



Bygdeforskning

Anne Margrethe Brigham og
Alexander Thanem

Evaluering av Utviklingsprosjektet i Ørland og Bjugn



Rapport 6/2015

ISSN 1503-2035



Norsk senter for bygdeforskning

Universitetssenteret Dragvoll

N-7491 Trondheim

Telefon: +47 73 59 17 29

Epost: post@bygdeforskning.no

Rapport 6/2015

Utgivelsesår: 2015

Antall sider: 70

ISSN 1503-2035

Tittel: Evaluering av Utviklingsprosjektet i Ørland og Bjugn

Forfattere: Anne Margrethe Brigham og Alexander Thanem

Utgiver: Norsk senter for bygdeforskning

Utgiversted: Trondheim

Prosjekt: Evaluering av Utviklingsprosjektet i Ørland og Bjugn

Prosjektleder: Svein Frisvoll

Prosjektnummer: 6347.00

Oppdragsgiver: Utviklingsprosjektet i Ørland og Bjugn

Kort sammendrag

Den 14. juni 2012 ble det vedtatt at Norges nye kampflybase skulle legges til Ørland i Sør-Trøndelag. For at Ørland og Bjugn kommuner skulle stå bedre rustet til å håndtere oppgaver av de dimensjoner de da sto overfor, fikk de tildelt skjønnsmidler på til sammen 31 millioner kroner for å finansiere et samfunnsutviklingsprosjekt (her kalt Utviklingsprosjektet). Målene har vært å bidra til at etableringen av kampflybasen på Ørland blir vellykket, og samtidig utrede og planlegge tiltak for å skape vekst og utvikling i det sivile samfunnet utover det basen vil generere. Denne evalueringsrapporten vurderer Utviklingsprosjektets organisering, gjennomføring og resultat, og kommer med råd for det videre utviklingsarbeidet i kommunene.

Stikkord

Ørland, Bjugn, utviklingsprosjekt, Ørland hovedflystasjon, kampflybase, evaluering, samfunnsutvikling, landbruksutvikling.

Keywords

Orland, Bjugn, Development project, Orland main air station, fighter-plane base, evaluation, community development, agricultural development.

Forord

Siden 2013 har Ørland og Bjugn kommuner fått finansiert et Samfunnsutviklingsprosjekt for å tilrettelegge lokalsamfunnet for etableringen av Ørland hovedflystasjon (ØHF). Rammen for dette Utviklingsprosjektet er på til sammen 31 millioner kroner, og prosjektet avsluttes ved utgangen av 2015. Styringsgruppen for Utviklingsprosjektet ønsket å gjennomføre en evaluering for å høste erfaringer fra satsningen og for å vurdere eventuell forlengelse i en eller annen form. Norsk senter for bygdeforskning fikk i oppdrag å evaluere Utviklingsprosjektets organisering, gjennomføring og resultat, samt komme med råd for videre utviklingsarbeid i kommunene. Evalueringen av Utviklingsprosjektet ble gjennomført høsten 2015.

Vi vil benytte denne anledningen til å takke de mange som har deltatt i de ulike delene og fasene av prosjektet. Først vil vi takke alle informantene som tok seg tid til å bli intervjuet i forbindelse med evalueringen. Vi vil også takke Egil Petter Stræte, Mariann Villa, Renate M.B Hårstad og Katrina Rønningen fra Bygdeforskning for ulike bidrag og innspill til rapporten.

Anne Margrethe Brigham og Alexander Thanem

Trondheim, 27.11.15

Forsidebilde: Egil Petter Stræte

Innhold

Forord	3
Tabelliste	5
Figurliste	5
Sammendrag	7
Summary.....	10
1. Innledning.....	13
1.1 Utviklingsprosjektets mål.....	14
1.2 Hva som er evaluert	15
2. Metode.....	19
2.1 Finansiering og objektivitet.....	19
2.2 Kvalitative intervju.....	19
2.3 Virkelighetsoppfatninger.....	20
2.4 Dokumentgjennomgang	21
3. Prosjektets organisering	23
3.1 Beskrivelse av prosjektets organisering	23
3.2 Fordeler og utfordringer ved den valgte organisasjonsformen	25
3.3 Konklusjon	33
4. Utviklingsprosjektets resultat og rammer	35
4.1 Prosjektets resultater	35
4.2 Prosjektets hovedmål	53
4.3 Prosjektets økonomiske og tidsmessige rammer	54
4.4 Nødvendigheten av skjønnsmidler.....	57
4.5 Konklusjon	58
5. Videre utviklingsarbeid i kommunene	59
5.1 Gjenstående utviklingsarbeid	59
5.2 Finansiering av videre utviklingsarbeid	62
5.3 Organisering av videre utviklingsarbeid	63
6. Lærdom med overføringsverdi til andre store (inter)kommunale prosjekter.....	65
Referanseliste.....	69

Tabelliste

Tabell 1: Planer gjennomført av Samfunnsutviklingsprosjektet i Ørland.....	36
Tabell 2: Planer som Samfunnsutviklingsprosjektet i Bjugn har hatt ansvar for	38
Tabell 3: Konsekvensutredninger som Utviklingsprosjektet har gjennomgått og behandlet.....	40
Tabell 4: Tildelte skjønnsmidler til Utviklingsprosjektet.....	55

Figurliste

Figur 1: Organisering av Utviklingsprosjektet	24
---	----

Sammendrag

Utbygging av landets fremtidige kampflybase på Ørland og innkjøp av nye F35 jagerfly utgjør den største investeringen for Forsvaret i moderne tid. Lokaliseringen innebærer muligheter for vekst og utvikling både for Ørland og Bjugn kommuner, samtidig som den også innebærer store utfordringer for nærområdet og lokalsamfunnet gjennom økt støybelastning, omdisponering av areal, behov for kommunale tjenester og generell økt aktivitet. Det ble lagt opp til en svært stram tidsplan for gjennomføring av utbyggingen, noe som medførte at planlegging for ekspansjon og utvikling av kommunal infrastruktur, arealer og velferdstjenester måtte komme raskt i gang. Begge kommunene anså det som viktig å få tilført ressurser for å sikre en vellykket etablering av kampflybasen, både for det sivile samfunnet og for Forsvaret. Ørland og Bjugn kommuner gikk derfor sammen om et felles utviklingsprosjekt for å øke gjennomføringskraften til å følge opp utbyggingen av kampflybasen. For å finansiere dette «Utviklingsprosjektet» fikk kommunene innvilget ekstraordinære skjønnsmidler fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og Fylkesmannen i Sør-Trøndelag¹ på til sammen 31 millioner kroner (for perioden 2013-2015), for å styrke støtte- og planleggingsressurser innen kommuneadministrasjonene slik at de kunne bidra til en vellykket etablering av basen, utvikling av lokalsamfunnet, og en god samhandling med berørte parter. Formålet med denne rapporten er å evaluere Utviklingsprosjektets organisering, gjennomføring og resultat, samt vurdere hvilke videre utviklingsbehov Ørland og Bjugn kommuner har for å sikre en vellykket etablering av kampflybasen.

Utviklingsprosjektet har vært gjennomført av en egen prosjektgruppe som organisasjonsmessig har eksistert på siden av kommuneadministrasjonene i Ørland og Bjugn, og har vært underlagt et styre bestående av representanter for Fylkesmannen i Sør-Trøndelag og Sør-Trøndelag Fylkeskommune samt rådmennene i de respektive kommunene. I det praktiske arbeidet ble Utviklingsprosjektet i løpet av det første året

¹ Samt en mindre bevilgning fra Sør-Trøndelag fylkeskommune.

delt i tre delprosjekt; to for samfunnsutvikling i henholdsvis Ørland og Bjugn, og ett for landbruksutvikling i begge kommunene.

Basert på intervjuer med et strategisk utvalg av personer både i og utenfor Utviklingsprosjektet, samt gjennomgang av relevante dokumenter, virker organiseringen av prosjektet å ha fungert svært godt relatert til måloppnåelse og involvering av kommunenes innbyggere. Organisasjonsformen oppfattes likevel av enkelte som problematisk fordi prosjektet etter deres oppfatning ikke har vært tilstrekkelig forankret i lokaldemokratiet. Vi kan ikke se at hverken Kommunal- og regionaldepartementet, Fylkesmannen, Fylkeskommunen, eller administrativt nivå i Ørland eller Bjugn har handlet i strid med gjeldende lover og regler for tildeling og oppfølging av skjønnsmidler, da disse er øremerkede midler tildelt på grunnlag av søknad fra ordførerne i de to kommunene. Når enkelte likevel mener at politisk nivå burde hatt mer innflytelse over midlene, kan det ha sammenheng med at det her dreier seg om et stort prosjekt, både i pengemessig og innholdsmessig forstand, og at prioriteringene kan få store konsekvenser for innbyggerne i lang tid fremover. I en slik situasjon kan det være fordelaktig å gi rom for lokalpolitisk innflytelse ut over det som formelt kreves. Vårt inntrykk er at ledelsen i Utviklingsprosjektet til en viss grad har gitt et rom for lokalpolitisk innflytelse ut over det som formelt kreves. Utviklingsprosjektets ledelsesstruktur utviklet seg over tid, og vi mener den burde vært klargjort ved prosjektets oppstart for å sikre et bedre samarbeid mellom delprosjektene. Det er nærliggende å tro at søknaden om skjønnsmidler fra kommunene ville vært gjenstand for en grundigere lokaldemokratisk prosess, og prosjektets ledelsesstruktur bedre planlagt, dersom tidsrammene for reguleringen av ØHF ikke hadde vært fullt så stramme.

Gjennomgangen av hva som er gjort i regi av Utviklingsprosjektet fokuserer på hovedtrekkene med henblikk på evaluering av resultatene, og vil ikke gi et fullstendig bilde av alt arbeidet som er utført i løpet av de om lag to og et halvt årene som prosjektet har eksistert. Basert på intervjuer og dokumentgjennomgang konkluderes det med at delmålene og hovedmålene til Utviklingsprosjektet (som beskrevet i søknaden om skjønnsmidler til Fylkesmannen i Sør-Trøndelag) er oppfylt i henhold til planene.

Likevel er det viktig at arbeidet innenfor enkelte områder videreføres, særlig innenfor støyproblematikk, næringsutvikling og kommunikasjon.

Basert på denne evalueringen fremstår skjønnsmidlene for oss som helt nødvendig for å takle behovet for planlegging og annen tilrettelegging i forbindelse med etableringen av Ørland Hovedflystasjon.

Avslutningen av Utviklingsprosjektet ved utgangen av 2015 fremstår som et skifte, der man er ferdig med første fase; planleggingsfasen, og man nå går over i fase to; gjennomføringsfasen. På et noe overordnet nivå kan vi si at det gjenstående utviklingsarbeidet handler om å utnytte det grunnlaget som er dannet gjennom planleggingsarbeidet til vekst, utvikling og avbøtende tiltak.

Summary

The expansion of the country's future fighter-plane base at Orland, and the purchase of the new F35 fighter planes, constitutes the largest investment by the Norwegian Ministry of Defense in modern times. While the localization generates opportunities for growth and development for both Orland and Bjugn municipalities, it also brings with it major challenges for the local area and community in the form of increased noise loads, the redistribution of land use, e.g. related to agriculture and animal husbandry, increased demand for municipal services and an increase in overall activity. As a consequence of a very tight development schedule for the fighter-plane base, the associated plans for expansion of the municipal infrastructure, land use, growth and welfare services needed to be up and running quickly. Both municipalities recognized the need to secure external resources to successfully establish the fighter-plane base, to the benefit of both the local communities and the Ministry of Defense. For this reason, Orland and Bjugn municipalities decided to form a common development project, in order to improve their likelihood of success. To finance this "Development Project" the two municipalities received a NOK 31 million commitment of earmarked funds from the Ministry of Local Government and Modernisation and the County Administrator in Sør-Trøndelag² (for the period 2013-2015), to strengthen their administration's support and planning resources. The objective of this report is to evaluate this Development Project with regard to its organization, implementation and results, in addition to evaluating whether Orland and Bjugn municipalities have to secure any additional development needs in order to ensure that the fighter airbase is established successfully.

The Development Project has been conducted by a project group that organizationally has been situated on the side of the municipal administrations in Orland and Bjugn, under the leadership of a board made up of the Sør-Trøndelag County Administrator, the County Governor of Sør-Trøndelag and the Chief Municipal Executives in the respective municipalities. During the first year of the Development Project, the practical

² As well as a small grant from the Sør-Trøndelag county authority.

work was divided into three sub-projects: two for social development (in Orland and Bjugn, respectively), and one for agricultural development in both municipalities.

From our interviews with strategically-chosen subjects, both within and outside the Development Project, and as a result of our analysis of relevant documents, we find that the project organization functioned very well with respect to its goal achievement and inclusion of the municipalities' residents. Nevertheless, some observers have criticized the organizational form for leaving relatively little opportunity for local political leaders to influence the way in which resources were used. We cannot see that either the Ministry of Local Government and Modernisation, Sør-Trøndelag County Administrator, the County Governor of Sør-Trøndelag or the Chief Municipal Executives have broken any laws or regulations with regard to the handling of the earmarked funds. However, we do understand that some people believe that an extraordinary local development project, that receives an extraordinary amount of earmarked funds, should allow for extraordinary influence from local politicians. Furthermore, it is clear that the projects leadership structure form should have been clarified prior to the start of the project, in order to secure better cooperation across the different sub-projects. We believe there would have been more room for influence from local politicians, as well as a better planned leadership structure, if the time schedule imposed by the national government had not been so tight.

Our review of the Development Project's outcomes focuses mainly on evaluating results. For this reason, the review will not give a complete picture of all the work that was conducted during the roughly two-and-a-half years that the project has existed. Based on the interviews and document analysis, we conclude that both the objectives and the goals of the Development Project (as described in the application for project assessment funds to the County Governor of Sør-Trøndelag) have been met. Nevertheless, it is important that work continue in certain areas, especially with regard to the challenges associated with noise, industrial and commercial development and communication.

Based on this evaluation, it is clear to us that the assessment funds were essential for managing the need to plan for a successful adjustment to Orland Main Air Station. Several observers regard the phasing-out of the Development Project (at the end of 2015) as a turning point, where the first, planning phase has been completed and where a new, implementation phase begins. At an aggregate level, it is possible to say that remaining development work is mostly about leveraging the foundation that was established during the initial planning for growth, development and compensation.

1. Innledning

Utbygging av landets fremtidige kampflybase på Ørland og innkjøp av nye F35 jagerfly utgjør den største investeringen for Forsvaret i moderne tid. Lokaliseringen av kampflybasen innebærer muligheter for vekst og utvikling både for Ørland og Bjugn kommuner, så vel som for Fosen og Midt-Norge. Samtidig vil utbyggingen innebære store utfordringer for nærområdet i Ørland og Bjugn, gjennom økt støybelastning, omdisponering av areal, behov for kommunale tjenester og generell økt aktivitet i området. Det ble fra statens side lagt opp til en svært stram tidsplan for gjennomføring av utbyggingen, noe som medførte at byggefasen og tilhørende planlegging for ekspansjon av kommunal infrastruktur, arealer, og velferdstjenester måtte komme raskt i gang.

Spilsberg mfl. (2013) foretok en utredning (heretter omtalt som Rambøll-rapporten³) av demografi og behov for Ørland og Bjugn som viste at deler av befolkningen i kommunene opplevde stor usikkerhet med tanke på den forestående utvidelsen av kampflybasen. De var blant annet bekymret for hvordan støy og en økende befolkning vil påvirke boområdene, og om det var kapasitet og kompetanse innenfor ulike sektorer til å ta imot nye innbyggere. I tillegg viste en studie nylig gjennomført av Norsk Institutt for Landbruksforskning (NILF⁴) og Bygdeforskning vedrørende støyutsatt jordbruk i Ørland (Pettersen mfl. 2015) at det er stor usikkerhet rundt de konsekvenser utbygging av kampflybasen vil ha for beboere, grunneiere, jordbruksproduksjon og næringsutøvere i kommunene. Usikkerheten forsterkes av et behov for svært rask kommunal planlegging og tilrettelegging. Dette stiller store krav til kommunene som på den ene siden skal håndtere vanskelige forankringsprosesser og legge til rette for lokal medvirkning (jf., Plan- og bygningsloven) og på den andre siden håndtere nasjonale militære og sivile krav rundt en operasjonell kampflybase på Ørlandet.

Etter at vedtaket om å legge Norges nye kampflybase til Ørland kom i 2012, ble fokuset til Ørland og Bjugn kommuner vridd fra det å tiltrekke seg basen, til å forberede

³ Forskere fra Norsk senter for Bygdeforskning var også med på denne utredningen.

