

2022:01185 - Åpen

Rapport

Veiledningspiloten

Midtveisrapport

Forfatter(e)

Lisbeth Øyum

Espen Carlsson, Roald Lysø, Niels-Arvid Sletterød



Rapport

Veiledningspiloten

Midtveisrapport

EMNEORD:
Følgeforskning
Distriktskommuner
Veiledning
Medvirkning
Planlegging

VERSJON

3

DATO

2022-11-14

FORFATTER(E)Lisbeth Øyum
Espen Carlsson, Roald Lysø, Niels-Arvid Sletterød**OPPDRAGSGIVER(E)**

Distriktsentret

OPPDRAGSGIVERS REF.

Torbjørn Wekre

PROSJEKTNR

102025229

ANTALL SIDER OG VEDLEGG:

32+ vedlegg

SAMMENDRAG

Denne rapporten oppsummerer læringen fra Veiledningspiloten halvveis i pilotperioden. Veiledningspiloten har et mål å utvikle og gjennomføre et faglig samarbeid mellom Distriktsentret, deltakende fylkeskommuner og kommuner som styrker partene i arbeidet med lokal samfunnsutvikling.

Vi vurderer det slik at Veiledningspiloten er i ferd med å oppnå noen av målsettingene: Distriktsentret og fylkeskommunene har bidratt med kunnskapsoverføring og prosess-støtte til pilotkommunene og prøver ut både verktøy og arbeidsmetoder. Kommunene uttrykker stor tilfredshet med å få ta del i piloten.

SINTEFs oppdrag er følgeforskning av Veiledningspiloten, et forskningsdesign som innebærer å tilføre kunnskap underveis, basert på empiri, slik at oppdragsgiver kan vurdere om det trengs eventuelle korrigeringer av Veiledningspiloten. Vi foreslår derfor at følgende utfordringer må håndteres:

- 1) Hvordan sikre at erfaringer og kompetanse blir igjen i kommunene etter endt prosjektperiode slik at kommunene selv kan løse større deler av samfunnsutviklingen på en god måte.
- 2) Distriktsentret bør sette søkelys på hva som skal til for at denne måten å jobbe på kan bli en varig arbeidsform.
- 3) Hvordan Distriktsentret bør introduseres og aktualiseres som god veileder samt videreutvikle arbeidet med forventnings- og rolleavklaring.
- 4) Fylkeskommunene bør særlig arbeide videre med å integrere, styrke og aktualisere egen fag- og veilederkompetanse – både internt og overfor kommunene.

UTARBEIDET AV

Lisbeth Øyum

SIGNATUR**KONTROLLERT AV**

Øyvind Skogvold

SIGNATUR**GODKJENT AV**

Espen Gressetvold

SIGNATUR**RAPPORTNR**

2022:01185

ISBN

978-82-14-07933-3

GRADERING

Åpen

GRADERING DENNE SIDE

Åpen

Historikk

VERSJON	DATO	VERSJONSBEKRIVELSE
1	2021-07-10	Midtveisrapport oversendt oppdragsgiver
2	2021-09-03	Revidert versjon
3	2022-11-14	Endring fra fortrolig til åpen. Etter ønske fra oppdragsgiver

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	4
1.1	Veilederroller og -oppgaver	4
1.2	Innholdet i denne rapporten.....	6
2	Om Veiledningspiloten	8
2.1	Veiledningspiloten som medvirkningssystem.....	11
2.2	Faglige perspektiver på veiledning	14
3	Om følgeforskningen, metoder og data	17
3.1	Innledning og bakgrunn	17
3.2	Datainnsamling	18
3.3	Intervjuomfang	19
3.4	Arbeidsdeling og kvalitetssikring av data.....	19
3.5	Arbeidsverksted	20
4	Foreløpig læring i Veiledningspiloten	21
4.1	Den viktige starten: forventningsavklaring.....	21
4.2	Kommunebildet som startpunkt i veiledningsarbeidet	22
4.3	Stor "innbyggervilje" i kommunene.....	22
4.4	Distriktssentret som prosessressurs	23
4.5	Fylkeskommunen som kunnskapsressurs.....	24
5	Forslag til videre fokus i Veiledningspiloten	25
5.1	Oppspill til kommunene.....	25
5.1.1	Fra prosjekt til varig arbeidsform	25
5.1.2	Forvaltning av innbyggerviljen.....	27
5.2	Oppspill til Distriktssentret	28
5.3	Oppspill til Fylkeskommunene	29
5.4	Oppspill til både Distriktssentret og fylkeskommunene.....	29
6	Konklusjoner og råd	30
7	Referanser	31

1 Innledning

Kommunene i Norge har gjennomgående lange tradisjoner for samfunnsbyggende aktiviteter, både gjennom lovpålagte oppgaver og ansvar og understøttelse av virkemidler knyttet til nasjonal distriktspolitikk. Men, som eksempelvis Onsager (2019) påpeker, skjer en god del av det kommunale samfunnsutviklingsarbeidet på områder der den statlige føringen er begrenset og den lokale friheten stor. Evner og ressurser kommunene imellom varierer imidlertid stort. Kommunene er i større grad enn før innvevd i lokale og regionale samfunnsutviklingsoppgaver, og arbeidet har over tid blitt mer komplekst og kompetansekrevene.

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 skal være viktige veiledere for kommunen, både gjennom prosessledelse og tilrettelegge for ulike utviklingsarbeider. Med regionreformen skal fylkeskommunens rolle som planlegger og utviklingsaktør styrkes (ibid.).

Distriktssenteret er underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) 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 avdelinger i Sogndal, Steinkjer og Alstahaug, og bidrar til utvikling gjennom samarbeid, nettverksbygging og arenaer for å dele kunnskap og spre erfaringer.

Når det gjelder spesifikke mål for 2020 ser vi videre av tildelingsbrevet at Distriktssenteret gjennom egne ressurser og samarbeid med sentrale partnere, som fylkeskommuner og kommuner, skal øke utviklingskapasitet -og kompetanse i kommunene, og være en nyttig og relevant kunnskapsbase for aktører innenfor temaet lokal samfunnsutvikling (KMD 2020: 2). Den siste brukerundersøkelsen av Distriktssenteret (jf. Lysø et al. 2019) synliggjør også behov for koordinert samarbeid mellom Distriktssenteret og fylkeskommunene.

Arbeidet med Veiledningspiloten er et viktig bidrag for å utvikle kunnskap om og metoder for å ivareta slike veilederoppgaver. I den forbindelse vil både kompetanse og kapasitet både hos fylkeskommuner og Distriktssenteret være sentrale faktorer å reflektere over. I tillegg er det viktig å vurdere hvordan kommunenes kapasitet til å motta og nyttiggjøre seg slik veiledning er.

1.1 Veilederroller og -oppgaver

Som vist i kapittel 1 har Distriktssenteret og fylkeskommunene definerte og viktige oppgaver som rådgivere og veiledere for kommunene. I tillegg til at Distriktssenteret er en viktig kompetansepartner for kommuner og fylkeskommuner, skal senteret også bidra med faglige innspill til nasjonal politikktutvikling overfor KMD. Distriktssenteret skal også være et kompetanseorgan for departementet og bidra med kunnskapsbaserte faglige innspill til nasjonal politikktutvikling, etter dialog med KMD for å sikre relevans. (jf. KMD 2020). I

Strategi 2021-2025 sies det at: «Med utgangspunkt i egne og eksterne kunnskapssammenstillinger og analyser skal vi jobbe frem faglige innspill som peker på distriktskommuners utfordringer og mulige løsninger.»

Senteret skal prioritere innsats som kan bidra til å styrke utvikling i områder med særlige distriktsutfordringer, og med vekt på kommuner med sentralitet 5 og 6 (KMD 2020), og «skal tilby relevant og nyttig kunnskap til kommuner og fylkeskommuner, som bidrar til å styrke utviklingskapasiteten i distriktskommuner. Distriktsenteret skal prioritere arbeidsmåter og innsats som gjør at mange kommuner drar nytte av arbeidet.» Og: Distriktsenteret skal videreutvikle samarbeidet med fylkeskommunene om å bidra til å styrke utviklingskapasiteten for samfunnsutviklingsarbeid i kommuner med særlige distriktsutfordringer." (Ibid.)

Gjennom egne ressurser og samarbeid med sentrale partnere, som fylkeskommuner og kommuner, skal Distriktsenteret bidra til å øke utviklingskapasiteten og kompetansen i kommunene. På denne måten kan Distriktsenteret være en nyttig og relevant kunnskapsbasert partner i lokal samfunnsutvikling, et viktig utgangspunkt for veiledningspiloten og et viktig fokus for og i følgeforskningsoppdraget.

Distriktsentrets samarbeidende rolle med kommuner, for å skape lokal samfunnsutvikling, vil bli stadig viktigere i årene framover med de demografiske utfordringene norske kommuner står ovenfor. Men i like høy grad som kompetansepartner i kommunenes utviklingssamarbeid med innbyggerne (det sivile samfunnet) for å skape attraktive leve- og bærekraftige distrikt. New Public Governance (jfr. Osborne 1996) er et viktig perspektiv og tilnærming, og med Veiledningspiloten vil Distriktsentret kunne bidra med informasjon og metoder for å realisere en slik styringsmodell.

