



Sluttrapport fra følgeevaluering av programmet Lokal samfunnsutvikling i kommunene (LUK)

SOLVEIG SVARDAL, LARS UELAND KOBRO, GUNN KRISTIN AASEN LEIKVOLL,
CHRISTIAN SØRHAUG og AUDUN THORSTENSEN

TF-rapport nr. 352

2015

Tittel: Sluttrapport fra følgeevaluering av programmet Lokal samfunnsutvikling i kommunene (LUK)
Undertittel:
TF-rapport nr.: 352
Forfatter(e): Svardal, Kobro, Leikvoll, Sørhaug og Thorstensen
Dato: 30.06.2015
ISBN: 978-82-7401-780-1
ISSN: 1501-9918
Pris: Kr 400,- inkl vedlegg (Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforskning.no)
Framsidedfoto: iStock
Prosjekt: Følgeevaluering av LUK
Prosjektnr.: 2010 0270
Prosjektleder: Solveig Svardal
Oppdragsgiver(e): Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Spørsmål om denne rapporten kan rettes til:

Telemarksforskning
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: +47 35 06 15 00
www.telemarksforskning.no

Resymé:

Dette er sluttrapporten etter følgeevalueringa av den femårige satsinga *Lokal samfunnsutvikling i kommunene* (LUK). Den gjør kort greie for status ved oppstart av programmet, nasjonale og regionale læringsarenaer underveis, samt sluttkartlegginga. Det har skjedd forbedringer i forhold til hvordan fylkeskommunene jobber for å støtte opp under lokal samfunnsutvikling i kommunene i perioden. Ikke alt kan forklares med LUK-satsinga, men satsinga har vært viktig for å få til bedre samordning internt og bedre samhandling eksternt, slik at kommunenes kapasitet og kompetanse har blitt styrket. Dette var også målet med satsinga.



Solveig Svardal



Lars Ueland Kobro



Audun Thorstensen



Christian Sørhaug



Gunn Kristin Aasen Leikvoll

Forord

Dette er sluttrapporten etter følgeevalueringa av den femårige satsinga Lokal samfunnsutvikling i kommunene (LUK), med Kommunal- og moderniseringsdepartementet som oppdragsgiver.

Følgeevalueringa har bestått av en statuskartlegging ved oppstart i 2010, regionale og nasjonale læringsarenaer gjennom hele LUK-satsinga, og til slutt en sluttkartlegging ved programmets slutt, høsten 2014.

Oppdragsgiver valgte å gi oppdraget med å gjennomføre disse tre delene til et konsortium bestående av Telemarksforskning og Arbeidsforskningsinstituttet, hvor Telemarksforskning har vært hovedleverandør og ansvarlig overfor oppdragsgiver. Etter at Arbeidsforskningsinstituttets prosjektansvarlige (Henrik Finsrud) sluttet våren 2014 har prosjektet, i samråd med oppdragsgiver, vært fullført av Telemarksforskning.

Lars Ueland Kobro (TF) har sammen med Henrik Finsrud (AFI) og Solveig Svardal (TF) hatt ansvar for planlegging og gjennomføring av alle læringsarenaene. Ola K. Berge og Bent A. Brandtzæg (begge, TF) hadde ansvar for startkartlegginga. Denne rapportens omtaler av startkartlegginga er langt på veg hentet fra Berges rapport. Audun Thorstensen (TF) har hatt ansvar for gjennomføring av kommunesurveyen ved slutten av programmet, og Christian Sørhaug (TF) har gjennomført telefonintervjuene med LUK-kontaktene, også det ved slutten av programperioden. Gunn Kristin Aasen Leikvoll har bidratt ved sammenstillinga av resultatene i den fylkesvise kartlegginga (vedlegg 5).

Vi har hatt et godt og utviklende samarbeid med oppdragsgiver gjennom hele evalueringa. Stor takk til prosjektlederen Tore Vabø og til departementets prosjektansvarlige, først Gerd Slinning, siden Lise Hauge.

Takk også til alle informanter til status- og sluttkartlegging, samt alle som har bidratt til gode og lærende dialoger på alle samlingene.

Bø, 30.06.2015

Solveig Svardal
Prosjektleder

Innhold

Sammendrag	11
1. Bakgrunn	19
1.1 Bakgrunn og mål for LUK-satsinga	19
1.2 Følgeevaluering.....	20
1.3 Leseveiledning for rapporten	21
1.3.1 Rapportens struktur	21
1.3.2 Leseveiledning til tabellene	22
2. Problemstilling og metoder	23
2.1 Problemstilling.....	25
2.2 Indikatorer og datakilder for evaluering av LUK-satsinga	26
2.3 LUK-satsingas resultatindikatorer	27
2.3.1 Flere kommuner er sterke utviklingsaktører og arbeider kontinuerlig med å bygge opp attraktive lokalsamfunn.....	27
2.3.2 Initiativ fra innbyggere, bedrifter, entreprenører, ildsjeler og frivillige organisasjoner er godt integrert i utviklingsarbeidet.	27
2.3.3 Fylkeskommunen har bedre kapasitet og kompetanse til å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling i kommunene.	27
2.3.4 Fylkeskommunen har oversikt over aktuelle utviklingsprogram og kan samordne faglig og økonomisk støtte til kommunene.....	28
2.3.5 Utnyttinga av virkemiddel til lokale utviklingstiltak er mer effektiv.	28
2.4 Forskingsdesign	28
2.5 Start- og sluttkartlegginga.....	29
2.5.1 Kommunesurvey.....	29
2.5.2 Telefonintervjuer	33
2.5.3 Fokusgruppeintervju	34
2.6 Følgeevaluering og prosessveiledning.....	35
2.6.1 Prosessveiledning.....	35
2.6.2 Læringsarenaer.....	35
2.6.3 Om å forske på seg selv	36
3. Startkartlegginga.....	37
3.1 Kort om hovedfunnene	38
3.2 Hvordan vurderte fylkeskommunene seg selv?	39
3.3 Hvordan vurderte fylkeskommunene kommunene?	39
3.4 Hvordan vurderte kommunene seg selv?	40
3.5 Hvordan vurderte kommunene fylkeskommunene?	40
4. Prosess og læring underveis.....	43
4.1 Nasjonale og regionale læringsarenaer	44

4.1.1	Statuskartleggingas implikasjoner for følgeevalueringa	45
4.1.2	Læringsteoretisk grunnlag for LUK	45
4.1.3	Design av læringsarenaer og læringsløp	46
4.1.4	Læring mellom samlingene	48
4.2	LUK-aktiviteter i fylkene	50
4.2.1	Plan og prosess	50
4.2.2	Samordning	53
4.2.3	Prosjektutvikling	55
4.3	Samordning og samhandling	57
4.3.1	Råd om samhandling og samordning	58
4.4	KMDs, KDUs og TFs roller	60
4.4.1	Kommunal- og moderniseringsdepartementets rolle	60
4.4.2	Distriktsenterets rolle	62
4.4.3	Følgeevaluatorenes rolle	62
4.5	Ressurser	64
5.	Sluttkartlegging	67
5.1	Kort om funnene fra sluttkartlegginga	67
5.2	Hvordan vurderer fylkeskommunene seg selv?	68
5.3	Hvordan vurderer fylkeskommunene kommunene?	69
5.4	Hvordan vurderer kommunene seg selv?	70
5.4.1	Sluttkartlegging	70
5.4.2	Endringer mellom oppstart- og sluttkartleggingene	72
5.5	Hvordan vurderer kommunene fylkeskommunene?	74
5.5.1	Sluttkartlegging	74
5.5.2	Endringer mellom oppstart og avslutning	76
5.5.3	Østfold	79
5.5.4	Akershus	81
5.5.5	Hedmark	82
5.5.6	Oppland	84
5.5.7	Buskerud	86
5.5.8	Vestfold	87
5.5.9	Telemark	88
5.5.10	Aust-Agder	89
5.5.11	Vest-Agder	91
5.5.12	Rogaland	92
5.5.13	Hordaland	94
5.5.14	Sogn og Fjordane	95
5.5.15	Møre og Romsdal	97

5.5.16	Sør-Trøndelag	99
5.5.17	Nord-Trøndelag	100
5.5.18	Nordland.....	102
5.5.19	Troms.....	103
5.5.20	Finnmark.....	104
6.	Resultatmål.....	107
6.1	Resultatmål 1: Flere kommuner er sterke utviklingsaktører og arbeider kontinuerlig med å bygge opp attraktive lokalsamfunn	108
6.2	Resultatmål 2: Initiativ fra innbyggere, bedrifter, entreprenører, ildsjeler og frivillige organisasjoner er godt integrerte i utviklingsarbeidet.....	111
6.3	Resultatmål 3: Fylkeskommunene har bedre kapasitet og kompetanse til å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling i kommunene	113
6.4	Resultatmål 4: Fylkeskommunene har oversikt over aktuelle utviklingsprogram og kan samordne faglig og økonomisk støtte til kommunene	115
6.5	Resultatmål 5: Utnyttinga av virkemiddel til lokale utviklingstiltak er mer effektiv..	118
6.6	Samlet vurdering av resultatmålene 1-5	119
7.	Læring og vegen videre	121
7.1	Drøftingstema relatert til LUK-satsingas programteori.....	122
7.2	Resultatmål.....	123
7.2.1	Sluttmaal.....	123
7.2.2	Delmål.....	124
7.3	Noen ytre forklaringsfaktorer.....	126
7.4	Aktiviteter.....	127
7.4.1	LUK-aktiviteter og arbeidsmåter i fylkene	127
7.4.2	Læringsarenaer.....	130
7.4.3	Kontakten mellom fylkene og KMD og Distriktssenteret	132
	Kommunal- og moderniseringsdepartementets rolle	132
	Distriktssenterets rolle	133
7.5	Fylkesvis gjennomgang og drøfting av aktiviteter, utløsende mekanismer og resultater.....	133
7.5.1	Aktiviteter, resultater og mekanismer i fylkene	137
7.5.2	Noen mulige mønstre?	155
7.6	Utløsende mekanismer.....	160
7.6.1	Samhandling og samordning	160
7.6.2	Forankring og fortøying	161
7.6.3	Fra prosjekt til etablering av varig arbeidsform.....	161
7.6.4	Behovstilpasset læring og erfaringsutveksling med tillitsbasert læringsmiljø.	161
7.6.5	Tillitsfulle partnerskap mellom nasjonalt nivå og fylkene.....	162
7.6.6	Økonomiske virkemidler.....	163
7.7	Look to LUK: Noen suksessfaktorer.....	165

7.7.1	LUK-aktiviteter i fylkene / LUK-arbeidsmåter	165
7.7.2	Læringsarenaer.....	168
7.7.3	Kontakt mellom fylkene og nasjonalt nivå	168
7.8	Noen råd på veien.....	169
Referanser		173

Vedlegg	175
----------------------	------------

Vedlegg 1:	Spørreskjema til kommunene
Vedlegg 2:	Intervjuguide for telefonintervju med LUK-kontaktene
Vedlegg 3:	Opplegg for fokusgruppe
Vedlegg 4:	Resultatmål, indikatorer og datakilder for resultatvurdering
Vedlegg 5:	Fylkesvise resultater fra sluttkartlegginga

Figurer og tabeller

Figur 1. Resultatmål for LUK-satsinga.....	20
Figur 2. Følgeevalueringas tre deler med tilhørende formål.....	21
Figur 3. Oppbygging av rapporten.....	22
Figur 4. Fargeskala for tabeller.	22
Figur 5. Mal for programteori.	24
Figur 6. Programteori for LUK-satsinga. Utviklet av Telemarksforskning.	25
Figur 7. Forskningsdesign.	29
Figur 8. Oppsummering av statuskartlegginga av LUK. Hvordan fylkeskommunene og kommunene vurderer henholdsvis seg selv og hverandre.	39
Figur 9. Fem filmer om samhandling og samordning. Fra Distriktssenterets hjemmesider.	59
Figur 10. Skjematisk oppsett av ni ulike rollefelt, skapt av status (vertikalt) og forventninger om ulike oppgaver (horisontalt).	60
Figur 11. Oppsummering av sluttkartlegginga av LUK. Hvordan fylkeskommunene og kommunene vurderer henholdsvis seg selv og den andre parten.	68
Figur 12. Resultatmål 1. Diagram som viser utvikling fra oppstart til avslutning av LUK-satsinga. Skala 1-6.....	108
Figur 13. Resultatmål 2. Diagram som viser utvikling fra oppstart til avslutning av LUK-satsinga. Skala 1-6.....	111
Figur 14. Resultatmål 3. Diagram som viser utvikling fra oppstart til avslutning av LUK-satsinga. Skala 1-6.....	113
Figur 15. Resultatmål 4. Diagram som viser utvikling fra oppstart til avslutning av LUK-satsinga. Skala 1-6.....	115
Figur 16. Resultatmål 5. Diagram som viser utvikling fra oppstart til avslutning av LUK-satsinga. Skala 1-6.....	118
Figur 17. Samlet vurdering av LUK-satsingas fem resultatmål. Skala 3-4, vurderingene er gjort i forhold til en skala fra 1-6.	120
Figur 18. Analysetema relatert til elementene i programteorien for LUK.	122

Tabell 1. Indikatorer og datakilder for evaluering av LUK-satsinga.	26
Tabell 2. Fylkene fordelt på ulike LUK-strategier.	30
Tabell 3. Inndeling av kommunene etter folketall.	31
Tabell 4. Svarprosent fordelt på fylke og landet for oppstartkartlegginga og sluttkartlegginga.	31
Tabell 5. Antall kommuner i de ulike fylkene, hvor mange som svarte på sluttkartlegginga i 2014 og hvor mange som svarte både i 2010 og 2014.	32
Tabell 6. Oversikt over inndeling i regionale læringsarenaer.	44
Tabell 7. Oversikt over følgeevalueringas 21 læringsarenaer med faglig hovedtema.	47
Tabell 8. De viktigste samordningsutfordringene og -tiltakene fylkene rapporterte inn på årlige telefonintervju.	58
Tabell 9. Bevilgninger til LUK-aktiviteter i fylkene 2010-2014. Angitt i NOK. Kilde: KMD.	64
Tabell 10. Fylkenes midler til regional utvikling 2014 (Programkategori 13.50. Kap. 551, post 60), Objektiv ramme) sammenstilt med bevilgning til LUK (Programkategori 13.50. Kap. 552, post 62). Høyre kolonne viser hvor stor andel LUK-midlene utgjør relatert til øvrige midler til regional utvikling. Kilde: KMD.	65
Tabell 11. Kommunenes egenvurdering. Gjennomsnitt for landet, ulik kommunestørrelse, ulik LUK-strategi og om det har vært LUK-prosjekt i kommunen. Vurderingsskala fra 1-6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.	71
Tabell 12. Kommunenes egenvurdering. Endring fra oppstartkartlegging til sluttkartlegging. Gjennomsnitt for landet.	73
Tabell 13. Kommunenes egenvurdering. Endring fra oppstartkartlegging til sluttkartlegging. Gjennomsnitt for landet og ulike kommunestørrelser.	74
Tabell 14. Kommunenes vurdering av fylkeskommunene høsten 2014. Gjennomsnitt for landet, ulik kommunestørrelse, ulik LUK-strategi og om det har vært LUK-prosjekt i kommunen. Vurderingsskala fra 1-6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.	76
Tabell 15. Kommunenes vurdering av fylkeskommunene. Endring fra oppstartkartlegging til sluttkartlegging. Gjennomsnitt for hele landet.	77
Tabell 16. Kommunenes vurdering av fylkeskommunene. Endring fra oppstartkartlegging til sluttkartlegging. Gjennomsnitt for landet og ulike kommunestørrelser.	78
Tabell 17. Indikatorer og datakilder for vurdering av måloppnåelse for resultatmål 1.	110
Tabell 18. Indikatorer og datakilder for vurdering av måloppnåelse for resultatmål 2.	112
Tabell 19. Indikatorer og datakilder for vurdering av måloppnåelse for resultatmål 3.	114
Tabell 20. Indikatorer og datakilder for vurdering av måloppnåelse for resultatmål 4.	117
Tabell 21. Indikatorer og datakilder for vurdering av måloppnåelse for resultatmål 5.	119
Tabell 22. Endringsanalyse. Hovedmønstre i forskjellene mellom fylkene, sortert etter fylkenes ulike LUK-strategier. PP=plan og prosess, S=samordning, P=prosjektutvikling. Kilder: Se vedlegg 5.	128
Tabell 23. Kilder til endringsanalyse som viser hovedmønstre i forskjellene mellom kommunene.	129
Tabell 24. Endringsanalyse. Hovedmønstre i forskjellene mellom fylkene. Kilder: Se vedlegg 5.	134
Tabell 25. Kilder til endringsanalyse som viser hovedmønstre i forskjellene mellom kommunene.	135
Tabell 26. Sammenheng mellom aktiviteter i fylkene resultatmål ift. ulike målgrupper, samt mulige mekanismer som bidrar til det blir resultater.	159
Tabell 27. Endringsanalyse. Hovedmønstre i forskjellene mellom fylkene, sortert i forhold til LUK-midlenes andel av regionale utviklingsmidler i fylket. Kilder: Se vedlegg 5.	164
Tabell 28. De identifiserte suksessfaktorene relatert til strukturen i programteorien.	165

Sammendrag

BAKGRUNN OG MÅL FOR SATSINGA

Den femårige satsinga LUK (Lokal samfunnsutvikling i kommunene) ble etablert i 2010 av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), daværende Kommunal- og regionaldepartementet, for å bidra til å styrke fylkeskommunens rolle som aktiv rådgiver og støttespiller for kommuner med utviklingsbehov, med siktemål å heve utviklingskompetanse og bevissthet i kommunene, med følgende resultatmål:

1. Flere kommuner er sterke utviklingsaktører og arbeider kontinuerlig med å bygge opp attraktive lokalsamfunn.
2. Initiativ fra innbyggere, bedrifter, entreprenører, ildsjeler og frivillige organisasjoner er godt integrerte i utviklingsarbeidet.
3. Fylkeskommunene har bedre kapasitet og kompetanse til å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling i kommunene.
4. Fylkeskommunene har oversikt over aktuelle utviklingsprogram og kan samordne faglig og økonomisk støtte til kommunene.
5. Utnyttinga av virkemiddel til lokale utviklingstiltak er mer effektiv.

LUK-satsinga ble etablert basert på en antagelse om at fylkeskommunenes rolle som aktiv rådgiver og støttespiller for kommuner med utviklingsbehov ville styrkes gjennom fylkenes egendefinerte LUK-aktiviteter, samhandling med KMD og Distriktssenteret, samt deltakelse på kunnskapsbaserte fasiliterte læringsarenaer. Den samlede innsatsen rettet mot fylkeskommunene skulle så føre til resultater ute i kommunene

Årlige bevilgninger til satsinga har vært 30 millioner kroner. Til sammen er 141 millioner kroner brukt til ulike aktiviteter i fylkene i programperioden. Det har i hele innretninga og gjennomføringa av programmet vært sentralt at fylkene selv skulle prioritere innsatsen på den måten fylket, eventuelt i samråd med kommunene, mente best svarte på de utfordringene det enkelte fylket sto overfor. Denne arbeidsmåten ble etablert allerede i initieringsfasen av satsinga, og fylkene ble trukket inn i nær dialog for å utforme programmet.

Dette nedenfra-opp-perspektivet som KMD etablerte tidlig i programmet, får utelukkende gode vurderinger fra fylkene.

FØLGEEVALUERING

For å øke effekten av satsinga ble det satt i gang følgeevaluering. Formålet var tredelt:

- 1) Å kartlegge fylkeskommunenes og kommunenes arbeid med å utvikle attraktive lokalsamfunn
- 2) Å foreta en resultatevaluering av satsinga i sluttfasen
- 3) Å formidle kunnskap og veilede deltagerne underveis i satsinga

Følgeevalueringa har som følge av dette hatt tre deler; En startkartlegging ved oppstart høsten 2010, en sluttkartlegging ved slutten høsten 2014, og en omfattende prosessveiledning underveis, med gjennomføring av tilsammen 21 nasjonale og regionale læringsarenaer.

I denne sluttrapporten presenterer vi funn fra start- og sluttkartlegginga, vi dokumenterer og analyserer ulike aktiviteter og vi vurderer hvilke faktorer (mekanismer) som ser ut til å ha vært utløsende i forhold til om satsinga har nådd sine forhåndsdefinerte fem resultatmål.

Det er stor usikkerhet knyttet til funna. Selv om både start- og sluttkartlegginga hadde en svarprosent på over 50 % av kommunene i landet, registrerer vi både variasjon i svarprosent mellom fylkene (fra 33 til 67 %), og at det til en viss grad er andre kommuner som svarte ved sluttkartlegginga enn de som svarte ved startkartlegginga. 40 % av de som svarte på sluttkartlegginga var

nye. I tillegg er det usikkerhet knyttet til at det kan ha vært ulike personer som har svart ved de to spørreundersøkelsene. Vi har testet i hvilken grad det er signifikante fylkesvise forskjeller i utviklinga fra første til andre kartlegging, og også korrigert for svarverdi i startkartlegginga. I forhold til medianen er det bare tre fylker som har en signifikant forbedring, mens ett fylke har en signifikant negativ utvikling.

Tilsvarende tester for kommunenes vurdering av egen utvikling viser sterkt signifikant positiv utvikling for ett fylke, svakt signifikant negativ utvikling for ett fylke og sterkt signifikant negativ utvikling for ett fylke, når vi også tar hensyn til svarverdiene i startkartlegginga.

Når det gjelder telefonintervju av LUK-kontakter, er disse dataenes usikkerhet først og fremst knyttet til utskiftinger av informanter fra start- til sluttkartlegging. Forskjellene mellom fylkene kan derfor også være påvirket av ulik erfaring med og kjennskap til LUK-programmet hos informantene.

Drøftingene som blir gjort i denne rapporten er altså ikke særlig godt egnet til å sammenlikne fylkene med sikkerhet, men mer til å kunne drøfte status og utfordringer i hvert enkelt fylke, og løfte fram mulige spor av sammenhenger mellom aktiviteter og resultater.

Når vi sammenlikner status for landet under ett ved start og slutt, vil dataene være tilfredsstillende.

SAMLA RESULTATOPPNÅELSE FOR RESULTATMÅLENE

Våre funn viser moderat til god måloppnåelse for de fem resultatmålene, som alle var definert av oppdragsgiver før programstart:

1. Flere kommuner er blitt sterkere utviklingsaktører og arbeider kontinuerlig med å bygge opp attraktive lokalsamfunn.
2. Initiativ fra innbyggere, bedrifter, entreprenører, ildsjeler og frivillige organisasjoner er godt integrerte i utviklingsarbeidet, og til en viss grad har blitt bedret i løpet av perioden LUK-satsinga har pågått, men det har blitt nedtonet i en del kommuner.
3. Fylkeskommunene har bedre kompetanse, men ikke bedre kapasitet til å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling i kommunene.
4. Fylkeskommunene bare i liten grad har fått bedre oversikt over aktuelle utviklingsprogram og kan samordne faglig og økonomisk støtte til kommunene. Flere kommuner påpeker at samhandlinga og samarbeidet mellom kommunen og fylkeskommunen i forhold til utvikling av attraktive lokalsamfunn har et stort forbedringspotensial.
5. Det er vanskelig å fastslå om de virkemidlene som forefinnes for lokale utviklingstiltak utnyttes mer effektivt i dag.

FYLKESKOMMUNEPERSPEKTIVET OG KOMMUNEPERSPEKTIVET

Satsinga har hatt to målgrupper. Innsatsen i LUK-satsinga har vært retta mot fylkeskommunene, men resultatene skulle komme ute i kommunene.

Tar vi utgangspunkt i disse målgruppens ulike perspektiver, registrerer vi også endringer fra LUK-satsingas startkartlegging til sluttkartlegginga, både når det gjelder fylkeskommunenes og kommunenes syn på seg selv og hverandre.

Fylkeskommuneperspektivet:

- ◆ Når fylkeskommunene vurderer seg selv, peker de fortsatt på samordning internt og samhandling eksternt som den største utfordringa, men de mener de er blitt mye bedre, og at de i større grad forstår verdien av samordning og samhandling.
- ◆ Når fylkeskommunene vurderer kommunene, peker de fortsatt på manglende kapasitet, men mindre på manglende kompetanse til planstrategiarbeidet enn de gjorde ved oppstart.

Kommuneperspektivet:

- ◆ Når kommunene vurderer fylkeskommunene, peker de fortsatt på samordning og bevissthet rundt rolla som utviklingsaktør som de viktigste utfordringene. Det er en svak tendens til at samhandlinga og samarbeidet mellom kommunene og fylkeskommunene vurderes å ha større eller like stort, forbedringspotensial som før LUK-satsinga startet opp. I enkelte fylker mener kommunene at fylkeskommunene har blitt dårligere på dette feltet.
- ◆ Når kommunene vurderer seg selv, mener de at de har fått bedre kompetanse, men ikke bedre kapasitet til lokal samfunnsutvikling i perioden. Mål og strategier for utvikling av attraktive lokalsamfunn mener de i større grad er forankret i planer.

Noen av disse resultatene tilskriver vi LUK, andre kan like gjerne være resultat av tunge politiske og organisatoriske endringer som har foregått i samfunnet parallelt med LUK. Vi drøfter også muligheten av at forventningene til fylkeskommunene som regional utviklingsaktør med stort samhandlings- og samordningsansvar har økt, samtidig som de har fått mindre ressurser å rutte med, og at dette misforholdet kan ha gjort at flere kommuner mener at fylkeskommunene har et enda større forbedringspotensial i dag enn ved oppstart.

Vi kan også identifisere de fylkene som gjør det ekstra godt eller ekstra dårlig samla sett ved å gjøre en samla vurdering av kommuneperspektivet (hvordan kommunene vurderer seg selv og fylkeskommunen) og fylkeskommuneperspektivet (hvordan fylkeskommunene vurderer seg selv og kommunene).

Vi finner at Vestfold er det fylket som totalt sett er vurdert å ha best resultater når vi ser fylkeskommune- og kommuneperspektivet i sammenheng. Men også Møre- og Romsdal og Sør-Trøndelag skiller seg ut. I andre enden av skalaen finner vi Buskerud og Vest-Agder.

MULIGE SAMMENHENDER MELLOM AKTIVITETER OG RESULTATMÅL I FYLKENE

Går vi gjennom drøftinga av de fylkesvise resultatene og prøver å sortere dem etter ulik grad av måloppnåelse for de enkelte resultatmålene, kan vi skape oss et bilde av hva de som har fått best og dårligst resultater har gjort, og trekke fram noen mekanismer som virker.

Resultatmål 1

Forsøker vi å rangere fylkene etter hvordan de, totalt sett for alle datakildene, oppfyller resultatmål 1, finner vi at Vestfold og Møre og Romsdal skiller seg ut. Hva kan vi lære av dem?

Fra Vestfold trekker vi fram at fylkeskommunen har lagt vekt på å bruke LUK-satsinga til å komme i samhandlingsposisjon med kommunene ved å involvere seg i pågående prosjekter. De har tilbydd læringsnettverk mellom kommunene og prosjektovergrepene kompetanse. I tillegg har de tilbydd kurs i prosessledelse for alle kommunene. Vestfold har også vært det fylket som klarest har snakket om at LUK måtte bidra til intern læring og at den aktive måten å samhandle med kommunene måtte forankres i organisasjonen slik at den kan overleve LUK.

Fra Møre og Romsdal trekker vi fram den systematiske jobbinga mot kommunene innledningsvis i programmet, med formål å skaffe informasjon om utfordringene kommunene sto overfor. De reiste ut og besøkte alle kommunene, og la derigjennom muligens grunnlaget for et godt samhandlingsklima. Senere gjennomført de foresightprosesser for å etablere en felles forståelse av hvilken framtid de alle skulle jobbe i retning av. I tillegg har de stilt en del av de øvrige regionale utviklingsmidlene til disposisjon for søknader fra kommuner og næringsaktører innenfor rammen av LUK. Videre har fylkeskommunen prioritert intern samordning for å kunne framstå samlet ute i kommunene.

Og hva kan vi lære av dem som ligger i andre enden av lista?

Rogaland kom seint i gang, og har bare i liten grad rukket å sette i gang læringsarenaer som kan sørge for læring fra de tre casene ut til de øvrige kommunene. Nordland peker på at noe av forklaringa til de svake resultatene for kommunene kan skyldes reduksjoner i de regionale utviklingsmidlene, og at kutt blir særlig synlige i et fylke som har så store rammer.

Et fylkesovergripende forklaringstema kan også være endringer i organisering og oppgavefordeling som gjør at kommunene de siste årene har fått mindre kapasitet til å drive med utvikling som følge av store byrder knyttet til tjenesteproduksjon.

Resultatmål 2

Forsøker vi å rangere fylkene etter hvordan de, totalt sett for alle datakildene, oppfyller resultatmål 2, finner vi at Aust-Agder og Sogn og Fjordane skiller seg ut. Hva kan vi lære av dem?

Sogn og Fjordane har hatt en tydelig prioritering av å bygge opp frivillige lag og organisasjoner slik at de skal kunne delta i lokale utviklingsprosesser i større grad. Dette kan, sammen med at de har etablert interne rutiner og systematisk samarbeid med kommunene om strategisk planlegging gjennom kommuneplanens samfunnsdel og arbeid med planstrategier, ha styrket evnen til å mobilisere og involvere. Et ytterlige læringspunkt er knyttet til tilbudet kommunene har fått om prosessledelse fra fylkeskommunen, og det nedenfra-opp-perspektivet metoden har bygget på.

Aust-Agder har fulgt opp relativt mange stedsutviklingsprosjekter, hvor det har vært fokus på involvering av et bredt sett av aktører.

Og hva kan vi lære av dem som ligger i andre enden av lista (Hordaland, Vest-Agder og Nord-Trøndelag)?

Vest-Agder har hatt lite direkte fokus på mobilisering i kommunene, og de store prosjektene (Bygningsvernssenteret i Flekkefjord og De historiske byene) har heller ikke hatt sterk grad av mobilisering, men noe involvering.

Når det gjelder Hordaland, har vi i drøftingene stilt spørsmål om de, på tross av flere prosjekter og læringsinitiativer, ikke har greid å skape et tilstrekkelig godt klima for involvering og mobilisering, eller at formen ikke har ført til handling.

Nord-Trøndelag har ikke hatt særskilte LUK-aktiviteter rettet mot mobilisering og involvering av lokale aktører. De har imidlertid for eksempel hatt kompetansehevingstiltak for næringskonsulentene, men enten har de ikke fokusert på mobilisering og involvering, eller så har denne kunnskapen ikke materialisert seg i praksis.

Resultatmål 3

Forsøker vi å rangere fylkene etter hvordan de, totalt sett for alle datakildene, oppfyller resultatmål 3 finner vi at Vestfold, Troms, Hordaland og Møre og Romsdal skiller seg ut. Hva kan vi lære av dem?

Vi har allerede trekt fram noen læringspunkt fra Vestfold knyttet til resultatmål 1. De samme gjelder seg gjeldende i forhold til resultatmål 3; systematisk arbeid med prosjektovergripende kompetansedeling, samt en sterk bevissthet og forståelse i fylkeskommunen av deres rolle her.

I Hordaland har samordningen av interne ressurser i fylkeskommunen, samt samhandlingen i det regionale partnerskapet betydd at de også gjennom hele LUK-perioden har sett virkemidlene de har hatt til lokale utviklingstiltak i sammenheng.

Og hva kan vi lære av dem som ligger i andre enden av lista (Rogaland og Finnmark)?

Her må nok svaret være så enkelt som at de ikke har hatt noen tiltak som er satt i verk med det som mål, da kan vi ikke vente resultater. Altså skal vi oppnå mer effektiv utnytting av virkemidlene, må dette også settes på dagsorden, og også gjelde mer enn de avgrensede midlene til LUK-satsinga.

Resultatmål 4

Forsøker vi å rangere fylkene etter hvordan de, totalt sett for alle datakildene, oppfyller resultatmål 4, finner vi at Akershus skiller seg ut. Hva kan vi lære av dem?

Akershus har gjennom hele satsinga prioritert å være tilstede på allerede eksisterende fora hvor samfunnsutvikling står på dagsorden (planforum, byforum og regionale nettverk). De har utviklet en ny statistikkbank som kommunene kan bruke som kunnskaps- og analysegrunnlag ved planlegging, og kommunene er kurset i for å kunne forstå og anvende dataene. I Akershus kan det se ut som denne klare styrkinga av allerede eksisterende arbeid gjør at de har styrket seg som regional utviklingsaktør, og at de gjennom statistikkbankarbeidet oppfattes som seriøse og kompetente. Gjennom å styrke den interne samordninga har de oppnådd ekstern samhandling, og de hevder også at slik samordning er nøkkel til samhandling eksternt.

Og hva kan vi lære av dem som ligger i andre enden av lista (Nord-Trøndelag og Finnmark)?

For Nord-Trøndelag har vi tidligere pekt på at de muligens skårer dårlig på dette resultatmålet, til tross for at de ved oppstartkartlegginga ble trekt fram som eksempelfylke hvor det regionale partnerskapet fungerte godt og med fornøyde kommuner, kanskje ikke har evnet å fornye seg. Samtidig har de skapt forventninger ute om at de skulle kunne bli enda bedre.

Finnmarks største problem er nok knyttet til kontinuitet. Hyppig skifte av medarbeidere gjør det også vanskelig å beholde en posisjon i egen organisasjon, og ikke minst å få til samordning internt som er nødvendig for samhandling eksternt.

Resultatmål 5

Forsøker vi å rangere fylkene etter hvordan de, totalt sett for alle datakildene, oppfyller resultatmål 5, finner vi at Sør-Trøndelag skiller seg ut. Hva kan vi lære av dem?

Det er vanskelig å identifisere aktiviteter som kan ha direkte innvirkning på resultatmålet, både fordi dette er et resultatmål som virker mot begge målgruppene, og fordi det henger sammen med begge målgruppens evne til samordning.

Vi kan derfor anta at de aktivitetene som bidrar til samordning og samhandling både av kompetanse og ressurser ellers, bidrar positivt her, og tilsvarende at de aktivitetene og mekanismene vi har identifisert som utfordringer for fylkene som ligger nederst på lista, vil gjelde også for dette resultatmålet.

Utover å evaluere resultatmålene har vi lagt opp til en realistisk evaluering, og med utgangspunkt i en programteori for LUK studert hva som har skjedd i perioden (ulike aktiviteter og arbeidsmåter), om fylkeskommunene har endret sin måte å jobbe med lokal samfunnsutvikling på og eventuelt hva (hvilke mekanismer) som har utløst disse resultatene og endringene.

SAMLET OPPSUMMERING AV FUNN

Når vi vurderer resultatene samlet, kan vi trekke fram følgende funn:

- ◆ LUK-aktiviteter
 - Evne til å fange opp og forstå hva som er de reelle utfordringene ute i kommunene, og deretter gi kommunene, eventuelt regionene, handlingsrom og tillit til at de kan løse disse utfordringene, synes å ha vært viktig.
 - Det handler også om å forstå hvordan kommuner med særlige utfordringer knyttet til kapasitet og kompetanse kan utvikle seg på dette området, fortrinnsvis i et samspill eller samarbeid med fylkeskommunen, regionene eller andre kommuner.
- ◆ Samhandling og samordning
 - Hovedfunnet fra startkartlegginga viser at de fylkeskommunene som er best på samhandling og samordning også kan vise til best resultater av sin innsats. De har også de mest fornøyde kommunene. Dette funnet står seg også i sluttkartlegginga. Systematisk arbeid med samordning, internt i fylkeskommunen, og samhandling i det regionale partnerskapet gir resultater.

-
- ◆ Forankring og fortøyning
 - Forankring og fortøyning henger nøye sammen med samhandling og samordning. Vi ser gode resultater både i de fylkene som har jobbet systematisk med fortøyning (oppover) og forankring (nedover). Særlig har fortøyning vært kritisk i mange fylker, og LUK-satsinga har ikke kommet skikkelig i gang før politisk og administrativ ledelse har kommet på banen.
 - ◆ Fra prosjekt til varig arbeidsform
 - Noen fylker har skilt seg tidlig ut ved at de har hatt sterkt fokus på å gjøre LUK-satsinga om fra å være et prosjekt, eller en kortvarig satsing, til å bruke satsinga til å etablere varige strukturer og nye arbeidsformer.
 - Dette har også vært viktig for å styrke planstrategiarbeidet, og for å utvikle fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør.
 - ◆ Økonomiske virkemidler
 - Nivået på de økonomiske bevilgningene synes ikke å vært utløsende for noen resultater, hvis vi ser bort fra de fylkeskommunene som ligger utenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Likevel har midlene vært utløsende for aktiviteter som ellers ikke ville blitt utført, eller de har bidratt til å bygge opp under eller forsterke andre virkemidler.
 - ◆ Læringsarenaer og læringsklima
 - De sentralt initierte regionale og nasjonale læringsarenaene blir gjennomgående framhevet som nyttige. Arenaene har gitt anledninger for deltakerne til å reflektere og sammen utvikle ny kunnskap i fellesskap snarere enn å kopiere hverandres ideer.
 - Også regionalt tilrettelagte kurs og læringsarenaer får gjennomgående positiv vurdering.
 - ◆ Departementet og fylkeskommunene
 - Måten departementet har utøvet sin rolle overfor fylkeskommunene får jevnt over gode vurderinger. Både måten programmet ble initiert på, og måten departementets prosjektleder har evnet å skape tillit og forståelse, særlig i de fylkene som har hatt behov for ekstra oppfølging, blir trukket fram. Departementet eksponerer en rolleforståelse som er rettet inn mot at fylkene og departementet er likeverdige partnere i et felles oppdrag om å få til regional utvikling. En slik rolleutøvelse har hatt positiv effekt.
 - Nedenfra-opp-perspektivet som ligger til grunn for denne innretninga har gjort at fylkene har kunnet ta i bruk egen kompetanse om lokale utfordringer og gjøre mer treffsikre prioriteringer av tiltak.
 - ◆ Fylkeskommunene og kommunene
 - Ikke alle fylkeskommuner har evnet like godt å få sette det samme nedenfra-opp-perspektivet ut i livet i eget fylke.
 - Kommunene, samla sett for hele landet, er mindre fornøyd med fylkeskommunene enn de var før oppstarten av programmet. Dette kan ha sammenheng blant annet med at det er skapt nye og høyere forventninger til fylkeskommunene, men også at det har skjedd mange andre reformer og endringer som kan ha påvirket resultatet.
 - Den praksisnære læringa som har foregått ute i fylkene og mellom fylkeskommunene og kommunene er kanskje den viktigste læringa som har foregått i satsinga. Den har vært tett integrert med både de nasjonalt og de regionalt initiert læringsarenaene. Det er langt på veg denne læringa som nå blir evaluert.

RÅD PÅ VEGEN VIDERE

Til slutt i evalueringa er vi av oppdragsgiver bedt om å gi noen råd om veien videre:

I framtida bør det stilles krav om at samfunnsutviklingsprosjekter skal bygge på **kunnskap**, så langt det foreligger slik kunnskap, og at det legges til rette for kunnskapsdeling og læring innenfor og mellom prosjekter. Videre må det etableres nysgjerrige, utforskende, tillitsfulle, **samordnende og samhandlende lokale prosesser** hvor man åpner seg for andres bidrag i et samspill. Utvikling og innovasjon foregår lettest i tillitsfulle nettverk. Og endelig virker det som et godt råd å minne om verdien av både **forankring og fortøyning**. Forankring hos brukerne og den såkalte grasrota, og fortøyning hos politiske, administrative og faglige organer som både kan og skal styre samfunnsutviklinga i ønsket retning.

- ◆ Til departementet:
 - Fortsett den utviklende samhandlinga med fylkeskommunene, hvor de behandles og kommuniseres med som likeverdige partnere i arbeidet med å utvikle attraktive lokal-samfunn og verdiskaping landet rundt.
 - Sørg for å koble framtidige satsinger til kunnskapsbaserte fasiliterte læringsarenaer med rom for å utvikle deltakernes innovasjons- og endringskompetanse i dialogbaserte formater.
- ◆ Til fylkeskommunene:
 - Fortsett innsatsen med å utvikle en kultur for samhandling og samordning.
 - Sørg for at arbeidet med fortøyning og forankring er en kontinuerlig prosess.
 - Etabler varige arbeidsformer og arbeidsvaner som styrker rollen som regional utviklingsaktør, let etter arbeidsformer som trekker dette i retning av å bli en regional innovasjonsaktør.
- ◆ Til kommunene:
 - Samarbeid på tvers av kommunegrenser for å utvikle kompetanse, særlig innenfor plan- og utviklingsoppgaver.
 - Still krav til fylkeskommunene om at de skal samordne seg i sin kontakt og innsats overfor kommunene.
 - Skap arenaer og arbeidsrom, være raus overfor ildsjeler. Gi dem handlingsrom og vær forsiktige med å lage «systemer» for dem, der de lett kan miste sin karakteristiske «drive» og hvor de lett brenner ut.

DATAKILDER

Evaluerings- og analysene er basert på følgende datakilder:

- ◆ Spørreundersøkelse til alle landets kommuner ved starten (høsten 2010) og slutten (høsten 2014) av satsinga
- ◆ Telefonintervju med LUK-koordinatorene i fylkeskommunene ved starten (høsten 2010) og slutten (høsten 2014) av satsinga
- ◆ Fokusgruppeintervju med utvalgte kommuner ved slutten av satsinga (høsten 2014)
- ◆ Årlige korte telefonintervju med LUK-koordinatorene i fylkeskommunene
- ◆ Dokumentstudier
- ◆ Egne notater etter referansegruppemøter, ressursgruppemøter og læringsarenaer

1. Bakgrunn

Den femårige satsinga LUK (Lokal samfunnsutvikling i kommunene) ble etablert for å bidra til å styrke fylkeskommunens rolle som aktiv rådgiver og støttespiller for kommuner med utviklingsbehov, med siktemål å heve utviklingskompetanse og bevissthet i kommunene.

Dette kapittelet gjør rede for satsingas mål og hovedinnretning.



1.1 Bakgrunn og mål for LUK-satsinga

I St. meld. nr. 25 (2008-2009) Lokal vekstkraft og framtidstro, ble aktivt lokalt utviklingsarbeid og utvikling av attraktive lokalsamfunn i kommunene løfta fram som viktig for å nå hovedmålet i distrikts- og regionalpolitikken. Kommunene fikk ei nøkkelrolle når det gjaldt å utvikle attraktive lokalsamfunn, enten det gjaldt arbeidsplasser, infrastruktur, tjenestetilbud, gode bo- og sentrumsområder, fritidstilbud, inkludering av tilflyttere, eller å bringe fram ressurser i innbyggerne.

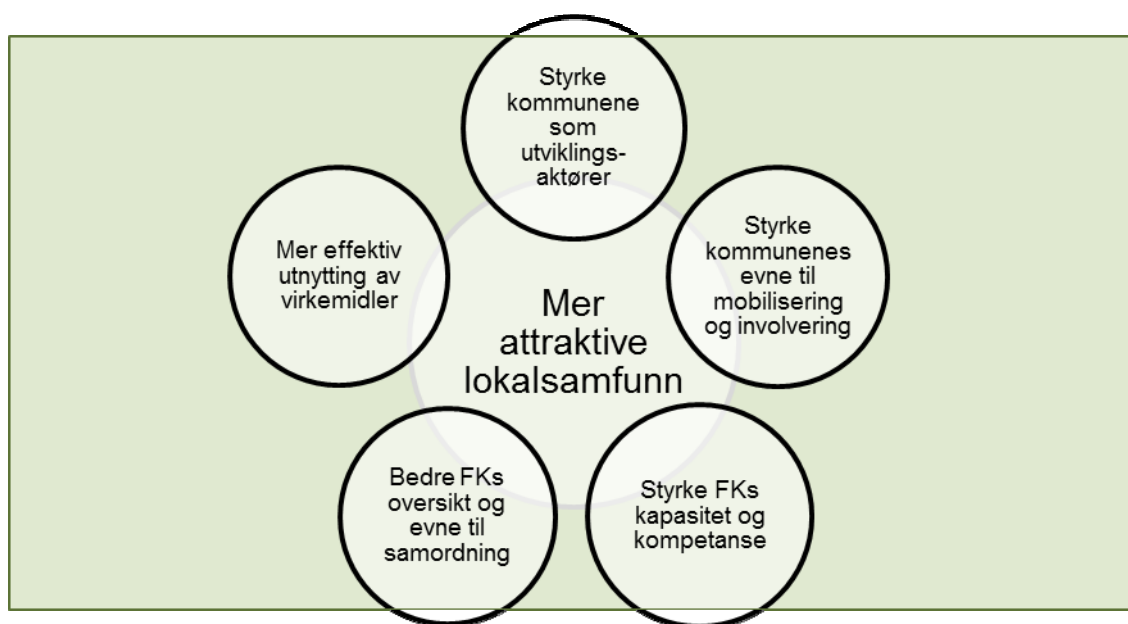
For å nå dette målet etablerte KRD i 2009 satsinga Lokal samfunnsutvikling i kommunene (LUK). Satsinga startet opp i 2010 og har pågått i 5 år når den avsluttes våren 2015.

Den ble etablert for å møte utfordringene knytta til manglende kapasitet og kompetanse i kommunene når det gjelder samfunnsutviklingsarbeid, men også for å bøte på svak samordning av program og tiltak lokalt, regionalt og nasjonalt.

Satsinga skulle altså heve utviklingskompetanse og bevissthet i kommunene. For å møte kapasitets- og kompetansebehov i kommunene, skulle satsinga bidra til å styrke fylkeskommunens rolle som aktiv rådgiver og støttespiller for kommuner med utviklingsbehov. Resultatmål (KRD 2010) for satsinga har vært:

1. Flere kommuner er sterke utviklingsaktører og arbeider kontinuerlig med å bygge opp attraktive lokalsamfunn.
2. Initiativ fra innbyggere, bedrifter, entreprenører, ildsjeler og frivillige organisasjoner er godt integrert i utviklingsarbeidet.
3. Fylkeskommunene har bedre kapasitet og kompetanse til å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling i kommunene.
4. Fylkeskommunene har oversikt over aktuelle utviklingsprogram og kan samordne faglig og økonomisk støtte til kommunene.
5. Utnyttinga av virkemiddel til lokale utviklingstiltak er mer effektiv.

To av resultatmålene (1 og 2) er knytta til kommunene, to til fylkeskommunene (3 og 4), og ett til begge nivåene.



Figur 1. Resultatmål for LUK-satsinga.

LUK retter seg, som vi ser, mot fylkeskommunene, mens resultatene skal avtegne seg i kommunene.

Med LUK-satsinga introduserte departementet ei ny arbeidsform. Før programmet ble satt i gang, inviterte departementet alle fylkeskommunene til en felles dialog i en egen workshop, høsten 2009. «Kraften i LUK kommer nedenfra», heter det i et punkt i referatet fra dette verkstedet (Brockett 2009). Utviklinga må foregå nedenfra og opp, skreddersydd og fleksibel, framheves det. Denne prosessen resulterte derfor i at fylkeskommunene fikk relativt frie tøyler til å innrette LUK-satsinga i sitt fylke, slik at spesifikke lokale og regionale utfordringer knytta til LUK-satsingas mål i hvert enkelt fylke og lokalsamfunn kunne nås.

Med unntak av Oslo takket alle landets fylker ja, til å være med på satsinga.

1.2 Følgeevaluering

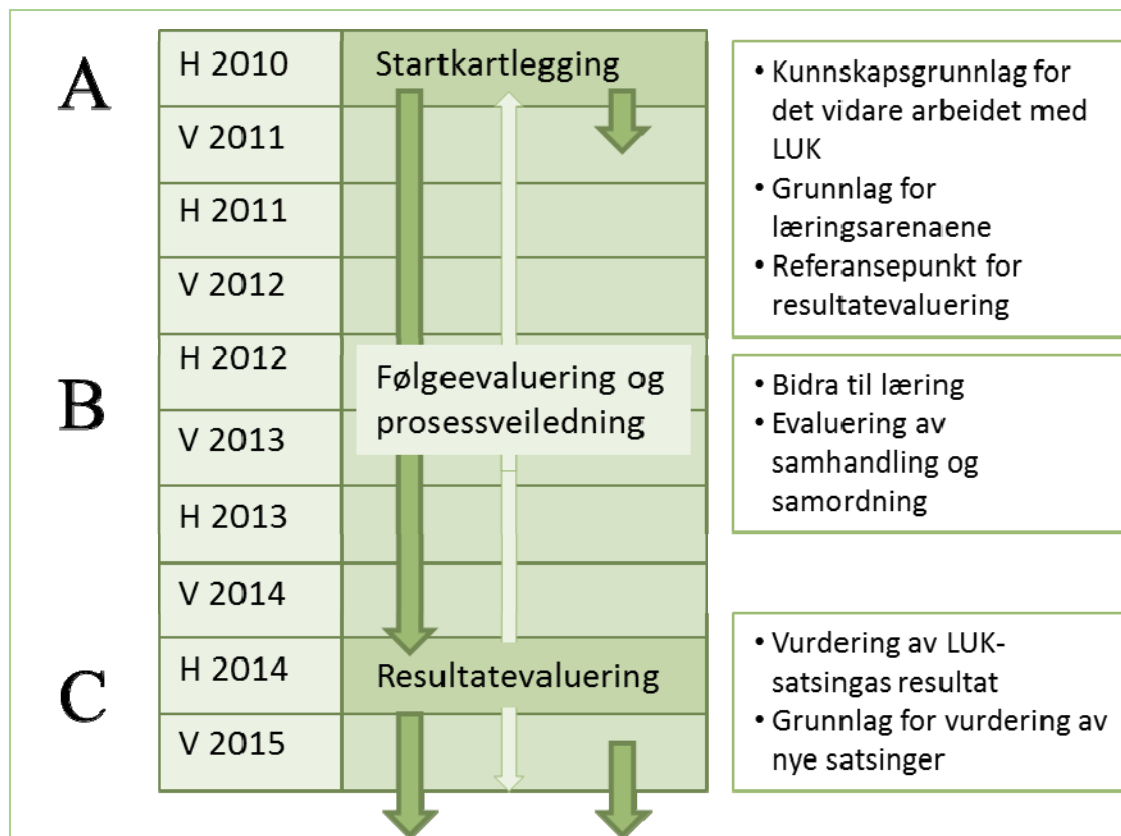
For å bidra til å utvikle LUK, og gjøre effekten av satsinga best mulig, ble det satt i gang evaluering knytta til programmet. Formålet var tredelt:

- 1) Å kartlegge fylkeskommunenes og kommunenes arbeid med å utvikle attraktive lokalsamfunn
- 2) Resultatevaluering av satsinga i slutfasen av den
- 3) Å formidle kunnskap og veilede deltagerne underveis i satsinga.

Evalueringa har hatt tre deler:

- A. Statuskartlegging
- B. Følgeevaluering og prosessveiledning
- C. Resultatevaluering

Hvordan de ulike delene av prosjektet henger sammen er illustrert i følgende figur:



Figur 2. Følgeevalueringas tre deler med tilhørende formål.

Startkartlegginga (del A) ble gjennomført høsten 2010, deretter har det vært gjennomført 16 regionale og fem nasjonale læringsarenaer (del B, Følgeevaluering og prosessveiledning) i perioden høsten 2010 – høsten 2014, før sluttkartlegginga ble gjennomført høsten 2014. Ressursmessig har statuskartlegginga og sluttevalueringa utgjort om lag 20 prosent av oppdraget, mens metodeutvikling, planlegging, fasilitering og oppfølging av læringsarenaene har utgjort den vesentlige delen av følgeevalueringa.

1.3 Leseveiledning for rapporten

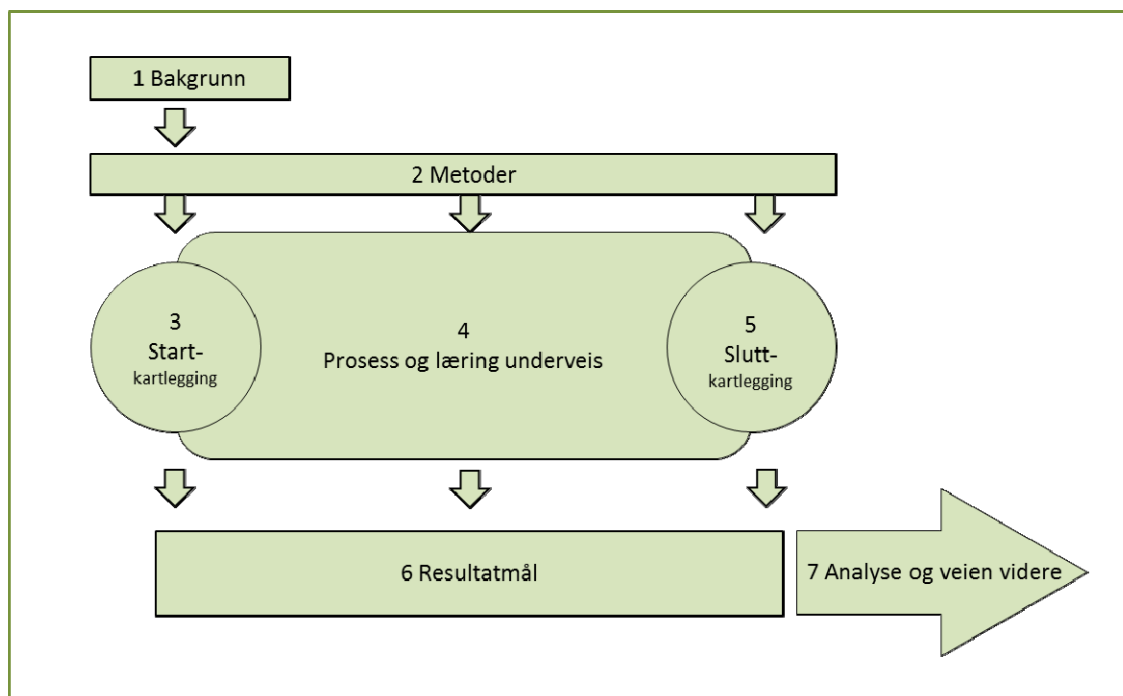
1.3.1 Rapportens struktur

Rapporten starter med en kort omtale av bakgrunn for satsinga og følgeevalueringa (kapittel 1), deretter gjør vi rede for følgeevalueringas metoder og faglige forståelsesramme (kapittel 2). Resultater fra følgeevalueringas tre hoveddeler presenteres i hver sine kapitler: Startkartlegginga (kapittel 0), prosessveiledning og læringsarenaer (kapittel 4) og sluttkartlegginga (kapittel 0).

I forbindelse med sluttkartlegginga vises også de endringene som har skjedd når det gjelder hvordan fylkeskommunene og kommune vurderer seg selv og hverandre når det gjelder spørsmål om lokal samfunnsutvikling.

I kapittel 6 viser vi de endringene som har skjedd i løpet av satsinga i forhold til satsingas fem resultatmål.

Til slutt analyserer vi funnene i forhold til LUK-relaterte og eksterne forklaringsmodeller (kapittel 7), og gir noen råd for framtidig arbeid med lokal samfunnsutvikling basert på læring fra LUK-satsinga. Illustrasjonen nedenfor viser oppbygginga av rapporten. Figuren vil følge rapporten, med markering av hvilken del som behandles i hvert enkelt kapittel.



Figur 3. Oppbygging av rapporten.

1.3.2 Leseveiledning til tabellene

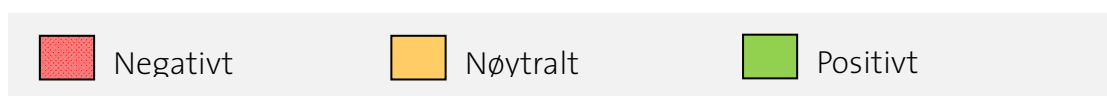
Kommuneperspektivet i oppstart- og sluttkartleggingene er presentert som kommenterte tabeller. Resultatene framkommer som en snittverdi av respondentenes skår på en vurderingsskala fra 1-6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

For å lette lesinga har vi gitt verdiene ulike fargeskala. Negative verdier har fått fargekode rød, nøytrale verdier har fått fargekode gul og positive verdier har fått fargekode grønn.

Nøytral verdi er større eller lik 3,0 og mindre eller lik 4,0. For positive utsagn er verdier over 4,0 grønne og verdier under 3,0 røde. For negative utsagn er dette omvendt. 3,5 er gjennomsnittsskår.

På fire av spørsmålene var svaralternativene ja eller nei. Her framkommer resultatet som prosentandelen som har svart ja. Fargeskalaen er den samme, men her er mindre enn 33 % negativt, fra og med 33 til og med 66 % er nøytralt og over 66 % er positivt.

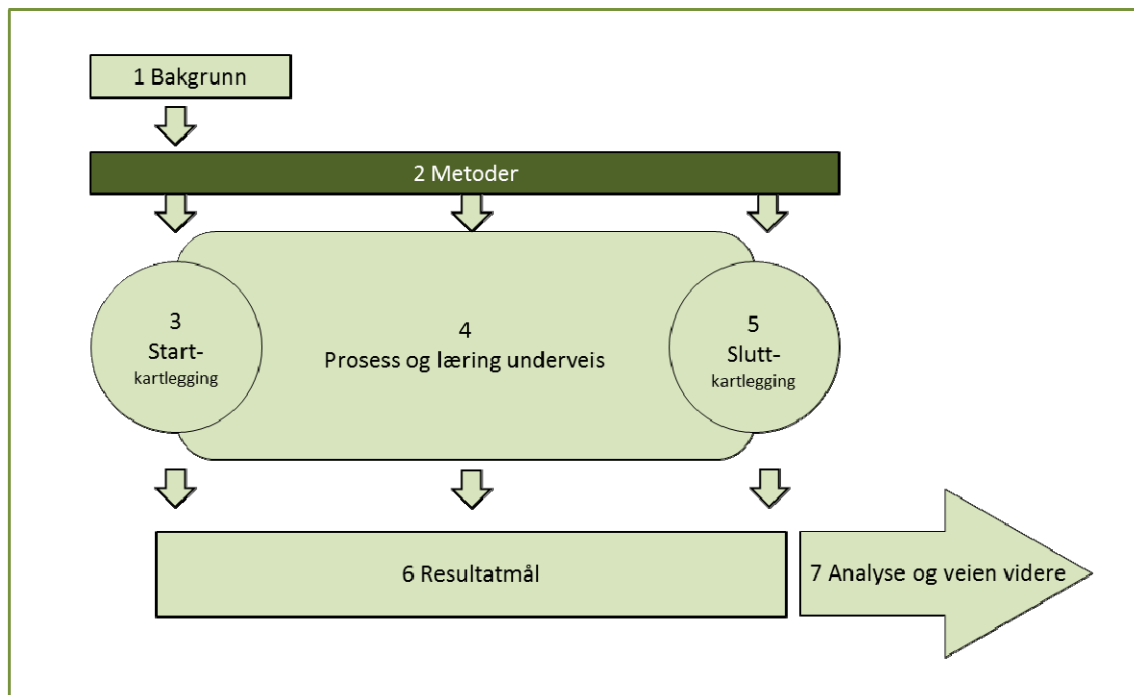
I tabellene som viser endring fra oppstartkartlegging til sluttkartlegging er negative verdier de under null, nøytralt er lik 0 og positivt er større enn 0.



Figur 4. Fargeskala for tabeller.

2. Problemstilling og metoder

Ett av oppstartkartleggingas to formål var å danne et referansepunkt for sluttkartlegginga. Oppstarts- og sluttkartleggingene har derfor i hovedsak fulgt samme forskingsdesign og metodevalg. Gjennom hele følgeevalueringa har forskerne spilt en aktiv rolle i forhold til å bringe inn kunnskap og fasilitere kunnskapsdeling i strukturerte læringsarenaer. Dette kapittelet gjør rede for følgeevalueringas ulike metodegrep.



Følgeevaluering eller følgeforskning handler om å

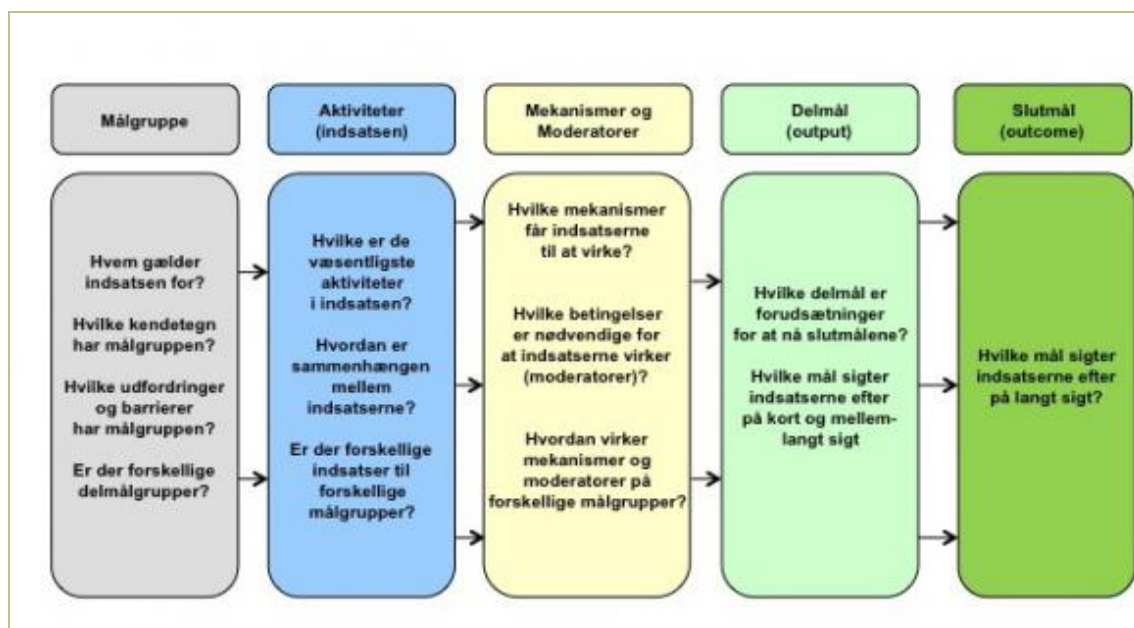
- 1) samle informasjon om sentrale forhold i et utviklingsforløp
- 2) bearbeide og systematisere denne informasjonen til et kunnskapsgrunnlag som initierer videre handling, og
- 3) tilbakeføre denne kunnskapen til relevante aktører i en form som muliggjør læring og utvikling av nye handlingsalternativer

For å kunne lage et hensiktsmessig forskingsdesign og velge metoder for datainnsamling, analyser, prosessledelse og design av læringsarenaer er det nyttig med en god forståelse av satsingas logikk eller programteori. En programteori er egnet for å beskrive antagelser om hva som virker, for hvem, hvorfor og hvordan for å nå ønskede mål (Bredgaard 2011). En slik logikk er nyttig og anvendelig både for å kunne planlegge, utvikle og gjennomføre en satsing eller et program, men også som grunnlag for å kunne etablere et transparent evalueringsopplegg, som ikke bare fokuserer på effekt, men også på de mekanismene som gjør at de planlagte eller gjennomførte tiltakene faktisk gir resultater. Slike evalueringer omtales gjerne som realistiske evalueringer (realistic evaluation) (Pawson & Tilley 1997).

LUK-satsinga ble etablert basert på en antagelse om at fylkeskommunenes rolle som aktiv rådgiver og støttespiller for kommuner med utviklingsbehov ville styrkes gjennom fylkenes egendefinerte LUK-aktiviteter, samhandling med KMD og Distriktssenteret, samt kunnskapsbaserte fasiliterte læringsarenaer. Denne innsatsen rettet mot fylkeskommunene skulle føre til resultater ute i kommunene, og det ble definert 5 resultatmål, se kapittel 1.1.)

Erkjennelsen som utløste etableringen var at kommunene manglet kapasitet og kompetanse for å kunne drive aktivt lokalt utviklingsarbeid og utvikling av attraktive lokalsamfunn (KRD 2010), noe som var løftet fram som viktig for å nå hovedmålet i distrikts- og regionalpolitikken - å gi folk reell frihet til å velge hvor de vil bo (St. meld. nr. 25 (2008-2009)). Videre mente departementet at innsatsen var preget av svak samordning av innsats, program og virkemidler (KRD 2010). Disse erkjennelsene hadde blant annet rot i en kartlegging gjennomført av NORUT på vegne av KRD i 2009 (Ringholm m.fl. 2009).

Programteorier kan visualiseres og systematiseres i et utall varianter innenfor rammene definisjonen trekker opp. For å klargjøre evalueringsdesignet, evalueringsfokus, indikatorer og datakilder for denne evalueringa har vi utarbeidet en modell for hvordan LUK var tenkt å virke (se Figur 6) etter en mal (se Figur 5) fra ForskningsCenter for Evaluering ved Aalborg Universitet (Bredgaard, lastet ned fra www.virkerdetnu.dk).



Figur 5. Mal for programteori. Kilde: Bredgaard, lastet ned fra www.virkerdetnu.dk.

SLUTTMÅL for satsinga var styrking av samfunnsutviklingsarbeidet i kommunene¹.

RESULTATMÅL for satsinga var definert (fem stykker), men ulike aktiviteter og mekanismer ville kunne bidra ulikt til de ulike resultatmålene. LUK-satsinga ble etablert for å bidra til å styrke fylkeskommunens rolle som aktiv rådgiver og støttespiller for kommuner med utviklingsbehov, med siktemål å heve utviklingskompetanse og bevissthet i kommunene.

AKTIVITETER var hovedsakelig de nasjonale og regionale læringsarenaene, samhandling mellom fylkeskommunene og KMD og Distriktssenteret, og ikke minst de ulike LUK-aktivitetene ute i fylkene.

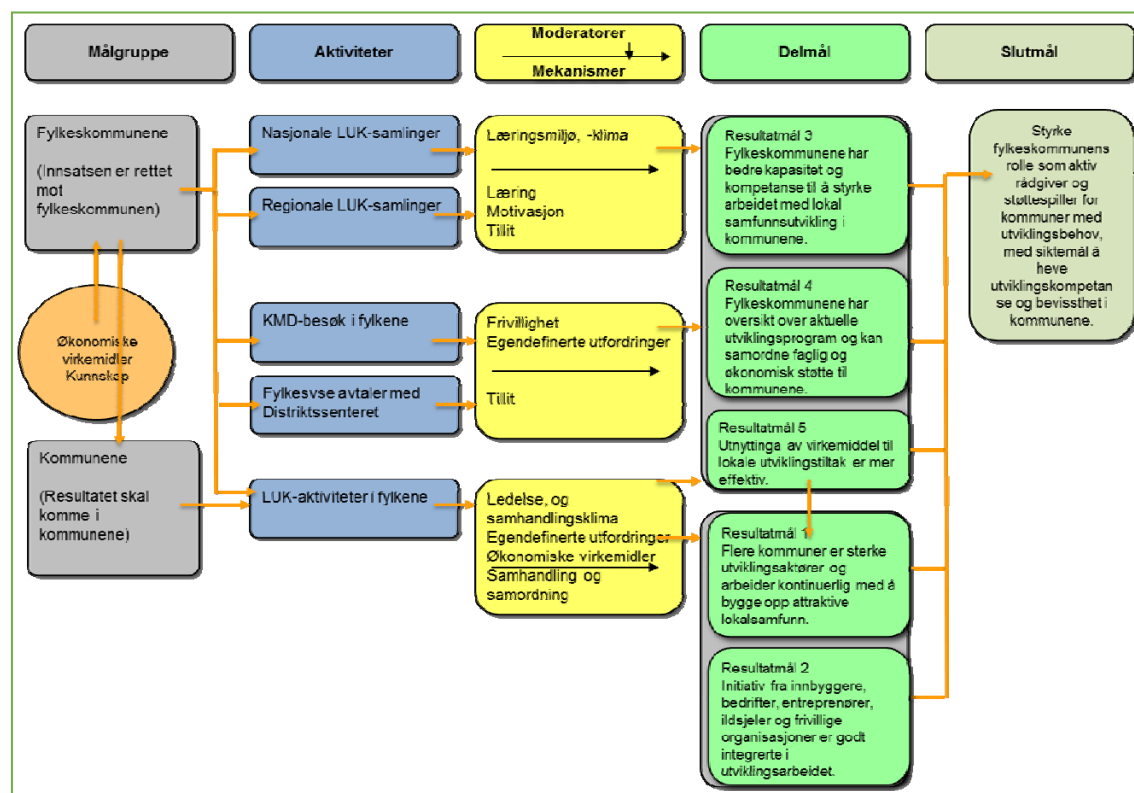
MEKANISMER og MODERATORER, dvs. det som man antok skulle til for at disse aktivitetene skulle føre til de ønskede resultatene for målgruppene, var læringsmiljø og læringsklima, rolleforståelse og samhandling mellom KMD og fylkeskommunene, fylkeskommunenes evne til å defi-

¹ I tillegg kan vi også sette dette inn i en større distrikts- og regionalpolitisk sammenheng, og si at LUK-satsinga skal bidra til mer attraktive lokalsamfunn, som igjen er en strategi for å nå mål om å ta hele landet i bruk. Men slike langsiktige effekter definerer vi utenfor programteorien for LUK.

nere egne utfordringer, og til slutt samhandlings- og samordningsvilje og –evne i fylkene, og de økonomiske virkemidlene som ble stilt til disposisjon.

MÅLGRUPPE for LUK-satsinga har primært vært fylkeskommunene, men resultatene skulle, som vi tidligere har omtalt, komme ute i kommunene, og flere av LUK-aktivitetene var rettet mot kommunene.

RESSURSER som ble stilt til disposisjon var primært økonomiske virkemidler og kunnskap.



Figur 6. Programteori for LUK-satsinga. Utviklet av Telemarksforskning.

Denne modellen beskriver altså hvordan LUK-satsinga var antatt å skulle virke, og hvilke sammenhenger det antatt var mellom innsats og resultater.

Disse sammenhengene kan det imidlertid bli vanskelig å identifisere eller isolere. Samtidig med satsinga LUK (=lokal samfunnsutvikling i kommunene) har både fylkeskommunene og kommunene hatt en rekke aktiviteter som var satt i gang med sikte på å få til lokal samfunnsutvikling generelt. I noen grad har LUK-satsinga vært innrettet for å styrke eller legge til rette for at øvrige tiltak og øvrig arbeid med lokal samfunnsutvikling skal fungere bedre, både på kort sikt, i programperioden, og på lang sikt ved å bidra til å endre måten fylkeskommunene jobber med lokal samfunnsutvikling på, eller måten de jobber på for å styrke kommunenes arbeid.

Det aller meste som jobbes med i fylkene og kommune med sikte på å få til lokal samfunnsutvikling er altså egentlig uavhengig av LUK-satsinga, men LUK-satsinga antas å skulle styrke denne innsatsen.

2.1 Problemstilling

Utleddet av satsingas resultatmål, programteorien, samt oppdragsbeskrivelsen til start- og sluttkartlegginga kan vi utlede følgende problemstillinger for sluttrapporten:

Har fylkeskommunens rolle som aktiv pådriver og støttespiller for kommuner med utviklingsbehov blitt styrket?

- ♦ Har flere kommuner blitt sterke utviklingsaktører og arbeider kontinuerlig med å bygge opp attraktive lokalsamfunn?
- ♦ Blir initiativ fra innbyggere, bedrifter, entreprenører, ildsjeler og frivillige organisasjoner bedre integrert i utviklingsarbeidet?
- ♦ Har fylkeskommunene bedre kapasitet og kompetanse til å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling i kommunene?
- ♦ Har fylkeskommunene bedre oversikt over aktuelle utviklingsprogram og kan samordne faglig og økonomisk støtte til kommunene?
- ♦ Har utnyttinga av virkemiddel til lokale utviklingstiltak blitt mer effektiv?
- ♦ Vurderer fylkeskommunene seg selv eller kommunene annerledes etter LUK?
- ♦ Vurderer kommunene seg selv eller fylkeskommunen annerledes etter LUK?

Har LUK bidratt til å endre måten fylkeskommunene jobber med lokal samfunnsutvikling på?

- ♦ Hvilke aktiviteter er gjennomført?
- ♦ Hva skulle til for at disse aktivitetene skulle virke på resultatet?
- ♦ Har ulike måter å jobbe på gitt ulike resultater?

2.2 Indikatorer og datakilder for evaluering av LUK-satsinga

For å kunne studere og evaluere satsinga er det nødvendig å definere indikatorer som er egnet til å evaluere de ulike elementene i programmet. Denne sammenhengen går fram av *Tabell 1*.

Tabell 1. Indikatorer og datakilder for evaluering av LUK-satsinga.