⁴ NILF er nå en del av Norsk institutt for bioøkonomi (NIBIO)

samfunnet på de nye oppgavene og mulighetene som vedtaket medførte. Det sier seg selv at det var en utfordrende oppgave de to små kommunene stod overfor. I tillegg til at de måtte forholde seg til mange nye oppgaver som de delvis manglet kompetanse til, skulle mye skje på veldig kort tid. Begge kommunene anså det derfor som viktig å få tilført eksterne økonomiske ressurser for å sikre en vellykket etablering av kampflybasen, både for det sivile samfunnet og for Forsvaret. I løpet av våren 2013 sendte Ørland og Bjugn kommuner en samlet søknad om skjønnsmidler til Fylkesmannen til å dekke merutgifter i forbindelse med dette arbeidet, og fikk innvilget om lag 31 millioner kroner for perioden 2013-2015. I tilsagnsbrevet fra Fylkesmannen ble kommunene bedt om å finne en «beslutningsstruktur for planlegging, styring/prioritering og rapportering på bruk av midler» (Fylkesmannen i Sør-Trøndelag 2013: 1). Resultatet ble et *Utviklingsprosjekt* som omfavnet disponeringen av skjønnsmidlene i både Ørland og Bjugn.

Utviklingsprosjektet har vært gjennomført av en egen prosjektgruppe som organisasjonsmessig har eksistert på siden av linjestrukturene i kommunene, og som har vært underlagt et styre bestående av Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, Sør-Trøndelag Fylkeskommune samt rådmennene i de respektive kommunene.

1.1 Utviklingsprosjektets mål

Hovedmålene i Utviklingsprosjektet har vært å⁵:

- Bidra til at etableringen av kampflybasen på Ørlandet blir vellykket gjennom gode planprosesser med medvirkning fra alle aktører, og i god dialog med befolkningen i Ørland og Bjugn kommuner, og;

⁵ Målene og innsatsområdene er hentet fra Utviklingsprosjektet (2015A) «Invitasjon til å gi tilbud på evaluering», s. 2, og Utviklingsprosjektet (2013A) «Forsvarsutvikling i Ørland og Bjugn. Prosjektbeskrivelse», s. 1-2.

- Utrede og planlegge tiltak for å skape vekst og utvikling ut over det basen vil generere.

Mer spesifikt har prosjektet følgende delmål:

1. Å utføre nødvendige plan- og utbyggingsoppgaver.
2. Å assistere Forsvarsbygg i nødvendige konsekvensutredninger.
3. Å planlegge for en utbygging av det kommunale tjenestetilbudet - samt annen nødvendig infrastruktur.
4. Å håndtere de negative effektene og interessekonfliktene som flybasen vil medføre for lokalsamfunnene, spesielt innenfor støy, landbruk, og miljø samt ulemper i anleggsfasen.
5. Å legge til rette for at aktivitetsveksten på flybasen kan føre til økt bosetting i kommunene i stedet for omfattende pendling. Dvs. å bidra til at Forsvaret får tilgang til tilstrekkelig personell og kompetanse.
6. Å legge til rette for tiltak for å integrere de nye innbyggerne i samfunnet.
7. Å utnytte flybasen til vekst og utvikling i det sivile næringslivet for å skape livskraftige lokalsamfunn med økt bosetting og varierte arbeidsplasser.

For å oppnå størst mulig effekt, skulle Utviklingsprosjektet fokusere på tre hovedområder:

1. Oppbygging av nødvendige støtte- og planleggingsressurser.
2. Nødvendige investeringer og økninger i den kommunale tjenesteproduksjonen.
3. Avbøtende og utviklende tiltak – som nødvendige kompenserende tiltak.

1.2 Hva som er evaluert

Norsk senter for Bygdeforskning har fått i oppdrag å evaluere bruken av bevilgningene til Utviklingsprosjektet opp mot målene som fremkommer av Ørland og Bjugn kommuner sin søknad om skjønnsmidler til Fylkesmannen i Sør-Trøndelag og prosjektbeskrivelsen for Utviklingsprosjektet, samt premissene for Fylkesmannens

tildeling av ekstraordinære skjønnsmidler til kommunene (Ørland kommune 2013, Utviklingsprosjektet 2013B, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag 2013). Utviklingsprosjektet er oppdragsgiver for denne evalueringen.

Oppdragsgiver ønsker en vurdering av⁶:

1. Utviklingsprosjektets organisering.
2. Prosjektets gjennomføring og resultat.
3. Analyse av gjenstående behov for å sikre en vellykket etablering av kampflybasen, og om ytterligere skjønnsmidler er nødvendig for å dekke disse behovene.

Når det gjelder det første punktet, Utviklingsprosjektets organisering, ba oppdragsgiver spesifikt om en vurdering om prosjektets organisering har styrket gjennomføringskraften, hva som har vært positivt og hva som har vært utfordrende med måten prosjektet har vært organisert på. Oppdragsgiver ønsket også at evalueringen vurderer om det ville vært mulig å gjennomføre prosjektets ambisiøse mål med annen organisering.

Videre ønsket oppdragsgiver, jamfør punkt 2 overfor, å få belyst om prosjektet har blitt gjennomført i henhold til mål og ambisjoner, samt om målene kunne vært oppnådd uten bevilgningen av skjønnsmidler. Samtidig ønsket oppdragsgiver å få evaluert hvilke utfordringer som gjenstår, og om rammene for prosjektet har stått i samsvar med de utfordringene som skulle takles.

Innenfor det tredje og siste punktet ønsket oppdragsgiver en vurdering av behovet for videre utviklingsarbeid i kommunene for å sikre en vellykket etablering av kampflybasen, om ytterligere tilførsel av midler er nødvendig for å løse de gjenstående oppgavene, og hvordan et slikt arbeid eventuelt bør organiseres.

Ørland kommune sto i etterkant av lokaliseringsvedtaket overfor store utfordringer i forhold til reguleringer, konsekvensutredninger, og håndtering av interessekonflikter, som ikke i like stor grad rammet Bjugn. Dette medførte at mye av Utviklingsprosjektets

⁶ Se Utviklingsprosjektet (2015A).

ressurser er brukt på oppgaver som ikke har vært relevante for Bjugn. Utviklingsprosjektets konsentrasjon i Ørland medfører også at arbeidet i Ørland er viet noe mer plass og oppmerksomhet i denne rapporten enn arbeidet i Bjugn. Dette er ikke en indikasjon på at samfunnsutviklingsarbeidet i Bjugn er mindre viktig, eller av en mindre kvalitet. Det er kun en refleksjon av at en større andel av skjønnsmidlene er brukt i Ørland.

Denne rapporten har i alt seks kapitler. Evalueringens metode beskrives i Kapittel 2. Kapittel 3 inneholder vurderingen av Utviklingsprosjektets organisasjon, Kapittel 4 omhandler prosjektets resultater, og Kapittel 5 beskriver videre utviklingsbehov. Til slutt, i Kapittel 6, presenteres noen råd for organisering av store, enkeltstående prosjekter på tvers av kommuner, samt råd for en vellykket etablering av Ørland hovedflystasjon (ØHF).

2. Metode

I evalueringsprosjekter er det viktig å være åpen ved å dokumentere metodikk og opplegg på en slik måte at andre kan ha mulighet for å få innsikt, og videre mulighet til å vurdere kvaliteten på arbeidet med tanke på resultatenes pålitelighet. Denne rapporten baserer seg på kvalitative intervju med personer som enten har tilknytning til Utviklingsprosjektet, eller på andre måter er relevante i forhold til prosjektet. I tillegg er det gjennomført dokumentanalyser av relevante rapporter og dokumenter.

2.1 Finansiering og objektivitet

For å kunne gjennomføre en god evaluering, er det helt essensielt å behandle det som skal evalueres upartisk og nøytralt. Der hvor partsinteresser er med og finansierer kan man risikere at det blir reist tvil rundt resultatenes upartiskhet. Dette evalueringsprosjektet er finansiert av Utviklingsprosjektet, og oppdraget, hva som skal evalueres og hva som faller utenfor evalueringens mandat, er gitt av dem. Dette er vanlig for denne typen evalueringsprosjekt som skal produsere kunnskap som skal inngå i en organisatorisk læringsprosess. Det er imidlertid evaluators selv som avgjør hvilke data som er relevante å samle inn og hvordan disse analyseres og tolkes. Analyser, konklusjoner og forslag i denne rapporten er med andre ord forskernes egne vurderinger og anbefalinger.

2.2 Kvalitative intervju

For å evaluere Utviklingsprosjektet i Ørland og Bjugn anså vi det som nødvendig med kvalitative intervju med sentrale personer både i og utenfor Utviklingsprosjektet. Personene i Utviklingsprosjektet er helt essensielle i forhold til å kunne få et godt innblikk i organiseringen, hvordan den har fungert og hva som kunne vært gjort annerledes. Det har også vært sentralt å intervju personer som ikke er ansatt i Utviklingsprosjektet for å få innblikk i hvordan de har oppfattet og erfart

Utviklingsprosjektet fra en annen posisjon enn de ansatte. Som en følge av tids- og budsjetttrammene for evalueringsprosjektet har vi vært nødt til å begrense antall informanter. Dette er ikke uvanlig. En mye brukt metode er å benytte strategisk utvalg av informanter. Metoden innebærer at man intervjuer de aktørene man antar er mest sentrale for å skaffe til veie informasjonen man må ha for å svare på evalueringens hovedmål. Metoden vil imidlertid gjøre at enkelte føler de ikke har blitt hørt. Vi har strategisk valgt ut de vi anser som sentrale for å kunne gi best mulig innblikk i organiseringen og resultatene i prosjektet, samt videre behov. Vi har intervjuet til sammen 20 personer fra styringsgruppa, ledelsen og enkelte ansatte i Utviklingsprosjektet, øvrige ansatte i kommunene, politisk ledelse, enkelte interessegrupper, samt Forsvarsbygg. Utbyggingen av ØHF og arbeidsområdet til Utviklingsprosjektet er så omfattende at vi innenfor evalueringens tids- og budsjetttrammer ikke har hatt mulighet til å intervju alle involverte parter. Vårt strategiske utvalg gir oss et godt datagrunnlag, som egner seg til å evaluere Utviklingsprosjektet og dets organisering opp mot målene på et noe overordnet nivå.

Dette prosjektet er i tråd med retningslinjene for personvern og er innmeldt til Norges Samfunnsvitenskapelige datatjeneste (NSD), personvernombudet for norsk forskning. Informantene er anonymisert så langt det lar seg gjøre.

2.3 Virkelighetsoppfatninger

Utbyggingen av landets fremtidige kampflybase på Ørland vil i ulik grad og på ulike måter berøre og ramme lokalsamfunnet, både i Ørland og i Bjugn. Det vil også ha konsekvenser og betydning regionalt, nasjonalt og internasjonalt. For enkelte har beslutningen om utbygging av kampflybasen vært utelukkende positivt, for andre har den vært svært krevende og utfordrende. En som bor i rød støysone og ser seg nødt til å flytte fra huset eller gården, vil ha en annen virkelighetsoppfatning enn en som ikke er støyberørt og kanskje til og med har fått seg jobb som følge av kampflybasen. Dette medfører at det eksisterer store forskjeller i holdningene, men også virkelighetsoppfattelsene knyttet til Ørland hovedflyplass. Det samme gjelder også i

forhold til Utviklingsprosjektet, hvor den personlige oppfattelsen av prosjektet i stor grad vil variere på bakgrunn av hvilken situasjon, posisjon og erfaringer man besitter. Med andre ord vil det i Ørland og Bjugn eksistere mange ulike «evalueringer» av Utviklingsprosjektet, som i større eller mindre grad samsvarer med vurderingene i denne rapporten. Vårt mål er å få et helhetlig overblikk og få frem ulike betraktninger for å foreta en best mulig vurdering av prosjektets organisering og resultat samt videre utviklingsbehov.

2.4 Dokumentgjennomgang

Evalueringen bygger også på gjennomgang av en rekke rapporter og dokumenter. Noen av disse, slik som årsrapportene for Utviklingsprosjektene (Utviklingsprosjektet 2013A og 2014) og utkast til sluttrapporten for landbruksprosjektet og enkelte møtoreferat er utarbeidet av Utviklingsprosjektets medarbeidere. Andre dokumentkilder er omfattende forskningsrapporter utført av uavhengige forskningsinstitusjoner, i tillegg til offentlige dokumenter og oppslag i media.

3. Prosjektets organisering

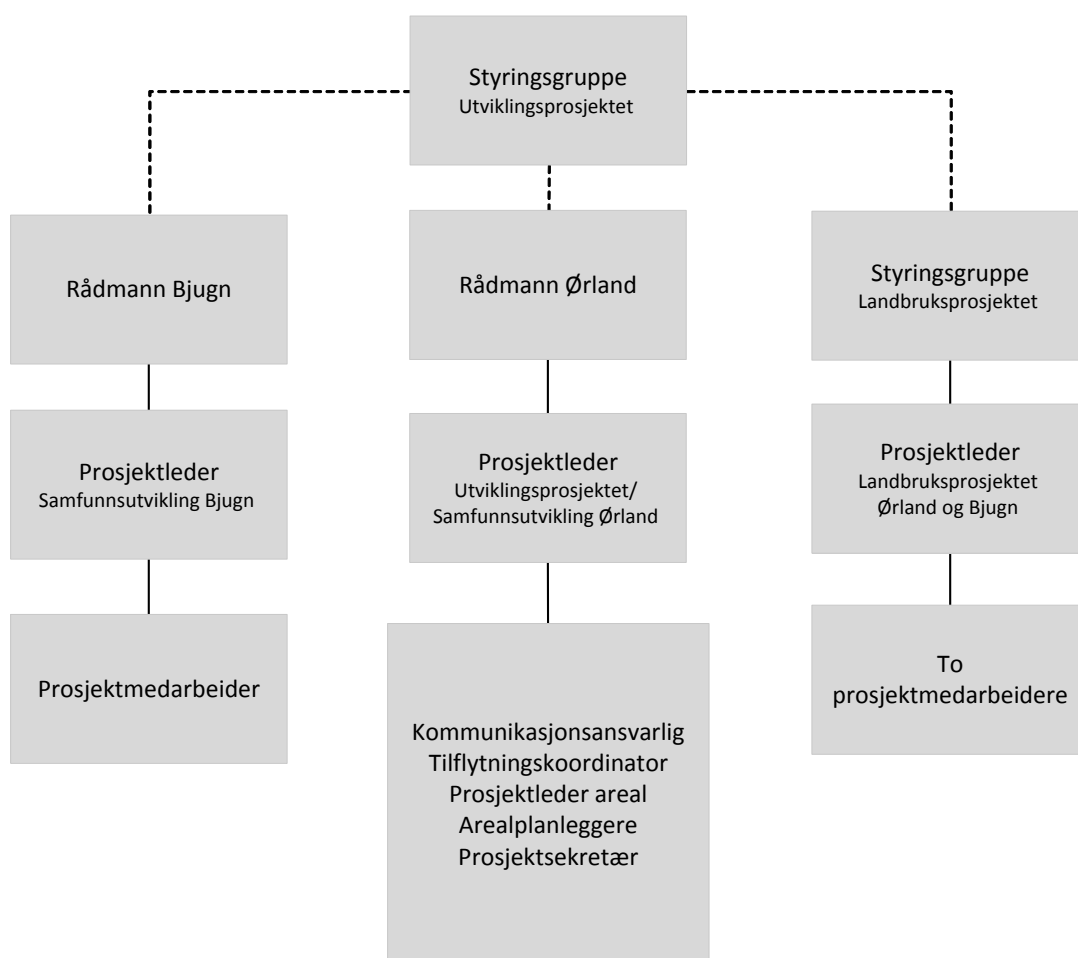
Dette kapitlet omhandler fordeler og utfordringer ved Utviklingsprosjektets organisering. Første del av kapitlet inneholder en beskrivelse av organiseringsformen. Deretter belyses hva som har fungert bra og hva som har vært utfordrende med en slik organisering med henblikk på gjennomføringskraft, politisk innflytelse og innbyggernes medvirkning.

3.1 Beskrivelse av prosjektets organisering

Organiseringen av Utviklingsprosjektet utviklet seg over tid. Det eksisterer ulike oppfatninger blant våre informanter av hvordan og hvorfor Utviklingsprosjektet fikk sin endelige organisasjonsform, noe som vitner om at ulike aktører fra starten av hadde ulike behov og ønsker for hva prosjektet skulle omfavne. Vi vil ikke gå inn på denne utviklingen eller disse forklaringene her. Det vesentlige for evalueringen er hvordan organiseringen faktisk har vært mesteparten av tiden. Vi vil imidlertid bemerke at det hadde vært en fordel for samarbeidet mellom prosjektets innsatsområder og på tvers av kommunene, dersom organiseringen hadde vært endelig klarlagt før de første ansettelsene ble gjort.

