunale planverk som særlig relevant eller styrende for bruken av prosjektskjønnsmidler.

På spørsmål til fylkeskommunene (regionalsjefkollegiet) om hvorvidt denne manglende dialogen om prosjektskjønnsordningen har bidratt til uklarheter i rolleforståelsen av fylkeskommunen som den ledende regionale utviklingsaktøren, finner vi noen få eksempler på at prosjektskjønnsfordelinger oppleves å ha gått på tvers av fylkeskommunale prioriteringer, eller at manglende

koordinering har vært uheldig. Hovedbildet er imidlertid at de fleste fylkeskommuner har så lite kjennskap til ordningen og prosjektene, at de ikke har grunnlag for å si om det er rolleklarheter eller ikke.

Selv om dette er hovedbildet, finner vi også noen former for samarbeid mellom fylkesmann og fylkeskommune. I Sogn og Fjordane er det siden 2006 utviklet et *formalisert samarbeid* med basis i daværende fylkesplan, hvor fylkesmann og fylkeskommune legger midler i en felles pott og sitter sammen i vedtaksorganet. Ved planperiodens utløp (utgangen av 2012) var ordningen evaluert, og det ble gjort noen formelle endringer i ordningen, men den overordnede ambisjonen om formalisert samarbeid basert på årlige drøftinger av opplegg, innhold og avklaring av roller og prioriteringer i ordningen ble videreført. Dette er det klareste eksempelet på et formalisert og forankret samarbeid om prosjektskjønnet i materialet. Også i Vest-Agder og Sør-Trøndelag er det dialog mellom fylkesmann og fylkeskommune med relevans for skjønnsmidlene, men de intervjuede oppgir her at det i større grad er dialog på strategisk nivå over ordningen som sådan, men også på enkeltprosjektnivå. Tilsvarende finner vi i Møre og Romsdal og Nord-Trøndelag, men her er det mer fokus på dialog om enkeltprosjekter.

I Telemark og Vest-Agder har regionrådene en viktig rolle i utvikling av prosjekter mot prosjektskjønnsmidlene, og i Telemark kanaliseres midlene fra fylkesmannen via regionrådene til prosjekter. I regionrådene møter også fylkeskommunen, og koordinering mot fylkeskommunen foregår på dette nivået.

Denne studien har et todelt hovedspørsmål: Fremmer eller hemmer bruken av prosjektskjønnsmidlene fylkeskommunen i dens rolle som regional utviklingsaktør? Funnene i denne undersøkelsen viser at det i flertallet av fylkene ikke er formelle koblinger eller systematisk dialog mellom fylkesmann og fylkeskommune om prosjektskjønnsmidlene som ordning. Disse fylkeskommunene har videre lite kjennskap til ordningen, både når det gjelder prioritering av tematiske innsatsområder i de årlige utlysningene, tildeling og prosjektporteføljen i eget fylke. I tillegg er ikke skjønnsmidlene forankret i det regionale planverket (igjen: i flertallet av fylkene). Dette innebærer at ordningen vanskelig kan sies å *fremme* fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør.

Studien har kartlagt hovedtrekk i prosjektporteføljen, men har ikke analysert de enkelte prosjekter. Vi har likevel sett at enkelte fylkeskommuner (Hordaland, Finnmark) oppgir at de har opplevd skjønnsmiddelstøtte til enkeltprosjekter som dels går på tvers av fylkeskommunale planer, og dels har skapt uklarheter som følge av manglende koordinering mellom fylkesmann og fylkeskommune. Selv om slike eksempler finnes, er de svært få og gir ikke grunnlag for å si at trekk ved ordningens systematisk *hemmer* fylkeskommunens utviklerrolle.

Skal man ta bredden og kompleksiteten i de regionale utviklingsoppgavene som er beskrevet i regionalmeldinger og nasjonale retningslinjer på alvor, er det vanskelig å tenke seg at fylkeskommunes rolle som regional utviklingsaktør kan fremmes hvis fylkeskommunen ikke (annet enn sporadisk) er kjent med utviklingsarbeidet i kommunene i eget fylke. En forsterket dialog med fylkesmannen om skjønnsmidlene vil kunne bidra til dette, men det å kun *henstille* til mer dialog er sjelden et tilstrekkelig virkemiddel.

Et sterkere formalisert alternativ vil være å bygge videre på erfaringene fra Sogn og Fjordane, med en skriftlig avtale om samarbeid mellom fylkesmann og fylkeskommune, hvor midler fra begge organer ses i sammenheng, og man kan styre utlysning og tildeling for å skape synergieffekter mellom disse virkemidlene. Det å følge modellen fra Sogn og Fjordane vil imidlertid kunne kreve en større forankringsprosess i både fylkesting og fylkesmannsembeter, som kanskje ikke i alle fylker oppleves å stå i forhold til omfanget av de midler det her handler om. Det at Sogn og Fjordane allerede har «gått opp stien», og over år utviklet en modell som oppleves velegnet i det fylket, kan imidlertid tilsi at modellen kan være enklere å tilpasse og implementere i andre fylker.

KRDs retningslinjer for prosjektskjønnet i perioden 2010-12 sier intet om prosjektskjønnsmidlenes relasjon til regionalt planverk eller fylkeskommunale satsinger og prioriteringer<sup>1</sup>. En mellomløsning vil da kunne være at departementet i retningslinjene for skjønnsstildelingene tar inn en formulering om at skjønnsmidlene skal forankres i det regionale planverket, eventuelt supplert med pålagt konsultasjon med fylkeskommunen om både prosjekthistorikk og – erfaringer, samt om retningslinjer for kommende innretning og utlysning av prosjektskjønnsmidler.

---

<sup>1</sup> Annet enn en kort henvisning til at prosjektskjønnet<sup>5</sup> ikke skal nyttes til rene næringsutviklingsprosjekter, se kap. 6.1.

## SUMMARY

At the regional level in Norway, it is important to distinguish between the County Governor, who is the principal state representative within each county, on one hand, and the directly elected political body, the County Council, on the other. The County Governor has a special responsibility for co-coordinating state sector policies and agencies within the county, and is also an important sector authority in areas such as nature conservation, pollution control, and civil emergency preparedness, as well as serving control functions. The political body, the county council, also hold specific responsibilities (a.o. high school education, cultural heritage, transportation/road infrastructure), but most importantly for the purposes of this report, it is the central regional development actor, with responsibilities for strategic regional planning. As such, the county council also provides funds for various development projects. At the same time, the County Governor also provide project funding to municipalities (“renewal funds”, see below), and the central question of this report is whether the criteria and allocation for the discretionary funds contribute to – or hamper – the county council’s role as primary regional development actor.

Discretionary funds (“skjønnsmidler”) are part of the overall municipal income, and amounts to close to 2 % of the grants to the municipal sector in Norway. Of these grants, around 5% are so-called discretionary funds for restructuring and renewal in the municipal sector. In this summary abbreviated to “renewal funds”. It is the County Governors that allocate the money. In the three-year period 2010-12, 430 million NOK was granted to various renewal and restructuring projects in Norwegian municipalities -partly to individual municipalities, and partly to various forms of inter-municipal cooperation. The Ministry of Local Government and Regional Development<sup>2</sup> annually publishes guidelines for the use of the renewal funds, but the County Governors (state representative) in each county are allowed to supplement these guidelines with specific concerns related to their knowledge of local/regional challenges. This study shows variation in how the County Governor targets these funds.

40 percent of the renewal funds are granted to projects in two of the main municipal services: health and care, as well as education/adolescence. These services are mainly municipal responsibilities but there are points of contact with the responsibilities of the county council. The county council is also the main regional development actor in the Norwegian governmental system. In the project portfolio of the renewal funds we find a smaller number of projects

---

<sup>22</sup> The departmental structure has changed as of 2014 (now termed The Ministry of Local Government and Modernization), this reference is related to the period under study 2010-12.

directed at agriculture and business development, environmental projects and projects within the field of planning, land use and GIS. These are fields where the county council as regional developmental actor holds responsibilities. However, many of the projects falling under these categories are rather technical in nature. And we see that among those projects that are in fact societal planning, the county council is often a partner at the project level.

Our interviews in the County Governor's administration and the County Council administration show that *in the majority of counties, there is no dialogue between the two regarding the renewal funds. Neither regarding what kind of projects that are invited and announced, resource allocation, which projects that have been funded, or general experiences with the renewal funds are discussed.* From the County Governor's administration, we learn that the regional plans and strategies developed and coordinated through the County Council is not seen as relevant, nor providing guidance for the allocation of the renewal funds. We have asked the heads of the regional development department in the county councils whether this lack of dialogue make the division of roles in regional development appear confusing or conflicting. We find a few examples where the allocation from the renewal funds are seen as at odds with regional political priorities, or that a lack of coordination has been unfortunate. However, the main picture is that in most county councils, their knowledge of the renewal funds scheme and the projects funded through it, is so limited that they express uncertainty assessing whether or not this funding scheme contributes to unclear roles in regional development.

Even if this is the main picture, we do also in some counties find forms of cooperation between county councils and county governors regarding the renewal funds. In Sogn og Fjordane county, there has been in place a formalized cooperation since 2006. This was put up on the basis of the overall county plan of the period. Both actors put money into a common pool and cooperated in targeting and allocating the joint funds to different kind of projects. At the end of the planning period (2012), this set-up was evaluated, some changes were made, but the overall ambition and set-up was continued. In our material, this is the clearest example of formalized cooperation between County Governor and County Council on the renewal funds scheme. Also in other counties (Vest-Agder, Sør-Trøndelag) we find dialogue between County Council and County Governor with relevance for the renewal funds. However, this dialogue is more focused on the strategic level, and not the renewal funds scheme as such, although single projects enter the discussions. We find a somewhat similar pattern in Møre og Romsdal and Nord-Trøndelag counties, but here the dialogue is more centered on concrete projects.

In the counties Telemark and Vest-Agder inter-municipal cooperation play an important role in the development of projects aiming for financing from the renewal funds. In Telemark, all the renewal funds are channeled through inter-municipal councils. The county council is also represented in the regional councils, and coordination vis-a-vis the county council occurs at this level.

The main question in this study is two-fold: Does the actual use of renewal funds promote or hamper the County Council in its role as regional development actor? Our findings show that in most counties there are no formal linkages or systematic dialogue between the County Governor and the County Council regarding the renewal funds scheme. In addition, when the renewal funds (in the majority of cases) are not anchored in regional development plans, the actual practice in the period studied can hardly be said to promote the role of the County Council as the main regional development actor.

Through this study we have mapped the overall pattern in the project portfolio, but not analyzed the individual projects. We note that County Council interviewees in some counties (Hordaland, Finnmark) acknowledge that in some singular cases, renewal fund allocations have been made partly at odds with regional planning objectives, and partly contributing to unclear division of responsibility between county governor and county council. Even if we find such examples, they are few and far between, and in the portfolio of projects they do not provide sufficient empirical backing to say that the scheme systematically hampers the regional development role of the County Council.

In a number of parliamentary reports, white papers and planning guidelines, the regional development issues are described as broad and complex. If this complexity is taken seriously, it is hard to imagine how the County Council's role as regional development actor can be promoted without them having a good knowledge of the restructuring and renewal work taking place at the municipal level. Building a dialogue between the county governor and county council regarding renewal funds can contribute to such an increased awareness, but a mere request for more dialogue may not necessarily bear fruit.

A stronger and more formalized alternative is to build on the framework established, practiced and modified in Sogn og Fjordane county. Copying and adapting this model may require a broader process of anchoring it in both the County Governor and the County Council, a process where time and costs may exceed the expected utility or appropriateness of such a collaborative model. This being said, Sogn og Fjordane may provide a sufficiently attractive blueprint, making it easy to adapt to the situation in other counties.

A third solution is that the Ministry supplements the guidelines for the renewal fund with requirements to insure that the renewal funds are discussed between the county governor and the county council against the backdrop of regional planning strategies, plans and priorities. Today the guidelines do not – with the exception of negatively omitting direct business development from the scheme – address the question of how the projects receiving renewal funds should be linked to targets and priorities in the system of regional planning.

## 1. OM SKJØNNSMIDLENE

Skjønnsmidlene, eller skjønnsstilskuddet, er en del av inntektssiden i kommuneøkonomien, og inngår i det samlede rammetilskuddet. For å illustrere hvilken størrelsesorden vi her snakker om, kan vi ta utgangspunkt i kommunenes inntektsside. I 2012 var kommunesektorens samlede frie inntekter 240 mrd. kroner, hvorav nær 112 milliarder var rammetilskudd. De *samlede skjønnsmidlene* til kommunene utgjorde i 2010 2.111 mill. kroner<sup>3</sup>, noe som tilsvarte 1,9% av rammetilskuddet, og 0,9% av de frie inntektene.

Hovedintensjonen med de samlede skjønnsmidlene er at de skal gå til kompensasjon for kommuner som kommer dårlig ut som følge av det generelle inntektssystemet for kommunesektoren, og de kriterier dette bygger på. De mer detaljerte føringer er beskrevet i KRDs årlige retningslinjer for skjønnsmidlene, og omfatter forhold knyttet til<sup>4</sup>:

- Kommunenes inntektsgrunnlag (svak skatteutvikling, andre økonomiske forhold)
- Kommunenes utgiftsbehov (utgiftskrevende behov utenfor kommunenes kontroll, som ikke fanges opp av kriteriene i inntektssystemet)
- Kommunale investeringsoppgaver (særlig ved større utbygginger som følge av statlige pålegg)
- Utilsiktede utgifter som følge av oppgaveendringer
- Kommuner med særskilt vanskelig økonomi (ROBEK, men også andre forhold)
- Kompensasjon for differensiert arbeidsgiveravgift
- *Omstillings- og utviklingsprosjekter*
- Prosjekter om interkommunalt samarbeid

Som vi ser inngår skjønnsmidlene til omstillings- og utviklingsprosjekter, ofte omtalt som «prosjektskjønnet» eller «søknadsskjønnet», i en mer omfattende skjønnsmiddelportefølje, og har i perioden for vår analyse hatt følgende ramme (tabell 1):

Tabell 1 Ramme for skjønnsmidler til fornyings- og omstillingsprosjekter, fordelt på år.

	2010	2011	2012
Prosjektskjønn, mill. kr.	130	148	151

Selv om prosjektskjønnsmidlene utgjør en beskjeden andel av kommunenes inntektsside, er det likevel, med 430 mill. kroner i treårsperioden, en betydelig

<sup>3</sup> Prop 146 S (2012-13) Kommuneproposisjonen 2014, kap. 4.1.

<sup>4</sup> Følgende liste er hentet fra «Retningslinjer for skjønnsfordelingen 2012».



sum til utviklingsarbeid. De nasjonale retningslinjene for skjønnsmidler til omstilling og utvikling er presentert i kap 6.

## 2. OM OPPDRAGET

Dette prosjektets formål er å framskaffe dokumentasjon om dagens praksis med Fylkesmannens bruk av skjønnsmidler til omstilling og utvikling, og oppdragsgiver sammenfatter oppdraget slik:

*«KS ønsker tilbud på et FoU-prosjekt som skal se på rollefordelingen mellom fylkesmann og fylkeskommune og spesielt analysere betydningen av fylkesmannens bruk av skjønnsmidler til utviklingsoppgaver. Prosjektet skal utrede om bruken av midlene fremmer eller hindrer fylkeskommunen i dens rolle som regional utviklingsaktør og om det er ulik praksis mellom fylkesmannsembetene i de ulike fylkene, og hva som kan forklare eventuelle ulikheter. Videre skal prosjektet belyse om bruken av skjønnsmidler inngår i en omforent regional utviklingsstrategi, eller om bruken er løsrevet fra slike strategier».*

Hovedfokus er med andre ord rettet mot tildelingen av skjønnsmidler til utviklingsoppgaver såkalte «omstillings- og utviklingsprosjekter»<sup>5</sup> (jfr. formuleringen i retningslinjer for skjønnstildelingen for 2012). Det enkelte fylkesmannsembete utlyser årlig disse midlene overfor kommunene - med basis i sentrale retningslinjer, men også med et blikk for særegne kommunale utfordringer i det enkelte fylke.

Prosjektet skal:

- 1) Dokumentere bruken av skjønnsmidlene. Hvilken profil har skjønnsmiddel-tildelingene i landets fylker, og hva forklarer ulikheter mellom fylker?
- 2) Undersøke hvordan skjønnsmidlene fremstår i forhold til fylkeskommunes oppgaver og arbeidsområder:
  - a. i sitt innhold, forstått som grad av overensstemmelse med «omforente regionale utviklingsstrategier»<sup>6</sup>
  - b. hva gjelder prosess – omfanget av og formen på evt. avklaringer mellom fylkesmann og fylkeskommune mhp. innretningen av skjønnsmidlene

---

<sup>5</sup> Dette til forskjell fra «de ordinære basisskjønnsmidlene» (Berg Nilssen 2008:9) som ble introdusert i etterkant av det den gang «nye» inntektssystemet i 1986 for å kompensere for skjevheter som kriteriesettet i systemet ikke fanget opp.

<sup>6</sup> Se kap. 3 for metodiske vansker med å identifisere dette

- c. med hensyn til rolleforståelse og grad av rolleavklaring mellom fylkesmann og fylkeskommune
- 3) Undersøke hvordan et utvalg kommuner vurderer innretning, prosess og bruk av skjønnsmidlene i forhold til de fylkeskommunale utviklingsmidlene

### **3. METODE**

For å besvare prosjektets ulike deltemaer som angitt ovenfor, er det brukt ulike metodiske innfallsvinkler.

#### **3.1. Fylkesvise prosjektoversikter**

Innholdet i den prosjektporteføljen som er innvilget støtte fra fylkesmennene i 2010, 2011 og 2012 beskrives gjennom tematisk koding av prosjektene som fremgår av oversikter tilsendt evalueringsprosjektet fra de ansvarlige saksbehandlere i fylkesmannsembetene.

Det er utarbeidet en egen kodeliste for prosjektets formål (Vedlegg B). Dette er gjort for å øke detaljeringsnivået i forhold til de tema/aktiviteter som er angitt i KRDs database over prosjektene. Formålet med kodelisten har vært å presentere tematikken i de støttede prosjekter, og å gjøre det noe enklere å sammenholde den tematiske profilen i fylkenes prosjektportefølje med utlysningen for det enkelte år, for å se om (og i hvilken grad) særskilte fylkesvise satsinger faktisk bidrar til prosjektaktivitet på disse tematiske feltene. Kodingen er basert på fortolkning av prosjekttitler, supplert med den korte beskrivelsen som ligger i KRDs prosjektdatabase. En metodisk utfordring ved denne strategien har vært at mange prosjekter er bredt anlagt, og involverer flere kommunale tjenesteområder. Tilordningen til en tematisk kode innebærer i en del slike tilfeller betydelig skjønn.

#### **3.2. Intervjuer i fylkesmannsembeter og fylkeskommuner**

Saksbehandler for prosjektmidlene ved fylkesmannsembetene ble intervjuet pr. telefon vår/forsommer 2013. Tema i intervjuene var de tre underspørsmålene under 2) i kap 2: Overensstemmelse med ”omforente regionale utviklingsstrategier”; omfanget av avklaringer mellom fylkesmann og fylkeskommune om innretningen av skjønnsmidlene; samt opplevd behov for rolleavklaringer mellom fylkesmann og fylkeskommune.

Et utvalg overordnede regionale planer ble våren 2013 gjennomgått for å etterspore referanser til skjønnsmidlene, samt henvisning til samarbeid mellom fylkesmann og fylkeskommune om skjønnsmiddelrelevante temaer. Etter møte i prosjektets referansegruppe 18.06.2013 ble de foreløpige resultatene av dette presentert, og det viste seg metodisk vanskelig å skille mellom effektene av nasjonale føringer for skjønnsmidlene og nasjonale føringer for det regionale planarbeidet – og dermed om eventuelt samsvar med regionale planer er et resultat av at planene i det enkelte fylke faktisk er retningsgivende for prosjektskjønnsdelingene, eller et resultat av overordnede nasjonale føringer som i stor grad er felles for både skjønnsmidlene og planarbeidet. Det ble enighet om å ikke forfølge denne analysestrategien, men erstatte den med en henvendelse på epost til de regionale utviklingssjefene<sup>7</sup> i landets fylkeskommuner. Her ble det stilt spørsmål om deres kjennskap til – og evt. samarbeid med fylkesmannen om – skjønnsmidlene til omstillings- og utviklingsprosjekter, og om opplevd rolleklarhet.

