

Regionale myndigheters veiledning av distriktskommuner

Statsforvaltnes og fylkeskommunenes veiledning innen lokal
samfunnsutvikling, til kommuner i sentralitetskategori 5 og 6

Elisabeth Angell

Rapport nr 3-2021 NORCE Samfunn



Rapporttittel	Regionale myndigheters veiledning av distriktskommuner. Statsforvalternes og fylkeskommunenes veiledning innen lokal samfunnsutvikling, til kommuner i sentralitetskategori 5 og 6
Prosjektnummer	103436-2
Institusjon	NORCE Samfunn
Oppdragsgiver	Distriktssenteret
Gradering	Åpen
Rapportnr.	3-2021 NORCE Samfunn
ISBN nr.	978-82-8408-140-3
Antall sider	50
Publiseringsdato	Mars
CC-lisens	CC BY 4.0
Bildekreditering	Forsideillustrasjon: Colourbox.com
Geografisk område	Distriktskommuner
Stikkord	Veiledning, lokal samfunnsutvikling, distriktskommuner, fylkeskommuner, statsforvalter

Forord

Denne rapporten formidler erfaringer med hvordan fylkeskommunene og statsforvalterne arbeider med veiledning av kommuner i sentralitetskategori 5 og 6, innen det brede området som lokal samfunnsutvikling rommer. Distriktssenteret er oppdragsgiver for prosjektet.

Det er intervjuet til sammen 83 tilsatte i fylkeskommunene og i statsforvalterembetene i alle ti fylker der disse kommunene i sentralitetskategori 5 og 6 ligger. Distriktssenteret med sine fylkeskontakter sto for kontakten med fylkeskommunene og statsforvalterne og avtalte intervjuene, og ni personer fra Distriktssenteret har vært i sving. En stor takk til alle som har stilt opp og delt erfaringer, vurderinger og synspunkt med oss. Utsagn, tolkninger og konklusjoner i denne rapporten er imidlertid ikke de ansvarlige for, det står utelukkende på forfatterens regning.

Rapporten er skrevet av Elisabeth Angell, som også har vært prosjektleder. Kontaktpersoner i Distriktssenteret er Geir Lyngaas og Ingvill Dahl. Vi takker for gode innspill og samarbeid i løpet av prosjektperioden.

Bergen, februar 2021

Elisabeth Angell

Prosjektleder

Sammendrag

Elisabeth Angell, Regionale myndigheters veiledning av distriktskommuner. Statsforvaltnes og fylkeskommunenes veiledning innen lokal samfunnsutvikling, til kommuner i sentralitetskategori 5 og 6 Rapport 3-2021 NORCE Samfunn

Denne studien undersøker hvordan regionale myndigheter; fylkeskommunene og statsforvalterembetene veileder kommuner i sentralitetskategori 5 og 6 i deres arbeid med lokal samfunnsutvikling. Vi spør hvordan regionale myndigheter utøver og fortolker sin veiledningsrolle og hvilke virkemidler de bruker? Rapporten ser også på hvordan regionale myndigheter følger opp kommuner som ikke etterspør veiledning og hvordan samarbeidet mellom fylkeskommunene og statsforvalteren er innenfor disse temaene.

Bred forståelse av lokal samfunnsutvikling

Kommunene har stor frihet i å velge om og hvordan de vil engasjere seg i lokal samfunnsutvikling, unntatt innenfor noen oppgaver innen kommunal planlegging og landbruk som er lovpålagt. Kommunene prioriterer arbeidet med lokal samfunnsutvikling forskjellig og det er stor bredde i tilnærmingen og dette er tett knyttet til lokale politiske prioriteringer, slik at dette feltet er viktig i den lokale politiske sfære. Arbeidet med lokal samfunnsutvikling kan være arealplanlegging, overordnet samfunnsplanlegging, fysisk infrastruktur, klimatiltak, næringsengasjement, tjenesteutvikling, kultur, inkludering, demokrati og deltakelse, identitetsbygging, attraktivitet, stedsutvikling, omdømmebygging, innovasjon, folkehelse og bærekraft. Det har ikke vært behov for å ha en stringent avgrensning. Andre politiske temaer som fylkeskommunen har ansvar for vil også være viktig for lokal samfunnsutvikling, slik som samferdsel, videregående opplæring og regional planlegging. Disse temaene er imidlertid ikke berørt i undersøkelsen, det er heller ikke satsinger på barn og unge eller eldre.

Veiledning – en myk styringsform, ulike mandat og veiledningskapasitet

Fylkeskommunene og statsforvalterne har ulike formelle mandat for veiledning av kommunene. Statsforvalteren har et generelt veiledningsoppdrag gjennom «fylkesmannsinstruksen» både overfor kommuner og fylkeskommuner. Fylkeskommunene er ingen «overkommune» og har avgrensede oppgaver som skilles fra kommunenes myndighetsområder, og i et slikt lys har det tidvis vært kontroversielt at fylkeskommunene skal veilede kommunene. Fylkeskommunen har likevel veiledningsoppgaver overfor kommunene, og disse er positivt avgrenset, ved lover, forskrifter og retningslinjer. Det generelle veiledningsoppdraget for statsforvalteren gjør at det trengs en negativ avgrensning dersom ikke denne skal gjelde. Veiledning ses som et pedagogisk styringsvirkemiddel, og inngår som en del av styringen av kommuner, men gir langt svakere styring enn juridiske og økonomiske styringsvirkemidler, og er en myk styringsform. Statsforvalterne har myndighet til å gi pålegg og kontrollere kommunene på flere områder slik myndighet har ikke fylkeskommunene.

Regionale myndigheter gir veiledning til kommuner innenfor mange ordinære saksområder, kommuneplanlegging er meget sentralt, folkehelse og næringsutvikling er andre viktige områder for fylkeskommunene. Statsforvalteren veileder i tillegg også innen kommunal økonomi og landbruk. I det generelle veiledningsarbeidet synes det for å være mer fokus på saksfeltet det skal veiledes innenfor, altså sektorbasert veiledning, enn det å prioritere bestemte kommune grupper.

Det er også et spørsmål om hvor stor veiledningskapasitet regionale myndigheter har, og mange både fra fylkeskommunene og statsforvalterne mener de har liten kapasitet til å gi individuell veiledning til enkeltkommuner og i særlig grad dersom det er snakk om å på egen hånd ta kontakt med kommuner. Selv om det er et styringsmiddel kan mange kommuner ønske veiledning og kanskje ønske mer veiledning enn de faktisk får.

Sentralitet lite viktig for fylkeskommunene og statsforvalterne

Et hovedfunn i denne undersøkelsen er at de nye fylkeskommunene og statsforvalterembetene som så dagens lys fra hhv. 2020 og 2019 i liten grad har fått rigget seg for veiledningsoppgaver overfor kommunene. De mest prekære oppgavene er nok fulgt opp, men da hovedsakelig etter praksiser fra de gamle enhetene. De nye enhetene har ikke fått lagt nye strategier og rammer for veiledning ennå. Et annet generelt funn er at hverken fylkeskommunene eller statsforvalterne har kommunene i sentralitetskategori 5 og 6 som noen prioritert gruppe for sin veiledning. Men her er det nyanser. Flere fylkeskommuner har i planer eller politiske plattformer prioriteringer om «balansert utvikling i hele fylket» eller lignende formuleringer og det tolkes som en slags oppmerksomhet også mot distriktsområdene. Statsforvalteren er opptatt av at de er der for alle kommuner. De gjør omfattende generelle kommuneanalyser og prioriterer hvilke kommuner som trenger ekstra oppfølging, og da er ikke sentralitet relevant, og det er heller ingen nasjonale føringer i denne retningen. Flere av statsforvalterembetene er opptatt av at småkommuner må følges opp, utfra at de har særskilte utfordringer. Hvis de prioriterer veiledning overfor småkommuner, vil det i praksis treffe mange av de 209 kommunen i sentralitetsklasse 5 og 6. Flere informanter påpeker at det er stor forskjell og stor sprik i veiledningsbehovene for kommunene i denne gruppen.

Samskaping, prosess og dialog går i ett med veiledning

Innenfor lokal samfunnsutvikling brukes mye samarbeid og samskapingsmetodikk, dette er et fagfelt som egner seg lite for hierarkisk styring. Både fylkeskommunene og statsforvalterembetene jobber prosessorientert og bidrar til dialogarenaer gjennom møteplasser, nettverk og partnerskap. Dette er de ordinære arbeidsmåtene som brukes i arbeidet med samfunnsutvikling. Skillet mellom når det foregår veiledning og når det er prosessorienterte arbeidsformer bli ikke så tydelig, særlig innenfor alle områdene der det ikke er eksplisitt veiledningsansvar. Kan hende er det heller ikke nødvendig i det daglige utviklingsarbeidet? Dialogarenaene er viktig for veiledning, særlig i betydning av å være sparringspartnere. Veiledningsoppgaver blir også løst ved at regionale myndigheter bidrar i utviklingsprosjekter både med finansiering og kompetanse og kapasitet f.eks. ved å delta i styringsgrupper. Et hovedinntrykk er at det gis mye veiledning gjennom ordinære prosesser og arbeid som pågår. Et viktig punkt er hvordan er kommunenes kapasitet til å motta veiledning. Det gis både generell informasjon og veiledning til alle kommuner, til grupper av kommuner og individuell veiledning. Det siste er gjerne svar på konkrete forespørsler, via telefon, e-poster og andre direkte henvendelser.

Så lenge ikke distriktskommuner er særskilt målgruppe er det også vanskelig å si hvorvidt disse generelle metodene treffer distriktskommunene. Dialog og prosessorienterte arbeidsformer kreve kapasitet og ressurser til oppfølging. Dersom disse arenaene eller temaene treffer distriktskommuner dårlig, kan det være disse kommunene vil ha mer nytte av å bruke sin kapasitet på andre felt innen lokal samfunnsutvikling.

Statsforvalteren har oppgaver knyttet til kontroll og pålegg, som «overøvrighet». Innenfor samfunnsutvikling er oppgavene med mekling ved innsigelser til kommunale planer særlig relevant. Det kan gis veiledning i forkant og i tilknytning til innsigelser, både fra fylkeskommunene og statsforvalterne. Statsforvalterenes oppgaver som «overøvrighet» kan smitte over på hvordan kommunene oppfatter veiledningen fra embetene, slik at det oppfattes mer autorativt enn det faktisk og juridisk er grunn til.

Har småkommuner særegne veiledningsbehov?

Både fra fylkeskommunene og statsforvalterne opplever de at problemstillingene som tas opp fra småkommunene er annerledes enn fra de større kommunene. Det kan f.eks. dreie seg om å drøfte bruken av juridisk skjønn, og andre diskusjoner der fagfolk i kommunene bruker regionale myndigheter som sparringspartnere, nærmest i mangel av kollegaer innen feltet. Mange av distriktskommunene er småkommuner – men ikke alle.

Frivillig veiledning

Lokal samfunnsutvikling er et felt kommunene selv som hovedsak styrer over. Det må jo bety at kommunene må avgjøre om de ønsker veiledning eller ikke. Det trenger derfor ikke være krisetegn at en kommune ikke oppsøker veiledning. Samtidig er det mange kommuner som ser stor nytte av å få input utenfra. Både fylkeskommunene og statsforvalterne har mange metoder for å få følge opp kommunene som ikke etterspør veiledning. I første rekke handler det om å gi gulrøtter og incitament slik at kommuner selv ser seg tjent med å ta imot veiledning, basert på frivillighet.

Statsforvalteren har myndighet til å gjennomføre tilsyn dersom de mener det er grunn til det. Dette er et verktøy som fylkeskommunene ikke har, og det gis mye veiledning til kommuner i løpet av et tilsyn. Dette er pålagt veiledning. Dette er et strengt virkemiddel og ofte har det vært prosesser i forkant mer basert på frivillighet, og at disse ikke har ført fram. Statsforvalterens oppgaver innen mekling ved uenighet om planer og i forbindelse med kommunenes økonomistyring innebærer også veiledning, og det er i mindre grad av frivillig veiledning.

Samarbeid mellom statsforvalter og fylkeskommuner

Samarbeidsrutinene mellom statsforvalter og fylkeskommuner er ikke på plass i de nye fylkene. Det virker som om det først prioriteres å få på plass samarbeid på toppledernivå, mellom fylkesordførere og statsforvalter. Noen fylker er i gang med partnerskapsavtaler. Trøndelag har laget en ny samordnings- og dialogarena, der topplederne på fylkesnivå, ledere hos regionale aktører og kommunenes ledere møtes tre ganger per år. De fylkene som ikke er endret har generelle (og gode) samarbeidsarenaer også innenfor lokal samfunnsutvikling. Særlig innenfor kommunal planlegging virker det for å være etablerte strukturer som også innbefatter veiledning.

Distriktskommunene spredt over 10 fylker

De 209 kommunene i sentralitetskategori 5 og 6 er spredt på 10 fylker. Flest ligger i Troms og Finnmark og Nordland (med 35 kommuner hver), deretter Vestland (31 kommuner), og færrest i Rogaland og Vestfold og Telemark (med 9 kommuner hver).

Gjennomføringen av undersøkelsen

Denne undersøkelsen er gjennomført på oppdrag for Distriktssenteret, og det har vært et tettere samarbeid med oppdragsgiveren enn det som er vanlig i forskningsprosjekt. Distriktssenteret, med sine fylkeskontakter har gjort avtaler og stått for den praktiske gjennomføringen av gruppeintervju i 10 fylkeskommuner og 9 statsforvalterembeter, med kommuner i sentralitetskategori 5 og 6. Til sammen er 83 personer intervjuet på teams og de dekker et bredt felt innenfor lokal- og regional samfunnsutvikling. Intervjudataene er analysert og bearbeidet av NORCE. Undersøkelsen er gjennomført i perioden oktober 2020 til februar 2021.

Innhold

1.	Innledning	8
1.1.	Bakgrunn	8
1.2.	Problemstillinger:	8
1.3.	Leserveiledning	8
1.4.	Metode	9
1.5.	Kommuner i sentralitetskategori 5 og 6.....	10
2.	Fylkeskommunenes og statsforvalternes oppgaver relatert til lokal samfunnsutvikling og veiledning	14
2.1.	Lokal samfunnsutvikling – bred tilnærming	14
2.1.1.	Kapasitet og kompetanse i kommunene.....	14
2.2.	Kapasitet og kompetanse hos regionale myndigheter til å veilede om lokal samfunnsutvikling	15
2.2.1.	Mange eller få distriktskommuner.....	15
2.2.2.	Omorganisering og internt eller eksternt fokus.....	16
2.3.	Fylkeskommunens veiledningsoppgaver relatert til lokal samfunnsutvikling ...	16
2.3.1.	Veiledning om kommunal planlegging.....	18
2.4.	Statsforvalterembetenes veiledningsoppgaver relatert til lokal samfunnsutvikling	18
2.5.	Veiledning som styring?	20
3.	Hvordan veileder fylkeskommunene og statsforvalterne kommunene?.....	23
3.1.	Fylkeskommunenes veiledning i lokal samfunnsutvikling	23
3.1.1.	Regionale planer – ser på hele fylket	23
3.1.2.	Fylkeskommunenes veiledning om lokal samfunnsutvikling	24
3.1.3.	Fylkeskommunenes veiledningsarbeid innen næringsutvikling.....	27
3.1.4.	Fylkeskommunens veiledning i kommunal planlegging.....	29
3.1.5.	Fylkeskommunenes veiledning om klima og bærekraft	31
3.1.6.	Fylkeskommunens veiledning innen folkehelse.....	32
3.1.7.	Arbeidsformer i fylkeskommunenes veiledning	33
3.2.	Statsforvalterens veiledning overfor kommuner innen samfunnsutvikling	35
3.2.1.	Ingen særskilt oppmerksomhet på kommuner i sentralitetskategori 5 og 6.....	35
3.2.2.	«Kommunedialog» og veiledning.....	36
3.2.3.	Statsforvalterens veiledning om kommuneøkonomi.....	38
3.2.4.	Statsforvalterens veiledning innenfor kommunal planlegging	39
3.2.5.	Landbruk et fagfelt i endring, etter regionreformen	40
3.2.6.	Arbeidsformer i statsforvalterens veiledning	42
3.3.	Samarbeid mellom fylkeskommunen og statsforvalteren	43
3.4.	Oppfølging av kommuner som ikke ber om veiledning	43
4.	Konklusjon	45
5.	Litteratur.....	49

1. Innledning

1.1. Bakgrunn

Fylkeskommunene og statsforvalteren har veiledningsansvar overfor kommunene på brede arbeidsfelt der mange tema inngår. I dette prosjektet er det fokus på veiledning innenfor regional og lokal utvikling, gjerne kalt samfunnsutvikling. Fylkeskommunene har fått forsterket ansvar som regional utviklingsaktør etter regionreformen, og har bl.a. fått økt ansvar for landbruk, oppgaver som er overført fra statsforvalteren. Statsforvalteren har oppgaver innen bl.a. kommuneøkonomi, planlegging og miljø som er særlig relevant for lokal samfunnsutvikling.

Samfunnsutvikling i kommunene rommer mange felt, og kommunene har stor frihet til selv å definere og prioritere, i den grad de har ressurser. Her rettes oppmerksomheten mot kommunene i sentralitetskategori 5 og 6, og hvordan regionale myndigheter fortolker og gjennomfører veiledning av disse kommunene innen samfunnsutvikling. I rapporten brukes kommuner i sentralitetskategori 5 og 6 synonymt med distriktskommuner. I utgangspunktet skulle planlegging nedtones fordi andre pågående forskningsprosjekt studerer det mer inngående, imidlertid er det en så sentral del av regionale myndigheters veiledningsarbeid overfor kommunene at informantene har viet det stor plass, derfor er det gitt bredere plass enn det som var planlagt.

1.2. Problemstillinger:

I denne undersøkelsen er vi opptatt av hvordan regionale myndigheter jobber med veiledning av distriktskommunene og om de jobber på andre måter overfor disse kommunene enn overfor mer sentrale kommuner og kommuner generelt. Utgangspunktet er spørsmål oppdragsgiver var opptatt av. Disse er litt reformulert og med bakgrunn i det skal vi i prosjektet besvare følgende problemstillinger:

1. Hvordan fortolker og utøver fylkeskommunene og statsforvalteren sin veiledningsrolle overfor kommunene i sentralitetskategori 5 og 6?
 - a. Opptrer de i så fall ulikt etter hvilke typer kommuner de møter?
2. Har og i så fall hvilke virkemidler bruker fylkeskommunen og statsforvalteren for å styrke veiledningen av distriktskommunene i arbeidet med lokal samfunnsutvikling?
 - a. Hva gjør fylkeskommunen og statsforvalteren for å styrke disse kommunenes kapasitet og kompetanse?
3. På hvilken måte følger fylkeskommunen og statsforvalteren opp kommuner som ikke etterspør veiledning?
4. I hvilken grad og hvordan samarbeider fylkeskommunen og statsforvalteren med hverandre og eventuelt med andre aktører i veiledningen av distriktskommunene?

1.3. Leserveiledning

Rapporten er bygd opp slik at i kapittel 1 redegjøres for problemstilling, metode og forklarer kategoriseringen av kommuner etter sentralitet. Kapittel 2 gir en overbygning av det faglige opplegget for prosjektet, med hvordan lokal samfunnsutvikling forstås og hva som er fylkeskommunene og statsforvalterens oppgaver med relevans for regional utvikling og hvordan disse jobber med veiledning, – det forstås som et «mykt» styringsverktøy. I kapittel 3 gjennomgås

empirien som er hentet inn gjennom intervjuer med tilsatte hos statsforvalteren og i fylkeskommunene om hvordan de arbeider med veiledning av kommunene. I kapittel 4 tar vi for oss problemstillingene og forsøker å konkludere utfra analysene som er gjort.

1.4. Metode

Allerede i utlysningen var det lagt til grunn at studien skulle omfatte kommuner i sentralitetskategori 5 og 6, og at det skulle gjøres nettbaserte gruppeintervju med fylkeskommunene og statsforvalterembetene. Videre skulle kontaktpersoner i Distriktssenteret opprette kontakt og avtale intervjuer både med fylkeskommunene og statsforvalterembetene. Alt dette er premisser som ble akseptert og fulgt opp fra NORCE. Prosjektet er gjennomført med et tettere samarbeid med oppdragsgiver, Distriktssenteret, enn det som vanligvis er tilfelle i forskningsprosjekt. Når det gjelder problemstillinger ligger bestillingen fra Distriktssenteret til grunn. NORCE har hatt ansvar for faglig opplegg, analyser og kvalitetssikring. Distriktssenteret har gitt premisser og vært praktisk tilrettelegger for intervjuene, og de var med under intervjuene.

