

TORIL RINGHOLM, NILS AARSÆTHER, VIGDIS NYGAARD, PER SELLE

KOMMUNEN SOM SAMFUNNSUTVIKLER

En undersøkelse av norske kommuners arbeid med lokal
samfunnsutvikling



© Trym Ivar Bergsmo / Samfoto



Norut Tromsø
Rapport nr 8/2009

KOMMUNEN SOM SAMFUNNSUTVIKLER

**En undersøkelse av norske kommuners arbeid med lokal
samfunnsutvikling**

Toril Ringholm, Nils Aarsæther, Vigdis Nygaard, Per Selle

Norut Tromsø
April 2009

Prosjektnavn Kommunen som samfunnsutvikler		Prosjektnr 4582
Oppdragsgiver Kommunal- og regionaldepartementet		Oppdragsgivers ref
Dokumentnr 8/2009	Dokumenttype Rapport	Status Åpen
ISSN 1890-5226	ISBN 978-82-7492-215-0	Ant sider 162
Prosjektleder Toril Ringholm	Signatur	Dato 20.04.09
Forfattere Toril Ringholm, Nils Aarsæther, Vigdis Nygaard, Per Selle		
Tittel Kommunen som samfunnsutvikler		
Resyme` Undersøkelsen viser at arbeid med lokal samfunnsutvikling er noe kommunene gjør i samarbeid med andre. Samarbeidspartnere er særlig andre kommuner, lokalt næringsliv, fylkeskommune, frivillige organisasjoner og regional stat. Både areal- og samfunnsplanlegging står sentralt i utviklingsarbeidet, og kommunene gir generelt inntrykk av å ha en bevisst holdning til hvilke tema de satser på. de oppfatter også selv i stor grad å ha kontroll i de utviklingsprosesser de er med i, samt at kompetansen på området er generelt god. Denne oppfatningen utfordres noe av synspunktene fra så vel regionale som lokale samarbeidspartnere. Studien viser også at det er nyttig for kommunene å delta i sentralt initierte utviklingsprogrammer. Kommunene oppfatter det også slik at det skapes resultater av den innsatsen de gjør, men ikke i like stor grad for alle områder. Det er særlig trivsel og motivasjon som står i fokus, ofte som et redskap for å skape arbeidsplasser og sikre bosetting. Undersøkelsen er basert på en spørreundersøkelse til rådmenn og ordførere i alle kommuner, case-studier i fire kommuner og intervju med fylkeskommuner og Fylkesmannens landbruksavdeling.		
Emneord Kommune, utvikling, samfunn, planlegging, samarbeid, resultater		
Noter		
Postadresse: Norut Tromsø Postboks 6434 Forskningsparken, 9294 Tromsø		
Telefon: 77 62 94 00	Telefaks: 77 62 94 01	E-post: post@norut.no

FORORD

Dette har vært et svært interessant prosjekt å arbeide med, fordi det er den første undersøkelsen av kommunenes arbeid med lokal samfunnsutvikling over et bredt spekter av tema. Vi har hatt interessante diskusjoner underveis, både i prosjektteamet og med vår oppdragsgiver, Kommunal- og regionaldepartementet. Vi vil takke KRD og referansegruppa for prosjektet for et godt og konstruktivt samarbeid i prosjektperioden. Ikke minst har KRD bidratt med viktig hjelp for å sikre svarprosenten i spørreundersøkelsen og dermed datamaterialets pålitelighet.

Vi vil også takke alle informantene våre, i de fire kommunene Alta, Tranøy, Tolga og Øvre Eiker, samt i fylkeskommunene og i Fylkesmannens landbruksavdelinger. Dessuten har mange ordførere og rådmenn brukt tid på et omfattende spørreskjema. Takk til alle dem også.

Frank Olsen, Norut Tromsø og Inge Berg Nilsen, Norut Alta, har gjort en utmerket jobb med tilrettelegging av de kvantitative data som er brukt i rapporten.

Toril Ringholm

Tromsø 15. April 2009

INNHOLDSFORTEGNELSE

<i>FORORD</i>	<i>V</i>
<i>INNHOLDSFORTEGNELSE</i>	<i>VI</i>
1 SAMMENDRAG	1
1.1 Norsk sammendrag.....	1
1.2 English summary.....	3
2 HVA ER LOKAL SAMFUNNSUTVIKLING?	5
2.1 Kort om tema i undersøkelsen	5
2.2 En nøkkelrolle – av flere roller i kommunalt virke.....	7
2.3 Et nytt virksomhetsfelt?	10
2.4 Metodene kommunene har valgt.....	12
2.5 Utviklingstrekk i kommunal styring	14
2.6 Samfunnsutvikling som aktivitet og begrep.....	16
2.7 Mange aktører – mange muligheter	19
2.7.1 Samarbeidet med frivillig sektor.....	19
2.7.2 Sentrale programmer for samfunnsutvikling i kommunene	24
2.7.3 Faste ordninger og tilskudd.....	30
2.7.4 Tematisk bredde og mange aktører	31
2.8 De neste kapitlene	31
3 METODE	33
3.1 Pilotstudie.....	33
3.2 Spørreundersøkelse til alle norske kommuner	33
3.3 Intervju med fylkeskommuner og statlige myndigheter	35
3.4 Dybdestudier i fire kommuner	36
3.5 Styrke og begrensninger ved den metodiske tilnærmingen	37
4 HVA ER LOKAL SAMFUNNSUTVIKLING I KOMMUNENE I DAG? ..	39
4.1 Samfunnsutvikling på mange områder	39
4.2 Lokal samfunnsutvikling i fire kommuner.....	45
4.2.1 Øvre Eiker kommune	45
4.2.2 Alta kommune.....	47
4.2.3 Tolga kommune	48
4.2.4 Tranøy kommune	49
4.2.5 Oppsummering.....	50
4.3 Samlet innsats for samfunnsutvikling – blir den større?.....	51
4.4 Hvem i kommunen involveres i lokal samfunnsutvikling?	54
4.5 Er kompetansen god nok?.....	55
4.6 Hva mener andre om kommunenes innsats?.....	57
4.7 Oppsummering: Kommunalt satsingsområde	58
5 SAMFUNNSUTVIKLING I SAMARBEID	61
5.1 De viktigste samarbeidspartnerne	61

5.1.1	Samarbeidspartnere i kommunen.....	61
5.1.2	Samarbeidspartnere utenfor kommunen	65
5.1.3	Formaliserte samarbeid?	68
5.2	Hvordan bidrar ulike aktører?	70
5.3	Utviklingen av samarbeidsrelasjoner i fire kommuner	72
5.4	Kommunenes erfaringer fra samarbeidsrelasjoner	82
5.4.1	Stabile samarbeidsrelasjoner	82
5.4.2	Trepartssamarbeidet	83
5.4.3	Kontroll og åpenhet.....	84
5.4.4	Kommunene og de sentrale utviklingsprogrammene	85
5.5	De frivillige organisasjonene	89
5.6	Eksterne aktørers synspunkter på kommunene	91
5.6.1	Fylkeskommunene	91
5.6.2	Fylkesmannens landbruksetat	93
5.6.3	Lokale aktører i kommunene	94
5.7	Samarbeid med selvtillit.....	96
6	RESULTATER AV UTVIKLINGSARBEIDET	99
6.1	Kommunenes oppfatninger om resultatene.....	99
6.2	Hvor opptatte er kommunene av å måle resultater?.....	104
6.3	Samarbeidspartnernes vurderinger av resultatene.....	106
6.4	Fylkesmannen og fylkeskommunen om resultater.....	108
6.5	Oppsummering: Resultater underveis	108
7	LOKAL SAMFUNNSUTVIKLING – ENKELT OG KOMPLEKST.....	110
7.1	Lokal samfunnsutvikling – en ny aktivitet?	110
7.2	Betydningen av et sterkere planfokus	114
7.3	Perspektiver i satsing på samarbeid	116
8	REFERANSER.....	119
9	VEDLEGG.....	124
9.1	Tabellvedlegg	124

Tabelloversikt

<i>TABELL 1: Fordeling av svar etter kommunestørrelse.....</i>	<i>34</i>
<i>TABELL 2: Fordeling av svar etter sentralitet.....</i>	<i>34</i>
<i>TABELL 3: Vurdering av i hvor stor grad innsats for lokal samfunnsutvikling samlet sett preger den kommunale virksomheten i kommunen?.....</i>	<i>39</i>
<i>TABELL 4: Innsats for samfunnsutvikling på spesifiserte områder.</i>	<i>41</i>
<i>TABELL 5: Antall prosjekter kommunen er involvert i.</i>	<i>51</i>
<i>TABELL 6: Antall prosjekter kommunen er involvert i, etter størrelse.....</i>	<i>52</i>
<i>TABELL 7: Økt administrativ kapasitet for samfunnsutvikling i kommunal regi de siste 5 år?.....</i>	<i>52</i>
<i>TABELL 8: Hvordan har økningen i administrativ kapasitet skjedd?.....</i>	<i>53</i>
<i>TABELL 9: Ulike kommunale funksjoners involvering i arbeid for lokal samfunnsutvikling?Vurdert på en skala fra 1(svært lite) til 6 (svært mye).</i>	<i>54</i>
<i>TABELL 10: Fagforeningers og tillitsvalgtes medvirkning</i>	<i>55</i>
<i>TABELL 11: Vurdering av kommunens kompetanse på utvalgte områder.....</i>	<i>56</i>
<i>TABELL 13: Rådmenn og ordføreres vektlegging av formaliserte avtaler, vurdert på en skala fra 1-6.</i>	<i>69</i>
<i>TABELL 14: Samarbeidspartnernes bidrag til lokal samfunnsutvikling ...</i>	<i>71</i>
<i>TABELL 15: Ordføreres og rådmenns vurderinger av påstander om samarbeid i lokal samfunnsutvikling. Svar avgitt på en skala fra 1(helt uenig) til 6 (helt enig).</i>	<i>83</i>
<i>TABELL 17: Oppfatninger om resultater av kommunens arbeid med lokal samfunnsutvikling. Gjennomsnittlig skåre.</i>	<i>102</i>

1 SAMMENDRAG

1.1 Norsk sammendrag

Norske kommuner oppfatter seg selv generelt som svært aktive når det gjelder å drive lokal samfunnsutvikling. Utviklingsarbeidet drives på et bredt spekter av tema, og det ser ut til at kompleksiteten i utviklingsarbeidet øker, på den måten at nye tema kobles til eksisterende eller nylig gjennomførte arbeider. I den enkelte kommune er dette en gradvis prosess, som utvikles over lengre tid, og gjerne ved at prosjekt følger på prosjekt. Det ser ut til at kommuneplanen, både areal- og samfunnsdelen, spiller en viktig rolle når det gjelder å handtere økende kompleksitet i utviklingsarbeidet. Våre data tyder ikke på at kommuner generelt mister oversikt og kontroll fordi de har for mange baller i luften. Det kan imidlertid se ut til at det enkelte ganger er et bevisst valg å gi avkall på kontroll for å bruke tilgjengelige personellressurser i aktivt utviklingsprosjekter.

Lokal samfunnsutvikling er i høy grad et felt der kommunene samarbeider med andre. De finner samarbeidspartnere både lokalt, regionalt og på sentralt nivå, innenfor offentlig så vel som privat sektor, og blant frivillige organisasjoner. Lokalt er det næringslivet og de frivillige organisasjonene som er de viktigste, og regionalt er det andre kommuner, fylkeskommuner og regional stat. Blant de regionale trer fylkeskommunen fram som klart viktigst. Vi ser også at kommunene tenderer mot å inngå i stabile samarbeidsrelasjoner, og at disse synes å utvikles med utgangspunkt i det tema eller den profil kommunen vektlegger.

Kommunene mener generelt at de har relativt god kompetanse på områder som har betydning i lokalt utviklingsarbeid, og den øker med økende kommunestørrelse. Denne oppfatningen utfordres sterkt av synspunktene fra eksterne aktører som kommunene samarbeider med. Både i fylkeskommunene og i Fylkesmannens landbruksavdeling opplever man etterspørselen etter faglig hjelp og medvirkning i utviklingsprosjekter som betydelig større enn de har muligheter til å tilfredsstille. I fylkeskommunene synes løsningen i stor grad å være at en samhandler med kommunene regionvis heller enn enkeltvis.

Et utviklingstrekk som kan være verd å merke seg, er at kompetansemiljøer som universitet, høyskoler og forskningsinstitutt blir oppgitt å være vel så viktige samarbeidspartnere for kommunene, som konsultantselskaper.

Sentrale aktører som staten og KS har i de senere årene gjennomført en rekke utviklingsprogrammer rettet inn mot lokal samfunnsutvikling. Mange av disse programmene er temaoverskridende og kan sies å bygge opp under den økende kompleksiteten i utviklingsarbeidet. Våre data viser at kommunene har nytte av å delta i slike programmer, både fordi det skapes konkrete resultater, og på grunn av den kompetansehevingen det gir. En annen gevinst er at deltakelsen også gir tilgang til nettverk som kan aktiveres i senere sammenhenger.

Heller enn å slutte oss til oppfatningen om at kommunene hele tiden er i førerretet og har ledelsen i det lokale utviklingsarbeidet, vil vi beskrive dem som viktige aktører i et nettverk der de kan hente inn både økonomiske og kompetansemessige ressurser. Det er imidlertid god grunn til å anta at den innflytelsen den enkelte kommune kan ha i slike nettverk, varierer over tid. På bakgrunn av de sprikende oppfatningene om utviklingskompetanse i kommunene, er det også grunn til å se nærmere på hvilken kompetanse ulike kommuner har til å gjøre innflytelse gjeldende i ulike samarbeidsrelasjoner.

Kommunene har også en klar oppfatning av at det kommer resultater ut av den innsatsen de setter inn på de ulike tema for lokal samfunnsutvikling. Dette varierer noe, og kommuneplanlegging, næringsrettet utviklingsarbeid, samferdsel og stedsutvikling er blant de temaene de i størst grad mener å oppnå resultater på. De temaene det ser ut til å være vanskeligst å se resultater av, til tross for satsing, dreier seg om å ta nye og utradisjonelle grep i tjenesteutviklingen samt innenfor miljø- og klimarettede tiltak. Samtidig betrakter kommunene seg som ganske vellykket når det gjelder å skape økt trivsel blant innbyggerne og i å øke motivasjonen blant de ansatte.

I denne undersøkelsen har vi hatt stor åpenhet med hensyn til hva som kan defineres som lokal samfunnsutvikling. Valget er for det første basert på kunnskap om at norske kommuner har lange tradisjoner for utviklingsarbeid på en rekke områder, og for det andre på et ønske om å fange opp det mangfoldet som måtte eksistere. Svarene tyder på at dette har vært et produktivt utgangspunkt.

Datamaterialet består av en spørreundersøkelse til ordførere og rådmenn i alle kommuner, med unntak av de største, samt case-studier i fire kommuner med ulik profil i sitt arbeid med lokal samfunnsutvikling. Videre har vi gjennomført intervjuer i fylkeskommuner og i Fylkesmannens landbruksavdeling.

1.2 English summary

Norwegian municipalities do in general regard themselves as very active in performing local social development. This work is carried out within a broad range of themes and the complexity of it appear to be increasing in the way that new themes are connected to existing or newly completed projects. This development comes gradually and over a long time-span in each municipality, often by one project following another. Our finding is that the municipal plan, both the spatial and the social plan, plays an important role in handling the increasing complexity in the developmental work. Our data do not imply that municipalities in general tend to lose their overview and control even when juggling many balls. It does, however, sometimes seem to be a deliberate choice to renounce control for the benefit of being able to put the available personnel resources actively into development projects.

Local social development is to a high degree an area where the municipalities collaborate with others. They find their partners locally, regionally and at the central level, within the public as well as the private sector and among NGOs. The most important local partners are the industry and the NGO's and regionally they are other municipalities, the regional authorities and regional state institutions. The regional authorities stand out as the most important. We also find that the municipalities tend to enter stable collaborative relations developing from the theme and profile emphasised in their social development.

The municipalities are in general of the opinion that their competence on local development is relatively good, and the assessment increases with increasing size of the municipality. The assessment is heavily contested by the views of the municipalities' external partners. Both the administration of the regional authorities and that of the regional state authority experience the demand for help and collaboration in developing projects from the municipalities, as considerably greater than they are able to satisfy. The regional authorities seem to approach this problem by collaborating with the municipalities region-wise rather than individually.

A feature worth noticing is that universities, regional colleges and research institutes are stated as possibly more important partners than private consultants.

Central actors like the state and the Organisation of local and regional authorities (KS), have over the last years carried out a range of developing programs directed to local development. Several of these cover more than one theme and do as such support the increasing complexity in the developmental work. Our data show that the municipalities benefit from participating in these programmes, both because of the concrete results they produce and for the increased competence they bring. Another gain is that this participation gives access to networks that can be activated later.

Rather than supporting the opinion of the municipalities always sitting in the driver's seat and taking on a leading role in the local development work, we are inclined to describe them as important actors in a network that gives them access to both economical and competence resources. It is however good reason to assume that the impact of the individual municipality in these networks vary over time. On the background of the diverging opinions regarding the municipal competence for developmental work, we also find reason to question the different municipalities' competence for influencing the collaborative relations.

The municipalities also hold a strong opinion that their efforts in local development bring results. This varies somewhat between the different themes. Planning, industrial development, communication and place development are among the themes regarded as most successful. The least successful themes seem to be the service production and the environmental and climate efforts. The municipalities regard themselves as reasonably successful when it comes to increasing the well-being among the inhabitants and the motivation among their employees.

This inquiry is based on a considerable openness regarding the definition of local development. This choice is based firstly on the knowledge of the long traditions the Norwegian municipalities have for developmental work in a broad thematic field. Secondly we wanted to capture the diversity of that existed. Our answers indicate that this has been a productive point of departure.

Our data consist of a survey to the mayors and the chief administration officers in all municipalities, except from the largest cities. We have also carried out case-studies in four municipalities and finally interviews with regional authorities and with the agricultural departments of the regional state authorities.

2 HVA ER LOKAL SAMFUNNSUTVIKLING?

I dette kapitlet innleder vi med en kort presentasjon av tema for rapporten. Lokal samfunnsutvikling er ikke et tema som er lett avgrensbart. Det har lange røtter med mange forgreininger. Vi har derfor valgt å starte med en noe omfattende presentasjon av historikk og tradisjoner i lokalt utviklingsarbeid, med særlig fokus på kommunen sin rolle, heller enn å snevre inn begrepet. Derfor har vi også valgt å gi undersøkelsen et eksplorerende preg. Avslutningsvis forteller dette kapitlet også litt om nyere, sentrale initiativ for å styrke utviklingsarbeidet, samt tilskuddsordninger til kommunen, som faller inn under den tilnærmingen til lokal samfunnsutvikling som ligger til grunn for denne undersøkelsen.

2.1 Kort om tema i undersøkelsen

I dette prosjektet har vi gjennomført en undersøkelse av norske kommuners arbeid med lokal samfunnsutvikling. Problemstillingen som hele prosjektet bygger på, er spørsmålet: *Hvordan definerer og angriper norske kommuner utfordringen om å engasjere seg i lokal samfunnsutvikling?*

Vi har lagt en vid definisjon av begrepet samfunnsutvikling til grunn, slik at det kan omfatte innsats på en rekke ulike områder - fra areal- og samfunnsplanlegging, og over mot tematisk avgrensede innsatsområder, som innsats for næringsutvikling, stedsutvikling, demokratiutvikling, omdømmebygging og det vi har betegnet som nye og utradisjonelle grep i utviklingen av tjenestetilbudet. Begrunnelsen for en vid tilnærming til temaet, er ønsket om å fange opp bredden i utviklingsarbeidet i kommunene, i størst mulig grad forankret i den oppfatningen kommunene selv har om hva som er lokal samfunnsutvikling.

Den første delen av undersøkelsen dreier seg om å kartlegge omfanget av kommunal innsats i samfunnsutvikling. Hva er motivasjonen til å engasjere seg i lokal samfunnsutvikling? Vi nærmer oss dette spørsmålet ved å be kommunal ledelse gi uttrykk for hvor og på hvilke måter denne innsatsen kommer til uttrykk. Videre setter vi den enkelte kommunes arbeid med samfunnsutvikling inn i en større sammenheng, både i tilknytning til kommunesamfunnet, og til regionale og sentrale aktører og styringsnivåer. Lokalt har vi fokus både på næringsaktører og på frivillige organisasjoner. Utover det lokale ser vi på betydningen av fylkeskommunen og regional stat, samt programmer i regi av departementer og Kommunenes Sentralforbund.

En sentral del av kartleggingen dreier seg om samarbeidsrelasjoner i arbeidet med lokal samfunnsutvikling. Arbeider kommunene mest på egen hånd, eller driver de utviklingsarbeidet hovedsakelig i samarbeid med andre? Hvem samarbeider kommunene mest med, og hvordan foregår samarbeidet? Samarbeidsrelasjonene kan ha ulike grader av jevnbyrdighet og kommunen kan innta en plass i førersetet eller i baksetet. Det kan også tenkes kommuner som inngår i så mange samarbeid at ingen helt har oversikt over hva den er med i av lokal samfunnsutvikling. Når det gjelder samarbeidsrelasjoner, har vi ikke bare undersøkt kommunenes erfaringer og oppfatninger, men også oppfatningene til noen av de mest relevante samarbeidspartnerne, som fylkeskommunen, Fylkesmannen, det lokale næringslivet og frivillige organisasjoner.

I undersøkelsen har vi også stilt spørsmål om hva som kommer ut av arbeidet med lokal samfunnsutvikling. Hva er resultatene? På hvilke områder er det innsatsen har gitt best resultat? Også her er det aktørenes, både kommunenes og de ulike samarbeidspartneres, oppfatninger og definisjoner av resultater vi har vært interesserte i å fange opp. Er de resultatene utviklingsarbeidet skaper, de som kommunene betrakter som viktige?

Svarene på disse spørsmålene vil gi oss et bilde av hva slags type utfordring eller muligheter lokal samfunnsutvikling representerer for norske kommuner. De problemene som denne innsatsen dreier seg om å løse, kan spenne vidt – fra kommuner med vekstproblemer, til kommuner der befolkningsnedgang oppleves som en trussel. Et interessant spørsmål her er om kommunene tilnærmer seg ”lokal samfunnsutvikling” som et enkelt håndterbart spørsmål, avgrenset til ett eller få bestemte temaområder, og der ansvaret for å løse det kan tilordnes en av flere kommunale avdelinger. Eller dreier dette seg om en kompleks oppgave, med tematiske forgreininger i flere retninger?

Utfordringen for oss er å finne ut om det, på tross av ulik problemstruktur, kapasitet og forståelser, er mulig å spore noen gjennomgående trekk ved norske kommuners innsats. Vi har undersøkt om det er forskjeller mellom det politiske og det administrative nivået i kommunene mht. hvordan samfunnsutvikling forstås og vurderes. I den nasjonale kartleggingen vi har foretatt, og som danner grunnlag for de viktigste funnene i denne undersøkelsen, er det landets ordførere og rådmenn som er blitt spurt om sine erfaringer og vurderinger knyttet til lokal samfunnsutvikling. Både

ordfører og rådmann er ledere som har et samordnende og helhetlig perspektiv på egen kommunes virksomhet, og som vi derfor har vurdert som de best egnede til å gi svar på våre spørsmål. Samtidig er de representanter for den klassiske todelingen mellom politikk og administrasjon, og derfor egnet til å avspeile eventuelle ulikheter mellom de to nivåene i kommunene. Videre har vi, på bakgrunn av den store variasjonsbredden norske kommuner representerer, undersøkt om strukturelle forskjeller mellom kommunene, som varierende innbyggertall og sentralitet, har betydning med hensyn til forskjeller i innretning av denne innsatsen. For å få et bedre grep om utviklingsdynamikken i kommunene, har vi også gjennomført dybdestudier i enkeltkommuner med ulik profil på og motivasjon for lokal samfunnsutvikling.

2.2 En nøkkelrolle – av flere roller i kommunalt virke

Begrepet "samfunnsutvikling" brukes i forbindelse med mange politikkområder og i en rekke ulike sammenhenger. Når begrepet favner så vidt, kan det lett bli et begrep som det er vanskelig å gi et avgrenset innhold. I dette prosjektet, som har som målsetting å undersøke kommunenes engasjement for, og rolle i, *lokal* samfunnsutvikling, har vår første utfordring vært å komme fram til en god definitorisk ramme, slik at datainnsamlingen og analysearbeidet ikke spriker i alle retninger. "Kommunen som samfunnsutvikler" er et begrep som synes å være vokst fram i løpet av de siste årene, både innen norsk kommunalforskning¹, og som en politisk ambisjon. Politisk er et fokus på kommunen som samfunnsutvikler uttrykt i Soria Moria-erklæringen, vi finner det i flere sentralt initierte utviklingstiltak rettet mot kommunesektoren, samt i forbindelse med kommuneplaner i de enkelte kommuner.

Selve formuleringen "kommunen som samfunnsutvikler" kan lyde som et overordnet program for kommunenes samlede virksomhet, og i slekt med begrepet "Generalistkommunen" (Myhrvold 2001, NOU 2005:6). Men her må vi allerede i utgangspunktet ta et klart forbehold: Når kommunen opptrer som samfunnsutvikler, er det tale om å utøve *en av flere roller* som kommunen forventes å opptre i. I den grad rollen som samfunnsutvikler utvides og blir tillagt større vekt innen den kommunale virksomhet, vil den likevel ikke kunne erstatte, og heller ikke nødvendigvis fortrenge kommunens andre sentrale roller. Det dreier seg om rollen som demokratisk organ, som forvalter av et nasjonalt lovverk og som tjenesteprodusent.

¹ Jfr Aarsæther & Vabo 2002:156-180; Finstad & Aarsæther 2003: 15-37

Det spesifikke ved rollen som samfunnsutvikler kan sies å være at fokus, i større grad enn ved innsats i tjenesteproduksjon, rettes mot *hele kommunesamfunnets ve og vel*, altså en virksomhet som avgrenses territorielt. På denne måten blir rollen til en viss grad avgrensbar mot de deler av kommunal virksomhet som er rettet mot intern organisering og mot bestemte målgrupper, tematisk eller sektorielt. Det er ikke lett å finne konstitusjonelle spor som legitimerer innsats for samfunnsutvikling, i det lovverket som omgir kommunene. I Kommuneloven (1992) sin formålsparagraf er begrepet "kommunale fellesinteresser" brukt for å markere kommunen sin overordna oppgave, men dette begrepet retter ikke fokus utover mot kommunesamfunnet som helhet – her er ambisjonen at kommunen samordner tjenestetilbudet på en kompetent måte (Aarsæther & Vabo 2002: 162). Mest tydelig framtrer rollen som samfunnsutvikler i NOU 1992:15, "Christiansen-utvalget", der en opererer med uttrykket "samfunnsbygging" ved siden av rollene som forvalter av demokrati og tjenesteproduksjon.

Spørsmålet er om denne rollen også kan avgrenses analytisk, både i forhold til tidligere former for kommunalt virke, som hadde brede utviklingsambisjoner, og i forhold til andre kommunale oppgaver og politikkområder. Er kommunens samfunnsutviklerrolle noe nytt og annet enn det kommunene driver med som demokratiske og tjenesteproduserende institusjoner? Mangelen på en konkret avgrensning og en presis definisjon av denne rollen aktualiserer det som i internasjonal litteratur omtales som "wicked problems", i motsetning til "tame problems" (Rittel og Webber 1973). Poenget med denne todelingen, er at ulike forståelser av et problem også ligger til grunn for måten en søker etter løsninger på, blant annet i form av politiske virkemidler for å håndtere spørsmålet. Hvis en tilnærmer seg lokal samfunnsutvikling som et avgrenset og klart definert problem, vil også søkingen etter løsninger tendere mot det enkle og avgrensbare. Har man derimot en kompleks forståelse som utgangspunkt, vil man gjerne også se etter sammensatte måter å tilnærme seg temaet. De problemene som kommunene adresserer i rollen som samfunnsutvikler, kan oppfattes som "wicked" eller på norsk "vriene" problemer – sammensatte, tverrgående, gjenstand for ulike fortolkninger, uten enkle løsninger og vanskelig å tilordne administrativt, eller de kan oppfattes som "tamme", for eksempel avgrenset til fysisk utforming av tettsteder, eller tilrettelegging for bestemte næringer.

Avgrensningen av kommunens rolle som samfunnsutvikler kan imidlertid pedagogisk så vel som analytisk tydeliggjøres gjennom to begrepspar

som etter hvert har gått inn i politisk dagligtale: Det dreier seg om å se innbyggere i kommunene som "borger" eller som "bruker", og det dreier seg om å skille mellom "territoriell" og "funksjonell" avgrensning av oppgaver. "Bruker"-perspektivet på innbyggere tilsier en "funksjonell organisering" av kommunens tilbud. I dette perspektivet er kommunen en institusjon som er bygd opp med en tydelig arbeidsdeling mellom ulike funksjoner (utdanning, omsorg, helse, teknisk osv.) som igjen retter seg inn mot å betjene velavgrensede brukergrupper. I dette perspektivet trer også de ulike *profesjonene* fram som kommuneorganisasjonens bærebjelker – de kompetente pedagogene, medisinerne, ingeniørene og økonomene som tar seg av sine respektive mål- og brukergrupper.

Som en kontrast til dette perspektivet er det en sammenheng mellom å oppfatte innbyggerne som "borgere" og "det territorielle", dvs. der kommunen framtrer som en institusjon som er rettet inn mot kommunesamfunnet og dets innbyggers (sammensatte) og kollektive behov. Innad i kommunesamfunnet vil oppgaver og funksjoner delvis overlappe. Det vil være behov for kompetanse både på tvers av faglige skiller, og kompetanse som bygger på borgernes unike lokalkunnskap og deres aktive medvirkning, i og utenfor politikken. Profesjonskunnskap bærer da bare et stykke på vei i møte med sammensatte problemer, der innbyggerne selv også bringer med seg ikke bare innflytelse, men også kunnskap i form av lokale erfaringer og egne vurderinger.

Det opptrer derfor en ikke ubetydelig spenning mellom et bredt anlagt utviklingsperspektiv på kommunal virksomhet på den ene siden, og på den andre siden en oppfatning av (1) verdien av å skille drift fra utvikling, og (2) profesjonalisere og kvalitetssikre den enkelte tjeneste ut fra tjenestens primære målsetning. Utfordringen for kommunen er ikke å velge det ene, det andre eller det tredje perspektivet på sin egen virksomhet, men å finne fram til og optimalisere balansen mellom de hensyn som kommunen forventes å ta.

Kommunens rolle som lokal samfunnsutvikler er på denne bakgrunn ikke lett å gi en spesifikk avgrensning. En grunn til dette er at det alltid vil være et visst overlapp mellom de ulike rollene. I en kommune som satser på utviklingsarbeid gjennom lokal mobilisering, vil det for eksempel være glidende overganger til rollen som demokratiforvalter. En annen grunn er nettopp det at kommunene kan ha stor tematisk bredde i sitt lokale utviklingsarbeid, og at dette arbeidet i den kommunale hverdagen kan være tett knyttet til lovpålagte oppgaver, som for eksempel kommuneplanlegging. I analysen av kommunenes definisjon av og

angrepsmåte for lokal samfunnsutvikling, vil vi legge vekt på å få et bilde av den tematiske innretningen kommunene har i lokal samfunnsutvikling. Videre er vi opptatt av kompleksiteten i dette arbeidet, og hvordan kommunene handterer denne.

2.3 Et nytt virksomhetsfelt?

Det er samtidig god grunn til å reise spørsmålet om det å drive samfunnsutvikling i kommunal regi kan betraktes som et nytt virksomhetsfelt. Vi har derfor foretatt en enkel historisk gjennomgang av kommunal virksomhet i arbeidet med å avgrense og begrepsfeste "samfunnsutvikling". Videre vil vi i denne rapporten basere oss på den etter hvert store kunnskapsmassen som er opparbeidet omkring kommunale utviklingstradisjoner, om utviklingen i kommunale plan- og styringsformer og om samarbeidsrelasjoner som kommuner inngår i.

Norske kommuner har en lang tradisjon for å engasjere seg i mer enn å gjennomføre de oppgavene staten har pålagt dem. De oppgavene kommunene har definert eller engasjert seg i ut over de pålagte, har så godt som alltid hatt en samfunnsbyggende funksjon, selv om de gjerne kan framtre som spesialiserte og som tilordnet bestemte sektorer. Også statlig initierte oppgaver med helt avgrensede siktemål kan i flere tilfeller ha blitt tatt imot og iverksatt i kommunene nettopp fordi de kunne inngå i et opplegg for lokal samfunnsutvikling. Et godt, nåtidig eksempel på dette er statens behov for at kommuner oppretter flyktningmottak, og mange kommuners interesse for å lokalisere slike institusjoner i de deler av kommunen der nedgang i folketallet truer med å underminere grunnlaget for privat så vel som offentlig tjenesteyting. Et annet poeng er at mange statlige, sosialpolitiske reformer har hatt utspring i nettopp enkeltkommuners evne og vilje til å engasjere seg på områder som vi må gå ut fra har vært svært viktige for lokalbefolkningens ve og vel (Baldersheim 1987, Flo 2003). At de samme oppgavene så er blitt til nasjonale reformer og gjort obligatoriske for kommunene, betyr ikke dermed at disse oppgavene er irrelevante for en helhetlig strategi for utviklingen av kommunesamfunnet. Når vi på denne måten kan identifisere spor av et fokus på lokal samfunnsutvikling på svært mange kommunale politikkområder, illustrerer dette problemet med å avgrense dette innsatsområdet fra den øvrige kommunale virksomheten. Det er ikke tilfeldig at begrepet "generalistkommune" har fått et godt feste i den pågående debatten om kommunestruktur og kommunal oppgaveløsning (se for eksempel NOU 2005:6).

At innsats i rollen som samfunnsutvikler har en stor potensiell bredde, er hevet over enhver tvil. Det som skaper behov for utvikling i et kommunesamfunn er både lokale forhold, historiske hendelser og hvordan omfattende næringsmessige strukturendringer har slått ut lokalt. Dermed må en kartlegging og analyse av kommunenes rolle som samfunnsutvikler være bredspektret og åpen for å kunne registrere helt nye måter og områder kommunene har engasjert seg på.

Historisk sett har kommunenes arbeid med å understøtte næringsutvikling og sysselsetting stått sentralt når det gjelder lokal samfunnsutvikling. På dette området er det dokumentert et særlig sterkt engasjement for utvikling i norske kommuner (Baldersheim 1993). Mange kommuner har lagt ned mye energi og ressurser her, i samarbeid med det lokale næringslivet, med potensielle etablerere i kommunesamfunnet og utenfra, med regionale og statlige organer og med ulike finansieringsinstitusjoner. Bukve (2001) beskriver den kommunale næringspolitikken i Norge som et barn av distriktspolitikken og knytter den til opprettelsen av Distriktenes Utviklingsfond (Bukve 2001, kap 3). Dette er utvilsomt riktig, men samtidig er det viktig å nevne at kommunalt utviklingsengasjement på næringssiden har eksistert like lenge som formannskapslovene. Formannskapene hadde en nøkkelrolle i vitale områder for nærings- og samfunnsutvikling, gjennom etableringen av sparebanker. De medvirket også til oppbygging av lokale forsikringsselskap og regulerte adgangen til å drive butikk (Teigen 2000).

Utviklingstradisjonene innenfor andre politikkområder er ikke så grundig dokumentert som de er innenfor næringsutvikling. Vi kan likevel trygt slå fast at de finnes både på kulturområdet (Selle og Øymyr 1995, kap.3), innenfor lokalsamfunns- og bygdeutvikling (Nyseth et al 2000, Ringholm 2004), innen omdømmebygging og utvikling av lokal kulturell identitet, til det mer urbane feltet for "stedsutvikling" samt gjennom en lokal tilrettelegging av tjenesteproduksjonen (Aarsæther og Vabo 2003).

Finstad og Aarsæthers bok om utviklingskommunen (Finstad og Aarsæther 2003) representerer et viktig bidrag i forståelsen av kommunens rolle. Det har vært vanlig å betrakte kommunal tjenesteproduksjon som en standardisert, statlig pålagt virksomhet, mens utviklingsarbeidet var organisert ved siden av, underforstått som et aktivitetsområde som var atskilt fra ordinære kommunale driftsoppgaver. I rådgivning til kommunene er dette skillet forsøkt institusjonalisert, for eksempel ved at kommunenes interesseorganisasjon oppfordret til å etablere et klart skille mellom "driftsoppgaver" og "utviklingsoppgaver".

Ved en nærmere gjennomgang, presentert i flere av artiklene i boka "Utviklingskommunen", viser det seg at også organisering av tjenesteproduksjonen har vært brukt som et redskap i lokal utvikling, da altså på måter som peker ut over den enkelte tjenestes funksjonskrav. Skolebygg har ofte hatt klare samfunnsmessige utviklingsmål og tiltak innenfor eldreomsorg kan ha vært knyttet til både å fremme bosetting og sysselsetting i en kommunes geografiske periferi.

I løpet av de siste 20 årene har også den statlig initierte miljøvernpolitikken fått en lokal utforming som har gjort dette politikkområdet til et relevant felt for samfunnsutvikling. Fra en forsiktig satsing på "økokommuner" på 1980-tallet har ambisjonene økt, gjennom programmet "Miljøvern i kommunene" til 1990-tallets "Lokal Agenda 21", de nye programmene "Livskraftige kommuner", og "Grønne energikommuner", og dagens krav om klimaplaner i den enkelte kommune. Poenget her er at alle disse tiltakene har vektlagt en helhetlig samfunns"om"bygging – i retning av å gjøre ikke bare den kommunale organisasjon, men hele kommunesamfunnet tilpasset kravene om økologisk bærekraft og utslippsreduksjoner (Høyer 1999) .

Fra tiden rundt århundreskiftet har kommunene utvidet sitt repertoar ytterligere, samtidig som forventningene til den industrielle sektorens bidrag nok er betydelig reduserte. I de senere årene er det i langt større grad enn før satt fokus på tiltak for å fremme lokal attraktivitet, både i form av tiltak for å befordre lokal kultur, identitetsfølelse og bolyst for befolkningen, gjennom nye typer tiltak for næringsetableringer og tiltak for å gjøre kommunesamfunnet mer attraktivt for tilreisende.

2.4 Metodene kommunene har valgt

På samme måte som innsatsområdene utviser stort variasjonspotensial, må vi kunne anta at metoder og framgangsmåter i utviklingsarbeidet vil variere. Viktige spørsmål dreier seg her om utviklingsarbeidet er formalisert eller foregår mer uformelt; om det drives på grunnlag av planer og strategier, og om kommunene samarbeider med frivillige, med næringsliv og/eller med statlige organ. I boka "Utviklingskommunen" presenterer Finstad og Aarsæther fem områder der kommunale utviklingsinitiativ og –oppgaver gjør seg gjeldende: Planlegging på kommunenivå, utvikling av lokalsamfunn og bygder, samordning og samspill i utviklinga av tjenester, næringsutvikling og utvikling av kommunen som institusjon/organisasjon (Finstad og Aarsæther 2003: 21-22). Forfatterne peker på at utviklingsoppgaver dels er lovpålagt gjennom

Plan- og bygningslovens pålegg om ikke bare å inkludere de kommunale aktivitetene, men hele kommunesamfunnet i utarbeidingen av kommuneplanen. I denne undersøkelsen har vi prøvd å skille mellom nedslagsfelt/innsatsområder på den ene siden, og på den andre siden arbeidsformer/metoder i utviklingsarbeidet. Samtidig har vi vært klar over at dette skillet er vanskelig å praktisere, særlig innen det helt sentrale området "planlegging". Nedenfor har vi foretatt en kortfattet gjennomgang av konkrete metoder/arbeidsformer som vi antar vil være de mest aktuelle i kommunenes innsats.

Plansystemet og planprosessen skal "etter boka" være det primære redskapet en kommune tar i bruk for samfunnsutvikling. Planverktøyets rasjonelle oppbygning, med situasjonsanalyse, målavklaring, vurdering av virkemidler, valg av virkemidler osv. er velkjent, og kan uten videre komme til anvendelse som metode og redskap i samfunnsutvikling. Samtidig er jo kommuneplanlegging, forstått som det overordnede styringsredskapet for en helhetlig utvikling av kommunesamfunnet, klart sammenfallende med "arbeid for samfunnsutvikling". Kommunene har likevel ikke hatt en sterk tradisjon for å la utviklingsarbeidet institusjonaliseres gjennom den formelle planprosessen. Dels har det å gjøre med problemene med å skaffe god planleggingskompetanse, dels med at de folkevalgte har en svak motivasjon for planleggingsarbeid. Til sist kan det henge sammen med at "planlegging" som virksomhet tidvis har kommet i vanry i en bredere politisk offentlighet.

Entreprenørskap, ildsjeler. Mobilisering: Personlig pågangsmot, evner og lokalt kollektivt engasjement har tidvis satt sitt preg på den kommunale innsats for samfunnsutvikling. Sterke ordførere, av og til rådmenn, har langt på vei alene, eller i tette nettverk, maktet å få til et løft for kommunesamfunnet. Som en klar kontrast til den omstendelige og ofte bredt inkluderende planprosessen, har slike personlige og nettverksbaserte initiativ kommet til å spille stor rolle, kanskje spesielt når det gjelder å "dra" nye, store lokaliseringer, både innen privat og innen offentlig sektor, til kommunen. Beslektet med entreprenørskap og ildsjeler er mobiliseringsarbeid, en metode som mange kommuner har tatt i bruk for å få fram ideer og engasjement ute blant innbyggerne, gjerne da i bestemte geografiske områder eller gjennom å definere strategiske målgrupper.

Samarbeidsmetodikk: Samarbeid mellom kommune og andre organer, institusjoner og aktører er nok en metode veldig mange kommuner i stor grad bruker i utviklingsarbeidet. Det har derfor vært naturlig å vie en stor

del av vår kartleggingsinnsats til å få et godt grep på hvordan og med hvem et slikt samarbeid foregår, samt å få vite på hvilke områder dette skjer.

2.5 Utviklingstrekk i kommunal styring

Den generelle utviklingen i kommunal styring og organisering de siste 25 årene har gått i retning av større frihet for kommunene overfor statlig nivå, både når det gjelder form og innhold. Helt siden reformarbeidet på 1970-tallet har det vært en bærende tanke at den sektoriseringen som preger statlig forvaltning, ikke er en hensiktsmessig grunnmodell for den lokale forvaltningen og det lokale demokratiet. Både når det gjelder frihet til å velge styrings- og organisasjonsformer, og når det gjelder hvilket innhold den kommunale politikken skal ha, forstått som økonomiske prioriteringer, har det blitt satt ned merkesteiner som angir politisk retning. Med innføring av et nytt overføringssystem mellom kommune og stat i 1985 ble det markert at øremerkede tilskudd var uønsket, og at statens økonomiske bidrag til kommunene måtte dreies i retning av blokktilskudd, uten spesifiserte føringer på den lokale disponeringen av disse midlene. Ved revideringen av kommuneloven i 1992 ble dette "frihetsprinsippet" innført også når det gjelder kommunal organisering, ved at så godt som alle føringer på hvordan kommunen organiserer sin virksomhet, ble tatt bort. Når det gjelder vårt tema er det åpenbart at den formelt sett økte friheten for kommunene har muliggjort en dreining av aktiviteten i kommunene over mot innsats i samfunnsbygging og samfunnsutvikling utover den lovpålagte virksomheten.

Samtidig vil det være feil å påstå at det er den lokalpolitiske motivasjonen alene som danner rammene for hva en kommune kan foreta seg på området samfunnsutvikling. For det første er det en klar spenning mellom det statlige nivåets fortsatt sektoriserte arbeidsmåte, og den i prinsippet tverr-sektorielle arbeidsmåten som ofte forbindes med utviklerrollen. For det andre har den kommunale økonomien vanskeliggjort lokalpolitiske ønsker og engasjement for omprioriteringer av kommunal innsats. Når de lovpålagte tjenestene har vært tilført økonomiske midler for å møte statlige krav til minimumsstandard, har de fleste kommuner meldt om lite eller ingenting igjen til å satse på samfunnsutviklingstiltak. For det tredje har ikke friheten til å finne fram til lokalt tilpassede organisasjonsformer ført til at kommunene i praksis har organisert sin virksomhet ut fra sine særegne forutsetninger og behov. Kanskje er det mer riktig å si at kommunene er blitt sterkt eksponert for svingende moteretninger innen organisasjonsmodeller, modeller det i perioder er knyttet både sterk

prestisje til, og som har vært promotert med stor styrke fra ulike typer rådgivere og konsulentselskaper (Røvik 1998). Vi tenker her spesielt på New Public Management, en styringstradisjon som etablerte seg på 1990-tallet. Innen dette konseptet var fokuset utelukkende på tjenesteproduksjon og brukerrollen; altså det vi har kalt et funksjonelt og sektorisert perspektiv på kommunal virksomhet. På den andre siden kan vi observere en økt vektlegging av samstyring (governance), en inkluderende og potensielt grenseoverskridende styringsmåte, altså en styringsideologi som er mer tilpasset et territorielt og tverr-sektorielt perspektiv, i kontrast til klassiske sektorinndelinger.