### **3.3. Telefonintervju til et utvalg kommuner.**

Det er gjennomført et begrenset antall telefonintervjuer med fire kommuner og et regionråd. Dette er et lite og ikke representativt utvalg, og formålet har ikke vært å si noe generelt om kommunepopulasjonens erfaringer med prosjektskjønnet, men å gi et lite innblikk i hvordan aktører i målgruppen opplever prosjektskjønnsmidlene som ordning.

---

<sup>7</sup> KS sin liste over regionalsjefkollegiet er brukt.

#### 4. FORVALTNINGSREFORMEN OG RELASJONEN MELLOM FYLKESMANNEN OG FYLKESKOMMUNEN

Den del av skjønnsmidlene som denne studien handler om, er rettet mot fornyings- og omstillingsarbeidet i kommunene. Dette inngår i en bredere satsing på lokal og regional utvikling. St.meld. Nr. 25 (2008-09) *Lokal vekstkraft og framtidstru. Om distrikts- og regionalpolitikken* (kap. 4) omtaler fylkeskommunens forsterkede rolle som regional utviklingsaktør, og understreker betydningen av ”god samhandling om regional utvikling mellom fylkeskommunane, regional stat, kommunar, næringsliv og kunnskapsmiljø”(s.45). I en studie med tittel ”Fylkesmannen mellom lokalt folkestyre og statlig styring” peker Hansen, Indset, Sletnes og Tjerbo (2009:180) i forkant av forvaltningsreformen på at fylkesmannens rolle som ”initiativtaker ... potensielt [kan] ha en slagside til fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør”.

I den grad det enkelte fylkesmannsembete supplerer de statlige retningslinjene for bruken av skjønnsmidler med prosjektsatsinger forankret i en lokal og regional problemstruktur, kan denne type rolleklarhet være relevant også for studien av hvordan skjønnsmidlene benyttes. Slik uklarhet kan oppstå hvis enkelte fylkesmenn kanalisere skjønnsmidlene i retning av oppgaver som ligger i grenselandet mot fylkeskommunens oppgaver. For eksempel vil det være relevant å undersøke hvorvidt fylkesmennene bruker skjønnsmidler til enkelte av de tema som faller inn under fylkeskommunenes nye oppgaver fra og med 2010, og kanskje mest relevant er følgende områder (St.meld.nr.25 (2008-09), s.46):

- ha ansvar som regional vassregionmyndighet, allment friluftsliv og vilt- og ferskvassfisk
- overta rollene til fylkesmannen innanfor verdiskapingsprogramma på landbruksområdet, delta i revidering av nasjonal næringsstrategi og handlingsplanar for landbruksbasert næringsutvikling og uttalerett i landbrukspolitiske saker, irekna innspel til det årlege jordbruksoppgjeret
- ha ansvaret for verkemiddel til styrking av rekruttering og kompetanseheving i landbruket

I den grad enkelte fylkesmenn bruker prosjektskjønnsmidler på disse temaene i den perioden vi undersøker (2010-12), er det interessant å se om dette avklares med fylkeskommunen.

Men der er også andre saksfelt med berøringsflater – og dermed potensielle avklaringsbehov – mellom fylkesmann og fylkeskommune. For den perioden som denne rapporten omhandler, er det St.meld.nr.25 (2008-2009) *Lokal vekstkraft og framtidstru* som beskriver grunnlaget for, og ambisjonene med,

distrikts- og regionalpolitikken. Her gjentas<sup>8</sup> fylkeskommunes rolle som den ledende regionale utviklingsaktøren (s. 45), og utviklingsperspektivet er bredt anlagt: ”Kjernen i det regionale utviklingsarbeidet er å fremme ei heilskapleg og vilja samfunnsutvikling i eigen region” (s.st.). Meldingen fortsetter med å understreke behovet for at ”fylkeskommunane, kommunane og dei statlege aktørane samarbeider godt på område med felles mål og overlappende innsats for å fremme regional utvikling” (s. 47). Det er ikke denne rapportens mål å dokumentere det samlede oppgavefeltet hvor det er felles mål og overlappende innsats, men vi skal avgrense oss til å omtale noen felt hvor det er lagt opp til utstrakt samarbeid og avklaring mellom fylkeskommune og fylkesmann, og som samtidig er relevant i en drøfting av prosjektskjønnet.

Innen planfeltet slår Plan- og bygningslovens §34 fast at det er fylkestinget som er regional planmyndighet, og videre at formålet med den regionale planleggingen er ”å stimulere den fysiske, miljømessige, helsemessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i en region”. Den regionale planleggingen er med andre ord en bredt anlagt utviklingsplanlegging, som ikke lar seg avgrense til enkelttema, sektorer eller tjenesteområder. Denne brede ambisjonen skal realiseres ved at fylkestinget i egenskap av regional planmyndighet skal ha ansvaret for, og ledelsen av, arbeidet med regional planstrategi, regionale planer og regionale planbestemmelser. Statlige organer, herunder fylkesmannen, skal bidra i utarbeidelsen av regional planstrategi og regionale planer.

Når det gjelder det å initiere interkommunalt plansamarbeid er ikke loven like klar når det gjelder lederskap og ansvar – her sier plan- og bygningsloven § 9-1. at ”regional planmyndighet eller statlige myndigheter kan anmode kommunene om et etablere et slikt samarbeid...”<sup>9</sup>. Her er lovteksten ikke tydelig på at dette aspektet av den lokale/regionale planleggingen med nødvendighet skal ha en forankring i regional planmyndighet (fylkestinget). Gitt lovens gjentatte formuleringer om et generelt samarbeid mellom regional planmyndighet og statlige organer på planfeltet, kan man likevel argumentere for at ”lovens ånd” indikerer at slike initiativ til interkommunalt plansamarbeid bør være avklart mellom statlige organer og fylkeskommunen.

Det er ellers verdt å merke seg at formuleringen av den regionale planleggingens formål gjengitt ovenfor langt på veg er rettet mot den samme bredden av sammensatte utviklingselementer som kjennetegner det lokale utviklingsarbeidet (se kap. 5). Den tematiske bredden kommer også til uttrykk gjennom Kgl.res. om nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (24.06.2011, T-

---

<sup>8</sup> Fra St.meld.nr. 12 (2006-2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*

<sup>9</sup> Vår kursivering.

1497/2011) som inneholder 66 forventningsformuleringer på seks brede tematiske områder (antall forventninger i parentes):

Klima og energi (9)

By- og tettstedsutvikling (10)

Samferdsel og infrastruktur (12)

Verdiskaping og næringsutvikling (9)

Natur, kulturmiljø og landskap (16)

Helse, livskvalitet og oppvekstmiljø (10)

For å illustrere bredden i problemstillinger, og koplinger mellom ulike tematiske områder, heter det for eksempel, under forventningene til håndteringen av verdiskaping og næringsutvikling i planarbeidet, at fylkeskommuner og kommuner skal legge til grunn *”et bredt verdiskapingsperspektiv for næringsutviklingen, der eksisterende og nye næringer basert på lokale natur- og kulturressurser vektlegges”*(s.22). I dette perspektivet er ikke næringsutvikling avgrenset til bedriftsrettet støtte, men har berøringsflater mot både forvaltning og vern av natur- og kulturkvaliteter. Behovet for dialog og avklaringer adresseres også i de nasjonale forventningene: *”Forventningene skal følges opp av statlige organer i deres medvirkning i planleggingen og vil gi økt forutsigbarhet for disse organers medvirkning.”*

Også innen folkehelsearbeidet har fylkeskommunene oppgaver, gjennom å *”fremme folkehelse innen de oppgaver og med de virkemidler som fylkeskommunen er tillagt. Dette skal skje gjennom regional utvikling og planlegging, forvaltning og tjenesteyting og tiltak som kan møte fylkets folkehelseutfordringer (...) Fylkeskommunen skal være pådriver for og samordne folkehelsearbeidet i fylket, for eksempel gjennom partnerskap.”* (Folkehelseloven §20). Dette skal innlemmes i fylkeskommunenes arbeid med planstrategier (§21), men også fylkesmannen er tillagt en pådriverrolle her: *”Fylkesmannen skal bidra til å iverksette nasjonal politikk på folkehelseområdet og være pådriver for kunnskapsbasert folkehelsearbeid på lokalt og regionalt nivå, blant annet gjennom råd og veiledning til kommuner og fylkeskommuner.”* (§23), og har i tillegg en tilsynsrolle (§31) med kommunenes oppfølging av folkehelseloven.

Behovet for å se komplekse fenomener i sammenheng kommer også til uttrykk i en nylig publisert doktoravhandling om regionreformen, hvor de studerte fylkeskommunene hadde et meget sterkt fokus på utviklerrollen, samtidig som denne rollen kan oppfattes som diffus: *«Det er vanskelig å peke på når man er i «utviklingsmodus» og når man er i «klassisk tjenestemodus»»* (Vebostad 2013:197), og hvor de nevnte sammensatte utfordringene møtes gjennom å

*«skape positive prosesser og kunne se ulike trekk og prosesser i sammenheng»*  
(s.st.).

Selv om både forvaltningsreformen og lovverket (her eksemplifisert på plan- og folkehelsefeltet) til dels tildeler fylkeskommune og fylkesmann klart definerte roller, ansvar og forpliktelser, så er det samtidig trekk ved de sammensatte utfordringene i det lokale og regionale utviklingsarbeidet som peker i retning av et kontinuerlig behov for dialog og avklaring.

## 5 KOMMUNALT UTVIKLINGSARBEID

Prosjektskjønnsmidlene er rettet mot kommunesektoren, og sett fra kommunene inngår denne type prosjektmidler i en mer omfattende prosjektportefølje rettet mot et bredt sett av utviklingsoppgaver.

Lokal samfunnsutvikling er satt sammen av mange ulike tema der kommunene og andre lokale aktører gjør en innsats. I en undersøkelse fra 2009 er det identifisert 10 slike områder (Ringholm, Aarsæther, Nygaard og Selle 2009). De varierer fra planlegging, infrastruktur og tradisjonell næringsutvikling til stedsutvikling og demokratisk deltakelse. Næringsutvikling har lange tradisjoner i det kommunale utviklingsarbeidet (Teigen og Lien 2013). Velferd for innbyggerne, infrastruktur og nyskapende samfunnsinstitusjoner har enda lengre tradisjoner (Teigen, Ringholm og Aarsæther 2013).

Ofte er det vanskelig å tilskrive bestemte praktiske løsninger ett enkelt formål. Små, perifere kommuner har i mange tiår stått overfor trusler om fraflytting, uttynning og lite mangfold i næringslivet. Med eldrebølgen om hjørnet kan langt flere kommuner havne i den gruppa. Det arbeides derfor på mange fronter for å holde på – og trekke til seg - både innbyggere og næringsliv. Forbedring av kommunale tjenester, stedsutvikling, infrastruktur, tilrettelegging for næringslivet, boliger, servicetilbud og kultursatsing er alt sammen deler av denne helheten, som kan sammenfattes i begrepet omdømmebygging. Innsats for å holde på, og rekruttere, innbyggere er også innsats for å styrke næringslivet, og vice versa. Det å skille nærings- og sysselsettingsutvikling fra annet utviklingsarbeid blir dermed ikke så lett (jfr. Meld. St. 12 (2011–2012) Stat og kommune – styring og samspel, kap. 4.1).

Mange kommuner har god evne til å skaffe ekstern finansiering av sitt utviklingsarbeid, og vi har sett at enkelte kan ha mange utviklingsprosjekter i gang på samme tid (Ringholm m.fl. 2009:52). Vi vet ikke mye om hvor godt samordna disse prosjektene er, men enkelte case-studier tyder på at kommunene forsøker å legge en helhetlig tenking til grunn. Hvor godt de lykkes med det, vil naturlig nok bero på hvor god uttelling de får på de forskjellige søknadene om finansiering, og på deres evne til å omsette prosjektstøtte til faktisk utvikling lokalt.



## 6 PROSJEKTSKJØNNET - NASJONALE RETNINGSLINJER OG HOVEDTREKK I TILDELINGENE 2010-12

### 6.1 Nasjonale retningslinjer for prosjektskjønnet i årene 2010-12

Regjeringen ved Kommunal- og regionaldepartementet utarbeider årlig retningslinjer for fylkesmennenes skjønnsdeling. Retningslinjene skal bidra til «en viss grad av samordning og felles struktur i arbeidet», samtidig som de skal gi tilstrekkelig rom for «*variasjon i fylkesmennenes arbeid med tildeling av skjønnsmidler, tilpasset de lokale forhold i hvert enkelt fylke*».

For årene 2010, 2011 og 2012, som denne rapporten bygger på, er det stor grad av kontinuitet i de tema og prioriteringer som løftes frem i departementets retningslinjer. Sentrale stikkord (med noe varierende formuleringer) er:

- kvalitetsutvikling av tjenestene
- effektiv ressursbruk
- økonomistyring
- sektorovergripende prosjekter for å bidra til helhetlig styring (bedre planlegging, økonomistyring og effektivitet i den enkelte kommune), og derved kvaliteten, vil være særlig relevant. Interkommunale samarbeidsprosjekter med nevnte fokus vil også være aktuelt å støtte
- reduksjon av sykefravær
- høy etisk standard, tillitsskapende forvaltning

#### Særlige programsatsinger.

I retningslinjene for 2010 og 2011 vises det til arbeidet som er gjort gjennom Kvalitetskommuneprogrammet, med særlig fokus på to hovedområder: kvalitetsforbedrende tiltak og tiltak for å redusere sykefraværet. I 2012 vises det til at skjønnsmidler kan gis til prosjekter i kommuner som deltar i utviklingsprogrammet «Saman om ein betre kommune». Kommuner som er involvert i denne type overordnede programsatsinger kan altså utløse ekstraressurser gjennom prosjektskjønnet.

#### Økende vekt på kunnskapsoverføring og gjensidig læring.

Retningslinjene for 2010 sier kort at «for å sikre overføringsverdi bør prosjektene som fylkesmennene gir økonomisk støtte til dokumenteres». I 2011 og 2012 utvides denne omtalen til å inkludere formuleringer om overføringsverdi, formidling, læring, erfaringsutveksling (2011), og læringsarenaer og erfaringsdeling (2012).

### Negative avgrensninger – mot ren næringsutvikling og drift av interkommunalt samarbeid.

Som tidligere skal ikke fylkesmennene benytte midlene til å gi støtte til rene næringsutviklingsprosjekter – særlig for å unngå rolleklarhet i forhold til fylkeskommunens virkemidler for regional utvikling. I de tre undersøkte årene er dette<sup>10</sup> den eneste referansen til fylkeskommunen i retningslinjene for prosjektskjønnet.

Mens interkommunale prosjekter knyttet til omstilling og fornying kan søke, skal ”ordinære interkommunale prosjekter” normalt ikke støttes av prosjektskjønnsmidler. Formuleringen om interkommunalt prosjektsamarbeid gjennom skjønnsmidler blir gradvis mer inviterende gjennom perioden. I 2010 heter det:

*”I den grad det er aktuelt med statlig økonomisk støtte til interkommunale prosjekter knyttet til omstilling og fornying, skal slike søknader vurderes og eventuelt finansieres av fylkesmannen”,*

mens det i 2012 heter at:

*”Fylkesmannen kan tildele tilskudd hvor kommunene søker om støtte til interkommunale prosjekter. Støtten bør fortrinnsvis gis til kommuner i utredningsfasen eller etableringsfasen av et interkommunalt samarbeid. Det vil ofte være i denne fasen at en engangsstøtte kan være av betydning for å få det interkommunale samarbeidet på plass. Fylkesmannen bør prioritere søknader hvor kommunene synliggjør et særlig behov for å få på plass interkommunalt samarbeid for å kunne yte kvalitativt bedre tjenester til innbyggerne.”*

Fra å være noe som ”eventuelt” kan finansieres (2010) er mulighetene for slike prosjekter tydeligere formulert i 2012.

I 2011 uttrykkes også eksplisitt at støtte til kommunestrukturprosjekter faller utenfor retningslinjene. Dette skal eventuelt finansieres direkte fra Kommunal- og regionaldepartementet.

### Etikk og egenkontroll.

I 2012 utvides avsnittet om etikk og forvaltning med formuleringer om utviklingsprosjekter relatert til egenkontroll, forvaltningsrevisjon, tilsyn, administrativ egenkontroll og erfaringsdeling på dette feltet. Fokuset er her på

---

<sup>10</sup> Med unntak av en generell henvisning i kap 5. til effekter av eventuelle overføringer av oppgaver mellom stat og kommunesektor, eller mellom kommuner og fylkeskommuner (men dette berører ikke prosjektskjønnet).

utviklingsprosjekter, og eventuelle skjønnsmidler skal ikke brukes til rene kontroll- og revisjonsaktiviteter.

Nasjonale føringer og regional tilpasning.

Avslutningsvis i retningslinjene fremholdes at de er ment som hjelp i fylkesmennes arbeid, og at de til enhver tid må suppleres med fylkesmannens egne vurderinger av hvilke forhold som bør tillegges vekt ved skjønnsfordelingen. På statlig regionalt nivå er det dermed også – som navnet på virkemiddelet vitner om – rom for skjønnsutøvelse i avveiningen mellom de nasjonale retningslinjene og det fylkesmannen opplever som kommunale behov i eget fylke.

## 6.2 Hovedtrekk i den nasjonale prosjektporteføljen 2010-2012

I treårsperioden er det bevilget 430 millioner kroner til 1551 prosjekter. For perioden samlet er fordelingen av midler og antall prosjekter pr. fylke summert i Tabell 2.

Tabell 2 Skjønnsmidler til omstilling/fornyning 2010-12 pr fylke. Samlet beløp og antall prosjekter.

Fylke	2010-12	
	Sum	Antall
Akershus	9 400 000	23
Aust-Agder	8 624 400	52
Buskerud	15 325 000	58
Finnmark	10 515 000	36
Hedmark	14 135 000	48
Hordaland	32 000 000	109
Møre og Romsdal	21 845 000	73
Nordland	88 083 000	292
Nord-Trøndelag	22 745 000	59
Oppland	33 875 000	127
Rogaland	10 160 000	35
Sogn og Fjordane	12 523 500	43
Sør-Trøndelag	55 505 000	159
Telemark	19 242 000	60
Troms	19 210 920	115
Vest-Agder	13 000 000	66
Vestfold	14 548 000	63
Østfold	29 450 000	134
<b>Totalsum</b>	<b>430 186 820</b>	<b>1 551</b>

Nordland er desidert størst, målt i både beløp og antall prosjekter, fulgt av Sør-Trøndelag, Oppland, Hordaland og Østfold.

Landets fylker og kommuner er preget av stor variasjon, og hvis vi fordeler beløpet pr. innbygger gir dette oss en felles målestokk for bedre å illustrere variasjonen ( Tabell 3).

Tabell 3 Skjønnsmidler til fornying omstilling, fylkesfordelt beløp pr. innbygger.

