

# Rapport

## Følgforskning av Veiledningspiloten

Sluttrapport

**Forfatter(e)**

Roald Lysø

Espen Carlsson, Niels-Arvid Sletterød og Lisbeth Øyum



# Rapport

## Følgforskning av Veiledningspiloten

### Sluttrapport

**EMNEORD:**  
Følgforskning  
Distriktskommuner  
Veiledning  
Medvirkning  
Planlegging  
NPG

**VERSJON**  
Endelig

**DATO**  
2022-11-04

**FORFATTER(E)**

Roald Lysø  
Espen Carlsson, Niels-Arvid Sletterød og Lisbeth Øyum

**OPPDRAGSGIVER(E)**

Distriktssenteret

**OPPDRAGSGIVERS REF.**

Torbjørn Wekre

**PROSJEKTNR**

102025229

**ANTALL SIDER OG VEDLEGG:**

74+ vedlegg

**SAMMENDRAG**


Denne rapporten oppsummerer læring og resultater fra Veiledningspiloten som er gjennomført i perioden 2020-2022. Veiledningspiloten har hatt mål om å utvikle og gjennomføre et faglig samarbeid mellom Distriktssenteret, tre deltakende fylkeskommuner og 14 kommuner som styrker partene i arbeidet med lokal samfunnsutvikling.

SINTEFs oppdrag har vært følgforskning av Veiledningspiloten. Vi vurderer det slik at Veiledningspiloten har vært en suksess for de fleste kommunene og for samarbeidet mellom Distriktssenteret og fylkeskommunen. Veiledningsarbeidet har bidratt til at Distriktssenteret har fått videreutviklet sine prosess- og digitale verktøy (piloten som verktøy for validering av Distriktssenterets "tilbud"). Fylkeskommunene har fått bedre innsikt i hvilken rolle de kan ta ovenfor kommunene og at distriktskommuner ikke er en ensartet gruppe. En varig modell for veiledning av distriktskommuners arbeid med samfunnsutvikling kan ikke være standardisert.

**UTARBEIDET AV**

Roald Lysø

**SIGNATUR**

  
Roald Lysø (Nov 4, 2022 16:18 GMT+1)

**KONTROLLERT AV**

Øyvind Skogvold

**SIGNATUR**



**GODKJENT AV**

Espen Gressetvold

**SIGNATUR**



**RAPPORTNR**

2022:01119

**ISBN**

978-82-14-07924-1

**GRADERING**

Åpen

**GRADERING DENNE SIDE**

Åpen

# Historikk

---

VERSJON	DATO	VERSJONSBESKRIVELSE
4	2022-11-04	Endelig

## Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>Introduksjon .....</b>	<b>6</b>
1.1	Bakgrunn .....	6
1.1.1	Leseveiledning.....	7
1.2	Distriktsenteret og fylkeskommunene som utviklingsaktører .....	8
1.3	Kommunedeltagerne.....	9
<b>2</b>	<b>Hovedpunkter fra Midtveisrapporten 2021 .....</b>	<b>12</b>
2.1	Den viktige starten: forventningsavklaring .....	12
2.2	Medvirkning og innbyggerroller .....	14
2.3	Prosess- og kunnskapsressurser i Distriktsenteret og fylkeskommunene.....	14
<b>3</b>	<b>Faglige perspektiver på Veiledningspiloten .....</b>	<b>16</b>
3.1	Resultatkjedemodellen for vurdering av resultatoppnåelse.....	16
3.2	Veiledning.....	17
3.3	Veiledningspiloten i et perspektiv av New Public Governance .....	18
3.4	Veiledningspiloten som redskap i kommunale samskapingsprosesser .....	20
<b>4</b>	<b>Om følgeforskningen, metoder og data .....</b>	<b>22</b>
4.1	Introduksjon .....	22
4.2	Datainnsamling og datakilder.....	24
4.2.1	Oversikt over primæremperi.....	24
4.2.2	Gjennomføring intervju og intervjudata 2020-2021.....	25
4.2.3	Arbeidsverksted/arbeidsmøter 2021 og avslutningssamling 2022 .....	26
4.2.4	Om Survey 2022 .....	27
4.2.5	Oversikt over sekundæremperi fra oppdragsgiver .....	27
<b>5</b>	<b>Resultat og effekter av Veiledningspiloten i kommunene .....</b>	<b>29</b>
5.1	Innsatsfaktorer og aktiviteter i deltagerkommunene .....	29
5.2	Produkter og verktøy utviklet og brukt i Veiledningspiloten .....	31
5.3	Utviklingsprosjektene i kommunene.....	32
5.3.1	Fjord kommune .....	33
5.3.2	Grue kommune .....	35
5.3.3	Kåfjord kommune.....	38
5.3.4	Karasjok kommune.....	39
5.3.5	Sør-Aurdal kommune .....	42
5.4	Forankring i kommunene som innsatsfaktor for å skape varig endring.....	44
5.4.1	Forankring av øvrige ansatte i kommunens organisasjon .....	44
5.5	Veiledningen i kommunene .....	45
5.6	Brukereffekter og måloppnåelse for kommunene.....	49
5.6.1	Kompetansetilførsel og utviklingsprosesser .....	49

5.6.2	Nytte av verktøy/metoder .....	51
5.6.3	Kommunenes opplevelse av hva som har vært mest verdifullt med deltagelsen.....	53
5.6.4	Kommunale innspill på hva som kunne vært annerledes i pilotgjennomføringen .....	54
<b>6</b>	<b>Resultat og effekter av Veiledningspiloten i Distriktssenteret og fylkeskommunene.....</b>	<b>55</b>
6.1	Innsatsfaktorer og aktiviteter – fylkeskommunene og Distriktssenteret .....	55
6.1.1	Forankring i hhv fylkeskommunen og Distriktssenteret .....	55
6.1.2	Tilrettelegging i egen organisasjon for å kunne fungere som veileder.....	56
6.1.3	Fylkeskommunenes og Distriktssenterets arbeid for å styrke egne forutsetninger .....	56
6.1.4	Forankring i kommunens politiske- og administrative ledelse .....	56
6.1.5	Om Veilederrollen .....	57
6.2	Produkter og tjenester .....	58
6.2.1	Kommunenes forutsetninger for å nyttiggjøre seg veiledning .....	58
6.2.2	Fylkeskommunens og Distriktssenterets bidrag til kommunene.....	59
6.2.3	Verktøy og metoder benyttet i veiledningsarbeidet.....	59
6.2.4	Muligheter og utfordringer med å ta i bruk digitale veiledningsløsninger .....	60
6.3	Måloppnåelse og effekter for Distriktssenteret og fylkeskommunene .....	61
6.3.1	Hva har vært mest verdifullt med deltakelsen i Veiledningspiloten?.....	61
6.3.2	Er det noe ved Veiledningspiloten du skulle ønske hadde vært annerledes? .....	62
6.3.3	Viktige aspekter for å utvikle et best mulig veiledningssamarbeid mellom Distriktssenteret og fylkeskommunene fremover .....	63
6.3.4	Distriktssenteret og Fylkeskommunenes oppfatning av sentrale samarbeidspartnere for veiledning og bistand til kommunene i målgruppen .....	64
<b>7</b>	<b>Konklusjoner, råd og anbefalinger .....</b>	<b>65</b>
7.1	Hovedkonklusjoner.....	65
7.2	Råd og anbefalinger for vegen videre .....	70
<b>8</b>	<b>Referanser .....</b>	<b>72</b>



# 1 Introduksjon

## 1.1 Bakgrunn

Foreliggende SINTEF-rapport dokumenterer data, funn, analyser og læring fra følgeforskningen av Veiledningspiloten som har pågått i perioden 2020-2022, og bygger på midtveisrapporten i oppdraget (Øyum et al. 2021).

'Veiledningspiloten' har vært et samarbeid mellom Distriktssenteret, de tre fylkeskommunene Møre og Romsdal, Troms og Finnmark, samt Innlandet, og 14 distriktskommuner med hovedmål om å styrke distriktskommunenes arbeid med lokal samfunnsutvikling gjennom tilgang på kompetanse og samarbeid. Kommunene Vardø, Karasjok, Loppa, Storfjord, Kåfjord, Salangen (Troms og Finnmark fylkeskommune), Aure, Tingvoll, Sande og Fjord (Møre og Romsdal fylkeskommune) og Grue, Sør-Aurdal, Engerdal og Rendalen (Innlandet fylkeskommune) har deltatt i piloten.

I likhet med Cruickshank med flere (2014: 1) anser vi samfunnsutvikling som en kompleks oppgave og «vriert problem». Lokal samfunnsutvikling er både vanskelig å definere, planlegge for og arbeide med. Forståelsen av utfordringsbildet og problempanoramaet har betydning for hvordan, med hvem, om hva, på hvilken måte man velger å arbeide med (lokal) samfunnsutvikling.

Mer og bedre samarbeid mellom forvaltningsnivå, nærings- og samfunnsliv for bærekraftig (lokal)samfunnsutvikling er vektlagt i nyere offentlige utredninger og policydokumenter. Nyere eksempel er stortingsmeldingen "En innovativ offentlig sektor" – som blant annet beskriver et ønske om samskaping på tvers av tradisjonelle skillelinjer og sektorer i samfunnet (Meld.St. nr. 30, 2019-2020), stortingsmeldingen om utdanning for omstilling og økt arbeidslivsrelevans i høyere utdanning (Meld.St. nr. 16 2020-2021), Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030 (Meld. St. 40 2020–2021), utredning om fremtidige kompetansebehov (NOU 2020: 2), samt utredningene om næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn og konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene (NOU 2020:12, NOU 2020:15).

Fra Distriktssenterets side har det vært et mål å utvikle og gjennomføre et faglig samarbeid med fylkeskommuner og kommuner som styrker partene (inklusive Distriktssenteret) i arbeidet med lokal samfunnsutvikling i løpet av pilotperioden. Distriktssenteret har som ambisjon å benytte denne kunnskapen i samarbeidet med andre fylkeskommuner og distriktskommuner etter endt pilotperiode. Også fylkeskommunene skal kunne ha nytte av denne kunnskapen i arbeidet overfor kommunene i sitt fylke.

Veiledningsarbeidet har medført at hver kommune har fått kompetanse- og prosessbistand fra et veilederteam bestående av personer fra Distriktssenteret og tilhørende fylkeskommune. I veiledningsprosessen har man jobbet i svært tett dialog med kommunene enten i digitale- eller fysiske arbeidsmøter, ved fasilitering av kollektive læringsprosesser, ved bistand til utforming av undersøkelser, og bruk av ulike arbeidsformer og verktøy som kan bidra med kunnskapsoverføring og prosess-støtte til pilotkommunene. Både for veilederne ved Distriktssenteret og i fylkeskommunene har veiledningen innebåret en stor grad av relasjonell «investering» mot kommunene for å styrke kommunenes utvikling og ikke minst mestring i å ta ansvaret for eget utviklingsarbeid.

Flere kommuner har hatt et prosjektteam som har samarbeidet med veilederteamet, men noen har hatt kun 1-2 personer i dette teamet. Disse personene har jobbet i en utviklingsavdeling i kommunens administrasjon, men vi har også eksempler på at en prosjektleder ble ansatt for å lede kommunens arbeid i Veiledningspiloten.

Utgangspunktet for veiledningen har vært den enkelte kommunes valgte utviklingsfokus: De 14 kommunene har selv valgt en problemstilling eller et utviklingsområde som de mener det er viktig å arbeide med i pilotperioden. Det er dette som har vært utgangspunktet for den veiledning fylkeskommunen og Distriktsenteret har støttet kommunene med. De fleste deltagerkommunene har hatt et prosjekt- eller utviklingsfokus relatert til oppfølging av kommuneplanens samfunnsdel, stedsutvikling og kommunens arbeid med næringsutvikling.

Distriktsenteret har vært initiativtaker for arbeidet med Veiledningspiloten, et bidrag for å utvikle kunnskap om - og metoder for - å ivareta veilederoppgaver i lokalt samfunnsutviklingsarbeid i mindre kommuner. Dette handler blant annet om å

- 1) bidra med kunnskapsoverføring og prosess-støtte til pilotkommunene
- 2) teste ut ulike arbeidsformer og kanaler i oppfølgingen av distriktskommunene
- 3) utvikle/videreutvikle, teste og standardisere verktøy til bruk i lokal samfunnsutvikling
- 4) få fram kunnskap om og forståelse for hva som konkret er og styrker kommunene i samfunnsutviklerrollen (jf. konkurransegrunnlaget).

### 1.1.1 Leseveiledning

Oppdraget til SINTEF har vært følgeforskning av Veiledningspiloten. Dette er et forskningsdesign som innebærer å tilføre kunnskap underveis, basert på empiri, slik at oppdragsgiver kan vurdere om det trengs eventuelle korrigeringer av Veiledningspiloten, jf. midtveisrapportering (jf. Øyum et al 2021).

Denne sluttrapporten oppsummerer erfaring og læring med Veiledningspiloten som har pågått i perioden 2020-2022. Gjennom systematisk datainnhenting ved bruk av ulike forskningsmetoder og deltagelse på en rekke arenaer som har samlet partene i piloten (se kapittel 4), er målet med rapporten å analysere innsamlet og tilgjengeliggjort primær- og sekundærempiri, sammenstille og formidle resultater og brukereffekter og komme med en anbefalt modell/metode: Hvordan kan Distriktsenteret og fylkeskommunene bruke kunnskapen og erfaringen fra Veiledningspiloten for å styrke samfunnsutviklingsarbeidet i og mot distriktskommuner, herunder utvikle en varig samarbeidsform som kompetanseressurs for små distriktskommuner?

I kapittel 2 presenteres hovedpunkter fra Midtveisrapporten i følgeforskningsoppdraget (Øyum et al. 2021). Deretter lanseres et teoretisk perspektiv på vurdering av Veiledningspiloten som arbeidsform i lokal samfunnsutvikling, mens det i kapittel 4 gjøres nærmere rede for analytisk design, metoder, data, og datakilder i følgeforskningsopplegget. I kapittel 5 diskuteres effekter av veiledningspilotarbeidet – og måloppnåelse i kommunene i lys av resultatkjedemodellen. I kapittel 6 vurderes resultater og effekter av piloten for Distriktsenteret og fylkeskommunen i lys av resultatkjedemodellen, mens kapittel 7 handler om konklusjoner, råd og anbefalinger for videre veiledningsarbeid og samarbeidsutvikling. Først er det hensiktsmessig å kort se nærmere på Distriktsenterets, fylkeskommunenes og kommunens roller og mandat i lokalt og regionalt samfunnsutviklingsarbeid (kapittel 1.2) og målgruppen i form av kommunedeltagerne i Veiledningspiloten (kapittel 1.3).



## 1.2 Distriktssenteret og fylkeskommunene som utviklingsaktører

Distriktssenteret er underlagt Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) og ble opprettet i september 2008. Distriktssenteret er et kompetansesenter for distriktsutvikling, med formål om å styrke kommuner og regioners evne til å utvikle attraktive og vekstkraftige samfunn gjennom lokal utviklingskraft og lokale initiativ. Utviklingsarbeidet skal være kunnskapsbasert, og målet er at distriktskommunene skal bli bedre samfunnutviklere ved å benytte seg av Distriktssenterets arbeid og tjenester. Distriktssenteret har kontor i Sogndal, Steinkjer og Alstahaug, og bidrar til utvikling gjennom samarbeid, nettverksbygging og arenaer for å dele kunnskap og spre erfaringer.

Distriktssenterets tildelingsbrev for 2022 (KMD 2021a), sier at Distriktssenteret i hovedsak skal *"bidra til å realisere programkategoriens mål 3; Styrket utviklingskapasitet og velfungerende tjenestetilbud i distriktene. Distriktssenteret er et nasjonalt kompetansesenter for lokal samfunnsutvikling som skal arbeide for at distriktskommuner skal bli gode samfunnsutviklere. Distriktssenteret skal tilby relevant og nyttig kunnskap til kommuner og fylkeskommuner, som bidrar til å styrke utviklingskapasiteten i distriktskommuner. Senteret skal bidra til å koordinere og målrette utviklingsinnsats gjennom samarbeid, nettverksbygging og arenaer for å dele kunnskap og spre erfaringer. Distriktssenteret skal også være et kompetanseorgan for departementet og bidra med kunnskapsbaserte faglige innspill til nasjonal politikktutvikling. Distriktssenteret skal bidra til å sikre innbyggerne i distriktene tilgang til en nærliggende dagligvarebutikk"*.

I tildelingsbrevets pkt. 3.1 sies det videre at: *"Veiledningspiloten" og "Distriktskommune 3.0" er gode eksempler på utvikling av arbeidsmåter som kan bidra til at mange kommuner drar nytte av arbeidet, gjennom samarbeid med fylkeskommunene og utvikling av kunnskap og verktøy for arbeid med lokal samfunnsutvikling i kommunene. Departementet legger vekt på at Distriktssenteret i 2022 i dialog med fylkeskommunene sprer kunnskap om og videreutvikler veiledningsmaterieell som fylkeskommunene kan bruke for å styrke samfunnsutviklingsarbeidet i distriktskommuner.*

Distriktssenterets rolle er altså, gjennom egne ressurser og i **samarbeid med sentrale partnere**, å styrke spesielt distriktsområders evner til å øke utviklingskapasiteten. I tildelingsbrevet for 2022 blir det påpekt at små og mellomstore kommuner, og områder med særlige utfordringer, skal prioriteres.

Den siste brukerundersøkelsen av Distriktssenteret (jf. Lysø et al. 2019) synliggjorde behovet for bedre og mer koordinert samarbeid mellom Distriktssenteret og fylkeskommunene.

Fylkeskommunene har på regionalt nivå et overordnet ansvar for samfunns- og næringsutvikling gjennom å gi strategisk retning og samordne innsats gjennom partnerskap og annen samhandling med øvrige offentlige aktører og privat sektor (jf. Onsager 2019). Fylkeskommunene veileder kommunene både gjennom prosessledelse, planveiledning og tilrettelegging for ulike former for utviklingsarbeid (jf. Angell 2021). Med regionreformen som ble vedtatt i 2017 skulle også fylkeskommunens rolle som planlegger og utviklingsaktør styrkes (Onsager 2019) og fylkeskommunene fikk et større strategisk ansvar for arbeidet med regional utvikling (Angell 2021). Her inngår den regionale kompetansepolitikken (NOU 2020: 2), for eksempel samarbeid om å bedre tilgangen på kompetent, kvalifisert og relevant arbeidskraft i de regionale arbeidsmarkedene: "Kompetanse- og utdanningspolitikken henger nært sammen med næringspolitikk, regional planlegging og integrering,

som fylkeskommunene også har ansvar for. Fylkeskommunene skal være strategiske planleggere for den samfunnsmessige utviklingen i sin region" (NOU 2020: 2 s. 150).

Når det gjelder lokal samfunnsutvikling er det spesielt sammenfall mellom fylkeskommunenes ansvarsoppgaver og kommunenes oppgaver innenfor planlegging, regional utvikling, vei og infrastruktur, klima og bærekraft, samt folkehelse (jf. Angell 2021). Plan- og bygningsloven gjelder for eksempel for alle kommuner, og i likhet med Statsforvalteren har fylkeskommunen særlige veiledningsoppgaver ovenfor kommunene i dette arbeidet, gjennom høringer, innsigelser, planforum og andre ordinære planorgan (ibid.).

Gjennom lovpålagte oppgaver, ansvar og understøttelse av virkemidler knyttet til nasjonal distriktpolitikk har kommunene i Norge lange tradisjoner for samfunnsbyggende aktiviteter. Med unntak av noen oppgaver innen kommunal planlegging og landbruk som er lovpålagte, gjøres mye av det kommunale/lokale samfunnsutviklingsarbeidet på områder der den statlige føringen er begrenset og den lokale friheten stor (jf. Onsager 2019, Angell 2021). Kommunenes kapasiteter og ressurser til å gjøre dette på en god måte varierer mye (jf. Cruichshank et al. 2014). Samfunnsutviklingsarbeidet er i større grad enn før innvevd i lokale og regionale samfunnsutviklingsoppgaver og har med tiden blitt mer komplekst og kompetansekrevene. Kompetanse og kapasitet både hos fylkeskommuner og Distriktscenteret (som veiledere) er sentrale faktorer å reflektere over i den forbindelse. I tillegg er det viktig å vurdere kommunenes kapasitet til å motta og nyttiggjøre seg slik veiledning.

### 1.3 Kommunedeltagerne

Ved inngangen til 2022 var det 356 kommuner i Norge (KDD 2022). Kommuner på sentralitet 5 og 6 omfatter 209 av totalen, 72 prosent av arealet i Norge, men bare 14 prosent av innbyggerne (KMD 2021b). I sentralitetskategori 5 befinner det seg 96 kommuner – som samlet sett har en befolkning på 479.357, med et gjennomsnitt på 5000 innbyggere. I kategori 6 finner vi 113 kommuner, med en samlet befolkning på 233.713, her er det gjennomsnittlige innbyggertallet rundt regnet 2000. Sentralitetsindeksen gir et mål for kommunens sentralitet, fra sentral (1) til minst sentral (6). Beregningen av sentralitetsindeksen er basert på reisetid til arbeidsplasser og servicefunksjoner fra alle bebodde grunnkretser i Norge. Indeksen er satt sammen av to delindekser basert på antall arbeidsplasser de som bor i den enkelte grunnkrets kan nå med bil i løpet av 90 minutter, samt hvor mange ulike typer servicefunksjoner (varer og tjenester) de som bor i den enkelte grunnkrets kan nå med bil i løpet av 90 minutter. Antallet vektet, slik at en arbeidsplass eller servicefunksjon som ligger nært bostedet teller mer enn en som ligger lenger bort (KMD 2021b, Øyum et al 2021).

Her kan det også vises til den nylig lanserte dokumentasjonsrapporten for distriktsindeksen (KDD 2022) som er en revisjon av utgaven fra 2020 med nytt tallgrunnlag. Sentralitetsindeksen veier 40 prosent av distriktsindeksen. De øvrige tre indikatorene er befolkningsvekst siste ti år (40 prosent), sysselsettingsvekst siste ti år (10 prosent) og ensidig næringsstruktur (Hersindalindeksen) for privat sektor, som vektet 10 prosent. Indeksen gir en rangering av kommunene etter graden av distriktsutfordringer. Kommuner med de laveste verdiene har de største utfordringene, mens de høyeste verdiene indikerer minst distriktsutfordringer. Den gjennomsnittlige veide distriktsindeksen for hele landet er 74,5 – med et spenn fra Røst (0,0) til Oslo (94,5). Innplasseringen i sentralitets- og distriktsindeksen for kommunene i Veiledningspiloten er inkludert i tabell 1.

Av fylkene i Veiledningspiloten er Innlandet fylke (tidligere Hedmark og Oppland fylke) samt Troms og Finnmark fylke (tidligere Troms fylke og Finnmark fylke) nye fylker. Møre og Romsdal ble videreført som eget fylke. Etter Stortingsvalget høsten 2021 og påfølgende regjeringsskifte ble det åpnet for at sammenslåtte fylker kunne deles opp igjen. I februar 2022 vedtok fylkestinget å videreføre Innlandet fylkeskommune (Innlandet fylke 2022). Etter søknad fra fylkeskommunen vedtok Stortinget i juni 2022 at Troms og Finnmark fylkeskommune skal deles. Vedtaket trer i kraft 1. januar 2024 (TFFK 2022).

I tabell 1 presenterer vi kort en oversikt over deltakerkommunene, sentralitetsindeks, antall innbyggere, kommunens samlede areal, antall innbyggere per km<sup>2</sup>, andel innbyggere som bor i tettsted, rangering distriktsindeksen, samt hovedretning i det prioriterte kommuneprosjektet knyttet til Veiledningspiloten. Av pilotkommunene er det bare Fjord som er nylig sammenslått kommune – fra 1.1.2020 - bestående av tidligere Norddal og Stordal. Aure og Tustna kommuner ble sammenslått i 2006. Det har vært ulike fylkeskommunale **utvalgskriterier for kommuneinvolvering** – jf. sekundæmpirisk materiale referert i kapittel 4.2.5. I Innlandet ble det gjort innledende kommunale sonderinger, og det ble sendt ut en invitasjon om muligheter for deltagelse til samtlige kommuner i målgruppen. Med utgangspunkt i respons på invitasjonene ble det gjort et valg av kommuner etter bredde i ønsket kommuneprosjekttema og geografi (to i gamle Oppland og to i gamle Hedmark). En av de fire kommunene som ble involvert i starten ble erstattet av en ny pilotdeltager relativt raskt.

I Møre og Romsdal ble det også identifisert og valgt ut fire kommuner med ulike problemstillinger og geografisk spredning. Dette skjedde ikke som en åpen invitasjon, men kommunene ble plukket etter en vurdering av blant annet historisk begrenset kontakt med fylkeskommunen, gjensidig nytteverdi og forsterking av prosesser som likevel skulle gjennomføres.

I Troms og Finnmark ble det valgt ut seks kommuner, tre fra hvert av de gamle fylkene. Utvalget skjedde heller ikke her etter åpen invitasjon, men med utgangspunkt i identifiserte utfordringer, (manglende) kontakt med fylkeskommunen og/eller kjennskap til pågående kommuneplanarbeid.

Tabell 1 viser en oversikt over kommunedeltagere, karakteristika og prosjekt.

Tabell 1: Oversikt over deltagende kommuner, innbyggere, areal og prosjekt (Kilde: Statistikkbanken SSB, Øyum et al. 2021, KDD 2022)

Kommune/ Sentralitets- indeks	Innbyggere	Areal (km <sup>2</sup> )	Innb. per km <sup>2</sup>	Andel som bor i tettsted (%)	Rangering distriktsindeks 2022	Prosjekt – stikkord – innhold og tiltak
Engerdal (6)	1294	2196	0,6	-	22,6	Prosessplan kommunen som samfunnsutvikler, Arbeidsverksted
Grue (5)	4740	837	5,7	26	40,0	Samskapingskommune, konkretisering kommuneplanens samfunnsdel, Arbeidsverksted, Prosessplan, fysiske og digitale verksted, Gjestebud
Rendalen (6)	1827	3179	0,6	15	21,6	Strategisk næringsplan, survey, Microsoft Forms, Gjestebud og verksteder, Prosessplan
Sør-Aurdal (5)	3014	1109	2,7	22	35,5	Sentrumsutvikling kommunesenter, revidering av kommuneplanens samfunnsdel, Arbeidsverksted, Prosessplan, Personas
Aure (6)	3445	641	5,4	18	36,5	Sentrumsutvikling – stedsutvikling, Prosessplan og Innbygger survey
Fjord (6)	2506	1191	2,1	24	29,5	Samfunnsplan, medvirkning, Innbygger survey
Sande (6)	2441	93	26,2	38	32,0	Samfunnsplan, herunder levekår og sosial bærekraft, Innbygger survey, Prosessplan
Tingvoll (5)	2974	336	8,9	31	40,1	Styrking av samarbeidet mellom kommunen og næringsliv, Survey
Karasjok (5)	2633	5453	0,5	69	36,8	Kommuneplanens samfunnsdel (og arealstrategi), Innbygger- og næringslivsundersøkelse
Kåfjord (6)	2051	991	2,1	26	24,3	Samfunnsplan, strategisk næringsplan, innbyggerdialog, Survey
Loppa (6)	863	688	1,3	54	2,7	Lokal samfunnsutvikling, sentrumsutvikling og boligstruktur, næringsutvikling Næringsliv,
Salangen (6)	2079	458	4,5	36	36,4	Sentrumsutvikling Sjøveien - Sentrumsplan -og et 10-årig perspektiv, Gjestebud, Office Forms spørreundersøkelse, Prosessplan
Storfjord (6)	1824	1542	1,2	29	39,5	Samfunnsplan, Samfunnsutvikling - Storfjord 3.0, Prosessplan, arbeidsverksted
Vardø (6)	1951	601	3,2	99	24,7	Næringsutvikling

## 2 Hovedpunkter fra Midtveisrapporten 2021

I dette kapitlet gjengir vi de viktigste resultatene og konklusjonene halvveis i følgeforskningen av Veiledningspiloten. Rapporten ble ferdigstilt september 2021, og datainnhenting ble gjennomført våren 2021. Hensikten med midtveisrapporteringen var å gi Distriktssenteret, fylkeskommunene og kommune tilbakemeldinger om hva som så ut til å fungere etter intensjon så langt, hvilke samarbeidsformer og forutsetninger for kommunenes utvikling som burde styrkes, og ikke minst effekter av samarbeidet så langt og hvilke områder man burde ha særlig fokus på fremover.

Resultatene og konklusjonene ble presentert på en felles digital samling med veilederne og kommunene. Gjennom grupperefleksjoner og plenumsdiskusjoner utviste deltagerne stor vilje og lyst til å hensynte resultatene i sitt videre arbeid. Vår tolkning av denne viljen var at både kommunene og veilederne virkelig samarbeidet for å utvikle kommunene og få mer kjennskap til hvordan veiledning fra Distriktssenteret og fylkeskommunene kunne være en kunnskaps- og kompetanseressurs for samfunnsutvikling i distriktskommuner.

### 2.1 Den viktige starten: forventningsavklaring

Alle deltagerkommunene uttrykte stor tilfredshet med å få ta del i dette pilotprosjektet, noen omtalte det sågar som "en gavepakke". Kommunenes utviklingsprosjekter omhandlet forhold de uansett måtte ha tatt tak i, som f.eks. å utforme en samfunnsplan, tettere samarbeid med næringslivet og ikke minst å sikre bosetting og samfunnsutvikling i kommunen. Kommunene så derfor deltagelsen i Veiledningspiloten som en anledning til å få bistand, kompetansetilførsel og ekstra "drive" rundt et arbeid de uansett måtte ha gjort.

