



Evaluering av Kompetansesenter for Distriktsutvikling

Rapport fra Oxford Research



Oxford Research er et nordisk analyseselskap. Vi dokumenterer og utvikler kunnskap gjennom analyser, evalueringer og utredninger slik at politiske og strategiske aktører kan få et bedre grunnlag for sine beslutninger. Vi kombinerer vitenskapelige arbeidsmetoder med kreativ idéutvikling for å tilføre våre kunder ny kunnskap. Vårt spesialfelt er analyser og evalueringer innen nærings- og regionalutvikling, forskning og utdanning samt velferds- og utdanningspolitikk.

Oxford Research har kontorer i Kristiansand, Stockholm, København, Kotka og Brussel og retter sitt arbeid mot det nordiske og det europeiske markedet.

Se www.oxford.no for mer informasjon om selskapet

Forsidebilde hentet fra flickr.com under creative common licence.

Oxford Research:

SVERIGE

Oxford Research AB
Box 7578
Norrländsgatan 12
103 93 Stockholm
Telefon: (+46) 702965449
office@oxfordresearch.se

FINLAND

Oxford Research OY
Heikinkatu 7,
48100, Kotka
Finland
GSM: +358 44 203 2083
jouni.eho@oxfordresearch.fi

NORGE

Oxford Research AS
Østre Strandgate 1
4610 Kristiansand
Norge
Telefon: (+47) 40 00 57 93
post@oxford.no

DANMARK

Oxford Research A/S
Falkoner Allé 20, 4. sal
2000 Frederiksberg C
Danmark
Telefon: (+45) 33 69 13 69
Fax: (+45) 33 69 13 33
office@oxfordresearch.dk

BELGIA

Oxford Research
c/o ENSR
5, Rue Archimède, Box 4
1000 Brussels
Phone +32 2 5100884
Fax +32 2 5100885
secretariat@ensr.eu

Tittel:	Evaluering av Kompetansesenter for Distriktsutvikling
Oppdragsgiver:	Kommunal- og regionaldepartementet
Prosjektperiode:	September 2013 – mars 2014
Prosjektleder:	Harald Furre
Forfattere:	Harald Furre, Jon P. Knudsen, Bjørn Brastad og Martin Vestergaard
Kort sammendrag:	Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) har gitt Oxford Research i oppdrag å evaluere Kompetansesenter for Distriktsutvikling (KDU/Distriktssenteret). Evalueringen viser at Distriktssenteret oppfyller sentrale deler av mandatet slik det er gitt i vedtekter, tildelingsbrev og styringsdialog. Senteret lykkes imidlertid ikke godt nok med syntetisering av kunnskap og å være en premissleverandør for politikkutvikling. Dette er problematisk da det er her senteret primært har en merverdi.

Forord

Oxford Research har gjennomført denne evalueringen på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Evalueringen er gjennomført i perioden fra august 2013 til mars 2014. Arbeidet er blitt utført av administrerende direktør Harald Furre (prosjektleder), Jon P. Knudsen, Bjørn Brastad og Martin Vestergaard.

I evalueringsarbeidet har vi hatt tett kontakt med seniorrådgiverne Benedicte Akre og Knut Ove Nordås i KRD, og oppnevnt referansegruppe bestående av Ragnvald Storvoll (fungerende leder i Distriktssenterets fagråd og ansatt i Dyrøy kommune), Tove Damås (kontorsjef Distriktssenteret), Ulrikke Ytteborg (regionrådet for Hallingdal), Egil Mølland (Iveland kommune), Ole Bernt Skarstein (Nordland fylkeskommune), Lene Hennum (Telemark fylkeskommune), Eivind Vartdal Ryste (Møre- og Romsdal fylkeskommune) og Tove Krattebøl (Hedmark fylkeskommune). Vi vil takke referansegruppen for mange nyttige innspill og et godt samarbeid.

Vi har også hatt tett dialog med et ekspertpanel bestående av Åge Mariussen (Nordlandsforskning), Lars Kobro (Telemarksforskning), Inger Midtkandal (IPTS/EU kommisjonen) og Håvard Teigen (Høgskolen i Lillehammer). Takk for gode innspill til rapporten.

Videre har ledelse og medarbeidere ved Distriktssenteret bistått med å fremskaffe informasjon av ulik art på en meget serviceinnstilt måte. Takk også til dere.

I arbeidet med evalueringen har vi vært i kontakt med en rekke personer fra kommuner, fylkeskommuner og andre virkemiddelaktører. Takk til alle som har stilt opp og bidratt til at arbeidet baserer seg på et rikt informasjonsgrunnlag.

Vi håper evalueringsarbeidet kommer til nytte!

Kristiansand, 10. mars 2014



Harald Furre

Adm. dir.

Oxford Research AS

Leserveiledning

Denne rapporten evaluerer Distriktssenteret fra opprettelsen av senteret til og med 2013. Rapporten tar utgangspunkt i de begreper som benyttes om Distriktssenteret i denne perioden. Det betyr blant annet at:

- Oppdragsgiver omtales i rapporten som Kommunal og regionaldepartementet (KRD), da det var KRD Oxford Research inngikk avtale med for evalueringen. Høsten 2013 tiltrådte imidlertid en ny regjering som endret navnet på departementet til Kommunal og moderniseringsdepartementet (KMD)¹.
- I tildelingsbrevene til og med 2013, er evalueringsobjektets navn *Distriktssenteret – Kompetansesenter for distriktsutvikling*. Dette navnet på senteret brukes i denne evalueringsrapporten. I tildelingsbrevet for 2014 er navnet endret til *Kompetansesenteret – Kompetansesenter for distriktsutvikling*.

Første del av rapporten gir en introduksjon i bakgrunn for evalueringen, prosjektets problemstillinger, samt en redegjørelse for evalueringens metodiske opplegg. Videre tar rapporten for seg hver av de fem hovedproblemstillingene i evalueringen. Rapporten avsluttes med overordnede konklusjoner og anbefalinger for veien videre.

¹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd.html?id=504>

Innhold

Kapittel 1.	Sammendrag.....	8
1.1	Evalueringens formål og hovedproblemstillinger	8
1.2	Konklusjoner.....	8
1.3	Videre utvikling av Distriktssenteret.....	10
Kapittel 2.	Bakgrunn, formål og problemstillinger	14
2.1	Bakgrunn	14
2.2	Formål og hovedproblemstillinger	14
2.3	Samlet analysemodell	17
2.4	Videre innhold.....	18
Kapittel 3.	Om Distriktssenteret	19
3.1	Formålet med Distriktssenteret.....	19
3.2	Visjon, mål og roller	20
Kapittel 4.	Metodisk opplegg.....	25
4.1	Dokumentstudie.....	25
4.2	Intervjuer.....	25
4.3	Ekspertpanel.....	26
4.4	Spørreundersøkelse	26
4.5	Samlet vurdering av datamaterialet.....	28
Kapittel 5.	Strategisk vurdering av Distriktssenterets mandat og roller i henhold til de samfunnsutfordringene det er ment å møte	29
5.1	Bakgrunnen for etableringen av Distriktssenteret.....	29
5.2	Sentrale perspektiver på KDUs innretning og virke	30
5.3	Endrede samfunnsutfordringer i perioden	32
5.4	Konklusjon	35
Kapittel 6.	Vurderinger av oppfølging av mandatet gitt i vedtekter, tildelingsbrev og styringsdialog	36
6.1	Satsinger, programmer og aktivitet.....	36
6.2	Kjennskap og bruk.....	38
6.3	Behov, bruk og utbytte.....	43
6.4	Innhenting, sammenstilling og synliggjøring av kunnskap.....	50
6.5	Rollefordeling og samarbeid	53
6.6	Rasjonale og merverdi.....	57
6.7	Konklusjon	60

Kapittel 7.	Vurdering av rollen som premissleverandør for politikkutvikling.....	62
7.1	Rollen som premissleverandør	62
7.2	Erfaringer med premissleverandørrollen	63
7.3	Konklusjon.....	64
Kapittel 8.	Vurdering av Distriktssenterets organisering	65
8.1	Distriktssenterets organisering	65
8.2	Hvordan fungerer Distriktssenterets interne organisering?	67
8.3	Styrker og svakheter med dagens organisering.....	69
8.4	Konklusjon.....	70
Kapittel 9.	Konklusjoner og anbefalinger	71
9.1	Konklusjoner	71
9.2	Videre utvikling av Distriktssenteret	73
9.3	Handlingsrommet framover	76

Kapittel 1. Sammenheng

1.1 Evalueringens formål og hovedproblemstillinger

Kompetansesenter for distriktsutvikling (Distrikts-senteret/KDU) har vært i drift siden høsten 2008, og er nå blitt evaluert². Evalueringen vurderer både hvorvidt mandatet og virksomheten ved senteret svarer til de utfordringene som er ment å løses, og om Distrikts-senterets rolle som kompetansefor-midler kan videreutvikles for å øke treffsikkerheten av virksomheten. Evalueringsperioden omfatter senterets virksomhet fra oppstart frem til i dag.

Evalueringen dekker fem hovedproblemstillinger. Disse er:

- Strategisk vurdering av Distrikts-senterets mandat og roller i henhold til de samfunnsut-fordringene det er ment å møte
- Vurderinger av oppfølging av mandatet gitt i vedtekter, tildelingsbrev og styringsdialog
- Vurdering av rollen som premissleverandør for politikkutvikling
- Vurdering av Distrikts-senterets organisering
- Vurdering av fremtidige utfordringer og mulig-heter

I det videre presenterer vi evalueringens hoved-konklusjoner samt våre innspill til videre utvikling av distrikts-senteret.

1.2 Konklusjoner

For å belyse alle evalueringens hovedproblemstil-linger på en god og oversiktlig måte, har vi struktu-rert dem med utgangspunkt i OECD sine DAC krite-rier (relevans, måloppnåelse og effekt, effektivitet og bærekraft). Det gis en nærmere oversikt over disse i rapportens i kapittel 2.3.

1.2.1 Relevans

Under relevans tar vi for oss i hvilken grad målset-ningene til Distrikts-senteret er relevante? Er aktivi-tetene og tiltakene konsistente med hva en ønsker

å oppnå av resultater og effekter? Dette DAC-kriteriet blir særlig belyst i tilknytning til problems-tilling 1 i rapporten (jmf. kapittel 5).

Vår konklusjon er at Distrikts-senteret har fanget opp de mest fremtredende samfunnsendringene i perioden. Særlig har en fanget opp behovet for å arbeide med integrering og bolig. Her har en bi-dratt til å koble to politikkområder og få på plass et godt samarbeid med både IMDI og Husbanken. Evaluator mener at KDU har oppfylt de kravene som er stilt til dem i tildelingsbrevene fra KRD på dette området.

Slik Oxford Research vurderer det, er det ikke be-hov for å gjøre endringer i senterets mandat. Man-datet er relativt åpent, og det er mulig å gjøre de nødvendige tilpasningene innen for dette. Dette gjelder både i forhold til hvilke temaer en fokuse-rer på, hvem en samarbeider med og hvilke mål-grupper en har.

1.2.2 Måloppnåelse og effekt

Distrikts-senterets måloppnåelse og effekt knyttes både til problemstilling 2 og 3 i evalueringen (jmf. Kapittel 6 og 7). Her belyses i hvilken grad sente-rets målsetninger nås, og i hvor stor grad de opp-nådde resultatene skyldes Distrikts-senterets inn-sats, og ikke ville blitt oppnådd uten senteret.

For å konkludere om måloppnåelse og effekt tar vi for oss Distrikts-senterets fem hovedoppgaver. Basert på funn og vurdering av disse gjort i det foregående, gir vi følgende svar på om senteret har ivaretatt oppgavene.

Hovedoppgave 1. Inspirere og være en støttespil-ler for lokale utviklingslivsaktører gjennom å hente inn, sammenstille og formidle erfarings- og forskningsbasert kunnskap.

Ja, Distrikts-senteret har til en viss grad lykkes i denne rollen. Senteret har inspirert og vært en støttespiller for ulike aktører gjennom å innhente og formidle erfarings- og forskningsbasert kunnskap. Men senteret har ikke evnet å ivareta den syntetiserende oppgaven i dette arbeidet.

² I tildelingsbrevet for 2014 fra KRD heter senteret Kompetansesenter for dis-triktsutvikling (kompetansesenteret)

Kjennskapen og utbyttet av bruken av Distriktssenteret er god blant fylkeskommuner og kommuner. Men andre aktører som SIVA, BLD og Innovasjon Norge har lite kjennskap til senteret, og bruker dem dermed lite. Den generelle bruken av KDU er liten, men det er vanskelig å forvente mer av en så liten aktør. De kommunene som bruker senteret har godt utbytte av det.

Hovedoppgave 2. Være etterspurt og nyttig for brukerne gjennom å sammenstille og synliggjøre kunnskap.

Ja, Distriktssenteret er etterspurt og nyttig blant majoriteten av brukerne. Dette gjelder særlig for kommunene som også er senterets primærmålgruppe. Når det gjelder sammenstilling og syntetisering av data, har imidlertid Distriktssenteret en lang vei å gå. At denne rollen ikke er ivarettatt, er problematisk i og med at dette er den viktigste merverdien til senteret.

Det er bred enighet om hva som er Distriktssenterets merverdi. KDU skal ivareta oppgaven med å analysere og syntetisere kunnskap som gir grunnlag for bedre praksis og bidrar til politikkutvikling. På den måten vil senteret også bli en koblingsboksaktør som overfører kunnskap og ideer på tvers av geografiske grenser.

Hovedoppgave 3. Hente inn og formidle kunnskap fra prosjekt for utvikling av attraktive lokalsamfunn

Ja, Distriktssenteret har lyktes i oppgaven med å innhente og synliggjøre data. Dataenes tematiske og geografiske bredde er god, og KDU treffer godt med hvilke områder de innhenter data om sett i forhold til primærbrukernes behov. KDU har imidlertid ikke hentet inn nok materiale fra andre aktører som opererer på feltet. Senteret baserer seg i stor grad kun på egeninnsamlet materiale.

Hovedoppgave 4. Være en premissleverandør for utvikling av distrikts- og regionalpolitikken.

Nei, senteret har slitt med å ivareta rollen som premissleverandør for politikkutvikling. Senteret må i større grad trekke politiske implikasjoner ut av sitt erfaringsmateriale. Dette innebærer at senteret må bevege seg fra deskriptive data til syntetisering og analyse for å kunne gi systematiske anbefalinger og innspill til bedre praksis og politikkutvikling. Det er nettopp her Distriktssenteret har en merverdi som vil være nyttig for flere aktører.

Hovedoppgave 5. Samarbeide med andre aktører innenfor distrikts- og regionalutvikling.

Ja, til en viss grad. Senteret samarbeider med en stor andel av kommunene og samtlige fylkeskommuner. Samarbeid og bruken av KDU varierer imidlertid mye mellom ulike aktører. Det er et potensiale for økt samarbeid både mot kommuner og andre virkemiddelaktører.

Når det gjelder rollefordelingen, er det en viss grad av overlap mellom Distriktssenteret og andre virkemiddelaktører. Det er derfor behov for en klargjøring av roller og grenseflater. Særlig gjelder dette i forhold til fylkeskommunene.

1.2.3 Effektivitet

Distriktssenterets effektivitet knytter seg i særlig grad til problemstilling 4 i evalueringen (jmf. kapittel 8). I denne sammenheng innebærer effektivitet primært i hvilken grad KDU er organisert på en hensiktsmessig måte.

Den interne organiseringen av Distriktssenteret fungerer godt. Senterets administrative rutiner og systemer er velfungerende og oppveier avstandsulempene. Senteret har utviklet en interessant distribuert organisasjons- og ledelsesmodell som også andre kan trekke lærdom fra. Kostnadene ved organisasjonsmodellen er imidlertid en del høyere enn om senteret kun var lokalisert på ett sted.

Den tredelte organiseringen av Distriktssenteret gjør at en fanger opp tre ulike regionale virkeligheter, noe som er en styrke for senterets virksomhet. Utfordringen er at de ansatte får færre å diskutere med og få innspill fra i det daglige. Dette øker faren for at en ikke klarer å fornye og utvikle seg.

Distriktssenterets bemanningsprofil forklarer i stor grad resultatoppnåelsen. KDU har valgt å rekruttere personer som er ildsjeler/entusiaster og som har bred erfaring fra praksisfeltet. Dette fører til at KDU har lyktes godt i levere på praksisfeltet, men det går ut over evnen til analyse, syntese og å være en premissleverandør. Skal senterets samlede måloppnåelse bedres, er det nødvendig å styrke den sistnevnte rollen. Dersom ikke, blir det et misforhold mellom Distriktssenters rasjonale og hva en faktisk leverer. Senterets rasjonale/merverdi er først og fremst knyttet til å analysere og syntetisere kunnskap som gir grunnlag for bedre praksis og politikkutvikling.

1.2.4 Bærekraft

Distriktssenterets bærekraft handler først og fremst om hva senteret bidrar med på lang sikt knyttet til de overordnede samfunnsmessige målsetningene.

Distriktssenteret startet nærmest fra bunnen da det ble opprettet i slutten av 2008. For denne evalueringen er det dermed for tidlig å si noe om senterets effekt på sikt.

Det vi likevel kan slå fast er at senteret benyttes noe, og dermed er i ferd med å bygge et fundament som kan ha betydning. Særlig benyttes KDU av kommunene, men også en majoritet av fylkeskommunene og enkelte av virkemiddelaktørene på feltet (Husbanken og IMDI). Kommunene oppgir samtidig at KDUs tilbud til en viss grad bidrar til at kommunen:

- Når enkelte overordnede målsetninger
- Blir med på andre satsinger knyttet til lokalsamfunnsutvikling
- Setter i gang nye tiltak innen lokalsamfunnsutvikling
- Får bedre kompetanse om ledelse av lokalsamfunnsprosjekter

At de kommunene som i stor grad benytter seg av Distriktssenterets tilbud også er de som i stor grad får utbytte av samarbeidet, er et tegn på at senteret har en nytteverdi for primærmålgruppen.

1.2.5 Samlet vurdering

Distriktssenteret oppfyller sentrale deler av mandatet slik det er gitt i vedtekter, tildelingsbrev og styringsdialog. Senteret lykkes imidlertid ikke godt nok med syntetisering av kunnskap og å være en premissleverandør for politikkutvikling. Dette er problematisk da det er her senteret primært har en merverdi.

1.3 Videre utvikling av Distriktssenteret

Som følge av regjeringsskiftet høsten 2013, har det skjedd noen endringer i de overordnede politiske prioriteringene for distrikts- og regionalpolitikken samt i tildelingsbrevet for Distriktssenteret for 2014. Dette får konsekvenser for hva senteret skal være og fokusere på framover. Blant de viktigste endringene som har skjedd er:

- Reduksjon i de regionale utviklingsmidlene (kap. 551. post 60)³. Dette gjør at det kan bli mindre midler til satsinger og programmer knyttet til lokalsamfunnsutvikling.
- De overordnede målene for regionalpolitikken som Distriktssenteret bygger på er endret.
- Flere av senterets tidligere oppgaver avsluttes (for eksempel Bolyst), mens nye oppgaver skal gjennomføres i 2014. KDU skal være et Ressurscenter for kommunesammenslåing og ha ansvaret for nettverksaktiviteten i Utviklingsprogrammet for byregioner.

Selv om Distriktssenterets oppgaver endres, vil deres arbeidsmetoder knyttet til innhenting og systematisering av data forbli de samme. I det videre presenterer og diskuterer Oxford Research en del tiltak som vi mener kan bidra til enda bedre måloppnåelse for Distriktssenteret. Dette er tiltak som i stor grad gjelder uavhengig av senterets tematiske fokus.

1.3.1 Utvikling av analyse- og forskningsmessig kompetanse

Rasjonale/merverdien til Distriktssenteret er først og fremst knyttet til å være en aktør som driver med innhenting, analyse og syntetisering av data som gir grunnlag for bedre praksis og politikkutvikling. Som følge av den ansatteprofilen KDU har, klarer ikke Distriktssenteret å få til dette godt nok. Med tanke på å være en relevant aktør framover, er det svært viktig at en øker den analytiske- og forskningsmessige kompetansen blant de ansatte. Dette betyr ikke at alle bør bli gode på det, men er avhengig av at flere blir det. På den måten vil det bli lettere å se ting på tvers og få ut verdien av det materialet som en sitter på. En må gå fra data til analyse og politikkutvikling. Dette krever særlig at en legger vekt på å utvikle den mer overgripende samfunnsvitenskapelige kompetansen.