New Public Management er betegnelsen som brukes om en reformbevegelse som vokste fram innenfor offentlig forvaltning fra begynnelsen av 1980-tallet. Bevegelsens ankerfeste var dette tiårets preg av nyliberalisme, og kritiske holdning til de vesteuropeiske velferdsstatene (Christensen og Egeberg 1997), i tillegg til en periode med økonomiske innstramminger i de fleste vestlige land. Bevegelsen startet i Storbritannia, og spredte seg raskt til USA, Australia og i særdeleshet New Zealand; senere Skandinavia og det øvrige Europa (Lane 2000:3). Det bærende prinsipp i NPM er ønsket om en mindre og mer effektiv stat. Norge er langt fra det landet som har ligget i teten av denne utviklingstrenden og her har endringene først og fremst vært knyttet til politisk-administrative endringer, for eksempel ved markeringen av et sterkere skille mellom politikk og administrasjon i kommunene (Bukve 2002, kap 7). I de senere år har vi også sett en hel del NPM-inspirerte initiativ for bedring av kvaliteten og effektiviteten i tjenesteproduksjonen gjennom konkurranseutsetting (Hovik og Stigen 2008). Reformene har også ført med seg konkurranseeksponering og markedslignende arrangementer, for å fremme serviceorientering, servicekvalitet og tjenesteyting. Brukerrollen er gjennom dette kommet mer i fokus og det er tatt mange initiativ for å styrke kvaliteten på de kommunale tjenestene, for eksempel i form av Effektiviseringsnettverkene.

Samstyring er i ferd med å innarbeides som det norske ordet for "governance", et mangslungent begrep som beskriver styringsprosesser karakterisert ved nettverksbasert samarbeid mellom ulike samfunnsaktører; det offentlige, næringslivet og frivillige organisasjoner (Røiseland og Vabo 2008, Rhodes 1997, Pierre og Peters 2000, Torfing 2005). Et annet kjennetegn som ofte vektlegges i litteraturen om dette begrepet er at hierarkiske relasjoner ikke kan tas for gitt, og at makt- og dominansforhold som måtte oppstå vil komme som et resultat av ulik

tilgang på av relevante ressurser blant deltakerne i gitte prosesser eller situasjoner (Agranoff 2007, Røiseland og Vabo 2008). Røiseland og Vabo (2008) peker i sin artikkel nettopp på dette at vi finner et bredt spekter av samarbeidsrelasjoner og organisasjonsformer innenfor litteraturen om governance; prosjekter, partnerskap, interkommunale samarbeid, råd og utvalg, samt aksjeselskap og stiftelser. De påpeker også at det offentliges muligheter for autoritativ styring varierer både mellom og innenfor hver av de ulike formene for samstyring.

Norske kommuner har lange tradisjoner for samstyring, selv om fenomenet nok har opptrådt med andre merkelapper gjennom årene. Bukve har brukt begrepet "utviklingsnettverk" når det gjelder kommunal innsats i næringsutvikling (Bukve 2001) og andre undersøkelser har vist at det har vært mange former for samarbeid mellom kommuner og frivillige organisasjoner. Slikt samarbeid har både omfattet organisasjoner med et avgrenset spekter av aktiviteter, som innenfor idrett og helse, men det har også omfattet lokalsamfunnsforankrede organisasjoner som har et bredt repertoar av aktiviteter de er villige til å engasjere seg i, som bygdelag, velforeninger og kommunedelsutvalg (se f.eks. Nyseth et al 2000 og Ringholm 2004). En statlig vektlegging av at samstyring bør være et redskap i både kommunenes og fylkeskommunenes utviklingsarbeid har vært tydelig de siste årene, både gjennom partnerskap som anbefalt arbeidsmåte (eksempelvis i næringsshagene) og i statlig initierte utviklingsprogram.

NPM og Samstyring kan oppfattes både som motstridende prosesser og som styringsmodeller som kommunene langt på vei kan kombinere, ut fra den friheten kommunene er gitt til å organisere sin virksomhet. Begge modellene bærer i seg en ide om å overskride tradisjonelle grenser mellom offentlig, privat og frivillig sektor. Samtidig er NPM et langt mer distinkt utformet konsept, båret oppe av en bruker/market-tenkemåte som er sterkt inspirert av styringsprinsipper for privat sektor, noe som i kommunal sammenheng vil innebære en rendyrking av spesialisert kompetanse. Det er slik sett grunn til å tenke seg at de senere års økte fokus på brukerrollen og tjenesteproduksjonen, sammen med strammere økonomiske rammer, kan ha redusert kommunenes evne og kapasitet til å drive lokal samfunnsutvikling.

2.6 Samfunnsutvikling som aktivitet og begrep

Presentasjonen foran kan kort oppsummeres i en konklusjon om at norske kommuner for det første har lange tradisjoner for utviklingsarbeid

og for det andre at de gjennom de siste par tiårene har opplevd organisatoriske endringer preget av strømninger både fra NPM og governance som styringsformer. Revisjonen av KommuneLOven (1992) la klart til rette for å utnytte samspillsgevinstene gjennom frihet til å organisere kommunens virksomhet og gjennom å vektlegge samordning mellom de ulike sektorene som en grunnleggende kommunal kompetanse. Samtidig er det på ulike måter tatt initiativ for å styrke den demokratiske deltakelsen, og mange av disse initiativene har vært innrettet mot lokal politikk, både på kommunalt og underkommunalt nivå.

Med andre ord ser vi at samfunnsutvikling som aktivitet og fenomen har lange røtter i norske kommuner. I noen tilfeller kan det likevel se ut til at kommunens rolle som samfunnsutvikler oppfattes som noe nytt. Mens tiltaksarbeid (Larsen og Aarsæther 1985) nok hadde en rural klang, er ordbruken dreid i retning av begrepet samfunnsutvikling som oppleves som like naturlig i urbane som i rurale omgivelser. Det kan også være at den økte vektleggingen av denne rollen som vi ser tendenser til både fra statlig hold og fra KS, er uttrykk for et ønske om "mer av det samme" – et ønske om at man til fulle bringes i stand til å utnytte det politiske og organisatoriske potensialet som en integrert kommunereform åpner for. Dette kan både forstås som at en vil at kommunene generelt skal få et større volum på utviklingsaktivitetene sine, men da gjennom partnerskap og samstyring heller enn å øke kommunens budsjetter, og som at flere kommuner bør være sterkere engasjert i slike aktiviteter.

Er det tale om en vekst i kommunenes engasjement i utviklingsorientert arbeid, er det stabilt, eller har det gått tilbake? Det er vanskelig å si noe sikkert om det, på bakgrunn av tilgjengelig kunnskap. Samtidig er det en del som kan oppfattes som indikasjoner på at utviklingsbestrebelsene tar andre retninger enn de gjorde for noen år siden. Det gjelder både arbeidsform og hvilke nedslagsfelt som i dag er i fokus. For eksempel kan det se ut til at det legges ned mye energi i å utvikle bedre tjenester, der samspill både mellom faggrupper på tilbydersiden, med lokalsamfunnet og med brukerne står i fokus². Når det gjelder det "klassiske" utviklingsområdet, næringsutvikling, er det tegn til at en del kommuner flytter deler av sitt engasjement på dette feltet over til interkommunale utviklingsselskaper eller til et næringshageselskap i kommunen og enten reduserer eller lar være å utvide antallet egne ansatte på dette feltet (Ringholm m.fl. 2008, Nygård m.fl. 2008)

² Vi tenker her på Effektiviseringsnettverkene, Kommunen som skoleeier og Stifinnerprogrammet.

Vi vet også at den økonomiske situasjonen i kommunene har vært svært presset i en del år. En kan tenke seg at dette kan ha ført til at kommunene har valgt en tilpasning som har gått ut på å redusere på de oppgavene som ikke er lovpålagte, og konsentrere seg om å oppfylle kravene som stilles når det gjelder tjenesteproduksjonen. Vi har ikke en fullgod oversikt over hvordan det faktisk forholder seg i dette spørsmålet. Forskningsresultater kan tyde på at vi står overfor et sammensatt bilde. Vi har imidlertid også eksempler på at kommuner i liten grad har hatt kapasitet til å utnytte økonomiske midler beregnet på næringsutvikling, slik det framkommer i evalueringen av ekstraordinære midler til Finnmarkskommunene (Nygård m fl 2008).

Vi vet ikke så mye om hvorvidt de utviklingstradisjonene vi har beskrevet når det gjelder norske kommuner, stort sett har vært drevet som separate prosesser innenfor de enkelte sektorer; næringsutvikling for seg, miljø/klimarettede utviklingsarbeid for seg, og kulturutvikling eller deltakerbasert nærmiljø- og lokalsamfunnsutvikling for seg. Faglitteraturen beskriver i all hovedsak separate prosesser, men det er ikke umulig at det til en viss grad kan skyldes de ulike disiplinære perspektivene og de faglig begrunnede avgrensningene og definisjonene som har ligget til grunn for studiene.

Vi finner ambisjonen om å styrke kommunenes samfunnsutviklerrolle i Soria Moria-erklæringen, som setter begrepet inn i en sammenheng der demokrati, legitimitet og samhandlingen med frivillig sektor fremheves:

Det vi også ser avtegne seg i dagens politiske fokus på samfunnsutvikling som begrep, er ambisjonen om å se både de forskjellige sektorene i sammenheng, og at kommunen bør arbeide med samfunnsutvikling i et samarbeid med andre samfunnsaktører. På KS' hjemmeside er følgende deltema listet opp under temaet samfunnsutvikling: Klima, frivillighetspolitikk, planlegging, bærekraftig utvikling, livskraftige kommuner og verdiskaping i landbruket. I noen tilfeller brukes samfunnsutviklingsbegrepet når det dreier seg om å se tradisjonelt atskilte politikkområder i sammenheng, som kultur, stedsutvikling og næring. En annen kobling vi finner, er demokrati, deltakelse, frivillighet og tjenestetilbud. Samtidig ser vi ordet brukt i folkehelsearbeid og i trafikksikkerhetsarbeid og vi ser det både knyttet til samarbeid og som rent kommunale oppgaver.

2.7 Mange aktører – mange muligheter

Som det går fram av det foregående, har forskningen særlig fokusert på de kommunale utviklingstradisjonene innenfor næringsutvikling. Disse er relativt godt dokumentert i tidligere arbeider. Vi vil imidlertid også løfte fram andre politikkområder og samarbeidspartnere som har vært og er viktige i kommunalt arbeid for lokal samfunnsutvikling. Vi vil her oppsummere viktige deler av kunnskapen om samarbeid mellom kommunene og frivillig sektor, samt peke på mangfoldet av sentralt initierte programmer innrettet mot lokal samfunnsutvikling, som kommunene inviteres til å delta i.

2.7.1 Samarbeidet med frivillig sektor

Den konkrete og systematiske kunnskapen om forholdet mellom kommunene og frivillig sektor er svært begrenset. Her finnes få studier og flere av dem er eldre studier med liten relevans i dag. Flere er case-studier av enkeltkommuner eller av en avgrenset del av frivillig sektors (kultur, idrett, helse) forhold til kommunene. Det finnes ingen bred og systematisk studie som studerer relasjonen kommune – frivillig sektor og som både ser på hvordan dette oppfattes fra kommunal og frivillig side på samme tid. Studiene tar enten utgangspunkt i kommunen eller i frivillig sektor og analyserer hvordan den ene parten ser på og samhandler med "den andre". Vi har med andre ord å gjøre med et viktig samfunnsområde, der vi vet for lite om relasjonen mellom kommuner og frivillig sektor, og hva den betyr med hensyn til lokal utviklingspolitikk. Denne undersøkelsen kan ta oss et lite steg videre her. Selv om hovedfokus her er det kommunale nivå, blir erfaringer fra frivillig sektor også i noen grad trukket inn.

Den eneste større studien av frivillig sektors forhold til omgivelsene og der forholdet til det kommunale nivået er analysert i større detalj finner en i Wollebæk og Selles studie fra 2002³. Dette er en studie av organisasjonslivet i Hordaland, der hovedfunnene også sier oss noe om den generelle situasjonen ved århundreskiftet.

Når det gjelder forholdet til kommunene, viser det seg at rundt århundreskiftet er det betydelig flere lag som er i kontakt med kommunen enn for 20 år siden, da vi også har gode sammenlikningsdata⁴, mens dette forholdet har vært mer stabilt når det gjelder lages kontakt med fylkeskommunale og statlige myndigheter. Denne økningen i kontakten

³ Wollebæk og Selle 2002. Se særlig kap. 6, s. 151- 181.

⁴ Selle og Øymyr 1995.

med kommunene skyldes i stor grad veksten i områdeforeningene (velforeninger og liknende), handikaporganisasjoner og de økonomiske interesseorganisasjonene. De er i økende grad aktive når det gjelder det kommunale nivå. Økningen kommer også av tilbakegangen til de kristelige organisasjonene som relativt sjelden var i kontakt med det politiske nivå. Samtidig er de sosiale og humanitære lagene svekket, lag som tidligere ganske ofte var i kontakt med det offentlige på ulike nivå.

Den dreiningen vi her ser påvirker også hvilke saker som blir tatt opp. I økende grad gjelder kontakten konkrete saker i det tette nærmiljøet. Det viser seg også at det er blitt vanligere å benytte seg av personlige nettverk for å få gjennomslag i saker, mens formelle kanaler og den interne organisasjonsstrukturen blir sjeldnere brukt. Generelt er det mye som tyder på økt nærhet mellom organisasjonene og lokale myndigheter om vi ser 20-årsperioden under ett. Det peker i retning av en økt lokalorientering i organisasjonssamfunnet.

Ser vi på kontaktmønsteret viser det seg at hver femte kontakt gjelder spørsmål knyttet til velferdsfeltet bredt forstått, med særlig vekt på helse,- sosial ,- og utdanningssaker. Så kommer saker som gjelder lagenes egne vilkår, mens nærmiljøspørsmål er det tredje vanligste kontaktområdet. Idretten vender seg i stor grad til lokale myndigheter i forbindelse med spørsmål om egne vilkår. Her skiller de seg fra resten av kultur- og fritidsfeltet som også har omfattende kontakt med kommunene. Disse tar opp et langt bredere spekter av saker. Når det gjelder nærmiljø saker er det praktiske spørsmål som gatelys og kloakk som står i sentrum. Saker som har stått sentralt på den nasjonale dagsordenen, som miljøvern, innvandring og likestilling, finner vi i liten grad igjen lokalt når vi ser på kontaktmønsteret mellom kommunal og frivillig sektor. Det er generelt det nære, håndfaste og konkrete som dominerer og ikke de store prinsipielle spørsmålene.

På spørsmålet om hvem som kontakter hvem er samvariasjonen her stor. De lagene som kommunen ofte tar kontakt med er også de som oftest tar kontakt med kommunen. Men noe variasjon er her selvsagt. Økonomiske interesserorganisasjoner, og profesjonsorganisasjoner, sitt forhold til kommunene er i større grad enn for andre typer organisasjoner institusjonalisert gjennom at forholdet i er regulert ved lov og faste rutiner. Disse organisasjonene er derfor i større grad høringsinstans for kommunene. Områdeforeningene derimot, tar svært ofte initiativ selv. Ikke for noen annen organisasjonstype går kommunikasjonen i den grad begge veier, dvs. at kommunen ofte spør lagene til råds før vedtak som

angår dem blir fattet, samtidig som mange av lagene selv tar initiativ overfor kommunene.

Et interessant funn er at i storbyen Bergen er avstanden mellom organisasjon og kommune større enn i de andre kommunene, der det særlig er mindre vanlig at kommunen tar kontakt med lagene. Dette til tross for at mye kommuneadministrasjon på denne tiden er desentralisert til bydeler. Det samme hovedmønsteret finner vi også om vi ser på landkommunene i Hordaland. De store kommunene bruker sjeldnere organisasjonene som høringsinnstans eller spør lagene til råds, enn de mindre kommunene gjør. Jo mindre forhold, desto åpnere linjer.

Generelt er det ikke bare aktørene og sakene i samspillet mellom organisasjonen og kommunen som er i endring, men også måten kontakten skjer på. Fremfor alt har de personlige nettverkene blitt viktigere. Personlig kontakt med folkevalgte og byråkrater er et mer sentralt virkemiddel for lagene i 2000 enn det var i 1980. Vi ser altså noe av den økende lobbyvirksomheten gjenspeilet på lokalplanet, men her gjerne drevet av "amatører" heller enn profesjonelle. Samtidig er den formaliserte kontakten gjennom skriv og protestbrev blitt mindre omfattende. Fellestiltak (samarbeid) mellom organisasjoner generelt og i forbindelse med kontakt med kommunen er også blitt mindre omfattende.

Generelt vet vi altså for lite om hvordan frivillig sektor ser på, forholder seg til og samhandler med kommunene. Etter Wollebæk og Selle (2002), som gir en detaljert oversikt over strukturen i sammenvevningen av organisasjon og kommune, finnes det ikke nyere systematiske studier som ser på dette fra organisasjonenes ståsted. Med de store endringene i forholdet mellom stat og kommune og internt i frivillig sektor som har foregått de siste ti til femten årene, er dette et stort og viktig forskningsfelt som ligger og venter (se f.eks. Tranvik og Selle 2005).

Hordalandsundersøkelsen er her enestående, men allerede noen år gammel i en tid der det skjer store forandringer internt i kommunene og i frivillig sektor selv. Det som denne studien uansett viser, er at kommunene setter helt avgjørende rammer for det lokale frivillige arbeidet. Hvor sentral kommunene er for lokal frivillighet og hvor stor variasjon her kan være på tvers av kommune, vet vi likevel ikke med sikkerhet, selv om case-studier som i Vaagen 2005 presenterer interessante utdypinger av problemstillingen. Dermed vet vi også lite systematisk om hvor viktig dette forholdet er for lokal samfunnsutvikling.

Hva vet vi så om relasjonen frivillig - kommune om en ser det fra kommunenes synspunkt? Flere av de tidligere studiene av forholdet mellom kommune og frivillig sektor hadde kommunen heller enn frivillig sektor som utgangspunkt (se Selle og Onarheim 1996). Selv om vi i dag ikke kan hente særlig relevant informasjon ut av disse studiene, er likevel nye case-studier avgjørende for å få økt kunnskap om tenkningen om, innholdet i, og betydningen av relasjonene kommune-frivillig sektor. Skal vi forstå organisasjonenes rolle i arbeidet med lokal samfunnsutvikling er slike studier viktige og nødvendige.

Om vi ser på relasjonene frivillig-kommune finnes det en større, nyere studie av hvordan kommunen - både ordførere og rådmenn, samt ledere for ulike kommunale etater, opplever forholdet til frivillig sektor (Nødland et al 2007). Studien har begrenset representativitet, men gir likevel viktig informasjon om hvordan man i kommunen ser på og samhandler med frivillig sektor. Spørsmålene er likevel såpass generelle at det er vanskelig å trekke ut konkrete og policyrelevante konklusjoner som sier oss noe sikkert om relasjonens betydning for lokal samfunnsutvikling. Det er som nevnt behov for detaljerte case-studier av enkeltkommuner eller grupper av kommuner for å kunne komme på innsiden av disse prosessene; systematiske analyser der relasjonen mellom kommune og frivillig sektor blir studert fra begge sider. Til tross for begrensningene kommer studien med viktig informasjon som i all hovedsak understøtter det Wollebæk og Selle (2002) finner med utgangspunkt i frivillig sektor.

Så mye som en tredjedel av kulturvirksomhetene som er i kontakt med frivillig sektor har utarbeidet en egen politikk for denne samhandlingen og det gjelder også 10 prosent av virksomhetene innefor pleie og omsorg og næring. Svært mange av disse har egen ansvarlig for virksomhetens kontakt.

Generelt er det likevel personlig kontakt og indirekte kontakt via telefon, brev eller epost som er hyppigst. Likevel, alt i alt har omlag en fjerdedel av virksomhetene faste møter med frivillig sektor. Kontakten er generelt hyppigst når det gjelder kulturfeltet bredt forstått. Også når det gjelder idretten er det mye kontakt. For andre typer av frivillighet er tallene betydelig lavere. Undersøkelsen avdekker likevel omfattende kontakt og samarbeid med grunnskolen. Også innenfor pleie og omsorg, sosialfeltet og næring er det langt fra uvanlig med faste møter med frivillig sektor.

Initiativet synes å komme fra begge kanter og når det gjelder kultur og idrett peker funnene i retning av det vi må kalle omfattende

institusjonalisert samarbeid. Kommunene er særlig aktive med hensyn til helse, sosial, innvandrere og barn og ungdom, mens organisasjoner er mest aktive når det gjelder å ta kontakt når det gjelder egen interesseheving og egenaktivitet (festivaler, ad hoc grupper, prosjektgrupper etc.). Igjen ser vi at bildet som her vokser fram ligner på det som Wollebæk og Selle (2002) avdekket.

Formaliseringsgraden varierer fra det helt institusjonaliserte til det mer ad hoc-pregede, der det siste er mest vanlig. Det er også en ikke helt ubetydelig del av organisasjonene som deltar i utvalg, styrer og råd. Så langt synes likevel organisasjonene i liten grad å delta i forvaltningsoppgaver. Her er altså et stort mangfold av samarbeidsformer, men studien er likevel til lite hjelp i å avdekke betydningen av og styrken i disse relasjonene – altså hva de eksakt betyr for kommunenes samfunnsutviklerrolle.

Et stort og komplisert felt handler om omfanget av og betydningen av kommunal økonomiske støtte til frivillig sektor. Rapporten tar oss svært kort her og vi får i liten grad noe systematisk bilde av økonomiske overføringer. Det som står om dette temaet er i liten grad koblet til selve kontaktmønsteret. Dermed får vi heller ikke grep om hvor viktige slike økonomiske overføringer kan være for frivillig sektors rolle som medskaper i lokal samfunnsutvikling.

Når det gjelder variasjon på tvers av kommunetype og region finner en små forskjeller. Store kommuner og kommuner med relativt lite frie inntekter synes å samarbeide noe mer med frivillig sektor enn mindre kommuner og kommuner med mer omfattende frie disponible inntekter. Bykommuner synes også i større grad å trekke frivillig sektor inn i drifts- og utviklingsoppgaver, mens en i mer griskgrendte strøk i større grad trekker frivillig sektor inn i deltakelse og beslutningsprosesser. Igjen er ikke dette helt ulikt det Wollebæk og Selle (2002) finner.

Selv om denne studien gir viktige innspill til samarbeidet mellom kommune og frivillighet har likevel den kunnskapen som her blir generert vekt på omfang heller enn innhold og betydning. Det er omfattende og variert kontakt og stor interesse for frivillig sektor, men hva så? Selv om vi ikke kan sammenligne direkte med studien som tar utgangspunkt i organisasjonene heller enn kommunen, synes ikke funnene å stå i noe grunnleggende motsetning til hverandre. Likevel er det vanskelig å dra viktige substansielle konklusjoner med hensyn til samfunnsutviklerrollen til kommunene i dag med utgangspunkt i disse dataene. Det vi kan si er

at frivillig sektor så absolutt synes å inngå i den kognitive kommunale horisonten og at det er mye og variert samarbeid. Men hvor effektivt og forpliktende det er, kreves det en helt annen metodisk innretning for å kunne svare på.

2.7.2 Sentrale programmer for samfunnsutvikling i kommunene

Statlige virkemidler for å stimulere utviklingsarbeidet i kommunene er dels institusjonalisert gjennom faste ordninger og tilskudd, og dels utformet som utviklingsprogrammer som skal gjennomføres innenfor et bestemt tidsrom. De siste årene er det satt i gang en rekke statlige programmer som det er rimelig å definere inn under paraplyen lokal samfunnsutvikling. Noen av dem gjennomføres også i samarbeid med KS. Vi skal her gi en kortfattet beskrivelse av de mest aktuelle av disse satsingene.

Småsamfunnssatsingen

Småsamfunnssatsingen er en del av regjeringens distrikts- og regionalpolitikk, slik den kommer til uttrykk i St.meld. nr. 21 (2005-2006) "Hjarte for heile landet". Småsamfunn beskrives som samfunn med lang avstand til et regionalt senter, sårbar næringsstruktur og vedvarende nedgang i folketallet. Satsingen dreier seg om å gjøre slike samfunn mer attraktive gjennom næringsutvikling, utvikling av tjeneste- og velferdstilbudet og gjennom annen stedsutvikling. Optimismen i disse samfunnene skal styrkes og ungdom er utpekt som en prioritert målgruppe. Pilotprosjektene gjennomføres i kommunal regi, men fylkeskommunene er tillagt et overordnet styringsansvar. De skal i dialog med kommunene prioritere prosjektene slik at de er koordinert med de strategiene og den innretningen fylkene har på dette politikkområdet. Fylkeskommunene har også ansvar for å følge opp prosjektene.

Listen over prosjekter som har fått midler fra Småsamfunnssatsingen, viser at tilrettelegging for næringsutvikling i bred forstand er tema for ganske mange av dem. Koblingen mellom kultur, identitet og næringsutvikling ser ut til å være et vektlagt tema. De aller fleste av dem ser også ut til å gå ut fra en ide om at dette skal skje gjennom å skape nettverk, tilbud og utviklingsarenaer som går veien om stedet; lokalsamfunnet, og programmet handler derfor også om stedsutvikling.

Av den første delrapporten fra evalueringen (Holm og Stræte 2008) går det fram at forankringen er en betydelig utfordring i mange av pilotprosjektene, samt at det er behov for mer samarbeid mellom aktører som arbeider med ulike former for utviklingsarbeid.

Livskraftige kommuner

"Livskraftige kommuner" er et samarbeid mellom Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og KS. Det kan betraktes som uttrykk for en ambisjon om ytterligere å integrere miljøverndimensjonen i kommunenes overordnede utviklings- og planarbeid, ikke minst i forlengelse av mobiliseringstradisjonene i det lokale utviklingsarbeidet. Dette er en ambisjon som lenge har vært knyttet til utviklingspolitikken i kommunene. Norske kommuner har tradisjonelt hatt et betydelig ansvar på en rekke områder som i dag kan benevnes som miljøvernfeltet i bred forstand. Ikke minst gjelder dette den fysiske planlegging og teknisk sektor. Dette er blant annet dokumentert gjennom NFRs forskningsprogram "Miljøvern i kommunal planlegging"(MILKOM) 1992-1997 (Kleven 1998). Det var imidlertid først under oppfølgingen av rapporten fra Verdenskommisjonen for miljø og utvikling i siste halvdel av 1980-tallet at miljøvern med tyngde ble tematisert som en sentral oppgave for kommunesektoren, først som forsøksprosjektet MiK (Miljøvern i kommunene) (Jansen 1991, Aarsæther, Buanes og Adolfsen 1991, Buanes 1992), og dernest som en mer institusjonalisert del av den kommunale virksomhet (Buanes og Aarsæther 1994).

En delvis parallell med MiK-reformen er den åpningen kommunene selv har til å vinkle sitt arbeid innenfor "livskraft"-satsingen. Denne friheten er ikke like vidtgående som MiK-reformen, men det er likevel i betydelig grad opp til kommunene i dialog med hverandre og andre interessenter å utforme innholdet i sine satsinger. Prosjektet kan dermed ikke betraktes kun som et instrument for iverksetting av statlig definert politikk, men må også forstås som å skape arenaer for en lokalt forankret vinkling på sentrale miljø- og utviklingsutfordringer. Samtidig ligger det klare nasjonalpolitiske føringer av ulike styrke på de tematiske områdene som skal fokuseres.

Grønne energikommuner

Forsøksprosjektet "Grønne energikommuner" gjennomføres i likhet med "Livskraftige kommuner" i et samarbeid mellom Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og KS. Forsøket skal substansielt fokusere på energi- og klimaspørsmål og forankre dette i kommunens overordnede planlegging. Dette skal gjøres ved å utarbeide en egen energi- og miljøplan, eller evt. ved å innarbeide temaet på andre måter i det kommunale planarbeidet. Det legges videre vekt på at kommunene fastsetter konkrete mål for reduksjon av klimagasser, og også etablerer

systemer for dokumentasjon av iverksatte tiltak og deres effekter. Arbeidsformene skal følge det som det legges opp til i "Livskraftige kommuner", med vekt på erfaringsutveksling gjennom disse læringsnettverkene.

Utvalget av grønne energikommuner er langt mindre enn "livskraftige kommuner", og det er bare et fåtall som er med i begge prosjektene. Sentrale stikkord for begge prosjektene er planintegrasjon, målkonkretisering, dokumentasjon/effektivrurdering og nettverkslæring.

Det første notatet fra den igangværende evalueringen av de to prosjektene, Grønne energikommuner og Livskraftige kommuner, viser at mangel på administrative ressurser for å arbeide med miljøtemaet innad i kommunen jevnt over oppfattes som det største hinderet for å gjennomføre målsettingene med prosjektet (Aall et.al. 2008).

Helse i plan

Hovedmålet med "Helse i plan" har vært å styrke folkehelsen ved å forankre ulike folkehelse tiltak gjennom bruk av Plan-og bygningsloven. Prosjektet startet opp våren 2006 og har en varighet på fem år. Loven er med andre ord det sentrale redskapet for å løfte folkehelsearbeidet høyere opp på dagsordenen. Dette prøves ut både i kommuner og på regionalt nivå. I tillegg har man forsøkt å utvikle og tilrettelegge med tanke på å styrke plan- og prosesskompetansen, spesielt rettet mot helsesektoren. Åtte fylker og 30 kommunene som deltar i prosjektet har vinklet sine konkrete tiltak på ulike måter, men gjennomgående tema er fysisk aktivitet, universell utforming og trygghetsskapende arbeid.

Partnerskap for folkehelse

Det lokale nivået har i økende grad blitt betonet som et sentralt innsatsområde i folkehelsearbeidet. Folkehelsemeldingen understreket dette ytterligere ved å argumentere for behovet for lokale og regionale partnerskap. Ideen med partnerskap er å integrere ulike aktører gjennom en forpliktende samhandlingsplan. Kommuner og fylkeskommuner har på hvert sitt nivå blitt definert som ansvarlige koordinatorene for slike partnerskap, men utover dette kan partnerskapene variere. På regionalt nivå vil fylkesmannen være en sentral aktør, men også andre statlige etater som Statens vegvesen, NAV osv. kan være relevante. På lokalt nivå er det forutsatt at partnerskapene også skal omfatte sivile aktører, f.eks. medlemmer fra idrettslag, helselag og andre frivillige organisasjoner.

Kommunehelseprofiler

Prosjektet "Kommunehelseprofiler" har først og fremst vært tenkt som et redskap for å oppnå bedre faktagrunnlag i viktige plan- og beslutningsprosesser i kommunene. Gjennom å systematisere tilgjengelig statistikk og aktuelt bakgrunnsstoff, bryte statistikken ned på kommunenivå, og presentere dette overfor kommunale ledere og planleggere, har man ønsket å styrke kunnskapsgrunnlaget i det lokale folkehelsearbeidet. Bak dette prosjektet står Sosial- og helsedirektoratet, SSB og Folkehelseinstituttet.

Lavterskel fysisk aktivitet gjennom frivillige organisasjoner

Prosjektet "Lavterskel fysisk aktivitet gjennom frivillige organisasjoner" gjelder en tilskuddordning til frivillige organisasjoner, hvor målsetningen er å oppnå økt fysisk aktivitet, spesielt blant barn og unge. Mens ordningen forvaltes av Sosial- og helsedirektoratet, kanaliseres pengene gjennom regionale folkehelse-partnerskap hvor fylkeskommunen er tillagt en koordinerende rolle.

De fire folkehelseprosjektene som er nevnt ovenfor, er under evaluering. I det første notatet fra evalueringen (Hofstad og Vestbye 2009) viser en undersøkelse at de kommunene som deltar i programmet skiller seg ut ved at de har større fokus på folkehelse spørsmål i samfunnsdelen av kommuneplanen. Den andre forskjellen mellom prosjektkommunene og andre kommuner er at de førstnevnte har et sterkere fokus på grønt- og friluftsområder i arealdelen av kommuneplanen, gjerne koblet mot folkehelse og/eller universell utforming.

Mangfoldsåret

Mangfoldsåret 2008 er en del av den offentlige politikken for å skape større integrasjon mellom ulike kulturer i Norge. Satsingen skjer i regi av Kultur- og kirke departementet. Som redskaper for å gjennomføre denne satsingen har KKD valgt å bruke en kombinasjon av det etablerte iverksettingsapparatet på kommunalt og fylkeskommunalt nivå, de frivillige organisasjonene, regionale kulturinstitusjoner, Kulturrådet og Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet.

Det er en uttalt målsetning med Mangfoldsåret at kulturlivet i Norge etter 2008 i større grad enn i dag skal gjenspeile kulturelt mangfold. I St meld.17 (2005-2006) er fokus rettet mot samspillet mellom ulike fellesskap i majoritetsbefolkningen og i grupper som innvandrere, urfolk og nasjonale minoriteter. I dynamiske møter mellom fellesskap og i kreative prosesser i ulike grupper skapes det et mangfold av ulike

kulturuttrykk som skal genereres inn i det kulturpolitiske feltet. Mangfoldsåret er et tiltak innenfor kultursektoren. Det behøver ikke å bety at den kunnskapen som tiltaket genererer, bare skal ha gyldighet innenfor denne sektoren, men at det også kan rettes inn mot utvikling av kulturelt mangfold som har relevans på andre samfunnsområder.

Det gjennomføres også en evaluering av Mangfoldsåret, men her er i skrivende stund ikke rapporteringen avsluttet.

SIVAs Næringshageprogram

Næringshageprogrammet startet i 1998, og formålet er å bidra til næringsutvikling, særlig i områder utenfor de store befolkningskonsentrasjonene. Formålet med tiltaket er å stimulere utvikling av nye arbeidsplasser innenfor kunnskapsintensive næringer i distriktene gjennom å tilby infrastruktur og utviklingsmiljøer til personer med høy kompetanse. Gjennom å legge til rette for samlokalisering og synergivirkninger er målet å skape utviklingsmuligheter i distriktene for personer og næringsvirksomhet som i dag opplever marginale miljøer og liten stabilitet. Nytt Næringshageprogram lansert i 2006. Dette programmet bygger på de erfaringene som er gjort i løpet av den første perioden og er blant annet mer spesifikt i sine krav til økonomi, forankring blant lokale næringsaktører og offentlige aktører. Til sammen finnes det mer enn 50 næringshager som er eller har vært innenfor ett eller begge næringshageprogrammene, og flere er under planlegging. Vi finner næringshagene ganske jevnt fordelt over hele landet, men naturlig nok ikke i de mest sentrale områdene.

Næringshagene er organisert som aksjeselskaper, og de fleste av dem har en tosidig funksjon. De skal for det første legge til rette for samlokalisering. Den andre, og over tid mer fokuserte funksjonen, er som utviklingsaktører.

Evalueringen av næringshagesatsingen viser at den regionale utviklerrollen vektlegges stadig sterkere av næringshageselskapene (Ringholm m.fl. 2008). Resultatene kan også tyde på at offentlige aktører, kommuner og fylkeskommuner, ikke har vært svært aktive med hensyn til å definere krav og forventninger til næringshageselskapene, samt at koordinering av slike forventninger mellom ulike deler av det regionale virkemiddelapparatet, kan trenge til å styrkes.

Stifinnerprogrammet

Stifinnerprogrammet ble gjennomført i perioden 2004-2006, i regi av Kommunal- og regionaldepartementet. Det var innrettet mot kommuner i

omstilling og sprang ut fra en ambisjon om å skape en større helhet og bedre koordinering i omstillingsarbeidet, slik at det kunne oppnås bedre resultater. Åtte kommuner deltok i programmet, flere av dem allerede i gang med omstillingsprosesser og deltakelsen i programmet dreide seg i stor grad om å videreutvikle disse prosessene på en slik måte at det hadde overføringsverdi til andre kommuner. I evalueringen fremheves det at programmet førte til en mer endringsvillig kultur i de kommunene som deltok, samt at samarbeidet internt i kommunene ble bedre (Opedal og Stigen 2007).

Kvalitetskommuneprogrammet

Kvalitetskommuneprogrammet er et samarbeidsprogram mellom staten ved KRD, HOD og KD og kommunesektoren ved KS og hovedsammenslutningene. Det startet i begynnelsen av 2007 og skal avsluttes ved utgangen av 2009. Programmet er innrettet mot å øke kvaliteten på og effektiviteten av tjenestetilbudet i kommunene, og har som et eksplisitt mål å redusere sykefraværet. Det er pleie- og omsorgssektoren og oppvekstsektoren som står i fokus i dette programmet. Det overordnede formålet er å styrke kommunesektorens omdømme, og dialogen med innbyggerne er viktig i dette utviklingsarbeidet. Kommunene søker om å delta og blir innlemmet i programmet puljevis. Deltakerkommunene organiseres i nettverk. I januar 2009 var 138 kommuner registrert som deltakerkommuner, blant dem Oslo kommune med 4 bydeler.

Kommunen som førstelinjetjeneste i småskala næringsvirksomhet

Dette prosjektet ble gjennomført i 2005-2006, i regi av Innovasjon Norge. Det kom i stand etter et felles initiativ fra Innovasjon Norge, Kommunal- og regionaldepartementet, Landbruks- og matdepartementet og KS. Målsettingene var å styrke kommunenes samhandling og kompetanse i næringsutvikling, og i alt 47 kommuner deltok i programmet. Evalueringen konkluderer med at prosjektet virket fornyende på kommunenes arbeid med næringsutvikling, men at det i mindre grad lykkes når det gjaldt å engasjere næringslivet til en felles mobilisering (ECON 2007).

BLEST – Bolyst og Engasjement i Småbyer og Tettsteder

Husbanken er ansvarlig for dette prosjektet, som varer i tre år, og avsluttes i 2009. Prosjektet er innrettet mot stedsutvikling i byer og tettsteder med en befolkning på opp til 15000 mennesker i sentrum. 11 kommuner deltar i prosjektet. I tillegg er det fem byer som er sammen om et gjenreisningsprosjekt, samt at det gjennomføres tre signalprosjekter.

Kultur og næring

Regjeringen lanserte i 2007 sin handlingsplan for kulturnæringene. Målet er å få flere kreative bedrifter, og gjennom dette både skape et mer variert næringsliv og mer attraktive lokalsamfunn over hele landet. Handlingsplanen har med andre ord utgangspunkt i et forståelse av et samspill mellom kultur, næring og samfunnsutvikling. Handlingsplanen bygger blant annet på St.meld. 22(2004-2005) Kultur og Næring, og ble lansert i et samarbeid mellom Nærings- og handelsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Kirke- og kulturdepartementet. De midlene som kanaliseres gjennom denne handlingsplanen, skal komme i tillegg til de ordinære midlene for næringsutvikling.

Frivillighetssentraler

Frivillighetssentralene ble opprettet i 1991 og det finnes i dag rundt 300 av dem. De er eid av lokale foreninger, andelslag, stiftelser og kommuner. Godt over 100 av dem eies av kommunen. Sentralene er en møteplass for frivillig innsats, deltakelse og tilhørighet i nærmiljøet. Sentralene er innrettet mot å tilpasse seg konkrete ønsker hos den enkelte frivillige, som for øvrig ikke trenger å være medlem av en organisasjon. Frivillighetssentralene har med årene fått stadig sterkere nærmiljøfokus. Det er krav om minst 40 prosent lokal finansiering av driften.

2.7.3 Faste ordninger og tilskudd

De ordningene som er redegjort for i det foregående, er i hovedsak programmer og prosjekter beregnet på å vare i en avgrenset periode. De kommer i tillegg til de ordinære tilskuddene til kommunene, som kanaliseres på ulike måter. Fylkeskommunene har midler til regional utvikling, under post 551.60 og 551.61 i statsbudsjettet. Disse brukes blant annet til gjennomføring av de regionale utviklingsprogrammene (RUP), til omstillingsarbeid i kommuner og til tilskudd til de kommunale næringsfondene.

En annen tilskuddsordning som er relevant når det gjelder lokal samfunnsutvikling, er den delen av Fylkesmannens skjønnsmidler som fordeles til kommunale omstillings- og fornyingsprosjekter etter søknad fra kommunene. Prosjektene dekker tradisjonelt et bredt spekter av kommunal virksomhet. Fylkesmannens landbruksavdeling fordeler også bygdeutviklingsmidler spesifikt innrettet mot utvikling i landbruket. Dette dreier seg både om forbedring av produksjonsmåter, økologisk drift og om utvikling av landbruket som næring, i skjæringsfeltet mot kultur og mot reiseliv. De bedriftsrettede midlene fordeles gjennom Innovasjon Norge.

2.7.4 Tematisk bredde og mange aktører

Presentasjonen av utviklingsprogrammer og tilskudd til utviklingsarbeid i kommunene er ikke uttømmende. Den kunne vært lengre om vi hadde strukket tidsperspektivet og vært enda mer detaljert. Gjennomgangen ovenfor viser likevel for det første at det er mange aktører, både offentlige og blant de frivillige organisasjonene, som er viktige bidragsytere i kommunenes arbeid med frivillige organisasjoner. Vi ser også at det samlet sett er mange kommuner som deltar i sentralt initierte utviklingsprogrammer og –prosjekter.

Disse programmene har også en betydelig tematisk bredde; plan, næring, helse, miljø, kultur, stedsutvikling og tjenesteutvikling. De framtrer også i mange tilfeller som temaoverskridende, for eksempel i sammenkoblingen av kultur og næring, helse og plan samt plan og miljø. Samarbeid synes å stå sentralt i flere av programmene, både på den måten at selve gjennomføringen fordrer samarbeid, som for eksempel Kvalitetskommuneprogrammet, og ved at et av formålene med programmet er å fremme gode samarbeidsrelasjoner, slik vi ser det i Stifinnerprogrammet og Partnerskap for folkehelse. Samarbeid er også hovedtema i de viktigste undersøkelsene om frivillig sektor, og dette spørsmålet er belyst både fra kommunenes og fra de frivillige organisasjonenes side.

Et spørsmål som naturlig melder seg i tilknytning til denne bredden av muligheter til å samarbeide om lokal samfunnsutvikling, dreier seg om hvilke vurderinger kommunen gjør når disse invitasjonene kommer. Det er lett å tenke seg at det kan være sterke innslag av tilfeldigheter som bestemmer om kommunen velger å delta eller ikke; at en eller noen av de ansatte har lyst til å engasjere seg eller at en sentral politiker mener det er viktig for kommunen å ha et prosjekt innenfor det aktuelle temaet. Det kan imidlertid også være at kommunene engasjerer seg fordi de ser det som hensiktsmessig ut fra en langsiktig utviklingsstrategi eller profileringsarbeid. Et annet spørsmål er om disse faktorene slår ulikt ut med hensyn på ulike typer av samarbeid.

2.8 De neste kapitlene

I dette kapitlet har vi ønsket å sette lokal samfunnsutvikling i kommunene inn i en historisk ramme, der vi har pekt på viktige tema og samarbeidsrelasjoner i kommunenes utviklingstradisjoner. Vi har også

presentert det vesentligste av de siste års sentrale initiativ for å styrke utviklingsarbeidet.

I de neste kapitlene presenterer vi resultater fra undersøkelsene i dette prosjektet. Kapittel 3 redegjør for metode. I kapittel 4 spør vi om hva lokal samfunnsutvikling er i kommunene i dag. Kapitlet viser hvordan kommunenes vektlegging av utviklerrollen avspeiles med hensyn på ulike tematiske områder. Det viser også kommunenes oppfatninger av egen kompetanse for å drive lokal samfunnsutvikling og spør også om det kan spores endringer i vektleggingen av denne rollen de senere årene.

Kapittel 5 handler om samarbeidsrelasjoner. Hvem samarbeider kommunene med om lokal samfunnsutvikling, innenfor hvilke områder og på hvilke måter? Det går tydelig fram at samarbeid er svært viktig, og presentasjonene av samarbeidsrelasjoner i fire case-kommuner gir utdypende eksempler. Et viktig spørsmål i dette kapitlet, er om kommunene oppfatter det slik at de har kontroll i de samarbeidsrelasjonene de inngår i, og kapitlet viser både kommunenes egne og eksterne aktørers oppfatninger om dette.

Vi har også spurt etter resultater av lokal samfunnsutvikling, og i kapittel 6 viser vi hva kommunene oppfatter som viktige resultater. I kapitlet ser vi også på hvilke oppfatninger kommunenes samarbeidspartnere har på kommunene når det gjelder å etterspørre resultatene.

I avslutningskapitlet, kapittel 7, oppsummerer vi våre funn og spør om vi kan se noen nye utviklingstrekk. Det kan vi, og vi avslutter kapitlet med betraktninger omkring planfokus og samarbeidsrelasjoner.