	Indikatorer	Datakilder
Aktiviteter	Hva er læringsbehov? Hvordan er LUK-samlingene designet? Finnes det ulike LUK-arbeidsmåter? Fylkenes behov for kontakt med KMD og KDU? Fylkenes evne til å definere egne utfordringer?	Startkartlegging (survey + telefonintervju) Årlig telefonintervju LUK-kontakter Ressursgruppemøte Fokusgruppe Dokumentstudier Erfaring fra læringsarenaene
Mekanismer	Hvordan foregår samordning i fylkeskommunene? Hvordan foregår samhandlingen mellom fylkeskommunene og kommunene? Læringsmiljø og læringsutbytte på LUK-samlinger? Hvordan er samarbeidet med KMD? Hvordan er samarbeidet med KDU?	Årlig telefonintervju LUK-kontakter Ressursgruppemøte Fokusgruppe Dokumentstudier
Resultatmål	Kommunenes vurdering av seg selv Kommunenes vurdering av fylkeskommunen Fylkeskommunenes vurdering av seg selv Fylkeskommunenes vurdering av kommunene (Detaljert gjennomgang av indikatorer Kap. 2.3)	Survey til alle kommuner ved start og slutt Telefonintervju av LUK-kontakter ved start og slutt Fokusgruppe ved slutt

2.3 LUK-satsingas resultatindikatorer

Med utgangspunkt i LUK-satsingas fem resultatmål gjorde vi ved oppstarten av følgeevalueringa en gjennomgang av aktuelle indikatorer for å kunne vurdere måloppnåelse ved programmets slutt. Vi brukte også kartlegginga innledningsvis som grunnlag for valg av tema og sentrale problemstillinger for læringsarenaene i evalueringas hoveddel. Denne gjennomgangen gjengis her (Berge, 2011).

2.3.1 Flere kommuner er sterke utviklingsaktører og arbeider kontinuerlig med å bygge opp attraktive lokalsamfunn.

Vi tar utgangspunkt i en teori om at kommunenes tilnærming til utviklingsarbeid varierer betydelig ved oppstarten av LUK. Målsettinga, som vi oppfatter som både vid og overbyggende, er tredelt: 1) *Flere* må forstås som flere kommuner enn i dag. 2) *Sterke* må forstås som et presist (helst målbart) mål på hvordan kommunen oppfyller kravene til å være utviklingsaktør (planlegging, mobilisering, samarbeid om og gjennomføring). Her bør kommunen altså være sterkere i 2015 enn i 2010.

Relevante målindikatorer i arbeidet er en kombinasjon av kvantitative data og selvrapportering. I praksis vil dette være data om antall stillinger, stillingsstørrelser, deltakelse i ulike utviklingsprosjekt, initierte prosjekt, nettverk osv., samt data om kommunene og fylkeskommunen sin oppfatning og opplevelse av kommunenes styrke som utviklingsaktører.

2.3.2 Initiativ fra innbyggere, bedrifter, entreprenører, ildsjeler og frivillige organisasjoner er godt integrert i utviklingsarbeidet.

Denne målsettinga er på mange måter et demokratimål der en skal sikre initiativ nedenfra. LUK skal bidra til at alle relevante aktører og grupperinger i større grad har tilgang til, og er godt integrerte i det lokale utviklingsarbeidet. For fylkeskommunen sin del dreier dette seg om å legge til rette for å følge opp kommunenes arbeid med slik medvirkning og forankring.

Relevante målindikatorer i arbeidet bygger på innhentet data, både om strategisk arbeid, mål og visjoner på feltet, samt konkrete tall på arenaer og nettverk som inkluderer denne breie tilnærminga til initiativer og deltakelse «nedenfra». For fylkeskommunen sin del vil det også bli lagt vekt på i hvilken grad de har en kultur og praksis for lokal forankring og medvirkning i arbeidet som regional utviklingsaktør.

2.3.3 Fylkeskommunen har bedre kapasitet og kompetanse til å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling i kommunene.

Denne målsettinga dreier seg, slik vi ser det, i høy grad om intern samordning og kommunikasjons- og kompetanseflyt internt i fylkeskommunen. Vi går ut fra at fylkeskommunen i dag representerer en kvalitativt brei og høy kompetanse, men at en kan ha relativt stort forklaringspotensial med tanke på intern samordning, mer tverrfaglig arbeid og bedre internkommunikasjon. Vi vet at fylkeskommunene selv legger stor vekt på at man i tillegg til økonomiske virkemiddel også kan tilby rådgivingskompetanse og ha en veilederrolle for å kunne bidra til lokal samfunnsutvikling.

Relevante målindikatorer i arbeidet vil dermed være å undersøke i hvilken grad fylkeskommunalt ansatte mener at slikt tverrfaglig arbeid og intern kommunikasjonsflyt eksisterer og eventuelt forbedrer seg som følge av LUK-satsinga.

2.3.4 Fylkeskommunen har oversikt over aktuelle utviklingsprogram og kan samordne faglig og økonomisk støtte til kommunene.

Den siste målsettinga dreier seg om at fylkeskommunenes innsats i større grad skal oppfattes som mer målretta, relevant, treffsikker og koordinert ved satsingas avslutning enn ved oppstarten. Også her er samordning stikkordet.

Relevante målindikatorer i arbeidet blir svar/kommentarer knytta til denne problemstillinga i "rådmann-surveyen" og intervjurunden med alle fylkeskommuneinformanter, samt "re-test" etter fem år. Måloppnåelse blir målt som en definert prosentvis forbedring oppnådd gjennom satsinga.

2.3.5 Utnyttinga av virkemiddel til lokale utviklingstiltak er mer effektiv.

Målsettinga peker mot ei bedre samordning av kompetanse og tiltaksmiddel både hos fylkeskommunene, kommunene og i ulike typer samarbeid over fylkes-, region og kommunegrenser. Her må en tro at slik effektivisering vil kunne gi høyere kvalitet på tilbudet, med mindre ressursbruk – en form for kost-nytte effektivisering.

Relevante målindikatorer i arbeidet vil være både kvantitative data og egenmeldinger knytta til både intern og ekstern samordning, både på fylkeskommunalt, kommunalt, interkommunalt og regionrådsnivå.

2.4 Forskingsdesign

Formålet med følgeevalueringa har vært:

- ♦ Å kartlegge fylkeskommunenes og kommunenes arbeid med å utvikle attraktive lokalsamfunn
- ♦ Foreta en resultatevaluering av satsinga Lokal samfunnsutvikling i kommunene (LUK), og
- ♦ Formidle kunnskap til og veilede deltagerne i satsinga undervegs.

Departementet ønsket en kartlegging, både ved oppstart og avslutning av satsinga, av følgende tre komponenter:

- ♦ Fylkeskommunenes arbeid med å støtte, gi råd og samordne i forhold til kommunenes arbeid med å utvikle attraktive lokalsamfunn
- ♦ Kommunenes arbeider med planlegging, mobilisering, samarbeid om og gjennomføring av utviklingstiltak for å utvikle attraktive lokalsamfunn
- ♦ Behov for- og vurdering av fylkeskommunenes støtte, rådgiving og samordning sett fra kommunenes ståsted

Hovedhensikten med denne kartlegging var ved oppstart å skape et grunnlag for å utvikle satsinga i henhold til mål og regionale behov, og ved avslutning å kunne vurdere satsingas resultater i henhold til resultatmål.

Oppdraget innebar dermed to perspektiver med samlet fire forskningsspørsmål:

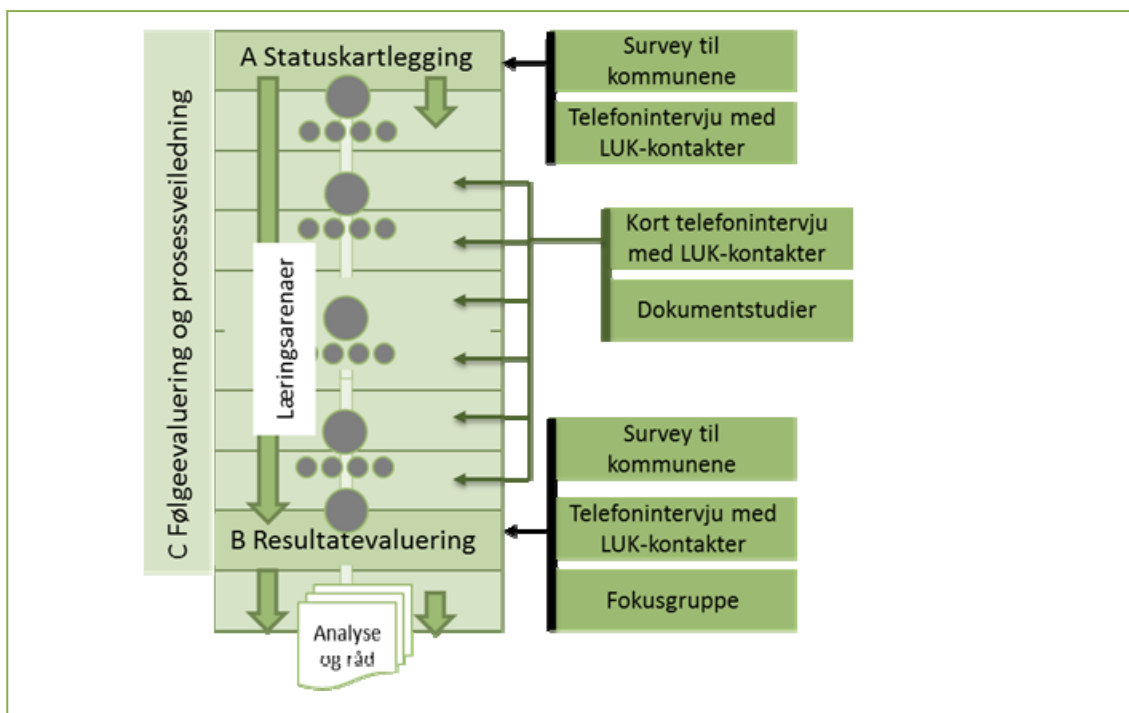
Fylkeskommuneperspektivet:

- ♦ Fylkeskommunenes egen vurdering av hvordan de arbeider med å støtte, gi råd til og samordne kommunenes arbeid med å utvikle attraktive lokalsamfunn
- ♦ Fylkeskommunenes vurdering av hvordan kommunene arbeider med planlegging, mobilisering, samarbeid om og gjennomføring av utviklingstiltak for å utvikle attraktive lokalsamfunn

Kommuneperspektivet:

- ♦ Kommunenes vurdering av hvordan de selv arbeider med planlegging, mobilisering, samarbeid om og gjennomføring av utviklingstiltak for å utvikle attraktive lokalsamfunn
- ♦ Kommunenes vurdering av hvilke behov de har for støtte, rådgiving og samordning, og hvordan de vurderer fylkeskommunens støtte, rådgiving og samordning

De to perspektivene og fire forskningsspørsmålene har vært gjennomgående og sentrale i alle følgeevalueringas tre deler. Forskningsdesign med metoder er vist i den følgende figuren, og de ulike metodene er omtalt og drøftet nærmere videre i dette kapitlet.



Figur 7. Forskningsdesign.

2.5 Start- og sluttkartlegginga

Start og sluttkartleggingene har fulgt samme analysedesign. Det gjør dem egnet å sammenlikne. Differanse mellom svarene på likelydende spørsmål ved programmets oppstart og avslutning gir pekepinn, ikke sikre holdepunkt, for resultater programmet kan ha skapt.

2.5.1 Kommunesurvey

Det ble gjennomført en kommunesurvey både i forbindelse med statuskartlegginga og sluttkartlegginga.

Som grunnlag for å kartlegge status og utfordringer i kommunene sitt arbeid med lokal samfunnsutvikling i kommunene, og deres opplevelse av fylkeskommunens rolle når det gjelder å styrke arbeidet med utvikling av attraktive lokalsamfunn i kommunene, har vi gjennomført en spørreundersøkelse retta mot rådmennene i alle kommunene i landet, både ved oppstart og avslutning av satsinga. Hovedformålet med statuskartlegginga var i utgangspunktet å få et referansepunkt som grunnlag for å kartlegge effekter etter at det femårige LUK-prosjektet er avslutta. Etter at spørreundersøkelsen var satt i gang, kom det også et ønske om at undersøkelsen skulle bidra med informasjon om status og utfordringer i kommunene ned på fylkesnivå, og på den måten være mer nyt-

tig for det arbeidet som LUK-kontaktene i hvert fylke skal gjennomføre. For å få et visst inntrykk av ulike utfordringer blant ulike kommuner i ulike fylker, ble det da satt opp et mål om en svarprosent på minst 50 prosent fra kommunene i alle fylker.

Spørreundersøkelsene har vært internettbasert, og de ble gjennomført i løpet av høsten 2010 og høsten 2014. Datainnsamlinga ble avslutta i begynnelsen av desember 2010 og slutten av oktober 2014.

Bakgrunnsvariabler

LUK-strategi

Innretninga på LUK-satsinga har vært ulik i de ulike fylkene. For å kunne vurdere om ulike strategier har gitt resultater, har vi på bakgrunn av de årlige rapportene fra de enkelte fylkene til KMD valgt å gruppere fylkene etter tre ulike LUK-strategier:

- ◆ Plan og prosess
- ◆ Prosjekt
- ◆ Samordning og samhandling

De ulike strategiene er grundigere omtalt i kapittel 4.2

Flere av fylkene har hatt aktiviteter under flere strategier, men vi har da valgt å plassere dem under den strategien som har vært mest sentral, vurdert utenfra og basert på de årlige søknadene om LUK-midler fra departementet.

Tabell 2. Fylkene fordelt på ulike LUK-strategier.

LUK-strategi		Fylke
1	Plan og prosess	Sogn og Fjordane Troms Aust-Agder Rogaland Nord-Trøndelag Sør-Trøndelag Akershus
2	Samordning	Hordaland Nordland Møre og Romsdal Hedmark Østfold
3	Prosjekt	Finnmark Vestfold Vest-Agder Oppland Buskerud Telemark

Kommunestørrelse

Det er skilt mellom ulike kommunestørrelser, avhengig av folketall.

Tabell 3. Inndeling av kommunene etter folketall.

Kategori	Folketall
Store kommuner	>20.000
Middels kommuner	5.001-20.000
Små kommuner	< 5.000

LUK-kommuner versus ikke-LUK-kommuner

I kommunesurveyen i sluttkartlegginga er kommunene bedt om å angi i hvilken grad det har vært LUK-prosjekt i kommunen eller ikke. Dette er altså basert på en egenvurdering. Denne er sjekket ut med faktisk deltaking og stemmer så godt at vi altså støtter oss til kommunenes egenvurdering.

Svarprosent

Det ble sendt ut e-post med link til et elektronisk spørreskjema til i alt 429 kommuner². Etter tre purringer via e-post, og ei purring via telefon til kommuner i fylker med for få svar, fikk vi til slutt en samlet svarprosent på 52,7 for oppstartkartlegginga og 51 for sluttkartlegginga. Dette må karakteriseres som en bra svarprosent sammenliknet med det som er vanlig i slike undersøkelser, også med tanke på at spørreskjemaet omfatter mange spørsmål.

Tabell 4 viser svarprosent fordelt på fylke for de to undersøkelsene.

Tabell 4. Svarprosent fordelt på fylke og landet for oppstartkartlegginga og sluttkartlegginga.

Fylke	Oppstartkartlegging	Sluttkartlegging
Østfold	56 %	50 %
Akershus	50 %	39 %
Hedmark	59 %	68 %
Oppland	54 %	62 %
Buskerud	52 %	48 %
Vestfold	57 %	57 %
Telemark	61 %	61 %
Aust-Agder	53 %	33 %
Vest-Agder	60 %	67 %
Rogaland	50 %	62 %
Hordaland	52 %	52 %
Sogn og Fjordane	42 %	50 %
Møre og Romsdal	58 %	53 %
Sør-Trøndelag	56 %	52 %
Nord-Trøndelag	58 %	46 %
Nordland	52 %	57 %
Troms	36 %	44 %
Finnmark	47 %	58 %
Landet	53 %	51 %

² Oslo er ikke med i prosjektet

Vi ser at målet om en svarprosent på minimum 50 % ble oppnådd i 15 av 18 fylker når det gjelder oppstartkartlegginga. I Telemark, som hadde den høyeste svarprosenten, svarte 61 % av kommunene. Troms skilte seg ut med den laveste svarprosenten. Her svarte bare 36 % av kommunene på undersøkelsen. I tillegg til Troms hadde også Finnmark og Sogn og Fjordane en svarprosent under 50. I det store og hele må den geografiske fordelinga karakteriseres som relativt jevn. Det er også ei relativt jevn fordeling av svar, dersom man fordeler disse på små, mellomstore og store kommuner. Svarprosenten når det gjelder disse kategoriene, varierer mellom 50 og 55 %.

I sluttkartlegginga var den totale svarprosenten 51. Her varierte det mellom 67 prosent i Vest-Agder og 33 prosent i Aust-Agder. 13 fylker har en svarprosent på 50 eller mer.

Som det framkommer av tabellen under var nær 40 % av de som svarte på sluttkartlegginga i 2014 nye, i den forstand at de ikke hadde svart i 2010. I tillegg er det usikkerhet knytta til at det er ulike personer som svarer på de to tidspunktene.

Tabell 5. Antall kommuner i de ulike fylkene, hvor mange som svarte på sluttkartlegginga i 2014 og hvor mange som svarte både i 2010 og 2014.

	Antall	Antall svar 2014	Antall som svarte både i 2010 og 2014
Østfold	18	7	3
Akershus	23	9	6
Hedmark	22	13	9
Oppland	26	15	8
Buskerud	21	7	5
Vestfold	14	7	4
Telemark	18	9	6
Aust-Agder	15	5	5
Vest-Agder	15	10	8
Rogaland	26	15	9
Hordaland	33	16	9
Sogn og Fjordane	26	11	4
Møre og Romsdal	36	18	14
Sør-Trøndelag	25	13	10
Nord-Trøndelag	24	8	5
Nordland	44	25	14
Troms	25	10	3
Finnmark	19	10	6

Det har vært en rekke andre hendelser i perioden som kan ha påvirket kommunenes oppfatning av seg selv og av fylkeskommunen når det gjelder spørsmål om lokal samfunnsutvikling. Vi snakker da for eksempel om endrede økonomiske rammebetingelser, aktiviteter som følge av nye lover om planlegging og folkehelse, samt implementering av forvaltningsreform.

Utover dataenes validitet knyttet til utvalg, som vi problematiserer over, har vi foretatt noen signifikansanalyser for å se på variasjonen i datamaterialet, gitt at det er tilfeldig variasjon i utvalget av respondenter ved de to undersøkelsestidspunktene. Vi har testet signifikans knyttet til forskjeller mellom fylkene samlet for hver av de to perspektivene; hvordan kommunene vurderer seg selv og hvordan kommunene vurderer fylkeskommunen.

Det er gjennomført to alternative tester. I begge tester er fylkene vurdert opp mot utviklinga i Rogaland, som har en utvikling som ligger omtrent midt i materialet. Første test viser om det er signifikante forskjeller i den rene differansen mellom svarene i første og andre runde.

Akershus fylke har en signifikant forbedring sammenlignet med Rogaland.

Hedmark, Telemark, Aust Agder, Nord-Trøndelag og Finnmark har en signifikant negativ utvikling sammenlignet med Rogaland. Den negative utviklingen er sterkest for Finnmark.

Når vi studerer resultatene opp mot grunnlagstallene, ser det i noen grad ut til at kommuner med sterk endring hadde mer avvikende svar i første runde (startkartlegginga). I den andre testen kontrollerer vi derfor for svarverdien i første runde (fylkesvise gjennomsnitt). Ved å sammenlikne de to testene kan vi få et inntrykk av om det er svarene i oppstartkartlegginga som forklarer endringa. Med denne korreksjonen finner vi svakt signifikante positive verdier for Møre og Romsdal og Sør-Trøndelag, sterkt signifikante positive verdier for Akershus, og sterkt signifikant negative verdier for Finnmark.

Tilsvarende tester for kommunenes vurdering av egen utvikling viser sterkt signifikant positiv utvikling for Vestfold, svakt signifikant negativ utvikling for Nordland og sterkt signifikant negativ utvikling for Troms, når vi også tar hensyn til svarverdiene i startkartlegginga.

Testene er gjennomført ved ordinær regresjon med binærvariabler for hvert fylke, med unntak av referansekategoriene Rogaland.

Tabeller som dokumenterer disse analysene er gjengitt i vedlegg 5.

I tillegg til denne usikkerheten vil det være usikkerhet knyttet til ulike analysetema det enkelte fylke vil kunne etterspørre etter gjennomført satsing. Det må være en sammenheng mellom empirien og de ulike analysetemaene. Vi kan for eksempel ikke analysere på spørsmålet om hvordan samhandlinga og læringa har vært mellom fylkene og kommunene mellom læringsarenaene. Dette er det ikke samlet inn data for. Rett nok har vi hatt tett kontakt med LUK-kontaktene på læringsarenaene, men det er ikke gjort systematiske kartlegginger ut over de årlige telefonintervjua knyttet til temaet samhandling og samordning. Vi må derfor avgrense oss til en drøfting av disse spørsmålene.

Vi kan altså vise resultat for fylkene og hva de har gjort, men uten at det siste direkte kan kobles til resultatet. Vi har likevel gjort et forsøk på å drøfte innsatsen for hvert fylke for å kunne nyanse funnene vi har for landet under ett. Ved å gruppere fylkene etter ulike LUK-arbeidsmåter, hadde vi et håp om å kunne si noe mer, men gruppene er utydelige og ikke så forskjellige som vi trodde innledningsvis.

Svar på fylkesnivå er altså i første rekke egna til å gi en pekepinn på hva som er status og utfordringer i hvert fylke på de to kartleggingstidspunktene, og hvilke oppgaver det kan være viktig å prioritere for å få til lokal samfunnsutvikling. På fylkesnivå er datagrunnlaget for spinkelt som grunnlag til å si noe sikkert om utviklinga over tid. Her er dataene mer egna for å si noe om utviklinga på landsbasis.

Men vi kan med visse begrensninger sammenligne fylkene.

2.5.2 Telefonintervjuer

Det kvalitative datamaterialet som oppstartkartlegginga og sluttkartlegginga bygger på, er utskrift av dybdeintervju med informanter i alle fylkeskommunene som har deltatt i LUK-satsinga. Flere av fylkene har byttet LUK-kontakt i løpet av perioden, og det er derfor ulike informanter ved de to intervjutidspunktene i enkelte fylker. Finnmark hadde ved sluttkartlegginga ingen LUK-kontakt eller andre som kjente LUK-satsinga så godt at de ville la seg intervjuer.

Den typen intervju som vi la opp til, egner seg godt for å skaffe grunnleggende informert og informativ kunnskap/empiri om et tema eller et sakskompleks (Ryen 2002). Gjennom målretta valg av informanter har man en sikkerhet for at de kjenner til de problemområdene eller spørsmålene en ønsker å belyse. Ved å sette av god tid vil en dessuten vanligvis kunne få god dybde i datamaterialet; man kan gå grundig inn i enkelte tema, forfølge interessante resonnement eller påstander og (ikke minst viktig) umiddelbart oppklare misforståelser og feilslutninger. Ansikt-til-ansikt-intervju er særlig godt egnet, siden man da får med seg mimikk og annet kroppsspråk.

I dette prosjektet brukte vi telefonintervju. Svakheten med denne metoden er, i forhold til hva som er nevnt ovenfor, at en ikke får tilgang til mimikk og kroppsspråk. Man får dermed ikke den samme "gefühl" for ulike former for humor, ironi, overdrivelser, ubehag, eller annen paradoksal kommunikasjon. Fordelen er at metoden er langt mindre ressurskrevende. Den gir rom for flere intervju og mer data.

I dette prosjektet ble det gjennomført telefonintervju med informanter fra de ulike fylkeskommunene som er med i LUK-satsinga. I alle tilfeller der en bruker kvalitative (intervju-)data, vil det bli spørsmål om ulike former og metoder for anonymisering av kildene. Det er vanlig å operere både med full anonymisering og semi-anonymisering. I dette prosjektet, der det empiriske materialet i liten grad er av sensitiv karakter, har vi valgt å semi-anonymisere kildene. Det betyr at informantene ikke står oppgitt med navn eller tittel, men at det vil kunne være mulig å spore disse, dersom man har førstehånds kjennskap til prosjektet og metodadesign. Alle informanter har fått tilsendt fullstendig intervjuutskrift. De har så kunnet gjøre sine bemerkninger, endringer eller rettelser, som vi uten unntak har tatt til følge. Av dette materialet har vi så hentet data som vi har brukt både indirekte og direkte (i sitats form) i teksten.

Til slutt et par ord om det kvalitative materialets relevans. Det vil alltid kunne diskuteres i hvilken grad en kilde kan representere noe utover seg selv. Er denne ene kilden i fylkeskommunen i stand til å gi et fullgodt bilde av hvordan en slik kompleks og mangfoldig organisasjon fungerer, hvordan den vurderer, prioriterer og utfører sitt regionale utviklingsarbeid? Vi skulle gjerne hatt enda flere stemmer i koret. Dette er likevel et ressursspørsmål der hensynet til hva som er teoretisk hensiktsmessig må balanseres mot hva som er praktisk mulig. Det er dessuten slik at man gjennom undersøkelsens informanter får et direkte og unikt innblikk i hvordan hver enkelt fylkeskommune opererer på dette området. Den som intervjuer, vil på den måten bli bedre i stand til å vurdere verdien av både den kvalitative og den kvantitative informasjonen i prosjektet. Metoden gir dessuten åpning for å navigere arbeidet mot interessant og relevant kunnskap underveis, både i intervjuene og i prosjektet samlet sett.

2.5.3 Fokusgruppeintervju

De to surveyene som ble sendt til kommunene har også begrensninger. De vil bare gi rent summarisk forståelse av hva som faktisk har skjedd i kommunene, lite om hvordan og hvorfor de eventuelt har endret seg som utviklingsaktører, og så godt som ingenting om hvordan dette henger sammen med fylkeskommunens innsats.

Sluttkartlegginga ble derfor supplert med et fokusgruppeintervju der vi inviterte 8 kommuner, som representerte best-praksis og ulike LUK-strategier (på fylkesnivå; se kapittel 2.5.1), for å få noe dypere forståelse av dette enn hva surveyene kunne gi innsikt i. Utvelgelsen av fokusgruppedeltakere foregikk ikke etter noe krav om representativitet. Tvert imot var deltakerne foreslått av deres angjeldende fylkers kontakter. De mente at disse personene sannsynligvis hadde både meningers mot og meningers modenhet. Det viste seg også å stemme. Samtalen ble oppriktig, meningsmettet og innsiktsfull.

Et fokusgruppeintervju er et gruppeintervju hvor en mindre gruppe mennesker møtes for å diskutere et gitt tema med hverandre, tilrettelagt og ledet av en forsker. Dette gir en mer dynamisk form for datainnsamling enn individuelle intervjuer hvor også deltakerne kan spille på og respondere på hverandres synspunkter. En gruppe på 6-8 personer regnes som optimalt for å fremme gode diskusjoner hvor alle deltar aktivt. Fokusgruppe som metode for datainnsamling gir ofte en bredere og mer nyansert innsikt i problemstillinger enn det en-til-en intervju gjør (Wibeck 2000).

Fokusgruppediskusjonen ble gjennomført på Gardermoen i oktober 2014 etter at foreløpige resultat fra kommunesurveyen forelå.

2.6 Følgeevaluering og prosessveiledning

Følgeevaluering er aksjons- eller handlingsrettet. Forskeren spiller en aktiv rolle med å forbedre, i dette tilfellet LUK-satsingas, resultater underveis. Resultatene av en slik innsats vil være avhengig av flere forhold rundt forskernes rolle og innsats:

- ♦ Evne til å samle inn og systematisere relevant informasjon
- ♦ Kapasitet og kompetanse til å systematisere denne informasjonen til et kunnskapsgrunnlag som kan initiere videre handling
- ♦ Evne til å etablere en tillitsfull dialog som gjør at deltakerne opparbeider tilstrekkelig innsikt, erkjennelse og læring som utløser ny handling

Forskerens kunnskap og kompetanse om det aktuelle feltet og tilhørende problemstillinger er av avgjørende betydning for å kunne opptre som dialogpartner og fasilitator for å drive prosessene mellom aktørene fram til ny handling (Pålshaugen 1994).

Åpenhet og ærlighet skaper tillit og trygghet mellom partene som deltar i prosessen. En nødvendig forutsetning for å skape et godt dialogklima er transparens omkring alle aktørers interesser, verdier og behov (Sletterød 1997, 2000). Når forskerne blir endringsagenter stiller det strenge krav til bevissthet og refleksjon om hvilke roller en har eller bør ha i programmet (Lindøe 1997).

2.6.1 Prosessveiledning

Prosessveiledninga vi har gjennomført har fokusert på å regissere dialogbaserte, mobiliserende og lærende prosesser der aktørene selv har blitt ansvarliggjort for å bringe kunnskapen videre til neste nivå. Prosessveiledninga har tilført kunnskap om prosessene i seg selv, og har dermed også bidratt til at aktørene har fått en kritisk refleksjon omkring egen læring. Prosesslederne har vært aktive medspillere i å styrke aktørenes egen læring, utvikling av relasjoner og kollektive handlingsevne. Ved selv å være en aktiv deltager i disse prosessene, har prosessveilederen utviklet ny innsikt i måten det angjeldende systemet fungerer på. Denne innsikten har så blitt utnyttet videre i veiledningsprosessen i en kontinuerlig kvalitetsspiral.

I mer praktiske termer betyr dette at vi har hatt fokus på hvordan og hva deltagerne lærer, og hvordan og hva de skal gjøre når de kommer hjem for å utvikle sine LUK-satsinger videre.

I tillegg til våre strukturerte kunnskapsbidrag underveis har vår rolle bestått i å legge til rette for at fylkeskommunene skal *lære av hverandre* gjennom erfaringsdeling og kollegial «sparring». Deltakerne har utfordret hverandre på å omsette ny innsikt i praktiske handlinger i eget fylke. Som prosessveiledere har vi ikke bare meldt tilbake til fylkeskommunene hvordan de har prestert, som i en tradisjonell følgeevaluering, men lagt til rette for at de skal lære av egne og andres erfaringer, av faglige input utenfra, og vi har lagt til rette prosesser for best mulig å omdanne innsikt til praktisk handling.

2.6.2 Læringsarenaer

Rent praktisk har denne delen av følgeevalueringa foregått på to arenaer:

- ♦ Fem årlige nasjonale LUK-samlinger for alle LUK-kontaktene og andre sentrale medarbeidere i fylkene med ledelsesansvar i forhold til LUK-satsinga
- ♦ Fire regionale LUK-samlinger, parallelt i fire landsdeler, hvor LUK-kontaktene har hatt med sentrale medarbeider og samarbeidspartnere fra regionen eller kommunene

Statuskartlegginga i 2010 pekte på flere sentrale utfordringer for å kunne nå LUK-satsingas mål, og disse dannet stammen for de faglige temaene, slik disse er utviklet før og underveis i samlingene.

Før å kunne følge utviklinga i satsinga og øke læringsutbyttet på alle læringsarenaene er det gjennomført enkle telefonintervjuer med LUK-kontaktene hver høst.

Før oppstarten av følgeevalueringa hadde vi, etter dialog med noen utvalgte fylker og oppdragsgiveren, lagt til grunn at vi skulle bruke en definert modell for kunnskapsdeling og kunnskapsvekst i form av fem looper. Dette prosessverktøyet fikk navnet LUK-loop. Resultatene etter statuskartlegginga, samt læringa underveis i følgeevalueringa, førte imidlertid til at dette ble lagt bort. Vi oppfattet det slik at den sto i fare for å hemme læringsprosesser mer enn den fremmet dem. Den første introduksjonen og anvendelsen av verktøyene ble heller ikke oppfattet som så relevante for deltakerne som de hadde signalisert i forkant. Verktøyet ble utviklet med fem hovedkomponenter slik:

Loop 1. – Få i gang samtaler og lede samtaler – arena og fasilitering

Loopen beveger seg gjennom tre kvalitetspunkter:

Finne en egnet anledning, egnede fysiske arenaer og aktiviteter som du vil invitere deltakere inn til/i. - Rekruttere og mobilisere, tenk utenfor boksen, ivareta heterogene kvaliteter, ta hensyn til både forankring og fornying. – Fasilitering, lede samtaler, gjennomgang av ulike teknikker for å skape god dialog, stimulere kreativitet etc.

Loop 2. – Utvikle et ønsket framtidsbilde.

Scenarier, visjon, dramatisering, ”Du tror det ikke før du ser det” – visualisering av framtidsbilder. Vektlegging av sammenhenger, helhet. Identifisere ressurser mer enn svakheter. Bygge på originalitet, særpreg, etc.

Loop 3. – Utvikle målbilde. Operasjonalisere framtidsbildet.

Velge fokus og ambisjonsnivå, sette mål. Sentralt i denne fasen er å bruke *LUK-radar*.

Loop 4. – Muliggjøre og ansvarliggjøre

Beregne, budsjettere og tidfeste. Ansvarliggjøre, delegere, foreta rolle- og oppgavefordeling.

Loop 5. – Gjennomføre

Holde samtalen (Loop 1 gående) Ikke løpe hver til sitt. Informere underveis, internt og eksternt. Feire små suksesser. Generere kunnskap, samle kunnskap, dele kunnskap.

2.6.3 Om å forske på seg selv

Å inneha flere roller og ulike interesser skaper utfordringer, men også muligheter. Vår erfaring tilsier at rollene som følgeevaluator og prosessveileder ikke bør håndteres separat, men tvert imot integreres for å styrke kvaliteten på begge. Integrasjonen av disse to rollene medfører dermed en *samtidighet* i kunnskapsutvikling og handling, gjerne betegnet som aksjonsforskning.

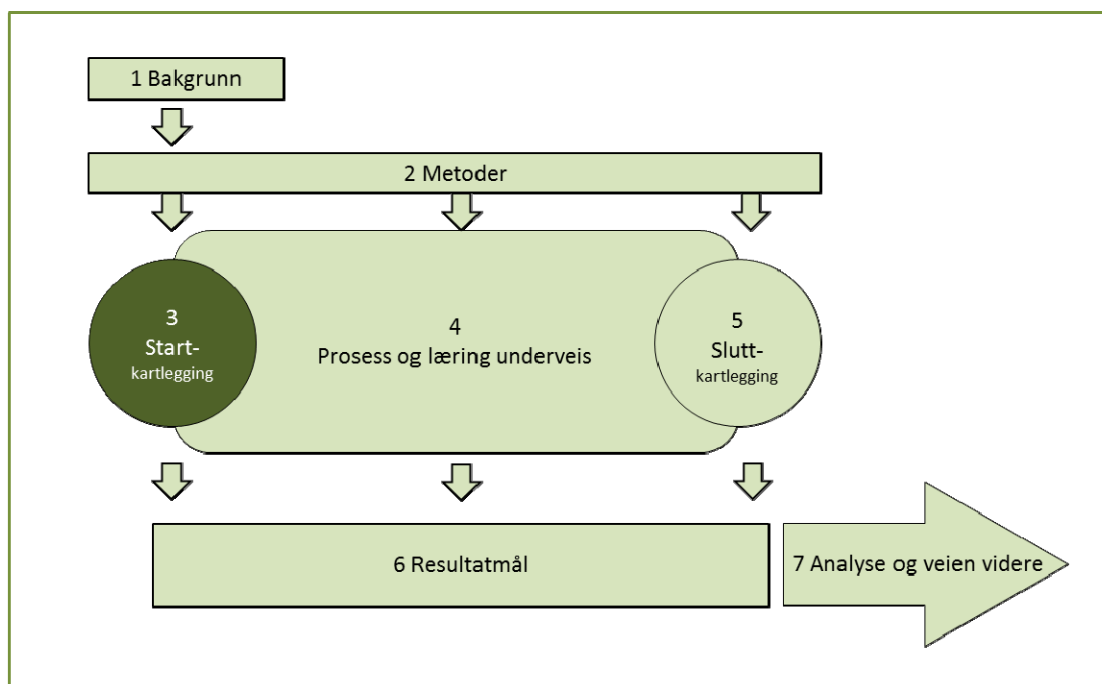
Det oppstår imidlertid et åpenbart dilemma når den samme forskergruppen som har hatt ansvar for prosess og læring underveis, også skal evaluere satsingas resultater. Kravene til transparens, åpenhet, ærlighet og evne til refleksjon rundt egne verdier, interesser og valg blir da ekstra viktige.

For ytterligere å sikre validiteten til resultatevalueringa er derfor forskere som ikke har vært involvert direkte i følgeevalueringa og prosessveiledninga, og som ikke har hatt ansvar for utforming og gjennomføring av kommunesurvey og telefonintervju med fylkeskommunens representanter ved start og slutt av satsinga, benyttet til disse oppgavene.

Mer utførlige refleksjoner rundt følgeevaluatorenes roller er gjort i kapittel 4.4.3.

3. Startkartlegginga

Oppstartkartlegginga i følgeevalueringa av LUK viste at de fylkene som lyktes best med samordning internt i fylkeskommunen og samhandling med andre aktører på fylkesnivå, også har de mest fornøyde kommunene. Dette er samtidig de fylkene som er best i stand til å spille kommunene gode som utviklingsaktører.



Som vi har gjort greie for i metodekapittelet (kapittel 2) baserer startkartlegginga seg på data fra en spørreundersøkelse til alle landets kommuner og et telefonintervju med fylkeskommunenes LUK-kontakter. All datainnsamling har foregått høsten 2010.

Formålet med statuskartlegginga var:

- ◆ Å gi kunnskapsgrunnlag som kunne inspirere til å videreutvikle eller utforme nye arbeidsformer i satsinga, og
- ◆ Å danne et referansepunkt for ei resultatevaluering på et senere tidspunkt

Kommunal- og moderniseringsdepartementet³, som er oppdragsgiver for følgeevalueringa av LUK, ba, som det også er gjort greie for innledningsvis, om ei kartlegging av:

- ◆ Fylkeskommunenes arbeid med å støtte, gi råd til, og samordne kommunenes arbeid med å utvikle attraktive lokalsamfunn.
- ◆ Kommunenes arbeide med planlegging, mobilisering, samarbeid om og gjennomføring av utviklingstiltak for å utvikle attraktive lokalsamfunn
- ◆ Behov for og vurdering av fylkeskommunenes støtte, rådgivning og samordning sett fra kommunenes ståsted

Oppdraget innebar dermed to perspektiver med til sammen fire forskningsspørsmål:

³ Ved programmets oppstart: Kommunal- og regionaldepartementet.

Fylkeskommuneperspektivet:

- ♦ Fylkeskommunenes egen vurdering av hvordan de arbeider med å støtte, gi råd til og samordne kommunenes arbeid med å utvikle attraktive lokalsamfunn
- ♦ Fylkeskommunenes vurdering av hvordan kommunene arbeider med planlegging, mobilisering, samarbeid om og gjennomføring av utviklingstiltak for å utvikle attraktive lokalsamfunn

Kommuneperspektivet:

- ♦ Kommunenes vurdering av hvordan de selv arbeider med planlegging, mobilisering, samarbeid om og gjennomføring av utviklingstiltak for å utvikle attraktive lokalsamfunn
- ♦ Kommunenes vurdering av hvilke behov de har for støtte, rådgiving og samordning, og hvordan de vurderer fylkeskommunens støtte, rådgiving og samordning

Undersøkelsen som ble lagt opp i statuskartlegginga var todelt: et elektronisk spørreskjema til alle landets kommuner ved rådmannen, samt telefonintervju med samtlige LUK-ansvarlige i 18 fylker. 225 kommuner svarte på det elektroniske spørreskjemaet, noe som tilsvarer en svarprosent på 52,4. Mellom fylkene varierte svarprosenten fra 36,0 prosent i Troms til 64,3 prosent i Vest-Agder.

Statuskartlegginga er fullstendig rapportert i egen rapport (Berge 2011). Metoder er drøftet nærmere i kapittel 2.

3.1 Kort om hovedfunnene

Oppstartkartlegginga i følgeevalueringa av LUK viste at de fylkene som lykkes best med samhandling og samordning også har de mest fornøyde kommunene. Det handler både om samordning internt i fylkeskommunen og samhandling med andre aktører på fylkesnivå, og med kommunene på regionnivå. Dette er samtidig de fylkene som er best i stand til å spille kommunene gode som utviklingsaktører.

Statuskartlegginga kan kort oppsummeres slik, se også Figur 8:

Fylkeskommuneperspektivet:

- ♦ Når fylkeskommunene vurderer seg selv, peker de på samhandling internt og eksternt som den største utfordringa.
- ♦ Når fylkeskommunene vurderer kommunene peker de på manglende kapasitet og kompetanse til planstrategiarbeidet.

Kommuneperspektivet:

- ♦ Når kommunene vurderer fylkeskommunene peker de på samordning og bevissthet rundt rolla som utviklingsaktør som de viktigste utfordringene.
- ♦ Når kommunene vurderer seg selv trekker de fram evne til mobilisering til og gjennomføring av utviklingsoppgaver, samt det å bygge bevissthet rundt eget særpreg som de største utfordringene.

		Blir vurdert	
		Fylkeskommunane	Kommunane
Vurderer	Fylkeskommunane	Samhandling • Internt • Eksternt	Planstrategi • Kapasitet • Kompetanse
	Kommunane	• Samordning • Rolla som utviklingsaktør	• Mobilisering og gjennomføring • Medvit omkring eige særpreg

Figur 8. Oppsummering av statuskartlegginga av LUK. Hvordan fylkeskommunene og kommunene vurderer henholdsvis seg selv og hverandre.

3.2 Hvordan vurderte fylkeskommunene seg selv?

Flere av fylkeskommunene pekte på at nesten alt arbeidet fylkeskommunen driver med, handler om å utvikle attraktive lokalsamfunn. De hadde derfor problemer med å spesifisere både hvor mye ressurser de brukte, og hvor mange avdelinger eller team som var involvert i arbeidet med lokal samfunnsutvikling. En viktig utfordring de pekte på var samordning av aktivitetene som er retta mot kommunene, slik at de kunne unngå å konkurrere om kommunenes begrensede ressurser. Fylkeskommunene mente de hadde mange ulike aktiviteter og prosjekter som skulle kunne bidra til at kommunene ble bedre til å drive lokalt utviklingsarbeid, fra støtte til gjennomføring og finansiering av enkeltprosjekt, til bidrag i tynge planprosesser.

Gjennom det regionale partnerskapet blir det skapt arenaer for samordning av økonomisk og faglig støtte til kommunene. Fylkeskommunene pekte på at de i økende grad la vekt på å skape ulike interkommunale eller tverrsektorielle fora. De fylkene som har drevet med slike prosesser over tid, så også ut til å ha kommuner som var mest fornøyde med fylkeskommunens arbeid.

Fylkeskommunene var generelt fornøyde med egen kompetanse. Kapasitetsmessig var de fylkesvise forskjellene noe større. Flere meldte for eksempel at de i mindre grad enn de ønsket, hadde kapasitet til å reise ut i kommunene for å bistå utviklingsarbeidet der. Mange var dessuten svært opptatte av, og bevisste på, ulike former for samordning og samhandling: På tvers av forvaltningsnivå (mellom fylkeskommune og kommune, innenfor det regionale partnerskapet, osv.) og internt på tvers av avdelings-, fag- og sektorgrenser. Tverrfaglig kunnskap og transparens var i det hele tatt viktig for mange av informantene. Fylkeskommuner der dette ikke hadde hatt like stort fokus, så i stadig økende grad behovet for dette.

3.3 Hvordan vurderte fylkeskommunene kommunene?

Fylkeskommunenes vurdering av hvordan kommunene arbeidet, hang nært sammen med den innsatsen de rettet mot kommunene. Flere fylker hadde gjennomført egne kartlegginger og undersøkelser av kommunenes behov, og de prøvde å innrette tilbudet sitt til kommunene i henhold til denne etterspørselen. De pekte særlig på at mange kommuner slet med å få gjennomført pålagte planoppgaver, og at dette problemet ville bli forsterket når de nye kravene om kommunale og regionale planstrategier skulle realiseres. Utfordringene knytta til å utarbeide, delvis lovpålagte, planer hang ofte sammen med problemer med å skaffe kompetente fagfolk. Fylkeskommunen oppfattet mange små kommuner som mindre attraktive arbeidsplasser fordi de hadde små og sårbare fagmiljø. Fylkeskommunene rapporterte at de prøvde å bidra gjennom planfora, styrings- og refe-

ransegrupper samt prosjekt som støttet opp under lokale og regionale strategier. Som årsak til at utviklingsarbeid og kompetanse til slikt arbeid likevel ofte ble nedprioritert, pekte fylkeskommunene på økonomiske utfordringer, problemer knytta til å følge opp pressområde med tilstrekkelige investeringer i offentlige tjenester og krav om å løse stadig flere statlige oppgaver.

3.4 Hvordan vurderte kommunene seg selv?

Kommunene vurderte sin egen kompetanse når det gjaldt utvikling av attraktive lokalsamfunn som god, særlig innenfor planlegging og etablering av nettverk/samarbeid. De ga en noe svakere vurdering av kompetansen knytta til gjennomføring av planer og til mobilisering. Egen kapasitet til dette vurderte de til å være middels.

Tre av fire kommuner mente at de hadde klare strategier og mål knytta til utvikling av attraktive lokalsamfunn, og at disse til en viss grad var forankra i kommunale planer. I den grad de var forankra i slike planer, var det særlig i kommuneplanens arealdel og samfunnsdel og i kommunedelplaner.

Kommunene var i stor grad bevisste på at de har særskilte natur- og kulturressurser som de var svært fokusert på å ville utnytte i eget arbeid med attraktive lokalsamfunn. En analyse av hva slags ressurser dette var, tydet likevel på at det unike de trakk fram, likevel ikke var så spesielt, og dermed sannsynligvis ikke like egnet til å skape interesse for- eller skille den ene kommunen fra den andre, som de trodde.

Kommunene mente de i stor grad greide å trekke næringsliv (særlig reiseliv), "folk flest", skoler og barnehager, ildsjeler og frivillige organisasjoner med i utviklingsarbeidet. Hytteiere, innflyttere og gründere i mindre grad, og innvandrere i aller minst grad. De ulike aktørene ble involvert på ulike måter. Folkemøte og høringer var særlig viktige arenaer for ildsjeler, frivillige organisasjoner, innflyttere og folk flest. Barnehager og skoler ble særlig trukket inn i ulike typer prosjektarbeid. Det samme gjaldt for gründere og næringsliv, der også nettverk og faste møteplasser spilte en viktig rolle. Kommunene ønsket seg jevnt over mer engasjement og større grad av deltakelse fra flere typer aktører enn de latet til å lykkes med å mobilisere. Bare 1 av 3 kommuner deltok i nasjonale program eller prosjekt, noe som tilsvarer omfanget av kommuner som deltok i internasjonale prosjekt.

3.5 Hvordan vurderte kommunene fylkeskommunene?

Kommunene mente det var stort behov for mer sektorovergripende virkemidler i fylkene, som kunne se ulike former for utvikling og verdiskaping i sammenheng. Hele 48 prosent mente dette i stor, eller i svært stor grad.

Dersom vi ser på landet under ett, var kommunene middels fornøyde med fylkeskommunenes arbeid med- og rolle i, å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling i kommunene. Hele 51 prosent mente at samarbeidet mellom kommunene og fylkeskommunen hadde et stort forbedringspotensial. 14 av 18 fylker var enige i påstanden.

På en skala fra 1 til 6 ga kommunene fylkeskommunen middels score på følgende påstander:

- ◆ Fylkeskommunene spiller ei viktig rolle når det gjelder å skape gode samhandlingsarenaer mellom ulike utviklingsaktører (3,7)
- ◆ Fylkeskommunen samordner og koordinerer den faglige og økonomiske støtta til kommunen på en god måte (3,4)
- ◆ Kommunen deltar i faste møtefora med fylkeskommunen der lokale utviklingsspørsmål er et sentralt tema (3,3)
- ◆ Fylkeskommunen spiller ei viktig rolle når det gjelder å koordinere utviklingsarbeid på tvers av kommunegrensene (3,5)
- ◆ Kommunen og fylkeskommunen har i stor grad sammenfallende syn på mål og tiltak for å fremme attraktive lokalsamfunn (3,7)

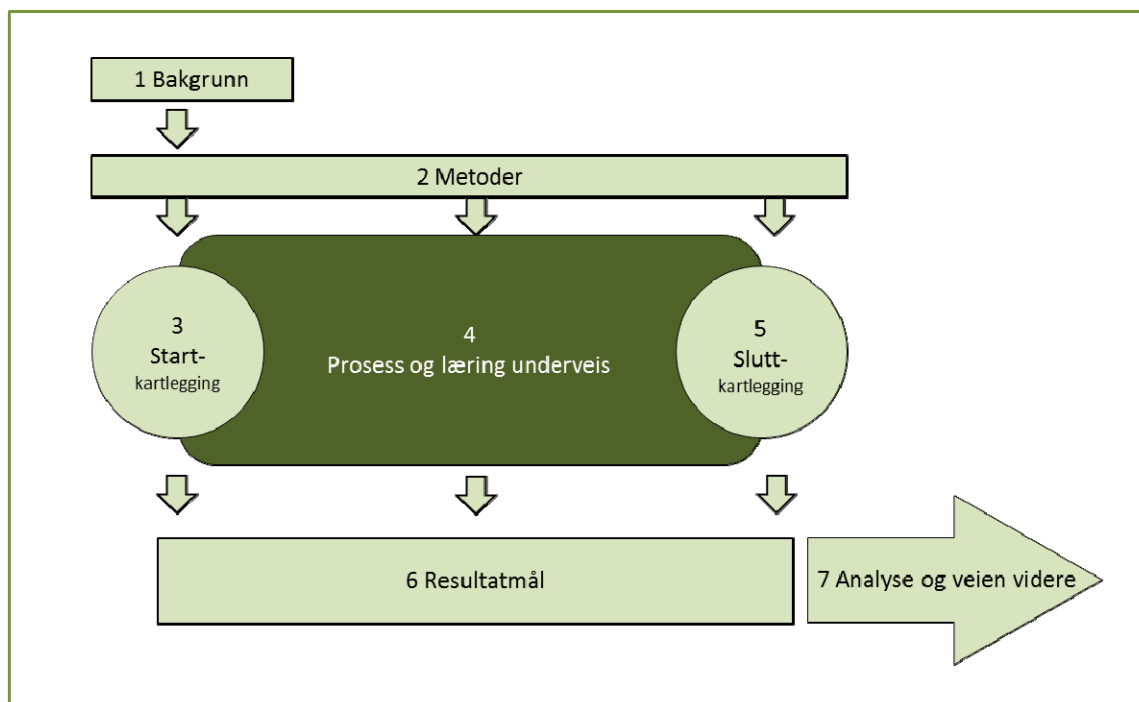
Kommunene mente likevel at fylkeskommunen var en viktig bidragsyter i arbeidet med utvikling av attraktive lokalsamfunn, selv om de også hevdet at fylkene delvis manglet kapasitet og kompetanse til å kunne støtte kommunene på en god måte. De mente også at de i liten grad bidro med kompetanse som var nyttig for kommunene sitt utviklingsarbeid. Unntaket her var når det gjaldt oversikt over aktuelle utviklingsprogram nasjonalt og internasjonalt. Når det gjaldt den praktiske deltakelsen i internasjonale program, scoret fylkeskommunen dårlig. Dersom vi ser på landet under ett, var kommunene mest misfornøyde med at fylkeskommunen i liten grad fylte rollen som initiativtaker og pådriver for å initiere utviklingsarbeid i kommunene.

Det var store forskjeller mellom fylkene. Kommunene i Akershus, Sør-Trøndelag og Vestfold var generelt minst fornøyde med fylkeskommunen. Hedmark, Nord-Trøndelag og Østfold generelt mest fornøyde. Vi så også tydelige forskjeller mellom folketallsmessig små og store kommuner. De store kommunene var minst fornøyd med egen fylkeskommune.

4. Prosess og læring underveis

LUK-programmet har vært et dynamisk program. Det har utviklet seg innholdsmessig underveis, i takt med de utfordringene fylkene har stått overfor og de valg de har gjort etterhvert som ny innsikt har utviklet seg.

Dette kapitlet dokumenterer programmets prosessuelle design og teoretiske ramme, og hvordan vi som følgeforskere har fulgt det og hva vi har observert, innenfor et aksjonsforskningsregime.



Lokal samfunnsutvikling representerer et komplekst samspill av ulike mål og innsatsområder. Ved programmets oppstart var det lav kjennskap til hvilke faktorer som konkret fører til hvilke resultater når det gjelder utvikling av attraktivitet på stedsnivå. Også ansvar og oppgaver mellom ulike vertikale nivåer var og er delvis fortsatt utydelig avklart, både mellom staten, fylkene (hvor det eksisterer flere horisontale aktører), kommunene, lokale organisasjoner, bedrifter, ildsjeler og andre. Utvikling av *programteori for attraktivitet*, som har foregått parallelt med LUK, har gitt noe bedre innsikt i lokalsamfunnsattraktivitet, men fortsatt preges feltet av store faglige utfordringer.

På tross av at det var formulert fem resultatmål for LUK-satsinga, var det altså lite kunnskap om hva som konkret skal til for å nå disse målene.

LUK-programmet ble bygget på denne erkjennelsen og bryter dermed på flere områder med den rådende praksisen vi kjenner fra det som gjerne kalles New Public Management – en ledelses- og organisasjonsmodell med stor vekt på tydelig definerte mål og kontrollert instrumentell innsats for å nå dem. LUK-programmet har på sin side, i stedet, sett utenfra, vært preget av en bevisst famlende framgangsmåte, som Olsson 2009 og Rørvik 1998 omtaler denne måten å arbeide på. Departementet, på sin side, har hele tiden sett på utviklinga av LUK som ei bevisst og utviklende prosessuell tilnærming.

Departementets invitasjon til fylkene om å komme med innspill før programmet ble endelig utformet understreker den nye innretninga dette programmet har hatt, sammenliknet med øvrige

satsinger og program. Likeledes at fylkeskommunene selv ble invitert til å definere hva LUK-satsinga skulle innebære i sitt fylke, avhengig av hva de selv så på som hovedutfordringer.

Samhandlingsperspektivet var sentralt for KMD allerede ved utviklinga av programmet. Perspektivet ble holdt høyt gjennom hele programmet. Det ga seg ulike utslag. Konkret ble det etablert en ressursgruppe med en LUK-kontakt fra hver landsdel, én representant fra Distriktssenteret, to fra KMD og to/tre fra følgeevaluatorene. Gruppen ble brukt til å belyse nye aktuelle temaer for læringsarenaene, korrigeringer av både temaer og metodisk innretning, og den ble aktivt brukt som et diskusjonsforum underveis.

4.1 Nasjonale og regionale læringsarenaer

LUK-satsingas læringsarenaer ble rigget med et løp hvor det hvert år skulle være en dialogbasert konferanse (til sammen fem i hele perioden) for alle sentrale LUK-medarbeidere fra alle fylkene, på høsten. Det skulle så være landsdelsamlinger hvor de 18 deltakende fylkene ble delt inn i fire landsdeler, hver skulle ha en samling på våren med i prinsippet likt program. I praksis har imidlertid de fire årlige landsdelsamlingene fått noe ulik karakter, selv om de er bygget over samme lest. Det ligger i konferansmodellens natur at deltakerne selv former møteplassen – og fordi deltakerne ved de forskjellige arenaene var ulike, ble de noe forskjellige fra hverandre.

I tillegg til at «LUK-folket» møttes på disse arenaene, var Distriktssenteret med på både landsdelsamlingene og de nasjonale LUK-samlingene. Også referansegruppemedlemmene var invitert til samlingene. Distriktssenteret møtte i alle samlinger med minst to deltakere. Fra referansegruppa møtte ofte gruppas representant for kommunene, ellers bare sporadisk deltakelse fra referansegruppa – noe i starten, ikke noe mot slutten.

Når vi delte 18 fylker i fire landsdeler, ble det to landsdeler med fem fylker og to med fire fylker. Noe debatt ble det om denne inndelinga, fordi ett og annet fylke ikke riktig kjente seg «hjemme» i den landsdelen de var plassert i. Spesielt i landsdel nord ble det ytre milde protester fra både Møre og Romsdal og begge trøndelagsfylkene, om vi ikke også kunne lage en «midt-landsdel». Vi beholdt imidlertid den firedelte inndelinga fordi rammene for programmet ikke ga rom for enda en samling. Dessuten var det et poeng at hver landsdelssamling ikke skulle ha for få deltakere. Den dialogbaserte metodikken krevde et visst minimumsantall deltakere. Inndelinga ble gjort, og forble gjennom hele programperioden, som det går fram av følgende tabell:

Tabell 6. Oversikt over inndeling i regionale læringsarenaer.

Region	Fylke
Sør	Aust-Agder, Vest-Agder, Telemark, Vestfold
Øst	Østfold, Akershus, Buskerud, Hedmark, Oppland
Vest	Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal
Nord	Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag, Nordland, Troms, Finnmark

Vi la vekt på at inndelinga i tillegg til å ha funksjonelle begrunnelser som nevnt ovenfor, og som også handlet om logistikk og reisetid, også var begrunnet i at læringstemaene ville gå på tvers av ulike faglige satsinger, og at det derfor kunne være en fordel med en blanding av faglige interessefelt fra ulike fylker blant deltakerne.

4.1.1 Statuskartleggingas implikasjoner for følgeevalueringa

Det var en klar føring fra departementets side ved oppstarten av programmet at kunnskapen som ble ervervet gjennom statuskartlegginga skulle brukes til å videreutvikle eller utforme nye arbeidsformer i satsinga, og at kunnskapen skulle danne grunnlag for veiledning og dialog.

Hovedkonklusjonen fra oppstartkartlegginga var at de fylkene som lyktes best med samordning internt i fylkeskommunen og samhandling med andre aktører på fylkesnivå også har de mest fornøyde kommunene. Dette er samtidig de fylkene som er best i stand til å spille kommunene gode som utviklingsaktører.

Denne tydelige utfordringa gjorde at *samhandling* og *samordning* ble løftet opp til å bli et gjennomgående tema for alle læringsarenaene i LUK-satsinga. I tillegg pekte følgende tema seg ut som hovedtemaer for læringsarenaene:

- ◆ Fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør
- ◆ Planstrategiarbeid
- ◆ Mobiliserings- / ildsjelsarbeid
- ◆ Endrings- og innovasjonsledelse
- ◆ Stedsinnovasjon / attraktivitet

4.1.2 Læringsteoretisk grunnlag for LUK

Det finnes mange ulike innganger til læringsteori fra filosofi, sosialpsykologi, pedagogikk, nevropsykologi og ideologi/idehistorie, for å nevne noe. Den tilnærminga som ligger til grunn for LUK, er imidlertid klart sosialt orientert. Begrepet sosialt i denne sammenhengen, henspiller på at det handler om læring som oppstår i samspill mellom mennesker. Læringsteorien i LUK er implisitt – vi kan ikke se i noe av det grunnlagsmaterialet vi har sett, at læringsteorigrunnlaget er eksplisitt uttrykt. Hele LUK-satsinga ser imidlertid ut til å bygge på en sosialkulturell læringsforståelse. Innenfor en slik forståelse er læring endring av praksis (Ekholm m.fl. (red) 2010). Læringsaktiviteter som ikke fører til ny praksis er i realiteten, og i beste fall, bare overføring av kunnskap – ikke egentlig læring. Læringsaktivitet som foregår fra en til en annen uten at den første vet hva den andre trenger, og hvilke forutsetninger denne har for å tilegne seg den nye kunnskapen, har en tendens til å renne ut i intet. Kierkegaard går så langt at han kaller slik læring for innbilning.

Forholdet mellem hjælperen og den, der skal hjælpes, må være sådan at man, når det i sandhed skal lykkes én at føre et menneske til et bestemt sted, først og fremmest må passe på at finde ham der, hvor han er, og begynde der. Dette er hemmeligheden i al hjælpekunst. Enhver, der ikke kan det, han er i en indbildning, når han mener at kunne hjælpe en anden. For i sandhed at kunne hjælpe en anden må jeg forstå mere end han; men dog først og fremmest forstå det, som han forstår. Når jeg ikke gør det, så hjælper min mer-viden ham slet ikke. Al sand hjælpen, begynder med en en ydmygelse, villigheden til indtil videre at finde sig i at have uret, når du ikke forstår det, din næste forstår. (Bekændelser, 1864)

Kunnskapsutvikling handler med andre ord om en dobbelt prosess – læring i to retninger. Læren/hjelperen/veilederen som skal «hjelpe» som Kierkegaard uttrykker det, trenger å lære seg hva den som skal motta hjelpen/undervisninga/veiledninga *allerede kan og har behov for*, deretter må hjelpen/undervisninga gis med et slikt innhold og en slik form at det *skaper endring*. Kunnskap som skaper endring i en bestemt situasjon, og som samtidig gjøres til gjenstand for generalisering slik at den kan brukes på andre situasjoner, gir mer læring enn kunnskap som begrenses til enkelt-situasjoner. Det sosiokulturelle læringssynet som LUK baseres på, bygger på en antakelse om at læring skjer gjennom bruk av språk og deltakelse i felles sosial praksis. Det må skapes et rom for refleksjon hvor generalisering eller konvertering fra spesifikk situasjon til generell innsikt, kan foregå. Spørsmål, undring og samtale er mekanismer som fremmer slike prosesser. (von Krogh m.fl. 2010, Scharmer 2007 og Dysthe (red) 2001).

LUK har i stor grad bygget opp sine aktiviteter etter et slikt læringssyn. Dialogen som ble etablert før selve programmet ble rigget ferdig, læringsarenaene som er avholdt underveis, den åpne dialo-

gen mellom departementet og fylkene som har preget programperioden, og de forsøkene som er gjort på å etablere kontakt mellom fylkene underveis, er uttrykk for dette. Det er skapt rikelige anledninger til refleksjon, felles språk- og meningsdannelse, med sosial kontakt underveis.

Læring oppstår også når ulike aktører gjennomfører aktiviteter sammen. Departementet la ved etableringa av programmet til grunn at det skulle skje læring i det løpende samarbeidet mellom kommunene og fylkeskommunen. Dette vil både være læring av erfaringene man gjør seg underveis og læring som skjer når ulike aktører bringer sin egen kunnskap, kultur og forståelsesramme med inn i samarbeidet, og slik danner grunnlaget for å utvikle noe nytt.

Formidling av erfaringer fra denne læringa ble også trukket inn i de regionale og nasjonale læringsarenaene som grunnlag for felles refleksjon og generalisert læring.

4.1.3 Design av læringsarenaer og læringsløp

Både den årlige nasjonale LUK-samlinga på Gardermoen, og de fire årlige landsdelssamlingene spredt rundt i landet, ble etablert for å fungere etter to hovedhensikter:

- ♦ De skulle være kunnskapsutviklende ved å gi påfyll av relevant kunnskap, både fra nasjonal og internasjonal forskning og praksis på lokalsamfunnsutviklingsfeltet.
- ♦ De skulle legge til rette for kunnskapsdeling og gi rom for refleksjon over egen praksis.

Statuskartlegginga skulle legge føringer for den tematiske innretninga, samtidig som vi skulle lære underveis og tilpasse innholdet i læringsarenaene til de utfordringene kommunene og fylkene sto overfor utover i programmet. Som vi har gjort greie for tidligere pekte statuskartlegginga mot følgende tema i tillegg til samordnings- og samhandlingsutfordringene: fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør, planstrategiarbeid, mobiliserings- / ildsjelsarbeid, endrings- og innovasjonsledelse, stedsinnovasjon / attraktivitet.

I tillegg ga de årlige telefonintervjuene med LUK-kontaktene føringer for nødvendige justeringer. Disse årlige intervjuene, sammen med dialogen med ressursgruppa og oppdragsgiver, viste at utfordringene knytta til samordning og samhandling ikke ble løst de første årene, og midtveis i LUK-satsinga erkjente vi derfor at dette ville bli et gjennomgående tema helt til programmets slutt. Referatet fra ressursgruppemøtet 13. januar 2012 illustrerer dette:

«Samhandlingstemaet må videreføres. Vi kan og bør bore dypere i dette. Alle har intensjoner om godt samarbeid, hvordan gjør vi det i praksis? Gode praktiske eksempler må løftes fram. Kommunikasjonsmåte, -sted, -form, -kultur er stikkord.

Temaet bør behandles tredelt:

- Intern samhandling i fylkene
- Samhandling horisontalt i det regionale partnerskapet
- Samhandling med kommunene. En særlig utfordring er her: Hvordan ter vi oss, kommuniserer vi osv., for å unngå å etterlate et inntrykk av "overkommune"?»

Etter dette tonet vi ned praksisen med å introdusere stadig nye (for oss) interessante temaer i form av foredrag og arbeidsøkter på samlingene. Vi konsentrerte oss i stedet om å belyse ulik innsikt og erfaringer med samhandlingstemaet, men da gjerne knytta opp mot LUK-fagtemaene som vi dermed fortsatte med.

Etter hvert overtok altså det andre hensynet med samlingene – å gi anledning for kunnskapsdeling og refleksjon over egen praksis – mer og mer. Det skjedde en endring også i følgeevaluatorteamet, parallelt. Vi forsto i økende grad, tilskyndet av våre erfaringer fra LUK-samlingene, at endring kommer fra egen refleksjon og ikke fra overført kunnskap. Vi fant i denne perioden fram til noe «gammel» og noe ny litteratur om sammenhenger mellom kunnskapsutvikling og innovasjon.

Vi gjenoppdaget i første omgang von Krogh, Ichijo og Nonakas erfaringer fra et stort antall kunnskapsutviklingsprosjekter fra internasjonalt næringsliv, eksponert i boka *Enabling Knowledge Creation* fra 2000, hvor de legger stor vekt på samtalens rolle i kunnskapsutvikling.

«Betydningen av samtaler kan ikke understrekes sterkt nok. I enhver organisasjon fødes sosial kunnskap gjennom gode samtaler. Gjennom bredt anlagte samtaler som både kan omfatte personlige synspunkter og grundig presentasjon av ideer, blir den individuelle kunnskapen gjort tilgjengelig for andre.» (von Krog m.fl. 2001).

I seinere tid har Otta Scharmers utvikling og publiseringer av den såkalte «Theory U» fått stor utbredelse. Arbeidet tar utgangspunkt i hvilke faser et arbeid med store utviklings- eller innovasjonsambisjoner må gjennom for å ikke bare ende ut som et slag i luften. Arbeidet må slutte å bare se seg tilbake mot hva som «pleide» å virke, eller inn i boklig kunnskap om hva som etter teorien «burde» virke. I stedet legges det stor vekt på å se seg selv og sitt prosjekt, utenfra – sammen med andre. Samtale og tid til refleksjon framheves som nødvendige skritt å ta mot endring. (Scharmer 2007).

Dette, og flere andre litteraturkilder som fokuserer på endring og innovasjon, ble utover i følgeevalueringa, mer og mer sentrale ledetråder for vårt arbeid i programmet.

Tabell 7. Oversikt over følgeevalueringas 21 læringsarenaer med faglig hovedtema.

Læringsarena	Tid	Sted	Hovedtema
Nasjonal LUK-samling 1	Oktober 2010	Gardermoen	Oppstart med foreløpige resultater fra status kartlegginga
Regional LUK-samling 1	Febr. 2011	Trondheim, Bergen, Skien, Lillehammer	Målbilder og læringshistorier
Nasjonal LUK-samling 2	Oktober 2011	Gardermoen	Samhandling; hvorfor, hvordan, ulike former
Regional LUK-samling 2	Febr. / mars 2012	Drammen, Fredrikstad, Sogndal, Tromsø	Samordning og samhandling i regionale og kommunale planstrategier. Foresight / framtidsbilder
Nasjonal LUK-samling 3	Oktober 2012	Gardermoen	Lokal samfunnsutvikling; fra LUK-prosjekt til integrert i den fylkeskommunale organisasjonen Ildsjeler og ildsjelstrategier Framtidsbilder
Regional LUK-samling 3	Febr. / mars 2013	Bodø, Molde, Larvik, Hamar	Hva ved lokal samfunnsutvikling kan vi gjøre noe med? - Programteori for attraktivitet - Suksessrike distriktskommuner Innovasjon i offentlig sektor Fylkeskommunen og utviklerrolla Fylkeskommunen sett fra kommunene
Nasjonal LUK-samling 4	Oktober 2013	Gardermoen	Hvordan fylkeskommunene kan bidra for å legge til rette for god lokal samfunnsutvikling i kommunene med fokus på innovasjon og innovasjonsledelse.
Regional LUK-samling 4	Febr. / mars 2014	Namsos, Fornebu, Rennesøy, Arendal	Nye utfordringer for kommunene etter regjeringsskiftet. Kommunereformen og utviklingsarbeid.
Nasjonal LUK-samling 5	Oktober 2014	Gardermoen	Dialog om læring i LUK-programmet Filmslepp 5 råd Stedsledelse

Som vi tidligere har kommentert, har også læringsarenaene vært tiltakende fleksibelt lagt opp. Deltakernes aktivitet er justert opp, parallelt med at antall PowerPoint-foredrag er justert ned. I

den grad det har vært gitt kunnskapsinnspill fra følgeevaluatorene eller (oftest) inviterte aktører utenfra, har dette ved alle anledningene blitt fulgt opp med «kafébordsdiskusjoner»⁴ og plenumsamtaler.

Behovet for fleksibilitet hadde også utspring i at de fire parallelle landsdelssamlingene, som i utgangspunktet var tenkt å være så godt som identiske, måtte tilpasses de aktuelle deltakerne deres læringsbehov og ikke minst deres motivasjon for læring.

Tydeligst ble dette for oss i forskerlaget i forbindelse med den første runden med landsdelssamlinger i Skien (sør), Lillehammer (øst), Bergen (vest) og Trondheim (nord). Vi gjennomførte det samme programmet med identiske faglige foredrag og «øvelser» for prosessering og deling av kunnskap. Vi så svært tydelig at kunnskapen fikk «vinger» ett sted, mens den falt som en stein et annet. Deltakerlisten så da også svært ulik ut på de to stedene. På det første stedet besto deltakerne av aktører med direkte ansvar for å følge opp lokale prosesser – og enkelte ledere for slikt arbeid i fylket. Det andre stedet var en rekke av deltakerne personer som var «utskremt» fra regionråd og næringssselskaper i fylket, uten at de hadde noe kjennskap til LUK, uten at de var tiltenkt noen rolle i programmet eller hadde noen informasjon om hva LUK i det aktuelle fylket skulle være.

Etter denne erfaringa arbeidet vi mer målbevisst og aktivt med fylkenes LUK-kontakter for sikre best mulig deltakelse på samlingene. På samlingene utover i programmet ble det derfor vanlig at LUK-ansvarlige fra hvert fylke stilte, noe som også var et krav knytta til å motta LUK-midler fra departementets side. LUK-kontaktene ble sterkt oppfordret til å ta med seg en kollega og aller helst en overordna. Det siste for å sikre best mulig «fortøyning»⁵ oppover i egen organisasjon, noe som bare delvis ble fulgt opp.

Ikke alle fylker møtte engang til alle læringsarenaene med sin LUK-kontakt. Enkelte fylker var dermed helt fraværende i deler av LUK-programmets mest sentrale lærings- og utviklingsaktivitet.

4.1.4 Læring mellom samlingene

Den viktigste formen for læring mellom de tilrettelagte regionale og nasjonale LUK-samlingene er den som løpende har foregått ute i fylkene som følge av samhandlinga mellom lokale prosjekter, kommuner og fylkeskommuner. Kunnskapen som er ervervet her er også bragt med inn til de regionale og nasjonale læringsarenaene som grunnlag for ny refleksjon og læring, og deretter er den nye innsikten tatt med tilbake for videre utvikling.

Ut over de programmerte samlingene og telefonintervjuene før disse, har det ikke vært regulær kontakt mellom følgeevaluatorene og det operative feltet i fylkene. KMD (KRD) har imidlertid hatt kontakt, ad hoc, der dette har vært etterspurt fra LUK-kontaktene eller deres foresatte i fylkene. Det har også vært kontakt mellom Distriktssenteret og fylkene, basert på egne fylkesvise samarbeidsavtaler.

Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMD, tidligere KRD) kontakt har hovedsakelig dreid seg om behov for avklaringer og problemstillinger som har dukket opp i forbindelse med de årlige søknadene fra fylkene. Hvert år 1. mars har det vært en frist for fylkene til å sende inn ny/fornytt søknad om LUK-midler, med rapport over midlenes anvendelse foregående år. For de fylkene som har hatt mest planmessig, forutsigbar og godt forankret strategi for sin LUK-satsing, har dette vært en rutinemessig kontakt. For andre fylker har den årlige søknaden og rapporte-

⁴ Et format som i prinsippet ikke skiller seg mye fra konvensjonelt gruppearbeid, bortsett fra at det alltid foregår i et lokalt rom hvor gruppene er i samme rom og der det legges stor vekt på uformelle assosiasjoner, kreative innspill og det som i noe litteratur kalles «open mind» atmosfære – som på en kafé. (Scharmer, 2007).

⁵ En nyansering mellom fortøyning og forankring, er gjort på side analysekapittelet.

ringa, vært kilde til tett dialog, gjerne et besøk fra departementet, og en nyttig arbeidsøkt hvor LUK-arbeidet i de aktuelle fylkene er presisert og fokusert.

KMDs innfallsvinkel ved etableringa av programmet, samt den videre oppfølginga, hvor altså ansvarliggjøringa av fylkene har vært sentralt, får gjennomgående svært gode tilbakemeldinger fra fylkene. Både at de valgte denne arbeidsmåten, og den måten de har gjennomført innsatsen på.