Distriktssenteret har god kontakt med fylkeskommunene. I alle fylker med kommuner i sentralitetskategori 5 og 6 er det utpekt en fylkeskontakt, denne har sin kontaktperson fylkene slik at dette er en etablert relasjon. Distriktssenterets fylkeskontakter i de 10 fylkene har kontaktet sine respektive kontaktpersoner og dette har vært inngangen i fylkeskommunene. Distriktssenteret har ikke hatt samme forhåndsetablerte kontakt med statsforvalterembetene, der har henvendelsen i stor grad gått via assisterende statsforvalter.

NORCE utformet en tekst som beskrev prosjektet, ansvaret og hva slags informasjon vi var ute etter. Denne teksten ble integrert i en forespørsel om å stille til intervju, utsendt fra Distriktssenteret sin fylkeskontakt. Mottakeren av e-posten er bedt om å finne fram til kollegaer som er relevant å ha med i gruppeintervju. Det er fylkeskommunene og statsforvalterembetene som selv har rekruttert hvem som skulle delta i intervjuene. Det medfører at det er variasjon mellom hvilke avdelinger og funksjoner som har vært representert fra de ulike fylkene.

Intervjuene er gjennomført som gruppeintervju på Teams. Etter mange måneder med koronapandemi er dette blitt et velkjent verktøy og dette fungerte godt. Intervjuene er gjennomført i perioden 27. oktober til 27. november 2020. Det er gjennomført 19 gruppeintervju, i ti fylkeskommuner og ni statsforvalterembeter. Til sammen har 83 personer fra fylkeskommuner og statsforvalterembeter deltatt i intervju, i tillegg ni kontaktpersoner fra Distriktssenteret, (en person hadde ansvar for to fylker). I det enkelte intervju deltok mellom to og seks personer fra hhv fylkeskommunene eller statsforvalterne, foruten kontaktpersonen fra Distriktssenteret og forskeren. Intervjuene ble bygd opp likt og det var utarbeidet en innledningstekst som representanten fra Distriktssenteret tok utgangspunkt i. Deretter ledet forskeren gruppesamtalen, som var bygd opp som semistrukturerte intervju. I tillegg til informasjon knyttet til personvern og frivillig deltakelse ble hovedspørsmålene og liste over fylkets kommuner i sentralitetskategori 5 og 6 sendt ut på forhånd til alle deltakerne. Disse hadde da mulighet til å forberede seg, noe også mange tydelig hadde gjort. Intervjuene ble tatt opp på bånd og deretter transkribert.

Analysene er gjort av forskeren. Intervjuene er analysert, og i arbeidet er det også brukt tilgjengelig litteratur. Kvalitetssikringen er også gjort etter ordinære metoder, med diskusjoner og kommentarer fra kollegaer. I denne fasen har ikke oppdragsgiver hatt innvirkning på analysene.

Oppdragsgiver har fått en foreløpig rapport forelagt og med mulighet til å gi kommentarer, før rapporten forelå endelig.

1.5. Kommuner i sentralitetskategori 5 og 6

Alle kommuner indekseres ett hvor sentrale de er. Den er bygd opp ut fra tilgangen til arbeidsplasser og servicefunksjoner for hver enkelt grunnkrets, dette aggregeres deretter til kommunenivå (Høydahl, 2020). De mest sentrale byene har sentralitetskategori 1, og det omfatter Oslo og fem nærliggende byområder. Bergen, Stavanger og Trondheim har sentralitetsindeks 2. Kommuner med sentralitetsindeks 5 og 6 er de minst sentrale kommunene.

Alle fylker, bortsett fra Oslo har kommuner innenfor sentralitetsnivå 5 og 6, totalt er det 209 kommuner, men antallet og andelen varierer. Slik tabell 1 viser har Nordland og Troms og Finnmark hele 35 kommuner hver innenfor disse to sentralitetsklassene, og det utgjør hhv 85 og 90 pst. av alle kommunene i fylkene, Vestland har 31 kommuner (72 pst), mens Rogaland og Vestfold og Telemark har færrest, med 9 kommuner hver i disse to kategoriene (39 pst.). Totalt er det 59 pst av kommunene i landet som er i sentralitetskategori 5 og 6.

Tabell 1 Antall og andel kommuner i sentralitetskategori 5 og 6, fordelt på fylker, Kilde: SSB

Fylke	Kategori 5	Kategori 6	Sum 5 og 6 kommuner	Totalt antall kommuner	Andel 5+6 av total
Oslo				1	
Rogaland	5	4	9	23	39 %
Møre og Romsdal	11	5	16	26	62 %
Nordland	7	28	35	41	85 %
Viken	9	1	10	51	20 %
Innlandet	17	10	27	46	59 %
Vestfold og Telemark	5	4	9	23	39 %
Agder	7	4	11	25	44 %
Vestland	14	17	31	43	72 %
Trøndelag	12	14	26	38	68 %
Troms og Finnmark	9	26	35	39	90 %
Sum	96	113	209	356	59 %

Kategoriseringen av kommuner etter sentralitet er gjort av Statistisk sentralbyrå (Høydahl, 2020) og den er oppdatert etter kommunereformen i 2020.¹ Vi bruker «sentralitetskategori» og det er stort sett kommuner i 5 og 6 som omtales.

Tabell 2, nedenfor viser hvilke kommuner i de ulike fylkene som har sentralitetsindeks 5 og 6. 14 av disse kommunene er nye fra 1.1.2020 etter kommunereformen. Det er Hustadvika og Fjord i Møre og Romsdal, Hamarøy–Håbmer i Nordland, Kinn, Ullensvang, Stad i Vestland, Indre Fosen, Heim, Ørland, Hitra, Åfjord og Nærøysund i Trøndelag og Tjeldsund og Senja i Troms og Finnmark.

Tabell 2 Oversikt over alle kommuner fordelt etter sentralitet, Kilde: SSB

Fylke	Sentralitet 5	Sentralitet 6
Rogaland	Sokndal, Lund, Sauda, Bokn, Vindafjord	Hjelmeland, Suldal, Kvitsøy, Utsira
Møre og Romsdal	Herøy, Stranda, Vestnes, Rauma, Aukra, Averøy, Gjemnes, Tingvoll, Sunndal, Surnadal, Hustadvika*	Vanylven, Sande, Smøla, Aure, Fjord*
Nordland	Brønnøy, Alstahaug, Saltdal, Vestvågøy, Vågan, Hadsel, Øksnes	Bindal, Sømna, Vega, Vevelstad, Herøy, Leirfjord, Grane, Hattfjelldal, Dønna, Nesna, Hemnes, Lurøy, Træna, Rødøy, Meløy, Gildeskål, Beiarn, Sørfold, Steigen, Lødingen, Evenes, Røst, Værøy, Flakstad, Bø, Andøy, Moskenes, Hamarøy–Håbmer*
Viken	Aremark, Flå, Nesbyen, Hemsedal, Ål, Hol, Sigdal, Krødsherad, Rollag	Nore og Uvdal
Innlandet	Grue, Åsnes, Våler, Trysil, Åmot, Tynset, Alvdal, Os, Vågå, Nord-Fron, Sel, Sør-Fron, Ringeby, Sør-Aurdal, Etnedal, Vestre Slidre og Øystre Slidre	Stor-Elvdal, Rendalen, Engerdal, Tolga, Folldal, Dovre, Lesja, Skjåk, Lom, Vang
Vestfold og Telemark	Drangedal, Tinn, Hjartdal, Seljord, Kviteseid	Nissedal, Fyresdal, Tokke, Vinje
Agder	Gjerstad, Vegårshei, Åmli, Iveland, Hægebostad, Kvinesdal, Sirdal	Bygland, Valle, Bykle, Åseral

¹ Indeksen er basert på tilgang til arbeidsplasser og servicefunksjoner i landets grunnkretser, disse aggregeres opp til kommunenivå og vektet etter antall innbyggere. Kilde: [Sentralitetsindeksen](#). [Oppdatering med 2020-kommuner \(ssb.no\)](#)

Fylke	Sentralitet 5	Sentralitet 6
Vestland	Kinn*, Etnedal, Bømlo, Fitjar, Kvinnherad, Ullensvang*, Austevoll, Vaksdal, Austrheim, Sogndal, Årdal, Stad*, Gloppen, Stryn	Tysnes, Eidfjord, Ulvik, Modalen, Fedje, Masfjorden, Gulen, Solund, Hyllestad, Høyanger, Vik, Aurland, Lærdal, Luster, Askvoll, Fjaler, Bremanger
Trøndelag	Oppdal, Rennebu, Røros, Midtre Gauldal, Selbu, Meråker, Grong, Overhalla, Indre Fosen*, Heim*, Ørland*, Rindal	Frøya, Osen, Holtålen, Tydal, Snåase–Snåsa, Lierne, Raarvihke–Røyrvik, Namsskogan, Høylandet, Flatanger, Leka, Hitra*, Åfjord*, Nærøysund*
Troms og Finnmark	Vadsø, Kvæfjord, Bardu, Målselv, Sørreisa, Senja*, Nordreisa, Kárášjohka–Karasjok, Sør-Varanger	Vardø, Tjeldsund*, Ibestad, Gratangen, Loabák–Lavangen, Salangen, Dyrøy, Balsfjord, Karlsøy, Lyngen, Storfjord–Omasvuotna–Omasvuono, Gáivuotna–Kåfjord–Kaivuono, Skjervøy, Kvænangen, Guovdageaidnu–Kautokeino, Loppa, Hasvik, Måsøy, Nordkapp, Porsanger–Porsángu–Porsanki, Lebesby, Gamvik, Berlevåg, Deatnu–Tana, Unjárga–Nesseby, Båtsfjord

* = Ny kommune fra 2020, slått sammen med en eller flere andre.

Nedenfor viser tabell 3 fordelingen av kommuner i sentralitetskategori 5 og 6 etter folketall. Dette viser at hele 103 kommuner har færre enn 2500 innbyggere, og av disse er hele 81 i sentralitetskategori 6. 163 kommuner har færre enn 5000 innbyggere. Kun 11 kommuner har flere enn 10 000 innbyggere, alle disse ligger i sentralitetskategori 5.

Tabell 3 Oversikt over fordelingen av kommuner i sentralitetskategori 5 og 6 etter innbyggertall, Kjelde SSB

Innbyggertall	Inntil 2499		2500–4999		5000–9999		10000 og over		SUM
Sentralitetskategori	5	6	5	6	5	6	5	6	
Oslo									0
Rogaland	1	2	3	2	1				9
Møre og Romsdal		2	4	3	6		1		16
Nordland		22	2	5	4	1	1		35
Viken	5	1	4						10
Innlandet	4	9	8	1	5				27
Vestfold og Telemark	2	3	2	1	1				9
Agder	6	4			1				11
Vestland		10	4	6	5	1	5		31
Trøndelag	4	10	2	1	4	3	2		26
Troms og Finnmark		18	5	7	2	1	2		35
Sum	22	81	34	26	29	6	11	0	209

2. Fylkeskommunenes og statsforvalternes oppgaver relatert til lokal samfunnsutvikling og veiledning

2.1. Lokal samfunnsutvikling – bred tilnærming

«Lokal samfunnsutvikling» eller «lokal utvikling» har i dette prosjektet en bred forståelse. I en undersøkelse fra 2009 ble arealplanlegging, overordnet samfunnsplanlegging, fysisk infrastruktur, klimatiltak, næringsengasjement, tjenesteutvikling, myk infrastruktur, kultur, inkludering, demokrati og deltakelse identifisert som lokal samfunnsutvikling (Ringholm, Aarsæther, Nygaard, & Selle, 2009). I tillegg har tema som identitetsbygging, attraktivitet, stedsutvikling, omdømmebygging, innovasjon, folkehelse og bærekraft særlig etter FNs bærekraftsmål ble vedtatt, fått sterkere oppmerksomhet de siste årene (Bjørnå, 2014; Clemetsen & Stokke, 2020; Groven & Aall, 2020; Lundberg et al., 2020; Ringholm, Teigen, & Aarsæther, 2013; Vareide, 2018). Dette viser en bredde og dreier seg både om generell lokal samfunnsutvikling og næringsrettet samfunnsutvikling. I dette prosjektet har det ikke vært behov for å gjøre en stringent avgrensning og vi har lagt vekt på å ha en åpen tilnærming til hvilke temaer som informanter opplever som relevant å ta opp når det er snakk om samfunnsutvikling i lokalsamfunn. Noen felt er lovregulert, f.eks. krav til planlegging, men for de aller fleste temaene har kommunene meget stor frihet til om og hvordan de vil engasjere seg, f.eks. i omdømmebygging og innovasjon. Det kan også være forskjeller mellom hvilke lokalsamfunnstema fylkeskommunene og statsforvalteren vektlegger, og det kan igjen være forskjellig fra hva den enkelte kommune prioriterer. I intervjuene har mange fylkeskommuner og noen statsforvalterembeter trukket fram folkehelse som et av temaene de veileder kommunene innenfor, det er også et tema som omtales i kommuneplanene. Dette er omtalt i kapittel 3. Særlig har flere statsforvalterembeter trukket fram en alderssatsing som pågår, (leve-hele-livet), denne har vi ikke omtalt nærmere fordi det også grenser tett opp til tjenestetilbudet, og dersom denne aldersgruppen skal være med vil det være like naturlig å trekke inn arbeidet med barn- og unge. Temaene henger sammen og i dette prosjektet har vi valgt å ikke gå nærmere inn på eldre og barn og unge, selv om ulike alderssatsinger også henger tett sammen med lokal samfunnsutvikling.

2.1.1. Kapasitet og kompetanse i kommunene

Kapasitet kan forstås som å ha tilstrekkelig ressurser, både økonomiske og personellmessige til å løse gitte oppgaver. Å ha kompetanse forstås slik at det er personell med nødvendig kunnskap og ferdigheter, og at oppgaver kan løses ved hjelp av ressurser i egen organisasjon eller ved å trekke inn kunnskap eksternt fra. Det er også snakk om organisatorisk kompetanse og systemkompetanse, altså kunnskap om hvordan saker skal/kan håndteres (Angell, Ringholm, & Bro, 2015).

I flere studier er det pekt på at småkommuner har utfordringer med innhold i tjenestene, selv med høyere ressursinnsats per bruker og de har større utfordringer når det gjelder kapasitet og kompetanse enn større kommuner (Borge et al., 2017; Visand & Eidset, 2016). Dette blir nyansert i en studie av småkommuner, generelt scorer småkommuner litt lavere når det gjelder kapasitet og kompetanse enn store kommuner, men ligger likevel stort sett litt over middels nivå. Det er likevel tre felt småkommunene ligger under, det gjelder klima og miljøvern, internkontroll/egenkontroll og særlig håndtering av juridiske problemstillinger (Brandtzæg et al., 2019). Disse tre feltene får også dårligst score blant større kommuner. Småkommuner opplever at samarbeid ikke bare fører

til utvidet kapasitet og kompetanse, det legger også beslag på kapasitet som kunne vært brukt mer målrettet ut fra småkommunens behov f.eks. i direkte kontakt og samarbeid med fylkeskommunen eller andre (Angell & Grimsrud, 2017). En studie blant Rogalandskommunene (Leknes, Ridderstrøm, & Rommetvedt, 2019) viser at på flere områder har andre kommune grupper enn småkommunene like store og større kapasitetsutfordringer som småkommunene. Det er også stor variasjon innad i hver kommune gruppe, når disse er delt inn etter størrelse. Disse studiene er eksempler på at bildet av at småkommuner har dårligere kapasitet og kompetanse enn større kommuner kan nyanseres.

I mange små kommuner er det naturlig nok færre ansatte enn i større kommuner og en og samme stilling må dekke flere fagområder og utføre flere typer oppgaver, f.eks. innenfor planlegging, næringsutvikling, klima og miljø. Kapasiteten og kompetansen blir sterkt personavhengig, og sårbar hvis denne personen slutter. I små kommuner er gjerne samordningen enklere, med korte beslutningsveier og god kjennskap til hvilke aktører som kan aktiviseres for å få til aktivitet. Dette kan kalles smådriftsfordeler (Kobro, Vareide, & Hatling, 2012) og kan kompensere for manglende kapasitet og kompetanse kommuneorganisasjonen selv besitter. Det er også et spørsmål hvordan regionale myndigheter kan bidra til å styrke kommunenes kapasitet og kompetanse.

I flere av disse studiene er det sett på *kommunestørrelse*, og det er brukt «småkommune», dette er ikke det samme som kommuner i sentralitetskategori 5 og 6. Hvor stor en «småkommune» er varierer, f.eks. Brandtzæg (2019) bruker kommuner med inntil 3000 innbyggere. Angell et al (2021) bruker 2500 innbyggere, og av de 105 er hele 103 i sentralitetskategori 5 og 6. F.eks. har 11 kommuner i sentralitetskategori 5 over 10 000 innbyggere (Indre Fosen, Sør-Varanger, Ørland, Ullensvang, Vestvågøy, Sogndal, Bømlo, Kvinnherad, Hustadvika, Senja og Kinn).

2.2. Kapasitet og kompetanse hos regionale myndigheter til å veilede om lokal samfunnsutvikling

2.2.1. Mange eller få distriktskommuner

I tabell 1 og 2 framkommer det at antallet kommuner i sentralitetskategori 5 og 6 mellom fylkene varierer stort, og likeledes hvor stor andel slike kommuner utgjør av det totale antallet kommunene som er i fylket. Dette vil også kunne påvirke hvordan veiledningsarbeidet legges opp og hvilke modeller som brukes i kontakt og kommunikasjon med kommunene. Regionreformen har medført at det nå kun er Oslo som ikke har kommuner i sentralitetskategori 5 og 6, jfr tabell 1. Det betyr også at deler av de nye fylkene har liten tradisjon og erfaring med å arbeide med distriktsutfordringer, i den grad «distriktsfylker» er slått sammen med «sentrumsfylker». F.eks. hadde gamle Telemark og Nord-Trøndelag langt større andel distriktskommuner enn Vestfold og Sør-Trøndelag. Geografien er jo ikke endret selv om fylkesgrensene er endret. Det har også betydning hvor stor andel av kommunene som er distriktskommuner. I Troms og Finnmark og Nordland er hhv 90 og 85 prosent av kommunene i sentralitetskategori 5 og 6, mens Viken har 20 prosent slike kommuner. Dette kan ha betydning for hvor høyt distriktsutfordringene er på dagsorden. En må forvente at virkemidlene er forskjellig avhengig av om det oppleves at hovedutfordringen i et fylke er å styre vekst eller å skape vekst. En kan også forvente at med større fylker er det flere fylker som har begge disse utfordringene samtidig og må balansere disse. Kapasiteten og kompetansen om distriktsutfordringer hos regionale myndigheter varierer og påvirkes både av hvor mange slike kommuner fylket har og hvilken kompetanse, særlig de nye

fylkene har om temaet. Det er et empirisk spørsmål om distriktsutfordringer blir mindre viktig når fylkene blir større.

2.2.2. Omorganisering og internt eller eksternt fokus

Både fylkeskommunene og statsforvalterembetene har gjennomgått store interne organisatoriske endringer. I sju fylker har det vært sammenslåinger, og i kun to av disse har alle de gamle fylkeskommunene hatt positive vedtak uten forbehold (Agder og Trøndelag). For statsforvalterne skjedde sammenslåingen fra 2019 og for fylkeskommunene fra 2020, unntatt Trøndelag som ble slått sammen allerede fra 2018. Det betyr at sju av statsforvalterembeter og sju fylkeskommuner av de ti som inngår i studien, har gjennomgått sammenslåinger og store organisatoriske endringer.

I slike sammenslåingsprosesser er det mye fokus på intern organisering og oppgavefordeling. Det kan også være innebygd geografiske spenninger ved at funksjoner flyttes og/eller samles ved en lokasjon. Når så store endringsprosesser er pågående er det selvsagt at det tar tid å få på plass egen organisering og finne sin nye plass med samarbeidspartnere. Det gjelder både overfor nasjonale myndigheter og regionale organer, men også kommuner og andre. Når statsforvalteren og fylkeskommunen opplever slike omfattende omorganiseringer samtidig vil også det påvirke samspillet. Mye kapasitet bindes opp til internt arbeid og det påvirker kapasiteten til utadrettet virksomhet.

Disse prosessene påvirkes ytterligere ved at de skal gjennomføres mens landet rammes av covid-19 pandemi, med omfattende smitterestriksjoner og store begrensninger i reisevirksomhet og mulighet til fysiske møter. Nye digitale verktøy er tatt i bruk i en helt ny skala.