Samtidig, Veiledningspiloten har hatt som utgangspunkt at det er kommunene selv som skal drive utviklingsarbeidet sitt framover. Kompetanseressursene fra Distriktssenteret og fylkeskommunen skulle bidra til at kommunens arbeid kunne støtte seg på erfaringene fra andre kommuner som Distriktssenteret har god oversikt over, og fra fylkeskommunens kunnskap om nærings- og samfunnsstruktur, virkemidler og deres tilgang til samhandling i partnerskap. I tillegg har fylkeskommunene og Distriktssenteret gode planverktøy og prosesskompetanse som kommunene fikk tilgang til.

Vi så at, selv om veilederne kom inn i relasjonen med kommunen ved å ha med seg prosessverktøy og tidligere erfaringer med veiledning, kunne ikke veiledningen være "standardisert". Vi så det som en forutsetning for god veiledning at veilederteamet i forkant satte seg inn i det aktuelle kommunebildet. Viktigheten av at veilederne brukte tid på å "gjøre seg kjent med kulturen" ble understreket av flere kommuner, så også å bruke tid i dialog med kommunen om utviklingsprosesser som har blitt gjennomført tidligere i kommunen. Når veilederne fikk informasjon om hva, hvorfor, hvordan og når kommunen sto i andre utviklingsprosesser, fungerte dette som et fornuftig startpunkt i veiledningen. Vi påpekte at en slik prosess også kunne fungere som en god påminner for kommunedeltagerne selv,

samt at den interne kommunale prosjektgruppa kunne foreta en felles refleksjon om hva de "egentlig" lærte i forrige utviklingsprosess.

Vi fant at det varierte i hvilken grad kommunene hadde en klar forståelse av hva det ville innebære for de å delta i Veiledningspiloten. Selv om alle så på deltagelsen som en mulighet for å få bistand var det ikke like klart i hvilken form og i hvilket omfang denne bistanden skulle bli de til del. Blant annet så vi at flere av kommunene opplevde at det var veilederne fra Distriktssenteret som sørget for at kommunen hadde fremdrift i utviklingsprosjektet sitt gjennom at de fulgte opp med å avtale møtepunkter og etterspurte fremdrift. Vi konkluderte med at denne formen for "bistand", å sørge for fremdrift, ikke var bærekraftig på sikt: Når Veiledningspiloten er ferdig er det kommunene selv som skal sørge for at de har en varig arbeidsform og -struktur for et systematisk arbeid med samfunnsutvikling.

Midtveisrapporten pekte også på at Distriktssenteret kunne vært enda tydeligere innledningsvis på hva det vil kreve av kommunen å delta, for eksempel at det må settes av tid og ressurser internt dersom de skal hente ut gevinster av deltagelsen. En slik forventningsavklaring ville medført at kommunen i forkant av deltagelsen måtte ha tatt aktivt stilling til hvor mye læring de vil hente ut av deltagelsen. Selv om man får veiledning betyr ikke dette at kommunen kan "outsource" arbeidet med for eksempel samfunnsplanen. Poenget med deltagelse i Veiledningspiloten er at kommunene her fikk en mulighet til å få kompetansebasert bistand, en bistand med mål om at kommunen på litt sikt skal ha fått økt intern organisatorisk kapasitet til å jobbe med samfunnsutvikling.

Den enkelte kommune, og veilederne fra Distriktssenteret og fylkeskommunen har samhandlet i arbeidet med å utvikle kommunens organisatoriske kapasitet for samfunnsutvikling. Deltagelse og innflytelse er viktig for å utvikle eierskapsfølelse til både prosess og resultat. Derfor argumenterte vi for at en viktig læring så langt i Veiledningspiloten var at det i prosessen med forventningsavklaring til deltagerkommunene er fornuftig å ha med representanter både fra politisk og administrativ ledelse, i tillegg til den eventuelle prosjektlederen, i dialogen med veilederne. Da oppnår en både å få avklart hvilken veiledning Distriktssenteret og fylkeskommunen kan yte, men samtidig at denne dialogen kan bidra til at kommunens aktører utvikler en omforent forståelse av fokus i utviklingsprosjektet og derav hvilken veiledning de vil ha særlig nytte av. Som vi skal se senere i denne rapporten har det variert mellom kommunene hvordan denne innledende fasen med forventningsavklaring ble foretatt og om den reelt sett ble foretatt. Noen kommuner beskriver at de for eksempel hadde en idé om at de ønsket å jobbe med sentrumsutvikling eller tettere samarbeid med næringslivet, uten at de greide å konkretisere det ytterligere. Midtveisrapporten viste flere eksempler på at veiledningsteamet "bare begynte" arbeidet med å foreslå tiltak, og at kommunens aktører opplevde dette som god hjelp i å få konkretisert "egne svevende tanker".

Oppsummert så vi i midtveisevalueringen viktigheten av at veilederne bruker tid med kommunene i starten av en veiledningsbasert utviklingsprosess for å avklare forventninger. Men dette gjelder begge veier, at kommunen også avklarer forventninger internt til seg selv om hva de ønsker å få ut av deltagelsen. Kommunene har vært opptatt av at de selv skal eie eget utviklingsfokus og at veiledningen må ta utgangspunkt i kommunenes tidligere erfaringer med utviklingsarbeid.

## 2.2 Medvirkning og innbyggerroller

Fram til midtveiseevalueringen så vi at kommunene i sitt arbeid med samfunnsutvikling jobbet godt og systematisk med innbyggerdialog og innbyggerne. Dette arbeidet er styrket i løpet av det siste året i piloten. Mange kommuner har gjennomført innbygger- og næringslivsundersøkelser i større eller mindre grad, og noen kommuner, f.eks. Fjord har gjort dette i stor skala med bl.a. utvikling av et kontekstspesifikt spørsmålsbatteri.

Mange av kommunene har opplevd stort engasjement og svarprosent i disse undersøkelsene, og i midtveisrapporten omtalte vi dette som "innbyggervilje", dvs. engasjement og interesse for å bidra i utviklingen av kommunesamfunnet, blant annet gjennom å delta på folkemøter og svare på innbyggerundersøkelser og næringslivsundersøkelser. Noen kommuner har også gjennomført såkalte "gjestebed" med innbyggerne (dette beskrives nærmere i kapittel 5), som alternativ til store folkemøter som ikke har latt seg gjennomføre under pandemien.

Både midtveis, og også i vår sluttvurdering av Veiledningspiloten finner vi at kommunene har fått god hjelp fra Distriktscenterets veiledere i arbeidet med innbygger- og næringslivsundersøkelsene. Veilederne har f.eks. bistått med planlegging av undersøkelsen, utsending og rapportgenerering. For kommuner som har utviklet eget spørsmålsbatteri, som i Fjord kommune, er dette gjort i samarbeid mellom veilederne og prosjektteamet i kommunen. Vi så at verktøyene fra Distriktscenteret oppleves av kommunene som avgjørende for gjennomføring. Samtidig lærte kommunene gjennom dette arbeidet hvordan en hensiktsmessig innbyggerdialog kan gjennomføres både kvalitativt og administrativt, og at de kan følge opp med tilsvarende undersøkelser i egen regi senere.

## 2.3 Prosess- og kunnskapsressurser i Distriktscenteret og fylkeskommunene

Midtveiseevalueringen konkluderte med at det ikke finnes tvil om at alle kommunene og fylkeskommunene opplever at veilederne fra Distriktscenteret har solid prosessuell kompetanse og erfaring, og at denne kompetansen har vært til uvurderlig hjelp for kommunene. Flere av kommuneinformantene framhevet også Distriktscenterets evne til å innta et "utenforblikk".

Samtidig, noen kommuner mente også at Distriktscenterets prosessuelle tilnærming hadde vært tidkrevende. I en travel kommunehverdag, hvor man har tidsfrister for å utvikle en samfunnsplan er det naturlig at det kan oppleves som et dilemma å ta seg tid til de gode innledende prosessene. Vi så her også eksempler på at prosjektgrupper i en kommune så nødvendigheten av grundige prosesser, men at politikerne og kommunedirektør var utålmodige etter raske resultat.

Et interessant perspektiv med Distriktscenterets prosesskompetanse – ved å være tett på kommunene - er at de fungerer som en kvalitetssikrer, eventuelt korrektiv, til om kommunens prosjektgruppe er på riktig vei i utviklingsarbeidet sitt eller ikke. En kommunedirektør sa for eksempel at veiledningen til en viss grad har fungert som lederstøtte.

Når det gjelder fylkeskommunen som veiledningsressurs så vi at mange kommuner syntes det var litt uklart hvilken veilederrolle fylkeskommunen egentlig hadde og kan ta. Men som kunnskapsressurs hadde kommunene er tydelig bilde av fylkeskommunene:

- De har en viktig rolle som samfunnsutvikler og har høy planleggingskompetanse
- Kommunene mener at fylkeskommunene har stor kunnskap om f.eks. støtteordninger, anbudsreglement etc.
- Kommunene lærte at fylkeskommunen kan bidra med datagrunnlag før oppstart av prosjekter for samfunnsutvikling, f.eks. revidering av nærings- og samfunnsplaner
- Kommunene erfarte at fylkeskommunene er en god kunnskapsressurs når kommunene jobber med stedsutvikling

Vi påpekte at én mulig ressurs ved fylkeskommunen som kunnskapsressurs er at veilederne derifra kan koble på andre fagpersoner i egen organisasjon for å direkte svare ut spesifikke kunnskapsbehov som en kommune har. Men, fylkeskommunene ga uttrykk for - i hvert fall midtveis i pilotarbeidet - at de har et stykke å gå mht. forankring av veilederoppgavene i egen organisasjon når det gjelder strategier, organisasjon, planer og gjennom ressursallokering. Dette er også et internt kompetanse- og kapasitetsspørsmål tilknyttet veilederrollen.

Som vi skal se i kapittel 5 og 6 i denne rapporten, hvor vi diskuterer resultat og effekter av Veiledningspiloten for kommunene, Distriktssenteret og fylkeskommunene, er mange av hovedfunnene fra midtveisevalueringen mekanismer for hvilken effekt pilotarbeidet har hatt.

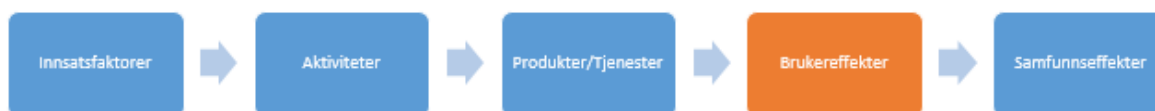


## 3 Faglige perspektiver på Veiledningspiloten

### 3.1 Resultatkjedemodellen for vurdering av resultatoppnåelse

Resultatkjedemodellen til Direktoratet for økonomistyring (2010: 19) består av fem bokser som synliggjør en lineær prosess for resultatmåling: Den beskriver både hva en virksomhet gjør og resultatene av dette og viser "hvordan en virksomhet via ulike aktiviteter omformer innsatsfaktorer til produkter eller tjenester som er rettet mot eksterne brukere og samfunnet". Slik Zhang et al. (2021) skriver har modellen vært brukt til styringsformål siden 1960-tallet og er også kjent som programteori eller virksomhetslogikk. Det er hensiktsmessig med en kort gjennomgang av denne, siden det bidrar til å konkretisere og avgrense en av de sentrale målsettingene med følgeforskningsoppdraget (kapittel 1).<sup>1</sup>

Tabell 2: Resultatkjedemodellen



Kort fortalt består resultatkjedemodellen – for det første - av (indre) **innsatsfaktorer**. Dette er ressurser som virksomhetene og "veilederne" i Veiledningspiloten (Distriktscenteret og Fylkeskommunen) må benytte for å drive sin virksomhet, som personalressurser/arbeidskraft, kompetanse, intern informasjonsutveksling, ledelse, digital infrastruktur etc.

Disse faktorene («investeringene») har blitt brukt til å gjennomføre (interne) **aktiviteter** i Veiledningspiloten, som veiledning i form av innledende arbeid med avklaringer, invitasjoner og utvelgelse av pilotkommuner, analysearbeid og kunnskapsinnhenting. Aktivitetene resulterer i **produkter eller tjenester** som leveres fra Distriktscenteret/fylkeskommunen (jf. kapittel 1.1). Dette kan være arbeidet knyttet til veiledning/rådgivning innenfor de ulike temaene Distriktscenteret og fylkeskommunene arbeider eller har arbeidet med i pilotperioden, rapporter, presentasjoner og andre leveranser til brukergruppene i Veiledningspiloten. Her inngår også koordinering, prosessfasilitering og introduksjon og tilrettelegging for bruk av diverse verktøy i deltagerkommunene, altså en form for mellomromsaktør i plan- og utviklingsarbeidet. *Tjenesteproduktene* fra Distriktscenteret og fylkeskommunene i Veiledningspiloten som er rettet mot eksterne brukere og samfunnet, gir videre ulike slag av effekter for brukere og samfunnet. Effekt er i denne sammenheng å forstå som utvikling eller resultater som ikke ville skjedd uten bidrag fra Distriktscenterets og fylkeskommunens aktiviteter og tilhørende produkter/tjenester. I faglitteraturen innen evalueringsforskning defineres gjerne effekt som "differanse mellom faktisk og kontrafaktisk utvikling" (Moe et al. 2015: 7), altså den forskjellen som involveringen/intervensjonen fra Distriktscenteret og fylkeskommunen og veiledningsbidrag/rådgivningen/annet har utgjort for deltagerne/de involverte kommunene.

**Effektene for brukerne** – her forstått som kommunedeltagerne/kommuneorganisasjonene - kan være i form av kunnskap, holdninger og atferd – med andre ord faktorer som kan ha betydning for

<sup>1</sup> I praksis må effekter forstås i lys av tilpasninger av aktiviteter og tjenesteprodukter som følge av samhandling med brukere/samfunnet – boksene vil nødvendigvis preges av interaktiv læring, hvis vi lar oss inspirere av innovasjonssystemtilnæringer (jf. f.eks. Lundvall 2016, Borrás og Edquist 2019)

kommunenes utviklingsarbeid. Tilsvarende vil pilotgjennomføringen ha effekter for tilbydersiden, altså veilederne og deres organisasjoner som følge av interaktiv læring underveis. Samfunnseffektene kan være i form av bedre systemer for utviklingsarbeid og nyskaping, evne til omstilling, økt næringsutvikling, tilflytting og økt bosetting, dvs. forhold som er nært knyttet til overordnede mål for kommuner, fylkeskommuner og Distriktssenteret. Distriktssenterets virksomhetside er nettopp å bidra til å styrke distriktskommunenes evne til innovasjon og omstilling for lokalt arbeid med bærekraftig samfunnsutvikling (jf. KMD 2021b), og fylkeskommunene skal være en regional utviklingsressurs i spesielt det å veilede i kommunenes planarbeid og bistå på andre områder med relevans for kommuners samfunnsutviklingsarbeid (jf. Angell 2021). Å skille samfunnseffekter av tiltak/virkemidler fra andre forhold av betydning for målet på samfunnsnivået er i evalueringssammenheng utfordrende, og dette krever omfattende analyser på makronivå, men det kan sies at samfunnseffekter forutsetter positive brukereffekter (Moe et al. 2015). Å vurdere samfunnseffekter har ikke vært del av dette oppdraget.

Oppdragets søkelys på brukereffekter er i tråd med senere års signaler om at styring og rapportering i større grad må vektlegge resultater for brukerne og mindre på telling av gjennomførte aktiviteter (Solli 2014, Moe et al. 2015, Andreassen et al. 2017). Brukereffekter kan typisk måles ved å hente inn vurderinger fra brukerne selv eller andre som har tilstrekkelig kunnskap om hvordan Veiledningspiloten i dette tilfellet har bidratt til utvikling for kommunene som organisasjoner i deres lokale samfunnsutviklingsarbeid.

I følgeforskningen har SINTEF benyttet ulike former for data for å belyse brukereffekter i nevnte resultatkjede, men vi vurderte ikke produktivitet knyttet til veiledningsarbeidet/aktiviteter i piloten, siden dette forutsetter informasjon om kostnader. Direktoratet for økonomistyrings føringer og vårt perspektiv på effektvurdering innebærer at kombinasjonen av kvantitative og kvalitative data blir et viktig grunnlag for å vurdere måloppnåelse og brukereffektene av Veiledningsaktiviteter og -tjenesteprodukter i regi av Distriktssenteret og de involverte fylkeskommunene. Vi kommer nærmere inn på det metodiske opplegget, data og analyser i oppdraget i kapittel fire.

## 3.2 Veiledning

I Midtveisrapporten (Øyum et al. 2021: 14-16) viste vi til at veiledning er en sammensatt fellesbetegnelse som inkluderer rådgivning, supervisjon, konsultasjon, mentoring og coaching. Det er nyttig å gjengi deler av teksten om faglige perspektiver på veiledning også i denne sluttrapporten. Veiledning blir ofte definert innenfor to dimensjoner der *veivisning* versus *veisøking* er å finne på den ene akse, mens *svar* versus *spørsmål* definerer den andre akse. Veiledning er derfor fullt og helt dialog- og kontekstbasert mellom de(n) som gir hjelpende faglig input til å finne mulige veier å gå, og de(n) som aktivt leter etter de best mulige veier å gå for å komme i mål (i den konteksten man kjenner og har erfaring fra).

Ett kjennetegn på veiledningen er at den må tilpasses den enkelte kontekst, at praksis må være i fokus og at den som veiledes i stor grad selv skal finne løsninger på utfordringer og problemer. Her kan vi si at det er likheter med problembasert læring som er preget av å være selvbestemt, oppdagelsesorientert, handlingsrettet, og knyttet til fortløpende egenervaluering.

Poenget med veiledning er generelt å bistå kommunene på en slik måte at de/den som veileder gjør seg selv overflødig ved at de som veiledes utfordres til å benytte kritisk tenkning om den informasjon de har mottatt, de metoder og verktøy de er blitt introdusert for og tatt i bruk. Dette innebærer at en seriøs og profesjonell veileder kontinuerlig oppfordrer den som veiledes til å stille spørsmål ved metodenes og modellenes gangbarhet og gyldighet, altså formålstjenlighet, aktualitet og relevans. Det handler om at kommunene må trekke egne konklusjoner og velge veien selvstendig. Dette skaper også en slags konsensus om at Distriktssenteret og fylkeskommunene skal bistå en avgrenset tidsperiode og samtidig bidra til at kommunenes utviklingsprosesser blir selv bærende eller fleksible og motstandsdyktige. Dialog er et viktig verktøy for å utvikle kommunenes egen dømmekraft, handlekraft og "hjelp til selvhjelp".

Dialogens mest sentrale siktemål er å skape god innsikt i hva vi gjør, hvordan og hvorfor vi gjør det, dvs. hva som gjør seg gjeldende og setter preg på det vi (velger) (å) gjør(e). Dialogen skal derfor skape bevissthet om at det vi kan og vil - og det vi faktisk gjør - korresponderer, og om hvordan vi gjør det. Dette er avgjørende for å utvikle en gjennomtenkt og dialogbasert veiledningspraksis. Selv om gode betingelser kan være til stede i utgangspunktet, blir ikke nødvendigvis resultatet en godt fungerende dialog mellom den som veileder og den som veiledes, og man må være klar over at individuelle faktorer kan påvirke dialogen, så som virkelighetsopplevelse, verdier, erfaringer, kunnskap, erkjennelse, forståelse, kompetanse, ambisjoner og mål etc. Blant kommunedeltagerne er det et mangfold av behov og interesser for veiledning. Noen kommuner vil kunne ha behov for veiledning i alle faser, mens andre vil ha det spesielt i noen faser eller kanskje bare i én fase. Hvor tett veiledningen følger fasene vil også variere, det samme gjelder hyppigheten på bidragene.

Det er et mål at kommunene utfra sin egen situasjon og evne settes i stand til selv å håndtere egne utfordringer, definere egne problemer og finne gode løsninger med begrenset og midlertidig støtte fra Distriktssenteret og fylkeskommunene. I den sammenheng bør det reflekteres over - og skapes en beredskap om - når og hvordan prosessen med å gjøre seg selv overflødig kan aktualiseres og gjennomføres. Dette gjelder også i situasjoner der en veileder eller et veilederteam må håndtere situasjoner der oppgaven som veileder, etter mottakers ønske og behov, utvikler seg fra å veilede til å yte ekstra tjenester ut over veilederrollen.

### 3.3 Veiledningspiloten i et perspektiv av New Public Governance

Felles for alle kommunene som har deltatt er at de gjennom et samarbeid og tilgang til kompetanse og nettverk fra fylkeskommunene og Distriktssenteret har ønsket å styrke seg i arbeidet med lokal samfunnsutvikling. For Distriktssenteret og fylkeskommunene er Veiledningspiloten et eksempel på en mulig varig faglig basert arbeidsform mellom Distriktssenteret, fylkeskommuner og små distriktskommuner for å styrke alle partenes arbeid med lokal samfunnsutvikling. Distriktssenterets og fylkeskommunenes samarbeidende rolle med kommuner vil bli stadig viktigere i årene framover med de utfordringene norske kommuner står ovenfor særlig på grunn av demografiske utfordringer, men også i kommuners samarbeid med innbyggerne for å skape attraktive leve- og bærekraftige distrikt.

En viktig driver for innbyggernes tillit til offentlige myndigheter er at innbyggerne opplever at politiske beslutninger og kvaliteten ved de tjenestene som leveres på bakgrunn av beslutningene, er effektive

og gode når man har behov for tjenestene. Med de demografiske utfordringene vi står overfor i Norge framover, er det stadig mer søkelys på at oppgavene ikke lar seg løse av offentlig sektor alene. New Public Governance (jf. eks. Osborne 1996) er en viktig tilnærming og arbeidsform her. New Public Governance handler om at styring av offentlig sektor innebærer at politikere, offentlige tjenesteytere, innbyggere, private aktører og frivillige aktører må samarbeide om å skape løsninger gjennom samskaping eller samproduksjon (Torfing et al. 2012) av offentlige tjenesteleveranser. Deltakerne i governance er autonome, men også gjensidig avhengige. Så her er det fokus på nettverk og samspill, og det er ikke bare snakk om hvordan en skal realisere gitte mål pålagt ovenfra, men også generering av mål. De som deltar i samskaping - nettverksstyring - produserer målsettinger og tiltak av offentlig verdi i fellesskap (ibid.).

I 2014 foretok Røyseland og Lo (2019) et litteratursøk på Google Scholar og fikk 50 treff på begrepet 'samskaping'. I 2019 derimot, finnes det mer enn 30.000 treff på norske nettsider og "man kan raskt konstatere at samskaping har glidd inn i språket som et nytt styringsord, hyppig brukt av f.eks. KS, departementer og forskningsråd" (Røyseland og Lo 2019:52). Røyseland og Lo (2019) gir en god og reflektert oversikt over hvordan samskaping kan forstås, hvorvidt det representerer noe empirisk nytt, og hvilke dilemma samskaping har i seg. Forfatterne er opptatt av de språklige sammenhengene/diskursene begrepet samskaping benyttes innen. Som de sier: "Mens enkelte diskurser vil kunne, for eksempel, bruke begrepet som legitimerende for økt næringslivsinnflytelse i offentlig politikktutvikling, eller som en metode for å redusere offentlige utgifter, vil andre snarere vektlegge samskaping som et demokratiserende konsept. Når slike diskurser i tillegg konstruerer samskaping som noe nytt, med særlig relevans for samtidens utfordringer, tilegner begrepet seg også en særlig politisk normativ og deterministisk brodd. Særlig for forskere vil derfor en ukritisk bruk av slike flytende betegnelser mulig kunne tilføre forskningen en problematisk, og ofte utilsiktet, politisk slagside" (Røyseland og Lo 2019). Brix et al (2019) konstaterer at det ennå ikke finnes forskning som viser hvordan man kan måle resultatet av samskapingsprosesser mellom myndigheter og innbyggere, og at begrepet dermed er fundert på at samskaping gir en implisitt verdi. I Eimhjellen og Logas (2016) forskning på samarbeid mellom kommuner og frivillige aktører viser de at denne formen for samskaping har demokratiske, heller enn økonomiske gevinster, og i et annet forskningsarbeid (Eimhjellen og Loga 2017) argumenterer de derfor med at offentlige myndigheter må pleie forholdet og tilliten til frivillige aktører. I tråd med dette hevder Guribye (2016) at frivillighet ikke skal styres og at kommuners fasilitering av samarbeid med frivillige organisasjoner bør baseres på tjenende, ikke styrende ledelse.

Med Veiledningspiloten plasserer Distriktssenteret og fylkeskommunene seg som en kompetanseressurs for kommuner i samskapingsprosesser i styring etter New Public Governance-logikk. Vi skal i kapittel 5 se at i de fleste utviklingsprosjektene kommunene har jobbet med har innbyggere og næringslivsaktører vært viktige innspillspartnere til hva kommunene må satse på framover, selv om frivillige organisasjoner ikke har vært en tydelig definert aktør i denne medvirkningen. Gjennom innbygger- og næringsundersøkelser, arbeidsverksted og gjestebud er innbyggere involvert til å sette retning på kommunens prioriteringer framover. Men som påpekt over finnes det ingen forskningsmessig belegg for å si at dette har økonomiske gevinster på kommuneøkonomien, men at den demokratiske verdien er tydelig. I et perspektiv av New Public Governance gjenstår det for alle kommunene en større prosess med å involvere innbyggerne i *produksjon* av tjenester. I én av kommuneprojektene er denne utfordringen løftet fram i deres arbeid med å jobbe etter Kommune 3.0-perspektivet; at kommunene og innbyggerne samproduserer velferdstjenestene.

### 3.4 Veiledningspiloten som redskap i kommunale samskapingsprosesser

Utviklingsprosjektene i kommunene som har fått veiledning baserer seg på bred medvirkning og samskaping enten det handler om samfunnsplaner, næringsplaner, andre planer eller tiltak. Slik Angell (2021: 4) påpeker går begrep som samskaping, prosess og dialog i ett med veiledning, og "et hovedinntrykk er at det gis mye veiledning gjennom ordinære prosesser og arbeid som pågår" i regi av Statsforvalteren og fylkeskommunene. Men, så lenge distriktskommuner i kategori 5 og 6 ikke er særskilte målgrupper i dette arbeidet, er det ifølge Angell (ibid.) vanskelig å konkludere hvorvidt de generelle metodene som benyttes treffer distriktskommunene, da dialog og prosessorienterte arbeidsformer ofte krever kapasitet og ressurser til deltagelse og oppfølging.

I forskningslitteraturen som belyser ulike metoder og verktøy for samarbeidsrelasjoner mellom privat, offentlig og sivil sektor der ressurser – for eksempel i form av kunnskap – deles og verdi skapes (Carlsson & Sivertsen 2021, Røiseland & Lo 2019) brukes ofte tre nøkkelbegreper om hverandre, hhv. Co-governance/samstyring, Co-Production/samproduksjon og Co-Creation/samskaping (Ferlie et al. 2020 i Carlsson & Sivertsen 2021: 5). Sistnevnte beskriver "prosessen der to eller flere offentlige og private aktører prøver å løse et delt problem, en utfordring eller oppgave gjennom en konstruktiv utveksling av forskjellige typer kunnskap, ressurser, kompetanse og ideer som forbedrer produksjon av offentlig verdi når det gjelder visjoner, planer, politikk, strategier, regelverk eller tjenester. Dette kan enten skje gjennom en kontinuerlig forbedring av produksjonen/"output" eller gjennom innovativ trinntilpasning som endrer problemforståelsen eller den aktuelle oppgaven - og dermed fører til nye måter å løse den på" (ibid.).

Innbyggermedvirkning er lovpålagt gjennom Grunnlovens § 49, Kommunelebens § 10 Komiteer og §10b – eldreråd, ungdomsråd, råd fra personer med nedsatt funksjonsevne §12 Kommunedsutvalg og §39 Innbyggerforslag og lokale folkeavstemninger, samt i Plan og bygningslovens §11-12, kunngjøringer og ikke minst kapittel 5 som omfatter Medvirkning i planleggingen (Romsaas 2018; Carlsson & Sivertsen 2021). Representativitet, særinteressers posisjon, mengde og hyppighet, ting tar tid, ulikhet i tidsperspektiv, medvirkningstretthet, involvering uten resultater og lav utnyttelse av innbyggerens ressurser er eksempel på identifiserte utfordringer med denne typen medvirkningskanaler (ibid.). Men, etablerte former for medvirkning endres og utfordres – og nye former lanseres, f.eks. grunnet krav i plan og bygningsloven om tilrettelegging for ulike grupper, utviklingen av nye verktøy og teknologi, og designtenkning som del av offentlig planlegging (Nyseth & Ringholm 2018). Uttesting av nye medvirkningsmetoder for å forløse ulike former for innbyggerressurser har derfor blitt satt på dagsorden i en rekke kommuner.

I plan- og bygningsloven gis det altså pålegg om medvirkning i kommuneplanleggingen. Kommunen skal gjennom hele planarbeidet sørge for en åpen, bred og tilgjengelig medvirkningsprosess. Dette bør omfatte hele kommunesamfunnet og skape grunnlag for dialog med organiserte så vel som uorganiserte interesser. Slik sett kan kommunens prosjekt behandles som et samskapingsprosjekt og organiseringen av medvirkningsprosessene i Veiledningspiloten som en av flere komponenter i en struktur for uttesting av "nye" former for medvirkning.

Både Distriktssenteret og fylkeskommunene har kompetanse og erfaring med medvirkningsbaserte prosessmetoder i arbeidet med samfunnsutvikling. Gjestebud, arbeidsverksted og innbyggerundersøkelser er tre metoder som er inkludert i Veiledningspiloten (se kap. 5.2); metoder som bidrar til å få et godt kunnskapsgrunnlag og som kan mobilisere til felles innsats. Disse beskrives

mer i kapittel 5, så også eksemplifisert med hvordan noen av deltagerkommunene har benyttet de i eget planarbeid.