Vi kommenterer KMDs rolle i forhold til fylkeskommune nærmere i kapittel 4.4.1.

Det var lagt til grunn helt fra starten av programmet og følgeevalueringa at Distriktssenteret skulle spille en rolle, først og fremst når det gjaldt informasjon om satsinga. Virksomhetens rolle og posisjon endret seg i løpet av programperioden. Særlig aktuelt ble dette da Distriktssenteret etter hvert inngikk samarbeidsavtaler mellom Distriktssenteret og fylkeskommunene. Som følge av disse ble det pekt ut personalressurser med roller som enkeltfylkers kontaktpersoner. Det ble fra det tidspunktet naturlig at det var kontakt mellom Distriktssenterets fagpersoner og de respektive fylkenes LUK-kontakter. Denne kontakten, og innholdet i den vokste fram med noe varierende intensitet og kvalitet, fordi samarbeidsprosjekter og tiltak ofte preges av personlige relasjoner.

For å øke intensiteten og effekten av dialog mellom LUK-deltakerne også mellom samlingene hvor de møttes fysisk, ble det tatt et initiativ fra Distriktssenteret til å lage en digital møteplass. Dette var før Facebook, Twitter og andre digitale sosiale møtesteder var blitt svært alminnelige. En egen lukket digital møteplass ble etablert med formål å skape debatt, deling av erfaringer, kunnskaps-påfyll og annet. Web-plattformen var passordbeskyttet og krevde noe administrativ oppfølging. Løsninga fikk aldri noe gjennomslag i den tiltenkte brukergruppen og er i dag nedlagt, så langt vi kjenner til.

Parallelt med dette er som kjent Twitter, Instagram, Facebook og andre webplattformer vokst fram med svært brukervennlige løsninger for arrangementer, prosjekter og andre grupper som ønsker intern eller åpen kontakt og kommunikasjon. Det virker dermed naturlig å forvente at «LUK-gruppa» på eget initiativ ville etablere seg på en eller flere av disse plattformene. Det har ikke skjedd.

Etter hvert kom også ideen om å lage et sett råd om lokalsamfunnsutvikling opp, hvor senteret tok en ledende rolle. Rådene ble utviklet og etter hvert filmet på bakgrunn av det erfaringsmaterialet senteret samlet inn, både fra LUK-prosjekter spesifikt, og fra en rekke andre initiativer som senteret var i kontakt med gjennom sin brede kontaktflate med praksisfeltet over hele landet (se kapittel 4.3.1).

Basert på de årlige telefonintervjuene med fylkene kan vi konkludere med at fylkene i ulik grad er fornøyd med samarbeidet med Distriktssenteret, et samarbeid de for øvrig også har ut over LUK. Vi har allerede nevnt at den digitale møteplassen aldri ble noen suksess, bare 2 av 18 sa at de brukte disse høsten 2011. Et stort flertall mente også at det var behov for en rolleavklaring, slik at det også var mulig å vite hva en kunne forvente av dette samarbeidet.

Vi kommenterer Distriktssenterets rolle i forhold til fylkeskommune nærmere i kapittel 4.4.2.

Telemarksforskning og Arbeidsforskningsinstituttet (som var en del av følgeevalueringsteamet fram til sommeren 2014) har hatt ansvar for å utvikle læringsdesign og innhold i læringsarenaene, i nær dialog med oppdragsgiver, referansegruppa og ressursgruppa. Dette har gitt en viktig innflytelse på utviklinga av programmet. Først ved å designe og gjennomføre startkartlegginga som ga føringer for det overordna læringsgrepet og seinere knytta til justeringer av tema underveis basert på de årlige intervjuene med LUK-kontaktene.

En suksessfaktor har også vært om følgeevaluatorene har hatt tilstrekkelig oversikt over de aktuelle fagområdene og evne til å skape godt læringsmiljø og tillit mellom deltakerne i de lærende prosessene. Evalueringer gjennomført av KMD etter hver samling har gitt svært gode skussmål når det gjelder det siste spørsmålet.

Ved oppstarten av programmet ble det lagt stor vekt på utvikling av egne LUK-verktøy som var tenkt tilbudt fylkeskommunene til deres arbeid med å bidra til lokal samfunnsutvikling i kommunene. Disse verktøyene viste seg å få mye mindre verdi for fylkeskommunene enn forventet, og

etter intervjuene med LUK-kontaktene høsten 2011, som avdekket at disse så godt som ikke var i bruk (bare 5 av 18 sa at de brukte de), ble disse lagt til side.

Utfordringer knytta opp til aksjonsforskning som metode og det å til slutt å skulle evaluere seg selv er også tatt opp i metodekapittelet.

4.2 LUK-aktiviteter i fylkene

KMDs samhandling med fylkene i forkant av programmet, og mulighetene fylkene fikk til selv å utforme sin LUK-satsing i forhold til de utfordringene fylket sto overfor, resulterte i mange ulike måter å jobbe på og ulike måter å prioritere LUK-midlene på.

Som vi beskrev i avsnitt 2.3.1. under kategorien bakgrunnsvariabler, har vi vurdert fylkenes mangfoldige innsats under LUK-paraplyen på bakgrunn av et mønster av tre «hovedstrategier»:

- ◆ Plan og prosess
- ◆ Samordning
- ◆ Prosjektutvikling

Vi setter strategibegrepet i anførselstegn fordi det ikke dreier seg om strategier som fylkene har valgt, og som derfor heller ikke er rendyrket. I stedet er det merkelapper vi setter på ulike satsinger eller arbeidsmåter, ut fra hovedlinjer vi ser i fylkenes innretning og prioritering av eget LUK-arbeid.

Flere av fylkene har hatt ulik innretning på sin satsing gjennom LUK-perioden, og det kan være vanskelig å plassere dem i én kategori. Vi har da lagt vekt på hvor vi mener at de har hatt hovedvekten av innsatsen. Disse vurderingene og inndelingene er foretatt på bakgrunn av hvordan de ulike fylkessatsingene er omtalt på LUK-hjemmesidene⁶, supplert med fylkenes egen innrapportering til oppdragsgiver ved programslutt (KMD, 2015), samt den dialogen vi har hatt med fylkene på de årlige læringsarenaene.

Vi vil til slutt i denne rapporten se om en slik bakgrunnsvariabel kan gi forklaringskraft til satsingens resultater. Er det med andre ord slik at en bestemt innretning på LUK-satsinga (det vi også omtaler som ulike *spor* eller ulike *strategier*) gir andre resultater enn en annen?

I det følgende gir vi en omtale av de ulike fylkenes arbeidsmåter, sortert etter de tre kategoriene, og vi gir til slutt en kort vurdering av hvorvidt de ulike fylkene passer inn under de kategoriene vi har plassert dem i.

4.2.1 Plan og prosess

En stor del av flere fylkers LUK-innretning har gått i retning av å **vitalisere planer og planprosesser**. Møter og arenaer, kurs og seminarer, og til og med egne plankontorer er etablert under ordninga. Bidrag til kommunal og interkommunal planlegging er ikke noe nytt med LUK-satsinga, men det er åpenbart at satsinga mange steder har gitt økt tempo og omfang på fylkeskommunens planveiledning. Det er dessuten tydelig at planlegginga i økende grad knytter seg til prosesser; samtaler, kunnskapsutvikling, kunnskapsdeling og dialog. Vi kaller dette sporet for «*plan- og prosesssporet*».

Vi har plassert følgende fylker i denne kategorien:

Akershus, Aust-Agder, Nord-Trøndelag, Rogaland, Sogn og Fjordane, Sør-Trøndelag og Troms.

⁶ Pga. omlegging av regjeringas hjemmesider, finnes disse nå på en midlertidig adresse; <http://omega.regjeringen.no/nb/dep/kmd/prosjekter/lokalsamfunnsutvikling.html?id=607504>

AKERSHUS har ikke sett på LUK som et prosjekt, men som en styrking av arbeid de likevel gjør. De har derfor verken hatt egne LUK-prosjekter i kommunene eller egne LUK-samlinger (bortsett fra en samling med kommunene ved oppstart), men har deltatt på de arenaer som allerede eksisterer, slik som regionale nettverk, planforum og byforum.

Det er utviklet en ny digital statistikkbank for å gi kommunene et bedre kunnskaps- og analysegrunnlag for planlegging, og kommunene er kurset for å kunne forstå og bruke dataene godt.

AUST-AGDER fylkeskommunes LUK-satsing har hatt som hovedmål å mobilisere og motivere kommunene til samfunns- og næringsutviklingsarbeid (KMD 2015). Det er gjennomført flere prosjekter i perioden, med tanke på at kommunene skal lære av hverandre, blant annet disse:

- ◆ Bygningsvernssenter Aust-Agder
 - Mål: Skape et regionalt bygningsvernssenter med fokus på kompetanseheving, handlingsbåren kunnskap og verdiskaping.
- ◆ Kompetanseutviklingsprogrammet for næringsmedarbeidere i Aust-Agder
 - Mål: Videreføre oppbygging av nettverk og styrke samarbeidet mellom lokale og regionale utviklingsaktører, og få nettverket til å fungere på tvers av forvaltningsnivåer (lokalt og regionalt).
- ◆ Stedsutvikling i kommunene i Aust-Agder
 - Mål: Stimulere til gode stedsutviklingsprosesser i følgende kommuner i Aust-Agder: Arendal, Froland, Birkenes, Lillesand og Grimstad. Stedsutviklingsprosjekta skal bidra til at kommunene blir bedre som utviklingsaktører, enten i samarbeid med næringsliv og/eller frivillige, for å bygge attraktive lokalsamfunn.

I tillegg har fylkeskommunen hatt et overordna og sterkt fokus på planlegging, og har blant annet i en tidlig fase av LUK brukt midler på å etablere et felles plankontor for Setesdal.

NORD-TRØNDELAG fylkeskommunes LUK-satsing har hatt som hovedmål å sette kommunene i bedre stand til å planlegge, mobilisere, samarbeide og gjennomføre utviklingstiltak. Ambisjonen har vært å styrke fylkeskommunens og det regionale partnerskapets rolle som veileder, koordinator og støttespiller i kommunenes arbeid med å bygge attraktive lokalsamfunn (KMD 2015).

Det ble valgt 3 innsatsområder: Kompetanse og rekruttering, Plan og prosess og Samordning og samhandling, og disse er søkt nådd gjennom tiltak som:

- ◆ Utvikling av traineeprogrammer for å skaffe kompetent arbeidskraft til kommuner og lokalt næringsliv.
- ◆ Arbeid med prosjektet Rekruttering i Nord-Trøndelag/Jobbint.no, der det private og kommunene sammen skal øke rekruttering til næringsliv og offentlig sektor i hele fylket.
- ◆ Utvikling av en statistikk- og analyseportal for kommunene (sammen med Fylkesmannen og KS) for å sikre kunnskapsbasert plan- og næringsutviklingsarbeid.
- ◆ Årlige kurs i plan- og prosessarbeid i kommunene, og det regionale partnerskapet knytta til utvalgte temaområder.
- ◆ Kompetansehevende tiltak for næringskonsulentene og utvikle samfunnsutviklingsprosjekter i samhandling med kommunene.
- ◆ Årlige kompetanseplaner i samråd med regionene og kommunene.
- ◆ Kontaktteam som skulle stå til disposisjon for kommunene i blant annet planarbeid.

Satsingene ble meislet ut etter en besøksrunde til samtlige kommuner ved starten av programmet.

ROGALAND kom seint i gang med sin LUK-satsing, og hadde klare utfordringer med forankring i ledelsen, men etter at satsinga ble plassert og knytta opp mot planarbeidet har satsinga vært solid. LUK-satsing har hatt som hovedmål å øke kunnskap i kommunene og fylkeskommunen om hva som bidrar til lokalsamfunnsutvikling, herunder øke kunnskap om gode metoder og verktøy

for lokalsamfunnsutvikling. De har valgt ut tre case som skal gi gode eksempler, ringvirkninger og kunnskapsoverføring:

- ◆ Arbeide med å få positive samfunnsmessige effekter av Lysefjorden som reisemål i hele Forsand kommune og i hele Ryfylke regionen.
- ◆ Utvikle metoder for hvordan grendelagene i Finnøy kommune kan bli bedre utviklingsaktører i samfunnsutviklinga.
- ◆ Formidle kunnskap og erfaringer fra LUK - prosjekter og verktøy for samfunnsutvikling i fagsamlinger for kommuneplanleggere.

SOGN OG FJORDANE er kanskje det tydeligste eksempelet på arbeidsmåten Plan og prosess.

Fylkeskommunens LUK-satsing har hatt som hovedmål at fylkeskommunen skal stå fram som en mer samkjørt utviklingsaktør, gjennom å jobbe regionale og kommunale utviklingsplaner (KMD 2015). De har hatt følgende mål for LUK-satsinga:

Delmål 1: Styrke kompetansen og kapasiteten til fylkeskommunen som en støttespiller for kommunene i deres arbeid med å være en utviklingsaktør.

Delmål 2: Styrke den interne bevisstheten rundt hvilken rolle fylkeskommunen kan ha overfor kommunene og hvilke arbeidsmetoder og verktøy vi kan bruke for å ivareta rollen.

Delmål 3: Styrke sammenhengen mellom strategisk planlegging og utviklingsarbeid

Sogn og Fjordane fylkeskommune definerte følgende tiltakspunkt for LUK-satsinga:

- ◆ Opprette læringsnettverk mellom kommuner og fylkeskommunen om planlegging, verksteder for medvirkning og mobilisering, samt kultur og planlegging.
- ◆ Styrke samhandling om statistikk og analyse knytta til utfordringer og muligheter i kommunene.
- ◆ Kartlegge fylkeskommunen sin samla aktivitet i kommunene og effektivisere samhandlinga med kommunene.
- ◆ Utveksle erfaringer gjennom samlinger som «Vestlandsk vidsyn».

SØR-TRØNDELAG fylkeskommunes LUK-satsing har hatt som hovedmål å styrke kommunenes planarbeid som grunnlag for samfunnsutvikling og styrke arbeidet med å utvikle attraktive steder for næringsliv og innbyggere (KMD 2015).

Fylkeskommunen har i løpet av LUK-perioden iverksatt flere prosjekter med følgende som de viktigste:

- ◆ Gjennomføre en fylkespilot for styrking av plan- og miljøkompetansen i kommunene, i samarbeid med Fylkesmannen og KS.
- ◆ Iverksette program for prosessledelse for deltakere fra kommuner og lokalsamfunn, for å sikre effektiv styring av utviklingsarbeid.
- ◆ Arbeide med boligutfordringer i og mellom kommuner.

TROMS fylkeskommunes LUK-satsing har hatt som hovedmål at kommunene i Troms skal styrke sin rolle som utviklingsaktører. Kommunene skal arbeide kontinuerlig med å bygge opp attraktive lokalsamfunn for næringsliv og befolkning (KMD 2015).

Fylkeskommunen har i løpet av LUK-perioden iverksatt seks prosjekter med følgende mål og tiltak:

- ◆ Følge opp arbeidet med interkommunale plankontor i Nord-Troms, Midt-Troms og Sør-Troms.
- ◆ Arrangere planforum, dialogmøte og opplæringsseminar for kommunene med sikte på å styrke den kommunale utviklingskraften.
- ◆ Styrke kapasitet til lokale kompetansetiltak for utvikling i kommuner.

Av disse fylkene kan det være grunnlag for å diskutere Rogalands plassering i denne kategorien. Som vi ser har Rogaland, når de endelig kom i gang med sin LUK-satsing, hatt fokus på tre prosjekter (eller case), som etter planen skal gi ringvirkninger og kunnskapsoverføring til andre stedsutviklingsprosjekter. Slik sett kunne vi plassert Rogaland under prosjekt-sporet. Når vi likevel har plassert den under plan- og prosess er det fordi informasjon underveis i prosjektet har gitt oss holdpunkter for å hevde at LUK-satsinga i Rogaland har vært så tydelig forankret i en forståelse av at samfunnsplanlegginga er så avgjørende for utviklinga av lokalsamfunn, og at fylkeskommunen har en klar og tydelig rolle som planfaglig veileder. Vi har derfor forstått utvelgelsen av case i Rogaland i en slik kontekst.

De øvrige fylkene har hatt klare og tydelige satsinger knytta til samfunnsplanlegging, prosesser for å styrke planlegging og koordinering av planer, etablering av plankontor, samt kompetanseutviklingsprosjekter rettet mot kommunene, og har derfor åpenbart passet inn i denne kategorien.

4.2.2 Samordning

En av de utfordringene vi registrerte i kommunesurveyen ved programmets oppstart, var kommunenes delvise opplevelse av fylkeskommunen som et «mangehodet troll». Det forholdet at det også finnes andre regionale myndigheter med variabel evne til å framstå med én stemme og profil, gjorde ikke situasjonen enklere, sett fra kommunene. Denne utfordringa har flere fylkeskommuner tatt aktivt tak i, og arbeidet systematisk med egen samordning. I noen eksempler ser vi også at det er tatt initiativer for at det regionale partnerskapet skal stå mest mulig sammen overfor det lokale utviklingsarbeidet i kommunene. Vi kaller naturligvis dette sporet for «*samordningssporet*».

Vi har plassert følgende fylker i denne kategorien:

Hedmark, Hordaland, Møre og Romsdal, Nordland og Østfold.

HEDMARK fylkeskommunes LUK-satsing har hatt som hovedmål å skape attraktive lokalsamfunn og nærmiljøer som i sin tur skaper identitet, bo-, utdannings- og etableringslyst. Attraktivitet er også ett av 4 hovedutviklingsområder i regional planstrategi.

Hedmark fylkeskommune definerte følgende tiltakspunkt for LUK-satsinga:

- ◆ Arbeide med å følge opp og bistå lokalt forankrede utviklingsprosjekt i kommunene Tolga, Alvdal, Hamar, Nord-Odal, Kongsvinger, Rendalen, Trysil og Eidskog.
- ◆ Utvikle en felles boligpolitisk handlingsplan for 8 kommuner i Nord-Østerdalen, koblet mot kommuneplanen i de enkelte kommuner.
- ◆ Kulturbasert utviklingsarbeid og mobilisering av unge i kommunene i Glåmdalen.

Selv om det er har vært mange prosjekter ute i kommunene, har LUK i Hedmark hatt et spesielt tydelig og klart fokus på samordning, og har også jobbet med det regionale partnerskapet.

HORDALAND fylkeskommunes LUK-satsing har hatt som hovedmål at fylkeskommunen skal gjøre kommunene i enda bedre stand til å gjennomføre utviklingsprosjekter og styrke entreprenørskapskulturen lokalt (KMD 2015).

Delmål 1: Styrke kommunenes rolle som initiativtaker, utvikler, rådgiver og pådriver overfor lokale ressursmiljø, regionrådene og andre lokale og regionale utviklingsaktører.

Delmål 2: Organisere virksomheten internt og prioritere aktivitetene i kommuneorganisasjonen slik at kommunene støtter effektivt opp om sosiale og økonomiske entreprenører sine mål.

Hordaland fylkeskommune definerte følgende tiltakspunkt for LUK-satsinga:

- ◆ Styrke satsinga på ny portal for samfunnsutvikling, «Kom-an.no» gjennom videreutvikling av database for kompetanse og nettforum og opplæring for nærings- og samfunnsutviklere.
- ◆ Bygge opp under kommunene sitt arbeid med tilrettelegging for entreprenører og næringsliv, gjennom konferanse for styrket entreprenørskap og «Vestlandsk vidsyn», opplæringsprogram og nettverk for etablererrådgivere og kurs i samfunnsentreprenørskap.
- ◆ Gjennomføre dialogmøter, konferanser om lokal samfunnsutvikling og utvikle bedre intern informasjon og samordning i møte med kommunene.
- ◆ Premiepott til vellykkede prosjekt med ildsjeler og premiepott til kommuner som driver god utvikling av næring og samfunn.
- ◆ Lokalsamfunnsutvikling i kommunesentra i mindre kommuner, sett i lys av en mulig kommunesammenslåing.

MØRE OG ROMSDAL fylkeskommunes LUK-satsing har hatt som hovedmål å sette systematisk og helhetlig samfunnsutviklingsarbeid på dagsorden i alle kommuner. Ved oppstarten av Luk ble det satt i gang to regionale foresight-prosesser som skulle tegne opp framtidsbilder, slik at både hver enkelt kommune, regionene og fylket skulle kunne være bedre rustet til å møte framtida.

I etterkant har fylkeskommunen hatt fokus på samhandling og samordning, med utgangspunkt i kommunenes utfordringer og behov. De annonserte tidlig en ambisjon om at fylkeskommunen skulle opptre med en stemme ut mot kommunene.

Møre og Romsdal fylkeskommune definerte følgende tiltakspunkt for LUK-satsinga den siste perioden:

- ◆ Innarbeide kultur som strategisk og operativt element i samfunnsutvikling i et lokalt / regionalt perspektiv, for å øke verdiskaping og attraktivitet i kommunene.
- ◆ Gi kommunene kapasitet og kompetanse gjennom tilskudd til utviklingsarbeid i kommunene.
- ◆ Å utvikle mer samordnende arbeidsformer og metodikk i fylkeskommunens oppfølging av tilskuddsordningene til kommunene.
- ◆ Utvikle et tettere samarbeid med Fylkesmannen, andre regionale instanser og forskings- og kompetansemiljø, for å møte kommunenes behov for helhetlig planlegging.
- ◆ Arbeide for et felles plankontor og en utvikling av pilotprosjekt for felles samfunnsplan for Molderegionen.

NORDLAND fylkeskommunes LUK-satsing har hatt som hovedmål å få fylkeskommunen og kommunene i Nordland til å samarbeide bedre om plan- og utviklingsoppgaver, for å få attraktive lokalsamfunn hvor folk vil bo, arbeide, besøke og trives.

Delmål 1: Kommunene skal bli bedre til å drive lokalt plan- og utviklingsarbeid.

Delmål 2: Fylkeskommunen skal bli bedre på samordning av virkemidler og veiledning overfor kommunene, og framstå som en enhetlig regionalpolitisk aktør.

Nordland fylkeskommune definerte følgende tiltakspunkt for LUK-satsinga:

- ◆ Etablere læringsarenaer og aktive nettverk mellom fylkeskommunalt, regionalt/statlig nivå og kommune/lokalsamfunnsnivået relatert til plan- og utviklingsprosesser i kommuner og lokalsamfunn.
- ◆ Gi kommunene bedre oversikt over de ulike virkemidlene som er tilgjengelige på regionalt nivå, gjennom samordning av virkemidler og veiledning overfor kommunene, for en mer målrettet bruk av ressurser.
- ◆ Utvikle og gjøre tilgjengelig et nødvendig kunnskapsgrunnlag om utviklingstrekk og status som kommunene og fylkeskommunen trenger i sitt plan- og utviklingsarbeid.

Nordland fylkeskommune tok tidlig opp spørsmålet om hvordan LUK-satsinga kunne utvikles fra å bli et prosjekt, eller ei satsing, til å bli en varig arbeidsmåte og bli en del av fylkeskommunens måte å utøve rolla som regional utviklingsaktør på.

ØSTFOLD fylkeskommunes LUK-satsing har hatt som hovedmål å styrke utviklingskapasiteten og -kompetansen i fylkeskommunen og i kommunene for å utvikle attraktive lokalsamfunn. (KMD 2015).

Fylkeskommunen har i løpet av LUK-perioden iverksatt flere prosjekter for å imøtekomme følgende mål og tiltaksplan:

- ♦ Å styrke og samordne fylkeskommunens oppfølging av kommunene gjennom:
 - o Regional ressursgruppe for lokal samfunnsutvikling med representanter fra Fylkesmannen, i fylkeskommunen, og Statens Vegvesen m.fl.
 - o Videreutvikle planforum, for å styrke planleggerens kompetanse i kommunene.
 - o Styrke den kommunale kompetansen på prosessledelse og nye metoder for profilering, i arbeidet med å utvikle attraktive lokalsamfunn.
- ♦ Regionalt plansamarbeid mellom kommunene i indre Østfold om helhetlig arealbruk over kommunegrensene og tettstedsutvikling.
- ♦ Samarbeid om utvikling av lokalsentra i Spydeberg og Hobøl, gjennom en framtidsstudie og felles kommuneplanarbeid.
- ♦ Samarbeid for å utvikle attraktive og spennende byrom med høy aktivitet og tilgjengelige møteplasser i byene Mysen og Askim.
- ♦ «Grensekommunesatsing» i indre Østfold, der fylkeskommunen samordner virkemiddelbruk overfor kommunene for helhetlig regional utvikling.
- ♦ «Flere freske folk / Prosjekt livskvalitet», et samarbeid mellom Østfold fylkeskommune, Østfold Idrettskrets og fem kommuner.
- ♦ Etablere utviklingsstrategier for kommunene som ikke er definerte som bykommuner i Indre Østfold.

I denne kategorien er det størst usikkerhet knytta til plasseringen av Hedmark. Hedmark kunne muligens like gjerne vært plassert i kategorien *Prosjektutvikling*, ettersom de har hatt så sterkt fokus på prosjekter ute i kommunene. Samtaler med LUK-ansvarlige underveis, samt at Hedmark ved flere anledninger har invitert med representanter fra det regionale partnerskapet på læringsarenaene har likevel gjort at vi til slutt falt ned på å plassere dem i kategorien *Samordning*. LUK-satsinga i Hedmark har gjennom hele perioden hatt en klar strategi for samordning, og flere av prosjekta har også en kommuneovergripende karakter.

4.2.3 Prosjektutvikling

Det tredje sporet som avtegnet seg i studiet av fylkenes innsats og innretting i LUK, er satsing på *enkeltprosjekter*. På samme måte som KMD stilte få krav til programmets innretning, stiller de fylkene som særlig kjennetegnes av denne metoden, av en åpenhet for innspill og initiativer «nedenfra». Eksempler på dette er bygging av en orlogsbrigg i Stavern (Vestfold), sentrumsutvikling i Otta (Oppland), og utvikling av «Flere freske folk», et prosjekt for økt livskvalitet, i et samarbeid mellom Østfold Idrettskrets og fem kommuner. Vi kaller slik satsing for «*prosjektutviklingsspo-ret*».

Vi har plassert følgende fylker i denne kategorien:

Buskerud, Finnmark, Oppland, Telemark, Vest-Agder og Vestfold.

BUSKERUD fylkeskommunes LUK-satsing har hatt som hovedmål å styrke kommunenes arbeid med samfunns- og næringsutvikling. Fylkeskommunen og kommunene gikk sammen for å finne fram til felles satsingsområder. Disse var boligstrategi, økt samarbeid mellom næringsliv og kommune, og utvikling av vertskapsrollen. Fylkeskommunen har særlig arbeidet sammen med åtte kommuner i fylket for å utvikle konkrete tiltak innenfor de utvalgte strategiene.

Konkret ble følgende tiltakspunkt definert:

- ♦ Slutføre satsinga «Velkommen til oss», på områdene samarbeid og dialog med næringsliv om utvikling i kommunene, egnede boliger og inkludering av tilflyttere.

- ◆ Gjennomføre prosesslederopplæring for å styrke kommunene sitt arbeid med nærings- og samfunnsutvikling.
- ◆ Arbeide for effektive og forutsigbare planprosesser i kommunene.
- ◆ Arbeide sammen med kommunene om innovasjon.

FINNMARK fylkeskommunes LUK-satsing har hatt som hovedmål at kommunene i Finnmark skal være offensive og ressurssterke samfunnsutviklere, og definerte følgende tiltakspunkt for LUK-satsinga:

- ◆ Over kommunegrensene i Varanger utvikle møteplasser for utviklingsaktører og bedrifter for kunnskapsdeling, kompetanse- og idéutvikling og utvikling av flere næringsklynger. I bo- og arbeidsmarkedsregion Varanger videreutvikles felles transport og logistikk.
- ◆ Bidra til flest mulige positive ringvirkninger i Kvalsund kommune og regionen ellers, som følge av etablering av gruvevirksomhet i Nussir. Bygge kompetanse for hvordan regional nærings- og samfunnsutvikling kan øke effekten av framtidige industrietableringer. Det er ansatt prosjektledere som arbeider med handlingsplaner i samarbeid med sentrale lokale og regionale aktører.
- ◆ Lage en arena for kommunalt og regionalt utviklingsarbeid gjennom den årlige Kommune-konferansen og opprettelse av næringssjefsnettverk.

OPPLAND har sterke regioner, og LUK-satsinga har bygd videre på fylkets tradisjoner om å la regionene selv definere sine utfordringer og prioritere hvilke prosjekter det bør satses på. Fylkets LUK-satsing har hatt som hovedmål å styrke sitt samarbeid og oppfølgingsarbeid overfor kommunene med å utvikle attraktive steder (KMD 2015).

Fylkeskommunen har i løpet av LUK-perioden iverksatt fem prosjekter med følgende tiltak:

- ◆ Prosjekt «flyttehjelpen» der det skal lages en nettportal og velkomstpakke.
- ◆ Iverksette tiltak fra strategisk næringsplan i Lillehammerregionen, knytta til tilflyttere og sikring av arbeidskraftressurser.
- ◆ Byutvikling i Gjøvik gjennom å bidra med kapasitet og kompetanse innen planlegging.
- ◆ Utvikle Gran som regionsenter for Hadeland.
- ◆ Valdresregionen (Natur og kulturpark) Videreutvikle nettportal og tur-app for å tilgjengeliggjøre aktiviteter, løypenett, turnett til besøkende og innbyggere.
- ◆ Kunst som virkemiddel for økt reiseopplevelse langs den nye E6 gjennom Gudbrandsdalen.

TELEMARK fylkeskommune har på mange måter hatt en todelt LUK-satsing. Ved oppstarten bestemte de seg for å satse på lokal samfunnsutviklingsarbeid i kommunene, regionene og i fylkeskommunen, gjennom å øke prosjektlederkompetansen og kompetansen om strategisk planlegging, og definerte følgende mål:

- ◆ Øke kommunene sin kompetanse om samfunnsentreprenørskap, for å skape innovative lokalsamfunn gjennom lokal mobilisering.
- ◆ Øke kompetanse om nettverks- og innovasjonsarbeid i utvikling av attraktive regioner og lokalsamfunn.
- ◆ Utarbeide strategisk plan for bygging av kompetanse i offentlig sektor i Telemark.
- ◆ Gi kommunene opplæring om metoder og teknikker for å lede prosesser som fører til lokal samfunnsutvikling.

Etter den første perioden med sterkt fokus på opplæring og kursing av ansatte i kommuner og regioner, med liten fylkeskommunal koordinering, har de i siste periode disponert midlene til arbeidet med en felles sykkelstrategi for fylket, hvor det fordeles midler til lokale prosjekter for å utvikle attraktivitet med utgangspunkt i ulike sykkel-satsinger.

VEST-AGDER fylkeskommunes LUK-satsing har hatt som hovedmål å styrke samfunnsutviklingsinnsatsen og samarbeidet med utvalgte distriktskommuner og videreutvikle kystkommuners kompetanse på byggeskikk, arkitektur, design og småbyen sine kvaliteter (KMD 2015).

Fylkeskommunen har i løpet av den siste LUK-perioden iverksatt to prosjekter.

- ♦ De historiske byene – utvikling og bevaring
 - o Mål: Bidra til at de historiske byene i Vest-Agder utvikles uten at det unike kulturmiljøet skades.
- ♦ Hollenderbyen Byggeskikksenter i Flekkefjord
 - o Mål: Et overordna mål for satsinga på Byggeskikksenteret er å vitalisere Flekkefjord til å bli et aktivt regionsenter. Det er videre en målsetting å tilføre kommunen nødvendig kompetanse for å utvikle og ta vare på den historiske byen.

VESTFOLD fylkeskommunes LUK-satsing har hatt som hovedmål å styrke kommunene som nærings- og samfunnsutviklere, og fylkeskommunen sin rolle som rådgiver og regional medspiller. (KMD 2015).

Vestfold fylkeskommune definerte følgende tiltakspunkt for LUK-satsinga i fylkeskommunen:

- ♦ Invitere kommuner til prosesslederkurs for å styrke kompetansen i kommunene.
- ♦ Gi koordinert bistand fra fylkeskommunen til kommunale prosjekt fra aktuelle fagmiljø.
- ♦ Initiere og finansiere kompetanseheving og erfaringslæring i nettverk knyta til utviklingsarbeidet i kommunene.

I tillegg har fylkeskommunen hatt som mål å bidra med delfinansiering og kompetanse for å utvikle konkrete prosjekter. De tre følgende prosjekta ble iverksatt i siste periode:

- ♦ «Stolt Svelviking» – Tiltak for å utvikle Svelviks attraksjonskraft for næringsliv og innbyggere.
- ♦ Steds- og næringsutvikling i Holmestrand.
- ♦ Hof - kulturtiltak og bygging av identitet i gamle Eidfoss.

I denne kategorien er det muligens mest usikkerhet knytta til plasseringa av Vestfold, som jo også i tillegg til den sterke prosjektsatsinga ute i kommunene har hatt fokus på samordning og læring. Vi falt likevel til slutt ned på å plassere dem i denne gruppa, fordi Vestfold, slik vi har klart å registrere, har hatt mindre fokus på partnerskapsjobbing og de ulike prosjekta i kommunene har vært relativt autonome.

4.3 Samordning og samhandling

Samordning og samhandling ble som vi har omtalt allerede, et tungt og gjennomgripende tema for både de nasjonale og de regionale læringsarenaene.

I forkant av hver nasjonale LUK-samling ble det gjennomført et enkelt telefonintervju av alle LUK-kontaktene, med følgende 2 spørsmål:

- ♦ Hva er de viktigste utfordringene i ditt fylke med tanke på samordning, internt og samhandling, eksternt?
- ♦ Hva (om noe) har dere gjort for å svare på disse utfordringene?

Disse spørsmålene var viktige både for å kunne justere innholdet i læringsarenaene og tilpasse dem til de til enhver tid mest sentrale utfordringene i fylkene, men også for å lære av hvilke samordnings- og samhandlingstiltak som virker i ulike sammenhenger. Hensikten har da vært å legge til rette for læring mellom fylkene.

Tabell 8. De viktigste samordningsutfordringene og -tiltakene fylkene rapporterte inn på årlige telefonintervju.

	Utfordringer	Tiltak
2011	♦ Forankring på ledernivå - o På tvers av fagkompetanse og statushierarki ♦ Møte kommunene med en stemme - o Være til stede ute ♦ Få, men gode dynamiske arenaer - o Etablere samhandlingskultur	♦ Arbeidet med planstrategi - o Integrere LUK i planstrategiarbeidet ♦ Skaffe kunnskap om behov i kommunene - o Jobbe på tvers ♦ Forankre LUK-satsinga på ledernivå
2012	♦ Samordning på tvers av fagkompetanse og statushierarki ♦ Intern organisering ♦ Møte kommunene med en stemme - o Være til stede ute ♦ Få, men gode dynamiske arenaer - o Etablere samhandlingskultur	♦ Skape felles prosjekt og kreve sektorovergripende deltakelse - o Planstrategiarbeidet viktig arena ♦ Rydde i arenaer ♦ Dialogmøter - o Internt i fylkeskommunen - o Mellom kommuner og regioner ♦ Fra prosjekt til prosess
2013	♦ Samordning på tvers av fagkompetanse og statushierarki ♦ Intern organisering ♦ Møte kommunene med en stemme - o Være til stede ute	Overordna: Ha noe konkret å samarbeide om ♦ Skape felles prosjekt og kreve sektorovergripende deltakelse - o Planstrategiarbeidet viktig arena ♦ Dialogmøter - o Internt i fylkeskommunen - o Mellom kommuner og regioner ♦ Fra prosjekt til prosess og varige strukturer ♦ Etablere felles kunnskapsgrunnlag ♦ Tetter kobling med planstrategiarbeidet

Det er tydelig at fylkene, etter å ha det sterke fokuset på samhandling og samordning, i økende grad fokuserte på viktigheten av å ha noe konkret å samarbeide om, og rydde opp i de mange samhandlingsarenaene. Samhandling og samordning ser ut til i større grad å sette seg som en reell arbeidsform.

I 2013 stilte vi også spørsmål hva som var den største utfordringa med tanke på å få alle de ulike kommunene til å jobbe sammen mot felles mål. En oppsummering av denne kartlegging kan oppsummeres slik:

- ♦ Kommunene er forskjellige, og trenger tilpassede opplegg.
- ♦ Kommunene trenger verktøy som de kan bruke for å jobbe konkret med plan- og utviklingsoppgaver, men tilpasset ulike utfordringer.
- ♦ Fylkeskommunen skal legge til rette og bidra på kompetansesida, og slik bidra til å løse ut utvikling lokalt.

4.3.1 Råd om samhandling og samordning

Etter startkartlegginga fikk Telemarksforsking i oppdrag å studere partnerskap som samhandlingsarena grundigere enn startkartlegginga ga rom for (Berge, 2012). Studien vi da gjennomførte viste at samhandling som arbeidsform bør gjennomsyre hele organisasjonen, både strukturelt og innholdsmessig, og at det er viktig at samhandlingsarenaene er fleksible og dynamiske for å kunne fange opp aktuelle utfordringer. Berge oppsummert funnene i fem punkt:

- ♦ Arenaene må utformes slik at de reflekterer regionale og lokale særpreg.
- ♦ Det må være passe mange og dynamiske arenaer
- ♦ Det må være et element av både strategisk og operativ tenking i samhandlinga.
- ♦ Strategisk ledelse må ville ha samhandling, og dermed legge til rette for det.
- ♦ LUK-satsinga til KRD er et velegnet instrument for å sikre samhandling i regional utvikling. Men, dette krever at satsinga spisses inn mot dette.

Rapporten presenterte avslutningsvis ti konkrete råd for å sikre god samordning og samhandling i regionalt og lokalt utviklingsarbeid. Disse rådene ble bearbeidet av følgeevaluatorsteamet og lagt fram på den andre nasjonale LUK-samlinga, med tanke på å drøfte dem i forhold til praksisfeltet, samt utløse læring basert på erfaringer fra de ulike fylkene. Etter flere runder med kafébordsdialog⁷ endte vi opp med 10 gode råd om samhandling og samordning som deltakerne tok med hjem med formål å legge til grunn i sitt videre arbeid.

Etter dette tok Distriktssenteret initiativ til å lage ti filmer basert på disse rådene. Da rådene skulle få innhold og komme i filmformat viste det seg at flere var overlappende, og det endte til slutt opp med fem råd og fem filmer. Disse fem filmene oppsummerer, ifølge Distriktssenteret, de fem viktigste læringspunktene fra LUK-satsinga. Filmene viser eksempler på hvordan ulike fylkeskommuner utøver sin rolle som regional utviklingsaktør, og hvilke resultater dette har gitt i kommunene.

Filmene ble vist på den siste nasjonale LUK-samlinga 2014, og fikk for det meste god mottakelse. Flere av fylkeskommunene uttrykte at de vil komme til å bruke de i møte med kommuner, eller ved initiering av prosjekter, mens andre var mer kritiske til om de ville fenge ute i «virkeligheten».

	Råd 1: Koordiner hode og hender Hodet er strategisk, hendene er praktiske. Ofte er det slik at fylket- og kommunens ledelse er fokusert på strategi, mens fotsoldatene er mer praktiske. Lokalt utviklingsarbeid må ha med seg både hode og hender – både i fylke og i kommunen.
	Råd 2: Lytt til behovene der ute Ikke sett i gang tiltak som det ikke er etterspørsel etter. Fylkeskommunens tilrettelegging må spille sammen med lokale behov, ønsker og initiativ. Godt samspill for lokal utvikling bygger på nysgjerrighet og kunnskap om hvor i skoen det er ønskelig å sette trykket, for dem som har den på.
	Råd 3: Skap arenaer med tillitsfull atmosfære Den måten vi er sammen på, influerer sterkt på hvilke resultater vi får. Bevissthet og kunnskap om å skape tillitsvekkende, lærerike og inspirerende arenaer, er et kraftfullt verktøy i all lokalsamfunnsutvikling.
	Råd 4: Vær tydelig på hvor du vil Hvor skal du da, spør katten. – Jeg vet ikke, sier Alice (i Eventyrland). Da – smiler katten – spiller det ikke noen rolle hvor du går. Abstrakte eller uklare retningsanvisere er uheldig for lokalt utviklingsarbeid. Sørg for bred enighet og begeistring for arbeidets mål.
	Råd 5: Snakk et enkelt, bevisst språk Det er både lov og av og til nødvendig å kunne bruke fagterminologi. Men pass på at dere ikke lukker prosjektet for deltakere utenfor stammespråket. Finn ord og bruk uttrykk som signaliserer åpenhet og kontakt også med tanker og erfaringer utenfor fagfeltet.

Figur 9. Fem filmer om samhandling og samordning. Fra Distriktssenterets hjemmesider.

⁷ Et format som i prinsippet ikke skiller seg mye fra konvensjonelt gruppearbeid, bortsett fra at det alltid foregår i et lokalt hvor gruppene er i samme rom og der det legges stor vekt på uformelle assosiasjoner, kreative innspill og det som i noe litteratur kalles «open mind» atmosfære – som på en kafé. (Schreiner, 2007).

4.4 KMDs, KDUs og TFs roller

LUK-programmet var, som tidligere omtalt, initiert og utviklet av KMD i nært samarbeid med fylkeskommunene. Distriktsenteret og Telemarksforskning (med Arbeidsforskningsinstituttet som nær samarbeidspartner fram til siste fase i programmet), har spilt sentrale roller i den operative gjennomføringa av programmet. Det er naturlig i en evaluering av programmet å kommentere hvilke roller de tre aktørene har spilt. Det er videre naturlig å forvente at den måten de har utført og utviklet sine roller på, har hatt betydning for programmets resultater. Kommentarene er knytta til figuren nedenfor.



Figur 10. Skjematisk oppsett av ni ulike rollefelt, skapt av status (vertikalt) og forventninger om ulike oppgaver (horisontalt). Kilde: Hillestad m. fl., 2014.

Rollebegrepet står i sosiologisk og sosialpsykologisk teoriforståelse sentralt i forsøket på å forstå menneskers handlinger innenfor sosiale strukturer. Forståelsen er tatt videre over i en rekke bidrag for også å forstå organisasjoner og deres atferd i forhold til andre organisasjoner i samfunnet. Enten det er enkeltindivider eller organisasjoner som er objekt, er det de samme mekanismene som står i fokus for forståelse av roller. To slike sentrale temaer som vi vil bruke i den videre beskrivelsen og vurderingene av roller i LUK er status og forventninger. Forventninger knytter seg til oppgaver og ses derfor i sammenheng med hverandre. Litt om dette siste først: En rolle utformes av handlinger og handlinger av normer og verdier. Det er i denne sammenhengen nødvendig å skille mellom tildelt rolle og spilt rolle. Dersom man skal fastslå hvordan rollen virker, må det være det siste som står i sentrum. Man kan få tildelt rollen som leder, men fylle den med nøling og handlingsvegring. Da vil det være nølinga som preger resultatene av rollen, ikke rollens formelle status/rammer. Vi er med andre ord opptatt av rollenes reelle handlingsmønster og mindre av dens formelle rammer. Sosial rolleteori er også opptatt av å observere og beskrive *relasjonene* mellom de mest sentrale aktørene i et samspill for å forstå hvorfor roller utvikler seg som de gjør. Roller utformes i samspill hvor forventninger står sentralt og status er førende for de forventningene som oppstår. En rolle som utformes i et tydelig maktspill av overordna-underordna vil knyttes opp mot andre forventninger og handlingsmønstre enn en rolle som er formet av gjensidighet (Hillestad m. fl., 2014).

4.4.1 Kommunal- og moderniseringsdepartementets rolle

Offentlig sektor er ingen homogen størrelse. Selv om man deler sektoren opp i sine enkeltaktører, horisontalt som man ofte gjør, blir bildet likevel ikke enkelt og entydig. Et departement spiller

mange roller, og Kommunal- og moderniseringsdepartementet trolig flere enn noe annet departement. I Figur 10 viser vi skjematisk at departementet har flere ulike oppgaver knytta til ulike forventninger, som i sum skaper ulike handlingsmønstre. Det knytter seg forventninger om at departementet skal fordele ressurser og kontrollere både bruk av ressurser og etterlevelse av en rekke lover, pålegg og «føringer». Det er denne oppgaven vi normalt legger i samlebegrepet forvaltning. I tillegg skal det planlegges og koordineres for at gitte mål og ambisjoner – ofte definert i forvaltningsoppgavene nettopp nevnt, skal oppfylles. Det planlegges og koordineres derfor både horisontalt mellom statsetatene, men også overfor fylkeskommunene som vi her konsentrerer oss om. Det tredje handlingsmønsteret er mer aktivt ved at departementet selv tar initiativer og utvikler aksjoner med formål om selv å medvirke til ønsket samfunnsutvikling gjennom egne initiativer, ikke bare gjennom penger, lover, forskrifter eller planer. Det har normalt ikke vært rettet så sterke ytre forventninger om at departementene skal fylle denne rollen, som de to foregående. De delene av LUK-programmet som er uttrykk for slik handling er i så fall en litt mer utypisk rolle å ta for et departement, enn å være forvalter eller koordinator.

I utførelsen av de tre handlingsmønstrene kan man legge inn verdier som skaper status. Man kan tenke og oppføre seg med en klar maktstruktur for øye, hvor noen er underordnet og andre overordna. Eller man kan handle etter et mer likeverdig partnerskap som rettesnor. En mellomting er handlingsmønstre preget av kunde-/leverandør verdier (se Figur 10).

Det er neppe særlig kontroversielt å hevde at den klassiske departementale rollen er lettest å identifisere lavt nede i venstre hjørne av figuren. Det er naturlig at den utøvende myndighetens utøvende forvaltingsorganer nettopp utøver sine oppgaver gjennom pålegg og instruksjoner. I LUK-programmet har midlertid dette i vært lite eksponert. I stedet har KMD beveget seg oppover i figuren. Allerede i fasen med programutforming, og underveis i gjennomføringsfasen, har departementet vært svært lydhøre for fylkeskommunenes erfaringer og oppfatninger. Det ble gjennomført workshops med vekt på prosess og kunnskapsdeling i den initiale fasen, og som følgeevaluatorer har vi observert en svært lyttende og delvis aktivt observerende prosjektledelse fra departementet på alle de gjennomførte 21 læringsarenaene som har vært gjennomført underveis i programperioden.

Dette henger sannsynligvis sammen med at departementet, samtidig med at de har beveget seg oppover, også har beveget seg mot høyre i figuren. LUK-programmet har vært et program hvor departementet har initiert og utviklet ny kunnskap løpende, sammen med programmets brukere og andre sentrale rolleinnhavere.

Dette viser at departementet har måtte fylle flere roller i programmet. KMD har både vært en klassisk statlig overordna aktør som har tildelt tilskudd og kontrollert at tilskuddene har vært brukt etter hensikten – samtidig med at det har vært en utviklingsaktør i et statusfelt hvor makt og instruksjoner ville fungert dårlig. Departementet har sett dette og arbeidet målbevisst, så langt vi har kunnet bedømme, ut fra et ønske om å være en mest mulig likeverdig dialog- og utviklingspartner for fylkene. Både på og mellom samlingene har departementets prosjektledelse vært tilgjengelig for diskusjoner og råd om problemstillinger i lokalsamfunnsutviklinga.

Det er, slik vi vurderer det, et krevende spenn å fylle roller langs den diagonale streken som vi har tegnet inn i figuren. Det er krevende fordi det handler om å utføre oppgaver som krever ulik kompetanse og ferdigheter. Det er også en annen type kunnskap som kreves for å saksbehandle søknader etter fastsatte kriterier og kontrollere tiltak etter samme struktur, enn hva som kreves for å være en god lokalsamfunnsutvikler og rådgiver. Rollespennet er også krevende fordi de ulike rollene er omgitt med svært ulike forventninger. De forventninger man har til en likeverdig partner er andre enn til overordna myndighet. Fylkene har i LUK-programmet hatt forventninger til begge deler, delvis knytta til de samme personene i KMD, men i ulike situasjoner. Når fylkene formulerer og sender inn sine søknader, er det forbundet med forventninger til LUKs prosjektledelse om kontroll og styring, mens de i gjennomføringa av programmet har forventet tilgjengelighet, fleksibilitet og gode råd fra en likeverdig partner.

Rollekonflikter kan oppstå hvis det er motstridende forventninger til en oppgave eller sett av oppgaver. Vår vurdering er at rollespennet i liten grad har ført til rollekonflikt. Det er i seg selv en interessant erfaring fra LUK-arbeidet. LUK-programmet har vist at det er mulig for departemen-

tet/departementene å fylle ulike roller som både kontrollerende forvalter og likeverdig utviklingsaktør innenfor det samme politikkområdet.

LUK-programmet har fra KMDs side hatt en tydelig intensjon om å gi rom for lokal tilpasning.

Våre respondenter berømmer i hovedsak KMDs rolle i programgjennomføringa. Både det forholdet at det har vært gitt stort handlingsrom for fylkene til selv å definere sin satsing, og departementets tilgjengelighet i form av deltakelse på samlinger og kontakt/korrespondanse underveis, trekkes fram. Departementets prosjektleder har også ved flere anledninger reist ut til fylker som har hatt behov for avklaring og veiledning. Dette har tegnet et bilde av en aktiv prosjekt/program-eier, som har involvert seg på et langt mer omfattende plan enn kun å utbetale tilskudd og kreve rapport.

Vi ser nå ved slutten at flere av de fylkene som slet innledningsvis, særlig med fortøyning i ledelse, og dermed med å få etablert samhandling og samordning som arbeidsform, til dels har fått vel så gode resultater som de øvrige. Vi vil særlig trekke fram Troms og Rogaland som eksempel på fylker som strevde med å komme i gang, men som etter å ha fått til den nødvendige fortøyninga i ledelsen har jobbet godt og systematisk med utgangspunkt i egne utfordringer.

4.4.2 Distriktssenterets rolle

Kompetansesenter for distriktsutvikling – Distriktssenteret, ble opprettet i 2008. Senterets oppgave er å inspirere og være en støttespiller for lokale utviklingsaktører gjennom å innhente, sammenstille og formidle erfarings- og forskingsbasert kunnskap, være en premissleverandør for utvikling av regionalpolitikken, og samarbeide med andre aktører innenfor regional utvikling. Forventningene som former senterets rolle(r) er derfor noe enklere med mindre potensial for rollekonflikt enn det vi så ovenfor var tilfelle for departementet, fordi alle Distriktssenterets oppgaver handler om å samle inn og spre kunnskap og inspirasjon. Forventningene til senteret ble noe justert med regjeringsskiftet i 2013. I tildelingsbrevet for 2014 ble det lagt til en presisering av at senteret også skulle være et ressurscenter for kommunereformen.

Når det gjelder LUK, har det vært opp til senteret å fylle rollen som LUK-partner konkret, etter beste skjønn. Som følgeevaluator kan vi ikke se at dette har bydd på store utfordringer. Arbeidsformen til senteret har helt fra starten, på alle områder vært knytta tett opp mot fylkeskommunenes innsats. Da LUK-programmet kom, falt derfor dette naturlig inn i senterets arbeidsform. Der som senteret hadde arbeidet direkte mot kommuners lokalsamfunnsaktiviteter, uten at dette hadde vært kjent og koordinert av de enkelte stedenes respektive fylkeskommuner, ville det oppstått mulig dobbeltarbeid og det kunne etterlatt et inntrykk og en opplevelse av dårlig overordna samordning. Det er i stor grad unngått, så langt vi kjenner feltet. I starten av LUK-perioden kunne vi riktignok i noen grad som følgeevaluatorer og prosessledere oppleve at senteret hadde noen utfordringer med å finne sin rolle i programmet. Vi utviklet etter hvert et tillitsfullt samarbeid mellom oss i Telemarksforskning, Arbeidsforskingsinstituttet og Distriktssenteret om planlegging og gjennomføring av læringsarenaene.

Vi har ingen empiri å støtte oss til for å kunne si noe om at kontakten med Distriktssenteret har påvirket satsingas måloppnåelse. Det digitale læringsrommet som ble etablert har knapt vært i bruk, og det gjenstår å se om de fem filmene med gode råd om samhandling og samordning vil få utstrakt bruk. Distriktssenterets bidrag på læringsarenaene har vært marginale, men flere fylker rapporterer om god kontakt om lokal samfunnsutvikling generelt med sine regionale representanter.

4.4.3 Følgeevaluatorenes rolle

Telemarksforskings rolle har vært formet av tre ulike forventninger. For det første har det vært rettet to eksplisitt ulike forventninger til de to oppgavene vi fikk ved etablering av programmet.

Det tredje er forventninger vi er blitt møtt med fra brukerne av programmet. Vi kommenterer disse tre forventningene og de rollene det skapte, i tur og orden.

Det var tidlig avklart at LUK skulle evalueres etter endt programperiode basert på en oppstart-kartlegging og en sluttkartlegging av kommune- og fylkeskommunefeltet, for å lette muligheten for å identifisere endringer skapt av programmet. Parallelt med at dette ble vi også tildelt oppgaven med å være følgeforskere gjennom hele LUK-satsinga, dvs. aksjonsforskere. Aksjonsforskning handler om at forskerne selv blir en del av den «aksjonen» det skal forskes på. Forskerne får med andre ord en legitim rolle til å påvirke resultatet av den innsatsen som forskinga knytter seg til. Ikke bare *kan* forskerne påvirke arbeidet – de *skal* påvirke arbeidet. Det forutsettes nemlig at de utvalgte forskerne har en særskilt forskingsbasert kunnskap, og at de behersker krav til vitenskapelig metode, slik at prosessen som de inngår i blir mer kvalitetssikret og mer effektiv enn om den hadde vært gjennomført uten at aksjonsforskere medvirket. Telemarksforsking's oppgave med å være følgeevaluator og prosessveileder må ses i dette lyset.

Å både ha ansvar for følgeevalueringa og sluttevalueringa skapte åpenbare utfordringer for våre roller. Skulle vi evaluere resultater av et arbeid vi i sterk grad skulle være med å utforme innholdet av? Det ble tilfellet, og vi innså derfor tidlig at vi måtte bøte for eventuell rollekonflikt med to innsatser. Det ene var å være åpen om rollekonfliktpotensialet. Vi satte ofte ord på temaet i vår løpende dialog med oppdragsgiver, i referansegruppe- og ressursgruppemøter, og vi nevnte de opplagte utfordringene ved å kombinere rollene i våre møter og dialog med fylkeskommunes LUK-ansvarlige. Det andre tiltaket var av intern organisatorisk karakter i Telemarksforskning. Vi har i hele perioden benyttet andre forskere til å følge programmet, enn dem som har lagt opp og gjennomført start- og sluttevalueringa. Vi har benyttet fire forskere som har vært helt uten LUK-prosesserfaring i startkartlegging og sluttevaluering. I praksis har det imidlertid gitt noen utfordringer. Sterkest har de vært i forbindelse med de personlige intervjuene vi foretok med LUK-kontaktpersonene i fylkene ved oppstart, og i særlig grad ved avslutning. Å gjennomføre fokuserte samtaler om LUK-erfaringer med personer som har sterke synspunkter og inngående erfaringer med LUK, uten selv å kjenne programmet inngående, var utfordrende for de aktuelle forskerne. Å fortolke den informasjonen de fikk i samtalene, og utlede resultater for LUK av dem, var enda mer krevende. Aksjonsforskerne som har fulgt prosjektet har derfor måttet engasjere seg noe også i dette arbeidet. Det kan også være en fordel å inneha begge rollene, fordi samlinger og samtaler med ulike aktører underveis i satsinga gir verdifull og nyttig informasjon til bruk i analyser og drøftinger av sluttresultatene.

Vi har derfor delvis overlappende forskerinnsett på de to områdene – resultatevaluering og aktiv aksjonsforskning. Det er vitenskapsmetodisk risikabelt og utfordrende, og det bør vurderes som en del av bakteppet for evalueringa. Det er lett å tenke seg at det kan vært fristende for følgeevaluator å ville påvirke resultatene av sluttevalueringa i positiv retning. Fordi vi har vært opptatt av dette, tror vi at vi har unngått en slik feilkilde. Kanskje er effekten motsatt? Fordi evalueringa delvis kan sies å være en evaluering av egen innsats, har vi vært ekstra kritiske. Muligheten for at vi har overspilt rollen som den kritiske forskeren, kan dermed ha ført at LUK-satsinga blir gjenstand for overdreven kritisk vurdering. Vi tror ikke det, men det har vært en utfordring.

Det tredje forventningssettet som har påvirket vår rolleatferd kommer fra fylkeskommunene, og delvis fra primærkommuner gjennom sine respektive fylkeskontakter. Gjennom TFs innsats i forberedelse og gjennomføring av læringsarenaene, har det vokst fram et bilde av at instituttet er særlig kompetente innenfor lokalsamfunnsutviklingsfeltet. Det er naturlig å peke på «ekspertrollen» som et begrep for denne situasjonen. Bildet fikk økt aktualitet da det i LUK-perioden også ble kjent at vi arbeidet med å kartlegge/utvikle både kunnskap om konkrete suksesskriterier for distriktskommuner, og at vi arbeidet på en programteori for attraktivitet. I denne fasen av programmet, fra starten og inn mot halvveis løp, merket vi tydelige forventninger om å komme opp med «svar» på hva som skaper attraktivitet og dermed positiv utvikling hvert enkelt sted. Vi måtte møte «fristelsen» om å gå inn i en slik ekspertrolle med en faglig integritet basert på det faktum at vi ikke fant slike allmenngyldige svar i vår eller andres forskning. I stedet identifiserte vi oss mer og mer med deltakernes egen nysgjerrighet og vitebegjær. Vi hadde selv et udekket behov for å finne «svar» på hva som skaper attraktivitet hvert enkelt sted. Det ble derfor mer naturlig å utvikle vår kontakt med fylkene i en rolle som likeverdige søkere etter kunnskap, enn som «lærer» eller «ekspert». Likevel var det å systematisere erfaringer og informasjon fra samlingene som grunnlag for

læring mellom samlingene og ved nye samlinger definitivt den sentrale delen av følgeevalueringsoppdraget.

4.5 Ressurser

Samlet er det blitt brukt 141 millioner NOK i fylkene for å gjennomføre de ulike LUK-aktivitetene (se *Tabell 9*). I tillegg kommer KMDs innsats knytta til den arbeidstida som er brukt, først og fremst fra prosjektleders side, samt kostnadene ved gjennomføring og opphold på nasjonale og regionale læringsarenaer, og tilslutt følgeevalueringa.

Tabell 9. Bevilgninger til LUK-aktiviteter i fylkene 2010-2014. Angitt i NOK. Kilde: KMD.

Fylke	Gitte tilsagn					
	2 010	2011	2012	2013	2014	SUM
Finnmark	1 000 000	2 250 000	0	750 000	1 560 000	5 560 000
Troms	1 000 000	1 713 000	652 000	2 026 000	2 000 000	7 391 000
Nordland	1 460 000	1 865 000	2 160 000	1 350 000	1 700 000	8 535 000
Nord-Trøndelag	1 000 000	800 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	7 800 000
Sør-Trøndelag	1 800 000	1 600 000	2 530 000	2 100 000	1 700 000	9 730 000
Møre og Romsdal	1 000 000	4 500 000	2 700 000	1 300 000	1 800 000	11 300 000
Sogn og Fjordane	1 000 000	1 300 000	1 300 000	3 000 000	1 800 000	8 400 000
Hordaland	1 000 000	1 500 000	4 027 000	2 590 000	1 900 000	11 017 000
Rogaland	1 000 000	1 000 000	0	980 000	1 800 000	4 780 000
Vest-Agder	1 000 000	1 000 000	1 017 000	1 170 000	2 000 000	6 187 000
Aust-Agder	1 500 000	1 525 000	1 200 000	1 210 000	2 000 000	7 435 000
Telemark	1 000 000	1 038 000	1 765 000	1 200 000	0	5 003 000
Vestfold	1 350 000	1 800 000	2 650 000	2 600 000	1 900 000	10 300 000
Buskerud	1 000 000	1 190 000	1 300 000	2 405 000	1 800 000	7 695 000
Oppland	1 000 000	1 100 000	1 600 000	1 400 000	1 100 000	6 200 000
Hedmark	1 000 000	2 000 000	1 180 000	1 350 000	1 280 000	6 810 000
Akershus	1 000 000	1 000 000	1 000 000	0	1 815 000	4 815 000
Østfold	1 730 000	2 328 000	3 410 000	2 569 000	1 845 000	11 882 000
Totalt	20 840 000	29 509 000	30 491 000	30 000 000	30 000 000	140 840 000

Vi ser at bevilgningene varierer mellom totalt 4,78 millioner NOK til Rogaland og 11, 88 millioner NOK til Østfold.

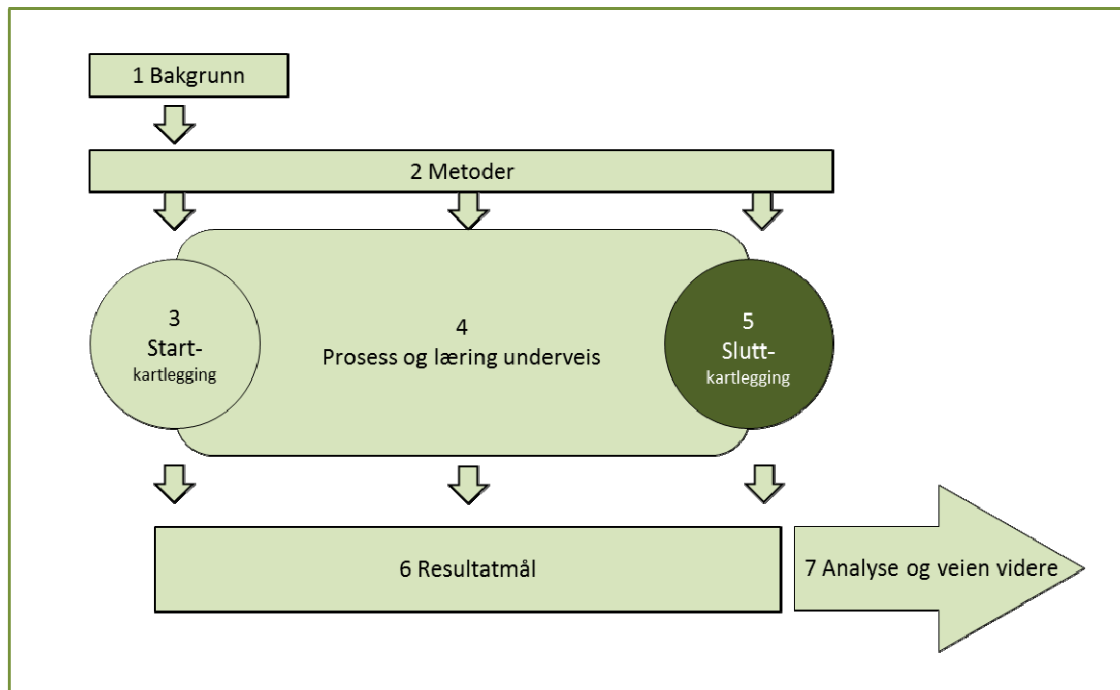
Ser vi på bevilgningens størrelse relatert til de midlene de ulike fylkene har til regional utvikling, vil vi se at for enkelte fylker betyr midlene som følger LUK-satsinga marginalt, mens det for andre fylker virkelig betyr noe. Vestfold og Akershus skiller seg ut med hhv. 27% og 26%, mens LUK-bevilgninga i Nordland representerer om lag 1 % av det de ellers disponerer til regional utvikling.

Tabell 10. Fylkenes midler til regional utvikling 2014 (Programkategori 13.50. Kap. 551, post 60), Objektiv ramme) sammenstilt med bevilgning til LUK (Programkategori 13.50. Kap. 552, post 62). Høyre kolonne viser hvor stor andel LUK-midlene utgjør relatert til øvrige midler til regional utvikling. Kilde: KMD.

	Midler til regional utvikling	Bevilgning til LUK	LUK-midlernes andel
Finnmark	1 560 000	84 000 000	2 %
Troms	2 000 000	114 000 000	2 %
Nordland	1 700 000	179 000 000	1 %
Nord-Trøndelag	2 000 000	75 000 000	3 %
Sør-Trøndelag	1 700 000	55 000 000	3 %
Møre og Romsdal	1 800 000	87 000 000	2 %
Sogn og Fjordane	1 800 000	74 000 000	2 %
Hordaland	1 900 000	61 000 000	3 %
Rogaland	1 800 000	23 000 000	8 %
Vest-Agder	2 000 000	27 000 000	7 %
Aust-Agder	2 000 000	24 000 000	8 %
Telemark	1 200 000	43 000 000	3 %
Vestfold	1 900 000	7 000 000	27 %
Buskerud	1 800 000	27 000 000	7 %
Oppland	1 100 000	65 000 000	2 %
Hedmark	1 280 000	61 000 000	2 %
Akershus	1 815 000	7 000 000	26 %
Østfold	1 845 000	13 000 000	14 %
Totalt	31 200 000	1 026 000 000	3 %

5. Sluttkartlegging

Vi registrerer flere endringer fra LUK-satsingas oppstartkartlegging til sluttevalueringa, både når det gjelder fylkeskommunene og kommunenes syn på seg selv og hverandre.



Som vi har gjort greie for i metodekapittelet (kapittel 2) baserer sluttkartlegginga seg på data fra en spørreundersøkelse til alle landets kommuner, telefonintervju med fylkeskommunenes LUK-kontakter og et fokusgruppeintervju. All datainnsamling har foregått høsten 2014.

5.1 Kort om funnene fra sluttkartlegginga

Når vi sammenlikner status ved oppstarts- og sluttkartlegginga ser vi noen endringer relatert til de to perspektivene:

Fylkeskommuneperspektivet

- ◆ Når fylkeskommunene vurderer seg selv, peker de fortsatt på samordning internt og samhandling eksternt som den største utfordringa, men de mener de er blitt mye bedre, og at de i større grad forstår verdien av samordning og samhandling
- ◆ Når fylkeskommunene vurderer kommunene peker de fortsatt på manglende kapasitet, men mindre på manglende kompetanse til planstrategiarbeidet.

Kommuneperspektivet

- ◆ Når kommunene vurderer fylkeskommunene peker de fortsatt på samordning og bevissthet rundt rolla som utviklingsaktør som de viktigste utfordringene. Det er en svak tendens til at samhandlinga og samarbeidet mellom kommunene og fylkeskommunene vurderes å ha større eller like stort, forbedringspotensial som før LUK-satsinga startet opp. I enkelte fylker mener kommunene at fylkeskommunene har blitt dårligere.

- ◆ Når kommunene vurderer seg selv trekker mener de at de har bedre kompetanse, men ikke noe bedre kapasitet til lokal samfunnsutvikling. Mål og strategier for utvikling av attraktive lokalsamfunn er i større grad forankret i planer.

		Blir vurdert	
		Fylkeskommunane	Kommunane
Vurderer	Fylkeskommunane	Samordning og samhandling • Internt • Eksternt 	Planstrategi • Kapasitet 
	Kommunane	• Samordning • Rolla som utviklingsaktør 	• Mobilisering og gjennomføring • Kapasitet til utviklingsoppdrag 

Figur 11. Oppsummering av sluttkartlegginga av LUK. Hvordan fylkeskommunene og kommunene vurderer henholdsvis seg selv og den andre parten.

5.2 Hvordan vurderer fylkeskommunene seg selv?

Elleve av fylkeskommunene mener de har bedre kapasitet og kompetanse til å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling i kommunene, to mener nei og fire er usikre.

Like mange (elleve) mener fylkeskommunen har god oversikt over aktuelle utviklingsprogram og greier å samordne faglig og økonomisk støtte til kommunene.

Et sentralt mål med LUK-satsinga har vært å effektivisere utnyttinga av virkemidler til lokale utviklingstiltak. Til tross for at en del har svart positivt (til sammen seks), er det mange som er usikre på om dette er tilfelle.

Når vi ser telefonintervjuene som ble gjort med fylkenes LUK-koordinatorer høsten 2014 under ett, er det tydelig at LUK har bidratt til at arbeidet med lokal samfunnsutvikling har blitt en del av organisasjonen. Derfor er det for eksempel vanskelig for de fleste å svare på hvor mange personer, eller hvor store stillingsressurser som er avsatt til lokal samfunnsutvikling. Lokal samfunnsutvikling blir sett på som fylkeskommunens fellesoppdrag.

Generelt mener informantene at de har fått bedre kapasitet og kompetanse til å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling i kommunene gjennom LUK-satsinga. De fleste informantene har gitt uttrykk for at de har kompetanse til å bistå kommunene der det er nødvendig. Noen steder har også LUK-satsinga sørget for felles planressurser gjennom felles plankontor eller for å ansette en person med kompetanse for å bistå kommuner som trenger bistand med planprosesser. Fylkeskommunene gir da et generelt inntrykk av at LUK-satsinga har styrket både deres kompetanse og kapasitet til å drive med lokal samfunnsutvikling.

En viktig del av kompetanseutviklinga har vært å engasjere universitets- og høyskolesektoren til å lage kurs- og utdanningspakker innen lokal samfunnsutvikling, prosessledelse og prosjektledelse. Slike videreutdanningskurs har gjort det mulig for LUK-satsinga å forløse kunnskapsutvikling i kommunene, så vel som fylkeskommunene selv. Et annet eksempel er fra Vestlandet hvor de fire fylkeskommunene Hordaland, Rogaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal gått sammen om å arrangere konferansen *Vestlandsk Vidsyn*. Denne konferansen, som inviterer både kommuner og fylkeskommuner, har etablert viktige læringsarenaer. Gjennom slike læringsarenaer har

fylkeskommunene vært i stand til å trekke på hverandres erfaring og kunnskap. Blant annet gir flere LUK-informanter inntrykk av at LUK-satsinga har bidratt til å øke bevisstheten i fylkeskommunen om deres rolle som tjenesteyter overfor kommunen og som lokale samfunnsutviklere.

En sentral del av evalueringsprosessen har vært læringsarenaene, designet og fasilitert av følgeevaluatorene. Det har vært arrangert fire ganger fire regionale, og fem landsdekkende læringsarenaer. Informantene har gjennom intervjuene uoppfordret trukket fram disse samlingene som viktige læringsarenaer for deres lokale samfunnsutviklingsarbeid.

Informantene gir også uttrykk for at fylkeskommunen har god oversikt over utviklingsprogram, og at de greier å samordne faglig så vel som økonomisk støtte til kommunene. Informantenes tilfredshet med egen evne til å samordne faglig og økonomisk støtte kan kanskje forklares med fleksibiliteten som har kommet med LUK-satsinga. Dette innebærer at fylkeskommunen selv langt på vei har kunnet definere utfordringene slik de framkommer i deres fylke framfor å ta utgangspunkt i hvordan departementet definerer fylket og kommunenes utfordringer. Nesten samtlige informanter ga uttrykk for at de har likt å jobbe med LUK-satsingas fleksibiliteten. Denne fleksibiliteten kan også forklare den store variasjonen av LUK-strategier som fylkeskommunene har arbeidet med i LUK-satsinga.

5.3 Hvordan vurderer fylkeskommunene kommunene?

Åtte av fylkeskommunene ser på kommunene som sterke utviklingsaktører, som arbeider kontinuerlig med å bygge opp attraktive lokalsamfunn. Seks av fylkene mener det er stor variasjon mellom kommunene, mens to mener at kommunene ikke er sterke utviklingsaktører, én er usikker.

Fem fylkeskommuner mener at initiativ fra innbyggere, bedrifter, entreprenører, ildsjeler og frivillige organisasjoner er godt integrert i kommunenes utviklingsarbeid, mens ni mener det varierer veldig mellom de ulike kommunene, tre er usikre.

Seks av fylkeskommunene mener utnyttinga av virkemidler til lokale utviklingstiltak er effektivt utnyttet, to mener kommunene ikke evner dette, mens tre mener det varierer mellom kommunene, seks er usikre på hva de skal svare på dette.

LUK-satsinga ser også ut til å ha forbedret samarbeidet mellom fylkeskommunen og kommunene når det gjelder lokal samfunnsutvikling. Flere melder om at LUK-satsinga har gjort noe med den interne samordninga i fylkeskommunen. LUK-satsinga ser ut til å ha framprovosert en bevissthet hos fylkeskommunen til å være mer samordnet i sine henvendelser til kommunene. Samordning er avgjørende for å kunne fylle rollen som regional utviklingsaktør. I Akershus formulerer LUK-kontakten svar på spørsmål om hva det viktigste fylkeskommunen har lært av LUK-satsinga slik: «Intern samordning er den viktigste nøkkelen til ekstern samhandling». Nødvendigheten av fylkeskommunens interne samordning henger følgelig sammen med deres eksterne samhandling med kommunene.