Alle disse faktorene medfører at det kan ta lengre tid før de nye strukturene setter seg, og så gjenstår det å se hvordan det som ikke «har satt seg» blir tatt tak i etter hvert som det blir en mer normalisert situasjon.

Fylkeskommunene og statsforvalterne har ulike oppgaver med relevans for lokal samfunnsutvikling, og de har ulike myndighetsområder og styringsmidler som ventelig også vil påvirke innretning, prioriteringer og arbeidsmåter.

2.3. Fylkeskommunens veiledningsoppgaver relatert til lokal samfunnsutvikling

Hva som skal være fylkeskommunenes oppgaver og myndighet har vært oppe til diskusjon i flere runder. Mens noen mener fylkeskommunene bør legges ned som forvaltningsnivå har andre vært opptatt av å tilføre nye oppgaver, nå sist ved regionreformen fra 2020. Ansvarsreformen (i 2003), forvaltningsreformen (fra 2010) og regionreformen fra 2020 har bl.a. tilført fylkeskommunene flere oppgaver innenfor regional utvikling. Hvilken rolle fylkeskommunene skal ha overfor kommunene har også vært kontroversielt (Flo, 2014). Særlig har bykommuner og de største kommunene vært opptatt av at de like godt kan utføre oppgaver fylkeskommunene gjør, med videregående skole, tannhelse og kollektivtrafikk. Samtidig har fylkeskommunene vært viktig for å koordinere oppgaver og tilbud, særlig for småkommuner. Det har vært en prinsipiell likeverdighet mellom kommunene og fylkeskommunene, og utfra en slik tankegang har det vært problematisk at fylkeskommunene skulle ha veiledningsoppgaver overfor kommunene. I praksis har nok særlig småkommunene ofte vært glade for å kunne hente støtte og bistand fra regionnivået.

Fylkeskommunen er likevel ingen «overkommune» og har ansvar for avgrensede oppgaver. Innen lokal samfunnsutvikling er det særlig oppgaver innenfor planlegging, regional utvikling, vei og infrastruktur, klima og bærekraft og folkehelse det er sammenfall av oppgaver med kommunene. Også statsforvalteren har oppgaver på de samme områdene, slik at det også skal koordineres mellom regionale myndigheter. For noen lokalsamfunn vil fylkeskommunens prioriteringer innen buss- og båtjenester være helt grunnleggende for adkomsten til og fra, og dermed fleksibiliteten for befolkningen. Også videregående opplæring og lokalisering av skoler vil være viktig for mange lokalsamfunn. Disse tjenesteområdene er ikke viet oppmerksomhet i dette prosjektet, selv om de er viktig for lokal samfunnsutvikling. Det som har hovedfokus her, er de saksområdene der fylkeskommunen har **veiledningsansvar** overfor kommunene. Fylkeskommunene har i større grad et positivt avgrenset veiledningsoppdrag, slik at det er definert hvilke områder de har veiledningsoppgaver overfor kommunene. Som vi skal se seinere har statsforvalterne et mer generelt veiledningsansvar overfor kommunene. Dette er en prinsipielt viktig forskjellig i tilnærming til veiledning mellom disse to regionale myndighetene.

Etter regionreformen i 2020 har som nevnt fylkeskommunene fått økt ansvar for regional utvikling. Fylkeskommunene har i utgangspunktet ulike tradisjoner og verktøy for å jobbe med regional utvikling. De tradisjonelle «distriktsfylkene» fikk etter ansvarsreformen (i 2003) tildelt mer økonomiske midler til regional utvikling og har gjennom dette over mange år hatt flere verktøy for å jobbe med distriktsutvikling. Disse midlene er redusert de siste årene, slik at disse fylkeskommunene har nå færre slike midler til rådighet. Fylker med få distriktskommuner har hatt kun et mindre beløp til regional utvikling, de har dermed måttet ta i bruk andre verktøy. Mens VRI-programmet² pågikk, fikk fylkene tilført betydelige midler til forskning og innovasjon, og fylkene med store forskningsinstitusjoner fikk de største bidragene. Imidlertid var ikke kommunene koblet på VRI-satsingen (Angell et al., 2015). Erfaringene er derfor ulike. Fylkeskommunene har allerede vist at de jobber med regional utvikling litt forskjellig, naturlig nok. Utfordringene er forskjellige så da er det jo ikke uventet at arbeidsmetodene også er forskjellige. F.eks. har Nordland fylkeskommune samarbeidet med kommunene gjennom regionråd og i Møre og Romsdal har det vært et viktig samarbeid rundt byregioner. De fleste fylkeskommunene har også ulike prosjekter gående innenfor tematikken lokal utvikling, f.eks. stedsutvikling, nærings-satsing o.l. Disse kan være i samarbeid med Distriktsenteret og andre statlige satsinger, forskningsmiljø eller prosjekt som fylkeskommunen eller kommunene selv er ansvarlig for. Også innenfor folkehelse og kulturminner og vern er det koblinger som er relevant for lokal samfunnsutvikling.

Når det gjelder næringsutvikling, som også oppfattes som sentralt i lokal samfunnsutvikling, er fylkeskommunene medeiere av Innovasjon Norge. Der er også andre statlige virkemidler som Siva, og deres satsing på næringshager, kunnskapsparker, forskningsparker og inkubatorer også aktuelle. Etter regionreformen har fylkeskommunene, fra 2020, fått overført ansvar for landbruksoppgaver fra statsforvalterne. Dette omfatter regionalt næringsprogram for landbruket, og tilskuddsordninger for utrednings- og tilretteleggingstiltak i landbruket og tilskudd til kystskogbruk (fra landbruksdirektoratet). Fylkeskommunene har også fått økt ansvar bl.a. innenfor folkehelse og samferdsel (KMD, 2018–19).

² Forskningsprogrammet, «Virkemidler for regional forskning og innovasjon» (VRI) pågikk fra 2007 til 2016 i regi av Norges forskningsråd (NFR). De gikk inn med 626 mill. kr og regionale aktører bidro med 650 mill. kr [Mal for programmenes sluttrapport \(forskingsradet.no\)](https://forskingsradet.no/Mal-for-programmenes-sluttrapport)

Som allerede understreket er ikke fylkeskommunen noe overkommune og har liten mulighet til å bestemme over kommunene innenfor området lokal samfunnsutvikling. Det innebærer at fylkeskommunene ikke rår over juridiske styringsvirkemidler innen samfunnsutvikling og kan i liten grad gi direkte pålegg overfor kommuner³. Fylkeskommunene har økonomiske virkemidler, der de kan gi støtte til aktiviteter, og gi kommuner økonomiske incentiver til å handle på bestemte måter. På noen avgrensede områder skal de gi veiledning til kommunene.

2.3.1. Veiledning om kommunal planlegging

Plan og bygningsloven gjelder for alle kommuner, og fylkeskommunene og statsforvalteren har særlig veiledningsoppgaver overfor kommunene i deres arbeid med planer. Kommunale planer er på høring hos fylkeskommunen og Statsforvalteren (og også andre kommuner og statlige enheter) og de kan gi uttalelser til planene. Dersom ikke slike innspill blir tatt til følge kan de fremme innsigelser til planene. Blant kommunale planer gir de overordnede planene; kommuneplanens samfunnsdel (KPS), kommuneplanens arealdel (KPA) og planstrategi retning for hvordan kommunene vil styre. Regionale myndigheter, statsforvalteren og fylkeskommunen skal bidra til å sjekke ut at ikke planene er i strid med nasjonale føringer og lover eller regionale planer. Planstrategi skal vedtas innen et år etter et nytt kommunestyre er valgt, og da nye kommunestyrer ble valgt i 2019 var 2020 et år mange kommuner arbeidet nettopp med planstrategi.

Det er lovfestet i pbl §5-1 at det skal være fylkesvise *planforum* der kommunale, regionale og statlige interesser skal forsøkes samordnes. Fylkeskommunen har ansvar for å lede og har sekretariatet til planforum. Statsforvalteren deltar der, og andre relevante statlige enheter trekkes inn etter behov og der skal det tidlig gis signal om hva som er regionale og nasjonale hensyn som en kommunal plan må ivareta⁴. Se mer i kap 3.2.4 om Statsforvalteren og kommunal planlegging. Kommuner melder selv inn planer som de ønsker å ta opp i planforum. Dette er en meget viktig planleggingsarena. Dette er generelle regler og gjelder selvsagt også for distriktskommuner.

Det er vanlig å ha andre *ordinære planorgan* i fylkene der alle kommunene inviteres inn, selvsagt også distriktskommunene. I disse deltar vanligvis også fylkeskommunene og statsforvalterne. Det kan være (årlige/halvårlige) plankonferanser, planfaglige nettverk, nettverk med flere nabokommuner e.l. Dette brukes som arena med innledninger/foredrag om relevante tema, opplæring, veiledning, tid til å diskutere planutfordringer og nettverksbygging. Alle kommuner inviteres inn, og det er frivillig å delta.

2.4. Statsforvalterembetenes veiledningsoppgaver relatert til lokal samfunnsutvikling

Fylkesmannen, fra 1.1.2021, Statsforvalteren, er statens regionale representant som skal sørge for at nasjonale vedtak, mål og retningslinjer blir fulgt opp og samtidig har den myndighet til å melde tilbake til staten om virkninger lokalt av nasjonale pålegg. Det er formulert tre sentrale sider ved statsforvalterens rolle i forvaltningen: i) bindeledd mellom stat og kommune, ii) tverrsektoriell samordner mellom statlige sektorer og iii) rettssikkerhetsinstans (KMD, 2016a). Statsforvalteren

³ Dersom det foreligger vedtatt regional plan binder det opp også kommuner.

⁴ [*Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023 \(regjeringen.no\)](#) s 11. Lesedato 19.1.2021.

har både en understøttende men også en kontrollerende rolle overfor kommunene innenfor lokal samfunnsutvikling (FAD, 2012)s 30. Oppgavene til statsforvalteren overfor innbyggere og næringsliv består av tre hovedelement: i) tjenesteyter for enkelte funksjoner innenfor miljø og landbruk, dels som tilsynsmyndighet og dels som gjennomfører av politikk som berører enkeltpersoner, interesseorganisasjoner m.v. ii) klagebehandler for kommunale vedtak som berører enkeltindivider (enkeltevedtak) og iii) tilrettelegger for gode tjenester for innbyggere og næringsliv (op.cit. s 32).

Gjennom samordningsfunksjon skal statsforvalteren bidra til å sikre konsistent offentlig oppgaveløsning på regionalt nivå, i tillegg har den sektormyndighet, og er ansvarlig for å iverksette sektorpolitikk på en rekke områder (Rykkja, Rubecksen, & Flo, 2018). Innenfor lokal samfunnsutvikling omfatter det særlig kommunal planlegging, oppgaver innenfor miljø, klima og bærekraft og landbruk, og oppfølging av kommunenes økonomiforvaltning. Kommunenes økonomiske handlefrihet er helt sentral for kommunenes mulighet til å drive lokal samfunnsutvikling. Statsforvalteren har en dobbeltrolle overfor kommunene, slik Flo (2014:684) så godt uttrykker det: «Fylkesmannen er hjelper og refsar, ein forsvarer av det kommunale sjølvstyret og ein vaktar av nasjonale målsetjingar.» Statsforvalterens rolle som «overøvrighet» og motvekt til det lokale sjølvstyret kommer tydelig fram når Statsforvalteren klager på kommunale vedtak i plansaker og utfører kontroll og tilsyn med kommunenes økonomistyring (Flo, 2014). I tillegg til disse myndighetsområdene er rollen som pådriver og inspirator, og rettleder og faglig støttespiller, altså gulrot i stedet for pisk, de mest sentrale innenfor lokal samfunnsutvikling (op.cit).

Det er utarbeidet en kortfattet instruks for statsforvalteren. I tillegg får statsforvalteren årlig tildelingsbrev fra staten, med omfattende styringssignal på hvert enkelt politikkkfelt. Det er også vanlig at enkelte områder prioriteres særskilt fra statlig hold, hva som skal ha fokus det enkelte året. I tildelingsbrevet for 2021⁵ er f.eks. styrking av kommunedialogen framhevet, og områdene som er løftet fram er boligsosial innsats, kommunal styring, arealforvaltning, by – og samfunnsutvikling og klima og miljø. Andre områder som klart kommer innenfor lokal samfunnsutvikling som tildelingsbrevet omhandler er effektive planprosesser og plankvalitet, forvaltnings av tilskudd på landbruksområdet, oppfølging av bærekraftsmålene gjennom planlegging, omstilling til lavutslippssamfunn. Det er også konkrete oppgaver knyttet til kommuneøkonomi og veiledning av kommunene for å unngå ROBEK. Tilskuddsforvaltning innen jordbruksoppkjøret er omtalt i tildelingsbrevet. Statsforvalterne er også tildelt oppgaver innenfor kommunal styring og i tildelingsbrevet for 2021 er det omtalt både modernisering i kommunene og kommuneinndeling.

Statsforvalteren får forelagt kommunale planer til uttalelse, slik beskrevet i kap 3.2.4. Det er særlig om nasjonal politikk og nasjonale føringer er godt nok ivare tatt lokalt embetene er opptatt av, og om nødvendig kan de gi innsigelser til en plan. Det er verdt å merke seg at i Tildelingsbrevet for 2021 understrekes det at lokalt sjølvstyre skal vektlegges sterkere når kommunale planer og dispensasjoner skal behandles.⁶ Statsforvalteren har i plansammenheng en viktig oppgave som ikke fylkeskommunene har, det er å mekle mellom kommuner og andre myndigheter i plansaker, dersom det er forblir uenighet om en plan.

⁵ [Styringsdokumenter \(fylkesmannen.no\)](https://fylkesmannen.no) lesedato 11.1.2021.

⁶ Se pkt 2.2. Styrking av kommunedialogen i Tildelingsbrevet for 2021. [Styringsdokumenter \(fylkesmannen.no\)](https://fylkesmannen.no)

Statsforvalteren skal ivareta nasjonale hensyn, det gir likevel rom for tolkninger, og på mange områder vektlegger embetene litt ulike hensyn, når det skal tilpasses regionalt. Det viste seg f.eks. i hvordan de ulike statsforvalterne løste oppgaven med å gi råd til regjeringen i forbindelse med kommunereformen.

2.5. Veiledning som styring?

Statsforvalterne og fylkeskommunene har ulik myndighet overfor kommunene (og fylkeskommunene) når det gjelder mulighet til å styre og gi pålegg.

Statsforvalteren har *tilsynsmyndighet* overfor kommunene. Dette omfatter både generelt forvaltningstilsyn og tilsyn med kommuners håndtering i konkrete saker. Tilsyn utføres jevnlig og/eller ved spesielle hendelser. Dette er en måte å ettergå hvordan kommunene jobber generelt og hvordan kommunene ivaretar rettsikkerheten til enkeltpersoner (og ved enkeltvedtak). Tilsyn er en avgrenset oppgave og satt i system. Tilsyn skal varsles kommunen på forhånd, det skal være tydelig hva som er underlagt tilsyn, og tilsynet skal være avgrenset. Det innledes med et tilsynsmøte med kommuneledelsen, det skal skrives rapport og kommunen får rapporten forelagt til uttalelse. I forbindelse med tilsyn gis det veiledning f.eks. om hva som er riktig lovanvendelse. Statsforvalteren skal også samordne alle planlagte statlige tilsyn, og er ansvarlig for at det lages en årlig «tilsynskalender» som viser hvilke myndigheter som skal ha tilsyn med de ulike kommunene, til hvilken tid. Tilsynsoppgavene er ikke så relevant innenfor lokal samfunnsutvikling.

Innen kommunal økonomi har statsforvalteren flere oppgaver, det omfatter bl.a. tildeling av skjønnsmidler det kan gi økonomiske incentiver til kommuner om å opptre på bestemte måter. Den har også særskilte kontrolloppgaver i oppfølgingen av kommuner med svak økonomi, de som er på Robek-lista. Statsforvalterens oppgaver ved mekling ved uenighet om planer er allerede nevnt. I tillegg har statsforvalteren mer generelle veiledningsoppgaver, og mener det er et stort behov for veiledning/rådgiving i kommunene fordi mange kommuner mangler kompetanse og retter seg dit for å få råd (Hansen, Indset, Sletnes, & Tjerb, 2009). Imidlertid er ikke alltid grensen mellom råd/veiledning og styring like klar. Statsforvalteren er også initiativtaker, og har «initiativmandat» via «fylkesmannsinstruksen». Dette skal være faglig, ikke politisk, være samlende og berører fylkets interesser. Kulturen for slike initiativ varierer mellom fylkene. Denne rollen kan ha en potensiell slagside til fylkeskommunens rolle som utviklingsaktør og arbeidsfordelingen er ikke alltid helt avklart (Hansen et al., 2009).

Statsforvalteren har altså både veilednings- og kontrollmyndighet overfor kommunene på en rekke områder, også langt utenom samfunnsutvikling. På flere områder står statsforvalteren i et *hierarkisk styringsforhold* overfor kommunene, med *kontrolloppgaver*, *klageinstans* til enkelte kommunale vedtak og har *meklingsfunksjon* f.eks. ved innsigelser til kommuneplaner. Statsforvalterne har på flere områder styringsrett overfor kommunene, denne autoriteten kan «smitte over» på hvordan kommuner oppfatter statsforvalteren også på andre områder, og dermed får statsforvalteren en sterkere posisjon rent faktisk enn det den har rent juridisk og formelt. Slik kan statsforvalteren framstå som «overøvrighet» slik Flo (2014) uttrykker det. En slik styringsrett har ikke fylkeskommunen overfor kommunene, dette er en viktig formell forskjell mellom disse to regionale myndighetene.

Begreper som «governance» eller på norsk samstyring, og metastyring brukes mer og mer for å beskrive styringsprosesser mellom offentlige aktører og mellom offentlige og andre aktører.

Samstyring forstår Røiseland & Vabo (2016) som «*ikke-hierarkiske prosesser hvorved offentlige og/eller private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening*» (s 21). Særlig innenfor feltet lokal samfunnsutvikling, der det i stor grad handler om prosesser for å få satt i gang aktiviteter og få «ting til å skje» synes denne tilnærmingen nyttig. Nettverk og partnerskap er viktig stikkord. En teoretisk tilnærming for å styre nettverkslignende samarbeid er metastyring (Røiseland & Vabo, 2016 ; Sørensen & Torfing, 2009) og i vår sammenheng er det særlig fruktbart å trekke inn de to typene «støtte og tilrettelegging» og «deltakelse». Dette er «myke» styringsmidler med betydelige rom for forhandlinger.

Veilederen for statlig styring (KMD, 2016b) bruker begrepet «pedagogiske styringsvirkemidler». Det er tiltak staten tar i bruk som ikke er av formell karakter slik juridiske og økonomiske virkemidler er. Pedagogiske virkemidler favner bredt og har som oftest som mål å øke kompetansen i kommunene, og bidra til utvikling og nytenkning og gi bedre kvalitet i kommunal forvaltning og tjenesteproduksjon. I denne veilederen argumenteres det for at før et departement eller direktorat starter arbeidet med nye regler på et sektorområde bør det vurderes om det kan være like hensiktsmessig og målrettet å benytte pedagogiske virkemidler (KMD, 2016b). Skriftlige veiledere er mest brukt, og skal utfylle lover og forskrifter, i tillegg nevnes utviklingstiltak, forsøk, kompetanseutviklingstiltak og etterutdanning som eksempler (op.cit). Hensikten fra statens side er å bidra til tjenesteutvikling og bedre måloppnåelse på områder kommunene har ansvar for.