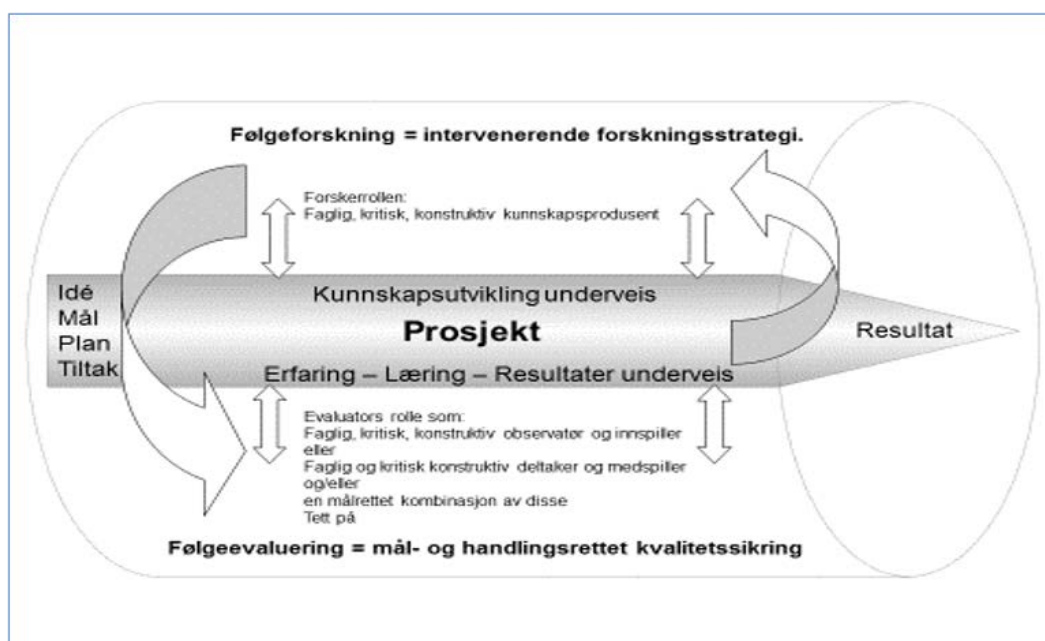
## 4 Om følgeforskningen, metoder og data

### 4.1 Introduksjon

Vårt faglige utgangspunkt er at oppdragsgiver ønsker en følgeforskning som kan bidra til utvikling av Distriktssenterets og fylkeskommunenes rolle som kommuneveiledere. Oppdragsgiver ønsker også innspill om eventuelle korrigeringer av Veiledningspiloten underveis slik at denne måten å jobbe på kan struktureres til å bli et verktøy, eller en arbeidsform, i Distriktssenterets og fylkeskommuners arbeid med mindre kommuner. I vår metodiske løsning er siktemålet både en planlagt læringsprosess for deltagere og å komme frem til generisk kunnskap som kan dokumenteres vitenskapelig, jf. eksempelvis Finne et al (1995).

Den forskningsbaserte kunnskapen er skapt gjennom en medforskningspraksis der lokalkunnskap (Distriktssenteret og fylkeskommunene) og ekspertkunnskap (SINTEF) har vært i tett dialog og samrefleksjon i hele følgeforskningsprosessen. Samspill mellom praktikerne og forskerne har skjedd gjennom et følgeforskningsopplegg for et likeverdig partnerskap for kunnskapsutvikling. Deltakerne i følgeforskningsprosjektet (Distriktssenteret, fylkeskommunene, deltakerkommunene og SINTEF) har derfor vært likeverdige og nødvendige samprodusenter av kunnskapen som etterspørres. SINTEF er inspirert av forskningsprinsippene til Van de Ven (2007), som innebærer at forskerne lærer fra fenomener i praksis via praktikerne, deres opplevelser, erfaringer, vurderinger og fortolkninger av det som har skjedd. På den måten skapes praksisnær og praksisbasert innsikt.

Følgeevaluering og følgeforskning er komplementære strategier for kunnskapsutvikling og læring. Følgende figur viser grensesnittene mellom de to strategiene for kunnskapsutvikling. Videre sies det noe mer om likheter og forskjeller og hvor mellomrommene for syntese og samvirke til de to kunnskapsgenererende prosessene kan finne sted.



Figur 4-1 Grensesnitt og samspillsrom mellom følgeforskning og følgeevaluering (Kilde Lysø & Sletterød 2018)

Av figuren går det frem at i følgeforskning er forskerrollens oppgave og misjon - idealtypisk sett - først og fremst en faglig kritisk, men konstruktiv kunnskapsprodusent, styrt av forskningsfaglig innsikt og relevante teoretiske blikk på tema og problemstillinger aktualisert underveis. Kunnskapsutviklingen er forståelsesorientert og forskningsfaglig definert og styrt og i mindre grad betinget av oppdragsgivers ønsker, behov og interesser, selv om de også inkluderes gjennom fortløpende dialogprosesser. Følgeforskning bygger på stor forskningsfaglig integritet og er rettet mot analyser av innsamlet empiri basert på teoretisk forståelse med relevans for det som skjer og skal skje i slike utviklingsprosjekt som Veiledningspiloten representerer. Følgeforskere spiller inn funn/resultater/problematiseringer for å skape refleksjon i dialog med oppdragsgiver og eventuelt andre involverte aktører, f.eks. fylkeskommuner, kommuner. Men formelt sett er det oppdragsgiver som har ansvar for å følge opp, utnytte og aktualisere kunnskapen som spilles inn. Følgeforskere har derfor i prinsippet som regel ikke noe formelt ansvar verken for den interne læringen i prosjektet eller hvordan kunnskapen de spiller inn kan benyttes for å endre/forbedre egen praksis, dersom ikke forskningsfaglige modeller og verktøy for dette etterspørres.

Følgeforskningens prosessuelle utgangspunkt er at både de deltagende kommunene, fylkeskommunene og Distriktssenteret skal kunne opprettholde, forsterke eller korrigere sin innsats i pilotperioden. Dette kan gjøres ved å engasjere partene i læringsprosesser hvor følgeforskerne fører data tilbake til deltagerne for felles refleksjon. Dette bør ideelt sett skje på fysiske møteplasser mellom følgeforskerne og partnerskapet. Ved oppstart av prosjektet var det et ønske om å gjennomføre såkalte dialogkonferanser i hvert fylke, med deltagelse fra Distriktssenteret, kommunene og fylkeskommunene, og hvor hensikten er at partnerne sammen reflekterer over hva som er, og vil være, en god samarbeidspraksis. På grunn av pandemien ble dette ikke aktuelt, men ble erstattet av et digitalt arbeidsmøte og en større andel digitale møter samt gruppe- og individuelle intervju enn opprinnelig planlagt i fase 1 og 2.

Følgeforskningsarbeidet har vært delt inn i tre faser som bygger på hverandre. Midtveisrapporten bygget på resultater fra fase 1 og fase 2 (Øyum et al. 2021). Denne sluttrapporten bygger primært på data og analyser fra fase 2 og 3. I fase 1 var det viktig å skape innsikt og forståelse:

- a) for det foreløpige innholdet, målsettingene, og aktivitetene i de 14 pilotkommunene,
- b) i de konkrete forventninger og ambisjoner de tre partene har til de respektive kommunepilotene,
- c) om forventningene til samarbeidet mellom Distriktssenteret, de tre fylkeskommunene og kommunene.

Samlet sett var formålet å få innsikt i mål og aktiviteter i pilotkommunene, strukturere forventningene til pilotkommunenes arbeid, og til samarbeidet mellom de tre partene.

Fase 2 omhandlet analyse og styrking av partnernes samarbeid:

- a) dokumentere erfaringer og kunnskap fra de samarbeidende partene,
- b) dokumentere resultat og virkninger av samarbeidet,
- c) formidle erfaringer tilbake til Distriktssenteret, fylkeskommunene og kommunene.

Formålet med dette var å få kunnskap om praktisering av Veiledningspiloten og samarbeidets betydning for kommuners utviklingsarbeid, men også gi innspill til forbedringer, justeringer, forsterkninger av samarbeidsformer, prosesser og kunnskapsformidling. I fase 3 har det vært viktig å følge opp data og analyser fra de to første fasene med sikte på sluttrapportering der det spesielt ses



på måloppnåelse, lærdom for deltakerne og en anbefalt modell/metode for veiledningsarbeid. Resultatkjedemodellen benyttes aktivt i dette arbeidet.

I det følgende presenteres kort data, datakilder og formål i/med de tre fasene i følgeforskningsopplegget

## 4.2 Datainnsamling og datakilder

Innsamling av data som grunnlag for analyser i fase 1 og 2 av Veiledningspiloten ble gjennomført ved hjelp av metodisk triangulering som besto av dokumentstudier, ulike former for intervju, observasjon og aktiv deltagelse. Dette arbeidet ble også gjennomgått i følgeforskningens midtveisrapport (Øyum et al. 2021).

I løpet av det første året ble det gjennomført en rekke individuelle intervju og gruppeintervjuer med involverte aktører i hver av de 14 deltagende kommunene, tre fylkeskommunene og Distriktssenteret. Dette har gitt oss kunnskap om forventningene til og erfaringene med involveringen i piloten så langt, og hvordan det har blitt jobbet med egen rolleutvikling, internt og i samarbeid mellom partene. I utformingen av gruppeintervjuene var vi inspirert av fokusgruppeteknikk. Fokusgruppeintervjuer er en kvalitativ metode som brukes for å studere menneskers forestillinger, kunnskaper, holdninger og vurderinger ved at grupper med inntil ti personer samles, diskuterer og fokuserer på et gitt tema under ledelse av en moderator, mens (gruppe)intervju har mer preg av å være en dialog mellom den/de som intervjuer (forskerne) og informantene som deltar (se eks. Krueger 1994, Wibeck 2000, Lerdal og Karlson 2008). I fokusgruppeintervjuene er altså både interaksjonen og diskusjonen i gruppen viktige data som ligger til grunn for analysene. Ved å føre sammen flere personer rundt et felles tema, kan spørsmålene føre til diskusjon og videre refleksjon blant deltakerne. Målet er å få frem meningsutvekslinger og drøftinger som er relevant både for videre utforming og som samkjøring og kunnskapsdeling blant aktørene.

I forkant av intervjuene utarbeidet forskningsteamet i fellesskap halvstandardiserte intervjuguider med syv tematiserte spørsmål som ble benyttet mot de tre informantgruppene. Temaene som har blitt diskutert i både de individuelle og gruppebaserte intervjuene har hovedsakelig knyttet seg til hvordan kommunene jobber med sine utfordringer og utviklingsprosjekter, hvordan de erfarer Distriktssenteret og fylkeskommunene som kompetanseressurs, og hvilke mål og resultater alle partene kan forvente av Veiledningspiloten, samt planer for arbeidet fremover.

Forarbeid i form av gjennomgang av tilgjengelige dokumenter fra oppdragsgiver og meddelt informasjon på de innledende fellesmøtene med Distriktssenteret og de tre fylkeskommunene høsten 2020 var et viktig grunnlag for utarbeidningen av intervjuguider og gjennomføring av intervjuene, både med tanke på kontekstforståelse og for å stille oppfølgende spørsmål underveis.

### 4.2.1 Oversikt over primærempiri

Primærempiri er data som er innsamlet *gjennom hele prosjektperioden* og inneholder referater fra møter der forskerteamet har deltatt med tematisering/problematisering og/eller faglige innspill/tema til drøfting. Det er også gjennomført gruppe- eller individuelle intervju med kommuner,

fylkeskommuner og Distriktssenteret. Oversikten omfatter også data fra workshops/arbeidsmøter eller dialogmøter, med Distriktssenteret, fylkesvis eller samlet. Data fra survey til kommuner, fylkeskommuner og Distriktssenteret i 2022 er en viktig del av det primærempiriske materialet for oppsummering av måloppnåelse og brukereffekter av Veiledningspiloten.

**Tabell 3: Oversikt primærempirisk materiale**

<b>Datagenererende møter</b>	
Oppstartsmøte	28.sep.20
Fylkesnettverk VP (DS, FK)	21.okt. 20
DS +Møre og Romsdal fylkeskommune - om arbeidet	26.nov.20
DS +Innlandet fylkeskommune – om arbeidet	27.nov.20
Arbeidsmøte midtveisrapport	29.sept. 21
Arbeidsmøte survey og verktøy	19. mai 22
Fortløpende dialog og møter underveis	2020-2022

<b>Intervju kommuner - gruppe og/eller individuelle intervju</b>	
<b>Innlandet</b>	
Sør-Aurdal	08.mars 21
Engerdal	11.mars 21
Engerdal	12.mai 21
Grue	11.mars 21
Rendalen	12.mars 21
<b>Møre og Romsdal</b>	
Tingvoll	16.mars 21
Tingvoll	23.mars 21
Tingvoll	26.mars 21
Sande	17.juni 21
Sande	23.juni 21
Aure	23.mars 21
Aure	26.mars 21
Fjord	8. april 21

<b>Troms og Finnmark</b>	
Salangen	23.mars 21
Salangen	24.mars 21
Storfjord	24.mars 21
Kåfjord	07.april 21
Kåfjord	16.apr.21
Karasjok	05.mai.21
Loppa	05.mai.21

<b>Intervju Distriktssenteret og fylkeskommuner - fokusgrupper</b>	
Intervju Troms og Finnmark	08.des.20
Intervju Innlandet	08.des.20
Intervju Møre- og Romsdal	14.des.20
Fokusgruppeintervju DS	09.okt.22

<b>Avslutningsmøter/Workshops/seminar/dialogmøter</b>	
Samling med alle kommuner +FK+DS+KDD	10.juni 21
Dialogmøte Møre og Romsdal	22.aug.21
Dialogmøte Innlandet	10.nov.21
Dialogmøte Troms og Finnmark	17.jan.22
Arbeidsverksted med veilederne	14.feb.22
Avslutningssamling Hamar	23. og 24.aug. 2022
Deltakelse i avslutnings-/oppsummeringsmøter	2022

<b>Survey</b>	
Survey kommuner	Medio 2022
Survey fylkeskommuner	Medio 2022
Survey Distriktssenteret	Medio 2022

#### 4.2.2 Gjennomføring intervju og intervjudata 2020-2021

Avtalene om intervju med veilederne i Distriktssenteret og fylkeskommune ble koordinert av Distriktssenteret. Fokusgruppeintervju ble gjennomført i perioden november-desember 2020, hadde et tidsomfang på en-to timer og omfattet fire-seks deltagere inklusive deltagelsen fra SINTEF. Totalt er det gjennomført intervju med ni fylkeskommunale informanter (tre grupper) og seks informanter (i tre grupper) fra Distriktssenteret.

Intervjuavtaler med kommunene ble gjort etter at kontaktpersonene i de tre fylkeskommunene hadde distribuerte et informasjonsskriv - utarbeidet av SINTEF om mandat/hensikt med intervjuene og med forespørsel om at det ble satt av tid – til primærkontaktene i sine pilotkommuner. SINTEF fikk tilgang til nærmere kontaktinformasjon til de aktualiserte informantene i de 14 kommunene. Deretter tok forskningsteamet ansvar for å ta kontakt og gjøre nærmere avtaler om intervjudisidpunkt mot kommuneinformantene.

Kommuneintervjuene hadde et tidsomfang på inntil to timer og ble gjennomført i perioden mars-juni 2021 og omfattet 14 kommuneinformanter i Innlandet (fire gruppeintervju (G) og to individuelle intervju (I)), 16 informanter i Troms & Finnmark (fire G og syv I) og 12 informanter i Møre & Romsdal (tre G og fem I).

I utgangspunktet var planen å besøke de tre fylkeskommunene og gjennomføre fysiske samlinger og fokusgruppeintervju, men som følge av pandemien ble intervjudata samlet inn ved hjelp av videomøteverktøyet Teams i fase 1 og 2. Dette fungerte bra og har sammenheng med at digital møteinteraksjon etter hvert – og spesielt i løpet av 2020-21 - har blitt en svært innarbeidet arbeidsmåte i møter med og mellom ulike forvaltningsnivå og støtteapparat.

Forskerteamet delte ansvaret for oppfølging av de 14 kommunene og de tre fylkeskommunene seg imellom og deltok med to personer i samtlige gruppebaserte intervju med kommunene, fylkeskommunene og Distriktssenteret. Disse omfattet fire-seks deltagere inklusive deltagelsen fra SINTEF, og det ble gjort notater underveis. At flere forskere deltar, er et viktig ledd i kvalitetssikring av data og et godt grunnlag for temabaserte analyser. Resultatene fra intervjuene er anonymisert. Gruppetilhørighet eller kildeopphav til funn og observasjoner antydes altså ikke av konfidensialitetshensyn i rapporten.

#### 4.2.3 Arbeidsverksted/arbeidsmøter 2021 og avslutningssamling 2022

I mai-juni 2021 utarbeidet forskningsteamet i samarbeid med Distriktssenteret et firetimers arbeidsverkstedprogram for alle deltagerne i piloten. I den anledning ble et nærmere planlagt opplegg for gruppearbeid gjennomført. Alle gruppene var heterogene, bestående av ulike kommuner og sammensatt av ordførere, kommunedirektører og nærings- og samfunnsutviklere. I tillegg var det egne grupper med representanter fra Kommunal- og Distriktsdepartementet, Distriktssenteret og fylkeskommunene. Totalt deltok 41 personer i arbeidsverkstedet som ble gjennomført digitalt. I forkant fikk hver gruppe utpekt personer med spesielt ansvar for å lede gruppearbeidet og dokumentere essensen fra prosessen. De fire følgeforskerne deltok i hver sin kommunegruppe og hadde primært en rolle som lyttende observatør.

I tillegg til dokumenter og ulike former for intervju representerer arbeidsverkstedet og resultatene fra gruppearbeidet også et godt og viktig datagrunnlag. Deltakernes opplevde nytte av arbeidsverkstedet ble kartlagt gjennom en enkel survey fra Distriktssenteret. Undersøkelsen viste at kommune- og fylkeskommunedeltakerne opplevde både innleggene og gruppearbeidene som nyttige/svært nyttige.

I august 2022 ble det som ledd i pilotarbeidet gjennomført en avslutningssamling på Hamar. Her var det solid deltagelse fra partene i Veiledningspiloten og det ble gjennomført et faglig fundert opplegg som bidro til viktige primærdata for følgeforskningsteamet. Dette materialet er også et viktig grunnlag for vurderingene i denne sluttrapporten. Se ellers kapittel 5.3.

#### 4.2.4 Om Survey 2022

I perioden juni-august 2022 ble det gjennomført en survey til 14 kommuner, 3 fylkeskommuner og Distriktssenteret. Spørreskjemaet til kommunene ble utformet i samarbeid med veilederne fra fylkeskommunen og Distriktssenteret. Spørreskjema til fylkeskommunene og Distriktssenteret ble deretter utformet av SINTEF.

I samarbeid med Distriktssenteret ble det satt opp en liste over aktuelle respondenter. Her ble faktorer som rolle i prosjektet og funksjoner i kommunene vektlagt. Distriktssenteret fremskaffet e-postadresser til alle som skulle motta spørreskjemaet. Det ble bestemt at også kommuner som hadde valgt å ikke fullføre deltakelsen i Veiledningspiloten skulle inviteres til å si sin mening.

I alt omfattet utvalget 50 respondenter fra kommunene, 13 fra fylkeskommunene og 8 fra Distriktssenteret.

Det ble sendt ut flere påminnelser om å svare på undersøkelsen og iverksatt flere innsatser for å motivere til best mulig deltakelse.

Svarresponsen ble som følger:

- 23 fra kommunene leverte komplette besvarelser, 6 var delvis besvart, 7 ønsket ikke å delta og 14 svarte ikke i det hele tatt. 12 av 14 kommuner er representert med komplette besvarelser – forstått som fullstendige svar fra en eller flere respondenter.
- 5 respondenter fra fylkeskommunene leverte komplette besvarelser mens 8 valgte å ikke besvare undersøkelsen. Alle fylkeskommunene er representert med komplette besvarelser.
- 8 respondenter fra Distriktssenteret leverte komplette besvarelser

Det overrasket SINTEF noe at det ikke lot seg gjøre å oppnå en høyere svarprosent i kommuner og fylkeskommuner siden Veiledningspiloten var etablert som et formalisert samarbeidsprosjekt mellom partene.

#### 4.2.5 Oversikt over sekundærempiri fra oppdragsgiver

Sekundærempiri er data som er gjort tilgjengelige fra Distriktssenteret gjennom hele prosjektperioden. Veilederteamet fra Distriktssenteret har dokumentert arbeidet i piloten på en svært god måte og det foreligger fyldige, beskrivende og konkrete referat fra møter og aktiviteter. Det er ført logg over aktiviteten i de enkelte kommuner for hele prosjektperioden. Det er dessuten samlet presentasjoner fra både fylkeskommuner og kommuner som gir et godt innblikk i hvordan de selv vurderer status for deltakelsen i Veiledningspiloten. Dette materialet har gitt forskningsteamet et godt innblikk i det kommunale arbeidet og arbeidet blant og mellom veilederne.

Tabell 4: Oversikt sekundærempirisk materiale

<b>Referat fra møter</b>	
Referat fra fellesmøte med fylkene	05.mai.20
Status 14 kommuner - internt møte DS	26.aug.20
Møte i fylkesnettverket	21.okt.20

<b>Referater fra kommunearbeidet</b>	
Oppsummering introduksjonsmøte Tingvoll	12.feb.20
Oppsummering introduksjonsmøte Sande	12.feb.20
Oppsummering introduksjonsmøte Fjord	25.feb.20
Oppsummering oppstartsmøte Aure	26.feb.20
Referat oppstartsmøte Grue	04.jun.20
Referat oppstartsmøte Sør-Aurdal	04.jun.20

Oppsummering introduksjonsmøte Tingvoll	12.feb.20
Oppsummering introduksjonsmøte Sande	12.feb.20
Oppsummering introduksjonsmøte Fjord	25.feb.20
Oppsummering oppstartsmøte Aure	26.feb.20
Referat oppstartsmøte Grue	04.jun.20
Referat oppstartsmøte Sør-Aurdal	04.jun.20

Referat oppstartsmøte Engerdal	17.jun.20
Referat oppstartsmøte Vardø	18.jun.20
Referat oppstartsmøte Storfjord	23.jun.20
Referat oppstartsmøte Lesja	24.jun.20
Referat møte Salangen	24.jun.20
Referat oppstartsmøte Kåfjord	01.jul.20
Kommunemøte 2 Tingvoll	13.aug.20
Møte Grue kommune	20.aug.20
Referat oppstartsmøte Karasjok	25.aug.20
Referat oppstartsmøte Loppa	28.aug.20
Referat arbeidsmøte med Aure	26.jan.21
Rapport evaluering av workshop	10.jun.21
Statusmøte Fjord midtveis	19.okt.21
Referat avslutningsmøte Tingvoll	07.jan.22
Referat statusmøte Aure	20.jan.22
Oppsummering av møte Salangen/Sør-Aurdal	28.mar.22
Politisk verksted i Karasjok	07.apr.22
Samling på tvers - Aure, Grue, Storfjord og Fjord	18.mai.22
Referat avslutningsmøte Kåfjord	22.jun.22
Fjord notat veiledning august 2022	01.aug.22
Referat oppsummeringsmøte Engerdal	09.sep.22

**Presentasjoner fra fylkeskommuner og kommuner**

Innlandet fylkeskommune	10.jun.21
-------------------------	-----------

Karasjok	10.jun.21
Sør-Aurdal (Fellessamling)	28.mar.22
<b>Fra avslutningsmøte Hamar</b>	
Fjord	23.aug.22
Grue	23.aug.22
Innlandet fylkeskommune	23.aug.22
Kåfjord	23.aug.22
Karasjok	23.aug.22
Møre og Romsdal fylkeskommune	23.aug.22
Rendalen	23.aug.22
Sør-Aurdal	23.aug.22
Salangen	23.aug.22

**Interne logger over aktivitet i kommunene**

Aure	2020-2022
Karasjok	2020-2022
Salangen	2020-2022
Sande	2020-2022
Tingvoll	2020-2022
Fjord	2020-2022
Engerdal	2020-2022
Grue	2020-2022
Kåfjord	2020-2022
Storfjord	2020-2022
Sør-Aurdal	2020-2022

## 5 Resultat og effekter av Veiledningspiloten i kommunene

I dette kapitlet presenterer og diskuterer vi på hvilken måte disse målsettingene kan sies å være oppnådd i Veiledningspiloten for kommunenes del. Presentasjonen tar utgangspunkt i Resultatkjedemodellen som forklart i kapittel 3 (se figur 5-1 under). Når det gjelder innsatsfaktorene i pilotene ser vi fra dataene at disse i hovedsak handler om forankring av arbeidet i partnernes organisasjoner, muligheten for å utøve veilederrollen, og kapasitet til gjennomføring av plan- og utviklingsprosesser i kommuneorganisasjonen. Videre, i gjennomgangen av produkter og tjenester ser vi at dette handler om de verktøy og metoder kommunene har hatt til å hjelpe de i arbeidet med sitt utviklingsarbeid, og ikke minst om kvaliteten og innholdet i selve veiledningen. Dernest diskuterer vi brukereffektene av piloten, først og fremst på hvilken måte og i hvilken grad de deltagende kommunene opplever hvordan deltagelsen har bidratt til gjennomføring av de utviklingsprosessene de har jobbet med, men også læringen til veilederne i Distriktssenteret og fylkeskommunene.

Deltagerkommunene i piloten hadde liten erfaring med veiledning/bistand fra Distriktssenteret eller fylkeskommunen før piloten startet. I surveyen som ble gjennomført så vi at kun tre av de som svarte på undersøkelsen sier at kommunen hadde erfaring med veiledning/bistand fra Distriktssenteret før de ble med i Veiledningspiloten, mens 13 visste ikke noe om dette. Når det gjaldt fylkeskommunen oppga 7 at de hadde erfaring/veiledning med fylkeskommunen, mens 15 ikke visste. Av de som hadde erfaring med veiledning eller bistand fra fylkeskommunen handlet dette om prosessveiledning i prosjekt på samfunns- og stedsutviklingsområdet, bruk av metoder og verktøy, og kobling til fagpersoner på aktuelle områder. Erfaringen med veiledning eller bistand fra Distriktssenteret var knyttet til bistand med samfunnsutvikling via rådgivere i utviklingsprosessen, samt benyttet veiledningsmateriale (metoder og verktøy) fra nettsiden og bistand i forbindelse med medvirkning i kommuneplanarbeid for flere år tilbake.

Målet med Veiledningspiloten, slik det var formulert fra Distriktssenterets side ved oppstarten av piloten var å utvikle og gjennomføre et faglig samarbeid mellom Distriktssenteret, fylkeskommuner og kommuner som skulle styrke partene i arbeidet med lokal samfunnsutvikling. Samarbeidet i piloten skulle

- 1) bidra med kunnskapsoverføring og prosess-støtte til pilotkommunene
- 2) teste ut ulike arbeidsformer og kanaler i oppfølgingen av distriktskommunene
- 3) utvikle/videreutvikle, teste og utvikle standardiserte verktøy til bruk i lokal samfunnsutvikling
- 4) få kunnskap om og forståelse for hva som konkret og praktisk letter og styrker kommunene i samfunnsutviklerrollen.

### 5.1 Innsatsfaktorer og aktiviteter i deltagerkommunene

Før vi diskuterer resultatkjeden starter vi med å beskrive kommunenes arbeid med samfunnsutvikling i pilotperioden. Fellesnevneren for alle kommunene er at de enten har jobbet med utvikling eller revidering av kommuneplanens samfunnsdel, utvikling av strategisk næringsplan eller med stedsutvikling. En annen fellesnevner er at kommunene i dette arbeidet, og som utviklingsområde som deltager i Veiledningspiloten, har gjennomført brede medvirkningsprosesser blant innbyggerne og næringslivsaktører for å få et godt kunnskapsgrunnlag for planarbeidet. For de aller fleste

kommunene har dette vært en ny arbeidsform, og som vi diskuterte i Midtveisrapporten (Øyum m fl 2021) har disse medvirkningsprosessene synliggjort en stor grad av 'innbyggervilje' i deltagerkommunene.

Tabellen under viser kommunenes formulering av ønsket resultat ved opstarten av piloten.

*Tabell 5: Oversikt over «Ønska resultat» i kommunene av prosessene/prosjektene i Veiledningspiloten, slik det ble ordgitt av veilederne. (Kilde: Distriktssenteret, Øyum et al. 2021)*

Kommune	Ønska resultat etter piloten
Aure	En fysisk, attraktiv møteplass på Auretorget er etablert. Felles forståelse for samspillet mellom sentrum og grender. På lengre sikt skal dette føre til en mer samlet kommune og et sentrum som (alle) innbyggerne er stolt av og tar i bruk.
Tingvoll	Bedre – styrka samarbeid mellom kommune og næringsliv.
Sande	Strukturert medverknad i utarbeiding av samfunnsplan og ein handlingsretta levokårsplan. Fokus på økonomisk og sosial berekraft.
Fjord	Fjord kommune har gjennomført ein systematisk og forenkla planprosess med god involvering av ulike partar. Det er utarbeidd ein enkel og lesbar samfunnsdel som kan brukast som rettesnor for arbeidet framover. Ein er godt i gang med prosessen med å skape eit felles – VI.
Sør-Aurdal	Startet utviklingen av et attraktivt sentrum. På lengre sikt: Vi har utviklet et attraktivt sentrum.
Grue	Grue har mobilisert og reorganisert sine ressurser, bygger kapasitet og er en livskraftig og levende kommune. (Samskapende kommune)
Engerdal	Kommunen har innsikt i sine utfordringer og jobber godt med dem. På lengre sikt - etter 5 år og hovedmål/ønsket resultat: 1. Økt bolyst 2. Økt innbyggertall 3. Flere kvinnelige innbyggere 1. Flere yngre innbygger (Fremtidig mål (10 år) 1. Innbyggertall i 2030 = 1300)
Rendalen	Vi har laget en plan som næringsaktører, kommunen og innbyggere aktivt bruker som verktøy i næringsutviklingsarbeidet.
Vardø	Det skal dokumenteres en styrket relasjon mellom kommune og næringsliv.
Storfjord	Vi er godt i gang med arbeidet mot Kommune 3.0, og alle har en felles forståelse for hvordan vi må jobbe for å komme dit.
Salangen	Utvikle en helhetlig plan for stedsutvikling av Sjøvegan sentrum. Plan skal utvikles gjennom aktiv medvirkning av befolkning og næringsliv om delmål, form, innhold og prioritering av utviklingsområder.
Kåfjord	Kommunens samfunnsdel og strategisk næringsplan bygger på et godt kunnskapsgrunnlag der fylkeskommunen og Distriktssenteret har vært gode bidragsytere til kunnskapsgrunnlaget.
Loppa	Helhetlig boligplan for Loppa kommune som legger til rette for bolyst og næringsutvikling – med strategier for nye boenheter og eksisterende boenheter..
Karasjok	Samfunnsdel med arealstrategi.