Fylke	2010-12		Folketall <sup>11</sup> , 2011	Beløp pr. innb. Nkr
	Prosjektsum	Antall prosjekter		
Aust-Agder	8 624 400	52	110 819	78
Buskerud	15 325 000	58	263 183	58
Finnmark	10 515 000	34	73 571	143
Hedmark	14 135 000	48	192 064	74
Hordaland	32 000 000	109	486 832	66
Møre og Romsdal	21 845 000	73	255 431	86
Nordland	88 083 000	292	237 994	370
Nord-Trøndelag	22 745 000	59	132 573	172
Oppland	33 875 000	127	186 744	181
Akershus	9 400 000	23	550 534	17
Rogaland	10 160 000	35	439 684	23
Sogn og Fjordane	12 523 500	44	108 044	116
Sør-Trøndelag	55 505 000	159	295 385	188
Telemark	19 242 000	60	169 516	114
Troms	19 210 920	115	158 025	122
Vest-Agder	13 000 000	66	173 465	75
Vestfold	14 548 000	63	235 179	62
Østfold	29 450 000	134	276 647	106
Totalsum (snitt)	430 186 820	1 551	4 952 982	(87)

To av landets mest folkerike fylker (Akershus og Rogaland) ligger desidert lavest målt i beløp pr. innbygger, og Nordland ligger på et nivå dobbelt så høyt som nummer to (Sør-Trøndelag) og tre (Oppland) til sammen.

<sup>11</sup> Midt i perioden, ved inngangen til tredje kvartal 2011. Kilde: SSB.

Variasjonen er betydelig, og når vi ser på de enkelte år (tabell 4), ser vi variasjon langs flere dimensjoner.

Tabell 4 fylkesfordelte prosjekter, samlet beløp, antall og gjennomsnittlig prosjektbeløp, pr. år.

Fylke	2010			2011			2012		
	Beløp	Ant.	Gj.sn.	Sum	Antall	Gj.sn.	Sum	Antall	Gj.sn.
Aust-Agder	3 023 000	17	177 824	2 600 300	13	200 023	3 001 100	22	136 414
Buskerud	5 750 000	22	261 364	4 900 000	20	245 000	4 675 000	16	292 188
Finnmark	2 960 000	10	296 000	3 120 000	12	260 000	4 435 000	12	369 583
Hedmark	6 135 000	25	245 400	2 300 000	7	328 571	5 700 000	16	356 250
Hordaland	4 500 000	18	250 000	13 500 000	49	275 510	14 000 000	42	333 333
Møre og Romsdal	6 410 000	31	206 774	12 025 000	25	481 000	3 410 000	17	200 588
Nordland	20 236 000	78	259 436	29 521 000	106	278 500	38 326 000	108	354 870
Nord-Trøndelag	7 665 000	23	333 261	7 830 000	18	435 000	7 250 000	18	402 778
Oppland	9 850 000	34	289 706	11 200 000	44	254 545	12 825 000	49	261 735
Akershus	2 700 000	7	385 714	2 600 000	6	433 333	4 100 000	10	410 000
Rogaland	3 258 000	10	325 800	2 778 000	11	252 545	4 124 000	14	294 571
Sogn og Fjordane	4 835 000	16	302 187	3 617 000	12	301 417	4 071 500	16	254 469
Sør-Trøndelag	22 740 000	64	355 313	18 705 000	50	374 100	14 060 000	45	312 444
Telemark	4 958 000	20	247 900	8 175 000	27	302 778	6 109 000	13	469 923
Troms	7 000 920	33	212 149	5 925 000	34	174 265	6 285 000	48	130 938
Vest-Agder	4 000 000	20	200 000	4 500 000	20	225 000	4 500 000	26	173 077
Vestfold	4 850 000	20	242 500	4 698 000	25	187 920	5 000 000	18	277 778
Østfold	9 450 000	41	230 488	10 000 000	47	212 766	10 000 000	46	217 391
Totalsum	130 320 920	489	266 505	147 994 300	526	281 358	151 871 600	538	282 289

I tillegg til den store variasjon mellom fylkene når det gjelder beløp som er tilgjengelig som prosjektskjønnsmidler, ser vi også ganske stor variasjon fra det ene året til det andre for enkelte fylker. I den samlede prosjektporteføljen er imidlertid det årlige gjennomsnittsbetøpet pr. prosjekt ganske stabilt (mellom 267' og 282').

Tre år er en kort tidsserie, og det er ikke lett å se systematiske utviklingstrekk. Følgende fylker har en økning i antall prosjekter/år i perioden: Finnmark, Nordland, Oppland, Rogaland, Troms og Vest-Agder. På den annen side har Buskerud, Møre og Romsdal og Trøndelagsfylkene gradvis færre prosjekter. I enkelte fylker ser vi også en trend når det gjelder gjennomsnittlig støttebeløp, med reduksjon i Troms og Sogn og Fjordane, mens vi finner en gradvis økning i Telemark, Nordland, Hordaland og Hedmark. I Akershus og Nord-Trøndelag ser vi høyere støttebeløp i periodens to siste år enn i det første. I de øvrige fylkene ser vi større svingninger fra det ene året til det neste.

### 6.3 Interkommunalt samarbeid

Vi har sett at KRDs retningslinjer (i økende grad) åpner for interkommunale utviklings- og fornyingsprosjekter, og en rekke fylkesmenn legger stor vekt på å stimulere til slikt samarbeid gjennom skjønnsmidlene.

Det er derfor informativt å se på hvordan andelen interkommunale prosjekter varierer mellom fylker, og utvikler seg over tid (tabell 5).

Tabell 5 Æn-kommuneprosjekter og samarbeidsprosjekter(kommuner), fylke og år. (Kilde: fylkesvise prosjektoversikter, KRDs database)

Fylke	År	2010			2011			2012		
		En-kommune-prosjekter	Samarbeid	Andel (%) samarbeids-prosjekt	En-kommune-prosjekter	Samarbeid	Andel (%) samarbeids-prosjekt	En-kommune-prosjekter	Samarbeid	Andel (%) samarbeids-prosjekt
Østfold		28	13	32	29	18	38	27	19	41
Akershus		3	4	57	4	2	33	8	2	20
Hedmark		15	10	40	3	4	57	10	6	38
Oppland		17	17	50	23	21	48	16	33	67
Buskerud		6	16	73	7	13	65	6	10	63
Vestfold		9	11	55	11	14	56	9	9	50
Telemark		0	20	100	0	27	100	0	13	100
Aust-Agder		7	10	59	5	8	62	9	13	59
Vest-Agder		1	19	95	2	18	90	5	21	81
Rogaland		6	4	40	4	7	64	8	6	43
Hordaland		3	15	83	19	30	61	28	14	33
Sogn og Fjordane		1	15	94	2	10	83	4	12	75
Møre og Romsdal		10	21	68	14	11	44	4	13	76
Sør-Trøndelag		37	27	42	29	21	42	23	22	49
Nord-Trøndelag		9	14	61	8	10	56	5	13	72
Nordland		58	20	26	75	31	36	67	38	36
Troms		19	14	42	20	14	41	42	6	13
Finnmark		4	6	60	8	4	33	9	3	25
Sum		233	256	<b>52</b>	263	263	<b>50</b>	280	253	<b>47</b>

Det vi i tabellen kaller ”samarbeid” omfatter både interkommunalt samarbeid mellom nabokommuner (i noen tilfeller på tvers av fylkesgrenser), samarbeid i regionråd, og samarbeid med kommuner andre steder i landet (felles kommunetype eller problematikk).

Æn-kommuneprosjekter er prosjekter i enkeltkommuner hvor det ikke er samarbeid med andre primærkommuner, men det kan være samarbeid med andre typer enheter (KS, sykehus, helseforetak, FoU- eller utdanningsinstitusjoner, fylkeskommune, osv.)

Grunnen til at Telemark scorer så høyt på andelen samarbeidsprosjekt er at man her en spesiell modell hvor fylkesmannen fordeler prosjektskjønnsmidlene til regionrådene, og at kommunene så inviteres til å utarbeide søknader innen regionrådene.

Vi ser ingen entydig sammenheng mellom fylkesmennes understreking av at interkommunale prosjekter vil prioriteres og den faktiske andelen interkommunale prosjekter. For eksempel la fylkesmennene i blant annet Hedmark, Hordaland og Nordland allerede i 2010 stor vekt på at interkommunale prosjekter ville bli prioritert. Av tabellen ser vi at Hordaland hadde dobbel så stor andel samarbeidsprosjekter som Hedmark, og vel tre ganger høyere andel enn Nordland. Til tross for at retningslinjene i økende grad åpner for interkommunale samarbeidsprosjekter gjennom treårsperioden, går andelen gradvis noe ned i løpet av treårsperioden.

Vi har ikke i denne studien kartlagt regionrådsstruktur og omfang av interkommunalt samarbeid, men dette varierer betydelig. Forutsetningene for prosjektsamarbeid mellom kommuner i ulike fylker er dermed svært forskjellige.

## 7 FYLKESMENNENES PRAKSIS: INNRETNING OG TILDELINGER

Vi skal i dette kapittelet undersøke hvordan fylkesmennene innretter de årlige utlysningene, og se om og hvordan prosjektskjønnsmidlene søkes spisset utover de nasjonale føringene, på basis av en mer lokal/regional problemstruktur. Derneft går vi gjennom den tematiske innretningen på støttede prosjekter.

### 7.1 Sentrale tema i fylkesmennenes invitasjonsbrev

Fylkesmennene innleder sine årlige invitasjonsbrev til kommunene med å vise til Kommunal- og regionaldepartementets retningslinjer for prosjektskjønnsmidlene de aktuelle år, men det er betydelig variasjon i hvilke tema de fremhever utover dette. De sentrale retningslinjene åpner for denne type tilpasning av skjønnsmidlene til aktuelle problemstillinger i de ulike fylkene (se kap. 6). Den følgende gjennomgangen viser innhold og variasjon i de enkelte fylkesmannsembetenes vektlegging og prioriteringer gjennom undersøkelsesperioden (hovedtrekkene fremstilles i kap. 7.2).

Invitasjonene i Akershus er likelydende for alle tre år i perioden, og fylkesmannen viser til at enkeltkommuner, eller flere kommuner samlet, kan søke om skjønnsmidler. Tematisk spisses ikke invitasjonen utover henvisning til de nasjonale retningslinjene, og fokus er i hovedsak på kommunale utviklingsprosjekt. Særlig relevant vil det være å støtte prosjekter som er sektorovergripende og innrettet mot:

- Bedre planlegging
- Økonomistyring
- Effektivisering/produktivitetsutvikling
- Mer brukerorientert forvaltning/tjenesteproduksjon.

Det poengteres at også andre forhold/prosjekter kan komme i betraktning, og invitasjonen er slik sett nokså åpent formulert.

I Aust-Agder har de fleste tematiske satsingsområdene vært stabile i årene 2010, 2011 og 2012. Andre tema opptrer i ett eller to enkeltår. De temaene som er gjennomgående er:

- Klimautfordringer
- Interkommunalt samarbeid
- Generell omstilling og modernisering, slik som sektorovergripende planlegging, effektivisering, økonomistyring, ledelse og produktivitetsutvikling og særskilte miljøutfordringer.

Tema som ikke forekommer i hele treårsperioden, er::

- ”økt brukermedvirkning, kvalitet, tilgjengelighet og universell utforming” (2010)



- sykefraværproblematikk (med referanse til kvalitetskommune-programmet) (2011)
- ”etikk og tillitsskapende forvaltning” (2011, 2012)
- Utviklingsprogrammet ”saman om ein betre kommune” (2012)
- Egenkontroll

I Finnmark sier Fylkesmannen i 2010 og 2011 at man her ”*velger å ha mest mulig åpne retningslinjer for å gi kommunene anledning til å fokusere på sine egne omstillingsutfordringer. Innbyggerperspektivet skal imidlertid ligge til grunn for alt fornyelsesarbeid som Fylkesmannen støtter*”. Samtidig understrekes at prosjektene bør medføre en varig kvalitetsforbedring eller effektivisering.

I 2012 peker Fylkesmannen ut to hovedområder som aktuelle for støtte:

- Kvalitet, effektiv ressursbruk og økonomistyring
- Etikk og egenkontroll

I Hedmark trakk Fylkesmannen i 2010 opp følgende retningslinjer for relevante prosjekter:

- Forpliktende interkommunale løsninger innenfor tjenesteproduksjon og administrative funksjoner.
- Nye og effektive organisasjonsformer politisk og administrativt, både med hensyn til interkommunalt samarbeid og innen den enkelte kommune
- Prosjekter som bedrer brukermedvirkningen på tjenesteproduksjonen
- Andre interne omstillingstiltak

Det ble også åpnet for at skjønnsmidlene kunne brukes til miljørettede tiltak, for eksempel konfliktdempende og forebyggende tiltak knyttet til rovvilt og kartlegging av biologisk mangfold. I 2011 og 2012 var søknader om skjønnsmidler i Hedmark avgrenset til videreføring av prosjektet ”Barn og unge”<sup>12</sup>.

Hordaland hadde i 2010 to generelle prioriteringer:

- Kvalitetsforbedring for brukerne
- Økt kostnadseffektivitet

Det understrekes også at konkrete gjennomføringstiltak vil bli prioritert foran utredningsprosjekt, og at interkommunalt samarbeid vil bli prioritert foran tiltak i den enkelte kommune. De to følgende år ble disse områdene prioritert:

- Plan- og byggesak

---

<sup>12</sup> I fylkesmannens brev om skjønnsmidler omtales disse midlene ikke eksplisitt som skjønnsmidler, men det vises til at fylkesmannen vil komme tilbake til opplegget for fordeling av disse midlene. ”Barn og unge”-midler for disse år er imidlertid registrert i KRDs prosjektbase.

- Folkehelse - samhandlingsreformen
- Miljøvern
- Kommunal organisering (kun 2011)
- Kompetanseutviklingsprogram
- Interkommunalt brann- og beredskapssamarbeid
- Elektronisk dokumentutveksling (2012)

I 2010 inviterer fylkesmannen i Møre og Romsdal til å søke prosjekt både i enkeltkommuner, i tilknytning til bilaterale utviklingsavtaler mellom kommuner og større samarbeidsprosjekt mellom flere kommuner. Fylkesmannen viser til de nasjonale føringene - ha spesielt fokus på:

- Kvalitetsutvikling av tjenestene og effektiv ressursbruk
- Sektorovergrepene prosjekt for å forbedre planlegging, økonomistyring og effektivitet i den enkelte kommune
- Kvalitetsforbedring av tjenestene
- Regionale eller interkommunale prosjekter mot folkevalgtoppløring rundt KRDs fokus på høy etisk standard

I tillegg til KRDs retningslinjer, spesifiserer fylkesmannen i 2011 følgende tema i den kommunale tjenesteproduksjonen som særlig aktuelle:

- Barnevern
- Spesialundervisning
- Velferdsteknologi innen omsorgstjenesten
- Samhandlingsreformen

Dette videreføres i stor grad i 2012, men satsingen på prosjekter tilknyttet barnevernet dreies mot en bredere satsing på ”barn og unge”. ”Samfunnssikkerhet og beredskap” blir også løftet fram som et satsingsområde.

I Nordland åpnes det i 2010 for stor tematisk bredde: ”*Det kan videre søkes om midler til prosjekt, både internt i kommunen og interkommunale prosjekt*”. I invitasjonen for 2011 vises det til at samhandlingsreformen er vedtatt, og at fylkesmannen vil kunne prioritere søknader som gjelder prosjekter knyttet til denne reformen.

Fylkesmannen viser også til fylkets geografiske utforming samt kommunenes størrelse og befolkningsmessige sammensetning, som gir utfordringer til hvordan kommunene evner å imøtekomme etterspørselen etter kommunale tjenester - både i kvalitet og mengde. Fylkesmannen vil i sin behandling og tildeling gi forhøyet prioritet til prosjektsøknader som er interkommunale/kommunale og kan vise til en tjenesteproduksjonsmessig gevinst.

I 2012 følges de sentrale retningslinjene med fokus på systematisk kvalitetsutvikling av tjenestetilbudet, effektiv ressursbruk, egenkontroll og økonomistyring, og det fremholdes at sektorovergripende, interkommunale prosjekter eller andre samarbeidsformer innenfor disse temaene vil være særlig aktuelle.

I Nord-Trøndelag har man hatt generelle retningslinjer for skjønnsmidler (både prosjektskjønn og andre) siden 2007. Disse retningslinjene ble revidert gjennom rådføring med en arbeidsgruppe nedsatt av KS, bestående av to ordførere, to rådmenn og en representant for KS

Om prosjektskjønnet heter det her at: *”Prosjektskjønnet kjennetegnes ved at målsettingen er å forbedre kommunens ytelse på et bestemt område. Dette kan gjelde alt fra gjenoppretting av økonomisk balanse til rene kvalitetsutviklingsprosjekter. Prosjektskjønn kan brukes både overfor enkeltkommuner og kommunesamarbeid.”*

Oppland har samme kriterier for årene 2010 og 2011:

- Tiltak som styrker lokal velferd, med fokus på brukermedvirkning, økt brukertilfredshet,
- kvalitet og tilgjengelighet
- Tiltak som støtter utvikling av helsefremmende arbeidsmiljø og utvikling og styrking av relevant kompetanse
- Tiltak for å sikre verdifulle verneområder og god forvaltning av naturressurser
- Tiltak for å gjøre kommunen mer bærekraftig og attraktiv
- Fornyingsarbeid innenfor ledelse og tjenesteutvikling
- Tiltak for å sikre samfunnsikkerhet og beredskap
- Interkommunale prosjekter som fremmer kvalitet og effektivitet i tjenestetilbudet
- Kvalitetsutviklingsprogram
- Utviklingstiltak med fokus på sykefraværsproblematikk
- Tiltak med fokus på å redusere uønsket deltid

For 2012 er listen kortere, og mer fokusert på de overordnede tema i KRDs retningslinjer:

- systematisk kvalitetsutvikling, effektiv ressursbruk og økonomistyring
- utviklingsarbeid rettet mot sykefravær, heltid/deltid, kompetanseutvikling og omdømmearbeid
- utviklingsprosjekter om etikk og tillitsskapende forvaltning
- utviklingsprosjekter for økt egenkontroll

I alle tre år refererer fylkesmannen i Rogaland de sentrale retningslinjene, uten å spesifisere særlig prioriterte tema basert på særtrekk ved kommunene i fylket.

I Sogn og Fjordane er det kun ”digital forvaltning” og varierende formuleringer om planlegging som er prioritert alle tre år i perioden. Av andre tema finner vi:

- Klima og miljø (2010, 2011)
- Demokrati, nærhet, medvirkning, etikk (2010, 2011)
- Sykefravær (2011,2012)
- Samhandlingsreformen (2012)

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag er mer detaljert i sin invitasjon enn noen av de andre fylkesmennene. I 2010 presiseres det at en ikke kan tildele skjønnsmidler til rene næringsutviklingsprosjekter da dette vil overlapse med fylkeskommunens virkemidler. Dette året fremheves følgende områder som særlig relevante, og interkommunale prosjekter vil bli prioritert:

- Sektorovergripende prosjekter knyttet til kvalitetsutvikling av tjenester og effektiv ressursbruk
- Klima- og energiplanlegging
- Samarbeidstiltak mellom primær- og spesialisthelsetjenesten
- Arealplanlegging
- Utfordringer knyttet til rovviltbestanden – konfliktdependende og forebyggende tiltak

Klima- og energiplanlegging og konfliktdependende tiltak knytta til utfordringer med rovvilt er også med de to påfølgende årene. I 2011 ser vi følgende nye tema i invitasjonen:

- Tverrfaglig samarbeid med fokus på utsatte barn og unge
- Kartlegging av fare for og sikring av ras i kommunene
- Kartlegging av naturtyper, artsinformasjon og biologisk mangfold
- Sykefraværarbeid som del av den ordinære virksomheten
- Vanddirektivet – interkommunalt samarbeid om koordinering av kommunenes medvirkning i prosessen, m.v.