3 METODE

I denne undersøkelsen har vi gjort bruk av en sammensatt metodisk tilnærming. Lokal samfunnsutvikling er studert både kvantitativt og kvalitativt, og vi har innhentet data både på kommunalt, fylkeskommunalt og statlig nivå, samt blant aktører utenom det offentlige apparatet.

3.1 Pilotstudie

Som det framgår av kapittel 2, kan samfunnsutvikling forstås på ulike måter. Det var derfor viktig å utforme et undersøkelsesopplegg som var egnet til å fange opp lokal samfunnsutvikling slik det oppfattes i kommunene. Særlig var dette en utfordring i utformingen av den nasjonale spørreundersøkelsen. Vi gjennomførte derfor en pilotstudie i form av et enkelt spørreskjema, blant deltakerne på KS sin høstkonferanse for Finnmark og Troms, i oktober 2008, der vi spurte etter de viktigste temaene og samarbeidspartnerne innenfor lokal samfunnsutvikling. Til sammen 30 av deltakerne svarte på spørsmålene. Disse svarene er selvsagt ikke tilstrekkelige til å generalisere ut fra, men har gitt nyttige holdepunkter for utformingen av det videre undersøkelsesopplegget.

3.2 Spørreundersøkelse til alle norske kommuner

Vi har gjennomført en spørreundersøkelse som ble sendt til ordfører og rådmann i alle norske kommuner, med unntak av de største byene (Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger). Undersøkelsen ble gjennomført elektronisk, ved bruk av Questback. Vi brukte adresselister til postmottaket i kommunene, og i eposten ba vi om at det ble videresendt til ordfører og rådmann. Skjemaet ble sendt ut den 20. januar 2009. Vi har siden sendt ut to purringer, samt at vår oppdragsgiver, Kommunal- og regionaldepartementet har sendt ut to oppfordringer til kommunene om å svare.

Den totale svarprosenten er 33%. Svarene fordeler seg jevnt mellom rådmenn og ordførere, og vi i alt fått svar fra 53% av kommunene. Dette er ikke en høy svarprosent, men vi betrakter det som et tilstrekkelig grunnlag for å gjennomføre analysen. Som i de fleste slike undersøkelser, er det en viss risiko for en overvekt av svar fra de som er aktive og har meninger innenfor feltet. Slik sett kan det tenkes at de kommunene som er aktive i lokal samfunnsutvikling, i større grad har vært motivert for å svare på spørsmålene, enn de som ikke er det.

Et viktig element i analysen er hvorvidt størrelse og sentralitet betyr noe for kommunenes vektlegging og innretning innenfor lokal samfunnsutvikling. Derfor har vi også undersøkt hvordan svarene fordeler seg på disse kriteriene. Fordelingen framgår av tabell 1 og 2 nedenfor.

*Tabell 1: Fordeling av svar etter kommunestørrelse
%-tall*

Kommunestørrelse etter folketall	Hele landet	Våre svar ordførere	Våre svar rådmenn	Våre svar Totalt
>2001	22	26	25	25
>2000 og <5001	33	33	30	31
>5000 og <15001	30	30	29	29
> 15000 og <500001	13	11	12	12
>50000	2	1	4	2

Vi ser at det er en svært god forholdsvis fordeling av svarene når det gjelder kommunestørrelse. Kun for de største kommunene, med 50.000 innbyggere eller mer, er det et tydelig avvik. Det betyr at data for kommunene i denne kategorien må betraktes som mindre sikre enn for de andre kommunene.

*Tabell 2: Fordeling av svar etter sentralitet
%-tall*

Sentralitet	Hele landet	Våre svar ordførere	Våre svar rådmenn	Våre svar totalt
0	23	26	25	25
1	16	14	12	13
2	14	17	17	17
3	10	11	10	11
4	17	16	18	17
5	8	5	8	6
6	11	12	10	11

6: Hovedstadsregionen unntatt Oslo

5: Omlandskommuner til Stavanger, Bergen og Trondheim

4: Større byregioner -sentra 50-150 000 innbyggere med omland

3: Mindre byregioner - sentra 15-50 000 med omland

2: Småbyregioner – sentra 5-15 000 med omland

1: Kommuner med og nær sentra 1 500 – 5 000

0: Kommuner lengre unna slike sentra

Også når det gjelder sentralitet, fordeler svarene i surveyen godt sammenlignet med landsgjennomsnittet. Det er ikke signifikante avvik på noen av verdiene for sentralitet.

Spørsmålene i undersøkelsen finnes i vedlegg 1

3.3 Intervju med fylkeskommuner og statlige myndigheter

Vi har intervjuet til sammen ni fylkeskommunalt ansatte, fordelt på sju fylkeskommuner, om fylkeskommunens kontakt og samarbeid med kommunene i lokal samfunnsutvikling. Grunnen til at vi har vektlagt fylkeskommunale informanter, er at fylkeskommunen fordeler betydelege midler til regionalt og lokalt utviklingsarbeid, og er involvert i gjennomføringen av så vel egne som sentralt initierte utviklingsprogrammer. De har også ansvar for veiledning overfor kommunen f eks i planspørsmål. Ved utvelgelsen av fylkeskommuner har vi tatt hensyn til at de er ulike med hensyn til hvor mye midler til regionale utviklingsformål de har til fordeling blant kommunene. Derfor har vi valgt fylkeskommuner som ligger over, under og omtrent på gjennomsnittet av midler pr. capita over post 551.60.

Over gjennomsnittet: Møre og Romsdal fylkeskommune og Troms fylkeskommune.

På gjennomsnittet: Hedmark fylkeskommune, Telemark fylkeskommune og Aust Agder fylkeskommune.

Under gjennomsnittet: Rogaland fylkeskommune og Østfold fylkeskommune.

Vi har funnet fram til informantene ved å spørre oss frem i de respektive fylkeskommunene om hvem av de ansatte som har mest kunnskap om og kontakt med kommunene i spørsmål som angår lokal samfunnsutvikling. I de fleste tilfellene er dette en person som jobber med plansaker, næringssaker eller begge deler.

I pilotstudien framtrer Fylkesmannen som en viktig samarbeidspartner og særlig er Fylkesmannen landbruksetat ofte nevnt. Vi valgte på den bakgrunn å gjennomføre intervju med ansatte i denne etaten, i fem fylker. De som er intervjuet, er enten landbrukssjef eller en konsulent som har mye erfaring fra kontakt og samarbeid med kommunene i fylket. Til sammen er det fem informanter i denne gruppen.

Både i intervjuene med fylkeskommunen og med Fylkesmannens landbruksetat har spørsmålene dreid seg om samarbeidsrelasjonene med kommunene; hvilke former for samarbeid de har med kommunene, hvilke erfaringer de har med dette og hvilke behov de mener kommunene har i

sitt arbeid med lokal samfunnsutvikling. Intervjuene har hatt form av en samtale og hvert intervju har vart i ca 45 minutter, enkelte ganger opp mot en time

3.4 Dybdestudier i fire kommuner

Vi har gjennomført dybdestudier i fire kommuner: Alta, Tolga, Tranøy og Øvre Eiker. De fire kommunene er valgt ut for det første fordi de har ulik profil og innretning i sitt arbeid med lokal samfunnsutvikling. De er også i noe ulike faser av satsingen. Vi har også lagt vekt på å velge ut kommuner som er parvis av noenlunde samme størrelse, samt på å ha en viss geografisk spredning.

Alta kommune: Kommunen ligger i Finnmark fylke og har 18488 innbyggere. Alta har lenge hatt en jevn vekst i folketallet. Kommunen profilerer seg som utviklingsorientert og etablerte i 2008 en egen avdeling for samfunnsutvikling. Alta har i de siste årene gjennomført flere store utbyggingsprosjekt og flere er under planlegging. Den deltar også i et sentralt initiert utviklingsprogram. Kommunens frie inntekter pr. innbygger var i 2008 648 923 kr. Brutto driftsinntekter pr. innbygger samme år var 62 643 kr. og netto driftsresultat pr innbygger var 945 kr.

Øvre Eiker kommune: Kommunen ligger i Buskerud fylke. Den har 16.350 innbyggere, og har hatt jevn befolkningsvekst i mange år. Øvre Eiker har i flere år særlig satset på samfunnsutvikling i form av bred deltakelse og medvirkning fra innbyggerne. Kommunen har vært med i flere sentralt initierte utviklingsprogrammer og deltar for tiden i to slike. De frie inntektene i Øvre Eiker var i 2008 470 483 kr. Brutto driftsinntekter pr. innbygger samme år var 45 708 kr. og netto driftsresultat pr. innbygger var -453 kr.

Tranøy kommune: Kommunen har 1537 innbyggere og har de siste årene hatt en negativ befolkningsutvikling. Kommuneøkonomien har vært svak i mange år. Kommunen har vært engasjert med tilrettelegging for næringslivet, og er i ferd med å ta nye grep i utviklingsarbeidet, både på plansida og når det gjelder stedsutvikling. Den har ikke vært engasjert i sentralt initierte utviklingsprogrammer de senere år. De frie inntektene i Tranøy var i 2008 på 79 823 kr. pr innbygger. Brutto driftsinntekter pr innbygger samme år var 76 737 kr. og netto driftsresultat pr. innbygger var 1752.

Tolga kommune: Kommunen ligger i Nord-Østerdalen i Hedmark fylke. Den har hatt negativ befolkningsutvikling i flere år. Innbyggertallet er nå

1678, og har vært jevnt synkende de siste årene. I de siste årene har den hatt et betydelig engasjement innenfor stedsutvikling og på kulturområdet. Den arbeider også med næringsrettet utviklingsarbeid. Kommunen har deltatt i sentralt initierte utviklingsprogram og er også for tiden med i slike. I Tolga var de frie inntektene i 2008 68 311 kr. pr. innbygger. Brutto driftsinntekter pr. innbygger var 66 532 kr. og netto driftsresultat var -2782 kr.

Hensikten med dybdestudiene er å kunne belyse spørsmål som blir for omfattende å stille i et spørreskjema. Dette dreier seg om hvordan engasjement for lokal samfunnsutvikling oppstår, hvordan ulike samarbeidsrelasjoner utvikles og hva som er vanskelige sider i samarbeidet. Videre har vi vært interesserte i å undersøke hva de som er involvert i lokal samfunnsutvikling betrakter som resultater av dette arbeidet, samt av å innhente erfaringer fra og synspunkter om deltakelse i sentralt initierte utviklingsprogram.

I de fire kommunene er til sammen 26 personer intervjuet. Informantene er valgt både blant administrasjon og politikere i kommunen, og blant aktører utenfor kommuneorganisasjonen, som er eller har vært engasjert i lokal samfunnsutvikling i samarbeid med kommunen. Det dreier seg både om representanter fra ulike frivillige organisasjoner, fra næringsliv og konsulenter som har hatt oppdrag for kommunen.

Politikere: 4

Kommuneadministrasjon: 11

Eksterne: 11

3.5 Styrke og begrensninger ved den metodiske tilnærmingen

Dette er den første nasjonale, kvantitative undersøkelsen om lokal samfunnsutvikling i kommunene. Dette materialet gir med andre ord en oversikt over hvordan ulike typer kommuner innretter seg og hva de vektlegger innenfor dette sammensatte feltet. Kombinasjonen mellom kvantitative og kvalitative data gir også mulighet for å gå noe mer i dybden når det gjelder spørsmål om samarbeid og resultater av innsatsen, samt om behovet når det gjelder framtidig innsats.

Samtidig har datamaterialet sine klare begrensninger. I utformingen av en spørreundersøkelse må man prioritere de viktigste spørsmålene og temaene. For mange spørsmål fører til en lav svarprosent og et mindre pålitelig datagrunnlag. Vi har derfor vært nødt til å la mange tema som vi

mente var interessante, gå ut. Disse har vi til en viss grad hatt mulighet til å belyse gjennom case-studiene og de øvrige intervjuene. Særlig gjelder det spørsmål om resultater og konsekvenser av satsingene, trekk ved samarbeidsrelasjoner, og synspunkter om kommunenes behov for støtte og hjelp i utviklingsarbeidet.

En annen begrensning ligger i at ved et lite antall case, har en færre muligheter til å vise variasjon og hvordan den slår ut med hensyn til ulike strukturelle variable. De fire kommunene i vår undersøkelse er i hovedsak valgt ut på bakgrunn av ulik profil i utviklingsarbeidet, og med hensyn til en viss variasjon i størrelse. Det finnes utvilsomt andre måter å innrette utviklingsarbeid på, som ikke gjør seg gjeldende i case-studiene, og studien er slik sett ikke uttømmende når det gjelder å presentere bredden i så vel den tematiske utformingen som samarbeidsrelasjoner.

Svarprosenten er forsvarelig, men ikke høy, noe som åpner for at det kan finnes mønstre og variasjoner som ikke fanges opp i denne undersøkelsen. Vi vil også gjøre oppmerksom på at de største kommunene, med 50.000 eller flere innbyggere, er svakere representert enn de øvrige, både fordi vi har en lavere svarprosent fra disse enn fra de andre i spørreundersøkelsen og fordi vi ikke har kommuner av denne størrelsen med blant case-kommunene.

4 HVA ER LOKAL SAMFUNNSUTVIKLING I KOMMUNENE I DAG?

Dette kapitlet viser den tematiske spredningen av kommunenes arbeid med lokal samfunnsutvikling. Vi har også sett på hvordan engasjement og motivasjon for dette arbeidet vokser fram, og hvilke grep enkelte kommuner tar for å drive prosessen framover.

Vi har, slik det går fram av presentasjonen i kapittel 2, lagt en vid definisjon av samfunnsutvikling til grunn i denne undersøkelsen. I introduksjonen til spørreskjemaet konkretiserte vi samfunnsutvikling gjennom formuleringen "... i form av stedsutvikling, miljø- og klimarettet arbeid, næringsrettet utviklingsarbeid eller på andre måter". I selve skjemaet spesifiserte vi 11 slike områder, pluss at vi hadde en "andre"-kategori.

4.1 Samfunnsutvikling på mange områder

Det første spørsmålet dreide seg om i hvilken grad innsats for lokal samfunnsutvikling samlet sett preger den kommunale virksomheten. Da dette var det første spørsmålet, og ved at en spesifisering av hva vi kunne tenke oss å legge inn under begrepet først kom i neste spørsmål, må vi analysere svarene på spørsmål 1 med en viss forsiktighet. Streng tatt ba vi rådmenn og ordførere vurdere innsatsen i samfunnsutvikling ut fra en intuitiv forståelse heller enn ut fra en presist angitt definisjon av hva som skulle vurderes. Likevel, svarene på dette spørsmålet ga en svært interessant fordeling. Ordførere og rådmenn ble bedt om å vurdere innsatsen på lokal samfunnsutvikling ut fra en skala fra 1 (svært lite) til 6 (svært mye). Svarene er gjengitt i tabell 3. Det var ingen av rådmennene eller ordførerne som oppgav "svært lite", mens 21% hadde krysset av på "svært mye".

Tabell 3: Vurdering av i hvor stor grad innsats for lokal samfunnsutvikling samlet sett preger den kommunale virksomheten i kommunen?

Svaralternativ	Totalt	Ordfører	Rådmann
"svært lite" 1	0 %	0 %	0 %
2	1 %	0 %	3 %
3	4 %	2 %	6 %
4	24 %	24 %	25 %
5	49 %	50 %	47 %
"svært mye" 6	21 %	23 %	20 %
Ikke svar	16	9	7
Snitt	4,84	4,95	4,75

N=273

Dersom vi deler de 6 svaralternativene i to grupper, fra 1-3 ("i liten grad") og fra 4-6 (i større grad) fordeler svarene seg med 5 % i den første gruppen, og 94 % i den andre gruppen. Altså har en overveldende stor del av vårt utvalg vurdert det slik at innsatsen for samfunnsutvikling i stor eller svært stor grad preger den kommunale virksomheten. Sammenligner vi svar fra rådmenn med svar fra ordførere er likheten slående; innen hvert svaralternativ er det et avvik mellom de to gruppene på maksimalt 2 prosentpoeng. Altså består vårt materiale i denne sammenheng som en svært samstemt gruppe, og en gruppe som i høy grad framhever egen kommunes engasjement som stort på feltet samfunnsutvikling. Snittet totalt sett ligger på 4,8 %, altså tett opptil svaralternativ 5.

Spørsmålet som ble stilt, er ikke ledende; tvert om ber vi svarpersonene skille mellom lokal samfunnsutvikling generelt, og den innsatsen som kommunen selv står for. Og vi minner tydelig om at denne type innsats må vurderes i forhold til øvrig innsats fra kommunenes side. Når oppslutningen om "mye" og "svært mye" er så tydelig, kan det skyldes at innsatsen generelt sett er stor på dette feltet blant norske kommuner, eller/og at det er de kommunene som virkelig satser på dette feltet som har funnet undersøkelsen interessant nok til å bruke tid til å svare på den.

Etter dette første åpne spørsmålet, ble ordførere og rådmenn bedt om å krysse av for hvor stor innsatsen er på 11 spesifiserte områder vi oppfattet som særlig relevante for samfunnsutvikling i kommunene. I tillegg kunne svarpersonene krysse av for "andre felt". I den grad svarpersonene gjorde dette, ble de bedt om å spesifisere slike felt for innsats for samfunnsutvikling. I den følgende oversiktstabellen har vi gjengitt gjennomsnittsskåre for hvert område, og skilt mellom svar fra ordførere og rådmenn. Spørsmålet som ble stilt var: "I hvor stor grad driver din kommune lokal samfunnsutvikling på disse områdene?"

Av tabell 4 ser vi at vi har truffet godt mht. å spesifisere områder som kan være aktuelle for å utøve samfunnsutvikling i kommunal regi. Av de konkrete 11 feltene vi bad svarpersonene ta stilling til, ligger 7 områder med gjennomsnittlig skåre over 4, altså på "mye"-siden (4-6) heller enn "lite"-siden (1-3). Ingen områder får en skåre på mindre enn 3,5, noe som tyder på at ingen av områdene gjennomsnittlig skårer direkte lavt når det gjelder innsats for samfunnsutvikling.

*Tabell 4: Innsats for samfunnsutvikling på spesifiserte områder.
Gjennomsnittsskåre på skala 1 – 6, der 1=svært lite, 6=svært mye*

	Totalt	Ordfører	Rådmann	Sign.*
I arbeidet med samfunnsdelen av Kommuneplanen	4,37	4,25	4,48	0,150
I arbeidet med arealdelen av kommuneplanen	4,80	4,83	4,78	0,753
I næringsrettet utviklingsarbeid	4,50	4,54	4,46	0,581
Som stedsutvikling gjennom fysisk utforming av landskap og bebyggelse	4,14	4,13	4,16	0,859
Gjennom tiltak for å skape engasjement og tilhørighet	4,24	4,33	4,17	0,253
Ved å satse på miljø- og klimarettede Tiltak	3,70	3,86	3,55	0,040
Gjennom å ta utradisjonelle og nyskapende grep i utviklingen av tjenestetilbudet	3,55	3,54	3,56	0,875
Som tiltak for å stimulere til demokratisk Deltakelse	3,69	3,73	3,65	0,572
Gjennom løsninger for samferdsel, transport og digital infrastruktur	4,36	4,43	4,29	0,325
Ved satsing på omdømmebygging og Presentasjon av kommunen	4,31	4,42	4,20	0,132
Gjennom tiltak for inkludering av nye innbyggere	3,74	3,78	3,7	0,588

N=283

*Angir signifikansnivå i forskjell mellom ordførere og rådmenn. Sign. forskjell med uthevet skrift

Kanskje noe uventet skårer *Kommuneplanenes arealdel* overlegent høyest, både når det gjelder ordførere og rådmenn. Det er ingen forskjell å spore mellom ordførere og rådmenn når det gjelder den gjennomsnittlig høye vektleggingen av arealplanlegging som felt for samfunnsutvikling.

Den sterke planorienteringen i svarene understrekes av at "*samfunnsdelen av kommuneplanen*" kommer som en god nr 3 i rangeringen av gjennomsnittstallene, med en gjennomsnittsskåre på 4,4. Samfunnsdelen av kommuneplanen er formelt sett "flaggskipet" når det gjelder kommunens påvirkning av den allmenne lokale utviklingen. Når denne vurderes som mindre sentral enn arealdelen av kommuneplanen, kan dette være fordi sistnevnte oppfattes som mer konkret og bindende. På den andre siden er arealpolitikken i mindre grad handlingsrettet enn kommuneplanens samfunnsdel. Arealplanen legger jo primært rammene for at andre aktører enn kommunen skal følge opp med sine investeringer og nye tiltak. At arealdelen er "vinneren" i denne delen av undersøkelsen, foran innsats på næringsrettet utviklingsarbeid, kan også reflektere at

kommunene pr i dag har et mer "modent" grep om utviklingspolitikken, sammenlignet med for eksempel på 1970-tallet, da "arbeidsplasser" hadde absolutt høyeste prioritet, og det ikke var så avgjørende å se til at lokaliseringer for bedrifter tilfredsstilte også andre samfunnsmessige og miljømessige behov.

Ikke uventet er "*Næringsrettet utviklingsarbeid*" på 2. plass når det gjelder innsatsen. Her er gjennomsnittet på 4,5 og det er også her lite forskjell i svarene til ordførere og rådmenn. Planlegging og næringsutvikling er på sett og vis "klassikerne" innen kommunal innsats for samfunnsutvikling (jfr. Larsen & Aarsæther 1985, Aarsæther 1978). Til tross for at nye tilnærminger og nye termer har oppstått på det brede samfunnsutviklingsfeltet, står fortsatt de klassiske grepene sterkt hos den kommunale ledelse. Og som nr 4 av innsatsområdene kommer også en tradisjonell satsing, nemlig tiltak for *samferdsel, transport og infrastruktur*.

De øvrige innsatsområdene som har fått skårer på "pluss-siden" i denne undersøkelsen er "Omdømmebygging" (4,3), "Tilhørighetstiltak" (4,2) og "Stedsutvikling" (4,1). Alle disse innsatsområdene kan karakteriseres som "ferskere" enn de som fikk de høyeste skårene. Altså i den betydning at dette er tema som kommunene er blitt mer opptatte av de seinere år. Omdømmebygging dreier seg i høy grad om tiltak der kommunen byr på seg selv som en attraktiv boplass og etableringssted for næringslivet, og der det ikke bare legges vekt på produktet, men først og fremst på presentasjonen og innpakningen av det kommunen har å by på. Dels vil dette dreie seg om å ha gode presentasjonsmuligheter og vise bredde i tilbudet lokalt gjennom en god og oppdatert nettside og dels dreier det seg om å vise innbyggerne og omverdenen at kommunen forvalter sitt store samfunnsmessige ansvar på en profesjonell og gjennomsigtig måte.

Ikke sjelden prøver kommunene å utvikle sitt omdømme ut fra et motto eller slagord som viser engasjementet i samfunnsutvikling. I undersøkelsen inviterte vi til å oppgi om kommunen hadde et slikt slagord, og hvordan det lød. Et slikt slagord er også til innvortes bruk, og kan da regnes som også en konkretisering av tiltak for å skape tilhørighet og engasjement. Vi fikk en overraskende god respons på dette spørsmålet. Ved å samle de oppgitte slagordene fra ordførere og rådmenn, og ved å trekke fra der det var oppgitt samme slagord av begge svarpersoner i samme kommune, fikk vi en liste på 176 slagord. Her florerer positive adjektiver av helt generell karakter. Det er trivsel, mangfold, muligheter, framtida, lys, åpen, glad, varm, stolt, best, verdens beste, god, vakker, vennlig, vill, levende, eventyrlig, osv., samt lengre,

men helt generelle setninger som "en god kommune å leve i for alle". Selv om vi fant en god del "smarte" slagord; "Æ vil bli stor i Tjeldsund!", "Grønne Lier", "Kyst som gir lyst", er inntrykket vårt at svært mange kommuner nok har forholdt seg til slagordbyggingen enten som en pliktøvelse, eller de har passet på å formulere mål som det er umulig å være uenig i, kanskje ut fra vissheten om at en mer presis og konkret målangivelse ville vekke debatt og motforestillinger. Dermed risikerer en å avsløre at det faktisk ikke er enighet om hvordan den skal forstå seg selv, eller hvilket bilde som skal kommuniseres utad.

Mange av kommunene har altså disse satsingsområdene langt framme i utviklingsarbeidet. Samtidig kan vi merke oss at ordførerne i vår undersøkelse har litt høyere skåre på disse to områdene enn rådmennene, men avstanden er nærmest ubetydelig.

Det siste feltet på pluss-siden er "*stedsutvikling gjennom fysisk utforming av landskap og bebyggelse*". Vi har med andre ord i utformingen av spørsmålet her konkretisert stedsutvikling i retning av det fysiske og bygningsmessige, og ivaretatt de "mykere" sider ved stedsutvikling gjennom det tidligere refererte spørsmålet om tiltak for å skape engasjement og tilhørighet.

Fire av de oppgitte innsatsområdene har fått gjennomsnittlig oppslutning under 4. I oppslutningsrekkefølge er dette inkluderingstiltak, miljø/klimatiltak, demokratiltak og tiltak på tjenestekområdene. Men vi merker oss at ingen av tiltaksområdene har fått en gjennomsnittlig skåre under 3,5. Alle ligger mellom 3,55 og 3,74 i gjennomsnittsskåre, altså svært tett, og rett under 4-tallet. Så kan en spørre seg om de svarene vi har fått på dette området virkelig reflekterer innsats som er knyttet til samfunnsutvikling. Vi kan ikke se bort fra at det vel så ofte vil dreie seg om "sektoriserte" klimapolitiske tiltak, som for eksempel å erstatte oljefyrer med andre oppvarmingsformer i kommunale bygg. Dette er det eneste området der det er en signifikant forskjell mellom rådmenn og ordførere når det gjelder vurderingen av kommunens innsats.

Når det kommer til spørsmålet om å satse på å utvikle *tjenestetilbudet* som et ledd i arbeidet med samfunnsutvikling, er dette området med den laveste gjennomsnittsskåre av samtlige oppgitte innsatsområder (3,55). Dels kan det relativt sett lave gjennomsnittet uttrykke en faktisk manglende innsats på dette området, men det kan likeså vel uttrykke at ledelsen i mange kommuner setter et klart skille mellom tjenesteproduksjon og utviklingsarbeid, ikke bare organisatorisk, men

også i sine "mentale kart". Dermed kan for eksempel en innsats for å beholde en skole med svakt elevgrunnlag i en bydel ikke være ansett for å være samfunnsutvikling, men utelukkende skolepolitikk. Dersom det forholder seg slik i mange kommuner, er det egentlig en overraskende høy skåre vi har fått på feltet "utvikling av tjenesteproduksjon". Tallene kan også leses som at det kan være relativt mange kommuner som også oppfatter de frihetsgrader en har i utformingen av den lovpålagte delen av kommunal virksomhet som et verktøy i lokal samfunnsutvikling.

De to siste innsatsområdene som skal omtales er "*inkluderings tiltak for nye innbyggere*" og "*tiltak for å stimulere til demokratisk deltakelse*". Begge disse feltene er av den "myke" sorten, som ofte krever mer motivasjon og vilje, enn egentlig større ressursmessige innsatser. Begge områdene har tilnærmet lik gjennomsnittsskåre. Innsats innenfor demokratifeltet og inkluderingsfeltet dreier seg i høy grad om å skape engasjement, enten i forlengelsen av det frivillige, eller i forlengelsen av det kommunepolitiske feltet. I noen kommuner er valgdeltagelsen høy, og der vil demokratiproblemene kanskje være mindre påtrengende enn i kommuner der det er under 50% som deltar i lokalvalg. På samme måte er det kommuner der innflyttere i mindre grad blir tatt med i samfunns- og organisasjonsliv enn andre steder. Det er likevel grunn til å hevde at også på dette området arbeider kommunene med samfunnsutvikling, og på det vi kan kalle et gjennomsnittlig brukbart nivå. Etter kommunenes egen vurdering er det ikke slik at disse innsatsområdene er marginale, sammenlignet med planlegging og næringsutvikling.

Undersøkelsen innbefatter såpass mange svarpersoner at det gir mulighet for å sjekke fordelingene på det enkelte spørsmål mot strukturelle forhold som kommunestørrelse og sentralitet. Dette er forhold vi skulle ha gode grunner til å anta slo ut, for eksempel når det gjelder kommuners evne til, og motivasjon for, å ha arealplanen som et viktig innsatsområde for samfunnsutvikling. Det viser seg imidlertid at når vi sammenligner størrelsesgrupper og sentralitetsgrupper av kommuner er det ikke påviselige forskjeller mellom kommuner av ulik størrelse (Tabell I, vedlegg). Mer overraskende er det samme tilfelle for sentralitet. Vi har grunn til å anta at sentralt lokaliserte kommuner har større press på arealene enn periferi-kommuner, og at arealplanlegging derfor vil være oppfattet som et mer relevant innsatsfelt for samfunnsutvikling i de sentralt lokaliserte kommunene. Vi ser imidlertid at heller ikke sentralitet gir utslag når det gjelder kommuners vurdering av arealplanlegging (tabell II, vedlegg). Når det gjelder arealplanlegging, ser vi av dybdestudiene at det i mindre kommuner kan dreie seg om å holde på nøkkelpersonale

med arealplankompetanse. Finnes ikke hun/han i kommunens administrasjon, vil dette potensielt viktige innsatsområdet miste sin aktualitet for den kommunale ledelsen.

Undersøkelsen åpnet også for å angi betydningen av innsats på andre områder enn de oppgitte. Det var 22 svarpersoner som fylte ut og spesifiserte annet innsatsområde enn de oppgitte. Ved gjennomgang av de 22 svarene ser vi imidlertid at 14 av disse enkelt kunne dekkes inn av de oppgitte kategoriene. Flere nevnte innsats innen næringsliv, innen kultur/tilhørighet, innen demokratiltak, stedsutvikling og inkludering av nye innbyggere. Dette tyder på at de stikkordene vi har oppgitt, som for eksempel at vår kategori "demokrati/deltagelse" ikke har vært oppfattet relevant for kommuner som har vektlagt "opprettet brukerråd" eller "tar med hytteeierne på råd" i arbeidet for samfunnsutvikling. De øvrige områdene som var oppgitt her, dreide seg i større grad om økonomi, administrasjon og nettverk/samarbeidsfora, altså "metoder for" heller enn "innsatsområder" i samfunnsutvikling.

4.2 Lokal samfunnsutvikling i fire kommuner

Dybdestudiene i de fire kommunene viser fire ulike måter å tilnærme seg arbeidet med samfunnsutvikling på og uttrykker et mangfold i dette arbeidet. De gir også et mer konkret bilde av innholdet i utviklingsarbeidet. I og med at norske kommuner generelt har drevet utviklingsarbeid, særlig i form av næringsutvikling, i mange tiår, er det vanskelig å definere et startpunkt for slikt arbeid i den enkelte kommune. Undersøkelsene i de fire kommunene viser likevel at kommunenes satsinger har kommet på dagsordenen på ulike måter, og at dette har bidratt til å gi arbeidet med samfunnsutvikling ulik profil i hver kommune.

4.2.1 Øvre Eiker kommune

I Øvre Eiker kommune er det en gjennomgående oppfatning at kommunens satsing på utviklingsarbeid startet i begynnelsen av 90-tallet. Hovedtemaet har hele tiden vært engasjement og medvirkning blant innbyggerne. Kommunen har også høstet erfaring med statlig initierte prosjekter i løpet av disse årene. Gjennom ulike programmer/prosjekter, nærmiljømidler og spillemidler ble kommunen tilført en del statlige midler. Det ble arrangert folkemøter som satte en kurs for innbyggernes engasjement, og kommuneadministrasjonen var mye ute og reiste og fikk inspirasjon fra ulike miljøer. Så godt som alle informantene i Øvre Eiker

peker på 1994 som et viktig vendepunkt i satsingen på engasjement og medvirkning. To viktige hendelser skjedde dette året:

- En omorganisering internt i kommuneadministrasjonen startet et konkret arbeid med å formulere kommunens visjon.
- En rockekonsert arrangert av nynazistiske miljøer, mobiliserte et sterkt folkelig engasjement mot disse miljøene, og ble starten på et viktig verdimobiliserende arbeid.

Det lille nynazistiske miljøets konsert tiltrakk seg Blitzere, og det utviklet seg til et regelrett gateslagsmål i Hokksund sentrum. I media ble kommunen stemplet som "nazikommunen", en betegnelse innbyggerne på ingen måte følte seg hjemme i. Ildsjeler tok initiativ til en protestmarsj hvor 2000 innbyggere deltok under slagordet "*Øvre Eiker viser ansikt*". Dette ble begynnelsen på en rekke initiativ med holdningsskapende arbeid, spesielt rettet mot ungdom. Dette arbeidet pågår fremdeles. Det var viktig å vise at kommunen og innbyggerne står sammen og skaper samhold.

Omorganiseringen av kommuneadministrasjonen og arbeidet med kommuneplanen var starten på et arbeid med å formulere kommunens visjon. "Sammen med innbyggerne skaper vi et bedre Øvre Eiker"⁵ satte en klar forpliktelse for kommunen, og mye arbeid er lagt ned for å leve opp til dette. Innbyggerne skal ha mulighet til å påvirke og bestemme, men det betyr ikke alltid at de får det som de vil. I 2000 satte kommunen i gang et arbeid med å etablere grendeutvalg i alle bygdene og tettstedene. Noen hadde allerede velfungerende grendelag, mens andre måtte dannes fra bunnen av, altså en blanding av offentlig og frivillig, noe som jo kjennetegner mange slike lag. Grendeutvalgene og byutvalget for Hokksund sentrum har etter hvert fått en sentral rolle i gjennomføringen av flere stedsutviklingsprosjekter. Blant informantene er det en klar oppfatning om at bygdene har fått en styrket identitet, og at denne er anerkjent også utenfor kommunens grenser. Kulturhovedstaden Vestfossen nevnes ofte som eksempel. Grendeutvalgene blir involvert i kommunens planprosesser og trekkes inn når saker som angår stedet/bygda skal opp til behandling. Grendeutvalgene møter også fast i noen politiske utvalg, riktignok ikke med stemmerett, men med talerett.

De kommunale informantene vi snakket med, mente at kommunen også har hatt mye fokus på tjenestene sine. Med en anstrengt økonomi har det

⁵ Denne er nå endret til "Sammen skaper vi et bedre Øvre Eiker".

vært viktig for den kommunale ledelsen å ha de ansatte og deres fagforeninger med seg for å kunne prioritere utvikling av gode tjenestetilbud og samtidig sikre gode arbeidsforhold for de ansatte.

Kort oppsummert kan det sies om Øvre Eiker kommunes samfunnsutvikling at den etterstreber en sterkere involvering av kommunens innbyggere i den kommunale virksomheten. Dette søkes realisert gjennom å skape kobling mellom arbeidsgiverpolitikk, visjoner og stedsutvikling. Arbeidet har både et demokratiperspektiv med deltakelse og mulighet for påvirkning, og et samfunnsperspektiv ved å skape gode holdninger og bedre tjenester. Det er også verd å merke seg at kommunen har greid å opprettholde dette fokuset gjennom drøye 15 år.

4.2.2 Alta kommune

For Alta kommune har utviklingsarbeidet i mange år hatt fokus på å håndtere vekst. Alta er det viktigste vekstsenteret i Finnmark, og har opplevd en jevn befolkningsvekst, primært pga sin unge befolkning. For kommunen har det vært viktig å legge til rette for denne utviklingen og helst være i forkant av den. Dette betyr i praksis fokus på boligbygging og infrastruktur rundt nye boligfelt, samt tilrettelegging for næringslivet. Sistnevnte tar utgangspunkt både i ekspansjon hos eksisterende bedrifter, og det å tiltrekke seg nye. I dette arbeidet har satsingen på sentrumsutvikling vært sentral. Det arbeides med å bygge opp et helt nytt sentrum med tilbud og tjenester og skape et urbant miljø. Sentrumsutviklingen er hovedsakelig et resultat av private investorers satsing, der kommunens bidrag har vært tilrettelegging gjennom planprosessene.

På 1980-tallet var utviklingsarbeidet i stor grad synonymt med næringsutvikling, der kommunen gjennom tilskudd støttet opp om bedriftene. Utover 90-tallet ble miljøperspektivet i større grad definert inn og da ut fra en overordnet planstrategi. Drivkreftene i dette arbeidet var handels- og servicenæringene gjennom utbyggingen av handelssentra og reiselivsutviklingen. Det siste tiåret har brakt en del nye impulser til Alta og her har utbyggingen av Snøhvitfeltet utenfor Hammerfest, og Nordområdesatsingen vært viktigst. Selv om Alta ikke ble liggende i rørledningsenden til Statoil, har ringvirkningene for Alta-samfunnet og bygg- og anleggsnæringen vært vesentlig. Kommunen har brukt mye ressurser på å profilere seg i petroleumsutviklingen, men det er tidlig å si om dette har ført til de ønskede resultatene.

Befolkningsveksten har også medført større krav fra innbyggerne når det gjelder tjenestetilbudet og tilrettelegging for bolyst. Viktige symbolbygg som ny kino, samt badeland og katedral som er planlagt, er prosjekter innenfor stedsutvikling som er beregnet både for innbyggerne og for å tiltrekke seg tilreisende turister og innbyggere fra nabokommuner. De store investeringene vil utvilsomt bli en utfordring å drifte i framtida. Alta kommune består i tillegg til sentrum av en rekke mindre bygder utover langs Alta-fjorden. Her ser vi, med et par unntak, ikke den samme optimismen, men heller en ganske dramatisk befolkningsnedgang. Dette skaper utfordringer for tjenestetilbud som skole, kommunikasjoner osv. Kommunen er i ferd med å starte rulleringen av kommuneplanen og utarbeide byutviklingsplan, og skal arrangere en rekke folkemøter om kommuneplanen rundt om i bygdene og i byen.

4.2.3 Tolga kommune

Tolga kommune har de siste 10 årene hatt en økt oppmerksomhet rundt samfunnsutvikling. Det er stor samstemmighet blant dem vi snakket med om at ordførerskiftet i 1999 hadde stor betydning for dreiningen over fra hovedsakelig tradisjonell tjenesteproduksjon til å bli en mer bevisst utviklingskommune.

Den nye dreiningen startet med et relativt omfattende stedsutviklingsprosjekt i tilknytning til Tettstedsprogrammet. Da ble det særlig satset på å ruste opp Tolga sentrum. Delvis har dette skjedd ved å ta vare på gamle kulturminner, men også ved å trekke inn helt nye elementer gjennom å bygge opp en skulpturpark med arbeider fra vennsbyen i Vietnam. Drivkraften i dette prosjektet har vært en lokal billedhogger. Skulpturparken har vært svært omdiskutert og har møtt mye kritikk i lokalsamfunnet, men må kunne sies å være spennende. Den erfaringen kommunen fikk ved å være med i Tettstedsprogrammet, har gjort den i stand til å bygge opp en viktig kompetanse for videre utviklingsarbeid. Selv om kommunen ikke har så mye egne midler, er de flinke til å skaffe finansiering til sine prosjekter gjennom ulike tilskuddsordninger og programmer. Kommunen har vært opptatt av gode lokalsamfunn, og har engasjert seg i ulike prosjekter i Fjellregionen, som er et interkommunalt samarbeid, ved å knytte til seg lokale organisasjoner og ildsjeler. Bygda Vingelen er blitt nasjonalparklandsby med fokus på reiselivsutvikling. Med sin nærhet til Røros er Tolga en lillebror i reiselivssammenheng, men prøver å bli en del av et helhetlig verdensarvprodukt og dra nytte av de ringvirkninger som det skaper.

Kommunen har prøvd å utnytte fordelene med å være liten, og mener det er kort avstand mellom politikere/administrasjon og innbyggere.

Kommunens foreningsliv er noe utenom det vanlige, med et betydelig engasjement og en sterk dugnadsånd, som materialiserer seg i både idrettsarrangement og kulturfestivaler. Idrettslagene gjør en betydelig innsats, og i samarbeid med kommunen har de fått til flere tunge investeringer i idrettsanlegg, klubbhus osv.

Kommunen har hatt en negativ befolkningsutvikling, men mener å ha stabilisert dette ved å satse på tilbakeflyttere og nye landsmenn. Her finnes flyktninger fra alle verdenshjørner og i det siste er det drevet et målrettet arbeid for å rekruttere nederlendere til bygda. Flere familier er kommet, og interessen er stor. Mye arbeid er nedlagt for å skape trivsel for både nye og vel etablerte innbyggere.

4.2.4 Tranøy kommune

Tranøy kommune har vært gjennom en lang periode med dårlig økonomi, og har måttet skjære ned på administrative stillinger. Nå har økonomien blitt noe mer stabil, og blant de kommunale informantene er oppfatningen at dette kan gi kommunen et bedre handlingsrom. Likevel vil det være begrenset med personressurser til å initiere og følge opp utviklingsarbeid i kommunen. Den forsiktige optimismen når det gjelder handlingsrommet kommer til uttrykk hovedsakelig gjennom tre nye satsinger knyttet til lokal samfunnsutvikling; arealplan, stedsutvikling og næringsrettet utviklingsarbeid.

En revitalisering av kommuneplanarbeidet, gjennom et interkommunalt samarbeid om arealplan, forventes blant annet å munne ut i en satsing på stedsutvikling. I første rekke er dette tenkt i den sørlige delen av kommunen, som altså har de største problemene.

Kommunens hovedfokus for samfunnsutvikling er full oppmerksomhet mot den negative befolkningsutviklingen og hvordan en kan stabilisere denne. Kommunen har nærmest null arbeidsledighet, noe som særlig skyldes gunstig pendleravstand til Finnsnes, kommunesenteret i nabokommunen Lenvik. Tranøy opplever en veldig ulik utvikling i den nordlige delen av kommunen, som er nærmest Finnsnes, og den sørlige delen av kommunen, som har stor tilbakegang. Næringsutvikling er det viktige satsingsområdet for å møte denne utviklingen. Kommunen har for eksempel hatt en aktiv rolle i etableringen av et settefiskanlegg, og har

også tilrettelagt infrastruktur for bedrifter. Kommunen samarbeider med enkeltbedrifter da det ikke finnes noen næringsforening i kommunen. Selv om det finnes viktige bedrifter i kommunen, oppfatter flere det som at det er liten interesse for å ekspandere eller tenke nytt i de eksisterende selskapene.

Kommunen har et aktivt kulturliv med revytradisjoner i flere bygder. Gjennom satsingen på kulturbaserte næringer er "Art Senja" etablert, hvor en rekke profesjonelle kunstnere med tilknytting til Senja samles i ett av grendehusene. Et helt ferskt prosjekt er en relansering av "Fristaten Senja", et begrep som ble lansert i forbindelse med en revy i kommunesenteret Vangsvik på slutten av 1970-tallet. Begrepet er nå tatt fram og tenkt brukt i reiselivssammenheng. På det tidspunkt undersøkelsen ble gjennomført, var det imidlertid ikke utarbeidet veldig konkrete planer for dette prosjektet.

Kommunen har samarbeid med to ungdomslag som blir betalt for å drive fritidsklubb for barn og unge ca en gang annen hver uke. Tranøy kommunes engasjement for samfunnsutvikling er altså i hovedsak innrettet mot næring, men også med ambisjoner om mer satsing på stedsutvikling. Det er likevel ikke slik at administrasjonen eller politikerne ikke ønsker en bredere satsing, men mangel på finansielle og administrative ressurser samt muligens den rette kompetansen, legger klare begrensninger med hensyn til hvor mye ressurser som kan settes inn i dette arbeidet.

4.2.5 Oppsummering

De fire kommunene viser stor variasjon i måten å tilnærme seg samfunnsutviklingen på. Øvre Eiker og Tolga har gjennom tidlig deltakelse i flere nasjonale programmer bygget opp en viktig kompetanse som etter hvert har blitt brukt i mer lokalt initierte prosesser. Innbyggerfokus; tilhørighet og sterke bygdesamfunn kjennetegner disse kommunene. Alta har hatt et sterkt fokus på å holde tritt med befolkningsutviklingen, og har satset på tilrettelegging for næringsliv, boligutvikling og bolyst. Drivkraften har vært veksten i kommunesenteret, mens det i mindre grad har vært fokus på bygdene. Tranøy sliter litt med å finne formen på sitt utviklingsarbeid, og har i mindre grad enn de øvrige bygget opp kompetanse på området.

4.3 Samlet innsats for samfunnsutvikling – blir den større?

For å få et anslag på hvor stor innsatsen for samfunnsutvikling er i den enkelte kommune, valgte vi å be ordførere og rådmenn om å konkretisere omfanget ved å angi hvor mange prosjekter innen samfunnsutvikling som kommunen er involvert i pr i dag. Svarene går fram av tabell 5.

Tabell 5: Antall prosjekter kommunen er involvert i.