Tabellen over viser at **stedsutvikling**, herunder også økt bolyst og å øke innbyggerantallet, har vært hovedtemaet både for Aure, Loppa, Salangen, Sør-Aurdal og Engerdal. I varierende grad har ønsket vært å utvikle et sentrumsområde både som attraktivt møtested og/eller å utvikle en plan for sentrumsområdet som er attraktivt både for næringsutvikling og boligbygging for en variert alderssammensetting av innbyggere. En sentral del av motivasjonen for arbeidet til noen av disse kommunene har vært å øke innbyggerantallet. Disse kommunene eksemplifiserer utfordringene mange norske distriktskommuner har med fraflytting, at ungdom flytter ut av bygdene og etablerer seg i større byer, og at andelen eldre øker. Disse demografiske endringene gir store utfordringer for velferdsproduksjonen. Arbeidet har innbefattet både arealplanlegging, innbyggermedvirkning for å få

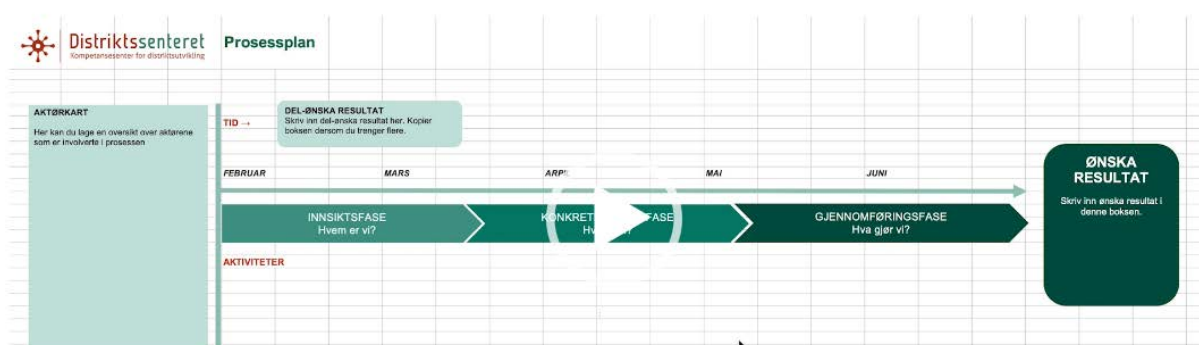
kunnskap om hva innbyggerne opplever vil være et attraktivt sentrum, og utforming av design både på bygg og felles uteområder.

Arbeidet med kommuneplanens **samfunnsdel** har vært hovedprosjektet til kommunene Karasjok, Storfjord, Sande, Fjord, Engerdal, Grue og delvis Kåfjord. Bruken av verktøy som innbyggerundersøkelser og fysiske møtepunkter med både innbyggere og politisk ledelse har her vært viktig, så også hvordan kommunens ansatte har jobbet med planarbeidet og oppsummering av kunnskapsgrunnlaget fra den brede medvirkningen. For kommunene Tingvoll, Rendalen, Vardø og Kåfjord har hovedfokus vært å få et tettere samarbeid mellom kommunen og næringslivsaktører, for eksempel å legge til rette for areal og øvrige virkemidler som kan bidra til økt **næringsutvikling**. Utviklingsprosjektene til disse kommunene har vært arbeidet med strategisk næringsplan.

## 5.2 Produkter og verktøy utviklet og brukt i Veiledningspiloten

Distriktssenteret har over flere år, men også i Veiledningspiloten utviklet, prøvd ut og benyttet ulike arbeidsmetoder og verktøy i sitt samarbeid med kommuner om steds- og samfunnsutvikling. På hjemmesiden til Distriktssenteret er disse utførlig beskrevet og kan brukes av alle kommuner som ønsker det. I Veiledningspiloten er det noen av disse som er benyttet i større grad enn andre og vi gir her en kort gjengivelse av hovedinnholdet i noen av disse slik at det blir lettere for leseren å forstå hvordan kommunene har jobbet.

Prosessplan: Her benytter man en (digital) mal for å sette opp en tids- og aktivitetsplan i arbeidet med å oppnå et omforent ønsket resultat for samfunnsutviklingen. Figuren under er et utklipp av Distriktssenterets hjemmeside.



Figur 5-1 Utklipp av mal for prosessplan. Kilde: <https://distriktssenteret.no/digitale-verktoy/prosessplan/>

Innbyggerundersøkelse: Dette er en undersøkelse som sendes ut til alle, eller grupper av innbyggere for å få deres synspunkter på ønsket samfunnsutvikling. Slike undersøkelser er godt egnet til å kartlegge nåsituasjonen for innbyggerne og å få innspill til kommunens plan- og utviklingsarbeid. På Distriktssenterets hjemmeside finnes det mal og opplegg for å utforme innbyggerundersøkelser samt eksempler på spørsmålsbatteri for både enkle og mer omfattende som kan brukes (<https://distriktssenteret.no/digitale-verktoy/innbyggerundersokelse/>). Men, Distriktssenteret kan også bistå kommuner i å utforme mer omfattende innbyggerundersøkelser, og hvor spørsmålsbatteriet er spesifikt utviklet til den aktuelle kommunes mål med undersøkelsen. Dette ble for eksempel gjennomført i Fjord kommune i piloten. Dette er et omfattende arbeid som krever at



kommunene er i førerretet i arbeidet, men hvor veileder har tett dialog med kommunene og bistår i arbeidet med endelig utforming av spørsmålsbatteriet.

Næringsundersøkelse: Tilsvarende som for innbyggerundersøkelse er dette en undersøkelse som går til næringslivsaktører i kommunen for å få deres synspunkter for eksempel i arbeidet med strategisk næringsplan (<https://distriktssenteret.no/digitale-verktoy/naeringsundersokelse/>). I Veiledningspiloten har flere kommuner gjennomført næringsundersøkelser for å få en tettere dialog mellom kommunen og næringslivet.

Arbeidsverksted: Her samler man flere personer for å få fram meninger, ønsker og behov fra flere aktører i forbindelse med planlagt utviklingstiltak. Eksempler på dette er verksted med kommunestyret, med ungdomsrådet, eller med næringslivsrepresentanter. Gjennomføring av et slikt verksted er ofte et godt startpunkt for å sette retning i planarbeidet og for å skape engasjement og forpliktelse hos mange (<https://distriktssenteret.no/digitale-verktoy/arbeidsverksted/>).

Gjestebud beskrives som «lavterskel involvering i en avslappet setting». Ideen her er at innbyggerne selv tar ansvar for å hente inn tilbakemeldinger på kommunens vegne. Gjestebudet arrangeres av en vert som får ansvar for å invitere inn til og gjennomføre gjestebudet. Det kan gjennomføres både rundt kjøkkenbordet, på nærbutikken og andre steder. De som verten inviterer på gjestebud, får mulighet til å diskutere ett eller flere tema basert på ferdige spørsmål som presenteres av verten. Denne metoden for innbyggermedvirkning er særlig godt egnet til å høste gruppespesifikke innspill og synspunkter. Gjestebud er dermed et godt alternativ til tradisjonelle folkemøter (<https://distriktssenteret.no/digitale-verktoy/gjestebud/>).

Personas er en prosessuell arbeidsmetode der man systematisk inntar andres perspektiv. Metoden er god å bruke på for eksempel et arbeidsverksted, og den er effektiv når man som politikere eller leder skal se innbyggernes behov tydeligere. Dersom man jobber med stedsutvikling og attraktivitet for å bo i bygda kan man f.eks. sette seg inn i personaser som «Kari, 29 år, innflytter», «Jørgen, 18 år, flytter til storbyen for å studere», «Elise, 59 år, hytteeier». På Distriktssenterets hjemmeside finnes maler man kan bruke i arbeidet (<https://distriktssenteret.no/digitale-verktoy/personas/>).

IGP-metoden går ut på at deltagere for eksempel på et arbeidsverktøy eller gjestebud får mulighet til å diskutere og reflektere rundt et tema: Først alene – INDIVID, dernest sammen i en gruppe – GRUPPE, og til slutt med alle som deltar – PLENUM. Metoden brukes gjerne for å unngå at sterke enkeltstemmer blir dominerende eller at noen deltakere forblir passive.

### 5.3 Utviklingsprosjektene i kommunene

Underveis i piloten har det variert i hvor stor grad kommunene har benyttet seg av veiledningsressursene til Distriktssenteret og fylkeskommunene, hvilken framdrift man har greid å ha i eget arbeid, og om kommunene har hatt nødvendige ressurser internt til å følge opp tids- og handlingsplanene de hadde satt seg i forkant. Som diskutert i midtveisrapporten (Øyum m fl 2021) har det også variert hvorvidt kommunene hadde et etterspurt behov for bistand når de ble deltagere og om det hadde vært foretatt en avklaring av hva som skulle være det prioriterte utviklingsprosjektet. At «veien har blitt til mens man går» har alle kommunene erfart: godt planarbeid er nødvendig, men når samfunnsutviklingen gjennomføres i samarbeid med innbyggere og næringsliv oppstår behov for

korrigeringer både i fokusområde og tidsplaner. Men, kanskje den største utfordringen for mange kommuner har vært turnover av ansatte som deltok i den innledende fasen av Veiledningspiloten, vansker med å få tilsatt nye personer, og å sette nyansatte inn i arbeidet som allerede hadde blitt gjort eller som var besluttet gjennomført. Dette har bidratt til mindre framdrift og prioritering av eget utviklingsprosjekt i noen av kommunene og også evnen til å prioritere en jevnlig veiledningssamtale over tid med Distriktssenteret og fylkeskommunene.

I august 2022 ble det gjennomført en avslutningssamling for Veiledningspiloten. Der deltok 7 kommuner. De øvrige hadde enten ikke mulighet til å delta, eller de hadde avsluttet sin deltagelse i piloten da piloten opprinnelig skulle vært avsluttet ved utgangen av 2021. På grunn av pandemi ble den derimot forlenget et halvt år. Men, 2-3 kommuner hadde også avsluttet sin deltagelse litt tidligere av ulike årsaker. I avslutningssamtalene veilederne hadde med disse kommunene ser vi at de enten avsluttet på grunn av at arbeidet ikke var godt nok politisk- og administrativt forankret i kommunens ledelse, at sentrale personer sluttet i sine stillinger, og en kommune mente at de hadde god nok kompetanse til å kunne veilede seg selv i fortsettelsen av utviklingsarbeidet.

Kommunene som deltok på avslutningssamlingen, presenterte sin «utviklingsreise» og sitt prosjektarbeid. Presentasjonene gir oss et godt innblikk i hvordan de har jobbet enten med næringsplan, samfunnsplan eller innbyggerinvolvering, og kan derfor fungere som gode eksempler for andre distriktskommuner i Norge som jobber tilsvarende. Presentasjonene gir også et godt innblikk i veiledningens innhold og arbeidsform, og dermed hvordan de tre partnerne Distriktssenteret, fylkeskommunen og aktuell kommune har jobbet sammen. Vi har valgt å presentere fem av «utviklingsreisene» her. Utvalget er gjort for å få eksempler på kommuner hvor enten kommuneplanens samfunnsdel, strategisk næringsplan eller stedsutvikling har hatt hovedfokus. Det er derimot viktig å understreke at også de kommunene som ikke deltok på avslutningssamlingen har hatt en tilsvarende «utviklingsreise» som også ville ha fungert som eksempler og inspirasjon til andre norske kommuner.



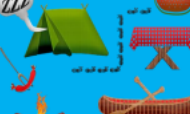


### 5.3.1 Fjord kommune

Fjord kommune er en ny kommune bestående av de to tidligere kommunene Norddal og Stordal. Da de i desember 2019 ble invitert til å delta i Veiledningspiloten valgte de å fokusere på arbeidet med ny samfunnsdel, en oppgave de uansett måtte gjennomføre. Videre valgte de selve *planprosessen* som sitt utviklingsområde. Målet var å utvikle en strategisk næringsplan og samfunnsdel av kommuneplanen, og å gjennomføre planprosessen på en måte som involverte både innbyggerne og næringslivet.

Distriktssenteret og Møre og Romsdal fylkeskommune bidro til gjennomføring av en workshop med kommunestyret november 2020. Workshopen markerte starten på arbeidet med samfunnsdelen av kommuneplanene, og i forkant hadde kommunen invitert innbyggerne til å svare på en digital innbyggerundersøkelse om hva en liker og ikke liker med kommunen. Figuren under oppsummerer spørreundersøkelsen og workshopen i kommunestyret rundt årsskiftet 2020/2021.

**Satsingsområde for Fjord kommune til vidare arbeid – samfunnsdelen**

Oppsummering frå spørjeundersøking og workshop

 <b>Folketal</b>	 <b>Arbeidsplassar</b>	 <b>Natur</b>	 <b>Godt tenestetilbod</b>	 <b>Samhald</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Skape bolyst - omdøme</li> <li>- Mulegheit for heimekontor og pendling</li> <li>- Bru og anna samferdsel</li> <li>- Gjennomgangsbustader</li> <li>- Tilgang til bustader og ledige tomter</li> <li>- Ta vare på innflyttarar</li> <li>- Godt fritidstilbod</li> <li>- Målretta arbeid mot studentar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Livskraftig næringsliv</li> <li>- Fleire arbeidsplassar</li> <li>- Arbeid for partner og</li> <li>- Felles marknadsføring av alle ledige stillingar</li> <li>- Stimulere grunderånda</li> <li>- Godt opplegg for lærlingar</li> <li>- Arbeid også til partner</li> <li>- Vekst i naturbaserte næringer</li> <li>- Tilbod om kontorfellesskap</li> <li>- Vere lov å prøve og feile</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Marknadsføre kvalitetane våre godt</li> <li>- Trivelege bygdesentrum</li> <li>- Fritidskommune nr. 1</li> <li>- Utvikle merkevarer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rask behandlingstid</li> <li>- God service</li> <li>- Bygge omdøme, synleggjere alt som er bra</li> <li>- Desentralisert tenestetilbod</li> <li>- Forventningsavklaringar</li> <li>- Driv med budsjett i balanse</li> <li>- Punkt med innspel frå ungdomane</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Felles møteplassar på tvers av bygdene</li> <li>- Kollektivtransport for ungdom</li> <li>- Framsnakke kvarandre</li> <li>- Styrke frivilligheita og kulturtilbodet</li> <li>- Stoltheit av Fjord kommune</li> <li>- Nærleik og tryggleik</li> </ul>

Figur 5-2 Oppsummering fra spørreundersøkelse og workshop i Fjord kommune i arbeidet med samfunnsdelen. Kilde: <https://www.fjord.kommune.no/f/p51/ibd208eab-3c4e-485e-b95c-882cf71d9e29/prosessplakat.pdf>

En del av høringsprosessen ble gjennomført ved hjelp av metodikken gjestebud. På kommunens hjemmeside ble innbyggerne invitert til gjestebud og å ta initiativ til gjennomføring av egne gjestebud – rundt middagsbordet, i kaffeselskap, på lunsjrommet eller i et styremøte – og de laget en mal for utsendelse av invitasjon og ikke minst tydelig lenke til at deltagerne på aktuelle gjestebud skulle gi kommunen en tilbakemelding på sine «svar». I tillegg til en generell tilbakemelding på planutkastet ønsket de også å få svar på:

- 1) hva er det beste med å bo i Fjord kommune,
- 2) hva skal til for at det blir enda bedre å bo her for din aldersgruppe,
- 3) hva er det viktigste å prioritere i årene framover, og
- 4) hvordan kan vi i fellesskap bidra til å redusere klimagassutslipp.

Men, det ble ikke gjennomført bare gjestebud. Ordfører gjennomførte en møteturne på de lokale matbutikkene i de ulike bygdene, det ble laget film med barnehagebarn, eldre ble invitert ut på middag og det ble gjennomført møte i de ulike rådene, det ble gjennomført frokostmøter med besteforeldre på skolene og med Ungt Entreprenørskap, og ikke minst ble det informert godt både i lokalavisa og på kommunens hjemmeside og Facebook-side. I forkant av endelig vedtak av planen, og etter høringsfristen, ble det igjen arrangert en workshop med kommunestyret og ungdomsrådet. Her kom det særlig opp gode moment med hensyn på arbeid med iverksetting av tiltak.

Hvis vi sammenligner arbeidet som er gjort og oppnådd i Fjord med deres ønskede resultat for deltagelse i Veiledningspiloten ser vi at de har oppnådd det de ønsket: en har «gjennomført en systematisk og forenkla planprosess med god involvering av ulike parter. Det er utarbeidet en enkel og lesbar samfunnsdel som kan brukes som rettesnor for arbeidet framover. En er godt i gang med prosessen med å skape et felles – VI.» I dette arbeidet er Fjord tydelig på at den prosessuelle og faglige

bistanden de har mottatt fra Distriktsenteret og Møre og Romsdal fylkeskommune har vært svært viktig. Samhandlingen med de to veilederne har vært tett og god, men også uformell nok til å inngi tillit og skape fleksibilitet. De har kommet med innspill, bidratt som prosessveiledere på workshop'ene, gitt innspill til innbyggerundersøkelsen og bistått i arbeidet med å sortere data fra undersøkelsen. På avslutningssamlingen for Veiledningspiloten på Hamar, skriver Fjord kommune i sin oppsummering at «*unner andre kommunar å få tilgang til ekstern kompetanse. Ville ikkje klart dette aleine på noko vis*».

### 5.3.2 Grue kommune

Grue kommune søkte om deltagelse i Veiledningspiloten i 2019 fordi de sto ovenfor flere store utfordringer med synkende befolkningstall, lav aldersbæreevne (forholdet mellom den yrkesaktive befolkningen og den eldre delen av befolkningen), og en kommuneøkonomi i ubalanse. Ved inngangen til deltagelsen i piloten hadde de et utkast til kommuneplanens samfunnsdel og de ønsket å bruke piloten til å få realisert planen. Dette var også en god start for det nye kommunestyret.

I løpet av de siste 20 årene hadde det vært gjennomført mange omorganiseringer i kommunen, uten at disse har vært tilstrekkelige for å løse utfordringene kommunen står ovenfor. Som ledd i deltagelsen i Veiledningspiloten ønsket de å tenke nytt om kommunal drift og å se hvilke muligheter som finnes for framtidig utvikling i alle deler av kommunesamfunnet. Det appellerte til kommunen at man som deltager i Veiledningspiloten selv kunne velge det temaet man ønsket å jobbe med, med utgangspunkt i kommunens behov. For Grue kommune sin del hadde de behov for å realisere ny samfunnsdel og å skape sammenheng mellom samfunnsdelen, økonomiplan/handlingsdel og de øvrige overordnede planene. De så behov for å enes om mål og strategier for å ta tak i kommunens utfordringer, og deltagelse i piloten kunne bidra til en slik prosess.



Figur 5-3 Forsidebilde Kommuneplan 2020-2032, samfunnsdelen, Grue kommune. Kilde: [https://www.digiblad.no/gruekommune/kommuneplan\\_2020-2032/](https://www.digiblad.no/gruekommune/kommuneplan_2020-2032/)

En viktig start på arbeidet i Grue var at det ble gjennomført et politisk verksted i august 2020, for å forankre deltagelsen i Veiledningspiloten gjennom en politisk beslutning om hva som skulle være et ønsket resultat av deltagelsen. Målet ble definert som: «Grue har mobilisert og reorganisert sine ressurser, bygger kapasitet og er en livskraftig og levende kommune», og områdene 'kompetanseutvikling' og 'grendeutvikling' ble valgt som prioriterte områder. I tillegg er Kommunikasjonskanaler, Digitale systemer, Økonomiske styringssystemer og Næringsutvikling prioriterte områder som vil bli prioritert senere i prosjektet. Sentralt i arbeidet er målet om å samskape med innbyggerne etter logikken av Kommune 3.0 (se figuren under), for på denne måten å kunne ha et bærekraftig tjenestetilbud som alle tar ansvar for. Derfor ble det innenfor satsingsområde 'kompetanseutvikling' gjennomført kompetansehevende tiltak for å sikre at både prosjektledelsen og politisk ledelse hadde god kunnskap om samskapende ledelse. For eksempel gjennomførte ordfører og prosjektleder kurs i samskaping ved Universitetet i Sørøst-Norge, 30 stabsledere, enhetsledere og avdelingsledere i kommuneorganisasjonen deltok på lederutviklingsprogram om 'samskapende ledelse', de hadde casearbeid i tjenesteenhetene, og kommunen vedtok at all organisasjonsutvikling som gjennomføres skal bidra til utvikling av samskapingsamfunnet. Det andre prioriteringsområdet i prosjektplanen, 'grendeutvikling', tok samskapingskompetansen ut i praksis ved å invitere innbyggere til samskaping om utvikling av en av kommunens fem grender. På et åpent møte april 2022 om grendeutvikling deltok 60 innbyggere i denne grenda. Her ble det etablert grendeutvalg og tatt konkrete beslutninger om grendetiltak som f.eks. etablering av tursti, bygging av gapahuk og rutiner for utleie av kanoer. Det arbeides også med å etablere nettverk hvor de som tidligere ble betegnet som brukere og tjenestemottakere isteden får rollen som «medskapere» av produkter og tjenester.

## Hva slags kommune er vi nå?



Figur 5-4 Grue kommune 3.0

Å gå over til å drifte en kommune etter logikken av Kommune 3.0 er en relativt ny måte å utvikle en kommune på for å møte de demografiske, økonomiske og miljømessige utfordringer man står ovenfor framover, og som var identifiserte utfordringer og satsinger i Grue kommune. Vi kan forstå Grue

kommunes utviklingsprosjekt som en stor omstillingsprosess i første rekke for ansatte i kommuneorganisasjonen, men også for innbyggerne i kommunen. Som diskutert i kapittel 3 vil det å lede, utvikle og drifte en kommuneorganisasjon etter prinsippene av Kommune 3.0 representere et paradigmeskifte i kommunal forvaltning. Det å starte med identifiserte prioriteringsområder, utarbeide prosess- og prosjektplan og å tilføre kompetanseheving slik Grue kommune har gjort, er en fornuftig start på en så stor prosess. De har hatt og fulgt en plan hele veien og dette har vært en forutsetning for å få den suksessen de opplever at utviklingsarbeidet har vært.

Samtidig, det å ha en struktur for at flere ansatte kan «henge seg på» utviklingsarbeidet er nødvendig i et så omfattende endringsarbeid, fordi det vil ta tid for tjenesteområdene å se hvorfor og hvordan de må jobbe for å bidra til overgangen til Kommune 3.0.

I Grue kommunes egen oppsummering av erfaringer «på godt og på vondt» er det flere læringspoenger som også andre kommuner kan dra nytte av:

- 1) å endre en hel organisasjon, tenking og kultur, tar tid, er krevende og noen ganger ubehagelig,
- 2) det er utfordrende å prioritere tid til endringsarbeidet,
- 3) som kommune blir vi utfordret på våre tradisjonelle roller, makt og myndighet,
- 4) vi blir utfordret på våre etiske verdier raushet, engasjement, anerkjennelse, likevekt,
- 5) det er vanskelig å vite hvor og når en skal starte endringsarbeidet for å få til samskaping,
- 6) det er viktig å være bevisst på hva en skal gi slipp på av gammel praksis og hva som skal fortsette som før fordi alt kan ikke samskapes, og
- 7) det er fornuftig å finne samskapingscase som kan realiseres for å få læring.

Prosjektledelsen i Grue understreker at for å nå målsettingene om Kommune 3.0 må det politiske apparatet engasjeres i enda større grad framover, og de foreslår også en enkel veileder/manual i samskaping for på denne måten å gjøre det lettere for ansatte i kommuneorganisasjonen og innbyggerne å jobbe i samme retning. De jobber i tillegg med å etablere arenaer for samskaping og vil starte med å invitere grendeutvalgene til samskapingskonferanse to ganger i året.

Samarbeidet med Distriktsenteret og fylkeskommunen beskriver de som utviklingsorientert og nødvendig fordi det var viktig «å bli utfordret med gode spørsmål». Den forpliktelsen som lå i det å være deltager i piloten opplevdes som en positiv «tvang» til å jobbe systematisk og å holde den røde tråden». Den faglige bistanden fra Distriktsenteret og fylkeskommunen har vært gjennomført i form av jevnlig statusmøter, og kommunen opplever svært stor nytte av den utviklingsorienterte dialogen og veiledningen som bistanden har inneholdt. Kommunene opplever også at veilederne «har evnet å møtes oss der vi var/er», Særlig var dette nyttig i starten av prosessen. Prosjektledelsen i Grue opplevde også at veilederne fra Distriktsenteret og fylkeskommunen var lett tilgjengelige i form av å kunne ta kontakt med de ved behov.



Figur 5-5 Planprogram for revisjon av kommuneplanens samfunnsdel og arealdel 2022 - 2032. Kilde: <https://www.kafjord.kommune.no/hoering-planprogram-kommuneplanens-samfunns-og-arealdel-ny-frist-27-05-22.6516675-480720.html>

Kåfjord kommunes deltagelse i Veiledningspiloten tok utgangspunkt i at de skulle revidere kommuneplanens samfunnsdel og strategisk næringsplan. Men, ved oppstarten av prosjektet, og etter at de hadde takket ja til deltagelse, var de i en situasjon med stor "turnover" av ansatte i kommuneadministrasjonen. Det ble ansatt en ny næringsrådgiver, en ny planlegger og ny kommunedirektør, og man hadde behov for å samle seg for å konkretisere hva kommunen ønsket å få ut av deltagelsen. Samtidig opplevdes det som en positiv «pangstart» for de nytilsatte medarbeiderne at kommunen skulle delta i Veiledningspiloten.

Kåfjord kommune er i samme situasjon som mange andre små distriktskommuner i Norge: befolkningsutviklingen med færre unge og flere eldre er forsterket siden forrige revisjon av samfunnsdelen. Kommunen har fokus på å tiltrekke seg flere yngre ved hjelp av incentiver innen bolig- og arbeidsmarked, men også ved utvikling av sosiale arenaer, fritidsmuligheter og andre tiltak. I planprogrammet for ny samfunnsplan (jf. figur 5-5 og 5-6) er følgende hovedmål for samfunnsutviklingen formulert:

Overordnede mål				
Kultur og næring	Bolig og boligpolitikk	Gode oppvekstvilkår /Barn og unge	Folkehelse	Klima og miljø
Kåfjord kommune som kulturkommune skal være i fokus, og vi skal tilrettelegge for eksisterende og nye næringer. Attraktivitet i kombinasjon med arbeidsplasser skaper tilflytting	Være en offensiv kommune som tilrettelegger for nye boligområder og gjør seg attraktiv for innflyttere.	Sikre gode oppvekstvilkår for barn og unge, spesielt med tanke på miljø og fritid.	Opprettholde et robust helsevesen, og tilby aktiviteter og tjenester som fremmer både fysisk og psykisk helse, og livskvalitet.	Kåfjord kommune skal jobbe for at vår totale «fotavtrykk» reduseres og at vi har et fokus på FN bærekraftmålene i arbeidet med klima og miljø.

Figur 5-6 Overordnede mål for samfunnsutviklingen i Kåfjord kommune. Kilde: <https://www.kafjord.kommune.no/hoering-planprogram-kommuneplanens-samfunns-og-arealdel.6516675-480725.html>

Veiledningen de har fått fra Distriktsenteret og Troms og Finnmark fylkeskommune har utfordret praksiser de selv sier handler om at man har vært for lite konstruktive og strukturerte i utviklingsarbeidet i kommunen, at arbeidet ikke har vært fundamentert godt nok og at det settes av for lite tid. Veilederne har her bidratt med et verdifullt «uten-ifra-blikk», god kunnskap og kompetanse om samfunns- og næringsutvikling og om gjennomføring av prosesser som involverer innbyggere og næringslivet, veilederne har utfordret kommunens prosjektgruppe gjennom å stille spørsmål og foreslå forbedringer, og Distriktsenterets digitale verktøy har vært nyttig å ta i bruk.

I arbeidet med utvikling av strategisk næringsplan ble det gjennomført en spørreundersøkelse for næringslivet i kommunen og et arbeidsmøte med næringslivet i etterkant for å utforme konkrete tiltak for næringsutvikling. Her deltok også veilederne fra Distriktsenteret og fylkeskommunen. Kåfjord kommune mener det har vært svært viktig at også næringslivet ble koblet på arbeidet i Veiledningspiloten, slik at det ikke bare ble kommuneorganisasjonen som «tok ansvar» for samfunns- og næringsutviklingen i kommunen. Framover ønsker de å involvere flere av representantene fra næringslivet i arbeidet med gjennomføring av tiltak for strategisk næringsutvikling, og de ønsker her å involvere sentrale næringslivsrepresentanter som har deltatt i samarbeidet med å motivere «etternølere» i næringslivet til også å ha tettere dialog med kommunen.

### 5.3.4 Karasjok kommune

Karasjok kommunes prosjekt i Veiledningspiloten har vært utvikling av kommuneplanens samfunnsdel for perioden 2022 – 2032. Kommunen er Norges nest største kommune i areal, men har de siste årene utfordringer med synkende barne- og familietall og økende andel eldre. Kommunen har ca. 2500 innbyggere og med en nedgang på ca. 200 personer de siste 10 årene.