Siden Utviklingsprosjektet i løpet av det første året fant sin endelige form, har det vært organisert som et paraplyprosjekt med tre delprosjekt. Paraplyprosjektet, heretter kalt «Utviklingsprosjektet», har vært underlagt et styre bestående av Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, Sør-Trøndelag Fylkeskommune, samt rådmennene i de respektive kommunene. De tre delprosjektene består av Samfunnsutviklingsprosjektet i Ørland, Samfunnsutviklingsprosjektet i Bjugn, og Landbruksprosjektet i Ørland og Bjugn. I tillegg til å være underlagt Utviklingsprosjektets (paraplyprosjektets) styre på overordnet nivå, har Landbruksprosjektet hatt et eget faglig styre bestående av Landbruksdirektøren i Sør-Trøndelag, Sør-Trøndelag Bondelag, assisterende rådmann i Ørland og rådmannen i Bjugn. Videre har Samfunnsutviklingsprosjektene i Ørland og

Bjugn vært underlagt sine respektive rådmenn. Denne organisasjonsstrukturen er beskrevet i Figur 1.



Figur 1: Organisering av Utviklingsprosjektet⁷

Ørland kommune hadde arbeidsgiveransvaret for prosjektmedarbeiderne i Samfunnsutviklingsprosjektet i Ørland samt to av prosjektmedarbeiderne i Landbruksprosjektet, og Bjugn kommune for prosjektmedarbeiderne i Samfunnsutviklingsprosjektet i Bjugn samt en felles Controller for hele paraplyprosjektet. Dermed var de kommunalt ansatte prosjektmedarbeiderne også underlagt rådmennene i de respektive kommunene. Lederen for Landbruksprosjektet var utleid fra Fylkesmannen i Sør-Trøndelag.

⁷ I tillegg kommer en Controller som har ført regnskap for hele paraplyorganisasjonen.

Utviklingsprosjektets styringsgruppe har hatt myndighet over fordelingen av skjønnsmidlene mellom de tre delprosjektene, og de store linjene i hva de skulle kunne brukes til. Styringsgruppen for Utviklingsprosjektet mottok også tertialrapporter på aktivitet og økonomi fra alle tre delprosjektene (under ett), men ut over dette hadde delprosjektene ledere ansvar for fremdrift og prioriteringer.

3.2 Fordeler og utfordringer ved den valgte organisasjonsformen

Det er ikke uvanlig at kommuner danner prosjektgrupper for å løse store enkeltstående oppgaver, ei heller at fylkesmannen bistår kommuner med oppfølging og veiledning i bruken av skjønnsmidler, slik at de brukes på en mest mulig effektiv måte (Kommunal- og regionaldepartementet 2014). Det som kan betraktes som noe spesielt i dette tilfelle er at prosjektet involverte to kommuner og Fylkesmannen gikk inn som leder av styringsgruppa for Utviklingsprosjektet. Begrunnelsen for denne involveringen fra Fylkesmannen var blant annet å forhindre at det ble en kamp om midlene mellom de to kommunene som allerede var midt oppe i en relativt opphetet debatt om kommunesammenslåing, og for på sett og vis representere bevilgende myndigheters interesser. Det er en overveiende oppfatning blant de intervjuede som har vært direkte involvert i Utviklingsprosjektet at dette har fungert godt.

Både Ørland og Bjugn var i 2012 i en økonomisk situasjon med akkumulerte driftsunderskudd og økonomisk ubalanse. Siden skjønnsmidlene er øremerkede midler til spesifikke utviklingsformål i forbindelse med utbyggingen av kampflybasen, blir det i intervjuene trukket frem at det å arbeide i et eget prosjekt adskilt fra øvrige kommunale oppgaver var den mest ryddige organiseringen. Prosjektgruppen kan forstås som en ryddig og oversiktlig måte å disponere midlene, rapportere pengebruken inn til Fylkesmannen og organisere arbeidet spesifikt mot de definerte målene.

Gjennomføringskraft

De fleste informantene, både innenfor og utenfor Utviklingsprosjektet, er av den klare oppfatning av at det ikke hadde vært mulig å utrette så mye på så kort tid dersom utviklingsarbeidet ikke hadde vært organisert som et eget prosjekt. De begrunner først og fremst dette med energien som skapes når en gruppe jobber sammen mot felles mål under sterkt tidspress, og den motivasjonen som ble skapt av daglig leder i Samfunnsutviklingsprosjektet i Ørland. I tillegg kunne organiseringen virke skjermende slik at ansatte på prosjektet i mindre grad ble trukket inn i andre kommunale oppgaver utenfor de målene skjønnsmidlene skulle brukes for å oppnå. Slik kan en forstå prosjektorganiseringen å sikre en effektiv bruk av skjønnsmidlene.

Tidlig i prosessen så man at man manglet kompetanse for å kunne gjennomføre de store omveltningene og arbeidsoppgavene som utbyggingen av ØHF ville medføre. Resultatet ble at man måtte finne personer utenfor Ørland og Bjugn i forbindelse med flere av stillingene i Utviklingsprosjektet. I tillegg ble enkelte av de ansatte i Ørland kommunes linjeadministrasjon helt eller delvis overført til Samfunnsutviklingsprosjektet i Ørland, mens andre fortsatte fullt ut i kommuneadministrasjonen. Dette var på et tidspunkt da driftsbudsjettet i Ørland kommune var under innstramming, mens Utviklingsprosjektet hadde relativt god tilgang på økonomiske ressurser. Det at man i kommunen strammet inn budsjettet, mens noen ansatte ble hentet inn for jobbe i en organisasjon med god økonomi, påvirket arbeidsmiljøet i Ørland kommunes administrasjon. Enkelte i administrasjonen satt igjen med en følelse av at det eksisterte et A-lag og B-lag i kommunen. Denne følelsen forårsaket tidvis noe misnøye og demotivasjon blant de som ikke jobbet i Utviklingsprosjektet. I tillegg kunne noen av arbeidsoppgavene i Utviklingsprosjektet virke dels overlappende med enkelte av de eksisterende oppgavene i kommuneadministrasjonen, som også tidvis påvirket arbeidsmiljøet negativt.

For å bedre samarbeidsklimaet mellom Samfunnsutviklingsprosjektet og linjeorganisasjonen i Ørland ble det gjennomført månedlige faglunsjer for å orientere om Samfunnsutviklingsprosjektets arbeid, og for å invitere til å gi innspill og delta med

fagkunnskap. I perioder skrev Samfunnsutviklingsprosjektets leder ukentlige epostbrev som ble sendt til alle på rådhuset for å sikre god informasjonsflyt. Det ble også etablert lesegrupper i forbindelse med reguleringsplanen for ØHF, der fagledere fra driftsavdelingen i Ørland kommune sammen med Samfunnsutviklingsprosjektets ansatte hadde ansvar for ulike tema i konsekvensutredningene.

Basert på intervjuene virker organiseringen av Utviklingsprosjektet å ha vært et svært godt grep i forhold til gjennomføringskraft, mens det sannsynligvis ikke er en organisasjonsform som bør opprettholdes over lengre tid, blant annet av hensyn til arbeidsmiljøet i linjeorganisasjonen.

Politisk innflytelse

Utviklingsprosjektet ble, som beskrevet ovenfor, ledet av en styringsgruppe bestående av en representant fra Fylkesmannen og fra Fylkeskommunen, samt rådmennene i de to kommunene. Landbruksprosjektet hadde en styringsgruppe bestående av Landbruksdirektøren i Sør-Trøndelag, Sør-Trøndelag Bondelag, assisterende rådmann i Ørland og rådmannen i Bjugn. Det at det ikke var noen folkevalgte representanter i styringsgruppene har blitt kritisert fra flere hold med begrunnelse om at dette har medført at lokalt politisk nivå har hatt relativt liten mulighet til innflytelse over prioriteringene i prosjektet.

Byråkratiet utøver forvaltning og saksbehandling innenfor rammene av lov/forskrift, tildelingsbrev (øremerkede midler) og overordnede vedtak som kommunestyret har gjort som ledd i sin strategisk ledelse av kommunenes utvikling. Grenseoppgangen mellom forvaltning og politikernes ansvar for strategisk ledelse av kommunenes utvikling er vanskelig, og den vil være full av gråsoner. Hvorvidt denne grenseoppgangen har vært god nok innenfor Utviklingsprosjektet, er etter vår oppfatning et sentralt spørsmål for organisatorisk læring fra Utviklingsprosjektet og bruk av skjønnsmidler. For å vurdere dette må vi først se nærmere på kommunale inntekter og skjønnsmidler.

Kommunenes inntekter består som kjent av «frie inntekter», som kommunestyrene innenfor begrensninger gitt av staten gjennom lov og forskrift selv disponerer. De «frie inntektene» består av skatteinntekter, rammetilskudd fra staten over statsbudsjettet (og momskompensasjon). En del av rammetilskuddet går imidlertid ikke direkte til kommunene, men fordeles av Kommunal- og moderniseringsdepartementet årlig etter skjønn. Skjønntilskuddet skal kompensere for spesielle lokale forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet og andre faste tilskuddsordninger. Innenfor den fylkesvise tildelingen fra departementet fordeler fylkesmannen videre til fylkets kommuner (Kommunal og moderniseringsdepartementet 2014 og 2016).

Skjønnsmidler er penger som fordeles og benyttes etter statens og Fylkesmannens «skjønn». Skjønn er forenklet sett forvaltningens formelle handlingsrom til å treffe tiltak basert på egne vurderinger innenfor lovgivningens rammer. Dette er med andre ord ikke midler som nødvendigvis skal være underlagt direkte politisk styring/kontroll i kommunene som tildeles slike midler. Midlene er tildelt kommunen som *øremerkede midler*, og pengebruken skal rapporteres til fylkesmannen, som igjen rapporterer videre til departementet. Men det står heller ingen ting i retningslinjene om at politisk ledelse i kommunen ikke kan være involvert i styringsgruppen (Fylkesmannen i Sør-Trøndelag 2016A, Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016). I noen fylker trekkes nødvendigheten av politisk forankring frem særskilt (Fylkesmannen i Østfold 2014).

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag har utdypet de nasjonale retningslinjene for tildeling av skjønnsmidler. Disse retningslinjene deler Trøndelagskommunenes skjønnsmidler i tre potter: *grunnskjønn*, *søknadsskjønn* og *felles tiltak*⁸. Grunnskjønn skal ivareta den økonomiske siden av lokale forhold og ulikheter mellom kommunene i Sør-Trøndelag som er av mer permanent karakter, og som ikke blir godt nok ivaretatt i inntektssystemet eller gjennom andre faste tilskuddsordninger. Grunnskjønn blir fordelt etter en basismodell der midlene først fordeles som et likt beløp per innbygger til alle kommunene og deretter omfordelt etter kommunenes kostnadsnøkkel kalibrert til Sør-Trøndelag og antatte utgiftsvariasjoner innen spesifikke områder.

⁸ For tildelinger av skjønnsmidler for 2016 er Ny kampflybase å finne blant områdene som prioriteres.

Søknadsskjønn er midler som kommunene kan søke fylkesmannen om til å finansiere fornyings- og innovasjonsprosjekter, kommunespesifikke forhold og uforutsette hendelser. Felles tiltak omfatter «Fylkesgrep», som skal finansiere utfordringer av mer midlertidig karakter som er gjennomgående for flere av kommunene i fylket. Eksempler på dette er blant annet styrking av den regionale implementeringen av nasjonale føringer og satsningsområder. Disse midlene fordeles på bakgrunn av statistikk, egne modeller eller gjennom egne prosesser (Fylkesmannen i Sør-Trøndelag 2016A).

På grunnlag av søknaden om skjønnsmidler, som spesifiserer de konkrete målene som skal nås (presentert i denne evalueringens kapittel 1.1), ble Ørland og Bjugn kommuner tildelt skjønnsmidler (over tre år) på om lag ti millioner kroner fra Fylkesmannen i Sør-Trøndelag og om lag 20 millioner kroner fra staten (via fylkesmannen) (Fylkesmannen i Sør-Trøndelag 2013, 2014 og 2015). Tildelingene betegnes som ekstraordinære og er klassifisert som «fylkesgrep» (Fylkesmannen i Sør-Trøndelag 2016B).

Midlene som har finansiert Utviklingsprosjektet betegnes med andre ord som skjønnsmidler – midler som er øremerket i henhold til kommunenes søknad om slike midler. Skjønnsmidler tildeles som nevnt etter forvaltningens vurderinger (skjønn). Til tross for at dette er «forvaltningens midler», fremgår det av intervjuene våre at en lokalt er delt i synet på om politisk nivå har hatt god nok innflytelse over Utviklingsprosjektet. Noen informanter peker på at beslutningen om å søke om skjønnsmidler hadde god politisk forankring lokalt, og at man dermed har hatt den påvirkningen man kan ha innenfor rammene av skjønnsmidler. Informantene fra politisk hold som anser at de har hatt god innflytelse, trekker også frem at de har blitt holdt orientert om arbeidet og de har hatt de utarbeidede planene til politisk behandling. I vårt datamateriale er det videre informanter som peker på at politiske myndigheters muligheter til påvirkning har blitt styrket gjennom at en i prosjektet har hatt en utstrakt medvirkningsprosess, som blant annet omfatter tre kommunestyreseminar i Ørland, hvor politikerne ble invitert til å gi innspill på både kommuneplanprosessen og sentrumsplanene før de fikk den til formell behandling.

Andre informanter mener på den annen side at de folkevalgte hadde for lite innflytelse over prosjektet, da dette i stor grad ble administrert gjennom rådmennene i kommunene. I vårt datamateriale finnes utsagn som går på at fraværet av politisk ledelse i Utviklingsprosjektets styringsgruppe ikke er i samsvar med kommunelovens intensjon om at det er kommunestyret som er det øverste organ i spørsmål om økonomiske og tematiske prioriteringer. Slike utsagn kan bero på manglende kunnskap om begrensningene som ligger i ordningen med skjønnsmidler. I så fall er utfordringen pedagogisk og kan imøtekommes med en grundig gjennomgang av mulighetene og begrensningene som ligger i skjønnsmiddelordningen forut for kommunens vedtak om å søke slike midler. Samtidig åpner utsagnene for at den politiske forankringen i nivået under politisk ledelse i de to kommunene kan forstås som å ikke ha vært god nok. En slik situasjon er ikke uvanlig (Gjertsen og Farstad 2015; Frisvoll og Rye 2009). Slike utsagn kan imidlertid også vitne om en for dårlig grenseoppgang mellom forvaltningens utøvende oppgaver og kommunepolitikernes ansvar for strategisk ledelse av kommunens utvikling, herunder avklaring av interessemotsetninger på et overordnet nivå. Har det for eksempel vært tilstrekkelig politisk enighet om Utviklingsprosjektets spesifikke delmål, og har eventuell uenighet blitt godt nok håndtert før Utviklingsprosjektet ble operativt, eller har uenighetene forblitt uavklart og «pakket inn» i Utviklingsprosjektet?

For å vurdere dette videre må vi se på hva Utviklingsprosjektet har hatt som uttalte delmål. I listen over prosjektets delmål gjengitt i kapittel 1 er seks av sju klart utøvende i sin karakter. Det sjuende delmålet «Å utnytte flybasen til vekst og utvikling i det sivile næringslivet for å skape livskraftige lokalsamfunn med økt bosetting og varierte arbeidsplasser» er imidlertid formulert på en måte som gjør at det kan reises spørsmål om ikke dette er en politisk oppgave, som igjen aktualiserer spørsmålet om demokratisk underskudd.

Et neste spørsmål som da blir viktig er å vurdere, er hvorvidt det finnes et politisk handlingsrom og om man har utnyttet dette handlingsrommet. I retningslinjene for skjønnsmidler fremgår det ikke tydelig at politisk nivå i kommunen ikke kan være involvert på styringsgruppenivå. Vår vurdering er at dette er særlig viktig når det er et

samfunnsutviklingsprosjekt som finansieres med skjønnsmidler, og spesielt når et av delmålene er formulert som en politisk oppgave. I følge Kommunal- og regionaldepartementets retningslinjer er det fullt mulig å gi skjønnsmidler til prosjekt som har samfunnsutvikling som tema (Kommunal- og regionaldepartementet 2014). Samtidig er dette strategiske prosjekt som har betydning for hvilken retning utviklingen i to kommuner tar, noe som altså er et politisk ansvar. Et sentralt spørsmål blir da om det er tilfredsstillende nok at ordførernivået har vært involvert i beslutningen om å sende søknaden. Vår vurdering er at dette vil avhenge av hvor grundig den politiske forankringen var før prosjektsøknaden ble sendt. Her vil det være sentralt å vurdere om for eksempel delmålene var gjenstand for politisk behandling, og hvor dyp den politiske forankringen var (skjedde den på ordførernivå, formannskapsnivå, kommunestyrenivå eller i de politiske partienes lokale organer?). Hvilke grep man tok for å løse eventuelle politiske floker (kjøttvekta eller forsøk på dypere og mer varig avklaring etter forhandlinger) vil også kunne ha innvirkning her.