Fylkeskommunen erkjenner likevel at de ikke alltid framstår samordnet utad til kommunene. Noen LUK-informanter har påpekt at fylkeskommunen kan framstå som fragmentert utad, hvor ulike avdelinger i fylkeskommunen kan komme med overlappende henvendelser til kommunene. Slike fragmenterte henvendelser kan igjen sette et unødvendig press på kommunenes egne forvaltningsressurser. I statuskartlegginga ble det gitt uttrykk for at et viktig område for forbedring i fylkeskommunens forhold til kommunene var samordning og samhandling. Denne sluttevalueringa av LUK-satsinga gir et inntrykk av at det har skjedd forbedringer med både fylkeskommunenes interne organisering, så vel som en forbedring av fylkeskommunenes henvendelser til kommunene, samt i deres samhandling i det regionale partnerskapet. I fylkeskommunen er det altså blitt utviklet en bevissthet rundt lokal samfunnsutvikling som en sentral arbeidsoppgave som krever samhandling og samordning. Likevel forteller også LUK-informantene at det er rom for flere forbedringer.

LUK-målsetninga om å gjøre kommunene til sterke utviklingsaktører som arbeider kontinuerlig med å bygge opp attraktive lokalsamfunn har til dels blitt nådd gjennom LUK-satsinga. I startevalueringa ble det gitt uttrykk fra alle de fylkeskommunale informantene at kommunene hadde

mangel på kapasitet og kompetanse. Dette bildet ser ut til å ha moderert seg gjennom LUK-satsinga. Fra fylkeskommunalt hold blir det fremdeles påpekt at kommunene har begrenset tid eller penger til å gjennomføre sine prosjekter, til tross for at de har en stor vilje og evne til å kunne gjøre det. Likevel gir dagens LUK informanter et mer nyansert bilde hvor de mener at mange flere kommuner er sterke utviklingsaktører. Spesielt blir kommuner som har vært engasjert i LUK-satsinga trukket fram som kreative og aktive samfunnsutviklere. Fremdeles er det mange i fylkeskommunene som gir inntrykk av at kommunene sliter med manglende kompetanse og kapasitet, men i mindre grad enn tidligere. I andre tilfeller framhever fylkeskommunen at kommunene heller ikke har kompetanse, spesielt er dette tilfelle når det gjelder arealplanlegging og bygningsvern. Mange av fylkeskommunene har på forskjellige måter satset på å utvikle kommunenes kompetanse på planarbeid for at de skal bli bedre på lokal samfunnsutvikling.

Fylkeskommunen gir uttrykk for at det er stor variasjon mellom kommunene i hvilke grad de er i stand til å utnytte partnerskapet med frivillige organisasjoner og privat næringsliv. Grunnlaget for en suksessrik, offensiv utviklingskultur i kommunene kan skyldes enkeltindivider, men også hvordan kommuner greier å etablere kreative og dynamiske samarbeidsplattformer. Slike samarbeidsplattformer kan gi samhandlingsrom hvor private næringslivsinitiativer og frivillighetssamfunnet kan få utfolde seg. For fylkeskommunene dreier det seg om å tilrettelegge for slike samhandlingsrom, så vel som å være en katalysator for dem. LUK-satsinga ser ut til å ha vært i stand til å bidra med å skape en mer offensiv utviklingskultur i kommunene.

Fylkeskommunene ser ofte på seg selv og sin rolle som nettverksbygger for kommunene som særlig viktig. Fortellinga som framkommer fra informantene er at kommunene har mer enn nok med sine egne forvaltningsoppgaver og tjenesteproduksjon. I denne sammenheng trekker informantene fram at det er mye arbeid involvert i å drifte slike nettverk mellom kommunene. Fylkeskommunen påtar seg arbeidet med å planlegge tider, «rydder» i nettverkene, og har bedre oversikt enn det de enkelte kommunene er i stand til. De fleste fylkeskommunene har etablert samarbeid med utdanningsinstitusjoner for å bistå kommunene med å øke deres kompetanse i lokal samfunnsutvikling. Slike kurs, enten i form av etter- og videreutdanning, kortere samlinger eller konferanser, har fått veldig gode tilbakemeldinger. Kursene har bidratt med kunnskapsutveksling og praktiske redskap for å bistå kommunene med deres samfunnsutviklingsarbeid. I mange mindre kommuner er lokalt samfunnsutviklingsarbeid et ensomt arbeid med trange kår. Nettverksarenaene som har blitt etablert blant annet gjennom kursene til LUK-satsinga har bidratt til kunnskapsdeling og erfaringsutveksling både mellom kommunene og mellom kommunene og fylkeskommunen.

5.4 Hvordan vurderer kommunene seg selv?

5.4.1 Sluttkartlegging

Kommunene vurderer egen kompetanse i forhold til utvikling av attraktive lokalsamfunn som god. På en skal fra 1 til 6 er gjennomsnittet mellom 4,0 og 4,4, avhengig av hvilket tema spørsmålet gjelder. Kompetansen innenfor planlegging vurderes å være best – et tema fylkeskommunene på sin side, vurderer kommunene som svake på. Kommunene vurderer seg selv svakest når det gjelder mobilisering. Egenvurderinga er jevnt over noe høyere for store kommuner enn for små, og høyere for de kommunene som hører til et fylke hvor LUK-strategien enten har vært *Plan og prosess-* eller *Prosjekt*. LUK-kommunene, dvs. de som *vet* at de har hatt et eget LUK-prosjekt i kommunen, kommer likt ut med de som ikke gjør det.

Når det gjelder kapasitet i forhold til arbeid med utvikling av attraktive lokalsamfunn, vurderer kommunene sin egen situasjonen middels, med et snitt på 3,5. Også her er vurderes situasjonen noe bedre i store enn i små kommuner og noe bedre i LUK-kommuner. Kommunene som hører til et fylke hvor LUK-strategien enten har vært plan og prosess eller prosjekttrettet, kommer også noe bedre ut her.

Et tydelig flertall av kommunene mener de har klare strategier og mål knytta til utvikling av attraktive lokalsamfunn. Her er gjennomsnittsskår for alle 4,2. Tre av fire kommuner svarer fire

eller høyere på vurderingsskalaen. Det er en tydelig oppfatning av at disse strategiene er godt forankret i kommunale planer, særlig gjelder dette kommuneplanens samfunnsdel. Vi ser de samme mønstrene som for de øvrige spørsmålene når det gjelder skiller i forhold til kommunestørrelse, med hensyn til ulike LUK-strategier og om det er en bevisst LUK-kommune eller ikke.

Kommunene legger litt over middels vekt på mobiliseringsarbeid for å få innbyggere ("folk flest") til å engasjere seg i arbeidet med å skape attraktive lokalsamfunn.

På spørsmål om kommunene deltar i regionale, nasjonale eller internasjonale utviklingsprogram er variasjonene noe større. Under en femtedel av kommunene svarer at de deltar i internasjonale programmer. Fire av ti deltar i nasjonale programmer, deltakelsen er høyest i kommuner hvor fylkets LUK-strategi har vært *Samordning*, og lavere i ikke-LUK-kommuner. Seks av ti deltar i regionale utviklingsprogram, her ser vi de samme variasjonene som for nasjonale program.

Tabell 11. Kommunenes egenvurdering. Gjennomsnitt for landet, ulik kommunestørrelse, ulik LUK-strategi og om det har vært LUK-prosjekt i kommunen. Vurderingsskala fra 1-6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

	Alle	LUK-kommune?			LUK strategi			Kommune-str.		
		Ja	Nei	Vet ikke	Plan og prosess	Samordning	Prosjekt	Stor	Middels	Liten
Antall	221	89	85	47	74	82	65	25	80	113
I hvilken grad er det samarbeid mellom sektorer, etater eller avdelinger i kommunen i arbeidet med lokal samfunnsutvikling?	4,3	4,3	4,5	4,1	4,4	4,1	4,4	4,6	4,3	4,3
Hvordan vil du karakterisere kommunens kompetanse på planlegging i forhold til arbeid med utvikling av attraktive lokalsamfunn	4,4	4,5	4,5	4,1	4,4	4,2	4,6	5,0	4,6	4,1
Hvordan vil du karakterisere kommunens kompetanse på mobilisering i forhold til arbeid med utvikling av attraktive lokalsamfunn	4,0	4,1	4,1	3,7	4,0	4,0	4,1	4,3	4,0	4,0
Hvordan vil du karakterisere kommunens kompetanse på etablering av nettverk/samarbeid i forhold til arbeid med utvikling av attraktive lokalsamfunn	4,1	4,3	4,1	4,0	4,0	4,1	4,3	4,4	4,2	4,0
Hvordan vil du karakterisere kommunens kompetanse på gjennomføring (fra plan til handling) i forhold til arbeid med utvikling av attraktive lokalsamfunn	4,1	4,2	4,2	3,9	4,1	4,0	4,4	4,5	4,1	4,1
Hvordan vil du karakterisere kommunens kapasitet i forhold til arbeid med utvikling av attraktive lokalsamfunn?	3,5	3,6	3,7	3,2	3,5	3,3	3,8	3,8	3,6	3,4
Har kommunen klare strategier og mål knyttet til utvikling av attraktive lokalsamfunn?	4,2	4,4	4,1	3,8	4,1	4,1	4,5	4,6	4,5	3,9
I hvilken grad er disse forankret i kommuneplanens samfunnsdel?	5,2	5,3	5,1	5,3	5,1	5,2	5,4	5,7	5,2	5,1
I hvilken grad er disse forankret i kommuneplanens areal-del?	4,6	4,6	4,6	4,6	4,7	4,4	4,8	5,4	4,6	4,3
I hvilken grad legger kommunen vekt på mobiliseringsarbeid for å få innbyggere ("folk flest") til å engasjere seg i arbeidet med å skape attraktive lokalsamfunn?	4,1	4,1	4,1	4,0	4,3	3,8	4,2	4,4	4,2	3,9
Snitt alle verdier	4,3	4,4	4,3	4,1	4,3	4,1	4,5	4,7	4,3	4,1
Deltar kommunen i regionale utviklingsprogram? (prosent)	61,3	69,9	48,7	65,9	57,6	66,7	58,3	61,3	58,3	61,3
Deltar kommunen i nasjonale utviklingsprogram? (prosent)	38,1	50,0	25,0	39,5	33,3	48,1	30,5	38,1	39,4	33,3
Deltar kommunen i internasjonale utviklingsprogram? (prosent)	18,7	27,2	15,3	9,1	13,8	30,3	8,8	18,7	23,2	12,6
Er det etablert nettverk/møteplasser som har fokus på etablering av attraktive lokalsamfunn, og hvor representanter fra offentlige institusjoner, bedrifter, kompetanseinstitusjoner og frivillige lag og foreninger er involvert? (prosent)	56,3	68,8	51,4	42,9	55,7	50,0	65,5	56,3	62,5	52,5

Disse vurderingene varierer en del mellom de ulike fylkene, se vedlegg 5.

5.4.2 Endringer mellom oppstart- og sluttkartleggingene

Ved sammenstilling av data fra de to kommunesurveyene, fra oppstart og ved slutten av LUK-satsinga ser vi følgende, om enn ganske marginale, endringer:

Kommunene vurderer at de har fått bedre kapasitet i forhold til arbeid med utvikling av attraktive lokalsamfunn.

Det er ingen endring når det gjelder i hvilken grad kommunene har klare strategier og mål for utvikling av attraktive lokalsamfunn, men det er tydelig at flere kommuner har forankret lokalsamfunnsutvikling i kommunale planer, først og fremst kommuneplanens samfunnsdel. Her har snittverdien siden oppstartkartlegging økt med 0,6 poeng (på en skala fra en til seks).

Kommunene svarer det samme ved starten og slutten av LUK-satsinga på følgende spørsmål:

- ◆ Hvordan vil du karakterisere kommunens kompetanse på planlegging i forhold til arbeid med utvikling av attraktive lokalsamfunn?
- ◆ Hvordan vil du karakterisere kommunens kompetanse på mobilisering i forhold til arbeid med utvikling av attraktive lokalsamfunn?
- ◆ Hvordan vil du karakterisere kommunens kompetanse på gjennomføring (fra plan til handling) i forhold til arbeid med utvikling av attraktive lokalsamfunn?

Men på den annen side vurderer de sin egen kompetanse på etablering av nettverk/samarbeid i forhold til arbeid med utvikling av attraktive lokalsamfunn som noe *svakere* ved slutten av programmet enn ved starten (-0,1 poeng).

Kommunene legger også litt mindre vekt på mobiliseringsarbeid for å få innbyggere ("folk flest") til å engasjere seg i arbeidet med å skape attraktive lokalsamfunn (-0,1 poeng).

Deltakelse i regionale og internasjonale utviklingsprogram har gått markant tilbake, henholdsvis -12,9 og 10,2 prosentpoeng. Vi registrerer derimot en svak økning i deltakelse i nasjonale program (2,3 prosentpoeng opp).

Det er ingen endring på spørsmålet om det er etablert nettverk/møteplasser for å ha fokus på etablering av attraktive lokalsamfunn, og hvor representanter fra offentlige institusjoner, bedrifter, kompetanseinstitusjoner og frivillige lag og foreninger er involvert? (0,3 prosentpoeng opp).

Tabell 12. Kommunenes egenvurdering. Endring fra oppstartkartlegging til sluttkartlegging. Gjennomsnitt for landet.

Endring	Landet
I hvilken grad er det samarbeid mellom sektorer, etater eller avdelinger i kommunen i arbeidet med lokal samfunnsutvikling?	-0,2
Hvordan vil du karakterisere kommunens kompetanse på planlegging i forhold til arbeid med utvikling av attraktive lokalsamfunn?	0,0
Hvordan vil du karakterisere kommunens kompetanse på mobilisering i forhold til arbeid med utvikling av attraktive lokalsamfunn?	0,0
Hvordan vil du karakterisere kommunens kompetanse på etablering av nettverk/samarbeid i forhold til arbeid med utvikling av attraktive lokalsamfunn?	-0,1
Hvordan vil du karakterisere kommunens kompetanse på gjennomføring (fra plan til handling) i forhold til arbeid med utvikling av attraktive lokalsamfunn?	0,0
Hvordan vil du karakterisere kommunens kapasitet i forhold til arbeid med utvikling av attraktive lokalsamfunn?	0,2
Har kommunen klare strategier og mål knyttet til utvikling av attraktive lokalsamfunn?	0,0
I hvilken grad er disse forankret i kommuneplanens samfunnsdel?	0,6
I hvilken grad er disse forankret i kommuneplanens arealdel?	0,1
I hvilken grad legger kommunen vekt på mobiliseringsarbeid for å få innbyggere ("folk flest") til å engasjere seg i arbeidet med å skape attraktive lokalsamfunn?	-0,1
Snitt alle verdier	0,1
Deltar kommunen i regionale utviklingsprogram? (prosentpoeng)	-12,9
Deltar kommunen i nasjonale utviklingsprogram? (prosentpoeng)	2,3
Deltar kommunen i internasjonale utviklingsprogram? (prosentpoeng)	-10,2
Er det etablert nettverk/møteplasser som har fokus på etablering av attraktive lokalsamfunn, og hvor representanter fra offentlige institusjoner, bedrifter, kompetanseinstitusjoner og frivillige lag og foreninger er involvert? (prosentpoeng)	0,3

Når vi ser på disse endringene relatert til ulike kommunestørrelser ser vi at endringene ikke varierer vesentlig mellom ulike kommunestørrelser. De mindre kommunene rapporterer om bedre kapasitet, og flere har i større grad fått forankret sine strategier i samfunnsplanene. Deltakelsen i nasjonale og internasjonale utviklingsprogram har gått mer ned i store, enn i små kommuner.

Tabell 13. Kommunenes egenvurdering. Endring fra oppstartkartlegging til sluttkartlegging. Gjennomsnitt for landet og ulike kommunestørrelser.

	Landet	Stor	Middels	Liten
Endring fra oppstartkartlegging til sluttkartlegging				
I hvilken grad er det samarbeid mellom sektorer, etater eller avdelinger i kommunen i arbeidet med lokal samfunnsutvikling?	-0,2	-0,2	0,0	-0,2
Hvordan vil du karakterisere kommunens kompetanse på planlegging i forhold til arbeid med utvikling av attraktive lokalsamfunn?	0,0	-0,1	-0,1	0,0
Hvordan vil du karakterisere kommunens kompetanse på mobilisering i forhold til arbeid med utvikling av attraktive lokalsamfunn?	0,0	0,0	0,0	0,1
Hvordan vil du karakterisere kommunens kompetanse på etablering av nettverk/samarbeid i forhold til arbeid med utvikling av attraktive lokalsamfunn?	-0,1	-0,2	0,0	-0,1
Hvordan vil du karakterisere kommunens kompetanse på gjennomføring (fra plan til handling) i forhold til arbeid med utvikling av attraktive lokalsamfunn?	0,0	0,1	0,0	0,1
Hvordan vil du karakterisere kommunens kapasitet i forhold til arbeid med utvikling av attraktive lokalsamfunn?	0,2	0,0	0,2	0,2
Har kommunen klare strategier og mål knyttet til utvikling av attraktive lokalsamfunn?	0,0	-0,2	0,2	-0,1
I hvilken grad er disse forankret i kommuneplanens samfunnsdel?	0,6	0,3	0,5	0,8
I hvilken grad er disse forankret i kommuneplanens arealdel?	0,1	0,2	0,1	0,0
I hvilken grad legger kommunen vekt på mobiliseringsarbeid for å få innbyggere ("folk flest") til å engasjere seg i arbeidet med å skape attraktive lokalsamfunn?	-0,1	0,2	0,5	0,1
Snitt alle verdier	0,1	0,0	0,1	0,1
Deltar kommunen i regionale utviklingsprogram? (prosentpoeng)	-12,9	-12,6	-14,1	-14,1
Deltar kommunen i nasjonale utviklingsprogram? (prosentpoeng)	2,3	-14,3	2,9	0,8
Deltar kommunen i internasjonale utviklingsprogram? (prosentpoeng)	-10,2	-38,4	-9,7	-8,8
Er det etablert nettverk/møteplasser som har fokus på etablering av attraktive lokalsamfunn, og hvor representanter fra offentlige institusjoner, bedrifter, kompetanseinstitusjoner og frivillige lag og foreninger er involvert? (prosentpoeng)	0,3	-0,2	0,0	0,7

Det er også tydelig variasjon mellom fylkene. I 11 av 18 fylker vurderer kommunene at de har blitt bedre til å drive med lokal samfunnsutvikling, dersom vi ser på gjennomsnittet av alle verdier samlet.

Endringene støttes av dialogen i fokusgruppa:

- ♦ Høy selvbevissthet på kommunenes egen kompetanse («dette ville vi gjort uansett, men LUK ga oss et puff»)
- ♦ Flinkere til å utnytte hverandres kunnskap på tvers mellom kommunene
- ♦ Stedsutvikling og prosjektarbeid ute i kommunene har fått høyere status på fylkeshuset
- ♦ Høyere trivsel; mer moro å jobbe med utvikling enn drift (og kontroll)

5.5 Hvordan vurderer kommunene fylkeskommunene?

5.5.1 Sluttkartlegging

Kommunenes vurderinger av fylkeskommunene preges av at det meste er middels. Det er relativt like vurderinger uavhengig av kommunestørrelse, LUK-strategier og om det er en LUK-kommune eller ikke. I vurderingene av to forhold skiller det seg imidlertid ut et mønster: Fylkeskommunene vurderes over middels gode når det gjelder å ha oversikt over aktuelle utviklingsprogrammer na-

sjonalt og internasjonalt, men de skårer under middels når det kommunenes vurdering av fylkenes samhandling og samordning.

På en skala fra 1-6 gir kommunene fylkeskommunene middels skår på følgende påstander:

- ♦ Fylkeskommunen er viktig bidragsyter i arbeidet med utvikling av attraktive lokalsamfunn i kommunene (Gjennomsnitt for alle kommunene som har svart er 3,8). Her skiller kommunene i fylker med LUK-strategi *Samordning* seg ut, ved at fylkeskommunene her får bedre vurdering (4,4).
- ♦ Fylkeskommunen mangler kapasitet til å kunne støtte og følge opp kommunene på en god måte (Gjennomsnitt for alle kommunene som har svart er 3,6).
- ♦ Fylkeskommunen spiller en viktig rolle når det gjelder å skape gode samhandlingsarenaer mellom ulike utviklingsaktører (gjennomsnitt for alle kommunene som har svart er 3,7).
- ♦ Fylkeskommunen bidrar i liten grad med kompetanse som er av nytte for kommunens utviklingsarbeid (gjennomsnitt for alle kommunene som har svart er 3,4).
- ♦ Fylkeskommunen samordner og koordinerer det faglige og økonomiske støtten til kommunen på en god måte (gjennomsnitt for alle kommunene som har svart er 3,5). Her ser vi at de store kommunene er mer misfornøyde.
- ♦ Kommunen deltar i faste møtefora med fylkeskommunen der lokale utviklingsspørsmål er et sentralt tema (gjennomsnitt for alle kommunene som har svart er 3,5).
- ♦ Fylkeskommunen spiller en viktig rolle i forhold til å koordinere utviklingsarbeid på tvers av kommunegrensene (gjennomsnitt for alle kommunene som har svart er 3,5).
- ♦ Fylkeskommunen inntar i liten grad rollen initiativtaker og pådriver i forhold til å initiere utviklingsarbeid i kommunene (gjennomsnitt for alle kommunene som har svart er 3,7).
- ♦ Kommunen og fylkeskommunen har i stor grad sammenfallende syn på mål og tiltak for å fremme attraktive lokalsamfunn (gjennomsnitt for alle kommunene som har svart er 3,8).
- ♦ Fylkeskommunen jobber godt internasjonalt og er tilknytt flere prosjekter med EU-finansiering som kommunen drar stor nytte av (gjennomsnitt for alle kommunene som har svart er 3,1). Her ser vi noe større misnøye i mellomstore kommuner, i kommuner som ikke har hatt LUK-prosjekter og i kommuner hvor LUK-strategien i fylket har vært *Plan og prosess*.

Kommunene sier seg minst fornøyd med samhandlinga og samarbeidet mellom kommunen og fylkeskommunen. De mener at det er et stort forbedringspotensial her. Hele tre av fire kommuner svarer fire eller høyere (på en skala fra en til seks) på påstanden «Samhandlingen og samarbeidet mellom kommunen og fylkeskommunen i forhold til utvikling av attraktive lokalsamfunn har et stort forbedringspotensial».

Tabell 14. Kommunenes vurdering av fylkeskommunene høsten 2014. Gjennomsnitt for landet, ulike kommunestørrelser, ulike LUK-strategier og om det har vært LUK-prosjekt i kommunen. Vurderingsskala fra 1-6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

	Alle	LUK-kommune?			LUK strategi			Kommunestr.		
		Ja	Nei	Vet ikke	Plan og prosess	Samordning	Prosjekt	Stor	Middels	Liten
Antall	221	89	85	47	74	82	65	25	80	113
Fylkeskommunen er viktig bidragsyter i arbeidet med utvikling av attraktive lokalsamfunn i kommunene	3,8	3,9	3,5	3,9	3,5	4,2	3,4	3,4	3,7	3,8
Fylkeskommunen mangler kapasitet til å kunne støtte og følge opp kommunene på en god måte	3,6	3,4	3,7	3,5	3,6	3,5	3,6	3,5	3,6	3,5
Fylkeskommunen spiller en viktig rolle når det gjelder å skape gode samhandlingsarenaer mellom ulike utviklingsaktører	3,7	3,9	3,4	3,7	3,7	3,9	3,3	3,3	3,6	3,8
Fylkeskommunen bidrar i liten grad med kompetanse som er av nytte for kommunens utviklingsarbeid	3,4	3,1	3,7	3,4	3,5	3,1	3,5	3,6	3,5	3,3
Fylkeskommunen har dårlig oversikt over aktuelle utviklingsprogrammer nasjonalt og internasjonalt	2,6	2,5	2,7	2,6	2,8	2,3	2,8	2,7	2,5	2,7
Fylkeskommunen samordner og koordinerer det faglige og økonomiske støtten til kommunen på en god måte	3,5	3,6	3,2	3,5	3,2	3,6	3,5	2,6	3,6	3,5
Kommunen deltar i faste møtefora med fylkeskommunen der lokale utviklingsspørsmål er et sentralt tema	3,5	3,8	3,2	3,4	3,5	3,5	3,5	3,8	3,7	3,3
Fylkeskommunen spiller en viktig rolle i forhold til å koordinere utviklingsarbeid på tvers av kommunegrensene	3,5	3,7	3,3	3,7	3,4	3,5	3,6	3,5	3,4	3,6
Fylkeskommunen inntar i liten grad rollen initiativtaker og pådriver i forhold til å initiere utviklingsarbeid i kommunene	3,7	3,6	3,9	3,4	3,9	3,4	3,8	3,8	3,8	3,5
Kommunen og fylkeskommunen har i stor grad sammenfallende syn på mål og tiltak for å fremme attraktive lokalsamfunn	3,8	4,0	3,9	3,4	3,7	4,0	3,8	3,8	4,0	3,7
Fylkeskommunen jobber godt internasjonalt og er tilknyttet flere prosjekter med EU-finansiering som kommunen drar stor nytte av	3,1	3,0	2,9	3,5	2,9	3,2	3,1	3,3	2,9	3,2
Samhandlingen og samarbeidet mellom kommunen og fylkeskommunen i forhold til utvikling av attraktive lokalsamfunn har et stort forbedringspotensial	4,6	4,3	4,9	4,6	4,5	4,6	4,7	4,9	4,6	4,5
Gjennomsnitt, positive påstander	3,5	3,7	3,3	3,6	3,4	3,7	3,5	3,4	3,6	3,6
Gjennomsnitt, kritiske påstander	3,6	3,4	3,8	3,5	3,7	3,4	3,7	3,7	3,6	3,5

Disse vurderingene varierer en del mellom de ulike fylkene, se vedlegg 5.

5.5.2 Endringer mellom oppstart og avslutning

Kommunene som har deltatt i undersøkelsen fokuserer ganske skarpt og delvis kritisk på fylkeskommunenes evner til å generere samarbeid og samordning. Det er svak tendens til at samhandlinga og samarbeidet mellom kommunen og fylkeskommunen vurderes å ha større, eller like stort forbedringspotensial som før LUK-satsinga startet opp.

På spørsmålet om hvordan kommunene vurderer fylkeskommunene ser vi følgende endringer basert på data fra de to kommunesurveyene:

Kommunene vurderer fylkeskommunenes innsats som mer *positiv* på følgende områder:

- ♦ Fylkeskommunen samordner og koordinerer det faglige og økonomiske støtten til kommunen på en god måte
- ♦ Kommunen deltar i faste møtefora med fylkeskommunen der lokale utviklingsspørsmål er et sentralt tema
- ♦ Fylkeskommunen inntar i liten grad rollen initiativtaker og pådriver i forhold til å initiere utviklingsarbeid i kommunene
- ♦ Kommunen og fylkeskommunen har i stor grad sammenfallende syn på mål og tiltak for å fremme attraktive lokalsamfunn
- ♦ Fylkeskommunen jobber godt internasjonalt og er tilknyttet flere prosjekter med EU-finansiering som kommunen drar stor nytte av

Kommunene har fått en noe mer *negativ* oppfatning av fylkeskommunen på en vurdering av følgende påstander:

- ♦ Fylkeskommunen er viktig bidragsyter i arbeidet med utvikling av attraktive lokalsamfunn i kommunene
- ♦ Fylkeskommunen mangler kapasitet til å kunne støtte og følge opp kommunene på en god måte

Tabell 15. Kommunenes vurdering av fylkeskommunene. Endring fra oppstartkartlegging til sluttkartlegging. Gjennomsnitt for hele landet.

Endring fra oppstartkartlegging til sluttkartlegging	Landet
Fylkeskommunen er viktig bidragsyter i arbeidet med utvikling av attraktive lokalsamfunn i kommunene	-0,3
Fylkeskommunen mangler kapasitet til å kunne støtte og følge opp kommunene på en god måte	0,4
Fylkeskommunen spiller en viktig rolle når det gjelder å skape gode samhandlingsarenaer mellom ulike utviklingsaktører	0,0
Fylkeskommunen bidrar i liten grad med kompetanse som er av nytte for kommunens utviklingsarbeid	0,0
Fylkeskommunen har dårlig oversikt over aktuelle utviklingsprogrammer nasjonalt og internasjonalt	0,0
Fylkeskommunen samordner og koordinerer det faglige og økonomiske støtten til kommunen på en god måte	0,1
Kommunen deltar i faste møtefora med fylkeskommunen der lokale utviklingsspørsmål er et sentralt tema	0,2
Fylkeskommunen spiller en viktig rolle i forhold til å koordinere utviklingsarbeid på tvers av kommunegrensene	0,0
Fylkeskommunen inntar i liten grad rollen initiativtaker og pådriver i forhold til å initiere utviklingsarbeid i kommunene	-0,1
Kommunen og fylkeskommunen har i stor grad sammenfallende syn på mål og tiltak for å fremme attraktive lokalsamfunn	0,1
Fylkeskommunen jobber godt internasjonalt og er tilknyttet flere prosjekter med EU-finansiering som kommunen drar stor nytte av	0,2
Samhandlingen og samarbeidet mellom kommunen og fylkeskommunen i forhold til utvikling av attraktive lokalsamfunn har et stort forbedringspotensial	0,1
Gjennomsnitt, positive påstander	0,0
Gjennomsnitt, kritiske påstander	0,1

Det er litt variasjon mellom ulike kommunestørrelser, uten at vi kan hevde at det finnes noe klart gjennomgående mønster for spørsmålet om hvordan kommunene vurderer fylkeskommunene.

Tabell 16. Kommunenes vurdering av fylkeskommunene. Endring fra oppstartkartlegging til sluttkartlegging. Gjennomsnitt for landet og ulike kommunestørrelser.

Endring fra oppstartkartlegging til sluttkartlegging	Landet	Stor	Middels	Liten
Fylkeskommunen er viktig bidragsyter i arbeidet med utvikling av attraktive lokalsamfunn i kommunene	-0,3	0,0	-0,2	-0,5
Fylkeskommunen mangler kapasitet til å kunne støtte og følge opp kommunene på en god måte	0,4	0,6	0,2	0,3
Fylkeskommunen spiller en viktig rolle når det gjelder å skape gode samhandlingsarenaer mellom ulike utviklingsaktører	0,0	0,0	0,0	0,0
Fylkeskommunen bidrar i liten grad med kompetanse som er av nytte for kommunens utviklingsarbeid	0,0	-0,3	0,2	0,0
Fylkeskommunen har dårlig oversikt over aktuelle utviklingsprogrammer nasjonalt og internasjonalt	0,0	-0,2	0,0	0,1
Fylkeskommunen samordner og koordinerer det faglige og økonomiske støtten til kommunen på en god måte	0,1	-0,5	0,3	0,0
Kommunen deltar i faste møtefora med fylkeskommunen der lokale utviklingsspørsmål er et sentralt tema	0,2	-0,2	0,6	0,0
Fylkeskommunen spiller en viktig rolle i forhold til å koordinere utviklingsarbeid på tvers av kommunegrensene	0,0	-0,1	0,0	0,0
Fylkeskommunen inntar i liten grad rollen initiativtaker og pådriver i forhold til å initiere utviklingsarbeid i kommunene	-0,1	-0,3	0,1	-0,3
Kommunen og fylkeskommunen har i stor grad sammenfallende syn på mål og tiltak for å fremme attraktive lokalsamfunn	0,1	0,4	0,2	-0,1
Fylkeskommunen jobber godt internasjonalt og er tilknyttet flere prosjekter med EU-finansiering som kommunen drar stor nytte av	0,2	-0,4	0,1	0,4
Samhandlingen og samarbeidet mellom kommunen og fylkeskommunen i forhold til utvikling av attraktive lokalsamfunn har et stort forbedringspotensial	0,1	-0,1	0,3	0,0
Gjennomsnitt, positive påstander	0,0	-0,1	0,2	0,0
Gjennomsnitt, kritiske påstander	0,1	-0,1	0,2	0,0

Det er tydelige variasjoner mellom fylkene. I åtte av fylkene vurderer kommunene fylkeskommunene bedre enn ved oppstarten av programmet, to fylker har ingen endring, mens kommunene i åtte fylker vurderer fylkeskommunenes innsats som dårligere etter endt satsing, når vi ser på samlet gjennomsnitt for påstandene.

I hovedsak støttet fokusintervjuet vårt inntrykk av at kommunen i liten grad er imponert over fylkenes evne til å samordne seg overfor kommunene. Det er verdt å merke seg at fokusintervjuets deltakere var rekruttert fra fylker som vi har grunn til å tro er blant de beste på nettopp dette området. Deltakerne opplevde seg, som forventet, litt fremmede overfor vår inndeling i tre «LUK-strategier», men sluttet seg stort sett til en slik sortering etter at vi hadde gjort rede for den og referert til eksempler. På våre spørsmål om kompetanse og samarbeidsklima rundt lokalsamfunnsutvikling ble oppfattet som bedre i dag enn for fire-fem år siden (før LUK), fikk vi ikke entydige svar. Representantene for tre av kommunene var tydelig på at situasjonen var blitt markant bedre «på noen områder». Disse «noen områdene» fikk vi så et klart inntrykk av handlet om temaer som det hadde vært direkte kontakt om, mellom fylkeskommunen og de personene vi hadde rundt bordet. Man er naturligvis seg selv og sine egne erfaringer nærmest. Det er både en fordel og en ulempe ved fokusintervjuenes personfokus. Endringer i de ulike fylkene

Resultatene som viser endringene i de ulike fylkene er basert på intervju med LUK-kontaktene og fylkenes innrapportering til KMD ved slutten av prosjektet, våren 2015. Disse resultatene kan leses mer i detalj i vedlegg 5. Der vil leseren også finne resultater fra kommunesurveyen for de ulike fylkene, som vi bare har summert svært kortfattet her. Drøfting av endringene i de ulike fylkene blir gjort i kapittel 7.

5.5.3 Østfold

Østfold fylkeskommunes LUK-satsing har hatt som hovedmål å styrke utviklingskapasiteten og kompetansen i fylkeskommunen og i kommunene for å utvikle attraktive lokalsamfunn. (KMD 2015).

Fylkeskommunen har i løpet av den siste LUK-perioden iverksatt flere prosjekter for å imøtekomme følgende mål og tiltaksplan:

- ◆ Å styrke og samordne fylkeskommunens oppfølging av kommunene gjennom:
 - Regional ressursgruppe for lokal samfunnsutvikling med representanter fra Fylkesmannen, i fylkeskommunen, og Statens Vegvesen m.fl.
 - Videreutvikle planforum for å styrke planleggenes kompetanse i kommunene.
 - Styrke den kommunale kompetansen på prosessledelse og nye metoder for profilering i arbeidet med å utvikle attraktive lokalsamfunn.
- ◆ Regionalt plansamarbeid mellom kommunene i indre Østfold om helhetlig arealbruk over kommunegrensene og tettstedsutvikling.
- ◆ Samarbeid om utvikling av lokalsentra i Spydeberg og Hobøl, gjennom en framtidsstudie og felles kommuneplanarbeid.
- ◆ Samarbeid for å utvikle attraktive og spennende byrom med høy aktivitet og tilgjengelige møteplasser i byene Mysen og Askim.
- ◆ *Grensekommunesatsing* i indre Østfold, der fylkeskommunen samordner virkemiddelbruk overfor kommunene for helhetlig regional utvikling.
- ◆ *Flere freske folk / Prosjekt livskvalitet*, et samarbeid mellom Østfold fylkeskommune, Østfold Idrettskrets og fem kommuner.
- ◆ Etablere *utviklingsstrategier for kommunene som ikke er definerte som bykommuner i Indre Østfold*.



«Fylkeskommunen har i seg selv endret seg siden LUK-satsinga i det at vi er mer proaktive når det gjelder vår egen rolle som utviklingsaktør.»

I sin sluttrapportering for den delen av satsinga som har dreid seg om å styrke og samordne fylkeskommunens oppfølging av kommunene (KMD 2015) gir de følgende vurdering av LUK-satsingens viktigste resultater og forventede effekter.

Fylkeskommunen er en god samhandlingspartner for kommunene i arbeidet med å utvikle attraktive steder i tråd med fylkesplanens prioriterte oppfølgingsområde - fortetting, byutvikling og vern.

De mener prosjektet i svært stor grad har nådd sine mål, og at det i svært stor grad har bidradd til økt kompetanse (både realkompetanse og formalkompetanse) for målgruppa.

Fylkeskommunen mener prosjektet/aktiviteten ville blitt gjennomført på et senere tidspunkt og i en mer begrenset skala dersom de ikke hadde fått denne støtten.

De mener også prosjektet har hatt effekt i hele fylket.

Vurdert i forhold til LUK-satsingas fem resultatmål rapporterer de at satsinga i svært stor grad har ført til at:

- ◆ Flere kommuner er sterke utviklingsaktører og arbeider kontinuerlig med å bygge opp attraktive lokalsamfunn.
- ◆ Fylkeskommunene har bedre kapasitet og kompetanse til å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling i kommunene.
- ◆ Fylkeskommunene har oversikt over aktuelle utviklingsprogram og kan samordne faglig og økonomisk støtte til kommunene.
- ◆ Utnyttinga av virkemiddel til lokale utviklingstiltak er mer effektiv.

Videre mener de at initiativ fra innbyggere, bedrifter, entreprenører, ildsjeler og frivillige organisasjoner i noen grad er godt integrerte i utviklingsarbeidet.

Intervjuet med LUK-kontakten utdyper disse resultatene. I sin vurdering av LUK-satsinga sier LUK-koordinator at kommunene er sterke på lokal samfunnsutvikling. Kommunene er også delvis gode på å integrere privat næringsliv og frivillighet i sitt samfunnsutviklingsarbeid. Men det er forskjeller mellom kommunene. I de mindre byene er det mange småtiltak knytta til turisme og næringsutvikling. I de mindre kommunene er det fylkeskommunen som er den sentrale utviklingsaktøren. Fylkeskommunen og LUK-satsinga har lite engasjement i kommunene med større byer.

Informanten mener utnyttinga av virkemidler er mer effektiv i dag. Fylkeskommunen har også fått bedre kapasitet og kompetanse gjennom LUK-satsinga.

LUK-satsinga har vært en veldig positiv erfaring: «Jeg føler vi har fått mye aktivitet ut av disse midlene. Det har betalt seg. Vi har utviklet relasjoner mellom oss og kommunene som er veldig positive. Det har vært målrettet ut ifra våre behov. Det vi egentlig vil gjøre innen eksisterende ordninger».

LUK-koordinator sier at det tidligere har vært lite midler til lokalt samfunnsutviklingsarbeid. Dagens LUK-satsing har generert en rekke tanker om bystruktur og forløst mye aktivitet. For Østfold fylke har LUK-satsinga betydd at fylkeskommunen har fått til konkrete aktiviteter og planer.

LUK-koordinator forteller: «Det har skapt entusiasme om langsiktig samfunnsutvikling. Det har videre gitt støtte og forståelse for vår egen arealstrategi». Østfold fylkeskommune har jobbet med å få kommunene til å bli gode aktører i lokal samfunnsutvikling gjennom å ta inn folk som inspirerer, og gi eksempler på hva som fungerer. Det å trekke inn kompetanse har vært viktig siden det skaper en bevisstgjøring omkring lokal samfunnsutvikling. «Fylkeskommunen har i seg selv endret seg siden LUK-satsinga i det at vi er mer proaktive når det gjelder vår egen rolle som utviklingsaktør», sier LUK-koordinator.

Gjennom samarbeid med Vestfold fylkeskommune har Østfold fylkeskommune blitt mer reflektert og bevisst sin egen utviklingsrolle. «Vi har fått bedre forståelse av arealstrategi. At det ikke bare handler om å nekte å bygge», forteller LUK-koordinator. Kommunene har en tendens til å oppfatte fylkeskommunens planlegging som et spørsmål om bygnings- eller jordvern. LUK-koordinator sier: «Det kan være negativt. Vi har fått til mye positivt på sentrumsutvikling og det å skape gode bomiljø. Fylkeskommunen er opptatt av å skape en transporteffektiv linje gjennom Østfold, samtidig som det skal tas vernehensyn. De samme konfliktene finner vi i forhold til boligbygging. Men i dag finner vi mer positive holdninger til fortetting». LUK-koordinator påpeker at det kan være en rekke motstridende hensyn, men tiltak som LUK-satsinga forebygger en del konflikter og frustrasjon mellom kommunene og fylkeskommunen.

Om frivillighet og LUK-satsinga forteller LUK-koordinator: «Det viktigste fylkeskommunen har lært av LUK-satsinga er å få på plass gode lokale grupper med ildsjeler der man kan få til gode prosjekter. Der hvor det er løse grupper er det vanskeligere å få til noe langsiktig. Satsinga har vært veldig viktig østover, hvor det er mindre lokalsamfunn». For Østfold har det vært viktig å se på hvordan lokalsamfunnsutvikling henger sammen med næringsutvikling.

Sammenlikner vi oppstartkartlegging med sluttkartlegging registrer vi (overraskende) negative endringer i løpet av LUK-perioden på de fleste felt vi har spurt kommunene i Østfold om. Dette gjelder først og fremst vurderinga av egen utviklingskapasitet og kompetanse, hvor det eneste lys-

punktet er bedre forankring av strategier og mål i kommuneplanens samfunnsdel. Østfold er, sammen med Hordaland og Troms, fylket med de største negative endringene i vurdering av kommunenes egen utviklingskapasitet og kompetanse. Vurderinga av fylkeskommunens arbeid som regional utviklingsaktør er blandet, men samlet sett er kommunene mer negative ved slutt-kartleggingen. Vi minner om at dette er usikre resultater på fylkesnivå (se metodekapitlet). For Østfold kan det muligens ha sammenheng med at LUK-innsatsen har vært rettet mot kommuner i indre Østfold, og at de som har svart på surveyen også har vært fra andre deler av fylket.

5.5.4 Akershus

Akershus fylkeskommunes LUK-satsing har hatt som hovedmål å utvikle et godt kunnskapsgrunnlag og gode læringsprosesser sammen med kommunene, som et grunnlag for kommunal og regional planstrategi og generelle planleggingsoppgaver (KMD 2015).

Akershus har ikke sett på LUK som et prosjekt, men som en styrking av arbeid de likevel gjør. De har derfor verken hatt egne LUK-prosjekter i kommunene eller egne LUK-samlinger (bortsett fra en samling med kommunene ved oppstart), men har deltatt på de arenaer som allerede eksisterer, slik som regionale nettverk, planforum og byforum. Det er utviklet en ny digital statistikkbank for å gi kommunene et bedre kunnskaps- og analysegrunnlag for planlegging, og kommunene er kurset for å kunne forstå og bruke dataene godt.



«Intern samordning er den viktigste nøkkelen til ekstern samhandling.»

I sluttrapporteringa fra Akershus fylkeskommune (KMD 2015) gir de følgende vurdering av LUK-satsingas viktigste resultater og forventede effekter:

Styrket veiledning innen planlegging, statistikk og analyse. Bidra til bedre beslutningsgrunnlag. Økt kunnskap om regionale og lokale forhold. Økt bevissthet om samordningsbehov og utfordringer. Økt kompetanse/bevisstgjøring satsing på byer og tettsteder for å møte befolkningsveksten. LUK knyttes tettere mot by og tettstedssatsinga og bruker etablerte arenaer for samarbeid. Dette bidrar til å sikre fortsatt fokus på lokal samfunnsutvikling etter prosjektperioden er over.

De mener prosjektet i svært stor grad har nådd sine mål, og at det i stor grad har bidratt til økt kompetanse (både realkompetanse og formalkompetanse) for målgruppa.

Fylkeskommunen mener prosjektet/aktiviteten ville blitt gjennomført på et senere tidspunkt og i en mer begrenset skala dersom de ikke hadde fått denne støtten.

De mener også prosjektet har hatt effekt både i eget og andre fylker.

Vurdert i forhold til LUK-satsingas 5 resultatmål mener fylkeskommunen satsinga i stor grad har bidratt til at

- ◆ fylkeskommunene har bedre kapasitet og kompetanse til å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling i kommunene.
- ◆ fylkeskommunene har oversikt over aktuelle utviklingsprogram og kan samordne faglig og økonomisk støtte til kommunene.
- ◆ utnyttinga av virkemiddel til lokale utviklingstiltak er mer effektiv.

De mener videre at flere kommuner er sterke utviklingsaktører og arbeider kontinuerlig med å bygge opp attraktive lokalsamfunn.

Det siste resultatmålet *Initiativ fra innbyggere, bedrifter, entreprenører, ildsjeler og frivillige organisasjoner er godt integrerte i utviklingsarbeidet*, mener de er lite relevant for LUK-satsinga i Akershus.

Intervjuet med LUK-kontakten bekrefter og utdyper dette. Flere kommuner er blitt sterkere utviklingsaktører som følge av LUK, men dette gjelder imidlertid ikke alle fylkets kommuner. Det er flere kommuner som ikke har midler til å drive aktivt med lokal samfunnsutvikling. Videre ser det fra fylkeskommunens perspektiv ikke ut til at private aktører og sivilsamfunnet er blitt vesentlig bedre integrert i arbeidet med lokal samfunnsutvikling. LUK-kontakten åpner for at det er mulig kommunene ville svare annerledes, men slik oppfattes det fra fylkeshuset. Virkemidler for lokal samfunnsutvikling er blitt mer effektive, og LUK oppfattes å være en direkte årsak til dette. Det kan se ut som om dette nå er så innarbeidet at når LUK avvikles, vil det finnes lokale samfunnsutviklingstiltak som likevel ikke vil falle bort.

LUK har, ifølge LUK-kontakten, ført til at Akershus fylkeskommune har fått bedre kapasitet og kompetanse når det gjelder å styrke lokalt, samfunnsutviklingsarbeid i kommunene. Gjennom bedre intern samordning og større bevissthet henger ting bedre sammen i fylkeskommunen. Det er etablert en mer felles oppfatning av hva som skal gjøres, og at det finnes kompetanse ikke bare i planavdelingen. Fylkeskommunen har en bedre oversikt og de har blitt bedre til å samordne. LUK-satsinga har også skapt større oppmerksomhet om næringsutvikling. I dag setter man av en pott fra næringsavdelingen som skal bidra til lokal samfunnsutvikling. Generelt har lokal samfunnsutvikling blitt en mer framtrædende tematikk i Akershus fylkeskommune gjennom LUK-satsinga.

Den utradisjonelle satsinga som LUK har vært, har gitt gode erfaringer. Akershus fylkeskommune har ingen distriktskommuner, så de har vært diskvalifisert fra mange utviklingsprogrammer. Med LUK har de kunnet utforme satsinga der det er behov. Dette mener LUK-kontakten er en svært god måte å gjøre det på.

LUK har hatt betydning for fylkeskommunen så vel som for kommunene. LUK har «sådd noen frø» som LUK-kontakten mener det også vil kunne bli frukter av når prosjektperioden er over. På spørsmål om hva som er det viktigste fylkeskommunen har lært av LUK-satsinga, er svaret at: «Intern samordning er den viktigste nøkkelen til ekstern samhandling».

Sammenlikner vi oppstartkartlegging med sluttkartlegging, ser vi at det i løpet av LUK-perioden har skjedd positive endringer på flere felt i Akershus, sett fra kommunenes perspektiv. Samlet sett finner vi en positiv utvikling i hvordan kommunene vurderer fylkeskommunen som regional utviklingsaktør. Akershus-kommunene er jevnt over blitt mer fornøyde med fylkeskommunens arbeid enn det som er tilfellet på landsbasis. Det eneste unntaket gjelder fylkeskommunens kapasitet til å følge opp kommunene, den vurderes som dårligere ved sluttkartleggingen. Verdt å merke seg er at kommunene i Akershus samlet sett er mindre fornøyd med egen utviklingskapasitet og kompetanse ved sluttkartlegging. I landet som helhet har kommunene i LUK-perioden blitt mer fornøyd med egen utviklingskapasitet og kompetanse. Kommunene i Akershus er altså mer fornøyde med endringene som har skjedd på fylkeskommunalt nivå enn i egen kommune.

5.5.5 Hedmark

Hedmark fylkeskommunes LUK-satsing har hatt som hovedmål å skape attraktive lokalsamfunn og nærmiljøer som i sin tur skaper identitet, bo-, utdannings- og etableringslyst. Attraktivitet er også ett av fire hovedutviklingsområder i regional planstrategi. Delmål har vært å utvikle kommunenes kompetanse gjennom å implementere erfaringer og arbeidsmetoder fra LUK i kommunenes eget plan- og utviklingsarbeid.



«Det viktigste vi har lært er hvor viktig det er med intern koordinering i fylkeskommunen kombinert med god koordinering opp mot kommunene.»

I sluttrapporteringa fra Hedmark fylkeskommune (KMD 2015) gir de følgende vurdering av LUK-satsingens viktigste resultater og forventede effekter:

Deltakerkommunene har gjennomført utviklingsprosesser som er synliggjort og konkretisert i samfunnsplanleggingen og et antall utviklingsarbeid/- prosjekt.

De mener prosjektet i stor grad har nådd sine mål, og at det i stor grad har bidratt til økt kompetanse (både realkompetanse og formalkompetanse) for målgruppene.

Fylkeskommunen mener prosjektet/aktiviteten ville blitt gjennomført i samme skala, men på et senere tidspunkt dersom de ikke hadde fått denne støtten.

De mener også prosjektet har hatt effekt i flere kommuner i regionen.

Vurdert opp mot satsingens resultatmål rapporterer Hedmark fylkeskommune at de i stor grad kan si at flere kommuner har blitt sterke utviklingsaktører og arbeider kontinuerlig med å bygge opp attraktive lokalsamfunn, samt at initiativ fra innbyggere, bedrifter, entreprenører, ildsjeler og frivillige organisasjoner er godt integrerte i utviklingsarbeidet.

De rapporterer samtidig at satsinga i liten grad har ført til at

- ◆ fylkeskommunene har bedre kapasitet og kompetanse til å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling i kommunene.
- ◆ fylkeskommunene har oversikt over aktuelle utviklingsprogram og kan samordne faglig og økonomisk støtte til kommunene.
- ◆ utnyttinga av virkemiddel til lokale utviklingstiltak er mer effektiv.

Intervjuet med LUK-kontakten utdyper dette. Som fra mange andre LUK-koordinatorer påpekes det stor variasjon i kommunenes evne til å bygge opp attraktive lokalsamfunn. Av de som har vært med i LUK-satsinga er noen blitt mye dyktigere og har kommet langt, mens andre bare har kommet noen få skritt. Mye av kommunenes framgang med lokal samfunnsutvikling er avhengig av en offensiv og samarbeidende rådmann og ordfører i de respektive kommunene.

LUK-koordinator mener også at både det private og sivilsamfunn er blitt bedre integrert i arbeidet med lokal samfunnsutvikling. En av grunnene til dette er at det er blitt satt et krav om den type involvering for at kommunene skulle få være med på LUK. Dette har krevd at kommunene har måttet øke sin bevissthet omkring rolla som tjenesteproducent. Om lokale samfunnsutviklingsmidler er blitt bedre utnyttet, er mindre sikkert. LUK-koordinator sier at samhandlingen har blitt bedre og nevner blant annet at fylkeskommunen har fått mer veiansvar, og at dette har utløst mer dialog med Statens vegvesen.

Fylkeskommunens innsats for, og kunnskap om lokal samfunnsutvikling har blitt styrket innenfor noen sektorer og avdelinger, men svekket innenfor andre i løpet av perioden. «Men bevisstheten er økende», sier LUK-koordinator. Fylkeskommunen er blitt bedre til å samordne faglig og økonomisk støtte til kommunene, men har fremdeles et forbedringspotensial. Dette er også en grunn til at de har kjørt et internt kompetanseprogram.

LUK-koordinator fremhever LUK-satsinga som forbilledlig. «Det er første gang departementet har sluppet tøylene så til de grader, noe som har vært fantastisk», sier LUK-koordinator. En utfordring har vært å lage fellessamlinger mellom fylkene, ettersom det spriker så veldig mellom hvilke temaer som fylkene har vektlagt. Likevel mener LUK-koordinator at det har gått bra. Fordelen

med å lage slike program er at det blir satt fokus på et kunnskapsområde som man får tilgang til. Videre blir det etablert arenaer omkring dette kunnskapsområdet mellom fylkene – på tross av deres forskjellige vinkling.

For Hedmark har LUK betydd økt fokus på lokal samfunnsutvikling, økte midler og ikke minst økt prestisje for de kommunene som har fått være med. Fylkeskommunen har forsøkt å legge opp til konkurranser for å få tilgang til de beste prosjekta for lokal samfunnsutvikling fra kommunene. Videre har det blitt etablert læringsnettverk mellom kommunene omkring areal- og samfunnsplanlegging. LUK har satt fokus på regionalutviklingsrollen til fylkeskommunen. «Fordi vi er litt som kommunene; Det blir fort fokus på drift og forvaltning, og mindre fokus på utviklingsoppgaver.» Videre understreker LUK-koordinator at det viktigste de har lært er hvor viktig det er med intern koordinering i fylkeskommunen, kombinert med god koordinering opp mot kommunene.

Sammenlikner vi oppstartkartlegging med sluttkartlegging fra et kommuneperspektiv, ser vi at det i løpet av LUK-perioden har skjedd positive endringer på flere felt i Hedmark. Dette gjelder først og fremst hvordan kommunene vurderer egen utviklingskapasitet og kompetanse. Verdt å merke seg er at mål og strategier for attraktive lokalsamfunn i langt større grad er forankret i kommuneplanens samfunnsdel, men i mindre grad i arealdelen. Samlet sett er økningen i tilfredshet med egen utviklingskapasitet og kompetanse noe høyere enn landsgjennomsnittet. Hedmarkskommunene er jevnt over blitt mer negative til fylkeskommunens arbeid enn det som er tilfellet på landsbasis. Totalt sett er kommunene i Hedmark langt mer fornøyde med endringene som har skjedd i egen kommune enn i fylkeskommunen.

5.5.6 Oppland

Oppland fylkeskommunes LUK-satsing har hatt som hovedmål å styrke sitt samarbeid og oppfølgingsarbeid overfor kommunene med å utvikle attraktive steder (KMD 2015).

Fylkeskommunen har i løpet av LUK-perioden iverksatt fem prosjekter med blant annet følgende tiltak:

- ◆ Prosjekt «flyttehjelpen» der det skal lages en nettportal og velkomstpakke.
- ◆ Iverksette tiltak fra strategisk næringsplan i Lillehammerregionen, knytta til tilflyttere og sikring av arbeidskraftressurser.
- ◆ Byutvikling i Gjøvik gjennom å bidra med kapasitet og kompetanse innen planlegging.
- ◆ Utvikle Gran som regionsenter for Hadeland.
- ◆ Valdresregionen (Natur og kulturpark) Videreutvikle nettportal og tur-app for å tilgjengeliggjøre aktiviteter, løypenett, turnett til besøkende og innbyggere.
- ◆ Kunst som virkemiddel for økt reiseopplevelse langs den nye E6 gjennom Gudbrandsdalen.

Oppland satset på det eksisterende partnerskapet som finnes i fylket framfor å opprette en egen arena for LUK-satsinga, dette har ikke minst gjort seg utslag i at de seks regionene har hatt mye å si i spørsmålet om hvordan LUK-midlene skulle fordeles og brukes, og styringa og organiseringa av LUK-prosjekta har langt på veg vært overlatt til regionene for å styrke allerede pågående arbeid med lokal samfunnsutvikling.



«Fylkeskommunen har ikke ønsket å etablere en ny organisasjon, men heller utnytte den eksisterende strukturen.»

I sluttrapporteringa fra Oppland fylkeskommune (KMD 2015) gir de følgende vurdering av LUK-satsingas viktigste resultater og forventede effekter:

De mener prosjektet i stor grad har nådd sine mål, og at det i stor grad har bidratt til økt kompetanse (både realkompetanse og formalkompetanse) for målgruppa. Noen av prosjekta ville blitt gjennomført uavhengig av LUK, men på et senere tidspunkt eller i en mer begrenset skala, mens noen ikke ville blitt gjennomført i det hele tatt (gjelder *Sentrumsutvikling i Gran* og *Kunst som virkemiddel for økt reiseopplevelse i Nord-Gudbrandsdal*).

De mener også samtlige prosjekter har hatt effekt i flere kommuner i regionen.

Vurdert opp mot satsingas resultatmål rapporterer Oppland fylkeskommune at de i stor grad kan si at flere kommuner har blitt sterke utviklingsaktører og arbeider kontinuerlig med å bygge opp attraktive lokalsamfunn, samt at initiativ fra innbyggere, bedrifter, entreprenører, ildsjeler og frivillige organisasjoner er godt integrerte i utviklingsarbeidet.

De rapporterer samtidig at satsinga bare i noen grad har ført til at

- ◆ fylkeskommunene har bedre kapasitet og kompetanse til å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling i kommunene.
- ◆ fylkeskommunene har oversikt over aktuelle utviklingsprogram og kan samordne faglig og økonomisk støtte til kommunene.
- ◆ utnyttinga av virkemiddel til lokale utviklingstiltak er mer effektiv.

Disse siste vurderingene gjelder ikke for prosjekta *Byutvikling og ATP i Gjøvik* og *Flyttehjelpen*, hvor utnyttinga av virkemidler til lokale utviklingstiltak vurderes i stor grad til å ha blitt mer effektiv.

Intervjuet med LUK-kontakten utdyper disse resultatene. På spørsmål om kommunene er sterke utviklingsaktører som arbeider med å bygge opp attraktive lokalsamfunn, er svaret at det varierer. De 26 kommunene er forskjellige, og man kan ikke skjære alle over en kam. Noen er aktive og ligger i forkant, og andre hører man mindre fra. LUK-koordinator forklarer at det ofte er person-avhengig, og at det kommer an på utviklingskulturen i kommunen.

Prosjekta som er blitt støttet med midler fra LUK-programmet, har greid å integrere næringslivet i arbeidet med lokal samfunnsutvikling. Eksempler er Gran, Otta og Gjøvik hvor handelsstanden er involvert i den lokale samfunnsutviklingen. Den frivillige sektoren har vært mindre involvert. Når det gjelder utnytting av virkemidler til lokale utviklingstiltak, så er noen kommuner blitt mer effektive. Midler som ikke har hatt krav om egenandel, har vært særlig verdsatt. På spørsmålet om fylkeskommunen har fått bedre kapasitet og kompetanse når det gjelder lokal samfunnsutvikling, er det mer usikkert. Fylkeskommunen har oversikt over utviklingsprogram, og de er i god stand til å samordne.

LUK-koordinator beskriver LUK-satsinga som en prisverdig måte å jobbe på. Fylkeskommunen har hatt en frihet som har gjort det mulig for dem å løse utfordringer slik de erfares lokalt. Videre har det vært lite behov for å rapportere tilbake om hvordan LUK-satsinga har gått. I konkrete prosjekter har LUK vært viktig for å få opp farten i prosjekta. Videre har folk blitt ansatt for å jobbe med lokal samfunnsutvikling. Fylkeskommunen har ikke ønsket å etablere en ny organisasjon, men heller utnytte den eksisterende strukturen. I alle LUK-prosjekta har kommunene hatt prosjektledelse. Det har delvis vært leid inn prosjektledere. Kommunene og personene involvert har vokst på dette ansvaret.

Læringseffekten av LUK-satsinga har kommet i de enkelte prosjekta, som for eksempel i Otta hvor midlene har vært viktig for stedsutviklingen, og hvor det har utløst et tettere samarbeid mellom kommunen, fylkeskommunen, konsulent(er) og Statens Vegvesen. Hvilken effekt LUK har hatt, varierer imidlertid mellom regionene. LUK har tilrettelagt for et viktig samarbeid mellom regionale- og offentlige aktører, kommunen og lokalt næringsliv.

Spør vi kommunene, og sammenlikner oppstartkartlegging med sluttkartlegging, ser vi at det i løpet av LUK-perioden har skjedd positive endringer på flere felt i Oppland. Dette gjelder både eget og fylkeskommunalt utviklingsarbeid. Samlet sett er økningen i tilfredshet med både fylkeskommunen som utviklingsaktør og egen utviklingskapasitet og kompetanse høyere enn landsgjen-

nomsnittet. Reduksjon i tilfredshet knytter seg delvis til fylkeskommunens kompetanse og hvorvidt fylkeskommunen er en viktig bidragsyter i lokalsamfunnsarbeidet.

5.5.7 Buskerud

Buskerud fylkeskommunes LUK-satsing har hatt som hovedmål å legge til rette for nye innbyggere i de åtte nordligste kommunene i Buskerud fylke. De har ønsket å bevisstgjøre kommunene på hvordan de tilrettelegger for og tar imot nye innbyggere, med fokus på kompetanse- og nettverksbygging.



«Holdninger er viktigere enn penger.»

I sluttrapporteringa for Buskerud fylkeskommune (KMD 2015) gir de følgende vurdering av LUK-satsingas viktigste resultater og forventede effekter:

På kort sikt har kommunene fått et mer bevisst forhold til nye innbyggere. Kompetanseheving gjennom erfaringsutveksling. Studieturer gjennom hele prosjektperioden ga læring og se eksempler på nye måter å arbeide på. Det ble i løpet av prosjektperioden utarbeidet brosjyremateriale.

De mener prosjektet i svært stor grad har nådd sine mål, og at det i stor grad har bidratt til økt kompetanse (både realkompetanse og formalkompetanse) for målgruppa.

Fylkeskommunen mener prosjektet/aktiviteten ikke ville blitt gjennomført dersom de ikke hadde fått denne støtten.

De mener også prosjektet har hatt effekt innen flere kommuner i regionen.

Vurdert i forhold til LUK-satsingas 5 resultatmål mener fylkeskommunen satsinga i noen grad har bidratt til at

- ♦ flere kommuner er sterke utviklingsaktører og arbeider kontinuerlig med å bygge opp attraktive lokalsamfunn,
- ♦ fylkeskommunene har bedre kapasitet og kompetanse til å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling i kommunene,
- ♦ fylkeskommunene har oversikt over aktuelle utviklingsprogram og kan samordne faglig og økonomisk støtte til kommunene.

De mener utnyttinga av virkemiddel til lokale utviklingstiltak bare i liten grad har blitt mer effektiv, og at initiativ fra innbyggere, bedrifter, entreprenører, ildsjeler og frivillige organisasjoner i svært liten grad er godt integrerte i utviklingsarbeidet.

Intervjuet med LUK-kontakten utdyper disse resultatene. LUK-koordinator kan ikke svare på om utnyttinga av virkemidler til lokale utviklingstiltak er mer effektive i løpet av LUK-perioden. På spørsmålet om fylkeskommunen har fått bedre kapasitet og kompetanse til å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling i kommunene, sier LUK-koordinator at de ikke har fått det.

LUK-koordinator har stor sans for at fylkeskommunene ble invitert med for å drøfte satsingas innretning innledningsvis, og at fylkeskommunene langt på veg selv fikk definere egne utfordringer. Programmet hadde en trang fødsel, hvor forankring i organisasjonens ledelse var en av de viktigste utfordringene, men har etter at dette kom på plass fungert godt. LUK har betydd mye for kompetanse og nettverksutvikling. De har jobbet, blant annet gjennom styringsgruppa, for at kommunene skal bli gode samfunnsutviklere. På spørsmål om hva som har endret seg etter LUK-satsinga, nevner LUK-koordinator at kommunene ikke lenger ser på hverandre som konkurrenter.

Det viktigste de har lært er at man ikke skal undervurdere nettverk som virkemiddel. Buskerud har ikke gitt penger til kommunene, men har tilbudt kompetanse og nettverk. Det er altså ikke

penger som har bidratt til lokal samfunnsutvikling, men metoden som har blitt implementert overfor kommunene. «Holdninger er viktigere enn penger», konkluderer LUK-koordinator.

Sammenlikner vi oppstartkartlegging med sluttkartlegging i kommuneperspektivet, ser vi at det i løpet av LUK-perioden har skjedd positive endringer på flere felt i Buskerud. Dette gjelder først og fremst hvordan kommunene vurderer egen utviklingskapasitet og kompetanse. Samlet sett er økningen i tilfredshet med egen utviklingskapasitet og kompetanse på linje med landsgjennomsnittet. Buskerudkommunene har i løpet av LUK-perioden blitt noe mer negative til fylkeskommunen enn det som er tilfellet på landsbasis. Den negative utviklingen gjelder blant annet fylkeskommunens evne til å koordinere, skape gode samhandlingsarenaer og generelt være en viktig bidragsyter i lokalsamfunnsarbeidet. Totalt sett er kommunene i Buskerud mer fornøyde med endringene som har skjedd i egen kommune enn i fylkeskommunen.

5.5.8 Vestfold

Vestfold fylkeskommunes LUK-satsing har hatt som hovedmål å styrke kommunene som nærings- og samfunnsutviklere, og fylkeskommunen sin rolle som rådgiver og regional medspiller. (KMD 2015).

Vestfold fylkeskommune definerte følgende tiltakspunkt for LUK-satsinga i fylkeskommunen:

- ◆ Invitere kommuner til prosesslederkurs for å styrke kompetansen i kommunene.
- ◆ Gi koordinert bistand fra fylkeskommunen til kommunale prosjekt fra aktuelle fagmiljø.
- ◆ Initiere og finansiere kompetanseheving og erfaringslæring i nettverk knytta til utviklingsarbeidet i kommunene.

I tillegg har fylkeskommunen hatt som mål å bidra med delfinansiering og kompetanse for å utvikle konkrete prosjekter. De tre følgende prosjekta ble iverksatt og rapportert ved sluttrapporteringen:

- ◆ «Stolt Svelviking» – Tiltak for å utvikle Svelviks attraksjonskraft for næringsliv og innbyggere
- ◆ Steds- og næringsutvikling i Holmestrand
- ◆ Hof - kulturtiltak og bygging av identitet i gamle Eidfoss



«Det viktigste LUK har bidratt med, er en bredere deltagelse og medvirkning.»

I sluttrapporteringa fra Vestfold fylkeskommune (KMD 2015) gir de følgende vurdering av LUK-satsingas viktigste resultater og forventede effekter.

Videreutvikle prosjektplaner sammen med deltakerkommunene. Bistå lokale prosjektdrivere med gjennomføring av prosjektet. Gjennomføre kompetansehevingstiltak tilpasset det enkelte prosjekt. Gjennomføre kurs i prosessledelse og prosessdesign for 10 deltakere. Drive nettverk for prosjekta som er inkludert i LUK, (fire samlinger pr år). Fortsette diskusjonen om fylkeskommunens rolle som samarbeidspartner for kommunene/enkeltkommuner etter LUK.

De mener prosjektet i stor grad har nådd sine mål, og at det i svært stor grad har bidratt til økt kompetanse (både realkompetanse og formalkompetanse) for målgruppa.

Fylkeskommunen mener prosjektet/aktiviteten ikke ville blitt gjennomført dersom de ikke hadde fått denne støtten.

De mener også prosjektet har hatt effekt i flere kommuner i regionen.

Vurdert i forhold til LUK-satsingas resultatmål rapporterer fylkeskommunen at satsinga i Vestfold i svært stor grad har bidratt til at fylkeskommunen har fått bedre kapasitet og kompetanse til å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling i kommunene. De mener i stor grad at

- ♦ flere kommuner er sterke utviklingsaktører og arbeider kontinuerlig med å bygge opp attraktive lokalsamfunn.
- ♦ fylkeskommunene har oversikt over aktuelle utviklingsprogram og kan samordne faglig og økonomisk støtte til kommunene.

Initiativ fra innbyggere, bedrifter, entreprenører, ildsjeler og frivillige organisasjoner er i noen grad godt integrerte i utviklingsarbeidet, ifølge rapporten fra fylkeskommunen til KMD.

Spørsmålet om utnyttinga av virkemiddel til lokale utviklingstiltak er mer effektiv er ikke relevant, ettersom Vestfold ikke disponerer frie regionale utviklingsmidler.

Intervjuet med LUK-kontakten utdyper dette; LUK har betydd mye for fylket. Det er blitt gjennomført en rekke utviklingsprosjekter, slik som *Slagene på Re*, *Campus Bakketeigen* og *Gamle Eidsfoss*. «Det viktigste LUK har bidratt med, er en bredere deltagelse og medvirkning,» sier informanten fra fylkeskommunen. Dette har også vært ambisjonene for utviklingsprosjekta, hvor fylkeskommunen jobbet sammen med kommunene. Det er gjennomført kompetansegivende kurs i prosessdesign og -ledelse (sammen med Østfold, Buskerud, Vestfold og Aust-Agder). Kurset har vært utviklet i et samarbeid mellom fylkeskommunene og Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU).

Det som særlig har endret seg siden fylkeskommunen startet med LUK-satsinga, er erkjennelsen av at samarbeidet med kommunene har blitt bedre, noe som også henger sammen med samarbeidet om flere store regionale planprosesser, som f. eks. *Regional plan for bærekraftig arealpolitikk* (RPBA). LUK har gjort det mulig å støtte de kommunene som allerede hadde prosjekter.

Det viktigste fylkeskommunen, ifølge vår informant, har lært av LUK, er at de må engasjere seg i lokal prosjektutvikling. Dette krever en del endring i fylkeskommunens adferd og måte å jobbe på, som ikke hadde gått uten LUK-midler. Uten ressurser kommer ikke fylkeskommunen i noen samhandlingssituasjon med kommunene. Hvis kommunene trenger kompetanse, kan de kjøpe dette andre steder. Men lokal samfunnsutvikling dreier seg om noe mer enn penger.

Sammenlikner vi oppstartkartlegging med sluttkartlegging, ser vi at det i løpet av LUK-perioden har skjedd positive endringer på de fleste felt, slik kommunene i Vestfold ser det. Dette gjelder vurdering av både eget og fylkeskommunens arbeid. Positive endringer knytter seg blant annet til klare mål og strategier, forankring av disse i kommunale planer, kommunenes kapasitet til å drive utviklingsarbeid samt fylkeskommunens rolle som koordinerer i utviklingsarbeidet. Vestfold er det fylket hvor økningen i kommunenes tilfredshet med egen utviklingskapasitet og kompetanse er størst.

5.5.9 Telemark

Telemark fylkeskommune har på mange måter hatt en todelt LUK-satsing. Ved oppstarten bestemte de å satse på lokalt samfunnsutviklingsarbeid i kommunene, regionene og i fylkeskommunen, gjennom å øke prosjektlederkompetansen og kompetansen om strategisk planlegging.

Etter den første perioden med sterkt fokus på opplæring og kursing av ansatte i kommuner og regioner, men med liten fylkeskommunal koordinering, har de i siste periode disponert midlene til arbeidet med en felles sykkelstrategi for fylket, hvor det fordeles midler til lokale prosjekter for å utvikle attraktivitet med utgangspunkt i ulike sykkelsatsinger.



«Den viktigste læringen av LUK-satsinga har vært at vi har sett nye muligheter, løftet på ukjente steiner og fått til tverrfaglig samarbeid.»

Telemark fylkeskommune vurderer at de gjennom LUK-satsinga særlig har lyktes med å gi kommunene i fylket et felles kurstilbud for prosjektgjennomføring, som gir felles språk og referanserammer for prosjektgjennomføring i og mellom kommuner.

Telemark fylkeskommune har ellers ikke rapportert inn resultater til KMD.

Intervjuet med LUK-kontakten gir oss mer informasjon. Det er stor variasjon mellom de 18 kommunene når det gjelder i hvilken grad de er sterke utviklingsaktører. Noen av de mindre kan sies å være bedre enn de større, men det er ofte personavhengig. Igjen fremhever LUK-koordinator: «Initiativ fra privat og sivilt samfunn kunne vært bedre integrert i utviklingsarbeidet.» LUK-koordinator håper at utnyttinga av virkemidler blir mer effektive etter at de er ferdig med satsinga på sykkel.

Også i Telemark gir LUK-koordinator uttrykk for at arbeidsmåten til LUK-satsinga har vært veldig positiv. Fylkene som hadde konkrete prosjekter på forhånd, har fått mer ut av pengene. Telemark på sin side hadde ikke noen klare prosjekter. «Pengene har blitt vannet ut, istedenfor å gå til bestemte prosjekter. LUK sin betydning er at vi om ett år frem i tid vil satse på å være Norges sykkelfylke nummer én», forteller LUK-koordinator. I arbeidet med å få kommunene til å bli lokale samfunnsutviklere har det dreid seg mye om å få til samhandling med næringsliv og frivillige. «Endringene for fylkeskommunen har vært at vi nå har en ambisjon, og ser verdien av frivillighet tydeligere. LUK-midlene har vært en viktig katalysator for dette arbeidet. Den viktigste læringen av LUK-satsinga har vært at vi har sett nye muligheter, løftet på ukjente steiner og fått til tverrfaglig samarbeid», sier LUK-koordinator.

Sammenlikner vi oppstartkartlegging med sluttkartlegging, ser vi at det i løpet av LUK-perioden har skjedd positive endringer på flere felt, slik kommunene i Telemark ser det. Dette gjelder egen utviklingskapasitet og kompetanse. Økningen i tilfredshet med kommunens egen utviklingskapasitet og kompetanse er høyere i Telemark enn landsgjennomsnittet. Kommunenes kapasitet til å drive utviklingsarbeid er bedret og målene og strategiene er klarere. Tilfredsheten med fylkeskommunen som regional utviklingsaktør er klart lavere ved sluttkartlegging enn ved oppstart. Telemarkskommunen har i løpet av LUK-perioden blitt langt mer negative til fylkeskommunen enn det som er tilfellet på landsbasis.