Antall prosjekter	
Ingen	0 %
1-5	51 %
6-10	31 %
11-15	6 %
flere enn 15	5 %
Vet ikke	7 %
N=273	100 %

Her ser vi at kun en svarperson har oppgitt "ingen" prosjekt pr. i dag, mens om lag halvparten av svarpersonene anslår at man har 1-5 prosjekthinvolveringer på gang. Av svarene kan vi også se et spor av "aktivisme" ute i kommune-Norge, all den stund det er ca. 10% av svarpersonene som oppgir at kommunen er involvert i flere enn 10 prosjekter innen samfunnsutvikling. Det er viktig å presisere at vi har spurt etter prosjekter som kommunen "er involvert i" – noe som åpner for at også mindre forpliktende involveringer i "andres" prosjekter kan ha blitt tatt med her. Svarene gir med andre ord ikke et bilde av verken økonomisk ramme, varighet eller antall medvirkende aktører i prosjektene.

Det er ikke noen uoverensstemmelser mellom rådmenn og ordførere i oppfatningen om hvor mange prosjekt kommunen er involvert i. Vi fant heller ikke noe bestemt variasjonsmønster mellom kommuner av ulik sentralitet. Derimot ser vi tydelige forskjeller mellom små og store kommuner. Tabell 6 viser, ikke uventet, at tilbøyeligheten til å involvere seg i utviklingsprosjekter øker med størrelsen på kommunen. Vi minner her om at representativiteten er lav for gruppa av kommuner med mer enn 50.000 innbyggere. Vi legger også merke til at det er en vesentlig større andel av svargiverne i de store enn i små kommunene som ikke vet hvor mange prosjekter kommunen er involvert i.

Tallene kan tyde på at kommunene vurderer egen kapasitet før de involverer seg i prosjekter, og at de stort sett ikke overbelaster det kommunale systemet. Vi ser samtidig at det er en liten gruppe blant de

minste og nest minste kommunene som er svært aktive på prosjektfronten. Blant de to minste kommunene i case-studiene våre finner vi ulike eksempler. Tranøy er involvert i ganske få prosjekt, og vil nok plassere seg i gruppa med 1-5 prosjekt, da hovedsakelig innenfor næringsutvikling, mens Tolga er med i en rekke utviklingstiltak. På direkte spørsmål om hvor mange, kom de kommunale informantene til noe ulikt antall, men antallet varierte mellom 10 og 15.

Tabell 6: Antall prosjekter kommunen er involvert i, etter størrelse

Antall prosjekter	Kommunestørrelse				
	<2000	>2000 og <5001	>5000 og <15001	>15000 og >50001	>50000
Ingen	0 %	0 %	1 %	0 %	0 %
1-5	73 %	52 %	43 %	28 %	0 %
6-10	19 %	36 %	40 %	19 %	50 %
11-15	3 %	6 %	5 %	13 %	17 %
flere enn 15	0 %	4 %	5 %	19 %	17 %
Vet ikke	6 %	2 %	5 %	22 %	17 %

N= 278

Når det gjelder spørsmålet om denne type innsats er blitt større, har vi stilt et spørsmål om den administrative kapasiteten for å drive arbeid knyttet til lokal samfunnsutvikling har økt de siste 5 årene. For de som svarer "nei" på dette spørsmålet vet vi imidlertid ikke om kapasiteten har blitt redusert, eller om den er forblitt uendret. Svarfordelingen er vist i tabell 7.

Tabell 7: Økt administrativ kapasitet for samfunnsutvikling i kommunal regi de siste 5 år?

	Totalt	Ordfører	Rådmann
Ja	29 %	28 %	31 %
Nei	62 %	62 %	62 %
Vet ikke	8 %	10 %	6 %

N=278

Omlag 30% av svarpersonene oppgir at den administrative kapasiteten for å drive samfunnsutvikling er blitt større de siste årene, mens dobbelt så mange oppgir at den ikke er blitt større. Det er ingen forskjell å spore mellom svarpersoner i store og i små kommuner på dette spørsmålet, men det er en tendens til at svarpersoner som representerer de mest sentralt lokaliserte kommunene i større grad oppgir økt administrativ kapasitet (37%) enn de som har tilhørighet i de mest perifere kommunene (23%). (Tabell III i vedlegg)

På grunnlag av disse spørsmålene kan vi konkludere med at en stor andel av ordførere og rådmenn i vår undersøkelse rapporterer at det pågår mange prosjekter som kommunen er involvert i. Samtidig er det ca. 1/3 av disse kommunale lederne som oppgir at det er tilført økte administrative ressurser til dette arbeidet. I undersøkelsen har vi også spurt om hvor eventuelle nye ressurser kommer fra – omdisponerer kommunen eksisterende personalressurser, eller ansettes det nytt personale med samfunnsutvikling som arbeidsområde?

Tabell 8: Hvordan har økningen i administrativ kapasitet skjedd?

	Tot	Ordfører	Rådmann
Ansatt nye med hoveddelen av oppgaver innenfor lokal samfunnsutvikling	22 %	8 %	34 %
Lokal samfunnsutvikling en større del av arbeidet til de som var ansatt fra før	27 %	29 %	25 %
Begge deler	44 %	58 %	32 %
Annet	7 %	5 %	9 %
Sum	100%	100	100
N	82	38	44

Ikke overraskende svarer de fleste "Begge deler" på spørsmålet om økningen har sin bakgrunn i omdisponeringer eller i tilførsel av nye personalressurser. Rådmennene oppgir imidlertid i langt større grad enn ordførerne at økningen har skjedd gjennom nyansettelser, men dette kan tolkes i retning av at rådmenn kanskje har bedre oversikt enn ordførerne når det gjelder stillingsinstrukser, der for eksempel arbeid med samfunnsutvikling kan inngå som en del av arbeidsoppgavene. Det er forskjeller mellom små og store kommuner når det gjelder å håndtere økt innsats – de største kommunene ansetter flere for å løse disse oppgavene, mens de minste kommunene i større grad omdisponerer innsatsen til allerede ansatt personale i retning av å drive samfunnsutvikling (tabell IV i vedlegg). Denne tendensen avspeiles også i case-studiene, der verken Tranøy eller Tolga har ansatt nye folk med spesifikt ansvar for utviklingsoppgaver, til tross for at Tolga som sagt er involvert i en god del prosjekter. Tvert imot har begge kommunene vært nødt til å stramme inn på den administrative siden de seinere år. Øvre Eiker har opprettet en stilling som samfunnskontakt med særskilt ansvar for oppfølging av ulike medvirkningstiltak.

4.4 Hvem i kommunen involveres i lokal samfunnsutvikling?

På en skala fra 1 – 6 ba vi svarpersonene om å vurdere hvor involvert i samfunnsutvikling ulike, spesifiserte ledere i kommunen var. Svarene er presentert med gjennomsnittsskåre for ordførere og rådmenns vurderinger av involvering for de ulike ledertypene.

Tabell 9: Ulike kommunale funksjoners involvering i arbeid for lokal samfunnsutvikling? Vurdert på en skala fra 1 (svært lite) til 6 (svært mye).

	Snitt	Ordfører	Rådmann	Sign.*
Ordfører	5,38	5,44	5,33	0,251
Rådmann	5,05	4,98	5,11	0,219
Næringssjef	4,94	5,02	4,86	0,272
Kultursjef	4,1	4,13	4,07	0,676
Planlegger	4,67	4,58	4,76	0,197
Teknisk sjef	4,36	4,31	4,42	0,452
Miljøvernrådsgiver	3,6	3,52	3,68	0,473

* Viser signifikansnivå i forskjeller mellom ordfører og rådmann.

Det er, ikke uventet, ordføreren som svargiverne mener er sterkest involvert i arbeidet med lokal samfunnsutvikling. Vi merker oss også at ordførernes vurderinger av egen rolle i svært stor grad samsvarer med rådmennenes vurderinger. En gjennomsnittsskåre på 5,4 må anses som svært høy.

På en delt andreplass kommer rådmann og næringssjef eller næringskonsulent, begge med en skåre på omkring 5. Dette tyder på at rådmannen på ingen måte oppfattes som en som har et begrenset ansvar for tjenester, økonomi og administrasjon, mens for eksempel næringssjefen i større grad tar seg av det utadrettede utviklingsarbeidet. Både rådmann og næringssjef/næringskonsulent må sies å ha fått svært høye skåre her. Også planleggeren oppnår høy skåre på dette spørsmålet. Det er ikke uventet når vi tar i betraktning den store vekten som ble lagt på areal- og kommuneplanlegging som innsatsområde for kommunal samfunnsutvikling. Det er også interessant å merke seg at rådmennene gir planlegger omtrent like høy skåre som næringssjef når det gjelder samfunnsutvikling, mens ordførerne plasserer planleggeren et tydelig hakk under næringssjefen.

Andre administrative ledere, som teknisk sjef og kultursjef oppnår også høy skåre her. På dette spørsmålet er det relativt små forskjeller mellom svarene fra ordførere og rådmenn, og selv om størrelse og sentralitet viser forskjeller på enkelte punkt, er hovedmønsteret nokså

gjennomgående det samme i alle typer kommuner. Dette er kanskje litt uventet, ut fra den "klassiske" forventningen om at et engasjement for næringsutvikling betyr mest for kommunene i periferien, mens arealspørsmål og typiske planleggeroppgaver er sterkere fokusert i sentrale og større kommuner. Gjennomgående er det høye skårer for alle lederkategoriene vi bad om en vurdering av. Med unntak for miljøvernrådsgiver ligger gjennomsnittskårene over 4, noe som tyder på at innsatsen for samfunnsutvikling har en bred forankring i den kommunale organisasjon.

Vi spurte også særskilt om hvorvidt fagforeninger og tillitsvalgte er med i arbeidet med lokal samfunnsutvikling. Svarene tyder på at dette er tilfellet i de fleste kommunene, og ordførerne er tilbøyelige til å mene at dette skjer i større grad enn rådmennene er, som vist i tabell 10.

Tabell 10: Fagforeningers og tillitsvalgtes medvirkning

	Totalt	Ordfører	Rådmann
Ja	24 %	26 %	23 %
Enkelte	63 %	65 %	60 %
Sjelden	13 %	9 %	17 %
Sum	100 %	100 %	100 %

N=274

Omtrent en fjerdedel svarer et klart og utvetydig "ja" på dette spørsmålet, mens knappe to tredjedeler mener det skjer enkelte ganger. I og med at dette er en nokså romslig kategori, kan vi ikke trekke konklusjonen lenger her enn til å slå fast at det ser ut til å være en svært liten andel kommuner som sjelden eller aldri involverer fagforeningene i lokal samfunnsutvikling. Spørsmålet om trepartssamarbeid er nærmere beskrevet i kap 5.4.2.

4.5 Er kompetansen god nok?

I spørreundersøkelsen ble kommunene bedt om å vurdere kommunens kompetanse på områder som må regnes som viktige innenfor arbeid med lokal samfunnsutvikling. Tabell 12 viser at svargiverne jevnt over vurderer kompetansen i egen kommune som middels eller noe over, på alle områder. Arealplanlegging kommer best ut, og det er interessant at både ordførerne og rådmennene gir høyest skåre på dette feltet, som jo må sies å være et felt der det kreves spesialisert kompetanse. Dette står i en interessant kontrast til at "mobilisering" er det området der kompetansen i gjennomsnitt vurderes å være lavest. Dette jo et område som ikke er forbundet med spesielt krevende fagkompetanse, men som først og fremst krever engasjement og motivasjon.

Tabell 11: Vurdering av kommunens kompetanse på utvalgte områder

	Snitt	Ordfører	Rådmann	Sign.*
Ledelse	4,49	4,31	4,65	0,003
Samfunnsplanlegging	4,43	4,30	4,56	0,033
Arealplanlegging	4,77	4,73	4,80	0,600
Kommunikasjon	4,17	4,04	4,29	0,037
Prosjektarbeid	4,28	4,24	4,31	0,540
Mobilisering	4	4,01	4,00	0,954

N= 274

* Viser signifikansnivå i forskjeller mellom ordførere og rådmenn. Signifikante forskjeller er uthevet.

Rådmenn og ordførere har ulik vurdering på de tre områdene ledelse, samfunnsplanlegging og kommunikasjon. I alle tre tilfellene vurderer rådmannen kompetansen som bedre enn det ordføreren gjør. Forskjellene er likevel ikke dramatiske.

En dimensjon der forskjellene trer vesentlig tydeligere fram, er kommunestørrelse (tabell V i vedlegg). Her er det en helt klar tendens til at de store kommunene vurderer sin kompetanse som bedre enn de små gjør, på områdene samfunnsplanlegging, arealplanlegging og kommunikasjon. Vi ser også at vurderingen stiger jevnt med økende kommunestørrelse. Vi ser den samme tendensen for ledelse og prosjektarbeid, men her er ikke forskjellene signifikante. Det eneste området der tendensen går i motsatt retning, gjelder mobilisering. Her ser vi at de små kommunene synes å vurdere sin kompetanse noe høyere enn de større kommunene gjør, men heller ikke her er forskjellen signifikant, så vi vil ikke trekke for vidtrekkende konklusjoner her.

Det mønsteret som kommer fram i foregående kapittel, er klart i tråd med en nyere undersøkelse om planleggings- og stedutviklingskompetanse i kommuner og fylker som ble gjennomført på fylkesnivå (Skjeggedal og Harvold 2008). På bakgrunn av intervju med fylkeskommunenes planveiledere og fylkesmennenes plankoordinatorer, konkluderer denne rapporten med at det området kommunene har best kompetanse på, er fysisk planlegging og at kompetansen er bedre i store enn i små kommuner.

Det er også signifikante forskjeller i kompetanse på planlegging, både arealplanlegging og samfunnsplanlegging, når vi ser på kommunenes sentralitet (tabell VI i vedlegg). De mest sentralt beliggende kommunene har best kompetanse. Vi vil likevel påpeke at forskjellene er mindre når en ser på sentralitet enn de er når det gjelder størrelse. Og det er svært

interessant å observere at selv i de minst sentrale kommunene skårer kompetanse på arealplanlegging høyest av alle kompetanseområdene.

4.6 Hva mener andre om kommunenes innsats?

Omtrent alle de vi snakket med i fylkeskommunene har flere års erfaring fra regionalt og lokalt utviklingsarbeid, enten fra den aktuelle fylkeskommunen eller ved at de har jobba i andre fylkeskommuner eller i kommuner tidligere, innenfor samme felt. Erfaringsgrunnlaget spenner fra ca 7 til 25 år. De har med andre ord samlet sett et akseptabelt grunnlag for synspunkter når det gjelder hvor utviklingsorienterte kommunene er.

To oppfatninger går igjen hos alle de fylkeskommunale informantene. For det første oppfatningen om at det er stor variasjon mellom kommunene når det gjelder evne og vilje til å engasjere seg i lokal samfunnsutvikling. Dels peker de på regionvise forskjeller, ved at kommuner i en del av fylket har ulike utviklingsfokus, en region er mest fokusert på næring, en annen på arealplan og en tredje på natur og kultur. Dels dreier det seg om forskjeller mellom enkeltkommuner, og flere mener at selv om det oftest er slik at de kommunene som har størst problemer med å komme i gang, er småkommuner, betyr ikke dette at alle småkommuner sliter. Noen er svært aktive når det gjelder å utnytte både interne og eksterne ressurser.

Den andre oppfatningen som går igjen, er at ildsjelene er særdeles viktige i det lokale utviklingsarbeidet. Flere er inne på at mange kommuner har små administrative ressurser til å drive utviklingsarbeid, f eks ved at de ikke har næringskonsulent eller andre stillinger med utviklingsarbeid som hovedoppgave. Samtidig peker de på at der det finnes ildsjeler som kan være drivkraft i utviklingsarbeidet, ofte ordføreren, kompenserer dette langt på vei for fraværet av næringskonsulent.

De fylkeskommunale informantene er også langt på vei samstemte i oppfatningen om at kommunene jevnt over er mer interessert i utviklingsarbeid over et bredere spekter nå enn for noen år siden, og at flere kommuner engasjerer seg i slikt arbeid nå enn før.

Informantene fra Fylkesmannen deler langt på vei de fylkeskommunale informantenes oppfatning. Det er likevel en forskjell mellom dem i oppfatningen av kommunenes kompetanse. I og med at det er landbruksavdelingene hos fylkesmennene som er intervjuet, er svarene basert på erfaringene innefor denne sektoren. Det er en gjennomgående oppfatning at etter kommunenes overtakelse av ansvaret for

landbrukskontorene, er kompetansen på dette området sterkt svekket i mange kommuner, og at det lokale utviklingsarbeidet innenfor landbrukssektoren er langt mindre vitalt enn det kunne ha vært. Vi finner ikke en parallell i de fylkeskommunale informantenes oppfatning om kommunene når det gjelder for eksempel planlegging eller næringsutvikling. Her er som sagt heller oppfatningen at det går sakte framover.

Blant aktørene utenfor det offentlige apparatet, ser vi variasjon mellom kommuner heller enn mellom typer av aktører. Alta blir jevnt over oppfattet som en dynamisk og utviklingsorientert kommune, som spiller på lag med både kunnskapsmiljøer, næringsliv og i noen grad frivillige organisasjoner. Kommunen oppfattes å ha en kompetent administrasjon, selv om ikke alle er like enige med de prioriteringer og faglige vurderinger den gjør. Tolga og Øvre Eiker vurderes også som imøtekommende og utviklingsorienterte av omgivelsene, innefor de områdene kommunen har satset på i utviklingsarbeidet. For Tolga kommunes vedkommende dreier det seg om stedsutvikling og kultur og for Øvre Eiker sitt vedkommende om medvirkning. Samtidig finner vi også oppfatninger blant informantene i disse kommunene om at det er områder der kommunene har lite kompetanse og som det kunne satses mer på, for eksempel samarbeid med næringslivet i Øvre Eiker og prosjektstyring i Tolga kommune. Tranøy kommunes beskjedne satsing på utviklingsarbeid gjennom en årrekke, avspeiles også i holdningene blant omgivelsene. Aktører både innenfor næringslivet og blant frivillige organisasjoner oppfatter kommunen som lite aktiv og med svak kompetanse når det gjelder lokalt utviklingsarbeid.

4.7 Oppsummering: Kommunalt satsingsområde

Spørreundersøkelsen og intervjuarbeidet i de fire kommunene viser et kommune-Norge med et sterkt fokus rettet mot lokal samfunnsutvikling. Både når vi ber om oversiktspregete vurderinger, og når vi ber om anslag over pågående prosjekter viser våre data at over 90% av kommunene er aktivt med i prosjekter og tiltak på dette området. Videre synes det klart at arbeidet skjer på bred front; mange virkemidler er i bruk, og mange nedslagsfelt er framhevet. Hovedfokus er naturlig nok ulikt, avhengig av lokale omstendigheter, men det samlede bildet viser at det arbeides med et bredt repertoar av utviklingstiltak. Case-studiene viser kommuner som har valgt ulike tyngdepunkt i sine satsinger på lokal samfunnsutvikling, men der arbeidet likevel har flere tematiske nedslagsfelt, selv med svært begrensede ressurser til disposisjon. Næringsutvikling er fortsatt et

sentralt og konkret tema i denne sammenhengen, men i motsetning til for en del tiår tilbake er dette ikke lenger tilnærmet enerådende som innsatsområde.

Det kanskje mest overraskende funnet er den sterke vekten på arealplanlegging spesielt, og kommuneplanlegging generelt, som kom til uttrykk i spørreundersøkelsen. Dette tyder på at utviklingsarbeidet har blitt et "modent" politikkområde i kommunene; at det ikke drives utelukkende på ad-hoc- basis, men knyttes tett til kommunens overordnede styringsredskaper. Det er interessant at kommunene oppgir at de har god kompetanse på å drive planlegging generelt, og arealplanlegging spesielt. Dette gjelder også de små kommunene, selv om denne vurderingen øker med økende kommunestørrelse. Samtidig merker vi oss at kommunene i tydelig mindre grad enn for planlegging, knytter utviklingsarbeidet direkte inn mot utviklingen av tjenestetilbudet.

Kommunene har, ifølge denne undersøkelsen, satt av kapasitet og opparbeidet god kompetanse på å drive samfunnsutvikling. sentrale aktører blant kommunenes administrative personale er med i utviklingsarbeidet, og i relativt stor utstrekning også fagforeninger og tillitsvalgte.

Disse funnene bryter også med hevdvunne oppfatninger om kommunal kapasitet og kompetanse, ved at det til stadighet framheves at kommunene ikke engang har kapasitet til å løse lovpålagte oppgaver. Videre er det en utbredt oppfatning om at særlig mindre kommuner og kommuner i periferien har svak tilgang på kapasitet. Begge betraktningsmåter kan i og for seg være riktige, all den stund feltet for samfunnsutvikling oppleves som adskilt fra tjenestefeltet, og all den stund en stor del av virksomheten på dette feltet utøves av en ordfører i lønnet ombud, gjerne i samarbeid med lokale ildsjeler. I slike tilfeller vil mangel på høy formell kompetanse langt på vei kunne kompenseres for av gode nettverk og lokalkunnskap. Synspunktene fra eksterne aktører når det gjelder kommunenes kompetanse er egnet til å nyansere den nokså sterke selvtilliten som svarene i spørreundersøkelsen signaliserer. Ifølge de som jobber tett opp mot kommunene med veiledning og medvirkning i plan- og utviklingsarbeid, og som har sammenligningsgrunnlag fra flere kommuner og mange år, er det store forskjeller mellom kommunene når det gjelder innsats i samfunnsutvikling, og det er ut fra disse informantenes erfaringer helt klart kommuner som ikke har noen aktivitet å snakke om her.

Innsatsen for lokal samfunnsutvikling synes å være et politikkområde i vekst. Våre data tyder på at det settes av flere ressurser til slik innsats, også i kommunens administrative apparat, men gjerne knyttet til den åpningen som sentrale tiltak og programmer kan by på. Sentral innsats i form av programmer synes å være en viktig drahjelp for kommuner i den generelle satsingen på lokal samfunnsutvikling og den er uten tvil et bidrag til å utvide "repertoaret" lokalt og til å bygge ut kompetansen i kommunene. Aktiv satsing i lokal samfunnsutvikling blir også lagt merke til og verdsatt av aktører utenfor kommuneorganisasjonen, både innenfor næringslivet, blant frivillige organisasjoner og i kunnskapsmiljø.

5 SAMFUNNSUTVIKLING I SAMARBEID

Flere undersøkelser har de siste årene dokumentert samarbeidsviljen blant norske kommuner, særlig når det gjelder interkommunalt samarbeid innenfor ulike deler av tjenesteproduksjonen og i planleggings- og utviklingsarbeid. (Econ 2006, Vinsand og Nilsen 2007). Også innenfor næringshagesatsingen ser vi ofte at flere kommuner samarbeider om en næringshage (Ringholm m.fl. 2008), de deltar i RUP-partnerskap og andre regionale partnerskap, og de inngår i samarbeidsrelasjoner som springer ut fra ulike sentralt initierte program.

I dette kapitlet presenterer vi kommunenes samarbeidsrelasjoner i tilknytning til de forskjellige områdene for lokal samfunnsutvikling. Er samarbeidspartnerne hovedsakelig lokale, regionale eller sentrale aktører? Hvordan oppfatter kommunene sin rolle i ulike former for samarbeid, og hvordan oppfatter omgivelsene, de forskjellige samarbeidspartnerne, kommunene og deres rolle i samarbeidet?

5.1 De viktigste samarbeidspartnerne

Lokal samfunnsutvikling i ulike former er i det alt vesentlige noe som kommunene, uansett størrelse og sentralitet, gjennomfører i samarbeid med andre. En av påstandene som ordførere og rådmenn ble bedt om å vurdere, på en skala fra 1-6, var følgende: "Samarbeidspartnere er helt nødvendige for at kommunen skal lykkes med lokal samfunnsutvikling." Blant de påstandene som handlet om samarbeid, var det denne som fikk klar høyest skåre, 5,35. Oppfatningen gjelder i like stor grad i store som i små kommuner, og det er ikke forskjell av noen betydning mellom sentrale og mindre sentrale kommuner.

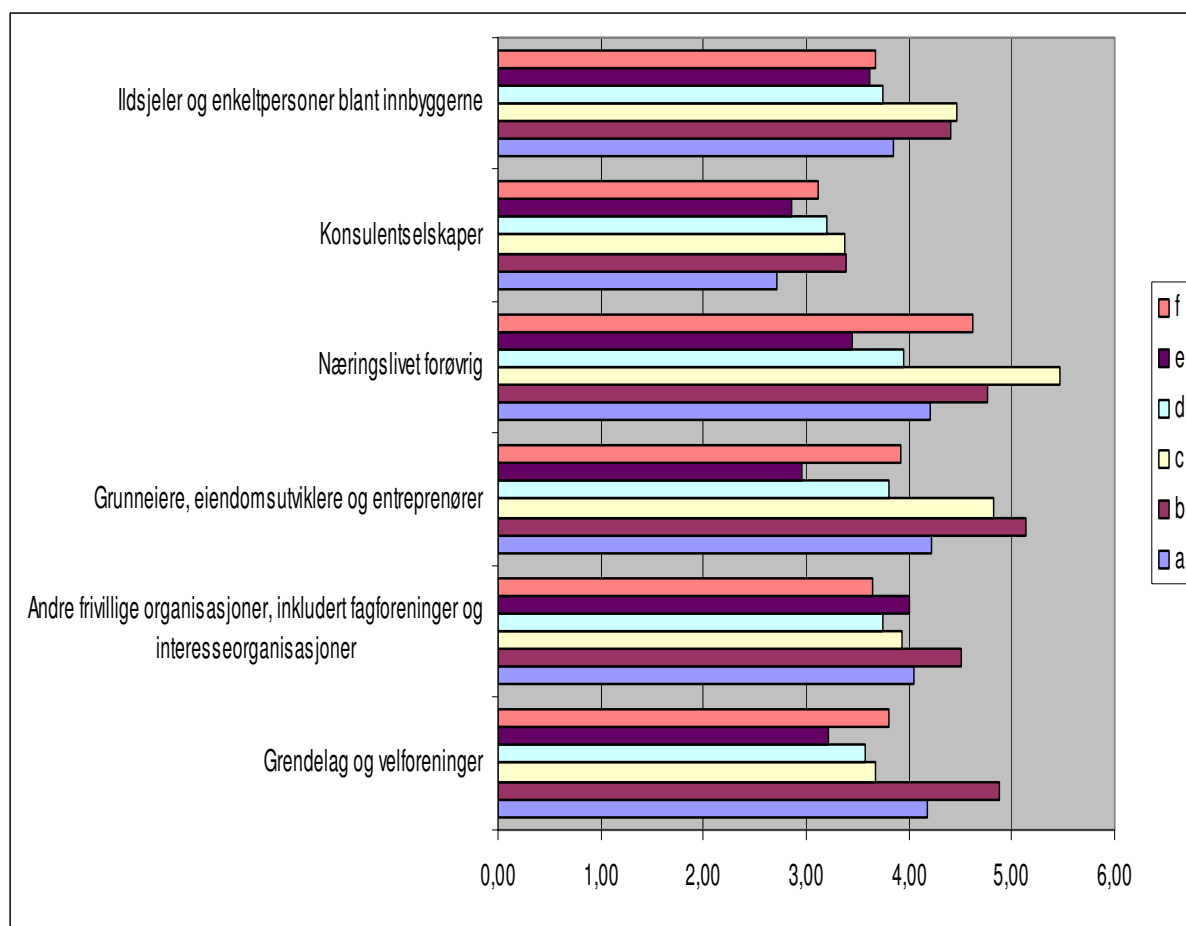
5.1.1 Samarbeidspartnere i kommunen

I framstillingen nedenfor viser vi i figur 1 hvordan lokale aktører framtrer som samarbeidspartner på ulike områder. Spørsmålet lød: "I hvor stor grad er de følgende aktørene samarbeidspartner for kommunen i arbeidet med lokal samfunnsutvikling på ulike områder? Områdene de ble spurt om, framgår av figuren. "Samarbeid" ble i skjemaet definert som "samarbeidsavtaler, partnerskap og andre former for felles innsats". Med andre ord er svargiverne gitt et visst tolkningsrom.

Den første figuren illustrerer samarbeidet med aktører innad i kommunen. Det viser seg at relativt mange av de lokale aktørene blir tillagt stor betydning som samarbeidspartnere. Få av dem har en gjennomsnittlig

skåre lavere enn 2, på noen av de områdene svargiverne ble bedt om å vurdere. Både grunneiere, entreprenører, eiendomsutviklere og det øvrige næringslivet er svært viktige samarbeidspartnere for kommunene. Det gjelder ikke bare innenfor det næringsretta utviklingsarbeidet, der de naturlig nok skårer høyest, men også i kommuneplanarbeidet og i stedsutvikling gjennom fysisk utforming. Kommunene samarbeider også ofte med disse når det dreier seg om samferdsel, transport og digital infrastruktur. Det er innenfor næringsutvikling, kommuneplanarbeidet og stedsutvikling samarbeidspartnerne er viktigst. I dette spørsmålet har vi ikke skilt mellom arealdelen og samfunnsdelen i kommuneplanen.

Fig 1 Samarbeid med aktører i kommunen, etter arbeidsområder



- a) kommuneplanarbeidet
- b) Stedsutvikling gjennom fysisk utforming
- c) Næringsrettet utviklingsarbeid
- d) Satsing på miljø- og klimarettede tiltak
- e) Nyskapende og utradisjonelle grep i utviklingen av tjenestetilbudet
- f) Nye løsninger for samferdsel, transport og digital infrastruktur

Hvor stor betydning grunneiere, eiendomsutviklere og entreprenører tillegges i kommuneplanarbeidet, gir ikke signifikante utslag med hensyn til størrelse på kommunen eller hvor sentral kommunen er. Vi finner heller ikke noe slikt mønster når det gjelder det øvrige næringslivet. Vi kan likevel se en svak tendens til at den førstnevnte gruppen vurderes som viktigere med økende sentralitet (tabeller VII og VIII i vedlegg). Når det gjelder stedsutvikling gjennom fysisk utforming, er det imidlertid en klar tendens til at grunneiere, eiendomsutviklere og entreprenører tillegges økt betydning med økende grad av sentralitet, en skåre på 4,69 i de minst sentrale kommunene jevnt økende til 5,63 i de mest sentrale. Dette er ikke uventet, siden det i sentrale områder vil være større press på arealer, og mer behov for samarbeid med disse aktørene. Vi ser ikke den samme tendensen når det gjelder næringslivet for øvrig.

Det er i det hele tatt nesten overraskende sjelden kommunistørrelse synes å ha en sterk betydning for hvor viktige ulike aktører er som samarbeidspartnere. Ett område der størrelsen ser ut til å ha betydning, er innenfor satsingen på miljø- og klimarettede tiltak. Vi har sett i kapittel 4 at betydningen av dette området øker med økende størrelse. Det viser seg også at samarbeidspartnere på dette feltet blir viktigere for kommunen jo større kommunen er. De fire typene av aktører dette gjelder, er andre frivillige organisasjoner enn grendelag og velforeninger, grunneiere, eiendomsutviklere og entreprenører, det øvrige næringslivet og konsulentselskapene. Når betydningen av disse øker med størrelse, kan en mulig forklaring være at store kommuner gjennomfører mer omfattende arbeider enn små, og derfor har behov for å involvere slike samarbeidspartnere i sterkere grad enn små kommuner.

Grendelag og velforeninger er også i stor grad med i kommuneplanarbeidet og i stedsutvikling. Disse er i større grad enn en kanskje kunne vente, også samarbeidspartner for kommunene i det næringsretta utviklingsarbeidet. Det gjelder også andre typer av frivillige organisasjoner. Ordførerne vurderer innsatsen til grendelag og velforeninger høyere enn rådmennene gjør innenfor flere områder (Tabell IV i vedlegg), og mest markant er forskjellen når det gjelder kommuneplanarbeidet. Kommuneplanen er helt klart et tema der både rådmann og ordfører vanligvis er sterkt involvert, og vi vet fra både case-studiene og andre sammenhenger at grendelag og velforeningsers rolle i planprosessen ofte er å være hørings- og diskusjonspartner.

Vi ser en ganske tydelig forskjell i kommunenes vurdering av de to typene av frivillige organisasjoner sin betydning når det gjelder samfunnsutvikling

som det å ta nyskapende og utradisjonelle grep i utviklingen av tjenestetilbudet. Det kan dels komme av at fagforeninger og interesseorganisasjoner er inkludert i den gruppen som kommunen gir høyest skåre i arbeidet med tjenesteutvikling, men også at denne gruppen omfatter organisasjoner innenfor eller grensende mot områder som omfattes av det kommunale tjenestetilbudet, for eksempel helse- og omsorg eller skole. Dette samsvarer med undersøkelsen fra 2007 (Nødland m.fl. 2007), som viser at kontakten mellom kommuner og frivillig sektor er relativt hyppig innenfor pleie- og omsorg og innenfor næring.

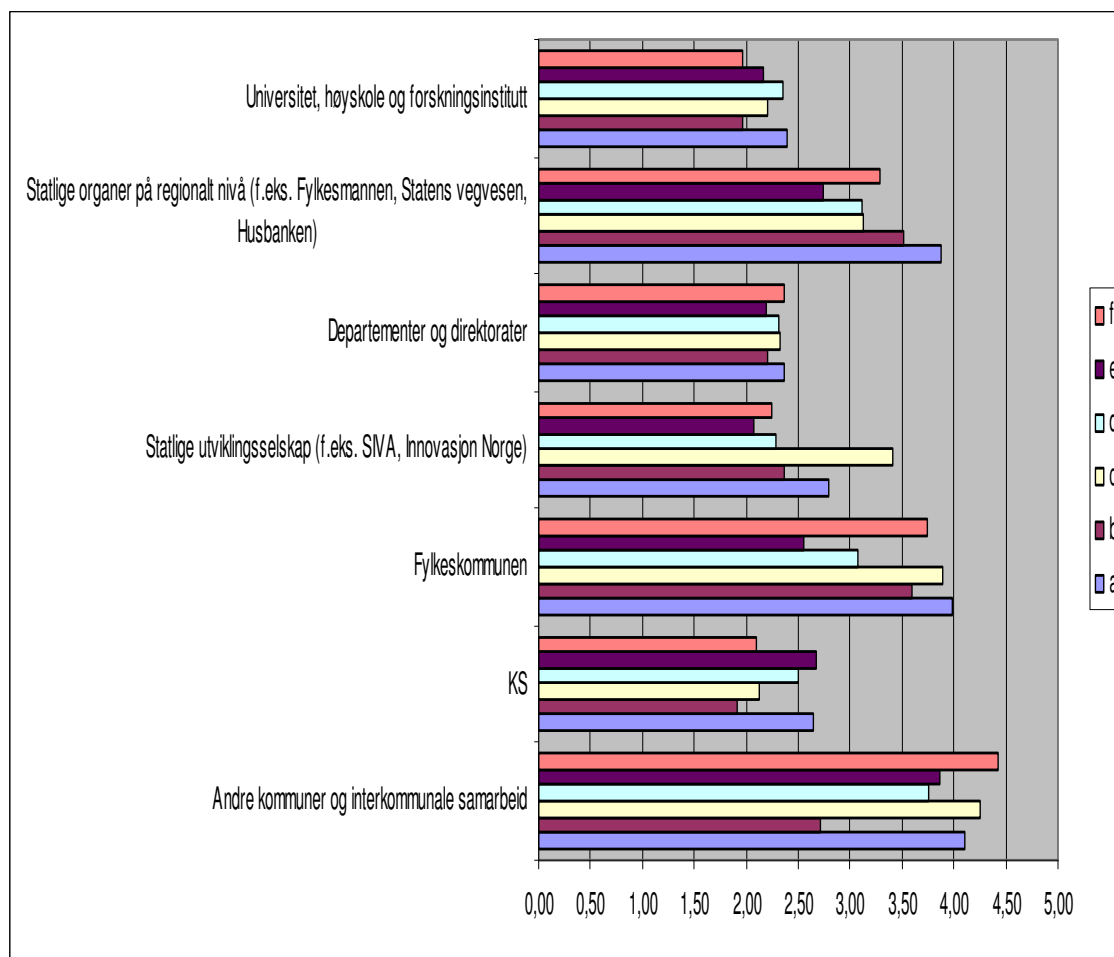
Også ildsjeler og enkeltpersoner regnes som relativt viktige samarbeidspartnere i planlegging, næringsutvikling og i stedsutvikling. Ordførerne betrakter dem som klart viktigere enn rådmennene gjør, innenfor alle de områdene de ble bedt om å vurdere. Intervjuene med kommunale aktører i kommunene tyder på at ildsjelene først og fremst oppfattes å være innenfor de frivillige organisasjonene. Ildsjeler framheves både når det gjelder driften av bygdetunet i Tolga og i den lokale mobiliseringen i Øvre Eiker. I næringssammenheng er det oftest ordføreren trekkes fram som en ildsjel, både av lokale aktører og blant de vi intervjuet i fylkeskommunene.

Vi har også inkludert konsulentselskapene blant de lokale aktørene, selv om en del av dem nok vil ha tilhørighet utenfor kommunen. Disse framtrer som de minst viktige. De har en skåre litt i overkant av 3 på de fleste områdene og er altså ikke regnet blant de viktigste samarbeidspartnere for kommunene innenfor noen av de feltene vi har spurt om. Her er det kanskje tankevekkende at når det gjelder nyskapende grep i utviklingen av tjenestetilbudet, tillegges samarbeid med konsulenter mindre vekt enn samarbeid med grunneiere, entreprenører og eiendomsutviklere. Det viser seg imidlertid at nettopp innenfor dette området øker konsulentselskapenes betydning jevnt og trutt med økende kommunestørrelse (tabell VII i vedlegg), fra en skåre på 2,42 i de minste kommunene til 4,14 i de største. Dette kan skyldes at store kommunene har større utfordringer på dette området, at de har bedre økonomi til å engasjere konsulenter eller en kombinasjon av begge disse faktorene. Vi finner ikke en tilsvarende tendens når vi ser på sentralitet (tabell VII i vedlegg), men her skiller kommuner i omlandet til Stavanger, Bergen og Trondheim seg markant fra de øvrige som de som tillegger konsulentselskapene størst betydning. I denne gruppen er det en skåre på 4,18, mens gjennomsnittet ligger på 3,39 innen dette temaet.

5.1.2 Samarbeidspartnere utenfor kommunen

Kommunenes arbeid med lokal samfunnsutvikling skjer også i stor utstrekning i samarbeid med andre offentlige aktører; andre kommuner, fylkeskommuner og ulike statlige organer. Vi har brukt samme spørsmålsstilling og lagt den samme operasjonaliseringen av samarbeid til grunn når vi har bedt om en vurdering av samarbeidspartnere utenfor kommunen som innenfor. Figur 2 viser et bilde der det først og fremst er de regionale samarbeidsrelasjonene som trer fram. De viktigste samarbeidsaktørene er andre kommuner, fylkeskommunen og regional stat, samt statlige utviklingsselskap innenfor temaet næringsrettet utviklingsarbeid.

Fig 2 Samarbeid med aktører utenfor kommunen, etter arbeidsområder



- a) kommuneplanarbeidet
- b) Stedsutvikling gjennom fysisk utforming
- c) Næringsrettet utviklingsarbeid
- d) Satsing på miljø- og klimarettede tiltak
- e) Nyskapende og utradisjonelle grep i utviklingen av tjenestetilbudet
- f) Nye løsninger for samferdsel, transport og digital infrastruktur

Andre kommuner er de klart mest betydningsfulle samarbeidspartnerne. Vi kan ikke ut fra svarene si i hvilken grad dette dreier seg om regionråd, mindre grupperinger av kommuner eller enkeltkommuner. Det er likevel grunn til å anta at det kan være en viss variasjon her. En undersøkelse gjennomført i 2007, viser at de viktigste arbeidsområdene for regionrådene er næringsutvikling, planlegging og samferdsel eller annen infrastruktur (Vinsand og Nilsen 2007:28). ECONs undersøkelse av omfanget av interkommunalt samarbeid viser at de viktigste samarbeidsområdene generelt er administrasjon og støttefunksjoner, helsetjenester og kultur, med næringsutvikling på fjerdeplass. Plan og bygg, og samferdsel kommer på de to siste plassene.

De to ovenfornevnte undersøkelsene skiller ikke mellom utvikling og tjenesteproduksjon. Våre data viser at når det gjelder utviklerrollen, er det interkommunale samarbeidet spesielt viktig i arbeidet med å skape nye løsninger for samferdsel, transport og digital infrastruktur, i næringsrettet utviklingsarbeid og i kommuneplanarbeidet. Når vi ser etter variasjoner med hensyn på størrelse eller sentralitet, finner vi overraskende få tendenser. Innefor alle de temaene vi har undersøkt, er det nærliggende å anta viktigheten av samarbeid økte med avtagende størrelse – at samarbeid er viktigere for små kommuner med små personell- og kompetanseressurser enn for store. Slik variasjon finner vi bare i ett tilfelle, nemlig i stedsutvikling gjennom fysisk utforming (Tabell X og XI i vedlegg). Her vurderes andre kommuner som viktigere jo større kommunen er og dess mer sentralt den er plassert. Med andre ord den motsatte tendensen av hva en kunne vente. En forklaring på dette kan være at stedsutvikling i store og sentrale kommuner i større grad vil dreie seg om transportsystemer og omlegging av veier som må ses i sammenheng med det som skjer i andre kommuner. I små og mindre sentrale kommuner vil gjerne denne tematikken være mindre fremtredende. Denne forskjellen ser vi mellom Øvre Eiker, som er en middels stor og relativt sentral kommune og Tolga, som er liten med lavere sentralitet, men som begge driver aktiv stedsutvikling.

I kommuneplanarbeidet ser vi at de minst sentrale og de mest sentrale kommunene vektlegger samarbeid med andre kommuner tyngst (Tabell XI i vedlegg). Her kan det være ulike forklaringer. Vi så i kapittel 4 at oppfatningen av egen kommunes planleggingskompetanse øker med økende sentralitet. Det er derfor rimelig å anta at vurderingen for de minste kommunene henger sammen med at flere av disse har liten planleggingskompetanse og derfor behov for å samarbeide, mens den for de mest sentrale kommunene mer har å gjøre med behov for samarbeid

innenfor områder som arealdisponering, utbyggingsprosjekter og transportløsninger.

Det at andre kommuner er de viktigste samarbeidspartnerne gjelder innenfor alle tema med unntak av stedsutvikling. Her er både fylkeskommunen og regional stat viktigere. De to kommer noenlunde likt ut når det gjelder kommuneplanarbeidet og stedsutvikling, mens fylkeskommunen framstår som viktigere enn regional stat på områder som næringsrettet utviklingsarbeid og nye samferdselsløsninger. De statlige utviklingsselskapene er, ikke overraskende, først og fremst viktige i det næringsretta utviklingsarbeidet.

Vurderingen av fylkeskommunens betydning som samarbeidspartner varierer ikke systematisk med verken størrelse eller sentralitet innenfor noen av de temaene vi har spurt om. Vi ser likevel at kommunene i gruppa 5000-15000 innbyggere tillegger fylkeskommunen markant større betydning enn de øvrige kommunene, når det gjelder stedsutvikling; en skåre på 4,12, mens gjennomsnittet ligger på 3,60 (tabell X i vedlegg).

Regional stat, Fylkesmannen, Husbanken, Statens vegvesen, er viktig for kommuner i alle størrelser og både for sentrale og mindre sentrale kommuner. Det er to områder der viktigheten øker med økende kommunistørrelse: I kommuneplanarbeidet og i satsingen på miljø- og klimarettede tiltak (tabell X i vedlegg). For sistnevnte vil vi også når det gjelder disse eksterne samarbeidspartnerne anta at en forklaring kan være at større kommuner har mer omfattende prosjekter, og derfor har større behov for samarbeid med disse aktørene så vel som med de lokale. Tendensen for kommuneplanarbeidet kan forklares med at de større kommunene for det første ofte vil ha mer komplekse problemer å handtere, knyttet til vei og arealdisponering, og som krever mer samhandling med regionale statsorganer. For det andre har disse kommunene også mer fagkunnskap og større bemanning på planfeltet og dermed også bedre kapasitet til å være i inngrep med overordnede styringsorganer. Vi finner ikke et tilsvarende variasjonsmønster når det gjelder samarbeid med de statlige utviklingsselskapene.

Den sentrale stat; departementer og direktorater, vurderes av kommunene som forholdsvis lite viktige som samarbeidspartnere i lokal samfunnsutvikling. Det samme gjelder KS, selv om KS tillegges en viss vekt innefor kommuneplanarbeid og nyskaping i tjenestetilbudet.