Kartlegging av naturtyper og artsinformasjon videreføres i 2012. Dette året uttrykkes også et tydelig ønske om interkommunale samarbeidsløsninger, for oppbygging av kompetanse og kapasitet. Nye tema dette året er:

- Tilgjengelighet og effektivisering av kommunale tjenester ved hjelp av digitale verktøy
- Tiltak innenfor Pedagogisk Psykologisk Tjeneste (PPT), som kan bidra til å redusere ventelister

- Sektorovergripende og helhetlig styrings- og dokumentasjonsverktøy. Kartlegging av risiko og sårbarhet for flom og ras, samt utarbeidelse av beredskapsplaner og sikringstiltak
- Utvikling av folkevalgt styring og kontroll med interkommunale samarbeid
- Oppfølging av tiltak i klima- og energiplaner

I Telemark sender fylkesmannen invitasjonsbrev til regionene, og søknader skal fremmes gjennom samarbeidsregionene som skal disponere de tildelte midlene. Eventuelle søknader fra enkeltkommuner vil bli henvist til de respektive råd. Når det gjelder tematisk satsing viser fylkesmannen til de nasjonale retningslinjene

I Troms er ”Sjumilssteget – tverrfaglig samarbeid for barn og unge” et tema som er åpent for søknader alle år i perioden. I 2010 og 2011 er temaet ”nyskaping og utvikling i landbruket” åpent for søknader, mens ”Eldrebølgen” og ”livskvalitet for eldre” er prioritert i hhv. 2010 og 2012. Andre prioriterte tema er kommuneøkonomi (2011) og tiltak mot forsøpling (Skrotnisseprosjektet) (2012)

Fylkesmannen i Vest-Agder sender sitt invitasjonsbrev til fylkets tre regionråd, og har likelydende prioriteringer i 2010 og 2011:

- Prosjekter knyttet til interkommunalt samarbeid.
- Utviklingsprosjekt som kan bidra til omstilling og fornying av egen organisasjon og tjenesteproduksjon.

Dette utdypes ved at Fylkesmannen vektlegger støtte til forpliktende interkommunalt samarbeid, med følgende prioritering av prosjektmidlene for 2011:

- Øke støtten til tunge interkommunale prosjekter, hvor interkommunal organisering og tjenesteproduksjon står i fokus.
- Redusere skjønnsmiddelbruken til enkeltkommuner for effektivisering/  
kvalitetsutvikling av kommunens egen tjenesteproduksjon.
- Redusere støtten til ”smale” fagrelaterte utviklingstiltak.
- Gi ROBEK-kommuner omstillingshjelp gjennom skjønnsmidlene.

I 2012 utvides listen til å inkludere barn og unge, kompetanseheving, etikk, egenkontroll og tema i tilknytning til ”Saman om ein betre kommune”

I Vestfold fokuserte fylkesmannen i 2010 og 2011 på:

- kvalitetsutvikling av tjenestene og effektiv ressursbruk.

- Sektorovergripende prosjekt for å bedre planlegging, økonomistyring og effektivitet i kommunene, og dermed kvaliteten på tjenestene, vil være særlig relevante. Samarbeid med de ansatte er viktig.
- Det er åpnet for å gi støtte til prosjekter om etikk og tillitsskapende forvaltning

I 2012 videreføres flere elementer, men interkommunalt samarbeid og formidling løftes frem som nye sentrale elementer, og fokus er særlig rettet mot:

- Kvalitet, effektiv ressursbruk og økonomistyring
- Etikk og egenkontroll
- Krav om dokumentering og formidling
- Prosjekter om interkommunalt samarbeid

Østfold hadde i 2010 en rekke prioriterte tema. Hovedvekten lå på omstillings- og utviklingsprosjekt knyttet til egen organisasjon og interkommunalt samarbeid.

I tillegg til disse overgripende tema vektla fylkesmannen følgende:

- Prosjekter som har fokus på kvalitets- og effektivitetsforbedringer i kommunenes tjenesteproduksjon
- Ledelse og lederutvikling
- Metoder for å redusere sykefraværet, forsøk på å løse tverrfaglige og tverrsektorielle samhandlingsutfordringer og bruk av ny teknologi.
- Miljø- og klimatiltak
- Utvikling av samfunnsplanleggingen.
- Fullføre og høste effekter tidligere igangsatte prosjekter: styringssystemer (BMS), systemer for intern kontroll (IK) og IKT, servicetorg og døgnåpen forvaltning.
- Deltakelse i fellesprosjekt om Samhandling og nye løsninger innenfor arbeid med barn- og unge.
- Vurdering og tidlig innsats i skole
- Det døgnåpne Østfold (DDØ), e-kommuner og IKT-samarbeid.

De to sistnevnte temaene referer til arbeid som er igangsatt og som ønskes videreført.

I 2011 og 2012 ble listen over prioriterte tema mer kondensert:

- Ledelse og omstilling
- Kvalitetsutvikling av tjenestene
- Effektiv ressursbruk og økonomistyring
- Klima og miljø
- Samfunnsutvikling og kommuneplanlegging
- Etikk og tillitsskapende forvaltning

## 7.2 Hovedtrekk i fylkesmennenes utlysninger.

Gjennomgangen av de årlige utlysningene viser at det er stor variasjon mellom fylkene når det gjelder hvor spesifikke invitasjonene er: Det er stor variasjon i de tematiske innsatsområdene, og det er også betydelige forskjeller i hvor mange tema som løftes fram i utlysningene.

Fylkesmennene er svært klare på at de søker å forankre prosjektskjønnet i de konkrete utfordringene kommunene står overfor, og når prosjektskjønnet samtidig skal være forankret i nasjonale retningslinjer, må denne variasjonen forstås som en tilpasning til den regionale og lokale variasjonen i problemstruktur, og i kommunenes ulike faglige og ressursmessige forutsetninger for den type utviklingsarbeid som prosjektskjønnsmidlene retter seg mot.

Hvis vi ser nærmere på de spissinger og vektlegginger som fylkesmennene foretar utover<sup>13</sup> de mer generelle nasjonale føringene, får vi et bilde av regionale særtrekk i kommunal problemstruktur (Tabell 6).

---

<sup>13</sup> Men også som gjentakelse og forsterkning av de nasjonale føringene.

Tabell 6 Særtrekk ved fylkesmennenes prioriteringer ved utlysning av prosjektskjønnsmidler

Fylke	2010	2011	2012
Aust-Agder	Klimautfordringer	sykefravær	Saman om ein betre kommune
Buskerud	Kvalitetsutvikling effektiv ressursbruk ROBEK-fokus	Kvalitetsutvikling effektiv ressursbruk	Kvalitetsutvikling effektiv ressursbruk
Finnmark	Åpent	åpent	Kvalitet, ressursbruk, økonomistyring Etikk og egenkontroll
Hedmark	Interkommunale løsninger Brukermedvirkning	”barn og unge”	”barn og unge”
Hordaland	Gjennomføringstiltak Interkomm. samarbeid	Plan og byggesak Folkehelse Kompetanseutvikling Brann- og beredskap	Elektronisk dokumentutveksling
Møre og Romsdal	KRDs retningslinjer	Barnevern Spesialundervisning Velferdsteknologi samhandlingsreform	Barn og unge Samfunnsikkerhet/beredskap
Nordland	Åpent	samhandlingsreformen	
Nord-Trøndelag	Forbedret ytelse	forbedret ytelse	forbedret ytelse
Oppland	Lokal velferd brukermedvirkning	Sykefravær Etikk og tillitsskapende forvaltning Egenkontroll	Etikk og tillitsskapende forvaltning Egenkontroll
Akershus	KRDs retningslinjer	KRDs retningslinjer	KRDs retningslinjer
Rogaland	KRDs retningslinjer	KRDs retningslinjer	KRDs retningslinjer
Sogn og Fjordane	Digital forvaltning Demokrati, medvirkning, etikk	Digital forvaltning Demokrati, medvirkning, etikk Sykefravær	Digital forvaltning Sykefravær Samhandlingsreform
Sør-Trøndelag	Klima, helse, areal, rovvilt	Barn/unge, rassikring, sykefravær, naturtyper, vannforvaltning	Digitale verktøy, PPT, ROS, folkevalgt styring
Telemark	Prosjekter gjennom samarbeid / regionråd	Prosjekter gjennom samarbeid / regionråd	Prosjekter gjennom samarbeid / regionråd
Troms	”Sjumilssteget” Nyskaping i landbruket Eldrebølgen	”Sjumilssteget” Nyskaping i landbruket	”Sjumilssteget” Livskvalitet for eldre ”Skrotnisseprosjekt” (forsøpling)
Vest-Agder	Interkommunalt samarbeid	Interkommunalt samarbeid	Barn/unge, kompetanse, etikk, egenkontroll
Vestfold	Arbeidsmiljø Verneområder Uønsket deltid	Arbeidsmiljø Verneområder Uønsket deltid	Etikk, dokumentering/formidling
Østfold	Interkommunalt samarbeid En rekke andre tema	som 2010	Ledelse, kvalitet, klima/miljø, plan

Et generelt trekk er at fylkesmennene gjentar, understreker og dels reformulerer departementets retningslinjer. De nasjonale programsatsinger (”Saman om ein betre kommune”; videreføring av tema fra kvalitetskommuneprogrammet) og bredere reformer (Samhandlingsreformen) innlemmes i varierende grad i de fylkesvise utlysingene.



Fylkesmennene minner i invitasjonsbrevene om at rene næringsprosjekter ligger utenfor prosjektskjønnsmidlene, for ikke å skape rolleklarheter mellom fylkesmann og fylkeskommune.

Interkommunalt samarbeid fremheves ofte som foretrukket fremfor prosjekter avgrenset til en enkelt kommune. Når vi sammenholder fylkesmennenes fokus på interkommunale prosjekter med departementets retningslinjer, må det være rimelig å fortolke formuleringene som at departementet i 2010 var noe mer tilbakeholden overfor denne type prosjekter enn fylkesmennene.

### 7.3 Prosjektporteføljen – fylkesvise hovedtrekk

For å kunne dokumentere bruken av skjønnsmidlene, og vise hvilken profil skjønnsmiddel-tildelingene har i landets fylker, har vi kodet samtlige prosjekter i henhold til en kodeliste utarbeidet for dette prosjektet (se vedlegg B: Kodeliste). Slike kodelister vil alltid være et kompromiss mellom detaljeringsgrad og oversiktighet, men vi har søkt å lage kategorier som tillater oss å se tildelingene i sammenheng med de årlige utlysningene som hvert fylkesmannsembete foretar<sup>14</sup>. De fylkesvise prosjektoversiktene er samlet i eget vedlegg (Vedlegg A), og dette er gitt en samlet fremstilling i tabell 7.

Tabell 7 Skjønnsmiddelprosjekter 2012-12, fordelt på tema og fylke

	Akershus	Aust-Agder	Buskerud	Finnmark	Hedmark	Hordaland	Møre og Romsdal	Nord-Trøndelag	Nordland	Oppland	Rogaland	Sogn og Fjordane	Sør-Trøndelag	Telemark	Troms	Vestfold	Vest-Agder	Østfold	SUM	SUM %
Økonomi	1	2	1	6	1	2		1	16	4	5		2	2	6		4	1	54	3,5
Generell tjenesteproduksjon			1		2				5	3	2		1	1	2	4		3	24	1,5
Org. utvikling-/tilpasning	8	3		3	6	1	2	3	12	13	4	2	9	1		2	3	6	78	5,0
Skole, barnehage, oppvekst	4	17	16	5	24	4	31	7	64	33	5	2	14	5	38	16	14	31	330	21,3
Helse/ omsorg	2	6	6	4	3	14	13	10	50	9	9	3	31	7	28	13	1	13	222	14,3
Samhandlingsreform	1	3	6	3		13	4	4	9	9	1		2	7	2	2		1	67	4,3
Levekår		3		1		1	1		1	6							2	1	16	1,0
Sosial barnevern	1	2		1	1	6	5	6	11	4		1	6		5	7	2	4	62	4,0
Miljø	1	4	6	1	1	17			28	11	1	8	10	4	13	3	8	8	124	8,0
Klima/energi		1	2		1		1		5	3			13				2	3	31	2,0
Demokrati/ lokalsamfunn		1	1				1	1	7	4			1		2			1	19	1,2
Etikk		1							1		1		1					3	7	0,5
Beredskap, brann	2	2				12	3	4	9	4		2	7		2	1	1	10	59	3,8
Plan, areal, GIS	2	2	5		3	23	1	3	26	11	1	6	11	6	1	5	4	4	114	7,4
Annet		1	1	1	2	2		6	15	7		2	8	6	4	4	4	19	82	5,3
Landbruk/næring		1			2	5		1	1				12	1	10		2	2	37	2,4
Teknologi			6	5	1	7	7	4	12	2	4	16	18	16		3	4	13	118	7,6
Kvalitetskommune, heltid/deltid, sykefravær		1	5	1				6	5	3	2	2	6			1	1	6	39	2,5
Generelt interkommunalt samarbeid	1		2	3	1	2	4	3	11				4	3		2		4	40	2,6
Analyse utredning		2							1	1			3	1	2		5	1	16	1,0
I alt	23	52	58	34	48	109	73	59	292	127	35	44	159	60	115	63	66	134	1551	100,0

Vi ser at det er to kommunale tjenesteområder som skiller seg klart ut med en stor andel prosjekter, det gjelder prosjekter for barn og unge («skole, barnehage,

<sup>14</sup> Den avviker derfor fra den tilordningen som ligger i KRDb database.

oppvekst»), hvor vi finner over 1/5 av samtlige prosjekter, og prosjekter innen helse og omsorg (inkludert samhandlingsreformen som er gitt egen kode) med 18,6% av prosjektene. Disse tre av 20 tematiske koder står for 40% av antall prosjekter. Etter disse finner vi prosjekter innen miljø, plan/areal/GIS, samt teknologiprojekter – som hver har 7-8% av prosjektene. Men også blant de tema som dominerer prosjektporteføljen som helhet ser vi betydelig variasjon mellom fylker: «Skole, barnehage, oppvekst» utgjør halvparten av prosjektene i Hedmark, men en liten del av prosjektene i Hordaland og Sogn og Fjordane.

#### **7.4 Likhet og variasjon – hva forklarer mønsteret?**

De nasjonale retningslinjene for prosjektskjønnet (kap. 6.a) har en fast kjerne i alle tre årene som dekkes av undersøkelsen. Fokus er på:

- kvalitetsutvikling av tjenestene
- effektiv ressursbruk
- økonomistyring
- sektorovergripende prosjekter for å bidra til helhetlig styring (bedre planlegging, økonomistyring og effektivitet i den enkelte kommune), og derved kvaliteten, vil være særlig relevant. Interkommunale samarbeidsprosjekter med nevnte fokus vil også være aktuelt å støtte.
- reduksjon av sykefravær
- høy etisk standard, tillitsskapende forvaltning

Vi viste i kapittel 6 at de nasjonale retningslinjene i 2012 ble supplert med et forsterket fokus på etikk, og også en fremheving av satsingen ”Saman om ein betre kommune”. Også i forkant av 2012 finner vi et fåtall prosjekter som eksplisitt adresserer etikk: ett prosjekt i 2010 (samt tre prosjekter hvor etikk inngår) og fire i 2011. Til tross for forsterket fokus i retningslinjene øker ikke omfanget i 2012, hvor vi også finner fire etikk-prosjekter.

Når det gjelder programsatsinger ble Kvalitetskommuneprogrammet gjennomført i 2007-2009, men som KRD skrev i sine retningslinjer for 2010, ville mange av kommunenes tiltak og prosjekter videreføres i den enkelte kommune også etter 2009. I 2010 finner vi sju prosjekter med referanse til Kvalitetskommuneprogrammet og i 2011 finner vi to prosjekter. I 2012 finner vi ingen referanser til programmet som sådan. Det tyder på at dette arbeidet er utfaset som aktuelt tema for støtte fra skjønnsmidlene. Fra 2012 viser KRD i sine retningslinjer for prosjektskjønnsmidlene til utviklingsprogrammet ”Saman om

ein betre kommune”<sup>15</sup>. I prosjektporteføljen (2012) finner vi kun tre prosjekter med referanse til detteprogrammet.

Samhandlingsreformen ble innført fra 01.01.2012, og i forkant av den formelle innføringen ser vi prosjekter finansiert over skjønnsmidlene for å bidra til at kommunene forbereder seg på reformen. I 2010 ble 17 prosjekter med eksplisitt referanse<sup>16</sup> til samhandlingsreformen støttet over prosjektskjønnet. Dette økte til 25 i 2011, og 21 i 2012. Med unntak av sistnevnte, den store samhandlingsreformen, setter denne type satsinger lite preg på porteføljen i perioden.

Det overordnede bildet er at det med få unntak er prosjekter tilknyttet de tunge kommunale tjenesteområdene helse/omsorg og barnehage/skole som dominerer de fylkesvise prosjektoversiktene presentert i kapittel 9. men vi ser også et sterkt innslag av miljø og plan-relaterte prosjekter, bl.a. i Hordaland, Nordland og Oppland.

Når det gjelder de planrelaterte prosjektene ser vi i Hordaland at de i hovedsak er orientert mot mer formelle og tekniske aspekter av planfeltet, herunder planrett, kart/GIS-register, vegadresser, planmetodikk, kompetanseheving og saksbehandlingssystem, men vi finner også enkelte planleggingsprosjekter (interkommunale strandsonerplaner for hhv. Sunnhordland og Fensfjorden). Et tilsvarende mønster ser vi i Nordland og Oppland med stort fokus på GIS/digitalisering, men i Nordland med noe større innslag av (dels interkommunale) planprosjekter i 2012 enn de foregående år, og i Oppland ble det i 2012 gitt midler til et prosjekt om regional planlegging for Valdreskommunene, med formål «å få til samordnede planstrategidokumenter for alle Valdreskommunene når det gjelder regionale forhold».

Vi finner med andre ord enkelte planprosjekter hvor det i lys av fylkeskommunenes plan- og utviklerrolle kan være betimelig å etterspørre koordinering med fylkeskommunen, men majoriteten av de planrelaterte prosjektene er av mer formell, teknisk og kompetansebyggende art.

I Sogn og Fjordane og Telemark er det sterkere innslag av teknologiorienterte prosjekter enn i andre fylker, men de er jo også i stor grad knyttet til kommunale tjenester. Vi skal senere se at fylkesmennene legger stor vekt dialog med primærkommunene i forkant av prosjektskjønntlysningene. Dette tyder på at

---

<sup>15</sup> Programmet er et samarbeid mellom KRD, KS og forhandlingssammenslutningene LO Kommune, Unio, YS Kommune og Akademikerne, og skal gå fram til 2015..

<sup>16</sup> Samtidig er det andre prosjekter innen helse/omsorg og teknologi som er relevante for denne reformen uten at det gis en eksplisitt henvisning til det i prosjektittel/formålsbeskrivelse.

variasjonen i stor grad er uttrykk for problemstrukturen og de opplevde behovene i kommune-Norge.

## 8 REGIONALT SAMARBEID OM SKJØNNSMIDLENE?

I dette kapitlet vil vi se nærmere på prosessene rundt utlysning og tildeling av skjønnsmidler, med et blikk mot samarbeid, koordinering og avklaring mellom fylkesmann og fylkeskommune.

### 8.1 Samarbeid om skjønnsmidlene sett fra fylkesmannsembetene<sup>17</sup>.

Det er fylkesmennene som forvalter ordningen med prosjektskjønn, og det er derfor viktig å undersøke hvordan de som håndterer prosjektskjønnet i fylkesmannsembetene oppfatter ordningen i praksis, og særlig i forhold til fylkeskommunen som regional utviklingsaktør.

I Akershus sier saksbehandler at det ikke er noen koplinger til fylkeskommunen i vurderingen av satsingsområder i de årlige utlysningene, og at det heller ikke så langt har vært opplevd behov for avklaringer med fylkeskommunen av evt. samfinansiering av enkeltprosjekter.

I Aust-Agder oppgir fylkesmannen at det ikke er samarbeid med fylkeskommunen om skjønnsmidlene, men at man har samarbeid med fylkesmannen i Vest-Agder, særlig når det gjelder samarbeidskommunene i Knutepunkt Sørlandet. I Vest-Agder sier fylkesmannen at fylkeskommunen får kopi av det årlige invitasjonsbrevet som går til kommunene, men at det heller ikke der er dialog med fylkeskommunen om søknadene samlet sett. Men i enkelte prosjekter, blant annet knyttet til vanndirektivet/vannforvaltning har det vært behov for avklaringer med fylkeskommunen av hvem som bør stå som søker, hvilke regioner som er aktuelle og hvordan prosessen skal være.