I Veiledningspiloten er det et mål å utvikle og etablere et faglig samarbeid med deltakende fylkeskommuner som styrker kommunene (inklusive Distriktsenteret) i arbeidet med lokal samfunnsutvikling. Det handler om kunnskapsoverføring og prosess-støtte til pilotkommunene, teste ut relevante arbeidsformer, verktøy og metoder og rasjonelle måter å veilede distriktskommunene på, generere og formidle aktuell kunnskap om og erkjennelse for hva som konkret og praktisk letter og styrker kommunene i utførelsen av samfunnsutviklerrollen.

At de 14 kommunene selv har valgt en konkret problemstilling eller definert et utviklingsområde de mener det er viktig å arbeide med i pilotperioden gir et svært godt grunnlag for å få drøfte med dem hvilken veiledning de opplever som nødvendig, ønskelig, relevant og tilstrekkelig. Det at utviklingsområdene er forskjellig gjør at følgeforskningen får en viktig oppgave med å strukturere og nyansere ulike oppgaver og behov samt hvilke av områder/tema kommunene kan dra nytte av Distriktsentrets og fylkeskommunenes veiledning på.

Det er også viktig å være oppmerksom på og ta hensyn til at det finnes andre offentlige instanser og virkemiddelaktører som har særskilt ansvar for de ulike temaområdene som aktualiseres. Det poengteres her ved å vise til viktige funn i Angell (2021), der det ble undersøkt hvordan fylkeskommunene og

statsforvalterembetene har veiledet kommuner i sentralitetskategori 5 og 6 i arbeidet med lokal samfunnsutvikling. I refererte undersøkelse (ibid.) ble det spurt om hvordan regionale myndigheter utøver og fortolker veiledningsrollen sin, og hvilke virkemidler som benyttes i veiledningen.

Angell (ibid.) peker på at fylkeskommunene og statsforvalterne har ulike formelle mandat for veiledning av kommunene. Statsforvalteren har et generelt veiledningsoppdrag gjennom «fylkesmannsinstruksen» både overfor kommuner og fylkeskommuner. Fylkeskommunene er ingen «overkommune» og har avgrensede oppgaver som skilles fra kommunenes myndighetsområder, og i et slikt lys har det tidvis vært kontroversielt at fylkeskommunene skal veilede kommunene. Fylkeskommunene har likevel veiledningsoppgaver overfor kommunene som er positivt avgrenset, ved lover, forskrifter og retningslinjer.

Regionale myndigheter gir veiledning til kommuner innenfor mange ordinære saksområder. For fylkeskommunene er kommuneplanlegging, folkehelse og næringsutvikling sentrale og viktige områder. I det generelle veiledningsarbeidet synes det å være mer søkelys på saksfeltet det skal veiledes innenfor, altså sektorbasert veiledning, enn det å prioritere bestemte kommunegrupper mht. veiledning. Angell (ibid.) uttrykker også at det er et spørsmål om hvor stor veiledningskapasitet regionale myndigheter har, og viser til at mange av disse sier de har liten kapasitet til å gi individuell veiledning til enkeltkommuner, og ikke minst når det gjelder å ta direkte kontakt med - og følge opp - kommuner. Et viktig funn i undersøkelsen er at de nye fylkeskommunene og statsforvalterembetene (etablert hhv. 2020 og 2019) i liten grad er rigget for og rustet til veiledningsoppgaver overfor kommunene. Et annet funn er at hverken fylkeskommunene eller statsforvalterne har kommunene i sentralitetskategori 5 og 6 som prioriterte grupper for sin veiledning, men flere fylkeskommuner har i sine planer eller politiske plattformer prioriteringer om «balansert utvikling i hele fylket», eller lignende formuleringer. Dette kan tolkes som en rettet oppmerksomhet mot distriktskommunene.

Innenfor lokal samfunnsutvikling brukes ofte metodikker for samarbeid og samskaping (Angell 2021). Hennes undersøkelse viser at Fylkeskommunene (og statsforvalterembetene) jobber prosessorientert og bidrar til dialogarenaer gjennom møteplasser, nettverk og partnerskap. Det er ordinære arbeidsmåter som anvendes i arbeidet med samfunnsutvikling. Skillet mellom når det foregår veiledning og når det er prosessorienterte arbeidsformer blir ikke så tydelig, særlig innenfor områdene der det ikke er eksplisitt veiledningsansvar. Veiledningsoppgaver blir også løst ved at regionale myndigheter bidrar i utviklingsprosjekter både med finansiering og kompetanse og kapasitet f.eks. ved å delta i styringsgrupper. Et hovedinntrykk fra denne undersøkelsen er at det gis mye veiledning gjennom ordinære prosesser og arbeid som pågår.

1.2 Innholdet i denne rapporten

Denne rapporten oppsummerer læringen fra Veiledningspiloten halvveis i pilotperioden. Gjennom systematisk datainnhenting i form av intervju (se kapittel 5) og deltagelse på seminar med alle kommunene, fylkeskommunene og Distriktssentret, er målet med rapporten å presentere overordnede vurderinger av arbeidet så langt og ut fra dette foreslå en videre retning for arbeidet i Veiledningspiloten. SINTEFs oppdrag er følgeforskning av Veiledningspiloten, et forskningsdesign som innebærer å tilføre kunnskap underveis,

basert på empiri, slik at oppdragsgiver kan vurdere om det trengs eventuelle korrigeringer av Veiledningspiloten. I SINTEFs oppdrag ligger også at vi ved prosjektets slutt skal presentere en anbefalt modell eller metode for hvordan Distriktssentret og fylkeskommunene kan bruke kunnskapen og erfaringene fra Veiledningspiloten til å utvikle en varig samarbeidsform som kompetanseressurs for små distriktskommuner.

Rapporten presenterer kun overordnede funn og anbefalinger, ikke detaljanalyser av utviklingsarbeidet i den enkelte kommune eller av det enkelte veilederteam. Selv om alle de tre partenes – kommune, Distriktssenter, fylkeskommune – opplevelse av samarbeidet vil variere med bakgrunn i både relasjoner, spesifikk kunnskap om det teamet som er kjernen i kommunens utviklingsprosjekt, og tidligere erfaring med samarbeid, har vi i denne midtveis evalueringen et systemfokus: I hvilken grad er Veiledningspiloten på vei med å oppnå målsettingene sine, hvilken læring gjør partene seg underveis, og hva skal til for at denne måten å jobbe på kan bli en varig arbeidsform som Distriktssentret kan tilby små distriktskommuner?

I neste kapittel gir vi en kort beskrivelse av Veiledningspiloten. Kapittel tre redegjør for SINTEFs valg av forskningsmetode og den gjennomførte datainnsamlingen. I kapittel fire presenterer vi den foreløpige læringen i Veiledningspiloten, basert på alle de tre partenes erfaringer og synspunkt, og vi analyserer innholdet i denne læringen opp mot hva vi mener særlig kommunene må sette søkelys på framover. I kapittel fem gir noen "framovermeldinger" til Distriktssentret og Fylkeskommunene som veiledere, med forslag til hva de bør tenke på i den gjenstående fasen av piloten.

2 Om Veiledningspiloten

'Veiledningspiloten' er et samarbeid mellom Distriktsentret, de tre fylkeskommunene Møre og Romsdal, Troms- og Finnmark og Innlandet, og 14 distriktskommuner med hovedmål om å styrke distriktskommunenes arbeid med lokal samfunnsutvikling gjennom tilgang på kompetanse og samarbeid. De deltagende kommunene er 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).

Veiledningsarbeidet innebærer at hver av kommunene får kompetanse- og prosessbistand fra et *veilederteam* bestående av personer fra Distriktsentret og tilhørende fylkeskommune. I veiledningsprosessen tester man ut forskjellige arbeidsformer og verktøy som kan bidra med kunnskapsoverføring og prosess-støtte til pilotkommunene. Kommunen på sin side har et *prosjektteam*, som samarbeider med veilederteamet. Utgangspunktet for veiledningen er 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 er utgangspunktet for den veiledning fylkeskommunen og Distriktsentret skal støtte kommunene med. De fleste deltagerkommunene har et prosjekt- eller utviklingsfokus relatert til oppfølging av kommuneplanens samfunnsdel, sentrumsutvikling og kommunens arbeid med næringsutvikling. Kommunene må sette av nok tid og personressurser til å lede og gjennomføre eget utviklingsarbeid.

Deltakende kommuner i Veiledningspiloten befinner seg i sentralitetsindeksen klasse 5 og 6, men hva betyr det? Sentralitetsindeksen gir et mål for kommunens sentralitet (klasse 1-6), fra sentral til minst sentral. 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 vektes, slik at en arbeidsplass eller servicefunksjon som ligger nært bostedet teller mer enn en som ligger lenger bort (jf. eks. KMD 2021).

Per 1.1.2021 er det 356 kommuner i Norge og kommuner på sentralitet 5 og 6 omfatter 209 av disse, som igjen omfatter 72 prosent av arealet i Norge, men bare 14 prosent av innbyggerne (KMD 2021). I sentralitetskategori 5 befinner det seg 96 kommuner. Disse har samlet sett en befolkning på 479357, altså i underkant av 5000 innbyggere i snitt. I klasse 6 er det 113 kommuner, med en samlet befolkning på 233713, her er snittinnbyggertallet i overkant av 2000.

Kommunene i veiledningspiloten fordeler seg på klasse 5 og 6, med henholdsvis, Grue, Sør-Aurdal, Tingvoll, og Karasjok (klasse 5) og Engerdal, Rendalen, Aure, Fjord, Sande, Kåfjord, Loppa, Salangen, Storfjord og Vardø (klasse 6).