5.5.10 Aust-Agder

Aust-Agder fylkeskommunes LUK-satsing har hatt som hovedmål å mobilisere og motivere kommunene til samfunns- og næringsutviklingsarbeid (KMD 2015). Aust-Agder hadde fra starten av sterkt fokus på utvide planprosessene og jobbe breit, men konkret for å inkludere både kommunens befolkning og eksterne fagfolk i stedsutviklingsprosjekter.



«Gjennom å etablere arenaer for samarbeid og få folk til å møtes på tvers av kommunegrensene, har det skjedd mye lokal samfunnsutvikling.»

I sluttrapporteringa til KMD har de rapportert inn resultat basert på tre sentrale LUK-prosjekter:

- ◆ Bygningsvernssenter Aust-Agder
 - Mål: Skape et regionalt bygningsvernssenter med fokus på kompetanseheving, handlingsbåren kunnskap og verdiskaping.
- ◆ Kompetanseutviklingsprogrammet for næringsmedarbeidere i Aust-Agder
 - Mål: Videreføre oppbygging av nettverk og styrke samarbeidet mellom lokale og regionale utviklingsaktører, og få nettverket til å fungere på tvers av forvaltningsnivåer (lokalt og regionalt).
- ◆ Stedsutvikling i kommunene i Aust-Agder
 - Mål: Stimulere til gode stedsutviklingsprosesser i følgende kommuner i Aust-Agder: Arendal, Froland, Birkenes, Lillesand og Grimstad. Stedsutviklingsprosjekta skal bidra til at kommunene blir bedre som utviklingsaktører, enten i samarbeid med næringsliv og/eller frivillige, for å bygge attraktive lokalsamfunn.

Ser vi på resultatene for disse samlet, mener fylkeskommunen prosjekta i svært stor grad har nådd sine mål, og at de i svært stor grad har bidratt til økt kompetanse (både realkompetanse og formalkompetanse) for målgruppa.

Fylkeskommunen mener, med unntak av stedsutviklingsprosjekta, at aktivitetene ville blitt gjennomført uansett, men på et senere tidspunkt og i en mer begrenset skala dersom de ikke hadde fått denne støtten. Stedsutviklingsprosjekta, som er forankret i planarbeidet, ville ikke blitt gjennomført.

De mener også prosjektet har hatt effekt i hele fylket.

Vurdert opp mot LUK-satsingas resultatmål rapporterer fylkeskommunen i svært stor grad at

- ◆ flere kommuner er sterke utviklingsaktører og arbeider kontinuerlig med å bygge opp attraktive lokalsamfunn.
- ◆ fylkeskommunene har bedre kapasitet og kompetanse til å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling i kommunene.
- ◆ fylkeskommunene har oversikt over aktuelle utviklingsprogram og kan samordne faglig og økonomisk støtte til kommunene.
- ◆ utnyttinga av virkemiddel til lokale utviklingstiltak er mer effektiv.

Videre mener de i stor grad at initiativ fra innbyggere, bedrifter, entreprenører, ildsjeler og frivillige organisasjoner er godt integrerte i utviklingsarbeidet.

Når det gjelder en relativt stor satsing som *Bygningsvernssenteret i Aust-Agder*, rapporterer fylkeskommunen at de enten ikke vet om prosjektet har bidratt til måloppnåing, eller mener spørsmålet er irrelevant for samtlige av LUK-satsingas fem resultatmål.

Intervjuet med LUK-kontakten utdyper resultatene. Når det gjelder å vurdere LUK-satsinga og om kommunene arbeider kontinuerlig med å bygge opp attraktive lokalsamfunn, svarer LUK-koordinator at dette varierer fra kommune til kommune. Dette gjelder også spørsmålet om initiativ fra private aktører og sivilsamfunn er blitt bedre integrert. Det er veldig variabelt fra prosjekt til prosjekt. Når det gjelder innbyggerinvolvering og stedsutviklingsprosjekter, har private aktører og sivilsamfunn vært noe integrert.

LUK-kontakten mener LUK-prosjekta har bidratt til å styrke fylkeskommunens kapasitet og kompetanse i sitt arbeid med å bidra overfor kommunene når det gjelder lokal samfunnsutvikling. De registrerer økt bevissthet når det kommer til effektiv utnytting av virkemidler til lokale utviklingstiltak. Dette gjelder spesielt de som har vært med i prosjekter.

LUK-satsinga har vært en positiv erfaring i Aust-Agder. Fylkeskommunen har kunnet lage overordnede mål og rammer som har gjort at en har blitt mer bevisst sin egen rolle som aktør innen lokal samfunnsutvikling, så vel som at man har kunnet satse langsiktig. LUK har gjort det mulig å prioritere og stå for satsinga. LUK har i denne sammenheng betydd mye for den enkelte kommune, og det har skjedd noe med stedsutviklingen i Aust-Agder som ellers ikke ville ha skjedd. For å

få kommunene til å bli gode lokale samfunnsutviklere har fylkeskommunen satset på stedsutvikling, kompetanseutvikling, bygningsvernsenteret og likestillingsarbeid.

Et viktig moment har vært å se utviklingsarbeid sammen med en rekke andre elementer. Gjennom å etablere arenaer for samarbeid og få folk til å møtes på tvers av kommunegrensene, har det skjedd mye lokal samfunnsutvikling. Skal man bare jobbe internt i fylkeskommunen eller i kommunen, skjer det mindre. Dagens samfunn er så komplisert at det er nødvendig å se utover egne fylkes- og kommunegrenser, mener informanten. Alt er ikke like viktig. Man må foreta prioriteringer for å få til lokal samfunnsutvikling. Dette krever at man ser på elementer som bedre samferdsel, småsentrum og mer variert boligstruktur – og at en kombinasjon av disse elementene gjør at folk kommer for å bo, eller blir boende. - Slike sammenhenger er viktig, sier LUK-koordinator.

Til slutt sier LUK-koordinator at en annen viktig lærdom for fylkeskommunen gjennom LUK-satsinga er at ting tar tid. Samhandling og samarbeid er nyttig og nødvendig for samfunnsutvikling. LUK-koordinator avslutter med et spørsmål: «Det blir spennende å se hva som skjer fremover, spesielt med tanke på signalene fra regjeringa. Vil det fortsatt bli satt av midler av LUK-typen for å fortsette arbeidet med å styrke lokalsamfunn?»

Sammenlikner vi oppstartkartlegging med sluttkartlegging, ser vi at det i løpet av LUK-perioden har skjedd positive endringer på flere felt i Aust-Agder. Dette gjelder først og fremst hvordan kommunene vurderer egen utviklingskapasitet og kompetanse. Vi finner likevel noen negative utviklingstrekk. Kommunene i Aust-Agder mener at strategier og mål knytta til attraktive lokalsamfunn i mindre grad er forankret i kommuneplanens arealdel. Mest bekymringsverdig er det likevel at Aust-Agder-kommunene i relativt sterk grad mener at kommunens kompetanse på området er svekket ved sluttkartlegging. Vi minner om at dette ikke er sikre resultater på fylkesnivå (jfr. metodekapitlet). Sammenlikner vi med landsgjennomsnittet, ser vi at Aust-Agder-kommunene i løpet av LUK-perioden har blitt klart mer negative til fylkeskommunens arbeid. Samlet sett er økningen i tilfredshet med egen utviklingskapasitet og kompetanse på linje med landsgjennomsnittet.

5.5.11 Vest-Agder

Vest-Agder fylkeskommunes LUK-satsing har hatt som hovedmål å styrke samfunnsutviklingsinnsatsen og samarbeidet med utvalgte distriktskommuner og videreutvikle kystkommuners kompetanse på byggeskikk, arkitektur, design og småbyen sine kvaliteter (KMD 2015).

Fylkeskommunen har i løpet av LUK-perioden iverksatt hatt sterkt fokus på særlig to prosjekter:

- ♦ De historiske byene – utvikling og bevaring
 - Mål: Bidra til at de historiske byene i Vest-Agder utvikles uten at det unike kulturmiljøet skades.
- ♦ Hollenderbyen Byggeskikksenter i Flekkefjord
 - Mål: Et overordna mål for satsingen på Byggeskikksenteret er å vitalisere Flekkefjord til å bli et aktivt regionsenter. Det er videre en målsetting å tilføre kommunen nødvendig kompetanse for å utvikle og ta vare på den historiske byen.



«Det har vært veldig positivt, noe av det mest positive jeg har jobbet med noen gang.»

Ser vi på rapporteringa fra prosjekta samla, mener fylkeskommunen de i svært stor grad har nådd sine mål, og at det i stor grad har bidratt til økt kompetanse (både realkompetanse og formalkompetanse) for målgruppa.

Fylkeskommunen mener satsinga på de historiske byene ville blitt gjennomført på et senere tidspunkt og i en mer begrenset skala dersom de ikke hadde fått denne støtten, mens byggeskikksenteret ikke ville blitt gjennomført uten denne støtten.

De mener også prosjektet har hatt effekt i både eget og andre fylker.

Vurdert opp mot LUK-satsingas resultatmål rapporterer Vest-Agder fylkeskommune at de i stor grad mener at

- ♦ flere kommuner er sterke utviklingsaktører og arbeider kontinuerlig med å bygge opp attraktive lokalsamfunn.
- ♦ fylkeskommunene har bedre kapasitet og kompetanse til å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling i kommunene.

De mener de bare i noen grad har oppnådd at

- ♦ initiativ fra innbyggere, bedrifter, entreprenører, ildsjeler og frivillige organisasjoner er godt integrerte i utviklingsarbeidet.
- ♦ fylkeskommunene har oversikt over aktuelle utviklingsprogram og kan samordne faglig og økonomisk støtte til kommunene.
- ♦ utnyttinga av virkemiddel til lokale utviklingstiltak er mer effektiv.

Intervjuet med LUK-kontakten utdyper resultatene. Kommunenes styrke som utviklingsaktør varierer, noen er sterke, andre mindre sterke, men fylkeskommunen har fått bedre kapasitet og kompetanse til å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling i kommunene nettopp gjennom LUK-satsinga. LUK-koordinator er svært forøyd med LUK-satsinga: «Det har vært veldig positivt, noe av det mest positive jeg har jobbet med noen gang.» De årlige samlingene til departementet har gitt inspirasjon og ny kunnskap. Spesielt vil koordinator peke på at departementet i stor grad har latt fylkeskommunene bidra til hva som skulle prioriteres.

LUK har betydd spesielt mye for de tre indre kommunene, som har fått gjort mye planarbeid. Videre at Byggeskikksenteret er etablert. I 2014 ble det satset på et prosjekt knytta til likestilling som følge av en regionalplan i samarbeid med Aust-Agder fylkeskommune. Vest-Agder har også jobbet med å få kommunene til å bli bedre lokale samfunnsutviklere blant annet gjennom bistand til kommuneplanarbeidet. Det er gitt midler til mulighetsstudier og workshops som grunnlag for overordna planarbeid.

Mye har endret seg siden starten med LUK-satsinga som har løst ut samarbeid, mulighetsstudier, arkitektkonkurranser, workshop, byggeskikksenteret og planressurser: «Mer penger har gjort at vi har kunnet bidra til positiv utvikling i kommunene. Når du får tilgang til mer midler, så tenker man mer bevisst på rollen til fylkeskommunen som utviklingsaktør – det har LUK bidratt til», forteller LUK-koordinator. Gjennom LUK-satsinga har fylkeskommunen forstått viktigheten av samarbeid innad i fylkeskommunen med kommunene. Fylkeskommunen har her et forbedringspotensial, og det arbeides bevisst med å få til mer fruktbart samarbeid mellom seksjonene.

Ser vi det fra kommuneperspektivet og sammenlikner oppstartkartlegging med sluttkartlegging, ser vi at det i løpet av LUK-perioden har skjedd negative endringer på de fleste felt i Vest-Agder. Dette gjelder vurdering av både eget og fylkeskommunens arbeid. Negative endringer knytter seg særlig til fylkeskommunens kapasitet, samt egen kompetanse på og vektlegging av mobiliseringsarbeid. Det er også blitt mindre samarbeid innad i kommunene ved sluttkartlegging. Vi minner om at dette er usikre resultater på fylkesnivå (se metodekapitlet).

5.5.12 Rogaland

Rogaland fylkeskommunes LUK-satsing har hatt som hovedmål å øke kunnskap i kommunene og fylkeskommunen om hva som bidrar til lokalsamfunnsutvikling, herunder øke kunnskap om gode metoder og verktøy for lokalsamfunnsutvikling.

Rogaland fylkeskommune skal gjennom tre case utvikle gode metoder og verktøy for lokalsamfunnsutvikling:

- ♦ Arbeide med å få positive samfunnsmessige effekter av Lysefjorden som reisemål i hele Forsand kommune og i hele Ryfylke regionen.
- ♦ Utvikle metoder for hvordan grendelagene i Finnøy kommune kan bli bedre utviklingsaktører i samfunnsutviklinga.
- ♦ Formidle kunnskap og erfaringer fra LUK - prosjekter og verktøy for samfunnsutvikling i fagsamlinger for kommuneplanleggere.

LUK-satsinga kom seint i gang i Rogaland. Derfor kaller de det LUK-satsinga i Rogaland 2013 - 2015, hvor de tre utvalgte prosjekta har prosjekttid fram til slutten av 2015.



«Det handler også om ledelse, organisering og prioritering i fylkeskommunen.»

I sluttrapporteringa fra Rogaland fylkeskommune (KMD 2015) gir de følgende vurdering av LUK-satsingas viktigste resultater og forventede effekter:

Auka bevisstgjerings og synleggjering av kva utviklingskraft det ligg i å lage nettverk og møteplassar for bedrifter. Auka bevisstgjerings og synleggjering av grendelag som utviklingskraft og deira rolle i lokalsamfunnsutviklingsarbeidet. Auka bevisstgjerings og synleggjering av kor viktige frivillige lag- og organisasjonar er for at det skal skje noko lokalsamfunnsutvikling. Og kor viktig det då er å ha ein lokal identitet, vera glad i bygda si og lokalsamfunnet sitt.

De mener prosjektet i stor grad har nådd sine mål, og at det i stor grad har bidratt til økt kompetanse (både realkompetanse og formalkompetanse) for målgruppa.

Fylkeskommunen mener prosjektet/aktiviteten ikke ville blitt gjennomført dersom de ikke hadde fått denne støtten.

De mener også prosjektet har hatt effekt i hele fylket.

Fylkeskommunen rapporterer at de i stor grad har oppnådd at

- ♦ flere kommuner er sterke utviklingsaktører og arbeider kontinuerlig med å bygge opp attraktive lokalsamfunn.
- ♦ initiativ fra innbyggere, bedrifter, entreprenører, ildsjeler og frivillige organisasjoner er godt integrerte i utviklingsarbeidet.
- ♦ fylkeskommunene har oversikt over aktuelle utviklingsprogram og kan samordne faglig og økonomisk støtte til kommunene.

Fylkeskommunen mener at utnyttinga av virkemiddel til lokale utviklingstiltak i noen grad har blitt mer effektiv.

De rapporterer imidlertid at fylkeskommunen i svært liten grad har bedre kapasitet og kompetanse til å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling i kommunene.

Intervjuet med LUK-kontakten utdyper dette og påpeker at kommuneplanlegging er samfunnsutvikling. Fylkeskommunen har en rolle som planfaglig veileder, og LUK-koordinator gir uttrykk for at fylkeskommunen kan bli bedre på å veilede kommunene i samfunnsplanlegging som grunnlag for samfunnsutvikling. I første omgang handler det om å få en felles forståelse internt i fylkeskommunen for hva det er, og hvordan det skal gjøres. Og det handler om å prioritere å jobbe med kommuneplanlegging som samfunnsutvikling i egen organisasjon, og bli gode veiledere og støttespillere for kommunene i dette arbeidet. LUK-kontakten mener fylkeskommunen ikke har blitt en bedre støttespiller og veileder for kommunene i lokalt samfunnsutviklingsarbeid av å være med i det nasjonale LUK-programmet. Noe av grunnen kan være at dette er prioritert bort i LUK-arbeidet i Rogaland. Det handler også om ledelse, organisering og prioritering i fylkeskommunen. LUK-koordinator forteller at frivillige lag og organisasjoner, kommunene og næringslivet er godt

integrert i de tre LUK-prosjekta Rogaland har satset på. LUK-koordinator forteller at hun har fått kompetanse i lokal samfunnsutvikling ved å være med på nettverkssamlingene til KMD. LUK-kontakten er godt fornøyd med arbeidsmåten det nasjonale LUK-programmet har lagt opp til, men fylkeskommunen har ikke fått bedre kapasitet til å arbeide med lokal samfunnsutvikling.

Sammenlikner vi oppstartkartlegging med sluttkartlegging, slik kommunene i Rogaland ser det, ser vi at det i løpet av LUK-perioden har skjedd positive endringer på flere felt i Rogaland. Dette gjelder både eget og fylkeskommunalt utviklingsarbeid, men i størst grad egen utviklingskapasitet og kompetanse. Vurderinga av fylkeskommunens arbeid er blandet, og positive endringer knytter seg spesielt til internasjonalt arbeid. Verdt å merke seg er også at Rogaland er blant fylkene der kommunene i størst grad ser på fylkeskommunen som en mindre viktig bidragsyter i lokalsamfunnsarbeidet ved sluttkartlegging.

5.5.13 Hordaland

Hordaland fylkeskommunes LUK-satsing har hatt som hovedmål at fylkeskommunen skal gjøre kommunene i enda bedre i stand til å gjennomføre utviklingsprosjekter og styrke entreprenørskapskulturen lokalt (KMD 2015), med følgende delmål:

- ◆ Styrke kommunenes rolle som initiativtaker, utvikler, rådgiver og pådriver overfor lokale ressursmiljø, regionrådene og andre lokale og regionale utviklingsaktører.
- ◆ Organisere virksomheten internt og prioritere aktivitetene i kommuneorganisasjonen slik at kommunene støtter effektivt opp om sosiale og økonomiske entreprenører sine mål.



«Lokal samfunnsutvikling har blitt et etablert begrep som følge av LUK-satsinga.»

I sluttrapporteringa fra Hordaland fylkeskommune (KMD 2015) gir de følgende vurdering av LUK-satsingas viktigste resultater og forventede effekter:

Prosjekta er alle avvikla som eigne program, aktivitetane er integrert. Det regionale nivået har bidrege til utvikling av relevant kompetanse i kommunane. Partnerskapen er betre på å samordne satsingar på entreprenørskap og lokal samfunnsutvikling. Hordalandsmodellen: Vi har dei beste døma på lokale prosjekt som lukkast, dei mest kompetente kommunane, godt samarbeid mellom lokalt og regionalt nivå og god koordinering på regionalt nivå. Sosiale og økonomiske entreprenørar har lukkast betre.

De mener prosjektet i svært stor grad har nådd sine mål, og at det i svært stor grad har bidratt til økt kompetanse (både realkompetanse og formalkompetanse) for målgruppa.

Fylkeskommunen mener prosjektet/aktiviteten ikke ville blitt gjennomført dersom de ikke hadde fått denne støtten.

De mener også prosjektet har hatt effekt i både eget og andre fylker.

Hordaland fylkeskommune rapporterer at LUK-satsinga i fylket i svært stor grad har bidratt til å nå alle de fem resultatmåla som var definert for satsinga.

Intervjuet med LUK-kontakten utdyper og nyanserer dette noe. På spørsmål om kommunenes styrker som utviklingsaktører som arbeider kontinuerlig med å bygge opp attraktive lokalsamfunn, svarer LUK-koordinator at det varierer. Mange kommuner har lyktes med lokal samfunnsutvikling, mens andre ikke har hatt noen særlig fremgang. Ofte er det slik at samfunnsutvikling er «noe som ordføreren driver på med». Også når det gjelder involvering av det private og sivilsamfunn er det variasjon. Noen kommuner har mer enn nok med ordinær tjenesteproduksjon, og har

lite overskudd til å drive samfunnsutvikling i et bredere perspektiv. Fylkeskommunen har i denne situasjonen tilbudt opplæring om hvordan man kan få til brei verdiskaping.

Utnyttinga av virkemidler til lokal samfunnsutvikling har blitt mer effektivt, og ikke minst har bevisstheten blitt bedre. LUK-koordinator sier at «Lokal samfunnsutvikling har blitt et etablert begrep som følge av LUK-satsinga». LUK-koordinator mener også at lokal samfunnsutvikling er blitt viktigere som idé i kommunene så vel som i fylkeskommunen. I dag har fylkeskommunen både bedre kapasitet og kompetanse til å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling i kommunene. En viktig grunn er at de har blitt bedre på å samordne seg selv internt, så vel som i møte med kommunene.

LUK-koordinator forteller at LUK har betydd mye når det gjelder kompetanseheving innen området lokal samfunnsutvikling. Gjennom konferansen *Vestlandsk Vidsyn* har det blitt etablert en sentral samarbeidsarena på tvers av fylkesgrensene, som har vært finansiert gjennom LUK-midler. Tiltaket har forent fire fylkeskommuner på Vestlandet (Hordaland, Rogaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal). Men det har også blitt mer samordning internt i fylkeskommunen som følge av LUK. Likevel finnes det fremdeles rom for forbedring: «Hordaland er blitt mer klar over seg selv som tjenesteyter overfor kommunene.» Dette er endringer LUK-koordinator mener vil vedvare.

Kompetanseheving har vært en viktig strategi for å få kommunene til å bli bedre samfunnsutviklere. De regionale nettverkene har også vært viktige. Videre har et tettere samarbeid med planavdelingen gjort at bistanden til kommunene i samfunnsutviklingsarbeidet er bedre koordinert.

LUK-satsinga har styrket samhandlingen internt i fylket, så vel som mellom de forskjellige vestlandsfylkene. Det har også styrket samhandlingen mellom fylkeskommunen og kommunene. LUK-koordinator understreker viktigheten av å tenke bredde når det gjelder lokal samfunnsutvikling. Å tenke bredde vil også innebære å trekke inn elementer som frivillighet. Frivillighetens rolle i samfunnsutvikling er noe kommunen trenger å ta mer ansvar for.

Det viktigste fylkeskommunen har lært, er at arbeid omkring lokal samfunnsutvikling krever bevisstgjøring. Og dette bevisstgjøringsarbeidet nytter, men tar tid. «Lokal samfunnsutvikling krever at vi tenker ny næring og arbeidsplasser, samtidig som vi tenker et attraktivt samfunn. Begge deler må på plass», forklarer LUK-kontakten. Lokal samfunnsutvikling er et arbeid som har mange sider, og det kreves en bevissthet rundt denne flerfoldigheten.

Oppsummert har LUK-koordinator en svært god erfaring med LUK-satsinga. Grunnen til dette er at de har kunnet ta hensyn til lokale behov. Fylkeskommunen har ikke måttet tilpasse seg departementet, og i samarbeid med kommunene har de hatt muligheten til å sette inn penger der hvor de ser at det er effektivt. Fylkeskommunen har selv kunnet involvere seg «nedenfra» for å se og vurdere hvilke prosjekter som er interessante. LUK-satsinga har frigjort et potensial hvor fylkeskommunen og kommunene kan dyrke prosjekter som det er interesse for lokalt.

Sammenlikner vi oppstartkartlegging med sluttkartlegging, ser vi at det i løpet av LUK-perioden har skjedd positive endringer på flere felt i Hordaland. Dette gjelder først og fremst hvordan kommunene vurderer fylkeskommunen som regional utviklingsaktør. Hordalandskommunene er i snitt blitt noe mer fornøyd med fylkeskommunens arbeid enn det som er tilfellet på landsbasis. Samlet sett er Hordalandskommunene blitt mindre tilfreds med egen utviklingskapasitet og kompetanse. Dette knytter seg særskilt til kommunenes evne til å mobilisere innbyggerne i lokalsamfunnsarbeidet. Kommunene i Hordaland er totalt sett mer fornøyde med endringene som har skjedd på fylkeskommunalt nivå enn i egen kommune.

5.5.14 Sogn og Fjordane

Sogn og Fjordane fylkeskommunes LUK-satsing har hatt som hovedmål at fylkeskommunen skal stå fram som en mer samkjørt utviklingsaktør, gjennom å koble regionale og kommunale utviklingsplaner (KMD 2015).



«Vi har måttet endre vår måte å jobbe på for å støtte kommunene som gode samfunnsutviklere.»

I sluttrapporteringa fra Sogn og Fjordane fylkeskommune (KMD 2015) gir de følgende vurdering av LUK-satsingens viktigste resultater og forventede effekter:

- A) Vi har etablert ein ny kompetanse og kapasitet på statistikk/analyse for å støtte kommunane.
- B) Det er etablert interne rutinar og systematisk samarbeid med kommunane om strategisk planlegging gjennom kommuneplanens samfunnsdel og arbeid med planstrategiar.
- C) Utviklingsarbeid blir mindre ad hoc prega og meir systematisk langsiktige gjennom overordna planlegging.
- D) At kommunane ser på planlegging som ein dynamisk involverande prosess for å utvikle eigen kommune som del av ein større region.

De mener prosjektet i stor grad har nådd sine mål, og at det i stor grad har bidratt til økt kompetanse (både realkompetanse og formalkompetanse) for målgruppa.

Fylkeskommunen mener prosjektet/aktiviteten ville blitt gjennomført på et senere tidspunkt og i en mer begrenset skala dersom de ikke hadde fått denne støtten.

De mener også prosjektet har hatt effekt i flere kommuner i regionene.

Vurdert opp mot LUK-satsingens resultatmål rapporterer Sogn og Fjordane fylkeskommune at satsinga i fylket i stor grad har bidratt til måloppnåing for samtlige av satsingens resultatmål:

- ◆ Flere kommuner er sterke utviklingsaktører og arbeider kontinuerlig med å bygge opp attraktive lokalsamfunn.
- ◆ Initiativ fra innbyggere, bedrifter, entreprenører, ildsjeler og frivillige organisasjoner er godt integrerte i utviklingsarbeidet.
- ◆ Fylkeskommunene har bedre kapasitet og kompetanse til å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling i kommunene.
- ◆ Fylkeskommunene har oversikt over aktuelle utviklingsprogram og kan samordne faglig og økonomisk støtte til kommunene.
- ◆ Utnyttinga av virkemiddel til lokale utviklingstiltak er mer effektiv.

Intervjuet med LUK-kontakten bekrefter og utdyper dette. I Sogn og Fjordane har en del endret seg internt i fylkeskommunen siden LUK-satsinga startet. Statistikk som en generell pakke til alle kommunene er ett viktig tiltak. Fylkeskommunen har etablert flere nettverk. Videre har de fått til utstrakt samarbeid med frivillige organisasjoner. Det har også blitt etablert samarbeidsavtaler med regionråd. «Vår måte å jobbe på har vært å orientere seg mot veiledning om samfunnsplanlegging, og mot mer helhetlig tenking omkring samfunnsutvikling», sier LUK-koordinator.

Det er mindre sikkert om utnyttinga av virkemidlene til lokale utviklingstiltak har blitt mer effektiv. Fylkeskommunen har fått bedre kompetanse, men mindre kapasitet. Den har en vesentlig økning i kompetanse, men fylkeskommunen har ikke tilstrekkelig samordning av faglig og økonomisk støtte til kommunen.

LUK-satsingens utforming, hvor fylkeskommunene ble invitert inn for å identifisere sentrale utfordringer forut for etableringen av programmet, og at de selv har kunnet disponere midlene, omtales som «glimrende» av LUK-koordinator. «Det er helt riktig måte å jobbe på.» LUK-koordinator har selv jobbet i departementet, og med en rekke lokale samfunnsutviklingsprogrammer. «Det blir en veldig topp-ned situasjon, hvor staten finner ut hva kommunene skal gjøre. Med LUK har vi fått muligheten til Fingerspitzgefühl (utøve eget skjønn, egen kompetanse, og egen kreativitet). Vi har hatt muligheten til å utvikle vår egen rolle og våre egne arbeidsmåter. Dette er et mønster på hvordan vi skal drive lokal samfunnsutvikling. LUK har betydd at vi har fått tydeligere aktiviteter

som går på å støtte kommunen i deres arbeid med lokal samfunnsutvikling», forteller LUK-koordinator.

På spørsmål om hvordan deres arbeid med å jobbe med kommunene for å få dem til å bli bedre samfunnsutviklere har foregått, forteller LUK-koordinator: «Lavest, så har vi gått rett på kommunene. For eksempel inn i kulturminneplanene, hvor vi la rammer, hva vi skal bidra og finansiere med. Alle kommunene var med. Målet med satsinga var å styrke kommunene i deres operative rolle på kulturminnefeltet. Fylkeskommunen bidrar med kompetanse, ressurser, erfaring og midler for at kommunene skal utvikle lokale kulturminneplaner.»

Det er flere av kommunene som er sterke utviklingsaktører. Det er kanskje spesielt de som tenker helhetlig om samfunnsplanlegging, som er gode. Dette har også noe med plan- og prosesskompetanse å gjøre. Fylkeskommunen har jobbet aktivt med å utvikle frivillighetsorganisasjoner. Fylkeskommunen har engasjert ti frivillighetsorganisasjoner fra idrett, korps, 4H, Røde Kors og kulturaktiviteter til å få kompetansegivende kurs i sitt arbeid med barn. Dette har virket forpliktende og har gjort at de kunne styrke sin egen utviklingsrolle. Fylkeskommunen har to dialogmøter i året med dem, og kurs og møter går til dels av LUK-midlene.

Det viktigste de har lært av LUK-satsinga: «Det er at vi har måttet endre vår måte å jobbe på for å støtte kommunen som gode samfunnsutviklere». LUK-kontakten bruker følgende metafor: «Fylkeskommunen har gått fra mange pøseboder til en felles kiosk. Hver avdeling i fylkeskommunen sto fram som separate pøseboder med egne priser og eget utvalg av varer og tjenester. Hver mann sin pøsebod». LUK-koordinatoren understreker at det var nødvendig å endre seg fra de fragmenterte organisasjon til å begynne å tenke mer helhetlig innenfor alle fagområder/tjenesteområder. «Vi må tenke og handle ut fra at strategisk planlegging og utvikling er to sider av samme sak», avslutter LUK-koordinator.

Sammenlikner vi oppstartkartlegging med sluttkartlegging, ser vi at det i løpet av LUK-perioden har skjedd positive endringer på flere felt sett fra kommunene i Sogn og Fjordanes ståsted. Dette gjelder i størst grad egen utviklingskapasitet og kompetanse. Økningen i tilfredshet med kommunens egen utviklingskapasitet og kompetanse er høyere i Sogn og Fjordane enn landsgjennomsnittet. Vurderinga av fylkeskommunens arbeid er blandet, og positive endringer knytter seg spesielt til fylkeskommunens oversikt over utviklingsprogrammer, sammenfallende syn på mål og tiltak, samt faste møtefora mellom kommune og fylkeskommune.

5.5.15 Møre og Romsdal

Møre og Romsdal fylkeskommunes LUK-satsing har hatt som hovedmål å sette systematisk og helhetlig samfunnsutviklingsarbeid på dagsorden i alle kommuner. Arbeidet med LUK i Møre og Romsdal har hatt et helhetlig og langsiktig perspektiv på å øke kompetansen innen samfunnsplanlegging og prosessledelse i kommunene. Målet har vært å samordne bedre internt og følge tettere opp prosjekt i kommunene.



«Det at vi framstår som tydelig og samordnet i forhold til kommunene er viktig.»

I sluttrapporteringa fra Møre og Romsdal fylkeskommune (KMD 2015) gir de følgende vurdering av LUK-satsingas viktigste resultater og forventede effekter:

1. Molderegionen har engasjert Telemarksforskning for å få ei oversikt med ulike alternativ for kommunar som kan tene på eit samarbeid. 2. Det vart gjennomført på vårhalvåret med ein fagdag på Sunnmøre og ein på Nordmøre. Gjennomført eit søkeseminar der satsingsområder innan

Handlingsplan Verdiskaping og LUK-utlysinga vart presentert. Søkeseminalet vart tatt godt imot. Tre nettverkssamlingar med full oppslutnad. Betre internt samarbeid.

De mener prosjektet i stor grad har nådd sine mål, og at det i stor grad har bidratt til økt kompetanse (både realkompetanse og formalkompetanse) for målgruppa.

Fylkeskommunen mener prosjektet/aktiviteten ville blitt gjennomført etter en mer begrenset skala og på et senere tidspunkt dersom de ikke hadde fått denne støtten.

De mener også prosjektet har hatt effekt i hele fylket.

Når fylkeskommunen i denne sluttrapporteringa skal vurdere måloppnåelse i forhold til LUK-satsingens resultatmål rapporterer de i stor grad at

- ◆ flere kommuner er sterke utviklingsaktører og arbeider kontinuerlig med å bygge opp attraktive lokalsamfunn.
- ◆ fylkeskommunene har bedre kapasitet og kompetanse til å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling i kommunene.
- ◆ fylkeskommunene har oversikt over aktuelle utviklingsprogram og kan samordne faglig og økonomisk støtte til kommunene.

De mener bare i noen grad at

- ◆ initiativ fra innbyggere, bedrifter, entreprenører, ildsjeler og frivillige organisasjoner er godt integrerte i utviklingsarbeidet.
- ◆ utnyttinga av virkemiddel til lokale utviklingstiltak er mer effektiv.

Intervjuet med LUK-kontakten utdyper dette. Med bakgrunn i informantens vurdering av LUK-satsinga vurderes at mange av kommunene er aktive utviklingsaktører. I noen kommuner er privat næringsliv og frivillighet godt integrert i samfunnsutviklingsprosjekta.

I Møre og Romsdal er det bare kommuner og utviklingsselskaper som kan søke om LUK-midler, og ikke frivillige organisasjoner. Det er videre lagt opp til at kommunene skal være i førerretet, men også regionrådene kan søke. LUK-koordinator sier at fylkeskommunen har fått bedre kapasitet og kompetanse og fokus på lokal samfunnsutvikling siden LUK-satsinga kom i gang, og lokal samfunnsutviklingsarbeidet har blitt mer samordnet. Høringsrollen til fylkeskommunen har også blitt mer framtreddende. Videre mener LUK-koordinator at fylkeskommunen har vist god evne til å samordne faglig og økonomisk støtte til kommunene.

LUK-koordinator sier at friheten i LUK-satsinga har vært en stor fordel. Det har gitt mulighet til å forankre lokal samfunnsutvikling i kommunene. Denne friheten har skapt mye engasjement fra fylkeskommunens side. LUK-satsinga har betydd at fylkeskommunen har fått til mer samarbeid mellom flere kommuner. Lokal samfunnsutvikling er blitt løftet frem som et viktig satsingsområde i fylkeskommunen, og det foreligger planer om å videreføre programmet som en del av fylkeskommunens ordinære arbeid. På spørsmålet om hvordan fylkeskommunen har jobbet for å få kommunene til å bli lokale samfunnsutviklere, fremhever LUK-koordinator viktigheten av at de innledningsvis besøkte alle kommunene. Et annet viktig moment er at de har oppfordret kommunene til å forankre tiltakene i kommuneplanleggingen.

LUK-satsinga har ført til at fylkeskommunen har fått en tydeligere stemme når det gjelder lokal samfunnsutvikling. LUK har bidratt til bedre planprosesser, både fordi fylkeskommunen har blitt bedre rådgiver og fordi de har tilbudt statistikk og analysegrunnlag for kommunenes samfunnsplanlegging. «Det at vi [Fylkeskommunen] fremstår som tydelig og samordnet i forhold til kommunene er viktig», avslutter LUK-koordinator.

Sammenlikner vi oppstartkartlegging med sluttkartlegging, sett fra kommunenes ståsted, ser vi at det i løpet av LUK-perioden har skjedd positive endringer på de fleste felt i Møre og Romsdal. Fylket er blant de med de størst positive endringer, både når det gjelder vurdering av eget arbeid og fylkeskommunens arbeid.

5.5.16 Sør-Trøndelag

Sør-Trøndelag fylkeskommunes LUK-satsing har hatt som hovedmål å styrke kommunenes planarbeid som grunnlag for samfunnsutvikling og styrke arbeidet med å utvikle attraktive steder for næringsliv og innbyggere (KMD 2015).

Fylkeskommunen har mot slutten av LUK-perioden iverksatt fire prosjekter med følgende tiltak:

- ♦ Gjennomføre en fylkespilot for styrking av plan- og miljøkompetansen i kommunene, i samarbeid med Fylkesmannen og KS.
- ♦ Iverksette program for prosessledelse for deltakere fra kommuner og lokalsamfunn, for å sikre effektiv styring av utviklingsarbeid.
- ♦ Arbeide med boligutfordringer i og mellom kommuner.



«Det viktigste vi har lært, er viktigheten av å samarbeide med kommunene, og det å jobbe konkret med prosjekt. Videre så har vi lært mye om vilkårene kommunene jobber under.»

I sluttrapporteringa fra Sør-Trøndelag fylkeskommune (KMD 2015) gir de følgende vurdering av LUK-satsingens viktigste resultater og forventede effekter:

Det er gjennomført kompetansegivende kurs i prosjekt- og prosessledelse for 25 deltakere fra flere kommuner/regioner. Kurset får svært gode tilbakemeldinger, og mange av deltakerne tar eksamen. Plankonferanse er blitt en viktig møtearena for politikere og administrasjon i kommuner og i fylkeskommunen. I tillegg til å se på planlegging som et viktig politisk utviklingsverktøy innenfor den enkelte kommune, er formålet å fronte regional planlegging som et viktig redskap på tvers av kommuner.

Bedre dialog mellom nivåene ved bedre bruk av regionalt planforum. Tilrettelegging av kompetanseheving og dialog i forbindelse med kommunale planprosesser. Bedre kunnskap om kommunenes planprosesser og faglige utfordringer.

Med utgangspunkt i regionrådene er det etablert tre fylkesoverskridende grupper, med til sammen 6 kommuner fra Sør-Trøndelag, 2 fra Hedmark og 4 fra Nord-Trøndelag.

Gjennom boligprosjektet er temaet satt tydelig på dagsorden i mange kommuner, og både kommunene og fylkeskommunen har økt egen kunnskap om feltet. I alt 17 kommuner har deltatt i prosjektet, som i 2014 ble lagt under Kysten er klar-programmet, med egen prosjektleder i 50% stilling.

Når vi sammenstiller rapporteringa for prosjekta fra Sør-Trøndelag til departementet ved slutten av LUK-satsinga viser den at fylkeskommunen mener prosjekta i stor grad har nådd sine mål, og at det i svært stor grad har bidradd til økt kompetanse (både realkompetanse og formalkompetanse) for målgruppa.

Fylkeskommunen mener kompetanseutviklinga som ble satt i gang i 2014 ikke ville blitt gjennomført dersom de ikke hadde fått denne støtta, det samme gjelder boligprosjektet. De andre prosjekta ville blitt satt i verk, men med annen tidsplan og i annet omfang.

De mener også prosjekta har hatt effekt innen flere kommuner i fylket, og også over fylkesgrensene (gjelder fylkespiloten med fylkesovergripende grupper mellom kommuner i Sør- og Nord-Trøndelag og Hedmark).

Vurdert i forhold til LUK-satsingas fem resultatmål mener de at alle prosjekta i stor grad har bidratt til at flere kommuner er sterke utviklingsaktører og arbeider kontinuerlig med å bygge opp attraktive lokalsamfunn.

For de øvrige resultatmålene er måloppnåinga vurdert som i noen grad eller i liten grad, bortsett fra for den interne styrkinga av fylkeskommunen, som i svært stor grad vurderes å ha gjort at fylkeskommunen har bedre kapasitet og kompetanse til å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling i kommunene.

Intervjuet med LUK-kontakten utdyper disse resultatene. LUK-koordinator vurderer det slik at kommunene er sterke utviklingsaktører som jobber aktivt med å bygge attraktive lokalsamfunn. Likevel er det mindre sikkert i hvilken grad sivilsamfunnet er involvert i lokal samfunnsutvikling.

LUK-koordinator mener at utnyttinga av virkemidler til lokale utviklingstiltak er blitt mer effektiv, og Sør-Trøndelag fylkeskommune har fått bedre kapasitet og kompetanse i lokal samfunnsutvikling. Videre er fylkeskommunen blitt bedre på samordning.

LUK-satsinga som en måte å jobbe på har vært spesiell og veldig bra. «Ofte er det slik at departementene peker på utfordringer, mens det ser helt annerledes ut for fylkeskommunen. Her har fylkeskommunen fått muligheten til å få penger til det de selv mener er hensiktsmessig», sier LUK-koordinator, og peker på at det er interessant at så mange fylkeskommuner velger nettopp planlegging som tema for sine LUK-satsinger. LUK-satsingas betydning for fylkeskommunen har vært at de har fått løftet planlegging som et samfunnsutviklingstema. «Den mer helhetlige samfunnsretta planleggingen har kommet høyere på agendaen, sammen med arealplanlegging. Tidligere har det kommet penger til næring, mens samfunnssiden av planlegging har vært mindre vektlagt. Viktig effekt her er at samfunnsplanlegging har blitt løftet internt», sier LUK-koordinator.

LUK-satsinga har også hjulpet med å få kommunene til å drive med lokal samfunnsutvikling gjennom konferanser og utviklingsprogram. Blant annet har boligtemaer blitt løftet som et samfunnsplanleggingstema – fremfor å behandle det løsrevet fra andre problemstillinger. «Plan har i det hele tatt fått et løft. Vi har utviklet flere møtepunkter med kommunene, kommet mer i dialog gjennom for eksempel planforum. Det viktigste vi har lært, er viktigheten av å samarbeide med kommunene, og det å jobbe konkret med prosjekt. Videre så har vi lært mye om vilkårene kommunene jobber under», forteller LUK-koordinator.

Sammenlikner vi oppstartkartlegging med sluttkartlegging, ser vi at det i løpet av LUK-perioden har skjedd positive endringer på flere felt i Sør-Trøndelag, sett fra kommunenes ståsted. Dette gjelder først og fremst vurderinga av fylkeskommunene som regional utviklingsaktør. Økningen i tilfredshet med fylkeskommunens arbeid er høyere enn landsgjennomsnittet. Reduksjon i tilfredshet knytter seg delvis til fylkeskommunens kapasitet og samhandling mellom kommune og fylkeskommune. Vurderinga av egen utviklingskapasitet og kompetanse er blandet, og samlet sett på samme nivå ved sluttkartlegging som ved oppstart. Totalt sett er kommunene i Sør-Trøndelag mer fornøyde med endringene som har skjedd på fylkeskommunalt nivå enn i egen kommune.

5.5.17 Nord-Trøndelag

Nord-Trøndelag fylkeskommunes LUK-satsing har hatt som hovedmål å sette kommunene i bedre stand til å planlegge, mobilisere, samarbeide og gjennomføre utviklingstiltak. Ambisjonen har vært å styrke fylkeskommunens og det regionale partnerskapets rolle som veileder, koordinator og støttespiller i kommunenes arbeid med å bygge attraktive lokalsamfunn (KMD 2015). Det ble valgt 3 innsatsområder: Kompetanse, rekruttering samt samordning og samhandling.



«Vi er blitt mer bevisste det vi driver med. Det er kommunene som står i fokus.»

I sluttrapporteringa fra Nord-Trøndelag fylkeskommune (KMD, 2015) gir de følgende vurdering av LUK-satsingas viktigste resultater og forventede effekter:

Studiet Kommunal samfunnsplanlegging i Nord-Trøndelag, 61 deltakere. Studiet Næringsutvikling i Nord-Trøndelag, 29 deltakere. Kommunene signaliserer at studiene treffer behovet. Det jobbes med JOBBINT og signalene er positive fra brukerne. Samarbeider med flere. Samarbeidsprosjektet om info-/statistikkportal rettet mot kommunene er under utvikling. Planlagt lansert våren 2015. Positiv tilbakemelding. Styringsgruppa er et godt verktøy for framdrifta i prosjektet.

De mener prosjektet i svært stor grad har nådd sine mål, og at det i svært stor grad har bidratt til økt kompetanse (både realkompetanse og formalkompetanse) for målgruppa.

Fylkeskommunen mener prosjektet/aktiviteten ikke ville blitt gjennomført dersom de ikke hadde fått denne støtten.

De mener også prosjektet har hatt effekt i hele fylket.

Vurdert opp mot satsingas fem resultatmål rapporterer fylkeskommunen at satsinga i svært stor grad har bidratt til at

- ◆ flere kommuner er sterke utviklingsaktører og arbeider kontinuerlig med å bygge opp attraktive lokalsamfunn.
- ◆ fylkeskommunene har bedre kapasitet og kompetanse til å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling i kommunene.
- ◆ utnyttinga av virkemiddel til lokale utviklings tiltak er mer effektiv.

Dessuten at satsinga i stor grad har bidratt til at fylkeskommunene har oversikt over aktuelle utviklingsprogram og kan samordne faglig og økonomisk støtte til kommunene.

Initiativ fra innbyggere, bedrifter, entreprenører, ildsjeler og frivillige organisasjoner er i stor grad også godt integrerte i utviklingsarbeidet.

Intervjuet med LUK-kontakten utdyper dette. LUKs betydning for Nord-Trøndelag fylkeskommune er at det har gitt dem mulighet til å gjøre store, langsiktige satsinger. Videre har det ført til økt kompetanse innen samfunnsplanlegging. LUK har også ført til mer samordning med kommunene. Høgskolestudiet i samfunnsplanlegging som ble arrangert i forlengelsen av LUK-satsinga, har vært viktig.

Gjennom LUK-satsinga har fylkets samlede kompetanse i planlegging blitt forbedret. Videre har LUK gjort fylkeskommunen bedre som samordner. «Vi er blitt mer bevisste det vi driver med. Det er kommunene som står i fokus», sier LUK-koordinator.

I LUK fikk fylkeskommunen frie tøyler til å spørre kommunene hva de ville ha. Så ble prosjektet bygd ut fra dette. «Vettet er noenlunde likt fordelt mellom kommunene, fylkeskommunen og stat», understreker LUK-koordinator. Satsinga har gjort fylkeskommunen i stand til å satse langsiktig for å gjøre kommunene mer robuste på sikt.

Sammenlikner vi oppstartkartlegging med sluttkartlegging sett fra kommunene i fylket, ser vi at det i løpet av LUK-perioden har skjedd positive endringer på flere felt i Nord-Trøndelag. Dette gjelder først og fremst hvordan kommunene vurderer egen utviklingskapasitet og kompetanse. Samlet sett er økningen i tilfredshet med egen utviklingskapasitet og kompetanse på linje med landsgjennomsnittet. Nord-Trøndelagskommunene har i løpet av LUK-perioden jevnt over blitt mer negative til fylkeskommunen enn det som er tilfellet på landsbasis. Totalt sett er kommunene i Nord-Trøndelag langt mer fornøyde med endringene som har skjedd i egen kommune enn i fylkeskommunen.

5.5.18 Nordland

Nordland fylkeskommunes LUK-satsing har hatt som hovedmål å få fylkeskommunen og kommunene i Nordland til å samarbeide bedre om plan- og utviklingsoppgaver, for å få attraktive lokalsamfunn hvor folk vil bo, arbeide, besøke og trives. Kommunene skal bli bedre til å drive lokalt plan- og utviklingsarbeid. Fylkeskommunen skal bli bedre på samordning av virkemidler og veiledning overfor kommunene, og framstå som en enhetlig regionalpolitisk aktør.



«Kompetanseutvikling er et evigvarende og viktig arbeid.»

I sluttrapporteringa fra Nordland fylkeskommune (KMD 2015) gir de følgende vurdering av LUK-satsingas viktigste resultater og forventede effekter:

Aktivitetsmål: Antall deltakere på opplæring, temakonferanser, deltakere og tiltak. Hvilke konkrete tiltak er gjennomført. Resultatmål: Hvor mange kommuner er involvert i utviklingsprosjekter med Nordland fylkeskommune. Hvor mange kommuner har fått innvilget utviklingsmidler. Aktivitet i plannettverkene. Hvor mange kommuner har nå utarbeidet kommuneplaner. Sammenheng mellom deltakelse i fylkeskommunale nettverk, kurs, prosessledelse og gjennomføring av prosjekter og nye kommuneplaner.

De mener prosjektet i noen grad har nådd sine mål, og at det i stor grad har bidratt til økt kompetanse (både realkompetanse og formalkompetanse) for målgruppa.

Fylkeskommunen mener prosjektet/aktiviteten ville blitt gjennomført i en mer begrenset skala og på et senere tidspunkt dersom de ikke hadde fått denne støtten.

De mener også prosjektet har hatt effekt i hele fylket.

Vurdert i forhold til LUK-satsingas 5 resultatmål rapporterer fylkeskommunen at utnyttinga av virkemiddel til lokal utviklingstiltak i svært stor grad har blitt mer effektiv, og at fylkeskommunen i stor grad har oversikt over aktuelle utviklingsprogram og kan samordne faglig og økonomisk støtte til kommunene. De rapporterer at kommunene i noen grad er sterke utviklingsaktører og arbeider kontinuerlig med å bygge opp attraktive lokalsamfunn. Likevel sier de at fylkeskommunen i liten grad har bedre kapasitet og kompetanse til å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling i kommunene. De mener også at initiativ fra innbyggere, bedrifter, entreprenører, ildsjeler og frivillige organisasjoner i liten grad er godt integrerte i utviklingsarbeidet.

Intervjuet med LUK-kontakten utdyper dette. LUK-koordinator mener at kommunene ikke nødvendigvis har blitt bedre utviklingsaktører de siste årene, men at det ikke er LUK-satsinga som har slått feil: «Dette dreier seg om reorganiseringen av kommunesektoren de siste 20-30 årene. I dag har kommunene helt andre og nye forvaltningsoppgaver som i sum innebærer at det er krevende for dem å drive på med lokal samfunnsutvikling. De store endringene i for eksempel helse- og sosialsektoren har vridd forvaltningsoppgavene til kommunene over på andre ting, med et fokus på rettigheter og ansvar.» Arbeidet med å få kommunene til å bli bedre samfunnsutviklere har dreid seg om kompetanseutvikling, informasjonstiltak og planlegging. LUK Nordland har hatt fokus på tilflytting, kommuneplanlegging og stedsutvikling (som i stor grad har dreid seg om å legge til rette for tilflytting). Politikkendringa fra LUK-satsinga startet, dreier seg i stor grad om endringer i regjeringens regionalpolitiske satsinger og fordelinger av midler.

Noen kommuner har blitt bedre når det gjelder involvering av private og sivilsamfunn. Kommuneplanene er også blitt forbedret. Videre er Nordland fylkeskommune blitt bedre på utnyttinga av virkemidler: «Vi har endret vårt fokus. Gjennom LUK-satsinga har vi strammet opp fokus på hva som er viktig», sier LUK-koordinator. Når det gjelder fylkeskommunens kapasitet og kompetanse til å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling, så hadde Nordland i utgangspunktet stor kapa-

sitet: «Da jeg begynte for tre år siden var det 50, i dag er det 40, men vi driver fremdeles og kutter. Kompetansen er kanskje blitt bedre, men kapasiteten er redusert», sier LUK-koordinator. Fylkeskommunen har brukbar oversikt over aktuelle utviklingsprogram og greier å samordne faglig og økonomisk støtte vis a vis kommunene. Det viktigste fylkeskommunen har lært av LUK-satsinga er «at kompetanseutvikling er et evigvarende og viktig arbeid».

Sammenlikner vi oppstartkartlegging med sluttkartlegging sett fra kommunenes ståsted, ser vi at det i løpet av LUK-perioden har skjedd positive endringer på flere felt i Nordland. Dette gjelder først og fremst hvordan kommunene vurderer fylkeskommunen som regional utviklingsaktør, og knytter seg spesielt til samarbeidsklima og fylkeskommunens rolle som initiativtaker, pådriver og koordinerende instans. Nordland-kommunene er i snitt blitt langt mer fornøyd med fylkeskommunens arbeid enn det som er tilfellet på landsbasis, men mindre tilfreds med egen utviklingskapasitet og kompetanse. Det største unntaket er at mål og strategier for attraktive lokalsamfunn i større grad er forankret i kommuneplanens samfunnsdel ved sluttkartlegging.

5.5.19 Troms

Troms fylkeskommunes LUK-satsing har hatt som hovedmål at kommunene i Troms skal styrke sin rolle som utviklingsaktører. Kommunene skal arbeide kontinuerlig med å bygge opp attraktive lokalsamfunn for næringsliv og befolkning (KMD 2015).

Fylkeskommunen har i løpet av LUK-perioden iverksatt seks prosjekter med følgende mål og tiltak:

- ♦ Følge opp arbeidet med interkommunale plankontor i Nord-Troms, Midt-Troms og Sør-Troms.
- ♦ Arrangere planforum, dialogmøte og opplæringsseminar for kommunene med sikte på å styrke den kommunale utviklingskraften.
- ♦ Styrke kapasitet til lokale kompetansetiltak for utvikling i kommuner.

LUK-satsinga hadde en tung oppstartingsprosess i Troms fylkeskommune, som handlet mye om forankring hos ledelsen. Men etter at satsinga ble plassert til planavdelinga og det ble satt av ressurser til en LUK-koordinator kom den godt i gang i fylket.



«Endringen i fylkeskommunen har vært bevisstgjøring omkring plan som verktøy, og fylkeskommunens rolle som støttespiller og rådgiver.»

Sluttrapporteringa fra Troms fylkeskommune til KMD er knytta til at det er satt av ressurser til LUK-koordinator, til felles plankontor for kommuner i Midt-Troms, evaluering av plansamarbeidet og opplæringsseminar innen planlegging. De rapporterer at de i svært stor grad har nådd sine mål, og at det i stor grad har bidratt til økt kompetanse for målgruppa. Både opplæringsseminarene og felles plankontor vurderes i svært stor grad til å ha bidratt til økt kompetanse.

Med unntak av opplæringsseminarene, som ville blitt gjennomført uansett, men i begrenset skala, mener de tiltakene ikke ville blitt gjennomført uten LUK-satsinga.

Satsinga vurderes å ha hatt effekt i hele fylket.

Vurdert i forhold til satsingas fem resultatmål rapporterer fylkeskommunen at samtlige tiltak i stor grad har bidratt til at flere kommuner er sterke utviklingsaktører og arbeider kontinuerlig med å bygge opp attraktive lokalsamfunn. Initiativ fra innbyggere, bedrifter, entreprenører, ildsje-

ler og frivillige organisasjoner er i noen grad godt integrerte i utviklingsarbeidet. Videre vurderer de at fylkeskommunen i noen grad har bedre kapasitet og kompetanse til å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling i kommunene. De mener også fylkeskommunen i noen grad har oversikt over aktuelle utviklingsprogram og kan samordne faglig og økonomisk støtte til kommunene, men at utnyttinga av virkemiddel til lokale utviklingstiltak bare i liten grad er mer effektiv.

Intervjuet med LUK-kontakten utdyper disse resultatene. Fylkeskommunens rolle som rådgiver og samarbeidspart er blitt styrket gjennom LUK-midlene. «Vi har blitt mer synlige, vi har oppsøkt kommunene, kartlagt behov og ønsker.» Fylkeskommunen fyller kunnskapshull for kommunene. LUK-koordinator understreker at fylkeskommunen jo alltid har hatt en rådgiveroppgave, men LUK-satsinga muligens har skapt større bevissthet rundt denne rollen.

Fylkeskommunens rolle som nettverksbygger er betydelig når det gjelder plansamarbeid. Fylkeskommunen har etablert en felleskapsvisjon. «Tiltaksmidler er blitt gitt, og har generert interkommunale plansamarbeid med etablering av interkommunale plankontor. Dette interkommunale plansamarbeidet hadde nok ikke kommet på plass hadde det ikke vært for LUK-satsinga», forteller LUK-koordinator. Det første interkommunale kontoret er i Nord-Troms, nærmere bestemt Nordreisa, hvor fem kommuner har gått sammen om å løse planoppgaver.

LUK-koordinator forteller: «Kommunene er sterke utviklingsaktører i den grad de har kapasitet. Medvirkning fra privat og sivil samfunn er til dels blitt forbedret gjennom LUK. Som følge av disse midlene har det blitt en økt bevissthet omkring medvirkning». Om utnyttinga av midlene er blitt mer effektiv, er mindre sikkert. Fylkeskommunens kapasitet og kompetanse til å drive med lokal samfunnsutvikling har blitt bedre gjennom LUK-satsinga. Den fylkeskommunale økonomien hadde vært for stram til å prioritere slike tiltak hadde det ikke vært for LUK. Fylkeskommunen har til en viss grad evne til å samordne faglig og økonomisk støtte til kommunene.

LUK-koordinator gir uttrykk for at arbeidsformen i LUK-satsinga har vært ganske klart bestemt fra begynnelsen av prosjektet. Dette har gjort at LUK-koordinator ikke har kunnet endre fokus eller retning for satsinga underveis. LUK-satsingas betydning for fylket er at det har ført til økt bevissthet om fylkeskommunens rolle i planarbeid og samfunnsutvikling.

LUK-koordinator forteller at fylkeskommunen har jobbet med kommunene for å få de til å bli bedre til å jobbe med lokal samfunnsutvikling gjennom jevnlig møter med kommunene. Videre har de kartlagt behov, drevet prosesslederkurs som var rettet mot utvikling, og vært synlige med å støtte kommunene i deres planstrategier. «Endringen i fylkeskommunen har vært bevisstgjøring omkring plan som verktøy, og fylkeskommunens rolle som støttespiller og rådgiver. Fylkeskommunen har innsett at det tidligere har vært mangel på samordning mellom ulike satsinger, noe som kunne vært en fordel for bedre utnytting av virkemidlene», sier LUK-koordinator.

Sammenlikner vi oppstartkartlegging med sluttkartlegging, ser vi at det, slik kommunene vurderer det, i løpet av LUK-perioden har skjedd positive endringer på flere felt i Troms. Dette gjelder først og fremst vurderinga av fylkeskommunen som regional utviklingsaktør, og knytter seg spesielt til fylkeskommunen som initiativtaker og internasjonalt arbeid. Økningen i tilfredshet med fylkeskommunens arbeid er noe høyere i Troms enn på landsbasis. Verdt å merke seg er likevel at Troms-kommunene ser på fylkeskommunen som en mindre viktig bidragsyter ved sluttkartlegging. Tilfredshet med egen utviklingskapasitet og kompetanse er redusert i LUK-perioden. Kommunene mener blant annet de har fått dårligere kompetanse på planlegging og gjennomføring av utviklingsarbeid, og at strategier og mål er mer uklare.

5.5.20 Finnmark

Finnmark fylkeskommunes LUK-satsing har hatt som hovedmål at kommunene i Finnmark skal være offensive og ressurssterke samfunnsutviklere. Fylkeskommunen har blant annet hatt et prosjekt med hovedmål å etablere en mer solid plattform for næringssamarbeid på tvers av kommunegrensene i Varanger.

I sluttrapporteringa fra Finnmark fylkeskommune (KMD 2015) gir de følgende vurdering av LUK-satsingas viktigste resultater og forventede effekter:

Ønsker vekst i regionene; økt folketall, nye arbeidsplasser og offensivitet. Samarbeidsregionen Varanger blir et begrep. Interkommunalt tilretteleggingsarbeid jfr. petroleumsvirksomheten. Utvikle flere konkrete samarbeidsprosjekter i næringslivet. "Næringsarena Øst" er en maktfaktor og er arrangør av møter/konferanser med "tunge" faglige innledere. Utviklingsverksteder, bidra med utvikling av nye prosjekter. Samarbeid med kommunale rekrutteringsprosjekter og kommunale ansvars- og tilretteleggingsoppgaver.

De mener prosjektet i noen grad har nådd sine mål, og at det i stor grad har bidratt til økt kompetanse (både realkompetanse og formalkompetanse) for målgruppa.

Fylkeskommunen mener prosjektet/aktiviteten ikke ville blitt gjennomført dersom de ikke hadde fått denne støtten.

De mener også prosjektet har hatt effekt i flere kommuner i regionen.

Vurdert opp mot satsingas resultatmål mener fylkeskommunen prosjektet i svært stor grad har bidratt til at flere kommuner er sterke utviklingsaktører og arbeider kontinuerlig med å bygge opp attraktive lokalsamfunn.

De mener i stor grad at

- ◆ initiativ fra innbyggere, bedrifter, entreprenører, ildsjeler og frivillige organisasjoner er godt integrerte i utviklingsarbeidet.
- ◆ fylkeskommunene har oversikt over aktuelle utviklingsprogram og kan samordne faglig og økonomisk støtte til kommunene.
- ◆ utnyttinga av virkemiddel til lokale utviklingstiltak er blitt mer effektiv.

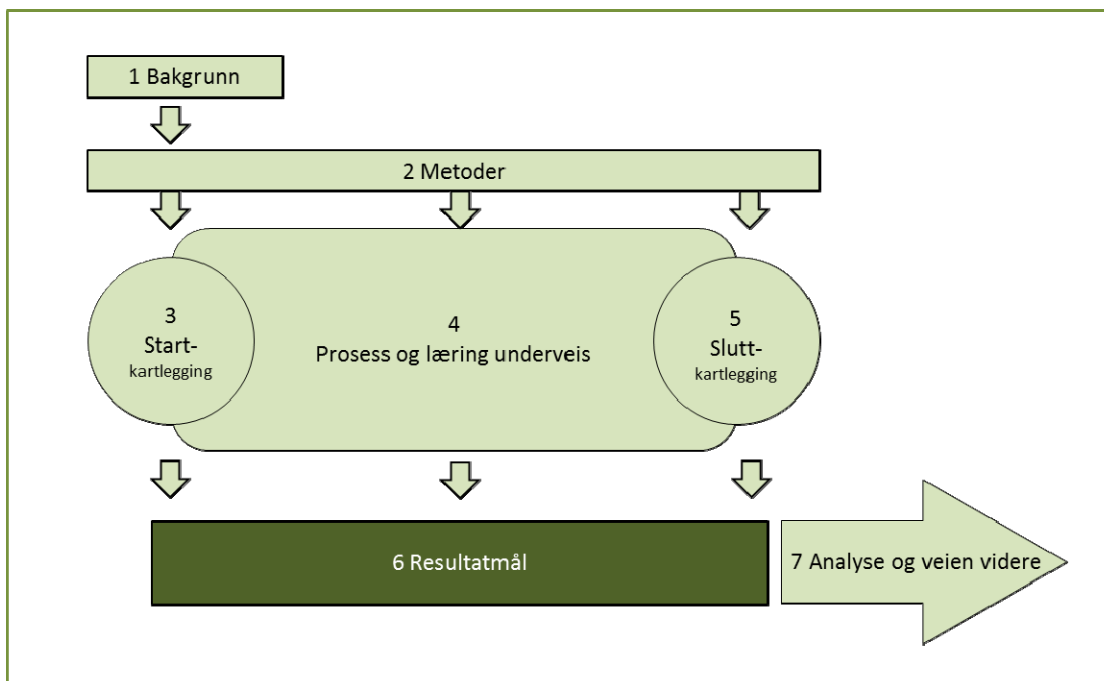
Men likevel mener de at Fylkeskommunen bare i noen grad har bedre kapasitet og kompetanse til å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling i kommunene.

Ved sluttkartleggingen var det ikke mulig å få gjennomført intervju med Finnmark fylkeskommune, fordi LUK-kontakten hadde sluttet og ingen andre i fylkeskommunen hadde tilstrekkelig kunnskap til LUK-satsinga til å ville la seg intervju.

Sammenlikner vi oppstartkartlegging med sluttkartlegging sett fra kommunenes synsvinkel, ser vi at det i løpet av LUK-perioden har skjedd positive endringer på flere felt i Finnmark. Kommunene i Finnmark er blant de kommunene i landet som i størst grad er blitt mer tilfreds med egen utviklingskapasitet og kompetanse. Dette knytter seg spesielt til at mål og strategier for attraktive lokalsamfunn er mer forankret i kommuneplanens samfunns- og arealdel. Finnmarks-kommunene har i løpet av LUK-perioden blitt mer negative til fylkeskommunen enn det som er tilfellet på landsbasis. Faktisk er Finnmark det fylket med den sterkeste negative utviklingen i kommunenes syn på fylkeskommunen som regional utviklingsaktør.

6. Resultatmål

Vi registrerer relativt god måloppnåelse i forhold til flere av satsingas resultatmål, noe svakere på andre. Vi gjør i dette kapittelet rede for disse resultatene.



LUK-satsingas resultatmål er fra oppdragsgiver beskrevet slik (KRD 2010):

1. Flere kommuner er sterke utviklingsaktører og arbeider kontinuerlig med å bygge opp attraktive lokalsamfunn.
2. Initiativ fra innbyggere, bedrifter, entreprenører, ildsjeler og frivillige organisasjoner er godt integrerte i utviklingsarbeidet.
3. Fylkeskommunene har bedre kapasitet og kompetanse til å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling i kommunene.
4. Fylkeskommunene har oversikt over aktuelle utviklingsprogram og kan samordne faglig og økonomisk støtte til kommunene.
5. Utnyttinga av virkemiddel til lokale utviklingstiltak er mer effektiv.

Med utgangspunkt i LUK-satsingas fem resultatmål gjorde vi ved oppstarten av følgeevalueringa en gjennomgang av aktuelle indikatorer for å kunne vurdere måloppnåelse ved programmets slutt. Vi har altså definert et sett med indikatorer knytta til hvert resultatmål. Det har vi gjort for lettere å kunne vurdere måloppnåelse. For hver av indikatorene har vi på bakgrunn av data fra oppstart- og sluttkartlegginga gitt poeng på en skala fra 1-6. De ulike indikatorene er ikke vektet.

Det er selvfølgelig ikke mulig å regne seg fram til et tall, eller en karakter, som skal angi graden av måloppnåelse innenfor et så komplekst og sammensatt felt som samfunnsutvikling er. Når vi bruker en slik systematisk og transparent måte å presentere endringene fra start til slutt av satsinga er det for å tydeliggjøre og visualisere en kvalitativ vurdering, basert på kvalitative og kvantitative data.

Vi har satt indikatorene inn som variabler i et radardiagram-oppsatt. Hvert måls skår på indikatorene kan dermed leses av visuelt i en figur. I og med at 6 er skalaens toppunkt og 1 markerer bunn, er det i figurene nedenfor, positivt om radarfiguren strekker seg langt ut i figuren.

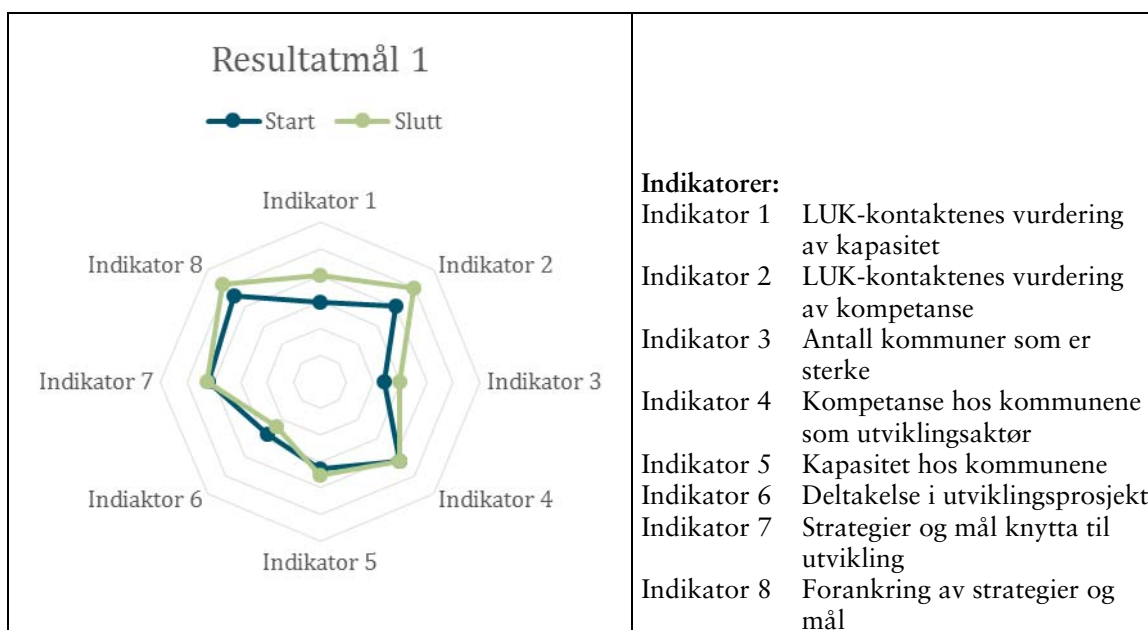
En samlet refleksjon rundt valg av indikatorer er gjort i metodekapittelet (se kapittel 2.3), datakildene for hver av indikatorene er vist for hvert resultatmål videre i dette kapittelet, og er også spesifisert i vedlegg 4.

6.1 Resultatmål 1: Flere kommuner er sterke utviklingsaktører og arbeider kontinuerlig med å bygge opp attraktive lokalsamfunn

Vi ser at flere kommuner ser ut til å ha blitt sterke utviklingsaktører, og at de arbeider kontinuerlig med å bygge opp attraktive lokalsamfunn.

Denne vurderinga er basert på følgende indikatorer:

- ♦ LUK-kontaktenes vurdering av kommunenes kapasitet
- ♦ LUK-kontaktenes vurdering av kommunenes kompetanse
- ♦ Antall kommuner som er sterke utviklingsaktører
- ♦ Kompetanse hos kommunene som utviklingsaktør
- ♦ Kommunenes egen vurdering av kapasitet
- ♦ Kommunenes deltakelse i utviklingsprosjekt
- ♦ Vurdering av om kommunene har strategier og mål knytta til utvikling
- ♦ Vurdering av i hvilken grad strategier og mål er forankret i kommunale planer



Figur 12. Resultatmål 1. Diagram som viser utvikling fra oppstart til avslutning av LUK-satsinga. Skala 1-6.

Datakildene til de ulike indikatorene går fram, av *Tabell 17*, samt ytterligere detaljert i vedlegg 4.

LUK-kontaktene samlet vurderer at kommunenes kapasitet og kompetanse er blitt styrket. I start-kartlegginga ble det gitt uttrykk fra alle de fylkeskommunale informantene at kommunene hadde mangel på kapasitet og kompetanse. Dette bildet ser ut til å ha moderert seg gjennom LUK-satsinga. Fra fylkeskommunalt hold blir det fremdeles påpekt at kommunene har begrenset tid

eller penger til å gjennomføre sine prosjekter, til tross for at de har en stor vilje og evne til å kunne gjøre det. Likevel gir dagens LUK-informanter et mer nyansert bilde hvor de mener at mange flere kommuner er sterke utviklingsaktører. Spesielt blir kommuner som har vært engasjert i LUK-satsinga trukket fram som kreative og aktive samfunnsutviklere. Fremdeles er det mange i fylkeskommunene som gir inntrykk av at kommunene sliter med manglende kompetanse og kapasitet, men i mindre grad enn tidligere. I andre tilfeller framhever fylkeskommunen at kommunene heller ikke har kompetanse, spesielt er dette tilfelle når det gjelder arealplanlegging og bygningsvern. Mange av fylkeskommunene har på forskjellige måter satset på å utvikle kommunenes kompetanse på planarbeid for at de skal bli bedre på lokal samfunnsutvikling.

Antall kommuner som samlet sett vurderes å ha blitt sterkere utviklingsaktører har økt.

Kommunenes egen vurdering av kompetanse som utviklingsaktør har ikke endret seg vesentlig, men det er stor variasjon mellom fylkene. Ser vi alle kommunene samlet vurderer de egen kapasitet og kompetanse, på en skala fra 1-6, til 4,3 ved sluttkartlegginga. Dette er 0,1 poeng høyere enn ved starten av programmet. Ytterpunktene er Vestfold (0,8 poeng opp siden starten) og Østfold, Hordaland og Troms, som alle har gått tilbake med 0,2 poeng.

Kommunene deltar i mindre grad enn ved oppstarten av LUK i ulike utviklingsprogrammer. Tilbakegangen er størst for internasjonale program, hvor 28,9 % av kommunene svart at de deltok i slike program i 2010, mot 18,7 % i 2014. Også deltaking i regionale program har gått tilbake, fra 74,2 til 61,3 %, mens deltaking i nasjonale program har økt noe; fra 35,8 % av kommunene svarte at de deltok i slike program i 2010 til 38,1 % i 2014.

Når vi ser landet under ett er det ingen endring i om kommunene har klare strategier og mål knytta til utvikling av attraktiv lokalsamfunn, men de er i langt større grad forankret i kommuneplanens samfunnsdel (opp 0,6 poeng siden 2010). Variasjonene mellom fylkene er store, både når det gjelder spørsmålet om det finnes klare strategier og mål, og når det gjelder i hvilken grad de er forankret i kommuneplanens samfunnsdel. På spørsmålet om det finnes klare mål og strategier har Telemark de største positive endringene (opp 1,1 poeng), mens tilbakegangen er størst i Troms (minus 1,0 poeng).

Det er tilsvarende variasjoner når det gjelder i hvilken grad mål og strategier er forankret i kommuneplanens samfunnsdel, med en økning med 1,8 poeng på en skala fra 1-6 i Vestfold til en nedgang på 0,2 poeng i Buskerud.

Indikatorer og datakilder for å vurdere måloppnåelse for delmålet er vist i tabellen som følger:

Tabell 17. Indikatorer og datakilder for vurdering av måloppnåelse for resultatmål 1.