Det fremkommer av vårt datamateriale at ordførerne i begge kommunene var involvert i søknadsprosessen, og at det videre var de som underskrev søknaden. Bortsett fra det ble søknaden stort sett initiert og utformet av administrativt nivå i kommunene, i samarbeid med Fylkesmannen og Kommunal- og regionaldepartementet. Enkelte informanter viser til at dette kan ha sammenheng med at det i de to kommunene hadde vært et altoverveiende fokus på å få kampflybasen til Ørland, og da vedtaket kom, hadde ikke kommunepolitikerne hatt tid og mulighet til å tenke gjennom hva neste fase innebar. At rådmannen i Ørland kommune kom raskt på banen og så behovet for et utviklingsprosjekt, og økonomidirektøren så behov for å søke om eksterne midler for å finansiere det, må sies å være udelt positivt. Likeledes er det positivt at Fylkesmannen og KMD jobbet aktivt for å skaffe til veie en betydelig mengde ekstraordinære skjønnsmidler til prosjektet. At man ikke fikk en grundig lokalpolitisk prosess om søknadens innhold begrunnes delvis med den stramme tidsrammen som Stortinget satte for gjennomføring av reguleringsplanen for ØHF, og delvis av det faktum at skjønnsmidler ikke er frie midler som kommunestyrene rår over, men øremerkede midler tildelt etter Fylkesmannen (og statens) skjønn. Tilsagnet om midler fra

Fylkesmannen henviste til denne søknaden som beskrev relativt detaljert hva midlene skulle brukes til.

Ettersom bruken av skjønnsmidlene i stor grad vil definere på hvilke måter Ørland og Bjugn kommuner vil kunne utnytte fordelene og dempe de negative effektene av ØHF, er det likevel verdt å stille spørsmål om hvorvidt politisk nivå i større grad burde vært inkludert i utviklingen av søknadens innhold og fokus. Grenseoppgangen mellom forvaltning og politikernes ansvar for strategisk ledelse av kommunenes utvikling er som nevnt vanskelig. Det er mange gråsoner, og i et tilfelle som en statlig etablering av en hovedflystasjon med svært rask gjennomføring, kan en forvente at gråsonene vil kunne bli en kilde til konflikt. Hvorvidt grenseoppgangen har vært god nok innenfor Utviklingsprosjektet er et sentralt spørsmål for organisatorisk læring fra Utviklingsprosjektet og bruk av skjønnsmidler.

I prinsippet er det staten via Fylkesmannen som disponerer skjønnsmidlene, ikke de lokale kommunestyrene. Vi kan ikke se at hverken Kommunal og regionaldepartementet, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag eller administrativt nivå i Ørland og Bjugn har handlet i strid med gjeldende lover og regler for tildeling og oppfølging av skjønnsmidler. Når enkelte likevel mener at politisk nivå burde hatt mer innflytelse over midlene, kan det ha sammenheng med at det her er snakk om å tilpasse kommunene til en enorm statlig investering som kan få store konsekvenser for innbyggerne i lang tid fremover. I en slik situasjon er det forståelig at enkelte mener at et ekstraordinært samfunnsutviklingsprosjekt som mottar en ekstraordinær mengde skjønnsmidler bør være gjenstand for ekstraordinær politisk forankring. Om dette har vært tilfelle for Utviklingsprosjektet kommer i stor grad an på øyet som ser. Prosjektets ledelse fremhever de mange tiltakene som ble gjort for å sikre politisk forankring—ut over det som kreves av gjeldende lover og regler, mens andre savner ytterligere arenaer for innflytelse fra de folkevalgte. Det er nærliggende å tro at søknaden om skjønnsmidler fra kommunene ville vært gjenstand for en grundigere lokaldemokratisk prosess dersom tidsrammene for reguleringen av ØHF ikke hadde vært fullt så stramme.

Innbyggernes medvirkning

Utviklingsprosjektet virker å ha kjørt en inkluderende linje hvor de har holdt innbyggerne godt orientert, og gitt dem muligheter til å komme med innspill. Eksempler er folkemøter, møter med interessegrupper, en-til-en møter og kommunestyreseminarer med representanter for interessegrupper tilstede, utstillinger i kultursenteret, utviklingsblogg og Facebook med hyppig oppdatering. Dette innebærer med andre ord informasjon og aktiv involvering, ut over det plan- og bygningsloven legger opp til.

Likevel virker det som om Utviklingsprosjektets organisering som et relativt selvstående prosjekt har gjort det noe vanskelig for innbyggere og deres interesseorganisasjoner å vite hvem man skal forholde seg til i ulike spørsmål. Særlig gjelder dette i forhold til Landbruksprosjektet, hvor enkelte oppfatter det som forvirrende med tanke på at det eksisterer to styringsgrupper (se Figur 1 s. 22).

3.3 Konklusjon

Stort sett alle informantene er enige i at organiseringen av Utviklingsprosjektet i eget prosjekt på siden av kommuneadministrasjonene har vært heldig for resultatoppnåelsen. Ryddighet med hensyn på økonomi, lettere resultatoppfølging, og energien som følger av at en gruppe jobber mot klart definerte og avgrensede mål, er noen av hovedfaktorene som trekkes frem relatert til gjennomføringskraften i prosjektgruppen. Videre har det forhold at Fylkesmannen har vært representert i styringsgruppa fungert godt med hensyn på avverging og demping av konflikter.

Et nærliggende alternativ til den valgte organisasjonsformen som en selvstendig prosjektorganisasjon, ville vært å bruke skjønnsmidlene til å styrke de eksisterende administrasjonene i Ørland og Bjugn kommuner slik at det nødvendige planleggings- og utviklingsarbeidet kunne gjennomføres innenfor kommunenes linjeorganisasjon.⁹ Som vi har diskutert ovenfor, ville det sannsynligvis kunne gått utover

⁹ Andre alternativ kunne vært et kommunalt foretak hvor den ene eierkommunen kunne levere tjenester til den andre, eller et interkommunalt samarbeid/interkommunalt selskap (som ville gitt mulighet for et styre med involvering fra begge eierkommunene).

gjennomføringskraften til å utføre de nødvendige oppgavene dersom arbeidet hadde vært utført i de eksisterende linjeorganisasjonene. Dette ville ikke hatt betydning for den lokaldemokratiske innflytelsen på prosjektet, da det var finansiert av øremerkede skjønnsmidler og det ikke er krav om lokalpolitisk involvering ut over det man hadde i forbindelse med utformingen og gjennomføringen av Utviklingsprosjektet. Saksmengden og tidspresset ville også vært det samme, slik at de folkevalgte ikke ville hatt bedre tid til å sette seg inn i alle sakspapirene i forbindelse med den kommunale planleggingen. Strukturen i den daglige ledelsen av Utviklingsprosjektet var til å begynne med uklar og den endret seg over tid. Det kunne derfor noen ganger ha vært lettere for innbyggere som ønsket å fremme sine interesser (ut over i de forum som det ble lagt opp til) å forholde seg til en kjent organisasjon, med vanlige ansvars- og myndighetslinjer, i stedet for å måtte prøve å nøste opp i ledelsesstrukturen i og mellom de tre delprosjektene.

4. Utviklingsprosjektets resultat og rammer

Dette kapittelet vil ta utgangspunkt i delmålene til det overbyggende Utviklingsprosjektet, og belyse i hvilken grad prosjektet har vært gjennomført i henhold til mål og ambisjoner satt i søknaden om skjønnsmidler fra Ørland og Bjugn kommuner, samt tilsagnet av midler fra Fylkesmannen. Underkapittel 4.2 diskuterer hva graden av oppnåelse av delmålene betyr for oppnåelse av prosjektets hovedmål. Deretter vil underkapittel 4.3 vurdere om rammene for prosjektgjennomføringen har vært optimale for gjennomføring av prosjektets mål. Til slutt, i underkapittel 4.4, diskuteres om bevilgningen av skjønnsmidler har vært nødvendig for å lykkes med prosjektets hovedmål. (En oversikt over prosjektets hovedmål og delmål er gitt i Kapittel 1.1.)

4.1 Prosjektets resultater

Denne gjennomgangen av hva som er gjort i regi av Utviklingsprosjektet fokuserer på hovedtrekkene med henblikk på evaluering av resultatene, og vil ikke gi et fullstendig bilde av alt arbeidet som er utført i løpet av de om lag to og et halvt årene som prosjektet har eksistert. Vi viser til Utviklingsprosjektets årsrapporter (Utviklingsprosjektet 2013A og 2014) for mer detaljerte og omfattende fremstillinger av det utførte arbeidet.

Delmål 1: Å utføre nødvendige plan- og utbyggingsoppgaver

Utviklingsprosjektet har utført et svært omfattende arbeid med kommunale planer, samt reguleringsplanen av ØHF som ansees for å være svært kompleks. Arbeidet med alle planene har vært krevende på grunn kombinasjonen av kompleksitet, tidspress og interessen motsetninger. Planarbeidet ble vesentlig mer omfattende enn hva man hadde forutsett. Siden dette arbeidet er særdeles viktig fordi det danner forutsetninger for både avbøtende og kompenserende tiltak, samt for vekst og utvikling relatert til utvidelsen av kampflybasen, har man i Ørland prioritert dette fremfor enkelte andre oppgaver Utviklingsprosjektet kunne fokusert på.

Samfunnsutviklingsprosjektet i Ørland og Landbruksprosjektet la ned en mengde ressurser i innspill til Reguleringsplanen for ØHF og forberedelser til politisk behandling av den i Ørland kommunestyre. Det har vært viktig for Utviklingsprosjektet å overholde tidsfristen for vedtak av reguleringsplanen for ØHF uten at dette skulle gå på bekostning av arbeidets kvalitet. Staten kunne alternativt krevd å ta over ansvaret for planen, og dette ville fratatt lokaldemokratiet innflytelse over viktige forhold vedrørende etableringen av kampflybasen. Til tross for tidspress og flere runder med innsigelser til planen, ble den vedtatt av Ørland kommune innen den opprinnelige tidsfristen.

Tabell 1: Planer gjennomført av Samfunnsutviklingsprosjektet i Ørland

Fra kommunens planprogram

Arealplaner

- Kommuneplanens arealdel
- Områdeplan Sentrum Brekstad
- Områdeplan Brekstadbukta
- Lokaliseringen av Nye Hårberg skole
- Regulering av Ulsetmyra næringsareal
- Regulering av Brekstad Vestre næringsareal
- Regulering av Uthaug Havn
- Detaljplan/ illustrasjon Meieriparken
- Reguleringsplanen for ØHF

Samfunnsplaner

- Kommuneplanenes samfunnsdel
- Folkehelseplan (inkludert Temakart friluftsliv)
- Estetiske retningslinjer
- Samfunnssikkerhet- og beredskap (finansiert av Utviklingsprosj.)

Ut over kommunens planprogram

- Kommunedelplan for gang- og sykkelveier, samt turstier i Ørland
- Endring av reguleringsplan for del av Ottersbo III
- Illustrasjonsplan og teknisk plan for kirkegård/minnelund - 1. etappe

Note: I tillegg til planene vist i tabellen har Samfunnsutviklingsprosjektet i Ørland koordinert arbeidet med strategisk næringsplan, kulturminneplan, trafikkplan og trafikksikkerhetsplan, deltatt i flere kommunale og private reguleringsplaner. Forsvarsbygg har hatt ansvaret for selve utarbeidelsen av reguleringsplanen for ØHF.

Utviklingsprosjektet har for Ørlands vedkommende også vist at det er mulig å gjennomføre en parallellprosess for planer som ifølge kommuneloven skal komme etter hverandre i tid. Til tross for at denne parallellprosessen ble utført under sterkt tidspress, ble det lagt opp til omfattende inkludering av innbyggerne, ut over det som kreves av plan- og bygningsloven. Kommuneplanene har stort sett vært tatt godt imot av politisk nivå, med unntak områdeplanen for Brekstad som kommunestyret ikke godkjente ved første gangs behandling. Fylkesmannen har videre kommet med innsigelser til planen etter at den ble vedtatt i andre omgang, på grunn av de negative konsekvensene utfylling av Brekstadfjæra vil kunne medføre for det nasjonalt viktige våtmarksområdet.

Landbruksprosjektet har gjennomført enkel rullering av landbruksplanen for Bjugn og Ørland (som ble langt mer omfattende enn 'enkel rullering' i henhold til plan- og bygningsloven normalt innebærer) og bidratt til reguleringsplanen for ØHF. Ørland og Bjugn har i deler av perioden ikke hatt landbrukssjef, noe som har medvirket til at Landbruksprosjektet i stor grad har løst forvaltningsoppgaver.

For Bjugns vedkommende vedtok kommunestyret kommuneplanens samfunnsdel høsten 2012 og ny kommuneplanens arealdel våren 2013, altså før Utviklingsprosjektet kom i gang. Dette gav Samfunnsutviklingsprosjektet i Bjugn gode føringer å jobbe ut fra. Det ble lagt til grunn at Bjugn skal forberedes på høy vekst i folketallet de neste ti årene, og man har valgt å satse på at det meste av dette skal konsentreres til Botngård sentrum. Samfunnsutviklingsprosjektet har derfor gjennomført en omfattende og helhetlig planlegging av denne sentrumssatsingen. Det har videre vært invitert til utstrakt medvirkning, spesielt fra barn og unge, i planarbeidet.

Siden ØHF fysisk er plassert i Ørland, er det Ørland kommune som er planmyndighet for behandling av denne reguleringsplanen, mens Bjugn kommune har vært høringsinstans. Samfunnsutviklingsprosjektet i Bjugn har derfor hatt dialogmøter med Forsvarsbygg og Kampflybasen, både enkeltvis og med Ørland kommune, fylkesmannen, fylkeskommunen, og representanter fra Forsvarsdepartementet tilstede.

Tabell 2: Planer som Samfunnsutviklingsprosjektet i Bjugn har hatt ansvar for

<p><i>Godkjente planer</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Seter (areal til boligformål)• Botngård Øst (i hovedsak areal for bolig- og undervisningsformål)• Seterstranden (areal til næringsformål)• Seterfjæra (areal til bolig- og næringsformål)• Sentrumskjernen (areal til handel, overnatting, bolig, næring, idrettsanlegg, undervisningsformål, offentlige tjenester, mm)• Bekkfaret (areal til offentlig formål - barnehager, skoler, idrettsanlegg, helsetjenester - og bolig) <p><i>Plan som blir sluttbehandlet i kommunestyret i desember 2015</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Myrmo (areal til boligformål)

Utviklingsprosjektets alle tre delprosjekt har gjort et godt og omfattende planarbeid, og det er stor enighet blant de vi har intervjuet (både ansatte på prosjektet og andre berørte parter) at dette ikke ville vært mulig å få til uten bevilgningen av skjønnsmidler. Det fremkommer fra intervjuene at for de folkevalgte i Ørland kommune har denne hurtige fremdriften likevel vært en kilde til frustrasjon fordi sakspapirene til flere kommunestyremøter tett etter hverandre har vært svært omfattende, slik at de ikke har hatt kapasitet til å sette seg inn i viktige forhold før planene ble lagt frem for vedtak. Dermed kan man stille spørsmål ved om stortingsvedtaket om å gjennomføre reguleringsplanen for ØHF på såpass kort tid, samt Ørland kommunes vedtak (gjennom planstrategi og planprogram i 2013) om å gjennomføre de kommunale planene innen det samme tidsrommet, har ført til en viss grad av demokratisk underskudd i kommunene.

Delkonklusjon 1:

Utviklingsprosjektet har utført et omfattende planarbeid. Utføringen av nødvendige plan- og utbyggingsoppgaver anses som gjennomført i henhold til målsettingen.

Delmål 2: Å assistere Forsvarsbygg i nødvendige konsekvensutredninger

Samfunnsutviklingsprosjektet i Ørland og Landbruksprosjektet har til sammen gjennomgått og behandlet alle konsekvensutredninger i forbindelse med reguleringsplanen for ØHF. Det har også vært en utstrakt dialog og prosess mot stortingspolitikere og departement. I tillegg ble det i Ørland opprettet tematiske lesegrupper hvor fagansvarlige gjennomgikk konsekvensutredningene etter tema med hensyn på forhold som de mente ville bli negativt påvirket av etableringen av kampflybasen, og forhold som kunne bidra til vekst og utvikling. Disse forholdene ble kommunisert til Forsvarsdepartementet.