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 slått sammen til en kommune tilbake i 1.1.2006.

Av fylkene er Innlandet fylke (tidligere Hedmark og Oppland fylke) samt Troms og Finnmark fylke (tidlige Troms fylke og Finnmark fylke) nye fylker. Møre og Romsdal ble videreført som eget fylke.

I tabell 1 nedenfor presenterer vi kort en oversikt over deltakerkommunene der vi oppgir antall innbyggere, kommunens samlede areal, antall innbyggere per km², andel innbyggere som bor i tettsted samt hovedretning i prosjektet.

Tabell 1: Oversikt over deltakende kommuner, innbyggere, areal og prosjekt (Kilde: Statistikkbanken SSB)

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

Tabell 2: Oversikt over «Ønska resultat» i kommunene av prosessene/prosjektene i veiledningspiloten,

med oppdragsgivers egne ord. (Kilde: Distriktsenteret)

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 levekårsplan. 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 unge 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 Distriktsenteret har vært gode bidragsytere til kunnskapsgrunnlaget.
Loppa	Helhetlig boligplan for Loppa kommune som legger til rette bolyst og næringsutvikling – med strategier for nye boenheter og eksisterende boenheter..
Karasjok	Samfunnsdel med arealstrategi.

Felles for alle kommunene som deltar er at de gjennom et samarbeid og tilgang til kompetanse og nettverk fra fylkeskommunene og Distriktsentret ønsker å styrke seg i arbeidet med lokal samfunnsutvikling. For Distriktsentret og fylkeskommunene er Veiledningspiloten et eksempel på en mulig varig faglig basert arbeidsform mellom Distriktsentret, fylkeskommuner og små distriktskommuner for å styrke alle partenes arbeid med lokal samfunnsutvikling. Distriktsentrets og fylkeskommunenes samarbeidende rolle med kommuner, for å skape lokal samfunnsutvikling, 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. New Public Governance (jf. eks. Osborne 1996) er en viktig tilnærming og arbeidsform her. Den kanskje enkleste måten å forstå bakgrunnen for strategien, eller styringsregimet på, er den voksende erkjennelsen av at offentlig sektor står ovenfor utfordringen med å løse mer komplekse samfunnsutfordringer, såkalte "wicked problems" (Sorrentino 2018) som følge av demografiske endringer og økte krav til bærekraftige løsninger (se for eksempel Daviter 2019). New Public Governance handler derfor 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. Med Veiledningspiloten plasserer Distriktssentret og fylkeskommunene seg som en kompetanseressurs for kommuner i denne styringsformen.

2.1 Veiledningspiloten som medvirkningssystem

Prosjektene i kommunene baserer seg på bred medvirkning og samskaping enten det handler om samfunnsplaner, næringsplaner, andre planer eller tiltak.

I plan- og bygningsloven gis det 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 samskappingsprosjekt og organiseringen av medvirkningsprosessene som et medvirkningssystem.

Gjestebudmodellen, innbyggerdialog, kommune 3.0 - smartkommune og samskappingskommune er inkludert i piloten både som verktøy og perspektiv, og handler om hvordan man skal inkludere og mobilisere til felles innsats. Både Distriktssentret og Fylkeskommunene har kompetanse og erfaring med en mengde slike og beslektede metodikker og modeller. Spørsmålet som det er viktig å stille og ha en forståelse for er: Hvordan kan vi forstå medvirkning og hva innebærer det i arbeidet med samfunnsutvikling?

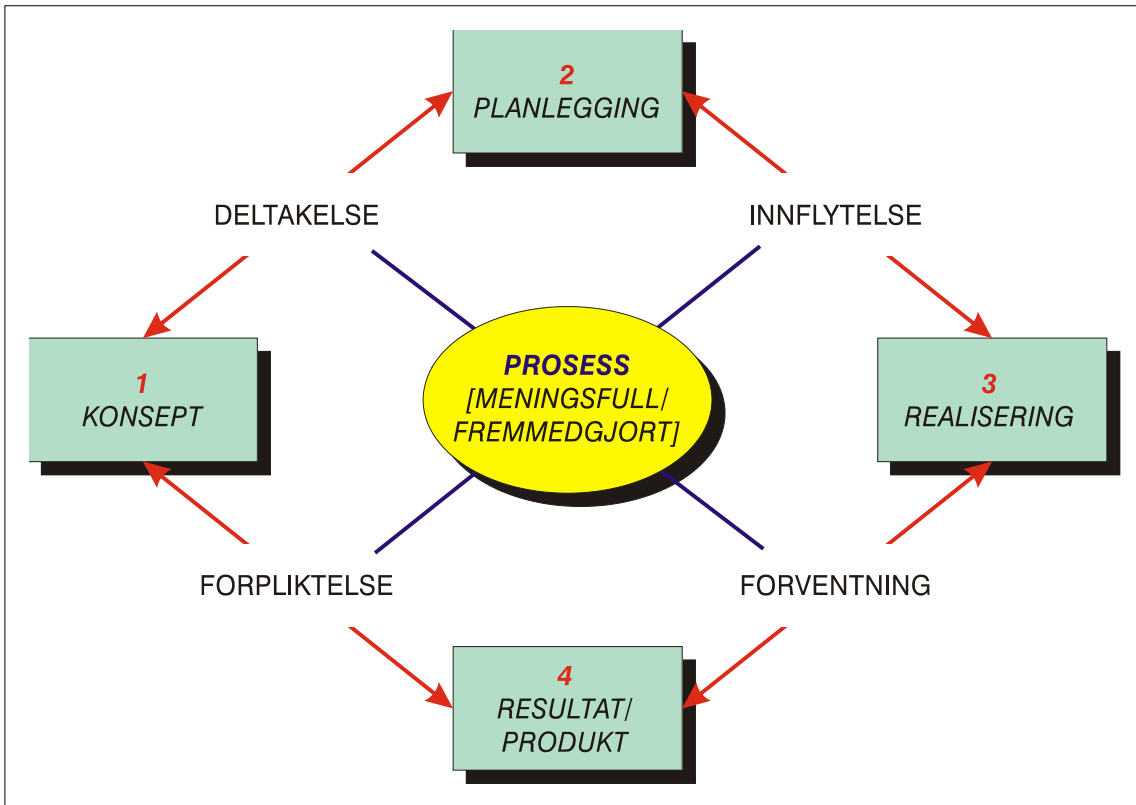
Vi kan karakterisere et medvirknings- og/eller samskappingsprosjekt ved å si at det gjennomløper fire viktige faser (Sletterød 1997, Sletterød et al. 2014):

1. Idé- og konseptutvikling
2. Planlegging
3. Realisering/gjennomføring
4. Erfarings- eller resultat-/produkt evaluering

Alle kommuneprojektene i Veiledningspiloten forutsetter medvirkning fra og mellom flere parter – f.eks. kommunesamfunnet (innbyggere, næringsliv, lag og foreninger), kommunen (politisk og administrativt), fylkeskommune, Distriktssentret m.fl.

Her er det viktig å erkjenne at medvirkning er en kontinuerlig prosess under hele prosjektforløpet også for Veiledningspiloten som bistandsprosjekt i lokal utvikling. De elementene som samlet utgjør medvirkning, er deltakelse, innflytelse, forventninger til egen deltakelse og innflytelse samt forpliktelse i det som skjer og overfor det som er blitt skapt og skal eventuelt videreutvikles. De enkelte livsløpsfaser i prosjektforløpet aktualiserer i varierende grad de ulike elementene i medvirkningen. Modellen

nedenfor viser hvilke elementer som er viktig i de ulike faser i utviklingen av et prosjekt eller en løsning.



Figur 1: Samskappingsprosess (Kilde: Sletterød 1997, Lysø & Sletterød 2018)

Modellen viser at det er viktig med deltakelse i utviklingen av idéen/konseptet til medskappingsprosjektet, fordi slik deltakelse (hvem som inkluderes og involveres) legger avgjørende føringer på det som kan og bør skje i det videre forløpet. Det kan også bety bred medvirkning i diskusjoner mht. samskappingsstruktur (hva som skal være bestående tematikk og mer permanente gruppestruktur og hvor stor frihetsgrad det bør være for å danne ad hoc grupper etter som behov for det dukker opp). Dette kan vi kalle deltakelse i utforming av fundamentale premisser for samskapingen generelt, men også spesielt for de ulike gruppene som er og blir etablert for formålet.

Det er samtidig viktig med deltakelse i planlegging, altså formulering av ambisjoner, strategier og tiltak mht. til det som skal/bør skje og hvordan det best kan skje (dvs. innhold, form og prosess) i gruppene. Dette kan vi kalle deltakelse i utforming av basis-strategier for medskapingen. Av dette følger at det er viktig å ha innflytelse i planleggingsprosessen (teoretisk/faglig innflytelse) og realiseringsfasen (praktisk/erfaringsbasert innflytelse). Praktisk/erfaringsbasert innflytelse handler om å sikre og skape gode kriterier for egenkontroll av at gruppeprosessene gjennomføres slik man var enige om, men også at resultatet kvalitetssikres gjennom kritisk-konstruktiv dialog om metodene og måten(e) som samskapingen foregår (praksisorientert egenevaluering). Det bør innebære en fri meningsutveksling om læringsutbyttet og de valgte læringsformene på tvers av aktørene. Poenget er at dette fortløpende vurderes av de involverte.