Indikator	Kriterier / datakilde
LUK-kontaktenes vurdering av kommunenes kapasitet	Telefonintervju ved start og slutt. Sluttrapportering fra fylkene til KMD. Forskernes vurdering av samlet resultat for denne indikatoren, på en skala fra 1 – 6.
LUK-kontaktenes vurdering av kommunenes kompetanse	Telefonintervju ved start og slutt. Sluttrapportering fra fylkene til KMD. Forskernes vurdering av samlet resultat for denne indikatoren, på en skala fra 1 – 6.
Antall kommuner som er sterke utviklingsaktører	Spørreundersøkelse til alle landets kommuner ved start og slutt. Andel kommuner som har 4 eller bedre i snitt for alle verdier når de vurderer egen kapasitet og kompetanse.
Kompetanse hos kommunene som utviklingsaktør	Spørreundersøkelse til alle landets kommuner ved start og slutt. Poeng fra survey; snitt av følgende spørsmål: Hvordan vil du karakterisere kommunens kompetanse på planlegging i forhold til arbeid med utvikling av attraktive lokalsamfunn? Hvordan vil du karakterisere kommunens kompetanse på etablering av nettverk/samarbeid i forhold til arbeid med utvikling av attraktive lokalsamfunn? Hvordan vil du karakterisere kommunens kompetanse på gjennomføring (fra plan til handling) i forhold til arbeid med utvikling av attraktive lokalsamfunn?
Kommunenes egen vurdering av kapasitet	Spørreundersøkelse til alle landets kommuner ved start og slutt. Poeng fra survey; følgende spørsmål: Hvordan vil du karakterisere kommunens kapasitet i forhold til arbeid med utvikling av attraktive lokalsamfunn?
Kommunenes deltakelse i utviklingsprosjekt	Spørreundersøkelse til alle landets kommuner ved start og slutt. Poeng fra survey; snitt av følgende spørsmål: Deltar kommunen i regionale utviklingsprogram? Deltar kommunen i nasjonale utviklingsprogram? Deltar kommunen i internasjonale utviklingsprogram? Prosentpoeng omregnet til skala 1-6 (Dvs. 100 prosent = 6 poeng)
Vurdering av om kommunene har strategier og mål knytta til utvikling	Spørreundersøkelse til alle landets kommuner ved start og slutt. Poeng fra survey; følgende spørsmål: Har kommunen klare strategier og mål knytta til utvikling av attraktive lokalsamfunn?
Vurdering av i hvilken grad strategier og mål er forankret i kommunale planer	Spørreundersøkelse til alle landets kommuner ved start og slutt. Poeng fra survey; følgende spørsmål: I hvilken grad er disse (strategier og mål) forankret i kommuneplanens samfunnsdel?

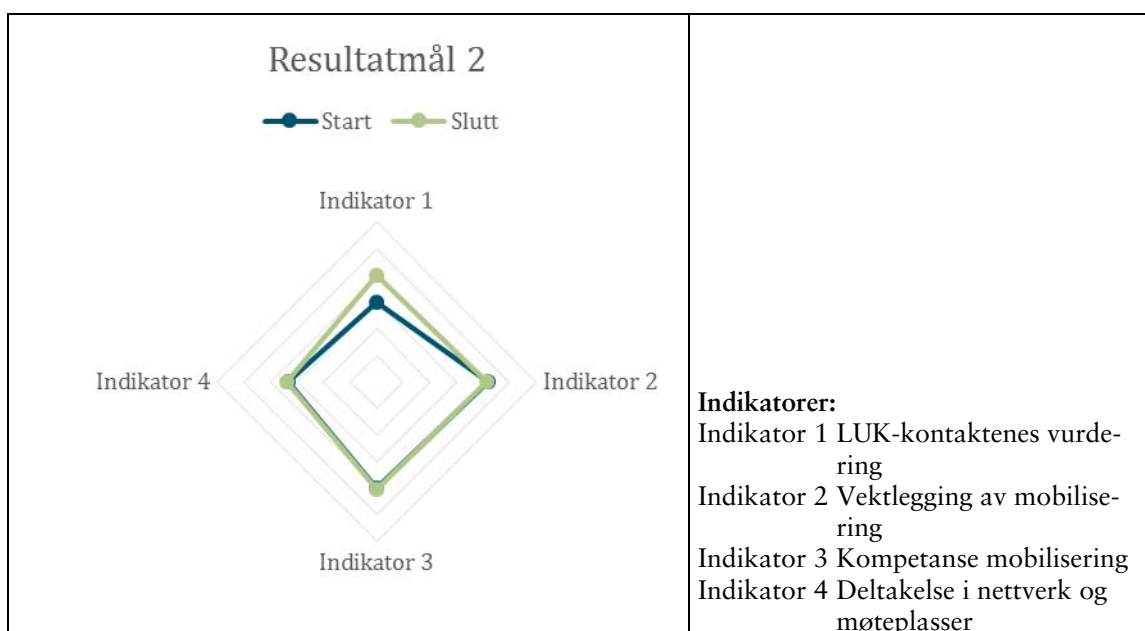
6.2 Resultatmål 2: Initiativ fra innbyggere, bedrifter, entreprenører, ildsjeler og frivillige organisasjoner er godt integrerte i utviklingsarbeidet

Utdype teksten som står her noe og strukturere den slik at den stemmer med indikatorene:

Figur 13 viser at initiativ fra innbyggere, bedrifter, entreprenører, ildsjeler og frivillige organisasjoner er godt integrerte i utviklingsarbeidet, og til en viss grad har blitt bedret i løpet av perioden LUK-satsinga har pågått, men det har blitt nedtonet i en del kommuner.

Denne vurderinga er basert på følgende indikatorer:

- ♦ LUK-kontaktens vurdering av kommunenes evne til mobilisering og involvering
- ♦ Kommunenes vektlegging av mobilisering og involvering
- ♦ Kommunenes vurdering av egen kompetanse til mobilisering
- ♦ Kommunenes deltakelse i nettverk og møteplasser



Figur 13. Resultatmål 2. Diagram som viser utvikling fra oppstart til avslutning av LUK-satsinga. Skala 1-6.

Datakildene til de ulike indikatorene går fram av *Tabell 18*, samt ytterligere detaljert i vedlegg 4.

LUK-kontaktene i fylkeskommunene gir uttrykk for at kommunene er blitt flinkere til å jobbe med mobilisering, men det er stor variasjon mellom kommunene i hvilke grad de er i stand til å utnytte partnerskapet med frivillige organisasjoner og privat næringsliv. Grunnlaget for en suksessrik, offensiv utviklingskultur i kommunene kan skyldes enkeltindivider, men også hvordan kommuner greier å etablere kreative og dynamiske samarbeidsplattformer. Slike samarbeidsplattformer kan gi samhandlingsrom hvor private næringslivsinitiativer og frivillighetssamfunnet kan få utfolde seg. For fylkeskommunene dreier det seg om å tilrettelegge for slike samhandlingsrom, så vel som å være en katalysator for dem. LUK-satsinga ser ut til å ha vært i stand til å bidra med å skape en mer offensiv utviklingskultur i kommunene.

Kommunene selv vurderer at de ikke har blitt flinkere til å vektlegge mobilisering. Også for denne indikatorene er det stor variasjon mellom fylkene. Ved slutten av LUK-satsinga skårer kommunene i landet samla 0,1 poeng dårligere (skala 1-6) enn ved starten. Dårligst utvikling ser vi for Hor-

daland, hvor nedgangen er på 1,1 poeng. Størst framgang ser vi i Sogn og Fjordane (fram 0,7 poeng).

Kommunene, samlet sett, vurderer ikke sin egen kompetanse på mobilisering annerledes etter enn før LUK-satsinga, men også her er det variasjon: Kommunene i Vestfold mener imidlertid de er en god del bedre (opp 0,9 poeng), og kommunene i Troms dårligere (ned 0,5).

Når det gjelder om kommunene deltar i nettverk og møteplasser som har fokus på etablering av attraktive lokalsamfunn, og hvor representanter fra offentlige institusjoner, bedrifter, kompetanseinstitusjoner og frivillige lag og foreninger er involvert, registrerer vi heller ingen endring på antall kommuner som svarer positivt på dette (fram 0,3 prosentpoeng). Også her varierer det vi registrerer på fylkesnivå: Framgangen er størst i Sogn og Fjordane (39,4 prosentpoeng), tilbakegangen størst i Nord-Trøndelag (-34 prosentpoeng).

Indikatorer og datakilder for å vurdere måloppnåelse for delmålet er vist i tabellen under:

Tabell 18. Indikatorer og datakilder for vurdering av måloppnåelse for resultatmål 2.

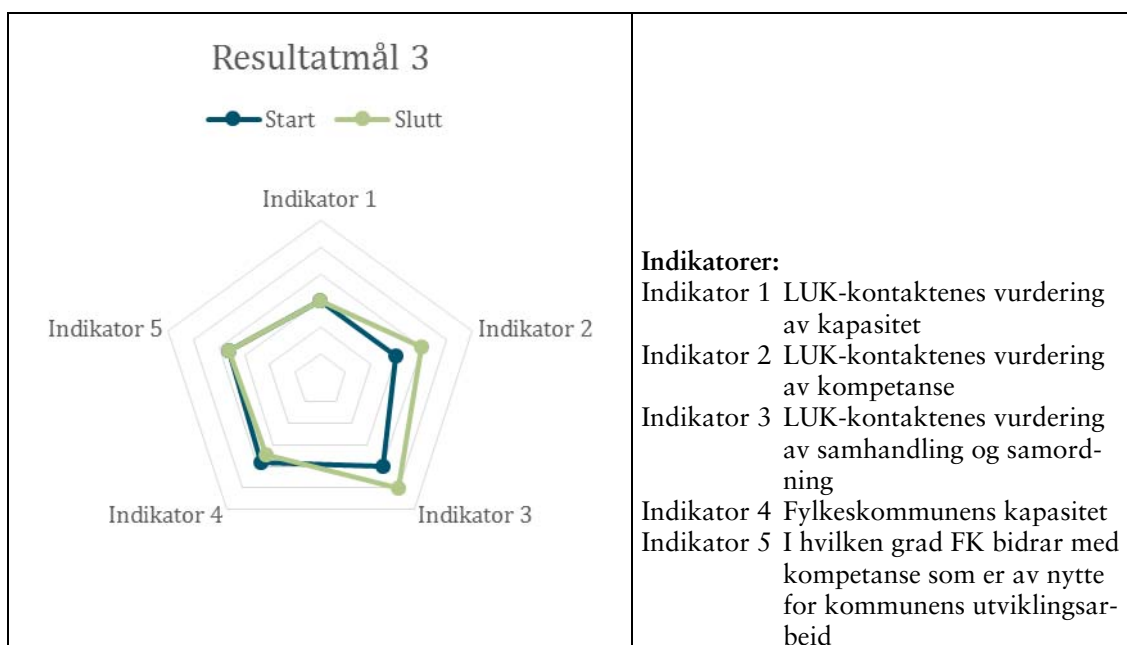
Indikator	Kriterier / datakilde
LUK-kontaktens vurdering av kommunenes evne til mobilisering og involvering	Telefonintervju ved start og slutt. Sluttrapportering fra fylkene til KMD. Forskernes vurdering av samlet resultat for denne indikatoren, på en skala fra 1 – 6.
Kommunenes vektlegging av mobilisering og involvering	Spørreundersøkelse til alle landets kommuner ved start og slutt. Poeng fra survey; følgende spørsmål: I hvilken grad legger kommunen vekt på mobiliseringsarbeid for å få innbyggere ("folk flest") til å engasjere seg i arbeidet med å skape attraktive lokalsamfunn?
Kompetanse vurdering av egen kompetanse til mobilisering	Spørreundersøkelse til alle landets kommuner ved start og slutt. Poeng fra survey; følgende spørsmål: Hvordan vil du karakterisere kommunens kompetanse på mobilisering i forhold til arbeid med utvikling av attraktive lokalsamfunn?
Kommunenes deltakelse i nettverk og møteplasser	Spørreundersøkelse til alle landets kommuner ved start og slutt. Poeng fra survey; følgende spørsmål: Er det etablert nettverk/møteplasser som har fokus på etablering av attraktive lokalsamfunn, og hvor representanter fra offentlige institusjoner, bedrifter, kompetanseinstitusjoner og frivillige lag og foreninger er involvert? Prosentpoeng omregnet til skala 1-6 (Dvs. 100 prosent = 6 poeng)

6.3 Resultatmål 3: Fylkeskommunene har bedre kapasitet og kompetanse til å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling i kommunene

Figuren under viser at fylkeskommunene oppfattes å ha fått bedre kompetanse, men ikke bedre kapasitet til å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling i kommunene.

Denne vurderinga er basert på følgende indikatorer:

- ♦ LUK-kontaktens vurdering av egen kapasitet
- ♦ LUK-kontaktens vurdering av egen kompetanse
- ♦ LUK-kontaktens vurdering av egen samhandling og samordning
- ♦ Kommunens vurdering av fylkeskommunens kapasitet
- ♦ Kommunens vurdering av i hvilken grad fylkeskommunene bidrar med kompetanse som er av nytte for kommunens utviklingsarbeid



Figur 14. Resultatmål 3. Diagram som viser utvikling fra oppstart til avslutning av LUK-satsinga. Skala 1-6.

Datakildene til de ulike indikatorene går fram av *Tabell 19*, samt ytterligere detaljert i vedlegg 4.

Generelt mener LUK-kontaktene at fylkeskommunene har fått bedre kapasitet og kompetanse til å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling i kommunene gjennom LUK-satsinga. De fleste informantene har gitt uttrykk for at de har kompetanse til å bistå kommunene der det er nødvendig. Noen steder har også LUK-satsinga sørget for felles planressurser gjennom felles plankontor eller for å ansette en person med kompetanse for å bistå kommuner som trenger bistand med planprosesser. Fylkeskommunene gir da et generelt inntrykk av at LUK-satsinga har styrket både deres kompetanse og kapasitet til å drive med lokal samfunnsutvikling. Når det gjelder kapasitetsvurdering trekker flere av informantene fram at kutt i bevilgninger og nasjonale omprioriteringer de siste åra har gjort at kapasiteten ikke har kunnet øke.

En viktig del av kompetanseutviklinga har vært å etablere kurs- og utdanningspakker og ulike læringsarenaer innen lokal samfunnsutvikling, planarbeid, prosessledelse og prosjektledelse. Slike

videreutdanningskurs har gjort det mulig for LUK-satsinga å forløse kunnskapsutvikling i kommunene, så vel som fylkeskommunene selv. Gjennom læringsarenaer har fylkeskommunene utvekslet erfaring og kunnskap. Blant annet gir flere LUK-informanter inntrykk av at LUK-satsinga har bidratt til å øke bevisstheten i fylkeskommunen om deres rolle som lokale samfunnsutviklere.

Kommunene vurderer samlet fylkeskommunene noe svakere enn fylkeskommunene gjør selv. Vi registrer også her variasjoner, både ved at noen mener de har blitt bedre og at noen mener de har blitt dårligere. Og i enkelte fylker er tilbakemeldingene fra kommunene og fylkeskommunen motstridende, spesielt er fylkeskommunene mer fornøyd med egen innsats enn det kommunene er med fylkeskommunen.

Til påstanden Fylkeskommunen mangler kapasitet til å kunne støtte og følge opp kommunene på en god måte, som er satt fram i kommunesurveyen, varierer endringene fra startkartlegginga fra -0,4 poeng til 1,6 poeng.

Til påstanden Fylkeskommunen bidrar i liten grad med kompetanse som er av nytte for kommunens utviklingsarbeid, som er satt fram i kommunesurveyen, varierer endringene fra startkartlegginga fra -0,6 poeng til 1,0 poeng.

Indikatorer og datakilder for å vurdere måloppnåelse for delmålet er vist i tabellen under:

Tabell 19. Indikatorer og datakilder for vurdering av måloppnåelse for resultatmål 3.

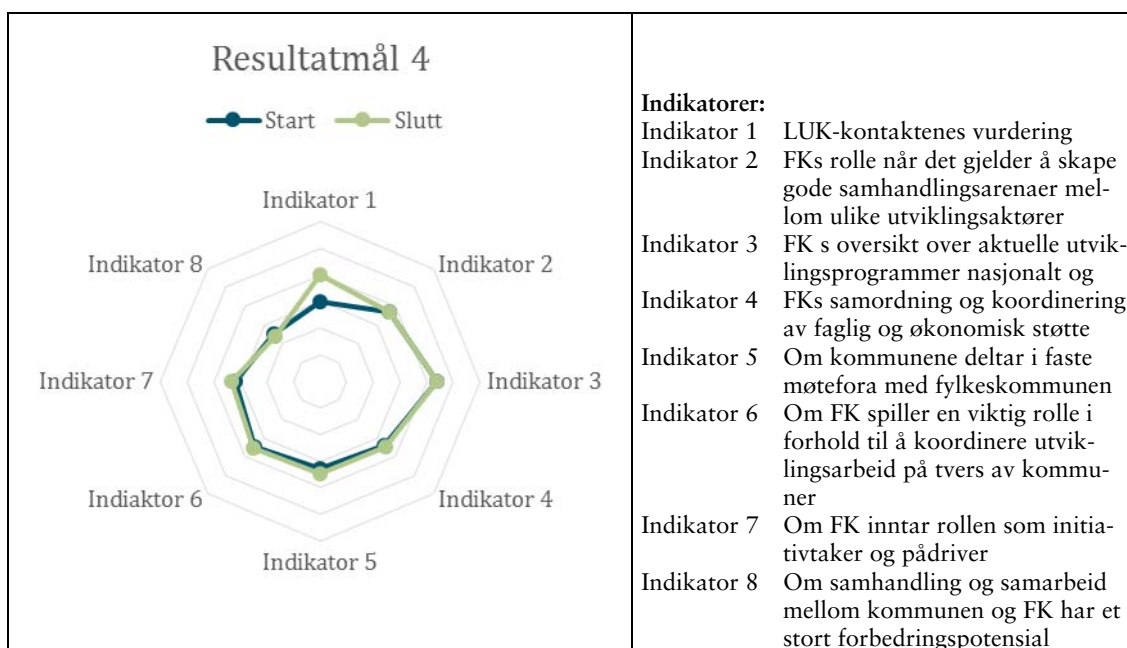
Indikator	Kriterier / datakilde
LUK-kontaktens vurdering av egen kapasitet	Telefonintervju ved start og slutt. Sluttrapportering fra fylkene til KMD. Forskernes vurdering av samlet resultat for denne indikatoren, på en skala fra 1 – 6.
LUK-kontaktens vurdering av egen kompetanse	Telefonintervju ved start og slutt. Sluttrapportering fra fylkene til KMD. Forskernes vurdering av samlet resultat for denne indikatoren, på en skala fra 1 – 6.
LUK-kontaktens vurdering av egen samhandling og samordning	Telefonintervju ved start og slutt. Sluttrapportering fra fylkene til KMD. Forskernes vurdering av samlet resultat for denne indikatoren, på en skala fra 1 – 6.
Kommunenes vurdering av fylkeskommunenes kapasitet	Spørreundersøkelse til alle landets kommuner ved start og slutt. Poeng fra survey; følgende påstand: Fylkeskommunen mangler kapasitet til å kunne støtte og følge opp kommunene på en god måte.
Kommunenes vurdering av i hvilken grad fylkeskommunene bidrar med kompetanse som er av nytte for kommunens utviklingsarbeid	Spørreundersøkelse til alle landets kommuner ved start og slutt. Poeng fra survey; følgende påstand: Fylkeskommunen bidrar i liten grad med kompetanse som er av nytte for kommunens utviklingsarbeid.

6.4 Resultatmål 4: Fylkeskommunene har oversikt over aktuelle utviklingsprogram og kan samordne faglig og økonomisk støtte til kommunene

Figuren under viser at fylkeskommunene bare i liten grad oppfattes å ha fått bedre oversikt over aktuelle utviklingsprogram og at de i liten grad har utviklet seg med hensyn til å samordne faglig og økonomisk støtte til kommunene.

Denne vurdering er basert på følgende indikatorer:

- ♦ LUK-kontaktens vurdering av om de selv har oversikt over aktuelle utviklingsprogram og kan samordne faglig og økonomisk støtte til kommunene
- ♦ Kommunens vurdering av i hvilken grad fylkeskommunen spiller en viktig rolle når det gjelder å skape gode samhandlingsarenaer mellom ulike utviklingsaktører
- ♦ Kommunens vurdering av i hvilken grad fylkeskommunen har oversikt over aktuelle utviklingsprogrammer nasjonalt og internasjonalt
- ♦ Kommunens vurdering av i hvilken grad fylkeskommunen samordner og koordinerer den faglige og økonomiske støtten til kommunen på en god måte
- ♦ Kommunens vurdering av i hvilken grad kommunene deltar i faste møtefora med fylkeskommunen der lokale utviklingsspørsmål er et sentralt tema
- ♦ Kommunens vurdering av i hvilken grad fylkeskommunen spiller en viktig rolle i forhold til å koordinere utviklingsarbeid på tvers av kommunegrensene
- ♦ Kommunens vurdering av i hvilken grad fylkeskommunen inntar rollen som initiativtaker og pådriver i forhold til å initiere utviklingsarbeid i kommunene
- ♦ Kommunens vurdering av i hvilken grad samhandlinga og samarbeidet mellom kommunen og fylkeskommunen i forhold til utvikling av attraktive lokalsamfunn har et stort forbedringspotensial



Figur 15. Resultatmål 4. Diagram som viser utvikling fra oppstart til avslutning av LUK-satsinga. Skala 1-6.

Datakildene til de ulike indikatorene går fram av *Tabell 20*, samt ytterligere detaljert i vedlegg 4.

LUK-kontaktenes egen vurdering er at fylkeskommunen har god oversikt over utviklingsprogram, og at de greier å samordne faglig så vel som økonomisk støtte til kommunene, og at de har blitt bedre i løpet av LUK-satsinga.

Kommunene er imidlertid noe mindre fornøyde, og mener fylkeskommunene er på samme nivå nå som ved starten av programmet. I Buskerud vurderer de kommunene som har svart at oversikten er blitt en god del bedre (endring på 1,1 poeng), mens finnmarkskommunene som svarer nå mener at fylkeskommunen har blitt mye dårligere på dette feltet (endring på 1,8 poeng), vurdert i forhold til de svarene som ble gitt for 4 år siden.

På spørsmålet om fylkeskommunen spiller en viktig rolle når det gjelder å skape gode samarbeidsarenaer mellom ulike utviklingsaktører er det for kommunene samlet ingen endring mellom start- og sluttkartlegginga. Kommunene i Akershus har i størst grad blitt mer fornøyd med fylkeskommunen (opp 0,8 poeng), mens de kommunene i Buskerud som har svart har blitt mindre fornøyd (-0,6 poeng).

Kommunene og fylkeskommunen deltar i større grad på faste møtefora der lokale utviklingsprosjekt er et fast tema, og kommunene mener at fylkeskommunene jobber godt internasjonalt og er tilknyttet prosjekter som kommunene drar nytte av.

Flere kommuner mener imidlertid at samarbeidet mellom kommunen og fylkeskommunen i forhold til utvikling av attraktive lokalsamfunn har et stort forbedringspotensial.

Dette er det spørsmålet til kommunene om fylkeskommunen hvor nivået på poengene som blir gitt er lavest (1 poeng avvik i forhold til snittverdien for alle påstandene), samtidig har tilfredsheten gått svakt ned (endring på 0,1 poeng) Tilfredsheten har gått mest ned i Østfold (-1,6) poeng, og mest opp i Nordland (0,5 poeng).

Indikatorer og datakilder for å vurdere måloppnåelse for delmålet er vist i tabellen som følger:

Tabell 20. Indikatorer og datakilder for vurdering av måloppnåelse for resultatmål 4.

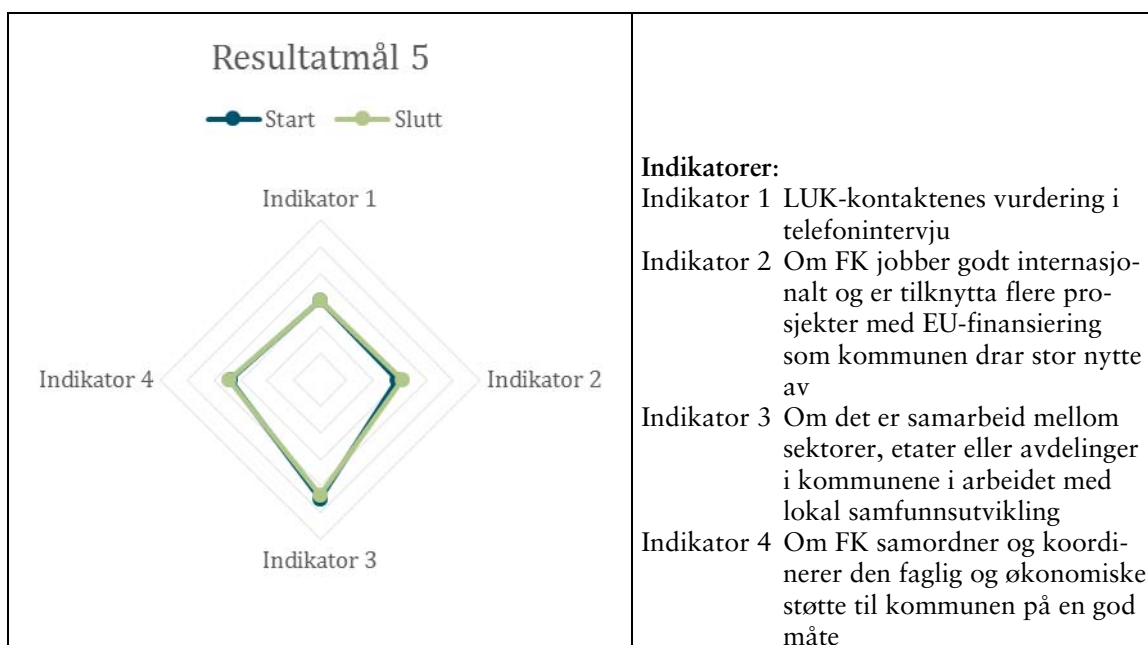
Indikator	Kriterier / datakilde
LUK-kontaktens vurdering av om de selv har oversikt over aktuelle utviklingsprogram og kan samordne faglig og økonomisk støtte til kommunene	Telefonintervju ved start og slutt. Sluttrapportering fra fylkene til KMD. Forskernes vurdering av samlet resultat for denne indikatoren, på en skala fra 1 – 6.
Kommunenes vurdering av i hvilken grad fylkeskommunen spiller en viktig rolle når det gjelder å skape gode samhandlingsarenaer mellom ulike utviklingsaktører	Spørreundersøkelse til alle landets kommuner ved start og slutt. Poeng fra survey; følgende påstand: Fylkeskommunen spiller en viktig rolle når det gjelder å skape gode samhandlingsarenaer mellom ulike utviklingsaktører.
Kommunenes vurdering av i hvilken grad fylkeskommunen har oversikt over aktuelle utviklingsprogrammer nasjonalt og internasjonalt	Spørreundersøkelse til alle landets kommuner ved start og slutt. Poeng fra survey; følgende påstand: Fylkeskommunen har dårlig oversikt over aktuelle utviklingsprogrammer nasjonalt og internasjonalt.
Kommunenes vurdering av i hvilken grad fylkeskommunen samordner og koordinerer den faglige og økonomiske støtten til kommunen på en god måte	Spørreundersøkelse til alle landets kommuner ved start og slutt. Poeng fra survey; følgende påstand: Fylkeskommunen samordner og koordinerer den faglige og økonomiske støtten til kommunen på en god måte.
Kommunenes vurdering av i hvilken grad kommunene deltar i faste møtefora med fylkeskommunen der lokale utviklingsspørsmål er et sentralt tema	Spørreundersøkelse til alle landets kommuner ved start og slutt. Poeng fra survey; følgende påstand: Kommunen deltar i faste møtefora med fylkeskommunen der lokale utviklingsspørsmål er et sentralt tema.
Kommunenes vurdering av i hvilken grad fylkeskommunen spiller en viktig rolle i forhold til å koordinere utviklingsarbeid på tvers av kommunegrensene	Spørreundersøkelse til alle landets kommuner ved start og slutt. Poeng fra survey; følgende påstand: Fylkeskommunen spiller en viktig rolle i forhold til å koordinere utviklingsarbeid på tvers av kommunegrensene.
Kommunenes vurdering av i hvilken grad fylkeskommunen inntar rollen som initiativtaker og pådriver i forhold til å initiere utviklingsarbeid i kommunene	Spørreundersøkelse til alle landets kommuner ved start og slutt. Poeng fra survey; følgende påstand: Fylkeskommunen inntar i liten grad rollen initiativtaker og pådriver i forhold til å initiere utviklingsarbeid i kommunene.
Kommunenes vurdering av i hvilken grad samhandlinga og samarbeidet mellom kommunen og fylkeskommunen i forhold til utvikling av attraktive lokalsamfunn har et stort forbedringspotensial	Spørreundersøkelse til alle landets kommuner ved start og slutt. Poeng fra survey; følgende påstand: Samhandlinga og samarbeidet mellom kommunen og fylkeskommunen i forhold til utvikling av attraktive lokalsamfunn har et stort forbedringspotensial.

6.5 Resultatmål 5: Utnyttinga av virkemiddel til lokale utviklingstiltak er mer effektiv

Figuren under viser at respondentenes vurderinger av dette målet og dets måloppnåelse ikke gir grunnlag for å hevde at utnyttinga av virkemiddel til lokale utviklingstiltak er blitt mer effektiv.

Denne vurderinga er basert på følgende indikatorer:

- ◆ LUK-kontaktenes vurdering i telefonintervju
- ◆ I hvilken grad fylkeskommunen jobber godt internasjonalt og er tilknyttet flere prosjekter med EU-finansiering som kommunen drar stor nytte av
- ◆ I hvilken grad det er samarbeid mellom sektorer, etater eller avdelinger i kommunene i arbeidet med lokal samfunnsutvikling
- ◆ I hvilken grad fylkeskommunen samordner og koordinerer den faglige og økonomiske støtten til kommunen på en god måte



Figur 16. Resultatmål 5. Diagram som viser utvikling fra oppstart til avslutning av LUK-satsinga. Skala 1-6.

Til tross for at en del av LUK-kontaktene svarer positivt, er det også mange som er usikre på dette. Dette kan også henge sammen med hva som oppfattes med virkemidler, og at tilgangen på og formålet med tilgjengelige virkemidler har endret seg i perioden.

Kommunene vurderer at fylkeskommunen jobber litt under middels godt internasjonalt og er tilknyttet flere prosjekter med EU-finansiering som kommunen drar stor nytte av, og de vurderer dem noe bedre (opp 0,2 poeng) enn ved oppstarten av LUK-satsinga. Her gir kommunene i Rogaland best skår når vi ser på endring siden sist (opp 1,2) og Telemark dårligst (-1,0).

Når kommunene vurderer i hvilken grad det er samarbeid mellom sektorer, etater eller avdelinger i kommunen i arbeidet med lokal samfunnsutvikling, registrerer vi en svak tilbakegang siden startkartlegginga (-0,2 poeng på en skala fra 1 til 6). Også her er variasjonen mellom fylkene stor; Finnmark går mest fram (+ 0,7 poeng) og Østfold mest tilbake (-0,8 poeng).

Vi registrerer en svak framgang (+ 0,1 poeng) på spørsmålet om fylkeskommunen samordner og koordinerer det faglige og den økonomiske støtten til kommunen på en god måte. Her varierer vurderingene fra + 1,0 poeng (Akershus) til – 0,9 poeng (Finnmark).

Indikatorer og datakilder for å vurdere måloppnåelse for delmålet er vist i tabellen under:

Tabell 21. Indikatorer og datakilder for vurdering av måloppnåelse for resultatmål 5.

Indikator	Kriterier / datakilde
LUK-kontaktens vurdering i telefonintervju	Telefonintervju ved start og slutt. Sluttrapportering fra fylkene til KMD. Forskernes vurdering av samlet resultat for denne indikatoren, på en skala fra 1 – 6.
I hvilken grad fylkeskommunen jobber godt internasjonalt og er tilknyttet flere prosjekter med EU-finansiering som kommunen drar stor nytte av	Spørreundersøkelse til alle landets kommuner ved start og slutt. Poeng fra survey; følgende påstand: Fylkeskommunen jobber godt internasjonalt og er tilknyttet flere prosjekter med EU-finansiering som kommunen drar stor nytte av.
I hvilken grad det er samarbeid mellom sektorer, etater eller avdelinger i kommunene i arbeidet med lokal samfunnsutvikling	Spørreundersøkelse til alle landets kommuner ved start og slutt. Poeng fra survey; følgende spørsmål: I hvilken grad er det samarbeid mellom sektorer, etater eller avdelinger i kommunen i arbeidet med lokal samfunnsutvikling?
I hvilken grad fylkeskommunen samordner og koordinerer den faglige og økonomiske støtten til kommunen på en god måte	Spørreundersøkelse til alle landets kommuner ved start og slutt. Poeng fra survey; følgende påstand: Fylkeskommunen samordner og koordinerer den faglige og økonomiske støtten til kommunen på en god måte.

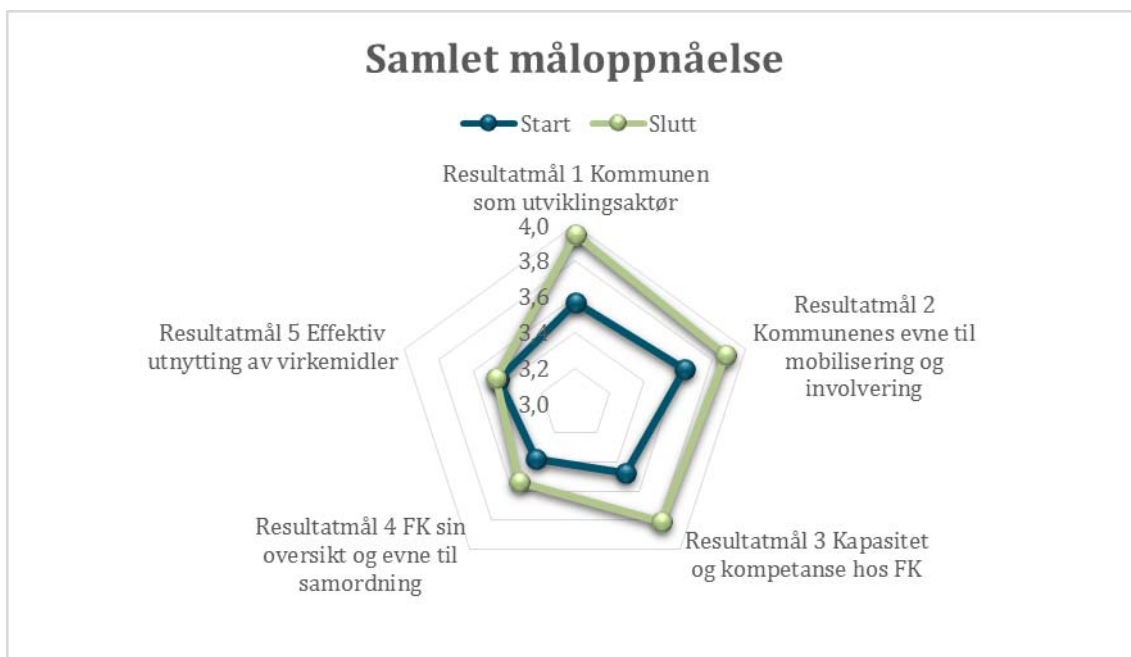
6.6 Samlet vurdering av resultatmålene 1-5

LUK-satsinga ble etablert for å bidra til å styrke fylkeskommunens rolle som aktiv rådgiver og støttespiller for kommuner med utviklingsbehov, med siktemål å heve utviklingskompetanse og bevissthet i kommunene.

Når vi setter sammen resultatene for de fem resultatmålene får vi et ganske dekkende bilde på hvordan programmet har fungert etter de målene som var lagt ved oppstart. I korthet kan dette oppsummeres i fem punkter:

1. Flere kommuner er blitt sterkere utviklingsaktører og arbeider kontinuerlig med å bygge opp attraktive lokalsamfunn.
2. Initiativ fra innbyggere, bedrifter, entreprenører, ildsjeler og frivillige organisasjoner er godt integrerte i utviklingsarbeidet, og har til en viss grad blitt bedret i løpet av perioden LUK-satsinga har pågått, men det har blitt nedtonet i en del kommuner.
3. Fylkeskommunene har bedre kompetanse, men ikke bedre kapasitet til å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling i kommunene.
4. Fylkeskommunene har bare i liten grad fått bedre oversikt over aktuelle utviklingsprogram og kan samordne faglig og økonomisk støtte til kommunene. Flere kommuner påpeker at samhandlinga og samarbeidet mellom kommunen og fylkeskommunen i forhold til utvikling av attraktive lokalsamfunn har et stort forbedringspotensial.
5. Det er vanskelig å fastslå om de virkemidlene som forefinnes for lokale utviklingstiltak utnyttes mer effektivt i dag.

Resultatene er illustrert i figuren som følger.



Figur 17. Samlet vurdering av LUK-satsingas fem resultatmål. Skala 3-4, vurderingene er gjort i forhold til en skala fra 1-6.

Som vi har kommentert for de enkelte resultatmålene, er det store variasjoner mellom fylkene når det gjelder hvordan de skårer for de enkelte indikatorene. Vi kan ikke med grunnlag i datamaterialet lage tilsvarende måloppnåingsanalyser for fylkene (jfr. metodekapittelet). I neste kapittel vil vi likevel gjøre noen drøftinger av resultatene i de enkelte fylkene, basert på kvalitative data, med formål å nyansere de overordnede resultatene, samt drøfte noen mulige sammenhenger mellom de ulike LUK-aktivitetene og de resultatene vi ser.

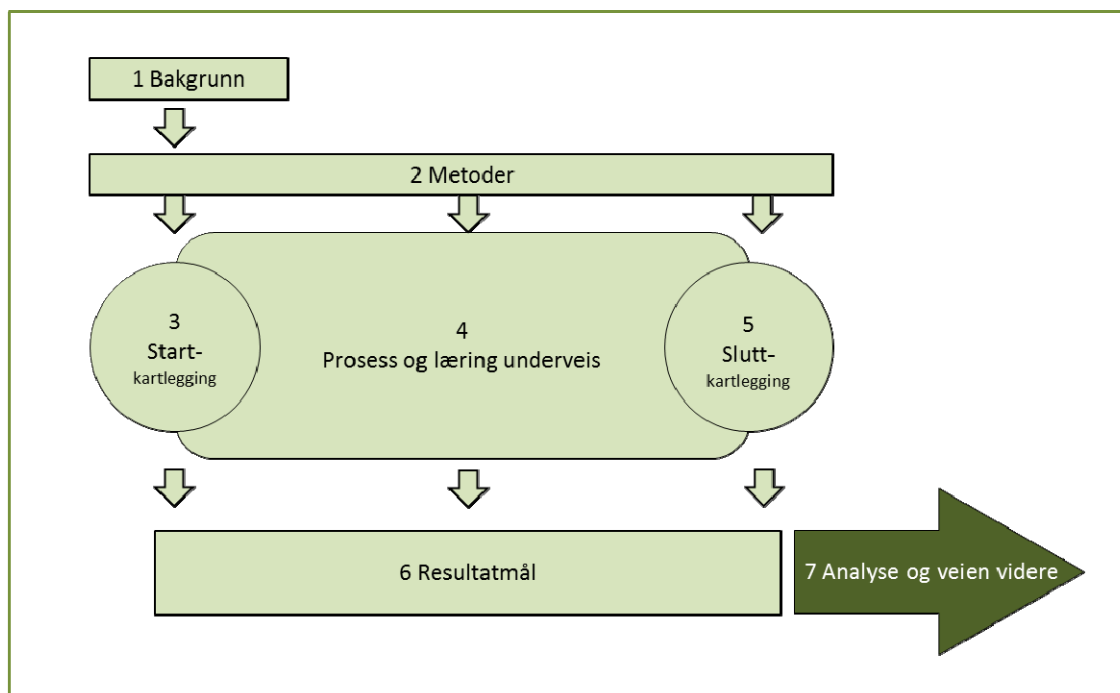
7. Læring og vegen videre

LUK-satsinga ble etablert for å bidra til å styrke fylkeskommunens rolle som aktiv rådgiver og støttespiller for kommuner med utviklingsbehov med siktemål å heve utviklingskompetanse og bevissthet i kommunene.

I foregående kapitler har vi presentert våre funn fra arbeidet;

Hva har skjedd i perioden LUK har pågått og hvordan?

I dette kapitlet vil vi se nærmere på sammenhenger og hvordan vi kan forklare de endringene vi har registrert i løpet av LUK-satsinga. Vi vil også drøfte noe nærmere om endringene kan skyldes LUK, eller om de kanskje ville skjedd uansett? Til slutt gir vi noen råd for framtidige satsinger, basert på læring fra LUK.



Evalueringer av samfunnsfaglige initiativer og sammenhenger mellom dem, er forbundet med stor usikkerhet. Det er vanskelig å tenke seg situasjoner som skiller seg mer fra naturvitenskapens laboratorieforsøk med kontrollert innsats og resultater enn lokalsamfunnsutvikling i praksis. Et stort og delvis uoversiktlig antall utenforliggende faktorer vil naturligvis spille inn på norske lokalsamfunns utvikling, ved siden av det relativt beskjedne tiltaket som vi her gjennomfører en evaluering av.

Vi står med andre ord i en situasjon hvor vi skal registrere og kommentere endring forårsaket av LUK-satsinga, med stor usikkerhet om det i det hele tatt lar seg gjøre. To forhold må derfor særlig tas i betraktning: Endringer som registreres fra oppstart til avslutning av programmet kan skyldes sammenfall i tid, uten at det dermed betyr at det er programmet som er årsak. I så fall vil LUK få «ufortjent» kreditt. Et annet forhold kan virke i motsatt retning. Det kan være effekter av programmet som er LUK sin fortjeneste, men som *ikke* lar seg registrere. Andre forhold kan ha motvirket effektene av LUK, slik at LUK i realiteten har forhindret en bevegelse i «feil» retning som ellers ville ha kunnet skje. Det er som om et vektreduksjonsprogram hadde ført til at vekten ikke går opp, noe den uten programmet ville gjort. Om man ensidig fokuserer på målet om å gå *ned* i vekt, vil det virke som om innsatsen ikke har hatt effekt. Det er med andre ord usikkerhet «begge veier» med hensyn til å fastslå eller anslå LUK-programmets resultater.

Gitt denne usikkerheten, vil vi likevel i dette kapittelet analysere forskjellene vi har funnet i materialet. Ulike forklaringsfaktorer blir kommentert og sett nærmere på.

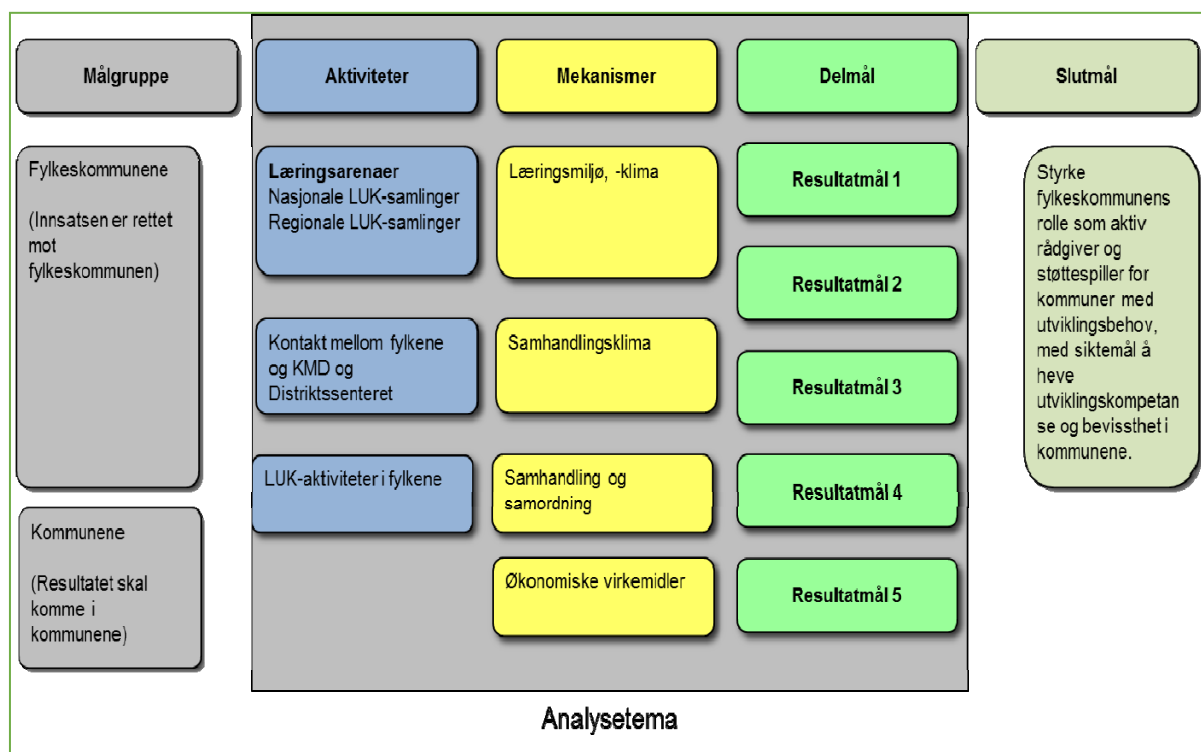
7.1 Drøftingstema relatert til LUK-satsingens programteori

Tar vi opp igjen problemstillinga fra starten kan vi formulere et hovedspørsmål for analysene:

Har fylkeskommunens rolle som aktiv rådgiver og støttespiller for kommuner med utviklingsbehov blitt styrket, hvilke aktiviteter har vært gjennomført og hva skulle til (mekanismer) for at disse aktivitetene skulle virke (positivt) på resultatet?

Eller sagt på en annen måte; Har LUK-satsinga bidratt til å endre måtene fylkeskommunene utøver rollen som lokal samfunnsutviklingsaktør, har det endret måtene å samhandle og samordne på, og derigjennom gjort de til bedre støttespillere for kommuner med utviklingsbehov?

For å tydeliggjøre sammenhengene mellom analysetemaene relaterer vi de på ny til elementene i programteorien fra metodekapittelet (se Figur 18).



Figur 18. Analysetema relatert til elementene i programteorien for LUK.

Vi vil altså drøfte nærmere hva som har vært utløsende mekanismer for at de ulike aktivitetene har bidratt til å nå resultatmålene.

Noen forklaringsmodeller er knyttet til LUK-relaterte aktiviteter:

- ◆ Kan læringsarenaene ha hatt noe å si?
- ◆ Kan ulike LUK-strategier (LUK-arbeidsmåter) hatt noe å si?
- ◆ Kan innsatsen og de rollene KMD, Distriktssenteret og TF har fylt, hatt betydning?

Andre årsaker/grunner igjen til mulige utløsende mekanismer for disse aktivitetene:

- ◆ Hvordan har programmet lyktes med skape et læringsmiljø- og læringsklima med tillit, motivasjon og læring?

- ♦ Kan programmets nedenfra-og-opp innretning hatt noe å si?
- ♦ Hva har bevissthet omkring samhandling og samordning hatt for betydning?
- ♦ Hva har de økonomiske virkemidlene hatt å si?
- ♦ Hvordan er det skapt tillit mellom aktørene?

Det er også, som vi er inne på innledningsvis, en rekke ytre faktorer (utover de som er forårsaket av LUK) som, enkeltvis, samlet, eller sammen med LUK-satsinga, kan være med å forklare de endringene vi ser. Eller vi kan også snu på det og si at LUK-satsinga har vært viktig for å «smøre» andre kommunale og fylkeskommunale oppgaver.

Den videre analysen og strukturen i dette kapittelet er knyttet opp mot strukturen i problemstilling og programteori:

- a. Har fylkeskommunens rolle som aktiv rådgiver og støttespiller for kommuner med utviklingsbehov blitt styrket? (Resultatmål, kapittel 7.2.2.)
- b. Hvilke aktiviteter har vært gjennomført? (Kapittel 7.4 og 7.5.1.)
- c. Hva skulle til (mekanismer) for at disse aktivitetene skulle virke (positivt) på resultatet? (Kapittel 7.6.)

7.2 Resultatmål

7.2.1 Sluttmaal

Styrking av samfunnsutviklingsarbeidet i kommunene er slått fast som sluttmaal for LUK-satsinga⁸, og vi har formulert det slik i programteorien innledningsvis:

Styrke fylkeskommunens rolle som aktiv rådgiver og støttespiller for kommuner med utviklingsbehov, med siktemål å heve utviklingskompetanse og bevissthet i kommunene.

Dette er altså sluttmaal for LUK-satsinga, som i sin tur skal bidra til mer overordna og langsiktige mål for distrikts- og regionalpolitikken. Det handler blant annet om å gi folk reell valgfrihet til å bosette seg der de vil, ta hele landet i bruk, sikre like levekår over hele landet og sikre og vedlikeholdet mangfoldet som ligger i dette.

Utvikling av attraktive lokalsamfunn er en av flere strategier som blir lagt til grunn for å nå disse langsiktige målene.

Arbeidet med LUK gir grunnlag for å understreke at lokalsamfunnsarbeid fortsatt er komplekst, at det er uten klare årsak-virkning sammenhenger, men at det likevel ser ut til å måtte bygge på en bunnplanke av tillit, kunnskap, samarbeidsvilje og –evne.

Årlig brukes millionbeløp rundt i landet på lokalsamfunnstiltak man ikke vet om virker, i den forstand om de har noen betydning for å påvirke et steds attraktivitet positivt. Fører de til mer netto tilflytting, utløser de mer besøk, eller blir det mer attraktivt for næringslivet å etablere seg og få til verdiskaping?

Det har de senere årene vært stor oppmerksomhet i flere europeiske land omkring hva som gjør at noen steder vokser, andre ikke. Norge står langt framme i denne kunnskapsfronten. Det er i løpet av LUK-perioden utviklet langt mer kunnskap om hvordan man mer presist kan definere lokal-

⁸ St. meld. nr 25 (2008-2009), punkt 3.1.4. s.28.

samfunns attraktivitet (positiv utvikling) og hva som skaper attraktivitet, enn tilfelle var ved oppstart av programmet.

Attraktivitetsmodellen⁹, som er basert på en programteori for attraktivitet¹⁰, prøver å forklare en del av disse sammenhengene og drivkreftene. Modellen er designet spesielt for å skille ut strukturelle drivkrefter, det vil si drivkrefter som det enkelte sted ikke kan gjøre noe med, fra det vi definerer som attraktivitet. Steder kan være attraktive for bedrifter eller besøk, noe som fører til at stedet får en sterkere vekst i antall arbeidsplasser i næringslivet enn de strukturelle forholdene tilsier. Steder kan også være attraktive som bosteder, og dermed får en nettoflytting som er høyere enn forventet ut fra stedets arbeidsplassvekst og strukturelle forhold. Summen av stedets attraktivitet med hensyn til bedrift, besøk og bosetting vil utgjøre stedets samlede attraktivitet. Denne attraktiviteten kan vi påvirke gjennom ulike tiltak lokalt. For hver av de tre attraktivitetsdimensjonene kan vi peke på fire sett av faktorer som peker seg ut for å forklare variasjoner i bostedsattraktiviteten.

I en slik kontekst blir LUK-satsinga bare en av flere forklaringsfaktorer, og satsingas effekt i forhold til å utvikle mer attraktive lokalsamfunn, som en av flere strategier for å nå overordna mål i regional- og distriktpolitikken, utydelig.

7.2.2 Delmål

Vi repeterer kort de viktigste funnene når det gjelder resultatoppnåelse fra kapittel 6:

1. Flere kommuner er blitt sterkere utviklingsaktører og arbeider kontinuerlig med å bygge opp attraktive lokalsamfunn.
2. Initiativ fra innbyggere, bedrifter, entreprenører, ildsjeler og frivillige organisasjoner er godt integrerte i utviklingsarbeidet, og har til en viss grad blitt bedret i løpet av perioden LUK-satsinga har pågått, men det har blitt nedtonet i en del kommuner.
3. Fylkeskommunene har bedre kompetanse, men ikke bedre kapasitet til å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling i kommunene.
4. Fylkeskommunene har bare i liten grad fått bedre oversikt over aktuelle utviklingsprogram og kan samordne faglig og økonomisk støtte til kommunene. Flere kommuner påpeker at samhandlinga og samarbeidet mellom kommunen og fylkeskommunen i forhold til utvikling av attraktive lokalsamfunn, har et stort forbedringspotensial.
5. Det er vanskelig å fastslå om de virkemidlene som forefinnes for lokale utviklingstiltak utnyttes mer effektivt i dag.

Vi registrerer flere endringer fra LUK-satsingas startkartlegging til sluttkartlegginga, også når det gjelder fylkeskommunenes og kommunenes syn på seg selv og hverandre.

Fylkeskommuneperspektivet:

- ◆ Når fylkeskommunene vurderer seg selv, peker de fortsatt på samordning internt og samhandling eksternt som den største utfordringa, men de mener de er blitt mye bedre, og at de i større grad forstår verdien av samordning og samhandling
- ◆ Når fylkeskommunene vurderer kommunene peker de fortsatt på manglende kapasitet, men mindre på manglende kompetanse til plan(strategi)arbeidet.

⁹ Utviklet av Telemarksforskning

¹⁰ Programteorien er utviklet av Telemarksforskning etter oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet

Kommuneperspektivet:

- ◆ Når kommunene vurderer fylkeskommunene peker de fortsatt på samordning, og bevissthet rundt rollen som utviklingsaktør som de viktigste utfordringene. Det er en svak tendens til at samhandlinga og samarbeidet mellom kommunene og fylkeskommunene vurderes å ha større, eller like stort forbedringspotensial som før LUK-satsinga startet opp. I enkelte fylker mener kommunene at fylkeskommunene har blitt dårligere.
- ◆ Når kommunene vurderer seg selv, mener de at de har bedre kompetanse, men ikke noe bedre kapasitet til lokal samfunnsutvikling. Mål og strategier for utvikling av attraktive lokalsamfunn er i større grad forankret i planer.

Det er som vi har nevnt tidligere store variasjoner mellom fylkene, uten at vi, med grunnlag i empirien, kan trekke et klart mønster eller generalisere hva som har vært utløsende direkte mekanismer for at de ulike aktivitetene har bidratt til å nå resultatmålene. Vi kan likevel drøfte de forskjellene vi ser. Dette vil særlig gå fram av kapitlet hvor vi trekker fram en del av resultatene vi ser for de enkelte fylkene (kapittel 7.5).

De ulike resultatmålene retter seg inn mot de 2 hovedmålgruppene slik:

Målgruppe kommunene:

Resultatmål 1: Flere kommuner er sterke utviklingsaktører og arbeider kontinuerlig med å bygge opp attraktive lokalsamfunn.

Resultatmål 2: Initiativ fra innbyggere, bedrifter, entreprenører, ildsjeler og frivillige organisasjoner er godt integrerte i utviklingsarbeidet.

Målgruppe fylkeskommunene:

Resultatmål 3: Fylkeskommunene har bedre kapasitet og kompetanse til å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling i kommunene.

Resultatmål 4: Fylkeskommunene har oversikt over aktuelle utviklingsprogram og kan samordne faglig og økonomisk støtte til kommunene.

Begge målgruppene:

Resultatmål 5: Utnyttinga av virkemiddel til lokale utviklingstiltak er mer effektiv.

Vi kan se en svak tendens når vi ser på samla datamateriell for landet, at resultatene er best for målgruppa kommunene. Dette vil jo også være i tråd med sluttmaal for satsinga.

De resultatene vi får i denne typen analyse er svært avhengig av hvilke indikatorer man velger, hvilke kriterier man definerer for ulik skår for de ulike indikatorene, hvordan man vekter ulike indikatorer, og hvordan man vekter de ulike resultatmålene i forhold til hverandre.

Vi har ikke gjort noen slik vekting av målene, det er det heller ikke gjort fra departementets side ved oppstarten av satsinga. Alle resultatmålene, som for øvrig var definert før evalueringa ble satt i gang, framstår dermed som like viktige. Det kan man selvfølgelig stille spørsmål ved. Spiller det noen rolle om fylkeskommunene oppfattes som, eller blir bedre hvis man gjennom innsatsen oppnår at kommunene blir bedre? Kanskje ikke om man bare tar sluttmalet i betraktning, men det er et poeng i seg selv at fylkeskommunene blir gode for å sikre en langsiktig og vedvarende effekt av satsinga.

Valg av indikatorer er foretatt på bakgrunn av de betraktningene som ble gjort ved oppstarten av programmet og forberedelsene til startkartlegginga. Foruten den gang å tydeliggjøre de to perspektivene, fylkeskommune- og kommuneperspektivet, foretok vi en gjennomgang av egnede indikatorer knyttet opp mot de ulike resultatmålene. Utforming av spørsmål til kommunesurvey og interv-

juguide for telefonintervjuene med fylkeskontaktene ble gjort som en del av denne prosessen. Begge deler ble til slutt drøftet med både oppdragsgiver og referansegruppa.

Resultatene er altså påvirket av disse valgene. De vil likevel være godt egnet til å illustrere endringa mellom start og slutt.

7.3 Noen ytre forklaringsfaktorer

Endringene vi ser fra statuskartlegginga til sluttkartlegginga trenger ikke å ha noen sammenheng med LUK-satsinga. Det har skjedd mange politiske, økonomiske og organisatoriske reformer eller mindre endringer som, enkeltvis, samlet, eller sammen med LUK-satsinga, kan være med å forklare de endringene vi ser.

I det følgende omtaler vi kort noen av de viktigste driverne for mulige endringer i hvordan fylkeskommunene og kommunene jobber med lokal samfunnsutvikling. Disse vil i sin tur bidra til å kunne vurdere hvilken effekt selve LUK-satsinga har hatt, lære av det som er gjort og kunne gjøre tilrådinger om hva som vil være sentrale tiltak for å lykkes med lokal samfunnsutvikling framover.

PLANLEGGING

De nye lovpåleggene knyttet til planlegging utløser et mye større behov for samhandling mellom kommuner og mellom kommunene og fylkeskommunene, både fordi slik samhandling er pålagt, men også fordi det er nødvendig av kompetanse- og kapasitetshensyn, og fordi en del av plantemaene skal løse kommuneovergripende (regionale) tema.

Planstrategien skal redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging. Regionale planer kan gjelde for hele fylket, for deler av fylket, eller bestemte samfunnsoppgaver og tema. Flere fylker kan også samarbeide om problemstillinger på tvers av fylkesgrensene. Ved interkommunal plan samarbeider to eller flere kommuner på tvers av kommunegrensene.

Kommunene skal tilsvarende utarbeide og vedta en kommunal planstrategi, som inneholder en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov. Kommunen skal i arbeidet med kommunal planstrategi innhente synspunkter fra statlige og regionale organer og nabokommuner.

Samtidig er det bestemt at det hvert fjerde år skal utarbeides nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Disse skal peke framover på viktige utfordringer, og dermed uttrykke det Regjeringa mener det er viktig at fylkeskommunene og kommunene fokuserer på i planlegginga i den kommende perioden, for å bidra til gjennomføring av gjeldende nasjonal politikk.

FORVALTNINGSREFORM

Forvaltningsreforma som ble gjort gjeldende fra 1. januar 2010 innebar en gjennomgang av den regionale statlige forvaltninga og utløste ny ansvars- og oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene. Etter dette ble fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør tydeliggjort.

NY FOLKEHELSELOV

Den nye Folkehelseloven av 2012 skal bidra til en samfunnsutvikling som fremmer folkehelse, herunder utjevner sosiale helseforskjeller. Den gir kommuner, fylkeskommuner og statlige myndigheter ansvar i folkehelsearbeidet, og loven retter seg mot alle forvaltningsnivåer. Regelverket legger til rette for bedre samordning på tvers av forvaltningsnivåer og på tvers av sektorer. Statlige

helsemyndigheter og fylkeskommunene får en tydeligere rolle i å bistå kommunene. Loven bygger på, og er samordnet med Plan- og bygningsloven.

POLITISK FOKUS PÅ STEDSUTVIKLING OG ATTRAKTIVITET

Satsinga på attraktive lokalsamfunn har rot i stortingsmeldingene «Hjarte for heile landet» (St.meld. nr. 21 (2005-2006)) og «Lokal vekstkraft og framtidstru» (St. meld. nr. 25 (2008-2009)) og den siste stortingsmeldinga «Ta heile Norge i bruk» (Meld. St. 13 (2012-2013)), og har vært konkretisert i flere større nasjonale programmer, slik som «Bolyst» og «Småsamfunnssatsinga» og småkommuneprogrammet.

Opprettelsen av Distriktssenteret kan videre ses på som virkemiddel for å styrke attraktivitet i distriktene, gjennom å utvikle og formidle relevant kompetanse til aktører i distriktene.

KOMMUNEREFORM

Regjeringa har satt i gang et arbeid med en kommunereformprosess med følgende formål:

- ◆ Gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
- ◆ Helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- ◆ Bærekraftige og økonomisk robuste kommuner
- ◆ Styrke lokaldemokratiet og gi større kommuner flere oppgaver

Alle landets kommuner er invitert til å starte arbeid for å avklare om det er aktuelt å slå seg sammen med nabokommuner. Reformperioden varer fram til nasjonale vedtak er fattet, innen 1. januar 2018, men debatten om reformen kan ha skapt forventninger om at den skulle kunne utløse flere dialog- og samhandlingsinitiativ landet rundt, lenge før 2018.

7.4 Aktiviteter

7.4.1 LUK-aktiviteter og arbeidsmåter i fylkene

Etter en relativt inngående studie av de enkelte prosjekter og tiltak i alle de deltagende fylkene, har vi identifisert tre hovedarbeidsmåter, eller spor, som fylkene jobber etter:

- ◆ Plan- og prosesssporet
- ◆ Samordningsspolet
- ◆ Prosjektutviklingsspolet

Flere fylker følger flere enn ett av de ovenstående sporene. Det lar seg likevel gjøre å identifisere et hovedspor for de fleste fylkene. I forhold til vår evaluering vil det derfor være mulig, og også interessant, å se om det lar seg gjøre å se spor av ulike effekter som faller sammen med enkelte av de tre sporene. Vil for eksempel kommuner i fylker hvor LUK-satsinga i hovedsak har handlet om bedre samordning, rapportere bedre effekter enn kommuner i fylker hvor dette prosjektspolet har dominert?

Med et slikt blikk på materialet ser det ut til at fylkene selv har bidratt med å øke forventningene til nettopp det hovedsporet det har fulgt. Kommuner i fylker som har jobbet dedikert med samordning, er for eksempel minst like lite fornøyd med samordning og samhandling som andre, i noen grad til og med *mindre fornøyd*. Utsagnet «Samhandlingen og samarbeidet mellom kommunen og fylkeskommunen i forhold til utvikling av attraktive lokalsamfunn har et stort forbedringspotensial» får mer støtte i dag enn ved oppstart. Og kommuner som har vært i et fylke som nettopp har fulgt «samordningssporet», ser ut til å mene at fylket har mer forbedringspotensial på dette området, enn f.eks. kommuner som har vært i et «plan og prosessfylke».

I den påfølgende tabellen har vi gjort en endringsanalyse der vi har sortert fylkene etter ulike LUK-strategier. Vi kan ikke si noe klart og entydig om hvilke arbeidsmåter som har ført til hvilke resultater. En av grunnene til det kan selvsagt være at det ikke har vært så distinkt ulike arbeidsmåter, at flere fylker har fulgt flere «spor», eller at vi har tolket arbeidet i fylkene annerledes enn det faktisk har vært.

I sammenstillinga vi har gjort har vi prøvd å identifisere om det er forskjeller mellom disse gruppene (sporene) når det kommer til hvordan

- ♦ kommunene vurderer seg selv
- ♦ kommunene vurderer fylkeskommunen
- ♦ LUK-koordinatoren vurderer kommunene (resultatmål 1 og 2)
- ♦ LUK-koordinatoren vurderer fylkeskommunen (resultatmål 3 og 4)

Dataildene er for de første to punktene kommunesurveyen, for de to siste telefonintervjuene, supplert med sluttrapport fra fylkene til KMD. Noe mer detaljert er disse vist i *Tabell 23*.

Blant fylkene som vi har plassert i plan- og prosesskategorien ser vi at ingen av dem har gode resultater både i kommune- og fylkeskommunemålgruppa. Det synes som resultatene først og fremst har kommet ute i kommunene. Dette kan henge sammen med at kommunene har blitt bedre uten at de ser at dette henger sammen med fylkeskommunens innsats, eller at det er skapt forventninger som fylkeskommunene ikke greier å innfri.

Tabell 22. Endringsanalyse. Hovedmønstre i forskjellene mellom fylkene, sortert etter fylkenes ulike LUK-strategier. PP=plan og prosess, S=samordning, P=prosjektutvikling. Kilder: Se vedlegg 5.

	PP	PP	PP	PP	PP	PP	PP	S	S	S	S	S	P	P	P	P	P	P
Endringsanalyse	Akershus/Oslo	Aust-Agder	Rogaland	Sogn og Fjordane	Sør-Trøndelag	Nord-Trøndelag	Troms	Østfold	Hedmark	Hordaland	Møre og Romsdal	Nordland	Oppland	Buskerud	Vestfold	Telemark	Vest-Agder	Finnmark
Kommunenes egenvurdering. Snitt alle verdier.	-0,1	0,1	0,2	0,3	0,0	0,1	-0,2	-0,2	0,2	-0,2	0,4	-0,1	0,3	0,1	0,8	0,4	-0,1	0,6
Kommunenes vurdering av fylkeskommunene. Snitt alle verdier.	0,8	-0,3	0,0	0,0	0,3	-0,6	0,1	-0,4	-0,4	0,1	0,3	0,3	0,2	-0,1	0,3	-0,5	-0,2	-0,9
Totalvurdering	0,7	-0,2	0,2	0,3	0,3	-0,6	-0,1	-0,6	-0,2	-0,1	0,7	0,2	0,5	0,0	1,1	0,0	-0,3	-0,3
Kommuner som har blitt bedre og vurderer fylkeskommunen bedre											X		X		X			
Kommuner som har blitt bedre og vurderer fylkeskommunen dårligere		X	X	X	X	X			X					X		X		X
Kommuner som har blitt dårligere og vurderer fylkeskommunen bedre	X						X			X		X						
Kommuner som har blitt dårligere og vurderer fylkeskommunen dårligere								X									X	
LUK-koordinators vurdering av resultatmål 1 og 2																		
LUK-koordinators vurdering av resultatmål 3 og 4																		
Betydninga av LUK-bevilgning	26 %	8 %	8 %	2 %	3 %	3 %	2 %	14 %	2 %	3 %	2 %	1 %	2 %	7 %	27 %	3 %	7 %	2 %

Tabell 23. Kilder til endringsanalyse som viser hovedmønstre i forskjellene mellom kommunene.

Analysetema		Datakilde
1	Kommunenes egenvurdering. Snitt alle verdier.	Tabell 2 i Vedlegg 5: Fylkesvise resultater av sluttkartlegginga.
2	Kommunenes vurdering av fylkeskommunene. Snitt alle verdier.	Tabell 1 i Vedlegg 5: Fylkesvise resultater av sluttkartlegginga.
3	Totalvurdering	Sum av de to verdiene fra 1 og 2
4	Kommuner som har blitt bedre og vurderer fylkeskommunen bedre	De som har positivt resultat for 1 og 2
5	Kommuner som har blitt bedre, men vurderer fylkeskommunen dårligere	De som har positivt resultat for 1, og negativt eller nøytralt resultat for 2
6	Kommuner som har blitt dårligere og vurderer fylkeskommunen bedre	De som har negativt eller nøytralt resultat for 1 og positivt resultat for 2
7	Kommuner som har blitt dårligere og vurderer fylkeskommunen dårligere	De som har negativt resultat for 1 og 2
8	SUM LUK-kontaktens vurdering av resultatmål	Sum av LUK-kontaktens vurdering av resultatoppnåelse (5 mål) på telefonintervju. Verdi 3-5: Positiv. Verdi 1-2: Nøytral, verdi -5-0: Negativ (Se vedlegg 5)
9	LUK-strategi	Kategorisering gjort av forskerne PP= plan og prosess S= samordning P= prosjektutvikling
10	Betydninga av LUK-bevilgning (% av RU-midler)	Hvor stor andel LUK-bevilgninga utgjør i forhold til fylkets totale midler til regional utvikling

For å sjekke nærmere hvor langt vi kan tolke surveyen i retning av betydningen av ulike strategiske hovedspor, gjennomførte vi et fokusintervju med to kommunedeltakere fra hvert «spor». Intervjuet var innom mange temaer, men ett formål var å «sjekke» om det virker fornuftig å legge stor forklaringskraft i det «hovedsporet» som fylkeskommunene rundt om i landet har valgt. Intervjuet ga *ikke* sterk støtte til en slik arbeidshypotese. Sammenhengen virker ikke opplagt. Tvert om ga intervjuet støtte for en mer generell hypotese om at forventningene til fylkeskommunenes innsats som kompetent, samordnende og støttende (ikke minst økonomiske) utviklingsaktør har *økt* mer enn fylkene har greid å heve sine prestasjoner. Om det er LUK som har skapt de økte forventningene eller om dette mer skyldes generelle endringer i samfunnet, kan vi naturligvis ikke fastslå med sikkerhet. Vårt inntrykk fra evalueringsarbeidet er imidlertid at LUK både har bidratt til å løfte forventninger, og delvis bidratt til å oppfylle dem. Men at de et stykke på vei ser ut til å ha lyktes bedre med det første enn det siste. Bildet blir imidlertid mer nyansert dersom vi deler materialet inn på en annen måte, nemlig å skille mellom kommuner som har vært innenfor, og kommuner utenfor LUK-satsinga.

Ikke alle kommuner har vært koplet direkte på en fylkeskommunal LUK-satsing. Dette gjelder i særlig grad kommuner i fylker som har fulgt «prosjekthovedsporet». Dersom det hadde vært slik at det finnes et skarpt skille mellom «LUK-kommuner» og «ikke-LUK-kommuner», ville vi vært i nærheten av de før nevnte laboratorieforsøkens kontrollerte studiebetingelser. Kommuner utenfor LUK ville kunne fungert som en kontrollgruppe, og LUK-programmets effekter ville kunne avleses mye mer presist.

Dessverre er terrenget mer komplisert. For det første er det ikke alle «LUK-kommuner» som vet at de er det, og som derfor har svart benektende på det spørsmålet i surveyen. De blir derfor registrert i «kontrollgruppen» som ikke-LUK-kommuner. Grunnen til det er at det ikke har vært noe mål å merkevarebygge LUK. Fylker kan derfor ha gjennomført tiltak overfor kommunene innenfor sin LUK-satsing og med sine LUK-ressurser, uten at kommunene som har nytt godt av dette, er

klar over det. Det andre er at den innsatsen som fylket har lagt inn i LUK, og som derfor «krediteres» LUK-programmet i noen tilfeller ville blitt gjennomført likevel, eller i begrenset omfang. Det er bare slik at innsatsen nå har fått et nytt navn, og at det derfor registreres som «LUK-innsats» mens den samme innsatsen til en viss grad ble gitt også tidligere. Er innsatsen da et resultat av LUK? Kanskje kan LUK ha bidratt til fornyet interesse for og mer kunnskap om sammenhengen mellom innsats og mål, som kan gi mer langsiktige effekter. En stor del av tiltaka som er satt i verk ville imidlertid ikke blitt satt i verk uten LUK-programmet. Dette er beskrevet nærmere for hvert fylke i vedlegg 5.

Med de ovenstående betingelsene i mente, ser vi nå nærmere på svarene som foreligger fra kommunene, sortert etter om de selv oppfatter seg å være innenfor eller utenfor LUK.

To mønstre framtrer forholdsvis tydelig. Det første er at det er liten forskjell på «utenfor» og «innenfor» når det gjelder generelle spørsmål om planlegging og utvikling der søkelyset er *på kommunene selv*. Kommunene er, og har i hele perioden vært, generelt tilfredse med seg selv uavhengig om de oppfatter seg å være innenfor eller utenfor LUK. Når det gjelder spørsmål *om fylkeskommunene* er de som definerer seg som LUK-kommuner klart mer positive enn de øvrige. «LUK-kommuner» gir markant mer støtte enn «ikke-LUK-kommuner» til positive utsagn om fylkeskommunenes innsats på områder som samordning, handlingsarenaer, kompetanse og kapasitet. De gir tilsvarende mindre støtte til negative utsagn om fylkeskommunen. Dette bildet er så tydelig at det er grunn til å slå fast at kommuner som har vært omfattet direkte av LUK-programmet, og vet om det selv, vurderer sine fylkeskommuner overveiende mer positivt enn kommuner som identifiserer seg som utenfor.