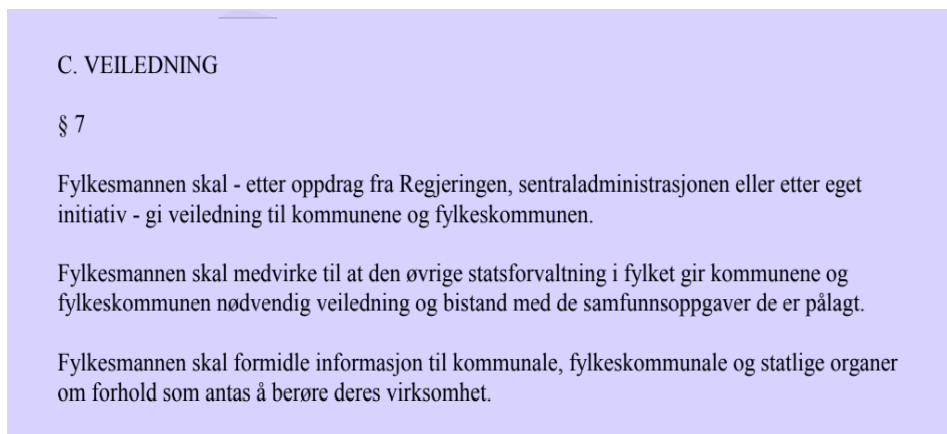
Myke styringsvirkemidler kan bidra til å standardisere aktiviteter og tiltak mer, samtidig kan det argumenteres for at det kan bidra til det motsatte, at det gir nødvendig fleksibilitet til å ta hensyn til lokale variasjoner. Veiledning og rådgivning som statsforvalteren og fylkeskommunen gir kan ses som myke eller pedagogiske styringsformer, og det inngår som metastyring, særlig knyttet til støtte og tilrettelegging samt deltagelse (Røiseland & Vabo, 2016 ; Sørensen & Torfing, 2009).

Den som utfører veiledning, har stor frihet i hvordan den skal foregå og hvor sterk styring det legges opp til i en veiledningssituasjon. Veiledning kan ses langs en akse, fra mer generell informasjon til nærmere pålegg om hvordan saker skal løses. Metodikken som brukes i veiledning, kan være ulik, fra nærmest mer likeverdig samarbeid og samstyring, til å bli «innkalt på tepet» for korreksjoner fra «overøvrigheten». Veiledning kan gis generelt, f.eks. til alle kommuner, eller til utvalgte kommuner, eller veiledning om arbeidsformer generelt til arbeidsformer innenfor et svært avgrenset tema. Veiledning kan også gis som svar på en henvendelse, noen ber om å få veiledning om et tema eller prosess. Hvem som tar initiativet til veiledningen, kan være viktig for hvordan veiledningen oppfattes og brukes. Er det en kommune som ber om veiledning, eller er det regionale myndigheter som tar kontakt fordi de mener det er behov? Den som blir veiledet, vil også oppfatte grader av styring ulikt. En mer hierarkisk tilnærming er at en aktør (regionale myndigheter) har eksklusiv viten og informasjon som skal deles, fortelles og gis videre til «uinvidde» (kommunene). En tilnærming til veiledning etter prinsipper om samstyring er mer åpen for at alle har kunnskap og ressurser å bidra med, og det må gis felles retning og mening. Her kan regionale myndigheter legge vekt på å støtte og tilrettelegge for kommunene og selv delta i prosessene med lokal samfunnsutvikling.

For å gi veiledning trengs det veiledningskapasitet. Særlig individuell veiledning binder opp mye kapasitet. Derfor er det fort et spørsmål om ressurser og kapasitet når det er snakk om muligheten til å gi veiledning. Dette gjelder selvsagt også både for fylkeskommunene og statsforvalterne.

Det er et eget punkt i «fylkesmannsinstruksen» om veiledning. Statsforvalteren skal gi veiledning til både kommunene og fylkeskommunen, medvirke til at den øvrige statsforvaltningen gir veiledning og bistand til kommunene og fylkeskommunen og formidle relevant informasjon til kommunale, fylkeskommunale og statlige organ. Instruksen viser et bredt og generelt veiledningsmandat overfor kommunene, men også fylkeskommunene og andre statlige organer.

Figur 1. Veiledningsoppdraget for statsforvalteren slik det er nedfelt i instruksen.



Kilde: Fylkesmannsinstruksen, [INSTRUKS FOR FYLKESMENN \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-for-fylkesmenn/id2544444/)

Både fylkeskommunene og statsforvalteren har veiledningsoppgaver innenfor områder som er relevant til lokal samfunnsutvikling, selv om statsforvalteren har et bredere og mer åpent veiledningsmandat, enn hva fylkeskommunene har. Prinsipielt har det vært stilt større spørsmål med fylkeskommunenes veiledningsoppdrag, så lenge de ikke er «overkommune». Samtidig er det nok mange, særlig mindre kommuner og kommuner med begrenset kapasitet, som har stor nytte av veiledning fra fylkeskommunene, og som også ønsker det.

I neste kapittel skal vi se på hva statsforvalteren og fylkeskommunene selv legger vekt på når de snakker om veiledning av kommunene innenfor lokal samfunnsutvikling.

3. Hvordan veileder fylkeskommunene og statsforvalterne kommunene?

Gjennom intervju i ti fylkeskommuner og ni statsforvalterembeter har vi fått innsikt i hvordan disse veileder kommunene og i hvilken grad kommuner med sentralitet 5 og 6 er prioritert i veiledningsarbeidet. I dette kapitlet ser vi mer detaljert på hva fylkeskommunenes informanter og statsforvalternes informanter vektlegger når de beskriver hvordan de veileder kommunene. Vi er også opptatt av å få fram hvilke virkemidler som benyttes i veiledningen. Til sist er vi opptatt av hvordan disse følger opp kommuner som ikke selv etterspør veiledning og hvordan samarbeidet mellom statsforvalterne og fylkeskommunene er.

3.1. Fylkeskommunenes veiledning i lokal samfunnsutvikling

3.1.1. Regionale planer – ser på hele fylket

Oppsummering:

De fylkene som ikke er slått sammen har et bredt planverk også innen regional utvikling. De nye fylkeskommunene har i liten grad fått laget planer for de nye enhetene, bortsett fra Trøndelag som ble nytt fylke allerede i 2018. Det betyr at i seks av de nye fylkene er det ikke planer på plass og det berører 123 av kommunene i sentralitetskategori 5 og 6. Særlig er de fylkene som har hatt sterkest spenninger kommet kort (Viken og Troms og Finnmark). Den politiske kursen er staket ut gjennom politiske plattformer. I flere av fylkeskommunene er det fra politisk hold løftet fram at det skal være «balansert utvikling» eller «hele fylket» skal tas i bruk e.l. og slik sett har distriktsområdene en politisk prioritet.

Det er tre av fylkeskommunene som ikke er slått sammen. Disse viser til en rekke planer på brede felt som har stor relevans for lokal samfunnsutvikling. De overordnede fylkesplanene er helt sentrale. F.eks. peker informanter fra Møre og Romsdal på at de vedtok ny fylkesplan i 2020 der bærekraftsdimensjonene var gjennomgående, og samarbeid er et eget målområde. Distriktsområdene synes ikke å ha direkte prioritet, men informanter mener at mange politikere er opptatt av å ta i bruk «heile fylket», og det fortolkes slik at distriktskommunene skal ha samme muligheter som alle andre kommunene. Informanter påpeker at det er lagt inn i handlingsplanen tiltak som særlig treffer distriktskommunene, slik som «veiledningspilot», og at fylkeskommunen, Innovasjon Norge og Siva forvalter distriktsvirkemidler. Tettstedsutvikling, næringsmessig omstilling og entreprenørsatsing mener informantene er særlig viktig i distriktskommunene, selv om det ikke er satsinger som er rettet mot bestemte geografiske områder. Et annet poeng fra dette fylket er at det har vært en by-region-satsing der noen distriktskommuner nås gjennom å være i byenes omland.

Også Nordland og Rogaland peker på en rekke fylkesvise gjeldende planer. F.eks. peker informanter fra Nordland på en by- og regionsenterplan, der større kommuner skulle ta mer ansvar også for omlandskommunene. Imidlertid har det vært vanskelig å følge opp dette etter prosessen rundt kommunereformen, det ble få sammenslåinger, dette påvirker samarbeidsklimaet. Dette fylket viser også til et bygdepolitisk program som legger opp til en bottom-up-mobilisering av kommuner.

De øvrige sju fylkeskommunene er slått sammen til nye enheter.

Trøndelag var først ute med sammenslåingen, allerede fra 2018. Informanter der formidler tydelig at alle regionale planer omhandler regional utvikling, hvis de ikke gjør det er det mer virksomhetsplaner. Trøndelag Fylkeskommune har ikke regionvise planer, og alle planene omfatter alle kommunene i fylket. Imidlertid er det politisk bestemt at det skal være et balansert bo- og utbyggingsmønster, og et av seks satsingsområdet i den kortsiktige delen av Trønderplanen er «innovative løsninger slik at folk kan bo og jobbe i hele fylket». Informanter i dette fylket viser til at det er utarbeidet en lang rekke planer og strategier som har relevans til samfunnsutvikling; Verdiskapsstrategi, FOUI-strategi, kulturstrategi, veistrategi, klimaomstilling, kompetansestrategi, plan for kulturminner og arealbruk. Det er uttalt at regionale planer og strategier skal treffe hele Trøndelag. Videre understreker informanter at prosessen med å lage en plan/strategi er også viktig, ikke bare det ferdige dokumentet.

I de øvrige fylkeskommunene som ble slått sammen fra 1.1.2020 arbeides det mye med å få på plass planer. Agder viser til ny overordnet regional plan, (Agder 2030,) og den skal følges opp med handlingsplaner. Flere av de andre fylkeskommunene har vedtatt planstrategi i 2020 (bl.a. Vestland og Innlandet) og i Viken og Troms og Finnmark er ikke den vedtatt ennå. Ut fra det informanter sier, virker det som at i flere av fylkene som er slått sammen med tvang, er det litt uavklart hvilke planer det skal styres etter. De felles planene er ikke på plass, og de tidligere fylkene hadde hver sine planer. I storfylket Viken påpeker informanter at det politisk er satt fokus på distrikt, og at fylket er så mangfoldig at det er viktig med «skreddersøm» slik at virkemidler og tiltak målrettes, og det jobbes med «bygdepakker» som skal prøves ut i pilotkommuner.

Det kan også være pågående prosesser som gjør at enkelte planer «står for tur». F.eks. har areal- og transportplanen i Grenland og Telemark blitt prioritert, og den skal utarbeides før klimaplanen, pga. at transport er en viktig faktor i klimaregnskapet.

3.1.2. Fylkeskommunenes veiledning om lokal samfunnsutvikling

Oppsummering:

Fylkeskommunene har en rekke virkemidler med relevans for lokal samfunnsutvikling. Mye omfatter mer generelt arbeid med lokal samfunnsutvikling og er ikke spesielt rettet mot kommuner i sentralitet 5 og 6, og heller ikke spesifikt rettet mot veiledning. Samtidig er det klart at det høstes erfaringer som bidrar med kunnskap som igjen kan akkumuleres til at arbeidet med lokal samfunnsutvikling blir bedre og også kan styrkes og målrettes bedre. Mye av det generelle arbeidet fylkeskommunene gjør har betydning for lokal samfunnsutvikling, selv om veiledningsdimensjonen ikke var så tydelig framme.

Fylkeskommunene vurderer at det er stor sprik i kapasitet og kompetanse mellom ulike kommuner i sentralitetsklasse 5 og 6, og også innad i hver sentralitetsklasse, og i kommunenes arbeid med lokal samfunnsutvikling.

Mange av disse kommunene har få utviklingsstillinger og disse er tillagt mange oppgaver, det kan være plan, næring, miljø, klima, folkehelse mv. Når én person innehar sammensatte stillinger er det et meget bredt saksfelt en person skal dekke, og følgelig er det umulig å ha dyp fagkunnskap på alle feltene. Det blir svært personavhengig og også sårbart. Noen av disse enkeltpersoner har utrolig stor arbeidskapasitet, er gode lagspillere og får gjort svært mye, mens andre har mer

avgrenset kompetanse og kapasitet. Imidlertid blir samordningen mellom disse saksfeltene enkel. I enkelte distriktsområder er det også store turnover, slik at fagfolk blir i kommunen kun en (kort) periode. Det svekker også både kapasiteten og kompetansen, hvis saksbehandlerne drar videre når de endelig er kommet godt inn i jobben og lokalsamfunnet. Hvor mye personell som er til rådighet, har også sterk sammenheng med den økonomiske situasjonen i kommunen. F.eks. er det kraftkommuner med god økonomi som har flere ansatte innen planlegging og næring. Mens lignende kommuner, med svak økonomi, nylig har fjernet næringssjefstillingen av økonomiske grunner. Informanter påpeker at for en god del småkommuner, som over tid har kuttet kostander, går storparten av den kommunale virksomheten til tjenester og drift. Det må da arbeides veldig målrettet for å få til utviklingsarbeid gjennom kommunens ordinære drift og tjenester.

Gjennom intervjuene er det kommet fram en rekke eksempler på hvordan fylkeskommunene arbeider for å styrke kommunenes arbeid med lokal samfunnsutvikling, i stor grad er det lagt vekt på fylkeskommunenes generelle arbeid overfor kommunene, og ikke spesifikt fylkeskommunenes veiledningsarbeid. Informantene skiller ikke særlig mellom veiledning og det prosessorienterte utviklingsarbeidet som gjøres, og at dette mer oppleves som grader av den samme arbeidsmåten enn at behov for å skille dette som ulike verktøy.

Dette er også et politisert felt. Lokale politikere vil jo sitt beste for sin kommune, noen ganger kan det være vanskelig å få til samarbeid på disse områdene, nettopp fordi det oppleves som konkurrerende interesser. Det som kom fram i intervjuene med flere fylkeskommuner er at det i flere fylker er politisk oppmerksomhet rundt det å sikre og styrke lokalsamfunn også i distriktene, og at det blir premisser for fylkeskommunenes politikk. Her kan jo fylkeskommunen som selvstendig politisk og administrativt organ gjøre beslutninger som også skiller seg fra nasjonal politikk. Flere informanter har påpekt at det fra nasjonalt hold er lavere prioritet av distriktene. Imidlertid kan fylkeskommuner (og kommuner) som selvstendige organ i alle fall til en viss grad prioritere annerledes.

Kulturminnevern er også et område fylkeskommunene har ansvar innenfor, og det kan ha stor relevans for lokal samfunnsutvikling. Bevaring av bygg og verneverdige kulturminner er viktig for stedsutvikling, identitet, tilhørighet m.v. og treffer mange kommuner i sentralitetsklasse 5 og 6. I et fylke er det rådgivere plassert ved museene i distriktene, en ordning som er et spleiselag mellom fylkeskommunen og regionmuseene (Innlandsmodellen). Her har også fylkeskommunene veiledningsansvar. Imidlertid var det få fylkeskommuner som tok opp dette temaet.

Eksempler på arbeidsmåter for å styrke småkommunene i arbeidet med lokal samfunnsutvikling

- Informanter fra flere fylkeskommuner viser til at mange av de minste kommunene er knyttet til **samarbeid, f.eks. gjennom regionråd**. Flere kommuner er sterke på utvikling og disse kan dra med seg de minste kommunene gjennom samarbeid.
- Informanter i fylkeskommunene mener at småkommunene med få kollegaer å diskutere med i særlig grad har nytte av **fylkeskommunen** også **som sparringspartner**. Fylkeskommunen er kommunens «venner» og er ikke «myndighet med pekefinger». Når kontakten først er opprettet er det vanlig at samme person tar kontakt mange ganger, slik at fylkeskommunen brukes som sparringspartner og søkes råd fra.
- Informanter fra fylkeskommuner understreker at samfunnsutviklerrollen omfatter mye å **fasilitere og jobbe dialogbasert med alle kommunene**, dette er en arbeidsform som også brukes overfor småkommuner. «Dialogrollen» er svært viktig og det er laget mange

møteplasser rettet mot kommunene der en rekke aktører stiller opp, slik som SIVA, Innovasjon Norge, fylkeskommunen, Forskningsrådet og innovasjonsteamet i fylket. I utviklingsarbeid jobber fylkeskommunene mye gjennom **prosjekter og partnerskap** og derfor er **prosess** veldig i fokus. Noen ganger er det behov for å ha kontakt med strategisk/ledelsesnivå i kommunene og andre ganger er det behov for fagkompetanse. Noen informanter mener de skiller godt mellom når ledelsesnivå og fagnivå skal trekkes inn, andre mener det må bli mer bevissthet om hvem fra kommunene som inviteres inn. Dette er en generell arbeidsform mellom fylkeskommunen og kommuner og ikke spesielt overfor distriktskommuner.

- Mange fylkeskommunen bidrar til at **kommuner samarbeider** også om lokal samfunnsutvikling, f.eks. gjennom regionråd. I flere fylker mener informanter at samarbeidet ble satt tilbake etter kommunereformen, da mange av småkommunene ønsker å fortsette som selvstendige kommuner. Disse prosessene stanset samarbeid som allerede var på gang, og i mange tilfeller ble det svekket tillit mellom kommunene, og det har gått svært trått å få på plass nye samarbeid i etterkant.
- Mange fylkeskommuner har over lang tid jobbet mye med lokal samfunnsutvikling og har hatt en rekke **prosjekt** og i mange tilfeller mer **langsiktige virkemidler** for å bistå kommuner og lokalsamfunn. Fylkeskommuner får fortsatt midler til regional utvikling som har distriktsinnretning, selv om flere påpeker at disse midlene er redusert. Det kom fram en lang rekke konkrete eksempler på prosjekt og mer langsiktige tiltak fylkeskommunene har bidratt med:
 - **Tematiske kommunekonferanser**, seminar om aktuelle tema. Det er viktige møteplasser for kommuner.
 - Faste **nettverk** mellom kommuner og tematiske/faglige nettverk mellom kommuner. F.eks. innen klima, næring, folkehelse mv. Disse kan også være initiert og/eller (del-)finansiert fra fylkeskommunen.
 - **Kommunesamlinger** for å bygge på ressursene som er i en kommune, der gjerne både fylkeskommunen og Distriktsenteret bistår med **veiledning**. Dette kan være knyttet opp til samlinger eller nettverk mellom flere lignende eller nabo kommuner. **Erfaringsutveksling** og å lære av hverandre er ofte sentralt. Slike regionale samlinger er enklere og billigere å gjennomføre og det er lettere å videreføre samarbeidet i etterkant med naboer.
 - Deltakelse i **statlige programsatsinger** slik som «Småkommuneprogrammet», «By-regionprogrammet»
 - **Egne fylkeskommunale programsatsinger**. Det kan være helt egne satsinger eller videreføring av statlige satsinger som har fungert godt. F.eks. «Tettstedsprogram» «Stedsutviklingsmidler», «liv og lyst» langsiktig satsing på lokal samfunnsutvikling, «Drivkraftprogrammet» for å få bedre samarbeid mellom småkommuner og større kommuner.
 - **Medfinansiere prosjekter** og aktiviteter **kommunene selv initierer**. F.eks. innen stedsutvikling. Ofte kan selv relativt små midler har stor betydning lokalt.
 - **Regionvekstavtaler**, verktøy for samordning mellom kommuner i samme region.
 - Bidrar med **finansiering ved utbygging av bredbånd**, særlig i distriktsområder.

3.1.3. Fylkeskommunenes veiledningsarbeid innen næringsutvikling

Oppsummering om arbeidet med næring:

Fylkeskommunene har ulike ordninger for å bidra til næringsutvikling. På dette området er det også **flere andre (offentlige) aktører**, der særlig Siva og Innovasjon Norge er viktig samt Norges forskningsråds satsing på innovasjon. I tillegg kommer næringsrettede aktører slik som bransjeorganisasjoner, næringsorganisasjoner og ikke minst bedrifter. Det er mange aktører med ulike interesser, også ulike økonomiske interesser. Det virker som at fylkeskommunene bidrar til å arrangere **nettverk og møteplasser** innen næringsutvikling og **koble aktører**. Flere av disse arenaene er åpne for kommunene, med de er ikke spesielt målrettet mot distriktskommuner. Det forutsetter (frivillig) deltakelse og engasjement fra kommunenes side. Kommunene må selvsagt vurdere sin kapasitet og relevans til å delta ved slike arena, og om det er tilpasset de behovene de har. Det virker for å være **få eksempler på at distriktskommunene har fokus i fylkeskommunenes næringsrettede arbeid**. Dette er mer generelt rettet, mye omhandler å bidra til å skape møteplasser mellom næringsliv, innovasjonsmiljø, ulike myndigheter og være medhjelper i prosessene, og ofte er ikke distriktskommunene særlig koblet på dette arbeidet. Det er i tillegg mest fokus på fylkeskommunens generelle arbeid med næringsutvikling, og ikke oppmerksomhet mot fylkeskommunens veiledningsarbeid innen næringsutvikling. På et område innen næringsutvikling ser det ut for at **fylkeskommunene og kommunene kobles, det er når det oppstår kriser med store næringsmessige omstillingsbehov**, da kan virkemidlet «omstillingskommune» tas i bruk, via Innovasjon Norge.