I begge Agder-fylkene sier fylkesmennene at felles regionplan (fra 2010) ikke har vært styrende for innretningen/bruken av skjønnsmidler, men at noen satsinger allikevel er i tråd med denne planen.

I Buskerud var det tidligere en samarbeidsgruppe med ordførere/rådmenn, KS og fylkeskommunen, men kommunene ønsket å «skille» mellom prosesser rettet mot hhv. fylkeskommunen og fylkesmannens skjønnsmidler. I 2013 har fylkesmannen i Buskerud etablert en ny ordning hvor man legger opp til fire møter, hvor de først samler regionkoordinatorer og prosjektledere og retter fokus mot å få til bedre læringsoverføring: ”*Det legger vi stor vekt på: hvordan kan vi hjelpe kommunene med å skape bedre læring og læringsarenaer. Og det er viktig*

---

<sup>17</sup> Referansene til «fylkesmannen» er i denne rapporten en referanse til embetet (ikke fylkesmannen som person), og er basert på telefonintervjuer med saksbehandler for prosjektskjønnsmidlene.

*at vi fokuserer på det kommunene selv ønsker og har behov for.”* Fokuset er på kommunene, ikke på fylkeskommunen.

I Finnmark har fylkesmannen ingen dialog med fylkeskommunen om skjønnsmidlene, men *«det har vært drøftet på et møte om man skulle se på dette sammen, men det er ikke fulgt opp»*. Fylkesmannen oppgir at de har forholdt seg til regionrådene mer enn til fylkeskommunen, og det er særlig regionrådene i Vest-Finnmark som har vært noe aktive. Fylkesmannen i Finnmark oppgir at de ikke har sett hen til regionale planer ved utlysning eller tildeling.

Heller ikke ved fylkesmannsembetet i Hedmark er saksbehandler for skjønnsmidlene kjent med at det er dialog med fylkeskommunen, men viser samtidig til at det kan være noen overordnede avklaringer på høyere nivå i embetet. Han peker på at skjønnsmidlene historisk var en del av de frie inntektene, og at det har vært noe motstand i kommunene mot at fylkesmannen skal forvalte det som opprinnelig var fire inntekter.

Saksbehandler for skjønnsmidlene i Hordaland kjenner ikke til at det er dialog med fylkeskommunen om skjønnsmidlene, og ser heller ikke at de styres av regionale planer. Samtidig er det slik at fagavdelingene i embetet spiller inn forslag til satsinger, og ledermøtet avgjør. Basert på tilstedeværelse under slike møter, sier saksbehandler at *«det ikke har vært henvist til regionale planer i denne sammenhengen»*.

I Møre og Romsdal viser fylkesmannen til at fylket var enhetsfylke i 2004-06, og da hadde man en samhandlingsarena for å diskutere ulike tema og prosjekter, men *”etter det forsøket har vi ikke jobba på den måten”*. Fokuset er på kommunene, med årlig invitasjon om innspill til hva som bør kvalifisere til ulike former for skjønnsstilskudd: *”Det kan f. eks være slik at plutselig sterk økning i sosialhjelpa kan omformes til et prosjekt innen prosjektskjønnet for å finne årsaker.”*

I Nordland foregår prosessene rundt prioritering av tema og tildelinger mest internt, bl.a. med basis i hva som er prioritert i kommuneproposisjonen. KS er heller ikke mye inne i prosessen.

I Nord-Trøndelag er dialogen om utlysninger rettet mot kommunene, med konsultasjoner i rådmannsutvalg og KS, og ikke mot fylkeskommunen. Det er likevel noe kontakt med fylkeskommunen i enkelte konkrete prosjekter, men ingen koordinering med fylkeskommunens regionale utviklingsmidler.

I Oppland håndteres utlysning og tildeling av prosjektskjønnsmidler som en intern prosess, med innspill fra fagavdelingene. Saksbehandler viser til at fylkesmannen personlig har mye dialog utad, bl.a. med fylkeskommunen, men har ikke registrert at dette har konsekvenser for innretning av skjønnsmidlene.

I Rogaland går dialogen om prosjektskjønnet i hovedsak mot kommunene, og dialog med fylkeskommunen ”har ikke vært aktuelt”. Kommunene er sentrale, for fylket har ikke en formell regionrådsstruktur. Saksbehandler kan ikke huske at man i Rogaland har støttet prosjekter som går mot næringsutvikling, men sier at det er de tunge kommunale sektorene som står i fokus. Dette er ikke i praksis styrt av regionalt planverk, men av sentrale retningslinjer for tjenesteutvikling.

I Sogn og Fjordane har man hatt en modell hvor man har slått sammen midler fra prosjektskjønnet (FM) og RUP (FK), og vurdert søknadene i fellesskap for å avklare hva som er skjønnsprosjekter, hva som er RUP-prosjekter, og hva som er fellesprosjekter.

I Sør-Trøndelag har man ikke hatt direkte samarbeid om skjønnsmidlene samlet sett, men en tett dialog med bl.a. fylkeskommunen om regionens utfordringer, og fylkesmannen forankrer vurderingene av prosjektskjønnsinnretningen i denne felles situasjons- og problemforståelsen<sup>18</sup>. I tilknytning til dette har man som en del av skjønnsmidlene avsatt en pott til ”fylkesgrep”, i tillegg til grunnskjønnet og prosjektskjønnet.

I Telemark sier saksbehandler hos fylkesmannen at fylkeskommunen i veldig liten grad er involvert i dialog om prosjektskjønnsmidlene, men det har vært noe samarbeid knyttet til konkrete prosjekter om Telemarkskanalen, knyttet til opplæring og utvikling av kommunenes arbeid med landskapsvern.

I Vestfold sier saksbehandler at for fylkesmannens arbeid med prosjektskjønnsmidler så er ikke fylkeskommunen ”en streng” i Vestfold, ”strengen” går mot kommunene, og med tett kontakt mot KS Vestfold. Innretningen tar utgangspunkt i innspill fra kommunene, for eksempel fokuset på barn og unge: ”*Det er veldig behovsstyrt*”, og det er trykket fra kommunene som

---

<sup>18</sup> I 2009 tok KS sitt fylkesmøte initiativ til et samarbeid for å koordinere arbeidet med helsereformen og utvikling av kommunesamarbeidet, gjennom en fylkesgruppe med deltakelse fra KS, fylkeskommunen, fylkesmannen og St. Olav HF. Formålet var å bidra til at det tas et helhetlig fylkesgrep, og at kommunene året etter (2010) skulle drøfte og konkludere med hensyn til hvordan de skulle utvikle et mer forpliktende kommunesamarbeid underlagt politisk styring og kontroll. I den sammenheng tok KS fylkesmøte initiativ til to særskilte fylkesinitiativ: at Fylkesmannen setter i gang en prosess for å få etablert robuste barnevernstjenester i fylket, og et annet initiativ fra Fylkeskommunen/KS om å få etablert IKT-tjenester som en gjennomgående underliggende infrastruktur for kommunesamarbeid. (Fylkesmannens årsrapport 2009, s.5) Fylkesgruppen skulle ”*koordinere videre arbeid med å utvikle et mer forpliktende interkommunalt samarbeid. Helsereformen ses på som en spydspiss som vil tvinge fram et mer omfattende samarbeid*”.(s. 62)



har gitt både prosjektskjønnsmidler til dette temaet, og også vært avgjørende for at Vestfold har fått en ”God Oppvekst”-plan (2008-18) – og i det arbeidet er fylkeskommunene en sentral partner.

I Østfold opplyser fylkesmannen at dialog med fylkeskommunen rundt prosjektskjønnsmidlene har vært et diskusjonstema, men at det ikke har blitt gjennomført. Han sier videre at det regionale planverket som sådan ikke har vært relevant for innretningen av prosjektskjønnet, men ”*ser at det kunne ha vært det*”.

## 8.2 Formalisert samarbeid mellom fylkesmann og fylkeskommune

NIVI Analyse (2011) fant fire modeller for organiseringen av prosessen rundt utlysning og tildeling av prosjektskjønnsmidler. I den foreliggende studien er ikke fokus rettet mot de interne organisatoriske variasjonene mellom fylkesmennene som sådan, men om - og evt. hvordan – prosjektskjønnet til fornying og omstilling er et tema for et bredere regionalt partnerskap, med særlig vekt på evt. dialog med fylkeskommunen.. Basert på intervjudata fra vårt prosjekt viser Tabell 8 at det i de aller fleste fylker ikke er noen slike formaliserte koblinger, men unntak finnes.

Tabell 8 Samarbeid mellom fylkesmann og fylkeskommune om prosjektskjønnsmidlene

Fylke	Formalisert samarbeid mellom FM og FK om prosjektskjønnsmidler <sup>19</sup>			Kommentar
	Har	Har hatt	Har ikke	
Østfold			X	
Akershus			X	
Hedmark			X	
Oppland			X	
Buskerud		X		Kommunene ønsket et klarere skille
Vestfold			X	
Telemark			X	
Aust-Agder			X	
Vest-Agder			X	Samordning på strategisk nivå, dialog på projektnivå
Rogaland			X	
Hordaland			X	
Sogn og Fjordane	X			Samarbeid fra 2006, fortsetter i endret form fra 2013
Møre og Romsdal			X	
Sør-Trøndelag	(X)			Samordning på strategisk nivå, «fylkesgrep», prosjektdialog
Nord-Trøndelag			X	
Nordland			X	
Troms			X	
Finnmark			X	

<sup>19</sup> Om innretning på utlysninger og/eller tildelinger

**Den dominerende modellen er at det ikke er formelle koblinger mellom fylkesmann og fylkeskommune når det gjelder prioritering av tematiske satsingsområder, utlysning og tildeling av skjønnsmidlene til fornyings- og omstillingsarbeid i kommunene.**

I Buskerud hadde man tidligere en samarbeidsgruppe med ordførere/rådmenn, KS og fylkeskommunen, men kommunene ønsket å skille mellom de prosesser de kjørte vis a vis fylkeskommunen og prosessene knyttet til fylkesmannens skjønnsmidler. Denne endringen ble gjort med utgangspunkt i de behov og ønsker som kommer fra primærkommunene.

I Sør-Trøndelag er det som nevnt gjort et skille mellom grunnskjønn, «fylkesgrep» og de søknadsbaserte skjønnsmidlene (prosjektskjønnet). Fylkesgrep er strategiske satsinger forankret i et regionalt partnerskapet med fylkesmann, fylkeskommune og KS), og fylkesmannen disponerer midler til disse fylkesgrep som egen del av skjønnsporten ( i tillegg til grunnskjønn og prosjektskjønn). Som vi har sett understreker imidlertid fylkesmannen at prosjektskjønnsmidlene er forankret i et felles bilde av situasjon og utfordringer, et felles ”fylkesbilde” som er grundig gjennomarbeidet av det regionale partnerskapet.

### **8.3 Case Sogn og Fjordane – langvarig og formalisert samarbeid på regionalt nivå (fylkesmann og fylkeskommune)**

I Sogn og Fjordane har fylkesmannen og fylkeskommunen i perioden 2010-2012 samarbeidet om det utviklingsarbeidet som skjønnsmidlene er rettet mot. Fylkesmannens prosjektskjønnsmidler har blitt supplert med fylkeskommunale midler (RUP) til regionale utviklingsprosesser, og søknadene har blitt behandlet av « *Programstyret for Fornyning av offentlig sektor og IKT* » som har fattet vedtak om tildeling. Programstyret ble opprettet i 2006 med forankring i Fylkesplanen for 2005 – 2008 (senere forlenget ut 2010, deretter ut 2012<sup>20</sup>). Dette har grunnlag i satsingsområdet ”Folkestyre og medverknad. Offentleg verksemd”. I denne perioden har programstyret bestått av representanter fra KS Sogn og Fjordane, rådmannsutvalget, fylkesmannen og fylkeskommunen. To av disse (KS-leder og fylkestingspolitiker) er politisk valgte.

---

<sup>20</sup> I påvente av arbeidet med regional planstrategi etter lokalvalgene i 2011.

Ordningen med programstyre ble avvirket ved planperiodens utløp 31.12.2012. I september 2012 behandlet hovedutvalg for Plan og Næring i Sogn og Fjordane fylkeskommune en sak om hvorvidt – og evt. hvordan – dette samarbeidet skulle videreføres. Saksframstillingen viser til evalueringer av ordningen og av større prosjekter som var finansiert gjennom den. Til tross for noen svakheter ved ordningen<sup>21</sup>, er det administrasjonens vurdering at disse punktene kan forbedres gjennom utforming av en ny samarbeidsavtale. Hovedbildet er at ”ordninga har fungert bra til å skape arena for fornying innanfor offentleg sektor”<sup>22</sup>.

Saksframstillingen fremholder også at både fylkesmann og rådmannsutvalg har anbefalt en form for videreføring av samarbeidet, og tilbakemeldingene fra primærkommunene er at

*”samordning mellom FK og FM gjer det enklare og mindre ressurskrevjande for kommunane å søkje om midlar, framfor å ha to ulike ordningar og søknadsprosessar. Samordning gjev større økonomiske musklar, og meir å henta for kvart prosjekt”.*

I forkant av denne avtalen hadde fylkesmannen og fylkeskommunen i februar 2012 inngått en overordnet strategisk samarbeidsavtale for perioden 2012-2014. I samarbeidsavtalen om fornyingsarbeidet fra februar 2013 fastsettes følgende hovedmål:

*Formålet med avtalen er å medverke til at økonomisk støtte til kommunane gjennom satsinga «Fornyning og utvikling av offentleg sektor» vert ei god og målretta ordning for fylket.*

Det konkrete samarbeidet skal skje gjennom årlige drøftinger av opplegg, innhold og avklaring av roller og prioriteringer i ordningen. Det skal etableres et felles organ for prioritering og tildeling av midler. Fylkeskommunen og fylkesmannen stiller med en person hver i vedtaksorganet. Avtalen er tidsavgrenset til perioden 01.01.13 til 31.12.14, og partene skal evaluere avtalen i god tid før periodens utløp.

---

<sup>21</sup> Blant annet tendens til uklare ansvarsforhold, samt svakheter ved rapporteringssystemet og dårlig tilrettelegging for erfaringsoverføring.

<sup>22</sup> Kilde: Sak 11/413-10, Hovedutval for plan og næring, Sogn og Fjordane fylkeskommune (25.09.2012)

## 8.4 Prosjekter med fylkeskommunen som partner

Selv om vi i få fylker finner et formalisert samarbeid mellom fylkesmann og fylkeskommune om prosjektskjønnet *som ordning*, er det flere prosjekter i porteføljen hvor fylkeskommunen er partner i konkrete prosjekter finansiert gjennom prosjektskjønnet, med andre ord et *samarbeid på prosjektnivå*. Den fylkesvise fordelingen av slikt prosjektsamarbeid fremgår tabell 9.

Tabell 9 Antall prosjekter hvor fylkeskommunen er partner, fordelt på fylke og år.

	2010	2011	2012	2010-12
Buskerud	5	2	3	10
Sør-Trøndelag	3	3	1	7
Vestfold	3	4	2	9
Nordland	2	1	3	6
Hedmark	2			2
Troms	3	1	1	5
Aust-Agder	1		1	2
Sogn og Fjordane	1			1
Møre og Romsdal		1		1
Oppland			1	1
Telemark			2	2
SUM	20	12	14	46

I 2010 finner vi 20 slike prosjekter. Prosjektene i Buskerud dreier seg om større planprosjekter (Buskerudplan, Buskerudbyen), samt klima, Miljøknutepunkt Buskerud, og ”Ungdom mellom stoler”. I Vestfold dreier dette prosjektsamarbeidet seg om en planportal (”Vestfold lille grønne”), miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser, samt et ungdomsprosjekt rettet mot aldersgruppen 16-23 år. I Sør-Trøndelag omfatter prosjektene et erfaringsnettverk innen kommuneplanlegging og to prosjekter rettet mot barn og unge; en ungdomsundersøkelse (UngHit) og innføring av FEIDE i utdanningssektoren. I Troms er det miljø- og samfunnsansvar som er tema i et prosjekt. I de to andre er det utdanning (frfall videregående skole og samarbeid grunnskole – videregående). Begge prosjektene i Hedmark dreier seg om gjennomføring/frafall i videregående skole, og i Nordland er temaene stedsutvikling og folkehelsearbeid. I Sogn og Fjordane er det plan og temadata som er i fokus, og i Aust-Agder dreier prosjektet seg om implementering av vannforskriften (Nidelvassdraget, inkl. deler av Telemark).

I 2011 er antallet prosjekter med fylkeskommunen som partner nær halvert (12 mot 20) siden året før. I Buskerud videreføres prosjektene knyttet til Buskerudbyen og klima i 2011, I Sør-Trøndelag omfatter prosjektene

”helsefremming i samfunnsplanlegging”, ”miljø og samfunnsansvar” og et kunnskapsprosjekt om klima og miljø – ”Klimaråd underveis”. ”Miljø og samfunnsansvar” er også et tema i Vest-Agder<sup>23</sup> og Vestfold, og i Vestfold er også fylkeskommunen partner i to ungdomsrettede prosjekter (”God oppvekst” og ”Ny giv”). Prosjektene i Nordland og Troms er skolerelaterte, i Finnmark dreier prosjektet seg om koordinering av kompetanseheving i Øst-Finnmark, og i Møre og Romsdal er temaet beredskap (ROS-analyse).

Prosjektene hvor fylkeskommunene inngår som partner, viser i 2012 stor kontinuitet i Buskerud, hvor ”Buskerudbyen” og ”Miljøknutepunkt i Buskerud” videreføres med skjønnsmiddelstøtte, og også her finner vi et ”Ny giv”-prosjekt. I Nordland finner vi også tre prosjekter, alle med forskjellig tematikk: vannområdeforvaltning (Ofoten), systemsamarbeid mellom skole og PPT-tjenesten, og et prosjekt om utvikling av kommuneplan (Tjeldsund). Planleggingsprosjekt ser vi også i Vestfold, gjennom et prosjekt om sentrumsplanlegging (Sande kommune m flere). Miljø- og naturtemaer adresseres i Oppland (villrein), Sør-Trøndelag (klima og miljøutfordringer) og Vestfold (Færder nasjonalpark). I Aust-Agder er fylkeskommunen med i et prosjekt om «Statistikk og analyseportal for Agder», og i Telemark deltar fylkeskommunen i to prosjekter («IKT strategi for Midt-Telemark», «Talenter for framtida, felles satsing barn og unge»).

Skjønnsmiddelprosjekter hvor fylkeskommunen er oppgitt som partner utgjør kun 3 % av prosjektporteføljen (målt i antall), men retter seg i stor grad mot to områder hvor sektorer og forvaltningsnivåer møtes, nemlig planoppgaver/-prosesser og miljørelaterte prosjekter. I tillegg ser vi også at fylkeskommuner er involvert i flere prosjekter rettet mot barn og unge, dels knyttet til (frafall) i videregående skole, som jo er et fylkeskommunalt ansvarsområde, men også prosjekter som ser barne- og ungdomsårene i sammenheng og søker å skape kontinuitet i overgangen fra grunnskole (kommune) til videregående opplæring (fylkeskommune).

---

<sup>23</sup> I tillegg til Vest-Agder fylkeskommune omfatter dette prosjektet 23 kommuner, hvorav 10 i Vest-Agder.