Et annet grep som KDU kan ta for å styrke den forskningsmessige kompetansen, er og i større grad bygge nettverk til forskningsmiljøer og få innspill knyttet til analyser og tilførsel av teoretisk kunnskap. En tilleggsgevinst ved dette er at en også vil sikre seg at en blir godt oppdatert på hva som rører seg forskningsmessig nasjonalt og internasjonalt. Dette vil være svært verdifullt for å ligge i forkant og kunne utforme relevante utlysninger.

³ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/prop/2013-2014/prop-1-s-tilegg-1-2013-2014/2/3/5.html?id=747398>

Skal en lykkes med å utvikle den analyse- og forskningsmessige kompetansen, vil vi understreke at senteret også må beholde den nære kontakten med «grasrota». Denne kontakten er med på å sikre at de analysene og den forskningen som gjennomføres blir relevante for brukerne og at politikkinnsspillene blir anvendt. En må ikke «kaste babyen ut med badevannet».

1.3.2 Utvikling av bestillerkompetansen

KDU har gradvis utviklet bestillerkompetansen siden oppstarten. En har både bedre kunnskap om hva som er mulig å få til og om hvordan forsknings- og utredningsmiljøene tenker og jobber. Fortsatt er det imidlertid behov for å videreutvikle bestillerkompetansen. Dette er knyttet til flere forhold:

- En enda bedre forståelse av forsknings og utviklingsprosessen og hva som er mulig å få til ved hjelp av ulike metodiske tilnærminger. Dette krever at en utvikler den forskningsmessige kompetanse hos noen av de ansatte. Det vil være med på å heve kvaliteten på bestillingene.
- Det er ikke alltid nødvendig å samle inn primærdata. Vi anbefaler at KDU i større grad bestiller syntetiserende studier basert på foreliggende materiale. Disse arbeidene bør både bygge på foreliggende norsk materiale, men det er også svært viktig at en trekker inn internasjonale erfaringer.
- KDU bør tenke bredere i forhold til hva som er relevant forskning å benytte seg av. Også synteser av rene forskningsarbeider kan gi svært verdifulle bidrag for kommunene. Denne type oversiktsstudier er det stor interesse blant forskningsmiljøene for å gjennomføre.

1.3.3 Bredere kunnskapsfundament

På hjemmesiden til distriktssenteret ligger det kun inne egne eksempler og forskningsarbeider som Distriktssenteret har initiert. Med tanke på å ha det beste kunnskapsfundamentet å bygge på, blir dette for snevert. Vi anbefaler at Distriktssenteret også:

- Trekker på forsknings- og utredningsarbeider som gjennomføres av departementer, underliggende etater og fylkeskommuner.
- Trekker på rene forsknings- og utviklingsarbeider gjennomført direkte av universiteter, høg-

skoler, forskningsinstitutter og analyseselskaper.

- Benytter internasjonal forskning på feltet. Det er ikke nok å bare bygge på norsk forskning. For å få det beste grunnlaget for å kunne gi innspill til kommunene, andre relevante aktører og departementet, bør en også ta i bruk internasjonale forskning og internasjonale erfaringer. For å få dette til, kan senteret gjøre slike bestillinger samt trekke på relevante FoU-miljøer for å få det til.
- I større grad etablerer kontakt med relevante internasjonale aktører som jobber på det samme feltet. Dette vil bidra til et bredere erfaringsgrunnlag.

1.3.4 System for politikktutvikling

Per i dag mangler Distriktssenteret en samlet tilnærming til analyse og syntetisering. Når da de ansatte har lite analyse- og forskningsmessig kompetanse, blir det vanskelig å gi gode innspill til politikktutvikling. Et grep som kan tas, i tillegg til de som er nevnt i kapittelet over, er å utvikle systemer for dette. I EU har en utviklet systemer for politikktutvikling som sikrer en institusjonell forankring. Dette sikrer en systematisk tilnærming til politikktutvikling. Vi anbefaler at Distriktssenteret ser nærmere på disse og vurderer i hvilken grad slike modeller også kan fungerer for dem.

1.3.5 Mer enhetlig plattform for KDUs arbeid

En utfordring ved Distriktssenterets arbeid er at en i liten grad har en felles plattform knyttet til hvordan de ulike aktivitetene skal gjennomføres og hvordan sammenhengen mellom aktiviteter, resultater og effekter er. Det gjør at fokus og kvaliteten på leveransene i stor grad blir personavhengige. En konsekvens av dette igjen er at det blir større variasjon i kvaliteten på leveransene.

For å sikre en mer enhetlig kvalitet på leveransene, er det slik Oxford Research ser det to grep som kan tas:

- Arbeid med virkningskjede
- Utarbeiding av guider

Arbeid med virkningskjede

For å oppnå mest mulig gjennom de ulike aktivitetene som Distriktssenteret gjennomfører, er det ønskelig at en jobber med å utvikle virkningskjeder

for de ulike aktivitetene/virkemidlene som senteret har. En virkningskjede innebærer å undersøke programmets/virkemidlets ulike elementer, aktiviteter og hvordan disse er tenkt å skulle føre til de målene som er satt. En virkningskjede er således et verktøy for at en skal kunne forstå og forklare, og ikke bare beskrive, et program/virkemiddel og dets utfall⁴. Slik er det et forsøk på å forstå *hvordan* et tiltak leder til en effekt.

Gjennom å arbeide systematisk med virkningskjeder, vil Distriktssenteret få en grundig gjennomgang av de antagelser om årsak og virkning som programmet/virkemidlene bygger på (Davidson 2000⁵). Dette bidrar til at en blir mer bevisst på hvilke innsatser som skal bidra til å gi de ønskede resultatene, samt hvordan, eller gjennom hvilke mekanismer, dette kan skje. Jobbing med virkningskjede legger således et godt grunnlag for å skape en robust faglig plattform for senteret samt være med på å belyse hva som er de kritiske suksessfaktorene for at en skal lykkes.

Utarbeiding av guider

Selv om en har den faglige plattformen på plass, vil resultatene som oppnås gjennom de ulike aktivitetene i stor grad være avhengig av hvordan de ansatte utfører oppgavene. En svakhet ved dagens måte å jobbe på er at KDU slik Oxford Research vurderer det ikke er systematisk nok i måten en jobber på. Dette innebærer at måten de ulike oppgavene gjennomføres på i for stor grad er knyttet til de personlige egenskapene og ferdighetene som de ansatte har. En konsekvens av dette er at det blir større variasjon i utbyttet som de ulike «brukerne» får.

For å både sikre en bedre teoretisk forankring (jmf behovet for å jobbe med utvikling av programteorier) og et jevnere utbytte blant «kundene», er det behov for å jobbe mer ut fra en enhetlig plattform. For å få dette til anbefaler vi at det utvikles:

- Ulike guider for hva som skal være innholdet i de sentrale aktivitetene
- Guider for gjennomføring av møter knyttet til de sentrale aktivitetene
- Guider for tilbakemeldinger knyttet til faglige arbeidene som gjennomføres i forbindelse med ulike programmer mm.

⁴ Björn, Blom & Stefan, Morén (2007) «Innsatser och resultat i socialt arbete». Studentlitteratur; Lund.

⁵ Davidson, E. Jane (2000) "Ascertaining causality in theory-based evaluation", i: New Directions for Evaluation, nr. 87, 17-26.

1.3.6 Mer spissing i forhold til roller

De ansatte ved Distriktssenteret skal dekke et bredt spekter av roller. I likhet med hva Distriktssenteret selv har besluttet nylig, mener Oxford Research det er behov for mer spesialisering av roller. Dette vil gi økt grad av trygghet blant de ansatte og samlet sett en bedre balanse når det gjelder å ivareta Distriktssenterets hovedoppgaver.

1.3.7 Potensial for dekning av flere kommuner

Ved bruk av knappe ressurser er det alltid en diskusjon om en vil oppnå mest gjennom å bruke mye ressurser på noen få eller færre ressurser på flere. Distriktssenteret har valgt å spisse innsatsen. Det er relativt få kommuner som har brukt senteret mye. Disse har hatt et klart behov for hjelp/støtte når det gjelder arbeid med lokalsamfunnsutvikling samtidig som de har fått mye ut av Distriktssenterets bidrag.

Dersom en skal fortsette å jobbe med lokalsamfunnsutvikling framover, er det nødvendig med en kritisk diskusjon av om ikke Distriktssenteret bør jobbe mer mot andre kommuner og tone ned innsatsen mot de som har benyttet senteret mye. Våre analyser viser at det også blant de som har brukt senteret i middels grad ligger et potensial. Disse kommunene signaliserer at de har et behov for hjelp og støtte til arbeid med lokalsamfunnsutvikling, men dette har foreløpig ikke gitt seg uttrykk i at de har brukt KDU mye. Vi anbefaler at Distriktssenteret fokuserer på å jobbe aktivt mot disse kommunene. Gjennom dette vil en gi flere kommuner en plattform for utvikling som vil kunne gi bedre måloppnåelse på sikt.

1.3.8 Klargjøring av grenseflaten til fylkeskommunen

Distriktssenterets har strevet med å finne sin rolle, og deres oppgaver er i en viss grad overlappende med andre virkemiddelaktører. Årsaken er at det allerede eksisterer aktører som ivaretar flere av de arbeidsoppgavene som Distriktssenteret utfører. For eksempel har fylkeskommunene og KRD egne analyseenheter som gjør mye av det arbeidet som også KDU gjør. Et annet eksempel er at Innovasjon Norge i lengre tid har drevet med omdømmearbeid knyttet til Regional omstilling. Dette overlapper med det KDU nå utfører.

Grenseflatene er imidlertid særlig utydelige overfor fylkeskommunen. Mye av fylkeskommunenes daglige veiledning og kontakt med kommunene er nå på enkelte områder også blitt en oppgave som Distriktssenteret ivaretar.

Selv om rollefordelingen fungerer bra noen steder mener Oxford Research det er et samlet behov for tydeliggjøring av grenseflater og oppgaver. På den måten vil en unngå å tråkke i bedet til hverandre, og i større grad kunne rendyrke hver enkelt aktørs unike oppgaver. Det trengs også en avklaring for å få et tydeligere bilde av hva Distriktssenteret kan bidra med over for fylkeskommunene. Skal for eksempel Distriktssenteret bidra med faglige innspill eller prosesskompetanse? En tydeligere rolleavklaring vil også gjøre det enklere for brukerne (primært kommunene) å manøvrere i et felt med mange virkemiddelaktører.

1.3.9 Tydeliggjøring av hvem KDU er og hva de kan tilby

For Distriktssenteret er det nødvendig med en tydeligere definisjon av hvem de er, og hva de har å tilby overfor brukere og andre aktører innen det distriktspolitiske virkeområdet. Ved å tydeliggjøre grenseflatene mot andre aktører og hvilke arbeidsoppgaver en har ansvaret for, vil senteret kunne rendyrke sin rolle innen politikkområdet. En slik avklaring vil også hjelpe i markedsføringen av Distriktssenteret.

Mangelen på en tydelig definering av senteret skaper flere hindre for bruken av KDU. Den uklare rollen gjør at brukerne og andre virkemiddelaktører har vanskelig for å se når de skal benytte seg av

Distriktssenterets tilbud og tjenester for de vet ikke hvor Distriktssenteret har tilleggsverdi for dem. Samtidig må en erkjenne det faktum at en rekke aktører karakteriserer Distriktssenteret som et «*Senterparti-prosjekt*», og av prinsipielle og ideologiske grunner anser dette som et hinder for samarbeid og bruk. For å fjerne noen av disse ideologiske bindingene, kan det være hensiktsmessig med en navneendring av senteret. Dette er delvis gjort i det nye tildelingsbrevet for 2014 der senterets navn er justert fra *Distriktssenteret* til *Kompetansesenteret*. Oxford Research mener også senterets navn med fordel kunne vært endret fra *Kompetansesenter for distriktsutvikling* til *Kompetansesenter for lokalsamfunnsutvikling*.

Selv med denne marginale navneendringen vil senteret fremdeles henvende seg til de små enhetene i kommunene. Men gjennom markedsføring vil en i større grad enn i dag unngå hindre som springer ut fra en oppfatning basert på et ideologisk standpunkt.

1.3.10 Tettere kobling til KS

I tildelingsbrevet for 2014 har Distriktssenteret fått i oppgave å være et Ressurssenter for kommunesammenslåing. Det får konsekvenser for hvilke aktører det blir sentralt for KDU å ha et forhold til og samarbeide med. En særlig sentral aktør på kommuneområdet er KS. Vi anbefaler at KDU jobber for å få på plass et tett samarbeid med KS og diskuterer hvordan rollefordelingen bør være mellom dem. Også KS initierer en rekke forsknings- og evalueringsprosjekter, og det blir dermed om å jobbe på en slik måte at både KS og Distriktssenteret utfyller og styrker hverandre.

Kapittel 2. Bakgrunn, formål og problemstillinger

2.1 Bakgrunn

Kompetansesenter for distriktsutvikling (Distrikts-senteret/KDU) har vært i drift siden høsten 2008, og er nå blitt evaluert⁶. Evalueringen vurderer både hvorvidt mandatet og virksomheten ved senteret svarer til de utfordringene som er ment å løses, og om Distrikts-senterets rolle som kompetanseformidler kan videreutvikles for å øke treffsikkerheten av virksomheten. Evalueringsperioden omfatter senterets virksomhet fra oppstart frem til i dag.

Distrikts-senteret opererer innen for feltet lokalsamfunnsutvikling. Før vi beskriver og diskuterer formålet og hovedproblemstillingene for evalueringen, er det nødvendig med en kort drøfting av hvordan begrepet lokalsamfunnsutvikling kan forstås. Denne forståelsen har både betydning for hvilke «briller» problemstillingene blir sett i lys av, det metodiske opplegget samt hvilke konklusjoner og anbefalinger som gis.

2.1.1 Hvordan kan lokalsamfunnsutvikling forstås?

Siden lokalsamfunnsutvikling er et bredt felt, er det i følge Norut⁷ hensiktsmessig med en åpen tilnærming til emnet. Norut kategoriserer lokal samfunnsutvikling i innsatsområder knyttet til samfunns- og arealdelen i kommuneplanen. Dette er næringsrettet utviklingsarbeid, stedsutvikling gjennom fysisk utforming av landskap og bebyggelse, å skape engasjement og tilhørighet, miljø- og klima, utradisjonelle og nyskapende grep i utviklingen av tjenestetilbudet, å stimulere til demokratisk deltakelse, samferdsel, transport og digital infrastruktur, omdømmebygging og synliggjøring av kommunen og inkludering av nye innbyggere.

Distrikts-senteret kan ha en rolle her både tematisk, men også ved å støtte opp om kommunenes utviklingskapasitet. Her kan senteret bidra innen flere områder⁸:

- **Utviklingsledelse** handler om å lede utviklingsprosesser og -prosjekter innen samfunnsutvikling på en god måte. Her kan KDU blant annet være motivator for utviklingsarbeid og skape møteplasser og samarbeid mellom ulike aktører.
- **Utviklingskompetanse** innebærer å styrke ulike aktørers ferdigheter og kunnskap. Dette kan skje blant annet gjennom omdømmearbeid (som omdømmeskolen er et eksempel på) og fokuset på tilflytting (som bolystprosjektet er et eksempel på).
- **Utviklingskultur** handler blant annet om hvordan kommuner, fylkeskommuner og andre aktører møter ildsjeler og nye initiativ og ideer. En av KDUs roller innen utviklingskultur kan være knyttet til holdninger til hvordan innflyttere blir integrert i lokalsamfunnet.
- **Utviklingsøkonomi** er ikke like sentralt for KDU som ikke gir økonomiske tilskudd til kommuner og andre samarbeidspartnere. Men KDU tar på seg den økonomiske belastningen ved å sette i gang forskningsoppdrag, som videre kommer brukerne til gode.
- **Tidsressurs.** KDU kan være en **tidsressurs** til utviklingsarbeid i kommuner og fylkeskommuner. Dette kan blant annet skje ved at KDU tar på seg den tidsmessige belastningen det innebærer å innhente suksesshistorier som brukerne kan anvende.

Vi kommer nærmere tilbake til i hvilken grad KDU har lyktes i støtte opp om kommunenes utviklingskapasitet senere i rapporten.

2.2 Formål og hovedproblemstillinger

Formålet med evalueringen er tredelt, den:

- Framskaffer kunnskap om hvordan Distrikts-senteret oppfyller sine formål, fyller sine roller og utfører sine oppgaver, i tråd med de føringer som er gitt.
- Gir en bredere vurdering av hvorvidt mandatet for Distrikts-senteret i seg selv er i tråd med de faktiske behovene hos målgruppen.
- Vurderer utfordringer og muligheter for senteret, og gir innspill til hvordan senteret kan utvikle sin virksomhet videre.

⁶ I tildelingsbrevet for 2014 fra KRD heter senteret Kompetansesenter for distriktsutvikling (kompetansesenteret)

⁷ Norut (2009). *Kommunen som samfunnsutvikler - undersøkelse av norske kommuners arbeid med lokal samfunnsutvikling*, Tromsø.

⁸ Ibid.

Videre presenteres evalueringens hovedproblemstillinger. Disse er nedfelt i konkurransegrunnlaget fra Kommunal og regionaldepartementet (KRD):

- Problemstilling 1. Strategisk vurdering av Distriktssenterets mandat og roller i henhold til de samfunnsutfordringene det er ment å møte
- Problemstilling 2. Vurderinger av oppfølging av mandatet gitt i vedtekter, tildelingsbrev og styringsdialog
- Problemstilling 3. Vurdering av rollen som premissleverandør for politikkutvikling
- Problemstilling 4. Vurdering av Distriktssenterets organisering
- Problemstilling 5. Vurdering av fremtidige utfordringer og muligheter

I det videre går vi nærmere inn på de enkelte problemstillingene samt presenterer hvilke underliggende spørsmål vi tar for oss i evalueringen.

2.2.1 Strategisk vurdering av Distriktssenterets mandat og roller i henhold til de samfunnsutfordringene det er ment å møte

I forbindelsen med den strategiske vurderingen av Distriktssenterets mandat og roller, er det særlig ett sentralt forhold som drøftes. I hvilken grad bør formålet med Distriktssenteret endre seg i takt med samfunnsendringene som skjer? Poenget her er at verden er dynamisk og endrer seg, også etter at mål og formål settes. Samfunnsutviklingen gjør det nødvendig å stille spørsmål ved om det er fornuftig og nødvendig å forandre Distriktssenteret i forhold til de endrede forutsetningene fra da målene ble satt, eller om man skal lojalt holde seg til, og evaluere i forhold til den verden som gjaldt da Distriktssenteret ble etablert?

Som en del av evalueringen vurderer vi om de samme utfordringene som eksisterte da senteret ble etablert også gjelder i dag, og videre om disse er relevant for kommunene. Om utfordringene fremdeles er relevante, kan det argumenteres for at mandatet bør forbli uendret. Men dersom utfordringene er endret eller forskjøvet, kan det være hensiktsmessig at mandatet endres for å være bedre tilpasset konteksten (brukerne).

Dypest sett berører denne problemstillingen spørsmålet om hele den norske distriktpolitikkens rasjonale. Dersom Distriktssenteret er stilt overfor samfunnsstrukturelle sammenhenger det ikke

griper, vil det samme sannsynligvis gjelde for hele politikkområdet.

For å belyse denne problemstillingen, tar vi for oss følgende mer spesifikke spørsmål:

- Hva slags samfunnsutfordringer lå til grunn for etableringen av Distriktssenteret?
- Er disse samfunnsutfordringene endret på måter som tilsier endringer i Distriktssenterets mandat eller virksomhet?
- Hvordan påvirker KDUs organisering mulighetene for å dekke samfunnsutfordringene? Er den tredelte organisering en fordel for å fange opp de endringene som skjer?
- Er behovet hos brukerne endret siden opprettelsen av Distriktssenteret slik at dette bør ha innvirkning på utformingen og innholdet i mandat og mål for senteret?