Universitet, forsknings- og høyskolemiljø er ikke blant de som kommunene tillegger mye vekt i arbeidet med lokal samfunnsutvikling, men det er interessant å merke seg at de ikke regnes som vesentlig mindre viktige enn KS eller sentrale statlige myndigheter. Det er verd å merke seg at selv om slike kompetansemiljø generelt får en relativt lav skåre, ser vi en klar tendens til at den øker med økende størrelse når det gjelder næringsrettet utviklingsarbeid. Det er ikke overraskende. I større kommuner vil det ofte være mer kunnskap om hvilke miljøer det er relevant å knytte til seg blant annet som følge av flere ansatte med utdanningsbakgrunn fra relevante kunnskapsinstitusjoner.

Selv om kommunene generelt ikke betrakter de sentrale statlige organene som sine mest aktuelle samarbeidspartnere, er det likevel 46% som svarer ja på spørsmålet om de samarbeider med departementer og/eller direktorater om lokal samfunnsutvikling. Til sammenligning svarer nesten alle, 95% at de samarbeider med regionale statlige organer om dette. At en så stor andel samarbeider med regionale statlige organer er ikke overraskende, all den tid dette dreier seg om aktører som Fylkesmannen, Statens vegvesen og Husbanken. I dette spørsmålet var heller ikke samarbeid definert, slik at svargiverne her også kan ha tenkt samarbeidsrelasjoner som ulike former for dialog og avklaringsprosesser.

Blant de som har konkretisert hvilke regionale statsorganer de har samarbeid med i lokal samfunnsutvikling, er det 119 som spesifikt nevner Fylkesmannen. Særlig viktig er Fylkesmannens landbruksavdeling. Nesten like mange, 107 oppgir Statens vegvesen som et organ de samarbeider med. Husbanken er også ofte nevnt, men Innovasjon Norge opptrer ikke så ofte, noe som er naturlig ettersom IN i hovedsak arbeider mot bedrifter og ikke mot kommunene. Det er heller ikke mange som nevner utdanningsinstitusjoner som universitet og høyskoler.

Om vi sammenligner de to figurene (fig.1 og fig.2), ser vi at de lokale aktørene vektlegges vesentlig tyngre som samarbeidspartnere for kommunene enn de regionale og sentrale gjør. Flere av de lokale enn av de eksterne oppnår en skåre på mellom 4 og 5, og innenfor flere av de oppgitte temaene.

5.1.3 Formaliserte samarbeid?

Formaliserte partnerskap i har i noen år nå vært en samarbeidsmodell som har fått en del oppmerksomhet. Vi har imidlertid sett i en tidligere undersøkelse at en god del samarbeid, i alle fall mellom kommunen og

bygdelag eller velforeninger, skjer på uformelle måter (Nyseth m.fl.2002, Ringholm 2004). Dette inntrykket bekreftes i svarene på spørsmålet om hvor tungt kommunen vektlegger at samarbeid med ulike aktører skal formaliseres gjennom skriftlige avtaler. I spørsmålet har vi skilt mellom de eksterne samarbeidspartnerne; statlige organer, fylkeskommunen og andre kommuner, og de samarbeidspartnerne som befinner seg i kommunen; næringsliv, frivillige organisasjoner og for eksempel enkeltpersoner.

Tabell 13 viser at formalisering av samarbeid ikke vektlegges høyt, verken av ordførere eller rådmenn, selv om det ikke er helt uten betydning. Det er heller ikke noen forskjell av betydning i hvordan kommunene vurderer dette når det gjelder lokale og eksterne samarbeidspartnere.

Tabell 13: Rådmenn og ordføreres vektlegging av formaliserte avtaler, vurdert på en skala fra 1-6.

	Eksterne samarb. partnere	Lokale samarb. partnere
Ordførere	3.88	3.66
Rådmenn	3.44	3.23
Gj. snitt	3.65	3.44

Vektleggingen av skriftlige avtale er noe sterkere når det gjelder eksterne samarbeidspartnere, og vi ser også at ordførerne ser ut til å legge litt mer vekt på formalisering enn rådmennene gjør, for begge typer samarbeidspartnere. Likevel er ingen av disse forskjellene så markerte at de kan tillegges vekt.

Sett i sammenheng med at det er flere aktører som tillegges stor betydning som samarbeidspartner i lokal samfunnsutvikling, både lokale og eksterne, er den lave vektleggingen av formaliserte avtaler et funn som inspirerer til refleksjon. En forklaring kan knyttes til hva respondentene legger i begrepet samarbeid. Dersom tolkningen inneholder en stor gehalt av informasjonsutveksling, diskusjoner og avklaringer, for eksempel med andre kommuner, med fylkeskommunen eller fylkesmannen, er det logisk å mene at det ikke er så viktig med formelle avtaler. Slike former for samarbeid lar seg ikke så lett formalisere. Tallene kan imidlertid også tyde på at uformelle, tillitsbaserte samarbeidsformer er viktige i lokal samfunnsutvikling. Fra en tidligere undersøkelse av kontakten med frivillige organisasjoner (Nødland m.fl. 2007), kjenner vi til at mye slik kontakt skjer på uformelle måter. Intervjuene med de frivillige organisasjonene i de fire kommunene viser at

det er et samspill mellom formelt og uformelt samarbeid. Det uformelle ser ut til å dreie seg mest om gjensidig informasjon og avklaringer, for eksempel i forbindelse med søknadsskriving eller i planlegging av arrangementer eller prosjekter. Når et samarbeidstiltak konkret skal gjennomføres, ser det ut til å være mer vanlig å ta grep for å formalisere samarbeidet. Fra Tranøy og Tolga kommuner vet vi at kommunen, helst kultursjefen eller kulturkonsulenten ofte hjelper organisasjonene med å søke midler eksternt, og at det kan være en god del uformelle samtaler og diskusjoner i slike sammenhenger. Andre typer samarbeid, som driften av bygdetunet, klubbkvelder for barn og unge eller Tranøydagene, inngår det skriftlige avtaler om.

5.2 Hvordan bidrar ulike aktører?

I foregående kapittel viste vi på hvilke områder de forskjellige samarbeidspartnerne er mest aktuelle. Samarbeid kan være ulike ting, og vi har også bedt respondentene om en konkretisering av de ulike lokale og eksterne aktørenes bidrag i samarbeidsrelasjonene. Svarfordelingen går fram av tabell 14.

De mest fremtredende elementene i tabellen er lokale aktørers rolle når det gjelder å ta initiativ, og regionale aktørers rolle som finansieringskilde, veiledere og døråpnere. Vi ser at det er de lokale aktørene som i første rekke tar initiativ til samarbeid, og grunneierne, eiendomsutviklere og entreprenører er de som framstår som de mest aktive, selv om det ikke kan sies å være nevneverdige forskjeller mellom denne gruppen, de frivillige organisasjonene og næringslivet i kommunen. Undersøkelsen som Wollebæk og Selle gjennomførte i Hordaland i 2002, viste at områdeforeningene, grendelag og velforeninger, i større grad enn andre organisasjoner tok initiativ overfor kommunene. Denne undersøkelsen var ikke spesifikt avgrenset til lokal samfunnsutvikling, og det kan se ut til at innenfor dette temaet er det mindre forskjell mellom organisasjonene. En annen måte å uttrykke dette på, er at lokal samfunnsutvikling i vesentlig grad synes å springe ut fra lokalt forankrede initiativ.

*Tabell 14: Samarbeidspartnerenes bidrag til lokal samfunnsutvikling
%-tall (anledning til å sette flere kryss)*

	Finansiering	Tar initiativ til samarbeid	Døråpner, veil. og nettverk	Annet	Er ikke samarb. partner
Grendelag	2,4	12,4	4,7	10,2	2,5
Andre frivillige	2,6	12,3	6,0	9,7	1,4
Grunneiere, eiendomsutv. og entrep.	8,0	13,1	5,7	6,2	2,0
Næringslivet	10,1	12,3	8,2	5,6	0,6
Andre kommuner	7,7	9,0	7,5	10,9	2,3
KS	2,3	4,4	8,3	6,0	10,7
Fylkeskommunen	20,0	8,3	11,9	6,5	0,9
Fylkesmannen	14,5	7,1	11,8	5,8	2,0
Offentlige utviklingsselskap	8,4	5,3	6,9	4,8	12,1
Annen regional stat	8,8	4,6	8,0	6,9	6,8
Departementer og direktorater	9,6	3,4	5,8	6,5	11,1
Eksterne kompetansemiljøer	1,0	3,9	8,1	8,9	8,4
Konsulentselskap	0,2	2,9	5,2	8,9	13,2
EU	4,2	0,9 %	2,0	3,1	26,0

N=274

De som i størst grad bidrar med finansiering, er fylkeskommunen og Fylkesmannen. Deres rolle i samarbeidsrelasjonene synes først og fremst å være som finansieringskilde, men de er også viktige i kraft av sin rolle som døråpner og fordi de gir tilgang på veiledning og nettverk. Blant de eksterne aktørene er det andre kommuner og fylkeskommunen som oppfattes å være de mest aktive når det gjelder å ta initiativ. Dette er et bilde som i høy grad bekreftes i intervjuene med både fylkeskommunale informanter og med Fylkesmannens landbruksavdeling. Det lokale næringslivet er også viktig som finansieringskilde, og det samme er de sentrale statsinstitusjonene; departementer og direktorater.

Synspunktene blant de kommunale informantene i de fire case-kommunene formidler et langt snevrere spekter av synspunkter når det gjelder fylkeskommunen enn det som går fra av tabell 14. En overveiende andel av dem mener at kommunen først og fremst har behov for fylkeskommunen som finansieringskilde, men at kommunen har den kompetansen som trengs for å drive utviklingsarbeid. Denne oppfatningen finner vi i mindre grad i Tolga kommune, som er den av kommunene som har de ferskeste erfaringene med fylkeskommunen som aktiv samarbeidspartner i lokal samfunnsutvikling.

Blant de lokale samarbeidspartnerne trer næringslivet utenom grunneiere, eiendomsutviklere og entreprenører fram som den samarbeidspartneren som bidrar tyngst på flest felter. Det lokale næringslivet scorer høyest når en ser alle feltene under ett og det er bare 0,6% av respondentene som

oppgir at det lokale næringslivet ikke er en samarbeidspartner. Blant de eksterne er det fylkeskommunen som færrest oppgir ikke er samarbeidspartner.

Andre døråpnere og veiledere av en viss betydning er KS, det lokale næringslivet, eksterne kompetansemiljøer og regional stat. Vi ser altså at selv om initiativene i lokal samfunnsutvikling i stor grad ser ut til å ha sitt utspring lokalt, henter kommunene kunnskap og benytter seg av nettverk blant et bredt spekter av aktører.

Det er også interessant å merke seg at eksterne kompetansemiljøer og utdanningsinstitusjoner betraktes av kommunene som klart viktigere enn konsulentselskaper, på alle de områdene vi har spurt om, men særlig når det gjelder rollen som døråpner, veileder og nettverksbygger. Vesentlig flere har oppgitt at konsulentselskaper ikke er samarbeidspartner i lokal samfunnsutvikling, enn den andelen som har oppgitt at andre eksterne kompetansemiljøer ikke er det. Blant de fire kommunene vi har gjort dybdestudier i, har Alta lange erfaringer når det gjelder samarbeid med høgskolen i Finnmark, som er lokalisert i kommunen. Intervjuene viser imidlertid at dette er en kontakt som det har tatt mange år å institusjonalisere, og som i dag oppfattes som svært nyttig. I forbindelse med tettstedsutviklingen i Tolga ble en lokal konsulent ansatt i kommunen på deltid for å lede prosessen. Den prosess- og fagkunnskapen som ble tilført kommunen gjennom dette, har kommunens ansatte i ettertid sett at de har hatt god nytte av i forbindelse med videreføringen av arbeidet og i andre prosjekter.

Vi vil understreke at tabellen ikke presenterer den relative viktigheten av de initiativ som tas, de nettverk kommunene skaffes innpass i eller størrelsen på de bidragene til finansiering som ulike aktører yter. Svargiverne er ikke bedt om å gradere svarene på dette spørsmålet, kun om å angi på hvilke måter ulike samarbeidspartnere bidrar i lokal samfunnsutvikling.

5.3 Utviklingen av samarbeidsrelasjoner i fire kommuner

De fire kommunene som inngår i case-studiene, vektlegger ulike samarbeidspartnere og til en viss grad også ulike samarbeidsformer, noe som springer ut fra den tematiske innretningen hver av dem har i utviklingsarbeidet sitt. Det er interessant å legge merke til at uansett tematisk profil, ser utviklingsarbeidet ut til å forgreine seg til stadig nye

aktører. Nedenfor følger en kommunevis presentasjon av slike samarbeidsrelasjoner.

Øvre Eiker kommune

Øvre Eiker definerer *innbyggerne* viktigste "samarbeidsparter" for samfunnsutvikling. Kommunen bruker mye ressurser på å involvere innbyggerne, skape samhold og engasjement. De fem grendeutvalgene (Skotselv, Vestfossen, Ormåsen, Røren, Fiskum) og Hokksund byutvalg utgjør grunnpilaren i mye av dette samarbeidet. Disse er valgt av innbyggerne i grendene og utgjør et mellomledd mellom kommunen og innbyggerne. Grendeutvalgene brukes aktivt i den politiske prosessen ved at de får uttale seg om saker som angår deres nærmiljø, og representerer grendene i ulike politiske utvalg. Her har de forslagsrett, men ikke stemmerett. Grendeutvalgene er også høringsinstans til kommuneplanen. De har sin faste kontaktperson i kommunens administrasjon, som deltar på mange av møtene i utvalgene. De får økonomisk støtte av kommunen, både til drift av utvalgene, og til enkelttiltak i grendene. De kommunale informantene mener at dette er svært dyktige og krevende samarbeidspartnere, som hele tiden setter kommunens slagord, "sammen med" på prøve og som vet å benytte seg av det handlingsrommet de har.

I samarbeid med de frivillige organisasjonene har kommunen deltatt i utarbeidelsen av et felles verdimanifest. Dette sprang ut av en verdikonferanse, og vinteren 2000 utarbeidet folkebevegelsen "Øvre Eiker viser ansikt" i samarbeid med lag og foreninger et manifest om å arbeide for et inkluderende fellesskap i Øvre Eiker. Medmenneskelighet, respekt og toleranse er viktige begreper for dette arbeidet. Kommunestyret gjorde manifestet forpliktende for kommunens tjenesteområder og utviklingsarbeid. Den enkelte politiker og medarbeider skal jobbe for de verdier og mål som manifestet tar opp. Gjennom intervjuene kommer det tydelig fram en generell holdning i kommuneorganisasjonen om at det frivillige arbeidet er viktig for samfunnet. Kommunen har også opprettet en ildsjelpris som hvert år tildeles enkeltpersoner som har gjort en innsats for fellesskapet. Ett eksempel på samvirket mellom frivillighet og kommunen er "Eikertuns venner", sykehjemmets venneforening. Frivillige får i stand arrangementer for beboerne, og har gjennom årene samlet inn betydelige midler for å bygge en velværeavdeling. Dette ble realisert i 2008 takket være stor dugnadsinnsats og et spleiselag fra Eikertuns Venner, Sanitetsforeningen, kommunen, privatpersoner, næringsliv og en lang rekke lag og foreninger.

"Øvre Eiker viser ansikt" er en annen forening som i samarbeid med ulike lag og foreninger og kommunen gjennom mange år har stått for en rekke tiltak og prosjekter for å skape større toleranse mellom mennesker og inkludere nye landsmenn i samfunnet. Foreningen har jobbet mye med holdningsskapende arbeid blant ungdom gjennom skolen. Den gjennomfører årlig turer til konsentrasjonsleire med "Den hvite bussene", med økonomisk støtte fra kommunen. På den andre siden drar kommunen organisasjonen med i sitt internasjonale engasjement gjennom et samarbeidsprosjekt i Kenya.

Innbyggerakademiet er et samarbeid kommunen har med Buskerud folkehøgskole, og har eksistert i 2 år. Akademiet skal være et supplement til eksisterende møteplasser, et kreativt verksted hvor aktuelle samfunnstemaer tas opp og diskuteres. Akademiet har hentet inn eksterne innledere, og hvem som helst kan melde seg på og delta på samlingene. Idealet er jevnbyrdig kunnskapsutvikling, og ut av diskusjonene kommer det forslag til konkrete tiltak som til en viss grad kanaliseres inn i kommuneplanprosessen.

Kommunen er også med i to regionrådssamarbeid; Drammensregionen og Kongsbergsregionen. Den siste er de i ferd med å trekke seg ut av. Kommunen er en typisk pendlerkommune, og mange innbyggere jobber i enten Drammen eller Kongsberg. Samarbeidet er innen næringslivsutvikling, reiseliv, veitrafikk og jernbane. Blant annet er det jobbet iherdig mot NSB og jernbaneverket for å få hyppigere avganger på togene. Øvre Eiker har også samarbeid med sine nabokommuner, men først og fremst innenfor de ordinære tjenestene og ikke i lokal samfunnsutvikling; felles kommunelege, lønningskontor og skattekontor.

Samarbeidet med Fylkesmannen i Buskerud ligger primært innenfor planarbeid, og kommunen får få merknader til sin kommuneplan. Fylkesmannens landbruksavdeling og miljøvern avdeling er de som det er mest kontakt med, oftest i forbindelse med utbygginger og bruk av arealer. Fylkeskommunen er ikke lenger så viktig som den var tidligere, da det var midler å søke på, men betyr ennå noe i kommuneplanarbeidet og i planlegging av infrastruktur.

Kommunen har også brukt konsulenter i forbindelse med byutvikling i Hokksund og når det gjelder arkitektkompetanse da kommunen ikke selv har slik kunnskap. De har også benyttet utenlandske konsulenter for å styrke sin relasjonskompetanse. Forsknings- og utdanningsinstitusjoner er derimot en lite viktig part.

Kommunen har også noe kontakt med SIVA og Innovasjon Norge om landbruksutvikling. Av departementer og andre statlige etater er det mest samarbeid med Samferdselsdepartementet, i planlegging av veiprosjekter til NTP, og Landbruksdepartementet fordi jordbruk er en viktig sektor i kommunen.

Alta kommune

Kommunen definerer sitt engasjement rundt samfunnsutvikling som tilrettelegging for vekst. Dette omfatter både befolkningsvekst og alle de grepene kommunen må ta med å legge til rette for boligutvikling, vei, skole, barnehage osv., og det arbeidet kommunen gjør for å legge til rette for næringslivet.

Lokalt er derfor en rekke organisasjoner viktige som samarbeidsparter. I arbeidet for å skape bolyst, trekker kommunen fram det aktive foreningslivet med idrettslag, musikk- og kulturliv. Alta by har utviklet seg med et stadig mer urbant sentrum, noe som anses som viktig for at befolkningen, og spesielt ungdommen, skal trives. Etablering av ungdomshus og ungdomskafe er viktige tiltak. I samarbeid med idrettslagene har kommunen stått for en stor utbygging av haller og baner, og ofte er dette et spleiselag. Mye dugnadsarbeid legges ned, men flere hevder at dugnadsviljen har avtatt. Kommunen har overtatt mye av det som tidligere ble gjort av frivillige, som drift av skiløyper, turstier og idrettshaller. En del tiltak drives også av frivillige lag med noe økonomisk støtte fra kommunen. Her kan som et eksempel nevnes kultursenteret SISA som er møteplass, foreningshus, prosjekthus og kontorsted for frivillige lag og foreninger. Til sammen 20 ulike foreninger bruker SISA. Kultursenteret får driftsstøtte av kommunen og har blant annet jobbet med integrering av flyktninger i Alta-samfunnet.

I samtalene med administrasjon og politikere i kommunen er det påfallende hvor lite som sies om bygdene. Kommunen består av et sterkt kommunesenter og en rekke bygder utover langs Altafjorden, men om disse nevnes det bare at bygdelagene involveres i kommuneplanprosessen. Blant annet skal det arrangeres folkemøter i forbindelse med rullering av kommuneplanen. Kommunen har også samarbeid med noen av disse om drift av ungdomsklubber.

Alta kommune ser næringslivet som en svært viktig samarbeidspartner og mener at den positive utviklingen Alta-samfunnet har opplevd ikke hadde kommet om ikke næringslivet selv hadde vært villig til å investere

hundrevis av millioner i samfunnet. Utbyggingen av kjøpesentra og kontorbygg i sentrum har primært skjedd ved hjelp av privat kapital. I tilrettelegging for næringsutvikling trekkes særlig Origo og Alta næringsforening fram. Tidligere hadde kommunen et eget kommunalt utviklingsselskap ALUT, som ble fusjonert inn da Origo ble etablert i 2001. En samarbeidsavtale mellom kommunen og Origo ble da inngått. Origo eies i tillegg til kommunen av ca 60 ulike bedrifter, de fleste hjemmehørende i Alta. Avtalen med kommunen er både en driftsavtale og rammeavtale hvor Origo skal bidra til etablering av nye bedrifter og økt lønnsomhet i prosjektene de involverer seg i. Origo medvirker også i kommunens planarbeid. Origo forvalter to investeringsfond, og har ansvar for flere fellesprosjekter med kommunen. Eksempler er "Utvikling av bygg- og anleggsnæringen i Alta" og "Fra Snøhvit til Barentshavet". Kommunen har i samarbeid med Origo satset på etablering av kulturarbeidsplasser, og har sørget for lokaler til personer som ønsker å satse på dette ved "Klekkeriet". Et annet viktig samarbeid er etableringen av det første nordnorsk eide oljeselskapet i Alta – North Energy. I samarbeid med kommunen er det lagt til rette for etableringen i Kunnskapsparken.

Kommunen bruker Alta næringsforening som en inngangsport når de har behov for kontakt med næringslivet. ANF har noen faste oppgaver de utfører for kommunen (arrangerer Yrkesorienteringsmessa), og de økonomiske bidragene er viktig for foreninga, som ikke kan drives bare ved hjelp av medlemskontingent. Samarbeidet om har blant annet dreid seg om bedring av flytilbudet og rullering av sentrumsplan. Kommunen har også brukt lokale og regionale konsultantselskaper til utredningsarbeid. For tiden er det lite bruk av lokale selskaper.

På området demokratiutvikling, har politikerne i Alta kommune tatt tak i utfordringen med dårlig kvinnerepresentasjon i kommunestyret og andre politiske utvalg. Gjennom deltakelse i KRDs prosjekt "Utstillingsvindu for kvinner i lokalpolitikken" er temaet satt på dagsorden. I dette prosjektet har kommunen engasjert forskere ved Norut Alta til å gjennomføre spørreundersøkelser som danner kunnskapsgrunnlaget for igangsetting av tiltak. Målet er å øke kvinners deltakelse i politikken. Kunnskapsmiljøet blir også brukt aktivt av kommunen i ulike sammenhenger. I arbeidet med utarbeidelsen av en Nordområdestrategi, ble både Norut og Høgskolen i Finnmark trukket inn, og disse var også aktive for å få etablert Kunnskapsparken. Høgskolen er en viktig samarbeidspart som dras med i prosesser som for eksempel utvikling av skolesektoren og rekruttering til lærerutdanningen.

Satsingen på næringsrettet utviklingsarbeid har ført til at Alta kommune har tatt initiativ til samarbeidsprosjektet "Arbeid og entreprenørskap" som skal styrke entreprenørskapskultur i Alta. Prosjektet tar sikte på å styrke omdømmet til Alta som "Gründerbyen", og har en kostnadsramme på 11 millioner. Målet er å få flere nye bedrifter til Alta, øke kunnskapen om entreprenørskap i samfunnet, og legge bedre til rette for oppstart av nye bedrifter. På lokalt nivå er skolene med (elevbedrift, ungdomsbedrift studentbedrift), samt Alta næringsforening, Origo, Inkubator Nord, Høgskolen i Finnmark. På regionalt nivå deltar Finnmark fylkeskommune, Innovasjon Norge - Finnmark, NHO Finnmark, Ungt Entreprenørskap.

Fylkeskommunen er viktig som samarbeidspart i koordineringen av arbeidet med kommuneplan, og på politisk nivå er FFK viktig for å fremme viktige politiske saker for hele regionen. Alta kommune føler likevel ikke at de får mye drahjelp fra fylkeshovedstaden Vadsø. Mye av fylkeskommunens arbeid er rettet mot de små kommunene som sliter, og i kommunen er det en oppfatning om at det tas lite hensyn til at Alta er en viktig vekstkraft for hele Vest-Finnmark.

Samarbeidet med fylkesmannen dreier seg mest om planarbeid. Viktige fagområder er kulturminnevern, landbruk og samferdsel. Kompetansen hos Fylkesmannen er viktig, og kommunen har dratt nytte av mange flinke medarbeidere her. Samarbeidet innen Vest-Finnmark regionråd foregår innenfor en rekke fagområder, f.eks. skole og revisjon. I dette samarbeidet er Alta storebror, og mener at de kanskje ikke har så mye utbytte av samarbeidet som de små kommunene. Alta samarbeider noe med nabokommuner, men forholdet til Hammerfest har vært vanskelig; både når det gjelder strategier i forbindelse med petroleumsutvikling, og i forbindelse med oppbygging av helsetilbud. I den senere tid har Alta rettet sitt samarbeid mot andre byer med feller utfordringer; Tromsø, Kirkenes, og delvis Bodø.

Få departement eller statlige etater framtrer som sentrale samarbeidsparter for kommunen. Samferdselsdepartementet blir nevnt som vesentlig i forbindelse med opprusting av E6, og Avinor har vært viktig i forbindelse med utvidelse av flyplassen.

Tranøy kommune

Kommunen vektlegger både næringslivet og de frivillige organisasjonene som viktige i arbeidet med lokal samfunnsutvikling. Det aktive kulturlivet tillegges stor vekt når det gjelder å skape trivsel på tettstedene. Fire

bygder (Solli, Vangsvik, Rødsand og Skrolsvik) har et revymiljø, og tre kor er virksomme. På den andre siden er det mange lag og foreninger som sliter både med rekruttering og økonomi.

De to ungdomslagene driver fritidsklubb for barn og unge, og får et tilskudd på kr. 50 000 hver. Det er inngått en skriftlig driftsavtale, men lagene står fritt i å definere innholdet og organiseringen av arbeidet. Lagene rapporterer tilbake til kommunen gjennom en kortfattet årsrapport, men partene har ikke systematisert annen kommunikasjon om utforming og innhold i klubbkveldene, og det er tilsynelatende liten kommunikasjon mellom lagene og kommunen om dette tilbudet. Kommunen gir også tilskudd til lag, foreninger og enkeltpersoner på kulturområdet. På grunn av kommunens økonomiske situasjon dreier dette seg stort sett om små summer. Det hender også at kommunen hjelper lagene med å skrive søknader. Kommunen har fast møte med lag og foreninger i forbindelse med årlig rullering av handlingsplan for anlegg innen idrett og friluftsliv.

Det store årlige samarbeidsprosjektet er Tranøy-dagene, som går over 2-3 dager om sommeren. De var organisert av kulturkontoret i kommunen før, men er nå overtatt av Sør-Senja museum, et av museene i et interkommunalt samarbeid der kommunen er med, mens kommunen gir et økonomisk tilskudd. Mange er involvert i dette arrangementet: Kirka, museet, Folkeuniversitetet, kirkeforeninga og et jaktlag. Det siste står for transporten til og fra selve Tranøya, der arrangementet foregår. Enkeltpersoner er også involvert i prosjektet "Til topps i Tranøy" der de er engasjert av kommunen til bringe opp og ta vare på bøker som personer som besøker toppene skriver navnene sine i.

Lokalbefolkningens engasjement har også vært viktig i forbindelse med det nyetablerte asylmottaket i Skrolsvik. Det er lokale krefter som står for det inkluderingsarbeidet som ikke direkte dreier seg om kommunale tjenester, som helse og skole, og kommunen holder seg i bakgrunnen.

Når kommunen arbeider med næringsutvikling, gjør den det i samspill med enkeltbedrifter. Det er ikke en næringsforening i kommunen og dermed ikke et forum for alle bedriftene. Flere gir uttrykk for at det ville være enklere å ha en samlet kommunikasjon med næringslivet dersom en slik forening fantes. Blant annet har kommunen engasjert seg i etableringen av et settefiskanlegg for torsk på Rubbestad. Kommunen har stilt opp for å utbedre eller bygge ny vei til noen av de viktigste bedriftene.

Både Trappefabrikken i Sollia og Nicopan vidusfabrikk har fått kommunal hjelp til infrastruktur.

Kommunen har som eier av prosjektet Art Senja engasjert seg innenfor kulturbaserte næringer. 20 ulike kunstnere og kunsthåndverkere med tilhørighet til Senja deltar. Her blir også et av grendehusene brukt som presentasjons- og utsalgssted. Innovasjon Norge og Troms fylkeskommune er med og finansierer dette forprosjektet. På sikt er det snakk om å etablere et kulturhus, og der må kommunen inn og sikre at det blir en forsvarlig drift.

Et samarbeidsprosjekt mellom kommunene på Senja, med utspring i Tranøy, er en ganske fersk ide om å relansere "Fristaten Senja" – et gammelt konsept fra en revy i Vangsvik for mer enn 30 år siden. Denne ideen er tenkt brukt i reiselivssatsingen, hvor kommunene på Senja samarbeider om markedsføring innen kultur og rekruttering til reiselivet. Foreløpig har prosjektet fått støtte fra prosjektdelen av fylkesmannens skjønnsmidler.

Tranøy kommune er også med i et næringsshagesamarbeid med fem andre kommuner i regionen, men siden næringsshagen ikke har eget kontor i kommunen, blir ikke aktiviteten så stor, og er heller ikke så synlig. Det jobbes med å få opprettet en samlokalisering, men det har vært utfordringer med å skaffe egnede lokaler. Det er bare tre medlemsbedrifter fra kommunen i næringshagen.

Fylkeskommunen er først og fremst viktig som samarbeidspartner gjennom sine tilskuddsordninger. Kommunalt næringsfond og regionale utviklingsmidler har vært viktig, men også ulike midler til idrettsformål som ballbinge, lysløype som kommunen søker om midler til sammen med idrettslag. Samarbeidet med Fylkesmannen foregår primært innen landbruk og oppdrett. Fylkesmannen sitter på mye kunnskap som kommunen trenger, og har også finansiert noen prosjekter.

Kommunen har liten erfaring med bruk av konsulentselskap og andre kunnskapsmiljøer. Et lite unntak var konsulenter som var inne da lakseslakteriet brant og ny virksomhet ble utredet.

Tolga kommune

Kommunens tenkning rundt samfunnsutvikling er preget av en bottom-up metode der en er avhengig av ildsjeler og ulike lag/foreninger som pådrivere i arbeidet. Kommunen har et svært aktivt idrettsmiljø med fire

idrettslag. Lagene nedlegger mye dugnadsarbeid og engasjerer en betydelig andel av befolkningen i sine respektive bygder. Tolga idrettslag har i samarbeid med skytterlaget og Røde Kors reist et klubbhus og forsamlingslokale som brukes av hele bygda, og har arrangert flere store idrettstevner. Kommunen og lagene har gjensidig nytte av hverandre ved at de i fellesskap planlegger utbygging av nye idrettsanlegg. Kommunen tar seg av arbeidet med å søke midler eksternt for å få realisert anleggene, mens lagene står for drifta når de er ferdige. Vi har også eksempler på at lagene har tatt over oppgaver som kommunen tidligere hadde. For eksempel er det blitt dannet et frivillig turlag som tar seg av drift av løypemaskin i skiløypene og annet arbeid med turløyper. Idrettslaget har også bygget ballbinge på dugnad på skolens område og har finansiert innkjøp av utstyr.

Når det gjelder samarbeid på kulturområdet, må særlig Dølmotunets venner nevnes. Dette er en forening som ble opprettet for å ta vare på og drive et levende bygdetun. Det kommunale museet ble også lagt under Dølmotunet. Venneforeningens hovedoppgave er å være et bindeledd mellom kommunen og lagene ved å sørge for å fordele dugnadsoppgaver i forbindelse med driften av bygdetunet, mellom de forskjellige lag, foreninger og enkeltpersoner som er med i arbeidet. Her deltar både idrettslag, korps, bondekvinnelag og andre. Bygdetunet drives som en kommunal virksomhet der de ulike lagene som deltar med dugnadstimer får en liten timebetaling for sitt arbeid. Det holder åpent hele sommersesongen, og det viktigste arrangementet er "Olsok i Tolga" som går over 10 dager og inneholder krokvelder, barnas dag, auksjonsdag, håndverksdag, slåttedag med mere.

På næringssida er det et mye sterkere engasjement i Vingelen enn i tettstedet Tolga, og derfor en helt annen holdning til kommunens rolle som tilrettelegger for næringsutvikling. I Tolga forventes det at kommunen tar mye ansvar, mens de i Vingelen oppfattes som mer selvdrevne med en velfungerende næringsforening. Dette er et tema som det er en del diskusjon om i næringsforeningen i Tolga, og noen av de involverte her har en ide om å reorganisere denne fra å være en tradisjonell næringsforening til å bli en forening eller et forum for samfunnsutvikling, der også frivillige organisasjoner kan være med. Vi ser med andre ord at næringsaktørene ønsker å spille på lag med den dugnadsånden som finnes i kommunesenteret.

Av andre kommuner er det særlig nabokommunen Os Tolga har et tett samarbeid med. De har samarbeidet om klimaplan, kommuneplan og

felles strategier for utbygging av idrettsanlegg slik at de ikke blir konkurrenter. Kommunen er med i et interkommunalt næringshageselskap som omfatter 5 kommuner. Næringshagen holder til i Tynset, to mil unna kommunesenteret.

Om samarbeidet med Hedmark fylkeskommune har vi fått ulike tilbakemeldinger. Noen informanter mener dette er et svært godt samarbeid hvor kommunen har fått mye hjelp og veiledning i forbindelse med stedsutvikling, småsamfunnssatsing og kulturminnevern, og mener fylkeskommunen har bidratt med mye fagkunnskap, prosesskunnskap og kompetanse på å drive utviklingsarbeid. Andre mener at fylkeskommunens rolle i de senere årene er blitt stadig mer orientert inn mot det tekniske, med planarbeid og i mindre grad er sentrert rundt de gode prosjektene.

Fylkesmannen oppfattes å bidra med mye nyttig fagkunnskap på landbruk og miljø, og er en viktig ressurs for en liten kommune som Tolga. Kommunen opplever at Fylkesmannen jobber på en ubyråkratisk måte og er lett tilgjengelig for faglige spørsmål og som diskusjonspartner. Et konkret prosjekt som det jobbes med for tiden er mobilisering, vitalisering og nyinvestering i landbruket, der det satses økologisk.

Tolga kommune har vært flittige brukere av konsulenter, hovedsakelig lokale, som over flere år har jobbet med stedsutviklingsprosjekter i kommunen. I kjølvannet av dette har den også satt i gang et profileringsarbeid og brukt et Rørosbasert designbyrå. Det har ikke vært noe direkte samarbeid mellom kommunen og andre kunnskapsmiljøer, som høyskole/universitet, men gjennom regionrådet er kommunen involvert i noe slikt samarbeid.

Kommunen betrakter flere sentrale myndigheter som viktige samarbeidsparter. Både Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet har over flere år vært samarbeidsparter fordi kommunen har deltatt i Tettstedsprogrammet og nå er med i Småsamfunnssatsingen. Landbruks- og matdepartementet og Miljøverndepartementet har dessuten vært aktive i forbindelse med flere av landbruksprosjektene kommunen har hatt (eks. Øko-løftkommune). KRD oppfattes som veldig lydhøre for at kommunens nasjonalparksatsing kan passes inn i småsamfunnssatsingen. Direktoratet for naturforvaltning er i denne sammenheng blitt viktig, og Vegvesenet særlig i forbindelse med stedsutviklingsarbeidet.

5.4 Kommunenes erfaringer fra samarbeidsrelasjoner

Vi innledet dette kapitlet med å vise til at oppfatningen om at det er nødvendig med samarbeidspartnere for at kommunen skal lykkes med samfunnsutvikling, står sterkt. Oppfatningen bekreftes av en svært lav skåre (2,26) for påstanden om at "Vår kommune har ikke kapasitet til å samarbeide med andre om lokal samfunnsutvikling". Dette er ordførerne og rådmennene helt enige med hverandre i, og det er heller ikke forskjeller av betydning mellom små og store kommuner eller når det gjelder hvor sentrale kommunene er.

Vi har også bedt svargiverne om deres vurdering av et knippe andre påstander om samarbeidsrelasjoner og om viktighetene av samarbeid. Påstandene er vurdert på en skala fra 1-6, der 1 er helt uenig og 6 er helt enig. Svarene er gjengitt i tabell 15. Svarene bekrefter den store overensstemmelsen mellom rådmenn og ordførere som vi har sett i andre deler av datamaterialet.

5.4.1 Stabile samarbeidsrelasjoner

Svarene sett under ett gir et klart inntrykk av at norske kommuner inngår i stabile samarbeidsrelasjoner. De tyder også på at den kommunale ledelsen jevnt over oppfatter det som at kommunen har kontroll med hva de involverer seg i og sin rolle i samarbeidsrelasjonene. Som vi skal se, er det likevel for en del av påstandene slik at vurderingene varierer med størrelsen på kommunen. Det er også enkelte tilfeller der rådmenn og ordførere har ulike oppfatninger.

Tabell 15: Ordføreres og rådmenns vurderinger av påstander om samarbeid i lokal samfunnsutvikling. Svar avgitt på en skala fra 1(helt uenig) til 6 (helt enig).

Påstand	Ordf.	Råd.	N
Arbeid med lokal samfunnsutvikling fører til lukka nettverk	1,95	1,87	270
Kommunen deltar i så mange samarbeid om lokal samf.utv. at dette feltet er blitt svært uoversiktlig	2,52	2,52	269
Det er et tett samarbeid mellom politikere, administrasjon og de ansatte i vår kommune når det gjelder lokal samf.utv.	4,65	4,65	271
Kommunen har lite handlingsrom når den deltar i statlige utviklingsprogram	3,80	3,59	264
I samarbeid mellom kommune og næringsliv er det næringslivet som er den største pådriveren	2,93	2,62	272
Vår kommune har god kontroll med det som skjer når vi samarbeider med andre om lokal samfunnsutvikling	4,36	4,33	269
De mange tilbudene om å delta i progr./prosj. for lokal samfunnsutvikling, gjør temaet uoversiktlig	3,40	3,45	269
Kommunen deltar i statlige utviklingsprogram fordi innholdet passer med vår strategi for samfunnsutvikling	3,82	3,66	258
Vi samarbeider med de samme aktørene i flere forskjellige utviklingstiltak	4,35	4,45	265

5.4.2 Trepertssamarbeidet

Vurderingen av den ene påstanden, "Det er tett samarbeid mellom politikere, administrasjon og de ansatte i vår kommune når det gjelder lokal samfunnsutvikling", bekrefter de oppfatningene som ble presentert i foregående kapittel (tabell 10). Der viste vi at trepartssamarbeidet er noe kommuneledelsen mener blir ivaretatt innenfor arbeidet med lokal samfunnsutvikling. Påstanden får en skåre på 4,65. Oppfatningen er like klar i små som store kommuner, og det er heller ikke forskjeller mellom sentrale og perifere kommuner her. Nå er det selvsagt en klar usikkerhet her i og med at svarene bare kommer fra ordførere og rådmenn, mens de ansatte ikke er representert i denne undersøkelsen.

Hvordan et trepartssamarbeid er organisert, vil for en stor del avhenge av hvilke områder av lokal samfunnsutvikling kommunen er mest engasjert i. I Alta, som er med i Kvalitetskommuneprogrammet, er dette gjennomført ved at alle tre partene er med i styringsgruppa for prosjektet. I Alta ser vi samtidig at det ikke er nevneverdig forbindelse mellom den nye avdelingen for samfunnsutvikling og det arbeidet som gjennomføres i Kvalitetskommuneprosjektet som kommunen er med i. Øvre Eiker er som kjent innrettet mot å aktivere et vedvarende folkelig engasjement. Ett

redskap i dette er at de ansatte som har ansvaret for kontakten mot grendeutvalgene, har visse fullmakter til å forplikte kommunen i møter om lokale utviklingstiltak, f eks økonomisk. Dette er en bevisst del av strategien fra kommuneledelsens side, for at ikke kommunen skal oppfattes som unødvendig treg og byråkratisk, men må også forstås som et uttrykk for tillit til at de ansatte er i stand til å gjøre gode vurderinger. I Øvre Eiker oppfattes Modellkommuneprosjektet å ha vært bevisstgjørende med hensyn til å involvere fagforeningene på et tidlig stadium. Også her er det særlig innenfor tjenesteproduksjonen de er engasjert. Tolga, som er en liten kommune, har ikke lagt spesiell vekt på å ta organisatoriske grep for å involvere alle. Her gir flere uttrykk for oppfatningen at i og med at både kommunen og administrasjonen er så liten, blir de ulike funksjonene uansett involvert i de utviklingstiltakene som er. En av de vi snakket med i kommuneadministrasjonen beskriver det som at kommunen er bevisst på å utnytte det fortrinnet som ligger i at det er korte avstander mellom folk i organisasjonen. Vi ser med andre ord at trepartssamarbeidet kan framtre på relativt ulike måter.

5.4.3 Kontroll og åpenhet

Jevnt over oppfatter kommunene det som at de har god kontroll med det som skjer når de samarbeider med andre om lokal samfunnsutvikling. Denne oppfatningen er noe svakere i de mest sentrale kommunene enn i de øvrige (Tabell XII i vedlegg). Påstanden i seg selv forteller oss ikke noe om hvorvidt det er bestemte samarbeidstema de opplever mindre kontroll med, men det er nærliggende å tenke seg at dette kan dreie seg om utbygging av større infrastruktur, der mange aktører er med.

Et annet uttrykk for at kommunene selv opplever å ha relativt god kontroll med sitt engasjement i lokal samfunnsutvikling, finner vi i vurderingen av næringslivet som pådriver i lokal samfunnsutvikling. Svargiverne er generelt lite enige i påstanden om at næringslivet er den største pådriveren.

Det er interessant å merke seg at selv om det ser ut til å være ganske vanlig å samarbeide med de samme aktørene i flere forskjellige utviklingstiltak, mener verken ordførerne eller rådmennene at arbeid med lokal samfunnsutvikling fører til lukkede nettverk. Det er også få som er enige i at kommunen deltar i så mange samarbeid om lokal samfunnsutvikling at dette er blitt et svært uoversiktlig felt. Generelt gir kommunene inntrykk av å ha oversikt over hva de er involvert i innenfor

lokal samfunnsutvikling, en oppfatning som støttes i intervjuene med de kommunale informantene.

Når ordførere og rådmenn mener at arbeidet med lokal samfunnsutvikling stort sett ikke fører til lukkede nettverk, må dette tolkes i lys av at disse aktørene nok er blant de som er på innsiden av de fleste utviklingsrelaterte nettverkene som kommunen er involvert i. De er derfor kanskje ikke de aktørene som er best i stand til å gi en objektiv vurdering av hvor åpne eller lukkede disse nettverkene er. Utenfra sett kan nettverkene fortone seg som mer lukkede enn de betraktes av deltakerne. Eksempler fra case-studiene gir grunnlag for noen betraktninger her. Ett tilfelle er Tolga, som har hatt flere erfaringer med dette, i forbindelse med Tettstedsprosjektet, der kommunen i begynnelsen ikke var oppmerksom på at det var viktig å forankre utviklingsarbeidet hos lokalbefolkningen. Dette var en del av prosessen som den fylkeskommunale koordinatoren for programmet bidro sterkt til å få vektlagt, noe de kommunale informantene mener var en viktig lærdom. I Øvre Eiker har som nevnt innbyggerne og de frivillige organisasjonene vært de klart viktigste samarbeidspartnerne, og kommunen har hatt lite konkret utviklingssamarbeid med næringslivet. Det er derfor god grunn til å anta at næringslivet ikke har en opplevelse av at de har en rolle, noe som kan være forklaringene på at enkelte i kommunen etterlyser et sterkere engasjement fra næringslivssiden.

5.4.4 Kommunene og de sentrale utviklingsprogrammene

Som vist i kapittel 2.7.2 har det de siste årene vært satset en hel del, både fra statlig hold og fra KS, på større utviklingsprogrammer innenfor flere av de områdene som faller inn under de operasjonaliseringer av begrepet lokal samfunnsutvikling som vi legger til grunn i dette prosjektet. Det er god grunn til å tenke seg at selv om mange kommuner nok kan ha nytte av å delta i slike programmer, kan de mange tilbudene også gjøre dette til et uoversiktlig tema. Ut fra kommunenes vurderinger av påstander omkring dette spørsmålet, ser det imidlertid ikke slik ut. Den skåre som svargiverne gir på påstanden "De mange tilbudene om å delta i programmer eller prosjekter for lokal samfunnsutvikling, gjør temaet uoversiktlig", 3,42 i snitt, tyder på at det i noen grad forholder seg slik, men kan ikke leses som at mangfoldet av tilbud gjør dette til et svært uoversiktlig tema. Det kan snarere oppfattes som konsistent med det som er presentert ovenfor, om at kommunene jevnt over mener de har kontroll med det de engasjerer seg i innenfor lokal samfunnsutvikling. Heller ikke her er det noen signifikante forskjeller mellom kommunene, verken når

det gjelder størrelse eller sentralitet (Tabell XII og XIII i vedlegg). Samtidig ser vi at påstanden om at "Kommunen deltar i statlige utviklingsprogrammer fordi innholdet passer vår strategi for samfunnsutvikling" bare oppnår en middels høy skåre (3,74). Det kan tyde på at det er en god del kommuner som kommer med ut fra mer tilfeldige begrunnelser, som at det er noen blant de ansatte som synes dette er interessant og som har lyst og tid til å jobbe med det, eller at kommunen ikke arbeider med lokal samfunnsutvikling ut fra en samlet strategi, men at enkelte av programmene virker lovende og kan se ut til å komme til nytte. En annen og medvirkende forklaring kan være at ikke alle kommuner har en etablert strategi eller plan for lokal samfunnsutvikling.