Faktorer som er viktig i næringsarbeidet er hvilke bransjer og type bedrifter som dominerer i et fylke. Mange av de ressursbaserte næringene er store i distriktskommuner, f.eks. landbruk, skogbruk, fiskeri og oppdrett. Satsing på disse næringene treffer distriktskommuner på en helt annen måte enn om det er spissede høyteknologiske næringer som har fokus.

Arbeidet med å overføre ansvaret for landbruk fra statsforvalteren til fylkeskommunen er under effektivisering. Informantene var tydelig på at kompetansen sitter hos statsforvalterne og den må overføres til fylkeskommunene. Noen fylker har vært godt i inngrep med bygdepolitisk program mens andre har vært fjernere. Det er mye samarbeid mot kommunene, også med å forvalte tilskudd. Dette er et arbeid som ikke er landet for de sammenslåtte fylkeskommunene.

Innenfor næring pågår det ofte mye utviklingsarbeid, også dette er et område som i liten grad er lovpålagt (bortsett fra plan, byggesak, vann og avløp). Informanter fra fylkeskommunene trekker fram flere eksempler på at lokal samfunnsutvikling, næring og plan henger tett sammen. F.eks. har mange distriktskommuner mye press på planlegging i forbindelse med hyttebygging. Kapasitet innenfor planlegging kan i slike tilfeller bidra til at det blir enklere å satse på hyttebygging, og kommuner med slik kapasitet kan ha fortrinn framfor kommuner som mangler slik kapasitet. Fylkeskommunens informanter mener at kommunene er opptatt av både veiledning og hva som finnes av økonomiske virkemidler. Flere fylkeskommuner peker på at de har flere virkemidler som går bredere enn til kommunene i sentralitetskategori 5 og 6, men at også disse kommunene kan søke på eller få tildelt av de generelle virkemidlene. Distriktsfylkene som har fått reduserte statlige bevilgninger til regional utvikling, understreker at det er krevende å skulle forsterke arbeidet med regional utvikling samtidig som de får mindre midler til å satse på feltet. Statlige satsinger i regi av SIVAs næringshager og inkubatorer er viktig. Innovasjon Norge som staten og fylkeskommunene eier i fellesskap er også viktig for næringssatsing. Der er det differensierte støttesatser slik at

distriktsområder kan få høyere støtte. Innovasjon Norge har også et eget opplegg for kommuner/regioner, som har store tap av arbeidsplasser, der en kommune kan bli «omstillingskommune», og i den sammenheng er det ekstra virkemidler som kommunen kan få tilgang til. Kommunenes behov for veiledning innenfor næringsfeltet vil også avhenge av om kommunen har «satt ut» arbeidet med næringsarbeidet til andre, slik som regionråd, næringshage, utviklingsselskap e.l.

Nedenfor er flere konkrete eksempler på hvordan fylkeskommunene arbeider overfor kommunene dels mer generelt og dels mer direkte knyttet til veiledning innen næringsutvikling:

- Flere fylkeskommuner understreker at **«dialogrollen»** er svært viktig i arbeidet med næringsutvikling, og langt viktigere enn «veilederrollen». Også fylkeskommunens «tjenesterolle» som effektuerer det som er bestemt er viktig innen næringsutvikling.
- Fylkeskommuner legger til rette, økonomisk og praktisk, for **møteplasser** relatert til næring der bransjeorganisasjoner, næringsorganisasjoner og bedrifter deltar sammen med en rekke offentlige aktører, slik som næringshager, inkubatorer, Innovasjon Norge, fylkeskommunen, Forskningsrådet, innovasjonsmiljø mv. i tillegg til kommuner. Noen fylkeskommuner bidrar med «mobiliseringsmidler» for å «smøre» slikt samarbeid over tid.
- Informanter fra en fylkeskommune peker på at de som jobber med regional utvikling er mye ute i kommunene og driver mye uformelt arbeid. Informantene mener fylkeskommunen er særlig viktig for å **bidra i prosesser** med å diskutere løsninger og **koble aktører**, både bedrifter, virkemiddelapparat, kommuner, kunnskapsmiljø og andre. Slik løses problem når de oppstår og det er «levende samhandling» framfor en formell veiledningsstrategi, og fylkeskommunen bidrar som **pådriver og motivator**.
- I en fylkeskommune peker de på at de forsøker å få flere kommuner til å **bruke forsknings- og innovasjonsvirkemidlene** gjennom Norges forskningsråd sine programsatsinger FORREGION og Regionale forskningsfond. I dette ligger det ikke egne satsinger for distriktskommuner, men fylkeskommunen har egne møter med FOU-koordinatorene og i dette arbeidet løftes det også fram det distriktskommunene også har gjort.
- Flere fylkeskommuner har **nettverk for næringsansvarlige** i kommunene, med regelmessige møter.
- Støtte til **etablereropplæring og gründerhjelp** i kommunene. I et fylke gis gründerhjelp gjennom lokale Hoppid-kontor.
- Fylkeskommuner bidrar til å **finansiere kommunale næringsfond**.
- Næringsavdelinger i fylkeskommunen gir **uttalelser til næringsplaner** fra kommuner
- **Partnerskapsavtaler** mellom fylkeskommunen og kommunene innen næringsutvikling og i noen av disse ligger det noe økonomiske midler fra fylkeskommunene.
- Fylkeskommunen bidrar med finansiering og kompetanse i en rekke **prosjekter** gjerne i skjæringspunktet næringsutvikling og lokal samfunnsutvikling. Også andre aktører slik som Distriktsenteret, departement, Innovasjon Norge, forskere kan være involvert. F.eks. «Distriktskommune 3.0» et prosjekt som ser på næringsutvikling og planoppgaver i sammenheng, forskningsprosjekt for å analysere virkningen for regionalt næringsliv av covid-19 pandemien m.v.

Landbruk har hatt en særstilling

Innen **landbruk** har fylkeskommunene fått økt ansvar etter regionreformen. Oppgaver som tidligere ble utført av statsforvalterne er nå overført til fylkeskommunene. Informanter i de fleste

fylker forteller at dette er gjort, samtidig er det statsforvalteren som besitter kompetansen, og derfor har flere fylker tett samarbeid med statsforvalteren på dette området, og at samarbeidet er tettere enn tidligere nettopp for å sikre at kunnskap overføres fra et organ til et annet. Flere informanter påpeker at både jordbruk og skogbruk er distriktsnæringer slik at denne organisatoriske endringer også er meget relevant for distriktskommunene.

Det er utarbeidet «Regionalt næringsprogram i landbruket» som en del av arbeidet som statsforvalteren tidligere har gjort. Disse programmene har hatt litt ulike forankringer i fylkeskommunene, i noen fylkeskommuner er disse planene vedtatt i fylkestinget og koblet til fylkeskommunens arbeid. Trøndelag fylkeskommune har hatt et toårig forsøk der de har hatt økt ansvar for landbruksoppgaver, overført fra statsforvalteren.

I et fylke der landbruk står sterkt, har det vært regionvise samlinger med etablereropplæring, primært for landbruk og næringsutvikling, etter hvert var hele innovasjonssystemet invitert inn, og påpeker at dette må tilpasses nytt sammenslått fylke og ny regioninndeling. Informanter fra en fylkeskommune peker på at landbrukets plass er svært forskjellig mellom kommuner, og at landbruk ofte er lite integrert i det øvrige næringsarbeidet kommunene gjør. Disse informantene peker på at det er ulike tilnærminger om en ser på landbrukets rolle som utvikler, næringsutvikler eller forvalter.

3.1.4. Fylkeskommunens veiledning i kommunal planlegging

Oppsummering:

Planlegging er et svært viktig område for lokal samfunnsutvikling. Først og fremst skjer veiledningen gjennom ordinær aktivitet, gjennom planorgan (planforum, plankonferanse, mange har plannettverk) og ved å gi uttalelser til kommunale planer som er på høring. Her er det flere etablerte system for veiledning, og fylkeskommunens veiledningsoppgaver virker for å være tydelig. Imidlertid er dette også basert på at kommuner ønsker å delta og tar i bruk veiledningsarener som finnes, og ønske å delta i prosjekt som settes i gang. Dette er også avhengig av hvilken kapasitet kommunene har innen planlegging, og også hvilken kompetanse som finnes. Når fylkeskommunen gir uttalelse til kommunale planer har de en sanksjonsmulighet, ved å kan gi innsigelser derom ikke uttalelser tas til følge. Utover dette er det også innenfor planlegging mye opp til hva kommunene selv ønsker å delta i og hvilken veiledning de vil ta imot.

På dette feltet har fylkeskommunene tydelig veiledningsansvar. Fylkeskommunen har et lovfestet ansvar for **planforum**, de leder og har sekretariat. Det er også vanlig at fylkeskommunene har et hovedansvar for **andre planfaglige forum** der kommuner samles. Dette skjer i tett samarbeid med statsforvalteren, slik som allerede beskrevet i kap 2.3.1 og 3.2.4. Informanter fra fylkeskommunene påpeker at det er kommunene selv som melder inn saker til planforum. Flere trekker fram at det er mange kommuner som aldri melder saker til planforum, de fleste av disse er småkommuner og distriktskommuner. Noen informanter fra fylkeskommunene peker på at i mange tilfeller er planene som meldes fra småkommuner mindre komplekse enn planer fra store kommuner. Mange informanter understreker at planforum er viktig også for veiledning. Der får kommuner mulighet til å drøfte planutfordringer med mange aktører samtidig, og at det er en viktig arena og avgjørende for kommunenes planarbeid at det fungerer. Informanter fra et fylke forteller at de har utarbeidet veileder for planforum. En del kommuner har svært mangelfullt planverk, selv det som er lovpålagt, og her er det i første rekke småkommuner som mangler

planer. Kommuner som ikke lager planer, har jo lite å melde inn. Enkelte informanter påpekte at det er naturlig at de større kommunene der det skjer mer også er mer synlig enn små kommuner som har mindre aktivitet, i de regionale planorganene. Samtidig understreker de samme informantene at de jobber med alle kommuners planer og strategier. I en fylkeskommune bruker de muligheten til å besøke en kommune som sjeldent melder planer til planforum, hvis den skal ha en plan dit. Det har ført til at kommunen snart har meldt inn nye planer til planforum.

Fylkeskommunene gir **uttalelser** til utkast til kommunale planstrategier, planprogram og kommuneplaner der kommuneplanens samfunnsdel og arealdel har prioritet, sammen med planstrategier, slik også statsforvalteren gjør, (kap. 3.2.4). Informanter i fylkeskommunene understreker at dette er et tidkrevende arbeid som prioriteres. Flere mener også at dette er et viktig arbeid som **veiledning** av kommunene. Det er kommet fram ett eksempel på at statsforvalter og fylkeskommune har hatt en tematisk arbeidsdeling seg imellom (statsforvalteren behandler strandsonetema og fylkeskommunen barn- og unge). Informanter påpeker at uttalelser til kommunale planer og planstrategi også er viktig veiledning. Innen planlegging er det flere planfolk fra distriktskommuner som tar kontakt i mangel av kollegaer, slik at de ønsker å bruke fylkeskommunen som sparringspartner, det kan gjelde ved oppstart av planarbeid og underveis når det er vanskelige spørsmål som skal avklares, både juridisk, planfaglig og metodisk.

Flere fylkeskommuner forteller om at de lager faktagrunnlag, statistikk-pakker, tilrettelegger kommunestatistikk, tilbyr «fylkeskart» eller har andre varianter der fylkene bidrar med å gjøre tilgjengelig **statistikkgrunnlag** til kommunene. Dette mener fylkesinformantene er særlig viktig for småkommuner som ofte har beskjeden kapasitet innen feltet. Statistikk innen folkehelsefeltet inngår også. Det bidrar til at kommunene får bedre kunnskapsgrunnlag i sitt planarbeid. Fylkene har litt forskjellig samarbeid om dette arbeidet, noen steder skjer dette arbeidet i fylkeskommunen, andre steder er det i samarbeid med statsforvalteren og/eller KS. Et fylke forteller at «fylkesstatistikken» oppdateres to ganger per år og at de er behjelpelig overfor kommunene f.eks. med å utarbeide kommunepresentasjoner utfra dette statistikk-grunnlaget. I et fylke sendes det hver fredag ut statistikkdrypp – «faktafredag». Informanter påpeker at særlig småkommuner med begrensede ressurser opplever dette som nyttig, også til bruk i planarbeidet.

Også innen planfeltet kommer det frem flere eksempler med relevans for veiledning som fylkeskommunene bruker:

- Planveiledere i fylkeskommunene følger opp faste kommuner, – **kommunekontakter**. Dette gir mer stabil oppfølging og kan lette kontakten mellom fylkeskommune og kommune. Enkelte planfolk fra kommunene bruker fylkeskommunen som sparringspartner, i mangel av kollegaer.
- I en fylkeskommune er det gjennomført pilotprosjekt for å koble nye planleggere med erfarne (**mentorsamling**), i samarbeid med KS.
- «**Forum for unge planleggere**», fylkeskommunen innkaller til møter og nettverket er mye selvdrevet, og drives mer og mer digitalt.
- En fylkeskommune bruker bevisst muligheten til å **besøke kommuner** som sjeldent bruker planforum, når de en sjelden gang melder inn en plan. Slike møter har medført større aktivitet og deltakelse fra kommunen seinere.
- Noen fylkeskommuner har **nyhetsbrev** som sendes alle planfolkene i kommunene.
- Det gjennomføres **prosjekter** som skal støtte kommunal planlegging i distriktskommuner, f.eks. et pilotprosjekt om kommuneplanens samfunnsdel i en region med flere

distriktskommuner, veiledningspilot, Distriktskommune 3.0. I slike prosjekt kobles gjerne også Distriktssenteret og andre i tillegg til fylkeskommunen og kommuner.

3.1.5. Fylkeskommunenes veiledning om klima og bærekraft

Oppsummering:

På klima- og bærekraftsområdet virker det for at fylkeskommunene jobber med å tilrettelegge og veilede kommunene i deres arbeid med klima- og bærekraft på flere måter. Imidlertid har fylkeskommunene ikke særlig oppmerksomhet på kommunene i sentralitetsklasse 5 og 6 i dette veiledningsarbeidet. Samtidig påpeker flere informanter at de mener kommunene kan lene seg på arbeidet fylkeskommunen gjør i klima- og bærekraftsarbeidet, og at dette kan være særlig nyttig for småkommuner som har mindre kapasitet til selv å jobbe fram slike tema. Fylkeskommunene bruker lignende verktøy her som på andre felt, med kunnskapsdeling, lage dialogarenaer med nettverker, møteplasser og samarbeid. Også på dette området er det uklare skiller mellom arbeidet med veiledning og generelt arbeid med fagfeltet, særlig i den grad det er prosessorientert arbeid.

Klimaarbeidet i kommunene er intensivert de siste årene. Bla. ble det forsterket i Nasjonale forventninger fra 2019. På samme måte som kommunal planlegging er dette et felt både statsforvalterne og fylkeskommunene har oppgaver innenfor. Mange kommuner skal lage nye klimaplaner i inneværende periode.

Fylkeskommunene har prioritert og vektlagt klimaarbeidet litt forskjellig. Et fellestrekk synes å være at det er et ønske om at **kommunene kan gjøre seg nytte av fylkeskommunens arbeid** som allerede er gjort.⁷ I et fylke har de laget «klimaveikart» med tips om tiltak som kan igangsettes i kommunene. Et annet fylke har akkurat utarbeidet «strategi for klimaomstilling», og henviser aktivt til den i sine uttalelser til kommunenes planstrategier. Flere fylkeskommuner forteller at de bistår kommunene i arbeidet med klimaregnskap og med å kartlegge bærekraft. En fylkeskommune fokuserer også på bærekraft og kultur – der det å bevare bygg framfor å rive er sentralt. På denne måten bidrar fylkeskommunene med veiledning om saksfeltet overfor kommunene. Samtidig er det mange eksempler på at flere kommuner har jobbet mer med klimaspørsmål og har mer ambisiøse klimamål og er kommet lengre enn fylkeskommunene. Flere av de kommunene som er lengst framme i klimaarbeidet er store eller mellomstore kommuner. Noen distriktskommuner har jobbet med klima og bærekraft, og for mindre og mer oversiktlige kommuner kan det være lettere å samordne og kanskje lettere å mobilisere innbyggere og bedrifter, det kan nettopp gi «smådriftsfordeler». Noen kommuner har strukturer rundt

⁷ I en nylig gjennomført studie er *kommunene spurt* om fylkeskommunene gir støtte og veiledning i arbeidet med å implementere FNs bærekraftsmål i kommunens planlegging. Kun 16 pst svarte at det skjer i stor eller meget stor grad, hele 39 pst svarte at det skjer i liten eller meget liten grad. I tillegg varierte det mellom fylkene i hvordan kommunene vurderte støtten fra fylket. Viken fylkeskommune kom best ut der (Lundberg et al 2020). Blant de tiltakene kommuner trekker fram som viktig i veiledningssammenheng er klimanettverk, og at bærekraftsmålene er innarbeidet i regionalt planverk (regional planstrategi). Det påpekes at det mangler gode eksempler fra små kommuner og at disse kan ha større behov for veiledning fra fylkeskommunen, selv om flere kommuner er kommet lengre enn fylkeskommunene i sitt arbeid med å innarbeide FNs bærekraftsmål (op.cit.). Distriktssenteret har også fått utarbeidet tre notat om småkommuners arbeid med bærekraftig samfunnsutvikling (Singsaas, 2020; Groven og Aall, 2020; Clemetsen og Stokke, 2020). Alle disse arbeidene tar utgangspunkt i kommunene, så det er viktig å undersøke hvordan regionnivået; fylkeskommunene og fylkesmennene ser på saken.

miljøområdet helt tilbake til 1980-, 1990-, 2000-tallet og arbeidet som pågikk i MIK-kommune-prosjektet og LA-21. I flere fylker påpeker de at det er flere større kommuner som har jobbet mer med disse spørsmålene og flest småkommuner som henger etter og er vanskelig å få med.

Informanter fra flere fylkeskommuner forteller om at det er **klima-nettverk for kommunene**, og andre skal opprette slike. Noen fylkeskommuner har «undernettverk» på enkelttema, og et har regionale klimanettverk for kommunene. I noen av disse nettverkene er distriktskommunene like aktive som andre, mens andre fylker mener det er vanskeligere å få med småkommunene.

I en fylkeskommune forteller informantene at når den **arrangerer ulike møteplasser** legger de vekt på å trekke fram enkeltkommuners erfaringer for å bidra til læring, erfaringsutveksling samt synliggjøring av enkeltkommuners bidrag. Noen fylkeskommuner **samarbeider med KS** for å bedre finne ut hva som er kommunenes behov i dette arbeidet. Ofte blir kommunene oppmerksom på pågående prosesser og arbeid etter dialogmøter, temadager, møteplasser o.l. slik at de tar kontakt i ettertid for å avklare hva fylkeskommunene kan bistå med.

3.1.6. Fylkeskommunens veiledning innen folkehelse

Oppsummering:

Folkehelsearbeidet er knyttet til statlige midler slik at kommuner får øremerkede midler. Kommunene må selv søke om slike midler. Blant de kommunene som ikke deltar er det flere småkommuner, ifølge informanter. Det virker for å være lite målrettet veiledning overfor distriktskommunene. Kommuner med liten kapasitet kan ha stor nytte av å kunne lene seg til arbeidet som gjøres i fylkeskommunene.

*Det er fire måter kommunene støttes og veiledes på. For det første får mange kommuner midler til å kunne **finansiere (deler av) en stilling** for folkehelsearbeidet i kommunene. For det andre gis det **støtte til prosjekter** og tiltak i kommunene. For det tredje bistår fylkeskommunen med **kunnskap, informasjon og veiledning** om tematikken, inkludert i dette er faktagrunnlag (statistikk) på feltet på kommunenivå. Dette kan brukes f.eks. inn i kommunale planer, og bidrar til å bringe folkehelse tema inn i overordnet samfunnsplanlegging, og å besvare konkrete forespørsler. For det fjerde har mange fylker **faglig nettverk** for kommunenes folkehelsekoordinatorer, som fylkeskommunene organiserer. Også på dette området virker det for å være uklare skiller mellom generelt prosessorientert arbeid med temaet og informasjon og veiledning.*

Fylkeskommunene har ansvar i arbeidet med folkehelse, her har også statsforvalterne oppgaver. Det pågår en statlig satsing der fylkene har kunnet søke Helsedirektoratet om midler. Dette er også et tema der de nye fylkeskommunene må avklare arbeidsfordeling ved at de gamle fylkeskommunene har sine prosjekt de har fått tildelt midler til, disse skal gjennomføres, samtidig som folkehelsearbeidet skal tilpasses det nye fylket. Fylkene har vektlagt forskjellige tema og prosjekt, og fylkesnivået skal igjen støtte opp kommuner slik at det skjer aktiviteter lokalt.