2.2.2 Oppfølging av mandatet gitt i vedtekter, tildelingsbrev og styringsdialog

Distriktssenteret må forholde seg både i forhold til de målsetningene og retningslinjene som er gitt i vedtektene, tildelingsbrevet fra KRD og styringsdialogen med departementet. For å undersøke i hvilken grad senteret lykkes med å utføre sine hovedoppgaver slik de er presisert i vedtekter, tildelingsbrev og i styringsdialog, har vi sett nærmere på en rekke ulike spørsmål. På et overordnet nivå dreier dette seg om:

- Hvordan arbeider Distriktssenteret for å løse sitt mandat?
- Hvordan fungerer de fire rollene (formidle, støtte og veilede, kartlegge, dokumentere og analysere) som Distriktssenteret har? Hvordan har forholdet mellom dem vært, og er det behov for å gjøre endringer i prioriteringene mellom dem?

For å belyse disse to hovedspørsmålene tar vi for oss følgende mer detaljerte spørsmål:

- Hvordan er Distriktssenterets tilbud tilpasset behovet hos sentrale målgrupper? Hvilken innvirkning har samarbeidet med Distriktssenteret hatt på kommunenes virksomhet? I hvilken grad har KDU bidratt til å styrke kommunenes utviklingskapasitet?
- Hva er Distriktssenterets rolle og ansvarsdeling med andre aktører (fylkeskommunen, Innova-sjon Norge og SIVA mv.) i det distrikts- og re-

gionalpolitiske utviklingsapparatet? Hva forteller tildelingsbrevene?

- Hvordan er Distriktssenteret posisjon definert innenfor aktørfeltet og hvordan ser andre aktører på denne rollen? I hvilken grad spiller KDU en sektorovergripende rolle?
- Hvordan er samarbeidet og samspillet mellom Distriktssenteret og andre aktører med betydning for lokal samfunnsutvikling?
- Hva er tilleggsverdien av Distriktssenteret sin virksomhet? Kan andre eksisterende aktører ivareta oppgavene på en bedre eller like god måte?
- Hvor bredt favner forskningen og kunnskapsdatabasen? I hvilken grad evner Distriktssenteret å møte samfunnsutfordringene med tiltak og relevant forskning og utviklingstrekk?
- Hvilke relasjoner har Distriktssenteret til de ulike typer distriktskommuner? Hvilke typer utfordringer jobber Distriktssenteret med? Hvor langt har en nådd ut? Er det tilstrekkelig bredde i eksempler og utredninger?
- Hvilke deler av Distriktssenterets virksomhet oppfatter aktørene som særlig viktige?
- Hva er årsakene til at kommuner eventuelt ikke har benyttet Distriktssenterets ressurser? Skyldes det først og fremst forhold ved kommunene selv og/eller kan det knyttes til senterets virksomhet og organisering?
- Forholder Distriktssenteret seg proaktivt eller reaktivt til distriktskommunene som målgruppe? Er det slik at de kommunene som selv henvender seg til senteret også er de som er involvert i eget utviklingsarbeid?
- Hvor tilgjengelig og relevant er kunnskapsdatabasen for brukerne av Distriktssenteret? I hvilken grad benytter brukerne seg av databasen, og oppfattes innspillene som relevante?
- Hvilke informasjonskanaler og arenaer benytter Distriktssenteret for å formidle og dele trender og utviklingstrekk? Hvilke av disse arenaene benytter brukerne seg av, og hvilke fungerer best for å nå ut til brukerne? I hvilken grad bør KDU selv bidra til å skape arenaer?
- I hvilken grad har Distriktssenteret en bestillerkompetanse som bidrar til å utvikle relevant kunnskap? Hvordan har denne kompetansen utviklet seg over tid?

Dette innebærer en vurdering av senterets innretning og hvilke resultater/effekter en har oppnådd. Dette er knyttet til fire forhold:

- Bruk og kjennskap

- Innhenting, sammenstilling og synliggjøring
- Samarbeid og arbeidsdeling
- Merverdi og rasjonale

Disse dimensjonene er tett sammenvevd og kan ikke sees uavhengig av hverandre.

2.2.3 Rollen som premissleverandør for politikkutvikling

Distriktssenteret skal være et kompetanseorgan for Kommunal- og regionaldepartementet og andre sektormyndigheter. Vi ser nærmere på hvordan Distriktssenteret har håndtert premissleverandørrollen og hvordan den eventuelt kan videreutvikles:

- Hvordan og i hvilken grad har Distriktssenteret oppfylt rollen som premissleverandør for utvikling av distrikts og regionalpolitikk?
- Hvordan kan premissleverandørrollen best videreutvikles? Har senteret tilstrekkelig med ressurser til å fylle rollen og god evne til nyteknisk?
- Hvordan legger Kommunal- og regionaldepartementet og andre aktører til rette for at Distriktssenteret kan ivareta sin faglige uavhengighet? Og i hvilken grad evner Distriktssenteret å ha en nøytral rolle her?
- Hvordan fungerer arbeidsformen mellom KDU og regionalpolitisk avdeling i KRDP? Hvor tett dialog og samarbeid har man underveis i prosesser for å sikre at leveranser svarer til behov? I hvilken grad jobber en samme om å utforme utlysninger?

2.2.4 Distriktssenterets organisering

Evalueringen gir en vurdering av Distriktssenterets organisering. Vi har belyst flere ulike forhold knyttet til dette:

- Hva er fordelene og utfordringene ved at Distriktssenteret har en tredelt lokalisering med tanke på at senteret skal utføre sin rolle og rekruttere nødvendig kompetanse?
- Unngår en unødig dobbeltarbeid, og har minst mulig kostnader knyttet til løpende samordning og samarbeid? Legger den tredelte organiseringen til rette for en rasjonell utvikling og bruk av kompetanse?

- Hvordan fungerer inndelingen i de tre teamene? Hvor stor betydning har KDUs ansattes kvalifikasjoner og kompetanse på samarbeidet med brukerne (f.eks. kommuner, regionråd osv.)? Er det en god balanse mellom «praktikere» og mer forskningsorienterte medarbeidere?
- Hvordan er KDUs kompetansenivå sett i forhold til å kunne dekke de fire rollene 1) Formidle, 2) Støtte og veilede, 3) Kartlegge og 4) Dokumentere og analysere?
- Gir organiseringen mest mulig klare og forutsigbare ansvarsforhold internt i organisasjonen? Gir den legitimitet og tillit overfor eksterne samarbeidspartnere?
- Gir organisasjonsmodellen best mulig kvalitet på produkter og tjenester, en best mulig samordnet tjeneste, god tilgjengelighet og brukermedvirkning?
- Hvordan påvirkes samarbeidet med fylkeskommunene av de geografiske avstandene?
- Fungerer kontoret i Steinkjer som et uformelt hovedkontor, eller er de tre kontorene likeverdige? Har det i så fall noen påvirkning på måloppnåelsen?
- Hvordan fungerer styringsdialogen mellom KRD og Distriktssenteret? Gir KRD senteret klare føringer og tilstrekkelig med ressurser til å kunne følge dem opp?
- Hva er fagrådets bidrag til Distriktssenterets virksomhet?

2.2.5 Fremtidige utfordringer og muligheter

Evalueringen munner ut i en oppsummerende strategisk analyse. Gjennom denne fokuserer vi på hvilke styrker og svakheter Distriktssenteret har i forhold til å oppnå de overordnede målsetningene og hvilke muligheter og trusler en står overfor med tanke på å nå dem.

For å vurdere de fremtidige utfordringer og muligheter som Distriktssenteret står over for, tar vi utgangspunkt i senterets hovedoppgaver. På den måten får vi belyst problemstillingene på en fyllestgjørende måte og sikrer god bredde i hvilke strategiske og administrative grep som kan tas for

å skape en enda bedre måloppnåelse. Disse grepe- ne blir sett i lys av de sentrale samfunnsutfordringene som gjør seg gjeldene samt KDUs oppfølging og resultater knyttet til organisasjonens mandat.

2.3 Samlet analysemodell

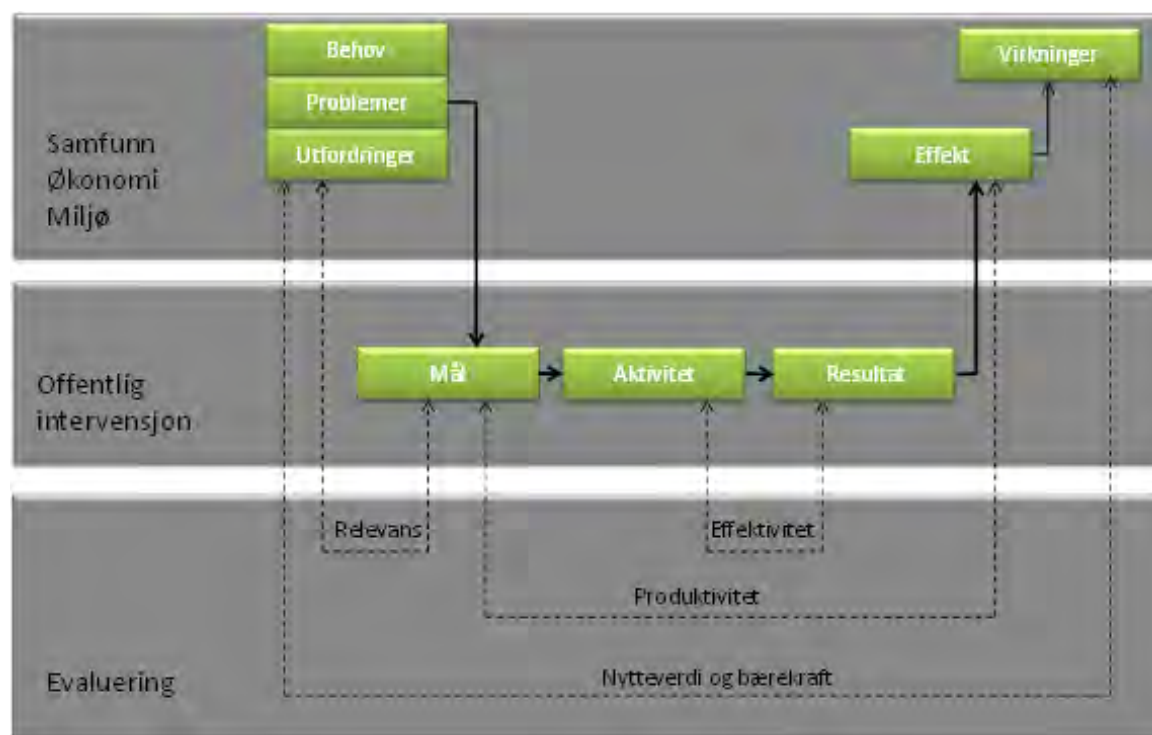
For å gjennomføre en helhetlig og solid analyse av Distriktssenteret, belyses problemstillingene med utgangspunkt i OECDs DAC kriterier for evalueringer (OECD 2008:13). Dette sikrer at evalueringen er i tråd med god evalueringspraksis.

- **DAC1 Relevans.** I hvilken grad er målsetningene til Distriktssenteret relevante? Er aktivitetene og tiltakene konsistente med hva en ønsker å oppnå av resultater og effekter? (Problemstilling 1).
- **DAC2 Måloppnåelse og effekt.** I hvilken grad nås senterets målsetninger, og i hvor stor grad skyldes de oppnådde resultatene Distriktssenteret og ville ikke ha blitt oppnådd uten senteret (effekt). (Problemstilling 2 og 3).
- **DAC3 Effektivitet.** I hvilken grad er senteret organisert på en hensiktsmessig måte og har en fornuftig rolleavklaring med andre virkemiddelaktører på området (bl.a. fylkeskommunen, SIVA, Innovasjon Norge)? (Problemstilling 4).
- **DAC4 Bærekraft.** KDUs bærekraft må også vurderes. Dette handler først og fremst om hva senteret bidrar med på lang sikt knyttet til de overordnede samfunnsmessige målsetningene? Hva er nytteverdien av KDUs innsats? (Problemstilling 1, 2, 3, 4 og 5).

Dette vil gi oss et velfundert grunnlag for å kunne gi innspill til strategiske og administrative grep som kan tas for å skape en enda bedre måloppnåelse knyttet til Distriktssenterets virksomhet (Problemtilling 5). Anvendelsen av OECDs DAC-kriterier er også med på å sikre at evalueringen blir gjennomført i tråd med god evalueringspraksis.

DAC-kriteriene ligger til grunn for vår overordnede evalueringsmodell, som presenteres under.

Figur 1 Overordnet evalueringsmodell



Kilde: Oxford Research AS

2.4 Videre innhold

De foregående kapitlene har blant annet gitt en introduksjon i evaluerings bakgrunn, formål og problemstillinger. Videre vil rapporten først gi en nærmere beskrivelse av Distriktsenteret og redegjøre for prosjektets metodiske tilnærming. Deretter vil rapporten gå dypt inn i hver enkelt av evalueringens problemstillinger.

Kapittel 3 gir en nærmere beskrivelse av Distriktsenteret. Her presenteres blant annet senterets formål, visjon og hovedoppgaver.

Kapittel 4 presenterer det metodiske opplegget for evalueringen. Her redegjøres det for prosjektets metodiske verktøy, samt drøfting av representativiteten ved datamaterialet i studien.

I kapittel 5 – 9 redegjør vi for og drøfter prosjektets problemstillinger:

- Kapittel 5 tar for seg prosjektets første problemstilling; *Strategisk vurdering av Distriktsenterets mandat og roller i henhold til de samfunnsutfordringene det er ment å møte.*
- Kapittel 6 tar for seg prosjektets andre problemstilling; *Vurderinger av oppfølging av mandatet gitt i vedtekter, tildelingsbrev og styringsdialog.*
- Kapittel 7 tar for seg prosjektets tredje problemstilling; *Vurdering av rollen som premissleverandør for politikkutvikling.*
- Kapittel 8 tar for seg prosjektets fjerde problemstilling; *Vurdering av Distriktsenterets organisering.*
- Kapittel 9 tar for seg prosjektets femte problemstilling; *Vurdering av fremtidige utfordringer og muligheter.* Her gis konklusjoner for evalueringen og anbefalinger for veien videre. Dette kapittelet baserer seg på materialet som presenteres og drøftes i de foregående kapitlene.

Kapittel 3. Om Distriktssenteret

For å kunne belyse og vurdere evalueringens problemstillinger, er det nødvendig med en oversikt over Distriktssenterets innretning. I det videre gir vi en presentasjon av senterets formål samt visjon, mål og roller.

3.1 Formålet med Distriktssenteret

Formålet med Distriktssenteret (KDU) er at det skal være en kunnskaps- og erfaringsbase og støttespiller for helhetlig og bærekraftig lokalsamfunnsutvikling i distriktene⁹. Senteret ble opprettet for å støtte kommuner, regioner og andre som jobber med tiltak for å skape samfunnsutvikling og bolyst. Næringsutvikling, gode tjenestetilbud og utvikling av attraktive steder skal vektlegges.

Etableringen av senteret ble først varslet i St. meld. 21 (2005-2006). Her påpekes det at hensikten med etableringen av distriktssenteret var å etablere et kompetansesenter som kunne samle opp og spre erfaringer og kunnskap om utviklingsprosjekter, piloter og tiltak iverksatt for å møte utfordringer og fremme lokal utvikling i utsatte områder. Utsatte områder ble her forstått som småsamfunn med lange avstander til sentre, med små arbeidsmarkeder og med en utsatt næringsstruktur og nedgang i folketall. Bakgrunnen var et ønske fra Regjeringen om *"å medverke til ei positiv utvikling for dei områda i landet som er mest utsette i høve til busetjing og arbeidsmarknad. Dette gjeld ulike typar område og samfunn som kvar på sine måtar står overfor spesielle utviklingstrekk og utfordringar som krev ekstra handling og innsats.(...) Innsats i slike samfunn bør fokusere både på næringsutvikling, gode tenestetilbod og utvikling av attraktive stader."*

(...). Samstundes treng vi sterke regional- og lokalpolitiske nivå som kan ta eigne initiativ for å mobilisere og utnytte lokale ressursar og engasjement. Regjeringa vil derfor føre ein regionalt differensiert politikk på fleire politikkområde og leggje til rette for regionale og lokale prioriteringar for å møte lokale utfordringar.

Kilde: St. meld. Nr. 25 (2008-2009). Lokal vekstkraft og famtidstru. Om distrikts- og regionalpolitikken.

Utnytting av de regionale fortrinnene som ligger i naturressursene, er avhengig av mer kompetanse og videreutvikling lokalt og regionalt. Regjeringen mener at utnytting av ressurser også må føre til positive ringvirkninger i de lokalsamfunnene som blir påvirket av ressursutnyttningen¹⁰.

Et sentralt moment er at senteret skal bidra til å samle inn og spre erfaringer for aktuelle aktører. Dette er i hovedsak erfaringer knyttet til kunnskap om utviklingsprosjekter og iverksatte tiltak for å fremme lokale utviklinger i utsatte områder. Distriktssenteret blir dermed en kilde for kunnskaps- og erfaringsutveksling, som skal bidra til en bærekraftig lokalsamfunnsutvikling i distriktene¹¹. Distriktssenteret skal være et knutepunkt for kunnskapsbygging- og formidling innenfor distrikts- og lokalsamfunnsutvikling. Senteret skal bidra til utviklingsinnsats gjennom samarbeid og nettverksbygging, samt være en arena for å dele kunnskap og spre erfaringer. I den nåværende modellen blir kunnskap fra utredninger for KDU benyttet for å finne ut hvilke virkemidler som virker og alle utredninger ligger tilgjengelig på senterets nettsider.

Det ble i St.meld. 21 lagt vekt på at hovedansvaret for å møte og håndtere de utfordringene som ligger i distriktsutvikling bør ligge på lokalt eller regionalt nivå. Videre kreves det involvering av offentlige og private aktører på tvers av sektorer og forvaltningsnivå.

Kunnskapsgrunnlaget til Distriktssenteret er basert på praktiske erfaringer og resultater fra forskning. St.meld.nr. 25 (2008-2009) viser til flere undersøkelser der kommuner oppgir at de mangler kapasitet og kompetanse, og at dette hindrer dem fra aktivt arbeid med miljø og samfunnsutvikling. En alternativ måte å møte denne utfordringen på, kunne ha vært å gi fylkeskommunen et tydeligere mandat til å bistå kommunene med kapasitet og kompetanse.

Senteret deltar på konferanser hvor diverse aktuelle aktører på ulike nivå deltar for å utveksle meninger og erfaringer. Blant temaer som gjerne blir diskutert er attraktivitet, stedsutvikling, bolyst, entreprenørskap og innovasjon som alle er viktige elementer for

⁹ http://www.distriktssenteret.no/filearchive/vedtekter_distriktssenteret.pdf

¹⁰ St. meld. Nr. 25 (2008-2009). Lokal vekstkraft og famtidstru. Om distrikts- og regionalpolitikken.

¹¹ <http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20052006/021/PDFS/STM200520060021000DDPDFS.pdf>

lokalsamfunnsutvikling. Kunnskapen Distriktssenteret samler og formidler skal bidra til å kunne hjelpe utsatte kommuner med å nå disse målene¹².

Hva er nytteverdien av Distriktssenterets tjenester?

«Det kan vere alt frå hjelp til å få kontakt med andre utviklingsaktørar for å utveksle erfaringar, til rettleiing for å kome på rett spor i planlegginga av eit tiltak. Det kan vere å finne tak i det faglege grunnlaget for å skape gode prosessar, eller det kan vere å få gode og konstruktive tilbakemeldingar på noko ein har gjort. Arbeidsmåtene våre er mange og vi møter andre både på nett, på telefonen, i besøk, på seminar, konferansar og på dei tre avdelingane våre i Sogndal, Steinkjer og Alstahaug.»

Kilde: Halvor Holmli, årsmelding 2010

3.2 Visjon, mål og roller

I årsmeldingen og vedtektene fra 2008 er det definert en visjon, et formål og et hovedmål for Distriktssenteret:

- **Visjon** – Inspirasjon til lokal utvikling
- **Formål** – Distriktssenteret – Kompetansesenter for distriktsutvikling (KDU) skal være en kunnskaps- og erfaringsbase og støttespiller for helhetlig og bærekraftig lokalsamfunnsutvikling i distriktene.
- **Hovedmål** – Distriktssenteret skal bygge og dele kompetanse til beste for utvikling av attraktive lokalsamfunn.

Utover dette har Distriktssenteret nedfelt mer konkrete vedtekter og hovedoppgaver.

3.2.1 Vedtekter

Vedtektene for Distriktssenteret har ikke endret seg fra etableringen av senteret og frem til i dag. Dette avsnittet sier noe om KDUs oppgaver siden etableringen av senteret.