## 8.5 Prosjektskjønnsmidlene sett fra kommunene.

I Hordaland er det en betydelig prosjektportefølje på miljø, areal og plansida, blant annet knyttet til vannforvaltning. Prosjektansvarlig for vannområde Hardanger i Odda (Hordaland) oppgir at i tilknytning til dette arbeidsfeltet er det et tett samarbeid mellom fylkesmann og fylkeskommune, og hyppig dialog mellom kommuner, fylkesmann og fylkeskommune. Han sier videre at det er god kommunikasjon fra både fylkesmann og fylkeskommune (som har koordinatoransvaret), og at det er ”forbilledlig klart” hva som er fylkeskommunens og fylkesmannens respektive roller, og en tilsvarende klarhet i informasjonen om søknadsprosess, frister og kriterier for ulike støtteordninger fra de regionale aktørene. Selv om verken fylkesmann eller fylkeskommune i Hordaland har gitt uttrykk for at de har dialog om prosjektskjønnsmidlene på overordnet nivå, så er det i dette tilfellet stor grad av samarbeid og klarhet på et saksavgrenset felt, sett fra kommunenivået. Vår undersøkelse er ikke rettet mot samarbeid og dialog mellom fylkesmann og fylkeskommune på prosjektnivå, så det er vanskelig å si noe om hvor omfattende slikt samarbeid er i porteføljen.

Også fra det fylkeskryssende regionrådet Knutepunkt Sørlandet (Aust- og Vest-Agder) sies det at selv om det ikke er en overordnet koordinering mellom fylkesmann og fylkeskommune, så er det gjennom regionrådet hvor prosjektene utvikles og forankres at koordineringen skjer. Det fremheves at dette regionrådet er en permanent struktur i en funksjonelt integrert region, og at forankring og koordinering dermed antas å ha bedre forutsetninger enn i løsere interkommunale/regionale samarbeidskonstellasjoner basert på interesse- eller fagnettverk. I og med at tiltak og initiativ i regi av Knutepunkt Sørlandet finansieres primært gjennom en kombinasjon av kontingent, prosjektskjønnsmidler fra fylkesmannen og regionale utviklingsmidler fra fylkeskommunen, blir forankring i regionplanen svært viktig.

I Stryn (Sogn og Fjordane) viser økonomi- og IKT-sjefen til at samarbeidet mellom fylkeskommune og fylkesmann har utviklet seg over tid og at ”*det er positivt at fylkesmannen har håndtert det slik de har gjort*”. Han viser også til at fylkesmannen har vært proaktiv med å etablere faglige kompetanseutviklingsnettverk innen kommunal økonomi, og etter hvert også et IT-forum hvor man har utviklet satsinger knyttet til digital helse, meldingsutveksling og også e-handel. Han sier at med den samordningen som er mellom fylkeskommune og fylkesmann i Sogn og Fjordane bidrar man til at flere får del i utviklingsarbeidet. Det bidrar også til at man ikke bare premierer de som er flinke til å skrive søknader, men at man kan se ulike virkemidler i sammenheng for å få med flest mulig. Han oppgir at en hovedutfordring med prosjektskjønnsmidlene kan være at det i noen tilfeller har vært lettere å

finansiere innkjøpte konsulenttenester enn å få kompensert for ansattes egen tidsbruk.

I Sør-Aurdal (Oppland) sier rådmannen at fylkesmannen får innspill til kommende utlysning av skjønnsmidler på regionvise møter mellom kommuner og fylkesmann. Ordningen betraktes som en god mulighet til å satse på enkeltprosjekter, slik at man får drahjelp til å prøve ut nye ting. Man har ikke registrert noen overordnet koordinering mellom fylkesmann og fylkeskommune i forhold til ordningen, men betrakter ikke det som et problem. På avgrensede saksfelt, som for eksempel vannområdeforvaltning er både fylkesmann og fylkeskommune involvert, og det fungerer ryddig og greit. Sett fra kommunens side er det ingen uklarheter forbundet med å forholde seg til prosjekter og midler forankret hos hhv. fylkeskommune og fylkesmann. Han opplever at fylkesmannen har *”en ganske treffsikker holdning til å se muligheter”* (basert på foregående dialog med kommunene), og videre at ordningen har enkle søknads- og rapporteringsrutiner. Fra enkelte andre kommuner i regionen har det vært stilt spørsmål ved om den rammen som avsettes til prosjektskjønnet burde ha vært tilført kommunene direkte, men i Sør-Aurdal sier rådmannen at de betrakter det som fornuftig med en egen pott (prosjektskjønnet), som vil gi en annen innretning enn hvis det lå inne i basisfinansieringen.

I Midtre Gauldal (Sør-Trøndelag) viser ass. rådmann til at fylkesmannen er ute i god tid i forkant av dialogseminarer og inviterer kommunene til å komme med innspill. Hun opplever fylkesmannen som proaktiv, med sterkt ønske om en åpen prosess, hvor kommunene kan melde fra om hvilke områder de ser som viktige: *”Hvis kommunene velger å bruke dette handlingsrommet har de stor påvirkningsmulighet”*. Hun viser til at for kommunene, som forholder seg til fylkesmannens utlysning en gang i året, *”kan det bli litt forvirrende å skille fylkesgrep fra søknadsskjønnet”*. På den annen side opplever kommunen ingen rolleklarheter mellom fylkesmann og fylkeskommune: *”Nei, det klarer vi greit å skille. Vi benytter oss mindre av fylkeskommunale midler, og har vel så tett dialog med fylkesmannen”*. Prosjektskjønnsmidlene oppfattes som en ekstra stimulans til fornyingsarbeid, og er en fleksibel ordning, samtidig som egenfinansieringskravet (50%), og arbeid med søknader og rapportering kan være en utfordring.

Intervjuene på kommunenivå inneholder også enkelte henvisninger til debatter lokalt og regionalt om hvorvidt prosjektskjønnsmidlene burde gå inn i den generelle rammen til kommunene. Hovedinntrykket i dette begrensede materialet er likevel at kommunene opplever det som fornuftig med midler som er spisset mot fornyingsarbeid, og at kommunene manøvrerer greit i forhold til hva som er fylkeskommunale midler, og hva som er skjønnsmidler.



## 8.6 Prosjektskjønnet sett fra fylkeskommunene

Vi har pr. epost stilt fylkeskommunene ved regional utviklingsavdeling<sup>24</sup> spørsmål om grad av dialog om fylkesmennes skjønnsmidler, innholdet i evt. dialog, og hvorvidt de opplever at fylkesmannens tildeling av prosjektskjønnsmidler bidrar til å skape rolleklarheter mellom fylkeskommune og fylkesmann.

Vi har, etter første henvendelse og to purringer, mottatt svar fra 16 fylkeskommuner (Telemark, Østfold, Hedmark, Buskerud, Aust-Agder, Vest-Agder, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag, Vestfold, Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane, Nordland, Troms, Finnmark, Møre og Romsdal).

I 11 av disse 16 fylkeskommunene oppgir respondenten at de ikke kjenner til at fylkeskommunen er i dialog med fylkesmannen om skjønnsmidler til omstillings- og fornyingsprosjekter i perioden 2010-2012<sup>25</sup>. De fleste av disse sier samtidig at de ikke opplever at denne manglende dialogen skaper rolleklarhet. Men vi ser også i noen tilfeller at manglende kjennskap til skjønnsmidlene og de prosjekter som finansieres gjennom disse, skaper betydelig usikkerhet i besvarelsene. I Rogaland fylkeskommune sier nærings sjefen:

*«Vi har ikke opplevd uklarheter. Etter det vi kjenner til er skjønnsmidler ikke brukt til finansiering av prosjekt eller tiltak der fylkeskommunen har en rolle», men sier samtidig: «Det at fylkesmannen nytter skjønnsmidler til fornyings- og omstillingsprosjekt er en ny opplysning for oss. Det reiser flere spørsmål, bl.a. hvordan midlene lyses ut og hvordan aktuelle prosjekt velges og forankres. Etter vårt syn (næringsavdelingen) må bruk av skjønnsmidler til fornying- og omstillingsprosjekt forankres i et regionalt planverk, og bidra til at fastsatte mål i planverket blir oppfylt. For å få dette til vil det være naturlig å invitere fylkesmannen inn i aktuelle partnerskap der fornying- og omstillingsarbeid i fylket drøftes».*

Det er en interessant observasjon at en fylkeskommune<sup>26</sup> ikke kjenner til selve ordningen med skjønnsmidler til fornyings og omstillingsprosjekter, men dette er et enkeltstående tilfelle i vårt materiale.

De øvrige fylkeskommunale respondentene som oppgir at de ikke har dialog med fylkesmannen om skjønnsmidler uttrykker lignende synspunkter:

---

<sup>24</sup> Eller tilsvarende. Her har vi benyttet KS sin epostliste til regionalsjefene, og bedt mottakerne avklare internt hvem som er mest relevant adressat, evt. at flere fra samme fylkeskommune (ulike avdelinger) kan svare. Ved enkelte purringer har respondenten svart pr. telefon.

<sup>25</sup> Men i to av disse er det tatt initiativ til å etablere en slik dialog, uten at dette er realisert pr. dato.

<sup>26</sup> Her representert ved næringsavdelingen.

*«Vi har ikke godt nok kjennskap til hva fylkesmannen har støttet, og det er derfor ikke uklarhet (...) fylkeskommunen bør bli godt orientert»*  
(Teamleder, Telemark fylkeskommune)

*«Det kunne vært naturlig at fylkeskommunen hadde en mer sentral rolle, men vi kjenner ikke ordningen godt nok til å ha en sterk formening om dette»*

*«Så lenge vi ikke kjenner til tenkninga bak, og innretninga på prosjektene er det vanskelig å si noe om eventuelle rolleklarheter.»* (Næringssjef, Troms fylkeskommune)

For de fylkeskommunene som uttrykker manglende kjennskap til fylkesmannens prosjektskjønnsportefølje i eget fylke, gir besvarelsene – i tråd med utsagnet fra Rogaland ovenfor - ofte signaler om at prosjektskjønnet må gis en eksplisitt forankring i det regionale planverket. Fra Aust-Agder fylkeskommune sies det at:

*«Tildeling av skjønnsmidler bør følge prioriteringer og satsinger i landsdelens felles strategiske plattform: Regionplan Agder 2020. Dette for å sikre best mulig felles innsats og samhandling for å nå målene slik de er skissert i plandokumentet.»*

I andre fylker har fylkeskommunen opplevd at skjønnsmidlene har medført uklarheter mellom fylkeskommunens og fylkesmannens rolle. I Nordland, har – i tillegg til regionalsjefen – også lederen for fylkeskommunens folkehelsearbeid besvart vår henvendelse: *”Vi er overasket over at de [Fylkesmannen] gjør parallelle ting [til det vi holder på med]”,* og viser til at det blir *”doble løp”* blant annet knyttet til ungdomsprosjekter: *”Vi kunne med fordel ha snakket sammen”.* Men dette bildet er ikke entydig og fylkeskommune og fylkesmann samarbeider godt når det gjelder frisklivssentraler.

I Hordaland har fylkeskommunen opplevd at skjønnsmiddeltildelinger er gitt *”til aktiviteter som er i strid med regionalpolitiske prioriteringer”.* Det gjelder på plannivå og på vedtaksnivå, konkret når det gjelder strandsoneforvaltning og kulturminner. Og i Finnmark sier næringssjefen at det ikke har vært en strukturert dialog mellom fylkesmann og fylkeskommune om prosjektskjønnsmidlene, men viser til at fylkesmannen er representert i strategisk styringsgruppe for RUP, hvor man jobber med å utvikle dialog om en helhetlig tilnærming til fylkets utviklingsmuligheter. Behovet for tettere dialog ble tydelig for fylkeskommunen da de oppdaget at fylkesmannen hadde gitt støtte til et prosjekt i en region, hvor også fylkeskommunen hadde vært inne med støtte: *«Det blir litt dumt å ikke få til å koordinere i gråsonen mellom rollene som regional utviklingsaktør og statlig myndighet».* Initiativet til tettere dialog ble imidlertid ikke videreført pga. personellskifte i fylkesmannsembetet.

I fem fylker (Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag, Vest-Agder) oppgir de fylkeskommunale respondentene at de har dialog med fylkesmannen om prosjektskjønnsmidlene<sup>27</sup>, men med litt ulikt fokus og innretning<sup>28</sup>.

I Sogn og Fjordane er arbeidet forankret flere år tilbake i daværende fylkesplan 2005-08, og fra januar 2013 i en skriftlig samarbeidsavtale. Gjennom et samarbeidsorgan prioriteres tilskudd fra fylkesmannen rettet mot de kommunale tjenester og fra fylkeskommunen mot bredere samfunnsprosjekter.

I Møre og Romsdal er det dialog om konkrete prosjekter, om samfinansiering, og om prosjekter hvor fylkeskommunen er partner. Fylkeskommunen er opptatt av dialog med fylkesmannen for å veilede kommunene, og oppgir «*at vi har komplementære strategier*» (seksjonsleder, Regional og næringsavdelinga)

I Nord-Trøndelag oppgir fylkeskommunen at de samarbeider med fylkesmannen i det regionale partnerskapet hvor de enes om overordnede rolleavklaringer. På et mer konkret nivå viser de til kommunale søknader til regionalt forskningsfond, hvor søknadene ikke nådde opp på grunn av for lav FoU-andel, og da gikk fylkeskommune og fylkesmann i dialog for å drøfte hvordan man kunne bruke prosjektskjønnsmidler og regionale utviklingsmidler til samfinansiering av slike prosjekter.

I Sør-Trøndelag viser fylkeskommunen til økende samhandling og dialog om prosjektskjønnsmidlene i den perioden vi undersøker, at dette diskuteres i tilknytning til ”fylkesgrep”, og forankres i årlige ledermøter og mer løpende kontakt på direktørnivå.

I Vest-Agder ligger dialogen mellom fylkeskommune og fylkesmann dels på et overordnet strategisk nivå – «*om hva vi vil med regionen ..., ikke direkte om skjønnsmidlene*», og dels knyttet til samarbeid og spleiselag på konkrete prosjekter. Fylkeskommunen er representert i fylkets tre regionråd og mange av søknadene om prosjektskjønnsmidler går gjennom disse, så «*vi har nokså tett samhandling*» (regionalsjefen, Vest-Agder fylkeskommune). Regionalsjefen mener at prosjektskjønnsmidlene genererer et fornuftig samarbeid mellom kommuner, fylkesmann og fylkeskommunen: «*Det er viktig at fylkesmannen har midler som gjør dem til attraktive samarbeidspartnere*».

---

<sup>27</sup> Eller indirekte: dialog om forhold med eksplisitt relevans for prosjektskjønnsmidlene.

<sup>28</sup> Nettopp variasjonen i fokus og innretning gjør at disse er kodet ulikt i tabell 24. Se teksten for kommentarer.

## 9 SKJØNNSMIDLER TIL NÆRINGSPROSJEKTER?

Skjønnsmidler kan ikke brukes til ”rene næringsutviklingsprosjekter”. Likevel fant Langset og Vinsand (2011:23) at det i perioden 2007-2009 var gitt støtte til 44 prosjekter rettet mot tilrettelegging og bistand for næringslivet, og 63 prosjekter innen landbruk.

Våre intervjudata gir et klart inntrykk av at de ansvarlige for skjønnsmiddelforvaltningen hos fylkesmennene er av den oppfatning at kommunene nå har en god forståelse av at næringsutvikling faller utenfor dette virkemiddelet, og at det er forholdsvis klart hvor grensen går. Likevel kan det være en gråsoner her, hvor enkelte prosjekter har en næringskomponent.

For å ta noen eksempler: Prosjektet ”Natur, kultur, mat og formidling i verdensarven” har som hovedformålet å ”bidra til kulturell og sosial verdiskapning gjennom å bygge identitet og stolthet omkring Rørosnaturen og verdiene i verdensarven og formidle kunnskap om disse.” Samtidig er det et mål at prosjektet ”skal bidra til vekst i folketallet i kommunen gjennom etablering av nye arbeidsplasser i både primær-, sekundær-, og tertiærnæringene<sup>29</sup>.”

Videre finner vi en håndfull prosjekter som:

- ”Tilrettelegging av næringsutvikling innenfor og i tilknytning til verneområder.”
- ”Miljøknutepunkt i Buskerud”, som bl.a. annet skal ”bidra til innovasjon og et konkurransedyktig næringsliv”
- ”Ny næring i gamle bygg i strandsonen”
- ”Utviklingsprosjekt landbruk, som skal tilrettelegge for næringsutvikling /videreutvikling av egen næring)
- ”Næringsutvikling i Mongstadorrådet”

I enkelte fylkesmannsembeter sier saksbehandler for skjønnsmidler at ”Næringsprosjekter finner du ikke her! Det er vi veldig obs på”, mens andre sier at selv om de har svært få (om noen) søknader med næringsutvikling som formål, så vil det alltid være en gråsoner. Flere av saksbehandlerne i fylkesmannsembetene sier også at selv om de støtter prosjekter med en næringsutviklingskomponent, så vurderer de om skjønnsmidler kan benyttes til de deler av slike prosjekter som ikke kan sies å være direkte næringsrettede. Dette

---

<sup>29</sup> Uthevingene av næringsaspektet er her og i punktene under gjort av forfatteren.

kommer for eksempel til uttrykk i et prosjekt som «Reiseutvikling i Leka kommune» (Nord-Trøndelag), hvor fokuset er på kommunale oppgaver i reiseutviklingen knyttet til «ikke-kommersielle opplevelsesprodukter», kommunen ansvar for vertskap/informasjon på kommunens vegne, «ikke-kommersiell profilering» og kommunens koordinerende og tilretteleggende rolle.

Vi finner prosjekter kodet til «landbruk/næring» i halvparten av fylkene (tabell 7), og i seks av disse fylkene er det to eller færre slike prosjekter i hele treårsperioden.

Når det gjelder de landbruksrelaterte prosjektene, er det i det fylket med flest prosjekter kodet til «landbruk/næring» (Sør-Trøndelag) en stor andel som også kan tolkes som natur/miljø-prosjekter, ikke minst gjelder dette prosjekter knyttet til forholdet beitedyr-rovdyr. 9 av 12 prosjekter i dette fylket omhandler nettopp denne tematikken, med sju radiobjelleprosjekter og to prosjekter knyttet til mer effektiv skadefelling av bjørn. Også i Troms finner vi et rovviltprosjekt («Leve i naturen») i årene 2010 og 2011.

Av de øvrige 25 prosjektene som er kodet til denne kategorien finner vi sju prosjekter knyttet til statuskartlegging/kompetanseutvikling, dette gjelder blant annet faghjelp skogbruk (Vest-Agder), status hydrotekniske anlegg (Østfold), landbruksjuridisk kurs (Hordaland), miljørettet arealbruk (Troms) og interkommunale samarbeidsløsninger for kompetanseløft (Sør-Trøndelag).

Blant de få prosjektene som i sin tittel/beskrivelse har en tydeligere næringsutviklingskomponent finner vi «Ungt entreprenørskap Lister» (Vest-Agder), forstudie for industriell avsetning av tømmer (Aust-Agder), og de tidligere nevnte prosjektene «Næringsutvikling i Mongstadområdet» og «Ny næring i gamle bygg i strandsonen» (Hordaland).

Vi finner også to prosjekter for lokalsamfunnsutvikling med en tydelig næringskomponent. Det gjelder «Løft Meldal opp og fram» (Sør Trøndelag) hvor målet var «å skape 150 nye arbeidsplasser i kommunen innen utløpet av 2011»<sup>30</sup>. Prosjektet fikk 250.000 i skjønnsmidler i 2010. Det andre prosjektet av denne type er «Økt bosetning Herøy» (Nordland) på bakgrunn av befolkningsutviklingen og vansker med å skaffe arbeidskraft til industri/oppdrettsnæring:

*«Det spesielle med situasjonen i Herøy er at kommunen er en motor i næringsammenheng for hele Helgelandregionen. Lykkes ikke Herøy å*

---

<sup>30</sup> <http://www.meldal.no/om-meldal/offentlig/loft-meldal-opp-og-fram>. Her fremgår det også at prosjektet er finansiert av Meldal kommune, Orklafondet, Fylkesmannen, Meldal Sparebank, Blilyst, Bygdeutviklingsmidler (Innovasjon Norge) og Tine.