I fokusgruppa avdekket vi også et annet fenomen. En av fokusgruppedeltakerne var så lite fornøyd med fylkeskommunen, som vi på forhånd hadde oppfattet som svært samordnet og kompetent, at det skapte en mistanke hos oss om det finnes en slags «fylkes-motvilje» mot «alt» hva fylkeskommunen foretar seg. I så fall må surveyenes resultater og evalueringas bruk av disse (delvis) tolkes inn i en slik ramme. Deltakeren var rekruttert etter tips fra LUK-kontakten i fylket. Det er grunn til å spørre hvilken holdning til fylkeskommunens innsats som ville preget andre deltakere, dersom vi hadde fått dem i så tett dialog som vi fikk her. Dette inntrykket supplerer vårt øvrige generelle inntrykk av at kommunedeltakerne var tilfreds og takknemlig for den hjelp de hadde fått fra «sine» fylker, med hensyn til penger, arenaer for læring og «push» i prosjektframdrift, på avgrensede områder. Noe generell heving av fylkeskommunens status som samordnende regional utvikler var det derimot vanskelig å få øye (øre) på.

7.4.2 Læringsarenaer

I travle hverdager er aktiviteter ofte styrt av rutiner – det virker mest effektivt. Men for å løse nye problemer må man kunne distansere seg fra handlinga og verbalisere kunnskapen. På læringsarenaene, hvor siktemålet har vært å utvikle praksis, har refleksjon vært et nøkkelbegrep. Hensikten har vært å stille essensielle spørsmål ved fylkenes ulik praksis, ofte uten at det ble gitt noen umiddelbare svar, for å bidra til læring, framfor kopiering eller reproduksjon av hverandres praksis.

De årlige nasjonale LUK-samlingene på Gardermoen i oktober og de fire landsdelssamlingene som er gjennomført etter felles lest, hvert vårhalvår i landsdelene sør, vest, øst og nord, har vært et virkemiddel i LUK-satsinga fra departementets side, men også en viktig del av følgeevalueringa.

Arenaene har vært godt besøkt av den viktigste målgruppen som var fylkenes LUK-kontakter. Det har også vært en forutsetning for LUK-bevilgningene fra departementet at LUK-koordinatorene deltok på samlingene. Likevel har vi sett at et par fylker har hatt lav deltakelse. Det er ikke utenkelig at det også kan virke inn på resultatene de oppnår. Enten fordi LUK-arbeidet ikke har vært høyt nok prioritert i fylket til at koordinatoren har sett seg tid til å reise, eller som en konsekvens av at manglende deltaking har gitt mindre læring fra andre fylker til å bringe inn i eget arbeid. Her kan man ikke annet en gjette.

For å styrke forankring og legitimitet av arbeidet i fylkene ble det også for hver samling presisert at LUK-kontaktenes foresatte/linjeledere var ønsket med. Dette har bare i noen grad blitt fulgt opp

fra fylkene. Noe over halvparten av LUK-kontaktene har hatt med seg linjeleder på en eller flere av samlingene. Bare ett fylke (Sogn og Fjordane) har gjennomgående fulgt anmodninga.

Vi tror dette kan avleses også på resultatsida av programmet. En hensikt med programmet, tvers gjennom de fem mer presise målsettingene, var å implementere en bevissthet og et fokus på lokal samfunnsutvikling som gjennomgripende fagfelt i fylkene. Det er naturlig å forvente at programmet evne til å overleve i fylkeskommunenes store mengde arbeidsoppgaver, etter programslett, vil henge sammen med den forankring og legitimitet programmet har oppnådd i de ulike fylkeshusene underveis.

Departementet har gjennomført en evaluering av deltakernes tilfredshet etter hver samling, og disse har gjennomgående fått gode skår, både når det gjelder innhold, kvalitet på presentasjoner og prosessledelse, samt læringsutbytte. Dette bekreftes også gjennom telefonintervjuene av LUK-kontaktene ved programmets slutt. Informantene har gjennom intervjuene uoppfordret trukket fram disse samlingene som viktige læringsarenaer for deres lokale samfunnsutviklingsarbeid. Også den siste nasjonale LUK-samlinga, hvor foreløpige resultater fra sluttkartlegginga ble drøftet med deltakerne ble programmets læringsarenaer trukket fram som verdifulle, og noe å bygge videre på.

Her ble det pekt på at læringsarenaene hadde gitt nyttig faglig input, som fulgte en rød tråd fra oppstart til slutt. Videre ble muligheten disse arenaene ga for å treffe kollegaer og utveksle erfaringer framhevet som viktig, men det ble også pekt på at det var utfordrende at de ulike fylkene jobbet så ulikt, både når det gjelder tema og innfallsvinkler. Noen tok også opp spørsmålet om samlingene burde vært organisert etter tema heller enn geografisk inndeling. Her er det imidlertid også flere som etter hvert så verdien av ikke å samle fylkene etter tema, fordi man da evnet å løfte opp mer gjennomgripende tema, som for eksempel samordning og samhandling. Kombinasjonen av regionale og nasjonale samlinger framheves som positivt, fordi de nasjonale kunne ha mer overgripende tema, mens de regionale ga mulighet for å gå mer i dybden. Sett i etttert er det mulig at de regionale samlingene kunne hatt en enda klarere tematisk profil, og muligens vært sammensatt med ulike deltakere fra år til år. Den kontinuiteten vi intenderte å oppnå ved å ha regionale samlinger med de samme deltakerne år for år ble likevel bare delvis oppnådd, fordi det varierte veldig fra år til år hvem som deltok fra de ulike regionene.

En lang rekke temaer har vært tatt opp. Felles for dem alle er at de har vært valgt ut og formidlet med siktemål om at kunnskapen skulle være praktisk, anvendbar, og i mange tilfeller ble den formidlet og testet ut i løpet av samlingene som «verktøy» for lokal samfunnsutvikling. En egen bruker-gruppe (den såkalte ressursgruppa) med fire fylkeskommunale LUK-kontakter har vært benyttet aktivt som samtaleparter og som idetilfang, for at læringsarenaen skulle kunne treffe praksisfeltets behov så godt som mulig. Ressursgruppas bidrag var viktig, og en modell å bygge videre på for senere læringsarenaer i tilsvarende program.

De fleste fylkene peker på at behovet for denne typen læringsarenaer vil være tilstede også etter LUK. Men kanskje det ikke er nødvendig å knytte særskilte læringsarenaer til særskilte program og satsinger, men prøve å se satsingene innenfor regional utvikling mer i sammenheng. Kanskje man kan tenke seg framtidige nasjonale strukturerte læringsarenaer knyttet til nettverkssamlingene for regional planlegging, eller andre dialogarenaer om lokal samfunnsutvikling?

Som vi pekte på i kapittel 4 ble de verktøyene som ble introdusert i LUK lite tatt i bruk. Dersom vårt inntrykk er rett, tror vi det i så fall skyldes at deltakerne arbeider mer med bevisstgjøring og modning av generell kunnskap om lokal samfunnsutvikling, enn å plukke med seg kunnskapsverktøy for så å benytte dette mer instrumentelt. Det synes som om det foreligger en vanlig holdning blant deltakerne om at «mitt» fylke, «min» måte å arbeide på, og «mine» kommuner er så særegne at det krever en helt særskilt tilpasset arbeidsmåte hos oss. Og kanskje har de rett i det! Denne evalueringa gir ikke grunnlag til verken å støtte eller motsi en slik holdning. En lærdom vi i tilfelle kan trekke ut av dette, er at det i norsk samfunnsutvikling er svært vanskelig, og derfor kanskje grunn til å fraråde, å forsøke å «gi» fylker og kommuner kunnskap og redskaper ovenfra. Mye tyder på at slikt må utvikles nedenfra. Men det visste vi jo alle fra før?

Når vi ser på LUK-kontaktens oppfatning av hva som er viktig for å spille kommunene gode (telefonintervjuet i 2013; se kapittel 4.1.3) støtter også det opp under behovet for å lokalt tilpassede verktøy som kan hjelpe til å omsette den generelle kunnskapen til aktiv handling.

Når dette er sagt, er det etter våre vurderinger, ingen grunn til å underkjenne læringsarenaenes verdi. Hvis vi ser bort fra deltakernes ganske uartikulerte uvilje mot å overta kunnskap fra andre for så å sette den ut i livet, så har læringsarenaene i overveiende grad fått gode skussmål fra deltakerne. Våre samtaler med deltakerne, på arenaene og i telefonintervju, viser at det i stor skala har foregått læring på tvers. Deltakerne har møtt hverandre regelmessig, kontakt er etablert og læring og inspirasjon har flytt relativt fritt mellom dem. Sterk bevissthet og høy kompetanse om lokal- og samfunnsutviklingas kompleksitet er utviklet. Våre kommentarer ovenfor etterlater imidlertid et spørsmål om kompetansen, kontaktene og bevisstheten som er vunnet, er blitt en del av fylkeskommunenes humankapital, eller om den er begrenset til enkeltpersoners intellektuelle kapital?

Et antall fylker har selv, innenfor sin LUK-satsing, etablert lærings- og inspirasjonsarenaer. De fleste fylkene har i større eller mindre grad laget nye arenaer, men det virker som om noen har arbeidet særlig systematisk med dette. De tre vestlandsfylkene Hordaland, Sogn og Fjordane, og Møre og Romsdal bør kunne trekkes fram. De tre fylkenes lærings- og dialogarenaer er imidlertid utviklet hver for seg. Det er ikke tilfelle rundt Oslofjorden hvor Vestfold, Buskerud og Østfold fylkeskommuner i fellesskap har etablert et tilbud i prosessledelse for seg selv og sine kommuner. Høyskolestudiet i samfunnsplanlegging i Trøndelag er et annet eksempel på hvordan behovet for å bygge kompetanse og få til læring mellom sentrale aktører er tatt på alvor, og senere evaluert som gode tiltak.

Samlet vurdert, ser det altså ut som om utvikling av kompetanse i læringsarenaene, inspirasjon/motivasjon og nettverksbygging både innad i fylkene og mellom personer og miljøer i fylkene, har vært et sentralt resultatfelt for satsinga, og at denne aktiviteten har vært viktig for å kunne oppnå resultater såpass raskt. Likevel vil vi nok erkjenne, som det også går fram av de fylkesvise drøftingene, at læringsarenaene må rettes mot flertallet av kommuner dersom de skal ha noen effekt på fylkesnivå, og at kompetansetiltak i planarbeid kanskje ikke viser resultater ute i kommunene før læringa er tatt i bruk i reelt planarbeid.

I tillegg til denne læringa som har foregått i organiserte og tilrettelagte læringsarenaer av ulike former, skal vi selvsagt ikke hoppe bukk over den læringa som har foregått som følge av alle aktivitetene og den løpende evalueringa av disse ute i fylkene, i kommunene og i samhandlinga mellom kommunene og fylkene mellom samlingene. Denne læringa går fram av den fylkesvise drøftinga, og blir på sett og vis oppsummert i den drøftinga vi gjør av spor vi kan finne i de ulike fylkesvise satsingene.

7.4.3 Kontakten mellom fylkene og KMD og Distriktssenteret

Kommunal- og moderniseringsdepartementets rolle

LUK-programmet har fra KMDs side hatt en tydelig intensjon om å gi rom for lokal tilpasning. Departementet har måttet omstille sin egen måte å jobbe med fylkeskommunene på, noe som ble tydelig allerede ved etableringa av programmet, der fylkeskommunene, andre departementer og kommunene ble invitert med i et breit partnerskap for å utvikle innholdet. På den ene siden var dette nødvendig for å sikre engasjement og eierskap til enda en ny nasjonal satsing. På den andre siden ble dette krevende, både for departementet og fylkene.

Våre respondenter berømmer i hovedsak KMDs rolle i programgjennomføringa. Både det forholdet at det har vært gitt stort handlingsrom for fylkene til selv å definere sin satsing, og departementets tilgjengelighet i form av deltakelse på samlinger og kontakt/korrespondanse underveis, trekkes fram. Departementets prosjektleder har også ved flere anledninger reist ut til fylker som har hatt behov for avklaring og veiledning. Dette har tegnet et bilde av en aktiv prosjekt/program-eier, som har involvert seg på et langt mer omfattende plan enn kun å utbetale tilskudd og kreve rapport.

Vi ser nå ved slutten at flere av de fylkene som slet innledningsvis, særlig med fortøyning i ledelse, og dermed med å få etablert samhandling og samordning som arbeidsform, til dels har fått vel så

gode resultater som de øvrige. Vi vil særlig trekke fram Troms og Rogaland som eksempel på fylker som strevde med å komme i gang, men som etter å ha fått til den nødvendige fortøyinga i ledelsen har jobbet godt og systematisk med utgangspunkt i egne utfordringer.

Til tross for at det er en unison oppfatning blant fylkene om at departementets tydelige holdning og forventning til at fylkene selv skulle definere sine satsinger har vært svært positiv og et uttrykk for at departementet tar fylkene på alvor, kan vi spore at ikke alle fylker har greid å ta lærdom av dette og overføre det til sin måte å jobbe med kommunene på. Spriket mellom fylkenes og kommunenes oppfatning av fylkeskommunen kan indikere dette. Men også det at enkelte fylker ikke har maktet å få til resultater i kommunene (for eksempel Hordaland).

Det er også grunnlag for å spørre seg om dette nedenfra-opp-perspektivet som departementet la til grunn har gitt fylkene for frie tøyler i den forstand at de har gjort prioriteringer som ikke har gitt resultater. Når effektene av det som blir satt i verk ikke vises så raskt (ting tar tid, sier de i Troms), blir det også liten mulighet for å korrigere innsatsen underveis.

På den andre side har vi erfaringer, for eksempel uttrykt gjennom informanten fra Sogn og Fjordane: «Med LUK har vi fått muligheten til *Fingerspitzengefühl* (utøve eget skjønn, egen kompetanse, og egen kreativitet). Vi har hatt muligheten til å utvikle vår egen rolle og våre egne arbeidsmåter.» Dette krever også at fylkene har kompetanse til å forvalte dette skjønnnet og dette ansvaret.

Etableringa av følgeevalueringa med de til sammen 21 læringsarenaene har vært avgjørende for å møte disse utfordringene ved at læringa som er utviklet løpende har kunnet implementeres i aktivitetene og prosjektene ute i fylkene. Dette vil også tale for at LUK-satsinga avløses av en ny satsing hvor læringa fra LUK blir lagt som føring for nye prioriteringer.

Distriktssenterets rolle

Vi har ingen empiri å støtte oss til for å kunne si noe om at kontakten med Distriktssenteret har påvirket satsingas måloppnåelse. Det digitale læringsrommet som ble etablert har knapt vært i bruk, og det gjenstår å se om de fem filmene med gode råd om samhandling og samordning vil få utstrakt bruk. Distriktssenterets bidrag på læringsarenaene har vært marginale, men flere fylker rapporterer om god kontakt om lokal samfunnsutvikling generelt med sine regionale representanter.

7.5 Fylkesvis gjennomgang og drøfting av aktiviteter, utløsende mekanismer og resultater

Det har, som før omtalt, i hele innretninga og gjennomføringa av LUK-programmet vært et sentralt poeng for KMD at fylkene selv skulle innrette ressursene på den måten fylket, eventuelt i samråd med kommunene, oppfattet som best i forhold til å møte fylkets egne utfordringer. Det har ikke vært stilt krav eller lagt føringer for fylkene om at midlene skulle brukes i noen spesiell form for «LUK-strategi». Utover programmets fem målsettinger, som fylkene årlig har rapportert på, har det altså vært opp til fylkene å gi LUK-satsinga sitt eget innhold. Denne innretninga av LUK-satsinga, som skiller den fra ulike tidligere tilsvarende satsinger, er drøftet noe mer i kapittel 7.6.5.

Prosjektbeskrivelsene/søknadene fra fylkene viser derfor, ikke overraskende, stor variasjon. Det er tilsynelatende store forskjeller mellom å bygge et ressurscenter for byggeskikk i Vest-Agder og å utvikle nettportal og «tur-app» for å øke tilgjengeligheten for aktiviteter i Valdres (Oppland), eller å etablere høyskolestudium i samfunnsplanlegging og prosessledelseskurs for kommunene.

Resultatene varierer også mye mellom fylkene, slik vi har sett i kapittel 4, 5 og 6. Som vi har omtalt i metodekapittelet har vi ikke tilstrekkelig empirisk grunnlag til å kunne sammenligne fylkene i den forstand at vi til slutt kan si om den ene aktiviteten eller mekanismen virker bedre enn den

andre i forhold til resultatmålene, eller aggregere resultatene fra fylkene opp til et nasjonalt nivå. Vi kan likevel til en viss grad rangere dem i forhold til hverandre (se metodekapittelet).

Det samme var situasjonen ved startkartlegginga.

Vi har likevel valgt å presentere noen endringsanalyser for å forsøke å tegne noen mønstre, og drøfte resultatene vi ser i forhold til aktiviteter og mulige utløsende mekanismer, for å kunne nyansere noen av de mer overordnede konklusjonene.

Sammenstillinga i *Tabell 24* viser at det er tre fylker hvor kommunene vurderer at de selv har fått bedre kapasitet og kompetanse, og samtidig vurderer at fylkeskommunen har forbedret seg. I to av disse fylkene gir også LUK-koordinatoren samlet positiv vurdering av måloppnåelse for sat-singa resultatmål, men i ett av disse fylkene er denne vurderinga nøytral. De tre fylkene er Vest-fold, Oppland og Møre og Romsdal.

Kommunene i åtte fylker vurderer egen kapasitet og kompetanse til å ha blitt bedre, men er mind-re fornøyde med fylkeskommunen. Av de elleve fylkene hvor kommunene vurderer at egen kapasitet og kompetanse er blitt styrket er det fem fylker hvor fylkeskommunen vurderer at det ikke har vært framgang. Slik sett kan vi si at vi har fått positive resultater ute i kommunene i seks av 18 fylker.

Tabell 24. Endringsanalyse. Hovedmønstre i forskjellene mellom fylkene. Kilder: Se vedlegg 5.

Endringsanalyse	Østfold	Akershus	Hedmark	Oppland	Buskerud	Vestfold	Telemark	Aust-Agder	Vest-Agder	Rogaland	Hordaland	Sogn og Fjordane	Møre og Romsdal	Sør-Trøndelag	Nord-Trøndelag	Nordland	Troms	Finmark
Kommunenes egenvurde-ring. Snitt alle verdier.	-0,2	-0,1	0,2	0,3	0,1	0,8	0,4	0,1	-0,1	0,2	-0,2	0,3	0,4	0,0	0,1	-0,1	-0,2	0,6
Kommunenes vurdering av fylkeskommunene. Snitt alle verdier.	-0,4	0,8	-0,4	0,2	-0,1	0,3	-0,5	-0,3	-0,2	0,0	0,1	0,0	0,3	0,3	-0,6	0,3	0,1	-0,9
Totalvurdering	-0,6	0,7	-0,2	0,5	0,0	1,1	0,0	-0,2	-0,3	0,2	-0,1	0,3	0,7	0,3	-0,6	0,2	-0,1	-0,3
Kommuner som har blitt bedre og vurderer fylkes-kommunen bedre				X		X							X					
Kommuner som har blitt bedre og vurderer fylkes-kommunen dårligere			X		X		X	X		X		X		X	X			X
Kommuner som har blitt dårligere og vurderer fylkes-kommunen bedre		x									x					x	x	
Kommuner som har blitt dårligere og vurderer fylkes-kommunen dårligere	x								x									
SUM LUK-kontaktens vur-dering av resultatmål	3	2	3	1	-1	5	0	3	1	0	2	0	3	4	2	1	3	
LUK-strategi	S	PP	S	P	P	P	P	PP	P	PP	S	PP	S	PP	PP	S	PP	P
Betydninga av LUK-bevilgning (% av RU-midler)	14 %	26 %	2 %	2 %	7 %	27 %	3 %	8 %	7 %	8 %	3 %	2 %	2 %	3 %	3 %	1 %	2 %	2 %

Kilder til endringsanalyse som viser hovedmønstre i forskjellene mellom kommunene går fram av tabellen som følger.

Tabell 25. Kilder til endringsanalyse som viser hovedmønstre i forskjellene mellom kommunene.

Analysetema		Datkilde
1	Kommunenes egenvurdering. Snitt alle verdier.	Tabell 2 i Vedlegg 5: Fylkesvise resultater av sluttkartlegginga.
2	Kommunenes vurdering av fylkeskommunene. Snitt alle verdier.	Tabell 1 i Vedlegg 5: Fylkesvise resultater av sluttkartlegginga.
3	Totalvurdering	Sum av de to verdiene fra 1 og 2
4	Kommuner som har blitt bedre og vurderer fylkeskommunen bedre	De som har positivt resultat for 1 og 2
5	Kommuner som har blitt bedre, men vurderer fylkeskommunen dårligere	De som har positivt resultat for 1, og negativt eller nøytralt resultat for 2
6	Kommuner som har blitt dårligere og vurderer fylkeskommunen bedre	De som har negativt eller nøytralt resultat for 1 og positivt resultat for 2
7	Kommuner som har blitt dårligere og vurderer fylkeskommunen dårligere	De som har negativt resultat for 1 og 2
8	SUM LUK-kontaktens vurdering av resultatmål	Sum av LUK-kontaktens vurdering av resultatoppnåelse (5 mål) på telefonintervju. Verdi 3-5: Positiv. Verdi 1-2: Nøytral, verdi -5-0: Negativ (Se vedlegg 5)
9	LUK-strategi	Kategorisering gjort av forskerne PP= plan og prosess S= samordning P= prosjektutvikling
10	Betydninga av LUK-bevilgning (% av RU-midler)	Hvor stor andel LUK-bevilgninga utgjør i forhold til fylkets totale midler til regional utvikling

Hvis vi går tilbake til presentasjonen av resultater fra sluttkartlegginga og ser på hvordan kommunene vurderer fylkeskommunen (Kapittel Feil! Fant ikke referanse kilden.), kan vi studere om kommunenes oppfatning av ulike egenskaper ved fylkeskommunen har beveget seg mellom oppstart og avslutning. Det er små bevegelser i svarene, men de viser at kommunene i overveiende grad er blitt *mindre fornøyd* med fylkenes innsats og kompetanse på lokalsamfunnsutviklingsområde i løpet av perioden.

På spørsmål om «Fylkeskommunen er viktig bidragsyter i arbeidet med utvikling av attraktive lokalsamfunn i kommunene», svarer flere kommuner i dag enn for fem år siden (samlet ned 0,3 poeng), at det er fylkeskommunene ikke.

Det er naturligvis ikke slik at LUK-programmet har gjort fylkene dårligere.

For det første er det viktig å understreke at svarene ikke dokumenterer at fylkene har blitt dårligere. De er i stedet uttrykk for at kommunene *vurderer* fylkene som svakere. Dersom det likevel er slik at fylkene faktisk skulle prestere svakere på så mange variabler som vi her har stilt spørsmål til kommunene om, så er det fortsatt ikke slik at LUK-programmet kan eller bør tilskrives dette.

For det andre: Det har foregått en lang rekke andre ting i samfunnet med relevans for dette feltet, som kan ha preget situasjonen (se mer utfyllende i kapittel 0). En ny Plan- og bygningslov, ny Lov om Folkehelse, samordningsreformen på kommunehelseområdet, og et generelt økt fokus på attraktivitet, krav om inkludering av arbeidsinnvandrere og økt urbanisering, kan ha vært forhold som presser fylkeskommunene på både kompetanse og kapasitet, langt sterkere enn tilfelle var for bare fem år siden. Det kan derfor tenkes at det i løpet av perioden simpelthen er blitt mer krevende å være fylkeskommunene. Det siste året har også midlene til regional utvikling blitt redusert, og

vi har fått en dreining av fokus fra utvikling av attraktive lokalsamfunn til mer verdiskaping i næringslivet.

Det tredje forholdet vi vil peke på, som henger sammen med både med kompleksiteten vi nettopp beskrev, generelt – men som også kan være påvirket av LUK-satsinga spesielt, er forventningsøking. Opplevelsen av kvalitet vil alltid være sterkt preget av hvilke forventninger man har. Dersom det er slik at forventningene til fylkeskommunene som aktive og kompetente utviklingsaktører har økt i perioden, så kan det gi forklaring til hvorfor kommunene på en del områder opplever fylkene som svakere i dag enn i 2010.

I den følgende drøftinga for hvert fylke tar vi opp igjen og bygger videre på evalueringas problemstilling:

Hva kjennetegner de aktivitetene som har vært gjennomført, hvilke resultater er oppnådd og hvilken sammenheng kan det være mellom aktiviteter og resultater. Kan vi finne spor av utløsende mekanismer?

I drøftinga av hvilke målgrupper og resultatmål empirien indikerer at innsatsen i de ulike fylkene har virket på har vi basert oss på en forståelse, slik det også går fram av programteorien innledningsvis, at de ulike resultatmålene i hovedsak retter seg mot ulike målgrupper:

Målgruppe kommunene:

Resultatmål 1: Flere kommuner er sterke utviklingsaktører og arbeider kontinuerlig med å bygge opp attraktive lokalsamfunn.

Resultatmål 2: Initiativ fra innbyggere, bedrifter, entreprenører, ildsjeler og frivillige organisasjoner er godt integrerte i utviklingsarbeidet.

Målgruppe fylkeskommunene:

Resultatmål 3: Fylkeskommunene har bedre kapasitet og kompetanse til å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling i kommunene.

Resultatmål 4: Fylkeskommunene har oversikt over aktuelle utviklingsprogram og kan samordne faglig og økonomisk støtte til kommunene.

Begge målgruppene:

Resultatmål 5: Utnyttinga av virkemiddel til lokale utviklingstiltak er mer effektiv.

Konsekvensene av at departementet har gitt fylkene så pass frie tøyler til selv å definere innhold og innretning i de ulike fylkesvise satsingene er også at de kanskje har hatt ulikt fokus på de ulike resultatmålene. Det har ikke vært like viktig for alle fylkene å skåre like bra på alle resultatmålene. Det har heller ikke vært gitt klare føringer fra departementets side om hvordan fylkene skulle forholde seg til en slik ulik vektlegging av resultatmålene.

7.5.1 Aktiviteter, resultater og mekanismer i fylkene



ØSTFOLD

AKTIVITETER

Østfold fylkeskommunes LUK-satsing har hatt som hovedmål å styrke utviklingskapasiteten og -kompetansen i fylkeskommunen og i kommunene for å utvikle attraktive lokalsamfunn. Fylkeskommunen har i løpet av LUK-perioden iverksatt flere prosjekter for å imøtekomme kommunenes behov for utviklingskompetanse ved å sette i verk utviklingsprosjekter, først og fremst i de mindre kommunene. Samtidig har de også hatt en innsats for å styrke og samordne fylkeskommunens oppfølging av kommunene, med fokus på videreutvikling av planforum, kurs i prosessledelse, samt innsats gjennom regional ressursgruppe for lokal samfunnsutvikling.

RESULTATER

De kommunene i Østfold som har svart på spørreundersøkelsen er mindre fornøyde, både med seg selv og med fylkeskommunen etter at LUK-satsinga er gjennomført. Sammen med Nord-Trøndelag er de det fylket hvor denne tilbakegangen er størst, når vi slår skår for alle spørsmål i surveyen sammen.

LUK-koordinatoren og rapporteringa fra prosjektet til KMD viser imidlertid et annet syn på situasjonen.

Innsatsen i Østfold har gitt best resultater når det gjelder å få utnyttinga av virkemidler til lokale utviklingstiltak til å bli mer effektiv (resultatmål 5).

Det er resultatmålene knyttet til fylkeskommunen som målgruppe som er dårligst for Østfold, også sammenliknet med andre fylker (særlig resultatmål 3, men også resultatmål 4).

For kommunen som målgruppe kan vi se følgende: Sammenliknet med de øvrige fylkene kan vi se at resultatmålet knyttet til å ivareta initiativ fra lokale aktører i utviklingsarbeidet gir noe bedre utslag enn målet om at flere kommuner er blitt sterke utviklingsaktører.

MULIGE SAMMENHENGER MELLOM AKTIVITETER OG RESULTATER (SPOR AV MEKANISMER)

Det er vanskelig å forklare det disse dataene for Østfold viser. Det er tydelig sprik mellom hvordan fylkesnivået og kommunenivået vurderer situasjonen, og kanskje er det et poeng å dvele ved. Fylkeskommunen har som følge av LUK-satsinga satt i gang en rekke tiltak for å styrke samordning, samhandling og kompetanse; med formål å gjøre kommunene bedre. Alle disse burde kunne virke og gi resultater. Fylkeskommunen er også godt fornøyd med både sin egen og kommunenes innsats. Hvorfor ser ikke kommunene dette? Det kan henge sammen med hvilke kommuner som har svart på surveyen på de to tidspunktene, eller med andre ikke-LUK-relaterte hendelser i samme periode, som har forstyrret oppfatningen. Eller det kan rett og slett hende at her har fylkeskommunen bygd opp så mange og høye forventninger at kommunene har blitt skuffet.

I Østfold har LUK-midlene utgjort om lag 14 % av de regionale utviklingsmidlene (3. høyeste nivå av fylkene). Vi kan anta, også med støtte i både rapportering fra fylkeskommunen og telefonintervjuet med LUK-kontakten, at midlene faktisk har utgjort en forskjell og muliggjort igangsetting av prosjekter som, eller enten ikke ville blitt gjennomført, eventuelt gjennomført senere og i mer begrenset omfang. Dette betyr at det vil bli mer krevende å sette i gang slike prosjekter framover.



AKERSHUS

AKTIVITETER

Akershus har ikke sett på LUK som et prosjekt, men som en styrking av arbeid de likevel gjør. De har derfor verken hatt egne LUK-prosjekter i kommunene eller egne LUK-samlinger (bortsett fra en samling med kommunene ved oppstart), men har deltatt på de arenaer som allerede eksisterer, slik som regionale nettverk, planforum og byforum.

Det er utviklet en ny digital statistikkbank for å gi kommunene et bedre kunnskaps- og analysegrunnlag for planlegging, og kommunene er kurset for å kunne forstå og bruke dataene godt.

RESULTATER

Kommunene i Akershus er mer fornøyde med endringene som har skjedd på fylkeskommunalt nivå enn i egen kommune. Når det gjelder endringer i kommunenes oppfatning av fylkeskommunen er resultatene best blant samtlige fylker (opp 0,8 poeng), viss vi støtter oss til kommunesurveyen og ser alle spørsmålene under ett.

Akershus har med andre ord gode resultater særlig i forhold til fylkeskommunen som målgruppe.

Resultatmål 4 (Fylkeskommunene har oversikt over aktuelle utviklingsprogram og kan samordne faglig og økonomisk støtte til kommunene) er tydeligst, men også resultatmål 3 har god skår for de kommunene i Akershus som har svart.

Også resultatmålet knyttet til utnyttinga av virkemidler til lokale utviklingstiltak vurderes bra.

Resultatene viser mindre utslag for de målene som er knyttet opp mot kommunene som målgruppe, både når vi ser på fylkeskommunens vurdering og når vi ser på kommunenes egen vurdering.

Det er forventet ut ifra satsinga de har gjort, at lokale initiativ ikke er særlig godt integrert i utviklingsarbeidet. Men man kunne forventet bedre utslag for resultatmål 1, fordi intensjonen med en del av aktivitetene var å gjøre kommunene bedre (f.eks. statistikkbanken).

I Akershus kan vi forenklet si at resultatene har kommet i fylkeskommunen, men ikke i kommunene, slik intensjonen med programmet var.

MULIGE SAMMENHENGER MELLOM AKTIVITETER OG RESULTATER (SPOR AV MEKANISMER)

I Akershus kan det altså se ut som den klare styrkinga av fylkeskommunens innsats mot arbeid de likevel skal gjøre har styrket rollen som regional utviklingsaktør. De har vært tydeligere tilstede overfor kommunene på fora som kommunene oppfatter som viktige, og gjennom den tydelige satsinga på å bygge opp statistikkbanken har de styrket egen kompetanse. De oppfattes også sannsynligvis som mer kompetente fordi de kan forankre sin veiledning overfor kommunene i regionalt tilpasset faktagrunnlag og analysemateriell.

Vi burde kanskje forventet at dette også skulle ført til at kommunene hadde fått styrket sin oppfatning av egen kapasitet og kompetanse tilsvarende. Det ville også gitt bedre måloppnåelse, etter som resultatene av LUK skulle komme ute i kommunene. Når det ikke er tilfelle, her skårer Akershus som landsgjennomsnittet, kan det henge sammen med at implementeringa ute i kommune ikke er kommet langt nok, for eksempel fordi de ikke har hatt tilstrekkelig bruk for data og analyseverktøy enda. Fra høsten 2015 skal kommunene i gang med nye runder med planstrategiarbeid, og vi kan forvente at de da både vil se nytten av nye verktøy, og også oppleve at de bidrar til å øke egen kapasitet og kompetanse. En annen dimensjon som kan tenkes å påvirke kommunenes oppfatning av egen kapasitet og kompetanse er at det er skapt store forventninger om at de nye verktøyene skal utløse store endringer, og at kommunene ikke har tatt inn over seg at det fak-

tisk også krever at de må ta de i bruk, og at aktiv bruk og innsats er en forutsetning for å bygge kompetanse og kapasitet.

I etterkant av LUK bør det derfor være en prioritert oppgave å gi kommunene videre opplæring i de nye verktøyene og derigjennom styrke det langsiktige planarbeidet som grunnlag for lokal samfunnsutvikling.

Gjennom systematisk deltaking på ulike fora i fylket har fylkeskommunen oppnådd styrket intern samordning, som har gitt resultater i forhold til ekstern samhandling, både med kommunene og andre sentrale regionale aktører.

Akershus er også et fylke hvor LUK-midlene virkelig har utgjort en forskjell (26%).

Ei utfordring for Akershus framover vil muligens være de økonomiske virkemidlene som skal til for å gi slike løft som de nå har hatt. Likevel vil vi tro at den investeringa de nå har gjort i langsiktige verktøy og samhandlingsarenaer vil gi effekter en god stund framover, så sant de holdes ved like.



HEDMARK

AKTIVITETER

Hedmark fylkeskommunes LUK-satsing har hatt som hovedmål å skape attraktive lokalsamfunn og nærmiljøer som i sin tur skaper identitet, bo-, utdannings- og etableringslyst. Attraktivitet er også ett av fire hovedutviklingsområder i regional planstrategi. Delmål har vært å utvikle kommunenes kompetanse gjennom å implementere erfaringer og arbeidsmetoder fra LUK i kommunenes eget plan- og utviklingsarbeid.

Det har vært gjennomført en rekke utviklingsprosjekter, både i enkeltkommuner og kommuneovergripende, samtidig som fylkeskommunen har hatt sterk fokus på samordning og samhandling både for å kunne få til utvikling knyttet til de enkelte prosjektene og for å kunne få til læring og samordning mellom utviklingsprosjektene og planarbeidet.

RESULTATER

I Hedmark er kommunene mer fornøyd med seg selv enn de er med utviklinga i fylkeskommunen. Mens det er et stykke på veg er motsatt oppfatning i fylkeskommunen.

I Hedmark ser vi særlig resultater i forhold til kommunene som målgruppe:

Sammenliknet med de andre fylkene ligger fylket midt på treet i spørsmålet om flere kommuner er sterke utviklingsaktører og arbeider kontinuerlig med å bygge opp attraktive lokalsamfunn, på samme måten er utviklinga i om initiativ fra lokale aktører blir integrert i utviklingsarbeidet.

Mindre tydelige er resultatene i forhold til de to delmålene som retter seg mot fylkeskommunen som målgruppe (nr. 3 og 4).

Dårligst skår får Hedmark for resultatmål 5.

MULIGE SAMMENHENGER MELLOM AKTIVITETER OG RESULTATER (SPOR AV MEKANISMER)

Det kan altså se ut som at den innsatsen fylkeskommunen har rettet mot kommunene de siste årene har gitt resultater i den forstand at kommunene i større grad oppgir at de har bedre kapasitet og kompetanse enn før. Det kan i så fall virke som de ikke ser at fylkeskommunen har spilt noen rolle i denne utviklinga, ettersom de er mindre fornøyd med fylkeskommunene etter satsinga.

Prosjektene i Hedmark ville langt på veg ha blitt gjennomført også uten LUK, ifølge sluttrapporteringa til KMD. Betyr det at de resultatene vi ser for Hedmark er uavhengige av LUK, eller at Hedmark i enda større grad kunne satset på samordning og læring mellom prosjektene? Eller har de satset tilstrekkelig på tiltaket uten å ha klart å etablere et tilstrekkelig godt klima for læring, samordning og samhandling til at tiltakene har gitt resultater?

I videreføringen av arbeidet med lokal samfunnsutvikling bør læringsklima og samhandlingsklima, og hvordan man kan dyrke og utvikle det, være tema for refleksjon, både i og mellom kommunene, og mellom kommunene og fylkeskommunen.



AKTIVITETER

Oppland fylkeskommunes LUK-satsing har hatt som hovedmål å styrke sitt samarbeid og oppfølgingsarbeid overfor kommunene med å utvikle attraktive steder (KMD 2015).

Oppland satset på det eksisterende partnerskapet som finnes i fylket framfor å opprette en egen arena for LUK-satsinga, dette har ikke minst gjort seg utslag i at de seks regionene har hatt mye å si i spørsmålet om hvordan LUK-midlene skulle fordeles og brukes, og styringa og organiseringa av LUK-prosjektene har langt på veg vært overlatt til regionene for å styrke allerede pågående arbeid med lokal samfunnsutvikling. LUK-midlene har derfor også i stor grad gått til ulike (steds)utviklingsprosjekter i regionene.

RESULTATER

I Oppland (som ett av tre fylker) er kommunene mer fornøyd med både egen og fylkeskommunens kompetanse etter LUK-satsinga. Her er imidlertid vurderingene fra fylkeskommunen noe mer nøytral (basert på intervjuet med LUK-kontakten og sluttrapportering fra fylkeskommunen til KMD).

I Oppland er det positive resultater for alle resultatmålene.

MULIGE SAMMENHENGER MELLOM AKTIVITETER OG RESULTATER (SPOR AV MEKANISMER)

LUK-midlene har gått til en rekke utviklings- og stedsutviklingsprosjekter, som bare delvis ville vært finansiert uten LUK, og som gjennom LUK har bidratt til at kommunene har fått tilgang til kompetanse knyttet til stedsutvikling som de ellers ikke hadde.

Oppland har relativt mye regionale utviklingsmidler, og LUK utgjør bare en liten andel (2 %).

Den relativt nøkterne vurderinga fra fylkeskommunens side kan henge sammen med at informantene faktisk ser hvor små LUK-ressursene er i forhold til de øvrige midlene til regional utvikling, og vurderer resultatene i et slikt større bilde.

LUK-satsingas sterke fokus på samhandling og samordning som avgjørende for å lykkes med lokal samfunnsutvikling tatt i betraktning, skulle en kunne anta at Opplands LUK-satsing, hvor så mye ble overlatt til regionene, ikke ville gi spesielt gode resultater. Når vi likevel samlet sett registrerer så positive endringer i fylket er det muligens fordi Oppland kan tjene som et eksempel for at LUK har smurt det eksisterende maskineriet. Regionene fungerer allerede godt som utviklingsaktører, de kjenner de lokale utfordringene, og fylkeskommunen spiller en koordinerende rolle. I dette ligger også at de sørger for å tilby kompetanse innen nærings- og stedsutvikling til kommuner som ikke har det fra før.

Ei utfordring framover er om de gjennom LUK-satsinga i Oppland har greid å etablere varige strukturer for koordinering av nærings- og stedsutviklingsarbeidet, kompetansedeling og læring som gjør at denne utviklinga vil fortsette.



BUSKERUD

AKTIVITETER

Buskerud fylkeskommunes LUK-satsing har hatt som hovedmål å legge til rette for nye innbyggere i de åtte nordligste kommunene i Buskerud fylke. De har ønsket å bevisstgjøre kommunene på hvordan de tilrettelegger for og tar imot nye innbyggere, med fokus på kompetanse- og nettverksbygging.

Fylkeskommunen har hatt et høyt aktivitetsnivå med informasjonsmøter, seminarer og fagtema; først og fremst knyttet til samfunnsutvikling og temaet befolkningsutvikling.

RESULTATER

Kommunene i Buskerud som har deltatt i surveyen vurderer i snitt og for alle spørsmål utviklinga i kommunene som noe bedre enn utviklinga for fylkeskommunen. Totalbildet er nøytralt, dvs. ingen endring. Det er imidlertid ganske brokete, i den forstand at vi får både positive og negative utslag på begge målgruppene.

I forhold til kommunene som målgruppe ser vi at flere kommuner er sterke utviklingsaktører (resultatmål 1) og at initiativ fra lokalnivået er godt integrert i utviklingsprosjekter (resultatmål 2).

I forhold til fylkeskommunen som målgruppe ser vi at kommunene på den ene siden sier at fylkeskommunen bidrar med kapasitet og kompetanse som er av nytte for kommunene (resultatmål 3), samtidig som at de gjennom surveyen uttrykker at fylkeskommunen har blitt vesentlig dårligere til å samordne faglig og økonomisk støtte til kommunene (resultatmål 4).

MULIGE SAMMENHENGER MELLOM AKTIVITETER OG RESULTATER (SPOR AV MEKANISMER)

Buskerud har satset på prosjekter ute i kommunene, og har fått resultater der. Det er å anta at også de kommunene som ikke har hatt egne LUK-prosjekter har høstet av at fylkeskommunen i større grad har satt fokus på lokal samfunnsutvikling, og bygd opp egen og kommunenes kompetanse på dette feltet gjennom seminarer og informasjonsmøter.

Hva som gjør at måloppnåelsen for de to resultatmålene som er knyttet til målgruppa fylkeskommunen spriker er vanskelig å si noe sikkert om. Oppfatter kommunene at fylkeskommunen har kapasitet og kompetanse, men ikke greier å bruke den gjennom å samordne den faglige og økonomiske støtta til kommunene? I så fall kan det synes som de oppstartsproblemene Buskerud hadde før de fikk forankret satsinga tilstrekkelig i egen ledelse og få til samordning internt i fylkeskommunen, fortsatt har en viss effekt. De årlige intervjuene har tydet på at forankringa er på plass, men muligens framstår ikke fylkeskommunen med ei stemme utad likevel.

Denne utfordringa blir det viktig å reflektere over i Buskerud framover. Hvordan møte kommunene med en stemme, og hvordan samordne virkemidlene bedre?



VESTFOLD

AKTIVITETER

Gjennom LUK har Vestfold fylkeskommune støttet de kommunene som allerede hadde prosjekter, ved å tilby penger og kompetanse. De har hatt følgende prioriterte områder:

- ◆ Invitere kommuner til prosesslederkurs for å styrke kompetansen i kommunene.
- ◆ Gi koordinert bistand fra fylkeskommunen til kommunale prosjekt fra aktuelle fagmiljø.
- ◆ Initiere og finansiere kompetanseheving og erfaringslæring i nettverk knyttet til utviklingsarbeidet i kommunene.

RESULTATER

I Vestfold finner vi de mest positive resultatene for LUK-sastinga, både sett fra kommunenes og fra fylkeskommunens synsvinkel. Særlig er vurderinga kommunene gjør av egen kapasitet og kompetanse positiv (opp 0,8 poeng), dersom vi ser snittet av svar fra alle kommunene for de spørsmåla som er knyttet til dette temaet. Men kommunene vurderer også at fylkeskommunen har forbedret seg. Fylkeskommunen er også svært godt fornøyd, LUK-koordinatoren vurderer god måloppnåelse på alle resultatmålene.

Innsatsen i Vestfold har gitt svært gode resultater i forhold til alle resultatmålene, når vi sammenstiller både kommunenes og fylkeskommunens vurderinger.

MULIGE SAMMENHENDER MELLOM AKTIVITETER OG RESULTATER (SPOR AV MEKANISMER)

I Vestfold har LUK-sastinga vært knyttet opp mot prosjekter som allerede var i gang. Dermed har de ikke brukt mye ressurser på å mobilisere og initiere prosjekter, og de har muligens på den måten kommet inn i prosjekter som har hatt kompetanse og motivasjon til å utnytte de tilbudene fylkeskommunen har gitt, i motsetning til andre fylker som har lyst ut LUK-midler, og dermed kanskje i større grad har startet på null.

Fylkeskommunen har lagt vekt på å bruke LUK-sastinga til å komme i samhandlingsposisjon med kommunene og finansiere erfaringslæring i nettverk mellom kommunene, samt bistå kommunene med prosjektovergripende kompetanse. Fylkeskommunen har vært bevisst på at det er her de kan spille en rolle og utgjøre en forskjell.

Vestfold har normalt ingen frie midler til regional utvikling, og LUK-satsingas millioner gjør dermed en stor forskjell; de har kunnet sette i verk tiltak de ellers ikke hadde hatt mulighet til. Men dermed blir det de har fått til også mer sårbart i framtida, hva skjer når LUK-midlene blir borte?

Vi kan kanskje forvente at den kompetansen som er bygd i kommunene, og nettverkene som er etablert mellom kommunene, gjennom LUK-sastinga vil vare en tid, men her vil kommunene være avhengige av å vedlikeholde denne kompetansen. Prosesslederkursene som er gjennomført sammen med Buskerud og Østfold bør kunne utvide nettverkene kommunene har å støtte seg på i framtida.

Vestfold fylkeskommunes LUK-ansvarlige har gjennom hele sastinga vært opptatt av at LUK burde være et organisasjonsendringsprogram. Det kan se ut som Vestfold har lyktes i dette ved at fylkeskommunen har brukt det de har lært underveis til å endre måten de samhandler med kommunene på. Dette dreier seg både om å samordne ressursene internt, men også forstå rollen de har for å få kommunene til å samhandle og dele kunnskap og erfaring. Hvordan, og om det lar seg gjøre at dette har festet seg i fylkeskommuneorganisasjonen gjenstår å se.

Hvorfor Vestfold får så gode resultater for fylkeskommunen kan muligens henge sammen med at de gjennom LUK plutselig oppfattes å være tilstede ute i kommunene. I andre fylkeskommuner som har en stor prosjektportefølje og en lang historie knyttet til utviklingsprosjekter i kommunene, kan det være vanskelig å for kommunene å spore noen forskjell.



TELEMARK

AKTIVITETER

Telemark fylkeskommune har på mange måter hatt en todelt LUK-satsing. Ved oppstarten bestemte de å satse på lokal samfunnsutviklingsarbeid i kommunene, regionene og i fylkeskommunen, gjennom å øke prosjektlederkompetansen og kompetansen om strategisk planlegging.

Etter den første perioden med sterk fokus på opplæring og kursing av ansatte i kommuner og regioner, med liten fylkeskommunal koordinering, har de i siste periode disponert midlene til arbeidet med en felles sykkelstrategi for fylket, hvor det fordeles midler til lokale prosjekter for å utvikle attraktivitet med utgangspunkt i ulike sykkelstrategier. Fylkeskommunene spiller her en koordinerende rolle, med ansvar for læringsarenaer og de bidrar med prosjektovergripende kompetanse om verdiskaping og attraktivitet. Sykkelstrategien bygger opp om fylkets regionale planstrategi.

RESULTATER

I Telemark vurderer kommunene at de har fått bedre kapasitet og kompetanse til å drive lokal samfunnsutvikling (opp 0,4 poeng), mens de mener fylkeskommunen er blitt tilsvarende dårlige, både når det gjelder kapasitet og kompetanse, og når det gjelder evne til samordning og koordinering. Sett fra fylkeskommunens side er også satsinga vurdert til ikke å ha ført til vesentlige endringer, i sum.

Innsatsen i Telemark har gitt svakt positive resultater i forhold til kommunene som målgrupper, dvs. resultatmålene 1 og 2: Flere kommuner er sterke utviklingsaktører og arbeider kontinuerlig med å bygge opp attraktive lokalsamfunn, og initiativ fra innbyggere, bedrifter, entreprenører, ildsjeler og frivillige organisasjoner er godt integrert i utviklingsarbeidet.

Når vi sammenholder alle datakildene får vi svakt negative resultater for resultatmålene som er knyttet til fylkeskommunen som målgruppe, om lag like vurderinger for begge resultatmålene.

Det er resultatmål 5 (Utnytting av virkemiddel til lokale utviklingstiltak) som får dårligst vurdering i Telemark.

MULIGE SAMMENHENDER MELLOM AKTIVITETER OG RESULTATER (SPOR AV MEKANISMER)

Både PLP-kursene som ble avholdt innledningsvis og sykkelstrategien med den sterke forankringa i lokale prosjekter kan synes å ha bidratt til økt lokalt engasjement, økt selvtillit, og dermed bedre vurdering av kommunenes egen kapasitet og kompetanse. Gjennom PLP-kursene har ulike aktører med aktuelle prosjekter møttes for å styrke sin prosjektutviklings- og prosjektlederkompetanse. Disse kursene i starten av LUK-perioden i Telemark ble imidlertid ikke veldig sterkt fulgt opp fra LUK-ledelsens side, og man kan mistenke at dette kan være noe av forklaringa på hvorfor det er så pass dårlig måloppnåelse for resultatmålene knyttet mot fylkeskommunen som målgruppe.

Telemark har også skiftet LUK-kontakt i løpet av perioden, og LUK-innsatsen lå nesten nede en stund mellom dette skiftet.

Det er særlig på spørsmål knyttet til å skape samhandlingsarenaer og deltakelse i faste møtefora at fylkeskommunen skårer dårlig. Dette bygger opp under punktet over. Det mangler tydeligvis en koordinert innsats fra fylkeskommunens side, hvor lokal samfunnsutvikling sees i sammenheng. I alle fall har ikke kommunene registrert denne, og den koordinerte innsatsen som nå gjøres rettett mot sykkelstrategien har kanskje en smal målgruppe (prosjektledere for sykkelprosjekter), og trefter kanskje i begrenset grad dem som sitter med ansvaret for samfunnsutviklinga i kommunene som deltar.



AUST-AGDER

AKTIVITETER

Aust-Agder hadde fra starten av sterkt fokus på utvide planprosessene og jobbe breit, men konkret, for å inkludere både kommunens befolkning og eksterne fagfolk i stedsutviklingsprosjekter. De har mot slutten av LUK-satsinga hatt fokus på fire områder

- ◆ Kompetanseutviklingsprogrammet for næringsmedarbeidere i Aust-Agder
- ◆ Stedsutvikling i kommunene i Aust-Agder
- ◆ Likestillingsprogram
- ◆ Etablering av et bygningsvernssenter med fokus på kompetanseheving og verdiskaping.

RESULTATER

I Aust-Agder er kommunene noe mer fornøyde med seg selv (opp 0,1 poeng) enn med fylkeskommunen (ned 0,3 poeng), når vi sammenstiller alle spørsmålene i kommunesurveyen.

Aust-Agder har særlig gode resultater i forhold til kommunene som målgrupper og resultatmålet knyttet til at initiativ fra innbyggere, bedrifter, entreprenører, ildsjeler og frivillige organisasjoner er godt integrerte i utviklingsarbeidet. Det er noe dårligere måloppnåelse for resultatmål 1, men det er grunnlag for å si at flere kommuner er sterke utviklingsaktører og arbeider kontinuerlig med å bygge opp attraktive lokalsamfunn.

Kommunene gir negativ vurdering av resultatmål 3 og 4 (hvor fylkeskommunen altså er målgruppe), men sett fra fylkeskommunens side er det sterk måloppnåelse her også.

Det samme gjør seg gjeldende for resultatmål 5, som både retter seg mot kommunene og fylkeskommunen (Utnyttinga av virkemiddel til lokale utviklingstiltak er blitt mer effektiv).

MULIGE SAMMENHENDER MELLOM AKTIVITETER OG RESULTATER (SPOR AV MEKANISMER)

Aust-Agder har gjennom de fleste av sine satsinger hatt sterkt fokus på kompetanseheving, enten det er knyttet til planarbeid, næringsmedarbeidere, etablering av bygningsvernssenteret, eller for den del gjennom likestillingsprogrammet. De får nå positiv uttelling på spørsmål om kommunene har fått bedre kapasitet og kompetanse enn ved oppstarten av LUK, og det kan tenkes at dette henger sammen med denne innsatsen.

Stedsutviklingsprosjektene har på initiativ fra fylkeskommunen ført til samarbeid både på tvers av kommunegrenser og over fylkesgrenser. Dette kan bidra til styrket faglig ståsted for kommunene og en oppfatning av at kapasitet og kompetanse øker.

Det er vanskelig å si noe om etablering av et regionalt bygningsvernssenter. I sluttrapporteringa til KMD sier fylkeskommunen at de ikke vet (eller at spørsmålet ikke er relevant) om denne satsinga bidrar til noen av LUKs resultatmål. Dette kan indikere at satsingen ikke er tilstrekkelig forankra i fylkets overordna strategier for lokal samfunnsutvikling og således ikke har noen effekt utover sin egen eksistens. Sett i et LUK-perspektiv (og det fins det mange eksempler på i en rekke andre fylker) kunne en kanskje tenke seg at bruk av denne type midler på et slikt senter burde settes i en større regional og fylkeskommunal samfunnsutviklingskontekst. Hva kan et slikt senter bety for regional attraktivitet? Hva kan andre lære av denne etablering? Er en type spørsmål som ville være naturlig å spørre.



VEST-AGDER

AKTIVITETER

Fylkeskommunen har i løpet av LUK-perioden hatt sterkt fokus på særlig to prosjekter:

- ♦ Utvikling og bevaring av de historiske byene i Vest-Agder, uten at det unike kulturmiljøet skades.
- ♦ Utvikling av Hollenderbyen Byggeskikksenter i Flekkefjord for å vitalisere Flekkefjord til å bli et aktivt regionsenter.

Disse satsingene har altså primært ambisjoner om utvikling lokalt.

I tillegg har det vært en rekke aktiviteter utløst av eller i randsonen av disse satsingene; mulighetsstudier, arkitektkonkurranser, workshops og etablering av felles planressurser.

RESULTATER

Vest-Agder er ett av to fylker som, sett fra kommunene som har deltatt i undersøkelsens synsvinkel, har fått en tilbakegang både når det gjelder vurdering av kommunenes kapasitet og kompetanse, og når det gjelder vurderinga av fylkeskommunen. Fylkeskommunen har derimot en positiv oppfatning av det som har skjedd med kapasitet, kompetanse og evne til samordning og koordinering i fylkeskommunen.

Ser vi alle datakildene i sammenheng, kan det se ut som det er dårligst resultater knyttet til kommunene som målgruppe, og da særlig resultatmål 2 (Initiativ fra innbyggere, bedrifter, entreprenører, ildsjeler og frivillige organisasjoner er godt integrerte i utviklingsarbeidet), som har en tydelig negativ utvikling, men også svakt negativ samla vurdering når det gjelder resultatmålet om at flere kommuner skal bli sterke utviklingsaktører.

Men det er heller ikke gode resultater for fylkeskommunen som målgruppe, for noen av resultatmålene. Dette er særlig den rollen fylkeskommunen spiller for å skape gode møteplasser og samhandlingsarenaer for lokal samfunnsutvikling som får dårlig skår.

MULIGE SAMMENHENDER MELLOM AKTIVITETER OG RESULTATER (SPOR AV MEKANISMER)

Det er vel ikke å forvente at satsinga på så pass lokale prosjekter skal kunne gi tydelige positive resultater i flere kommuner, og denne relativt smale satsinga fra Vest-Agders side kan muligens forklare noen av resultatene. Det betyr jo ikke at disse prosjektene isolert sett ikke har vært viktige eller vellykkede, men i forhold til LUK-satsingas ambisjoner og mål kan det hende at dette ikke har vært helt optimal satsing.

Konsekvensene er altså at fylkeskommunen er fornøyd fordi de har fått sette fokus på samfunnsutvikling gjennom noen spennende prosjekter, det er stor entusiasme lokalt (prosjektene blir videreført etter LUK), men lærings- og overføringsverdien til andre samfunnsutviklingsprosjekter i fylket er muligens ikke fullt utnyttet.

Hvordan man kan få til læring mellom prosjekter og fra disse prosjektene, bør være et tema for refleksjon i Vest-Agder, da vil de sannsynligvis kunne få mer utbytte av kommende prosjekter.

LUK-kontakten mener at satsinga har vært det mest positive som har skjedd i hennes arbeidskarriere. Denne entusiasmen som er skapt rundt LUK-ledelsen vil det være viktig å ta vare på.



ROGALAND

AKTIVITETER

LUK-satsinga kom seint i gang i Rogaland. Fylkeskommunen skal gjennom tre case utvikle gode metoder og verktøy for lokalsamfunnsutvikling:

- ◆ Arbeide med å få positive samfunnsmessige effekter av Lysefjorden som reisemål i hele Forsand kommune og i hele Ryfylke regionen.
- ◆ Utvikle metoder for hvordan grendelagene i Finnøy kommune kan bli bedre utviklingsaktører i samfunnsutviklinga.
- ◆ Formidle kunnskap og erfaringer fra LUK - prosjekter og verktøy for samfunnsutvikling i fagsamlinger for kommuneplanleggere.

RESULTATER

I Rogaland har kommunene fått en noe bedre oppfatning av egen kapasitet og kompetanse enn de tilsvarende har oppfatning av fylkeskommunen.

Det er best resultater knyttet til kommunene som målgruppe (resultatmål 3 og 4), men det er marginale forskjeller sammenliknet med de resultatmålene som knytter an mot fylkeskommunen som målgruppe.

Best skår oppnår de for resultatmål 5; vi kan si at utnyttinga av virkemidler til lokale utviklingstiltak er blitt noe bedre, selv om LUK-kontakten mener det ikke har blitt bedre.

MULIGE SAMMENHENGER MELLOM AKTIVITETER OG RESULTATER (SPOR AV MEKANISMER)

I Rogaland spriker resultatene i mange retninger, både når vi ser de i forhold til de definerte resultatmålene, og når vi ser på de fra de to ulike perspektivene; kommuneperspektivet og fylkeskommuneperspektivet.

Det er naturlig at vi i et fylke som har en såpass stor innsats rettet mot lokale prosjekter også får best resultater i kommunene. Selv om de også, både ved den organisatoriske forankringa av LUK-kontakten og hennes tydelige engasjement for planleggingas betydning for samfunnsutvikling, samt fokuset på formidling av kunnskap og erfaringer fra LUK inn mot kommuneplanleggere, burde forventet bedre resultater knyttet til fylkeskommunens rolle og evne til å koordinere og formidle. På dette feltet kan det hende at vi kan komme til å se en effekt på et senere tidspunkt, ettersom satsinga hadde en så pass tung start i fylket.

Kommunene oppfatter ikke at fylkeskommunen inntar noen rolle som pådriver overfor kommunene for å få til utviklingstiltak. De ser likevel at de bidrar med kompetanse som er nyttig for kommunene, men vurderer kapasiteten til å være svakere, i forhold til å få til effektiv utnytting av virkemidlene.

Dette kan også henge sammen med at ting tar tid, og at fylkeskommunen fortsatt har en jobb å gjøre internt for å styrke kompetansen og øke bevissthet rundt denne rollen, før de kan være tydelige i sitt møte med kommunene og derigjennom oppnå bedre resultater.

Det virker altså som fylkeskommunen nå er inne på et rett spor, men at de rett og slett trenger mer tid. Framover vil det derfor uavhengig av videre LUK-satsing være et poeng å ha tålmodighet med denne måten å jobbe på, og ytterligere ha fokus på den interne bevisstheten og samordninga.



HORDALAND

AKTIVITETER

Hordaland fylkeskommunes LUK-satsing har hatt som hovedmål at fylkeskommunen skal gjøre kommunene i enda bedre i stand til å gjennomføre utviklingsprosjekter og styrke entreprenørskapskulturen lokalt. De har hatt sterkt fokus på å

- ♦ styrke kommunenes rolle som initiativtaker, utvikler, rådgiver og pådriver overfor lokale ressursmiljø, regionrådene og andre lokale og regionale utviklingsaktører.
- ♦ organisere virksomheten internt og prioritere aktivitetene i kommuneorganisasjonen slik at kommunene støtter effektivt opp om sosiale og økonomiske entreprenører sine mål.

RESULTATER

På tross av den sterke satsinga rettet mot å spille kommunene gode gjennom koordinert innsats både fra fylkeskommunen og det regionale partnerskapet, ser vi at kommunene i Hordaland vurderer egen kapasitet og kompetanse som dårligere ved slutten av LUK (- 0,2 poeng), mens deres vurdering av fylkeskommunen er svakt positiv (opp 0,1 poeng).

Når vi dykker inn i datamaterialet for Hordaland ser vi at de har best resultater for fylkeskommunen som målgruppe, de har både styrket sin rolle som aktiv rådgiver og støttespiller for kommuner med utviklingsbehov (resultatmål 3), og de framstår som å ha bedre oversikt over aktuelle utviklingsprogram og bedre kan samordne faglig og økonomisk støtte til kommunene.

I forhold til kommunene som målgruppe ser vi at de er styrket når det gjelder å være utviklingsaktører (resultatmål 1), men de har ikke evnet å involvere lokale initiativ i utviklingsarbeidet.

De får samlet litt over nøytral skår når det gjelder spørsmålet om utnyttinga av virkemidler til lokale utviklingstiltak er mer effektiv.

MULIGE SAMMENHENGER MELLOM AKTIVITETER OG RESULTATER (SPOR AV MEKANISMER)

For Hordaland kan dermed det se ut som innsatsen har stoppet litt opp hos fylkeskommunen. De har blitt gode på intern samordning og ekstern samhandling uten at det har gitt seg utslag i vesentlig bedre kapasitet og kompetanse ute i kommunene. Særlig blir dette tydelig i forhold til i hvilken grad lokale initiativ er integrert i utviklingsarbeidet.

Dette siste er vanskelig å forklare, sett på bakgrunn av at dette har vært ett av hovedinnsatsområdene i LUK-satsinga, og fylkeskommunens aktivitet har vært rettet mot flere lokale prosjekt, slik som Osellarverkstaden og LivOgLyst. Muligens ser vi også i Hordaland at man ikke har klart å lære tilstrekkelig av hverandre, til tross for at kompetanseheving i kommunene har vært prioritert. Har læringsklimaet vært for dårlig, eller er det blitt satset på læringsformer (konferanser) som ikke gir tilstrekkelig effekt ute i kommunene i den forstand at kunnskapen omsettes til handling? Videre framover bør kanskje fylkeskommunen reflektere litt over sin egen formulering i sluttrapporten til departementet: *Hordalandsmodellen: Vi har dei beste døma på lokale prosjekt som lukkast, dei mest kompetente kommunane, godt samarbeid mellom lokalt og regionalt nivå og god koordinering på regionalt nivå. Sosiale og økonomiske entreprenørar har lukkast betre.*

Har de maktet å ta et tilstrekkelig nedenfra-opp-perspektiv i sitt møte med kommunene?

Det vi imidlertid kan lese ut av den sterke innsatsen rettet mot kompetanseheving, særlig har betydninga av *Vestlandsk Vidsyn* blitt framheva, er at det er store forventninger knyttet til at dette er en investering man vil nyte godt av i lang tid framover. Her vil det fylkesovergripende samarbeidet med de andre vestlandsfylka kanskje gi verdi over tid?



SOGN OG FJORDANE

AKTIVITETER

Sogn og Fjordane fylkeskommunes LUK-satsing har hatt som hovedmål at fylkeskommunen skal stå fram som en mer samkjørt utviklingsaktør, gjennom å koble regionale og kommunale utviklingsplaner. De har etablert ny kompetanse og kapasitet på statistikk/analyse for å støtte kommunene. Det er etablert interne rutiner og systematisk samarbeid med kommunene om strategisk planlegging gjennom kommuneplanens samfunnsdel og arbeid med planstrategier.

De har fått kommunene til å se på planlegging som en dynamisk involverende prosess for å utvikle egen kommune som del av en større region, og har dermed også oppnådd at utviklingsarbeid blir mindre ad hoc prega og i større grad koplet opp mot langsiktig planarbeid.

RESULTATER

Kommunene i Sogn og Fjordane vurderer egen kapasitet og kompetanse bedre enn ved oppstarten av LUK-satsinga (opp 0,3 poeng), mens oppfatningen de har av fylkeskommunen er på samme nivå som ved oppstart.

I Sogn og Fjordane registrerer vi best resultater knyttet til kommunene som målgruppe. Både resultatmål 1 og resultatmål 2 har god skår.

Den andre målgruppa, fylkeskommunen, får lav skår for begge resultatmåla. For resultatmål 3 (kapasitet og kompetanse hos fylkeskommunen til å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling i kommunene) registrer vi samlet sett negativ skår. For resultatmål 4 (fylkeskommunens oversikt over utviklingsprogram og evne til samordning) ser vi ingen endring. Det er likevel verd å merke seg at kommunene som har svart mener fylkeskommunen har fått ganske mye bedre oversikt over utviklingsprogram.

Dette gjør også at vi får svakt positive resultater i forhold til resultatmål 5. Utnyttinga av virkemiddel til lokale utviklingstiltak er blitt noe mer effektiv.

MULIGE SAMMENHENGER MELLOM AKTIVITETER OG RESULTATER (SPOR AV MEKANISMER)

Innsatsen fra fylkeskommunen har dermed gitt resultater ute i kommunene i den forstand at kommunene selv oppfatter at deres egen situasjon når det gjelder kapasitet og kompetanse som utviklingsaktører er bedre enn den var. Måltrettet arbeid med statistikk og analyseverktøy som kommunene har fått tilbud om og har tatt i bruk kan være en forklaring, en annen at de samtidig med den sterke innsatsen for å se kommunale og regionale planer i sammenheng har satset sterkt på veiledning til kommunene når det gjelder utviklingsarbeid. Sogn og Fjordane var ett av de første fylkene som satset på å utvikle prosesskompetansen ute i kommunene. Den klare prioriteringen av å bygge opp frivillige lag og organisasjoner og dyktiggjøre dem når det gjelder lokalt utviklingsarbeid kan også ha styrket kommunenes oppfatning av egen situasjon og evne til å mobilisere og involvere.

Det er vanskelig å forklare hvorfor kommunene da ikke er mer fornøyde med fylkeskommunen etter LUK-satsingen. Vi kan kanskje forklare det med at fylkeskommunen har skapt store forventninger, og at høyere kompetansenivå i kommunene gjør at disse forventningene løftes mer enn det er mulig å innfri.

For Sogn og Fjordane sin del har LUK-midlene utgjort en marginal andel av de regionale utviklingsmidlene, ca. 2% i 2014. I en slik situasjon vil LUK-midlenes kortsiktige resultater kanskje være mindre synlige. Ved å rette de inn mot tiltak som på endrer arbeidsmåten i fylkeskommunen

slik at utviklingsarbeidet blir mer langsiktig og koblet opp mot planarbeidet, og derigjennom styrker kommunenes kapasitet og kompetanse, kan imidlertid langsiktig effekt forventes å bli større.

Fortsatt systematisk arbeid med å koble utviklingsarbeidet med planarbeidet, styrke kommunenes prosesskompetanse og styrke det lokale engasjementet gjennom frivilligsektoren vil være relativt rimelige tiltak som kan gi større avkastning av de ordinære regionale utviklingsmidlene.



MØRE OG ROMSDAL

AKTIVITETER

Møre og Romsdal fylkeskommunes LUK-satsing har hatt som hovedmål å sette systematisk og helhetlig samfunnsutviklingsarbeid på dagsorden i alle kommuner. Arbeidet med LUK i Møre og Romsdal har hatt et helhetlig og langsiktig perspektiv på å øke kompetansen innen samfunnsplanlegging og prosessledelse i kommunene. Målet har vært å samordne bedre internt og følge tettere opp prosjekt i kommunene.

Ved starten av LUK-satsinga besøkte ledelsen i fylkeskommunen alle kommunene i fylket for å informere om LUK, og ikke minst for å få innspill om hva som var etterspurt fra kommunenes side.

De har også gjennomført to regionale foresightprosesser for kommuner og næringslivet, for å sikre et systematisk arbeid og etablere en felles forståelse av hvor man vil.

RESULTATER

Møre og Romsdal skårer godt når kommunene vurderer både seg selv og fylkeskommunen, og har gått opp henholdsvis 0,4 og 0,3 poeng siden oppstarten. Også vurderingene fra fylkeskommunens side, fra LUK-kontakten og sluttrapporten gir positive vurderinger, både av egen og kommunenes innsats.

Møre og Romsdal får positive resultater for samtlige delmål, som ett av tre fylker.

MULIGE SAMMENHENGER MELLOM AKTIVITETER OG RESULTATER (SPOR AV MEKANISMER)

Det som skiller Møre og Romsdals aktiviteter ut fra de fleste andre fylkene er den svært systematiske jobbinga mot kommunene innledningsvis for å skaffe informasjon om hvilke utfordringer kommunene sto overfor, og dernest sørge for systematisk arbeid for å skape en felles oppfatning av felles framtid. Gjennom dette arbeidet kan det tenkes at de la grunnlaget også for en forventningsavklaring, som i sin tur har gjort at kommunene her ikke har fått forventninger til fylkeskommunens innsats, som de i neste tur ikke kunne innfri.

Gjennom besøkene i alle kommunene har de også trolig skapt et klima for samhandling som er nødvendig for at samhandlinga ikke bare skal innebære å være sammen, men også å handle.

Fylkeskommunen la tidlig vekt på at de skulle opptre med én stemme ute i kontakten med kommunene og at det ikke skulle være «lov» å reise fra fylkeshuset ut i kommunene uten å sjekke om andre også hadde planer om slike besøk.

Møre og Romsdal har stilt en del regionale utviklingsmidler til disposisjon, i tillegg til de nasjonale LUK-midlene. Disse har både næringsaktører og kommuner kunnet søke på, og fylkeskommunen har lagt opp til at kommunene skulle være i førerretet, og også forankre tiltakene i kommuneplanen. Slik har de muligens greid å ansvarliggjøre kommunene og sikre at de selv bygger opp kompetanse.

Møre og Romsdal skårer, sammenliknet med de øvrige fylkene, middels på resultatmålet knyttet til om initiativ fra innbyggere, bedrifter, entreprenører og ildsjeler er godt integrert i utviklingsarbeidet. Dette kan muligens ha en sammenheng med at frivillige lag og organisasjoner ikke har hatt mulighet til å søke LUK-midler i fylket.



AKTIVITETER

Sør-Trøndelag fylkeskommunes LUK-satsing har hatt som hovedmål å styrke kommunenes planarbeid som grunnlag for samfunnsutvikling og styrke arbeidet med å utvikle attraktive steder for næringsliv og innbyggere, blant annet gjennom følgende tiltak:

- ◆ Gjennomføre en fylkespilot for styrking av plan- og miljøkompetansen i kommunene, i samarbeid med Fylkesmannen og KS.
- ◆ Iverksette program for prosessledelse for deltakere fra kommuner og lokalsamfunn, for å sikre effektiv styring av utviklingsarbeid.
- ◆ Arbeide med boligutfordringer i og mellom kommuner.

RESULTATER

I Sør-Trøndelag vurderer kommunene som har svart på kommunesurveyen at de ikke har blitt noe bedre når det gjelder kapasitet og kompetanse til å drive lokal samfunnsutviklingsarbeid siden starten av LUK. De mener imidlertid at fylkeskommunen har blitt bedre (opp 0,3 poeng). Fylkeskommunen på sin side mener at flere kommuner er sterke utviklingsaktører og arbeider kontinuerlig med å bygge opp attraktive lokalsamfunn.

Vurdert i forhold til kommunene som målgruppe ser vi da et svakt positivt utslag når det gjelder vurdering av måloppnåelse for resultatmål 1, men svakt negativt når det gjelder resultatmål 2 (Initiativ fra innbyggere, bedrifter, entreprenører, ildsjeler og frivillige organisasjoner er godt integrerte i utviklingsarbeidet).

Resultatene for fylkeskommunen som målgruppe er mest positive for resultatmål 4, men også en fin økning for resultatmål 3. Vi kan si både at fylkeskommunene har bedre kapasitet og kompetanse til å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling i kommunene, og at de har oversikt over aktuelle utviklingsprogram og kan samordne faglig og økonomisk støtte til kommunene.

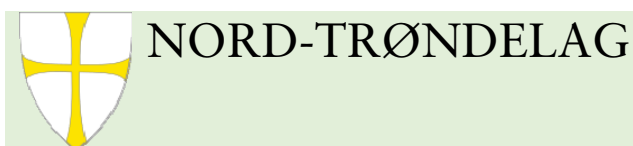
Både kommunene og fylkeskommunen er enige om at utnyttinga av virkemiddel er blitt mer effektiv (resultatmål 5).

MULIGE SAMMENHENDER MELLOM AKTIVITETER OG RESULTATER (SPOR AV MEKANISMER)

Det systematiske arbeidet med å følge opp kommunenes planarbeid, blant annet ved å ruste opp planforum, kan sammen med kompetanseprogrammet for prosessledelse ha bidratt til at fylkeskommunen framstår som en mer samordnet og sterk utviklingsaktør, som er til stede for kommunene. Det er vanskeligere å forklare hvorfor kommunene på den ene siden vurderer at fylkeskommunen har blitt bedre til samordning og koordinering og til å møte i faste fora for å drøfte lokale utviklingsspørsmål, men samtidig hevder at kommunene og fylkeskommunen i mindre grad har sammenfallende syn på mål og tiltak for å fremme attraktive lokalsamfunn. Kanskje kommer slike ulike syn bedre fram når regionale og lokale interesser møtes, altså at de hele tiden har vært der, men ikke har vært så synlige fordi det ikke har vært fora hvor de har kommet fram. Dersom dette er et mål i seg selv at kommunene og fylkeskommunen skal være mer samstemte, kan det være et poeng å fokusere mer på forventninger og samhandlingsklima framover.