Arbeidet med konsekvensutredningene har tidvis vært svært krevende, da det har vært endel uenighet, spesielt mellom Samfunnsutviklingsprosjektet i Ørland og Ørland kommune på den ene siden, og Forsvarsbygg på den andre, med hensyn til støygrenser samt manglende avklaring rundt finansiering av avbøtende tiltak. Det er verdt å fremheve at Samfunnsutviklingsprosjektet i Ørland tilegnet seg bred kunnskap om støygrenser samt de helsemessige konsekvenser av disse, og på bakgrunn av dette stilte Ørland kommune kritiske spørsmål til de støygrenser som var foreslått i førstegangsbehandling av reguleringsplanen. Kommunen ba om vurdering fra Fylkesmannen som kom med et klart råd til kommunen om å skjerpe krav til innendørs støynivå etter isolering, og hvilke utendørs støynivå som burde være grense for tilbud om innløsning i reguleringsbestemmelsene. Etter en omfattende møteserie for medvirkning i høringsperioden, og flere runder med politisk behandling i Ørland kommunestyre, ble de gjenværende innsigelser fra Forsvarsbygg angående støynivå bare delvis tatt til følge, og reguleringsplanen endte derfor opp til behandling hos Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Her fikk Ørland kommune medhold i støynivåspørsmålet, langt på veg som følge av arbeid utført av Utviklingsprosjektet.

Konsekvensutredningene som Utviklingsprosjektet har forberedt til politisk behandling er listet opp i tabell 3.

Tabell 3: Konsekvensutredninger som Utviklingsprosjektet har gjennomgått og behandlet.

<p>Konsekvensutredninger</p> <ul style="list-style-type: none">• Arealbruk• Støy• Landbruk• Naturmiljø• Kulturminner og kulturmiljø• Landskap• Lokalklima• Nærmiljø og friluftsliv• Forurensning. Utslipp til luft, vann og grunn• Infrastruktur, vegnett og transportsystem• Energibruk og energiløsninger• Lokal og regional utvikling i tilknytning til tiltaket• Befolkningens helse

Landbruksprosjektet har videre bistått Forsvarsbygg i forbindelse med reguleringen av ØHFs konsekvenser for landbruksnæringen i de røde og gule støysonene, og har her jobbet for å ivareta interessene til støyutsatte bønder, og bønder som har mistet jord. Dette ble sett som et viktig ledd i arbeidet for Utviklingsprosjektets delmål om å håndtere de negative effektene og interessekonfliktene, spesielt innenfor landbruk og støy.

Delkonklusjon 2:

Det fremstår etter intervjuer med begge parter, samt dokumentgjennomgang av relevante rapporter, at samfunnsutviklingsprosjektet i Ørland og Landbruksprosjektet har gjennomført et grundig og omfattende arbeid med konsekvensutredninger, og at assistansen til Forsvarsbyggs arbeid med konsekvensutredninger er gjennomført i henhold til målsetningen.

Delmål 3: Å planlegge for en utbygging av det kommunale tjenestetilbudet – samt annen nødvendig infrastruktur

For Samfunnsutviklingsprosjektet i Bjugn har arbeidet med planlegging av tjenestetilbud og infrastruktur gått hånd i hånd med arbeidet med de ulike reguleringsplanene. I de vedtatte reguleringsplanene har det vært et vesentlig moment å samarbeide med de ulike tjenesteområdene i kommuneorganisasjonen om en planlegging som gjør at det fremtidige tjenestetilbudet kan effektiviseres.

Samfunnsutviklingsprosjektet i Ørland har ledet prosessene for planlegging av tjenestetilbud med utgangspunkt i planstrategien og i kommuneplanens samfunnsdel. Prosjektet har også vært sentrale i dialogen og argumentasjonen rundt flytting av Hårberg barneskole bort fra hovedporten og til en mindre støyutsatt og mer sentrumsnær del av Brekstad, og planlegging av ny sykkel- og gangvei. Kommunalsjefene har hatt det overordnede ansvaret for direkte tjenesteproduksjon, dermed har det vært utfordrende for Samfunnsutviklingsprosjektet i Ørland å bidra i tilstrekkelig grad til planlegging og tilrettelegging av tjenestetilbudet.

Av intervjuene fremgår det at man så for seg at planleggingen av utbyggingen av det kommunale tjenestetilbudet og annen infrastruktur skulle komme etter at det viktigste arbeidet med kommuneplanen og reguleringsplanen for ØHF med konsekvensutredninger var unnagjort. Det innledende planarbeidet krevde mye mer ressurser enn man hadde sett for seg, og dette arbeidet måtte prioriteres både av hensyn til de pålegg kommunen hadde fått av Stortinget med hensyn til tidsfrister, og fordi disse planene danner avgjørende premissgrunnlag for lokalsamfunnets tilpasning til utbyggingen av ØHF.

Delkonklusjon 3:

Planleggingen for en utbygging av det kommunale tjenestetilbudet samt annen nødvendig infrastruktur er i hovedsak utført i henhold til målsettingen.

Delmål 4: Å håndtere de negative effektene og interessekonfliktene som flybasen vil medføre for lokalsamfunnene, spesielt innenfor støy, landbruk, miljø, samt ulemper i anleggsfasen

Håndtering av de negative effektene og interessekonfliktene som flybasen vil medføre for lokalsamfunnene har vært noe av det mest krevende for hele Utviklingsprosjektet.¹⁰ Dette delmålet skiller seg fra de andre delmålene ved at det i større grad også innebærer arbeid på et område sterkt preget av følelser. Gårder og eiendommer er og kommer til å bli innløst, og mange er nødt til å leve med svært stor usikkerhet i forhold til fremtiden (Spilsberg mfl. 2013). Med andre ord er dette uhyre krevende for de rammede, og dermed også et krevende og utfordrende område å arbeide med. Man kan argumentere for at interessekonflikter nesten er uunngåelig i en så stor omveltning som kampflybasen medfører. Samtidig er det viktig å arbeide for å minimalisere ulempene, belastningene og dermed konfliktene, og bidra til at berørte parter får den assistanse og den hjelp som er mulig innenfor gjeldende rammer.

Utviklingsprosjektet, inkludert Landbruksprosjektet, har arbeidet med å håndtere de negative effektene flybasen vil medføre lokalt på flere måter. Samfunnsutviklingsprosjektet i Ørland har lagt mye ressurser i å endre støygrensene i forhold til avbøtende og kompensere tiltak til fordel for de berørte innbyggerne. Det fremkommer i intervjuene at dette arbeidet var krevende, både teknisk og ressursmessig, for de som arbeidet på dette området.

I tildelingen av skjønnsmidlene var det anbefalt at tilflytningskoordinatoren også skulle benyttes til å ivareta de som må flytte internt i kommunen som følge av støyproblematikken. Tilflytningskoordinatoren har arbeidet med berørte privatboliger (ikke landbrukseiendommer) for å se på muligheter og løsninger. Handlingsrommet var likevel oppfattet som begrenset til å lytte og foreslå muligheter for nye boligområder.

¹⁰Dette delmålet gjelder i hovedsak Ørland da Bjugn ligger utenfor støysonene, og interessekonfliktene derfor er av en noe annen karakter enn de vi diskuterer her.

Samfunnsutviklingsprosjektet i Bjugn har i forbindelse med å dempe interessekonflikter jobbet med å sikre befolkningen i forhold til militære aksjoner og terror, og sambruk i de utfordrende klausuleringene som Forsvaret har lagt på store havområder utenfor Bjugn.

Det er gjennomført samtale med flere, og det er i kommuneplanens arealdel vedtatt at de som må flytte på grunn av støy skal prioriteres og få tilbud om større tomt. Hittil er om lag ti prosent av nærmere to hundre hus ferdig innløst, slik at denne prosessen er ikke ferdig. De fleste av disse er i dialog med Forsvarsbygg vedrørende innløsning av eiendommene.

Relatert til støy og bomiljø er vårt inntrykk at ansatte i Utviklingsprosjektet, og da spesielt Landbruksprosjektet, har opplevd en vanskelig balansegang mellom forvaltningens juridiske begrensninger i forbindelse med å involvere seg i privatrettslige spørsmål og tvister på den ene siden, og på den andre siden å følge opp Rambøll-rapportens (Spilsberg mfl. 2013) anbefaling om å bistå de mest støyutsatte innbyggerne ut over kommunens formelle ansvar. Denne begrensningen gjelder også for Utviklingsprosjektets (inkludert Landbruksprosjektets) assistanse til Forsvarsbygg, der ansatte har vært involvert som sakkyndige enkeltsaker. Flere av de ansatte i Utviklingsprosjektet viser til at de som kommunale forvaltere ikke har lov til å blande seg inn i innbyggerses privatrettslige forhold, og at de dermed har måttet forholde seg innenfor dette handlingsrommet. I en krevende og betent situasjon som denne kan man anta at en involvering med begrenset handlingsrom kan gi grunnlag for økt frustrasjon hos enkelte. Motsatt er fravær av involvering heller ingen ideell løsning. Rambøll-rapporten mente støy og bomiljø i Ørland er et område hvor det kan forventes høy grad av konflikt de kommende årene, og at kommunen blir ansvarliggjort utover sitt formelle ansvar i de fleste tilfeller hvor ulike innbygger-grupper rammes.

«Dette innebærer at, uavhengig av om det er kommunen som sitter med det formelle ansvaret eller ikke, vil berørte parter forvente at kommunene aktivt bistår og ordner opp for dem i de tilfeller hvor en tredjepart agerer på tvers av deres interesser. Fra et innbyggerperspektiv vil det i slike tilfeller være viktig at kommunen står på de berørtes side» (Spilsberg mfl. 2013: 63).

Kommunen, inkludert Samfunnsutviklingsprosjektet i Ørland og Landbruksprosjektet, har begrenset formelt handlingsrom og rammer til å være behjelpelig. Samtidig påpeker Rambøll-rapporten at kommunen (inkludert de nevnte prosjektene) har et ansvar for å

være behjelpelig. Dette gir grobunn for frustrasjon. På den ene siden skapes forventninger om at kommunen skal ordne opp, på den andre siden er det formelle grenser for hva den kan ordne opp i. Ser man på hva Landbruksprosjektet har gjort innenfor delmål 4 om de negative effektene og interessekonfliktene som flybasen vil medføre for lokalsamfunnene, fremkommer det at de har arbeidet med reguleringsplanen og konsekvensutredninger for ØHF. I tillegg har de bidratt til, og delfinansiert, et prosjekt som fokuserte på å revitalisere støyutsatt landbruk (Pettersen m.fl. 2015), Videre har de fulgt opp anbefalingene fra rapporten fra dette prosjektet som i hovedsak resulterte i tiltaket Gårdsråd, som skal gi rådgivning for gårdsbruk i rød støysone.

Etter ønske fra Forsvarsbygg og Ørland kommune har innbyggerne i gul og rød støysone organisert seg i kretsvisse grupper med et felles styre som går under navnet Støygruppa. Det fremgår av enkelte av våre intervju at samarbeidet mellom Landbruksprosjektet og Støygruppa har fungert dårlig, og situasjonen ser ut til i stor grad å være preget av konflikter. Støygruppa ønsker større grad av involvering og påvirkning, mens Landbruksprosjektet savner anerkjennelse av det arbeidet de har gjort.

Rapporten fra prosjektet om å revitalisere støyutsatt landbruk¹¹ viser forståelse for at de mest støyutsatte bøndene uttrykker behov for mer støtte fra storsamfunnet:

«Plan- og reguleringsarbeid og forberedelse av oppgjør mellom grunneierne og tiltakshaver, krever stor arbeidskapasitet og kompetanse også blant grunneierne. Utilstrekkelig faglig støtte til grunneierne bidrar til at usikkerheten blir unødig stor. Vi mener det er grunn til å stille spørsmål ved om grunneierne har hatt tilstrekkelig faglig støtte og veiledning i arbeidet med å analysere og håndtere premissgivende kommunalt planarbeid, dialog med samfunnsutviklingsprosjektene, avklaringer med tiltakshaver, samt oppfølging av vedtatt planverk. Det er ikke gitt at samfunnet skal tilfredsstille alle ønsker om juridisk og faglig støtte for å ivareta private grunneierinteresser.

¹¹ Bygdeforskning samarbeidet med NILF om denne rapporten. Bygdeforskning hadde ansvaret for å kartlegge de støyutsatte bøndenes situasjon.

Kostnadene for samfunnet av den økte usikkerheten bør imidlertid vektlegges. Oppgavene er komplekse og utfallene av reguleringsplaner, innløsnings- eller kompensasjonssaker har stor betydning for den enkelte husholdningen. Det er krevende å være grunneier og samtidig skulle representere fellesskapet av grunneiere. Basert på intervjuene med grunneiere og vår kjennskap til plan- og gjennomføringsprosessen, er det forståelig at grunneierne etterlyser mer faglig støtte og veiledning» (Pettersen mfl 2015: 3).

Søknaden om skjønnsmidler som tilsagnet fra Fylkesmannen refererer til i tildelingen, nevner flere steder behovet for midler til å bistå beboere og bønder i de mest støyutsatte områdene, og viser spesifikt til Rambøll-rapportens diskusjon vedrørende kommunens ansvar for dette, ut over det rent formelle/juridiske. Det relativt tunge fokuset på de mest støyutsatte gruppenes behov for støtte i forbindelse med avbøtende og kompenserende tiltak, både i Rambøll-rapporten og i søknaden om skjønnsmidlene, kan ha bidratt til å skape forventninger som Utviklingsprosjektet (og spesielt Landbruksprosjektet) ikke har hatt handlingsrom til å innfri. Landbruksprosjektet har, blant annet i møte med bøndene, informert om at formålet med prosjektet i første rekke er å opprettholde og utvikle landbruksproduksjonen i Ørland og Bjugn. Likevel kan man anse det som nærmest uunngåelig at det oppstår forventninger i situasjoner hvor det er snakk om store summer som også er tiltenkt arbeid rettet mot støyberørte.

I hvilken grad har Samfunnsutviklingsprosjektet i Ørland, og særlig Landbruksprosjektet, gjort nok for å oppnå målsetningene om å håndtere de negative effektene og interessekonfliktene som flybasen vil medføre for lokalsamfunnene, spesielt innenfor støy og landbruk? Konklusjonen er til en viss grad avhengig av hvilke parter man snakker med. Noen av konfliktene kan anses som en konsekvens av at det er blitt en forventningsbrist knyttet til Utviklingsprosjektets arbeid med å håndtere de negative effektene og interessekonfliktene. Forsvarsbygg rapporterer om et positivt samarbeid med Landbruksprosjektet, mens Støygruppa rapporterer om misnøye og mangel på samarbeid. Beslutningen om å etablere en ny hovedkampflybase vil nødvendigvis medføre utvikling som vil fortrenge aktivitet og kvaliteter som i dag finnes på Ørlandet. Interessekonflikter i en så stor omveltning som ØHF medfører er

slik sett uunngåelig. Det er viktig at det arbeides for å minimalisere konfliktene, skape erkjennelse av situasjonen og bidra til at berørte parter får den assistanse og den hjelp som er mulig innenfor gjeldende rammer. En stor utfordring blir derfor å ha tilstrekkelig kunnskap om og evne til å kommunisere hva gjeldende rammer er for nettopp å redusere konflikter som oppstår på grunn av forventningsbrist. Dette er en både utakknemlig og krevende oppgave.

Delkonklusjon 4:

Håndteringen av de negative effektene og interessekonfliktene som flybasen vil medføre for lokalsamfunnene, spesielt innenfor støy, landbruk, og miljø, samt ulemper i anleggsfasen, kan betraktes som gjennomført i henhold til målsettingen. Som følge av at dette er et område hvor det er sterke følelser involvert, og hvor storsamfunnets beslutning medfører store belastninger for en liten gruppe av innbyggerne, vil det likevel være behov for vesentlig arbeid innenfor dette området i Ørland kommune fremover. For evaluator fremstår det som viktig at det fortsatt arbeides for å minimalisere konfliktene, skape erkjennelse av situasjonen og bidra til at berørte parter får den assistanse og den hjelp som er mulig innenfor lovmessige rammer. Heri ligger det å skape en omforent erkjennelse av hva som er faktisk mulig for Ørland kommune å bidra med av assistanse.