*framskaffe arbeidskraft til den viktige oppdrettsnæringen kan bedrifter stå i fare. Dette vil skape sterke negative ringvirkninger i nabokommunene og hele regionen.»* Dette prosjektet ble støttet med 425.000 i 2011. Disse prosjektene illustrerer også det vi omtalte i kap 5. – at det ofte ikke er lett å gjøre et meningsfullt skille mellom nærings- og arbeidsplassutvikling og det øvrige lokale og kommunale utviklingsarbeidet.

Ingen av de intervjuede i fylkesmannsembetene oppgir at prosjekter med næringskomponenter har skapt konflikter overfor fylkeskommunen i senere tid, men at det kanskje tidligere har vært behov for å foreta noen avklaringer. Til tross for gråsoner: Sett fra fylkesmannsadministrasjonen betraktes ikke dette som et stort problem, og besvarelsene fra fylkeskommunene tyder ikke på at prosjektskjønnstøtte til næringsprosjekter oppleves som et problem. Samtidig har vi sett at fylkeskommunenes kjennskap til skjønnsmiddelprosjektporteføljen gjennomgående er lav, så manglende opplevelse av konflikter eller rolleklarheter kan godt være et resultat av manglende kunnskap om hvilke prosjekter som har fått skjønnsmidler.

## 10 UKLART FARVANN FOR REGIONAL UTVIKLINGSAKTØR?

Lokal og regional utvikling er en kompleks og mangesidig øvelse, med mange aktører på ulike nivåer – aktører som forvalter ulike virkemidler. Fylkeskommunene ble i St.meld. nr. 12 (2006–2007) Regionale fortrinn – regional framtid, definert som de sentrale regionale utviklingsaktørene, med formål å bidra til en helhetlig samfunnsutvikling i egen region:

*«Regionalt utviklingsarbeid er med andre ord knytt til det å sjå samanhengar mellom ulike sektorar, skape samarbeid mellom ulike aktørar og utvikle strategiar for å fremje ønskt samfunnsutvikling i eige fylke/region. Ei sentral oppgåve er å stimulere til og utvikle samarbeidet mellom ulike sektorar og forvaltningsnivå, mellom offentleg og frivillig organisasjonsliv og mellom det offentlege og næringslivet. Fylkeskommunane har hovudansvaret for dette, og departementet legg til grunn at dei tek ei leiroll i dette arbeidet. Som samfunnsutviklar må fylkeskommunen byggje bru mellom ulike aktørar og skape samhandlingsarenaer der også forskings- og utdanningsinstitusjonar deltek.»*

En rekke av de tema meldingen omtaler knytter an til statlige initiativ for å støtte opp om kommunene som samfunnsutviklere, og er tema vi finner igjen i prosjektporteføljen. Dette gjelder bl.a. tiltak for å skape lokal samfunnsutvikling og bolyst, kommunal omdømmebygging, tiltak for folkehelsen<sup>31</sup>, og sentrale elementer i det avsluttede Livskraftige Kommuner-prosjektet, som klima og miljø og arealpolitikk. Utvikling av attraktive steder avhenger, som vi pekte på i kap. 5, av at tjenestekvalitet og -utvikling ses i sammenheng med andre lokale utviklingstrekk ved lokalsamfunn og næringsliv.

En forutsetning for å kunne ”sjå samanhenger”, og dermed gi både fylkesmann og fylkeskommune en basis for å utvikle komplementære strategier for den regionale utviklingen, er gjensidig kunnskap om hvordan andre offentlige aktører i regionen agerer, og om hvilke situasjonsforståelser, perspektiver og mål som ligger bak virkemiddelbruken. Vi har sett at det i de fleste fylker ikke er en etablert og formalisert dialog mellom fylkesmann og fylkeskommune<sup>32</sup> om prosjektskjønnet som ordning; om innretning av de årlige utlysningene eller om prosjekter som har fått støtte.

Til det todelte hovedspørsmålet om bruken av prosjektskjønnsmidlene fremmer eller hindrer fylkeskommunen i dens rolle som regional utviklingsaktør, viser funnene i denne undersøkelsen at:

---

<sup>31</sup> Dette er hjemlet både i folkehelseloven og plan- og bygningsloven.

<sup>32</sup> På regionalsjefnivå.

I flertallet av fylkene er det ikke formelle koblinger eller systematisk dialog mellom fylkesmann og fylkeskommune om prosjektskjønnsmidlene som ordning. Disse fylkeskommunene har videre lite kjennskap til ordningen, både når det gjelder prioritering av tematiske innsatsområder i de årlige utlysningene, tildeling og prosjektporteføljen i eget fylke. I tillegg er ikke skjønnsmidlene forankret i det regionale planverket (igjen: i flertallet av fylkene). Dette innebærer at ordningen vanskelig kan sies å *fremme* fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør.

Studien har kartlagt hovedtrekk i prosjektporteføljen, men har ikke analysert de enkelte prosjekter. Vi har likevel sett at enkelte fylkeskommuner (Hordaland, Finnmark) oppgir at de har opplevd skjønnsmiddelstøtte til enkeltprosjekter som dels går på tvers av fylkeskommunale planer, og dels har skapt uklarheter som følge av manglende koordinering mellom fylkesmann og fylkeskommune. Selv om slike eksempler finnes, er de svært få og gir ikke grunnlag for å si at trekk ved ordningens systematisk *hemmer* fylkeskommunens utviklerrolle.

Det er ikke slik at mangelen på formelle koblinger og dialog om ordningen *med nødvendighet* skaper rolleklarhet når det gjelder fylkeskommunens og fylkesmannens roller i det regionale og lokale utviklingsarbeidet, selv om vi ser at noen fylkeskommuner rapporterer om konkrete prosjektskjønntildelinger som har bidratt til slik uklarhet. Den manglende dialogen om prosjektskjønnet i mange fylker kommer i vårt materiale oftere til uttrykk som *usikkerhet* om hvorvidt det er rollekonflikter: Når mange fylkeskommuner ikke kjenner ordningen/tildelingene har de ikke grunnlag for å identifisere eventuelle uklare grenser og overlapp. Samtidig oppleves dette *potensialet* for uklarhet som uheldig i fylkeskommunene, og mange uttrykker ønsker om mer informasjon og involvering.

Datamaterialet dokumenterer med andre ord en utbredt **usikkerhet** om behovet for rolleavklaring. Denne usikkerheten kan reduseres gjennom tilnærminger med ulik grad av formalisering. På den ene siden kan man argumentere for at usikkerheten kan reduseres uten større formelle endringer i prosjektskjønnsordningen. Gjennom å involvere fylkeskommunene mer systematisk i dialogen om tematisk innretning av de årlige utlysningene ville man langt på veg tydeliggjøre eventuelle avklaringsbehov, og bidra til at fylkesmann og fylkeskommune har et bedre kunnskapsgrunnlag for å utforme sine komplementære roller i det regionale og lokale utviklingsarbeidet. En slik henstilling til utvidet dialog om ordningen vil imidlertid ikke med nødvendighet oppfattes som forpliktende nok til at slik dialog og avklaring faktisk finner sted.



Et sterkere formalisert alternativ vil være å bygge videre på erfaringene fra Sogn og Fjordane, med en skriftlig avtale om samarbeid mellom fylkesmann og fylkeskommune, hvor midler fra begge organer ses i sammenheng, og man kan styre utlysning og tildeling for å skape synergieffekter mellom disse virkemidlene. Det å følge modellen fra Sogn og Fjordane vil imidlertid kunne innebære en større forankringsprosess i både fylkesting og fylkesmannsembeter, som kanskje ikke i alle fylker oppleves å stå i forhold til omfanget av de midler det her handler om.

KRDs retningslinjer for prosjektskjønnet i perioden 2010-12 sier intet om prosjektskjønnsmidlenes relasjon til regionalt planverk eller fylkeskommunale satsinger og prioriteringer. En mellomløsning vil da kunne være at departementet i retningslinjene for skjønnsstillingene tar inn en formulering om at skjønnsmidlene skal forankres i det regionale planverket, eventuelt supplert med pålagt konsultasjon med fylkeskommunen om både prosjekthistorikk og – erfaringer, samt om retningslinjer for kommende innretning og utlysning av prosjektskjønnsmidler.

## REFERANSER

- Hansen, T, M. Indset, I. Sletnes og T. Tjerbo (2009): Fylkesmannen mellom lokalt folkestyre og statlig styring. NIBR-rapport 2009:19. Oslo: Norsk Institutt for By- og Regionforskning.
- Langset og Vinsand 2011: Fylkesmennenes arbeid med kommunal fornying og omstilling. NIVI-rapport 2011:3. Oslo.
- Ringholm T., N. Aarsæther, V. Nygaard og P. Selle (2009): Kommunen som samfunnsutvikler, Rapport 8/2009, Tromsø: Norut Tromsø
- Teigen, H., T. Ringholm og N. Aarsæther (2013): Innovatør frå alders tid i Ringholm T., H. Teigen og N. Aarsæther (red): Innovative kommuner, kommer på Cappelen Damm Høyskoleforlaget
- Teigen, H. og G. Lien (2013): Kommunen som næringsutviklar – kommunalt tiltaksarbeid, i Ringholm T., H. Teigen og N. Aarsæther (red): Innovative kommuner, kommer på Cappelen Damm Høyskoleforlaget
- Vebostad, Å. (2013) Hva nå, fylkeskommune? En translasjonsteoretisk analyse av regionreformen. Ph.D. avhandling, Universitetet i Tromsø.

## VEDLEGG A: FYLKESVIS PROSJEKTPORTEFØLJE<sup>33</sup>

### Akershus

Tabell 9 Skjønnsmiddelprosjekter fordelt på tema, 2010-12, Akershus

	2010	2011	2012	2010-12
Økonomi	1			1
Generell tjenesteproduksjon				
Org. utvikling/-tilpasning	2	2	4	8
Skole, barnehage, oppvekst		1	3	4
Helse/ omsorg	1	1		2
Samhandlingsreform			1	1
Levekår				
Sosial barnevern		1		1
Miljø	1			1
Klima/energi				
Demokrati/ lokalsamfunn				
Etikk				
Beredskap, brann		1	1	2
Plan, areal, GIS	1		1	2
Annet				
Landbruk/næring				
Teknologi				
Kvalitetskommune, heltid/deltid, sykefravær				
Generelt interkommunalt samarbeid	1			1
Analyse utredning				
I alt	7	6	10	23

Akershus har begrensede skjønnsmidler – ikke minst sett i relasjonen til størrelsen på kommuneøkonomien i fylket. I og med at fylkesmannen ikke har spisset innsatsen utover KRDs retningslinjer, må den tematiske fordelingen i prosjektene antas å være uttrykk for den lokal problemstrukturen (Tabell 9).

<sup>33</sup> Se vedlegg B for kodeliste.

## Aust Agder

Tabell 10 Skjønnsmiddelprosjekter fordelt på tema, 2010-12, Aust-Agder

	2010	2011	2012	2010-12
Økonomi	2			2
Generell tjenesteproduksjon				
Org. Utvikling/-tilpasning	1		2	3
Skole, barnehage, oppvekst	5	6	6	17
Helse/ omsorg	3	1	2	6
Samhandlingsreform	1		2	3
Levekår	2		1	3
Sosial / barnevern			2	2
Miljø	1	2	1	4
Klima/energi			1	1
Demokrati/ lokalsamfunn	1			1
Etikk		1		1
Beredskap		1	1	2
Plan, areal, GIS		1	1	2
Annet	1			1
Landbruk/næring			1	1
Teknologi				
Kvalitetskommune, heltid/deltid, sykefravær		1		1
Generelt interkommunalt samarbeid				
Analyse/utredning			2	2
I alt	17	13	22	52

Til tross for en begrenset portefølje, viser Tabell 10 at det i perioden stor tematisk spredning, med tilsagn til prosjekter innenfor 18 av de 20 kodegruppene, hvorav halvparten på de tunge kommunale tjenesteområdene (”skole, barnehage, oppvekst”, ”helse/omsorg”, samhandlingsreform). Klimautfordringer har vært utlyst hvert år, men vi finner kun et slikt prosjekt i perioden (2012). Utlysningene av ”etikk og tillitsskapende forvaltning” samsvarer med et prosjekt i 2011. Invitasjonen i 2012 om prosjekter knyttet til ”saman om ein betre kommune” finner vi ikke igjen i porteføljen.

## Buskerud

Tabell 11 Skjønnsmiddelprosjekter fordelt på tema, 2010-12, Buskerud

	2010	2011	2012	2010-12
Økonomi	1			1
Generell tjenesteproduksjon			1	1
Org. utvikling/-tilpasning				
Skole, barnehage, oppvekst	7	5	4	16
Helse/ omsorg	1	1	4	6
Samhandlingsreform	1	3	2	6
Levekår				
Sosial				
Miljø	2	3	1	6
Klima/energi	1	1		2
Demokrati/ lokalsamfunn		1		1
Etikk				
Beredskap / brann				
Plan, areal, GIS	2	1	2	5
Annet	1			1
Landbruk/næring				
Teknologi	2	4		6
Kvalitetskomm., heltid/deltid sykefravær	3	1	1	5
Generelt interkommunalt samarbeid	1		1	2
Analyse / utredning				
I alt	22	20	16	58

I perioden er det støttet prosjekter innen 13 av 20 kodegrupper (Tabell 11). Også i Buskerud dominerer prosjekter rettet mot barn og unge (”skole, barnehage, oppvekst”) og helse og sosial / samhandlingsreform. Men her er det også et antall prosjekter innen ”plan, areal, GIS” og miljø, samt teknologirettede prosjekter.

## Finnmark

Tabell 12 Skjønnsmiddelprosjekter fordelt på tema, 2010-12, Finnmark

	2010	2011	2012	2010-12
Økonomi		3	3	6
Generell tjenesteproduksjon				
Org. utvikling/-tilpasning	1	1	1	3
Skole, barnehage, oppvekst	2	1	2	5
Helse/ omsorg	2	2		4
Samhandlingsreform	1		2	3
Levekår			1	1
Sosial			1	1
Miljø			1	1
Klima/energi				
Demokrati/ lokalsamfunn				
Etikk				
Beredskap / brann				
Plan, areal, GIS				
Annet		1		1
Landbruk/næring				
Teknologi	2	2	1	5
Kvalitetskomm., heltid/deltid, sykefravær		1		1
Generelt interkommunalt samarbeid	2	1		3
Analyse / utredning				
I alt	10	12	12	34

I tillegg til prosjekter på de tunge tjenestesektorene, ser vi i Finnmark et relativt større innslag av prosjekter knyttet til organisering og økonomi. I 2012 er dette i samsvar med at utlysningen retter seg mot økonomistyring. Samme års utlysning av ”etikk og egenkontroll” gjenfinner vi ikke som prosjekttema.

## Hedmark

Tabell 13 Skjønnsmiddelprosjekter fordelt på tema, 2010-12, Hedmark

	2010	2011	2012	2010-12
Økonomi			1	1
Generell tjenesteproduksjon	1		1	2
Org. utvikling/-tilpasning	4		2	6
Skole, barnehage, oppvekst	9	7	8	24
Helse/ omsorg	2		1	3
Samhandlingsreform				
Levekår				
Sosial barnevern	1			1
Miljø	1			1
Klima/energi	1			1
Demokrati/ lokalsamfunn				
Etikk				
Beredskap				
Plan, areal, GIS	3			3
Annet	1		1	2
Landbruk/næring	1		1	2
Teknologi			1	1
Kvalitetskommune, heltid/deltid, sykefravær				
Generelt interkommunalt samarbeid	1			1
Analyse / utredning				
I alt	25	7	16	48

Oppvekstsektoren dominerer i Hedmark, og er et resultat av en styrt prosess i 2011 og 2012 hvor ”barn og unge i Hedmark (2011) og ”Barn og unge, de utrolige årene” (2012) var særskilte målområder for prosjektskjønnet (Tabell 13) .

## Hordaland

Tabell 14 Skjønnsmiddelprosjekter fordelt på tema, 2010-12, Hordaland

	2010	2011	2012	2010-12
Økonomi	1	1		2
Generell tjenesteproduksjon				
Org. utvikling/-tilpasning			1	1
Skole, barnehage, oppvekst	1	3		4
Helse/ omsorg	2	7	5	14
Samhandlingsreform	2	8	3	13
Levekår		1		1
Sosial	2	3	1	6
Miljø		9	8	17
Klima/energi				
Demokrati/ lokalsamfunn				
Etikk				
Beredskap, brann	2	4	6	12
Plan, areal, GIS	4	8	11	23
Annet		1	1	2
Landbruk/næring	1	3	1	5
Teknologi	2	1	4	7
Kvalitetskommune, heltid/deltid, sykefravær				
Generelt interkommunalt samarbeid	1		1	2
Analyse utredning				
I alt	18	49	42	109

I perioden er det gitt tilsagn til prosjekter innen 14 av 20 kodegrupper (Tabell 14) , og det er det prosjekter innen plan-, areal og naturrelaterte prosjekter (kodegruppene ”plan, areal, GIS”, ”miljø” og ”beredskap/brann” som dominerer med rundt halvparten av prosjektene. Dette er i samsvar med et av prioriteringsområdene i 2011. I koden ”helse/omsorg” (2011) inngår 6 frisklivssentraler som er i samsvar med satsningen på folkehelse i utlysningen.



## Møre og Romsdal

Tabell 15 Skjønnsmiddelprosjekter fordelt på tema, 2010-12, Møre og Romsdal

	2010	2011	2012	2010-2012
Økonomi				
Generell tjenesteproduksjon				
Org. Utvikling/-tilpasning	2			2
Skole, barnehage, oppvekst	1	9	12	31
Helse/ omsorg	8	5		13
Samhandlingsreform	2	2		4
Levekår	1			1
Sosial barnevern	2	3		5
Miljø				
Klima/energi	1			1
Demokrati/ lokalsamfunn		1		1
Etikk				
Beredskap, brann		1	2	3
Plan, areal, GIS		1		1
Annet				
Landbruk/næring				
Teknologi	2	2	3	7
Kvalitetskommune, heltid/deltid, sykefravær				
Generelt interkommunalt samarbeid	3	1		4
Analyse utredning				
I alt	31	25	17	73

I Møre og Romsdal (Tabell 15) er prosjektene fordelt på 12 av 20 tema, med hovedvekt på ”skole, barnehage, oppvekst”. Andelen slike prosjekter var særlig høy i 2012 (12 av 17), samtidig med at prosjekter innen helse og omsorg i tradisjonell forstand ikke fikk finansiering dette året. Dette fokuset på barn og unge er i tråd med utlysningen for 2012. Teknologiprojektene i både 2011 og 2012 er knyttet til velferdsteknologi, et tema som var prioritert i utlysningen for 2011.

## Nord- Trøndelag

Tabell 16 Skjønnsmiddelprosjekter fordelt på tema, 2010-12, Nord-Trøndelag

	2010	2011	2012	2010-12
Økonomi			1	1
Generell tjenesteproduksjon				
Org. Utvikling/-tilpasning		3		3
Skole, barnehage, oppvekst	3	3	1	7
Helse/ omsorg	5	3	2	10
Samhandlingsreform	2	1	1	4
Levekår				
Sosial barnevern	1	3	2	6
Miljø				
Klima/energi				
Demokrati/ lokalsamfunn		1		1
Etikk				
Beredskap, brann	1	1	2	4
Plan, areal, GIS	1		2	3
Annet	3		3	6
Landbruk/næring		1		1
Teknologi	1	1	2	4
Kvalitetskommune, heltid/deltid, sykefravær	5	1		6
Generelt interkommunalt samarbeid	1		2	3
Analyse utredning				
I alt	23	18	18	59

I perioden er det finansiert prosjekter inne 14 av 20 tema (Tabell 16) . Det er flest prosjekter inne helse og sosial / samhandlingsreform, men utover det er det en ganske jevn spredning, men likevel med en større andel prosjekter innen sosial/barnevern enn i andre fylker. I Nord-Trøndelag har fylkesmannen valgt å ikke spisse de årlige utlysningene mot særskilte tema.