I Sør-Trøndelag kan det kanskje se ut, som vi har påpekt for et knippe andre fylker, at resultatene vi ser i fylkeskommunen av den systematiske satsinga på plan- og prosessarbeid foreløpig ikke har vist seg ute i kommunene. Kurs og samlinger i prosessledelse og knyttet opp mot styrking av plankompetansen får svært gode tilbakemeldinger fra deltakerne. Dette kan henge sammen med at alle aktivitetene med formål å bygge opp kompetanse i kommunene tar tid før de får noen effekt, og før kommunene oppfatter at de har hatt nytte av dem. Derfor er også muligens fylkeskommunens oppfatning av kapasitet og kompetanse i kommunene noe mer positiv enn kommunenes egen oppfatning.

Kommunene i Sør-Trøndelag som har svart på surveyen vurderer graden av samordning mellom etater, sektorer eller avdelinger i kommunene som en god del bedre enn landsgjennomsnittet. Dette kan også ha sammenheng med at de har hatt kommuneovergripende prosjekter, men ikke minst at de gjennom kompetanseutvikling har fått økt bevissthet rundt dette.



AKTIVITETER

Nord-Trøndelag fylkeskommunes LUK-satsing har hatt som hovedmål å sette kommunene i bedre stand til å planlegge, mobilisere, samarbeide og gjennomføre utviklingstiltak. Ambisjonen har vært å styrke fylkeskommunens og det regionale partnerskapets rolle som veileder, koordinator og støttespiller i kommunenes arbeid med å bygge attraktive lokalsamfunn. De har gjennom LUK-satsinga blant annet hatt aktiviteter som utvikling av statistikk- og analyseportal, rekruttering av kompetent personal til næringsliv og offentlig sektor, samt kompetansehevingstiltak for næringskonsulentene. Samtidig har de hele vegen hatt sterkt fokus på samfunnsplanlegging, og har blant annet etablert et høyskolestudium i samfunnsplanlegging, hvor 17 av 23 kommuner har deltatt.

Det regionale partnerskapet har spilt en sentral rolle, og har fungert som styringsgruppe for satsinga.

RESULTATER

I Nord-Trøndelag har kommunene vurderer kommunene at egen kapasitet og kompetanse er svakt bedre enn ved oppstarten. De har imidlertid blitt en god del mindre fornøyd med fylkeskommunene. Fra å være et fylke som hadde de mest fornøyde kommunene ved oppstarten av Luk, er nivået nå på landsgjennomsnittet. Sett fra fylkeskommunens side, har imidlertid flere kommuner blitt sterke utviklingsaktører, og fylkeskommunen fått bedre kapasitet og kompetanse til å følge opp kommunene.

For Nord-Trøndelag registrerer vi, når vi der alle dataene i sammenheng, best resultater for resultatmål 1 og 4, og svake resultater (sterk tilbakegang) knyttet opp mot resultatmålene 2, 3 og 5.

Med andre ord, relatert til de to målgruppene, ser vi at når det gjelder kommunene som målgruppe registrerer vi best resultater for vurderinga knyttet til om flere kommuner er sterke utviklingsaktører og arbeider kontinuerlig med å bygge opp attraktive lokalsamfunn (resultatmål 1). Vi registrerer imidlertid en tilbakegang når det gjelder om initiativ fra innbyggere, bedrifter, entreprenører, ildsjeler og frivillige organisasjoner er godt integrerte i utviklingsarbeidet (resultatmål 2).

Når vi ser på fylkeskommunen som målgruppe registrerer vi at fylkeskommunen kanskje har noe bedre kapasitet og kompetanse (resultatmål 3), men at de har fått dårligere oversikt over aktuelle utviklingsprogram, og at de oppfattes som mindre gode til å samordne faglig og økonomisk støtte til kommunene (resultatmål 4).

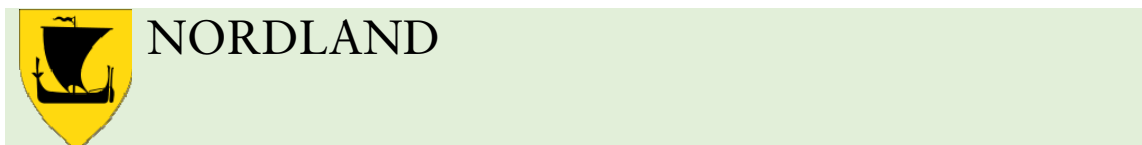
Dårligst resultater ser vi samlet i forhold til resultatmål 5 (Utnyttinga av virkemiddel til lokale utviklingstiltak er blitt bedre).

MULIGE SAMMENHENGER MELLOM AKTIVITETER OG RESULTATER (SPOR AV MEKANISMER)

Nord-Trøndelag er ett av fylkene hvor resultatene, først og fremst knyttet til kommunenes tilfredshet med fylkeskommunen, kanskje overrasker. Ved oppstartkartlegginga var kommunene i Nord-Trøndelag blant de mest fornøyde, og de hadde et velfungerende partnerskap, som de gode resultatene delvis ble forklart med. Nord-Trøndelag oppfattet vel seg selv også som relativt gode på lokal samfunnsutvikling.

De har fortsatt arbeidet gjennom partnerskapet og ifølge LUK-kontakten satset langsiktig for å gjøre kommunene mer robuste på sikt. Kanskje har de ikke evnet å fornye seg, samtidig som de har formidlet et budskap om at de skal bli mye bedre og tilby kommunene noe mer. Dermed oppstår muligens et forventningsgap.

Nord-Trøndelag er også det fylket som har reist spørsmålet om man trenger et nasjonalt program til en slik satsing, og om de nasjonale læringsarenaene har noen avgjørende verdi. Dette kan jo indikere at de mener at fylkeskommunen allerede har tilstrekkelig kapasitet, kompetanse og evne til samordning og samhandling til å følge opp kommunene. Resultatene her kan muligens tyde på at de burde tenke gjennom dette en gang til.



AKTIVITETER

Nordland fylkeskommunes LUK-satsing har hatt som hovedmål å få fylkeskommunen og kommunene i Nordland til å samarbeide bedre om plan- og utviklingsoppgaver, for å få attraktive lokalsamfunn hvor folk vil bo, arbeide, besøke og trives. Kommunene skal bli bedre til å drive lokalt plan- og utviklingsarbeid. Fylkeskommunen skal bli bedre på samordning av virkemidler og veiledning overfor kommunene, og framstå som en enhetlig regionalpolitisk aktør. Noen viktige aktiviteter har vært:

- ◆ Etablering av læringsarenaer og aktive nettverk mellom fylkeskommunalt, regionalt/statlig nivå og kommune/lokalsamfunnsnivået
- ◆ Samordning av virkemidler og veiledning overfor kommunene, for en mer målrettet bruk av ressurser.
- ◆ Å utvikle og gjøre tilgjengelig kunnskapsgrunnlag om utviklingstrekk og status som grunnlag for plan- og utviklingsarbeid.

Fylkeskommunen gjorde tidlig vedtak om at LUK-satsinga skulle integreres i det ordinære utviklingsarbeidet i fylkeskommunen.

RESULTATER

I Nordland registrerer vi at kommunene har blitt mindre fornøyde med egen kapasitet og kompetanse, men mer fornøyd med fylkeskommunen. Fylkeskommunen er først og fremst fornøyd med fylkeskommunens evne til å samordne og koordinere.

I Nordland registrerer vi best resultater i forhold til fylkeskommunen som målgruppe; Fylkeskommunene har oversikt over aktuelle utviklingsprogram og kan samordne faglig og økonomisk støtte til kommunene (resultatmål 4), men vi kan ikke registrere endringer når det gjelder om fylkeskommunene har bedre kapasitet og kompetanse til å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling i kommunene (resultatmål 3).

Ser vi på kommunene som målgruppe registrerer vi dårlig måloppnåelse for begge resultatmålene.

Men utnyttinga av virkemiddel til lokale utviklingstiltak er mer effektiv, og dette resultatmålet retter seg inn mot begge målgruppene.

MULIGE SAMMENHENGER MELLOM AKTIVITETER OG RESULTATER (SPOR AV MEKANISMER)

Fylkeskommunen framstår altså som mer samordnet og koordinerende enn før, med god oversikt over aktuelle utviklingstiltak. Dette er i tråd med det som de selv har hatt som målsetting med LUK-satsinga, og henger muligens også sammen med den bevisstgjøringa vedtaket om å integrere LUK i det ordinære regionale utviklingsarbeidet har utløst.

I Nordland har det vært store reduksjoner i bemanninga knyttet til lokal samfunnsutvikling. Dermed har kapasiteten blitt redusert de siste åra.

At det ikke kommer resultater ute i kommunene forklarer LUK-kontakten langt på veg med ikke-LUK-relaterte årsaker, først og fremst reorganisering og endret oppgavefordeling, som har resultert i at kommunene har fått mindre ressurser til å drive utviklingsarbeid. Dette er det helt sikkert mye hold i, men det burde da gjelde for samtlige fylker i landet, og forklarer ikke at Nordland ikke har fått de forventede resultatene ute i kommunene, sammenliknet med landsgjennomsnittet.

Slik sett er det trolig mer avgjørende at Nordland, som har hatt den største fylkesvise potten til regionale utviklingsmidler, merker når det blir reduksjon i de statlige bevilgningene. Skår på resultatmål 2 (om lokale initiativ er godt integrert i utviklingsarbeidet) vil langt på veg være avhengig av hvilke typer tiltak som prioriteres i det øvrige utviklingsarbeidet.



TROMS

AKTIVITETER

LUK-satsinga hadde en tung oppstartingsprosess i Troms fylkeskommune, som handlet mye om forankring hos ledelsen. Men etter at satsinga ble plassert til planavdelinga og det ble satt av ressurser til en LUK-koordinator kom den godt i gang i fylket.

Fylkeskommunen har i løpet av LUK-perioden iverksatt flere aktiviteter, blant annet:

- ◆ Etablering av interkommunale plankontor i Nord-Troms, Midt-Troms og Sør-Troms.
- ◆ Planforum, dialogmøte og opplæringsseminar for kommunene med sikte på å styrke den kommunale utviklingskraften.
- ◆ Kurs i prosess- og prosjektledelse, samt kurs med faglige tema knyttet til planlegging

RESULTATER

I Troms registrerer vi at kommunene har blitt mindre fornøyde med egen kapasitet og kompetanse, men mer fornøyd med fylkeskommunen, men ikke mer enn landsgjennomsnittet. Fylkeskommunen er fornøyd med utviklinga i kommunene, og også med egen kapasitet og kompetanse.

Vurdert i forhold til kommunene som målgruppe ser vi at det er best skår for resultatmål 2: Initiativ fra innbyggere, bedrifter, entreprenører, ildsjeler og frivillige organisasjoner er godt integrerte i utviklingsarbeidet, men dårlig måloppnåelse for resultatmål 1: Det er vanskelig å si om flere kommuner er sterke utviklingsaktører og arbeider kontinuerlig med å bygge opp attraktive lokalsamfunn.

Vurdert i forhold til kommunene som målgruppe ser vi at det er best skår for resultatmål 3. Fylkeskommunene har bedre kapasitet og kompetanse til å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling i kommunene. Men det er vanskeligere å si om fylkeskommunen har bedre oversikt over ak-

tuelle utviklingsprogram og kan samordne faglig og økonomisk støtte til kommunene (resultatmål 4).

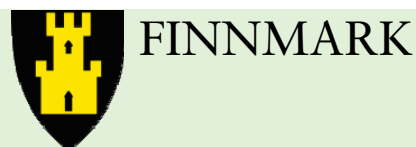
Utnyttinga av virkemiddel til lokale utviklingstiltak er blitt noe mer effektiv (resultatmål 5).

MULIGE SAMMENHENDER MELLOM AKTIVITETER OG RESULTATER (SPOR AV MEKANISMER)

Det spesielle ved resultatene vi ser for Troms er at kommunene, når vi går inn og studerer enkeltspørsmål i kommunesurveyen, vurderer at kommunenes kompetanse innenfor planlegging er blitt sterkt redusert, samt at kommunene i mye mindre grad oppgir at de har klare strategier og mål knyttet til utvikling av attraktive lokalsamfunn enn ved starten av satsinga. Disse resultatene kommer til tross for at det nettopp er styrking av kapasitet og kompetanse innen planlegging som har vært hovedfokus i Troms. Gjennom etablering av felles plankontor for flere kommuner er hensikten å styrke fagmiljøet, styrke rekrutteringa og også styrke kapasiteten. Det er vanskelig å si hvorfor denne innsatsen ikke gir resultater (hvis det i det hele tatt går an å trekke slike slutninger fra datamaterialet), men det kan kanskje tenkes å ha sammenheng med at kommunene ikke har tilstrekkelig eierskap til plankontoret, og ikke ser på det kontoret har av kapasitet og kompetanse som en del av kommunens ressurser. I så fall skulle en tro at det kan være et poeng å ta tak i, ikke minst for å styrke koblinga mellom planlegging og ulike utviklingstiltak.

Når det gjelder i hvilken grad lokale initiativ er integrert i lokale utviklingsprosjekt finner vi god uttelling i Troms. Dette henger muligens sammen med større aktivitet knyttet til nettverk og møteplasser, og at kommunene gjennom prosessledelsesopplæring oppfatter å ha fått bedre kompetanse til mobilisering og involvering av lokale initiativ.

At fylkeskommunen har reist rundt til kommunene for å kartlegge deres behov, og for eksempel tatt tak i dem ved etablering av plankontor kan kanskje forklare at de oppfattes som sterkere og tydeligere ute i kommunene.



AKTIVITETER

Finnmark fylkeskommunes LUK-satsing har hatt som hovedmål at kommunene i Finnmark skal være offensive og ressurssterke samfunnsutviklere. Fylkeskommunen har blant annet hatt et prosjekt med hovedmål å etablere en mer solid plattform for næringssamarbeid på tvers av kommunegrenser i Varanger. De har vektlagt å arrangere møter og konferanser, bidra til utvikling av nye prosjekter gjennom utviklingsverksteder, samt samarbeide med kommunale rekrutteringsprosjekter.

RESULTATER

I Finnmark registrerer vi at kommunene har blitt mye mer fornøyd med egen kapasitet og kompetanse, men vesentlig mindre fornøyd med fylkeskommunen (størst tilbakegang av samtlige fylker). Prosjektrapporteringa fra fylkeskommunen viser at de i stor grad mener at de ulike resultatmålene nås.

I Finnmark ser vi altså at resultatene først og fremst har kommet i kommunene. Det er god måloppnåelse på begge resultatmålene; Flere kommuner er sterke utviklingsaktører og arbeider kontinuerlig med å bygge opp attraktive lokalsamfunn (resultatmål 1). Initiativ fra innbyggere, bedrifter, entreprenører, ildsjeler og frivillige organisasjoner er godt integrerte i utviklingsarbeidet (resultatmål 2).

Ser vi datakildene samlet og vurdert i forhold til fylkeskommunen som målgruppe ser vi tilsvarende dårlig måloppnåelse for begge resultatmålene; Fylkeskommunene har fått dårlige kapasitet og kompetanse til å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling i kommunene (resultatmål 3). Fylkeskommunene har fått dårligere oversikt over aktuelle utviklingsprogram og kan samordne faglig og økonomisk støtte til kommunene (resultatmål 4).

Utnyttinga av virkemiddel til lokale utviklingstiltak er heller ikke blitt mer effektiv.

MULIGE SAMMENHENDER MELLOM AKTIVITETER OG RESULTATER (SPOR AV MEKANISMER)

At Finnmark skårer så dårlig i forhold til resultatmålene som er knyttet opp mot fylkeskommunen som målgruppe kan muligens forklares med ustabil bemanning, både knyttet til LUK-ledelse og avdelingsledelse, og tidvis lite kontinuitet i arbeidet med LUK. Innledningsvis hadde også Finnmark fylkeskommune oppstartsproblemer knyttet til satsinga. Disse faktorene kan bidra til at fylkeskommunen ikke blir så synlig ute i kommunene.

På den andre side skårer Finnmark høyt når det gjelder resultatmålene knyttet til kommunene som målgruppe. Ser vi dette i relasjon til startkartlegginga, kan vi også si at Finnmark nå er oppe på landsgjennomsnittet.

Det er også å forvente at kommunene har blitt bedre når innsatsen nettopp er rettet mot prosjekter i kommunene.

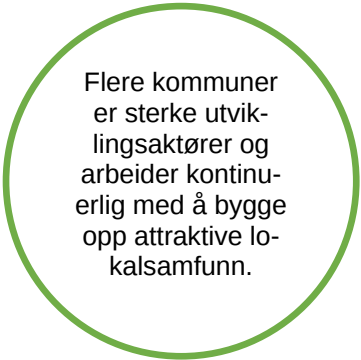
7.5.2 Noen mulige mønstre?

Det er vanskelig på bakgrunn av denne gjennomgangen av aktiviteter og resultater i fylkene å identifisere noen mønstre som kan indikere hvilke målgrupper og resultatmål innsatsen i og gjennom fylkene i større eller mindre grad har virket på.

Her må vi derfor støtte oss på den samla måloppnåelsesanalysen, som er drøftet tidligere (se kapittel 7.2).

Går vi gjennom drøftinga av de fylkesvise resultatene og prøver å sortere dem etter ulik grad av måloppnåelse for de enkelte resultatmålene kan vi derimot skape oss et bilde av hva de som har lyktes godt og hva de som har lyktes mindre godt har gjort, og trekke fram noen mekanismer som virker. Dette skal vi i neste omgang bruke til å trekke fram noen suksessfaktorer (se kapittel 7.7 Look to LUK: Noen suksessfaktorer), og til slutt gi noen råd basert på denne læringa (se kapittel 7.8).

Mulige sammenhenger mellom aktiviteter og resultatmål 1 (spor av mekanismer)



Flere kommuner er sterke utviklingsaktører og arbeider kontinuerlig med å bygge opp attraktive lokalsamfunn.

Forsøker vi å rangere fylkene etter hvordan de, totalt sett for alle datakildene, oppfyller resultatmål 1, finner vi at Vestfold og Møre og Romsdal skiller seg ut. Hva kan vi lære av dem?

Fra Vestfold trekker vi fram at fylkeskommunen har lagt vekt på å bruke LUK-satsinga til å komme i samhandlingsposisjon med kommunene ved å involvere seg i pågående prosjekter. De har tilbydd læringsnettverk mellom kommunene og prosjektovergripende kompetanse. I tillegg har de tilbydd kurs i prosessledelse for alle kommunene. Vestfold har også vært det fylket som klart har snakket om at LUK måtte bidra til intern læring, og at den aktive måten å samhandle med kommunene måtte forankres i organisasjonen, slik at den kan overleve LUK.

Fra Møre og Romsdal trekker vi fram den systematiske jobbinga mot kommunene innledningsvis i programmet, med formål å skaffe informasjon om utfordringene kommunene sto overfor. De reiste ut og besøkte alle kommunene, og la derigjennom muligens grunnlaget for et godt samhandlingsklima. Senere gjennomførte de foresightprosesser for å etablere en felles forståelse av hvilken framtid de alle skulle jobbe mot. I tillegg har de disponert en del av de øvrige regionale utviklingsmidlene til disposisjon for søknader fra kommuner og næringsaktører innenfor rammen av LUK. Videre har fylkeskommunen prioritert intern samordning for å kunne framstå samlet ute i kommunene.

Og hva kan vi lære av dem som ligger i andre enden av lista (Rogaland og Nordland)?

Rogaland kom seint i gang, og har bare i liten grad rukket å sette i gang læringsarenaer som kan sørge for læring fra de tre casene ut til de øvrige kommunene. Nordland peker på at noe av forklaringa til de svake resultatene for kommunene kan skyldes reduksjoner i de regionale utviklingsmidlene, og at kutt blir særlig synlige i et fylke som har så store rammer.

Et fylkesovergripende forklaringstema kan også være endringer i organisering og oppgavefordeling som gjør at kommunene de siste årene har fått mindre kapasitet til å drive med utvikling som følge av store byrder knyttet til tjenesteproduksjon.

Mulige sammenhenger mellom aktiviteter og resultatmål 2 (spor av mekanismer)



Initiativ fra innbyggere, bedrifter, entreprenører, ildsjeler og frivillige organisasjoner er godt integrerte i utviklingsarbeidet.

Forsøker vi å rangere fylkene etter hvordan de, totalt sett for alle datakildene, oppfyller resultatmål 2, finner vi at Aust-Agder og Sogn og Fjordane skiller seg ut. Hva kan vi lære av dem?

Sogn og Fjordane har hatt en tydelig prioritering av å bygge opp frivillige lag og organisasjoner slik at de skal kunne delta i lokal utviklingsprosesser i større grad. Dette kan, sammen med at de har etablert interne rutiner og systematisk samarbeid med kommunene om strategisk planlegging gjennom kommuneplanens samfunnsdel og arbeid med planstrategier, ha styrket evnen til å mobilisere og involvere. Et ytterlige læringspunkt er knyttet til tilbudet kommunene har fått om prosessledelse fra fylkeskommunen, og det nedenfra-opp-perspektivet metoden har bygget

på.

Aust-Agder har fulgt opp relativt mange stedsutviklingsprosjekter, hvor det har vært fokus på involvering av et bredt sett av aktører.

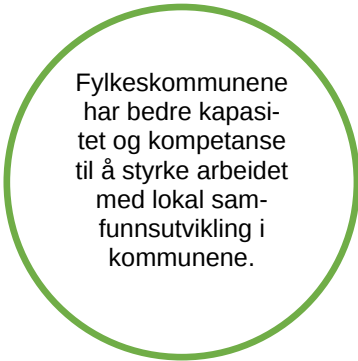
Og hva kan vi lære av dem som ligger i andre enden av lista (Hordaland, Vest-Agder og Nord-Trøndelag)?

Vest-Agder har hatt lite direkte fokus på mobilisering i kommunene, og de store prosjektene (Bygningsvernssenteret i Flekkefjord og De historiske byene har heller ikke hatt sterk grad av mobilisering, men noe involvering).

Når det gjelder Hordaland har vi i drøftingene tidlige stilt spørsmål om de, på tross av flere prosjekter og læringsinitiativer, ikke har greid å skape et tilstrekkelig godt klima for involvering og mobilisering, eller at formen ikke har ført til handling.

Nord-Trøndelag har ikke hatt særskilte LUK-aktiviteter rettet mot mobilisering og involvering av lokale aktører. De har imidlertid for eksempel hatt kompetansehevingstiltak for næringskonsulentene, men enten har de ikke fokusert på mobilisering og involvering, eller så har denne kunnskapen ikke materialisert seg i praksis.

Mulige sammenhenger mellom aktiviteter og resultatmål 3 (spor av mekanismer)



Fylkeskommunene har bedre kapasitet og kompetanse til å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling i kommunene.

Forsøker vi å rangere fylkene etter hvordan de, totalt sett for alle datakildene, oppfyller resultatmål 3, finner vi at Vestfold, Troms, Hordaland og Møre og Romsdal skiller seg ut. Hva kan vi lære av dem?

Vi har allerede trukket fram noen læringspunkt fra Vestfold knyttet til resultatmål 1. De samme gjør seg gjeldende i forhold til resultatmål 3; systematisk arbeid med prosjektovergrepene kompetansedeling, samt en sterk bevissthet og forståelse i fylkeskommunen av deres rolle her.

I Hordaland har samordningen av interne ressurser i fylkeskommunen, samt samhandlingen i det regionale partnerskapet betydd

at de også gjennom hele LUK-perioden har sett virkemidlene de har hatt til lokale utviklingstiltak i sammenheng.

Og hva kan vi lære av dem som ligger i andre enden av lista (Rogaland og Finnmark)?

Her må nok svaret være så enkelt som at de ikke har hatt noen tiltak som er satt i verk med det som mål, da kan vi ikke vente resultater. Altså skal vi oppnå mer effektiv utnyttning av virkemiddel må dette også settes på dagsorden, og også gjelde mer enn de avgrensede midlene til LUK-satsinga.

Mulige sammenhenger mellom aktiviteter og resultatmål 4 (spor av mekanismer)



Fylkeskommunene har oversikt over aktuelle utviklingsprogram og kan samordne faglig og økonomisk støtte til kommunene.

Forsøker vi å rangere fylkene etter hvordan de, totalt sett for alle datakildene, oppfyller resultatmål 4, finner vi at Akershus skiller seg ut. Hva kan vi lære av dem?

Akershus har gjennom hele satsinga prioritert å være tilstede på allerede eksisterende fora hvor samfunnsutvikling står på dagsorden (planforum, byforum og regionale nettverk). De har utviklet en ny statistikkbank som kommunene kan bruke som kunnskaps- og analysegrunnlag ved planlegging, og som kommunene er kurset i for å kunne forstå og anvende dataene. I Akershus kan det se ut som denne klare styrkinga av allerede eksisterende arbeid gjør at de har styrket seg som regional utviklingsaktør, og at de gjennom statistikkbankarbeidet oppfattes som seriøse og

kompetente. Gjennom å styrke den interne samordninga har de oppnådd ekstern samhandling, de hevder også at slik samordning er nøkkel til samhandling eksternt.

Og hva kan vi lære av dem som ligger i andre enden av lista (Nord-Trøndelag og Finnmark)?

For Nord-Trøndelag har vi tidligere pekt på at de muligens skårer dårlig på dette resultatmålet, til tross for at de ved oppstartkartlegginga ble trukket fram som eksempefylke der det regionale partnerskapet fungerte godt og med fornøyde kommuner, kanskje ikke har evnet å fornye seg. Samtidig har de skapt forventninger ute om at de skulle kunne bli enda bedre.

Finnmarks største problem er nok knyttet til kontinuitet. Hyppig skifte av medarbeidere gjør det også vanskelig å beholde en posisjon i egen organisasjon, og ikke minst å få til samordning internt som er nødvendig for samhandling eksternt.

Mulige sammenhenger mellom aktiviteter og resultatmål 5 (spor av mekanismer)



Forsøker vi å rangere fylkene etter hvordan de, totalt sett for alle datakildene, oppfyller resultatmål 5, finner vi at Sør-Trøndelag skiller seg ut. Hva kan vi lære av dem?

Det er vanskelig å identifisere aktiviteter som kan ha direkte innvirkning på resultatmålet, både fordi dette er et resultatmål som virker mot begge målgruppene, og fordi det henger sammen med begge målgruppens evne til samordning.

Vi kan derfor anta at de aktivitetene som bidrar til samordning og samhandling både av kompetanse og ressurser ellers bidrar positivt her, og tilsvarende at de aktivitetene og mekanismene vi har identifisert som utfordringer for fylkene som ligger nederst

på lista vil gjelde også for dette resultatmålet.

Oppsummering

Vi kan også identifisere de fylkene som gjør det ekstra godt eller ekstra dårlig samla sett, ved å gjøre en samla vurdering¹¹ av kommuneperspektivet (hvordan kommunene vurderer seg selv og fylkeskommunen) og fylkeskommuneperspektivet (hvordan fylkeskommunene vurderer seg selv og kommunene).

Vi finner at Vestfold er det fylket som totalt sett er vurdert til å ha best resultater når vi ser fylkeskommune- og kommuneperspektivet i sammenheng. Men også Møre- og Romsdal og Sør-Trøndelag skiller seg ut. I andre enden av skalaen finner vi Buskerud og Vest-Agder.

Følgende fylker oppnår positiv skår for begge resultatmålene knyttet til målgruppa kommunene:

Vestfold, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Buskerud, Hedmark og Nord-Trøndelag.

Følgende fylker oppnår positiv skår for begge resultatmålene knyttet til målgruppa fylkeskommunene:

Akershus, Nordland, Sør-Trøndelag, Vestfold, Møre og Romsdal, Oppland, Troms, Hordaland.

Ved å trekke fram alle disse eksemplene har vi skaffet en god oversikt over hvilke aktiviteter og hvilke mekanismer som har vært virksomme i fylker som har oppnådd gode resultater relatert til de ulike resultatmålene. Denne analysen er oppsummert i den påfølgende tabellen.

¹¹ Her har vi vurdert kommunesurveyen, intervjuet med LUK-kontaktene, dokumentstudier av rapportering fra fylkene til KMD, samt de årlige samtalene som er gjort med LUK-kontaktene omkring samhandling og samordning.

Tabell 26. Sammenheng mellom aktiviteter i fylkene resultatmål ift. ulike målgrupper, samt mulige mekanismer som bidrar til det blir resultater.

Målgruppe	Resultatmål	Aktiviteter	Mekanismer
Kommunene	Flere kommuner er sterke utviklingsaktører og arbeider kontinuerlig med å bygge opp attraktive lokalsamfunn.	Framtidsverksted	Fortøying
		Besøk til alle kommuner	Fortøying
		Samarbeid mellom fylke og kommuner om	Samhandling
		Erfaringslæring i nettverk mellom prosjekter og kommuner	Behovsbasert læring, tillitsbasert læringsmiljø
		Kurs i prosessledelse og samfunnsplanlegging	Behovsbasert læring, tillitsbasert læringsmiljø
		Etablering av felles kunnskapsgrunnlag	Behovsbasert læring, tillitsbasert læringsmiljø
		Etablering av felles planressurser	Samordning
	Initiativ fra innbyggere, bedrifter, entreprenører, ildsjeler og frivillige organisasjoner er godt integrerte i utviklingsarbeidet.	Kurs for frivillige	Fortøying, behovsbasert læring, tillitsbasert læringsmiljø
		Stedsutviklingsprosjekter med mobiliseringsprosesser	Fortøying, behovsbasert læring, tillitsbasert læringsmiljø
		Kurs for næringsaktører	Fortøying, behovsbasert læring, tillitsbasert læringsmiljø
Fylkeskommunene	Fylkeskommunene har bedre kapasitet og kompetanse til å styrke arbeidet med lokal samfunnsutvikling i kommunene.	Integrere LUK i ordinær fylkesorganisasjon; fra prosjekt til varig arbeidsform	Samordning (internt), samhandling (eksternt)
		Etablere samarbeid mellom avdelinger	Samordning (internt)
		Aktivisere regionalt partnerskap	Samhandling (eksternt)
		Besøk i alle kommuner	Forankring, samhandling
	Fylkeskommunene har oversikt over aktuelle utviklingsprogram og kan samordne faglig og økonomisk støtte til kommunene.	Etablering av felles kunnskapsbank	Troverdighet, behovsbasert læring
		Delta i eksisterende fora og møteplasser	Samhandling
		Kurs i samfunnsplanlegging og koordinering av planarbeid	Behovsbasert læring, tillitsbasert læringsmiljø Samhandling
		Aktivisere regionalt partnerskap	Samhandling
	Utnyttinga av virkemiddel til lokale utviklingstiltak er mer effektiv.	Integrere utviklingsarbeid i samfunnsplanlegging	Varig arbeidsform
		Etablere prosjektovergripende nettverk	Fortøying, behovsbasert læring, tillitsbasert læringsmiljø
		Felles informasjon om og utlysning av midler	Samordning

De ulike fylkeskommunene har altså gjort noen valg, som på ulikt vis har påvirket både det samlede resultatet, de ulike resultatmålene, og oppfatninga de ulike målgruppene har av seg selv og hverandre.

Enkelte av aktiviteten som er satt i verk har muligens ikke fått tid til å virke, ved at de for eksempel i den tiden som har vært til rådighet ikke har vært gjennomført i alle kommunene. Et eksempel på det er Sogn og Fjordanes tilbud til kommunene om bistand til utviklingsprosesser. Andre har heller ikke fått virke fordi opplæringa som er gitt ikke har blitt omsatt i praktisk plan- og utviklingsarbeid ennå. Et eksempel her kan være kurs i samfunnsutvikling eller prosessledelse, som ikke vil få noen effekt ute i kommunene før kunnskapen faktisk blir tatt i bruk og blir omdannet til bedre planer eller bedre samfunnsutviklingsprosesser.

Drøftingene foran kan også tyde på at jo raskere fylkeskommunene har fått til en god dialog og involvering med kommunene, og jo raskere de har fått etablert intern samordning og forankring i ledelsen, jo raskere har de opplevd å få til resultater.

7.6 Utløsende mekanismer

Tabellen foran, som oppsummerer drøftingene som er gjort for de enkelte fylkene, gir oss holdepunkter for å løfte fram noen av mekanismene.

7.6.1 Samhandling og samordning

I et tilleggsoppdrag til LUK, og som en oppfølging av hovedfunnene i statuskartlegginga, studerte vi samhandlinga og samordningas betydning nærmere (Berge 2012). Studien utkrystalliserte seks suksessfaktorer. Disse var:

- ◆ Tydelig prioritering og forankring av fylkets samordningsambisjoner i flere fagavdelinger i fylkeskommunen. Fylkeskommunen burde i tråd med dette sørge for å ha klart definerte arenaer og strategier for intern samordning.
- ◆ Et ledernivå med interesse for- og fokus på samordning og prioritering av lokalsamfunnsutvikling i bred forstand.
- ◆ Kombinasjon av både et strategisk og et operasjonelt fokus, samt god vertikal kommunikasjon mellom de to tilnærmingene. Det strategiske fokuset handler om ledelse, mens det operative fokuset er «fotsoldatene» lenger ned og ut i fagavdelingene.
- ◆ Politisk vilje og forankring henger sammen med både kulepunkt 2 og 3 ovenfor. Det er viktig at ikke bare administrativ ledelse er vunnet for saken.
- ◆ Regelmessige, profesjonelt tilrettelagte og klart formålsdefinerte arenaer for læring, inspirasjon og nettverk utenfor fylkeshusene.
- ◆ Aktiv og dynamisk bruk av det regionale partnerskapet utover fylkeskommunen selv.

De årlige telefonintervjuene med LUK-kontaktene om hva de anså som de største samhandlings- og samordningsutfordringene, og hvilke tiltak de satte inn for å møte disse, viser at rådene disse suksessfaktorene i realiteten ble, ble innarbeidet i fylkene utover i satsinga. De dannet også grunnlaget for formuleringa av de fem rådene som til slutt ble utviklet til korte filmer for bruk i samfunnsutviklingsarbeid.

Det er tydelig at fylkene, etter å ha hatt det sterke fokuset på samhandling og samordning, i økende grad fokuserte på viktigheten av å ha noe konkret å samarbeide om og rydde opp i de mange samhandlingsarenaene. Samhandling og samordning ser ut til i større grad å ha satt seg som en reell arbeidsform.

7.6.2 Forankring og fortøyning

LUK-programmet har reist behov for en rekke avklaringer av forankring, både oppover og nedover. Det kreves, etter våre vurderinger, ganske ulik tilnærming til et utviklingsarbeid, avhengig om det skal mobiliseres nedenfra i kommuner og lokalsamfunn, eller om arbeidet skal legitimeres og prioriteres ovenfra i politisk og administrativ ledelse. Bruken av det samme begrepet, nemlig *forankring*, tilslører det forholdet at det kreves helt ulike strategier å arbeide i de to retningene. Skal man ta den maritime metaforikken på alvor, handler det egentlig om å forankre satsinga nedenfra – ankeret kastes nedover for å få trygt feste, mens man fortøyer oppover på bryggekannten der skipets eier, reder eller ekspedisjon og billettkontor befinner seg.

Arbeidet med fylkeskommunal lokalsamfunnsutvikling må med andre ord både forankres hos brukerne og fortøyes i overordnede administrative og politiske lederfora. Det har vært en dobbelt utfordring for fylkene. Våre intervjuer og annen kontakt med fylkene i løpet av prosjektperioden generelt og i evalueringsfasen spesielt, gir grunn til å hevde at forankringsarbeidet har hatt varierende suksess. Flere fylkers kontaktpersoner sier seg relativt lite fornøyd med egen fylkesledelses interesse for lokalsamfunnsutvikling i LUK-programmets vide forstand. Bare to fylker kan sies å ha oppnådd god forankring på både politisk og administrativt nivå.

7.6.3 Fra prosjekt til etablering av varig arbeidsform

Det er særlig fylkene Vestfold, Akershus, Nordland og Sogn og Fjordane som har hatt tydelig og uttalt fokus på å integrere LUK-satsinga i det arbeidet som de ellers driver med innen lokal samfunnsutvikling. Hensikten med det har både vært å forsterke rollen som regional utviklingsaktør, men også å investere i framtidig arbeid med lokal samfunnsutvikling i den forstand at de ikke gjør seg avhengige av LUK-midler for å kunne samhandle godt med kommunene.

Dette innebærer at de, på ulike måter, har brukt LUK-ressurser til å innarbeide faste arbeidsformer som de mener skal kunne overleve satsinga. For Sogn og Fjordanes del handler det for eksempel om at det har blitt etablert samarbeidsavtaler med regionråd. «Vår måte å jobbe på har vært å orientere seg mot veiledning om samfunnsplanlegging, og mot mer helhetlig tenking omkring samfunnsutvikling», uttaler informanten vår.

LUK har vært inngangsbilletten for at Vestfold fylkeskommune har fått til samhandling med kommunene. Slik har de lært av kommunene og etablert arbeidsformer og rutiner i denne samhandlinga som de har lagt til grunn for intern organisering og interne arbeidsinstrukser.

Akershus uttaler også tydelig at de ikke har satt i gang egne LUK-prosjekter, men utelukkende jobbet med å styrke innsatsen på allerede etablerte møteplasser og nettverk, samt med å bygge opp en statistikk- og analysebank som skal gjøre kommunene bedre i stand til å gjennomføre kunnskapsbasert samfunnsplanlegging.

Særlig for de fylkene som har lite eller ingen frie regionale utviklingsmidler ellers vil en slik innretning av LUK-satsinga ha avgjørende betydning for om det arbeidet som er gjort nå skal få en mer langvarig effekt.

Alle fylkene hevder at LUK-satsinga på en eller annen måte har endret måten de jobber overfor kommunene på, det interessante spørsmålet er om denne måten vil vare over tid.

7.6.4 Behovstilpasset læring og erfaringsutveksling med tillitsbasert læringsmiljø

Både de nasjonale og de regionale læringsarenaene har, som tidligere nevnt, fått gode vurderinger, og har så langt vi kan tolke dataene spilt en vesentlig rolle for at satsinga skulle kunne oppnå de resultatene vi nå ser. Det samme er tilfelle for kurs og samlinger som er organisert og gjennomført i de ulike fylkene, delvis som fylkesovergripende aktiviteter.

Forutsetningen for at disse aktivitetene skal virke er at de både

- ♦ er tilpasset de læringsbehovene aktørene har, og
- ♦ at de legger opp til et læringsperspektiv som gjør at deltakerne kan nyttiggjøre seg og lære av den kunnskapen som blir introdusert, og til slutt
- ♦ at man evner å etablere et tillitsbasert læringsmiljø og –klima som bidrar til motivasjon og mestring.

Tilpassing av læringsbehov forutsetter kunnskap om deltakerne. I Sogn og Fjordane uttrykker informantene vår det slik: *Med LUK har vi fått muligheten til Fingerspitzgefühl (utøve eget skjønn, egen kompetanse, og egen kreativitet). Vi har hatt muligheten til å utvikle vår egen rolle og våre egne arbeidsmåter.* De har tatt i bruk sin egen lokalkunnskap og gjennom dialog med kommunene tilbydd blant annet prosessledelse i prosjekter som kommunene selv har styrt. Dermed har både kommunene og fylkeskommunene fått et eierskap til disse prosessene som trolig har økt læringsutbyttet.

I Vestfold har fylkeskommunen lagt vekt på å bruke LUK-satsinga til å komme i samhandlingsposisjon med kommunene, og finansiere erfaringslæring i nettverk mellom kommunene, samt bistå kommunene med prosjektovergripende kompetanse. Fylkeskommunen har vært bevisst på at det er her de kan spille en rolle og utgjøre en forskjell. Prosjektspesifikk kompetanse mener de kommunene kan kjøpe selv. En slik innfallsvinkel vil ventelig også bidra til at fylkeskommunen lærer mer av hvordan arbeidet ute i kommunene foregår.

På de regionale og nasjonale læringsarenaene har den løpende dialogen med LUK-kontaktene gjennom de årlige telefonintervjuene, samt dialogen med ressursgruppa vært vesentlig for å kunne etablere og utvikle et læringsløp tilpasset de utfordringene, som også stadig var i endring, fylkene sto overfor. Uten denne dialogen kunne man fort kommet i en situasjon der det ble belæring framfor læring.

Et læringsperspektiv som gjør at deltakerne kan nyttiggjøre seg og lære av den kunnskapen som blir introdusert har i denne satsinga betydd at man har evnet å hente eksempler fra virkeligheten, bringe dem inn i en fasilitert erfaringsutveksling for så å trekke generelle erfaringer som den enkelte deltaker igjen kan omsette til ny praksis.

Til slutt handler det også om å skape tillit, motivasjon og mestring. Det er åpenbart fra et stort flertall av fylkesinformantene at den tilliten de er blitt vist fra departementets side i å være med å definere satsinga i eget fylke, har virket både tillitbyggende og motiverende. LUK-kontakten uttaler at dette er det beste hun noen gang har vært med på i hele sitt yrkesliv.

Tilsvarende har den gjennomgående bruken av læringsarenaer hvor LUK-kontaktene har møttes fast to ganger årlig bidratt til at deltakerne har blitt godt kjent med hverandre og har kunnet opparbeide en tillit til hverandre. Dette ble særlig framhevet på den siste læringsarenaen der mulige forklaringer på LUK-satsingas da foreløpige resultater, ble drøftet. Vi vil også trekke fram betydningen av å ha fasilitatorer som både kjenner fagområdet og prosessledelse, som har fulgt satsinga gjennom hele perioden.

7.6.5 Tillitsfulle partnerskap mellom nasjonalt nivå og fylkene

Den sentrale og utløsende mekanismen i den kontakten som har vært mellom nasjonalt nivå, først og fremst departementet, og fylkene handler om tillit til partnerskapet, og gjensidig tillit mellom partnerne. Her har, som alle informantene trekker fram, departementet opptradd forbilledlig. De har måttet endre seg fra å være vant til å definere mål, strategier og kontrollmekanismer for nasjonale satsinger til å invitere fylkene med i en utviklende dialog. Dette har i seg selv vært en krevende omstilling. Samtidig med det skulle de altså etablere tillit fra fylkeskommunene som på ingen måte var vant til at departementet inntok en slik rolle.

Fylkene har også måttet omstille seg, og gjennom den tilliten de er vist må de også ta ansvar.

7.6.6 Økonomiske virkemidler

Det kan være rimelig å anta at de økonomiske midlene som har vært stilt til disposisjon har vært avgjørende for resultatene. De ulike fylkene har fått tildelt om lag like mye i LUK-tilskudd. Ettersom det er svært ulik bevilgning til de ulike fylkene til regional utvikling, er det nærliggende å spørre om LUK-midlene oppfattes som viktigere med større utløsende effekt på ulike aktiviteter i de fylkene som har marginalt med utviklingsmidler fra før, enn i de som har mye. En oversikt over bevilgninga av regionale utviklingsmidler samlet, sammenstilt med bevilgning av LUK-midler er vist i *Tabell 10*.

Vestfold og Akershus skiller seg ut ved at de kun får tildelt den regionalpolitiske grunnbevilgninga på 7 millioner NOK årlig. De øvrige fylkene har i tillegg en distriktpolitisk komponent, vektet i forhold til folketall, og kriterier for øvrig knyttet til det distriktpolitiske virkeområdet.

For begge de to nevnte fylkene utgjør LUK en betydelig andel av midlene fylkene disponerer til regional utvikling. Begge fylkene kan vise til gode LUK-resultater, og har, sammen med Østfold, uttalt i intervjuer at LUK-midlene har hatt stor betydning.

Ser vi til Oppland, som er et annet «suksessfylke», kan det åpenbart ikke henge sammen med LUK-bevilgningens størrelse. I Oppland utgjør LUK-bevilgninga om lag 2 % sammenliknet med de øvrige regionale utviklingsmidlene. I Oppland har LUK-midlene blitt fordelt ut til regionene, som så har gjort sine prioriteringer av viktige prosjekter. I så måte kan man kanskje trekke den slutninga, at for Opplands vedkommende har LUK-midlene bidratt til å smøre et ellers velfungerende maskineri. Generelt ser vi at i de fylkene hvor LUK-midlenes andel av de totale utviklingsmidlene er marginale, oppnås det likevel gode resultater. Om dette skyldes at det er de øvrige midlene som virker, eller om LUK-midlene har virket som en ekstra stimulans for å få bedre effekt av øvrige virkemidlene, er det umulig å trekke noen sikker slutning om.

Denne siste måten å se LUK-satsinga på, altså om den smører og setter i gang prosjekter eller arbeidsmåter som ellers vill ligget på «vent», får støtte i flere intervju med fylkeskommunene, den støttes også i fokusintervjugruppa.

Vi finner altså ikke noen tydelig støtte til at de økonomiske virkemidlene, verken nivå eller andel, har hatt avgjørende betydning, men de har vært nødvendige for å støtte opp om de prioriteringene som er gjort. Slik sett kan vi si at resultatene i større grad er avhengig av en ledelse og organisering som legger til rette for aktiviteter som utløser resultater.

Tabell 27. Endringsanalyse. Hovedmønstre i forskjellene mellom fylkene, sortert i forhold til LUK-midlenes andel av regionale utviklingsmidler i fylket. Kilder: Se vedlegg 5.

	27	26	14	8 %	8 %	7 %	7 %	3 %	3 %	3 %	3 %	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %	1 %
Endringsanalyse	Vestfold	Akershus	Østfold	Aust-Agder	Rogaland	Buskerud	Vest-Agder	Telemark	Sør-Trøndelag	Nord-Trøndelag	Hordaland	Hedmark	Oppland	Sogn og Fjordane	Møre og Romsdal	Troms	Finmark	Nordland
Kommunenes egenvurdering. Snitt alle verdier.	0,8	-0,1	-0,2	0,1	0,2	0,1	-0,1	0,4	0,0	0,1	-0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	-0,2	0,6	-0,1
Kommunenes vurdering av fylkeskommunene. Snitt alle verdier.	0,3	0,8	-0,4	-0,3	0,0	-0,1	-0,2	-0,5	0,3	-0,6	0,1	-0,4	0,2	0,0	0,3	0,1	-0,9	0,3
Totalvurdering	1,1	0,7	-0,6	-0,2	0,2	0,0	-0,3	0,0	0,3	-0,6	-0,1	-0,2	0,5	0,3	0,7	-0,1	-0,3	0,2
Kommuner som har blitt bedre og vurderer fylkeskommunen bedre	X												X		X			
Kommuner som har blitt bedre og vurderer fylkeskommunen dårligere				X	X	X		X	X	X		X		X			X	
Kommuner som har blitt dårligere og vurderer fylkeskommunen bedre		X									X					X		X
Kommuner som har blitt dårligere og vurderer fylkeskommunen dårligere			X				X											
Betydninga av LUK-bevilgning	27	26	14	8 %	8 %	7 %	7 %	3 %	3 %	3 %	3 %	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %	2 %	1 %
LUK-strategi	P	PP	S	PP	PP	P	P	P	PP	PP	S	S	P	PP	S	PP	P	S
LUK-koordinators vurdering av resultatmål 1	1	0	1	0	-1	1	0	0	1	1	0	0	0	1	1	1		-1
LUK-koordinators vurdering av resultatmål 2	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1		0
LUK-koordinators vurdering av resultatmål 5	1	-1	1	1	0	0	-1	0	1	0	1	0	0	0	0	0		1
LUK-koordinators vurdering av resultatmål 3	1	1	1	1	-1	-1	1	0	1	1	1	1	0	0	1	1		0
LUK-koordinators vurdering av resultatmål 4	1	1	0	1	1	-1	1	0	1	0	0	1	1	-1	1	0		1
SUM	5	2	3	3	0	-1	1	0	4	2	2	3	1	0	3	3		1

Flere av informantene i telefonintervjuene ved slutten av LUK løftet fram den usikkerheten som råder i fylkeskommunene og kommunene knyttet til størrelse og innretning på de regionale utviklingsmidlene framover. Det har vært regjeringsskifte etter at LUK-satsinga startet opp (høsten 2013). Målstrukturen for distrikts- og regionalpolitikken er ikke endret med ny regjering. Samtidig ser vi en forskyvning i både innsats og argumentasjon knyttet til dette politikkområdet, med eksempelvis en sterkere vektlegging av verdiskaping og samferdsel. Dette gir seg altså utslag i at ressursene fylkene kan bruke til samfunnsutvikling framover ventes å bli lavere, og det skaper en del usikkerhet som kan forstyrre det jevne og langsiktige arbeidet.

Oppsummert kan vi si at størrelsen på de økonomiske bevilgningene ikke synes å vært utløsende for noen resultater, hvis vi ser bort fra de fylkeskommunene som ligger utenfor det distriktpolitiske virkeområdet. Likevel er midlene utløsende for aktiviteter som ellers ikke ville blitt utført, eller de har bidratt til å bygge opp under eller forsterke andre virkemidler. Det er sentralt å ha en forutsigbarhet knyttet til hva som vil være nasjonale prioriteringer et stykke fram i tid.

7.7 Look to LUK: Noen suksessfaktorer

Vi har nå drøftet noen av de mest sentrale aktivitetene og hva som kan være mulige utløsende mekanismer for å nå LUK-satsingens mål, og kan konkludere med at programteorien vi bygde denne evalueringa på har gyldighet.

På bakgrunn av de endringsanalysene og drøftingene vi har gjort tidligere i dette kapittelet vil vi trekke fram noen suksessfaktorer fra de fylkeskommunene (og deres kommuner) som synes å ha gjort det «best», i den forstand at de har fått best skår på våre kartlegginger og endringsanalyser. Videre vil vi trekke fram noen suksessfaktorer knyttet til læringsarenaene, og til slutt til kontakten mellom fylkene og departementet. Disse relaterer seg igjen til programteorien:

Tabell 28. De identifiserte suksessfaktorene relatert til strukturen i programteorien.

Aktiviteter	Mekanismer
LUK-aktiviteter i fylkene / LUK-arbeidsmåter	Samhandling og samordning
	Forankring og fortøying
	Fra prosjekt til varig arbeidsform
Læringsarenaer	Behovstilpasset læring og erfaringsutveksling med tillitsbasert læringsmiljø
Kontakt mellom fylkene og nasjonalt nivå	Tillitsfulle partnerskap

7.7.1 LUK-aktiviteter i fylkene / LUK-arbeidsmåter

Evne til å fange opp og forstå hva som er de reelle utfordringene ute i kommunene, og deretter gi kommunene eller eventuelt regionene handlingsrom og tillitt til at de kan løse disse utfordringene synes å være viktig.

Besøk til alle kommuner, etterfulgt av foresightprosessene, som Møre og Romsdal gjennomførte ved innledninga til LUK-satsinga er gode eksempler på å fange opp og forstå utfordringene, og samtidig skape felles målbilder for kommunene i et fylke.

Måten Vestfold har latt kommunene definere sine egne prosjekter på er et godt eksempel på hvordan fylkeskommunene kan gi kommunene handlingsrom.

Oppland fordelte midlene mellom regionene og latt dem selv definere hva som er riktig å bruke dem på. Om det er denne arbeidsmåten som har gitt så gode resultater, eller om det er det at de bygger opp under en allerede velfungerende organisering vites ikke.

Samtidig handler det også om å forstå hvordan kommuner med særlige utfordringer knyttet til kapasitet og kompetanse kan utvikle seg på dette området, fortrinnsvis i et samspill eller samarbeid med fylkeskommunen, regionene eller andre kommuner.

SAMHANDLING OG SAMORDNING

Hovedfunnet fra startkartlegginga om at de fylkeskommunene som er best på samhandling og samordning også kan vise til best resultater og har de mest fornøyde kommunene, er fortsatt gyldig. Systematisk arbeid med samordning, internt i fylkeskommunen og samhandling i det regionale partnerskapet, gir resultater.

Møre og Romsdal er et godt eksempel på det. Der ble det tidlig bestemt at ingen kunne reise fra fylkeskommunen på oppdrag i en kommune uten først å undersøke om det var flere som hadde oppdrag i samme kommune.

Hordalands arbeidsmåte hvor det har vært sterk samhandling med de regionale partnerne, og hvor disse samlet har henvendt seg til kommunene og lokale prosjekter må også karakteriseres som suksessfull, og fylkeskommunen skårer positivt på det, sett fra kommunenes side.

God samordning internt, både i kommunene og i fylkeskommunene, samt samhandling eksternt mellom ulike forvaltningsnivåer og mellom regionale partnere på samme horisontale nivå, virker å være avgjørende for å lykkes med lokal samfunnsutvikling. At samordning fra regionalt nivå også bidrar til å skape en tydeligere stemme og budskap utad overfor brukerne, er kanskje den mest åpenbare gevinsten av slik aktivitet. Men det er viktig å understreke at samordning er noe mer enn samtale og kommunikasjon. I en samordnet innsats styrker en hverandres innsats ved å spille på komplementaritet som noe positivt. En samarbeidspart er flink til noe, eller har særlige ressurser eller forutsetninger for noe som en annen mangler. Et samspill vil skape mer effektiv virkemiddelbruk, bedre utnyttelse av lokale ressurser og i tillegg større arbeidsglede, kan mange rapportere om.

Å dyrke god samspills- og vekstkultur vil sannsynligvis styrke mulighetene for suksess. Også andre studier av lokalsamfunnsutvikling, enn denne evalueringa, bygger opp under dette. En reell samordning innebærer også i mange sammenhenger samhandling med FoU-miljøer, næringsliv og frivilligsektoren.

Det offentliges rolle som utviklingsaktør vil styrkes om denne innsatsen i større grad sees i sammenheng med og integreres i planarbeidet. Særlig i en periode med stort fokus på økonomiske effekter av kommunereformer og tjenestesamarbeid er det viktig at det strategiske utviklingsarbeidet holdes høyt oppe på agendaen.

Look to LUK:

SAMHANDLING OG SAMORDNING



Hordalandsmodellen:

«Vi har dei beste døma på lokale prosjekt som lukkast, dei mest kompetente kommunane, godt samarbeid mellom lokalt og regionalt nivå og god koordinering på regionalt nivå. Sosiale og økonomiske entreprenører har lukkast betre.»

(Frå sluttrapporteringa til KMD i 2015).

FORANKRING OG FORTØYING

Forankring og fortøyning henger nøye sammen med samhandling og samordning. Vi ser gode resultater både i de fylkene som har jobbet systematisk med fortøyning (oppover) og forankring (nedover). Særlig har fortøyning vært kritisk i mange fylker, og LUK-satsinga har ikke kommet i gang før politisk og administrativ ledelse har kommet på banen.

Å knytte lokale utviklingsprosjektet tett sammen med dem som i neste omgang skal leve i lokalsamfunnene, har vi kalt forankring. Arbeidet med lokalsamfunnsutvikling må ha et solid ankerfeste i lokalsamfunnets grunnfjell. Slike forankringer foregår ikke med høringsuttalelser eller ved å legge dokumenter ut på kommunenes hjemmesider. Først når lokalsamfunnets sivile samfunn involveres i de prosessene hvor ideer skapes og ideer drøftes, kan vi si at det foreligger fast ankerfeste.

Tillit er en grunnleggende forutsetning for et godt lokaldemokrati. Både kommuner og fylkeskommuner må skape rutiner og rammer som gir rom for medvirkning og engasjement.

Samtidig må prosessene sikres god politisk og administrativ legitimitet til overordnede ledere og myndigheter. Vi kaller dette for «fortøyning». Det må legges vekt på at det går linjer oppover og at disse er godt festet. Det er mye lettere å lykkes med lokalsamfunnsutvikling, dersom bevilgende og besluttsende myndigheter ikke bare vet hva som foregår, men at de aktivt støtter det.

Look to LUK: **FORANKRING OG FORTØYING**



Møre og Romsdals LUK-strategi meislet ut etter besøk i samtlige 36 av fylkets kommuner

Sammen med fylkesplansjef og assisterende regional- og næringssjef var LUK-kontakten på besøk i samtlige 36 kommuner for å få oversikt over de utfordringer hver enkelt kommune har. - Gjennom disse besøkene har vi fått presentere den kompetansen vi sitter på i fylkeskommunen, og vi har begynt å jobbe sammen med kommunene for å sikre en helhetlig samfunnsutvikling, uttalte LUK-kontakten til LUK-satsingas hjemmesider.

(Kilde: LUKs hjemmesider)

FRA PROSJEKT TIL VARIG ARBEIDSFORM

Samhandling, samordning, forankring og fortøyning bør bli en langt mer markant del av det offentlige arbeidsform på alle nivåer. Det bør derfor bygges inn krav og forventninger om slik arbeidsform bak de stimuleringsmidlene departementet stiller seg bak i framtida. Satsinger som bidrar til å bygge varige organisatoriske strukturer på dette feltet vil skape resultater også etter at satsinga er over.

Noen fylker har tidlig skilt seg ut ved at de har hatt sterkt fokus på å omdefinere LUK-satsinga fra å være et prosjekt, eller en kortvarig satsing, til å bruke satsinga til å etablere varige strukturer. Vestfold og Nordland er typiske eksempler på det. I Nordland ble det allerede etter ett år med LUK forberedt en fylkestingssak som nettopp la grunnlaget for denne måten å jobbe på.

Det er også grunn til å trekke fram Sogn og Fjordane, som kanskje er det fylket som mest systematisk har jobbet med å løfte LUK-satsinga, slik at den har betydd noe særlig inn mot planarbeidet, men også for å utvikle fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør.

Look to LUK: **FRA PROSJEKT TIL VARIG ARBEIDSFORM**



I Nordland vedtok Fylkestinget allerede etter to år å legge ned LUK

Dette betydde at LUK ble lagt ned som prosjekt. Hensikten var at LUK skulle leve. Et fylkestingsvedtak gjorde det klart at tematikken som fylkeskommunen arbeider med i LUK skal virke i hele organisasjonen.

7.7.2 Læringsarenaer

De sentralt initierte regionale og nasjonale læringsarenaene blir gjennomgående trukket fram som suksessfulle. Det samme gjør de ulike formene for læringsarenaer som er etablert og organisert av og i fylkene. At deltakerne har evnet å reflektere og sammen utvikle ny kunnskap snarere enn å kopiere hverandres ideer uten å tilpasse de lokale og regionale særtrekk har gitt resultater.

BEHOVSTILPASSET LÆRING OG ERFARINGSUTVEKSLING MED TILLITSBASERT LÆRINGSMILJØ

Denne evalueringa peker i sine hovedfunn mot at lokalt samfunnsutviklingsarbeid må kobles opp mot et teoretisk og praksisnært kunnskapsgrunnlag. Kunnskap om hva som virker og hvordan det virker er avgjørende for å gjøre gode strategiske valg. Feltet er fullt av antakelser. Det er kostbart og arbeidskrevende å forfølge en antakelse i lang tid, for deretter å oppdage noe andre som jobber med samme felt eller problemstillinger, forskning eller erfaringslitteratur på området for lengst har pekt på; at innsats på nettopp det feltet, på den måten, har liten effekt.

Det samme gjelder nysgjerrighet og evne til å anvende eksisterende registerdata for samfunnsutvikling. Det er nødvendige å utvikle eller knytte til seg egnet kompetanse for å forstå og utnytte slike kilder. Mange fylker, og også kommuner, arbeider målbevisst med dette.

Kunnskapsutvikling og kunnskapsdeling når det gjelder effektivt å fasilitere dynamiske læringsarenaer vil også bidra til økt utbytte av samfunnsutviklingsarbeid.

Kunnskapsbasert utvikling handler i tillegg til å bringe inn ny og relevant kunnskap, fra både teori og praksis, reflektere over den og generalisere til ny erkjennelse, om å sørge for læringsklima hvor tillit og motivasjon står sentralt.

Look to LUK:



BEHOVSTILPASSET LÆRING OG ERFARINGSUTVEKSLING

I Vestfold har fylkeskommunen lagt vekt på å bruke LUK-satsinga til å komme i samhandlingsposisjon med kommunene, og finansiere erfaringslæring i nettverk mellom kommunene, samt bistå kommunene med prosjekt-overgripende kompetanse. Fylkeskommunen har vært bevisst på at det er her de kan spille en rolle og utgjøre en forskjell. Prosjektspesifikk kompetanse mener de kommunene kan kjøpe selv. En slik innfallsvinkel vil ventelig også bidra til at fylkeskommunen lærer mer av hvordan arbeidet ute i kommunene foregår.

7.7.3 Kontakt mellom fylkene og nasjonalt nivå

Måten departementet har utøvet sin rolle i forhold til fylkene får gode vurderinger jevnt over. Både måten programmet ble initiert på, og måten departementets prosjektleder har evnet å skape tillit og forståelse, særlig i de fylkene som har trengt ekstra oppfølging, blir trukket fram.

TILLITSFULLE PARTNERSKAP

Departementet har eksponert en rolleforståelse som er mye mer innrettet på at fylkene og departementet er likeverdige partnere i et felles oppdrag om å få til regional utvikling. For å få til et godt klima for denne samhandlingen, er tillit og respekt for hverandres ståsted avgjørende, samt at dialogen også utløser praktisk handling.

Fylkene, på sin side, må også ta ansvar for sine valg og de konsekvensene de medfører, samt ta ansvar for å tilpasse tiltakene etter hvert som de oppnår læring underveis.

I neste omgang vil fylkene også måtte ta ansvar for å etablere tilsvarende partnerskap med kommunen, for å kunne utvikle lokale samfunnsutviklingsprosjekter som virker.

Look to LUK: TILLITSFULLE PARTNERSKAP



Glimrende i Sogn og Fjordane

LUK-satsingas utforming, hvor fylkeskommunene ble invitert inn for å identifisere sentrale utfordringer forut for etableringen av programmet, og at de selv har kunnet disponere midlene, omtales som «glimrende» av LUK-koordinator. «Det er helt riktig måte å jobbe på».

Med LUK har vi fått muligheten til Fingerspitzgefühl (utøve eget skjønn, egen kompetanse, og egen kreativitet). Vi har hatt muligheten til å utvikle vår egen rolle og våre egne arbeidsmåter. Dette er et mønster på hvordan vi skal drive lokal samfunnsutvikling.

7.8 Noen råd på vegen

Drøftingene i dette kapittelet kan oppsummeres slik:

Det bør stilles krav om at framtidige lokalsamfunnsutviklingsprosjekter bygger på **kunnskap**, så langt det foreligger slik kunnskap. Videre må lærings- og utviklingsprosessene være nettopp det – prosesser. Det må være nysgjerrige, utforskende, tillitsfulle og **samordnende og samhandlende** prosesser hvor man åpner seg for andres bidrag i et samspill. Og endelig virker det som et godt råd å minne om både **forankring og fortøyning**. Forankring hos brukerne og den såkalte grasrota, og fortøyning hos politiske og faglige organer som både kan og skal styre samfunnsutviklinga i ønsket retning.

Når vi vurderer resultatene samlet, kan vi trekke fra følgende funn:

- ◆ LUK-aktiviteter
 - Evne til å fange opp og forstå hva som er de reelle utfordringene ute i kommunene, og deretter gi kommunene, eventuelt regionene, handlingsrom og tillit til at de kan løse disse utfordringene, synes å ha vært viktig.
 - Det handler også om å forstå hvordan kommuner med særlige utfordringer knyttet til kapasitet og kompetanse kan utvikle seg på dette området, fortrinnsvis i et samspill eller samarbeid med fylkeskommunen, regionene eller andre kommuner.
- ◆ Samhandling og samordning
 - Hovedfunnet fra startkartlegginga viser at de fylkeskommunene som er best på samhandling og samordning også kan vise til best resultater av sin innsats. De har også de mest fornøyde kommunene. Dette funnet står seg også i sluttkartlegginga. Systematisk arbeid med samordning, internt i fylkeskommunen, og samhandling i det regionale partnerskapet gir resultater.

- ◆ Forankring og fortøyning
 - Forankring og fortøyning henger nøye sammen med samhandling og samordning. Vi ser gode resultater både i de fylkene som har jobbet systematisk med fortøyning (oppover) og forankring (nedover). Særlig har fortøyning vært kritisk i mange fylker, og LUK-satsinga har ikke kommet skikkelig i gang før politisk og administrativ ledelse har kommet på banen.
- ◆ Fra prosjekt til varig arbeidsform
 - Noen fylker skilte seg tidlig ut ved at de har hatt sterkt fokus på å gjøre LUK-satsinga om fra å være et prosjekt, eller en kortvarig satsing, til å bruke satsinga til å etablere varige strukturer og nye arbeidsformer.
 - Dette har også vært viktig for å styrke planstrategiarbeidet, og for å utvikle fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør.
- ◆ Økonomiske virkemidler
 - Nivået på de økonomiske bevilgningene synes ikke å vært utløsende for noen resultater, hvis vi ser bort fra de fylkeskommunene som ligger utenfor det distriktspolitiske virkeområdet. Likevel har midlene vært utløsende for aktiviteter som ellers ikke ville blitt utført, eller de har bidratt til å bygge opp under eller forsterke andre virkemidler.
- ◆ Læringsarenaer og læringsklima
 - De sentralt initierte regionale og nasjonale læringsarenaene blir gjennomgående framhevet som nyttige. Arenaene har gitt anledninger for deltakerne til å reflektere og sammen utvikle ny kunnskap i fellesskap, snarere enn å kopiere hverandres ideer.
 - Også regionalt tilrettelagte kurs og læringsarenaer får gjennomgående positiv vurdering.
- ◆ Departementet og fylkeskommunene
 - Måten departementet har utøvet sin rolle i forhold til fylkene får jevnt over gode vurderinger. Både måten programmet ble initiert på, og måten departementets prosjektleder har evnet å skape tillit og forståelse, særlig i de fylkene som har hatt behov for ekstra oppfølging, blir trukket fram. Departementet eksponerer en rolleforståelse som er rettet inn mot at fylkene og departementet er likeverdige partnere i et felles oppdrag om å få til regional utvikling. En slik rolleutøvelse har hatt positiv effekt.
 - Nedenfra-opp-perspektivet som ligger til grunn for denne innretninga har gjort at fylkene har kunnet ta i bruk egen kompetanse om lokale utfordringer og gjøre mer treffsikre prioriteringer av tiltak.
- ◆ Fylkeskommunene og kommunene
 - Ikke alle fylker har evnet like godt å få sette det samme nedenfra-opp-perspektivet ut i livet i eget fylke.
 - Kommunene, samla sett for hele landet, er mindre fornøyd med fylkeskommunene enn de var før oppstarten av programmet. Dette kan ha sammenheng blant annet med at det er skapt nye og høyere forventninger til fylkeskommunene, men også at det har skjedd mange andre reformer og endringer som kan ha påvirket resultatet.
 - Den praksisnære læringa som har foregått ute i fylkene og mellom fylkene og kommunene er kanskje den viktigste læringa som har foregått i satsinga. Den har vært tett integrert med både de nasjonalt og de regionalt initiert læringsarenaene. Det er langt på veg denne læringa som nå blir evaluert.

Basert på resultatene vi har presentert i kapitlene 1-6, samt den drøftinga som er gjort tidligere i dette kapittelet vil vi, på forespørsel fra oppdragsgiver, oppsummere arbeidet med å gi noen råd på vegen videre.

Med særlig relevans for DEPARTEMENTET:

- ♦ Fortsett den utviklende samhandlinga med fylkeskommunene, hvor de behandles og kommuniseres med som likeverdige partnere i arbeidet med å utvikle attraktive lokalsamfunn og verdiskaping landet rundt.
- ♦ Sørg for å koble framtidige satsinger til kunnskapsbaserte fasiliterte læringsarenaer med rom for å utvikle deltakernes innovasjons- og endringskompetanse i dialogbaserte formater.
- ♦ Vurder å etablere felles nasjonale læringsarenaer som samler flere programmer eller innsatsområder.

Med særlig relevans for FYLKESKOMMUNENE:

- ♦ Fortsett innsatsen med å utvikle en kultur for samhandling og samordning.
- ♦ Sørg for at arbeidet med fortøyning og forankring er en kontinuerlig prosess.
- ♦ Etabler varige arbeidsformer og arbeidsvaner som styrker rollen som regional utviklingsaktør, let etter arbeidsformer som trekker dette i retning av å bli en regional innovasjonsaktør.

Med særlig relevans for KOMMUNENE:

- ♦ Samarbeid på tvers av kommunegrenser for å utvikle kompetanse, særlig innenfor plan- og utviklingsoppgaver.
- ♦ Still krav til fylkeskommunene om at de skal samordne seg i sin kontakt og innsats overfor kommunene.
- ♦ Skap arenaer og arbeidsrom, være rause overfor ildsjeler. Gi dem handlingsrom og vær forsiktige med å lage «systemer» for dem der de lett kan miste sin karakteristiske «drive» og hvor de lett brenner ut.

Referanser

- Berge, Ola (2011). Styring og engasjement. Følgjeevaluering av lokal samfunnsutvikling i kommunene. TF-rapport 286.
- Berge, Ola (2012). Partnerskap som samhandlingsarena. Samordning og samhandling i regional utvikling. TF-notat 11:2012.
- Bredgaard, Thomas, M. R. Dahl og C. Hansen (2011). Håndbog i virkningsevaluering: inden for beskæftigelsesområdet. Beskæftigelsesregion Nordjylland.
- Brockett, S (2009). Oppsummering etter workshop som oppspill til LUK. Upublisert.
- Dysthe, Olga (red) (2001). Dialog, samspel og læring. Abstrakt forlag.
- Ekholm, Mats (red.), Torbjørn Lund (red.), Knut Roald (red.) og Beate Tislevoll (red.) (2010). Skoleutvikling i praksis, Kapittel 12. Universitetsforlaget
- Hillestad, Tore, Danial Grönquist og Birgitte Yttri (2014). Organisasjonskultur: Aktivum eller barriere for radikal innovasjon og transformasjon? Magma nr. 8/2014. s. 35 – 44.
- Kobro, Vareide og Hatling (2012). Suksessrike distriktskommuner. En studie av kjennetegn ved 15 norske distriktskommuner. TF-rapport 303.
- Kobro, L. (2013). Duett eller duell. Reiseliv og lokalsamfunnsutvikling. TF-rapport 319.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2015). Sammenstilling av RAPP 13.50 (MRS) for LUK i fylkene 2014.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. LUK-satsingens hjemmesider.
<http://omega.regjeringen.no/nb/dep/kmd/prosjekter/lokalsamfunnsutvikling.html?id=607504>
- Kommunal- og regionaldepartementet (2010). Konkurransesgrunnlag for kjøp av Følgjeevaluering Lokal samfunnsutvikling i kommunene (LUK) for levering til Kommunal- og regionaldepartementet. Saksnr. 10/260.
- Kompetansesenter for distriktsutvikling (2014). Fem filmer om lokalt utviklingsarbeid.
<http://distriktssenteret.no/2014/10/08/fem-filmar-om-lokalt-utviklingsarbeid/>
- von Krogh, Ichijo og Nonakas (2000). Enabling Knowledge Creation. Slik skapes kunnskap (Norsk oversettelse, 2001. NKS)
- Lindøe, P. (1997). Endringsagenter og forskere. RF-rapport 97/2016.
- Meld. St. 13 (2012-2013). Ta heile Norge i bruk. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Niedomysl, T. (2011). “How migration motives change over distance: evidence on variations across socioeconomic and demographic groups” Regional Studies 45(6): 843-855.
- Niedomysl, T. and Hansen, H. (2010). “What matters more for the decision to migrate: jobs versus amenities” Environment and Planning A42 (7) 1636-1649.
- Olsson, Nils (2009). Fleksibilitet i prosjekter – et tveegget sverd. Concept Temahefte nr.1. NTNU
- Pawson, R. & N. Tilley (1997). Realistic Evaluation. Sage Publications.
- Ringholm, T, N. Aarsæther V. Nygaard og P. Selle (2009). Kommunen som samfunnsutvikler. En undersøkelse av norske kommuners arbeid med lokalsamfunnsutvikling. Rapport nr. 8/2009, Norut Tromsø.
- Røvik, Kjell Arne (1998). Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved årtusenskiftet. Fagbok-forlaget.
- Pålshaugen (1994). A Norwegian Programme of Action Research for participative Democracy. AFLs

Scharmer, Otto (Red) (2009). Theory U: Leading from the Future as It Emerges. Berett-Koehler Publishers Inc.

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

Sletterød, N. A. (2000). Følgeevaluering og følgeforskning – endringsagent i eller forsker på bedriftsutvikling?

St.meld. nr. 21 (2005-2006). Hjarte for heile landet Om distrikts- og regionalpolitikken. Kommunal- og regionaldepartementet.

St. meld. nr 25 (2008-2009). Lokal vekstkraft og framtidstru. Om distrikts- og regionalpolitikken. Kommunal- og regionaldepartementet.

Vareide, Kobro og Storm (2013). Programteori for attraktivitet. Sammendragsrapport. TF Notat 13:2013.

Wibeck, V. (2000). Fokusgrupper: Om fokuserende gruppeintervjuer som undersøkingsmetode. Studentlitteratur. Lund.