Både deltakelsen og innflytelsen skaper ubønhørlig forventninger til så vel gjennomføringen av samskappingsprosessen (f.eks. opplegg og involvering av deltakere/aktører), samt til hvordan det endelige produktet eller resultatet framstår, oppleves og vurderes. Forpliktelse overfor resultatet kan oppfattes synonymt med eiendomsfølelse, opplevelse av meningsfullhet og tilhørighet i de skapende prosesser og det faktisk skapte. Forekomst av eiendomsfølelse avspeiler derfor om medvirkningsprosessen har vært meningsfull, eller hvorvidt deltakere er blitt fremmedgjort (tilsidesatt/neglisjert etc.) eller inkludert, dvs. anerkjent og etterspurt.

Opplevd meningsfullhet i samskapingen er som regel proporsjonal med graden av personlig investering og innsats i prosessen. Styrken på den personlige investeringen avspeiler både den faktiske deltakelsen og den reelle innflytelsen, med er også betinget av styrken på forventningene som er utviklet og graden av forventningsoppfylning. Forpliktelse utvikles dersom det er godt samsvar mellom det konseptet man har bidratt til utforming av og det endelige produkt/resultatet (gjelder også opplegg for læring og gjennomføring av denne). At det som er skapt oppleves som et resultat av at egne ideer har fått gjennomslag og at man fortløpende er blitt involvert og fått satt sin valør på det som har skjedd. Dette vil gi en god indikasjon på opplevelsen av eiendomsfølelse eller tilhørighet til det gruppeskapte og selve samskappingsprosessen.

Prosjektene i den enkelte kommune må nødvendigvis eies av den enkelte kommune, men den involverer ulike parter eller interessenter som bør oppleve forpliktelse til prosess og resultat internt i kommunen, og hos eksterne aktører og deltakere fra fylkeskommune og Distriktsenteret.

2.2 Faglige perspektiver på veiledning¹

Som oppfølging av kapittel 2.1 er det viktig å se på veiledning og veiledningskompetanse som en input i medvirkningssystemet.

Veiledning er en fellesbetegnelse som inkluderer rådgivning, supervisjon, konsultasjon, mentoring og coaching, og veiledning blir ofte definert innenfor to dimensjoner der *veivisning* versus *veisøking* er å finne på den ene aksene, mens *svar* versus *spørsmål* definerer den andre aksene. Derfor er veiledning 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).

Videre bygger det vi kan kalle veiledningspedagogikken på mange forskjellige disipliner (f.eks. filosofi, psykologi, sosiologi og antropologi), og utviklingen av den har foregått innenfor forskjellige yrkesgrupper og profesjoner. Dette mangfoldige faggrunnlaget gjør det selvsagt vanskelig å forenes om enhetlig faglig oppfatning av hva veiledning er og innebærer. I litteraturen om veiledning er veiledningsbegrepet fortsatt mangesidig, og det brukes ulike betegnelser som ofte benyttes om hverandre og med uklare og overlappende betydninger. Samtidig praktiseres veiledning innenfor mange ulike kontekster. Men et fellestrekk er at veiledningen må tilpasses den enkelte kontekst og praksis i fokus. På den måten er det likheter mellom veiledning og problembasert læring, der det siste henspeiler på at det er den som veiledes som i stor grad selv skal finne løsninger på utfordringer og problemer. Problembasert læring kan vi si står for selvbestemt, oppdagelsesorientert, handlingsrettet og tverrfaglig veiledning (læring) som inkluderer fortløpende egevaluering.

I oppdagelsesorientert veiledning og læring er altså søkelyset på å utforme et kontekstuellt og praksisbaserte veiledningsopplegg som er ment å motivere til selvaktiv læring (selvstyrt utvikling). Begrepet selvbestemt (eller selvstyrt) utvikling beskriver en tilnærming der de som veiledes selv bestemmer hva de skal veiledes på, når, hvor, hvordan og med hvem. Uttrykket Selvbestemt læring er spesielt utbredt blant ledere og selvstendige medarbeidere.

Veileders oppgave handler alltid om å hjelpe veisøker til bedre å forstå sin egen praksisteori, det vil si hvilke erfaringer og kunnskaper som ligger bak det man gjør eller planlegger å gjøre. Målet er å skape større selvbevissthet rundt kunnskapsgrunnlaget man støtter seg til. Veisøker kan få større innsikt i dette ved å måtte begrunne handlingene sine, og veiledningen konsentrerer seg om den «lokale teorien» som ligger bak praksis. Ved å bli seg mer bevisst hva denne består av, kan man utvikle sitt eget handlingsrepertoar og mulighetsrom. I enhver veiledning ligger det alltid en ambisjon om mobilisering og motivasjon for å finne kloke grep, skape gode utviklings- og endringsprosesser og realisere kortsiktige og langsiktige mål som veisøker har artikulert.

Det finnes noen viktige forutsetninger og grunnregler for god veiledningsdialog i et prosjektforløp:

¹ Dette kapitlet bygger på en litteraturgjennomgang. Referanser kan oppgis på forespørsel.

- Avsender og mottaker må snakke forståelig om det samme.
- Avsender og mottaker må forholde seg til samme «modell» av verden (konteksten). Graden av samsvar kan variere, men noen fellestrekk er nødvendig for at de skal kunne kommunisere.
- Avsender og mottaker må ha samme hukommelse, dvs. de må ha en felles sum av informasjon om fortiden (historieforståelse om kontekst og praksis).
- Avsender og mottaker må tenke seg at fremtiden er mulig på omtrentlig samme måte.
- Avsender og mottaker må beskrive verden ved å enes om visse trekk som typiske, hvis man ikke gjør det vil man komme til å bruke uforholdsmessig lang tid på å beskrive og diskutere for å kunne skape et omforent erkjennelsesgrunnlag.
- Avsender og mottaker må kunne ha et budskap (komme med noe konstruktivt nytt), hvis ikke stopper kommunikasjonen ubønhørlig.

Men til tross for at gode betingelser kan være til stede i utgangspunktet, blir ikke nødvendigvis resultatet en godt fungerende dialog mellom den som veileder og den som veiledes. For å forstå hvilke mekanismer som er virksomme, må man være klar over at individuelle faktorer (idiosynkrasier) kan påvirke dialogen, så som virkelighetsopplevelse, verdier, erfaringer, kunnskap, erkjennelse, forståelse, kompetanse, ambisjoner og mål etc.

I og med at fysiske eller digitale dialogmøter/-konferanser er benyttet som et viktig og kanskje nødvendig virkemiddel for erfaringsutveksling, læring og inspirasjon til kommunenes eget utviklingsarbeidet, kan det være formålstjenlig å dvele litt ved hva dialog kan være og forstås (filosofisk):

Vi kan skille mellom fire hovedformer for sokratisk dialog:

1. **Forløsende dialog;** bevissthetsdannende samtale. Aktører med ulike erfaringer og opplevelser skaper en felles beskrivelse og forståelse av hva problematikken faktisk dreier seg om
2. **Utprøvende og utforskende dialog;** Avklare misforståelser, skinnuenighet og avkrefter myter eller dogmatiske forestillinger for å klarlegge et felles erkjent handlingsgrunnlag.
3. **Problematiserende dialog;** Målet er å enes om et felles handlingsrom og en felles ønsket retning for handling.
4. **Selvkritisk dialog;** Læring for å overskride etablert praksis, m.a.o. bli klar over egne fordommer og forestillinger som kan hindre nytenkning og nyskaping («å bryte ut av tankens fengsel eller bli fanget i eget blikk»).

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 gjør (velger å gjøre). Dialogen skal derfor skape bevissthet om det vi kan og vil og det vi faktisk gjør korresponderer, og om hvordan vi gjør det og når det blir gjort er samstemte med det førstnevnte. Dette er avgjørende for å utvikle en klok og dialogbasert veiledningspraksis at nettopp denne sammenhengen bringes til bevissthet for oss som noe konkret og erkjent. Men for å bli erkjent må det altså først artikuleres og bli kjent, derfor kan en sekvens med *sokratiske dialoger* være smart og nyttig, slik at det blir mest mulig korrespondanse og samstemthet om dette mellom Distriktsenteret, fylkeskommunene og kommunene i veiledningen (veivisning og veisøking).

Distriktsenteret og fylkeskommunene kan inkluderes med veiledning i alle eller i noen utvalgte av de fire fasene i figur 1: Samskappingsprosess i kapittel 2.1, avhengig av hvorvidt de kommunale prosess- og

utviklingsforløpene som Veiledningspiloten skal understøtte er uferdige eller mer endelig og/eller presist definerte. Men i kommunene i piloten er det et mangfold av behov og interesser for veiledning, dvs. etterspørsel etter bistand i veivisning og veisøking. 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.