## Nordland

Tabell 17 Skjønnsmiddelprosjekter fordelt på tema, 2010-12, Nordland

	2010	2011	2012	2010-12
Økonomi	7	8	1	16
Generell tjenesteproduksjon	2	2	1	5
Org. Utvikling/-tilpasning ledelse	7	2	3	12
Skole, barnehage, oppvekst	14	2	3	64
Helse/ omsorg	12	21	17	50
Samhandlingsreform		5	4	9
Levekår			1	1
Sosial barnevern	2	2	7	11
Miljø	6	11	11	28
Klima/energi	2	3		5
Demokrati/ lokalsamfunn	4	1	2	7
Etikk			1	1
Beredskap, brann	1	6	2	9
Plan, areal, GIS	6	8	12	26
Annet	4	5	6	15
Landbruk/næring		1		1
Teknologi	3	7	2	12
Kvalitetskommune, heltid/deltid, sykefravær	3	1	1	5
Generelt interkommunalt samarbeid	4	3	4	11
Analyse utredning	1			1
I alt	78	106	108	292

I Nordland, et fylke med særlig mange prosjekter, ser vi at det i perioden er prosjekter innen samtlige kodegrupper (Tabell 17). Prosjekter innen de tunge tjenestesektorene samt plan, areal og miljø dominerer, men vi finner også et antall prosjekter innenfor økonomi, organisering og interkommunalt samarbeid. Vi ser også at da fylkesmannen prioriterte samhandlingsreformen i utlysningen for 2011, fikk man umiddelbart en portefølje på dette tema. I tillegg til de prosjekter som er kodet ”generelt interkommunalt samarbeid”, har også mange av prosjektene knyttet til tjenesteområdene elementer av slikt samarbeid.

## Oppland

Tabell 18 Skjønnsmiddelprosjekter fordelt på tema, 2010-12, Oppland

	2010	2011	2012	2010-12
Økonomi	1	2	1	4
Generell tjenesteproduksjon	1	1	1	3
Org. Utvikling/-tilpasning	4	1	8	13
Skole, barnehage, oppvekst	6	13	14	33
Helse/ omsorg	2	5	2	9
Samhandlingsreform	4	2	3	9
Levekår	2	2	2	6
Sosial barnevern	2	1	1	4
Miljø	1	6	4	11
Klima/energi	1		2	3
Demokrati/ lokalsamfunn	2	1	1	4
Etikk				
Beredskap, brann	1		3	4
Plan, areal, GIS	3	4	4	11
Annet	1	5	1	7
Landbruk/næring				
Teknologi	1		1	2
Kvalitetskommune, heltid/deltid, sykefravær	1	1	1	3
Generelt interkommunalt samarbeid				
Analyse / utredning	1			1
I alt	34	44	49	127

I Oppland er det finansiert prosjekter på 17 av 20 tema i perioden, med hovedvekt på prosjekter rettet mot barn og unge (Tabell 18). Helse og omsorg, samt planlegging/GIS er også tema med en stabil prosjektportefølje. I 2012 var det en kraftig økning i antall prosjekter knyttet til organisasjonsutvikling. En liten, men stabil portefølje på levekårsprosjekter er i samsvar med temaet "lokal velferd" i utlysningene for 2011 og 2011.

## Rogaland

Tabell 19 Skjønnsmiddelprosjekter fordelt på tema, 2010-12, Rogaland

	2010	2011	2012	2010-12
Økonomi	2	1	2	5
Generell tjenesteproduksjon	2			2
Organisasjonsutvikling/-tilpasning, ledelse	1	1	2	4
Skole, barnehage, oppvekst	2	1	2	5
Helse/ omsorg	3	4	2	9
Samhandlingsreform		1		1
Levekår				
Sosial barnevern				
Miljø		1		1
Klima/energi				
Demokrati/ lokalsamfunn				
Etikk			1	1
Beredskap, brann				
Plan, areal, GIS		1		1
Annet				
Landbruk/næring				
Teknologi			4	4
Kvalitetskommune, heltid/deltid, sykefravær		1	1	2
Generelt interkommunalt samarbeid				
Analyse utredning				
I alt	10	11	14	35

Den tematiske spredningen i Rogaland er mindre enn i de andre fylkene, med prosjekter på 11 av de 20 temakodene (Tabell 19). Dette henger også sammen med at fylket har få prosjekter pr år. I og med at flere av teknologiprojektene er knyttet til helse- og omsorgstjenesten, utgjør de tunge tjenestesektorene rundt halvparten av porteføljen.. Hvert av årene har det også vært bevilget midler til prosjekter innen økonomi og organisering.

## Sogn og Fjordane

Tabell 20 Skjønnsmiddelprosjekter fordelt på tema, 2010-12, Sogn og Fjordane

	2010	2011	2012	2010-12
Økonomi				
Generell tjenesteproduksjon				
Org. Utvikling/-tilpasning		1	1	2
Skole, barnehage, oppvekst	1		1	2
Helse/ omsorg			3	3
Samhandlings-reform				
Levekår				
Sosial barnevern		1		1
Miljø		4	4	8
Klima/energi				
Demokrati/ lokal-samfunn				
Etikk				
Beredskap, brann	1	1		2
Plan, areal, GIS	4	1	1	6
Annet	2			2
Landbruk/næring				
Teknologi	8	4	4	16
Kvalitetskommune, heltid/deltid, sykefravær			2	2
Generelt interkomm. Samarbeid				
Analyse utredning				
I alt	16	12	16	44

Porteføljen i Sogn og Fjordane er langt mer dominert av teknologiprojekter enn vi ser i de øvrige fylkene (Tabell 20) . Dette henger sammen med at ”digital forvaltning” gjentas som prioritert tema for søknader alle tre år i perioden. De to første årene av perioden finner vi bare ett prosjekt på de tunge tjenestesektorene i Sogn og Fjordane, men mange av teknologiprojektene er også relevant for hhv. helse/omsorgstjenestene og skolesektoren.

## Sør-Trøndelag

Tabell 21 Skjønnsmiddelprosjekter fordelt på tema, 2010-12, Sør-Trøndelag

	2010	2011	2012	2010-12
Økonomi	1		1	2
Generell tjenesteproduksjon	1			1
Org. Utvikling/-tilpasning	2	1	6	9
Skole, barnehage, oppvekst	1	3	1	14
Helse/ omsorg	13	12	6	31
Samhandlingsreform			2	2
Levekår				
Sosial barnevern	1	5		6
Miljø	6	3	1	10
Klima/energi	3	6	4	13
Demokrati/ lokalsamfunn		1		1
Etikk		1		1
Beredskap, brann	3	1	3	7
Plan, areal, GIS	6	2	3	11
Annet	5	3		8
Landbruk/næring	3	6	3	12
Teknologi	5	4	9	18
Kvalitetskommune, heltid/deltid, sykefravær	1	1	4	6
Generelt interkommunalt samarbeid	2	1	1	4
Analyse utredning	2		1	3
I alt	64	50	45	159

Sør-Trøndelag har en betydelig prosjektportefølje, og dekker 19 av de 20 tematiske kodene (Tabell 21) . Denne bredden er ikke overraskende, gitt porteføljens størrelse, og de mange tema og satsingsområder som utlysningene i fylket åpner for.

## Telemark

Tabell 22 Skjønnsmiddelprosjekter fordelt på tema, 2010-12, Telemark

	2010	2011	2012	2010-12
Økonomi	1	1	0	2
Generell tjenesteproduksjon	0	1	0	1
Org. utvikling/-tilpasning	0	1	0	1
Skole, barnehage, oppvekst	2	2	1	5
Helse/ omsorg	3	2	2	7
Samhandlingsreform	2	4	1	7
Levekår	0	0	0	0
Sosial/barnevern	0	0	0	0
Miljø	1	2	1	4
Klima/energi	0	0	0	0
Demokrati/ lokal-samfunn	0	0	0	0
Etikk	0	0	0	0
Beredskap, brann	0	0	0	0
Plan, areal, GIS	1	3	2	6
Annet	4	2	0	6
Landbruk/næring	0	1	0	1
Teknologi	3	8	5	16
Kvalitetskommune, heltid/deltid, sykefravær	0	0	0	0
Generelt interkommunalt samarbeid	2	0	1	3
Analyse / utredning	1	0	0	1
I alt	20	27	13	60

I Telemark er det 60 prosjekter i perioden (Tabell 22). Flere av teknologiprosjektene i fylket er koplet til pasientinformasjon og meldingstjenester i helsesektoren, noe som gjør at prosjektporteføljen på dette tjenesteområdet er større enn hva som fremkommer av kategorien «helse/omsorg» sett isolert. Vi minner om at fylkesmannen i Telemark bygger på de nasjonale retningslinjene, og kanalisierer prosjektskjønnsmidlene til regionrådene.



## Troms

Tabell 23 Skjønnsmiddelprosjekter fordelt på tema, 2010-12, Troms

	2010	2011	2012	2010-12
Økonomi	3	1	2	6
Generell tjenesteproduksjon		2		2
Org. Utvikling/-tilpasning				
Skole, barnehage, oppvekst	1	13	15	38
Helse/ omsorg	6	4	18	28
Samhandlingsreform	1	1		2
Levekår				
Sosial barnevern	3	2		5
Miljø	1		12	13
Klima/energi				
Demokrati/ lokalsamfunn	1	1		2
Etikk				
Beredskap, brann	2			2
Plan, areal, GIS		1		1
Annet	1	3		4
Landbruk/næring	4	5	1	10
Teknologi				
Kvalitetskommune, heltid/deltid, sykefravær				
Generelt interkommunalt samarbeid				
Analyse utredning	1	1		2
I alt	33	34	48	115

I Troms dominerer prosjekter knyttet til barn og unge (skole, barnehage, oppvekst) og helse/omsorg, fulgt av miljø. Vi ser at prosjektene i 2012 mer entydig er konsentrert om disse tema enn foregående år, noe som er et resultat av fylkesmannens spissing mot definerte prosjekter på disse temaområdene i utlysningen for 2012. I 2010 og 2011 er det en andel landbruksrelaterte prosjekter, dels knyttet til kompetanseheving (2 prosjekter i 2012), men også til prosjekter rundt rovdyrproblematikk.

## Vestfold

Tabell 24 Skjønnsmiddelprosjekter fordelt på tema, 2010-12, Vestfold

	2010	2011	2012	2010-12
Økonomi				
Generell tjenesteproduksjon		1	3	4
Org. Utvikling/-tilpasning	1		1	2
Skole, barnehage, oppvekst	5	8	3	16
Helse/ omsorg	4	5	4	13
Samhandlingsreform		2		2
Levekår				
Sosial barnevern	3	2	2	7
Miljø	1		2	3
Klima/energi				
Demokrati/ lokalsamfunn				
Etikk				
Beredskap, brann		1		1
Plan, areal, GIS	1	1	3	5
Annet	2	2		4
Landbruk/næring				
Teknologi	2	1		3
Kvalitetskommune, heltid/deltid, sykefravær		1		1
Generelt interkommunalt samarbeid	1	1		2
Analyse utredning				
I alt	20	25	18	63

I Vestfold ser vi mange prosjekter rettet mot barn og unge, noe som er i samsvar med fylkesdelplan "God Oppvekst" (se s. 40ff), og også mange prosjekter på helse- og omsorgsfeltet. Invitasjonen til etikk-prosjekter i 2012 ser vi ikke igjen i porteføljen.

## Vest-Agder

	2010	2011	2012	2010-12
Økonomi	2	1	1	4
Generell tjenesteproduksjon				
Org. Utvikling/-tilpasning	1	1	1	3
Skole, barnehage, oppvekst	6	4	4	14
Helse/ omsorg	2	3	5	1
Samhandlingsreform				
Levekår	1		1	2
Sosial barnevern	1		1	2
Miljø	2	3	3	8
Klima/energi	1	1		2
Demokrati/ lokalsamfunn				
Etikk				
Beredskap, brann		1		1
Plan, areal, GIS	1		3	4
Annet	1	1	2	4
Landbruk/næring	1		1	2
Teknologi		2	2	4
Kvalitetskommune, heltid/deltid, sykefravær			1	1
Generelt interkommunalt samarbeid				
Analyse utredning	1	3	1	5
I alt	20	20	26	66

I Vest-Agder finner vi en konsentrasjon om prosjekter knyttet til barn og unge, og miljøprosjekter. Utover dette er det ganske jevn spredning på 13 av 20 kodegrupper. I utlysningen er barn og unge særlig fremhevet i 2012, men vi ser et stabilt antall prosjekter på dette temaet i perioden.

## Østfold

Tabell 25 Skjønnsmiddelprosjekter fordelt på tema, 2010-12, Østfold

	2010	2011	2012	2010-12
Økonomi	1			1
Generell tjenesteproduksjon		2	1	3
Org. Utvikling/-tilpasning	3	1	2	6
Skole, barnehage, oppvekst	11	10	10	31
Helse/ omsorg	4	6	3	13
Samhandlingsreform	1			1
Levekår	1			1
Sosial barnevern		1	3	4
Miljø	6	2		8
Klima/energi		1	2	3
Demokrati/ lokalsamfunn		1		1
Etikk	1	2		3
Beredskap, brann	1	3	6	10
Plan, areal, GIS		2	2	4
Annet	3	8	8	19
Landbruk/næring		1	1	2
Teknologi	6	3	4	13
Kvalitetskommune, heltid/deltid, sykefravær	1	3	2	6
Generelt interkommunalt samarbeid	2		2	4
Analyse utredning		1		1
I alt	41	47	46	134

Østfold har en rimelig stor prosjektportefølje, og i løpet av treårsperioden finner vi prosjekter på samtlige kodede tema. Selv om klima, miljø og plan var fremhevet i 2012-utsyningen, ser vi ingen markert forskjell i antall prosjekter på disse tema sammenlignet med foregående år.

## VEDLEGG B: KODELISTE

For dette prosjektet valgte vi å utforme en egen kodeliste, med det formål å lettere se sammenhengen mellom utlyste/prioriterte tema for fylkesmannsembetene de enkelte år i perioden, og innretningen på den faktiske prosjekttildelingen. Det er alltid metodiske utfordringer ved å lage en kodeliste. De tematiske kodene bør ikke være for mange – dette for å gi oversikt, og dette medfører samtidig at ulike fenomener havner i samme kode. Vi vil i det følgende gi en kort beskrivelse av de enkelte kodene.

**Økonomi:** Prosjekter hvor kunnskap om kommunaløkonomi (f.eks. fagnettverk), og økonomistyring/revisjon står sentralt. Prosjekter med eksplisitt referanse til kommuners ROBEK-status er også kodet hit.

**Generell tjenesteproduksjon:** Prosjekter som fokuserer på kvalitetsutvikling over et bredt spekter av kommunale tjenester. Prosjekter som er avgrenset til kvalitet/ressursbruk i de «tunge» tjenestesektorene (helse/omsorg, undervisning) er ikke kodet her, men til gjeldende sektor.

**Organisasjonsutvikling/-tilpasning:** Prosjekter som har hovedfokus på organisasjonsendringer, inkludert ledelse, ledelses-/styringssystemer, kompetanseutvikling. Metodisk har det noen ganger vært vanskelig å identifisere disse, da slike endringer som regel er knyttet til de ovennevnte kodene: økonomi (mer effektiv ressursbruk) og/eller forbedret tjenesteproduksjon. Noen prosjekter med denne koden omfatter både administrativ og politisk organisering.

**Skole/barnehage/oppvekst:** Prosjekter rettet mot barn og unge er slått sammen til en kategori. En rekke prosjekter mot denne gruppen ser på overgangen mellom barnehage og skole, og mellom grunnskole og videregående. I tillegg er mange av prosjektene her bredt anlagt, og inkluderer skoler, helsetjeneste, barnevern.

**Helse/omsorg:** Prosjekter i helse- og omsorgsinstitusjoner, eller med tydelige helseaspekter. Folkehelseprosjekter, som ofte er bredt anlagt, er også kodet hit. Enkelte velferdsteknologiprosjekter er kodet her – hvis de dreier seg om implementering i sektoren (mens andre mer utviklingsorienterte velferdsteknologiprosjekter er kodet til «teknologi»)

**Samhandlingsreformen:** Her har vi kodet prosjekter som i tittel eller den korte beskrivelsen (jfr. KRDs database) *eksplicit* refererer til denne reformen. Det er nok en god del prosjekter under «helse/omsorg» som også er motivert ut i fra samhandlingsreformen, selv om dette ikke er eksplisitt referert. Disse to kodene bør ses i nær sammenheng.

**Levekår:** Prosjekter for å kartlegge og analyse levekår, evt. utarbeid planer og tiltak på basis av slike levekårsstudier. Også fattigdomsorientering.

**Sosial/barnevern:** Sosialtjenesteloven ble opphevet og erstatt av helse- og omsorgstjenesteloven 01.01.2012. Formelt sett burde vi dermed ikke ha kodet noen «sosial»-prosjekter i 2012, men vi har valgt å kode prosjekter med samme tematikk til denne koden for å skape konsistens i kodepraksis gjennom perioden.

**Miljø:** Her har vi kodet prosjekter om bl.a. naturmangfold, klimaplaner og -tiltak, vannforvaltning og friluftsliv. I porteføljen er det et antall prosjekter om «miljø- og samfunnsansvar i offentlige innkjøp» - disse er kodet til «Annet».

**Demokrati/lokalsamfunn:** Demokrati skal her forsås som prosjekter som legger til rette for mer og bredere deltakelse fra lokalbefolkningen, og ikke organisering av politisk styringsstruktur. Brede mobiliserings og omdømmeprosjekter (hvor fokus er forankring i befolkningen) er kodet her.

**Etikk:** Etikk er løftet fram i KRDs retningslinjer de senere år, og er tatt med i kodelisten for å vise om/hvordan dett kommer til uttrykk i porteføljen. Disse prosjektene har en eksplisitt etikk-komponent eller -målsetning.

**Beredskap, brann:** Omfatter prosjekter hvor ulike aspekter av sivil beredskap står i fokus.

**Plan, areal, GIS:** omfatter prosjekter om GIS-kompetanse og –systemer, digitalisering av data, kartlegging. Lokale og regionale planprosjekter er også kodet her. Mer basale analyser som grunnlag for senere planer er kodet til «analyse/utredning».

**Annet:** restkategori, hvor prosjektene ikke er mange nok til å begrunne en egen kode. Dette har et unntak – prosjekter om «miljø- og samfunnsansvar i offentlig innkjøp» hvor det er flere prosjekter .

**Landbruk/næring:** Delvis er dette prosjekter med tilknytning til landbrukssektoren. Her finner vi mange prosjekter som de færreste ville si er næringsutvikling, men som likevel er motivert ut i fra hensynet til næringsutøvere, for eksempel rovviltforvaltning. Andre landsbruksprosjekter er rettet mot næringsens omdømme, rekruttering og kompetanseutvikling. Andre næringsrelaterte prosjekter er få, og er samlet i en samlet, felles kode.

**Teknologi:** Prosjekter med hovedfokus på teknologiutvikling, - vurdering eller implementering., f.eks. velferdsteknologi. Det har noen ganger vært vanskelig å avgjøre om prosjekter skal kodes her, eller i tilknytning til den sektor hvor teknologien skal anvendes, typisk helse- og omsorg.

**Kvalitetskommune, heltid/deltid, sykefravær:** Kvalitetskommuneprogrammet ble avsluttet ved inngangen til vår analyseperioden, men vi finner prosjekter med direkte referanse til programmet, som oppfølging og videreføring. Sykefraværspromatikk var sentralt i programmet og vi har valgt å kode slike prosjekter her, selv for prosjekter som ikke gir eksplisitt referanse til programmet.

**Generelt interkommunalt samarbeid:** Interkommunalt samarbeid på definerte tjenestesektorer eller plan/GIS er ikke kodet her, men til gjeldende sektor/aktivitet. Her finner vi prosjekter som utreder/vurderer/initierer interkommunalt samarbeid på bredere basis enn innenfor en av disse sektorene.

**Analyse/utredning:** Prosjekter for identifisering/innsamling/analyse av grunnlagsdata (for senere planer/tiltak), utredninger av handlingsrom (f.eks. overfor EU-programmer).