Delmål 5: Å legge til rette for tiltak for at aktivitetsveksten på flybasen kan føre til økt bosetting i kommunene i stedet for omfattende pendling. Dvs. å bidra til at Forsvaret får tilgang til tilstrekkelig personell og kompetanse

ØHF er avhengig av en forsvarsspesifikk spisskompetanse, og det nåværende fagmiljøet i Bodø vil på kort sikt være den største leverandøren av forsvarspersonell. Det er stor usikkerhet knyttet til hvor mange av dagens ansatte ved Bodø Hovedflystasjon som faktisk vil flytte til Ørland eller Bjugn. Det antas at de aller fleste vil velge å pendle inn som ukependlere fra f.eks. Bodø. I søknaden om skjønnsmidler ble det vektlagt at det er viktig å sette inn flere tiltak for å sikre at flest mulig bosetter seg i området rundt basen, noe som vil gagne både Forsvaret (ved at de har tilstrekkelig og stabil tilgang på

arbeidskraft) og Ørland og Bjugn kommuner. I tillegg til at Forsvaret ville iverksette ulike tiltak for å styrke innflytting, ble det fremhevet som viktig at også kommunene gjorde dette.

Både tilflyttingskoordinator, kommunikasjonsrådgiver og lederne for begge samfunnsutviklingsprosjektene har arbeidet målrettet med å markedsføre Ørland og Bjugn som gode vertskommuner. I Ørland er dette gjort ved spre informasjon om tilbud og aktiviteter i lokalsamfunnet via ulike kommunikasjonsverktøy som blogg, Facebook, Instagram, hjemmesider og brosjyrer. Dette gjelder markedsføring av tilbud og aktiviteter som allerede finnes i Ørland, og videre markedsføring knyttet til tilbud og aktiviteter i regi av Utviklingsprosjektet. Denne markedsføringen har vært systematisk, og der man har forsøkt å tilpasse tilbud til barnefamilier så vel som unge personer i Forsvaret. En utfordring har vært å nå de som bor inne på stasjonen.

Bolyst er naturlig nok svært viktig for å få økt bosetting og livskraftige lokalsamfunn. Attraktive bomiljø med arenaer der folk møter folk, trekkes frem som sentralt for å skape bolyst. Dette har vært grunnleggende for sentrumsplanene for Brekstad, med utarbeidelse av lekeplasser, torg, parker og allmenninger. Et eksempel er Meieriparken der man inkluderte barn og unges ønsker i byggingen av første trinn i en ny park i Brekstad. I tillegg har begge kommunene vært opptatt av å tiltrekke seg nye innbyggere gjennom å planlegge attraktive botilbud for nytilsatte ved ØHF, og de har hatt en dialog med Forsvarsbygg om muligheter for bygging av sentrumsnære forsvarsboliger.

Samfunnsutviklingsprosjektet i Bjugn har også drevet utstrakt profileringsarbeid med informasjonsmøter, markedsføring og diverse foredrag både i og utenfor Bjugn, og arrangement av konferanser. Det er også dannet en tilflytterforening. Da samarbeidsklimaet mellom Ørland og Bjugn ble forverret som følge av at sammenslåingsprosessen havarerte, ble det vanskelig for enkelte å være tilstede i begge kommuneadministrasjonene, og Utviklingsprosjektets tilflyttingskoordinator og kommunikasjonsrådgiver fokuserte i hovedsak på Ørland. For å løse denne spesielle situasjonen ble det på dette tidspunktet fordelt midler mellom kommunene basert på de behov hver av kommunene mente de hadde innenfor dette området. Videre har

Samfunnsutviklingsprosjektet hatt et utstrakt samarbeid med Bjugn frivilligsentral, tilflytterforeningen, andre frivillige lag og foreninger, kommuneorganisasjonen, samt utviklingsselskapet og næringsforeningen.

Det er svært utfordrende å få de mange godt etablerte familiene til forsvarsansatte å flytte fra Bodø til Ørland - Bjugn. I flere av intervjuene med ansatte i Utviklingsprosjektet kommer det frem at de oppfatter en del negativitet knyttet til Ørland blant bodøværingene, og et stempel som «en øde øy uten tilbud». Det er naturlig å anta at slike stereotyper kan virke ødeleggende på omdømme, og kan ha innvirkning på tilflyttingen til Ørland og Bjugn. Det fremheves at dette kan være en konsekvens av mangel på kunnskap om området, og Utviklingsprosjektet har forsøkt å håndtere dette med utgangspunkt i flere tiltak. Blant annet har man jobbet tett opp mot magasinet Briefing Fosen som sendes ut til Forsvaret, der man har forsøkt å systematisk markedsføre aktiviteter som skjer i nærmiljøet som kan være aktuelle for målgruppen. Et eksempel er at man startet en serie i bladet som tok sikte på å vise frem de mange lag og foreninger som eksisterer i Ørland og Bjugn.

Det fremkommer at det er vanskelig for Utviklingsprosjektet å få informasjon fra Forsvaret om nøyaktig hvor mange som har kommet til ØHF, men det fremheves at det likevel ikke er noe tvil om at det er færre enn hva man hadde regnet med. Det viser seg at ansettelse og overføring av personell tar lengre tid enn først antatt.

En sentral utfordring kan være knyttet til det å bedrive kommunikasjonsarbeid til riktig målgruppe. Det later til at Utviklingsprosjektet har fokusert mye på integreringen av tilflyttere og kommunikasjonsarbeid lokalt, men noe mindre overfor potensielle tilflyttere. Selv om arbeidet med omdømmearbeid lokalt og opp mot basen er essensielt, påpekes det at omdømmebygging ikke bare må skje lokalt, men også rettet mot potensielle tilflyttere. Det er med andre ord viktig å bedrive kommunikasjonsarbeid og omdømmebygging også utover de som allerede har flyttet til Ørlandet eller Bjugn.

Ordførere og prosjektledere fra Ørland og Bjugn har besøkt Bodø og orientert om Ørland-Bjugn til forsvarsansatte. Utviklingsprosjektet har også vært i Bodø og Rygge

for å orientere om lokalsamfunnet i Ørland og Bjugn i plenumsmøter, samt etablert Ørlandsambassadører i Texas, hvor F35 pilotene er på opplæring. Dette arbeidet fremstår som utfordrende ettersom potensielle tilflyttere er en vanskelig gruppe å arbeide mot, blant annet fordi den ikke er klart definert og dermed praktisk vanskelig å nå.

Vi tolker kommunikasjonen mot Forsvaret som tidvis utfordrende, og et problem kan være mangelen på en relevant og god samtalepartner som kan fungere som en formidler. Ørland kommune planlegger å ansette en Forsvarskoordinator. Dette er en stilling som potensielt kan styrke kommunikasjonen og samarbeid mellom Forsvaret og kommunene relatert til «potensielle tilflyttere». Om ikke direkte, så kan en slik stilling legge grunnlaget og åpne dører for videre arbeid med tilflytning og integrering for kommunene. Det er her sentralt å finne en god balanse som både kommunene og Forsvaret kan være tilfreds med.

Delkonklusjon 5:

Arbeidet med å legge til rette for tiltak for at aktivitetsveksten på flybasen kan føre til økt bosetting i kommunene i stedet for omfattende pendling, er hovedsakelig utført etter målsettingen. Et mer omfattende samarbeid med Forsvaret rettet mot potensielle tilflyttere kan bidra til ytterligere kontaktflate og til å nå flere grupper i markedsføringen.

Delmål 6: Å legge til rette for tiltak for å integrere de nye innbyggerne i samfunnet

Foruten et ønske om at nye innbyggere skal trives og bli boende, har motivasjonen for dette arbeidet vært å bidra til å gi Ørland og Bjugn et godt omdømme slik at flere skal få lyst til å bosette seg i kommunene. Integrering av nye innbyggere samt markedsføring og kommunikasjon er sentralt i dette arbeidet. Kommunikasjonsrådgiveren og tilflytningskoordinatoren har samarbeidet tett, blant annet gjennom tiltaket *Ørlandsambassadørene* – der ørlendinger kan melde seg og være en slags «fadder» som

tar ekstra vare på nye tilflyttere. Det er i den forbindelse blant annet blitt arrangert turer i nærområder for å vise tilflyttere turmuligheter, samtidig som de har mulighet til å bli kjent med hverandre. Ambassadørene har også banket på dørene til samtlige nye innbyggere – for å si velkommen og for å overrekke en liten velkomstgave fra kommunen.

Ørlandsambassadørene har også en målsetning om å motivere lag og foreninger, samt befolkningen for øvrig, til å ta vare på de nye tilflytterne. Det vektlegges at små ting kan være nok til at tilflytterne føler seg ivaretatt og godt mottatt, og at kommunikasjonen og oppmerksomheten rundt dette er viktig. Et eksempel på at kommunikasjonen lokalt har fungert bra er gode oppmøter på folkemøter, og tidvis gode oppmøter på turer. Dette er likevel noe som krever kontinuerlig oppfølging, og tilflytningskoordinatoren og kommunikasjonsrådgiveren har vært nødvendige for å etablere og opprettholde de ulike tiltakene som sikter på å integrere de nye tilflytterne.

I Bjugn har frivilligsentralen og tilflytterforeningen gjort mye godt arbeid for å tiltrekke nye innbyggere. Tilflytningskoordinatoren var i utgangspunktet tiltenkt å arbeide både med Ørland og Bjugn, men endte, av tidligere nevnte grunner, med å arbeide kun med Ørland. Det fremgår fra intervjuene at en mangel på en arena for samhandling kan ha bidratt til at det på enkelte plan var totalt fravær av samarbeid. Det er nærliggende å anta at tilflytningskoordinatoren og kommunikasjonsrådgiveren kunne ha blitt bedre benyttet aktivt mellom to kommuner, i stedet for at den kun forholdt seg til en. Det er likevel verdt å nevne at tilflytningskoordinatoren har hatt samarbeid med blant annet frivillighetssentralen i Bjugn.

Den pågående «Mulighetsstudien» om tilflytning til Ørlandet og Bjugn, har basert på en spørreundersøkelse funnet at de fleste tilflyttere føler seg godt mottatt (Rambøll og Bygdeforskning 2015). Ansatte i Utviklingsprosjektet mener at tiltakene fungerer, og anser det som vesentlig at noen har rollen som pådrivere videre siden hovedandelen av tilflyttere enda ikke har kommet.

Delkonklusjon 6:

Det er igangsatt flere tiltak for å integrere de nye innbyggerne i samfunnet, og arbeidet er hovedsakelig utført i henhold til målsettingen. Som følge av at det blant annet har blitt foretatt noen færre ansettelser ved flybasen enn forventet, har arbeidet omfattet færre innflyttere enn beregnet i forkant av utviklingsprosjektet.

Delmål 7: Å utnytte flybasen til vekst og utvikling i det sivile næringslivet for å skape livskraftige lokalsamfunn med økt bosetting og varierte arbeidsplasser

Vekst i det sivile samfunnet utover det basen tilfører, var den viktigste motivasjonen for å arbeide for at kampflybasen ble lagt til Ørland, og er også en av de to hovedmålsettingene for Utviklingsprosjektet. En informant viste til at flere andre kommuner hvor Forsvaret har vært den største arbeidsgiveren har hatt utfordringer med å utnytte Forsvarets nærvær til å skape vekst i det sivile samfunnet. En annen informant poengterte: «Hvis man ikke får til vekst sitter man bare igjen med støyen fra flyene». Det handler med andre ord ikke om kun å legge til rette for at baseansatte skal bosette seg i nærområdet i stedet for å pendle, men det handler om å skape ytterligere ringvirkninger. Strategiene man har sett for seg for å nå dette har vært knyttet til å skape arbeidsplasser og næringsaktiviteter i det sivile samfunnet og i tilknytning til basen. Enkelte fremhever at arbeidsmulighetene for forsvarsansattes medfølgende ektefelle eller samboer er noe av det mest sentrale for å få til bosetting fremfor pendling, noe som igjen kan gi positive ringvirkninger for økonomisk og sosial vekst.

Arbeidet for vekst og utvikling i landbruket vurderes også innenfor denne målsetningen, selv om det i utgangspunktet ikke er eksplisitt inkludert i målene, men fremgår som et eget (viktig) punkt i Ørland og Bjugn kommunes søknad om skjønnsmidler.

En utfordring rundt delmålet knyttet til vekst og utvikling i det sivile næringslivet har vært å manøvrere mellom begrensningene som ligger i å bruke skjønnsmidlene til direkte næringsutvikling og ønsket om å legge til rette for økt næringsvirksomhet. Utviklingsprosjektet har derfor i både Ørland og Bjugn først og fremst fokusert på å

legge til rette for næringsutvikling gjennom utarbeidelse av reguleringsplaner for næringsarealer. I denne sammenhengen har Ørland etablert «ABC-prinsippet» som betyr at ulik næringsvirksomhet blir styrt til ulike områder. De mest arealkrevende legges lengst unna sentrum og de som tiltrekker seg mye kunder eller ansatte nærmere sentrum. I Bjugn har Samfunnsutviklingsprosjektet stått for salg av tomter til næringsformål, for å raskere kunne realisere prosjekter innen næringsutvikling.

Utviklingsprosjektet har i Bjugn også samarbeidet med Kopparn Utvikling AS og Bjugn Næringsforum, blant annet om boliganalyser, interessentanalyse og næringsanalyse, og arrangert felles konferanser. I Ørland er det næringssjefen og rådmannen som har hatt møter med Næringsforeningen og næringslivet for øvrig, og det har ikke vært ønskelig å trekke inn Samfunnsutviklingsprosjektet, hovedsakelig fordi det måtte fokusere på det omfattende planarbeidet kommunen stod overfor.

Videre påpekes det at det kunne vært lagt mer ressurser i å tiltrekke bedrifter som har direkte tilknytning til flybasen, slik som for eksempel AIM Norway - et selskap innen vedlikehold av kampfly som nylig vedtok å etablere seg på Rygge i stedet for i Ørland eller Bjugn når de flytter fra flystasjonen i Bodø.

Landbruksprosjektet har hatt stort fokus på kompetanseutvikling i landbruket i begge kommuner, spesielt med hensyn på økt grønnsaksproduksjon og opprettholdelse av melkeproduksjonen. Tradisjonelt sett har det først og fremst vært satset på volumproduksjon i Ørland og Bjugn, men økt bosetting og aktivitet som følge av utbygging av kampflybasen kan åpne opp muligheter for nisjeproduksjon av det som kommer inn under begrepet «lokal mat». Landbruksprosjektet har fokusert på utvikling av hele verdikjeden for lokal mat, og det jobbes for eksempel med å etablere gårdsbutikk på Brekstad for lokale produsenter av både landbruks- og sjømatprodukter. Videre er det arbeidet med å etablere distribusjonsløsninger opp mot Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO).

Kompetanseheving innen landbruket kan også være en viktig kilde til vekst, og på dette området er både korte kurs og temakvelder vurdert, og det er etablert et tilbud om desentralisert agronomutdanning i Ørland og Bjugn. For å sikre rekruttering til et

landbruk som står foran et generasjonsskifte har man også fokusert på fagmøter, kurs og sosiale arenaer for unge bønder.

Delkonklusjon 7:

Arbeidet med å legge til rette for vekst og utvikling i det sivile næringslivet (inkludert landbruket) er i all vesentlighet utført i henhold til målsettingen.

4.2 Prosjektets hovedmål

Ovenfor har vi gjennomgått arbeidet som Utviklingsprosjektet har gjort for å oppfylle hvert av prosjektets delmål, vurdert dette opp mot de ambisjonene som lå bak disse, og trukket konklusjoner om graden av oppnåelse for hvert av delmålene. Dette danner grunnlaget for vurderingen av oppnåelsesgrad for prosjektets to hovedmål.

Gjennomgangen av resultatoppnåelsen har konkludert med at alle delmålene er oppfylt helt eller i vesentlig grad i henhold til målsettingene. I tillegg har vi, basert på datamaterialet, påpekt forhold som kan forklare utfordringer med å oppnå enkelte delmål. Dette innebærer blant annet utfordringer knyttet til at plan- og konsekvensutredningsarbeidet la beslag på vesentlig mer ressurser enn antatt, at ansettelser på basen er noe forskjøvet frem i tid, at det ble skapt høye forventninger om bistand til å håndtere negative konsekvenser, et forverret samarbeidsklima mellom de to kommunene som følge av sammenbrudd i forhandlingene om kommunesammenslåing, og at skjønnsmidler ikke kan brukes til direkte næringsutvikling.

Vi vurderer det derfor slik at prosjektets hovedmål om å:

- *Bidra til at etableringen av kampflybasen på Ørlandet blir vellykket, gjennom gode planprosesser med medvirkning fra alle aktører og i god dialog med befolkningen i Ørland og Bjugn kommuner, og*

- *Utrede og planlegge tiltak for å skape vekst og utvikling ut over det basen vil generere,*

er oppfylt forhold til målsettingene som lå til grunn i søknaden om og tildelingen av skjønnsmidler. Der forventningene ikke er helt innfridd, er det ikke nødvendigvis Utviklingsprosjektets innsats som har vært mangelfull, men heller at arbeidsomfanget for enkelte oppgaver fra starten var undervurdert, og at forventningene på enkelte områder kan ha vært for høye i forhold til prosjektets handlingsrom.