Poenget med veiledning er generelt å bistå kommunene på en slik måte at de/den som veileder overflødiggjør seg selv og sin rolle, fordi den/de som veiledes alltid og kontinuerlig selv må begrunne egne valg, forklare hva de har gjort, hvorfor og når. På den måten kan kommunenes refleksjonsevner settes i system, ved at de som veiledes utfordres til å benytte kritisk tenkning om den informasjon de har mottatt, de metoder og tilhørende verktøykasse de er blitt introdusert og presentert for og forklart bruken til. 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 i et politisk-administrativt system med tidsfrister og krav til måloppnåelser. Det handler om å trekke egne konklusjoner og velge veien selvstendig, da blir ikke veileder en veifanger, en som bestemmer veien og målene alene, selv om enkelte kommuner også kan ønske det slik. Men det skaper også en slags konsensus om at Distriktsenteret 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 og handlekraft, selve grunnlaget for en slik robusthet, og for at Distriktsenteret skal kunne overflødiggjøre seg selv som rådgiver. Dette er en form for styrking/myndiggjøring som betyr at kommunene utfra sin egen situasjon og kapabilitet, settes i stand til selv å håndtere egne utfordringer, definere egne problemer og finne kloke løsninger med begrenset og midlertidig støtte fra Distriktsenteret og Fylkeskommunene.

3 Om følgeforskningen, metoder og data

3.1 Innledning og bakgrunn

Fra Distriktssenterets side er det et mål å utvikle og gjennomføre et faglig samarbeid med de nevnte fylkeskommuner og kommuner som styrker partene (inklusive Distriktssenteret) i arbeidet med lokal samfunnsutvikling i løpet av pilotperioden, frem til utgangen av 2021. Dette handler blant annet om å ha:

- bidratt med kunnskapsoverføring og prosess-støtte til pilotkommunene
- testet ut ulike arbeidsformer og kanaler i oppfølgingen av distriktskommunene
- utviklet/videreutviklet, testet og standardisert verktøy til bruk i lokal samfunnsutvikling
- fått fram kunnskap om og forståelse for hva som konkret og praktisk letter og styrker kommunene i samfunnsutviklerrollen.

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.

Vårt **faglige utgangspunkt** er at oppdragsgiver ønsker en følgeforskning som medfører muligheter for både utvikling av deres rolle som veiledere til kommuner, samt eventuelle korrigeringer av veiledningspiloten underveis slik at denne måten å jobbe på kan struktureres til å bli et verktøy, eller en arbeidsform, i Distriktssentrets 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).

Vårt **prosessuelle** utgangspunkt er at både de deltagende kommunene, fylkeskommunene og Distriktssentret skal kunne opprettholde, forsterke eller korrigere sin innsats i pilotperioden, og at kommunene, og at de da må engasjeres i læringsprosesser hvor følgeforskerne fører data tilbake til deltagerne. 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 Distriktssentret, kommunene og fylkeskommunene, og hvor hensikten er at partnerne sammen reflekterer over hva som er, og vil være, en god samarbeidspraksis. På grunn av Covid 19 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. Et fysisk dialogmøte kan muligens realiseres i løpet av prosjektperioden.

Følgeforskningsarbeidet er beskrevet i prosjekttilbudet og er delt inn i tre faser som bygger på hverandre. Denne midtveisrapporten bygger på resultater fra fase 1 og til nå i fase 2. Fase 3 vil inneholde en survey og aktiviteter for å følge opp data fra fase 1 og 2 med sikte på sluttrapport som skal se på måloppnåelse, lærdom for deltakerne og en anbefalt modell/metode for veiledningsarbeid. Nedenfor presenteres kort innhold og formål i/med de to første fasene:

I fase 1 var det viktig å skape innsikt og forståelse: a) av det foreløpige innholdet, målsettingene, og aktivitetene i de 14 pilotkommunene, b) de konkrete forventninger og ambisjoner de tre partene har til de respektive kommune-pilotene, c) forventningene til samarbeidet mellom Distriktsenteret, 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 omhandler analyse og styrking av partnernes samarbeid: a) dokumentere erfaringer og kunnskap fra de samarbeidende partene, b) dokumentere resultat og virkninger av samarbeidet samt c) formidle erfaringer tilbake til Distriktsenteret, fylkeskommunene og kommunene. Formålet med dette er å få kunnskap om praktisering av veiledningspiloten og samarbeidets betydning for kommuners utviklingsarbeid og gi innspill til forbedringer, justeringer, forsterkninger av samarbeidsformer, prosesser og kunnskapsformidling.

3.2 Datainnsamling

Innsamling av data som grunnlag for analyser i fase 1 og 2 av følgeforskningen av Veiledningspilotarbeidet som presenteres i denne underveisrapporten - og tilbakeføringsdialog ellers - er gjennomført ved hjelp av metodisk triangulering som har bestått av dokumentstudier, ulike former for intervju, observasjon og aktiv deltagelse.

I løpet av det første året er det gjennomført en rekke individuelle intervju og gruppeintervjuer med involverte aktører i hver av de 14 deltagende kommunene, tre fylkeskommunene og Distriktsentret. 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 forskningstemaet i fellesskap en 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 Distriktsentret 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 Distriktsentret 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.

3.3 Intervjuomfang

Avtalene om intervju med veilederne i Distriktsentret og Fylkeskommune ble koordinert av Distriktsentret. 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 Distriktsentret.

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 kontaklinformasjon til de aktualiserte informantene i de 14 kommunene. Deretter tok forskningstemaet ansvar for å ta kontakt og gjøre nærmere avtaler om intervjudtidspunkt 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 Covid-19 pandemien har intervjudata blitt samlet inn ved hjelp av videmøteverktøyet Teams. Dette har fungert 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.

3.4 Arbeidsdeling og kvalitetssikring av data

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 Distriktsentret. Disse omfattet fire-seks deltagere inklusive deltagelsen fra Sintef, og det 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.

3.5 Arbeidsverksted

I mai-juni 2021 utarbeidet forskningstemaet i samarbeidet med Distriktssenteret et firetimers arbeidsverkstedprogram for alle deltagerne i piloten. Herunder ble et nærmere skissert 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 Moderniseringsdepartementet, Distriktssentret 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 observator.

I tillegg til dokumenter og ulike former for intervju representerer arbeidsverkstedet og resultatene fra gruppearbeidet også et godt og viktig datagrunnlag som analysene og vurderingene i denne underveisrapporten bygger på. 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.

4 Foreløpig læring i Veiledningspiloten

4.1 Den viktige starten: forventningsavklaring

Alle deltagerkommunene uttrykker stor tilfredshet med å få ta del i dette pilotprosjektet, noen omtaler det sågar som "en gavepakke". Kommunenes utviklingsprosjekter omhandler 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 ser 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 som utgangspunkt at det er kommunene selv som skal drive utviklingsarbeidet sitt framover. Kompetanseressursene fra Distriktssentret og fylkeskommunen skal bidra til at kommunens arbeid kan støtte seg på erfaringene fra andre kommuner som Distriktssentret har god oversikt over, og fra fylkeskommunens kunnskap om nærings- og samfunnsstruktur, om virkemidler og deres tilgang til samhandling i partnerskap. I tillegg har fylkeskommunene og Distriktssentret gode planverktøy og prosesskompetanse som kommunene får tilgang til. Selv om veilederne kommer inn i relasjonen med kommunen ved å ha med seg prosessverktøy og tidligere erfaringer med veiledning, kan ikke veiledningen være "standardisert". Flere av de kommuneaktørene vi har intervjuet sier det er en forutsetning for god veiledning at veilederteamet i forkant setter seg inn i det aktuelle kommunebildet. Viktigheten av å *"gjøre seg kjent med kulturen"* er en formulering vi finner hos flere, så også å bruke tid i dialog med kommunen om utviklingsprosesser som har blitt gjennomført tidligere i kommunen. Når veilederne får informasjon om hva, hvorfor, hvordan og når kommunen sto i andre utviklingsprosesser, fungerer dette som et fornuftig startpunkt i veiledningen, *"vi starter i samme verden"*, som én kommuneinformant uttrykte det. Samtidig kan det fungere som en god påminner for kommunedeltagerne selv, samt at den interne kommunale prosjektgruppa foretar en felles refleksjon om hva de "egentlig" lærte i forrige utviklingsprosess.

Vi finner i empirien at det varierer 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. Som vi skal drøfte senere opplever mange kommuner at det er veilederne fra Distriktssentret som sørger for at kommunen har fremdrift i utviklingsprosjektet sitt gjennom at de følger opp, avtaler møtepunkter og etterspør fremdrift. Denne formen for "bistand", å sørge for fremdrift, er ikke 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. Én kommuneinformant sa at det er viktig at veilederne er "på", men de kan heller ikke overta kommunens egen utviklingsprosess. Informanten uttrykker det på denne måten: Distriktssentret og Fylket *"må forstå at det er vi kommunene som eier prosjektet og vår egen utvikling"*.

Én prosjektleder fra en kommune sier at Distriktssentret 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 "outsourc" 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.

I kapittel 2.1 presenterte vi hvordan Veiledningspiloten kan forstås som et medvirkningssystem, hvor den enkelte kommune, og veilederne fra Distriktssentret og fylkeskommunen samhandler i arbeidet med å utvikle kommunens organisatoriske kapasitet for samfunnsutvikling. Modellen presiserer at deltagelse og innflytelse er viktig for å utvikle eierskapsfølelse til både prosess og resultat. Dette innebærer 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 Distriktssentret 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. Det varierer 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. Som en kommuneinformant uttrykte det: *"vi visste jo egentlig ikke hva vi ble med på. Og så brukte vi lang tid på å lande på prosjektfokus"*. I en slik situasjon ser vi 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"*, som en ordfører kalte det.