Distriktssenteret skal formidle kunnskap om utvikling i distriktene og lokalsamfunn, i tillegg til å drive med kunnskapsbygging. Videre skal Senteret bidra til å

koordinere og jobbe mot en målrettet utviklingsinnsats gjennom samarbeid og nettverksbygging¹³.

For å møte samfunnsutfordringene som er skissert tidligere i rapporten, ble det pekt på at Distriktssenteret skulle ha en forsterket rolle i distrikts- og regionalpolitikken. Både lokalsamfunnet, ildsjeler, kommuner direkte, fylkeskommuner og andre regionale aktører skal kunne dra nytte av Distriktssenteret sitt arbeid tilknyttet utfordringer med lokal utvikling. Distriktssenteret skal ha oversikt over hva som kan føre til positiv måloppnåelse for distrikts- og regionalutvikling, samtidig som de skal formidle informasjon om muligheter i diverse distrikter¹⁴.

I vedtektene for Distriktssenteret i 2008 ble det nedfelt følgende roller og oppgaver¹⁵:

Distriktssenteret skal ha ei nasjonal rolle innanfor sitt føremål og ansvarsområde. Senteret skal vera eit knutepunkt for kunnskapsbygging og -formidling innanfor distrikts- og lokalsamfunnsutvikling i brei forstand. Senteret skal medverka til å koordinera og målretta utviklingsinnsats gjennom samarbeid, nettverksbygging og arenaer for å dela kunnskap og spreia erfaringar. Distriktssenteret skal ha følgjande hovudoppgåver:

- *Støtta lokale utviklingsinitiativ i brei forstand gjennom mellom anna kunnskapsoverføring, rettleiing og samarbeid med lokale og regionale aktørar.*
- *Henta inn, systematisera og formidla informasjon om lokale prosjekt og vellukka utviklingstiltak i distrikta.*
- *Skaffa og formidla dokumentasjon om utviklingstrekk og utfordringar i distriktsområda.*

Distriktssenteret skal vera eit kompetanseorgan for Kommunal- og regionaldepartementet og sektormyndigheiter i samband med utgreiingar og høyringar. Innanfor det faglege ansvarsområdet sitt kan senteret òg ta på seg oppgåver for andre departement etter nærare avtale med Kommunal- og regionaldepartementet, dersom dette ikkje går ut over kjerneoppgåvene til senteret.

Distriktssenteret skal ikkje driva forsking sjølv, men må utvikla samarbeid med relevante FoU-miljø. Senteret skal vera ein medspelar for kommunane og fylkeskommunane i utviklingsarbeidet deira.

¹² <http://www.distriktssenteret.no/ressurser/arsmelding-2011>

¹³ <http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20052006/021/PDFS/STM200520060021000DDPDFS.pdf>

¹⁴ <http://www.regjeringen.no/pages/2175012/PDFS/STM200820090025000DDPDFS.pdf>

¹⁵ <http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20052006/021/PDFS/STM200520060021000DDPDFS.pdf>

I tildelingsbrevet for 2013 er hovedoppgavene ytterligere presisert, og presentert på følgende måte:

- Inspirere og være en støttespiller for lokale utviklingslivsaktører gjennom å hente inn, sammenstille og formidle erfarings- og forskningsbasert kunnskap.
- Være etterspurt og nyttig for brukerne gjennom å sammenstille og synliggjøre kunnskap.
- Hente inn og formidle kunnskap fra prosjekt for utvikling av attraktive lokalsamfunn
- Være en premissleverandør for utvikling av distrikts- og regionalpolitikken.
- Samarbeide med andre aktører innenfor distrikts- og regionalutvikling.

Hovedoppgavene slik de er presentert for 2013 er bare en ytterligere presisering av vedtektene som er gjeldende for nettopp dette året. Ordlyden i presentasjonen av Distriktssenterets mål har endret seg noe, men innholdet er det samme som ved vedtektene. Disse er imidlertid ikke endret siden 2008.

Om ikke målene for Distriktssenteret har oppgavene vært ulike fra år til år. Det er likevel også her mange oppgaver som er overført fra det ene året til det andre. I gjennomgangen av tildelingsbrevene i neste avsnitt gis det en oversikt over de mest vesentlige endringene i oppgaver som KDU har stått overfor.

3.2.2 Tildelingsbrev 2008-2014

Som skissert i vedtektsdokumentet ved etableringen av Distriktssenteret, er det årlig blitt utgitt et tildelingsbrev. Det første i 2008, og det siste i 2013. I tildelingsbrevene er det små endringer i målsettinger for senteret, men de gir likevel et sentralt innblikk i senterets arbeid og tilgjengelige ressurser.

Tildelingsbrev 2008 - 2009

I tildelingsbrevet fra KRD i 2008 ble det planlagt en oppstart av Distriktssenteret andre halvår 2008. Her vises det også til de viktigste årsakene til opprettelsen av senteret. Et sentralt element er at regjeringa ønsker å legge til rette for at alle skal ha frihet til å bosette seg der de ønsker, og at befolkningen skal kunne utløse sitt verdiskapingspotensial uansett hvor de bor i landet. For å få til dette er det viktig å fremme utvikling av arbeidsplasser, gode tjenestetilbud og attraktive steder i alle deler av landet. Statlig innsats settes inn for å bidra til dette, og for å nå målene i distrikts- og regionalpolitikken.

Distriktssenteret er ett av virkemidlene for å nå disse målene. Virkemidlene skal styrke grunnlaget for bosetning og verdiskapning tilpasset de regionale forholdene. En sentral utfordring i dag er stadige omstillings- og endringsprosesser. Regjeringen ønsker derfor at virkemidlene som settes inn bidrar og hjelper til dette.

For KDU er det viktig å bli synlige utad, i tillegg til å få utviklet et hensiktsmessig MRS-system. Dette skulle etter planen være ferdig innen utgangen av 2009. Her skal det også integreres en risikovurdering for senteret.

Distriktssenteret fungerer som et kompetanseorgan for KRD og sektormyndigheter i forbindelse med utredninger og høringer. Det er et sentralt element at KDU ikke selv skal drive forskning og utgreiingsarbeid, men ha en bestillerrolle og samarbeide med relevante FOU-miljø om å skaffe relevant kunnskap og dokumentasjon. Ved å koble erfaringsbasert kunnskap mot forskning etablerer Distriktssenteret en database med hva som fungerer i lokalt utviklingsarbeid. På den måten får databasen tyngde i tillegg til at forskerspråk «oversettes» til språk for praktikere¹⁶.

Det kan være grunn til å se nærmere på hvordan denne ofte benyttede, men vanskelig implementerbare, oversettrollen fungerer her. Det var en dyrekjøpt erfaring med 80-tallets forskningsstiftelser-ser og kompetansesentre at de ofte havnet på halvdistanse mellom internasjonal spisskompetanse og lokal praksis.

For 2009 peker tildelingsbrevet på et behov for å slutføre strategiplanen for senteret. Denne strategiplanen skal være både for kort og lang sikt. Utover dette innebærer oppgavene for 2009 å få senteret opp og stå ved å etablere interne strukturer og systemer. I tillegg starter arbeidet med å sette i gang forskningsprosjekter, innhente informasjon og spre denne gjennom ulike formidlingskanaler, og da særlig nettsiden www.distriktssenteret.no.

Tildelingsbrev 2010 - 2013

For 2010 er Distriktssenteret over i en normal driftsfase, og skal i løpet av dette året fullføre utformingen av sine interne strukturer. I tillegg starter et viktig arbeid med synliggjøring, og videreutvikling av hjemmesiden for å gjøre denne kunnskapsbasen brukervennlig og formålstjenlig. 2010 innebærer også en videreføring av omdømmeskolen. I tillegg

¹⁶ Damås, Tove. PowerPoint-presentasjon, Personalforum KRD.

skal Distriktssenteret ta i bruk og etablere nye møteplasser for å bygge nettverk og bli mer synlige, og være en støttespiller for LUK. Nytt for 2010 er å bli med i satsingen på temaet Bolyst, og øke arbeidet med å inkludere innflyttere.

2011 og 2012 er i stor grad en videreføring av arbeidet fra 2010 med Bolyst, arbeidet med attraktive lokalsamfunn, LUK, et stadig arbeid med kunnskapsbasen og omdømmeskolen. Tildelingsbrevet for 2011 introduserer også for første gang arbeidet med et informasjonstrykkesystem som settes i gang av KRD.

2012 innebærer i tillegg at KDU skal være kunnskapsleverandør til en ny stortingsmelding, oppstart av et nytt verdiskapingsprogram for lokale og regionale parker. KDU er også oppnevnt som sekretariat for statens pris for attraktiv stad. Denne oppgaven videreføres også til 2013.

Utover dette innebærer 2013 en kontinuerlig utvikling innen LUK, Bolyst, Omdømmeskolen, innflytting, Verdiskapingsprogrammet, og et hovedmål er å øke trafikken på nettsiden. I tillegg skal Distriktssenteret ha en rolle i en ny satsing for å styrke utviklingskraft i utsatte kommuner.

Grunnet tidkrevende arbeid med å arrangere kurs og møteplasser skal KDU i 2013 i større grad hentes inn og «krydre» disse arenaene, fremfor å stå som arrangør.

Tildelingsbrev 2014: Regjeringsskifte medfører endringer

Underveis i evalueringsprosjektet har Distriktssenteret mottatt et nytt tildelingsbrev. Denne gangen fra en ny regjering, noe som medfører endringer i senterets oppgaver og fokusområder.

I det nye tildelingsbrevet fra Kommunal- og regionaldepartementet er det flere sentrale endringer sammenliknet med de foregående tildelingsbrevene. Vi vil i dette avsnittet redegjøre for tildelingsbrevet for 2014, og presisere der tildelingsbrevet skiller seg ut fra foregående tildelingsbrev.

Den mest åpenbare endringen er senterets navn. I tildelingsbrevet for 2014 omtales senteret som *Kompetansesenteret*, og ikke lenger som *Distriktssenteret*. I tillegg er de overordnede målene for regionalpolitikken som Distriktssenteret bygges på endret. Dette fremgår i tildelingsbrevet for 2014 og Sundvoldplattformen:

Regjeringens overordnede regionalpolitikk fremgår av Sundvoldenplattformen. Regjeringen vil legge til rette for vekst i hele Norge, styrke vekstkraften der den er, og samtidig gi grunnlag for gode levekår i alle deler av landet. Det viktigste for å sikre vekstkraftige regioner er et næringsliv som er i stand til å ta vare på og skape nye og lønnsomme arbeidsplasser. Det viktigste distriktspolitiske virkemiddelet er derfor gode rammebetingelser for næringsliv, innovasjon og entreprenørskap. Regjeringen viser i den forbindelse til forslagene om økte bevilgninger til samferdsel og forslagene om skattelettelse som er vekstskapende og som vil styrke det private eierskapet. Robuste kommuner med sterkere fagmiljøer er også viktig for å sikre gode levekår i hele landet.

Kilde: Tildelingsbrevet for 2014

Det har også skjedd en viss endring i hva som senterets oppgaver. Målene og oppgavene for senteret presiseres ved at Kompetansesenteret skal:

- Inspirere og være en støttespiller for lokale utviklingslivsaktører gjennom å innhente, sammenstille og formidle erfarings- og forskningsbasert kunnskap.
- Være en premissleverandør for utvikling av regionalpolitikken.
- Samarbeide med andre aktører innenfor regional utvikling.

I tillegg til dette får senteret særlig to nye oppgaver for 2014. Den første oppgaven er at senteret i 2014 skal være et ressurscenter for kommunesammenslåing. I denne rollen skal senteret innhente informasjon om prosesser som har ført til kommunesammenslåing¹⁷, og prosesser som ikke har ført frem til dette¹⁸. Samtidig skal senteret innhente kunnskap og erfaringer fra naboland (blant annet Finland og Danmark) på dette området. Det vil i tillegg sannsynligvis komme ekstra bestillinger fra KMD i dette arbeidet. Blant annet er direktør ved KDU nylig oppnevnt som medlem i et ekspertutvalg for kommunesammenslåing¹⁹.

Den andre oppgaven er at senteret skal brukes i arbeidet med utviklingsprogrammet for byregioner. Dette programmet innebærer å *øke kunnskapen om samspillet mellom by og omland, og styrke disse*

¹⁷ Det er gjennomført 7 sammenslåinger, men disse er ikke syntetisert.

¹⁸ Hva er fellesnevnerne ved sammenslåinger som er utredet men ikke gjennomført?

¹⁹ <http://distriktssenteret.no/2014/01/halvor-holmli-inn-ekspertutvalg/>

områdenes regionale vekstkraft. Senteret skal ha ansvar for og etablere et nasjonalt læringsnettverk for deltakerne i programmet for å styrke kunnskapsbygging og kunnskapsdeling mellom deltakere, og bidra til kunnskapsformidling til andre.

Andre elementer fra tildelingsbrevet 2014 som det er verdt å merke seg er:

- Den økonomiske rammen for Distriktssenteret er redusert fra 32 millioner kroner i 2013 til 28,2 millioner kroner i 2014²⁰.
- Ordningen knyttet til *Bolyst* avvikles fra 2014. KDU skal fortsette å følge opp de pågående *Bolyst*-prosjektene.
- LUK-satsingen går inn i sitt siste år i 2014, senteret skal imidlertid fortsette sitt arbeid på dette området.
- For småkommuneprogrammet skal fylkeskommunen selv ta ansvar for og velge bruk av økonomiske ressurser i denne satsingen.
- Terminologiske endringer som har betydning:
 - I stedet for «attraktivitet» snakkes det nå om «vekstkraft».
 - Arbeid med «ildsjeler» er fjernet som føring i tildelingsbrevet.
 - Fylkesmannen er kommet inn som en ny målgruppe.
 - I stedet for «distriktene» snakkes det nå om «hele landet».

Selv om Distriktssenterets oppgaver endres, vil måten de jobber på være lik. KDU skal fortsatt jobbe med nettverksbygging, innhenting og systematisering av data og formidling. Denne evalueringen ser først og fremst på Distriktssenteret i lys av det som har vært. Det vil si senterets oppgaver og gjennomføring av dem frem til og med 2013.

3.2.3 Midler til regional utvikling

På et overordnet nivå har det skjedd en reduksjon i de regionale utviklingsmidlene (kap. 551. post 60)²¹. Det foreslås å redusere bevilgningen med 430 mill. kroner i forhold til forslag i Gul bok 2014, fra 1 596,3 mill. kroner til 1 166,3 mill. kroner. Sammenlignet med Saldert budsjett 2013 innebærer dette en reduksjon på 359,6 mill. Denne reduksjonen vil kunne få konsekvenser for senterets virksomhet og innretning. Vi kommer nærmere tilbake til dette senere i rapporten.

²⁰ Tildelingsbrevet 2013 og 2014.

²¹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/prop/2013-2014/prop-1-s-tilllegg-1-2013-2014/2/3/5.html?id=747398>

3.2.4 Roller

I St. meld. 13 (2012-2013) er det påpekt følgende i forhold til Distriktssenterets roller:

«Distriktssenteret skal medverke til å koordinere og målrette utviklingsinnsats gjennom samarbeid, nettverksbygging og arenaer for å dele kunnskap og spreie erfaringar på tvers av kommunar og fylke. Distriktssenteret har ulike roller. Den mest sentrale rolla består i å samle inn og formidle kunnskap. Senteret skal også rettlegje kommunar, lag, foreiningar og eldsjeler. Gjennom å samle inn kunnskap gjer Distriktssenteret det lettare for aktørane å dele erfaringar og lære av kvarandre.

Distriktssenteret har ei særleg viktig oppgåve i å støtte opp om og gje gode råd til kommunane. Nettstaden til Distriktssenteret er den primære formidlingskanalen. Senteret formidlar også kunnskap gjennom føredrag og rådgjeving, og er aktiv på sentrale møteplassar.»

Dette innebærer at mandatet for Distriktssenteret kan operasjonaliseres i fire roller; 1) Formidle, 2) Støtte og veilede, 3) Kartlegge og 4) Dokumentere og analysere²².

KDUs rolle knyttet til **formidling** handler om å dele trender og utviklingstrekk. Gjennom erfaring og forskning er KDUs oppgave å inspirere ved å ta i bruk de gode historiene. Denne delen innebærer å synliggjøre både gode og mindre gode eksempler, som skal gi læring og nytte for andre. Formidlingene kan skje på ulike måter og i ulike kanaler. Særlig gjennom kunnskapsdatabasen og KDUs hjemmeside. Men også ved å sende folk ut på seminar og foredrag, samt gi ut brosjyrer, legge saker ut på Facebook, osv. Formidlingene kan innebære både utviklingstrekk som er relevante for brukerne, men også personer som brukerne trenger å komme i kontakt med.

I tillegg har KDU en **støttende og veiledende** rolle overfor brukerne. Det innebærer å styrke kommunene som utviklingsaktør, bidra til erfaringsoverføring og bistå i nettverksbygging. Dette skjer ved tett kontakt med kommunene. Her kreves god lokal kunnskap og tett kontakt med lokale initiativ. For KDU er det viktig å bli oppfattet som nyttige for de lokale aktørene.

²² Power Point presentasjon 16. september, 2013, av Tove Damås ved Personalforum KRD.

Den **kartleggende** oppgaven til Distriktssenteret er å finne arbeidsmåter, suksesskriterier og resultater, for å finne ut hva som fungerer og hva som ikke fungerer ute i distriktene. Dette innebærer å hente inn kunnskap, erfaringer og gode eksempel på lokale utviklingstiltak.

Oppgaven knyttet til **dokumentasjon og analyse** handler om å se utviklingstrekk og utfordringer i distriktene. Senteret er ikke et myndighetsorgan, men en sentral oppgave er å sette i gang og bestille utredninger for å dekke kunnskapsbehovet. KDU skal ikke forske selv, men ha god bestillerkompetanse og evne til å sammenstille forskning og utredninger.

Distriktssenteret har også en rolle som premissleverandør for politikkutvikling. Denne rollen blir ytterligere utdypet i eget kapittel senere i rapporten.

Som påpekt i kapittel 3.1 skal Distriktssenteret være en kilde til kunnskaps- og erfaringsutveksling knyttet til lokalsamfunnsutvikling i distriktene. Det betyr at rolleutøvelsen skal skje innen for rammen av lokalsamfunnsutvikling. Det blir dermed viktig å ha en nærmere forståelse av hva som ligger i lokalsamfunnsutvikling, og i neste delkapittel går vi nærmere inn på det.

Kapittel 4. Metodisk opplegg

I dette kapittelet gis det en beskrivelse av det metodiske opplegget for evalueringen. Evalueringen bygger på et omfattende datamateriale. Datainnsamlingen har i hovedsak skjedd på fire måter:

- Dokumentstudie
- Kvalitative intervjuer med sentrale interessenter
- Spørreundersøkelse til alle kommunene i det distriktspolitiske virkeområdet
- Innspill fra ekspertpanel

I det videre gis det en mer inngående beskrivelse av disse kildene.

Både KRD samt en referansegruppe har bidratt til kvalitetssikring av prosessen og datainnsamlingen. I tillegg har vi også hatt en god dialog med KDU om utvalg av respondenter samt fått innspill på spørreundersøkelsen til kommunene. Dette er med på å styrke evalueringens umiddelbare validitet (face validity) og innholdsvaliditet.

4.1 Dokumentstudie

I arbeidet med denne rapporten har vi gjennomgått et omfattende dokumentmateriale. Særlig sentrale kilder har vært:

- Årsrapporter
- Tildelingsbrev
- Vedtekts dokumenter
- Relevante stortingsmeldinger
- Referater fra dialog- og styringsmøter
- Brukerundersøkelser
- Evalueringer og utredninger gjennomført av Distriktssenteret
- Sentrale evalueringer og utredninger av virkemidler knyttet til distrikts- og regional utvikling
- Møtereferater og andre interne dokumenter
- Distriktssenterets hjemmeside (www.distriktssenteret.no)
- Brosjyrer og andre informasjonsdokumenter

I sum har dette materialet gitt viktig informasjon i forhold til samtlige av evalueringsspørsmålene som denne rapporten belyser.

4.2 Intervjuer

Vi har i evalueringen gjennomført en rekke intervjuer. Disse kan deles inn i tre hovedkategorier; eksplorative intervjuer, individuelle dybdeintervjuer og fokusgruppeintervjuer.