4.3 Prosjektets økonomiske og tidsmessige rammer

Utviklingsprosjektets viktigste eksterne rammer har vært økonomiske og tidsmessige. De overordnede økonomiske rammene er bestemt av størrelsen på tildelingen av skjønnsmidler, sett i sammenheng med omfanget av oppgavene de skulle finansiere. Den totale tildelingen av skjønnsmidler for alle tre delprosjektene, over hele perioden, var på litt over 31 millioner kroner fordelt på kildene som vist i tabell 4.1

Det er anslått at i underkant av 2 millioner kroner av midlene vil bli stående som ubrukt per 31.12.2015. Hovedårsakene til at ikke alle midlene blir brukt opp er delvis at det ble budsjettert med generell lønnsøkning på lik linje med andre kommunalt ansatte i Bjugn/Ørland, noe som ikke skjedde for prosjektansatte. I tillegg har en del prosjektansatte gått over i andre stillinger i løpet av prosjektets sluttår. Noen er blitt delvis erstattet, andre ble ikke erstattet fordi det var såpass kort tid igjen av prosjektperioden. I tillegg ble det tidlig gitt signaler fra Fylkeskommunen om at kommunene fikk beholde ubrukte midler utover 2015, og at de vil være øremerket til bruk i henhold til det opprinnelige tilsagnet. Ørland og Bjugn kommuner, Fylkesmannen, Sør-Trøndelag fylkeskommune og Landbruks og miljødepartementet har imidlertid tilført prosjektet noe ekstra ressurser i form av utlån av ansatte eller direkte overføringer. Med utgangspunkt i vår konklusjon om at Utviklingsprosjektets delmål er oppfylt i så stor grad at hovedmålene er «oppfylt i forhold til målsettingene som lå til grunn i søknaden om og tildelingen av skjønnsmidler», kan man konkludere

med at de totale økonomiske rammene har stått i rimelig godt forhold til oppgavene prosjektet var ment å løse.

Tabell 4: Tildelte skjønnsmidler til Utviklingsprosjektet

Finansieringskilde	Beløp
Kommunal- og regional departementet	20.000.000
Fylkesmannen i Sør-Trøndelag	10.950.000
Sør-Trøndelag Fylkeskommune	200.000
Sum	31.150.000

Kilde: Utviklingsprosjektet (2015B).

Det er stor grad av enighet om at utfordringene som Ørland kommune stod overfor med hensyn på reguleringsplanen for ØHF, egne planer og avbøtende tiltak var betraktelig større enn de man hadde i Bjugn. Likevel er det noe delte meninger om hvorvidt fordelingen av midler til bruk i Ørland og i Bjugn har vært rettferdig og i henhold til det man så for seg da søknaden om skjønnsmidler ble sendt. Nærmere bestemt mener flere informanter fra Bjugn at de skulle fått mer av ressursene som stod igjen da arbeidet med reguleringsplanen for ØHF var ferdig, mens informanter fra Ørland ikke deler denne oppfatningen.

Denne uenigheten om midlene ble rettferdig fordelt mellom kommunene har sammenheng med at man ikke avklarte dette spørsmålet i prosessen med å utforme søknaden. Hovedårsaken til at dette ikke ble gjort ligger i at Ørland kommune startet dialogen og med Fylkesmannen og KMD, og utarbeidelse av en søknad om skjønnsmidler med tanke på at de kun skulle dekke Ørland kommunes behov for midler til samfunnsutvikling. Fylkesmannen så derimot at Bjugn også ville ha behov for ekstra midler, og siden de to kommunene på det tidspunktet var i forhandlinger om sammenslåing, ønsket Fylkesmannen at Bjugn skulle inkluderes i søknaden. Man trodde også at Ørland og Bjugn skulle bli til en kommune, og at det derfor ikke var nødvendig å fokusere spesielt på fordelingen av midler mellom dem. Da disse forhandlingene brøt sammen ble fordelingsspørsmålet aktualisert, og siden samarbeidsklimaet i en

overgangsfase ble forverret, ble det en kime til konflikt. I denne situasjonen var det hensiktsmessig at Fylkesmannen var representert i styringsgruppen og kunne dempe konfliktnivået.

Som det fremkommer av Figur 1 (se Kapittel 3.1) har Samfunnsutviklingsprosjektet i Ørland hatt flere ansatte enn Samfunnsutviklingsprosjektet i Bjugn. I utgangspunktet var det tenkt at kommunikasjonsansvarlig og tilflytningskoordinatoren (i Ørland) skulle jobbe med begge kommunene, men de har i all hovedsak jobbet for Ørland. Som tidligere nevnt er årsaken til dette både utfordringer i etableringen av Utviklingsprosjektet relatert til rollefordeling, og at samarbeidet mellom samfunnsutviklingsprosjektene i Ørland og Bjugn ble vanskeliggjort av sammenbruddet i forhandlingene om sammenslåingen av de to kommunene. At de fleste i Utviklingsprosjektet, også de som i utgangspunktet skulle jobbe for begge kommunene, hadde arbeidssted i Ørland, bidro også til at samarbeid om utviklingsspørsmål mellom de to kommunene til tider ble opplevd som vanskelig. Konsekvensen av dette ble at de ansatte i Utviklingsprosjektet som egentlig skulle jobbe med både Ørland og Bjugn, endte med å konsentrere seg mest om Ørland. Bjugn på sin side ble i stedet tildelt midler for å dekke sine behov på disse områdene. Landbruksprosjektet har jobbet med kompetansetiltak og landbruksutvikling i både Ørland og Bjugn, men arbeidet med reguleringsplanen for ØHF og dens konsekvensutredninger har naturlig nok vært utført for Ørland kommune.

Selv om beløpets størrelse har vært tilstrekkelig, har nok manøvreringen i forhold til de lovmessige begrensningene for bruk av skjønnsmidler til næringsutvikling (utover landbruksutvikling) vært opplevd som hemmende for Utviklingsprosjektets arbeid. Man hadde forhåpninger om at Sør-Trøndelag Fylkeskommune skulle bidra med betydelige midler til næringsutvikling. Da dette uteble har Utviklingsprosjektet i Ørland stort sett begrenset arbeidet med å utnytte flybasen til vekst og utvikling i det sivile næringslivet til planlegging av næringsarealer.

En annen viktig rammebetingelse for Utviklingsprosjektet har vært stortingsvedtaket om at reguleringsplanen for ØHF og tilhørende konsekvensutredninger måtte

gjennomføres på bare to år, noe som videre utløste et behov for Ørland kommune til å gjennomføre en planleggingsprosess som normalt skal ta fire år innenfor samme tidsrom. Dette er roten til mange av utfordringene knyttet til organiseringen av utviklingsprosjektet, og til at man ikke har fått jobbet like mye opp mot enkelte mål som man hadde ønsket. Det er utenfor dette oppdragets mandat å evaluere de statlige prosessene og beslutningene med hensyn til fremdrift for etablering av kampflybasen. Det handler både om forsvarsfaglige og samfunnsmessige vurderinger som vi ikke kan gå inn på her. Dette gjelder også de krav som ble stilt til og av Ørland og Bjugn kommuner med hensyn på tidsfrister. Vi vil derfor begrense oss til å si at tidsrammene som ble satt for Utviklingsprosjektet gjorde arbeidet vanskelig, spesielt med hensyn til planlegging av prosjektets organisering, og å sikre at politikerne fikk god nok tid til å sette seg inn i planene de fikk til behandling.

4.4 Nødvendigheten av skjønnsmidler

Utbyggingen av ØHF vil ha store konsekvenser av både positiv og negativ art for lokalsamfunnet. I en situasjon med økonomiske utfordringer både i Ørland og i Bjugn kommuner var de verken dimensjonert eller rustet til å håndtere plan- og utviklingsoppgavene de sto overfor. Det kommer klart frem at oppgavene Ørland og Bjugn sto overfor utløste et stort behov for tilførte ressurser. Tildelingen av skjønnsmidlene fremstår for oss som helt nødvendig for å kunne gjennomføre de mål som ble satt. Behovet for kompetanse var stort, da noen av oppgavene krevde ekspertise utover den som fantes i den eksisterende kommuneadministrasjonen. Fravær av skjønnsmidler ville høyst sannsynlig ha medført at kommunene ikke hadde rukket å utføre det nødvendige planarbeid, konsekvensutredninger og øvrig tilpasning på en akseptabel måte. Lokalsamfunnet ville sannsynligvis gått glipp av muligheter til vekst og kompensasjon, og opplevd enda sterkere interessekonflikter. Dermed ville Forsvaret på sikt sannsynligvis fått enda større problemer med å tiltrekke og beholde kompetente medarbeidere og servicefunksjoner enn det vi ser konturene av i dag.

4.5 Konklusjon

Dette kapitlet har sett på Utviklingsprosjektets arbeid og diskutert hvorvidt målene som ble satt for prosjektet er oppfylt. Vår konklusjon er at delmålene i all vesentlighet er nådd, og for hovedmålenes vedkommende betyr dette at vi mener at også de er oppnådd i forhold til forventingene som lå til grunn i søknaden om og tildelingen av skjønnsmidlene. Likevel kreves det fortsatt innsats på noen av områdene. Videre har vi vurdert prosjektets økonomiske rammer til å stå i et realistisk forhold til oppgaven de skulle løse innenfor den gitte tidsramme. Vår evaluering konkluderer med at tildelingen av skjønnsmidler til Ørland og Bjugn var nødvendige for å sette dem i stand til å takle behovet for planlegging og annen tilrettelegging i forbindelse med etableringen av ØHF. Hensiktsmessigheten av selve organiseringen av dette arbeidet i prosjektet ble diskutert i Kapittel 3.

5. Videre utviklingsarbeid i kommunene

Vi tar her utgangspunkt i forrige kapittel der vi gjennomgikk Utviklingsprosjektets arbeid og vurderte dette opp mot de målene og ambisjonene som var satt, og trekker frem de områdene som det vil være viktigst for kommunene å fokusere på i årene som kommer. Målet med det videre utviklingsarbeidet, som beskrives i del 5.1, vil være å minimalisere de negative effektene og maksimere de positive ringvirkninger av etableringen av ØHF både for Forsvaret og for innbyggerne i Ørland og Bjugn kommuner. Videre diskuterer del 5.2 behovet for ytterligere eksterne midler for å løse disse utfordringene, mens del 5.3 drøfter organiseringen av det videre utviklingsarbeidet.

5.1 Gjenstående utviklingsarbeid

Gjennom intervjuene med personer innad i Utviklingsprosjektet, i kommunenes administrasjon og andre nøkkelinformanter i lokalsamfunnene har det fremkommet mange ønsker om fremtidig utviklingsarbeid i Ørland og Bjugn. Flere betrakter avslutningen av Utviklingsprosjektet ved utgangen av 2015 som et skifte, hvor man er ferdig med første fase; planleggingsfasen, og man nå går over i fase to; gjennomføringsfasen. Det gjenstående utviklingsarbeidet vil handle om å utnytte det grunnlaget som er dannet gjennom planleggingsarbeidet til vekst, utvikling og kompensasjon.

Avbøtende og kompenserende tiltak for bønder og huseiere i rød og gul sone

En tidligere utredning (Pettersen, m.fl. 2015) har vist at bøndene i rød støysone opplever stor usikkerhet for fremtiden, blant annet fordi de ikke vet hva som vil komme ut av forhandlingene med Forsvarsbygg om avbøtende og kompenserende tiltak. Noen mister levebrødet, mange må flytte internt i kommunen og man ser i tillegg for seg at flere hundre hus i gul sone må støyisoleres. Kommunen kan ikke stille opp som den enkeltes

advokat, men den kan tale de berørtes sak i forhold til Forsvaret og forenkle deres tilgang til profesjonell veiledning og støtte.

Dette er et område som har vært gjenstand for konflikt, og det er av vesentlig betydning å finne løsninger som både de enkeltpersonene som opplever negative konsekvenser av etableringen av ØHF, lokalsamfunnet og Forsvaret opplever er rettferdige. I demokratier er det viktig å sikre at mindretallsgrupper ikke blir påført unødige store negative konsekvenser av flertallets beslutninger. Etableringen av ØHF vil ikke bli vellykket for lokalsamfunnet dersom enkelte individer og grupper opplever at de betaler en høy kostnad for andre individers og gruppers gagn. Selv om totalsummen av fordeler kan være større enn summen av ulemper, vil lokalsamfunnet plages av konflikter i lang tid fremover om det ikke i tilstrekkelig grad oppveies for negative konsekvenser for et mindretall som opplever seg som hardt rammet. Likeledes er det en belastning på lokalsamfunnet dersom flertallet mener at et mindretall har fått uforholdsmessig store fordeler eller kompensasjoner i forhold til størrelsen på de positive effektene for flertallet.

Et splittet lokalsamfunn er en høy pris å betale for økonomisk vekst, og vil sannsynligvis virke negativt på bolyst, næringsutvikling og Forsvarets evne til å tiltrekke og beholde kompetent personell og nødvendige servicefunksjoner. Derfor er dette et av de viktigste områdene for gjenstående utviklingsarbeid i Ørland kommune.

Samarbeid med Forsvaret

Ørland og Bjugn kommuner på den ene siden og Forsvaret på den andre er gjensidig avhengige av hverandres suksess. Dersom lokalsamfunnet ikke oppfattes som et attraktivt sted å bo, vil det bli utfordrende for Forsvaret å beholde kompetente personer som de har brukt ressurser på å lære opp. Det vil også være vanskelig å tiltrekke høyteknologiske bedrifter som kan levere tjenester til basen. Dersom Forsvaret ikke klarer å beholde kompetente personer, eller de fleste som jobber på basen velger å pendle fra Trondheim eller andre steder, vil Ørland og Bjugn gå glipp av den utviklingen og veksten som var en viktig motivasjon i arbeidet for å få Hovedkampflybasen

lokalisert til Ørlandet. Det er også viktig for begge kommunene at Forsvarets boliger blir lagt nærmere de to kommunenes sentrum, og ikke i umiddelbar nærhet til basen.

Ørland har utlyst en Forsvarskoordinator-stilling, som skal jobbe med basen, Forsvarsbygg og Forsvarsdepartementet. Dette virker som en konstruktiv tilnærming til utfordringene i forhold til samarbeid med Forsvaret.

Næringsutvikling

Næringsutvikling er viktig for å få til den økonomiske og sosiale veksten som var hovedmotivasjonen for å ønske den nasjonale kampflybasen velkommen til Ørland. I tillegg er et bredt spekter av arbeidsmuligheter for forsvarsansattes partnere viktig for å få til bosetting fremfor pendling, noe som igjen kan gi positive ringvirkninger for økonomisk og sosial vekst.

Mye av grunnlaget for næringsutvikling og tilflytning er lagt gjennom Utviklingsprosjektets omfattende arbeid med reguleringsplaner for næringsdrift, landbruksutvikling, boligbygging og byutvikling. Nå handler det mest om å ha ressurser til å sette disse planene ut i livet ved å bistå boligbyggere, landbruket og næringsaktører i et større omfang enn tidligere. Dessuten kan det være hensiktsmessig å fokusere mer på regional næringsutvikling, et moment som var sentralt i Midt-Norges kamp for at den nasjonale kampflybasen skulle legges til Ørland.

Landbruksutvikling

På landbruksområdet ansees det som viktig at kompetansehevingen og utviklingsarbeidet innen grønnsaksdyrking, lokalmat og Gårdsråd videreføres, at man satser på rekruttering av nye og unge bønder, samt at det gode samarbeidet mellom Ørland og Bjugn på disse områdene utvides til hele Fosen. En innovativ holdning til landbruket med årvåkenhet for viktige trender knyttet til blant annet lokalmat og kortreist mat kan være en joker i en situasjon der landbruket oppfattes å ha mistet svært mye, men som kanskje kan få en ny betydning i en ny situasjon.

Kommunikasjon- og integreringsarbeid

Det vil være videre behov for både arbeid med kommunikasjon og tilflytningsarbeid, for å drive omdømmebygging og tilrettelegging av tiltak for integrering. Det påpekes at man må videreføre omdømmebyggingen, men med en større satsning på å nå potensielle tilflyttere, både av mennesker og bedrifter. Tiltak som allerede er satt i gang, som eksempelvis Ørlandsambassadørene og Tilflytterforeningen i Bjugn, krever også videre initiativtakere i kommunen for å opprettholde og koordinere aktiviteten.