Oppsummert ser vi 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 er opptatt av at de selv skal eie eget utviklingsfokus og at veiledningen må ta utgangspunkt i kommunenes tidligere erfaringer med utviklingsarbeid. Kommunene synes det er viktig at veilederne våger å utfordre, men som en kommuneinformant sier: *"at de også er være nysgjerrige på utgangspunktet"*.

4.2 Kommunebildet som startpunkt i veiledningsarbeidet

Ved oppstart av prosjekt er det en forutsetning at både kommune og veiledere har en omforent forståelse av status, utfordringer og muligheter i den enkelte kommune. Kunnskap om hva kommunen selv har gjort, hvilke planer som foreligger eller er under arbeid, av ulike statistikk- og datagrunnlag, herunder kommunebilde fra Statsforvalteren. Kommunebildet fra Statsforvalteren er basert på 50 kvalitetsindikatorer for kommunal drift på de områdene Statsforvalteren har ansvaret for. Bildene danner grunnlag for dialog mellom Fylkesmannen og kommunen både på fag- og overordnet nivå.

4.3 Stor "innbyggervilje" i kommunene

Ett helt sentralt funn så langt i kommunenes utviklingsarbeid er at de i sitt arbeid med samfunnsutvikling har jobbet godt og systematisk med innbyggerdialogen og at innbyggerne har vist stort engasjement og deltagelse i undersøkelsene. Vi har valgt å kalle dette "innbyggervilje" fordi kommunenes erfaring er at når innbyggerne inviteres til dialog så viser det seg at de har stort engasjement for å bidra i utviklingen av det lokalsamfunnet de er en del av. Mange av deltagerkommunene i Veiledningspiloten har gjennomført

innbyggerundersøkelser og næringslivsundersøkelser som del av sitt utviklingsprosjekt. Og vi ser at svarprosenten på disse undersøkelsene gjennomgående er meget stor. For eksempel: I Sande kommune med sine 2500 innbyggere har 1000 respondenter svart på undersøkelsen (både hyttefolk og unge som har flytta ut av kommunen er med i dette tallet. Unge under ungdomsskolealder er ikke med i undersøkelsen). I Salangen kommune har de gjennomført såkalte "gjestebud" med innbyggerne, som alternativ til store folkemøter som ikke har latt seg gjennomføre under pandemien. Temaet for gjestebudene er utvikling av Sjøvegan sentrum². På Gjestebudene samles en gruppe mennesker for å diskutere og komme med forslag til tiltak for utvikling av Sjøvegan sentrum. Dette kan være familie, naboer, venner, kollegaer etc. På kommunens hjemmeside forklares det at alle kan melde seg frivillig til å være vert for et gjestebud, og at man skal jobbe etter en bestemt arbeidsmetode med spørsmål som ønskes besvart. Over 200 personer, både "vanlige" innbyggere og medlemmer i råd og fra næringsliv har deltatt og gitt innspill.

Kommunene har fått god hjelp fra Distriktssentrets veiledere i arbeidet med innbygger- og næringslivsundersøkelsene. Distriktssenteret har bistått med å legge plan for å få tak i respondenter, men det er kommunene selv som har gjort det praktiske med å markedsføre og sende ut undersøkelse. Rapporter er generert av Distriktssenteret. Og ikke minst har de bistått med det praktiske med både utsending av undersøkelsen og innhenting av svar. Dette praktiske arbeidet er ressurskrevende og oppleves av kommunene som en reell avlastning og kanskje til og med avgjørende faktor for at undersøkelsene har latt seg gjennomføre. Samtidig har kommunene gjennom dette arbeidet lært hvordan en hensiktsmessig innbyggerdialog kan gjennomføres både kvalitativt og administrativt, og at de kan følge opp med tilsvarende undersøkelsen i egen regi senere.

4.4 Distriktssentret som prosessressurs

Det er ingen tvil om at alle kommunene og fylkeskommunene opplever at veilederne fra Distriktssentret har solid prosessuell kompetanse og erfaring, og denne kompetansen har vært til uvurderlig hjelp for kommunene. Én kommuneinformant uttrykte det som at veilederne fra Distriktssentret har god "*prosessomsorg*". I kommunenes utviklingsarbeid har de blant annet bistått med metoder og verktøy for innbyggerundersøkelser, prosessplanleggingsverktøy og mal for kommunikasjonsplan. Flere av kommuneinformantene framhever også Distriktssentret evne til å innta et "utenforblikk", og gjennom dette bidra til, som én informant sier, "*ta ned våre ønskemål til noe som var realistisk*".

Samtidig, og som påpekt tidligere, er det noen kommuner som sier at Distriktssentret prosessuelle tilnærming har 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 ser her også eksempler på at prosjektgrupper i en kommune ser nødvendigheten av grundige prosesser, men at politikerne og kommunedirektør er utålmodige etter raske resultat.

² Se beskrivelse på kommunens hjemmeside: [Vil du være med å gi innspill til utvikling av sentrum? - SALANGEN KOMMUNE](#)

Et interessant perspektiv med Distriktssentrets 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 sier også at veiledningen til en viss grad har fungert som lederstøtte.

Vi har tidligere drøftet at veilederne fra Distriktssentret har vært helt sentrale i å sørge for at kommunene har framdrift i utviklingsarbeidet sitt. I tillegg sier mange av kommunene at Distriktssentret har vært lett tilgjengelige. Dette er et godt skussmål. Vi vil påpeke at det er viktig å diskutere pådriverrollen og kommunenes evne til å lære og omsette læringen i organisatorisk evne til å drive utviklingsarbeid.

4.5 Fylkeskommunen som kunnskapsressurs

Fra kommunene karakteriseres fylkeskommunen som kunnskapsressurs på denne måten:

- Viktig rolle som samfunnsutvikler og høy planleggingskompetanse
- Stor kunnskap om f.eks. støtteordninger, anbudsreglement etc.
- Fylket kan bidra med datagrunnlag før oppstart av prosjekter for samfunnsutvikling, f.eks. revidering av nærings- og samfunnsplaner
- God kunnskapsressurs på stedsutvikling

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. Vi ser derimot at dette varierer fra prosjekt til prosjekt. Det er fra flere kommuner et uttrykt ønske om at fylkeskommunen i større grad bør inneha en rolle som en dialogpartner. Noen kommuner opplever å ha fått tilgang til andre kunnskapsressurser, andre ikke. Derimot finner vi ikke at noen kommuner aktivt har etterspurt ekstra hjelp og ikke fått det. Snarere er det heller veilederne fra fylkeskommunen selv som uttrykker at de kunne ønske det var lettere å invitere inn flere av sine kolleger i arbeidet med veiledning av kommunene.

De fylkeskommunene som er blitt slått sammen har hatt organisatoriske utfordringer som har gjort det komplisert å ha legitimitet internt og kunne samordne innsatser for kommunene i det nye fylket. Fylkeskommunene gir uttrykk for at de har et stykke å gå mht. forankring av veilederoppgavene i egen organisasjon, dette gjelder både i strategier, organisasjon, planer og gjennom ressursallokering. Dette er også et internt kompetanse- og kapasitetsspørsmål tilknyttet veilederrollen. Mange kommuner sier at det har vært litt uklart hvilken veilederrolle fylkeskommunen egentlig har.

5 Forslag til videre fokus i Veiledningspiloten

I dette kapitlet presenterer vi det vi kaller "oppspill" til videre arbeid og fokus for aktørene i Veiledningspiloten. Vi har kalt det "oppspill" og ikke anbefalinger, fordi vår hensikt er å invitere til refleksjon heller enn korrigeringer. Overordnet mener vi at Veiledningspiloten så langt er veldig godt på vei for å oppnå sin målsetting om å styrke distriktskommunenes arbeid med lokal samfunnsutvikling gjennom tilgang på kompetanse og samarbeid målsettinger: både veilederteamene og kommunene uttrykker jevnt over stor tilfredshet med samarbeidet og denne modellen å jobbe på mellom fylkeskommunen, Distriktsentret og kommunene.