4.2.1 Eksplorative intervjuer

Innledningsvis i prosessen ble det gjennomført eksplorative intervjuer med følgende informanter:

- 2 representanter fra Kommunal- og regionaldepartementet
- Direktøren ved Distriktssenteret
- 2 fylkeskommuner (Hedmark, Nordland)
- 2 kommuner (Namsskogan, Nes i Buskerud)

Intervjuene ble gjennomført over telefon, og ut ifra en relativt løst utformet intervjuguide. Hovedformålet med de eksplorative intervjuene var å sikre en bedre forståelse av Distriktssenterets arbeid og kvalitetssikre utformingen av mer detaljerte intervjuguider og spørsmålene i undersøkelsen til kommunene.

4.2.2 Dybdeintervjuer

Dybdeintervjuer har vært en svært viktig datakilde i arbeidet med evalueringen. Intervjuene har blitt gjennomført med utgangspunkt i semistrukturerte intervjuguider. Guidene har tatt utgangspunkt i samme hovedtemaer, men ble tilpasset den enkelte informantgruppe. På den måten ble alle de sentrale problemstillingene dekket, men en hadde den nødvendige fleksibiliteten til å forfølge særlige interessante temaer og funn som ble avdekket underveis.

Gjennom evalueringen er det til sammen gjennomført 45 dybdeintervjuer. Vi har snakket med følgende aktører:

- Fylkeskommuner med kommuner i DPV III og IV. Vi har intervjuet alle fylkeskommuner som har kommuner i sone 3 og 4 i det distriktspolitiske virkeområdet. Informantene har i hovedsak vært regional- og næringssjefer, men i enkelte fylkeskommuner har LUK-ansvarlig i fylket også

vært respondent. I noen få fylker har vi både snakket med både personer på ledelses- og operativt nivå.

- Rådmannen eller assisterende rådmann i fem kommuner som tidligere har benyttet Distrikts-senteret.
- Rådmannen eller assisterende rådmann i fem av kommuner som ikke tidligere har benyttet Distrikts-senteret.
- En seniorrådgiver i Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet (BLD) som har hatt kontakt med KDU.
- En seniorrådgiver i Nærings- og handelsdepartementet (NHD) som har hatt kontakt med KDU.
- Avdelingsdirektør Husbanken region Bodø (Kontoret dekker Nordland, Sør- og Midt-Troms og Svalbard).
- Direktør for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI) Nord.
- 2 representanter for SIVA. Vi har intervjuet den regionale representanten for Finnmark og Nordland.
- Innovasjon Norge. Vi har gjennomført intervju med den ansvarlige for Regional omstilling.
- Distrikts-senteret. Vi har intervjuet direktøren, avdelingslederne i Sogndal og Alstahaug samt kontorsjefen.
- Kommunal- og regionaldepartementet. Vi har intervjuet ekspedisjonssjefen i regionalpolitisk avdeling, en avdelingsdirektør i regionalpolitisk avdeling samt to seniorrådgivere.

Samlet har de gjennomførte intervjuene gitt oss solid empirisk materiale for å belyse evalueringsspørsmålene. Resultatene fra intervjuene med kommunene varierer sterkt, avhengig av kommunenes bruk og kjennskap til senteret. Deres erfaringer med KDU var ofte basert på enkeltepisoder eller prosjekter. Dette er et funn i seg selv, men det har også medført at empirien fra kommunene primært baserer seg på resultatene fra spørreundersøkelsen.

Som en del av prosessen med å booke intervjuer har vi vært i kontakt med en god del flere enn de vi har intervjuet. Disse personene har sagt «nei takk» til intervju som følge av at de kjenner lite til KDU. Dette gjelder blant annet for en del sentrale personer innen SIVA og Innovasjon Norge systemet. Dette viser at det er en begrenset interaksjon, men også at rollefordelingen er rimelig tydelig. Vi kommer nærmere tilbake til dette i kapittel 5.

4.2.3 Fokusgruppeintervju

Som en del av evalueringen har vi også gjennomført fokusgruppeintervjuer med en gruppe med respondenter. I disse intervjuene ble deltakerne bedt om å reflektere og diskutere ulike temaer som evaluator tok opp og presenterte.

Fokusgruppeintervjuer ble gjennomført for sikre et balansert bilde av ulike temaer, samt for å skape diskusjon og drøfting omkring evalueringsspørsmålene. Det er viktig å understreke at selv om diskusjon er et viktig element i slike fokusgrupper, er dette en type intervju og ikke en diskusjonsgruppe som skal komme fram til en "løsning".

I evalueringen har vi gjennomført fem fokusgruppeintervjuer. Vi har snakket med:

- Alle de ansatte ved de tre avdelingene til KDU.
- Fagrådet for KDU
- Oxford Research ekspertpanel knyttet til evalueringen.

Fokusgruppeintervjuene gav et bredt spekter av innspill, noe som var svært nyttig i forhold til å få dekket spekteret av synpunkter blant de sentrale interessentene.

4.3 Ekspertpanel

For å bidra til å vurdere om Distrikts-senteret fokuserer på de riktige tingene gitt de sentrale samfunnsutfordringene som eksisterer samt hvordan det fungerer ellers, har vi benyttet oss av gruppe eksperter på regional- og distriktsutvikling. Ekspertpanelet har bestått av følgende personer:

- Åge Mariussen, Nordlandsforskning
- Lars Kobro, Telemarksforskning
- Inger Midtkandal, IPTS/EU kommisjonen
- Håvard Teigen, Høgskolen i Lillehammer

Ekspertpanelet har også bidratt til å gi innspill på den foreliggende rapporten.

4.4 Spørreundersøkelse

Som et element i evalueringen, ble det gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse blant alle kommunene i sone 3 og 4 i det distriktspolitiske virkeområdet. For å framskaffe epost adresser til hele populasjonen, benyttet vi oss av en to-trinnsprosess:

- KDU gav oss først epostadresser til alle de kommunene de har vært i kontakt med siden etableringen av senteret. For flere kommuner resulterte det i at vi fikk kontaktinformasjon til 2-4 personer (for eksempel rådmenn, ordfører, næringssjef og planansvarlig). Alle disse ble inkludert i undersøkelsen. Flere personer fra en kommune reflekterer kun at noen kommuner har brukt tilbudet til KDU mer enn andre. Gjennom å inkludere alle disse i undersøkelsen, får vi et bedre innblikk i hva KDU faktisk har bidratt med enn hvis vi kun hadde begrenset oss til en respondent.
- KDU hadde bare kontaktinformasjon til de kommunene som har samarbeidet med senteret i en viss utstrekning. Det var derfor nødvendig å gjøre en supplerende innsamling av epostadresser. De resterende adressene ble framskaffet gjennom søk på kommunenes hjemmesider og kontakt med kommunene. Gjennom dette fikk vi en komplett dekning av alle kommunene innen sone 3 og 4 i det distriktpolitiske virkeområdet. Det var således ingen skjevheter når det gjaldt hvilke kommuner som hadde muligheten til å delta.

Som det framgår av tabell 1, resulterte to-trinnsprosedyren i at vi til sammen identifiserte 345 personer i de ulike kommunene. Ni av mailadressene var ikke gyldige, noe som gjorde at det gyldige antall utsendinger ble 336.

Selve undersøkelsen ble gjennomført i perioden fra slutten av november 2013 til begynnelsen av januar 2014. For å få så mange svar som mulig, ble det gjennomført tre purringer. De to første av disse ble gjennomført i 2013, mens den siste ble gjort i begynnelsen av januar 2014.

Av den totale populasjonen fikk vi 196 svar, noe som tilsvarer en svarprosent på 57 %. Av disse var 46 prosentpoeng helt komplette, mens 11 % besvarte deler av undersøkelsen. Tar vi utgangspunkt i den reelle populasjonen, ligger svarprosenten på 58 prosent.

Tabell 1 Oversikt over populasjon og svar på undersøkelsen ut ifra landsdel

	Populasjon		Antall svar	
	Teoretisk	Reell	Alle	Komplette
Antall	345	336	196	155
Andel	100 %	97 %	57 %	46 %
Kilde: Spørreundersøkelsen til kommunene, Oxford Research AS				

Hvilke konsekvenser har så antall svar for undersøkelsens feilmargin? For at undersøkelsen skulle ivareta en feilmargin på 5 %, burde undersøkelsen bestå av 179 svar. Ut ifra resultatene er vi innenfor denne marginen når vi inkluderer de som har besvart hele eller deler av undersøkelsen, mens vi er svakt over (5,8 %) når vi kun inkluderer de som har svart på hele undersøkelsen.

4.4.1 Representativitet

For at undersøkelsen skal gi et godt bilde, er en også avhengig av at de som har svart er representative for populasjonen. For å undersøke om dette er tilfelle, bør en undersøke om det er forskjeller mellom populasjonen og de som har svart på undersøkelsen. For å teste dette her har vi sett på om det er forskjeller det gjelder hvilke deler av landet og hvilken sone innen det distriktpolitiske virkeområdet de kommunene som har svart kommer fra. Som det framgår av tabell 2 og 3, er det svært liten differanse mellom populasjonen og de som har svart på undersøkelsen. Både ut fra hvilken landsdel respondentene kommer fra og distriktpolitisk virkeområde, er det således ingen skjevheter i materialet.

Tabell 2 Oversikt over populasjon og svar på undersøkelsen ut ifra landsdel

Sektor	Populasjon	Svar	Differanse
Øst Viken	2,2 %	2,0 %	-0,2 %
Indre Østlandet	13,2 %	14,1 %	0,9 %
Vest Viken	5,8 %	6,0 %	0,2 %
Sørlandet	3,1 %	4,7 %	1,6 %
Vestlandet	28,0 %	32,2 %	4,2 %
Trøndelag	13,8 %	12,1 %	-1,7 %
Nord-Norge	33,8 %	28,9 %	-4,9 %
Total	100,0 %	100,0 %	
Kilde: Spørreundersøkelsen til kommunene, Oxford Research AS			

Tabell 3 Oversikt over populasjon og svar på undersøkelsen ut ifra distriktpolitisk virkeområde (DPV)

DPV	Populasjon	Svar	Differanse
Sone 3	39,7 %	41,9 %	2,2 %
Sone 4	60,3 %	57,4 %	-2,9 %
Total	100,0 %	100,0 %	
Kilde: Spørreundersøkelsen til kommunene, Oxford Research AS			

Et mer grunnleggende spørsmål knyttet til undersøkelsens representativitet er om det er slik at det er noen forskjeller mellom de som har svart på undersøkelsen og populasjonen når det gjelder kjennskap og bruk av KDU? Vi har ikke noen fullgode data som er i stand til å belyse dette, men basert på erfaringer fra andre typer undersøkelser er det grunn til å tro at de kommunene som har svart både har bedre kjenn-

skap til senteret og har brukt det mer. Dette innebærer at resultatene vil helle i positiv retning. I og med at vi har fått svar fra en rimelig høy andel kommuner, er det imidlertid ikke noen grunn til å overdramatisere denne tendensen. Datamaterialet synes å være rimelig representativt.

Den største svakheten ved datagrunnlaget er materialet fra kommunene. Det er grunnlag for å tro at de som har svart har bedre kjennskap til senteret og har brukt det mer enn de som ikke har gjort. I og med at svarprosenten er relativt høy, synes materialet til tross for dette å være rimelig representativt.

4.5 Samlet vurdering av datamaterialet

Evalueringen bygger på et omfattende datamateriale, både kvalitativt og kvantitativt. Gjennom dette har vi fått fram et bredt spekter av synspunkter på Distriktssenteret – både de positive og de mer kritiske. Dette gir oss et godt grunnlag for å trekke pålitelige og troverdige konklusjoner.

Kapittel 5. Strategisk vurdering av Distriktssenterets mandat og roller i henhold til de samfunnsutfordringene det er ment å møte

Distriktssenteret har fanget opp de mest fremtredende samfunnsendringene i perioden og oppfyller de kravene som stilles til dem i tildelingsbrevene. Det er ikke behov for å gjøre endringer i senterets mandat. Mandatet er relativt åpent, og det er mulig å gjøre de nødvendige tilpasningene innen for dette.

I dette kapittel gir vi en strategisk vurdering av KDUs mandat og roller i henhold til de samfunnsutfordringene det er ment å møte. I kapitlet går vi inn på:

- Bakgrunn for etableringen av KDU
- Ulike perspektiver som er sentrale for å forstå innretningen og virket til KDU
- Sentrale samfunnsendringer som har skjedd i perioden side etableringen av KDU

Dette danner grunnlaget for å vurdere om KDUs mandat og roller er godt tilpasset de samfunnsutfordringene som har skjedd i perioden samt om KDU har fanget opp disse.

5.1 Bakgrunnen for etableringen av Distriktssenteret

Bakgrunnen for etableringen av Distriktssenteret er særlig forankret i St.meld.nr. 21 (2005-2006). Her ble det vektlagt at folk skal kunne bo der de ønsker, og at Norge trenger at vi tar i bruk naturressurser som finnes i hele landet. Stortingsmeldingen vektlegger at folk skal ta i bruk evner og skape meningsfulle liv, og at landet må ha som mål å skape likeverdige levekår uavhengig av hvor du holder til. Ved å styrke det regionale velferdstilbudet, skape trygge lokalsamfunn og styrke lokal økonomi vil det bli mer mulig å flytte ut av storbyene for folk som ønsker det.

St.meld.nr 21 (2005-2006) peker samtidig på en del sentrale utfordringer i regionalpolitikken:

- Politisk bestemte omstillinger og omorganiseringer har ført til sentralisering der distriktene

har blitt tappet for kompetanse og arbeidsplasser

- Den demografiske utviklingen. Det er tre tendenser for distriktene. For det første flytter de unge fra distriktene til storbyene. For det andre er det mer innvandring til storbyene enn til distriktene. For det tredje fødes stadig flere i sentrale strøk og færre i distriktene. Den generelle «forgubbingen» påvirker hele landet, men distriktene er særlig utsatt fordi de har mistet sin historisk høye fertilitet. For storbyene fører utviklingen også til blant annet høye boligpriser og slitasje på infrastruktur.
- Ved at folk flytter til storbyene blir det vanskelig å unngå forskjeller i velferdstilbudene, noe som gjør at folk ikke kan bo der de vil. Dette medfører samtidig at vi ikke får tatt i bruk viktige naturressurser ute i distriktene på en god måte.
- IKT-utfordringer i regionene påvirker samarbeid og posisjon i internasjonal konkurranse.
- Stadig mer av økonomien koples til globale markeder der storbyene har bedre forutsetninger for å kunne konkurrere. Skal videreutvikle en høy, samlet verdiskapning for hele landet, må det legges til rette for at hver enkelt region kan utnytte sitt fortrinn for på å delta i den globale arbeidsdelingen. Det er en stor utfordring å få utløst dette verdiskapningspotensialet i alle regioner.
- At alle har krav på tjenester og velferdstilbud for å kunne bo der de vil.
- At arbeidsplassene i distriktene har et smalt spekter sammenliknet med storbyene. Dette gjør distriktene mindre attraktive.
- Nasjonalt har tjenestesektoren vokst mest. I distriktene er Industriens og primærnæringsenes relative betydning likevel svært stor. Det er derfor en tett kopling mellom regional- og distriktspolitikken på den ene siden og den næringspolitikken som føres på den andre siden.
- Geografiske utfordringer i distriktenes avstand til sentrum og tilgang på kompetanse.
- Vanskelig å skape optimisme i distriktene som har så mange utfordringer med fraflytting, arbeidsplasser, osv.

- Mangel på ressurser for å markedsføre den attraksjonskraften som finnes i distriktene.
- På bakgrunn av utfordringene som skissert over ønsket regjeringen å gjennomføre et distriktpolitisk løft. Dette skulle oppnås ved å støtte opp under lokale og regionale initiativ, kreativitet og engasjement som fremmer ønsket utvikling og som viser at det nytter å satse også utenfor byregionene.
- For å føre en politikk som skal styrke den samlede konkurranseevnen i landet, og oppnå målene i distrikts- og regionalpolitikken ønsker regjeringen å: 1) Bedre grunnlaget i de enkelte regionene ved å styrke kompetansen, legge til rette for nyskaping og næringsutvikling, redusere avstandshinder, utvikle livskraftige lokalsamfunn og fremme bærekraftig bruk av naturressursene 2) Satse på næringsvirksomhet på områder hvor de enkelte regionene har spesielle fortrinn, og 3) Iverksette særskilt innsats for å møte utfordringene i de mest utsatte områdene.

Ett av tiltakene for å møte disse utfordringene var etableringen av KDU. I det videre ser vi først nærmere på noen perspektiver som er sentrale for å forstå innretningen og virket til KDU.

5.2 Sentrale perspektiver på KDUs innretning og virke

For å forstå KDUs innvirkning og virke, er det noen perspektiver som det er nødvendig å ha med å ha med seg. I det videre ser vi nærmere på:

- Den norske distrikts- og regionpolitikken i kontekst
- Organisatoriske og politiske perspektiver på Distriktssenteret
- Distriktssenteret mellom styring og governance

5.2.1 Den norske distrikts- og regionalpolitikken i kontekst

Distriktssenteret tar opp et skille som finnes i flere land mellom en bredere regionalpolitikk og en smalere distriktpolitikk, og er et organ eksplisitt myntet på det distriktpolitiske virkeområdet, DPV. Her er det viktig å peke på en særnorsk variasjon over dette temaet. Mens DPV-områder i flere andre land omfatter en svært liten andel av be-

folkningen og ses på som marginale for økonomisk utvikling, står DPV-området i Norge i sentrum for en betydelig distriktpolitisk innsats med mål om å skape økonomisk og demografisk vekst og utviklingen. Dette skiller f.eks. rent historisk norsk distriktpolitikk fra den svenske glänsbygdspolitikken.

Norsk distriktpolitikk er den viktigste del av den nasjonale regionalpolitikken, mens det i de fleste andre europeiske land, også nabolandene våre, er slik at den utkantrettede politikken utgjør en mindre del av en regionalpolitikk som gjerne fremst retter seg mot strukturutfordringer i tettere befolkede regioner med svak verdiskapingsevne og høy arbeidsløshet. Slik står norsk distriktpolitikk i en internasjonal særstilling.

På tross av denne særstillingen, kom norsk distriktpolitikk på sett og vis opp i en krise ved dette århundrets begynnelse. Politikken var i økende grad preget av en kunnskapsmessig avsondring fra internasjonal strømninger og en nasjonal innlåsning i tilvante synsmåter og politikkansvendelse. En kan godt si at distriktpolitikken store betydning og omfang dermed også ble dens svakhet. Denne erkjennelsen ble særlig tydelig formulert ved avslutningen av Forskningsrådets regionalforskningsprogram i 2004. Programmet hadde bl.a. eksplisitt bundet sine problemstillinger til DPV-området og henvist prosjekter med annet regionalt nedslag eller som så større geografiske områder i sammenheng, til annen finansiering.

Ved oppstart av det nye DEMOSREG-programmet, som etterfulgte Regionalforskningsprogrammet fra 2005, ble det spesielt lagt vekt på å se sammenhenger i de regionale strukturer og utviklingsmønstre. Dette fulgte opp en internasjonal trend der sammenvevingen av det internasjonale og det regionale/lokale fikk større plass enn tidligere, og der den regionale dynamikken i større regional sammenheng ble viet større oppmerksomhet.

Politisk ga dette seg etter hvert utslag i at regionene mer enn før rigget seg for det Bukve (2005) kalte konkurranseregionalisme, og i at regional- og distriktpolitikken mer enn tidligere måtte reflektere inn forutsetninger for og konsekvenser av økonomiens globalisering og de siste tiårs kunnskapsrevolusjon (Ulltveit Moe 2011). På nasjonalt nivå ble kravet om å se sammenhenger til tesen om regionforstørrelsesens velsignelser i regionalpolitikken og til behovet for å planlegge lange strekninger i samferdselspolitikken.

Med det siste tildelingsbrevet til KDU av 17.12.2013 er denne tendensen ytterligere drevet ved at senteret er gitt i oppdrag å være et senter for generell lokalsamfunnsutvikling uavhengig av geografi, og ved at samspillet mellom byer og deres omland er eksplisitt nevnt. Samtidig har senteret også fått en rolle kunnskapsorgan for en kommende kommunereform.

5.2.2 Organisatoriske og politiske perspektiver på KDU

Opprettelsen av Distriktssenteret kan gjerne ses på som et svar på noen av de utfordringene som er omtalt i kapittel 4.2.1 fra et rent distriktspolitisk ståsted. Hvis distriktspolitikken skulle fornye seg, burde denne fornyelsen også skje innenfra politikkområdet selv ved at et organ med ansvar for kunnskapsinnhenting, utvikling, læring og støtte til nye initiativ, ble opprettet for formålet. Et slikt organ skulle ikke ha myndighet over andre aktører, men derimot frihet til å trekke på andre aktører for sitt arbeid.