Vi har undersøkt hvilke erfaringer de fire case-kommunene har med slike programmer. Hvordan håndterer de innbydelser til å delta i programmer, hvordan velger de ut hvilke de vil delta i, og hvordan vurderer de hvordan disse matcher kommunens behov?

Tolga kommune

Kommunen er generelt positiv til å delta i slike programmer, men har blitt mer avventende med årene ettersom det krever mye personressurser å følge opp slik deltakelse. Helst prøver de å konsentrere innsatsen om invitasjoner som ligger innenfor tema kommunen allerede er i gang med, eller som ligger i forlengelsen av disse. Tolga kommune mener å ha fått mye igjen for å være med i Tettstedsprogrammet. Kommunen lærte mye om prosjektarbeid av både den fylkeskommunale koordinatoren og den innleide konsulenten, og har også opparbeidet seg kompetanse innenfor stedsutvikling. De har også lært mye av andre kommuner som har deltatt. Deltakelsen i Småsamfunnssatsinga⁶ er en videreføring av dette arbeidet. Kommunen deltar også i et prosjekt om lokal forvaltning av nasjonalparkområder (Forollhogna) sammen med andre kommuner i området. Miljøverndepartementet og Direktoratet for Naturforvaltning har satt i gang dette prosjektet.

Vingelen er ett av fem steder som er utpekt til Nasjonalparklandsby, og får midler av Miljøverndepartementet til gjennomføring av et forprosjekt som skal koordinere arbeidet mellom de fem landsbyene, og gi grunnlag for videre utvikling av konseptet. Dette prosjektet ligger i skjæringsfeltet mellom det tidligere nevnte nasjonalparkprosjektet og en videreføring av kommunens arbeid med stedsutvikling.

⁶ Pilotprosjektet "Revitalisering av småsamfunn i Fjellregionen – nettverk- og kompetansebygging og utvikling av småsamfunn".

De senere årene har flere bønder i kommunen satset på økologisk landbruk. "Økoløft" er et toårig program som er satt i gang av Landbruksdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Tolga er for perioden 2008-2009 tildelt offentlige midler for å utvikle den økologiske profilen til foregangskommunen ytterligere.

Tolga har med andre ord funnet nasjonalt initierte prosjekter som passer kommunens profil som en utmarks- og landbruksbasert kommune med fokus på stedsutvikling. De prøver å velge deltakelse i programmer som passer inn i denne profilen. Gjennom arbeidet i Tettstedsprogrammet har kommunen hatt mulighet til å bygge opp en utviklingskompetanse som den regner som verdifull i arbeidet med andre prosjekter.

Tranøy kommune

Kommunen får stadig invitasjoner til å delta på ulike programmer men disse "seiler forbi", som en av de kommunale informantene uttrykker det. Av og til tas tilbudene opp til diskusjon, men kommunen mener at de ofte ikke er utformet slik at de er aktuelle for dem. Problemet ligger ikke i den tematiske innretningen, men i kommunens svake økonomi og begrensede bemanning. Deltakelse i utviklingsprogrammer forutsetter alltid at en kan sette inn folk som har tid og kompetanse til å jobbe med dem. Det oppleves som vanskelig å få dette til. Deltakelse forutsetter også at kommunen bidrar med egenandeler. Når kommunene har så dårlig råd, blir terskelen for deltakelse for høy, og slik har det vært i flere år.

Kommunen har tidligere vurdert Kvalitetskommuneprogrammet som aktuelt, med en profil som kan passe Tranøy, men har ikke hatt kapasitet til å gå i gang med dette. Det er også planer om et stedsutviklingsprosjekt sør i kommunen, på Stonglandseidet, men foreløpig har det ikke vært aktuelt å koble dette opp mot nasjonale satsinger. Det kan også se ut til at det er en viss tilbakeholdenhet i kommuneledelsen når det gjelder dette siste temaet. Kommunen har ikke ressurser til å satse på både Vangsvik og Stonglandseidet, og enkelte er urolige for at en satsing vil vekke misunnelse i den delen av kommunen som ikke står først på lista.

Alta kommune

Alta kommune har i hovedsak valgt å prioritere tema innenfor helse dersom de skal delta i sentralt initierte utviklingsprogrammer. Generelt mener informantene at mange av de tilbudene som kommer er spesielt innrettet for småkommuner preget av fraflyttingsproblematikk. Alta er en

vekstkommune og sentrale informanter i kommunen mener det er få programmer det faller naturlig for kommunen å engasjere seg i. Den har derfor hovedsakelig valgt prosjekter hvor kommunen selv kan utvikle innholdet og tilpasse det sine egne behov.

Kommunen har nettopp avsluttet prosjektet Grønn omsorg med gode resultater. Prosjektet er et samarbeid mellom helse- og landbrukssektoren, og i Alta har en bygget opp et nettverk av besøksgårder som gir tilbud til barn/unge og funksjonshemmede.

Alta deltar også i Kvalitetskommuneprogrammet. Prosjektet har som utgangspunkt å styrke trepartssamarbeidet. Alta er kommet halvveis i sitt treårige prosjekt, som er konsentrert om hjemmetjenesten og SFO. Erfaringene oppfattes så langt som gode, men det er en viss skuffelse over at det ikke fulgte med økonomiske midler til deltakerkommunene. Det pekes på at midlene går til drift av sentrale sekretariat og samlinger, mens det ikke er tatt hensyn til de merkostnadene kommuner med lange reiseavstander, har ved å møtes i nettverk. Som en videreføring av dette prosjektet kommer kommunen nå til å søke om å delta i "Flink med folk i første rekke" Dette bygger videre på erfaringene fra ledelses- og utviklingsprosjektet Flink med Folk, og er et samarbeid mellom KS og Helsedirektoratet. Alta deltar også i FySak – et folkehelseprosjekt initiert av Sosial- og helsedirektoratet og med tett oppfølging av Fylkesmannen.

Med de prosesser som nå foregår i landsdelen har kommunen et ønske om statlige initierte programmer med Nordområdeprofil.

Øvre Eiker kommune

Øvre Eiker har vært og er med i en hel del sentralt initierte programmer som en mener har truffet godt. Mange invitasjoner som kommer, betraktes som interessante, men det er gjennomgående enighet om at kommunen ikke har kapasitet til å delta i alt som er interessant. Kommunen har prioritert å delta i prosjekt rettet mot deltakelse og samarbeid med innbyggerne. Den har også arbeidet systematisk med å bygge opp prosjektstyringskompetanse, og kommunen bruker gjerne eksterne aktører hvis de kan bidra med nyttig kunnskap.

Det startet tidlig på 90-tallet med Trafikk, oppvekst og nærmiljø – TON - initiert av Samferdselsdepartementet og Vegdirektoratets Miljøprioritert gjennomkjøring – MPG. Kommunen har også deltatt i en rekke KS-initierte prosjekter innen stedsutvikling og organisasjonsutvikling. Et eksempel er deltagelsen i Livskraftige kommuner, der kommunen har

vært med i to nettverk; aktørorientert miljøforvaltning og plan og samfunnsutvikling. I kommuneadministrasjonen er flere skuffet over at dette programmet har fått så sterkt fokus på indikatorutvikling. Kommunen har også hatt to prosjekter under Tettstedsprogrammet (MD).

Øvre Eiker ble i 2007 "modellkommune", et trepartssamarbeid startet av Kommuneforbundet. I tillegg til fagforeninger, politikere og administrasjon, har Øvre Eiker også inkludert innbyggerne som en fjerde part i prosjektet. Modellkommuneprosjektet er koblet til KRDs Kvalitetskommuneprogram, og prosessledere er kurset under dette programmet. Modellkommuneprosjekt er et alternativ til privatisering og konkurranseutsetting. Erfaringene er gode, og kommunen har nå 11 ulike delprosjekter under denne paraplyen.

Oppsummering

De fire kommunene i dybdestudiene er ikke representative i den forstand at de viser bredden når det gjelder deltakelse i sentrale utviklingsprogrammer. De tre kommunene som har erfaring fra å delta i slike programmer, har ganske klart valgt deltakelsen ut fra kommunens tematiske innretning på lokal samfunnsutvikling. Som vi så av tabell 15, får ikke påstanden om dette: "Kommunen deltar i statlige utviklingsprogram fordi innholdet passer med vår strategi for samfunnsutvikling", spesielt høy skåre blant kommuner generelt, noe som kan tyde på at de fire kommunene vi har valgt er mer bevisste og strategiske i sine valg av utviklingsprosjekter enn kommuner jevnt over er.

Det er interessant å legge merke til at kommunene jevnt over melder om gode erfaringer fra det å delta i slike programmer. Med enkelte unntak oppleves det å være nyttig som en styrking av arbeidet med de konkrete temaene i kommunene; stedsutvikling, deltakelse, tjenesteproduksjon osv.. Samtidig bidrar nettverkene og selve prosessarbeidet til å øke kompetansen i kommunene og dermed også motivasjonen til både å delta i nye programmer som viderefører arbeidet med de ulike temaene og å sette i gang "egne" prosjekter.

5.5 De frivillige organisasjonene

Bare når det gjelder påstanden om at "De frivillige organisasjonene i kommunen bør ha en større rolle i lokal samfunnsutvikling enn de har nå", er det en signifikant forskjell i oppfatningen mellom rådmenn og ordførere (tabell 15). Ordførerne sier seg mer enige enn rådmennene i denne påstanden. Vi så tidligere (fig 1) at de frivillige organisasjonene tillegges

relativt stor vekt som lokal samarbeidspartner innenfor flere områder av lokal samfunnsutvikling. Ordførerne er med andre ord mer innstilte på at denne rollen til de frivillige organisasjonene skal bli større, enn det rådmennene er. En forklaring på denne forskjellen kan være at ordførerne har mer kontakt med organisasjonslivet og i noe større grad ser potensialet i denne delen av lokalsamfunnet. Vi vet fra tidligere studier at kommunepolitikerne legger stor vekt på å holde kontakt med frivillig sektor (Wollebæk og Selle 2002). Det er imidlertid viktig å påpeke at mens vi i det forrige spørsmålet (spørsmål 8) hadde skilt mellom grendelag/velforeninger og andre frivillige organisasjoner, er alle frivillige organisasjoner slått sammen i den påstanden som er gjengitt ovenfor. Vi må derfor holde muligheten åpen for at rådmenn og ordførere kan ha ulike typer organisasjoner i tankene når de har svart på dette spørsmålet.

I vurderingen av de frivillige organisasjonenes rolle i framtidig lokal samfunnsutvikling, ser vi også signifikante forskjeller både når det gjelder kommunestørrelse og sentralitet (tabell XII og XIII i vedlegg). De små kommunene tillegger de frivillige organisasjonene større vekt enn de store (fra 4,06 til 3,43). Med andre ord oppfattes de ressursene som frivillige organisasjoner representerer, som et noe større potensial i små enn i store kommuner. Det viser seg også at svargiverne i de minst sentrale kommunene vektlegger potensialet i de frivillige organisasjonene tyngre enn de nest mest sentrale gjør (fra 4,04 til 2,88). Stigningen er ikke helt jevn, men vi kan likevel se en tendens her. De mest sentrale kommunene tenderer på sin side igjen til å vektlegge de frivillige organisasjonene tyngre (4,03).

De fire case-kommunene føyer seg ikke helt inn i det mønsteret som avtegnes ovenfor. Blant disse ser utviklings- og aktivitetsprofil ut til å bety mer enn størrelse. Den lille kommunen Tolga og den relativt store Øvre Eiker har begge et utstrakt samarbeid med frivillige organisasjoner. Mens dette i Tolga springer ut fra lange og rotfaste tradisjoner for dugnadsinnsats, er det i øvre Eiker mer et resultat av bevisst mobiliseringsarbeid og en betydelig innsats over flere år fra kommunens side. Alta har ikke sin hovedinnsats langs disse linjene når det gjelder lokal samfunnsutvikling. Her tyder våre data på at det snarere er slik at kommunen overtar oppgaver som de frivillige organisasjonene har ivaretatt tidligere, som vedlikehold av turløyper, fordi dugnadsånden er avtagende og noen oppgaver blir for store for lagene. I Tranøy peker intervjuene med både kommunale og frivillige aktører på at begge parter er klar over at potensialet for mer samarbeid er tilstede, men fra kommunens side kommer det klart til uttrykk at fraværet av aktiv satsing

på denne typen samarbeid er en del av den alminnelige kapasitetsproblematikken i kommuneadministrasjonen.

5.6 Eksterne aktørers synspunkter på kommunene

Analysen så langt i dette kapitlet viser langt på vei at kommunenes egen forståelse av sin rolle i samarbeidsrelasjonene er som bevisste og kompetente utviklingsaktører, heller i førersetet enn som passasjer. Vi har også spurt informantene blant de viktigste eksterne samarbeidspartnerne, fylkeskommunene og regional stat, om deres erfaringer fra samarbeidet med kommunene.

5.6.1 Fylkeskommunene

Intervjuene med ansatte i fylkeskommunene bekrefter og utfyller bildet av fylkeskommunen som en av de absolutt viktigste eksterne samarbeidspartnerne i kommunenes arbeid med lokal samfunnsutvikling. Foruten å være en viktig instans for finansiering av utviklingsprosjekter, oppfatter de fylkeskommunale informantene seg som viktige på flere måter i dette arbeidet. Alle de vi intervjuet la vekt på at fylkeskommunen er en kilde til kunnskap for kommunene. De får relativt ofte henvendelser som dreier seg om å skaffe til veie statistikk eller annen systematisert kunnskap om tema knyttet til samfunnsutvikling. Likeledes la de fleste vekt på fylkeskommunens rolle som arena- og nettverksbygger.

Denne rollen utvikles gjennom flere prosesser. For det første er fylkeskommunen direkte involvert i gjennomføringen, ofte også i utformingen, av kommunale utviklingsprosjekter. I alle de sju fylkeskommunene vi gjorde intervjuer i, er det vanlig at fylkeskommunen forsøker å delta i prosjekter som de selv er med på å finansiere. Helst skjer det ved at de er med i ei styringsgruppe for prosjektet. Jo mer penger som er lagt inn i prosjektet, desto viktigere oppfattes det å være aktivt med i gjennomføringen, og ikke nøye seg med å følge opp gjennom å få seg forelagt rapporter. Samtidig opplever alle at fylkeskommunen ikke har så mye personellressurser som de gjerne skulle ha hatt, til å engasjere seg i ulike former for utviklingsarbeid. Derfor blir det helst til at de prioriterer de største prosjektene, noe som av og til kan være uheldig for kommuner som de mener godt kunne trenge mer involvering utenfra på grunn av svak kompetanse når det gjelder utviklingsarbeid.

Et viktig element i arena- og nettverksbyggingen er den kontakten fylkeskommunene har med kommuneregionene. I fire av de sju

fylkeskommunene blir dette trukket fram som en svært viktig arena i det kommuneretta utviklingsarbeidet. Som nevnt mener fylkeskommunene at de ikke har ressurser til å følge opp alle interessante prosjekter i enkeltkommuner, og det ser ut til at de derfor vektlegger kontakten med kommuneregionene og regionrådene tyngre, siden de da når fram til flere kommuner på en gang. Intervjuene ga et klart inntrykk av at dette er en arbeidsmåte som er blitt mer vektlagt de siste årene.

Fylkeskommunene tar også i mange tilfeller selv initiativ til å etablere fora for kommunene der tema knyttet til lokal samfunnsutvikling blir satt på dagsordenen. For eksempel har en i Telemark etablert et forum som kalles "Næringskollegiet i Telemark", som har møter to ganger i året, og som er innrettet på å koble sammen folk fra kommunene som arbeider med næringsutvikling. I møtene er det tatt opp tema som etablering av bedriftsnettverk og kompetansemegling, og tilbakemeldingen til fylkeskommunen fra kommunene er at de oppfatter dette som nyttig. Særlig gjelder det de nyansatte i kommunene. Telemark fylkeskommune har også for et par år siden etablert et forum for samfunnsdelen av kommuneplanen, der kommunene, fylkeskommunen og fylkesmannen deltar. Dette forumet er noe annet enn Planforum, der mye av fokuset er på arealplanlegging. Interessen for det nye forumet har imidlertid ikke vært spesielt stor. Et annet eksempel er Østfold fylkeskommune, som har etablert et forum kalt Verdiskapingsforum Østfold, som tar utgangspunkt i samarbeidsavtalen mellom KS og Innovasjon Norge.

I tillegg til disse måtene å skape møteplasser for kommunene på, forteller alle informantene fra fylkeskommunene at de forsøker å være bevisste når det gjelder å "koble sammen" kommuner som har prosjekter innefor samme, eller beslektede tema. I og med at ansatte i fylkeskommunen ofte er involvert i utviklingsarbeid i enkeltkommuner, mener de stort sett å ha god oversikt over hvilke prosesser som er under utvikling rundt omkring, og ser mulighetene for at kommuner kan dra nytte av hverandres erfaringer.

Det er en gjennomgående erfaring blant de fylkeskommunale informantene at kommunene har bruk for mer involvering fra fylkeskommunens side i utviklingsarbeidet enn det fylkeskommunen har anledning til å stille opp med. For det første forteller alle at de får flere forespørsler fra kommunene om å delta enn de kan gi et positivt svar på. For det andre bygger oppfatningen på egne observasjoner av at en del kommuner har svært liten utviklingskompetanse og svært små ressurser til å starte opp arbeid med lokal samfunnsutvikling. Her mener flere av

informantene at de kunne vært en viktig hjelp til å komme i gang. Vi ser altså at en av de viktigste samarbeidspartnerne har en oppfatning om kommunenes kompetanse og veiledningsbehov i utviklingsarbeid som står i kontrast til den oppfatningen kommunene selv gir uttrykk for.

5.6.2 Fylkesmannens landbruksetat

Fylkesmannens landbruksavdeling i de fem fylkene vi har gjort intervjuer i, gir et inntrykk av samarbeidet med kommuner som på flere måter er i samsvar med de samarbeidsrelasjonene fylkeskommunene har med kommunene. I alle fylkene er det vanlig å invitere kommunene til informasjonsmøter, som dermed blir møteplasser for landbruksrelatert utviklingsarbeid. I noen tilfeller er det årlige todagerssamlinger, i andre tilfeller kortere møter. I tillegg til dette melder alle om en tett og jevnlig kontakt med mange enkeltkommuner, gjennom møter, telefonsamtaler og epost. De deltar også i prosjekter sammen med enkeltkommuner og i mange tilfeller andre aktører, som fylkeskommunen, Innovasjon Norge og landbruksorganisasjoner og forskningsmiljø.

De fem landbruksavdelingene opplever alle store variasjoner med hensyn til hvor aktive kommunene er med å ta initiativ. I alle fylkene er det noen kommuner de har mye kontakt med, som er godt oppdaterte på hva som skjer innenfor landbrukssektoren og som relativt ofte kontakter landbruksavdelingen med ideer som de ønsker finansiering og/eller faglig bistand til. Andre kommuner hører de lite fra, selv om dette også kan være kommuner med en landbrukssektor, som de mener ville ha nytte av den fagkunnskapen og de utviklingsmidlene som avdelingen kan bidra med. Alle de vi intervjuet i landbruksetatene poengterte at det er få av kommunene som kan beskrives som særlig aktive med å ta initiativ til samarbeid. Initiativet kommer oftest fra landbrukskontoret. Dette forklares i stor grad med at mange kommuner har fått svakere fagkompetanse på landbruksspørsmål enn de hadde før. De knytter som tidligere nevnt dette til reformen i 1994, med kommunal overtakelse av de til da statlige landbrukskontorene i kommunene. De mener at mange kommuner har nedprioritert dette feltet og gradvis mistet den kompetansen som var der i begynnelsen.

Selv om det generelt ikke er mange av kommunene som er aktive med å ta initiativ og komme med ideer til utviklingsprosjekter, opplever landbruksavdelingene jevnt over en god respons på invitasjoner til å delta i slike programmer. Flere av dem nevner programmet "Inn på tunet" som er godt eksempel på dette. De mener også at kommunene stort sett

ønsker å gjennomføre utviklingsarbeidet på en god måte, men at det i mange tilfeller kan være vanskelig for dem, av ulike grunner. For det første den tidligere nevnte mangelen på fagkompetanse, som blant annet kommer til uttrykk ved at ansatte i kommuneadministrasjonen har for mange oppgaver. Dette mener de gjelder særlig i de små kommunene. Et tredje forhold er at det ofte er vanskelig å holde på kontinuiteten i prosjektledelsen. Prosjektledere slutter eller går over i andre stillinger og nye overtar.

På samme måte som i fylkeskommunene, er det også en klar oppfatning blant dem vi intervjuet hos Fylkesmannen at de må være selektive med hensyn til hvor ofte og hvor sterkt de involverer seg i utviklingsarbeidet i kommunene. De opplever det alle slik at behovet er større enn de ressursene de har å sette inn.

5.6.3 Lokale aktører i kommunene

Vi intervjuet også et knippe lokale aktører som ikke hørte til blant kommunens politikere og administrasjon, i hver av de fire kommunene vi besøkte. Alle disse er, eller har på en eller annen måte vært involvert i samarbeid med kommunen om ett eller flere tema innenfor lokal samfunnsutvikling. Informantene kommer enten fra næringslivet, fra en frivillig organisasjon, eller fra et interkommunalt samarbeidsorgan. Vi registrerte et godt samsvar mellom informantene innenfor hver kommune når det gjaldt synet på egen kommune som aktør og samarbeidspartner i lokal samfunnsutvikling.

Øvre Eiker

Øvre Eike kommune oppfattes som en visjonsstyrt kommune med mye engasjement for innbyggerinvolvering og samfunnsutvikling. Informantene oppfatter kommunens politikere og etatsledere som dyktige ved at skaper engasjement og liker å ligge i forkant når det gjelder nettopp denne formen for samfunnsutvikling. Gjennom prosjektene den har deltatt i, er kommunen satt på kartet, og blir ofte trukket fram av andre som en kommune som får ting til. Selv om kommunen ikke har spesielt god råd, oppfattes de som flinke til å støtte lag og foreninger med små pengebeløp. Ildsjelprisen gir de som nedlegger mye tid i frivillig arbeid en belønning og anerkjennelse for sitt arbeid. Samarbeidspartene trekker også fram at kommunen har en veldig lav terskel når det gjelder å ta imot innspill av ulik art, og det er aldri vanskelig å få til møter med politisk og administrativ ledelse.

Alta

Kommunens samarbeidsaktører ser på Alta som en sterk kommune med god kompetanse og gode strategier for sitt utviklingsarbeid, en kommune som jobber målrettet, og har god struktur på arbeidet sitt. Særlig trekkes det fram at administrasjonen er dyktige til å få saker fram til budsjettvedtak. Fokuset har vært veldig mye på indre utvikling i kommunen, og enkelte mener at en kanskje hadde tjent på å jobbe mer med regionale aktører. Kommunens satsing på næringsutvikling ser informantene som svært framtrødende og dominerende i arbeidet med lokal samfunnsutvikling. Enkelte mener at det er en utfordring å balansere dette mot sentrum/periferidimensjonen. De mener bygdene fort kan komme i bakleksa. Kommunens arbeid med å ha folkemøter i forbindelse med rullering av kommuneplanen, trekkes fram som et eksempel på god involvering av innbyggerne.

Tranøy

Alle våre informanter ser på Tranøy kommune som en utviklingsaktør som gjerne vil, men ikke helt får det til. Manglende kapasitet, dårlig økonomi og til dels også liten erfaring i utviklingsarbeid er noen forklaringer de påpeker. Noen hevder også at kommunen opptrer passivt og er redd for å ta initiativ til, eller engasjere seg i utviklingsprosjekter i enkeltbygder fordi dette kan føre til konflikt mellom ulike deler av kommunen i kampen om oppmerksomhet og ressurser. Kommunen prioriterer innsatsen med å hjelpe næringslivet. Dette er i hovedsak mindre, avgrensede tiltak innrettet på enkeltbedrifters behov og i mindre grad samlede grep for en sterkere satsing innenfor bestemte næringer eller områder. Dette er informantene fra næringslivet mest opptatte av, mens det fra frivillige organisasjoner etterlyses mer resurser og kompetanse til fellestiltak.

Tolga

Kommunens samarbeidspartnere oppfatter Tolga som en svært engasjert kommune, med politikere og administrasjon det er lett å komme i kontakt med og lett å få med på nye ideer og samarbeidstiltak. Kultursjefen blir omtalt som en krumtapp i alt frivillig arbeid og en "racer" i å utforme søknader til alle mulige eksterne finansierer, til fordel for kommunen og dens ulike lag og foreninger.

En informant nevner at kommunen er veldig engasjert og setter i gang en rekke prosjekter. Vedkommende mener at det ikke er alltid disse blir skikkelig avsluttet, og at enkelte ganger kan det være at kommunen ikke helt har oversikt over alt de har satt i gang og hvem som er ansvarlig for hva. Det er også blitt lagt merke til at enkelte av de tidligere prosjektene

har vært dårlig forankret hos lokalbefolkningen, samt at dette har kommunen lagt mye innsats i å forbedre.

5.7 Samarbeid med selvtilitt

Norske kommuner driver i svært liten grad sitt arbeid med lokal samfunnsutvikling alene. De samarbeider med hverandre, med innbyggerne, med andre kommuner, med næringslivet, fylkeskommunen og staten. Det er med andre ord mange aktører på banen. Tallene i spørreundersøkelsen viser dette svært tydelig og de bekreftes av så vel case-studiene som gjennom intervjuene med fylkeskommuner og Fylkesmann. Det å ha samarbeidspartnere vurderes som helt nødvendig i dette arbeidet, og her er tallene og synspunktene nesten overraskende like for små og store kommuner.

Det bildet som avtegner seg, viser at kommunene er innvevd i både lokale og regionale samarbeidsrelasjoner. Begge typer er viktige både med hensyn til å bidra til finansiering og når det gjelder å ta initiativ til lokal samfunnsutvikling, selv om de lokale aktørene, frivillige organisasjoner og næringslivet, kan se ut til å ha større betydning når det gjelder å ta initiativ. Regionalt er det først og fremst fylkeskommunen og Fylkesmannen som trer fram, og lokalt er det både grunneiere, entreprenører, øvrig næringsliv og de ulike frivillige organisasjonene.

Et interessant utviklingstrekk er at kompetansemiljøer som høgskoler, universitet og forskningsinstitutt ser ut til å være vel så viktige og aktuelle som det konsulentselskaper er for dette utviklingsarbeidet i kommunene. Vi ser også at innenfor bestemte tema i lokal samfunnsutvikling, øker tilbøyeligheten til å samarbeide med slike kompetansemiljø med økende kommunestørrelse. Selv om vi ikke har sammenlignbare data fra tidligere år på dette området, vil vi anta at dette er en ny utvikling. Det har lenge vært en alminnelig oppfatning at konsulentene er svært viktige i utviklingsarbeid i norske kommuner. Dette funnet kan slik sett være et signal om en dreining i kommunenes søking etter ekstern kompetanse på dette feltet.

Besøkene i fire kommuner som har noe ulik profil og dels er i ulike faser i sitt arbeid med lokal samfunnsutvikling, har avdekket noe av den dynamikken som utfolder seg i samspillet mellom kommunale, lokale og regionale aktører. En viktig lærdom her er at et godt og produktivt samspill med så vel frivillige organisasjoner som lokalt næringsliv er noe som utvikles over tid, gjerne over flere år. Den gjensidige tilliten er viktig,

den bidrar til fleksibilitet og åpner trolig for et større innslag av uformellhet. Vi ser også at både kommuneledelsen, særlig ordførerne og de frivillige organisasjonene ser et potensial for samarbeid om lokal samfunnsutvikling.

Ut fra så vel svarene i spørreundersøkelsen som intervjuene med kommunenes informanter i case-studiene, ser vi at kommunene generelt mener at de har god kontroll med det som skjer når de samarbeider med andre om lokal samfunnsutvikling. Selv om kommunene er engasjerte i mange prosjekter og utviklingstiltak, mener ikke den kommunale ledelsen at utviklingsengasjementet er blitt uoversiktlig. Vi ser imidlertid en viss tvetydighet i materialet her. Ut fra case-studiene framstår som reflekterte med hensyn til å velge hvilke tema og samarbeidsrelasjoner de ønsker å engasjere seg i. De fire kommunene har helt klart valgt sine ulike fokus og engasjement i lokal samfunnsutvikling ut fra hvilket område kommunen har valgt å satse på, og ut fra en vurdering av hvor hensiktsmessig en involvering vil være. Samtidig bærer resultatene fra spørreundersøkelsen bud om et sterkere innslag av tilfeldighet eller fravær av samlende strategi når det gjelder slike valg. En rimelig slutning her er at kommunene blir mer bevisste når det gjelder å velge prosjekter jo mer erfaring de bygger opp i utviklingsarbeidet.

Kommunenes egen oppfatning av å være i førersetet i arbeidet med lokal samfunnsutvikling nyanseres noe gjennom de øvrige intervjuene. Først og fremst av de erfaringene som formidles fra fylkeskommune og Fylkesmann, men også av lokale samarbeidspartnere. De to førstnevnte, som har mye erfaring fra samarbeid med ulike kommuner, er helt klart av den oppfatningen at det er stor variasjon mellom kommunene med hensyn til hvor god kompetanse de har til å drive utviklingsprosesser. Et klart tegn på at kommunen har behov for mer hjelp i utviklingsarbeidet, er de mange henvendelsene særlig fylkeskommunene får fra kommunene om medvirkning og veiledning i utviklingsprosesser. Begge melder om et betydelig behov for at fylkeskommunen og Fylkesmannen skal delta i lokale utviklingsprosesser, og poengterer at de får atskillig flere henvendelser enn de er i stand til å imøtekomme.

De kommunene som har deltatt i statlige utviklingsprogrammer eller samarbeidet med fylkeskommunen eller regional stat, opplever helt klart å ha hatt nytte av det. I tillegg til de konkrete resultatene, f. eks. i form av forbedringer i fysisk utforming og bedre grep for medvirkning og involvering, har deltakelsen også generert så vel fagkunnskap som prosesskunnskap, som kommer til nytte i videre utviklingsarbeid. En

annen "gevinst" er det nettverket som ofte følger med å delta, og som kan komme til nytte i andre sammenhenger.

Vi ser med andre ord at selv om kommunene selv mener å være førersetet når det gjelder lokal samfunnsutvikling, er ikke dette nødvendigvis en oppfatning som samarbeidspartnerne deler fullt ut. En mer dekkende beskrivelse er nok at de inngår i et nettverk av aktører som virker gjensidig "oppdragende" på hverandre. Det er nettopp i dette samspillet det ser ut til å skapes en utviklingsdynamikk som genererer nye ideer og som gjør at nye aktører knyttes til utviklingsarbeidet.

6 RESULTATER AV UTVIKLINGSARBEIDET

I undersøkelsen har vi også hatt fokus på hva kommunene mener at det kommer ut av det arbeidet de selv og andre aktører gjør for lokal samfunnsutvikling. Dette kapitlet inneholder særlig kommunenes, men også i noen grad eksterne aktørers oppfatninger om dette. Det stiller også spørsmål om hvor viktig det er for kommunene å etterspørre resultater. Svarene tyder på at kommuneledelsen mener de får noe igjen for innsatsen, men at det også er en del som mener at kommunene ikke alltid er like bevisste når det gjelder å etterspørre resultater av utviklingsarbeidet.

6.1 Kommunenes oppfatninger om resultatene

Vår undersøkelse gjør det kun mulig å etterspore *oppfatninger av resultater* – og ikke resultater i objektiv, kontant betydning, av innsatsen som er gjort innen samfunnsutvikling. Mener kommuneledelsen at den innsatsen kommunene legger ned i utviklingsarbeid sammen med sine ulike samarbeidspartnere, skaper resultater? Framgangsmåten med å etterspørre resultat på spesifiserte områder er å benytte de samme 11 svaralternativer som ble presentert i kartleggingen av innsats på utvalgte, antatt viktige, områder. I tabell 16 har vi sammenstilt innsats med resultat, i den forstand at vi har begrenset utvalget av svarpersoner til de som i tabell 4 oppga mye/svært mye innsats på vedkommende område. Hver svarperson har krysset av for de tre områdene der resultatene har vært best.

Tabell 16: "På hvilke områder har arbeidet med lokal samfunnsutvikling gitt best resultat så langt?"

Områder for lokal samfunnsutvikling	Andel av respondenter med høy skåre for kommunens innsats	
I arbeidet med samfunnsdelen av kommuneplanen	74 %	N:152
I arbeidet med arealdelen av kommuneplanen	85 %	N:212
I næringsrettet utviklingsarbeid	68 %	N:162
Stedsutvikling gjennom fysisk utforming	73 %	N:127
Tiltak for å skape engasjement og tilhørighet	62 %	N:130
Miljø- og klimarettede tiltak	56 %	N: 79
Nye grep i tjenestetilbudet	42 %	N: 55
Tiltak for å stimulere til demokratisk deltakelse	56 %	N: 70
Løsninger for samferdsel, transport og digital infrastruktur	75 %	N:155
Innenfor omdømmebygging	74 %	N:137
Inkludering av nye innbyggere	65 %	N: 78

Tabellen viser altså hvordan ordførere og rådmenn som har vektlagt innsatsområdene høyt (verdi 5 og 6 i tab. 4), vurderer resultatoppnåelsen på de respektive innsatsområdene. Uttrykt i prosent vil vi kunne se om det er variasjoner områdene i mellom, med hensyn på hvor stor del av de aktuelle svarpersonene som oppgir stor innsats, som også oppgir at det er gode resultat på feltet.

Her ser vi at *arealdelen av kommuneplanen* oppnår høyest prosent (85%). Det betyr at det er på dette området flest mener at det er blitt gode resultater. Det er interessant at det området der ambisjonen var høyest (jfr. tab. 4), også er det området som peker seg ut når det gjelder resultater. Metodisk kan vi imidlertid gjøre klokt i å nevne et lite forbehold her: Svarpersonene kan ha tenkt i omvendt rekkefølge – at et felt der en har oppnådd resultat, nødvendigvis må være det feltet der en har lagt ned stor innsats. Dette trenger imidlertid ikke å være tilfelle. Svarene tyder på at det er en klar sammenheng mellom å ha fokus på dette feltet, og å ha mene at dette skaper resultater.

Et hakk under arealdelen av kommuneplanen er det fire områder der ca $\frac{3}{4}$ av svarpersonene oppgir at det er oppnådd gode resultater. Det er på områdene *samferdsel*, *kommuneplanens samfunnsdel*, *stedsutvikling og omdømmebygging*. Dette betyr at de ordførere og rådmenn som har tillagt disse områdene stor vekt som innsatsområder, også for en svært stor del vurderer at innsatsen har gitt gode resultater. At samferdsel skårer så høyt som 75% finner vi spesielt interessant, for på dette området vil kommunen så godt som alltid være avhengig av andre offentlige aktørers bidrag og/eller innsats for å gjennomføre prosjekter, i alle fall når det dreier seg om prosjekter av en viss størrelse. I disse svarene må vi også regne med at det ligger en betydelig andel breibandutbygging, som vi kjenner til at mange kommuner har vært engasjert i de siste årene.

I en tredje kategori har vi innsatsområder der resultatene blir vurdert som gode av mer enn 50% av de som på forhånd har definert disse områdene som viktige. Det er på områdene næringsretta utviklingsarbeid (68%) inkludering av nye innbyggere, tiltak for å skape engasjement og tilhørighet, demokrati/deltakelse og miljø/klima (56%). Det er som forventet at de vurderte resultatene på området næringsutvikling ligger litt lavere enn på for eksempel arealplanlegging, all den stund resultater på næringsutvikling er helt avhengig av innsatsen til ikke-kommunale aktører

(bedrifter og etablerere). Dette er i tillegg aktører som også opptrer i en markedsmessig konkurranse. Ut fra slike betraktninger vil vi konkludere med at når 2/3 av de aktuelle svarpersonene vurderer resultatene som gode, er dette et svært høy andel. På områdene miljø, demokrati og inkludering merker vi oss at det er langt færre svarpersoner som i utgangspunktet hadde et sterkt fokus på disse områdene. Men av de som hadde krysset av for 5 eller 6 på disse områdene, er det et flertall som oppgir at innsatsen har gitt godt resultat.

Bare på ett av innsatsområdene er det færre enn 50% av de som har prioritert dette, som oppgir gode resultater. Det er på området "nye grep i tjenestetilbudet". Her er det 42% som oppgir gode resultater. Dette området er det imidlertid færrest som hadde ansett for å være et viktig felt for samfunnsutvikling, og det (følgelig) lave antallet svarpersoner gir et svakere grunnlag for å legge vekt på prosentandelen. 42% står likevel i en klar kontrast til andelen på 85% som ser gode resultater på arealplansiden. Dette kan likevel tyde på at det er vanskeligere å drive lokal samfunnsutvikling i skjæringsfeltet mot tjenesteproduksjon enn på de fleste andre områder.

Ut fra en samlet vurdering av svarene som er avgitt på disse områdene må en kunne konkludere at det i kommune-Norge er mange som mener at de er i ferd med å lykkes i sitt arbeid med å engasjere kommunen i samfunnsutvikling. Samtidig er det tema der det ser ut til å være både mindre utviklingsrettet satsing og vanskeligere å oppnå resultater av slik satsing. Særlig ser tjenestefeltet ut til å være et slikt tema.

For å få ordførere og rådmenn til å bli mer konkrete i sine responser, har vi også i skjemaet stilt opp en del utsagn som dreier seg om resultater av innsats i samfunnsutvikling, både positivt og negativt ladede utsagn, slik at svarpersonene kan forventes å reflektere litt mer grundig ved avgiving av svarene enn ved avkryssing på oppgitte kategorier.

Vi har gruppert utsagnene i tre grupper:

- Utsagn som viser til manglende oversikt og til manglende resultater
- Utsagn som knytter an til helt konkrete forbedringer som følge av innsatsen
- Utsagn som knytter an til mer diffuse, og i mindre grad målbare, resultater

Utsagnene er gjengitt i tabell 17. I tabell XIV i vedlegget har vi også gjengitt fordelingen av svar på de ulike verdiene.

Tabell 17: Oppfatninger om resultater av kommunens arbeid med lokal samfunnsutvikling. Gjennomsnittlig skåre.

	Gj.snitt	Ordfører	Rådmann	Sign*
Mange arbeidsplasser	3,54	3,64	3,43	0,180
Bedre befolkningsutvikling	3,73	3,79	3,67	0,442
Større trivsel	4,47	4,51	4,42	0,431
Bedre motivasjon	4,15	4,13	4,16	0,837
Resultater miljøvern	3,42	3,52	3,33	0,177
Prosjekt på prosjekt	2,61	2,69	2,54	0,325
Bedre tjenestetilbud	3,88	4,05	3,72	0,007
Ingen har full oversikt	2,44	2,54	2,35	0,184
Bedre resultater alene	2,21	2,30	2,11	0,171

N=274

* Viser signifikansnivå i forskjeller mellom rådmenn og ordførere. Sign. forskjeller er uthevet.

I den første gruppen bad vi svarpersonene ta stilling til en påstand om at "Innsats for lokalsamfunnsutvikling har blitt til prosjekt på prosjekt – og lite mer". Denne påstanden får svært lav oppslutning, med en gjennomsnittlig skåre på 2,61. Oppfatningen om arbeide med samfunnsutvikling som "prosjektmakeri" står altså ikke sterkt blant våre svarpersoner, men det er en viss tendens til at ordførerne gir høyere skåre enn rådmennene når de blir konfrontert med dette utsagnet. Da vi bad svarpersonene ta stilling til utsagnet "Kommunene er engasjert i lokal samfunnsutvikling på så mange måter at ingen har full oversikt over resultatene av dette arbeidet" ble den gjennomsnittlige skåren enda lavere, 2,44. Konklusjonen på dette er at både ordførere og rådmenn tar denne type innsats på alvor, og de mener selv at de har god oversikt over hva denne innsatsen fører til.

Spørsmålet som da melder seg, er innenfor hvilke tema disse resultatene er å finne. I tabell 17 viser vi svarfordelingen på stillingstaking til utsagn som dreier seg om både i prinsippet målbare størrelser, som "befolkningsutvikling" og "arbeidsplasser" – og vurderinger som knytter an til subjektive felt som "trivsel" og "motivasjon".

For mange av kommunene i Norge er nettopp befolkningsutvikling og arbeidsplasser de kritiske målestokker for suksess med egen utviklingspolitikk. Når vi bad svarpersonene ta stilling til påstanden "Innsats for lokal samfunnsutvikling har skapt mange arbeidsplasser" så var det er nokså sterk formulering – og svarpersonene måtte selv vurdere hva som var "mange". Gjennomsnittlig skåre her er 3,54. Her var det omtrent like mange som svarte tydelig enige (25 %) og som var tydelig uenige (23 %) i utsagnet (Tabell XIV i vedlegg). Nesten samme resultatet

fikk vi når vi presenterte utsagnet "Innsats for lokal samfunnsutvikling har ført til bedre befolkningsutvikling", en gjennomsnittsskåre på 3,74 med 27 % tydelig enige, og 19 % tydelig uenige. På disse to kritiske variablene for lokal utvikling ser det altså ut som om innsatsen ikke har gitt noe entydig positivt resultat, kommunene sett under ett.

Videre har vi presentert utsagn på to områder som ligger tettere opp til kjernen av den kommunale virksomhet, nemlig tjenestefeltet og miljøvernfeltet. Resultatoppnåelsen innefor miljøvern gis en gjennomsnittlig skåre på 3,42, og innenfor tjenestetilbudet 3,88, altså ikke spesielt høyt for noen av de to områdene. For miljøvern er fordelingen svært lik den vi fant på arbeidsplasser og befolkningsutvikling, mens responsen på utsagnet "Innsats for lokal samfunnsutvikling har gitt et bedre tjenestetilbud" er entydig mer positiv, for her er 27% tydelig enige, mens bare 9 % er tydelig uenige.

Når det gjelder å vurdere resultater i form av trivsel i kommunesamfunnet og motivasjon blant kommunalt ansatte, vurderer ordførere og rådmenn resultatene som klart best. Disse to er de eneste der resultatoppnåelsen får en gjennomsnittlig skåre på over 4, med trivsel på en klar førsteplass. Det er hele 48% som er tydelig enig i at innsatsen har gitt større lokal trivsel, mens bare 1 % er tydelig uenig i dette utsagnet. Nesten like stor oppslutning er det om utsagnet der en skal ta stilling til om innsatsen har ført til bedre motivasjon blant kommunalt ansatte: 38 % er tydelig enige, bare 4 % er tydelig uenige i dette.

Det er svært lite sprik mellom svarene fra ordførere og fra rådmenn her. Når det gjelder de områdene der rådmannen kan anses for å ha mest innsikt, på motivasjon hos ansatte og på utviklingen av tjenestetilbudet, er gjennomsnittsskårene så godt som identiske mellom ordførere og rådmenn når det gjelder motivasjon, mens rådmennene (3,72) er gjennomsnittlig litt mer reserverte enn ordførerne (4,05) når det gjelder resultater for tjenestetilbudet.

Det er mulig å spore en forskjell mellom små og store kommuner når det gjelder ordførere og rådmenns vurdering av resultater av innsatsen. Vi kan observere at gjennomsnittsskåren i de største kommunene ligger over gjennomsnittet for de minste kommunene på alle de "positive" resultat-utsagnene. Men derimot er det ingen forskjell å spore mellom kommune i den nest minste og den nest største kategorien. Dette tyder på at store kommuner (med mer enn 50.000 innbyggere) er bedre i stand til å få resultater ut av sin innsats for samfunnsutvikling enn kommuner

med under 2000 innbyggere. Men for det store flertall av kommuner ser ikke størrelse ut til å slå ut for hvordan ordførere og rådmenn vurderer resultatene (tabell XV i vedlegg).