Deler av arbeidet med folkehelse, særlig det som er knyttet til aktiviteter har stor relevans til lokal samfunnsutvikling, og kunnskapsgrunnlaget på folkehelseområdet fylkeskommunene sitter inne med, vil være viktig inn i kommunenes planarbeid, se også kap 3.1.4.

Slik dette arbeidet er lagt opp kan kommuner søke om midler til stilling og midler til aktiviteter, dette er øremerkede midler og en gulrot for å gi incentiver til kommuner til å arbeide med tematikken. Det krever aktivitet fra kommunene, at de faktisk søker. Informanter fra flere fylker

sier at det er noen kommuner som mangler i folkehelsesatsingen, og at det gjerne er flere småkommuner blant de som ikke er med. Det er vanskelig å få med «siste rest». Noen informanter mener at større kommuner ofte kaster seg på ulike satsinger raskere. Ingen informanter fortalte om at det var gjort noe særskilt skritt for å få med distriktskommuner.

Fylkeskommunene kom med en rekke eksempler på hvordan det jobbes med veiledning innen folkehelseområdet:

- Mange fylkeskommuner bruker **partnerskapsavtaler** med kommuner for folkehelsesatsing. Det var eksempel på at et fylke har todelte avtaler, en felles del for alle kommuner og en individuell del som tar utgangspunkt i kommunedataene for folkehelse og lokale tiltak.
- **Årlige samlinger/fagdager** for de kommunale koordinatorene (f.eks. to ganger per år). Det er utfordrende å få samlet koordinatorene fordi ofte utgjør folkehelsearbeidet kun en liten del av en stilling, f.eks. 20 % folkehelsekoordinator og 80% helsesøster og i så små stillingsandeler er det vanskelig å få til utviklingsarbeid. Dette er en utfordring i småkommunene.
- Noen fylker har etablert **nettverk** for de kommunale koordinatorene.
- **Gjør faktainformasjon** om folkehelse spørsmål **tilgjengelig** gjennom nettside, nyhetsbrev, og gjennom å tilrettelegge statistikk for kommuner.
- Driver **oppsøkende informasjon** for å stimulere til aktivitet f.eks. om søknadsfrister.
- «Kommunebesøk» for å motivere og informere om metoder i folkehelsearbeidet. Det kom fram positive erfaringer med å samle flere (nabo-)kommuner til slike treff og den positive tilleggseffekt er å stimulere kommuner til samarbeid innen temaet.
- Veiledning innenfor dette temaet skjer også på **forespørsler fra kommunene**, tema drøftes i møter, telefon, e-post, ofte uformelt. Det er også mange forespørsler i forbindelse med kommunale planer. Informantene i noen fylker peker på at småkommuner bruker fylkeskommunens folkehelsekompetanse mer aktivt enn store kommuner, som gjerne har større kapasitet på dette området selv. Småkommunene etterspør analyser og informasjon som kan brukes på kommunenivå f.eks. i planarbeid, og fylkeskommunen bidrar med verktøy og metodikk.

3.1.7. Arbeidsformer i fylkeskommunenes veiledning

Denne gjennomgangen av ulike faglige tema viser at de samme metodene eller verktøyene går igjen og brukes på tvers av tema. Verktøyene som brukes er partnerskap, nettverk, tilrettelegging av møteplasser, bidra til prosjekter og forsøk for å prøve ut metoder eller satsinger, gi økonomiske støtte, informasjonskanal, besvare høringer av planer, individuell veiledning etter konkrete spørsmål og henvendelser, sparringspartnere og bidra med statistikk og faktakunnskap.

Fylkeskommunenes veiledningsarbeid omfatter i stor grad å tilrettelegge og bidra i prosesser, der ulike aktører møtes slik at «alle gode krefter drar i samme retning». Samskaping er begrep som beskriver disse arbeidsformene. Imidlertid er det uklare skiller mellom om fylkeskommunene driver veiledningsarbeid overfor kommunene eller mer generelt faglig prosessorientert arbeid. Det vil nok også variere mellom saksområdene hvor tydelig fylkeskommunen har definert et veiledningsansvar overfor kommunene. Likeledes i hvor stor grad er det viktig å skille mellom fylkeskommunens arbeid med regional utvikling, som i stort omfang er det å være kobler, døråpner, igangsette prosesser der andre aktører settes i sving og deres veiledningsoppgaver overfor

kommunene. De prosessorienterte metodene brukes generelt, både overfor kommuner og andre aktører. Kommuner med særlige distriktsutfordringer er ikke i utgangspunktet særskilt målgruppe.

Et viktig poeng når det gjelder å tilpasse veiledningen overfor distriktskommunene er i hvor stor grad har disse kapasitet til å delta i alle de generelle (dialogbaserte) arenaene, og videre om disse arenaene oppleves relevant. Dersom en og samme stilling innehar ansvar for plan, næring, klima og kultur vil det binde opp mye kapasitet å delta i nettverk på alle disse områdene, og for kommunen sin del kan det gi større utbytte å prioritere ressurser annerledes (Angell & Grimsrud, 2017). Særlig dersom nettverkene skal samles fysisk i sentrum medfører det ekstra tidsbruk til reising for distriktskommunene. På noen felt har informantene fra fylkeskommunene merket større deltakelse fra disse kommunene når det under koronatiden er lagt opp til digitale treff. Dersom det ikke er særlig oppmerksomhet om distriktskommuner, kan det være systematiske ulemper for disse f.eks. knyttet til geografisk avstand. Bruk av digitale plattformer gir disse like lett tilgang. Dersom temaene det lages prosesser rundt og som tas opp på møteplassene oppleves som lite relevant for kommuner med distriktsutfordringer inviterer ikke det til aktiv deltakelse. Det taler for at det er viktig å ha særskilt oppmerksomhet mot utfordringene disse kommunene opplever, selv om også distriktskommunene er forskjellige. Flere fylkeskommuner påpeker at de opplever at store og små kommuner har ulike behov, også innen veiledning, det kan også gjelde store og små distriktskommuner.

Det er interessant hvordan det arbeides i Trøndelag med «kommunedialogen» med ledersamling på nivå 1, på overordnet strategisk nivå, mellom lederne i fylkeskommunen, Statsforvalteren, KS og fra kommunene møter ordfører og kommunedirektør. Det skal være maks tre slike toppledersamlinger per år. På denne måten vil de lage planlagte arenaer for ledernivået. I tillegg er det en rekke faglige nettverk (nivå 2) der de samme aktørene er involvert, men med sine fagfolk, og at det er en ambisjon om tettere koordinering av disse ulike fagnettverkene. Det blir interessant å følge i hvor stor grad de greier å treffe ulike kommunetyper, eller om det er «sentrumsutfordringer» som setter dagsorden.

Innen kommuneplanlegging har fylkeskommunen særskilte veiledningsoppgaver, der følger medarbeidere opp bestemte kommuner, og er «kommunekontakt», det gir mer faste relasjoner mellom fylkeskommunen og kommuner og det kan gjøre at det er lettere å ta kontakt begge veier, og gjøre det lettere å tilpasse kontakten og veiledningen den enkelte kommunes behov.

Fylkeskommunene har større oppmerksomhet på distriktskommuner og mer generelt distriktsutfordringer enn hva det synes statsforvalteren har. De tradisjonelle distriktsfylkene virker for å ha mer oppmerksomhet på denne kommunetypen, men de har jo også hatt flere økonomiske virkemidler for å iverksette tiltak. Hvordan dette blir i de nye fylkene blir spennende å følge videre. Fylkeskommunene er jo også politiske organ og flere viser til politiske plattformer ved etableringen av de nye fylkeskommunene der det er en politisk oppmerksomhet også på distriktsutfordringer.

3.2. Statsforvalterens veiledning overfor kommuner innen samfunnsutvikling

3.2.1. Ingen særskilt oppmerksomhet på kommuner i sentralitetskategori 5 og 6

Oppsummering:

Statsforvalteren gjør omfattende analyser av kommunene i sitt fylke. Dette skal avdekke svakheter og sårbarhet i kommunene, og er viktige verktøy for å målrette veiledning og andre støttende tiltak overfor kommunene. Imidlertid er ikke sentralitet en variabel som vurderes i disse kommuneanalysene. I noen grad kommer det fram at statsforvalteren er opptatt av småkommunene og deres muligheter til å følge opp nasjonal politikk og pålegg, og det er sammenfallende for mange av kommunene i sentralitetsklasse 5 og 6, men ikke for alle.

Statsforvalteren har oppgaver overfor alle kommunene i fylket. I utgangspunktet virket det for å være en ukjent tilnærming blant informantene fra statsforvalterne at enkelte typer kommuner, slik som kommuner i sentralitetskategori 5 og 6 skulle ha særskilt oppmerksomhet. Svært mange av informantene svarte på en slik måte at de var fremmed for en slik prioritering. Noen embeter framhevet at det ikke er noen nasjonale signaler som skulle tilsi at distriktskommuner skulle ha særskilt prioritet. Blant noen av informantene var en inndeling etter sentralitet helt ukjent, og sentralitetsindeksen trengte nærmere forklaring. Det gjaldt i hovedsak informanter som jobbet mer med tjenestesiden. Det kom fram noen eksempler på at statsforvalterne brukte andre kategorier som til en viss grad treffer distriktskommunene, slik som «småkommuner», «landbrukskommuner» «kystkommuner» eller «oppdrettskommune», men ingen brukte grupperinger etter sentralitet.

Statsforvalteren gjør **en rekke kommuneanalyser** av ulike variabler av kommunene i sitt fylke. Statsforvalteren hadde en sentral rolle i å vurdere kommunene i sitt fylke i forbindelse med kommunereformen, før den gav råd til regjeringen om kommunestrukturen i fylket. Flere informanter forteller at det i denne prosessen ble gjort grundige analyser av alle kommunene, også distriktskommunene. Statsforvalteren har god innsikt i den enkelte kommunes situasjon på en rekke områder. I intervjuene ble det særlig trukket fram to metoder, i noen fylker virker disse for å være tett koblet, mens for andre virker det for å være mest fokus på en av metodene. Det er «ROS-analyser» og «kommunebilder». **ROS-analyser** er et verktøy som er under utvikling for å kan tas i bruk av alle embetene fra Statsforvalterens fellestjenester etter at enkelte embeter har brukt ROS-analyser over lengre tid. Det er et visst antall variabler som vurderes systematisk og deretter fargesettes (rødt, gult og grønt) ut fra risiko. I flere embeter er disse analysene sentral når de skal prioritere hvilke kommuner som skal ha særlig fokus. Fra intervjuene virker det for at det varierer noe hvor omfattende disse ROS-analysene gjøres. Noen embeter forteller at de vurderer 16 områder som fargesettes. Andre fylker bruker ROS-analyser mer kvalitativt f.eks. mer basert på klagesaker og bekymringsmeldinger. Noen poengterte at dette er interne dokument som brukes i den interne saksbehandlingen hos statsforvalteren, andre embeter virket for å ha større åpenhet om ROS-analysene. Noen embeter understreket at dette er dynamiske verktøy som tar hensyn til endringer som skjer i løpet av et år, når ny dokumentasjon kommer til. Et eksempel som ble brukt er at et område som er grønt fort kan endres til rødt dersom spesielle hendelser skjer f.eks. at barnevernet endret farge etter at to av fire ansatte slutter. Noen embeter sier også at ROS-analysen ligger til grunn når kommuner skal prioriteres for tilsyn. ROS-analysen gir en status av risikovurderingen for kommunene på brede felt, selv om det varierer hvilke variabler som inngår,

og den brukes i grunnlaget for å prioritere hvilke kommuner som trenger særskilt oppfølging fra statsforvalteren. ***Sentralitet er ikke av noen embeter trukket fram som variabel i ROS-analysen.***

Noen embeter utarbeider «**kommunebilder**» enkle og visuelle oversikter over den enkelte kommune og det benyttes når statsforvalteren er i kontakt med kommunene f.eks. ved høringer i plansaker. Hvilke data disse kommunebildene baseres på er under utvikling. Vi fikk inntrykk av at noen brukte data fra ROS-analysene, andre brukte andre kilder. Det kom også fram at det jobbes med mer systematiske «kommunebilder» fra Statsforvalterens fellestjenester for å utvikle verktøyet, der ulike datakilder kobles sammen slik at den samlende informasjonsmengden om kommunene systematiseres bedre. Det virker ikke for at «Kommunebilder» brukes på en enhetlig måte slik at det er samme informasjon som legges inn i disse kommunebildene, hverken over tid i samme embete eller mellom embetene. I noen embeter virker det for at disse bildene i første rekke er for internt bruk, i andre embeter trakk de fram at kommunebildene kan være særlig nyttig for småkommuner, slik at de enkelt kan sammenligne seg med andre tilsvarende kommuner. ***Sentralitet synes heller ikke å være en variabel som er inkludert i kommunebildene.***

I flere Statsforvalterembeter kom det fram en uro for hvordan småkommunene vil kunne følge opp alle forventninger og pålegg fra sentrale myndigheter. Kommunereformen medførte jo som kjent i liten grad reduksjon i antall småkommuner. I noen fylker der det har vært noe kommunesammenslåing påpeker informanter at det etter reformen er blitt enda større «strek i laget» og det forverrer situasjonen blant de småkommunene som fortsatt står alene. Selv mellom kategori 5 og 6 kommuner er det betydelige forskjeller i hva de har kapasitet og kompetanse til. Småkommunene må finne andre samarbeidsmåter for å dekke spekteret av oppgaver kommunene skal håndtere, når de ikke ønsker sammenslåing. Noen informanter påpekte at det kan se ut som at nye sammenslåtte kommuner har nok å ta fatt på med å bygge ny kommune, og at disse er mindre åpne for interkommunalt samarbeid med småkommuner som ikke vil slå seg sammen. Flere informanter var opptatt av at statsforvalteren må bidra til at småkommuner greier å løse oppgavene og det krever andre arbeidsformer og samarbeidskonstellasjoner.

3.2.2. «Kommunedialog» og veiledning

Oppsummering:

*Heller ikke innenfor kommunedialogen har statsforvalterne særlig oppmerksomhet på sentralitet. Hovedvekten legges på de ordinære prosesser som gjelder **alle** kommuner, og er styrt av nasjonale føringer, og det er ingen nasjonale føringer der distriktskommuner er vektlagt. Imidlertid legges det vekt på at kontakten, dialogen og veiledningen skal tilpasses den enkelte kommune og dens behov, det vil selvsagt også komme distriktskommunene til gode. Arbeid rettet mot småkommuner, og for deres samarbeid vil i praksis treffe mange kommuner i sentralitetskategori 5 og 6. Da kun to av alle de 105 kommunene i Norge med inntil 2500 innbyggere er i sentralitetskategori 4, de øvrige er i kategori 5 og 6. Det synes også å være lite skille mellom når det er «kommunedialog» og når det gis generell veiledning.*

For at statsforvalteren skal kunne følge med på hvordan kommunene følger opp nasjonal politikk og statlige pålegg har embetene behov for å ha kontakt med kommunene for å få innblikk i hvordan situasjonen er og hva som er utfordringer. Et begrep flere informanter trekker fram er «kommunedialog». Begrepet brukes forskjellig, der noen informanter brukte det om kontakten Statsforvalteren har med kommuneledelsen, andre brukte det generelt for å beskrive enhver

kontakt mellom statsforvalterembetet og kommunene, og andre brukte det om mellomformer for kontakt.

Alle embetene forteller om mange faste møtepunkt mellom kommunene og statsforvalterne. Det foregår både mellom Statsforvalteren og kommunenes ledelse og mellom fagpersonene i embetene og kommunenes ulike fagfolk. Dette er dels felles møtepunkt for flere kommuner og dels møter med enkeltkommuner. Ofte er det knyttet til generelle og overordnede tema, men det kan også være knyttet til spesielle og problematiske saker, der det skal søkes løsning.

Det kom fram en rekke konkrete eksempler på hvordan statsforvalteren jobber med veiledning overfor kommuner:

- **Faste møtepunkt**, ofte årlige eller halvårlige møter mellom Statsforvalteren og kommuneledelsen (rådmann og ordfører) i alle fylkets kommuner. Det kan være f.eks. rundt kommuneøkonomiproposisjonen eller statsbudsjettet, eller rundt årsskiftet. Det kan også være konsentrert om utvalgte tema som er aktuelle å informere kommunene om. Det er litt ulike eksempler på hvordan disse kontaktpunktene skjer. Kommunene i sentralitetsklasse 5 og 6 er selvsagt invitert på lik linje med de øvrige kommunene.
- Mange embeter tilbyr **opplæring for nye kommunestyrerepresentanter**. Det pekes på at det kan være viktig tilleggsverdi av å ha disse møtene fysisk, og ikke digitalt. Det letter kontakten og mange stiller de vanskelige spørsmålene først i pausen f.eks. om feil lovanvendelse og kritikkverdige forhold i en kommune.
- Noen embeter har **særskilt veiledning av nytilsatte i kommunale nøkkelstillinger**, f.eks. rådmenn, landbruksansvarlig.
- Flere embeter sender **forventningsbrev** til kommunene, for å fortolke signalene fra sentralt. Informanter i et embete forteller at brevet er felles for alle kommunen og danner utgangspunkt for individuell oppfølging i samtaler med kommunene. Flere embeter forteller også at de har gått bort fra å sende forventningsbrev, og har erstattet det med andre informasjonskilder, særlig digital informasjon.
- Flere informanter peker på at det er **mye kontakt, dialog og veiledning knyttet til de ordinære prosessene som pågår kontinuerlig**, f.eks. når det er saker på høring.
- Informanter i et embete forteller at de har jobbet med ulike **prosjekt for** å stimulere til **kommunesamarbeid** blant nabokommuner, flere av disse er i sentralitetsklasse 5 og 6.
- Informanter fra noen embeter forteller at mye av **kontakten er «postkassestyrt»** slik at forespørslene som kommer inn er avgjørende for kontakten mellom embetet og kommunene. Dette skjer gjennom at kommuner tar kontakt direkte med fagavdelinger når det er behov for å diskutere saker. I et embete kalte de det «orakeltjeneste». Dette gjelder innen landbruk og andre saksområder. Informanter i alle embetene sier det brukes mye tid på å besvare henvendelser på telefon, e-post og videosamtaler/møter.
- **Tilsyn** er en viktig oppgave i kontakten mellom kommunene og statsforvalteren og i veiledningen. I forbindelse med tilsyn er det lagt inn tid til **dialog og veiledning**, både i forkant av tilsyn, under gjennomføringen og i etterarbeidet. Det gjennomføres både forvaltningstilsyn og tilsyn ved enkeltsaker. Innenfor lokal samfunnsutvikling er det i første rekke forvaltningstilsyn. Enkeltsaker som informantene referert til omfatter i første rekke andre saksområder, f.eks. helse og sosial eller undervisning.
- **Dialogen** med kommunene forsøkes **tilpasses den enkelte kommune og dens behov**. Flere peker på at det er stor forskjell i dialogen mellom en småkommune og en storby. Ofte er

det mer konkrete spørsmål fra småkommuner og mer invitasjoner til å delta i prosesser fra større kommuner. Mange småkommuner trenger særlig veiledning innen juridiske spørsmål, f.eks. behov for å diskutere handlingsrommet for skjønn.

- Flere embeter forteller at de bygger **nye system for kunnskapsdeling og informasjonsutveksling**, der det lages veiledere, webinarer, digitale kurs o.l. Dette oppleves som særlig nyttig innenfor tema kommuner sjeldent står overfor, men som kan være komplisert og kanskje mye regler knyttet til (f.eks. kommunale garantier). Dette mener informanter kan være særlig nyttig for mindre kommuner.
- Alle informantene poengterte at **korona-pandemien har gjort både statsforvalteren og kommunene mer digital**. Det er mange eksempler på at fysiske møteplasser er erstattet med digitale forum. Flere informanter mener det i noen tilfeller har bidratt til at det er lettere å få med seg folk fra kommunene, særlig distriktskommuner som ellers har lang reisetid til møteplassene.

3.2.3. Statsforvalterens veiledning om kommuneøkonomi

Oppsummering:

Heller ikke på økonomiområdet er sentralitet vektlagt. Det som er avgjørende for veiledningen er hva slags økonomistyring kommunene har. Samtidig er kommunens økonomi vesentlig for i hvilken grad en kommune kan drive utviklingsarbeid generelt, inkludert lokalt samfunnsutviklingsarbeid.