Internt i KRD hadde det over tid skjedd den utvikling der departementet mistet sine ytre etater gjennom de institusjonelle endringene som fra slutten av 1980-tallet av omdannet det distriktspolitiske virkemiddelapparatet. Særlig kom dette til syne gjennom framveksten av Innovasjon Norge til sin nåværende form.

Parallelt med dette gikk KRDs rolle som departement – vi snakker her fremst om regionalpolitisk, avdeling (REGA) – over fra også å være et oppsøkende, virkemiddeltildelende organ til å bli et mer faglig sekretariat uten stor oppsøkende kapasitet og virksomhet.

Initiativet til opprettelsen av KDU tilskrives daværende ekspedisjonssjef, Jan Sandal, som pekte på behovet for en ytre etat mot det distriktspolitiske virkemiddelområdet. Mens Innovasjon Norge og SIVA hadde hånd om den bedriftsrettede delen av distrikts- og regionalpolitikken på utøvende nivå, var det etter Sandals mening behov for et organ som kunne ta tak i de bredere oppgavene knyttet til lokalsamfunnsutvikling i distriktene. Den politiske ledelsen i departementet grep ideen og KDU var et faktum. Som modell trekker flere informanter fram det svenske Glesbygdsverket, som ironisk nok ble lagt ned av regjeringen Reinfeldt omtrent samtidig som KDU så dagens lys.

KDU ble av mange raskt forstått som et Senterpartiets hjertebarn. Gjennom de oppgaver senteret fikk, og gjennom sin aktivistiske arbeidsstil og raske bevilgningsøkning, ble denne stereotypen befestet. Informanter både i KRD og KDU er vare på denne forståelsen og understreker at det vil være å gjøre KDU en bjørnetjeneste å bygge opp under et slikt bilde av senteret. Både departementet og senteret selv legger derfor stor vekt på KDUs uavhengige faglige stilling. Vi kommer nærmere tilbake til dette i kapittel 5.

5.2.3 Mellom styring og governance

Et frittstående organ som Distriktssenteret er ikke enestående, men det fortjener likevel en diskusjon. Vi har offentlige råd og samarbeidsorganer som fungerer etter noenlunde lik mal. Likevel er det symptomatisk at det midt på 00-tallet opprettes et organ som overveiende gis oppgaver som ligger innenfor det vi forstår som regionale utviklingsoppgaver. Disse oppgavene plasseres i den nasjonale styringsorden ble grundig drøftet i det samme tiåret med det resultat at fylkeskommunenes roller ble presisert. Samtidig kom det viktige avklaringer om Innovasjons Norges og SIVAs rolle i regional- og distriktspolitikken.

Utover disse og andre organers rolle innenfor dette politikkfeltet ble governance-løsninger tidens organisatoriske svar på mange av de utfordringer som regional- og distriktspolitikken bød på, ikke minst innenfor utviklingsrettede oppgaver av organisasjons- eller grenseoverskridende art. Begrepet «regionalt partnerskap» ble i løpet av kort tid en gyldig kategori over hele landet.

Det spesielle med Distriktssenteret i denne sammenhengen er at det institusjonaliseres, og at man ikke lener seg på en governance-løsninger for mandatet, men plasserer senteret i linje under KRD. Denne løsningen må ses som et utslag av den rødgrønne regjeringens ambisjon på feltet og den regjeringens ønske om å sette sitt eget bumerke på distriktspolitikken.

Dog anvises senteret en governance-modell for hvordan det skal arbeide og for de oppgaver det gis. Dette speiles ved at det eksplisitt sies at det ikke skal være myndighetsorgan og at det overlates til senteret selv å finne rollen vis-à-vis andre aktører innenfor feltet.

Denne dobbeltheten mellom å være strippet for formell makt og samtidig å finne sin plass gjennom praksis tilhører governance-rollen mest krevende numre.

Mye av diskusjonen om utviklingen i distriktene de siste tiårene har involvert formelle kunnskapsaktører som U&H-sektoren og den nasjonale floraen av forskningsmiljøer. Det kan være et spørsmål om Distriktssenterets arbeidsmåte har bidratt til å dreie denne tendensen mer i praktisk retning. Mye av de senterets virksomhet er utpreget orientert mot praksis og mot å vise fram eksempler på beste praksis. Dette kan sies å være en del av en mer generell trend. På andre politikkområder, for eksempel helse og utdanning, har det vokst fram en rekke kompetansesentre. Disse har mange av de samme overordnede funksjonene som KDU. Blant annet er kunnskapsinnhenting, formidling, forskning og utvikling og inspirasjon over for målgruppene sentrale i mange kompetansesentre.

5.3 Endrede samfunnsutfordringer i perioden

For å kartlegge i hvilken grad det har skjedd vesentlige samfunnsendringer i perioden siden etableringen av KDU, har vi sett nærmere på dette ved hjelp av ulike typer for sekundærdata samt diskutert det med Distriktssenteret selv, KRD og fylkeskommunene.

5.3.1 Samfunnsendringer ut fra sekundærdata?

KRD gir hvert år ut publikasjonen «regionale utviklingstrekk». Denne summerer opp en del sentrale utviklingstrekk ved hjelp av tilgjengelig statistikk. I 2013 utgaven påpekes det at det har skjedd noen sentrale samfunnsendringer i løpet av de siste årene. Disse er både knyttet til befolkningsutvikling, sysselsetting og arbeidsinnvandring²³:

- **Befolkningsutvikling.** 300 kommuner hadde vekst i folketallet i fjor. Dette er noe færre enn i toppåret 2011, men fremdeles historisk høyt. Statistisk sentralbyrå (SSB) har detaljerte historiske oversikter over utviklingen i hver enkelt kommune tilbake til 1951. Korrigert for antall kommuner som til en hver tid har eksistert i perioden (fra 744 i 1951 til 428 i dag), har

det ikke i noe år vært flere kommuner med vekst i folketallet enn de siste fire årene. Høy innvandring forklarer mye av veksten. Dette gjelder særlig i de mer spredtbygde delene av landet.

- **Sysselsettingsutvikling.** I perioden 2001–2011 har sysselsettingen økt i alle deler av landet, med unntak av de mest spredtbygde områdene, hvor det har vært en liten nedgang. Av regiontypene har sysselsettingsveksten vært sterkest i storbyregionene, og Sørlandet og Vestlandet er landsdelene som har hatt sterkest vekst, og sterkere enn i storbyregionene. Små arbeidsmarkeder i Nord-Norge har hatt størst befolkningsnedgang de siste årene.
- **Arbeidsinnvandring.** Mange regioner og bransjer opplevde knapphet på kvalifisert arbeidskraft før finanskrisen. Mye av sysselsettingsbehovet ble dekket av økt arbeidsinnvandring. Stigende etterspørsel etter arbeidskraft, forholdsvis lav arbeidsledighet, samt et høyt lønnsnivå i Norge sammenliknet med utlandet, har bidratt til rekordhøy innvandring også de siste årene, og da særlig fra Polen, Litauen, Sverige og Tyskland. Nettoinnvandringen i 2012 er den høyeste som noen gang er registrert i Norge.

Som en del av evalueringen har vi også undersøkt hvor vidt det har skjedd endringer i IKT-infrastrukturen som kan eller bør få konsekvenser for virksomheten for Distriktssenteret. I denne sammenhengen er utbygging av bredbånd særlig sentralt. Tilgang på bredbånd gir økt fleksibilitet i forhold til valg av bosted, har betydning for arbeidsmarkedet og for å kunne utvikle nye måter å jobbe og organisere både i privat og offentlig sektor.

En rapport som Nexia International har utarbeidet for KRD, viser at fra slutten av 2006 til 2012 økte bredbåndsdekningen i Norge fra rundt 95 prosent til 99,7 prosent²⁴. Dette tilsvarer en økning på rundt 100 000 aksesser. Dekningsøkningen har vært sterkest i fylkene fra Nord-Trøndelag og nordover (rundt 15 prosent).

Mer sentralt en selve dekningsendringen er den økningen som har skjedd i hastigheten i bredbåndsnettet. Den gjennomsnittlige nedstrøms kapasitet hos norske privat brukere har økt fra rundt 3 Mbit/s i 2006 til nesten 15 Mbit/s i 2012.

²³ Kommunal- og regionaldepartementet, 2013. Regionale utviklingstrekk 2013.

²⁴ Nexia International, 2013. Resultater av arbeid med bredbånd i fylkeskommunene. Utarbeidet for Kommunal og regionaldepartementet, Regionalpolitisk avdeling.

Dette gjør at nytteverdien av bredbåndsnettet øker.

5.3.2 Hva mener respondentene?

De gjennomførte intervjuene, både blant Distrikts-senteret selv, KRD og fylkeskommunene, viser at det er stor grad av enighet om at det har skjedd to hovedendringer side etableringen av senteret:

- Det har blitt vekst i folketallet i de fleste kommuner.
- Veksten i folketallet har først og fremst kommet som følge av innvandring (særlig arbeidsinnvandring). Dette har ført til at integrering har blitt et svært aktuelt område. Hvordan kan en få de som kommer til å bli og trives?

I tillegg er det noen informanter som legger vekt på at det har skjedd følgende endringer i løpet av perioden:

- En bedring i IKT-infrastrukturen som gir bedre muligheter til å bo og jobbe i distriktene.
- Flere personer har blitt «24-timers» mennesker som alltid tilgjengelig i forhold til jobb. En medvirkende årsak til dette er utviklingen i IKT-infrastrukturen samt mer generelle endringer på arbeidsmarkedet.
- Noe økt fokus på nettverk. Dette gjelder både internt i en sektor og mellom sektorer.

Hva er så implikasjonene av disse endringene? Det er en viss uenighet blant informantene når det gjelder hvordan endringene bør tolkes i det store bilde. Selv om det har skjedd absolutte endringer, understreker flere av informantene at det er de samme grunnleggende utfordringene som gjør seg gjeldende ut fra et komparativt perspektiv. Selv om det har vært vekst i folketallet i mange distriktskommuner i løpet av de siste årene, er det fortsatt slik at veksten er mindre enn i sentrale kommuner. Ut fra et slikt ståsted har det skjedd relativt små endringer i utfordringsbildet siden etableringen av KDU.

Uansett hvordan respondentene ser på de endringene som har skjedd i løpet av perioden, er det enighet om at det ikke er behov for å gjøre endringer i senterets mandat. Mandatet er relativt åpent, og det er mulig å gjøre de nødvendige tilpasningene innen for dette både når det gjelder hvilke temaer en fokuserer på, hvem en samarbeider med og hvilke målgrupper en har. Et konkret

eksempel på dette er KDUs arbeid med integrering. En har tatt sterkere grep om dette siden etableringen og fått til et aktivt samarbeid med IMDI og UDI. I løpet av perioden har en også fått på plass et samarbeid med Husbanken. Fokuset på integrering og bolig har også ført til at KDU har fått gjennomført forskningsarbeid knyttet til denne tematikken.

5.3.3 Behovet hos brukerne

For å være i stand til å belyse hvor vidt det er nødvendig å endre utformingen og innholdet i mandat og mål for senteret, er det også nødvendig å se nærmere på om behovet blant brukerne har endret seg siden opprettelsen av KDU. Intervjuene med fylkeskommunene og kommunene viser at behovet har endret seg lite i løpet av perioden. De mest sentrale endringene er behov for mer fokus på integrering og boligbygging.

Når det gjelder hva kommunene faktisk har behov for i forhold til lokalsamfunnsutvikling, belyses dette mer inngående i kapittel 5. Hovedbildet er imidlertid at Distrikts-senteret fokuserer på de tingene som er viktigst for kommunene.

5.3.4 Ny regjering – nye prioriteringer

Som følge av regjeringsskiftet høsten 2013, har det skjedd noen endringer i de overordnede politiske prioriteringene for distrikts- og regionalpolitikken samt i tildelingsbrevet for Distrikts-senteret. Dette får konsekvenser for hva senteret skal være og fokusere på framover. Blant de viktigste endringene som har skjedd er:

- Reduksjon i de regionale utviklingsmidlene (kap. 551. post 60)²⁵. Det foreslås å redusere bevilgningen med 430 mill. kroner i forhold til forslag i Gul bok 2014, fra 1 596,3 mill. kroner til 1 166,3 mill. kroner. Sammenlignet med Saldert budsjett 2013 innebærer dette en reduksjon på 359,6 mill.
- De overordnede målene for regionalpolitikken som Distrikts-sentret bygges på er endret. Fra målene som er nedfelt i St.meld.nr. 21 (2005-2006) og St.meld.nr. 25 (2008-2009), til målene som fremgår av Sundvoldenplattformen.

²⁵ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/prop/2013-2014/prop-1-s-tillegg-1-2013-2014/2/3/5.html?id=747398>

Dette er konkretisert gjennom tildelingsbrevne til Distriktsenteret for 2013 og 2014.

- Flere av senterets tidligere oppgaver avsluttes (for eksempel Bolyst), mens nye oppgaver blir prioritert for det neste året (ressurssenter for kommunesammenslåing og Utviklingsprogrammet for byregioner).

Selv om Distriktsenterets oppgaver endres, vil deres arbeidsmetoder knyttet til innhenting og systematisering av data forbli de samme. I tråd med endringene i tildelingsbrevet, vil imidlertid dette skje innen for en annen tematisk miks. Dette innebærer at KDU må bygge opp ny kompetanse på andre områder, noe som er utfordrende når en er en relativt liten organisasjon og har rekruttert med tanke på et annet sett av oppgaver. Skal KDU lykkes på de nye områdene, krever det at senteret blir gitt den nødvendige tiden til å legge om arbeidet og bygge kompetanse.

5.3.5 Hva betyr dette for KDUs fokus og virksomhet?

I dette kapittelet diskuterer vi hva funnene i kapittel 5.3.1 til 5.3.4. I hvilken grad har KDU lyktes i å fange opp de sentrale samfunnsendringene og hvordan bør Distriktsenterets fokus og virksomhet være framover?

KDU har fanget opp de mest sentrale samfunnsendringene

Slik Oxford Research vurderer det, har KDU fanget opp de mest sentrale samfunnsendringene i perioden. Særlig har en fått med seg behovet for å arbeide med integrering og bolig. Dette har ikke skjedd på egenhånd, men i vekselvirkning med KRD. Blant annet ligger satsingen på integrering inne i de aller fleste av tildelingsbrevne til senteret. KDU har uansett lyktes godt i å følge opp her og være med på å sette en agenda. Senteret har bidratt til å koble to politikkområder og fått på plass et godt samarbeid med både IMDI og Husbanken. Dette har gitt nyttige innspill til kommune når det gjelder integrering og bolig.

KDUs virksomhet i perioden viser at det ikke er nødvendig å gjøre noe med senterets mandat. Mandatet er relativt åpent, noe som gjør det mulig å gjøre de nødvendige tilpasningene innen for dette. Dette gjelder både i forhold til hvilke temaer en fokuserer på, hvem en samarbeider med og hvilke målgrupper en har.

Fokus og virksomhet framover

Når det gjelder hva KRD skal være framover, har regjeringen som overtok høsten 2013 tatt et politisk valg om hva KDU skal være framover. Dette valget er akkurat like legitimt som den forrige regjeringens, men de nye oppgavene til Distriktsenteret og den nye innretningen for regionalpolitikken får noen konsekvenser for hvordan senteret bør innrette seg framover.

Når det gjelder grunnprinsippene i hvordan KDU skal, ligger disse fast. Senteret skal fortsatt jobbe med nettverksbygging, innhenting og systematisering av kunnskap og formidling. Når det gjelder det innholdsmessige, er det imidlertid nødvendig å gjøre relativt store endringer. Senterets virksomhet, kan slik Oxford Research vurderer det, grovt sett deles inn i to hovedområder:

- Oppgavene knyttet til lokalsamfunnsutvikling
- De nye oppgavene knyttet til kommunestruktur og Utviklingsprogrammet for byregioner

Når det gjelder oppgavene knyttet til lokalsamfunnsutvikling, avskaffes flere av de satsingene og programmene som senteret har vært involvert i. Noen av disse kan i prinsippet videreføres av fylkene, men på grunn at de regionale utviklingsmidlene har blitt redusert fra 2013 til 2014, vil rammen for å drive med tiltak knyttet til mer «klassisk» lokalsamfunnsutvikling bli mindre. Samlet sett innebærer det at det vil bli mindre volum på dette området framover. Det gjør at også KDU må tilpasse seg og tone ned virksomheten knyttet til lokalsamfunnsutvikling. Innen for den rammen som Distriktsenteret har på området, er det nødvendig å spisse seg mer. Dette innebærer at en må gjøre en kritisk vurdering av hvor senteret kan gjøre en forskjell. Dette gjelder både knyttet til hvilke tematiske områder en bør jobbe mot og hvilke brukere en bør satse på. Oxford Research anbefaler at KDU setter i gang med en slik systematisk analyse basert på det kunnskapsgrunnlaget en har opparbeidet seg til nå.

Når det gjelder de nye oppgavene for KDU i 2014, er det oppgaven med å være et ressurssenter for kommunesammenslåing som er den mest omfattende. For KDU blir det om å gjøre å utnytte de erfaringene som en har gjort seg til nå inn i dette arbeidet samtidig som det også er nødvendig å tilføre nye ting. For at KDU skal lykkes med det sistnevnte, forutsetter det at en må bygge opp ny kompetanse hos de ansatte. Dette er noe som er

krevenne i alle organisasjoner, og krever at KDU blir gitt den nødvendige tiden.

Når det gjelder hva senteret kan bruke av eksisterende kompetanse, har KDU betydelig kompetanse om utviklingsprosesser. Jamfør diskusjonen i kapittel 2.1.1, er særlig senterets kompetanse knyttet til følgende forhold verdifull:

- **Utviklingsledelse.** KDU har omfattende kompetanse å lede utviklingsprosesser og -prosjekter innen samfunnsutvikling på en god måte.
- **Utviklingskultur.** KDU god kompetanse om hvordan en kan legge til rette for en utviklingskultur som gjør at ulike grupper og interesser trekkes i sammen.

Dette er svært viktig kompetanse inn i en kommunestrukturprosess, og Oxford Research anbefaler at KDU arbeider med å videreutvikle og systematisere den enda mer.

Distriktssenteret har også jobbet en med spørsmål knyttet til IKT-infrastruktur. Det vil være relevant å bygge videre på dette arbeidet med tanke på å legge til rette for en endret kommunestruktur. Hvordan kan gode IKT-løsninger bidra til å legge til rette for gode tjenester til alle?

Når det gjelder vurderinger av kommunestruktur, er det flere områder som er sentrale og som en må opparbeide seg kompetanse om virkninger på. I utredninger av kommunestruktur er det en rekke temaer som det er vanlig å dekke. Dette er blant annet:

- Kommunal økonomi
- Tjenesteproduksjon
- Demokrati
- Forvaltning
- Samfunnsutvikling

Distriktssenteret sitter selv på mye kompetanse om samfunnsutvikling, men det er nødvendig med en grundig diskusjon av hvordan en kan jobbe med

de andre områdene. Dette er både knyttet til om det er hensiktsmessig å fokusere mer på noen av dem samt hvordan en best kan gå fram for å sikre tilførsel av kompetanse på disse områdene. I den sammenhengen er det flere forhold som må vurderes:

- Hvor stor andel av kunnskapsgenereringen bør en stå for selv og hvor stor andel bør overlates til forsknings- og utredningsmiljøene?
- Hvordan kan en etablere nye relasjoner og kobling til forskning- og utredningsmiljøer?
- Hvordan kan en utvikle relasjoner til kommunene og KS?
- Hvordan bør arbeidsfordelingen med fylkeskommunene være? Det er nødvendig å avklare dette for å få en ryddig arbeidsdeling.

5.4 Konklusjon

Evalueringen viser at Distriktssenteret har fanget opp de mest fremtredende samfunnsendringene i perioden. Særlig har en fanget opp behovet for å arbeide med integrering og bolig. Her har en bidratt til å koble to politikkområder og få på plass et godt samarbeid med både IMDI og Husbanken. Evaluator mener at KDU har oppfylt de kravene som er stilt til dem i tildelingsbrevene fra KRD på dette området.