Visjonen til Karasjok kommune er «Den samiske pulsåren – bygda der kulturer møtes». Tilknytningen til naturen og den samiske kulturen og identiteten er sterk, noe som gjenspeiles i kommunens verdier om å være kulturbærende, mangfoldige og attraktive.





*Figur 5-7 Visjon Karasjok kommune. Kilde: presentasjon avslutningssamling for Veiledningspiloten, Hamar april 2022*

Arbeidet i Veiledningspiloten startet høsten 2020 gjennom dialog med fylkeskommunen og Distriktsenteret, og i første fase brukte de tid på å utarbeide en tids- og arbeidsplan. I retrospekt sier prosjektgruppen at god planlegging viste seg svært viktig. Tidsplaner med milepæler har vært et viktig redskap for framdrift, og planleggingsfasen gjorde det tydelig hva Karasjok kommune ønsket å oppnå med deltagelse i Veiledningspiloten. Det var tidlig klart at det var arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel kommunen ønsket som sitt prosjekt, og med ønske om å få veiledning særlig om hvordan de kunne få til, og sikre, god medvirkning blant innbyggerne og næringslivet. Som en tospråklig kommune med store avstander og en bredt sammensatt befolkningsgruppe hadde tidligere erfaringer med innbyggerinvolvering vist at det var krevende å få en representativitet i hvem som deltok. Derfor er det imponerende at den innbyggerundersøkelsen som ble gjennomført i samarbeid med veilederne medførte 1400 svar, noe som utgjør en svarprosent på ca. 60%. Her gjorde de en ekstra innsats for å få de yngste innbyggerne til å svare, blant annet gjennom å lage en film for å skape engasjement og medvirkning i befolkningen, og som forklarer hvorfor det er viktig å engasjere seg i utviklingen av eget lokalsamfunn. De engasjerte skolene for å få opp engasjementet i aldersgruppene 13-15 år og 16-19 år.



Figur 5-8 Film fra Karasjok om innbyggermedvirkning. Lenke til filmen:

<https://www.youtube.com/watch?v=MIN47d8QJdM>

I prosjektet har det vært gjennomført et betydelig antall medvirkningsprosesser, som har gitt et svært verdifullt kunnskapsgrunnlag for den nye samfunnsdelen i kommuneplanen:

- Politisk medvirkning gjennom:
  - 2 politiske verksteder med kommunestyret
  - 4 møter med kommuneplanutvalget
- Innbyggerundersøkelse
  - Det ble også gjennomført et folkemøte hvor svarene fra undersøkelsen ble vist. Dette var viktig for å vise folk at innspillene ble «tatt hånd om»
- Næringslivsundersøkelse og workshop med næringslivet
- Folkemøter
- Barnetråkk
- Utopiverksted
- Medvirkningsmøter med enhetsledere i kommunen
- Møte med barne- og ungdomsrådet
- Det er også gjennomført andre undersøkelser i regi av andre prosjekt

Parallelt med deltagelse i Veiledningspiloten har kommunen også deltatt i et pilotprosjekt for arealstrategi i små kommuner med store LNFR-områder. Her har de samarbeidet med Høgskolen i Innlandet og Universitetet i Tromsø, og prosjektet har bidratt til å gi overordnede føringer til arbeidet med arealplanen som starter i 2023.

Innbyggerundersøkelsen var viktig for å få innspill til utvikling av fremtidens Karasjok. Hovedfunnene fra undersøkelsen var at innbyggerne liker naturen, friluftsliv og mulighetene naturen gir til høsting, at innbyggerne liker det sosiale livet med familie, venner og tilhørighet, at det savnes et tilbud til barn

og unge som ikke er idrettsrelatert, at standarden på kommunebygg som skole og helsesenter er for dårlig, og ikke minst at innbyggerne ønsker å få en slutt på negative holdninger som sladder, baksnakking, mobbing og lite inkludering. Som et resultat av kunnskapsgrunnlaget innhentet i den brede medvirkningsprosessen er det definert fire satsingsområder i den nye samfunnsplanen for hvordan Karasjok kommune og bygder skal være framover: inkluderende, nyskapende, kompetent og bærekraftig.

Gjennomføring av brede medvirkningsprosesser har vært både hovedutfordringen og suksessen i Karasjok. Det å få innbyggerne engasjert i arbeidet med samfunnsplanen og samtidig sørge for at politikerne ser at det er de som eier planen og må drifte prosessen, har vært et krevende arbeid. I ettertid mener prosjektgruppen at de skulle hatt enda tettere dialog med politisk ledelse i form av å informere dem om hvor man er i prosessen med innbyggermedvirkning og ny samfunnsplan. De ser at de i større grad skulle tenkt igjennom hvordan øvrige deler av kommuneorganisasjonen skulle få tilgang til læringen prosjektgruppa har fått gjennom Veiledningspiloten. Samtidig sier prosjektgruppen at «vi hadde ikke vært der vi er i dag uten bistand fra Distriktssenteret og fylkeskommunen». Veilederne har bidratt med tett oppfølging av prosjektgruppen i form av digitale møter, de har hatt gode og konstruktive innspill, de har etterspurt framdrift og ikke minst vært tydelig på at de kan hjelpe ved behov.

Framover er prosjektgruppen opptatt av at den kunnskapen Veiledningspiloten har tilført om prosessplaner og verktøy for planlegging må tas i bruk også i øvrig planleggingsarbeid i kommunen. Det er eller har vært få planer i kommunen, og prosjektgruppen har en jobb å gjøre for å spre kunnskapen de har ervervet gjennom piloten. De ser det som spesielt viktig at de ulike kommunale enhetene er godt kjent med samfunnsdelen og inkluderer denne i utforming av sine planer.

### 5.3.5 Sør-Aurdal kommune

I Sør-Aurdal har utviklingsprosjektet hatt særlig fokus på stedsutvikling av Bagn sentrum. Dette har også vært sett i sammenheng med utviklingen av ny samfunnsplan. Resultatet av arbeidet er en vedtatt illustrasjonsplan for sentrumsutviklingen i Bagn samt en handlingsplan for et attraktivt sentrum. Arbeidsprosessen har involvert innbyggerne og frivillige organisasjoner i stor grad, noe som har medført at kommunen nå ser et økt engasjement for utvikling i Bagn.

Den brede medvirkningsprosessen med både innbyggere og politisk og administrativ ledelse i kommunen er beskrevet på Distriktssenterets hjemmeside som et eksempel på hvordan man kan tenke nytt om måten man utvikler en samfunnsplan på (<https://distriktssenteret.no/artikkel/rettleiarpilot-for-ny-samfunnsplan/>). Startpunktet i Sør-Aurdal var at Distriktssenteret og fylkeskommunen fasiliterte et arbeidsverksted for politikerne hvor man blant annet jobbet med prosessteknikkene IGP og Personas (se kapittel 5.5) for å svare på «hvordan ser tettstedet Bagn ut fram i tid?», «hva trekker folk hit?», og «hvorfor er Bagn en attraktiv og god plass å bo?». I dette arbeidet er, og var det et viktig poeng å diskutere ønsket resultat heller enn mål for å gjøre det mer håndfast og realistisk.

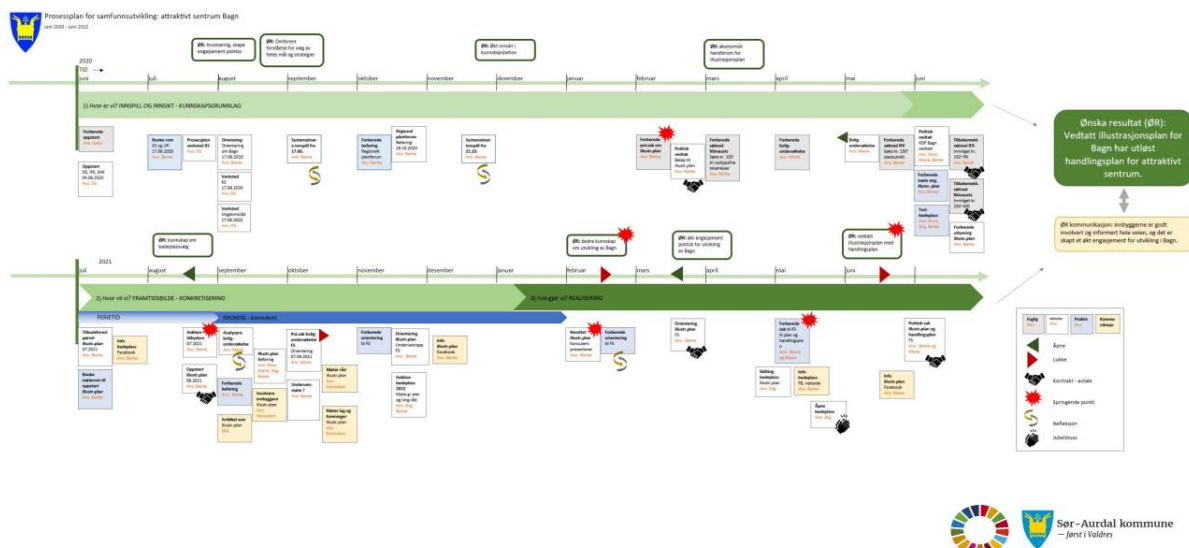
På kvelden samme dag som verksted med politikerne, fasiliterte Distriktssenteret og fylkeskommunen et tilsvarende arbeidsverksted for 20 ungdommer, hvor de jobbet med samme spørsmålet som politikerne, men da med ungdommens perspektiv. Planavdelingen laget et oppsummerende referat både etter verkstedet med politikerne og med ungdommene.



Figur 5-9 Kilde: skjermdump <https://www.sor-aurdal.kommune.no/f/p1/ef889bf0b-5c8b-47a6-a588-561551c6ee3e/samfunnsdelen-sor-aurdal-mot-2030-vedtatt4.pdf>

I etterkant av disse arbeidsverkstedene ble det gjennomført et oppsummeringsmøte med kommunestyret, ordfører, kommunalsjefer, administrasjonen og veilederne fra Distriktssenteret og fylkeskommunen. Hensikten her var å få «samlet trådene» og ikke minst legge en plan for videre arbeid.

I Sør-Aurdal kommunes arbeid med utvikling av samfunnsplanen som utviklingsprosjekt i Veiledningspiloten har de benyttet flere av pilotens verktøy. Personas (en arbeidsmetode hvor man systematisk inntar andres perspektiv, f.eks. «Anna, 45 år, hytteeier Sør-Aurdal»), IGP (en prosess hvor man reflekterer individuelt først, dernest i grupper og så i plenum), og bruk av prosessplan for samfunnsutvikling. Figuren under er et bilde av prosessplanen for samfunnsutvikling for et attraktivt sentrum i Bagn. Hensikten med figuren er ikke å vise innholdet i de ulike områdene og milepælene, men å vise hvordan bruken av prosessplan kan se ut.



Figur 5-10 Bilde av prosessplan for samfunnsutvikling; attraktivt sentrum Bagn. Kilde: presentasjon på avslutningssamling Hamar.

## 5.4 Forankring i kommunene som innsatsfaktor for å skape varig endring

Både i midtveisevalueringen (Øyum m fl 2021), i avslutningsintervjuene med kommunene og på avslutningssamlingen i Hamar ser vi at den viktigste forutsetningen for å ha fått ut gevinster av sin deltagelse i piloten har vært solid forankring i kommunens administrative- og politiske ledelse. I alle kommunene har det enten vært en prosjektleder eller en liten arbeidsgruppe på 2-3 personer som har jobbet med utviklingsprosjektet og hatt den tettteste dialogen med veilederne.

### 5.4.1 Forankring av øvrige ansatte i kommunens organisasjon

Vi finner at nesten samtlige kommuner sier at utviklingsprosjektet burde vært bedre informert om og forankret blant flere ansatte i kommunen enn prosjektleder, arbeidsgruppa eller ledelsen. På denne måten ville flere kommunale enheter engasjert seg i arbeidet og kunne brukt kunnskapsgrunnlaget som hadde blitt utviklet i arbeidet med samfunns- og næringsplan inn i arbeidet med sine planer, for eksempel økonomiplanen eller planer for helse- og oppvekst, kultur og areal. Tidlig og god informasjon til de ansatte om at kommunen deltar i Veiledningspiloten og har valgt aktuelle utviklingsprosjekt kunne bidratt til at flere enheter hadde gitt innspill til mål og visjon og dermed vært med fra starten av. Eventuelle interessekonflikter ville på denne måten kunne hensyntas før utviklingsarbeidets innhold og arbeidsform ble definert. Et innspill fra en prosjektleder er at det hadde vært enklere å koble på ansatte i kommunene dersom man hadde laget en datofestet plan for møte med veilederne fra Distriktsenteret og fylkeskommunen og at flere kunne inviteres til å delta i disse møtene. Større deler av kommunens organisasjon hadde da vært involvert i både læringsprosessen og utviklingsarbeidet.

Men, det er noen «naturlige» årsaker til at dette forankringsarbeidet ikke ble prioritert eller nesten glemt i oppstarten av pilotarbeidet i kommunene. Som diskutert i midtveiserapporten (Øyum m fl 2021) brukte mange av kommunene tid til å definere hva sitt utviklingsprosjekt egentlig skulle være. De hadde blitt invitert til å delta i Veiledningspiloten og hadde en overordnet ide om utviklingsbehovet

sitt. Men, det å konkretisere mål, aktiviteter og tidsplan måtte nødvendigvis ta tid. Noen av kommunene beskriver da også prosjektdefineringen som en kontinuerlig prosess.

Med bakgrunn i dette sier prosjektlederne og arbeidsgruppene i mange av kommunene at de framover må prioritere å bruke tid på å informere sine kolleger i kommunen om den læringen de har fått som deltager i piloten, om innholdet i kunnskapsgrunnlaget som er utformet gjennom innbyggerinvolveringen, og å utfordre kommunens ledergruppe på hvordan samfunns- og næringsplanen kan tas inn i det øvrige planverket. De foreslår at kommunens ledergruppe må ha utviklingsfokus fast på saklista og at de som har deltatt i piloten og lært nye prosessverktøy kan bistå ledergruppen i hva det vil si å jobbe prosessbasert i planarbeidet. Tilsvarende bistand kan gis til andre grupper i kommunen som er ansvarlig for planarbeid, eller i arbeid med å planlegge for bygging av for eksempel en ny skole eller et nytt helse- og velferdssenter.

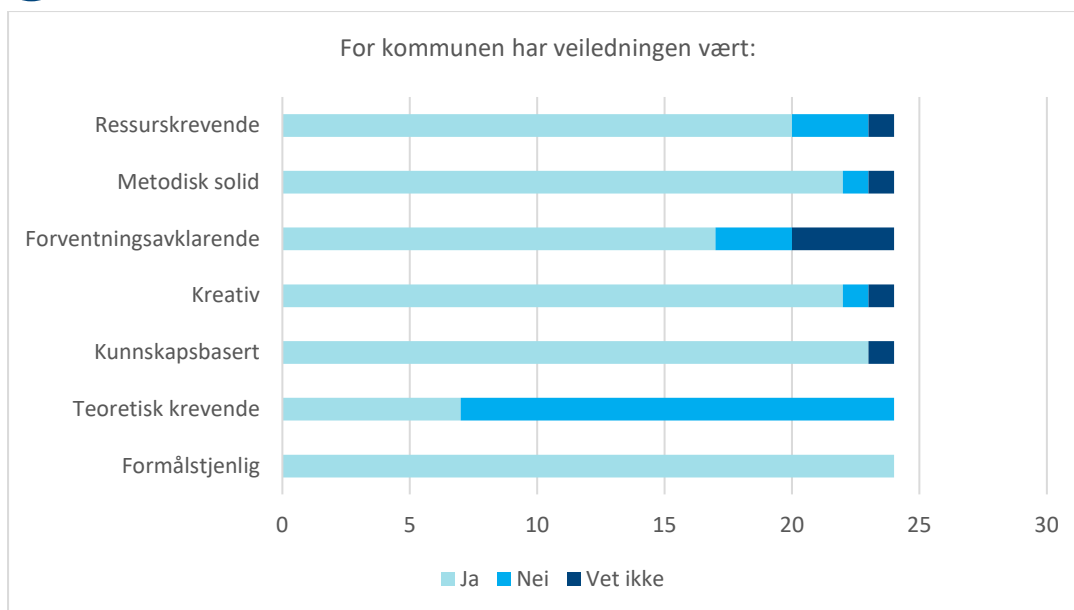
## 5.5 Veiledningen i kommunene

I veiledningsperspektiver er det en viktig forskjell på det "å rett-lede" og det "å vei-lede". *Å rett-lede handler om å bistå kritisk-konstruktivt (f.eks. med kjente metoder og verktøy) for å forbedre en eksisterende praksis, mens å vei-lede handler om å bistå kreativt-konstruktivt (anvende alternative metoder/verktøy) for å finne/skape en ny praksis.*

Når man rett-leder handler det om å kvalitetssikre en eksisterende praksis for å optimalisere effekter av denne. Når man vei-leder handler det om å være en såkalt mellomromsaktør som bistår "kre-aktivt" gjennom å anvende kreativitetsfremmende verktøy og prosesser i utviklingen av nye former for praksis. Poenget er å skille mellom bistand som kritisk-konstruktiv kvalitetssikring i et prosjekt og det å bistå kreativt-konstruktivt. Det første handler om kvalitetssikring av innsatser, mens det andre handler om å utvikle kreativiteten i en setting eller kontekst for å skape nye (innovative) former for innsats (nye svar på behov og utfordringer).

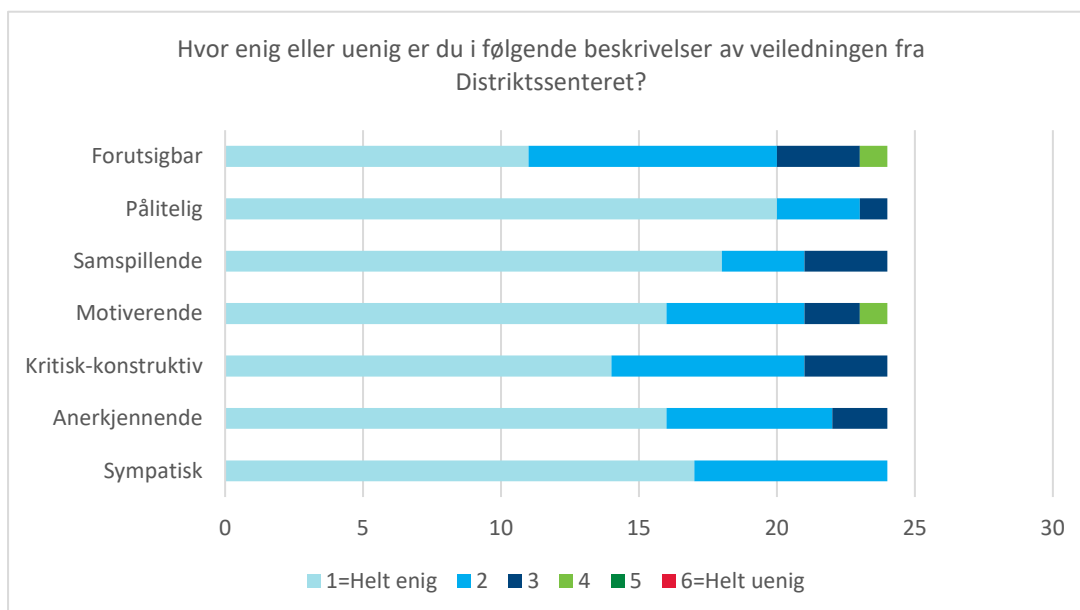
Veiledningen i piloten har i hovedsak bestått av veiledning og ikke rettleiding som forstått over, spesielt i form av den åpne og utforskende dialogen fra veiledernes side i samarbeidet med kommunene og bruken av prosessverktøy.

I surveyen ble kommunene bedt om å beskrive eller vurdere veiledningen fra Distriktssenteret og fylkeskommunen. Figuren under viser at kommunene mener at veiledningen har vært formålstjenlig, kunnskapsbasert, kreativ, metodisk solid og ressurskrevende. Den har videre vært forventningsavklarende, men er ikke opplevd som teoretisk krevende.



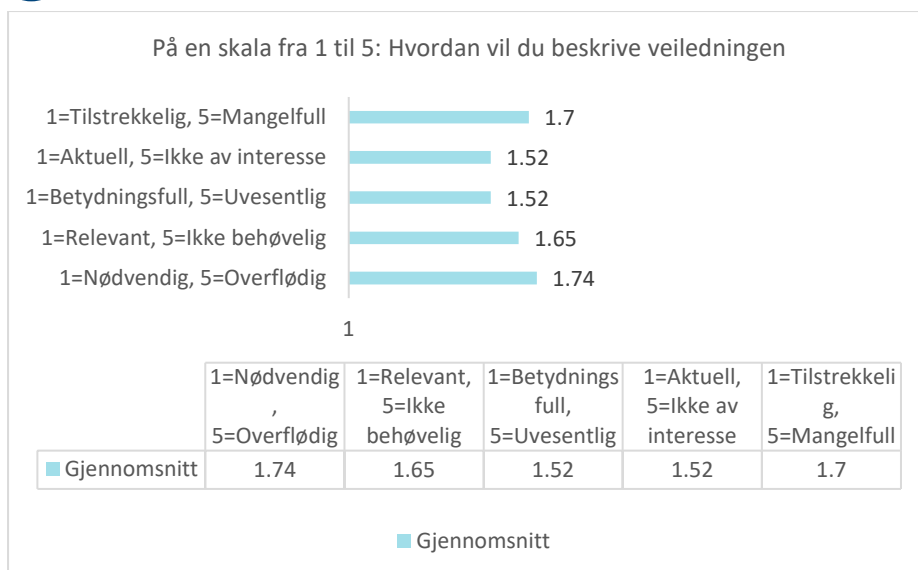
Figur 5-11 Kommunes vurdering av veiledningen

Vi spurte også spesifikt om hvordan de vurderer veiledningen fra Distriktssenteret. Som figuren under viser er kommunene i stor grad enige om at den har vært pålitelig, samspillende, sympatisk, motiverende, anerkjennende, kritisk-konstruktiv og forutsigbar.



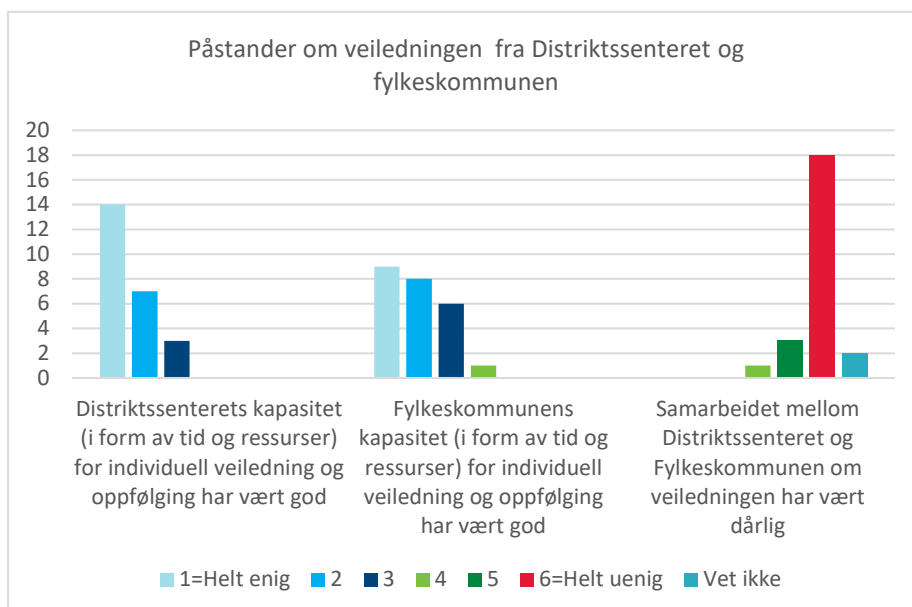
Figur 5-12 Kommunenes vurdering av veiledningen fra Distriktssenteret

Når kommunen skal gi en samlet og oppsummerende vurdering av veiledningen fra Distriktssenteret og fylkeskommunen (jf. figur 5-13) viser svarene følgende at veiledningen i stor grad har vært tilstrekkelig, aktuell, betydningsfull, relevant og nødvendig.



Figur 5-13 Kommunenes oppsummerende beskrivelse av veiledningen

I surveyen framsatte vi noen påstander om veiledningen fra Distriktssenteret og fylkeskommunen som vi ba respondentene i kommunene ta stilling. I figur 5-14 under ser vi at kommunene har opplevd at fylkeskommunen og Distriktssenteret både har hatt god kapasitet til å veilede og at samarbeidet mellom fylkeskommunene og Distriktssenteret har vært godt. Som vist tidligere i kapitlet opplever de fleste kommunene at veilederne har vært proaktive i å initiere veiledningsmøter og samtaler, og deres oppfølging har også medført at mange kommuner har opplevd veiledningen som en drivkraft for å sørge for at arbeidet med utviklingsprosjektene ble prioritert relativt kontinuerlig.

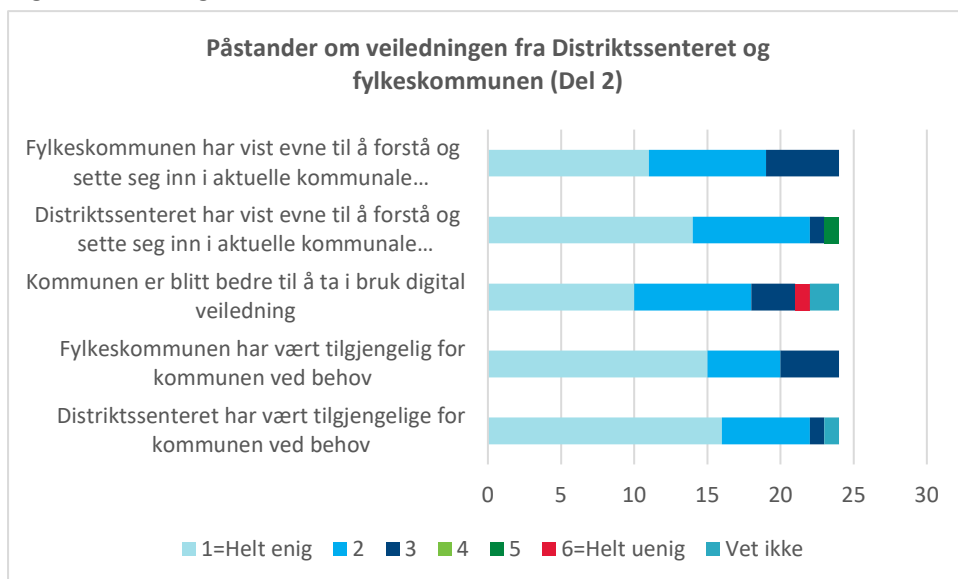


Figur 5-14 Om veiledningen - kapasitet og samarbeid – Distriktssenteret og fylkeskommunen

Figuren under konkretiserer innholdet og resultatet av veiledningen sett fra kommunene. Både fylkeskommune og Distriktssenteret har vist evne til å forstå og til å sette seg inn kommunenes situasjon. De har også vært tilgjengelige for kommunen ved behov. I prosjektperioden er det benyttet

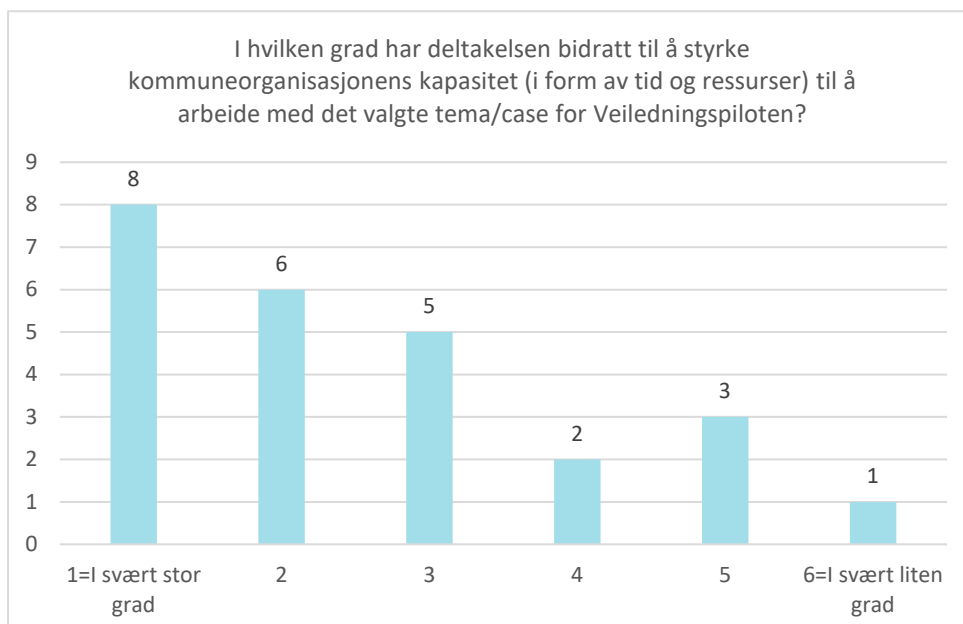


mer digital veiledning enn planlagt ved oppstart. Kommunene mener de er blitt bedre til å ta i bruk digital veiledning.



Figur 5-15 Om veiledningen - forutsetninger og effekter

Over har vi sett hvordan kommunene har vurdert innholdet og kvaliteten ved den veiledningen de har fått fra Distriktsenteret og fylkeskommunene. Ett av hovedmålene med veiledningen og selve piloten har vært å styrke kommunenes evne til å selv jobbe systematisk og godt med samfunnsutvikling. Vi spurte derfor kommunene om det at de har fått veiledning har gjort det lettere for de å jobbe med utviklingsprosjektene, konkret om deltakelsen har bidratt til å styrke kommuneorganisasjonens kapasitet (i form av tid og ressurser) til å arbeide med det valgte tema/case for Veiledningspiloten.