Etter den nye kommuneloven er det gitt strengere pålegg om økonomistyring, bl.a. skal kommunene utarbeide økonomiske nøkkeltall og klarere regler for langsiktig økonomistyring. Den økonomiske situasjonen i en kommune vil være vesentlig for mulighetene til å drive lokal samfunnsutvikling og utviklingsarbeid generelt. Dersom hele budsjettet bindes til tjenester, er det langt vanskeligere å ha handlefrihet til å drive utviklingsarbeid. Noen embeter understreker at vurderinger og analyser av kommunenes økonomiske situasjon er sentrale faktorer som vurderes før varsellampene lyser. Informantene understreker at statsforvalteren er særlig opptatt av å bidra til å unngå at kommuner havner på Robek-lista, og at svak økonomi eller urovekkende økonomisk situasjon tas opp med kommunene. Informanter forteller at dette er tema statsforvalteren veileder kommuner om, både økonomistyring og behov for å redusere kostnader eller investeringer særlig dersom kommunene er på vei mot Robek.

Statsforvalteren forvalter skjønnsmidler, disse tildeles kommuner og kan brukes for å gi incitament til å arbeide med prioriterte områder, f.eks. digitalisering, deltakelse i nettverk mv.

Konkrete veiledningseksempler som kom fram i intervjuene er:

- Flere embeter har **nettverk for økonomifolkene** (økonomiforum e.l.). Disse brukes både til informasjon, veiledning og erfaringsutveksling.
- Mange **kommuner tar kontakt** med statsforvalteren under deres budsjettarbeid, det er gjerne knyttet til konkrete spørsmål, og ofte har småkommuner mer konkrete spørsmål knyttet til regelverk.
- Informanter fra et embete forteller at de er i gang med å utarbeide «veileder» på økonomisiden, dette er et felles prosjekt med KMD.
- Informanter fra et embete forteller at de har dialog med kommunerevisor, slik vil de bidra til økonomisk bærekraft i kommunene.

3.2.4. Statsforvalterens veiledning innenfor kommunal planlegging

Oppsummering:

Også innenfor planlegging foregår veiledningen i stor grad innenfor de ordinære strukturene, imidlertid er det mulig å tilpasse disse den enkelte kommunes behov. Dermed er det mulig å få mer målrettet veiledning også for distriktskommuner, gjennom å legge fram planer i planorgan, invitere til kommunebesøk, bruke kontaktperson hos statsforvalteren. Her har statsforvalteren tydelige veiledningsoppgaver, særlig knyttet til å ivareta nasjonale (og regionale) hensyn.

Statsforvalteren samordner statlige interesser og skal sikre at disse blir ivaretatt i kommunal og fylkeskommunal planlegging. Kommunale planer er på høring hos Statsforvalteren (og fylkeskommunen og andre). Statsforvalteren er med i **planforum**, og andre planorganer slik som plankonferanse, plannettverk, som fylkeskommunen vanligvis leder.

Det er verdt å understreke også her at statsforvalterne har fått beskjed om at lokalt sjølstyre skal vektlegges sterkere når kommunale planer og dispensasjoner skal behandles, f.eks. i Tidelingsbrevet for 2021 (punkt 2.2).

Dersom kommuner ikke tar hensyn til uttalelser de får til sine planer, og organet opprettholder sitt syn og kommer med innsigelse (med begrunnelse) til planen, har statsforvalteren i oppgave å **mekle** mellom partene. Dersom ikke meklingen fører fram og partene ikke blir enig skal saken avgjøres av departementet. Her har statsforvalteren oppgaver som skiller seg fra fylkeskommunenes oppgaver.

I intervju med embetene framkommer det mye informasjon som viser at mye av det ordinært arbeid opp mot kommunene er knyttet til kommunenes planarbeid. Veiledning i planarbeidet gis både i skriftlig og muntlig form, formelt og uformelt. Alle embetene sier de bruker mye tid på å gi **uttalelser** til kommunale planer. Særlig prioriteres kommuneplanens samfunnsdel (KPS) og arealdel (KPA), samt planstrategi (PS), det samme gjør fylkeskommunene. Flere avdelinger er involvert i å gi uttalelser til ulike deler av de kommunale planene. Etter sammenslåingen av statsforvalterembetene peker noen informanter på at det er blitt mer komplisert å samordne tilbakemeldingene. Planer som er til høring besvares formelt ved brev, i dette ligger det mye veiledning. Høringene av kommuneplanene gir Statsforvalteren god innsikt i kommunenes virksomhet, både drift, utviklingsarbeid og hva slags arbeid som prioriteres av kommunene.

Det har vært etablerte system for oppfølging av kommunenes planlegging. Imidlertid kommer det fram at i fylker med sammenslåing er det få som har fått på plass nye rutiner. I flere av intervjuene ble det orientert om hva som har vært praksis tidligere. Arbeidet med nye strukturer og rutiner er også forsinket av covid-19 restriksjoner som har gjort det vanskelig å møtes, naturlige møteplasser er falt bort og prosesser er stanset opp og utsatt.

Et poeng er at det er mange rutiner og ordninger som tilbys alle kommuner, og er ikke målrettet mot enkeltkommuner eller kommunegrupper. **Distriktskommuner er ikke en kommunetype som har særskilt fokus.** De fleste synspunktene og tiltakene gjelder alle kommuner, i noen grad er det spesifisert at dette har særlig betydning for småkommuner.

Her gjengis synspunkt som har relevans for veiledning fra statsforvalteren om kommunal planlegging:

- **De ordinære planorganene brukes aktivt i veiledningen**, (plankonferanser, plannettverk, planforum o.l.) Det er store variasjoner i hvordan kommuner bruker disse og om kommuner etterspør veiledning. Mange småkommuner framlegger aldri eller sjeldent saker i planforum. Noen embeter mener de har liten kapasitet til å oppsøke kommuner som ikke melder inn planer.
- Flere embeter gjennomfører **kommunebesøk**/dialogmøter for å bistå kommunene med informasjon og veiledning med planarbeidet. Særlig lettbedt er statsforvalteren når de inviteres til møter med politikere f.eks. planutvalg.
- **Fast kontaktperson** (veileder) for hver kommune. Informanter mener at det gir en god kanal inn i kommunene og senker terskelen for å ta kontakt begge veier.
- Eksempler på at embeter arbeider bevisst med å **løse arealsaker via dialog for å unngå mekling**. Statsforvalteren ønsker å komme inn tidlig i kommunenes planleggingsprosesser.
- Ofte er det **stort informasjons- og veiledningsbehov om** hva som er **nasjonale føringer**. Flere embeter påpeker at småkommuner ofte har andre typer spørsmål enn større kommuner.
- Stort **sprik i plankompetansen og kapasiteten** også mellom småkommuner. Veiledningsbehovene varierer derfor. Mange småkommuner er svake på plan. Planer er viktig, har lengre gyldighet, gir mer robuste strukturer og gjør kommunen mindre sårbar ved høy turnover og mye utskifting av saksbehandlere.
- Statsforvalterembetene har **ulik kapasitet til å følge opp enkeltkommuner**.
- Noen kommuner er flinke til å **koble seg på nabokommuner** og andre **etablerte nettverk**. Slik økes både kapasiteten og kompetansen. Noen kommuner har samarbeid om felles plankontor, en erfaring fra slik organisering er at de/den kommunen(e) som ikke har lokalisert kontoret blir fjernere fra planarbeidet.
- Mange **småkommuner bruker eksterne konsulenter** i planarbeidet. Det er flere eksempler på at det er krevende for kommunene i etterkant å sikre oppfølging og eierskap.
- Flere embeter tilbyr møter/**opplæring/drømmedag» for nye kommunale planleggere**. Informanter mener det gir nyttig nettverk for begge parter og senker terskelen for gjensidig kontakt.
- Noen embeter har **digitale nyhetsbrev** om planlegging.
- I et fylke har statsforvalteren vært med på **«kommune-turné»** sammen med fylkeskommunen om planstrategiarbeidet, i hver samling har de samlet to til fire kommuner.
- Gitt **tilskudd til interkommunale plannettverk** i en region med mange distriktskommuner.

3.2.5. Landbruk et fagfelt i endring, etter regionreformen

Oppsummering:

Veiledningsarbeidet innen landbruk er i endring etter regionreformen, og covid-19 har forsinket arbeidet med å få på plass nye strukturer. Dette er særlig tydelig i de nye fylkene som er slått sammen. Fortsatt innehar statsforvalteren kompetansen på feltet.

Landbruk er et fagfelt der statsforvalteren har hatt bredere oppgaver fram til regionreformen, og utviklingsoppgaver knyttet til landbruk er overført fylkeskommunen. Gjennom intervjuene forteller informanter at særlig i de nye fylkene er ansvarsfordelingen og plasseringen ikke helt avklart. Både det geografiske området og selve oppgaveporteføljen er endret. Det er også enkelte fylker der det fortsatt er statsforvalteren som innehar kompetansen på regionalt nivå, i forhold til

hva kommunene skal gjøre, slik at det i praksis er personell fra statsforvalteren som utfører oppgavene, selv om ansvaret er overført fylkeskommunene.

Det er utarbeidet Regionalt bygdeutviklingsprogram, i fylkene. Disse består av tre delprogram: i) regionalt næringsprogram ii) regionalt miljøprogram og iii) regionalt skog- og klimaprogram. Disse er utarbeidet i samarbeid mellom statsforvalteren, fylkeskommunene og faglag. Fram til regionreformen har arbeidet med disse vært forankret og koordinert hos statsforvalteren. I flere fylkeskommuner er også disse programmene forankret og også politisk behandlet. Disse gir viktig føringer for arbeidet med landbruket i fylkene. Flere embeter understreker at disse programmene ofte er særlig viktig for kommuner i sentralitetskategori 5 og 6 i og med at landbruk, skogsbruk eller reindrift er viktige næringer for mange av disse kommunene. Etter regionreformen er dette et felt der statsforvalteren og fylkeskommunen må gå opp nye samarbeidsmåter.

Statsforvalteren har hatt et ansvar for å følge opp forvaltning av enkelte tilskudd til næringsutøvere innen jordbruk, skogbruk og reindrift, via jordbruksavtalen. Dette er midler som går til næringsdrivende og kan ikke brukes på kommunale tiltak. Kommunene har viktig ansvar for å sikre at disse tilskuddene forvaltes riktig etter regelverket. Dette krever mye veiledning, både når tilskudd skal tildeles og når det skal rapporteres om hvordan tilskuddene er brukt.

Det som kommer fram i intervjuene er slik det har vært mens statsforvalteren hadde ansvaret for landbruket.

- Veiledning om **tilskuddsforvaltning og lovforvaltning** har vært prioritert. Dette omfatter tilskudd som går til den enkelte gårdbruker slik at korrekt regelanvendelse er viktig. Noen embeter peker på at mange kommuner nedprioriteres utviklingsarbeid, fordi tilskuddsforvaltningen tar mye ressurser.
- Innen landbruk har det vært mange **faste arenaer for å sikre god veiledning** til kommunene. Det er regelmessige landbrukskonferanser, fagdager o.l. Noe er årlig, andre er oftere. Disse fungerer som faglige nettverk, faglig påfyll, mulighet til erfaringsutveksling, dele kunnskap og ideer. Statsforvalteren bruker disse arenaene til å veilede og sette på dagsorden tema de mener er viktig, og mener disse fungerer som samlingspunkt, både faglig, sosialt og for å styrke faglige nettverk.
- Noen informanter forteller at embetene har tatt i bruk **webinar og digitale møteplasser** i koronatiden, for å fylle flere av disse funksjonene, både faglig, sosialt og for å styrke nettverk.
- I et embete forteller informantene at de sender ut **årlige forventningsbrev** til kommunene innenfor landbruk. Der vises det først til lovpålagte oppgaver deretter andre.
- Flere informanter peker på **begrenset kapasitet innen landbruk i kommunene**. Det er vanlig at en person arbeider med landbrukssaker, og i mange tilfeller skal denne også følge opp andre oppgaver. Dette gjelder generelt og ikke særskilt for distriktskommuner. Det betyr at det er sterkt personavhengig hva slags kompetanse denne innehar. Flere informanter peker på at det er «faglig ensomme» stillinger, der kollegaer i første rekke finnes i andre kommuner, fylkeskommunen eller hos statsforvalteren. Det kommer fram eksempler der det er **nettverk og/eller samarbeid** mellom nabokommuner, slik sikres større faglig bredde og kollegaer. Fra statsforvalterens side kan det være enklere å følge opp og gi veiledning i slike nettverk/samarbeid, også veiledning ved tilskuddsforvaltning.

- I noen tilfeller jobbes det systematisk med **utviklingsarbeid** innen landbruket fra statsforvalteren, der de trekker med kommunene. Statsforvalteren gir råd og veiledning, selv om den har lite penger til utvikling innen landbruket.
- Informanter forteller at embetene har egen **opplæring av kommunalt tilsatte med ansvar for landbruk**. Det er gjerne knyttet til nye ansettelser. Slik får statsforvalteren gitt viktig informasjon om ulike tema, knyttet kontakter og etablert nettverk. Informanter påpekte at det er viktig for å gjøre det lettere å ta kontakt med hverandre etterpå. F.eks. er veiledning viktig i tilskuddsforvaltningen.
- Statsforvalterembeter har pågående ulike **prosjekt** for å teste ut ulike arbeidsmetoder eller for å gi ekstra fokus på enkelte tema eller for enkelte aktører, f.eks.
 - Drivepliktprosjekt, for å holde jorda i hevd. Utvalgte pilotkommuner er med og danner nettverk, gjennom dette arbeidet skal det generere maler og veiledningsmateriell som kan spres til andre kommuner
 - Finansierer to stillinger innen landbruk i utvalgte kommuner, i «spleiselag» mellom kommunene, statsforvalteren og fylkeskommunen
- Et embete har **regionale landbruksstillinger**, og disse dekker bestemte kommuner, informanter mener det gir unik innsikt i hva som rører seg i de aktuelle kommunene.

3.2.6. Arbeidsformer i statsforvalterens veiledning

Informanter i alle statsforvalterembetene understreket at de er der for alle kommuner, ikke spesielt utvalgte kommuner. Embetene bruker litt ulike men generelle verktøy til å gjøre kommuneanalyser (ROS-analyser, kommunebilder, analyser av kommuneøkonomi o.l.). Dette gir statsforvalterne redskap til å prioritere hvilke kommuner de skal ha særlig oppmerksomhet på, også i forhold til veiledning. I tillegg gir nasjonale føringer retning for prioriteringene. **Det ligger ingen føringer på å prioritere kommuner etter sentralitet.**

Statsforvalteren har noen **veiledningsoppgaver med sterkere grad av pålegg** overfor kommunene enn det fylkeskommunene har. Det er i første rekke knyttet til veiledning ved tilsyn, selv om tilsyn ikke er så relevant innenfor lokal samfunnsutvikling. For det andre, og dette er meget relevant innenfor lokal samfunnsutvikling, så skal statsforvalteren **mekle** dersom andre myndigheter opprettholder innsigelser til kommunale planer. Dette gir statsforvalteren en sterkere posisjon og myndighet overfor kommunene enn det fylkeskommunene har. De kan pålegge kommunene veiledning, slik at det ikke lenger er «frivillig veiledning» fra kommunenes side. Det kan «smitte over» på andre områder der statsforvalteren ikke har samme formelle posisjon som «overøvrighet» (Flo, 2014).

I tillegg benytter statsforvalteren de samme typer verktøy som fylkeskommunene bruker, ved å i) bidra i dialogarenaer; møteplasser, nettverk, partnerskap, ii) bidrar til prosjekter og forsøk, iii) gi økonomiske støtte (skjønnsmidler), iv) viktig informasjonskanal, v) individuell veiledning etter konkrete spørsmål eller gjennom ordinære prosesser samt vi) sparringspartnere. Også statsforvalteren arbeider prosessorientert, ofte også i samarbeid med fylkeskommunene, og i mange sammenhenger forsøker også statsforvalteren og fylkeskommunen og samordne seg overfor kommunene, slik at regionale myndigheter gir samordnet veiledning og ikke sprikende veiledning.

Også statsforvalteren jobber prosessorientert og ut fra en samskapingstanke. Samtidig har de veiledningsansvar på områder der de er «overøvrighet» slik at de har sterkere styringsmyndighet enn hva fylkeskommunene har, og det kan prege veiledningsarbeidet overfor kommunene.

3.3. Samarbeid mellom fylkeskommunen og statsforvalteren

Et hovedinntrykk etter analysene av intervjuene i fylkeskommunene og hos statsforvalterne er at for de sammenslåtte fylkene så gjenstår det mye før det er etablert systemer og rutiner for samarbeid. Mange fylker er i gang med overordnede partnerskapsavtaler, slik at rammeverket er i ferd med å komme på plass. Det gjenstår mye før dette er på plass innen de ulike fagområdene.

Det som går igjen innenfor tema etter tema er at det er mye som ikke er avklart ennå, innen plan, klima og folkehelse. Det har vært tett dialog mellom fylkeskommunene og statsforvalteren og lav gjensidig terskel for å ta kontakt, men det har ikke vært tid til å få rigget ny organisasjon, og det har vært litt tilfeldig hvordan oppgaver kobles og hvem som har kapasitet til å følge opp. Det er mange oppgaver der ansvaret krysses, og dette vil gå seg til. Av rutiner som beskrives har det vært vanlig med jevnlig samarbeidsmøter på ledernivå, og videre på fagnivå i fylkene.

Fylker som ikke er slått sammen påpeker at det er tett samarbeid. F.eks. på plansiden er det mye uformelt på saksbehandlernivå, for å være samkjørte, slik at regionale myndigheter gir samme signal. Innen folkehelse virker det for å være bra samarbeid, men det ser ut for at der er ansvarsfordelingen at fylkeskommunen har mer veiledningsansvar og statsforvalteren mer tilsynsoppgaver.

Møre og Romsdal har hatt forsøk som enhetsfylke og påpeker at det fortsatt er tett og godt samarbeid og lav terskel for kontakt. Der noen av informantene mener at det kanskje er aller best samarbeid innen plan. Også innenfor gründerhjelp er det tett samarbeid. Det er også partnerskap med avtaler mellom statsforvalteren, fylkeskommunen og Innovasjon Norge og hvem som skal bidrar med hva, særlig innenfor områder der alle tre har veiledningsoppgaver.

3.4. Oppfølging av kommuner som ikke ber om veiledning

Fylkeskommunene legger som hovedmetode opp til at kommuner ønsker veiledning, slik at dette er veiledning basert på frivillighet. Det innebærer at de bruker tiltak som gir incentiver eller gulrøtter for å få kommunene i tale. Informanter i noen fylker var opptatt av at fylkeskommunen også må respektere kommuner som ikke trenger eller ønsker veiledning. Informanter fra flere fylkeskommuner var opptatt av at det også handler om hva slags holdning og kultur fylkeskommunen møter kommunene med, og hvordan fylkeskommunen jobber med dialog. Det handler om å signalisere at en har sett om kommunen sliter, og være på tilbudssiden framfor å møte kommuner med «rutinebeskrivelser» og det å «sette kryss i en rubrikk om at de har problemer».

Selv om noen er opptatt av de prinsipielle sidene med at fylkeskommunene og kommunene er likeverdige parter, og stiller spørsmål med at fylkeskommunene kan veilede kommunene, så er det mange, særlig småkommuner som ønsker veiledning og å bruke både fylkeskommunen og statsforvalteren som sparringspartner i saker de arbeider med. Imidlertid var noen fylkeskommuner og statsforvalterembeter klare på at de har begrenset kapasitet til å veilede kommuner og i særdeleshet drive oppsøkende veiledningsarbeid. Gjennom annet arbeid kommer

det også fram at småkommuner ønsker mer veiledning fra regionale myndigheter (Angell, Bråtå, & Aarsæther, 2021).

Når det er sagt er det tydelig at fylkeskommunene og statsforvalterne er kjent med at det ikke er like enkelt å få respons og dialog med kommuner. Statsforvalteren har som tidligere understreket flere muligheter til pålegg og kontroll overfor kommunene, også om de selv ikke ber om veiledning. Likevel foretrekker også statsforvalterne en mykere og mer dialogbasert tilnærming.

I intervjuene kommer det fram litt forskjellige incentiver som er benyttet for å følge opp kommuner som ikke ber om veiledning.

