

## 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 1533 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 skjønnsdelingene 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.