Figur 5-16 Deltakelse i Veiledningspiloten - Styrking av kapasitet

Svarene viser at 14 av 25 sier at dette i svært stor eller stor grad er tilfellet. 7 er usikre, mens 4 svarer at dette er tilfelle i liten eller svært liten grad. De utdypende kommentarer pekte på at

koronapandemien har gitt arbeidet noen begrensninger, men at deltakelsen har bidratt til kontinuitet i arbeid, både det å sette av tid og ha tidsfrister. Det er lett å nedprioritere prosjektet hvis det ikke er fastlagt tidsfrister på hva som skal gjøres til f.eks. til neste møte. Dessuten er det viktig at det er en ramme for arbeidet, med tidsfrister som gjør at man må prioritere arbeidet og sette av tid. Det gir prioritering av prosessen og arbeidet med denne legitimitet i organisasjonen.

Noen sier at flere av innspillene de har fått fra Distriktsenteret og fylkeskommunen har vært verdifulle for prosessens kvalitet, men at de ikke har bidratt til å styrke kapasiteten i kommunen. Det har for noen heller vært motsatt, prosjektarbeidet har krevd mye tid og ressurser. Det blir også sagt fra flere at bemanningssituasjonen har vært utfordrende med f.eks. begrenset bemanning i utviklingsavdelinga, at prosjektleder gikk ut i permisjon, turnover og sykmeldinger, eller at kommunen har fått en ny kommunedirektør. Dette har gjort at det er blitt vanskelig å følge opp med tid, ressurser og kontinuitet.

Oppsummert, både ut fra surveydata, kommunenes tilbakemeldinger på avslutningssamlingen og sluttintervjuer med kommunene finner vi at kommunene jevnt over er svært fornøyde med veiledningen de har fått fra både Distriktsenteret og fylkeskommunene. Tilgjengelig, formålstjenlig og kunnskapsbasert er begreper som oppsummerer kvaliteten ved veiledningen. Det er derimot mer uklart om kommunene har utviklet sin fremtidige kapasitet til å «veilede seg selv» og å ta i bruk en mer prosessbasert tilnærming til planarbeid.

## 5.6 Brukereffekter og måloppnåelse for kommunene

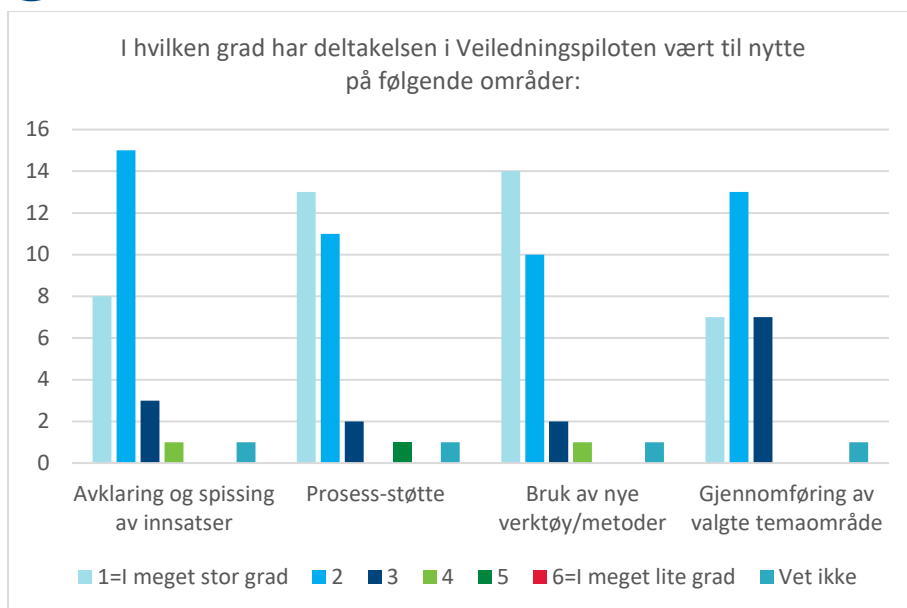
I resultatkjedemodellen vil brukereffektene av et tiltak være avhengig av 1) innsatsfaktorene, 2) aktivitetene og 3) produkter og tjenester inkludert i tiltaket. I dette kapitlet ser vi nærmere på kommunenes opplevde brukereffekter.

### 5.6.1 Kompetansetilførsel og utviklingsprosesser

20 av de 28 som besvarte undersøkelsen mener at deltakelsen i Veiledningspiloten har bidratt til å styrke kommuneorganisasjonens kompetanse til å arbeide med det temaområdet kommunen hadde valgt. 7 er usikre på dette, mens 1 svarer «i svært liten grad». Dette følges opp ved at 19 av 28 sier at deltakelsen har styrket utviklingskapasiteten i kommunen. 8 er usikre på dette, mens 1 er uenig i at dette er tilfelle.

21 av 28 svarer videre at deltakelsen har styrket kommunens arbeid med samfunnsutvikling. 4 er usikre på dette, mens 4 er delvis eller helt uenig i dette. Vi spurte videre om i hvilken grad kommunen er blitt bedre på å gjennomføre plan- og utviklingsprosesser i kommuneorganisasjonen som følge av deltakelsen i Veiledningspiloten? Her sier 14 av de 25 som svarte på spørsmålet at det i stor eller svært stor grad er tilfelle. 3 er usikre, mens 3 mener at dette i liten eller svært liten grad er tilfelle. 2 oppgir at de ikke vet.

En konkretisering av hvilke sider ved deltakelsen i piloten som har vært til nytte (jf. figur 5-17) viser at dette særlig er prosess-støtten og bruken av nye verktøy og metoder:



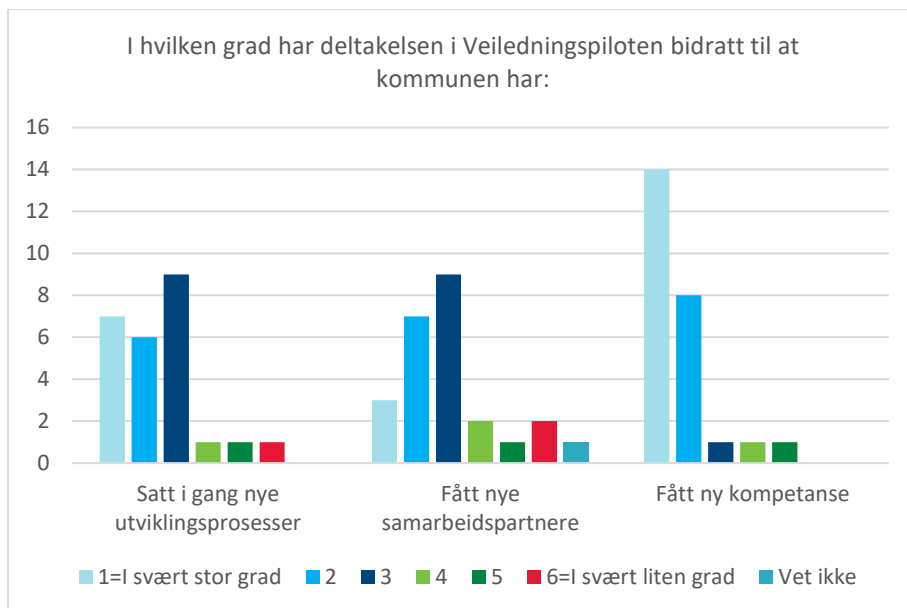
Figur 5-17 Deltakelse i Veiledningspiloten - nytte

26 av de 28 som besvarte undersøkelsen sier at kommunen erfarer at Distriktssenteret og fylkeskommunen har hatt et konstruktivt faglig samarbeid om veiledningen på deres kommunale prosjekt. Utdypende kommentarer i survey er at Distriktssenteret har gjort en god jobb, gitt god oppfølging og støtte med en åpen holdning. De oppleves som en god, reflektert og kunnskapsrik sparrepartner. Ytterligere kommentarer fra respondentene er at de har fått god hjelp til å reflektere rundt egen utvikling, valg av fokusområde i utviklingsprosjektet og valg av spørsmål i innbyggerundersøkelse.

Fra surveyen finner vi at kommunedeltagerne mener at deltagelsen i Veiledningspiloten har bidratt til å holde fokus på utvalgte temaområder i hele prosjektperioden, og at dette har bidratt til at kommunene har lyktes med å oppnå ønsket resultat. Vi stilte spørsmålet om i hvilken grad deltakelsen i Veiledningspiloten hadde bidratt til at kommunen har:

- satt i gang nye utviklingsprosesser,
- fått nye samarbeidspartnere og
- fått ny kompetanse.

Figuren 5-18 viser at deltakelsene særlig har bidratt til økt kompetanse og at man har satt i gang nye utviklingsprosesser, men også at en noen grad har fått nye samarbeidspartnere.



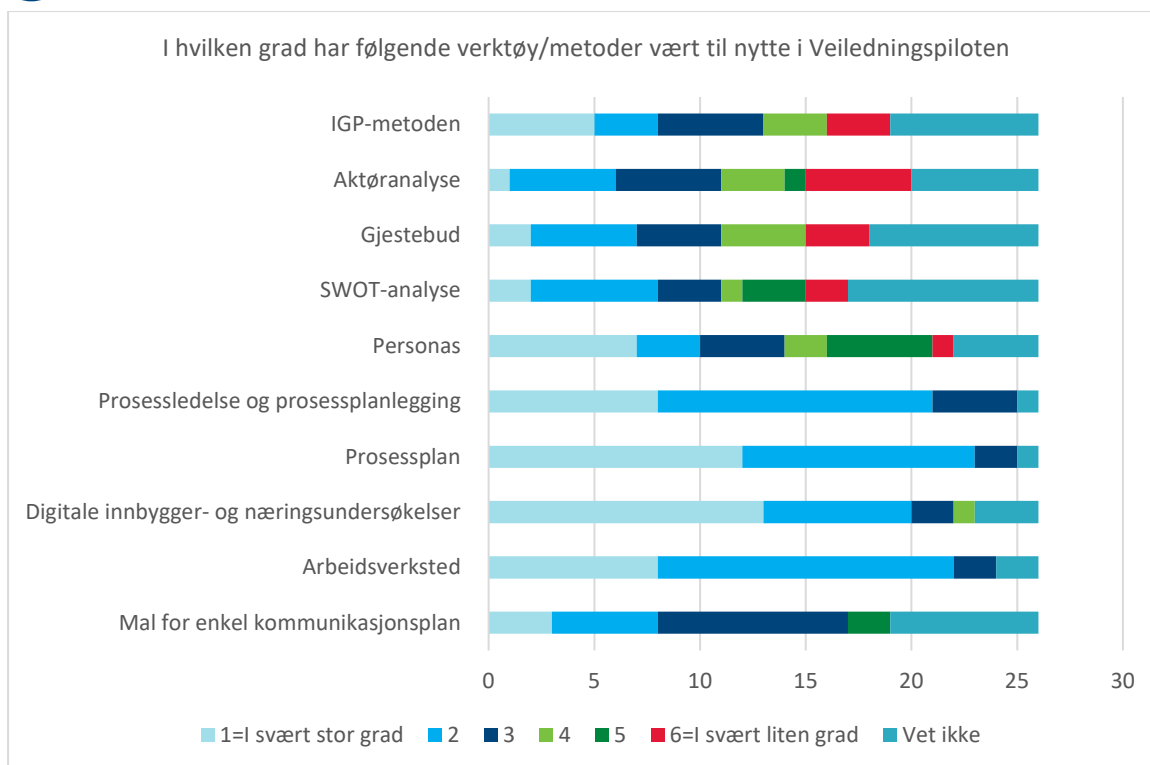
Figur 5-18 Deltakelse i Veiledningspiloten - effekter

Noen kommuner nevner spesielt arbeidsverksted med innbyggere som en viktig samarbeidspartner i planarbeidet. Det fremheves at prosessene med innbyggere og næringslivsaktører var spennende og lærerikt, og at de i prosessen lærte måter å nå fram til innbyggere på f.eks. gjennom arbeidsverksted eller gjestebud. Her løftes det fram at det har vært en styrke å kunne samarbeide så tett med Distriktsenteret og fylkeskommunen og trekke veksler på deres kompetanse. Kompetanse har vi gjerne en god del av, sier flere, men kapasiteten er det mer utfordrende med.

I surveyen ba vi også veilederne i fylkeskommunen og Distriktsenteret om deres vurdering av i hvilken grad kommunene har blitt bedre på å gjennomføre plan- og samfunnsutviklingsprosesser som følge av deltakelsen i Veiledningspiloten. Veilederne svarer her at de mener at deltakelsen i Veiledningspiloten har ført til forbedring i kommunenes evne til å gjennomføre plan og samfunnsutviklingsprosesser, også i samarbeidet med private og offentlige aktører utenfor kommuneorganisasjonen. Samtidig blir det sagt at det er for tidlig å si i hvilken grad, i hvilket omfang og med hvilken kvalitet dette arbeidet kan karakteriseres som forbedret. Forbedringsarbeid på dette området mener veilederne er avhengig av at kommunen har et opplegg for læring av praksis i prosjektet og at læringen tas i bruk i nye prosjekt eller innsatser.

### 5.6.2 Nytt av verktøy/metoder

I surveyen listet vi opp verktøy og metoder som Distriktsenteret stilte til disposisjon, eller selv benyttet i sitt veiledningsarbeid overfor kommunene. Her ønsket vi å få svar på i hvilken grad disse hadde vært til nytte i kommunenes arbeid med Veiledningspiloten.



Figur 5-19 Deltakelse i Veiledningspiloten - nytte av verktøy/metoder

Svarene viser at Prosessledelse og prosessplanlegging, Prosessplan, Digitale innbygger- og næringsundersøkelser samt Arbeidsverksted er de verktøyene/metodene som har gitt mest nytte.

I kommentarene sier respondentene fra kommunene at veiledning og hjelp til å velge verktøy/metoder har hatt stor betydning, og at det var avgjørende å kunne bruke verktøy og metoder de har fått ta del i via Veiledningspiloten. Digitalt gjestebud og arbeidsverksted har vært viktig arbeid med nødvendig forankring under pandemien.

De har hatt veldig god nytte av å bruke digitale innbyggerundersøkelser i forbindelse med utarbeiding av samfunnsdelen av kommuneplanen og Distriktssenteret og fylkeskommunen var gode sparringspartnere i utarbeiding av innbyggerundersøkelser og næringsundersøkelser og helt avgjørende med tanke på å utarbeide ulike rapporter. Slike rapporter mener respondentene at de selv hadde hatt problemer med å utarbeide på en god måte.

Som vi ser av figuren trekkes også prosessplan frem som et svært nyttig og viktig verktøy av flere kommunerespondenter.

#### Om digitale veiledningsløsninger – svar fra kommunene:

Kommunene mener at digitale veiledningsløsninger øker muligheten for at man faktisk har tid til å prioritere slike prosjekter og utviklingsprosesser i en presset hverdag. Mye mer tidsbesparende enn lange prosjektmøter "live". Samtidig er det noe med den mellommenneskelige dimensjonen som blir litt avstumpet ved å kun bruke digitale løsninger. Det sies videre at det er enklere og smidigere å bruke digitale verktøy og at de er glade for utviklingen av teknologien i dag, og at prosjekter som

Veiledningspilot kan gjøres nesten helt digitalt. Det pekes på at dette åpner for effektive arbeidsmetoder, men samtidig at de digitale løsningene må kombineres med fysiske møter/verksteder.

Distriktssenteret har mange gode veiledningstjenester som vil bli benyttet etter at prosjektperioden er over, og digitale verktøy er tatt i bruk som følge av deltagelse i piloten. Bruken har forenklet flere av arbeidsoppgavene i kommunen. Det uttales også en bekymring eller utfordring i at kommunene må forholde seg til svært mange ulike digitale verktøy og løsninger, noe som kan føre til at verktøyene får større oppmerksomhet enn hovedspørsmålet. Totalt sett oppleves bruk av digitale verktøy som tids- og ressursbesparende. Som eksempel nevnes at bruken av Teams på møter har fungert bra og at en slipper reisetid og -utgifter. Mulighetene er vel bare begrensa av dårlig fantasi, blir det sagt.

### 5.6.3 Kommunenes opplevelse av hva som har vært mest verdifullt med deltagelsen

Respondentene fra kommunene svarer at det å bli utfordret til å gjøre utradisjonelle fremgangsmåter, få konstruktive og kunnskapsbasert tilbakemeldinger, holde engasjement oppe, utfordret på å tenke at det "ikke er en boks" og å være kreativ, har vært svært viktig. Det oppleves også som svært nyttig at arbeidsgruppene som ble satt opp var en god blanding av roller, erfaringer og kunnskap, at det ble tatt i bruk digitale verktøy og har man har fått kunnskap og muligheter til å lære av hva andre har lyktes med fra før.

Å kunne dra nytte av så mye god kompetanse, samt kjenne på både utfordringer og anerkjennelse er noe som blir løftet frem i fritekstbesvarelsene. Refleksjonssamtaler og at pilotperioden har vært lang nok til å komme igjennom mange faser og nå målsettinger. Det har vært god oppfølging og flere gir uttrykk for at vi har spilt "hverandre gode i utviklingsprosessen". Under følger noen fritekstbesvarelser som beskriver kommunenes opplevelse av hva som har vært mest verdifullt med deltagelsen i piloten:

- Kunnskapen om prosess, og ulike verktøy som kan brukes for å få til en god medvirkningsprosess, og at veilederne fra FK og DS har vilje til å hjelpe og dele kompetanse og erfaringer.
- Vi var vel i ferd med å angripe oppgaven vår litt klønete. Bevissthet om å definere et ønsket resultat først var avgjørende, for deretter å minne oss selv om det i hele prosessen. Det var verdifull læring.
- Må vel være selve planprosessen, samt nærheten til kompetanse og veiledning. FK og DS som sparringspartnere og prosessveiledere har gitt oss kunnskap om utvikling av bl.a. tettsteder, samt bedre kunnskap om prosessvalg knyttet til dette. Vi fikk styrket (allerede gode bånd) til fagfolk og miljøer i fylkeskommunen.
- Økt forståelse for prosess. Økt tillit mellom administrasjon og folkevalgte. Voldsom innbyggermobilisering. En øyeåpner på hva en kan få til med skulder-ved- skulderarbeid. Det krever tid, men gir tilbake ti-gangen.
- God samhandling, tilgang på kompetanse, korrigerende og tilgang til digitale verktøy (spørreundersøkelser). Motiverende med solide fagpersoner og lagspill.
- At vi finner tid til å jobbe sammen på tvers, at vi har måttet gjort det og at andre har vist oss at det er nyttig.

#### 5.6.4 Kommunale innspill på hva som kunne vært annerledes i pilotgjennomføringen

Kommunene peker på at det tok for lang tid å avklare hva Distriktssenteret og fylkeskommunen faktisk skulle/kunne bidra med. Flere ønsket seg også en enda grundigere avklaring i forkant på konsekvensen av deltagelsen rent ressursmessig og organisatorisk. Fra enkelte ble det poengtert at Veiledningspiloten både innebærer organisasjonsutvikling, i tillegg til at det er et kommunalt planprosjekt og er en del av et overordna prosjekt i form av det kommunale veiledningspilotprosjektet. Erfaringen er at tydelige ressurser må settes av på kommunalt hold.

Noen av de kommunale respondentene sier at de først og fremst hadde behov for kapasitetshjelp. Forståelse og kompetanse kan oppleves å være relativt god i kommunene, "men kapasiteten til å gjennomføre er svært begrenset". Noen ønsker seg også et tverrfaglig team som kunne tatt ansvar for å kjøre hele eller deler av en prosess i kommunen.

Om utlysningen/invitasjonen til å delta i Veiledningspiloten ble det sagt at det var krevende i både søknadsprosessen og et stykke ut i prosessen å få tak i hvilken hjelp kommunen kunne forvente. Det blir også sagt at "arbeidet skulle vært mer motivert fra oss sjøl - og kanskje hatt en hovedveileder med de andre som ressurspersoner".

## 6 Resultat og effekter av Veiledningspiloten i Distriktssenteret og fylkeskommunene

I dette kapitlet presenteres og diskuteres funn om gjennomføringen av Veiledningspiloten sett fra veiledersiden og i lys av resultatkjedemodellen omtalt i kapittel 3.

### 6.1 Innsatsfaktorer og aktiviteter – fylkeskommunene og Distriktssenteret

Veilederne ble bedt om å svare på i hvilken grad fire påstander om Veiledningspiloten stemmer.

Svarene viser at veilederne har en opplevelse av at deltakelsen i Veiledningspiloten har

1. bidratt til at Distriktssenteret og fylkeskommunen er blitt viktige samarbeidspartnere overfor kommunene
2. ført til at utviklingskapasiteten i kommunene som har fått veiledning er styrket, det vil si at de har utviklet større modenhet i det å bedrive prosess- og utviklingsarbeid som involverer flere aktører.
3. ført til at det har vært et godt faglig samarbeid
4. styrket dem som samarbeidspartnere overfor kommunene.

De fleste mener at veiledningskompetansen med hensyn til lokal samfunnsutvikling er blitt styrket, men det er også noen som er usikre på om dette er tilfelle.

Surveyssvarene fra fylkeskommunene og Distriktssenteret indikerer at flere av veilederne hadde en del erfaring med samarbeid med henholdsvis Distriktssenteret og fylkeskommunene før Veiledningspiloten ble etablert. Samtidig indikerer svarene at det er behov for mer aktiv synliggjøring av hverandres kompetanse og roller, styrking av konkrete samarbeid for å spre kunnskap samt utvikle gode relasjoner og rutiner for samarbeid.

#### 6.1.1 Forankring i hhv fylkeskommunen og Distriktssenteret

På spørsmål om forankringen i fylkeskommunene tyder svarene på at det ikke har vært forankret godt nok. I Distriktssenteret svarer 6 av 8 at det har vært godt forankret. Forankringsarbeid er en kontinuerlig prosess, så her tyder det på at det er nødvendig å styrke forankringen – særlig i fylkeskommunen.

I de utdypende spørsmålene peker respondentene fra fylkeskommunene på at pandemien satte begrensninger for arbeidet, både internt og eksternt, og at arbeidet derfor er sterkt knyttet til enkeltpersoner. For noen er arbeidet blitt preget av sammenslåingsprosessen og at det foregikk mange interne prosesser på samme tid, noe som har krevd tid og ressurser. Flere sier at det har vært for svak lederforankring, men svarene tyder likevel på at arbeidet har vært forankret i handlingsplaner.

Respondentene fra Distriktssenteret peker på at Veiledningspiloten er godt forankret i toppledelsen og hos de 8-10 rådgiverne som har vært mest påkoblet veiledningen av pilotkommunene. Arbeidet i Veiledningspiloten ligger i kjernen av det som Distriktssenteret driver med. Det er en vedtatt og prioritert satsing over 2,5 år og det er satt ned en dedikert arbeidsgruppe, i tillegg til at andre rådgivere involveres etter behov.



### 6.1.2 Tilrettelegging i egen organisasjon for å kunne fungere som veileder

Veilederne fikk spørsmål om i hvilken grad det i egen organisasjon er lagt til rette for å kunne fungere som veileder.

Respondentene fra fylkeskommunene sier at det ikke er spesielt godt lagt til rette for å kunne fungere som veileder. På en 6-delt skala der 1=I svært stor grad og 6= I svært liten grad er det ingen som benytter svaralternativ 1 eller 2. I Distriktssenteret benytter 4 respondenter svaralternativ 1 og 2, mens de øvrige 4 fordeler seg på svaralternativ 3, 4 og 5.

På spørsmål om hva tilretteleggingen har omfattet svares det fra fylkeskommunene at det er akseptert å bruke tid på prosjektet, men også at rådgiver selv har måttet prioritere innenfor eget felt. Veiledningspiloten har blitt en oppgave utenpå alt det andre sies det. Noen er blitt oppmuntra til å delta, men at dette i en hektisk og travel hverdag kan være vanskelig.

Svarene fra Distriktssenteret viser at veilederne har fått anledning til å prioritere tidsbruk i oppfølgingen av pilotkommunene, og samarbeidet med de tre fylkeskommunene. Arbeidet er prioritert, og det har vært en frihet i utførelsen som har vært helt nødvendig. Det er gitt handlingsrom til å vurdere og beslutte både arbeidsform og frekvens på kontakt og oppfølging mot den enkelte kommune. Likevel sies det at det kunne ha vært friere "tøylar" til ressursbruk og gitt mer tillit til selvstendige og hensiktsmessige vurderinger undervegs. Dette gjelder bruk av økonomiske ressurser, og innleie av eksterne kapasiteter når det trengs. Det etterspørres også tid og ressurser til å utvikle veilederne som team - prosessuelt og faglig.

### 6.1.3 Fylkeskommunenes og Distriktssenterets arbeid for å styrke egne forutsetninger

På spørsmålet i hvilken grad det er viktig at fylkeskommunen og Distriktssenteret arbeider for å styrke egne forutsetninger for å være en god veileder for kommunene, kan svarene oppsummeres slik:

Gjennomgående mener veilederne, både i fylkeskommunen og Distriktssenteret, at det er viktig eller svært viktig å styrke egne forutsetninger for å være en god veileder for kommunene, særlig innen lederstøtte, administrativ forankring, kapasitet i form av tid og politisk forankring. Fra fylkeskommunene pekes det i tillegg særlig på holdninger i egen organisasjon, kapasitet i form av kompetanse og gjennomføringsevne.

### 6.1.4 Forankring i kommunens politiske- og administrative ledelse

I flertallet av kommunene har det vært gjennomført arbeidsverksted med kommunestyrene, noe som har vært viktig for prosjektleder eller arbeidsgruppa for å sikre at kommunens utviklingsprosjekt er nedfelt i politiske beslutninger og -visjoner. Det har her variert om også administrativ ledelse har deltatt.

I surveyen til kommunene stilte vi spørsmål i hvor stor grad deltakelsen i Veiledningspiloten var forankret i kommunen. 18 respondenter fra kommunene svarte at deltakelsen var svært godt eller godt forankret, en at den var dårlig forankret, mens ni mente verken/eller. At såpass mange sier at det ikke er svært godt eller godt forankret er en indikasjon på at forankringsarbeidet ikke har vært tydelig nok eller høyt nok prioritert før en startet prosjektet i den enkelte kommune. I enkelte kommuner har det for eksempel vært beskjeden involvering av andre kommunalt ansatte utover prosjektleder eller arbeidsgruppe. De som mente at forankringen hadde vært god sa at arbeidet var forankret via både kommunedirektør og ordfører, samt politiske vedtak i formannskapet og workshop

med kommunestyret. Andre sa at initiativet om å delta i Veiledningspiloten var administrativt besluttet, at det hadde vært godt mottatt og behandlet politisk, og at arbeidet hadde en naturlig sammenheng med igangsatt kommunedelplanarbeid (KDP) og utviklingen av dette. At både politikere, administrasjon og andre med relevant fagkompetanse deltok i dialog var derfor et godt grep med Veiledningspiloten.

I Midtveisrapporten (Øyum m fl 2021) konkluderte vi med at kommunene framover måtte tenke gjennom hvordan de skal komme seg "fra prosjekt til varig arbeidsform". Vi påpekte her at «dagens prosjektorganisering av utviklingsprosjektet må endres til å organiseres inn i den administrative kommunale tjenestelinja», og at «en fornuftig måte å starte dette arbeidet på allerede nå er å involvere flere av tjenesteområdene inn i dagens prosjekt. Dette øker kommunens organisatoriske kapasitet for å drive utviklingsarbeid, og reduserer avhengigheten av enkeltpersoner og sårbarheten hvis folk slutter.» Vi ser fra empirien fra survey, avslutningssamlingen og avslutningsintervjuene med kommunene at denne utfordringen er høyt på dagsorden. Som én kommunerepresentant sa så må utviklingsarbeidet forankres flere ganger, f.eks. i kommunestyret, underveis for å skape forpliktelse til å være med på «hele reisen».

### 6.1.5 Om Veilederrollen

Vi stilte spørsmål til veilederne fra fylkeskommunen og Distriktssenteret om «hva mener du er viktige forutsetninger for å være en god veileder?» Punktene nedenfor er en oppsummering av svarene:

- Vilje til å lytte og ha evne til å sette seg inn i kommunene sin situasjon. Ha faglig styrke og kunne dele erfaringer på tvers av kommuner. Her ble det også nevnt evne til å etablere gode relasjoner, ha avsatt tid til både samarbeidet og forberedelse av møter samt være tilgjengelig for spørsmål.
- Det ble også pekt på viktigheten av erfaring, evner og kunnskap om "kommune-virkeligheten", om lokale utviklingsprosesser og gjerne også refleksjoner/kunnskap om veiledning. At man har faglig kunnskap om det arbeidet handler om (stedsutvikling, næringsutvikling osv.) og hvor det kan hentes supplerende fagkunnskap blir også trukket frem av Veilederrespondentene.
- En må ha oversikt over aktuelle fagfelt og måter å gjennomføre prosesser på, men gjennom evnen til å stille gode spørsmål, som får mottaker til å tenke og finne mulige svar selv. Kunne gi råd uten at de er førende. Hjelp folk videre når de står fast. Ha evnen til å vurdere når det er nødvendig å være tydelig. Å være faglig sterk, men fleksibel og lyttende.
- Det ble også pekt på en rekke forutsetninger for kunne starte et prosjekt. Her ble det pekt på at det må brukes god tid innledningsvis til sammen å avstemme forventninger og avklare behov ute i kommunene. Det bør være faste kontaktpersoner i både kommunene og fylkeskommunene som koordinerer innsats og aktiviteter, og som bidrar til å sikre fremdrift. At det det veiledes rundt av case/utviklingsprosess/-prosjekt må være godt forankret i toppledelsen i kommunene. Det ble også sagt at det er viktig å kombinere veiledning i "hva" med veiledning i "hvordan". "Hva" handler om å bidra med veiledning i fag, mens "hvordan" handler i stor grad om veiledning i det å gjennomføre gode prosesser. En god veileder klarer å ha en god balanse mellom det å lytte, stille gode spørsmål, utfordre og sammen løse arbeidet på en god måte i prosessen mot målet, ble det sagt.
- Det er det å lytte og prøve å forstå den eller de som veiledes sitt utgangspunkt og ut fra det gi råd og anbefalinger basert på faglig eller praktisk erfaring. Utfordre med spørsmål eller ideer til metoder som kan brukes. Ansvarliggjøring av den eller de som veiledes slik at de kommer til å eie sitt eget prosjekt.