Ut fra våre data framtrer det et interessant bilde av resultater av kommuners innsats på samfunnsutvikling. Både ved ordførere og rådmenns markering av områder der det har vært best resultater (tabell 16) og ved å ta stilling til konkrete utsagn om resultater (tabell 17) ser vi et mønster der kanskje de store og målbare gevinster ikke umiddelbart innkasseres, men dette er vel å merke på områder der kommunen bare i begrenset grad kan påvirke enkeltpersoner (flytting) og bedrifter (etablering av arbeidsplasser). Men vi ser at på de områder der kommunen rår over virkemidler, som i areal- og overordna planlegging, så vel som i tjenesteutviklingen, oppfattes innsatsen å gi resultater. Det er også verd å merke seg at resultatene, slik drøyt 270 ordførere og rådmenn har rapport dem, i aller størst grad er positive innen "trivsel i kommunesamfunnet" og "motivasjon blant kommunalt ansatte". Samtidig er de to sistnevnte også en tanke mindre håndfaste enn de øvrige i den forstand at de ikke måles og evalueres i den grad som befolkningsutvikling og kommunale tjenester. Det er derfor større sannsynlighet for at det er tatt "godt mål" når kommuneledelsen har vurdert disse.

6.2 Hvor opptatte er kommunene av å måle resultater?

I intervjuene med kommunale politikere og ansatte i de fire case-kommunene, var et av temaene hvor opptatte kommunene er av å dokumentere resultater av utviklingsarbeidet. Svarene varierte. På den ene siden er man opptatt av å se resultater, i form av vakrere by- og bygdesentrum, industriområder, kulturarrangement, turstier og skiløyper. På den andre siden var det flere som medga at kommunen kanskje var mer opptatt av å sette i gang nye prosjekt og utviklingstiltak enn av å sørge for en god avslutning av de en hadde, gjennom å oppsummere og dokumentere erfaringer. Det var særlig i Tolga og i Øvre Eiker disse oppfatningene gjorde seg gjeldende blant en del av de kommunale informantene. Likevel var så godt som alle de vi spurte i stand til å peke på det de oppfattet som konkrete resultater av kommunens arbeid med lokal samfunnsutvikling.

I Øvre Eiker mener en helt klart å ha oppnådd resultater av utviklingsarbeidet. Enkelte peker på at en jevn befolkningsvekst på rundt 1 % årlig betyr at kommunen er attraktiv som bosted. Rent fysisk kommer resultatene til syne ved en opprusting av Hokksund sentrum, med

miljøgate, forskjønning og etter hvert at stedet fikk bystatus. Vestfossen kulturhovedstad trekkes fram som et stedsutviklingsprosjekt som har satt stedet på kartet og gitt det en ny kulturdimensjon. Det er også en generell oppfatning at inkludering av innbyggerne og det holdningsskapende arbeidet med å blant annet ta avstand fra rasisme har ført til en mer engasjert befolkning. Mange engasjerer seg i frivillig arbeid og bidrar for eksempel til et bedre tjenestetilbud innen omsorg.

Om resultatene kommunen har oppnådd som modellkommune, vises det til at fagforeningene nå involveres i tidlige faser i beslutningsprosessene, noe en mener forebygger konflikter. De ansatte i kommunen får være med på å påvirke utviklingen, og prosjektet oppfattes å ha bidratt til å sikre kommunale arbeidsplasser ved at en har hindret at tjenester er satt ut på anbud. Det hevdes også at kommunale tjenester nå drives mer kostnadseffektivt enn før. De kommunale informantene mener også at kommunen som arbeidsplass er attraktiv og trekker til seg flinke fagfolk fordi engasjementet i ulike prosjekter gjør at den oppfattes som spennende og utviklingsorientert.

Alta kommune har også en god befolkningsvekst, og informantene mener dette er det beste målet på at innsatsen for samfunnsutvikling har gitt resultater. Unge mennesker ønsker å flytte til Alta, og mange kommer også tilbake etter å ha tatt utdanning utenfor kommunen. Tiltak som ny kino, badeland under oppførelse, utbygging av skoler og barnehage har økt trivselen, mener mange. Andre typer resultater knyttes til tilretteleggingen for næringsutvikling, som store investeringer fra privat næringsliv og viktige bedriftsetableringen som North Energy og Grieg Seafood. Informantene mener også at kommunen har svært god kompetanse på plansida, tiltrekker seg dyktige folk og gir gode kommunale tjenester.

Gjennom deltakelse i kvalitetskommuneprogrammet har en sett noen foreløpige resultater (prosjektet er ikke avsluttet) som nedgang i sykefraværet blant de etatene som er med (SFO og hjemmetjenesten) og brukerundersøkelser viser at tjenestene holder et høyt faglig nivå. Det er ennå en vei å gå med å bedre informasjonen og brukermedvirkningen innenfor disse tjenestene.

Informantene fra Tranøy kommune mener det er vanskelig å peke på resultater av arbeidet med samfunnsutvikling, da det de siste årene har vært gjort lite utenom de lovpålagte oppgavene, og kommunen i flere år har hatt nedgang i befolkningen. Det er imidlertid en viss optimisme og

forventninger knyttet til de prosesser som har kommet i gang i forbindelse med kommuneplanarbeidet, og det er interesse for å satse på reiseliv, hyttebygging og få i gang stedsutviklingsprosjekter. Det har skapt et visst engasjement, men foreløpig få resultater. Den tilretteleggingen for næringslivet som er gjennomført, har gitt konkrete bedriftsetableringer som settefiskanlegget på Rubbestad, og har styrket andre bedrifters virksomhet.

Tolga kommune har også en negativ befolkningsutvikling, men dette ser ikke ut til å ha virket inn på kommunens engasjement for samfunnsutvikling. Kommunen har satset mye på å få nye landsmenn til kommunen gjennom kampanjer i Nederland og ved å ta imot flyktninger. Dette har foreløpig ikke vært nok til å balansere utflyttingen. Likevel har innsatsen bidratt til å bygge opp en sterk utviklingskompetanse i kommunen, og den blir utad sett på som en kommune der det skjer mye.

Stedsutviklingsprosjektene har hatt mye å si for forskjønnning og trivselen i Tolga sentrum, noe som har skapt en større bevissthet blant innbyggerne om Tolga, dets historie og kultur. Dølmotunets utvikling har vært en veldig konkret hjørnestein i arbeidet med å skape engasjement, deltakelse i felles kulturaktiviteter, bevissthet rundt kulturhistorien, og tilhørighet til bygda. Kommunens sterke støtte og gode kommunikasjon med frivillige organisasjoner viser resultater i form av at en har fått finansiert og bygget ut en rekke idretts- og fritidsanlegg. Dugnadsinnsatsen har vært helt avgjørende for å få dette til. Satsingen på landbruket har hatt en positiv effekt ved at det totalt er investert over 40 millioner i denne sektoren de siste årene. Det viser at bøndene ønsker å satse på å utvide drifta og mange velger økologisk dyrking.

6.3 Samarbeidspartners vurderinger av resultatene

I vesentlig grad påpeker kommunenes samarbeidspartnere de samme typer resultater som kommunene selv gjør, noe som må oppfattes som en bekreftelse av de samarbeidsrelasjonene vi har presentert i foregående kapitler. Samtidig har flere av dem både kritiske synspunkter når det gjelder dette, og i tillegg oppfatninger når det gjelder det framtidige utviklingsarbeidet.

Øvre Eiker blir av de samarbeidspartnerne vi intervjuet sett på som en svært kompetent utviklingskommune, som det er lett å samarbeide med. Engasjementet har satt kommunen på kartet, og den blir ofte trukket fram som en foregangskommune. Arbeidet har skapt et engasjement i

befolkningen, og selv om mange deltar aktivt med frivillig arbeid, er det enkelte som peker på at kommunen må passe seg for ikke å "utmatte" engasjementet.

Om Alta kommunes utviklingsarbeid har eksterne samarbeidspartnere flere synspunkter. Generelt er tilbakemeldingen at kommunen er svært aktiv og dyktig i sitt arbeid som samfunnsutvikler. En informant mener at kommunen må bli flinkere til å finne allianseparter utenfor kommunen, både i landsdelen og på nasjonalt nivå. De bør satse på å samarbeide med byer som har en liknende utvikling og felles utfordringer. I arbeidet med å legge til rette for næringsutvikling, har kommunen brukt mye ressurser på å få nye bedrifter til å etablere seg. Dette har etter enkeltes mening gått på bekostning av etablerte bedrifter som trenger å utvide og har behov for større/nytt areal.

Andre mener at mye av innsatsen har handlet om næringsutvikling og vært rettet mot typisk mannsdominerte næringer. Kommunen har i mindre grad hatt fokus på kvinnearbeidsplasser og tilbud disse etterspør, men her er det i ferd med å skje endringer. Derimot har satsingen på kultur kommet litt i bakgrunnen. Kommunen samarbeider veldig godt med de store idrettslagene, men har ikke prioritert annet foreningsliv like høyt.

I Tranøy kommune mente en del av de vi snakket med at kommunen i veldig stor grad overlater driften av fritidstilbudet til frivillige lag og foreninger. Det er et ønske om at kommunen kunne ta mer initiativ på dette området og engasjere seg mer for å få i gang aktivitet. Det samme gjelder den inkluderingen av nye landsmenn som frivillige lag har stått for uten særlig støtte fra kommunen.

I Tolga er det en oppfatning blant eksterne informanter at kommunen må bli flinkere til å informere utad om alle prosjektene de deltar i. De mener det er viktig at innbyggerne og næringsaktørene kjenner til aktivitetene slik at de kan koble nye ideer opp mot igangsatte eller planlagte prosjekter. Samarbeidet mellom næringsforeninga i tettstedet Tolga og kommunene fungerer ikke så godt og vi har tidligere nevnt at det er ideer innenfor næringsforeninga om å legge om på aktivitets- og medlemsprofilen, blant annet for å skape en bedre forbindelse til det utviklingsarbeidet som drives på stedet. En av de eksterne informantene mener at selv om kommunen oppnår gode resultater innenfor sitt kulturorienterte utviklingsarbeid, er det viktige områder der den ikke er engasjert i det hele tatt, slik som tilbud til ungdom som ikke er interessert i idrett eller kultur, for eksempel motorsport.

6.4 Fylkesmannen og fylkeskommunen om resultater

I intervjuene med Fylkesmannens landbruksetat og med de fylkeskommunale informantene ba vi om deres syn på både om kommunene generelt er opptatte av å se resultater og om de oppnår resultater innenfor lokal samfunnsutvikling. Svarene varierer. De aller fleste mener at kommunene er svært opptatte av å se resultater av dette arbeidet. Det er motivasjonen for å sette i gang utviklingsprosjekter. Samtidig påpeker de at resultatene ofte er vanskelig å måle for hvert enkelt tiltak. Et næringsutviklingsprosjekt kan føre til et visst antall arbeidsplasser, men om disse er varige, og om de gir en positiv effekt for befolkningsutvikling, tjenestetilbud og trivsel, er spørsmål som må ses både i et videre tidsperspektiv og i sammenheng med andre prosesser og utviklingstiltak.

Flere av de eksterne informantene er i og for seg inne på at kommunene ikke alltid er så interesserte i å dokumentere resultater av det utviklingsarbeidet de setter i gang og engasjerer seg i, men det er få som har en sterk oppfatning av at dette gjelder kommunene generelt. Samtidig er disse informantene ofte i inngrep med kommunene når de er engasjerte i prosjekter som finansieres av den institusjonen de representerer. Til disse prosjektene ligger det oftest krav om dokumentasjon av ressursbruk og resultater, og slik sett kan det være at kommunene oppfattes som mer resultatorienterte enn de kanskje er.

En del, særlig blant de fylkeskommunale informantene, påpeker også at det ofte er ressurskrevende å dokumentere resultater. Ikke alle kommuner har den fagkompetansen som skal til, og om de ønsker å få gjennomført en ekstern evaluering, koster det penger som mange mener er bedre anvendt til utviklingsformål. Det er ingen som kan fortelle at de kjenner til kommuner i eget fylke som gjennomfører en systematisk dokumentasjon av alt utviklingsarbeid. Om dette skjer, avhenger mer av hvor mye tid og kapasitet en har til rådighet i hvert enkelt tilfelle, samt hvor mye slik dokumentasjon eksterne finansierer krever.

6.5 Oppsummering: Resultater underveis

I dette kapitlet har vi undersøkt kommunenes og andre aktørers oppfatninger om hvorvidt anstrengelsene for lokal samfunnsutvikling fører til resultater, og på hvilke områder de kan etterspores. Kommunene mener det kommer resultater ut av utviklingsarbeidet. Dette går helt klart

fram av både spørreundersøkelsen og case-studiene. De mener også at på de områdene der de setter inn innsatsen, oppnår de også resultater, med visse modifikasjoner når det gjelder miljø- og klimarettede tiltak og i nye grep i tjenestetilbudet. Vi har også sett at det er relativt store forskjeller mellom de forskjellige temaene når det gjelder vurderingen av resultatoppnåelsen. Økt trivsel og motivasjon blir stående som de områdene der det er oppnådd best resultater. Slike ting er vanskelige å måle, men samtidig viktige mål i mye samfunnsutvikling, det viser blant annet case-studiene våre, der både kommunale og andre informanter i alle kommunene understreker viktigheten av å ha bolyst og trivsel som mål for utviklingsprosjekter. Dette er likevel ikke de endelige målene, er det flere som presiserer. De endelige målene er bedre befolkningsutvikling og nye arbeidsplasser, men på veien dit er det viktig å skape økt trivsel, slik at folk flytter til eller i hvert fall ikke flytter fra.

Svært få av de mål det arbeides mot, enten det er på kort eller lang sikt, kan realiseres gjennom ett enkelt prosjekt eller utviklingstiltak. Både i Alta, Øvre Eiker og Tolga, som er de tre case-kommunene som har etablert en utviklingsprofil, har det vært drevet utviklingsprosjekter i en årrekke, og det har vært mange av dem. På den bakgrunn er det kanskje ikke til å undres over at kommunene kan være mer opptatte av å sette i gang nye prosjekter enn av å måle og dokumentere resultatene av hvert enkelt prosjekt. Det oppfattes rett og slett som viktig å hele tiden ha utviklingsarbeid i gang.

Samtidig er det neppe tvil om at fraværet av slik dokumentasjon kan føre til at kommunen som organisasjon lærer mindre av det utviklingsarbeidet enn de kunne ha gjort. Det kan være vanskeligere for andre avdelinger og etater å få vite hva som har vært prøvd før, og med hvor stort hell. Det kan også føre til at når en ildsjel eller to forsvinner ut av organisasjonen, tar det lengre tid for nye å ta opp stafettpinnen. Vi kan likevel ikke med bakgrunn i våre data si noe om hvor mye kommunene ville tjene på et økt fokus på dokumentasjon av resultater framfor å bruke resursene på å holde trykket oppe i utviklingsarbeidet.

7 LOKAL SAMFUNNSUTVIKLING – ENKELT OG KOMPLEKST

Det er et omfattende datamateriale som presenteres i denne rapporten. Undersøkelsen er basert på spørreskjema til alle landets kommuner unntatt de største bykommunene, på dokumentstudier, tidligere gjennomførte studier, et dypdykk i to små og to mellomstore kommuner samt intervju med fylkeskommuner og fylkesmannsembeter. Fordi det er vanskelig å gi en stram avgrensning av begrepet lokal samfunnsutvikling, har undersøkelsen hatt et eksplorerende preg. Dette gjelder særlig spørreundersøkelsen til kommunene. Selv om vi har en stor datamengde, vil vi være forsiktige med å trekke bastante konklusjoner. Vi mottok svar fra ca halvparten av kommunene, og våre dybdestudier er som nevnt fra 4 av over 400 kommuner. Likevel vil vi presentere en oppsummerende analyse av våre funn. Vi skal i dette kapitlet særlig se på noen perspektiver som vi mener det kan være viktig å trekke fram når det gjelder et fortsatt arbeid med lokal samfunnsutvikling – ute i kommunene så vel som i regionale og sentrale politiske, administrative og forskningsrettede miljøer.

7.1 Lokal samfunnsutvikling – en ny aktivitet?

I innledningen i kapittel 2 har vi lagt vekt på to viktige aspekt ved å undersøke omfang og innhold i lokal samfunnsutvikling. Det første er at dette er et felt som det er vanskelig å avgrense. Heller enn å sette strenge definitoriske rammer, inviterte vi ordførere og rådmenn til å vurdere egen kommunes innsats for lokal samfunnsutvikling på noen spesifiserte, forhåndsdefinerte tema. Denne framgangsmåten resulterte i responser som tyder på at vi har truffet den kommunale hverdagen ganske godt. Lokal samfunnsutvikling oppfattes så avgjort som et bredt innsatsområde.

Vi har også innledningsvis presentert de betydelige tradisjonene norske kommuner har for å drive utviklingsarbeid. Vi har pekt på at kommunalt utviklingsarbeid tradisjonelt særlig har handlet om innsats for å understøtte lokal næringsutvikling, men at det også finnes en tradisjon for å drive lokal samfunnsutvikling som retter seg inn mot det sivile samfunnet og på kulturområdet i videste forstand. Samtidig viser vi til at et lokalt utviklingsperspektiv også har vært til stede i den klassiske "samfunnsbygginga" i kommunal regi, særlig innenfor skole. Det kan også etterspores på andre kommunale tjenesteområder, som for eksempel i eldreomsorgen.

I innledningen pekte vi også på at nyere organisatoriske utviklingstrender, som samstyring og elementer fra New Public Management har nedfelt seg i kommunal virksomhet. Særlig innenfor sistnevnte har fokuset på effektivisering i tjenesteproduksjonen vært markant, noe som gir grunn til å tenke seg at et sterkt fokus på denne siden av den kommunale virksomheten har ført til at utviklingsfokuset har blitt nedtonet. Våre data tyder ikke på det. Rådmenn og ordførere rapporterer om det vi vil karakterisere som en betydelig aktivitet i lokal samfunnsutvikling og en tredjedel melder om at kommunen har økt sin kapasitet på dette området de siste årene. Samtidig vil vi understreke at vi ikke har et godt sammenligningsgrunnlag når det gjelder bredden i utviklingsarbeidet. Det kan med andre ord ha vært større intensitet før. Ikke desto mindre har vi grunnlag for å trekke en konklusjon om at utviklingsfokuset klart og tydelig er til stede innenfor mange tema av den kommunale virksomheten. Case-studiene illustrerer også at selv små kommuner med presset økonomi og befolkningsnedgang både ønsker og er i stand til å prioritere lokal samfunnsutvikling.

Vi har videre registrert at det er tatt en rekke initiativ fra sentrale myndigheter og fra KS med sikte på å styrke utviklingskapasiteten på ulike kommunale områder, men det er ikke gjennomført en analyse av i hvilken grad de ulike programmene har trekk av de nye utviklingstrendene. Selv om det er noen slike statlige programmer som holder seg strengt innenfor ett tema, ser vi at flere av dem etterstreber et helhetsperspektiv, eller i det minste at en ser flere tematiske områder i sammenheng. Medvirkning og samarbeid synes også å være viktige stikkord i utformingen av disse programmene, noe som kan tolkes i retning av at kompleksitet og samstyringsmodeller vektlegges.

På bakgrunn av de lange og omfattende kommunale tradisjonene for utviklingsarbeid, har vi spurt om arbeidet med lokal samfunnsutvikling i dagens kommuner framtrer som forskjellig og nytt, sammenlignet med hva det var tidligere. Det er et spørsmål som det vanskelig kan gis et eksakt svar på, all den tid dette er den første undersøkelsen som søker å fange opp bredden i det kommunale arbeidet med lokal samfunnsutvikling. Det er gjort mange undersøkelser av kommunalt utviklingsarbeid i årenes løp, men i all hovedsak innenfor avgrensede tema; næringsutvikling, kultur, skole, stedsutvikling osv.

Derfor, og til tross for mange interessante mønstre som framtrer i denne undersøkelsen, kan vi ikke hevde at lokal samfunnsutvikling representerer noe grunnleggende nytt i den kommunale virksomheten. Vi

mener likevel å se tydelige og interessante utviklingstrekk. For det første har vi grunn til å slå fast at innsatsen for lokal samfunnsutvikling har økt i løpet av de siste årene. Her støtter vi oss på rapportering i spørreskjemaundersøkelsen, der en tredjedel av ordførere og rådmenn oppgir at det dels er ansatt flere som har oppgaver innenfor lokal samfunnsutvikling som sitt arbeidsområde, og dels er det i større grad bygd inn utviklingsoppgaver i eksisterende stillinger. Kommunene har også vist betydelig interesse for å delta i sentralt initierte utviklingsprogrammer. Når kommuner velger å ikke delta, har det ulike årsaker. Noen programmer har blitt opplevd som for lite relevante ut fra den tematiske profilen for kommunens utviklingsarbeid, andre vurderes som for ressurskrevende til at kommunen mener det er hensiktsmessig å søke eller delta. Kommunene ser ut til å ha en ganske bevisst holdning til hvilke tema de engasjerer seg i, selv om vi også finner en andel som det kan se ut til at litt mer tilfeldige årsaker fører inn i slike prosjekter.

Kommunene oppfatter seg selv som svært aktive i lokalt utviklingsarbeid. Svært interessant er det også at kommunale ledere jevnt over mener at egen kommune, uavhengig av størrelse, har god kompetanse på dette området. Dessuten, i en tid der det hyppig vises til negative regnskapsresultater i kommunal sektor, er det også interessant å merke seg at kommunale ledere mener de oppnår gode resultater på det de selv oppgir som de viktigste områdene der satsingen skjer. Dette ser ut til å være mer problematisk innenfor områder som miljø- og klimarettet arbeid, og i utvikling som har tilknytning til tjenesteproduksjon.

Vi reiste i innledningskapitlet spørsmålet om hvorvidt kommunene tilnærmer seg lokal samfunnsutvikling som en enkel eller kompleks aktivitet. Svarene vi fant tyder på at det skjer en bevegelse over mot at kompleksiteten i utviklingsarbeidet øker. Det er ikke slik at "støtte til næringsutvikling" framstår som et forenkende "mantra" innen kommunalt utviklingsarbeid. Her legger vi til grunn en enkel forståelse av kompleksitet, som bygger på at en ser flere tema i sammenheng og at nye aktører kobles på i utviklingsarbeidet.

Den tydeligste indikasjonen på at samfunnsutvikling er en kompleks oppgave, finner vi når vi ser at kommunene vektlegger planarbeidet, med arealplanlegging på topp, svært tungt når de skal beskrive innsatsen i utviklingsarbeidet. Våre funn fra case-studiene underbygger oppfatningen om økende kompleksitet. Disse gir i tillegg nærmere kunnskap om hvordan dette skjer. I to av kommunene, Tolga og Øvre Eiker, har en begynnende satsing på avgrensede tema som politisk deltakelse og

tettstedsutvikling etter hvert utviklet seg til et større og mer omfattende utviklingsarbeid. Dette utviklingsarbeidet har i sin tur blitt integrert i kommuneplanprosessen. Det ene tettstedsprosjektet i Øvre Eiker ledet til flere prosjekter av samme type og blir en del av kommuneplanprosessen, der en bredere deltakelse framstår som institusjonalisert, gjennom aktive grendelag og grendeutvalg. I både Alta og Tranøy framstår kommuneplanarbeidet i større grad som et utgangspunkt og en plattform for utvikling av nye lokale initiativer, i større grad utprøvd og institusjonalisert i Alta enn i Tranøy. Ikke desto mindre er det tydelige tegn til at lokal samfunnsutvikling innenfor svært forskjellige tema graviterer mot kommuneplanprosessen, og på ulike måter. Tiltakende kompleksitet ser dermed ikke ut til å føre til sterk fragmentering og manglende oversikt; kompleksiteten ser langt på vei ut til å mestres gjennom aktivering av, eller tilkoping til de institusjonaliserte kommunale planprosessene. Vi vil imidlertid understreke at vårt datamateriale er for grovmasket til å dokumentere de mer detaljerte sammenhengene her.

Analysen viser spor av et svært interessant samspill mellom en utviklingsmessig, tidvis "anarkisk" kompleksitet og et plansystem som kanskje ikke alltid er oppdatert eller tilpasset krav om åpen prosess og bredere deltakelse. Nettopp denne måten å koble prosjekt og plan på kan skape større oppslutning om, og dermed større legitimitet for, planprosesser i kommunen og i kommunesamfunnet som helhet. Resultatene fra undersøkelsen viser konturene av et "modnet" utviklingsarbeid, ikke ulikt det som planoptimistene så for seg for flere tiår siden, som både kan være "bottom-up" og basert på en gradvis inkorporering av mange ulike utviklingstiltak, og det at plan etterfølges av enkelttiltak.

Kompleksiteten avspeiles også i det mangfoldet av samarbeidsrelasjoner som utviklingsarbeidet skjer i. Det samlede datamaterialet tyder på at samstyring står sterkt i lokal samfunnsutvikling, innefor alle de tematiske områdene som vi har sett på. Det er sterk og entydig enighet om at lokal samfunnsutvikling er en oppgave som kommunen vanskelig kan løse alene. Samarbeidspartnere er viktige og nødvendige, og i hovedsak finner kommunene disse lokalt og regionalt. Ut fra surveyen kan vi ikke si noe generelt om tyngden og betydningen av de ulike samarbeidsrelasjonene, men dybdestudiene i de fire kommunene gir eksempler som viser at svært ulike typer samarbeidsrelasjoner kan være viktige. Den store innsatsen de frivillige organisasjonene i Tolga gjør, er avgjørende både for driften av bygdetunet og for gjennomføring av større arrangement. Disse tiltakene er begge er med på å sette kommunen på

kartet innenfor kulturbasert reise- og næringsliv, noe kommunen arbeider aktivt med på flere måter. Uten samarbeid mellom kommunen og aktører i næringslivet, ville neppe sentrumsutviklingen i Alta blitt en realitet. Finansiering fra regionalt nivå er nødvendig for at Tranøy med sin svake økonomi skal kunne være med i fellessatsinger med andre kommuner, og den aktive innsatsen fra frivillige foreninger i Øvre Eiker har både ført til klare forbedringer i eldreomsorgen samt at den bidrar til at kommunen har fokus på dette området. Eksemplene er mange, bare i de fire kommunene vi har undersøkt.

Selv om vi strengt tatt savner et direkte sammenligningsgrunnlag, vil vi likevel våge den påstanden at det nye, forstått som et distinkt utviklingstrekk i lokal samfunnsutvikling, er nettopp at kompleksiteten innenfor lokal samfunnsutvikling tiltar. Dette er en prosess som skjer gjennom et samvirke av kommunenes problemforståelse, den kapasiteten de kan mobilisere for å drive utviklingsarbeid, og deres tilgang på eksterne samarbeidspartnere og andre ressurser.

7.2 Betydningen av et sterkere planfokus

Mange vil hevde at spontanitet, fleksibilitet og improvisasjonsrom er viktig for alle typer utviklingsarbeid, også for lokal samfunnsutvikling. Dette er begreper som i svært liten grad assosieres med kommunal planlegging. I utgangspunktet ville det derfor være naturlig å regne med et visst spenningsforhold mellom nyskapende utviklingsarbeid og klassisk planleggingsorientering. At utviklingsarbeidet i dag tenderer mot å knyttes sterkere opp til planprosesser er, om ikke oppsiktsvekkende, så i alle fall en tilbakemelding fra denne undersøkelsen som det kan være all grunn til å følge opp gjennom å stille spørsmål om hvor godt samsvar det er mellom de rammene som plansystemet gir og de samarbeidsprosessene som skaper resultater i lokal samfunnsutvikling. Det er paralleller mellom de utviklingstrekkene vi ser i denne studien og de som er dokumentert i evalueringen av Felles fylkesplan i Trøndelag (Arbo og Ringholm 2006). I den rapporten påpekes det mulige spenningsforholdet mellom innovasjonsplanlegging og mer tradisjonelle planforståelser. Sistnevnte oppfattes å gi lite rom for spontanitet og fleksibilitet.

I våre data fra spørreundersøkelsen skilte vi mellom samfunnsplanlegging og arealplanlegging som mulige innsatsområder for kommunalt utviklingsarbeid. Vi registrerte som nevnt høyeste skåre på arealplanlegging, med næringsutvikling som nr 2 og samfunnsplanlegging på tredje plass. At arealsiden ved planprosessen ses på som så viktig i

sammenheng med samfunnsutvikling er for så vidt ikke overraskende. Arealsiden ved steds- og byutviklingsprosesser i større kommuner er så avgjort hevet opp til et allmennpolitisk, ofte konfliktfylt tema. I periferikommuner er arealpolitikk på dagsordenen både gjennom ny energipolitikk (vindmølleparker, kraftlinjer, kraftutbygging), i næringspolitikk (oppdrettsslokaliteter, beitearealer), i vernepolitikk og i reiselivssammenheng (fritidsboliger, rekreasjonstiltak). Det som er tydelig både i by og bygd, er at arealkonflikter i dag også handler om hvilke verdier, symboler og bilder en kommune ønsker å kommunisere gjennom et gitt utbyggingsmønster. At arealbruk, politikk og planlegging knyttes tettere sammen, er også et grunnleggende perspektiv i den nye plan- og bygningsloven. Slik sett er det mulig at planlovens dreining av det kommunale planperspektivet over mot arealbrukens sosiale og næringsmessige sider kan få en god klangbunn ute i den kommunale hverdagen.

På den andre siden er det grunn til å holde liv i spørsmålet om forholdet mellom plan og utvikling. Vil de kommunale planprosessene over tid være smidige og fleksible nok til å gi rom for spontane utviklingsinitiativ, eller vil det først og fremst være de initiativene og ideene som lar seg disiplinere inn i plansystemet som blir med på å realisere den lokale samfunnsutviklingen? Det er ikke nødvendigvis et motsetningsforhold her. Samtidig har vi ikke mye systematisk kunnskap om hvordan transformasjonen fra "bottom-up"- initierte prosesser til etablerte elementer i kommunens strategi for lokal samfunnsutvikling skjer. Denne undersøkelsen har vist noen generelle utviklingstrekk, men det er all grunn til å anta at det vil være betydelige variasjoner mellom både ulike tematiske områder og med hensyn til hvilke samarbeidspartnere som er involvert i prosessene. Det er for eksempel ikke en urimelig antakelse at tema som hovedsakelig involverer offentlige aktører, enklere føyer seg inn i et planorientert system enn tema der næringslivet eller de frivillige organisasjonene er de viktigste samarbeidspartnerne.

Et annet spørsmål her er forholdet mellom plansystemets krav om kunnskapsbaserte beslutninger og utviklingsdynamikkens forutsetning om kontinuitet i aktivitetene. Vi har sett at selv om både den kommunale ledelsen og andre aktører synes sikre på at de oppnår resultater av utviklingsarbeidet, er ikke kommunene alltid like fokusert på å dokumentere disse. Det er ofte viktigere å holde aktiviteten i gang. spørsmålet er for det første om planprosessen i det lange løp være "smidig" nok til at begge disse hensynene kan ivaretas? For det andre kan en også spørre seg om ikke lokal samfunnsutvikling i det lange løp

ville tjene på å bygge inn gode læringssløyfer i prosessene, selv om det kan gå noe på bekostning av spontaniteten og improvisasjonskapasiteten.

7.3 Perspektiver i satsing på samarbeid

Den sterke vektleggingen av samarbeidspartnere er interessant også fra en teoretisk synsvinkel, og vi vil som nevnt betrakte dette som en bekreftelse på at samstyring er et bærende element i lokal samfunnsutvikling, slik vi også har sett at det har vært før. Vi har ikke gått så dypt inn i de utviklingsprosessene som vi har beskrevet i case-studiene at vi har grunnlag for konklusjoner om makt og innflytelse, demokrati og åpenhet i de enkelte tilfellene. Dette er likevel svært relevante spørsmål i den videre refleksjonen om kommunenes framtidige arbeid med lokal samfunnsutvikling.

Når kommunene framhever sentrale områder for planinnsats og understøtting av næringsutvikling som viktige, følger det ikke direkte av dette at kommunene har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å løse utviklingsoppgavene på disse og andre områder. Men på våre spørsmål knyttet til kompetanse i utviklingsarbeidet rapporterer faktisk ordførere og rådmenn, både i store og mindre kommuner, at de innehar slik kompetanse. Dette er eksterne samarbeidspartnere noe skeptiske til, og det er slik sett grunn til å anta at kommunene overvurderer egen kompetanse en del.

Det har blitt satt av i alle fall litt større ressurser på dette området – ofte gjennom omdisponering av eksisterende innretning av visse stillinger. Samtidig, når vi vet at en svært liten del av de samlede kommunale budsjettmidler rettes inn mot samfunns- og næringsutvikling, framstår disse rapportene som noe av et paradoks. Sannsynligvis står vi her overfor et tilfelle av organisatorisk mobilisering i eller mobilisering av kompetanse og personellressurser i den kommunale organisasjon. Det som finnes av opparbeidet lokal og gjerne "nettverkspreget" kompetanse i den kommunale organisasjonen settes inn mot utviklingsprosjekter. Dette skjer nesten alltid i samarbeid med andre aktører, lokalt, i regionen og overfor overordnede styrings- og støtteorgan.

Både spørreundersøkelsen og case-studiene viser også at kommunene i stor grad inngår i stabile utviklingskoalisjoner. Det er ofte de samme aktørene en samarbeider med fra prosjekt til prosjekt, og vi har sett at de viktigste blant disse er andre kommuner, fylkeskommunen, ulike aktører i

det lokale næringslivet og frivillige organisasjoner. Et kjennetegn ved slike nettverkspregede samarbeidskonstellasjoner er nettopp at makt- og innflytelsesforholdene skifter over tid (Sørensen og Torfing 2005). Når kommunene oppfatter seg selv i førerretet for den lokale samfunnsutviklingen i så stor grad som det framgår av våre data, er det derfor god grunn til å utfordre dem på dette. Ikke minst er dette aktuelt på bakgrunn av andre aktørers oppfatning av kommunenes kompetanse på utviklingsarbeid. Også her kan det være grunn til å tenke seg at det er forskjell med hensyn til hvem kommunen samarbeider med, og hvilket tema det gjelder. Kommunene er helt klart avhengig av samarbeidspartnere i dette arbeidet. Utviklingen i maktforholdene i slike samarbeidsrelasjoner skjer over tid og fanges ikke opp av denne undersøkelsen. Det gjør ikke spørsmålet mindre relevant.

En grunn til at spørsmålet om makt og innflytelse er relevant, henger sammen med demokratiaspektet. En gjennomgang av norske studier av nettverksbasert utviklingsarbeid på lokalt og regionalt nivå (Ringholm m.fl. 2007), viste at det i svært liten grad har vært stilt spørsmål om ivaretagelsen av demokratiske standarder i disse studiene. Slike spørsmål henger selvsagt tett sammen med det som er nevnt ovenfor om makt og innflytelse, men har også å gjøre med åpenhet, innsyn og gjennomsiktighet i arbeidet med lokal samfunnsutvikling. Dessuten med spørsmålet om representativitet, som er en problemstilling som er særlig relevant i tilknytning til interkommunalt samarbeid.

Samtidig melder det seg interessante spørsmål om innholdet i det kommunale arbeidet med lokal samfunnsutvikling i forlengelsen av de funn vi har gjort med hensyn til hvem kommunene samarbeider med. De samarbeider særlig med hverandre, og fylkeskommunene, som er den nest viktigste, kanaliserer i økende grad sin innsats gjennom regionrådene og kommuneregioner. Hvilke tema og hvilke former for innsats for lokal samfunnsutvikling er det som prioriteres i disse regionale utviklingskonstellasjonene? Vi ser også det som kan være at kommunene er i ferd med å utvikle forbindelser til utdannings- og forskningsmiljø, men våre data forteller ikke på hvilke måter dette skjer. Kommunen som samfunnsutvikler er en rolle i utvikling, og med betydelig kompleksitet i så vel innhold som samarbeidsrelasjoner, er det en rolle som ganske sikkert rommer flere dimensjoner enn de vi har avdekket i denne undersøkelsen.

8 REFERANSER

Agranoff, Robert (2007): *Managing within networks. Adding value to public organizations*. Washington DC: Georgetown University Press.

Allern, E.H. og T. Kleven (2002): Ånden som går? Om utbredelse og utforming av kommunal målstyring i Sverige, Danmark og Norge, Norsk statsvitenskapelig tidsskrift 3/18 s 195-224

Arbo P. og T. Ringholm (2006): Kreativ planlegging for en kreativ region, sluttrapport fra evalueringen av Felles fylkesplan 2005-2008 for Trøndelag, rapport Norut NIBR 2006:9

Baldersheim, H. (1987): Frå statstenar til stifinnar i H. E. Næss et al. *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo, Bergen, Stavanger, Tromsø: Universitetsforlaget.

Baldersheim, H. (1993): Kommunal organisering: Motar sel, men ressursar avgjer?, i P. Lægveid og J. P. Olsen (red.) *Organisering av offentlig sektor*. Oslo: Tano

Buanes, A. (1992): *Miljøvern på dagsordenen? En studie av fem MIK-kommuner*. Hovedoppgave i samfunnsvitenskap, ISV, Univ. I Tromsø.

Buanes, A. og Aarsæther, N (1994): *Fra forsøk til rutine. Arbeidsformer i kommunalt miljøvern*. Institutt for samfunnsvitenskap, Univ. I Tromsø, Stensilseire A nr 77.

Bukve O. (2001): *Lokale utviklingsnettverk*, avhandling for dr.philos-graden, rapport nr 76, Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap.

Bukve, O. (2002): Om styringsformer og leiarskap i kommunal administrasjon, i O. Bukve og A. Offerdal (red.) *Den nye kommunen. Kommunal organisering i endring*. Oslo: Det norske samlaget.

Christensen, T. og M. Egeberg (red.) (1997): *Forvaltningskunnskap*, Oslo: Tano.

ECON (2006): *Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring*. Rapport 2006-057. Oslo: ECON

ECON (2007): *Kommunen som førstelinje i småskala næringsutvikling*, Rapport R-2007-030, Oslo: ECON

Fimreite, A. L., Medalen, T. og Aars, J. (2005): "By-governance" i A.L. Fimreite og T. Medalen (red.): *Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og privat initiativ*. Oslo: Scandinavian Academic Press

Finstad & Aarsæther (red) 2003: *Utviklingskommunen* Oslo: Kommuneforlaget

Flo Y. (2003) *Det lokale og det nasjonale. Statleg politikk overfor det lokale og regionale styringsverket frå 1900 til i dag. Rapportserien Makt- og demokratiutredningen 1998-2003, nr 65.* Oslo: Makt-og demokratiutredningen.

Hofstad, H. Og G.M. Vestby (2009): *Lokalt folkehelsearbeid. Underveisevaluering av Helse i Plan og partnerskap for folkehelse*, Notat 2009:102, Oslo:NIBR

Holm, F.E. og E.P. Stræte (2008): *Utfordringer i lokalt utviklingsarbeid*, Rapport 14/2008, Trondheim: Norsk senter for bygdeforskning

Hovik, S. og Stigen; I. M. (2008): *Kommunal organisering 2008*. Oslo: NIBR.

Høyer, K. G. (1999): *Lokal Agenda 21 i planleggingsperspektiv*", i: Kleven, T. (red.) *En dagsorden for norsk planlegging. 1-99*, NIBR's Pluss-serie. Oslo: NIBR.

Jansen, A.I. (1991): *Reform og resultater*. Oslo: NORAS/ KS forlag.

Lane, J. E. (2000): *New Public management. An Introduction*. London: Routledge.

Larsen, H. O. og Aarsæther, N. red. (1985): *Kommunalt tiltaksarbeid*. Tromsø-Oslo-Bergen-Stavanger: Universitetsforlaget.

Myrvold, T.M. (2001): *Smått og godt? Om de minste kommunenes evne til å imøtekomme generalistkommunekravet. En kunnskapsoversikt og indikatordiskusjon*, NIBR-rapport 2001:1, Oslo: NIBR

Nygaard, V., T. Ringholm, S. Karlstad og E. Angell (2008): Pakkeløsning for kystkrisen? Evaluering av ekstraordinære midler til 11 Finnmarkskommuner i 2004, Rapport 2008:10, Norut: Alta

Nyseth, T, T. Ringholm, A. Røyseland & N. Aarsæther, 2000, Dugnad og demokrati. Kommunedelsutvalg, velforeninger og bygdelag som politiske institusjoner. Oslo: Kommuneforlaget.

Nødland, S.I., N.A. Bergsgard, A. Bjelland og E. Leknes (2007): Kommunenes samhandling med frivillig sektor, Rapport IRIS 2007/047

Opedal, S. og I.M.Stigen (2007): Fra innvortes til utvortes bruk, Rapport IRIS_2007/050, Stavanger: IRIS

Pierre, J. og Peters, B. G. (2000): *Governance, Politics and the State*. London: Macmillan.

Rhodes, R.A.W, (1997): Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham: Open University Press.

Ringholm, T, (2004): Demokrati på dugnad. Dr. polit - avhandling Tromsø; Universitetet I Tromsø.

Ringholm, T. (red) (2007): Taking stock of national research on democracy in network governance. The case of Norway, Working paper 2007:8, Roskilde: Center for Democratic network Governance

Ringholm, T.; E. Angell, G. Alteren, A. Buanes og M. Aanesen (2008): Hager i skiftende landskap. Evaluering av SIVA's næringshagesatsing, Rapport nr. 11/2008, Norut: Tromsø

Rittel, H. and M. Webber (1973): Dilemmas of a general theory of planning. Policy Sciences, 4, s.155-69.

Røyseland, A. og Vabo, S. (2008): Kommunalt selvstyre eller samstyring?, i *Tidsskrift for samfunnsforskning* vol 49, nr 3, s.409-420.

Røvik, K.A. (1998): Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved årtusenskiftet, Bergen: Fagbokforlaget

Selle, P og B.Øymyr (1995), *Frivillig organisering og demokrati*. Det frivillige organisasjonssamfunnet endrar seg 1940-1990. Oslo: Det norske samlaget.

Selle, P og G. Onarheim (1996). Frivillige organisasjonar som etterkrigshistorisk forskningsfelt. I Per Selle. Frivillige organisasjonar i nye omgjevnader (kap. 13). Bergen: Alma Mater.

Skjeggedal, T. og K. Harvold (2008): Planleggings- og stedsutviklingskompetanse i kommuner og fylkes, NIBR notat 2008:121

Sørensen, E. (2002): *Politikerne og netværksdemokratiet*. Copenhagen: DJØF Publishing.

Sørensen, E og Torfing, J. (2005): *Netværksstyring – fra government til governance*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.

Teigen, H. (2000): Bank- og bygdeutvikling: plan og marknad frå sjølvbergingsamfunn til den globale kapitalismen, I Teigen H. (red.): Bygdeutvikling: Historiske spor og framtidige vegval, Trondheim: Tapir akademisk forlag

Torfing, J. (2005): 'The democratic Anchorage of governance networks', *Scandinavian Political Studies*, vol. 28, no. 3, pp. 195-218.

Tranvik, T. og P. Selle (2005). State and Citizen in Norway: Organizational society and state-municipal relations. I *West European Politics*, 28 (4): 852-871.

Vinsand, G. og Nilsen, J. K. (2007): *Landsomfattende kartlegging av regionråd – status, utfordringer og endringsplaner*. NIVI-rapport 2007:2.

Vaagen, K. (2005): På sporet av en lokal frivillighetspolitikk, rapport, Hamar: Næringsrådgivning AS

Wollebæk, D. og P. Selle (2002). Det nye organisasjonssamfunnet. Demokrati i omforming. Bergen: Fagbokforlaget.

Aall, C., A. Tønneson, E. Heiberg, L.J. Halvorsen (2008): Evalueringa av Livskraftige kommuner og Grønne energikommuner, Vestlandsforskningsnotat nr. 14/2008, Sogndal: Vestlandsforskning

Aarsæther, N., A. Buanes og H. Adolfsen (1991): Dagsordenbygging i kommunalt miljøvern. ISV, Univ. i Tromsø Skriftserie A nr 54, Tromsø.

Aarsæther, N. & Vabo, S. 2002 Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge. Oslo: Samlaget

Offentlige dokumenter:

NOU 1992:15 Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring

NOU 2005:6 Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet. Kommunal- og regionaldepartementet.

St.meld nr. 22 (2004-2005): Kultur og næring

St.meld. nr 17 (2005-2006): 2008 som markeringsår for kulturelt mangfold

St.meld. nr 21 (2005-2006): Hjarte for heile landet.