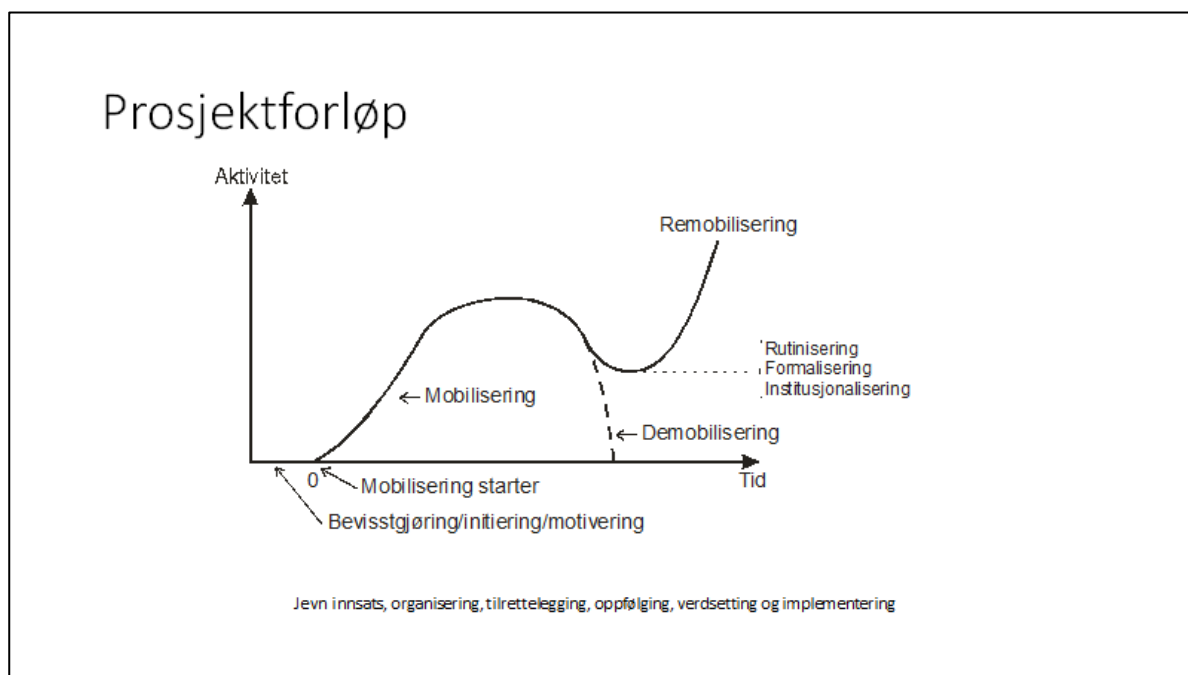
5.1 Oppspill til kommunene

5.1.1 Fra prosjekt til varig arbeidsform

Alle kommunene er godt i gang med utviklingsarbeidet sitt. Den tette oppfølgingen fra veilederteamene har fungert som en pådriver i dette arbeidet. Utviklingsarbeidet i kommunene er enn så lenge i all hovedsak organisert som et prosjekt eller en definert innsats. I alle kommunene er det en prosjektleder. Noen kommuner har ei definert arbeidsgruppe som rapporterer til kommunedirektør og/eller ordfører. Alle utviklingsprosjektene er formelt forankret hos politisk- og administrativ ledelse.

Utfordringen framover er å komme seg over "fra prosjekt til varig arbeidsform". Fra våre intervjuer sier de fleste kommunene at Veiledningspiloten er en ny og god måte å jobbe med samfunnsutvikling på. Den læringen og kunnskapstilførselen flere av kommunene sier de har fått gjennom denne formen for samarbeid må brukes av kommunen til å jobbe med samfunnsutvikling på en ny måte framover. Da må dagens prosjektorganisering av utviklingsprosjektet endres til å organiseres inn i den administrative kommunale tjenestelinja. 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.

Figuren under viser en typisk mobiliseringsprosess i et prosjektforløp. Når vi snakker om at et prosjekt må komme seg over til en varig arbeidsform er det 'rutinisering', 'formalisering' og 'institusjonalisering' vi er opptatt av:



Figur: Forløpet til en typisk mobiliseringsprosess i et prosjektforløp (Kilde: Sletterød 1997: 41)

Dagens prosjektorganisering, som mange av kommunene har, består av personer som også har andre roller og oppgaver i kommuneorganisasjonen. Dette gjelder ikke bare for kommunedirektør eller ordfører. Samarbeidet om utviklingsprosjektet i Veiledningspiloten gjøres i en travel kommunehverdag. Selv om viljen og ønsket om tett samarbeid er godt til stede utfordres arbeidet av at man har ulike roller, tilhørighet og erfaring. Behovet for å jobbe med utvikling av eget "prosjektteam" er derfor til stede i noen av kommunene for å sikre felles forpliktelse, enighet om mål og retning, og framdrift. *"Vi greier ikke stå i prosesser som Veiledningspiloten uten at det bobler en del inhouse-prosesser til overflaten"* sa én kommuneinformant. Her kan kommunene gå i dialog med Distriktssentret om at de med sin prosesskompetanse også kan bistå i OU-prosesser i kommunene. Her er det en kommune som foreslår at prosessplanleggingsverktøyet til Distriktssentret kan bidra til en rydding – at verktøyet kan brukes i samarbeidet internt i prosjektgruppa. Vi tror dette er fornuftig også for å komme seg fra prosjekt til varig, ny arbeidsform.

Med prosess- og mobiliseringsbistand fra Distriktssentret har mange av kommunene gjennomført workshop med kommunepolitikerne i arbeidet med utvikling av ny samfunnsplan. Prosjektgruppene i kommunene har opplevd dette som svært nyttig, blant annet for å forankre administrasjonen prosjekt om samfunnsutvikling hos politisk ledelse. Vi anbefaler at kommunene fortsatt jobber med å styrke dialogen og forankringen med politisk ledelse. God samfunnsutvikling krever gode politiske beslutninger, og den læringen kommunens prosjektgruppe har gjort seg så langt må politikerne få høre om. Flere kommuner har gjennomført workshop med kommunestyret. Vi tror alle kommunene har hatt nytte av å gjøre dette.

Læringen fra én kommune er viktig her. De gjennomførte workshop med kommunestyret, men opplevde delvis ansvarsfraskrivelse fra politikerne. En forklaring som gis er at politikerne ikke hadde forståelse for, eller trening i den prosessuelle tilnærmingen til samfunnsplanlegging som kommunens prosjekt innebar; at

planprosessen ble "litt for abstrakt". Politikerne er øverste planmyndighet og vi mener det er viktig å involvere og ansvarliggjøre dem for å sikre at kommunene jobber målrettet med eget planarbeid, og dermed ikke gjør seg avhengig av ekstern prosessbistand. Prosjektgruppa i kommunen foreslår her selv et tiltak vi tror er fornuftig, nemlig å jevnlig ha orienteringsaker til kommunestyret som grep for å styrke folkevalgtrollen som lokal planmyndighet.

5.1.2 Forvaltning av innbyggerviljen

Vi mener at den innbyggerviljen vi her har sett finnes i disse små distriktskommunene er av uvurderlig verdi for politisk- og administrativ ledelse i deres arbeid med samfunns- og næringsutvikling. Dette gjelder ikke bare i gjennomføringen av utviklingsprosjektet de jobber med i Veiledningspiloten, men først og fremst for framtidig utvikling av kommunen. Samtidig forplikter dette kommunens ledelse til å vise innbyggerne at de aktivt bruker innspillene i samfunnsplanleggingen. Fordi, invitasjon til medvirkning skaper forventning om påvirkningsmulighet.

Ved inngangen til sommeren 2021 varierer det i hvilken grad kommunene har systematisert og kategorisert innbygger svarene. De står altså foran en betydelig jobb både med å analysere hovedtrekk og ikke minst å sortere innspillene som har kommet i de åpne svarkategoriene. I dette arbeidet kan veilederteamet bistå med sitt "utenfra blick" og sin tidligere erfaring med innbyggerundersøkelser i andre kommuner.

I tillegg til arbeidet med systematisering, sortering og kategorisering av svarene mener vi at den kanskje viktigste oppgaven for kommunene nå er av *pedagogisk karakter*: Hvordan kan de melde tilbake til innbyggerne hvordan kommunens ledelse har tolket svarene, hva de tenker å gjøre med svarene og hvilke innspill som vil tas til følge i det videre arbeidet med, for eksempel, sentrumsutvikling eller arealplanlegging for næringsaktivitet? Vi tenker dette er avgjørende for å opprettholde innbyggernes vilje til å ta ansvar for, for eksempel utvikling av bolyst, sysselsetting og frivillig aktivitet i kommunen sin.

I arbeidet med å utvikle tiltak og handlingsplaner basert på innbyggernes- og næringslivsaktørers innspill er det noen av kommunene som har involvert politisk ledelse. Da har prosjektgruppen og andre fra kommunens administrative ledelse gjennomført workshop med politisk ledelse. Veiledere fra Distriktsentret har hatt en viktig rolle her, både som prosessfasilitatorer men også ved å invitere inn eksterne faglige ressurser til å holde foredrag. Ett eksempel her er Storfjord kommune som jobber med samfunnsutvikling i et Kommune 3.0 perspektiv, en styringsfilosofi karakterisert ved at styring av offentlig sektor innebærer at politikere, offentlige tjenesteytere, innbyggere, private aktører, kunnskapsmiljøer og frivillige organisasjoner må samarbeide om å skape innovative velferdsløsninger for å møte stadig økende kompleksitet i samfunnsutfordringene (se f.eks. Torfing et al. 2012, Røiseland og Lo 2019). Der gjennomførte de en workshop med politikerne med faglig foredrag om Kommune 3.0-perspektivet, og utvikling av tiltak og handlingsplaner basert på strategiske planer som kommunestyret hadde vedtatt basert på bred innbyggermedvirkning. Dette er et godt eksempel på hvordan felles forpliktelse hos politikerne og kommunens ledelse gjør at samfunnsutvikling gjennom bred innbyggermedvirkning fører til at "innbyggerviljen" setter retning for politiske vedtak og administrative beslutninger.

5.2 Oppspill til Distriktssentret

Vi har tidligere diskutert viktigheten av at veilederne både fra Distriktssentret og fylkeskommunene balanserer veiledning og "veiledelse" mot kommunene. Vi nøyer oss derfor med å igjen påpeke forskjellen i å veilede utenfra kontra å bidra til å utvikle innenfra, å styrke kommunenes tro på egen mestring. Det an en kommune sammenlignes med en annen kommune kan for noen bidra til at det tar lengre tid å oppnå selvtillit i sin egen måte å utvikle seg på. Vi tror det er viktig å ha dialogbaserte prosesser om kommunens tidligere erfaringer og læring fra utviklingsprosjekter ikke bare i oppstart av en veiledningsperiode, men også underveis.