- Må ha interesse, være nysgjerrig, ha lyst til å utfordre problemstillinger, ha evne til å avgrense, sette gode mål for arbeidet fremover, ha fagkunnskap, forstå konteksten vi arbeider i og kunnskap om det å arbeide sammen i prosesser. Her er det viktig å kunne lytte og stille spørsmål som bidrar til bevegelse i det som skjer. Samarbeid må bygge på likeverd og respekt. Vi er ikke mer kunnskapsrike enn andre, vi har alle våre erfaringer og må fokusere på deling og bygge tillitsfulle relasjoner.

## 6.2 Produkter og tjenester

### 6.2.1 Kommunenes forutsetninger for å nyttiggjøre seg veiledning

Vi stilte veilederne fra fylkeskommunene og Distriktssenteret spørsmål om hvilken oppfatning de hadde om kommunenes forutsetninger for å nyttiggjøre seg veiledningsarbeidet.

I svarene fra fylkeskommunene blir det sagt at kommunene er ulike og at det derfor er vanskelig å gi eksakte vurderinger som fanger opp alle. Som forventet er utfordringen tid, kapasitet, kompetanse og gjennomføringsevne - og pandemien gjorde arbeidet vanskeligere. Når arbeidet ofte er avhengig av enkeltpersoner, blir det en ekstra sårbarhet i små kommuner som sliter med flere endringer i bemanning og ansvarsområder parallelt.

Videre blir det sagt at prosessen har vært kjennetegnet av dedikerte rådgivere som har jobbet hardt for å få dette til. Politisk og administrativ forankring og støtte har vært ulikt. Kommunene og fylkeskommune hadde nok ikke kontroll på, eller var forberedt på hvor mye arbeid det faktisk ble med Veiledningspiloten. For noen kommuner ble det nok litt knapt med tid og ressurser.

I svarene fra Distriktssenteret pekes det på flere av de samme forholdene som svarene fra fylkeskommunene. Det blir også fremhevet at det er stor variasjon mellom kommunene mht. forankring, kapasitet, mottakerkompetanse, tid, gjennomføringsevne og holdninger.

Administrativ og politisk forankring har variert veldig i kommunene. I noen har forankringen i toppledelse vært god, mens den i andre ikke har vært god nok. I noen kommuner var forankringen litt svak i starten, men noen respondenter oppgir at den har blitt bedre underveis - og da har arbeidet fått mer oppmerksomhet, ny energi og bedre framdrift. Kommuner med god forankring og deltakelse fra både politisk og administrativ toppledelse har fått til mer enn de som ikke har hatt dette på plass.

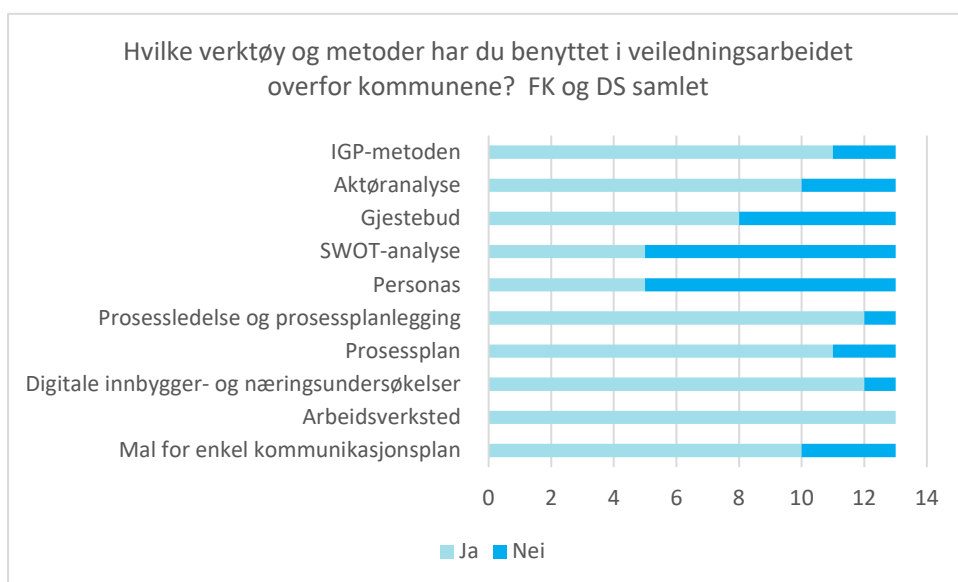
Tid og kapasitet og til dels holdninger til å arbeide med problemstillingene har variert stort mellom kommunene, og i noen tilfeller bidratt til at prosjektene har stoppet mer eller mindre opp. I et av prosjektene har et ekstra søkelys på lederstøtte vært nødvendig, og dette har bidratt til meget godt resultater. Kommunenes sårbarhet i form av tid og kapasitet blir nevnt som en utfordring. Dette kan vise seg gjennom sykemeldinger, permisjoner og oppgaver som kommer inn fra sidelinja, noe som kan ha stor betydning når kommuneadministrasjonen er liten og det er få personer å spille på. Det samme gjelder kompetanse, erfaring og egnethet. Som en av respondentene sier det: "Når du sliter med rekruttering og må ansette den eneste planleggeren som søker kan det bli både tid og kapasitet, men likevel blir lite gjort. Kommunedirektøren og ordføreren sin prioritering når det gjelder bruk av tid har også veldig stor betydning". I flere kommuner har det vært mange utskiftninger underveis og kapasitet og personlige forutsetninger påvirker utvilsomt gjennomføringsevne.

## 6.2.2 Fylkeskommunens og Distriktscenterets bidrag til kommunene

Ifølge veilederne har både fylkeskommunene og Distriktscenteret bidratt i arbeidet overfor kommunene med avklaring og spissing av innsatser, prosess-støtte, bruk av nye verktøy/metoder og til gjennomføring av kommunens valgte temaområde. Særlig har arbeidet med prosess-støtte og bruk av nye verktøy/metoder hatt betydning. Distriktscenterets veiledere har hatt en ledende rolle i utvikling av verktøy, bruk av verktøy og metoder, men et tydelig samarbeid mellom Distriktscenteret og fylkeskommunene har gitt resultater ifølge respondentene.

## 6.2.3 Verktøy og metoder benyttet i veiledningsarbeidet

I et oppfølgende spørsmål ba vi veilederne fra fylkeskommunen og Distriktscenteret om å «utdype betydningen av de metoder/verktøy du har brukt i veiledningen av kommunen». Svarene viser at de fleste av verktøyene er utviklet, brukt og presentert av Distriktscenteret, og at veilederne i fylkeskommunen har vært med på gjennomføringen. I praksis har kommunene, Distriktscenteret og fylkeskommunene brukt disse metodene sammen.



Figur 6-1 Hvilke verktøy og metoder har du benyttet i veiledningsarbeidet overfor kommunene? FK og DS samlet

Svarene viser at metodene og verktøyene har vært til stor nytte for veilederne i veiledningen overfor kommunene. Kommunene har gitt uttrykk for at metodene og verktøyene som er benyttet i Veiledningspiloten har hatt stor verdi, og da spesielt knyttet til å få på plass gode prosessplaner, strukturere prosessene, og sikre god medvirkning og involvering. De digitale metodene og verktøyene - blant annet innbygger- og næringslivsundersøkelser - har bidratt svært positivt til dette i en periode der samfunnet i stor grad har vært nedstengt, og folk ikke har kunnet møtes fysisk.

Bruken av digitale nærings- og innbyggerundersøkelser har fungert godt og engasjementet fra innbyggere og næringslivet i kommunene har vært solid. Det har vært utviklet og gjennomført både enkle og mer sammensatte innbyggerundersøkelser i tett samarbeid mellom kommuner og Distriktscenteret. Her har det vært lagt ned stor arbeidsinnsats både fra veilederne og kommunene selv.

Et enkelt verktøy som IGP - Involveringsarbeid: Individ, Gruppe, Plenum - har ved mange anledninger blitt trukket fram som betydningsfull for gode prosesser der alle slipper til.

I fritekstsvarene oppgir respondenter at de "opplever en "stor sult" etter prosesskompetanse - prosesskunnskap og prosessferdigheter". Slik kunnskap er viktig for å trygge kommunene i arbeidet, og styrke deres ferdigheter i å selv drive sitt utviklingsarbeid framover. Det styrker også samhandling på tvers og evne til å oppnå det som er ønsket. Helt i starten virket prosessplanlegging vanskelig og tidkrevende, men det tok ikke lang tid før de fleste av deltagerne så nytten i dette. Prosesskunnskap og ferdigheter står helt sentralt når kommunene skal styrke samhandling på tvers og egen kapasitet til å drive utviklingsprosesser. Som en av respondentene slo fast: "Prosessfaget er en helt nødvendig satsing i vår veilederrolle. Bruk av verktøy er et ledd i det".

#### 6.2.4 Muligheter og utfordringer med å ta i bruk digitale veiledningsløsninger

Veilederne skiller mellom kommunikasjonsverktøy som f.eks. Teams, og metoder/verktøy for å løse eller besvare konkrete utfordringer/behov – slik som innbyggerundersøkelser, gjestebud, arbeidsverksted, kommunikasjonsplan eller prosessverktøy.

På spørsmål om utfordringer og muligheter ved å ta i bruk digitale veiledningsløsninger svarer veilederne fra fylkeskommunene og Distriktssenteret at det i startfasen på et prosjekt bør være fysiske møter, men at digitale løsninger (eks Teams) kan suppleres med fysiske møter underveis. Verksteder for innspill kan gjennomføres digitalt for å få med den yngre del av befolkningen. Veilederne understreker at det er viktig med god kommunikasjon – og dette innebærer både digital og fysisk kontakt - for å kunne utløse kraften i digitale løsninger. Noen kommuner vil klare å ta digitale løsninger direkte i bruk. Digitale verktøy kan effektivisere arbeidet og gjøre veilederrollen enklere.

Digitale løsninger må være enkle og intuitive med lav brukerterskel. Det fungerer greit med digitale møter med diskusjon, men gjennomføring av prosesser digitalt er mye vanskeligere og krever ofte et annet samspill, noe som er enklere når en er i samme rom. Å jobbe videre med enkle og lett forståelige oppskrifter og digitale løsninger vil uansett være viktig. Det gjør det lettere å "veilede" på saker det er dokumentasjon på. Det er en utfordring at det gjerne trengs mye tid og flere runder før kommunene tar i bruk det som finnes på nettsiden og at det vil være et spørsmål om tid og kapasitet til å følge opp enkeltkommuner over tid.

Digitale veiledningsløsninger og digitale verktøy er viktige spesielt i sammenheng med kapasitetsutfordringene. Digitale løsninger gjør at flere kan ta verktøyene i bruk. Imidlertid er det nok slik at de kommunene med størst behov for veiledning, og de med største utfordringer ikke vil komme til å ta i bruk disse verktøyene, som oftest som følge av manglende tid, kapasitet og kompetanse. Veiledere fra Distriktssenteret og fylkeskommunen vil kunne bidra til at kommuner med store utfordringer blir satt i stand til å bruke de.

Det er gode muligheter for digitale oppskrifter og løsninger, f.eks. enkle undersøkelser på nett. Her har vi erfart at kommunene med forholdsvis liten "veiledning" har klart å benytte verktøyene som er publisert. Det samme gjelder arbeidsverksted. Når det gjelder prosesstankegangen og bruk av prosessplanleggingsverktøyet er det mer usikkerhet om hvor mye kommunene vil evne å ta dette i bruk uten tett oppfølging og veiledning i form av kontakt gjerne flere ganger og over tid.

Å gjennomføre undersøkelser er ikke nødvendigvis et problem for kommunene. Utfordringene ligger i å stille de riktige spørsmålene, nå de riktige målgruppene og forstå, analysere og ikke minst anvende

svarene, i ettertid. Her bør også fylkeskommunene mer på banen og knytte det til sin veilederrolle. Når det gjelder mer omfattende undersøkelser er det trolig behov for betydelig bistand, både knyttet til utforming av undersøkelsen og til rapportering/fortolkning av resultater.

Fylkeskommunen har en viktig rolle som veileder og bør styrke sin veilederkapasitet overfor de aller minste kommunene. I tillegg til veiledning er det også et spørsmål om fylkeskommunene i enda større grad enn i dag bør tilby bistand og veiledningstjenester knyttet til samfunnsplanlegging og lokalt utviklingsarbeid. Bedre tilrettelagte kunnskapsgrunnlag gjennom eks. digitale undersøkelser og analysebistand kan være en del av dette.

Digitale løsninger har et stort potensial for å forenkle veiledernes arbeid. Et såpass omfattende opplegg som Veiledningspiloten er ikke mulig å gjennomføre med veldig mange kommuner. Totalt er det 209 kommuner i målgruppen (5 og 6-kommuner). Derfor blir mulighetene for å samle kommunene til digitale arbeidsmøter for å bidra til refleksjon og læring på tvers og introdusere digitale verktøy - slik at kommuner kan prøve dette selv – viktig fremover.

Til tross for en rekke digitale muligheter er det viktig å anerkjenne dialog som arbeidsform - det som oppstår i samtalene, er ofte like viktig som verktøyene.

## 6.3 Måloppnåelse og effekter for Distriktsenteret og fylkeskommunene

### 6.3.1 Hva har vært mest verdifullt med deltakelsen i Veiledningspiloten?

Survey svarene viser at Veilederne i fylkeskommunene peker på at det å følge en kommuneplanprosess på nært hold og komme tett på enkelte kommuner har vært mest verdifullt. De er blitt bedre kjent med utfordringene i de minste kommunene, og har fått en erkjennelse av at disse ikke er noen ensartet gruppe. Gjennom dette ser de behovet for tettere fylkeskommunal oppfølging av denne kommunegruppen. Videre har deltakelsen gitt inspirasjon og "påfyll på verktøykassen" og til bygging av kontakt med Distriktsenteret. Læring om arbeidsmåter, planprosesser og ulike kommuneutfordringer har vært viktig.

Veilederne i Distriktsenteret pekte på at de har fått utviklet og utprøvd mange metoder og verktøy. Spesielt har utviklingen av innbyggerundersøkelser krevd mye tid. Her har Veiledningspiloten vært et veldig godt laboratorium. Dette vil både Distriktsenteret, mange distriktskommuner og forhåpentligvis også fylkeskommuner ha stor nytte av fremover. De har også fått god og til dels ny forståelse og innsikt i behov og varierte utfordringer i distriktskommuner mht. samfunnsutviklingsrollen.

Det har vært mulig å jobbe med utvalgte kommuner over tid, der Distriktsenteret har fått muligheten til å teste ut spesielt prosessverktøy "som vi lærer mye av å bruke når vi jobber sammen med både fylkeskommunene og kommunene". Det slås videre fast at: "Det har vært viktig å få følge kommuner slik og få se at prosesser kan bidra til store endringer og forbedringer. At de trykker og skaper mestring og faktisk også begeistring.

Det tette samarbeidet mellom fylkeskommunene og Distriktsenteret oppleves som nyttig i kommunenes samfunnsutviklingsarbeid og har styrket samarbeid og forståelsen av gjensidig nytte.

Arbeidet har gitt større forståelse og kunnskap om utfordringer småkommunene står i, og hvordan de jobber med samfunnsplanlegging/-utvikling. Det har bidratt til en økt forståelse for at små kommuner er veldig forskjellig selv om de tilhører sentralitetsklasse 5 og 6. Denne innsikten gjør det samtidig mer komplisert å rigge en tjeneste som skal passe alle distriktskommunene. Som det slås fast: "Jobber du i Distriktsenteret bør du på en eller annen måte ha erfaring med å være tett på. Dette gjelder både ledelse og stab".

Langvarig samarbeid med fylkeskommunen og kommunene om valgt problemstilling har vært lærerikt og inspirerende. Kunnskapsinnhenting, avklaring av konteksten vi arbeider i, gruppedynamikken, å arbeide sammen, arbeidsfordeling, faglige diskusjoner og samarbeid om workshops har gitt mye. Veilederne mener selv at de ikke har vært belærende aktører, men at de har vandret sammen med kommunene og fylkeskommunene og at det mest verdifulle er dialogen og tilliten - og "vår årvåkenhet på at det er kommunenes arbeid, ikke vårt". "Vi har vært støtteapparat sammen med fylkeskommunene, uten å "ta over", blir det sagt". Som av respondentene slår fast: "Alle tre parter har lært mye - det har virkelig gitt oss mye læring til stor nytte - om vi klarer å ta det videre på en god måte".

### 6.3.2 Er det noe ved Veiledningspiloten du skulle ønske hadde vært annerledes?

Fylkeskommunens veiledere sier at mye hadde mye vært annerledes uten pandemien, men samtidig påpekes det at man har lært mye om og sett nytten av digitale møter og verktøy – og at dette har ført til andre og kanskje like gode måter å samarbeide på. Spesielt oppleves forankring/kunnskapsspredning i en ny fylkesorganisasjon som krevende (jf. også kapittel 6.1.1.). Flere av respondentene antyder at ressursituasjonene har vært utfordrende, for eksempel: "I en travel hverdag der det blir forutsatt at vi stadig skal bli mer effektive burde vi kanskje også tenkt hvordan vi kan veilede flere kommuner samtidig? Dette vil være en helt annen modell enn vi har brukt i piloten, men vil være viktig å tenke gjennom i tida framover".

Om arbeidet i piloten ble det sagt at "Det skulle vært en bedre forankring i forkant og diskusjon rundt ressursbruk, ambisjonsnivå og rolleavklaring. Innsatsen ble mye større enn forventet og mye på grunn av korona og bruk av teams som åpnet for hyppige møter".

Det ble også sagt at "Prosjektet ble for avhengig av enkeltpersoner og ikke strukturelt nok forankret. Litt sårbart opplegg da det investeres mye i rådgivere og dersom disse slutter har veiledningskompetansen forsvunnet. Fra fylkeskommunens ståsted blir kanskje resultatet og effekten litt liten målt opp mot faktisk ressursbruk".

En parallell til dette er en av de fylkeskommunale respondentenes spørsmål om "kunnskapsspredning kan bli gjort med en "faglig veiledningsturne" i etterkant når sluttrapporten foreligger - først til de deltakende fylkene - og så som tilbud til andre fylker?"

Distriktsenterets veiledere pekte også på at Corona-perioden har gjort at hele piloten ble annerledes enn opprinnelig tenkt. Dette førte til at det ble for lite fysiske besøk ute i kommunene i forhold til det som hadde vært ønskelig. Slik en av respondentene uttrykte det: "Savner å ha vært mer deltagende i det fysiske rom siden det var utgangspunktet og er viktig for å skape nærhet. Heldigvis åpnet det opp mot slutten, og det ser ut til at programmet er landet på en god måte".

Videre pekte veilederne fra Distriktssenteret på utfordringen med å velge ut kommuner. En burde ha vært mer tydelig i starten på hva kommunene kunne forvente av Distriktssenteret og fylkeskommunene av hjelp og støtte samt vært mer tydelig overfor kommunene mht. hva som var forventet/krevd av dem. Her kan nevnes blant annet forankring, avgrensing, og ressurser. "Vi erfarte allerede i oppstartsmøter at det var stor forskjell på kommunene. Kanskje burde vi viet dette mer tid og eks. gitt anledning til å tre ut etter et halvår" ble det sagt, og "I normale tilfeller (basert på hvordan vi har jobbet tidligere) ville vi avslutta lenge før i noen av kommunene. Da hadde vi ikke fått den innsikten om deres utfordringer og "indre liv" på samme måte. "

En av respondentene uttaler dessuten at "Det er stort behov for organisasjonsutvikling i flere av kommunene som en forutsetning for å få til god samfunnsplanlegging/-utvikling. Kanskje kunne vi kommet lenger derom vi hadde hatt mer i ryggsekken på dette. " Denne respondenten sier videre at "Jeg mener at vi gjennom piloten har utvikla større forståelse for at den indre dynamikken i kommunen har mye å si for utøvelse av samfunnsutviklerrollen. "

Det blir også sagt at "Litt bedre organisering internt, prosjektene og tida "tok oss" og vår interne prosess kom litt i bakleksa. Vi skulle ha hatt flere verksteder internt, mer koordinering av hva vi gjør, hvorfor og reflektere over hva vi lærer undervegs. Mer fokus på hva vi tester ut hvor osv. Være aktivt og bevisst i "laboratoriet" sammen."

Flere peker på at det skulle vært gjennomført flere samlinger på tvers for kommunene og alle veiledere. Kommunene etterspør flere læringsarenaer på tvers av pilotkommuner. Veiledningspiloten kunne fått større synergier ved å legge til rette for mer inspirasjon og erfaringsutveksling på tvers undervegs.

En respondent sier om det viktigste når det gjelder ønske om annerledes "er forventningene om at forskerressursen skulle tilføre kunnskap, verktøy og metoder underveis» og at "vi kunne blitt kjent med nye arbeidsmåter og verktøy som kunne blitt testa ut underveis i piloten." Denne respondenten ga også uttrykk for at rollen til følgeforskerne var uavklart.

### 6.3.3 Viktige aspekter for å utvikle et best mulig veiledningssamarbeid mellom Distriktssenteret og fylkeskommunene fremover

Fra veilederne i fylkeskommunen ble det pekt på at det er viktig å ha jevnlig kontakt med - og samarbeid om - konkrete prosjekt. Dette har noen av fylkeskommunene god erfaring med. For å skape grunnlag for samarbeid mener noen av respondentene at dette forutsetter en samarbeidsavtale der innsats og ressurser er definert. I fritekstsvarene fremgår det også at det er behov for fortsatt å ha faste fylkeskontakter i Distriktssenteret og dialog knyttet til kommunenes arbeid når ulike henvendelser kommer til Distriktssenteret. Dette gjelder også kontakt mot Distriktssenteret for bidrag inn i fylkeskommunenes kommunekontakt og arbeid med veiledning.

Det understrekes at det er "nødvendig og viktig med ressurser og prioritering fra fylkeskommunens side". Som en av de fem respondentene fra fylkeskommunen slo fast "hadde veilederne i fylkeskommunen lite ressurser å spille på, mens Distriktssenteret hadde dette høyt på prioriteringslista og mye ressurser". Dette handler også om å avklare funksjoner i veilederrollen.



Fra veilederne i Distriktssenteret ble det i fritekstsvarene blant annet pekt på viktigheten av å samarbeide med noen utvalgte distriktskommuner i de ulike fylkeskommunene og at metoder og praksiser som har blitt uttestet i piloten videreutvikles og foredles.

Her er det også respondenter som skriver at det er "viktig at fylkeskommunene i rollen som regional utviklingsaktør har en sentral rolle i å velge ut/prioritere de distriktskommunene" som skal bli del av et utviklingssamarbeid. Andre vektlegger at man må: "Se mulighetene gjennom de samarbeidsavtalene vi har med fylkeskommunene. Gjennom disse kan det identifiseres konkrete bilaterale samarbeid der veiledning er nøkkelordet". Det blir også sagt at det er viktig med "Tett, ærlig og tillitsbasert kontakt over tid, god dialog og gjensidig respekt", og at man fortsetter å "utforske veilederrollen sammen".

Andre fritekstbesvarelser som beskriver nødvendige grep for veiledningssamarbeid fremover:

- Prioritere og å sette av ressurser til å følge opp samarbeidet.
- Forpliktende samarbeidsavtaler er viktige for at et slikt arbeid skal lykkes. Dette må være forankret i toppledelse og på ulike ledernivå.
- Bygge opp prosesskompetansen generelt. Sette den på dagsorden og vise hvor viktig den er. Vi må vite hva, men også hvordan. Hvordan peker på prosess.
- Vi må finne ut hvordan vi utfyller hverandre. Vi har hver våre erfaringer og styrker, bygge videre på det i den gjensidigheten med eksempel fra fellesskapet i Veiledningspiloten.

Det er uansett viktig å huske på – som en av veilederne påpeker i fritekstsvaret – at "Veiledningssamarbeidet ikke bør gå inn i en faststøpt form, men stadig være i utvikling".

#### 6.3.4 Distriktssenteret og Fylkeskommunenes oppfatning av sentrale samarbeidspartnere for veiledning og bistand til kommunene i målgruppen

Når det gjelder veilederne oppfatning av hvem som er de mest sentrale samarbeidsaktørene om veiledning av målgruppen nevnes f.eks. regionråd, næringsforeningene, næringssselskaper og private konsultantselskap. KS og relevante faginstanser som eks. Husbanken og Innovasjon Norge trekkes også frem her. Andre peker på at dette vil variere alt ettersom hvilke problemstillinger som kommunene har og som veiledningsapparatet i utvidet forstand kan bidra til å belyse og løse. Som en av respondentene påpekte i fritekstsvaret: "Statsforvalteren kan være en mulig samarbeidspart i enkelte typer saker, mens direktorat o.l. kan være viktige aktører i andre saker. Dette gjelder blant annet i å få på plass et godt kunnskapsgrunnlag for de prosessene kommunene skal sette i gang". En parallell til dette er følgende utsagn: "Statsforvalter er en naturlig aktør som ikke har deltatt i særlig grad i dette prosjektet". Her kan det ellers vises til Angell (2021) som har undersøkt og belyst Statsforvalterens og fylkeskommunenes veiledningsfunksjon.

### 7.1 Hovedkonklusjoner

Denne sluttrapporteringen av SINTEFs følgeforskning av Veiledningspiloten i perioden 2020-2022 baserer seg på resultatkjedemodellen som et sentralt analytisk rammeverk. Veiledningspiloten har for det første vært knyttet til utviklingsprosjektene til de deltagende kommunene og for det andre, den veiledningen kommunene har fått fra Distriktssenteret og fylkeskommunene. Dette kan forstås som en fireleddet kjede fra innsatsfaktorer til brukereffekter. Samfunnseffekter er ikke belyst i denne sluttrapporteringen (jf. kapittel 3.1).

Deltagelsen i piloten var for alle kommunene motivert av demografiske utfordringer som mange mindre distriktskommuner har: hvordan sikre at vi har en attraktiv kommune å bo eller drive næringsvirksomhet i, slik at vi kan ta ansvar for å levere gode tjenester framover. Fraflytting og en økende andel eldre er én utfordring mange av kommunene har. Videre var én av kommunene motivert av deltagelse fordi de hadde gjennomført en kommunesammenslåing, og arbeidet med samfunnsplanen ble derfor ekstra viktig og en god anledning til å skape et «VI».

Disse motivatorene plasserer seg godt innenfor rammen av argumentene for New Public Governance – nettverksstyring - som en ny måte å tenke styring av offentlig sektor på (jf. Rønning 2021). Nettverksstyring innebærer at politikere, offentlige tjenesteytere, innbyggere, private aktører og frivillige aktører må samarbeide om å skape løsninger gjennom samskaping eller samproduksjon (Torfing et al. 2012) av offentlige tjenesteleveranser. Den gjensidige avhengigheten mellom aktørene, for eksempel næringslivets avhengighet av at kommunen tilrettelegger for næringsvirksomhet og kommunens avhengighet av næringslivet for å skape sysselsetting og økonomisk vekst, er én motivator og innsatsfaktor for å imøtekomme samfunnsutfordringene på. Tilsvarende er behovet for samarbeid mellom innbyggere som brukere av tjenester og kommunene som tilbyder (Kommune 2.0) nødvendig for å imøtekomme vansker med å ha nok folk til å levere tjenestebehovet til enda flere mottakere. At «mottakere» av tjenester selv må bidra som «produsenter» av tjenester (Kommune 3.0) er derfor en mer bærekraftig løsning innenfor dagens demografiske utfordringer. De aktivitetene og prosessene som deltagerkommunene har gjennomført for å samhandle med innbyggere og næringsliv er her nettopp eksempler på Kommune 3.0s perspektiv om «hva kan vi skape sammen».

Med bakgrunn i dette mener vi at Veiledningspiloten har produsert gode eksempler på kommunal nettverksstyring; eksempler som andre distriktskommuner kan lære av. Men, som presentert i kapittel 5, ser vi at forankring internt i kommunens ledelse og linjeorganisasjon er en forutsetning. Vi ser også at samordnet veiledning basert på Distriktssenterets kunnskap om distriktskommuner og kunnskap om prosessuelle arbeidsformer, og fylkeskommuners kompetansegrunnlag, vil styrke kommunenes evne til å jobbe kontinuerlig og målrettet i arbeidet med å utvikle en nettverksstyringspraksis.

Som gjennomgått i kapittel 5 har utviklingsprosjektene omfang og ikke minst kommunenes evne og mulighet til å jobbe systematisk og kontinuerlig med å oppnå målsettingene i prosjektet, variert. Turnover og vakante stillinger har i noen kommuner bidratt til at man kom sent i gang med utviklingsarbeidet, og for særlig én kommune at de måtte trekke seg ut av Veiledningspiloten. Vi har

også eksempel fra en annen kommune på at det var vanskelig å komme i inngrep med ledelsen på grunn av at kommunen jobbet med et annet konsultantselskap. I en tredje kommune ønsket de å selv drive prosessen med å få bedre kommune-næringsliv-dialog etter å innledningsvis ha fått god starthjelp fra veilederne med forankringsarbeid og kunnskap om andre kommuner som har jobbet med tilsvarende problemstilling. Ønsket og behovet for å jobbe med samfunnsutvikling var like stort i disse kommunene, men de nødvendige innsatsfaktorene i form av personellressurser og forankring var for begrenset. Ovenfor disse kommunene jobbet veilederne både fra Distriktssenteret og fylkeskommunen relativt lenge med å avklare utviklingsprosjekt og kontaktpunkter for framdrift. Vi ser derfor ikke at det er veiledernes innsats som ikke var tilstrekkelig, men heller kommunens egen erkjennelse av at de ikke hadde kapasitet til oppfølging.