9 VEDLEGG

9.1 Tabellvedlegg

Tabelloversikt

TABELL I: Innsats på spesifiserte samfunnsområder, etter størrelse ...	125
TABELL II: Innsats på spesifiserte samfunnsområder, etter sentralitet.	126
TABELL III: Økt administrativ kapasitet for samfunnsutvikling i kommunal regi, etter sentralitet.....	127
TABELL IV: Hvordan har økningen i administrativ kapasitet skjedd, etter størrelse	127
TABELL V: Vurdering av kommunens kompetanse, etter størrelse	127
TABELL VI: Vurdering av kommunens kompetanse, etter sentralitet ...	128
TABELL VII: I hvor stor grad grunneiere, eiendomsutviklere og entreprenører er samarbeidspartnere, etter sentralitet.	128
TABELL VIII: I hvor stor grad er lokale aktører samarbeidspartnere for kommunen i lokal samfunnsutvikling knyttet til miljø- og klimarettede tiltak, etter kommunestørrelse.....	129
TABELL IX: I hvor stor grad er lokale aktører samarbeidspartnere for kommunen i kommuneplanarbeidet, vurdert av ordførere og rådmenn.	129
TABELL X: I hvor stor grad er eksterne aktører samarbeidspartnere for kommunen i stedsutvikling gjennom fysisk utforming, etter kommunestørrelse.	130
TABELL XI: I hvor stor grad er eksterne aktører samarbeidspartnere for kommunen i kommuneplanarbeidet, etter sentralitet.....	130
TABELL XII: Vurdering av påstander om samarbeid i lokal samfunnsutvikling, etter sentralitet.....	131
TABELL XIII: Vurdering av påstander om samarbeid i lokal samfunnsutvikling, etter størrelse	132
TABELL XIV: Stillingstaking til utsagn om resultater av innsats for lokal samfunnsutvikling.....	133
TABELL XV: Stillingstaking til utsagn om resultater av innsats for lokal samfunnsutvikling, etter størrelse.	133

Tabell I

Innsats på spesifiserte samfunnsområder, etter størrelse

	Størrelse					Sig s
	t.o.m. 2000	2001- 5000	5001- 15000	15001- 50000	Over 50000	
I arbeidet med samfunnsdelen av kommuneplanen	4,13	4,31	4,28	5,18	4,86	0,004
I arbeidet med arealdelen av kommuneplanen	4,68	4,66	4,84	5,33	4,86	0,093
I næringsrettet utviklingsarbeid	4,57	4,51	4,34	4,76	4,43	0,539
Som stedsutvikling gjennom fysisk utforming av landskap og bebyggelse	4,01	4,11	4,13	4,58	4,00	0,369
Gjennom tiltak for å skape engasjement og tilhørighet	4,28	4,33	4,05	4,42	4,29	0,467
Ved å satse på miljø- og klimarettede tiltak	3,39	3,57	3,82	4,33	4,29	0,003
Gjennom å ta utradisjonelle og nyskapende grep i utviklingen av tjenestetilbudet	3,63	3,41	3,53	3,70	4,00	0,559
Som tiltak for å stimulere til demokratiske deltakelse	3,78	3,66	3,55	3,88	3,86	0,684
Gjennom løsninger for samferdsel, transport og digital infrastruktur	4,42	4,31	4,33	4,52	4,14	0,893
Ved satsing på omdømmebygging og presentasjon av kommunen	4,33	4,28	4,23	4,55	4,14	0,781
Gjennom tiltak for inkludering av nye innbyggere	3,76	3,59	3,73	4,12	3,71	0,342

N= 283

Tabell II

Innsats på spesifiserte samfunnsområder, etter sentralitet

	Sentralitet							Sig S1
	0	1	2	3	4	5	6	
I arbeidet med samfunnsdelen av kommuneplanen	4,11	4,24	4,19	4,23	4,77	4,28	4,97	0,031
I arbeidet med arealdelen av kommuneplanen	4,64	4,70	4,85	4,40	5,13	4,72	5,17	0,103
I næringsrettet utviklingsarbeid	4,53	4,92	4,71	4,53	4,19	4,33	4,17	0,079
Som stedsutvikling gjennom fysisk utforming av landskap og bebyggelse	3,93	4,35	4,23	4,03	4,21	4,17	4,27	0,744
Gjennom tiltak for å skape engasjement og tilhørighet	4,26	4,70	4,19	4,07	4,02	4,06	4,37	0,178
Ved å satse på miljø- og klimarettede tiltak	3,26	4,05	3,56	3,67	3,88	3,56	4,40	0,001
Gjennom å ta utradisjonelle og nyskapende grep i utviklingen av tjenestetilbudet	3,60	3,59	3,44	3,20	3,48	3,94	3,77	0,397
Som tiltak for å stimulere til demokratiske deltakelse	3,69	3,89	3,54	3,30	3,73	3,61	4,03	0,318
Gjennom løsninger for samferdsel, transport og digital infrastruktur	4,39	4,41	4,48	4,20	4,29	4,50	4,23	0,944
Ved satsing på omdømmebygging og presentasjon av kommunen	4,32	4,68	4,17	4,17	4,15	4,39	4,40	0,493
Gjennom tiltak for inkludering av nye innbyggere	3,61	3,95	3,75	3,70	3,75	3,67	3,87	0,897

N=283

6: Hovedstadsregionen unntatt Oslo

5: Omlandskommuner til Stavanger, Bergen og Trondheim

4: Større byregioner -sentra 50-150 000 innbyggere med omland

3: Mindre byregioner - sentra 15-50 000 med omland

2: Småbyregioner – sentra 5-15 000 med omland

1: Kommuner med og nær sentra 1 500 – 5 000

0: Kommuner lengre unna slike sentra

Tabell III

Økt administrativ kapasitet for samfunnsutvikling i kommunal regi, etter sentralitet.

	Sentralitet						
	0	1	2	3	4	5	6
Ja	23 %	42 %	24 %	27 %	31 %	35 %	37 %
Nei	68 %	56 %	67 %	67 %	56 %	59 %	57 %
Vet ikke	10 %	3 %	9 %	7 %	13 %	6 %	7 %

N= 278

6: Hovedstadsregionen unntatt Oslo

5: Omlandskommuner til Stavanger, Bergen og Trondheim

4: Større byregioner -sentra 50-150 000 innbyggere med omland

3: Mindre byregioner - sentra 15-50 000 med omland

2: Småbyregioner – sentra 5-15 000 med omland

1: Kommuner med og nær sentra 1 500 – 5 000

0: Kommuner lengre unna slike sentra

Tabell IV

Hvordan har økningen i administrativ kapasitet skjedd, etter størrelse

	Størrelse				
	t.o.m. 2000	2001- 5000	5001- 15000	15001- 50000	Over 50000
Ansatt nye med hoveddelen av oppgaver innenfor lokal samfunnsutvikling	33 %	4 %	19 %	17 %	50 %
Lokal samfunnsutvikling en større del av arbeidet til de som var ansatt fra før	38 %	10 %	19 %	17 %	0 %
Begge deler	29 %	10 %	59 %	50 %	50 %
Annet	0 %	4 %	4 %	17 %	0 %

N= 82

Tabell V

Vurdering av kommunens kompetanse, etter størrelse

	Størrelse					
	t.o.m. 2000	2001- 5000	5001- 15000	15001- 50000	Over 50000	Sig
Ledelse	4,39	4,41	4,52	4,67	5,14	0,198
Samfunnsplanlegging	4,07	4,32	4,55	4,94	5,57	0,000
Arealplanlegging	4,28	4,65	5,02	5,27	5,71	0,000
Kommunikasjon	4,11	4,07	4,14	4,33	5,43	0,010
Prosjektarbeid	4,11	4,20	4,38	4,48	4,86	0,101
Mobilisering	4,07	4,04	3,90	4,06	3,86	0,857

N=282

Tabell VI

Vurdering av kommunens kompetanse, etter sentralitet

	Sentralitet							
	0	1	2	3	4	5	6	Sig
Ledelse	4,30	4,53	4,65	4,40	4,54	4,47	4,60	0,599
Samfunnsplanlegging	4,07	4,42	4,45	4,53	4,48	4,76	4,87	0,010
Arealplanlegging	4,41	4,75	4,96	4,57	4,91	5,12	5,07	0,012
Kommunikasjon	4,09	4,22	4,09	4,07	4,23	4,41	4,27	0,850
Prosjektarbeid	4,00	4,47	4,34	4,17	4,38	4,53	4,43	0,103
Mobilisering	4,01	4,36	3,89	3,79	3,88	4,41	3,90	0,163

N=282

6: Hovedstadsregionen unntatt Oslo

5: Omlandskommuner til Stavanger, Bergen og Trondheim

4: Større byregioner -sentra 50-150 000 innbyggere med omland

3: Mindre byregioner - sentra 15-50 000 med omland

2: Småbyregioner – sentra 5-15 000 med omland

1: Kommuner med og nær sentra 1 500 – 5 000

0: Kommuner lengre unna slike sentra

Tabell VII

I hvor stor grad grunneiere, eiendomsutviklere og entreprenører er samarbeidspartnere, etter sentralitet.

	Sentralitet							
	0	1	2	3	4	5	6	N
Kommuneplan-arbeidet	4,01	4,14	4,04	4,17	4,48	4,67	4,47	281
Stedsutvikling gjennom fysisk utforming	4,69	5,03	5,15	5,40	5,26	5,50	5,63	276

6: Hovedstadsregionen unntatt Oslo

5: Omlandskommuner til Stavanger, Bergen og Trondheim

4: Større byregioner -sentra 50-150 000 innbyggere med omland

3: Mindre byregioner - sentra 15-50 000 med omland

2: Småbyregioner – sentra 5-15 000 med omland

1: Kommuner med og nær sentra 1 500 – 5 000

0: Kommuner lengre unna slike sentra

Tabell VIII

I hvor stor grad er lokale aktører samarbeidspartnere for kommunen i lokal samfunnsutvikling knyttet til miljø- og klimarettede tiltak, etter kommunestørrelse

	t.o.m. 2000	2001- 5000	5001- 15000	15001- 50000	Over 50000	Gj. snitt	N
Grendelag og velforeninger	3,21	3,73	3,62	3,83	3,71	3,58	264
Andre frivillige organisasjoner	3,16	3,77	4,0	4,06	4,86	3,75	267
Grunneiere, eiendomsutviklere og entreprenører	3,42	3,70	4,07	4,16	4,0	3,81	272
Næringslivet for øvrig	3,66	3,78	4,16	4,27	4,71	3,95	275
Konsulentselskaper	2,92	3,08	3,33	3,58	3,86	3,20	260
Ildsjeler og enkeltpersoner blant innbyggerne	3,36	3,76	3,95	3,93	4,29	3,75	270

Tabell IX

I hvor stor grad er lokale aktører samarbeidspartnere for kommunen i kommuneplanarbeidet, vurdert av ordførere og rådmenn.

	Ordfører	Rådmann	N
Grendelag og velforeninger	4,31	4,05	282
Andre frivillige organisasjoner	4,10	4,0	280
Grunneiere, eiendomsutv. og entreprenører	4,28	4,17	281
Næringslivet for øvrig	4,34	4,07	282
Konsulentselskaper	2,78	2,66	265
Ildsjeler og enkeltpersoner blant innbyggerne	4,04	3,67	282

Tabell X

I hvor stor grad er eksterne aktører samarbeidspartnere for kommunen i stedsutvikling gjennom fysisk utforming, etter kommunestørrelse.

	t.o.m. 2000	2001- 5000	5001- 15000	15001- 50000	Over 50000	Gj. snitt	N
Andre kommuner	2,45	2,49	2,95	3,20	3,0	2,71	249
KS	1,73	1,86	1,98	2,39	1,50	1,91	202
Fylkeskommunen	3,32	3,29	4,12	3,70	3,50	3,60	270
Statlige utviklingsselskap	2,26	2,38	2,45	2,50	1,75	2,37	202
Departementer og direktorater	2,14	2,30	2,22	1,96	2,50	2,20	210
Statlige organer på regionalt nivå	3,27	3,35	3,79	3,70	3,83	3,51	263
Universitet, høyskole og forskningsinstitutt	1,74	1,94	2,07	2,11	2,0	1,96	202

Tabell XI

I hvor stor grad er eksterne aktører samarbeidspartnere for kommunen i kommuneplanarbeidet, etter sentralitet.

	0	1	2	3	4	5	6	Gj.snitt	N
Andre kommuner	4,32	3,80	3,76	3,90	4,11	4,62	4,10	4,10	271
KS	2,77	2,56	2,50	2,39	2,62	3,27	2,68	2,65	245
Fylkeskommunen	3,94	4,26	3,83	4,0	3,83	4,0	4,20	3,98	276
Statlige utviklingsselskap	3,0	3,14	3,0	2,46	2,30	3,0	2,21	2,79	238
Departementer og direktorater	2,28	2,82	2,34	2,17	2,08	2,25	2,61	2,36	236
Statlige organer på regionalt nivå	3,61	4,08	3,98	3,37	3,93	4,17	4,41	3,88	276
Universitet, høyskole og forskningsinstitutt	2,20	2,30	2,55	1,79	2,50	2,88	2,77	2,39	236

6: Hovedstadsregionen unntatt Oslo

5: Omlandskommuner til Stavanger, Bergen og Trondheim

4: Større byregioner -sentra 50-150 000 innbyggere med omland

3: Mindre byregioner - sentra 15-50 000 med omland

2: Småbyregioner – sentra 5-15 000 med omland

1: Kommuner med og nær sentra 1 500 – 5 000

0: Kommuner lengre unna slike sentra

Tabell XII

Vurdering av påstander om samarbeid i lokal samfunnsutvikling, etter sentralitet

	0	1	2	3	4	5	6	Sign
Samarbeidspartnere er helt nødvendige for at kommunen skal lykkes med lokal samf. utv.	5,33	5,64	5,35	5,50	5,34	5,06	5,10	0,260
Det gjøres vesentlig større innsats for lokal samf. utv. nå enn for få år siden.	4,30	5,19	4,80	4,72	4,47	4,31	4,90	0,003
Arbeid med lokal samfunnsutvikling fører til lukka nettverk.	1,84	1,80	2,11	1,90	1,85	2,38	1,76	0,331
Vår kommune har ikke kapasitet til å samarbeide med andre om lokal samfunnsutvikling	2,32	2,22	2,27	2,41	2,17	1,81	2,34	0,895
Kommunen deltar i så mange samarbeid om lokal samf. utv. at dette feltet er blitt svært uoversiktlig	2,60	2,35	2,59	2,34	2,54	2,88	2,36	0,771
Det er et tett samarbeid mellom politikere, adm. og ansatte i kommunen om lokal samf. utv.	4,44	4,89	4,80	4,57	4,60	4,38	4,93	0,229
Kommunen har lite handlingsrom når den deltar i statlige utviklingsprogram.	3,79	3,60	3,67	3,64	3,69	3,53	3,79	0,987
De frivillige org. i kommunen bør ha en større rolle i lokal samf. utv. enn de har nå.	4,04	3,97	3,78	4,00	3,57	2,88	4,03	0,010
I samarbeid mellom kommune og næringsliv er det næringslivet som er pådriveren.	2,70	2,72	2,80	2,82	2,83	2,69	2,86	0,991
Vår kommune har god kontroll med det som skjer når vi samarbeider med andre om lok. samf. utv.	4,06	4,40	4,67	4,45	4,43	4,13	4,31	0,048
De mange tilbudene om å delta i programmer/prosj. for lok. samf. utv. gjør temaet uoversiktlig.	3,61	3,65	3,33	3,17	3,40	3,44	3,14	0,599
Kommunen deltar i statlige utviklingsprogram fordi innholdet passer med vår strategi for lok. samf. utv.	3,31	4,38	3,98	3,79	3,70	3,87	3,64	0,012
Vi samarbeider med de samme aktørene i flere forskjellige utviklingstiltak	4,25	4,67	4,47	4,38	4,53	3,93	4,38	0,407

6: Hovedstadsregionen unntatt Oslo

5: Omlandskommuner til Stavanger, Bergen og Trondheim

4: Større byregioner - sentra 50-150 000 innbyggere med omland

3: Mindre byregioner - sentra 15-50 000 med omland

2: Småbyregioner – sentra 5-15 000 med omland

1: Kommuner med og nær sentra 1 500 – 5 000

0: Kommuner lengre unna slike sentra

Tabell XIII

Vurdering av påstander om samarbeid i lokal samfunnsutvikling, etter størrelse

	t.o.m. 2000	2001- 5000	5001- 15000	15001- 50000	Over 50000	Sign
Samarbeidspartnere er helt nødvendige for at kommunen skal lykkes med lokal samf. utv.	5,30	5,33	5,41	5,29	5,86	0,599
Det gjøres vesentlig større innsats for lokal samf. utv. nå enn for få år siden.	4,44	4,60	4,85	4,65	4,71	0,310
Arbeid med lokal samfunnsutvikling fører til lukka nettverk.	1,83	2,06	1,97	1,57	1,71	0,162
Vår kommune har ikke kapasitet til å samarbeide med andre om lokal samfunnsutvikling	2,16	2,32	2,34	2,23	1,57	0,677
Kommunen deltar i så mange samarbeid om lokal samf.utv. at dette feltet er blitt svært uoversiktlig	2,37	2,67	2,52	2,45	2,57	0,698
Det er et tett samarbeid mellom politikere, adm. og Ansatte i kommunen om lokal samf.utv.	4,64	4,71	4,61	4,60	4,71	0,981
Kommunen har lite handlingsrom når den deltar i statlige utviklingsprogram.	3,76	3,83	3,58	3,45	3,86	0,572
De frivillige org. i kommunen bør ha en større rolle i lokal samf.utv. enn de har nå.	4,06	4,04	3,59	3,43	3,57	0,020
I samarbeid mellom kommune og næringsliv er det næringslivet som er pådriveren.	2,54	2,79	2,94	2,73	3,14	0,249
Vår kommune har god kontroll med det som skjer når vi samarbeider med andre om lok. samf. utv.	4,28	4,33	4,34	4,53	4,43	0,830
De mange tilbudene om å delta i programmer/prosj. for lok.samf.utv. gjør temaet uoversiktlig.	3,61	3,56	3,27	3,30	2,29	0,080
Kommunen deltar i statlige utviklingsprogram fordi innholdet passer med vår strategi for lok.samf.utv.	3,50	3,67	3,84	4,07	4,43	0,164
Vi samarbeider med de samme aktørene i flere forskjellige utviklingstiltak	4,29	4,23	4,59	4,47	5,00	0,162

Tabell XIV

Stillingstaking til utsagn om resultater av innsats for lokal samfunnsutvikling

%-tall av ordførere og rådmenn som krysser av på skala fra 1 - 6

	1=helt uenig	2	3	4	5	6=helt enig	N
Mange arbeidsplasser	4 %	19 %	28 %	23 %	17 %	8 %	274
Bedrebefolknings- utvikling	5 %	14 %	24 %	29 %	18 %	11 %	274
Gode resultater Innen miljøvern	4 %	18 %	32 %	28 %	15 %	3 %	274
Bedre tjenestetilbud	1 %	8 %	25 %	39 %	22 %	5 %	273
Større trivsel i lokalsamfunnet	0 %	1 %	13 %	38 %	33 %	15 %	273
Bedre motivasjon blant ansatte	1 %	3 %	21 %	38 %	32 %	6 %	273
Prosjekt på Prosjekt – lite mer	15 %	40 %	23 %	13 %	7 %	2 %	272
Manglende oversikt	24 %	35 %	22 %	13 %	5 %	1 %	273

Tabell XV

Stillingstaking til utsagn om resultater av innsats for lokal samfunnsutvikling, etter størrelse.

	t.o.m. 2000	2001- 5000	5001- 15000	15001- 50000	Over 50000	Sign
Innsats for lokal samfunnsutvikling har skapt mange arbeidsplasser.	3,25	3,73	3,43	3,79	4,14	0,074
Innsats for lokal samfunnsutvikling har ført til bedre befolkningsutvikling.	3,23	3,84	3,86	4,00	4,57	0,004
Innsats for lokal samfunnsutvikling har skapt større trivsel i lokalsamfunnet.	4,28	4,57	4,45	4,52	5,14	0,110
Innsats for lokal samfunnsutvikling har skapt bedre motivasjon blant kommunalt ansatte.	4,04	4,12	4,18	4,21	4,86	0,297
Innsats for lokal samfunnsutvikling har ført til gode resultater innenfor miljøvern.	3,00	3,53	3,55	3,58	4,14	0,006
Innsats for lokal samfunnsutvikling har blitt til prosjekt på prosjekt – og lite mer.	2,74	2,68	2,70	2,12	2,00	0,065
Innsats for lokal samfunnsutvikling har gitt et bedre tjenestetilbud.	3,68	3,88	4,01	3,88	4,43	0,208
Kommunen er engasjert i lokal samfunnsutvikling på så mange måter at ingen har full oversikt over resultatene	2,33	2,56	2,49	2,24	2,29	0,619
Det blir bedre resultater av de prosjektene komm. gjennomfører alene enn av de vi samarbeider med andre om.	2,16	2,29	2,30	2,00	1,57	0,390

Vedlegg 1 Spørreskjema

QUEST TEST

**Kommunenes engasjement i og erfaringer med samfunnsutvikling**

Spørsmålene i dette skjemaet er en del av et forskningsprosjekt om kommunens rolle som samfunnsutvikler, i form av stedsutvikling, miljø- og klimarettet arbeid, næringsrettet utviklingsarbeid eller på andre måter. Målsettingen med prosjektet er å finne ut hvordan kommunene tenker om og utformer denne rollen, hvilke former for samarbeid som er viktige i dette arbeidet, hvordan samarbeidet skjer, samt hva resultatene er.

Prosjektet er et oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet og gjennomføres av Norut Tromsø i samarbeid med Universitetet i Tromsø og Norut Alta. Resultatene fra undersøkelsen vil bli benyttet i KRD's vurdering av fremtidig innsats for å bistå i kommunenes arbeid med lokal samfunnsutvikling. Vi sender spørreskjemaet til både ordfører og rådmann i et utvalg av norske kommuner og det er viktig at begge tar seg tid til å svare.

Det tar ca 20 minutter å svare på spørsmålene. Resultatene fra undersøkelsen vil bli offentliggjort innen sommeren 2009.

Vi forsikrer om at svarene vil bli behandlet konfidensielt og at data fra undersøkelsen blir presentert i anonymisert form.

Dersom det skulle oppstå problemer eller det er noen spørsmål, kan du sende epost eller ringe:

Toril Ringholm

toril.ringholm@norut.no tlf. 99155137.

eller

Frank Olsen

frank.olsen@norut.no tlf. 97175037

Spm.1. I hvor stor grad vil du si at innsats for lokal samfunnsutvikling samlet sett preger den kommunale virksomheten i din kommune?

Kryss av på en skala fra 1-6, der 1 er svært lite og 6 er svært mye.

☐ 1 - svært lite ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 ☐ 6 - svært mye

Spm.2. I hvor stor grad driver din kommune lokal samfunnsutvikling på disse områdene?

Kryss av på en skala fra 1 til 6, der 1 er svært lite og 6 er svært mye.

	1 - svært lite	2	3	4	5	6 - svært mye
I arbeidet med samfunnsdelen av kommuneplanen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
I arbeidet med arealdelen av kommuneplanen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
I næringsrettet utviklingsarbeid	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Stedsutvikling gjennom fysisk utforming av landskap og bebyggelse	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Gjennom tiltak for å skape engasjement og tilhørighet	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Ved å satse på miljø- og klimarettede tiltak	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Gjennom å ta utradisjonelle og nyskapende grep i utviklingen av tjenestetilbudet.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Som tiltak for å stimulere til demokratisk deltakelse	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Gjennom løsninger for samferdsel, transport og digital infrastruktur	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ved satsing på omdømmebygging og presentasjon av kommunen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Gjennom tiltak for inkludering av nye innbyggere	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Andre felt, spesifiser under	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Andre felt, spesifiser her

Spm.3. Er fagforeninger/tillitsvalgte og ansattes organisasjoner med i arbeidet med lokal samfunnsutvikling?

- Velg alternativ - 

Neste >>

QUEST TEST



Kommunenes engasjement i og erfaringer med samfunnsutvikling

Spørsmålene på denne siden handler om samarbeid med offentlige aktører.

Spm.4. Samarbeider kommunen med statlige organer på regionalt nivå om lokal samfunnsutvikling (f.eks. Fylkesmannen, Husbanken, Statens vegvesen)?

☐ Ja ☐ Nei

Dersom Ja, spesifiser her:

Spm.5.Samarbeider kommunen med departementer og/eller direktorater om lokal samfunnsutvikling?

☐ Ja ☐ Nei

Dersom Ja, spesifiser her:

Spm.6. I hvor stor grad er de følgende aktørene samarbeidspartner for kommunen i arbeidet med lokal samfunnsutvikling på ulike områder?

Med samarbeid mener vi både samarbeidsavtaler, partnerskap og andre former for felles innsats.

Du vil nå få opp sju aktører som du blir bedt om å vurdere på en skala fra 0 (samarbeider ikke) til 6 (samarbeider mye), med hensyn på seks ulike former for samfunnsutvikling (Spm.6a-f).

Spm.6a-c) kommer på denne siden, og Spm.6d-f) kommer på neste side.

Spm.6a). Kommuneplanarbeidet

	0 - Ikke samarbeid	1 - lite samarbeid	2	3	4	5	6 - mye samarbeid
Andre kommuner og interkommunale samarbeid	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
KS	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Fylkeskommunen	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Statlige utviklingsselskap (f.eks. SIVA, Innovasjon Norge)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Departementer og direktorater	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Statlige organer på regionalt nivå							

(f.eks. Fylkesmannen, Statens vegvesen, Husbanken)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Universitet, høyskole og forskningsinstitutt	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Spm.6b). Stedsutvikling gjennom fysisk utforming av landskap og bebyggelse

	0 - Ikke samarbeid	1 - lite samarbeid	2	3	4	5	6 - mye samarbeid
Andre kommuner og interkommunale samarbeid	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
KS	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Fylkeskommunen	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Statlige utviklingsselskap (f.eks. SIVA, Innovasjon Norge)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Departementer og direktorater	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Statlige organer på regionalt nivå (f.eks. Fylkesmannen, Statens vegvesen, Husbanken)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Universitet, høyskole og forskningsinstitutt	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Spm.6c). Næringsrettet utviklingsarbeid

	0 - Ikke samarbeid	1 - lite samarbeid	2	3	4	5	6 - mye samarbeid
Andre kommuner og interkommunale samarbeid	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
KS	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Fylkeskommunen	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Statlige utviklingsselskap (f.eks. SIVA, Innovasjon Norge)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Departementer og direktorater	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Statlige organer på regionalt nivå (f.eks. Fylkesmannen, Statens vegvesen, Husbanken)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Universitet, høyskole og forskningsinstitutt	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

QUEST TEST



Kommunenes engasjement i og erfaringer med samfunnsutvikling

Fortsettelse Spm.6. I hvor stor grad er de følgende aktørene samarbeidspartner for kommunen i arbeidet med lokal samfunnsutvikling på ulike områder?

Med samarbeid mener vi både samarbeidsavtaler, partnerskap og andre former for felles innsats.

Du vil nå få opp sju aktører som du blir bedt om å vurdere på en skala fra 0 (samarbeider ikke) til 6 (samarbeider mye), med hensyn på ulike former for samfunnsutvikling.

Spm.6d). Satsing på miljø- og klimarettede tiltak

	0 - Ikke samarbeid	1 - lite samarbeid	2	3	4	5	6 - mye samarbeid
Andre kommuner og interkommunale samarbeid	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
KS	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Fylkeskommunen	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Statlige utviklingsselskap (f.eks. SIVA, Innovasjon Norge)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Departementer og direktorater	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Statlige organer på regionalt nivå (f.eks. Fylkesmannen, Statens vegvesen,	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Husbanken)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Universitet, høyskole og forskningsinstitutt	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Spm.6e). Nyskapende og utradisjonelle grep i utviklingen av tjenestetilbudet

	0 - Ikke samarbeid	1 - lite samarbeid	2	3	4	5	6 - mye samarbeid
Andre kommuner og interkommunale samarbeid	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
KS	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Fylkeskommunen	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Statlige utviklingsselskap (f.eks. SIVA, Innovasjon Norge)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Departementer og direktorater	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Statlige organer på regionalt nivå (f.eks. Fylkesmannen, Statens vegvesen, Husbanken)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Universitet, høyskole og	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

forskningsinstitutt

Spm.6f). Nye løsninger for samferdsel, transport og digital infrastruktur

	0 - ikke samarbeid	1 - lite samarbeid	2	3	4	5	6 - mye samarbeid
Andre kommuner og interkommunale samarbeid	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
KS	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Fylkeskommunen	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Statlige utviklingsselskap (f.eks. SIVA, Innovasjon Norge)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Departementer og direktorater	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Statlige organer på regionalt nivå (f.eks. Fylkesmannen, Statens vegvesen, Husbanken)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Universitet, høyskole og forskningsinstitutt	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Spm.7. Hvor stor vekt legger kommunen på at samarbeid med myndigheter og offentlige aktører om lokal samfunnsutvikling skal være formalisert gjennom skriftlig avtale?

Vurder på en skala fra 1 til 6, hvor 1 er svært lite vekt og 6 er svært mye vekt.

☐ 1 ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 ☐ 6

[<< Tilbake](#) [Neste >>](#)

QUEST TEST



Kommunenes engasjement i og erfaringer med samfunnsutvikling

Spørsmålene på denne siden handler om kommunens eventuelle samarbeid med andre enn offentlige aktører.

Spm.8. I hvor stor grad er de følgende aktørene samarbeidspartner for kommunen i arbeidet med lokal samfunnsutvikling på ulike områder?

Med samarbeid mener vi både samarbeidsavtaler, partnerskap og andre former for felles innsats.

Du vil nå få opp seks aktører som du blir bedt om å vurdere på en skala fra 0 (samarbeider ikke) til 6 (samarbeider mye), med hensyn på seks ulike former for samfunnsutvikling (Spm.8a-f).

Spm.8a-c) kommer på denne siden, og Spm.8d-f) kommer på neste side.

Spm.8a). Kommuneplanarbeidet

	0 - ikke samarbeid	1 - lite samarbeid	2	3	4	5	6 - mye samarbeid
Grendelag og velforeninger	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Andre frivillige organisasjoner, inkludert fagforeninger og interesseorganisasjoner	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Grunneiere, eiendomsutviklere og entreprenører	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Næringslivet forøvrig	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Konsulentselskaper	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ildsjeler og enkeltpersoner blant innbyggerne	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Spm.8b). Stedsutvikling gjennom fysisk utforming av landskap og bebyggelse

	0 - ikke samarbeid	1 - lite samarbeid	1	2	3	4	5	6 - mye samarbeid
Grendelag og velforeninger	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Andre frivillige organisasjoner, inkludert fagforeninger og interesseorganisasjoner	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Grunneiere, eiendomsutviklere og entreprenører	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Næringslivet forøvrig	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Konsulentselskaper	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ildsjeler og enkeltpersoner	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

blant innbyggerne ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐

Spm.8c). Næringsrettet utviklingsarbeid

	0 - Ikke samarbeid	1 - lite samarbeid	1	2	3	4	5	6 - mye samarbeid
Grendelag og velforeninger	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Andre frivillige organisasjoner, inkludert fagforeninger og interesseorganisasjoner	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Grunnelere, eiendomsutviklere og entreprenører	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Næringslivet forøvrig	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Konsulentselskaper	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ildsjeler og enkeltpersoner blant innbyggerne	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

[<< Tilbake](#)

[Neste >>](#)

© Copyright www.questback.com. All Rights Reserved.

QUEST TEST



Kommunenes engasjement i og erfaringer med samfunnsutvikling

Fortsettelse Spm.8. I hvor stor grad er de følgende aktørene samarbeidspartner for kommunen i arbeidet med lokal samfunnsutvikling på ulike områder?

Med samarbeid mener vi både samarbeidsavtaler, partnerskap og andre former for felles innsats.

Du vil nå få opp seks aktører som du blir bedt om å vurdere på en skala fra 0 (samarbeider ikke) til 6 (samarbeider mye), med hensyn på ulike former for samfunnsutvikling.

Spm.8d). Satsing på miljø- og klimarettede tiltak

	0 - Ikke samarbeid	1 - lite samarbeid	1	2	3	4	5	6 - mye samarbeid
Grendelag og velforeninger	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Andre frivillige organisasjoner, inkludert fagforeninger og interesseorganisasjoner	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Grunneiere, eiendomsutviklere og entreprenører	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Næringslivet forøvrig	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Konsulentselskaper	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ildsjeler og enkeltpersoner blant innbyggerne	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Spm.8e). Nyskapende og utradisjonelle grep i utviklingen av tjenestetilbudet

	0 - Ikke samarbeid	1 - lite samarbeid	1	2	3	4	5	6 - mye samarbeid
Grendelag og velforeninger	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Andre frivillige organisasjoner, inkludert fagforeninger og interesseorganisasjoner	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Grunneiere, eiendomsutviklere og entreprenører	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Næringslivet forøvrig	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Konsulentselskaper	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ildsjeler og enkeltpersoner blant innbyggerne	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Spm.8f). Nye løsninger for samferdsel, transport og digital infrastruktur

	0 - ikke samarbeid	1 - lite samarbeid	1	2	3	4	5	6 - mye samarbeid
Grendelag og velforeninger	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Andre frivillige organisasjoner, inkludert fagforeninger og interesseorganisasjoner	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Grunneiere, eiendomsutviklere og entreprenører	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Næringslivet forøvrig	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Konsulentselskaper	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Ildsjeer og enkeltpersoner blant innbyggerne	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Spm.9. Hvor stor vekt legger kommunen på at samarbeid med næringsliv, frivillige organisasjoner og andre lokale aktører om lokal samfunnsutvikling skal være formalisert gjennom skriftlig avtale?

På en skala fra 1 til 6, hvor 1 er svært lite vekt og 6 er svært mye vekt.

☐ 1 - svært lite vekt ☐ 2 ☐ 3 ☐ 4 ☐ 5 ☐ 6 - svært mye vekt

[<< Tilbake](#) [Neste >>](#)

QUEST TEST



Kommunenes engasjement i og erfaringer med samfunnsutvikling

Spm.10. Deltar kommunen i EU-finansierte prosjekt for lokal samfunnsutvikling?

☐ Ja ☐ Nei

Spm.11. Har kommunen formulert et overordna mål, eller et slagord som viser engasjement i samfunnsutvikling?

☐ Ja ☐ Nei

[<< Tilbake](#) [Neste >>](#)

© Copyright www.questback.com. All Rights Reserved.

QUEST TEST

**Kommunenes engasjement i og erfaringer med samfunnsutvikling**

Du svarte Ja på Spm.11. om kommunen har formulert et overordnet mål eller et slagord. Vær så snill å gjenngi målet/slagordet:

--

Spm.11b). Hvilke av disse aktørene har vært involvert i utformingen av kommunens målsetting eller slagord for lokal samfunnsutvikling? Sett flere kryss dersom nødvendig.

- ☐ De politiske organene
- ☐ Sentraladministrasjonen i kommunen
- ☐ Øvrige kommunale ledere
- ☐ Arbeidstakerorganisasjonene
- ☐ Frivillige organisasjoner
- ☐ Folkemøter
- ☐ Næringslivsaktører
- ☐ Konsulentselskaper
- ☐ Andre

<< Tilbake

Neste >>

© Copyright www.questback.com. All Rights Reserved.

QUEST TEST



Kommunenes engasjement i og erfaringer med samfunnsutvikling

Spm.12a). På hvilke måter bidrar disse aktørene i kommunens arbeid med lokal samfunnsutvikling? Sett så mange kryss som du mener er nødvendig.

	Med finansiering	Tar initiativ til samarbeidet	Er døråpner eller gir tilgang på veiledning og nettverk	Annet	Er ikke samarbeids- partner
Grendelag og velforeninger	☐	☐	☐	☐	☐
Andre frivillige organisasjoner, inkludert fagforeninger og interesseorganisasjoner	☐	☐	☐	☐	☐
Grunneiere, eiendomsutviklere og entreprenører	☐	☐	☐	☐	☐
Næringslivet for øvrig	☐	☐	☐	☐	☐
Andre kommuner	☐	☐	☐	☐	☐
KS	☐	☐	☐	☐	☐
Fylkeskommunen	☐	☐	☐	☐	☐
Fylkesmannen	☐	☐	☐	☐	☐
Offentlige utviklingselskap	☐	☐	☐	☐	☐
Andre statlige organer på regionalt nivå	☐	☐	☐	☐	☐
Departementer og direktorater	☐	☐	☐	☐	☐
Eksterne kompetansemiljøer og utdanningsinstitusjoner	☐	☐	☐	☐	☐
Konsultentselskap	☐	☐	☐	☐	☐
EU	☐	☐	☐	☐	☐

Spm.12b) Hvor enig er du i følgende påstander som handler om samarbeidsrelasjoner når det gjelder din kommunes arbeid med lokal samfunnsutvikling?

Kryss av på en skala fra 1 til 6, hvor 1 er helt uenig og 6 er helt enig. Hvis det er påstander du ikke har noen oppfatninger om, lar du dem stå ubesvart.

	1 - helt uenig	2	3	4	5	6 - helt enig
Samarbeidspartnere er helt nødvendige for at kommunen skal lykkes med lokal	☐	☐	☐	☐	☐	☐

samfunnsutvikling.

Det gjøres en vesentlig større innsats for lokal samfunnsutvikling i kommunen nå enn for få år siden.

☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐

Arbeid med lokal samfunnsutvikling fører til lukka nettverk.

☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐

Vår kommune har ikke kapasitet til å samarbeide med andre om lokal samfunnsutvikling.

☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐

Kommunen deltar i så mange samarbeid om lokal samfunnsutvikling at dette feltet er blitt svært uoversiktlig.

☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐

Det er et tett samarbeid mellom politikere, administrasjon og de ansatte i vår kommune når det gjelder lokal samfunnsutvikling.

☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐

Kommunen har lite handlingsrom når den deltar i statlige utviklingsprogram.

☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐

De frivillige organisasjonene i kommunen bør ha en større rolle i lokal samfunnsutvikling enn de har nå.

☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐

I samarbeid mellom kommune og næringsliv er det næringslivet som er pådriveren

☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐

Vår kommune har god kontroll med det som skjer når vi samarbeider med andre om lokal samfunnsutvikling.

☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐

De mange tilbudene om å delta i programmer/prosjekter for lokal samfunnsutvikling, gjør temaet uoversiktlig.

☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐

Kommunen deltar i statlige utviklingsprogram fordi innholdet passer med vår strategi for samfunnsutvikling.

☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐

Vi samarbeider med de samme aktørene i flere forskjellige utviklingstiltak.

☐ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐

<< Tilbake

Neste >>

QUEST TEST



Kommunenes engasjement i og erfaringer med samfunnsutvikling

Spm.13. På hvilke områder har arbeidet med lokal samfunnsutvikling gitt best resultat så langt? Kryss av for de tre viktigste.

- ☐ I arbeidet med samfunnsdelen av kommuneplanen
- ☐ I arbeidet med arealdelen av kommuneplanen
- ☐ I næringsrettet utviklingsarbeid
- ☐ Som stedsutvikling i form av fysisk utforming av landskap og bebyggelse
- ☐ Gjennom tiltak for å skape engasjement og tilhørighet
- ☐ I miljø- og klimarettede tiltak
- ☐ I form av nyskapende og utradisjonelle grep i utviklingen av tjenestetilbudet
- ☐ Gjennom tiltak for å stimulere til demokratisk deltakelse
- ☐ Gjennom løsninger for samferdsel, transport og digital infrastruktur
- ☐ Innenfor omdømmebygging
- ☐ I arbeidet for inkludering av nye innbyggere

Spm.14. Ta stilling til følgende uttalelser som handler om resultatene av arbeid med lokal samfunnsutvikling i din kommune.

Kryss av på en skala fra 1 til 6, hvor 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

	1 - helt uenig	2	3	4	5	6 - helt enig
Innsats for lokal samfunnsutvikling har skapt mange arbeidsplasser.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Innsats for lokal samfunnsutvikling har ført til bedre befolkningsutvikling.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Innsats for lokal samfunnsutvikling har skapt større trivsel i kommunesamfunnet.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Innsats for lokal samfunnsutvikling har skapt bedre motivasjon blant kommunalt ansatte.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Innsats for lokal samfunnsutvikling har ført til gode resultater innenfor miljøvern.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Innsats for lokal samfunnsutvikling har blitt til prosjekt på prosjekt - og lite mer.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Innsats for lokalsamfunnsutvikling har gitt et bedre tjenestetilbud.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kommunen er engasjert i lokal samfunnsutvikling på så mange måter at ingen har full oversikt over resultatene av dette arbeidet.	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Det blir bedre resultater av prosjekter kommunen gjennomfører alene enn av de vi samarbeider med andre om.	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Spm.15. Hvor mange prosjekt og tiltak for lokal samfunnsutvikling er kommunen engasjert i pr. i dag?

- Velg alternativ - 

Spm.16. Hadde du gjerne sett at kommunen la ned mer arbeid i lokal samfunnsutvikling?

☐ Ja ☐ Nei

[<< Tilbake](#) [Neste >>](#)

© Copyright www.questback.com. All Rights Reserved.

QUEST TEST



Kommunenes engasjement i og erfaringer med samfunnsutvikling

Spm.18. I hvor stor grad er disse involvert i arbeid for lokal samfunnsutvikling?

Kryss av på en skala fra 1 til 6, hvor 1 er svært lite involvert og 6 er svært mye involvert. Dersom noen av funksjonene ikke finnes i kommunen setter du ikke kryss ved denne funksjonen.

	1 - svært lite Involvert	2	3	4	5	6 - svært mye Involvert
Ordfører	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Rådmann	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Næringssjef/næringskonsulent	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kultursjef/kulturkonsulent	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Planlegger	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Teknisk sjef	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Miljøvernrådgiver	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Spm.19. Har den administrative kapasiteten for å drive lokal samfunnsutvikling i kommunal regi økt de siste 5 årene?

☒ Ja ☐ Nei ☐ Vet ikke

<< Tilbake

Neste >>

QUEST TEST



Kommunenes engasjement i og erfaringer med samfunnsutvikling

Spm.19b). Du svarte Ja på Spm.19. at den administrative kapasiteten for å drive lokal samfunnsutvikling i kommunal regi har økt de siste 5 årene. Hvordan har dette skjedd?

- ☐ Gjennom at det er ansatt en eller flere nye med hoveddelen av arbeidsoppgavene innenfor lokal samfunnsutvikling.
- ☐ Gjennom at lokal samfunnsutvikling er blitt en større del av arbeidet til de som var ansatt fra før.
- ☐ Begge deler.
- ☐ Annet, spesifiser her

Spm.20. Hvordan vil du vurdere kommunens kompetanse på følgende områder når det gjelder å arbeide med lokal samfunnsutvikling?

Kryss av på en skala fra 1 til 6, hvor 1 er lite eller ingen kompetanse og 6 er svært god kompetanse.

	1 - lite eller ingen kompetanse	2	3	4	5	6 - svært god kompetanse
Ledelse av samarbeidsprosesser	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Samfunnsplanlegging	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Arealplanlegging	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kommunikasjon	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Prosjektarbeid	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Mobilisering	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Spm.21. Vi vil sette stor pris på utfyllende kommentarer om hva som skjer i kommunen innenfor lokal samfunnsutvikling. Hvis du har slike kommentarer, vil vi gjerne at du skriver dem i feltet nedenfor.

[<< Tilbake](#)
[Neste >>](#)

QUEST TEST

**Kommunenes engasjement i og erfaringer med samfunnsutvikling**

Bakgrunnsinformasjon

Disse siste spørsmålene er bakgrunnsinformasjon, og vi minner igjen om at svarene vil bli behandlet konfidensielt og at data fra undersøkelsen vil bli presentert i anonymisert form.

Spørsmålene om kommunenummer og funksjon/stilling er obligatoriske, dvs at svaret ikke blir sendt dersom ikke kommunenummer og funksjon/stilling er fylt inn.

Kommunenummer og funksjon/stilling er helt nødvendig, av to årsaker: For det første fordi resultatene fra denne undersøkelsen skal sammenholdes med data om kommunestørrelse, sentralitet og næringsstruktur. For det andre for å unngå at vi sender ut purring til de som allerede har svart.

Spm.22a) Kommunenummer ***Spm.22b). Hva er din funksjon/stilling ***

☐ Politiker ☐ Ansatt

Spm.22c). Kjønn

☐ Mann ☐ Kvinne

© Copyright www.questback.com. All Rights Reserved.

Norut - Northern Research Institute

er et forsknings- og innovasjonskonsern med hovedkontor i Tromsø og datterselskap i Alta og Narvik. Norut er landsdelens største anvendte forskningsinstitutt med aktiviteter innen teknologi og samfunn. Norut har 110 ansatte og største eier er Universitetet i Tromsø.

Northern Research Institute Tromsø

I Norut Tromsø er kunnskapsproduksjon og oppdragsforskning samlet i fire forskjellige forskningsgrupper:

- Bioteknologi
- Informasjons- og kommunikasjonsteknologi
- Jordobservasjon
- Samfunnsforskning

Les mer om oss på www.norut.no

ISBN 978-82-7492-215-0



Postadresse: Postboks 6434, N-9294 TROMSØ
Besøksadresse: Forskningsparken i Tromsø
Telefon: (+47) 77 62 94 00
E-post: post@norut.no
URL: www.norut.no