Slik Oxford Research vurderer det, er det ikke behov for å gjøre endringer i senterets mandat. Mandatet er relativt åpent, og det er mulig å gjøre de nødvendige tilpasningene innen for dette. Dette gjelder både i forhold til hvilke temaer en fokuserer på, hvem en samarbeider med og hvilke målgrupper en har.

Kapittel 6. Vurderinger av oppfølging av mandatet gitt i vedtekter, tildelingsbrev og styringsdialog

Distriktssenteret oppfylder sentrale deler av mandatet slik det er gitt i vedtekter, tildelingsbrev og styringsdialog. Senteret lykkes imidlertid ikke godt nok med syntetisering av kunnskap og å være en premissleverandør for politikkutvikling. Dette er problematisk da det er her senteret primært har en merverdi.

I dette kapittelet vurderer vi hvordan Distriktssenteret har fulgt opp mandatet gitt i vedtekter, tildelingsbrev og styringsdialog. Dette innebærer en vurdering av senterets innretning og hvilke resultater/effekter en har oppnådd. Dette er knyttet til fire forhold:

- Kjennskap til og bruk av Distriktssenteret
- Behov for hjelp til lokalsamfunnsutvikling og bruk av Distriktssenteret
- Innhenting, sammenstilling og synliggjøring av erfarings- og forskningsbasert kunnskap
- Samarbeid og arbeidsdeling med andre aktører
- Merverdi og rasjonale

Innledningsvis gir vi en beskrivelse av senterets satsinger, programmer og aktivitet. Dette danner et fundament for å vurdere problemstillingene som er skissert over.

6.1 Satsinger, programmer og aktivitet

I dette avsnittet presenteres hvilke aktiviteter og satsinger som KDU jobber med. Her presenteres også de kanalene som Distriktssenteret anvender, og hvilket omfang de har.

6.1.1 Kommunikasjon

En sentral kilde for kommunikasjon for Distriktssenteret er nettstedet www.distriktssenteret.no. Gjennom nettsiden foregår det et kontinuerlig arbeid for informasjon og kommunikasjon ut til sentrale og lokale aktører. Hjemmesiden skal opp-

dateres jevnlig for å være aktuell, nyttig og tilgjengelig for målgruppen.

Det presiseres i samtlige tildelingsbrev at nettsiden skal brukes til å gi faglige vurderinger, i tillegg til eksempler på både vellykkede og mindre vellykkede prosjekter. Dette kan gjelde måloppnåelse, forankring og organisering.

For KDU har det fra etableringen i 2008 vært sentralt å etablere en kunnskapsbase for distriktene. Fra tildelingsbrevet fra 2009 heter det at databasen skal gi en oversikt over:

- Utviklingsprosjekt
- Sentrale utredninger
- Bygge opp kunnskap og oversikt over forskningsmiljø som er relevante for ulike utviklingsaktører

Databasen ble operativ i løpet av 2009, og er deretter blitt fylt opp kontinuerlig i årene etter. I dag har hjemmesiden til KDU seks tematiske hovedområder:

- Næringsutvikling
- Omdømme
- Regional samarbeid og utvikling
- Samfunnsplanlegging
- Stedsutvikling
- Tilflytting

Under hvert av disse temaene kan ulike aktører gå inn og lese om andre kommuners erfaring med tiltak knyttet til temaet, publikasjoner, ressurser og nettverk.

Distriktssenteret har over tid opparbeidet seg en stadig voksende database som ligger til grunn for veiledningen og rådgivningen som senteret yter overfor kommunene. Ved å se egne erfaringer sammen med forskning har Distriktssenteret et grunnlag for å gi konstruktiv veiledning.

Databasen baserer seg både på allerede eksisterende kunnskap, men Distriktssenteret har også siden oppstart satt i gang omtrent 30 små og store studier som er gjennomført av ulike forskningsinstitusjoner.

I tillegg til hjemmesiden formidler Distriktssenteret informasjon via brosjyrer, kronikker, debattinnlegg, Facebook og Twitter.

Senteret har hatt en målrettet innsats mot sosiale medier det siste året, og i løpet av 2013 er det etablert en ny teknisk løsning for å være bedre tilpasset plattformene til mobiltelefon og nettbrett. Facebook-kontoen til senteret har i dag 767 likes, og er mest populær for aldersgruppen 35-54 år.

6.1.2 Møteplasser

KRD vektlegger at KDU skal skape nye og ta i bruk allerede eksisterende møteplasser for kommuner og andre aktører som er engasjert i lokalsamfunnsutviklingen, og gjennom regionale fagseminar som St.meld. nr. 25 (2008-2009) viser til er det uttrykt behov for kunnskapsutvikling og etablering av læringsarenaer på områder som er viktig for regional utvikling.

I tildelingsbrevet fra 2013 besluttet det å redusere KDUs rolle som medarrangør av disse møteplassene da det er tidskrevende. KDU vil derfor i større grad leies inn til allerede eksisterende arrangementer fremfor å være arrangør selv.

6.1.3 Målgrupper og satsingsområder

Distriktssenteret skal ha rollen som nasjonalt kompetansesenter i lokal samfunnsutvikling og sikre overføring av kunnskap og erfaringer fra vellykket utviklingsarbeid på tvers av fylke og over tid. Dette gjøres i samarbeid med kommuner, fylkeskommuner, Innovasjon Norge, SIVA og andre regionale aktører og ildsjeler. En særlig prioritert gruppe er kvinner, unge og innvandrere og dette skal gjenspeiles i kartleggingene KDU henter inn.

Hovedmålgruppene for Distriktssenteret er distriktskommuner, regioner og andre med utviklingsoppgaver. Senteret har mest kontakt med ordførere, rådmenn og prosjektledere. I tillegg bidrar Distriktssenteret med innspill og kunnskapsgrunnlag til myndigheter på nasjonalt og regionalt nivå.

Videre følger en innføring i Distriktssenterets satsingsområder og prosjekter.

Omdømmearbeid

KDU ønsker å jobbe med omdømmet i kommuner og regioner. Dette arbeidet gjøres for å markedsføre og profilere distriktene, og er en del av den overordnede satsingen for å styrke kommunene sin rolle som samfunnsutvikler.

Et konkret tiltak i dette er arbeidet med omdømmeskolen. 77 kommuner har til nå gjennomført omdømmeskolen, og følgeforskning som Oxford Research AS har gjennomført viser blant annet at deltakelse i omdømmeskolen har ført til at omdømmearbeid er satt på agendaen, at en har oppnådd atferdsmessige endringer i kommunene samt utløst en rekke aktiviteter og prosesser.

Innflyttere

I løpet av de siste årene har folketallet i Norge økt, særlig grunnet vekst i arbeidsinnvandringen. Inkludering av innflyttere er sentralt og samarbeid med KRD, IMDi og BLD blir derfor videreført. Særlig inkludering av utenlandske innflyttere skal vektlegges.

Lokal samfunnsutvikling i kommunene (LUK)

Distriktssenteret og fylkeskommunen samarbeider om å definere behov og gode arbeidsmåter. Det er fylkeskommunene som har hovedansvar for å iverksette ordningen, mens Distriktssenteret fungerer mer som en støttespiller og ressurs. Hensikten med LUK er å gjøre kommunene til sterkere aktører for samfunnsutvikling, og gi fylkeskommunene bedre kapasitet til å støtte kommunene i deres arbeid.

Bolyst

Bolystprosjektet ble lansert i st.meld. nr. 25 (2008-2009), der det ble bevilget 25 mill. kr til formålet. I 2010 ble det satt av 32. mill. kr til prosjektet, og for 2011 var summen 47 mill. kr. Prosjektet blir nå gjennomført i flere kommuner. Noen av prosjektene skal senteret følge ekstra tett for å få kunnskap om prosjektgjennomføringen og resultatene. De prosjektene som blir fulgt ekstra tett skal synliggjøres på senterets hjemmesider. Distriktssenterets rolle i dette prosjektet er primært kunnskapsbygging og formidling.

Verdiskapningsprogrammet for lokale og regionale parker

Verdiskapningsprogrammet for kultur- og naturparker startet opp i 2012. Distriktssenteret hadde i 2012 en rolle som rådgiver for områder som vurderer å gå inn i parkmodellen, og for de som har sendt inn søknader til verdiskapningsprogrammet. KDU bidro med formidling av arbeidet om norske parker på Distriktssenterets hjemmeside.

Statens pris for attraktivt sted

Distriktssenteret har hovedansvar for arbeidet knyttet til prisen Statens pris for attraktivt sted og har vært i Sekretariatet i 2012 og 2013.

Styrke utviklingskraften til utsatte kommuner

I utvalgte kommuner med mindre enn 2000 innbyggere, og som ligger innenfor sone III og IV i DPV skal KDU ha en sentral rolle i satsingen på å styrke utviklingskraften. I samarbeid med kommunene og fylkeskommunene skal senteret utvikle et faglig program for satsingen og den enkelte kommune som er tilpasset utfordringene de står ovenfor. Både Distriktssenteret og fylkeskommunene har ansvar for oppfølging av kommunene. Videre er senteret ansvarlig for å samle rapporteringene fra kommunene.

Sammen om en bedre kommune

«Saman om ein betre kommune» er et utviklingsprogram hvor kommuner deltar. Her gir Distriktssenteret faglig hjelp og råd til kommunene.

Vi vil i det videre se nærmere på i hvilken grad KDU har lyktes med å utføre sine hovedoppgaver slik de er presisert i vedtekter, tildelingsbrev og i styringsdialog. Dette belyses ved å vurdere tre hovedområder for Distriktssenterets oppgaver og innsats:

- Hvordan KDU har lyktes i rollen med å hente inn, sammenstille og synliggjøre kunnskap?
- Har KDU samarbeidet med andre aktører innenfor distrikts- og regionalutvikling på en god måte?
- Hva har skjedd i kommunene som en følge av Distriktssenterets innsats?

6.2 Kjennskap og bruk

I dette delkapittelet tar vi for oss flere forhold knyttet til kjennskap og bruk. Først viser vi i hvilken

grad ulike aktører har kjennskap til Distriktssenteret. Deretter går vi nærmere inn på primærmålgruppen:

- Hvordan ble kommunene først kjent med senteret?
- I hvilken grad har kommunene benyttet seg av KDUs tilbud, og hvilke tiltak/aktiviteter har de benyttet seg av?

6.2.1 Kjennskap og bruk blant ulike aktører

Samtlige fylkeskommuner oppgir i intervju med evaluator at de har god kjennskap til Distriktssenteret. Det er imidlertid mindre systematisk hvordan fylkeskommunene benytter senteret, og hva en får ut av samarbeidet.

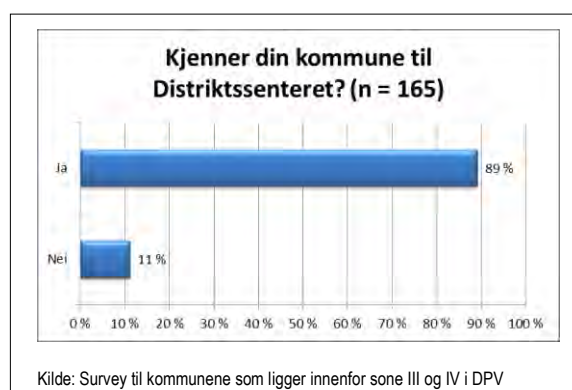
Når det gjelder andre departementer og underliggende statlige etater, er det generelle bildet at en kjenner til Distriktssenterets men har lite detaljert kunnskap. Både Barne- og liketillingsdepartementet, Nærings- og Handelsdepartementet, Innovasjon Norge og SIVA bruker Distriktssenteret lite. Dette skyldes først og fremst at de oppfatter senteret som mindre relevant for deres egen virksomhet.

Blant underliggende statlige etater brukes senteret mye av IMDI og Husbanken. Dette gjelder særlig for avdelingene fra Trøndelag og nordover. Blant disse oppleves Distriktssenteret som svært nyttig.

6.2.2 Solid kjennskap til Distriktssenteret blant kommunene

I surveyen spør vi kommunene om de kjenner til Distriktssenteret. Figuren under presenterer resultatene for variabelen.

Figur 2: Kommunenes kjennskap til Distriktssenteret

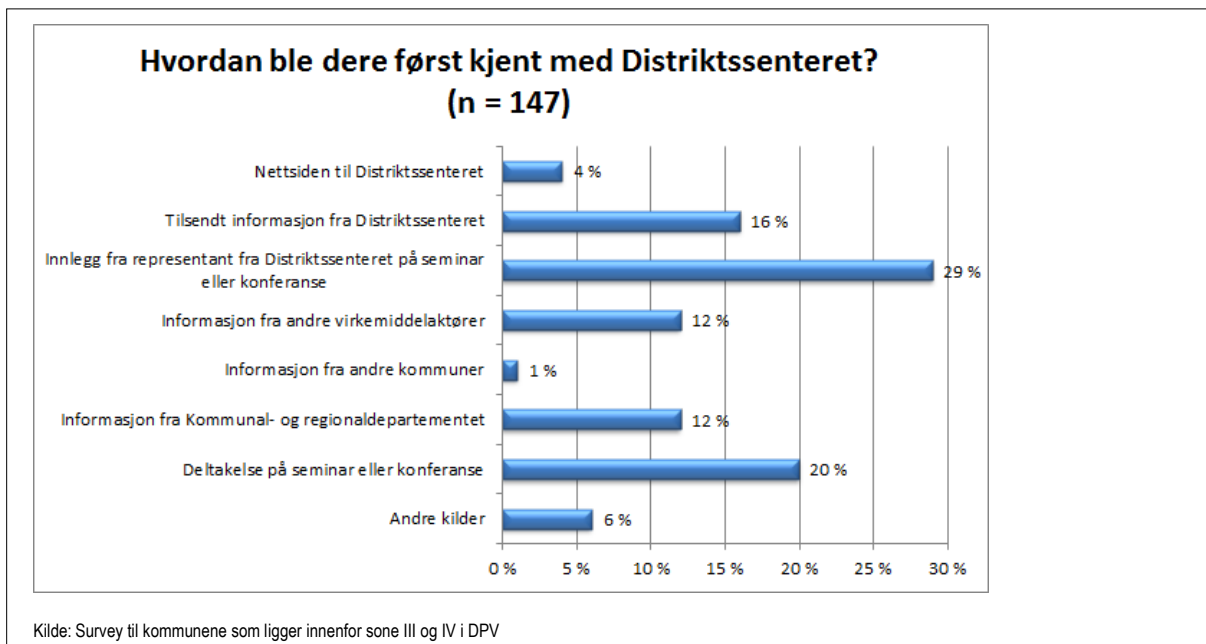


Når det gjelder spørsmålet om egen kommune kjenner til Distriktssenteret svarte hele 89 prosent at de kjenner til KDU. Kun 11 prosent oppgir ikke å kjenne til Distriktssenteret. Dette viser at KDU har gjort en god jobb når det gjelder å «selge seg inn» hos kommunene.

6.2.3 Proaktivt KDU gir kjennskap blant kommunene

Figuren under viser hvordan de kommunene som kjenner til Distriktssenteret først ble kjent med det.

Figur 3: Hvordan fikk kommunene først kjennskap til Distriktssenteret?



Som det fremkommer i figuren oppgir 29 prosent av kommunene at de først fikk kjennskap til Distriktssenteret gjennom innlegg fra representant fra Distriktssenteret på seminar og konferanse. Deretter følger deltakelse på seminar eller konferanse med 20 prosent, etterfulgt av tilsendt informasjon fra Distriktssenteret med 16 prosent.

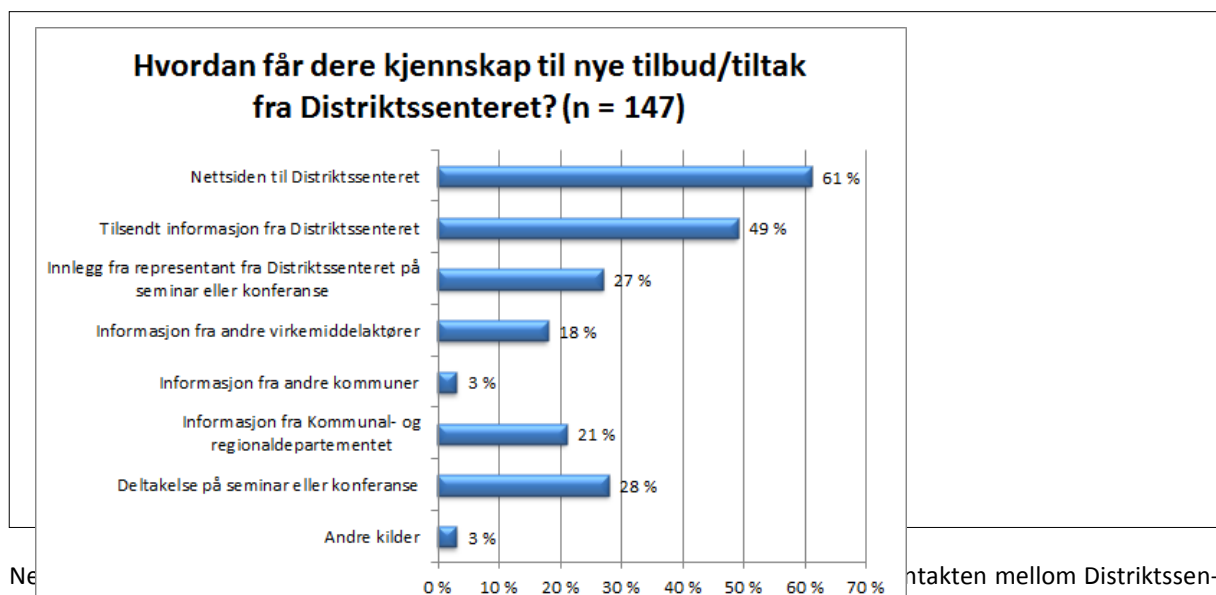
Disse tallene viser at Distriktssenteret selv er den viktigste markedsføringskanalen for senteret. At Distriktssenteret er proaktive er dermed sentralt for at kommunene skal få kjennskap til senteret. I hvilke grad Distriktssenteret lykkes med å være

proaktive overfor kommunene ved å markedsføre nye tiltak og tilbud som igangsettes, belyses i neste avsnitt.

6.2.4 Kjennskap til nye tiltak og tilbud ved KDU

Den neste figuren gir en oversikt omkring hvordan kommunene får kjennskap til nye tilbud og tiltak fra Distriktssenteret.

Figur 4: Hvordan kommunene får kjennskap til nye tilbud og tiltak fra Distriktssenteret



Nettsiden til Distriktssenteret (61 %) oppgir å være den største kilden til nye tilbud og tiltak fra senteret. Deretter følger tilsendt informasjon fra Distriktssenteret (49 %), deltakelse på seminar eller konferanse (28 %) og innlegg fra representant fra Distriktssenteret på seminar eller konferanse (27 %). Kommunene får i svært liten grad informasjon om Distriktssenterets nye tiltak og aktiviteter fra andre kommuner (3 %).

Vi tolker resultatene som at kommunene i størst grad får vite om Distriktssenteret og deres tilbud gjennom den informasjonen som senteret selv gir ut. Et viktig moment for å gjøre Distriktssenteret og deres tilbud kjent er derfor at senteret er proaktive og markedsfører seg mot brukerne. Betydningen av dette ble også understreket i flere av dybdeintervju evaluatør gjennomførte med kommune:

«Det er viktig at Distriktssenteret er tidlig ute med hva som er relevant av problemstillinger for kommunene. Senteret må være litt i forkant.»

Kilde: Dybdeintervju med respondent fra kommune

«Distriktssenteret må bli bedre til å markedsføre seg og spørre oss: «Hva trenger dere?» Kommunene trenger «vekkelse» for å vite om KDU.»