I andre kommuner derimot, har vi sett at man underveis i piloten har bygd stadig større modenhet i å gjennomføre aktiviteter rettet mot samfunnsutvikling, og at kommunene underveis har blitt mer selvdrevet i dette arbeidet. Vi karakteriserer dette til at kommunene gjennom deltagelsen i piloten har fått økt utviklingskapasitet; trening og modenhet i det å bedrive prosess- og utviklingsarbeid som involverer flere aktører. Det er her interessant å stille spørsmålet om hva som egentlig skjer når veilederne erfarer at en kommune går over fra å «lene» seg på veilederne til å bli «framoverlent» i egen regi. Er det f.eks. noen fellesnevner for de kommunene som på et tidspunkt blir selvdrevet i utviklingsarbeidet? I vårt følgeforskningsarbeid har vi ikke vært tett nok på det enkelte utviklingsprosjekt og kommune til å kunne identifisere kjennetegnene på et slikt transisjonspunkt. Men, hvis vi skal løfte fram to mulige fellesnevner kan det se ut til at der hvor kommunene har god politisk- og administrativ beslutning og vilje til å jobbe bredere og prosessorientert med samfunnsutvikling, og der det er personellressurser til å initiere og følge opp aktiviteter som involverer innbyggere og/eller næringslivsaktører, har treningen i bruk av prosessverktøy sammen med veilederne bidratt til økt modenhet og trygghet i å drive eget utviklingsarbeid.

Som gjennomgått i kapittel 3 blir veiledning ofte definert innenfor de to dimensjonene *veivisning versus veisøking* og *svar versus spørsmål*. Veiledning er dialog- og kontekstbasert mellom de(n) som gir hjelpende faglig input til å finne mulige veier å gå, og de(n) som aktivt leter etter de best mulige veier å gå for å komme i mål. Hensikten med veiledning generelt, og Veiledningspiloten spesielt, har vært å bistå kommunene på en slik måte at de/den som veileder gjør seg selv overflødig gjennom at de som veiledes utfordres til å benytte kritisk tenkning om den informasjon de har mottatt, og de metoder og verktøy de er blitt introdusert for og har tatt i bruk.

I kapittel 5 gjennomgikk vi kommunenes vurdering av den veiledningen de har fått. Basert på spørreundersøkelsen, intervjuer og refleksjonene på avslutningssamlingen, ser vi at kommunene er svært godt fornøyde med veiledningen de har fått. I starten av piloten ser vi at mange kommuner opplevde stor nytte av veiledernes bistand med å hjelpe til med å tydeliggjøre hvordan utviklingsprosjektet kunne få en form og avgrensning som var mulig å jobbe konkret med. Denne veiledningen er langt på vei det vi i kapittel 3 kalte 'veisøking'. Bruk av prosessplanleggingsverktøyet til å planlegge prosesser og utforme handlingsplan basert på dette, å få prosessuell bistand i gjennomføring av forankringsprosesser med kommunens politiske- og administrative ledelse, veilede kommunene i gjennomføring og analyse av innbygger- og næringsundersøkelsen, og introdusere hvordan ulike dialektiske prosess- og medvirkningsverktøy/metoder – f.eks. 'Personas' og IGP - kan

brukes for å trene kommunene i å på sikt bli mer selvberende i eget utviklingsarbeid. Samtidig ser vi, og som diskutert i kapittel 6, at verktøyene ikke kan forstås skjematisk og lineære, men at de er kunnskapsbaserte redskap for å engasjere deltagere i dialog, refleksjon og problemløsning. For eksempel har mange av kommunene gjennomført innbygger- og næringslivsundersøkelser. Veiledernes rolle har her vært 'spørrende'; å få kommunene til å selv definere hva de ønsker å oppnå med å gjennomføre en slik undersøkelse. Jobben til veilederne har her vært å reflektere med kommunene om hvilke spørsmål de ønsker å få stilt, hvordan kan de nå de riktige målgruppene, og hvordan kan man forstå, analysere og anvende svarene i etterkant. For å kunne veilede på denne måten kreves solid metodisk kunnskap og kontekstspesifikk kunnskap om kommunens situasjon og utfordringer. Veiledningen og innholdet i bistanden som gis er skreddersydd, og det krever at veilederne har tid og ressurser til å bruke både på planlagte og uplanlagte møtepunkter med kommunen.

Innsatsfaktorer og aktiviteter i henholdsvis kommuner, fylkeskommuner og Distriktssenteret har som vi har sett i kapittel 5 og 6 resultert i formidling/utøvelse og mottak av produkter/tjenester i 14 kommuneseparate prosjekter. Dette har handlet om mellomromsfunksjoner som veiledning rundt samfunnsutviklingsarbeid i kommunene og bruk av tilhørende produkter/verktøy/metoder som det har blitt utøvd veiledning rundt. Selve veiledningstjenesten som er utøvd ovenfor kommunene har i hovedsak bestått av åpen, kreativ og utforskende dialog fra veiledernes side i samarbeidet med kommunene og bruken av digitale og analoge plan- og prosessverktøy. Tjenesteproduktene har understøttet kommunenes prioriterte samfunnsutviklingsprosjekt i Veiledningspiloten – og medvirkningstiltak ifm. pågående plan- og stedsutviklingsarbeid etc.

I kapittel 6 gir veilederne i fylkeskommunene og Distriktssenteret uttrykk for at deltakelsen i Veiledningspiloten både har bidratt til at Distriktssenteret og fylkeskommunen er blitt viktige samarbeidspartnere overfor kommunene, at utviklingskapasiteten i kommunene er styrket, og at de selv har hatt et godt faglig samarbeid seg imellom.

For Distriktssenterets del var arbeidet godt forankret. Deres innsats i Veiledningspiloten er i kjernen av det som Distriktssenteret skal drive med. For noen fylkeskommuner (Innlandet samt Troms og Finnmark) ble arbeidet preget av fylkessammenslåinger – da det foregikk mange interne og ressurskrevende prosesser på samme tid. Likevel er det også i disse fylkene levert gode innsatser og bidrag til veiledning og utviklingsprosesser i kommunene.

Distriktssenterets veiledere har hatt en ledende rolle i utvikling av verktøy, bruk av verktøy og metoder, men det har vært et tydelig samarbeid mellom Distriktssenteret og fylkeskommunene. Innsatsen har inneholdt konkret og tilpasset veiledning, avklaring og spissing av innsatser, prosesskunnskap og prosess-støtte, bruk av nye verktøy/metoder og til veiledning av gjennomføring av kommunens valgte temaområde. Her har digitale nærings- og innbyggerundersøkelser vært nyttige, og det ble utviklet og testet ut opplegg for omfattende digitale innbyggerundersøkelser.

Gjennom prosjektperioden har det vært stor etterspørsel etter prosesskompetanse for å styrke kommunal samhandling på tvers og kommunenes egen kapasitet til å drive utviklingsprosesser. Spesielt veilederne fra Distriktssenteret har bidratt med å introdusere, tilrettelegge for – og bruke –

en rekke plan- og prosessverktøy i pilotkommunene. Arbeidsverksted har blitt brukt i størst grad, deretter digitale innbygger- og næringsundersøkelser, samt prosessledelse og prosessplanlegging. IGP-metoden (Involveringsarbeid: Individ, Gruppe, Plenum), aktøranalyse, mal for enkel kommunikasjonsplan og Prosessplan har som vi har sett blitt hyppig brukt. Gjestebud, SWOT-analyse og Personas har også blitt benyttet som ledd i veiledningen av kommunene, men i noe mindre grad enn de øvrig nevnte, ifølge veilederne. Flere av de fylkeskommunale veilederne har også god komplementær kompetanse på samfunnsplanarbeid og prosessuelle metoder brukt i slikt arbeid. Produktene og tjenestene bygger på fagkompetanse som veilederne og deres organisasjoner har utviklet over flere år i samarbeid med kommuner om steds- og samfunnsutvikling. Denne kompetansen har vært et viktig grunnlag for uttesting av kontekstuell tilpassede prosess- og medvirkningsmetoder i deltakerkommunenes prosjekter.

I fylkeskommunene har det vært aksept for å bruke tid på prosjektet, men det har vært nødvendig å prioritere tid til dette innenfor eksisterende tidsrammer og oppgaver. Noen har opplevd det slik at Veiledningspiloten ble en oppgave utenpå alt det andre de måtte gjøre. I Distriktsenteret har arbeidet vært prioritert. Veilederne har hatt anledning til å prioritere egen tidsbruk., og det er gitt handlingsrom til å vurdere og beslutte både arbeidsform og frekvens på kontakt og oppfølging mot den enkelte kommune.

Ifølge veilederne var de 14 kommunene svært ulike og det er derfor et mangfold i vurderingene. Kommunenes utfordringer handler i hovedsak om tid, kapasitet, kompetanse og gjennomføringsevne. Flere kommuner var ekstra sårbare og slet med «turnover» og flere endringer i bemanning og ansvarsområder, og i noen kommuner ble det nok litt knapt med tid og personalressurser. Flere kommuner har slitt med rekruttering og dermed med å opprettholde kontinuitet i arbeidet. I Veiledningspiloten er det også testet ut nye former for digitale verktøy og metoder for samarbeid. Veilederne mener at å benytte digitale løsninger gir et stort potensial for å forenkle veiledernes arbeid, men når det gjelder bruk av digitale veiledningsverktøy skiller veilederne mellom kommunikasjonsverktøy (eks. Teams) og digitale metoder/verktøy for å løse eller besvare konkrete utfordringer/behov. I oppstarten av et prosjekt bør det være fysiske møter, men senere kan digitale kommunikasjonsløsninger suppleres med fysiske møter. Det er også erfaringer med at digitale verksted egner seg for ulike aldersgrupper og tema. Digitale møter med diskusjon oppleves å fungere greit, men gjennomføring av prosesser digitalt er mer krevende og betinger ofte et annet samspill. Når det gjelder digitale oppskrifter og løsninger på nett har veilederne i piloten erfart at kommuner med forholdsvis lite "veiledning" har klart å benytte verktøyene. Prosessarbeid og bruk av prosessplanleggingsverktøy mener imidlertid veilederne forutsetter oppfølging og veiledning i form av kontakt over tid. Det samme kan sies om planlegging og gjennomføring av omfattende innbygger- eller næringsundersøkelser. Prosessverktøy er også digitalisert i pilotperioden.

Selv om flere respondenter uttrykker at pandemien har vært utfordrende for pilotdeltagelsen og gjennomføringen, har den nok også tvunget frem og alminneliggjort digitale arbeidsmetoder og løsninger for veiledning og samhandling som ellers ikke ville blitt testet ut og brukt i like stor utstrekning. Digitale veiledningsløsninger kan nettopp bidra til å øke muligheten for at kommuner i målgruppen kan prioritere deltagelse i samhandlingsprosjekter som bidrar til læring om utviklingsprosessarbeid i en ellers presset hverdag.

Som gjennomgått i kapittel 6 sier fylkeskommunene og Distriktssenteret at det mest verdifulle med deltakelsen i Veiledningspiloten har vært at de har fått anledning til å følge en kommuneplanprosess over tid og på nært hold, og kommet tett på enkelte kommuner. Dette har gjort at de er blitt bedre kjent med utfordringene i de minste kommunene og at dette ikke er noen ensartet gruppe selv om de tilhører sentralitetsklasse 5 og 6. De har fått ny forståelse og innsikt i distriktskommunene med hensyn til ulike aspekter av samfunnsplanlegging og samfunnsutvikling og at det er et behov for at fylkeskommunen prioriterer en tettere fylkeskommunal oppfølging av denne kommunegruppen.

Det tette samarbeidet mellom fylkeskommunene, Distriktssenteret og kommunene har vært nyttig for kommunenes samfunnsutviklingsarbeid og har styrket samarbeidet og gjensidig nytte. Det å ha fått deltatt i utvikling, utprøvinger eller å ha høstet erfaring med bruk av ulike metoder og digitale verktøy sammen med kommunene har vært svært positivt. Spesielt gjelder dette prosessverktøy og en utvidet innbyggerundersøkelse. Bruken av digitale veiledningsmøter og digitale verktøy har gitt erfaring med alternative måter å samarbeide på, og veilederne ser flere muligheter enn begrensninger ved bruk av slik veiledning og digitale verktøy.

I videreføring av veiledningsarbeid og -samarbeid - med erfaring fra Veiledningspiloten - er det nødvendig å synliggjøre samarbeidet og styrke forankringen – særlig i fylkeskommunen. Forankringsarbeid har et prosessuelt tilsnitt og må vedlikeholdes og fornyes jevnlig i alle organisasjoner, blant ledere og ansatte. Det er også viktig å styrke egne forutsetninger for å være en god veileder for kommunene, dette gjelder blant annet holdninger i egen organisasjon, kapasitet i form av kompetanse og evne til å gjennomføre veiledningsoppdrag f.eks.:

- Vilje til å lytte og ha evne til å sette seg inn i kommunenes situasjon.
- Erfaring, evner og kunnskap om "kommune-virkeligheten"
- Fagkunnskap om ulike tema i, og former for, lokalt samfunnsutviklingsarbeid.
- Kunnskap om nødvendige forutsetninger for kunne starte et prosjekt, kunne avstemme forventninger og avklare behov sammen med kommunene.
- Ansvarliggjøring av den enkelte kommune - de må eie sin egen problemstilling.
- Evne til å etablere gode relasjoner og samarbeid som bygger på likeverd og respekt.

For at en kommune skal kunne nyttiggjøre seg veiledning må en del grunnleggende forutsetninger være til stede. Dette gjelder f.eks. forankring, kapasitet, kompetanse og tidsressurser. Politisk og administrativ forankring og støtte har vært ulikt i kommunene, og vi ser at kommuner med god forankring og deltakelse fra både politisk og administrativ toppledelse har fått til mer enn de som ikke har hatt dette på plass. Dette henger også sammen med kontinuitet og gjennomføringsevne. Flere av kommunene i Veiledningspiloten var ekstra sårbare og slet underveis grunnet flere endringer i bemanning og ansvarsområder.

Gjennom Veiledningspiloten har utvalgte distriktskommuner i ulike deler av landet vært laboratorium for å teste ut, videreutvikle og foredle metoder og praksiser benyttet i piloten og det er skapt et godt grunnlag for samarbeid mellom Distriktssenteret og fylkeskommunene. Ut fra dette kan vi oppsummere hovedkonklusjonene slik:

- Veiledningspiloten har vært en suksess for de fleste kommunene og for samarbeidet mellom Distriktssenteret og fylkeskommunen.
- Veiledningsarbeidet har bidratt til at Distriktssenteret har fått videreutviklet sine prosess- og digitale verktøy (piloten som verktøy for validering av Distriktssenterets “tilbud”)
- Fylkeskommunene har fått bedre innsikt i hvilken rolle de kan ta ovenfor kommunene og at distriktskommuner ikke er en ensartet gruppe.
- En varig modell for veiledning av distriktskommuners arbeid med samfunnsutvikling kan ikke være standardisert.

I neste og siste kapittel vil vi gjøre nærmere rede for vegen videre og mulige modeller for veiledningsarbeid mot enkeltkommuner og/eller kommunenettverk i målgruppen.

## 7.2 Råd og anbefalinger for vegen videre

Veiledningspiloten har hatt målsettinger på to nivå, på programnivået, altså for Distriktssenteret og fylkeskommunene som sammen skulle bli best mulige veiledere, og på prosjektnivået, at de 14 kommunene som deltok skulle oppleve at veiledningen bidro til å styrke deres arbeid med samfunns- og næringsutvikling. Som diskutert over er vår vurdering at begge disse målene er realisert.

Veiledningspiloten kan anses som en form for nettverksmodell der kommuner fra ulike fylker har etablert erfaringsdeling og relasjoner og der Distriktssenteret og fylkeskommunene har vært fasilitatorer og mellomromsaktører. Fylkeskommunene er en legitim mellomromsaktør mellom kommunene i regionalt utviklingsarbeid, gitt det samfunnsoppdraget de har, det samme gjelder Distriktssenteret. For fylkeskommunene og Distriktssenteret er både viktig og nødvendig at arbeidet med veiledning og innsats overfor målgruppene – kommuner i sentralitetsklasse 5 og 6 – blir tydelig forankret og understøttet i nasjonale føringer og bestillinger på området.

I veilederorganisasjonene er det viktig å avklare strategiske valg, ressurser og metodiske innganger for framtidig veiledning ut fra at målgruppen består av ulike kommuner med ulike behov og ulik kapasitet, dvs. personellressurser, modenhet og trening i det å bedrive prosess- og utviklingsarbeid som involverer flere aktører. For en fylkeskommunes arbeid med distriktskommuner kan det f.eks. være viktig å være bevisst på om en skal prioritere å være i forkant av problemer/utfordringer – være proaktive, eller agere som en reaksjon på en utvikling eller oppstått situasjon – være reaktive – ved prioritering og valg av kommuner, innsatser, organisering og samarbeidsparter. Dette forutsetter også et avklart samarbeid mellom fylkeskommune og Distriktssenteret.

Det er viktig å være tydelig på hva kommunene kan forvente av Distriktssenteret og fylkeskommunene og å være tydelig på forventninger til kommuner som ønsker veiledning. Vi anbefaler derfor at en modell for å kunne bedrive effektiv veiledning som angår samfunnsutviklingsarbeid i kommunene bygger på førvurderinger eller prekvalifisering for deltakelse, der det settes søkelys på ambisjoner, behov, mål og forpliktelser for kommunene og veiledningsorganisasjonene. Etter vår vurdering er

dette nødvendig for å kunne tilpasse målrettede innsatser til kommunenes reelle behov, enten det er tiltak overfor en enkelt kommune, til ei gruppe av kommuner eller til et kommunenettverk.

Førvurderinger kan gjerne skje via digitale dialogmøter i kombinasjon med annen informasjon om kommunene for å avdekke evne, vilje og kommunal handlekraft til å motta veiledning og gjennomføre tiltak i egen kommune, f.eks. via en slags prekvalifisering. Kriterier for hva en slik førvurdering skal inneholde må utformes sammen med en metodisk strategi for hvordan en slik førvurdering skal gjennomføres. Herunder er det for eksempel en mulighet å benytte verktøy som kommunebilder fra Statsforvalteren. Dette er basert på 50 kvalitetsindikatorer for kommunal drift på Statsforvalterens ansvarsområder. Disse bildene skal danne grunnlag for dialog mellom Fylkesmannen og kommunen både på fag- og overordnet nivå, men kan også benyttes av Distriktsenteret og fylkeskommunene som grunnlag for felles innsats mot kommunene i samarbeid med Statsforvalteren. Slik kan kommunenes plassering i det vi kan kalle en aksjonstrapp identifiseres: i hvilken grad er kommunene i målgruppen villig, i stand til, og ikke minst klar – til å gjennomføre kompetanse- og ressurskrevende tiltak og aktiviteter med relevans for lokalt samfunnsutviklingsarbeid. Dette kan også være et viktig og godt grep med tanke på reell forankring og ansvarliggjøring på politisk og administrativt nivå i kommunemålgruppen.

Førvurdering og prekvalifisering av kommunene kan være mer virkningsfullt og målrettet enn kontrakter/avtaler som kan brytes og tolkes. Men det er også nødvendig og viktig å utforme og enes om kriterier for når en skal/bør/kan avslutte samarbeidet med en kommune og terminere veiledning/oppfølging og vice versa.

Etter vår oppfatning kan det ikke identifiseres eller utvikles en standardmodell for veiledningsarbeid mot målgruppen – det vil alltid være behov for lokale tilpasninger ut ifra lokale betingelser. Flere ting må gjøres, og flere metoder benyttes i det vi kan kalle en overordnet fleksibel modell for samarbeid om veiledning eller andre relevante tiltak mot målgruppen. Det er viktig og nødvendig med forventningsavklaringer på flere nivå, både internt i det vi kan kalle det overordnede veilederapparatet, mellom organisasjoner som har veiledning som sin oppgave, og ikke minst de som skal motta veiledning i kommuneorganisasjonene. Dette er viktig fordi partene har ulike og ikke nødvendigvis compatible samfunnsoppdrag. Det er dessuten viktig å vedlikeholde og utvikle allerede etablert samarbeid for å identifisere behov, muligheter og aktualisering av kompetanser i veilederorganisasjonene for å kunne gi gode veiledningstilbud til kommunene.

Å identifisere relevante eksempelkommuner for uttesting av arbeidsmåter og digitale verktøy bør være en naturlig del av en slik fleksibel arbeidsmodell, både med tanke på utvikling, læring og spredning til andre kommuner, fylkeskommune og andre parter i det latente veiledningssamarbeidet både regionalt og nasjonalt.

Det anbefales å undersøke og vurdere muligheter for å utnytte eksisterende møteplasser og samarbeidsarenaer – både digitale og fysiske - for eksempel i fylkeskommunal regi (eks. planforum) og andre, eksempelvis i regi av Statsforvalteren, KS, regionråd og interkommunale samarbeid. Dette kan gjøres som ledd i å utvikle nettverk, laboratorium for verktøyutvikling og testing, team med



oppfølgingsansvar og som en mulig arena for å lansere tematiske program for lokale og regional samfunnsutvikling og FoU-samarbeid.

Det anbefales at man videreutvikler nettverk og nettverksamarbeid mellom kommuner både digitalt og via fysiske møteplasser og arenaer. Det må tenkes kritisk over hvordan nettverk skal etableres og videreutvikles. Om nettverkene skal ha kommuner som har mest mulig homogene eller heterogene karakteristika ((u)like behov og utfordringer), er viktige spørsmål å drøfte. Dette går også på sammensetningen av mennesker, altså om det skal dannes rent faglige nettverk av kommunalt ansatte med like oppgaver f.eks. planleggere, og/eller toppledelse (politisk og administrativt).

For både fylkeskommunene og Distriktssenteret vil det av kapasitets- og ressurs hensyn være viktig at en nettverksbasert modell forsterkes. Som del av en fleksibel nettverksbasert modell kan formidling og utnytting av erfaringer om god bruk av metoder og verktøy for lokal samfunnsutvikling og betingelser for dette målrettes og tilpasses andre kommuner som jobber med beslektede problemstillinger. Dette kan for eksempel handle om (digitale) verktøy og god praksis for medvirkning og innbyggerinvolvering.

## 8 Referanser

- Andreassen, M. (2017). Økonomistyring i fremtidens offentlige sektor. *Praktisk økonomi & finans*, 33(1), 86-96.
- Angell, E (2021): *Regionale myndigheters veiledning av distriktkommuner*. Statsforvaltners og fylkeskommunenes veiledning innen lokal samfunnsutvikling, til kommuner i sentralitetskategori 5 og 6, Rapport nr. 3-2021 NORCE Samfunn
- Borras, S. & Edquist, C. (2019). *Holistic innovation policy: Theoretical foundations, policy problems and instrument choices*. UK, Oxford University Press
- Carlsson, E, & Sivertsen, H. (2021). *Samskaping gjennom oppgaveutvalg? Om arbeidet med oppgaveutvalg i tre lokalsamfunn i Verdal kommune*. Rapportnr. 2021:00546, Trondheim, SINTEF Digital
- Cruickshank, J., Vasstrøm, M., Sand, R., Sivertsen, H., & Haugum, M. (2014). *Samfunnsutviklingskapasitet i småkommuner. En studie av 41 småkommuner*. TFOU-rapport 2014:14. Steinkjer, Trøndelag Forskning og Utvikling AS
- Daviter, F. (2019). Policy analysis in the face of complexity: What kind of knowledge to tackle wicked problems? *Public Policy and Administration*, 34(1), 62-83.
- Eimhjella, I., & Loga, J. M. (2017). *Nye samarbeidsrelasjoner mellom kommuner og frivillige aktører: Samskaping i nye samarbeidsforhold?* Rapport fra Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Finne, H., Levin, M., & Nilssen, T. (1995). Trailing research: A model for useful program evaluation. *Evaluation*, 1(1), 11-31.
- Guribye, E. (2016). Mot 'Kommune 3.0'. *Modeller for samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor: Med hjerte for Arendal. FoU-rapport, 3*. Kristiansand, Agderforskning
- Hansen, G.S. & Aarsæther, N. (red.) (2018). *Plan og bygningsloven – en lov for vår tid?* Oslo, Universitetsforlaget

Innlandet fylke (2022). Fra Hedmark og Oppland til Innlandet. Sist endret 27.7.2022. Web. <https://innlandetfylke.no/om-fylkeskommunen/om-innlandet/fra-hedmark-og-oppland-til-innlandet/>

KDD (2022). Distriktsindeksen 2022. Dokumentasjonsrapporten. 6. oktober 2022. Rapport Kommunal- og distriktsdepartementet.

KMD (2021a). Tildelingsbrev 2022 – Distriktssenteret. Datert 21. desember 2021

KMD (2021b). Regionale utviklingstrekk 2021. Rapport, Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Krueger, R.A. (1994): *Focus Groups: A practical guide for applied research*. 2nd. Thousand Oaks, CA: Sage.

Lerdal, A., & Karlsson, B. (2008). Bruk av fokusgruppeintervju. *Sykepleien forskning*, 3(3), 172-175.

Lundvall, B. Å. (2016). *The learning economy and the economics of hope*. Anthem Press.

Lysø, R. & Sletterød, N.A. (2018). *Akset kultur- og skolesamfunn. Følgeforskning med fokus på betingelser for klok samledelse, samstyring og samskaping*. TFOU-rapport 2018:14. Steinkjer, Trøndelag Forskning og Utvikling

Lysø, R. Løe, I.C. Carlsson, E. Sollid-Bolås, T. Sivertsen, H. og Sand, R. (2019). *Brukerundersøkelse Distriktssenteret 2019. Bidrar bruken av Distriktssenteret til at kommunene i målgruppen blir bedre samfunnsutviklere?* TFOU-rapport 2019: 15. Steinkjer, Trøndelag Forskning og Utvikling AS

Meld. St. nr. 30 (2019-2020). *En innovativ offentlig sektor – kultur, ledelse og kompetanse*. Tilråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 23. juni 2020, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Solberg)

Meld. St. nr. 16 (2020-2021). *Stortingsmelding om utdanning for omstilling - økt arbeidslivsrelevans i høyere utdanning*. Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 12. mars 2021, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Solberg)

Meld. St. 40 (2020–2021). *Mål med mening— Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030*. Tilråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 23. juni 2021, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Solberg)

Moe, A. Sivertsen, H. & Carlsson, E. (2014). *Brukereffekt av Distriktssenterets kunnskap. Hvilken nytte og anvendelse har kommunene av Distriktssenteret?* TFOU-arbeidsnotat 2015:14. Steinkjer, Trøndelag Forskning og Utvikling AS

NOU 2020: 2. *Fremtidige kompetansebehov III — Læring og kompetanse i alle ledd*. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 22. mai 2017. Avgitt til Kunnskapsdepartementet 10. februar 2020.

NOU 2020:12. *Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn*. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 27. september 2019. Avgitt til Nærings- og fiskeridepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet 28. oktober 2020

NOU 2020:15. *Det handler om Norge. Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene*. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 11. oktober 2019. Avgitt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet 4. desember 2020

Nyseth, T. & Ringholm, T. (2018). Medvirkning i det demokratiske spenningsfeltet. I Hanssen & Aarsæther (red) (2018), s, 259-276

Onsager, K. (2019). *Nærings- og distriktsutvikling – perspektiver, politikk/virkemidler og samhandling*. NIBR-rapport 2019: 7. OsloMet, By og regionforskningsinstituttet NIBR

Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review* . Volume 8, 2006 - Issue 3, pp. 377-387.

Røiseland, A., & Lo, C. (2019). Samskaping – nyttig begrep for norske forskere og praktikere? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 35(01), 51-58.

Rønning, R. (2021). *Innovasjon i offentlig sektor. Innover eller bli innvert*. Oslo, Universitetsforlaget

Senter for statlig økonomistyring (2010). *Veileder Resultatmåling. Mål og resultatstyring i staten*. SSØ 12/2010, 2. opplag

Solli, H. (2014). Har Riksrevisjonen skylda for detaljbasert styring? *Stat & Styring*, 24(4), 42-44.

Sorrentino, M., Sicilia, M. & Howlett, M. (2018) Understanding co-production as a new public governance tool, *Policy and Society*, 37:3, 277-293, DOI: 10.1080/14494035.2018.1521676

TFFK (2022). *Tidslinje over hendelser i oppdelingsprosessen*. Troms og Finnmark fylkeskommune. Sist endret 24.3.22. Web: <https://www.tffk.no/politikk/oppdeling-av-troms-og-finnmark-fylkeskommune/tidslinje-over-hendelser-i-oppdelingsprosessen/>

Torfiing, J., Peters, B. G., Pierre, J., & Sørensen, E. (2012). *Interactive governance: Advancing the paradigm*. Oxford university Press on demand.

Van de Ven, A. H. (2007). *Engaged scholarship: A guide for organizational and social research*. Oxford University Press on Demand.

Wibeck, V. (2000). *Fokusgrupper – Om fokuserande gruppintervjuer som undersökningsmetod*. Lund: Studentlitteratur, Sverige

Zhang, Li-Chun, Fosen, J. Holth, B.A. Pekarskaya, T. (2021). *Taksonomi for klassifisering av indikatorer til bærekraftsmålene*. Notat 2021/3. SSB

Øyum, L. Carlsson, E. Lysø, R. & Sletterød, N.A. (2021). *Veiledningspiloten. Midtveisrapport*. Fortrolig rapport datert 3.9.2021. SINTEF Digital, Organisasjon og produksjonsledelse



Teknologi for et bedre samfunn

[www.sintef.no](http://www.sintef.no)