- **Benytte** personer som allerede har gode kontakter inn til en kommune som «**døråpner**» Gjerne invitere kommunen til et møte, eller be om å få komme på besøk. **Takke ja til invitasjoner til besøk** («Godfot-teorien»).
- Det kan være **lav kapasitet** f.eks. knyttet til at andre tema har høyere prioritet, sykemeldinger eller vakante stillinger som er årsaken til at en kommune ikke følger opp. En telefon eller annen direkte kontakt til saksbehandler kan ofte være nyttig. Informanter påpekte at regionale myndigheter må **akseptere kommunens prioriteringer** og være oppmerksom på kommunenes travle hverdag. Lokal samfunnsutvikling er et område kommunene selv i stor grad velger hvordan de vil prioritere. I enkelte sammenhenger kan det være nødvendig å kontakte rådmannen.
- Det er mange arenaer for veiledning og mange informanter understrekte at det er viktig å **bruke mulige arena for å etablere kontakt** med kommunene. Det letter samhandlingen og forståelsene. Noen informanter peker på at det ofte handler om at kommuner trenger «**starthjelp**» for å komme i gang og bistand for å komme på godt spor, framfor pekefinger.
- **Invitere** kommunene som er vanskelig å få til å følge opp saker inn **i prosjekter eller** til å delta på **samlinger**. Dersom økonomi er en utfordring finn mulige spleiselag.
- Flere fylkeskommuner og statsforvalterembeter har «**lavterskelveiledning**» f.eks. nyhetsbrev, der kan en lett nå igjennom med informasjon.
- Økt bruk av **digitale verktøy og møter** redusere avstandsulempen og kan bidra til at de med lang reisetid lettere kan delta. Lang reisetid er typisk for distriktskommuner.
- Noen informanter mener at regionale myndigheter fort kommer på banen dersom kommuner, særlig slike som sjelden bruker dem først etterlyser noe.

I hovedsak baseres veiledning på frivillighet, at kommuner ønsker å få veiledning. Det er mange eksempler på metoder for å få inngang i kommuner som i liten grad er aktive opp mot fylkeskommunene og statsforvalterne. En del av dette handler også om hva slags kultur og holdning regionale myndigheter møter kommunene med. I tillegg har jo statsforvalteren mulighet til å bruke sterkere grad av pålegg og tvinge kommuner til veiledning, selv om ikke det ikke er så relevant innen lokal samfunnsutvikling.

4. Konklusjon

Et hovedfunn fra undersøkelsen er at de nye fylkene har i liten grad fått rigget seg for veiledningsoppgavene overfor kommunene. Nye fylkeskommuner så dagens lys i 2020, med Trøndelag litt i front fra 2018, og nye statsforvalterembeter var på plass fra 2019.

Fylkeskommunene og statsforvalterembetene har gjennomgått store omorganiseringer og sammenslåinger. Medarbeiderne har fått nye kollega og mange har fått nye arbeidsoppgaver. Det har derfor vært mye internt fokus på egen organisasjon og interne arbeidsprosesser. Det kan også virke slik at det har vært mer oppmerksomhet mot nasjonale myndigheter, altså «oppover i systemet», enn mot kommunene, «nedover i systemet». Covid-19 har også forsinket disse interne prosessene, dels fordi myndighetene har hatt oppgaver på grunn av pandemien som må løses mer akutt og dels fordi smittebegrensede tiltak har forsinket prosessarbeidet, fordi noen oppgaver krever fysiske møter. For de seks nye fylkene som ble etablert i 2020 er det lite avklart hvordan veiledningen av kommunene skal foregå, og om det er nye faktorer som skal vektlegges og prioriteres.

Det mest prekære veiledningsarbeidet har nok blitt gjort, mye basert på tidligere praksis, men hvordan dette skal gjøre i ny organisasjon er ikke på plass. Dette gjelder generelt for veiledning av kommunene innen lokal samfunnsutvikling.

Hittil har ikke kommunene i sentralitetskategori 5 og 6 vært prioritert målgruppe. Vi er også klar over at et forskningsprosjekt som dette kan påvirke myndighetenes prioriteringer, ved at vi spør om disse temaene må informantene ta stilling, slik sett kan dette prosjektet ha islett av aksjonsforskning og framskynde disse prosessene.

Arbeid med lokal samfunnsutvikling er fra kommunenes side først og fremst frivillige oppgaver, bortsett fra noen lovpålagte oppgaver innen planlegging og landbruk. Det må dermed være mye opp til kommunene å prioritere hva de vil gjøre. Blant distriktskommunene er det stor variasjon i hvor mye kunnskap og kompetanse de har innenfor lokal samfunnsutvikling. Noen har lang erfaring og har brukt mye ressurser på feltet over lang tid, andre distriktskommuner sliter mer med å få prioritert utviklingsarbeid. Kommunenes behov for veiledning er veldig forskjellig. Hvordan kan da regionale myndigheter gi veiledning til kommunene på et slikt felt? Greier fylkeskommunene og statsforvalterne å gi veiledning utfra kommunenes ståsted, eller er det i første rekke veiledning om regionale- og nasjonale interesser? Samtidig er det tette koblinger mellom lokal (samfunns)utvikling og regional utvikling, der nå fylkeskommunene har fått styrket sin rolle. Det kan derfor være nærliggende å finne felles interesser mellom kommuner og fylkeskommuner. Slikt utviklingsarbeid lykkes ofte bedre dersom det skapes allianser og ulike aktører arbeider sammen for å få aktiviteter i gang. Det er dermed lett å se at innenfor dette saksområdet kan det være felles interesser mellom fylkeskommunen og kommuner, og andre. Det taler for at partnerskap og samskaping er nyttige metoder. Vi anser dette som en viktig premiss for hele tilnærmingen rundt veiledning, og at den er basert på frivillighet og et gjensidig ønske om samarbeid, både fra kommunene, statsforvalteren og fylkeskommunen, men også andre aktører.

Det vi også ser er at fylkeskommunene og statsforvalteren ofte ikke skiller tydelig mellom veiledning og annet prosessarbeid med lokal samfunnsutvikling. Vi tolker det slik at det ikke alltid er så tydelige skiller. Når aktører møtes i dialogbaserte arenaer, går dette i hverandre.

I det følgende vil hvert av spørsmålene som ble stilt innledningsvis svares ut:

1. Hvordan fortolker og utøver fylkeskommunene og statsforvalteren sin veiledningsrolle overfor kommunene i sentralitetskategori 5 og 6? Opptrer de i så fall ulikt etter hvilke typer kommuner de møter?

Gjennomgangen i kapittel 3 viser at det er mange ordinære saksområder der fylkeskommunene og statsforvalterembetene har veiledningsoppgaver overfor kommunene. Et viktig funn her er at sentralitet eller andre inndelinger av kommunegrupper synes ikke å ha spesiell oppmerksomhet. Distriktskommuner er ikke særskilt målgruppe.

Særlig fra statsforvalteren var det helt klart at de prioriterer innsats overfor enkeltkommuner eller kommunegrupper etter andre kriterier. Statsforvalteren gjør systematiske kommuneanalyser og disse ligger til grunn for deres prioriteringer, sentralitet inngår ikke som variabel i disse analysene. Til en viss grad kan distriktskommunene likevel treffes når statsforvalteren prioriterer, men det skyldes i så fall at disse kommunene har tilleggskjennetegn som gjør at de faller innenfor prioriteringene. F.eks. har noen embeter hatt oppmerksomhet på «småkommuner», og det treffer mange distriktskommuner. Også kriterier som «landbrukskommuner», «nasjonalparkkommuner» o.l. kan treffer flere distriktskommuner.

Fylkeskommunene har større bevissthet om hvilke kommuner som er i sentralitetskategori 5 og 6. Til en viss grad kan de ha virkemidler innrettet mot disse kommunene og at det er veiledning knyttet til det. F.eks. kan Innovasjon Norge differensiere støttesatser til tiltak/bedrifter i utvalgte kommuner.

Antallet og andelen kommunene i et fylke som inngår i sentralitetskategori 5 og 6 har betydning. Når Troms og Finnmark og Nordland, (der hhv 90 og 85 pst av kommunene er i kategori 5 og 6) veileder kommuner, vil de oftere treffe distriktskommuner selv om kommunene velges etter andre kriterier.

I analysene av intervjudataene kommer det fram at veiledning gis som generell veiledning til kommuner, og da er det **alle kommuner**, eller så gis det **individuell veiledning til enkeltkommuner**. Det siste er ofte basert på henvendelser og forespørsler via telefon, e-post eller annen direkte kontakt. I den individuelle veiledningen målrettes den mottakerne i størst mulig grad. Dette virker det for å være bevissthet om fra regionale myndigheter. Når fylkeskommuner og statsforvalter sier at småkommuner har andre typer spørsmål enn større kommuner, svares det ut gjennom individuell veiledning. Antallet kommuner fylkeskommunen og statsforvalterembetet skal veilede kan også ha betydning for i hvor stor grad det er mulig å gi individuell veiledning, Viken har 51 kommuner, mens Rogaland har 23. Veiledningskapasiteten hos regionale myndigheter har betydning. Hvordan kommunene mottar veiledningen som gis til alle kommuner er også avhengig av hvilken kapasitet kommunene har til å ta i mot slik veiledning.

I noen tilfeller gis det veiledning til **grupper av kommuner** og de eksemplene som er trukket fram er f.eks. veiledning med nabokommuner (regionråd), eller kommuner som står overfor like utfordringer, f.eks. de som skal starte opp med kommuneplanens samfunnsdel. Sentralitet er ikke kommet fram som relevant i inndelingen av kommunegrupper.

2. Har og i så fall hvilke virkemidler bruker fylkeskommunen og statsforvalteren for å styrke veiledningen av distriktskommunene i arbeidet med lokal samfunnsutvikling? Hva gjør fylkeskommunen og statsforvalteren for å styrke disse kommunenes kapasitet og kompetanse?

Både fylkeskommunen og statsforvalteren har en knippe verktøy som brukes i deres veiledning av kommunene. Begge bruker **samskapingsmetodikk** og jobber **proessorientert** og bidrar til **dialogarenaer** gjennom møteplasser, nettverk, partnerskap, støtter **prosjekter og forsøk** gjennom veiledning og **finansiering**, generelt **informasjonsarbeid** innenfor sine områder, individuell **veiledning** etter konkrete spørsmål eller gjennom ordinære prosesser og som sparringspartnere. Her ser det ut for at fylkeskommunen og statsforvalteren bruker samme verktøy og jobber ganske likt metodisk.

Regionale myndigheter er klar over at noen av disse virkemidlene, ikke er godt nok tilpasset småkommuner. F.eks. er det trukket fram at alle nettverkene og prosessjobbingen kan bli for mye for småkommunene, og at de binder opp kapasitet, og det var en forståelse for at disse kommunene gjør prioriterer i hva de deltar i.

I tillegg har Statsforvalteren veiledningsoppgaver nærmere knyttet til **kontroll** av og **pålegg** overfor kommunene enn det fylkeskommunene har. Innenfor lokal samfunnsutvikling gjelder det i særlig grad **mekling** ved innsigelser til kommunale planer. Tilsyn er mindre brukt på dette området. Et fellestrekk ved bruken av disse virkemidlene er at de er generelle og ikke spesielt målrettet mot kommunene i sentralitetskategori 5 og 6. Statsforvalterens oppgaver som «overøvrighet» på disse områdene kan smitte over på veiledning statsforvalteren gir mer generelt, også innenfor områder der statsforvalteren formelt ikke har styring og kontrollopgaver. Heller ikke ved bruken av disse virkemidlene er kommuner i sentralitetskategori 5 og 6 utvalgt målgruppe, det gjelder alle kommuner.

Regionale myndigheter mener de bidrar på flere måter med å styrke kommunenes kapasitet og kompetanse. All veiledning som gis har jo et slikt formål. Økt kapasitet og kompetanse tilføres gjennom alt faglig arbeid som gjøres av fylkeskommunene eller statsforvalteren og som kommunene kan nyte godt av. Konkrete eksempler på dette er statistikkpakker for kommuner, folkehelsearbeid og klima- og bærekraftarbeid, særlig tilpasset kommunale planer. Dette mener regionale myndigheter er særlig nyttig for (små)kommuner med begrensede egne ressurser. Regionale myndigheter bidrar, Distriktsenteret og andre (nasjonale) aktører kobles på. Alle disse bidrar med kunnskap og (del)finansiering i en rekke prosjekt og forsøk, også der distriktskommunene er med. Dette er både initiert fra kommunene, regionalt nivå eller staten. Flere slike prosjekt har til hensikt å styrke kapasiteten og kompetansen for de deltakende kommunene.

3. På hvilken måte følger fylkeskommunen og statsforvalteren opp distriktskommuner som ikke etterspør veiledning?

Arbeidet med lokal samfunnsutvikling er basert på kommunenes prioriteringer. Dermed må det være opp til kommunene å avgjøre hvilke områder de skal arbeide på og likeledes hva de har bruk for av veiledning. Dette er utgangspunktet og dette er regionale myndigheter klare på. Når det er sagt er det også erfaringer med at noen kommuner sliter og vil kunne ha nytte av input utenfra.

Både fylkeskommunene og statsforvalterne har mange metoder for å følge opp kommuner. Det handler i første rekke om å gi gulrot og incitament slik at kommuner selv ser seg tjent med å ta imot veiledning, dvs. veiledning basert på frivillighet. Ofte kan manglende engasjement fra kommuner skyldes lav kapasitet på et felt og det kan også være knyttet til kommunale prioriteringer eller praktiske årsaker (sykemeldinger, vakante stillinger e.l.).

På dette området har statsforvalteren et viktig verktøy som ikke fylkeskommunen har, de kan gjennomføre tilsyn. Dette kan ikke kommunene nekte og det er mye veiledning knyttet til tilsyn, og dette er pålagt veiledning. I tillegg har statsforvalteren myndighet til å mekle ved uenighet om planer.

4. I hvilken grad og hvordan samarbeider fylkeskommunen og statsforvalteren med hverandre og eventuelt med andre aktører i veiledningen av distriktskommunene?

Innledningsvis i dette kapitlet påpekes det at de nye fylkeskommunene og statsforvalterembetene har vært mye opptatt av å bygge nye egne organisasjoner etter sammenslåingen av de nye fylkene. Det har medført at samarbeidsrutinene med andre ikke er på plass. Trøndelag som tidsmessig ligger foran i integreringen er kommet et stykke på vei med å etablere (nye) strukturer for samarbeid, og de er opptatt av å lage større faste dialogarenaer for topplederne der både regionalt nivå (fra fylkeskommunen, statsforvalteren, KS, Siva, IN) og kommunalt nivå (ordførere og rådmenn) treffes. Dermed blir det mer samordnede og faste arenaer, og ikke slik at hver myndighet skal ha sine samlinger. Planen er at dette også skal gjennomføres med mer samordnede faglige nettverk for de samme organene. Det gjenstår å se om flere følger denne retningen, eller om det oppleves som for generelt slik at lederne ikke prioriterer det.

I de fylkene som ikke er slått sammen virker det for at det er mye godt samarbeid, både på toppledernivå og fagnivå, særlig innenfor plan og regional og lokal utvikling. Mye er formalisert gjennom samarbeidsavtaler og etablerte praksiser.

5. Litteratur

- Angell, E., Bråtå, H. O., & Aarsæther, N. (2021) Under arbeid. *Arealstrategi – bro mellom kommuneplanens samfunnsdel og arealdel?* Bergen: NORCE Samfunn
- Angell, E., & Grimsrud, G. M. (2017). *Småkommuners nytte av regionalt samarbeid om næringsutvikling og næringsrettet samfunnsutvikling* (5-2017) Bergen Uni Research Rokkansenteret. <http://hdl.handle.net/11250/2626990>.
- Angell, E., Ringholm, T., & Bro, J. (2015). *Brikker som mangler – Kunnskap om næringsrettet samfunnsutvikling og kommunestørrelse*. Alta, Norut Alta. <https://hdl.handle.net/11250/2731992>.
- Bjørnå, H. (2014). Omdømmebygging i kommunene – hva gjør de og hva vil de? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 30(4), 256–276. http://www.idunn.no/nst/2014/04/omdoemmebygging_i_kommunene_-_hva_gjoer_de_og_hva_vil_de
- Borge, L.-E., Brandtzæg, B. A., Flatval, V. S., Kråkenes, T., Rattsø, J., Røtnes, R., . . . Vinsand, G. (2017). *Nullpunktsmåling: hovedrapport*. Senter for økonomisk forskning, NTNU. https://www.regjeringen.no/contentassets/859468c5041141fd81ddf399e1374a07/nullpunkt_hovedrapport.pdf.
- Brandtzæg, B. A., Lunder, T. E., Aastvedt, A., Thorstensen, A., Groven, S., & Møller, G. (2019). *Utredning om små kommuner*. <https://intra.tmforsk.no/publikasjoner/filer/fil.asp?fil=3455>.
- Clemetsen, M., & Stokke, K. B. (2020). *Bærekraftig samfunnsutvikling i små kommuner*. : <https://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2020/05/Barekraftig-utvikling-i-sma-kommuner-Telemarksforskning.pdf>.
- FAD. (2012). *Fylkesmannsrollen Utvikling og utfodring*. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/statsforvaltning/fylkesmen n/fylkesmannsrollen.pdf>
- Flo, Y. (2014). *Statens mann, fylkets mann Norsk amtmanns- og fylkesmannshistorie 1814–2014*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Groven, K., & Aall, C. (2020). *Korleis kan distriktskommunar arbeide med bærekraftig utvikling?* Vestlandsforskning. <https://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2020/05/Korleis-kan-distriktskommunar-arbeide-med-berekraftig-utvikling.pdf>.
- Hansen, T., Indset, M., Sletnes, I., & Tjerb, T. (2009). *Fylkesmannen mellom lokalt folkestyre og statlig styring*. Report 2009:19, Oslo: NIBR. <https://www.ks.no/contentassets/08c0b55e48ff448ea3519c1a9b3b0b99/rapport.pdf>.
- Høydahl, E. (2020). *Sentralitetsindeksen. Oppdatering med 2020 kommuner*. Oslo: <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/attachment/413602?ts=17085d29f50>
- KMD. (2016a). *Utredning av fylkesmannens fremtidige struktur*. Oslo: https://www.regjeringen.no/contentassets/ab581b4bc49442d8b519a82b59d7f068/utredning_av_fylkesmannens_fremtidige_struktur.pdf
- KMD. (2016b). *Veileder, Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner med retningslinjer for utfodring av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren* <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-om-statlig-styring/id2524618/>
- KMD. (2018–19). *Oppgaver til nye regioner, Meld. St 2018–19*. Oslo <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-6-20182019/id2616180/?ch=1>
- Kobro, L. U., Vareide, K., & Hatling, M. (2012). *Suksessrike distriktskommuner. En studie av kjennetegn ved 15 norske distriktskommuner* (TF-rapport nr 303). <http://hdl.handle.net/11250/2439573>.

- Leknes, E., Ridderstrøm, L., & Rommetvedt, H. (2019). *Rogalandskommunene og kommunestrukturspørsmålet*. Stavanger: NORCE Samfunn. <http://hdl.handle.net/11250/2637616>.
- Lundberg, A. K., Bardal, K. G., Vangelsten, B. V., Brynildsen, M., Bjørkan, R. M., & Richardson, T. (2020). *Strekk i laget: En kartlegging av hvordan FNs bærekraftsmål implementeres i regional og kommunal planlegging*. Bodø. <https://hdl.handle.net/11250/2723330>.
- Ringholm, T., Aarsæther, N., Nygaard, V., & Selle, P. (2009). *Kommunen som samfunnsutvikler* (Rapport 8/2009 Norut Tromsø, Tromsø.). Tromsø: Norut. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/komm/fornyng/norut_rapport_8_2009.pdf.
- Ringholm, T., Teigen, H., & Aarsæther, N. (Eds.). (2013). *Innovative kommuner*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Rykkja, L. H., Rubecksen, K., & Flo, Y. (2018). *Følgeevaluering av nytt styringsrammeverk for fylkesmannen, sluttrapport*. Rokkansenteret, Bergen. <http://hdl.handle.net/11250/2626441>
- Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2016). *Styring og samstyring: Governance på norsk*: Bergen: Fagbokforlaget.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making Governance Networks Effective and Democratic through Metagovernance *Public Administration*, 87(2), 234–258. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x>.
- Vareide, K. (2018). *Hvorfor vokser steder?* Oslo: Cappelen Damm Akademisk/NOASP (Nordic Open Access Scholarly Publishing). <https://doi.org/10.23865/noasp.32>
- Visand, G., & Eidset, I. (2016). *Landsomfattende rådmannsundersøkelse om kommunereformen*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/859468c5041141fd81ddf399e1374a07/raadmannsundersokelsen.pdf>