Oppbygging av kommunale tjenester og infrastruktur

Tilrettelegging av tjenestetilbudet i kommunen er et av områdene hvor man av flere grunner ikke har kommet fullt så langt som man hadde håpet. En god del planlegging i forhold til økende behov for velferdstjenester, skoler og barnehager gjenstår, og det påpekes at kommunene må ha ressurser til å følge opp dette. Det kreves også samhandling med overordnede myndigheter på områder fylke og stat har ansvar for, særlig i forhold til infrastruktur og videregående utdanning. Friluftsliv, natur- og kulturopplevelser i regionen vil være aktuelt å inkludere i dette arbeidet for å utvikle området som attraktivt for nye og gamle innbyggere og besøkende (se Rønningen og Frisvoll 2012).

5.2 Finansiering av videre utviklingsarbeid

Uten inngående kjennskap til de to kommunenes totale økonomiske situasjon og muligheter for å omdisponere midler fra andre oppgaver for å betale for fremtidig utviklingsarbeid, er det vanskelig å uttale seg om deres behov for videre eksterne (skjønns)midler. Ørland kommune har vært gjennom en periode med økonomisk innstramming, og later i dag til å ha noe handlingsrom for å egenfinansiere og videreføre enkelte deler av utviklingsarbeidet. Derimot gjenstår det for Ørland kommune, som beskrevet i del 5.1, et relativt stort omfang av videre tilpasningsarbeid, spesielt i forhold til avbøtende og kompenserende tiltak, men også til næringsutvikling, tilflytning,

kommunikasjon og utvidelse av kommunale velferdstjenester. Derfor antas det at det vil være behov for eksterne midler også i årene fremover.

Bjugn kommune er i en stram økonomisk situasjon og har havnet på ROBEK-listen over kommuner som på grunn av dette har begrenset selvstyring av egen økonomi og låneopptak. Dette medfører at man også må anta at Bjugn har behov for eksterne midler for å videreføre utviklingsarbeidet, for selv om de ikke har de samme utfordringene som Ørland rundt avbøtende og kompenserende tiltak i rød og gul støysone, har Bjugn behov for videre utviklingsarbeid innen de øvrige områdene.

Vårt datamateriale viser en utbredt oppfatning i begge kommunene av at man ser mørkt på det videre arbeidet med å fremme en vellykket etablering av kampflybasen dersom kommunene må dekke alle utgiftene over det normale kommunebudsjettet. Ørland kommune mener likevel at de har behov for betraktelig mindre eksterne ressurser nå enn da Utviklingsprosjektet ble opprettet, da de store planleggingsoppgavene er gjennomført. I Bjugn er det mer ønskelig med en videreføring på samme nivå, noe som hovedsakelig kommer av behovet for ressurser til om lag en hel stilling som kan benyttes til utviklingsformål.

Dersom kommunene ikke har nok ressurser til den kommende iverksettingsfasen vil mye av det gode planleggingsarbeidet være forgjeves, og svekke de langsiktige resultatene av de betydelige skjønnsmidlene som allerede er benyttet. Derfor har Fylkesmannen besluttet at Ørland og Bjugn kommuner får videreført de 2 millioner kronene som står igjen fra prosjektet, og videre bevilget 1,5 millioner kroner til nye skjønnsmidler for 2016 (Fylkesmannen i Sør-Trøndelag 2015).

5.3 Organisering av videre utviklingsarbeid

De store, enkeltstående oppgavene for tilpasningen til utbyggingen av ØHF er stort sett løst, og det er derfor ikke like hensiktsmessig å ha en egen prosjektorganisasjon på siden av kommunenes vanlige administrasjon fremover. Den største gevinsten ved at man organiserte det tidligere utviklingsarbeidet i et eget prosjekt ved siden av

kommuneadministrasjonen var hovedsakelig økt gjennomføringskraft for et omfattende planarbeid utført under sterkt tidspress. Denne situasjonen eksisterer ikke lenger, og når man tar i betraktning de mulige påkjenninger for arbeidsmiljøet, er det mye som taler for at det videre utviklingsarbeidet bør skje innad i kommunenes normale administrasjon.

Det er flere fordeler med nå å styrke kommunenes administrasjon fremfor å videreføre en prosjektgruppe: Det styrker og vedlikeholder kompetansen i organisasjonen slik at man oppretter en situasjon som kan fungere på lang sikt, som er underlagt lokaldemokratiske mekanismer og som sannsynligvis også gir et mer bærekraftig arbeidsmiljø. Dette er forhold som gir et godt grunnlag for gode resultater.

Samarbeid mellom Ørland og Bjugn er viktig. En fellesnevner for det meste av det gjenstående utviklingsarbeidet er at man kan forvente bedre resultater dersom Ørland og Bjugn samarbeider om å løse oppgavene, slik at de ikke kjemper mot hverandre, men skaper vinn-vinn situasjoner. Vi anbefaler derfor kommunene å skape arenaer for samkjøring av innsatsen. Om dette innebærer en sammenslåing av kommunene, slik det igjen er snakk om, vil vi ikke uttale oss om da dette spørsmålet er utenfor rekkevidden av denne evalueringen. Samarbeidet mellom Ørland og Bjugn kommuner og Forsvaret er også avgjørende for at etableringene av ØHF skal bli vellykket for hver enkelt av partene, da de er gjensidig avhengige av hverandres suksess.

6. Lærdom med overføringsverdi til andre store (inter)kommunale prosjekter

Avslutningsvis vil vi, basert på de mest vesentlige funnene i denne evalueringen, komme med noen konkrete råd for planlegging og gjennomføring av kommuners tilpasning til store statlige investeringer, prosjekter finansiert av skjønnsmidler samt store (inter)kommunale prosjekter. Rådene tar utgangspunkt i diskusjoner som er gjort i denne rapporten, og baserer seg delvis på forhold vi har sett som spesielt hensiktsmessig i organiseringen og gjennomføringen av Utviklingsprosjektet, og dels på forhold hvor det har vært noe rom for forbedring. Siden disse rådene er basert på kun én observasjon (ett prosjekt) kan vi ikke hevde at disse rådene nødvendigvis vil gjelde for andre prosjekt. Det vil kan si er at det vil være hensiktsmessig å vurdere disse rådene i oppstartsfasen av nye, store interkommunale prosjekt (finansiert av skjønnsmidler).

1. Når Stortinget (eventuelt andre statlige institusjoner) vedtar å gjennomføre store nasjonale investeringer som får betydelige konsekvenser for innbyggere i en eller flere kommuner, er det viktig å ta hensyn til de aktuelle kommunenes kapasitet til å håndtere omstillingene når fremdriften for den statlige investeringen fastsettes. De statlige institusjonene bør tidlig i beslutningsprosessen ta initiativ til en dialog med de berørte kommunene om hvilke oppgaver de står ovenfor med hensyn på krav og tilpasning til den statlige investeringen, og om hvordan disse oppgavene kan finansieres. Kommunene vil som oftest ikke ha erfaring med å tilpasse seg slike investeringer, og det er derfor viktig at staten påser at kommunene forstår hvilke oppgaver de står overfor, og at de tenker gjennom om de trenger ekstern finansiering (skjønnsmidler) for å løse dem.
2. Når gjennomføringen av viktige kommunale oppgaver som kan ha stor innvirkning på kommunens innbyggere finansieres av skjønnsmidler, kan det være en fordel å søke lokalpolitisk forankring ut over det som fremgår av dagens lover og regler for tildeling av slike midler. Dette vil for det første kunne dempe konflikter som kan

oppstå i grenselandet mellom forvaltning og politikernes ansvar for strategisk ledelse av kommunenes utvikling. For det andre vil dette kunne bidra til at politisk uenighet om retningsvalg ikke innkapsles i prosjekt med en type finansiering som lokale folkevalgte i liten grad har innflytelse over¹². En lærdom som kan trekkes av Utviklingsprosjektet er at det for samfunnsutviklingsprosjekt bør komme nasjonale retningslinjer om hvordan søknader om skjønnsmidler, inkludert prosjektenes innretning og mål, skal forankres i lokaldemokratiet, og videre hvordan denne forankringen skal dokumenteres overfor fylkesmannen (som ledd i søknadsprosessen).

3. Når en eller flere kommuner står overfor store, ekstraordinære oppgaver (finansiert av skjønnsmidler), kan være hensiktsmessig for kommunen(e) å organisere utførelsen av disse oppgavene i et prosjekt på siden av linjeorganisasjonen(e) for å lette resultatoppfølging og skape mest mulig ryddighet med hensyn på økonomi og rapportering (til Fylkeskommunen) om bruken av midlene. I tillegg kan gjennomføringskraften være bedre i et slikt prosjekt enn i linjeorganisasjonen(e) fordi oppgavene, ressursene og tidsfristene er klart avgrensede. Dessuten skapes det ofte ekstra energi og motivasjon når en gruppe jobber sammen mot felles mål og tidsfrister. Derimot bør ikke en slik prosjektgruppe opprettholdes over lengre tid da dette kan føre til at prosjektgruppen oppfattes som et A-lag, og linjeorganisasjonen et B-lag, og dermed medføre misnøye og dårligere arbeidsmiljø i linjeorganisasjonen.
4. I store skjønnsmiddelfinansierte prosjekter på tvers av kommuner kan det være hensiktsmessig at det dannes en styringsgruppe hvor Fylkesmannen er representert for å hindre og/eller dempe konflikter om fordeling av midler og oppgaver mellom kommunene.

¹² Vi mener ikke at dette har vært tilfelle i forbindelse med Utviklingsprosjektet.

5. Ved tildeling av skjønnsmidler til interkommunale prosjekt bør fordelingen av oppgaver og penger, samt organisering og ledelsesstruktur i prosjektet fremgå eksplisitt av søknaden og tildelingen, slik at dette ikke blir gjenstand for konflikt etter at midlene er tildelt, og dermed hindrer samarbeidet mellom kommunene. Mer konkret mener vi at det i søknadens budsjett bør fremgå hvor mye som skal gå til hver kommune for hver post, og/eller hvor mye av innsatsen til prosjektets ansatte som skal komme de ulike kommunene til gagn. Likeledes bør det fremgå i hvilken kommune prosjektets hovedsete skal ligge, og ledelsens ansvars og myndighetsfordeling. En klart definert organisering bidrar til bedre forståelse og oversikt over prosjektarbeidet hos interessegrupper og samarbeidspartnere, og til bedre samarbeid og koordinering internt i prosjektgruppa.
6. Når gjennomføringen av viktige kommunale oppgaver som kan ha stor innvirkning på kommunens innbyggere finansieres av skjønnsmidler kan det være en fordel å søke lokalpolitisk forankring ut over det som fremgår av dagens lover og regler for tildeling av slike midler. Dette for å dempe konflikter som kan oppstå i gråsonen rundt grenselandet mellom forvaltning og politikernes ansvar for strategisk ledelse av kommunenes utvikling.
7. Det er mulig å gjennomføre en parallellprosess for planer som ifølge kommuneloven skal komme etter hverandre i tid og likevel innfri kravene plan- og bygningsloven til inkludering av innbyggerne. Dersom det er ønskelig og/eller nødvendig å gjennomføre kommunal planlegging på vesentlig kortere enn normert tid, stiller dette store krav til løpende orientering av lokalpolitikerne, slik at de får god nok tid til å sette seg inn i planene, tenke gjennom konsekvenser, og komme med innvendinger.
8. Prosjektets ledere bør tidlig reflektere over mulighetene, men også begrensingene, knyttet til hva det kan oppnå, og informere samarbeidspartnere og befolkningen på et tidlig tidspunkt. Dette for å unngå at det oppstår forventninger som er urealistiske eller ugjennomførbare, enten på grunn av tid, ressurser eller regelverk. En åpenhet

rundt dette vil bidra til å minimere konflikter med stake-holdere som følge av forventningsbrister.

9. Faglig ekspertise er viktig for å løse store samfunnsutfordringer. Dersom den faglige ekspertisen man trenger ikke finnes i lokalsamfunnet, og det rekrutteres en rekke eksperter utenfra, er det viktig at man tar ekstra grep for å forankre prosjektets arbeid i lokalsamfunnet, slik at faglig godt arbeid ikke underkjennes eller forkastes på grunnlag av skepsis til de «eksternt» rekruttertes motiver og innsikt i lokale forhold.

Referanseliste

Frisvoll, S. og J. F. Rye (2009). Elite discourses of regional identity in a new regionalism development scheme: The case of the 'Mountain Region' in Norway. Norsk Geografisk Tidsskrift-Norwegian Journal of Geography. 63 (3), ss. 175-190.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag 2016A, Retningslinjer for skjønnstildelingen 2016, <https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMST/Kommunal%20styri ng/Skjønn/Retningslinjer%20for%20Fylkesmannens%20skjønnstildeling%202016%2013-10.pdf>

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag (2016B), Evaluering Utviklingsprosjektet - mere om skjønnsmidlene, epost til evaluator av utviklingsprosjektet av 26.01.2016.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag (2015), Anmodning om utbetaling av tilbakeholdte skjønnsmidler for 2015, <https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMST/Kommunal%20styri ng/Skjønn/Skjønnstilskudd%202015%20-%20grunnskjønn%20og%20utbetaling%20av%20tilbakeholdte%20midler.pdf>

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag (2015), Etablering av kampflybase – Avslutning av prosjektperiode 2013-2015 og tildeling av skjønnsmidler for 2016. Brev av 6. oktober til rådmennene i Ørland og Bjugn kommuner.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag (2014), Anmodning om utbetaling av tilbakeholdte skjønnsmidler for 2014, <https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMST/Kommunal%20styri ng/Skjønn/Skjønnstilskudd%202014%20-%20tilbakeholdte%20midler%20og%20utbetaling.pdf>

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag (2013), Anmodning om utbetaling av tilbakeholdte skjønnsmidler for 2013, <https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMST/Kommunal%20styri ng/Skjønn/Skjønnstilskudd%202013%20-%20tildeling%20tilbakeholdte%20midler%20og%20utbetaling.pdf>

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag (2013). Etablering av kampflybase på Ørland - premisser knyttet til tildeling av skjønnsmidler for perioden 2013-2015. Brev av 26. juni til rådmennene i Ørland og Bjugn kommuner.

Fylkesmannen i Østfold (2014). Skjønnsmidler 2014 til fornying i kommunene. <https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMOS/Kommunal%20styri ng/Komm-utlysingsbrev-2014.pdf>

Gjertsen, A. og M. Farstad. (2015). Bruk av styringsløsningen vertskommune med felles følevalgt nemnd i Værnesregionen. Følgeevalueringens sluttrapport. Rapport 2/20015. Norsk senter for bygdeforskning, Trondheim.

Kommunal og moderniseringsdepartementet (2016), Retningslinjer for skjønnstildelingen 2016.

https://www.regjeringen.no/contentassets/893e7a447a4d45178108c3beef62de0c/retningslinjer_skjonnstildeling_2016.pdf

Kommunal og moderniseringsdepartementet (2014), Retningslinjer for skjønnstildelingen 2014,

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/reviderte_retningslinjer_skjonnstildelingen_2014.pdf

Pettersen, Ivar, Egil Petter Stræte og Finn Walland (2015). «Revitalisere støyutsatt jordbruk. Jordbruket på Ørland i lys av etableringen av hovedkampflybasen», Norsk Institutt for Landbruksforskning.

Rambøll og Bygdeforskning (2015). «Mulighetsstudie: Utredning av muligheter i Ørland og Bjugn». Under publisering.

Rønningen, K. og Frisvoll, S. (2012). «Ramsarområdene i Frøya, Hitra og Ørland – rammebetingelser og muligheter for bruk og vern». Rapport 6/2012 Bygdeforskning, Trondheim

Spilsberg, Erik, Gunnar Hiorth, Roald Sand, Sverre K. Nilsen, Mariann Villa og Lars Syrstad (2013). «Demografi og behov som følge av ny kampflybase» Rambøll, Trondheim.

Utviklingsprosjektet (2015A). «Invitasjon til å gi tilbud på evaluering».

Utviklingsprosjektet (2015B). Oversikt over tildelte midler. Epost til evaluator av utviklingsprosjektet av 11.11.2015.

Utviklingsprosjektet 2014. «Årsrapport 2014 Utviklingsprosjektet Ørland/Bjugn», Ørland og Bjugn kommuner.

Utviklingsprosjektet (2013A). «Utviklingsprosjektet i vertskommunene Ørland og Bjugn. Rapport 2013», Ørland og Bjugn kommuner.

Utviklingsprosjektet (2013B). «Forsvarsutvikling i Ørland og Bjugn. Prosjektbeskrivelse».

Ørland kommune (2013). «Søknad om ekstraordinære skjønnsmidler 2013-2015- Støtte til styrking av nødvendige planleggingsressurser».