Med referanse til diskusjonen i 5.1 om at noen kommuner, gjennom arbeidet med utviklingsprosjektet sitt, ser behovet for å få bistand til å utvikle egen organisasjon, må Distriktssentret avklare om de har ressurser og nødvendig prosesskompetanse til dette. Vi tror dette kunne vært et fornuftig tilbud til kommunene i deres arbeid med å gå "fra prosjekt til varig arbeidsform". I så fall bør det vurderes å involvere flere deler av kommunens tjenesteområder enn de som per tid omfattes av det definerte utviklingsprosjektet.

Et annet oppspill, som relateres til innholdet i en veiledningstjeneste, er hvilken rolle Distriktssentret bør/kan/skal ta ovenfor myndigheter og andre instanser som påvirker kommuners rammevilkår for samfunnsutvikling. Ett relevant eksempel her er kravene fra Husbanken med hensyn på å få lån: kostnadene til husbygging er sammenlignbare enten man bor i en liten distriktskommune eller en større by. Markedsprisen ved salg er derimot mye lavere i en kommune, og lånebetingelsene deretter.

Det er ingen tvil om at Veiledningspiloten som arbeidsform er ressurskrevende for Distriktssentret i form av den tiden og fokuset veilederne bruker og har. For å spre denne arbeidsformen til flere kommuner er det viktig å tenke gjennom hva det er ressursmessig mulig å gjøre og ikke. Dette handler om hvordan Distriktssentret kan organisere seg for å jobbe med volum framover etter at Veiledningspiloten er ferdig. Hva hvis "hele" distrikts Norge ønsker bistand? Og hvordan få tak i de kommunene som ikke etterspør bistand med som "på papiret" ser ut til å behøve det? Én vurdering her er hvorvidt deler av prosessveiledningen som kommunene i dag får gjennom direkte kontakt med personer (veiledere) fra Distriktssentret kan gjøre ved bruk av digitale verktøy. Et forslag fra en av kommuneinformantene er å jobbe etter en "abonnement"-logikk – at en kommune kan kjøpe timer på enkelte fagområder.

Avslutningsvis vil vi utfordre Distriktssentret på å kommunisere sin rolle og kompetanse til alle småkommunene i Norge. Det var forbausende mange av kommunene som deltar i Veiledningspiloten som hadde liten kjennskap til Distriktssentret fra før. Noen hadde samarbeidet på noen prosjekter tidligere, noen hadde hørt ett eller flere foredrag ved andre anledninger, og noen hadde ingen tidligere erfaringer med eller kunnskap om hva Distriktssentret egentlig er. For kommuner som ikke deltar i piloten, og som ikke har jobbet med Distriktssentret tidligere er det for eksempel viktig å kommunisere om det koster noe å benytte seg av tjenestene deres, hvordan man får kontakt med dere og hva dere kan bistå med.

5.3 Oppspill til Fylkeskommunene

Ett område som mange av veilederne fra fylkeskommunene har påpekt, er at Veiledningspiloten bør forankres bedre hos fylkeskommunens strategiske- og politiske toppledelse. Én av intensjonene med Veiledningspiloten er at fylkeskommunene skal jobbe tettere med kommunene i deres samfunnsutvikling. Dersom denne måten å jobbe på skal bli en varig del av fylkeskommunenes arbeidsform må fylkeskommunenes toppledelse avklare hvilken form for veiledning som skal inngå i fylkeskommunens strategiske planer, og dermed budsjetter. For eksempel kan det kreve behov for å styrke fylkeskommunens egen veilednings- og prosesskompetanse, og ikke minst vil det kreve organisering og ledelse av et tettere samarbeid mellom avdelinger.

Distriktssenteret og Fylkeskommunene kan også arrangere tematiske workshoper som kan være viktige for mange kommuner. Hvordan kan man bruke f.eks. temabaserte webinar for erfaringsdeling, læring og nettverksbygging på tvers av fylkesgrensene?

5.4 Oppspill til både Distriktssenteret og fylkeskommunene

Som vi har sett tidligere gir kommunene tilbakemelding om at veilederne fra Distriktssenteret har hatt en viktig rolle som pådrivere i utviklingsprosjektene. Vi har også sett at Distriktssenteret oppleves som en prosessressurs og fylkeskommunene som en kunnskapsressurs. Et oppspill til både Distriktssenteret og fylkeskommunene er derfor at dere kontinuerlig tilstreber å virkelig bli et veiledningsteam.

Hvordan dette organiseres på best mulig måte er for oss, for tidlig å mene noe om. Det er grunn til å tro at mange av de forholdene påpekt som oppspill til fylkeskommunene og Distriktssenteret, må sees i sammenheng. Men, dersom piloten skal bli en varig teambasert "veiledningstjeneste" er det kritisk viktig at tjenesten kan tilbys uavhengig av dagens enkeltpersoner (veiledere), at tjenesten er like mye strukturelt- som relasjonelt betinget.

Hva som skal være innholdet i en fast veiledningstjeneste må også vurderes. Det er mange sider ved dagens Veiledningspilot som kan videreføres. I tillegg kan den utvides strukturelt for å nå flere kommuner samtidig. For eksempel sier en kommuneinformant at det er per i dag mangler en arena hvor man får fram eksempler og resultater som kan være en ressurs for spesifikke ansvarsroller i en kommune. Næringsveiledere er her ett eksempel.

6 Konklusjoner og råd

Veiledningspiloten har mål om å utvikle og gjennomføre et faglig samarbeid mellom Distriktssenteret, deltakende fylkeskommuner og kommuner som styrker partene i arbeidet med lokal samfunnsutvikling. Vi vurderer det slik at Veiledningspiloten er i ferd med å oppnå noen av målsettingene: Distriktssenteret og fylkeskommunene har bidratt med kunnskapsoverføring og prosess-støtte til pilotkommunene og prøver ut både verktøy og arbeidsmetoder. Det er også testet ut ulike arbeidsformer og kanaler i oppfølgingen av distriktskommunene og det er testet verktøy til bruk i arbeidet.

Selv om en åpenbart er på vei mot måloppnåelse gjenstår mye arbeid, utprøving og utviklingsarbeid, både i kommunene, i fylkeskommunene, Distriktssenteret og i samarbeid dem imellom, f.eks.:

- Kommunene har fått tilgang til og erfaringer med bruk av ulike verktøy. Dette gjelder prosessarbeid, kartlegging og konkrete surveys. De har fått bistand til gjennomføring og analyse. Det har også vært nettverksbygging og erfaringsdeling og det er blitt etablert kontakt/er blitt kjent med andre kommuner med likeartede problemstillinger, f.eks. samskaping. En utfordring er hvordan en kan sikre at erfaringer og kompetanse blir igjen i kommunene etter endt prosjektperiode slik at kommunene selv kan løse større deler av samfunnsutviklingen på en god måte.
- Distriktssenteret bør sette søkelys på hva som skal til for at denne måten å jobbe på kan bli en varig arbeidsform som Distriktssenteret kan tilby små distriktskommuner. Herunder hvordan Distriktssenteret bør introdusere og aktualisere seg selv som god veileder samt videreutvikle arbeidet med forventningsavklaring. Vi mener det vil være nødvendig å spisse innsatsen, prioritere og i enda større grad utvikle og benytte digitale verktøy samt videreutvikle strategien for å avklare og styrke samarbeidet med alle fylkeskommuner.
- Fylkeskommunene bør arbeide med flere av de samme utfordringene som Distriktssenteret, særlig arbeide videre med å integrere, styrke og aktualisere egen fag- og veilederkompetanse – både internt og overfor kommunene.

7 Referanser

Angell, E (2021): *Regionale myndigheters veiledning av distriktkommuner*. Statsforvalternes og fylkeskommunenes veiledning innen lokal samfunnsutvikling, til kommuner i sentralitetskategori 5 og 6, Rapport nr 3-2021 NORCE Samfunn

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.

Finne, H., Levin, M., & Nilssen, T. (1995). Trailing research: A model for useful program evaluation. *Evaluation*, 1(1), 11-31.

KMD (2020). Tildelingsbrev 2021 – Distriktssenteret. Datert 17.12.2020. Kommunal- og Moderniseringsdepartementet. <https://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2020/12/Tildelingsbrev-Distriktssenteret-2021.pdf>

KMD (2021). Regionale utviklingstrekk 2021. Rapport, Kommunal- og moderniseringsdepartementet https://www.regjeringen.no/contentassets/97b9fac986e04e95a0cf0193dd6b529f/no/pdfs/h-2483-b_rut_2021.pdf

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.

Lysø, R. & Sletterød, N.A. (2018). *Akset kultur- og skolesamfunn. Følgforskning 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

Onsager, K. (2019). *Nærings- og distriktutvikling – 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.

Sletterød, N. A. (1997). *Teoretiske og metodiske perspektiv på mobilisering*. NTF-rapport 1997: 4. Steinkjer, Nord-Trøndelagsforskning

Sletterød, N. A., Carlsson, E., Kleiven, H. H., & Sivertsen, H. (2014). *Ungdom og medvirkning i planlegging og lokalt utviklingsarbeid. Å slippe til og bli sluppet løs er to sider av samme sak*. T FoU-rapport, 2014:8. Steinkjer, Trøndelag Forskning og Utvikling

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

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

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



Teknologi for et bedre samfunn

www.sintef.no