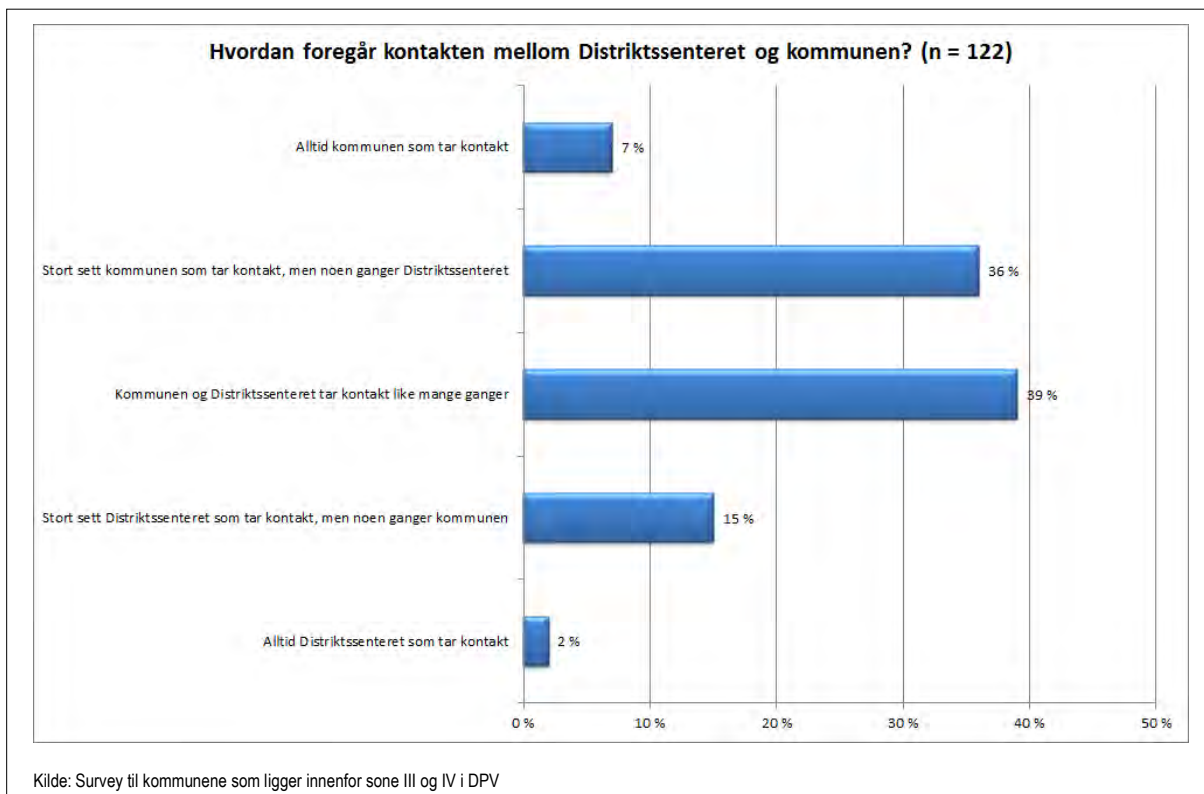
Kilde: Dybdeintervju med respondent fra kommune

ntakten mellom Distriktssenteret og kommunene? Hvem er det hovedsakelig som tar kontakt med den andre? Dette redegjøres det for i neste avsnitt.

6.2.5 Hvem tar kontakt?

I Distriktssenterets hovedoppgaver ligger det en tydelig rolle som proaktiv i samarbeidet med andre aktører innenfor distrikts- og regionalutvikling. I tildelingsbrevet til senteret for 2013 står det også at «alle verksemder skal ha ei aktiv haldning til kommunikasjon, både internt og eksternt». For å kartlegge i hvilken grad kommunene opplever Distriktssenteret som proaktive, har vi undersøkt hvordan kontakten med Distriktssenteret foregår. Resultatet fremgår i figuren under.

Figur 5: Kontakten mellom Distriktssenteret og kommunen



43 prosent av kommunene oppgir at det er de som alltid eller stort sett tar kontakt med Distriktssenteret, mens 17 prosent av kommunene oppgir at det er Distriktssenteret som oppretter kontakten. 39 prosent av kommunene oppgir at kommunene og Distriktssenteret tar kontakt med hverandre like ofte.

Oppsummert er tendensen at kontakten mellom Distriktssenteret og kommunen oftest foregår ved at kommunen tar kontakt med Distriktssenteret. Dette er en naturlig rollefordeling nå som senteret er godt etablert. KDU må imidlertid være oppmerksom på balansegangen her. Det er en fare at en blir for lite «på hugget over» over for kommunene. Senteret må stadig markedsføre hva de kan tilby og hjelpe kommunene med. Dette er viktig for å nå bredden av kommunene og få et best mulig utgangspunkt for å kunne gjøre en forskjell.

Vi har også i dybdeintervjuene med kommunene spurt respondentene om hvordan de opplever kontakten med Distriktssenteret. Fra intervjuene tegner det seg et bilde av at Distriktssenteret var særlig proaktive i den første perioden etter at senteret ble etablert, men at dette har avtatt de siste årene.

«Distriktssenteret var gode på markedsføring i starten, men så stoppet dette opp. Nå er det mindre markedsføring og tilbudet fra senteret er blitt tynnere».

Kilde: Dybdeintervju med respondent fra kommune

«Distriktssenteret blir stadig fjernere for kommunen».

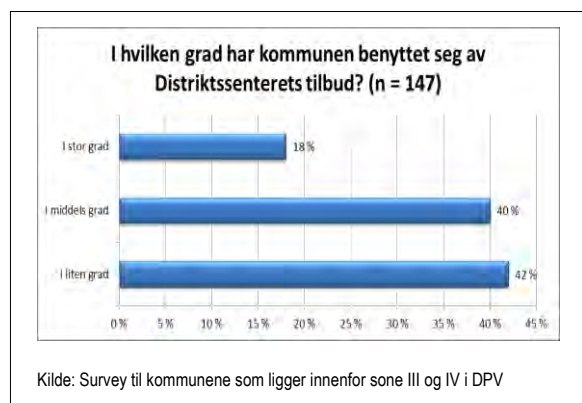
Kilde: Dybdeintervju med respondent fra kommune

Vi vil videre se på hvordan og i hvilken grad ulike aktører benytter seg av Distriktssenteret.

6.2.6 Bruk av KDUs tilbud blant kommunene

I surveyen til kommunene spør vi om i hvilken grad de benytter seg av Distriktssenterets tilbud. Resultatene presenteres i figuren under.

Figur 6: I hvilken grad benytter kommunene seg av Distriktssenterets tilbud



Kun 18 prosent av kommunene oppgir at de i stor grad benytter seg av Distriktssenterets tilbud. 40 prosent oppgir i middels grad, mens 42 prosent oppgir i liten grad å ha benyttet seg av tilbudet.

Det er få kommuner som har brukt Distriktssenteret mye. Dette reflekter at KDU er en relativt liten og ny organisasjon, og at kommunene har begrenset med ressurser (tid/penger) til å jobbe med lokalsamfunnsutvikling. Skal en oppnå bedre måloppnåelse framover, mener evaluator likevel at det vil være formålstjenlig at KDU prøver å nå flere av de kommunene som har brukt dem i middels grad. I og med at mye av det som Distriktssenteret har

arbeidet med er knyttet opp til å utvikle utviklingskapasiteten i kommunene, vil det være fornuftig om en også bidrar til å utvikle den i flere kommuner. En vil da være med på å gi flere kommuner et fundament som er sentralt for å lykkes med sitt utviklingsarbeid (jmf kap. 2.1.1.).

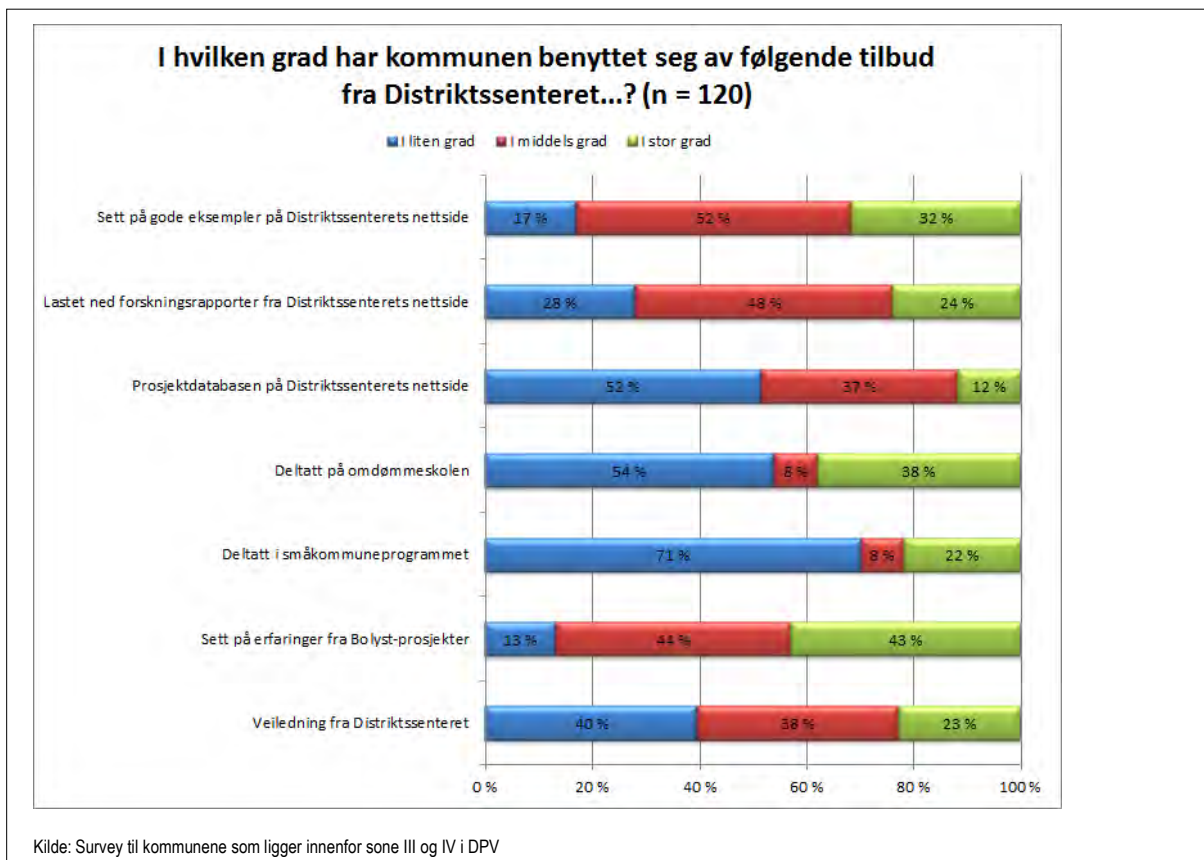
Det er få kommuner som overhodet ikke benytter seg av Distriktssenterets tilbud. Kun 24 av respondentene i surveyen oppgir dette. I spørsmålet om hovedårsaker til at kommunene ikke benytter seg av KDUs tilbud avgir respondentene svar på en tredelt skala fra i liten grad til i stor grad. De tre hovedårsakene kommunene oppgir er:

- Distriktssenterets tilbud er vanskelig å få oversikt over (38 % oppgir i stor grad).
- Kommunen kan få tilsvarende tilbud fra andre steder (29 % oppgir i stor grad).
- Kommunene har ikke økonomiske ressurser til å drive med utviklingsarbeid (25 % oppgir i stor grad).

6.2.7 Hvilke av Distriktssenterets tilbud bruker kommunene?

Kommunene blir videre spurt om hvilke av KDUs tilbud de benytter seg av. Dette presenteres i figuren under.

Figur 7: Hvilke av Distriktssenterets tilbud kommunene benytter seg av



Figuren over viser hvilke av Distriktssenterets tilbud som kommunene benytter seg av. Det framgår at:

- Kommunene benytter seg i størst grad av det skriftlige materialet som finnes på KDUs hjemmeside.
- En forholdsvis stor andel av kommunene har deltatt på eller benyttet seg av Omdømmeskolen, Småkommuneprogrammet og Bolyst prosjekter.
- Det er få kommuner som benytter seg mye av veiledningstilbudet fra Distriktssenteret. Dette kan ha sammenheng med overlappen i denne rollen med fylkeskommunen.

6.2.8 Oppsummering

Når det gjelder andre departementer enn KRD og underliggende statlige etater, er det generelle bildet at en kjenner til Distriktssenteret men har lite detaljert kunnskap. Alle fylkeskommunene har

solid kjennskap til Distriktssenteret, men det varierer hvor mye de bruker senteret.

Blant kommunene er det 89 prosent som kjenner til KDU, men det er kun 18 prosent som oppgir å benytte seg av senteret i stor grad. Det vil være formålstjenlig om KDU prøver å få mere bruk blant kommunene som har benyttet senteret noe. På den måten vil kunne bidra til å styrke utviklingskapasiteten i flere kommuner, noe som er sentralt for lykkes med utviklingsarbeidet på sikt.

6.3 Behov, bruk og utbytte

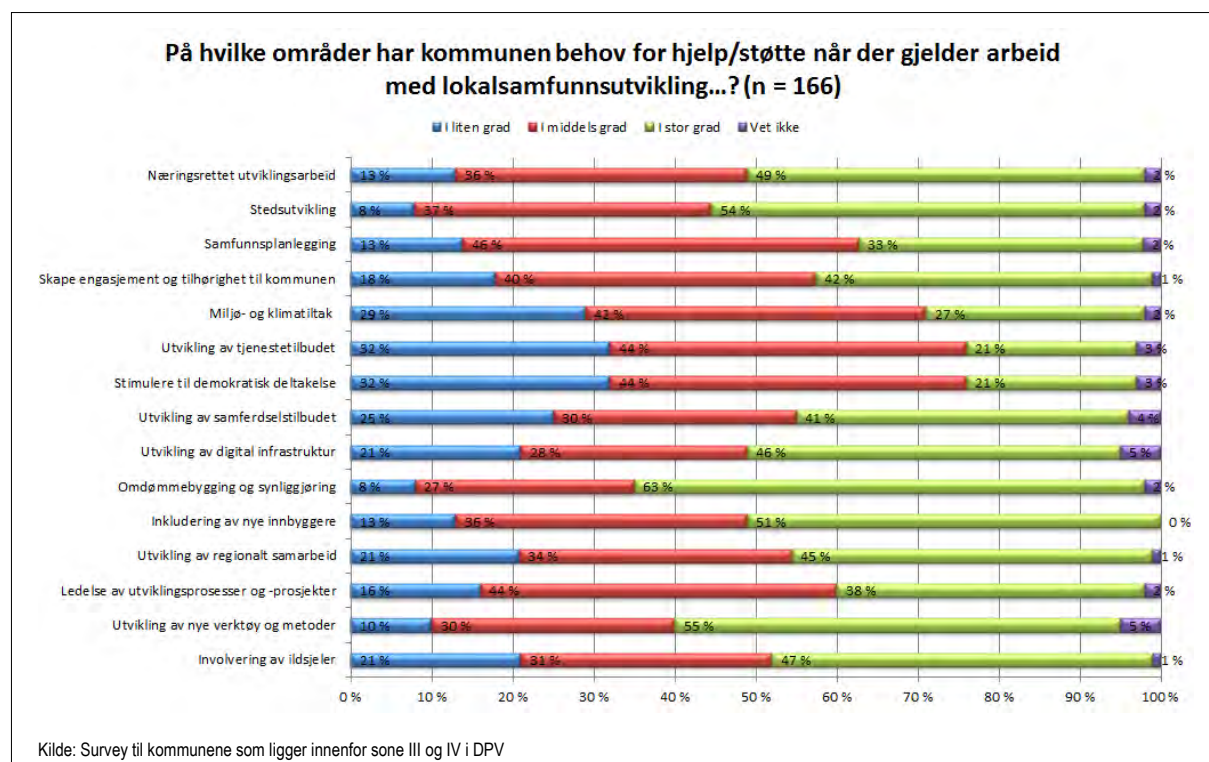
I dette delkapittelet ser vi på hva kommunene har behov for når det gjelder arbeid med lokalsamfunnsutvikling. Hvilken sammenheng er det mellom behovene, grad av bruk av KDUs tilbud og utbytte av det? Dette får betydning for hvordan KDUs fokus bør være for å oppnå best mulig resultater. I hvilken grad er det utnyttet potensial?

6.3.1 Hva har kommunene behov for ift arbeid med lokalsamfunnsutvikling?

KDU skal være etterspurt og nyttig for brukerne gjennom å sammenstille og synliggjøre kunnskap. For å kartlegge i hvilken grad de lykkes med dette,

er det sentralt å undersøke i hvilken grad KDU fokuserer på områder som kommunene har behov på. I undersøkelsen til kommunene ble de spurt om nettopp dette. Svarene presenteres i figuren under.

Figur 8: På hvilke områder har kommunen behov for hjelp/støtte når det gjelder arbeid med lokalsamfunnsutvikling?



Ut fra resultatene kan vi se at de fleste respondene oppgir i middels eller i stor grad å ha behov for hjelp/støtte på de fleste alternativene. Omdømmebygging og synliggjøring, stedsutvikling, utvikling av nye verktøy og metode som kan brukes i utviklingsarbeidet, næringsrettet utviklingsarbeid og inkludering av nye innbyggere er de fem alternativene med høyest prosent som svarer i stor grad å ha et slikt behov (fra 51 prosent til 63 prosent). Omtrent 30 prosent svarer i liten grad å ha behov for hjelp eller støtte til miljø- og klimatiltak, utvikling av tjenestetilbudet og stimulere til demokratisk deltakelse.

Sammenholder en disse områdene med de primær oppgavene som Distriktssenteret jobber med, treffer senteret godt med å imøtekomme kommunene der de har størst behov for hjelp og støtte i deres utviklingsarbeid. Det er slikt sett ikke behov for å gjøre noen strategiske omprioriteringer når det gjelder hvilke temaer KDU fokuserer på innen for lokalsamfunnsutviklingsfeltet.

6.3.2 Behov og bruk

I tabellen under presenteres sammenhengen mellom kommunenes behov i arbeidet med lokalsamfunnsutvikling, og i hvilken grad de bruker Distriktsenteret.

Tabell 4 Andel kommuner som i stor grad har behov for hjelp/støtte når det gjelder arbeid med lokalsamfunnsutvikling på ulike områder, sett i forhold til om de benytter KDU i liten, middels eller stor grad

Områder som kommunen har behov for hjelp/støtte når det gjelder arbeid med lokalsamfunnsutvikling	Liten grad av bruk	Middels grad av bruk	Stor grad av bruk
Næringsrettet utviklingsarbeid	48 %	47 %	59 %
Stedsutvikling (utforming av landskap og bebyggelse)	53 %	52 %	82 %
Samfunnsplanlegging	32 %	41 %	44 %
Skape engasjement og tilhørighet til kommunen	37 %	36 %	67 %
Miljø- og klimatiltak	26 %	14 %	30 %
Utvikling av tjenestetilbudet	21 %	22 %	41 %
Stimulere til demokratisk deltakelse	16 %	24 %	30 %
Samferdselstilbudet	44 %	35 %	48 %
Utvikling av digital infrastruktur	45 %	41 %	59 %
Omdømmebygging og synliggjøring	55 %	69 %	74 %
Inkludering av nye innbyggere	47 %	55 %	63 %
Utvikling av regionalt samarbeid	42 %	48 %	52 %
Ledelse av utviklingsprosesser og -prosjekter	32 %	40 %	48 %
Utvikling av nye verktøy og metoder som kan brukes i utviklingsarbeidet	42 %	62 %	78 %
Involvering av ildsjeler	44 %	43 %	63 %

Kilde: Survey til kommunene som ligger innenfor sone III og IV i DPV

Vi finner fire områder der det er slik at de som har brukt KDU i stor grad har et behov som er signifikant større:

- Stedsutvikling (signifikant på 0,06 nivå). På dette feltet spiller også fylkeskommunen en aktiv rolle, men kommunene som har brukt KDU mye har fått ekstra hjelp her. Dette sier imidlertid ikke noe om hvordan kommunene har brukt fylkeskommunen. Det er både mulig å trekke på KDU og fylkeskommunen her.

- Skape engasjement og tilhørighet til kommunen (signifikant på 0,05 nivå)
- Omdømmebygging og synliggjøring (signifikant på 0,07 nivå)
- Utvikling av nye verktøy og metoder som kan brukes i utviklingsarbeidet (signifikant på 0,03 nivå)

Resultatene viser at innen de områdene der kommunene oppgir i stor grad å ha behov for hjelp og støtte, også er de som har benyttet Distriktsenteret mye. Vi kan dermed si at senteret i stor grad evner å komme i kontakt med de kommunene som har størst behov. Samtidig er det mange kommuner som oppgir å ha et behov for hjelp og støtte, men som bruker senteret i liten eller i middels stor grad. Dersom KDU skal fortsette å jobbe med lokalsamfunnsutvikling framover, er det ut fra Oxford Research sin vurdering nødvendig med en kritisk diskusjon av om ikke Distriktsenteret bør jobbe mer mot disse og tone ned innsatsen mot de som har benyttet senteret mye.

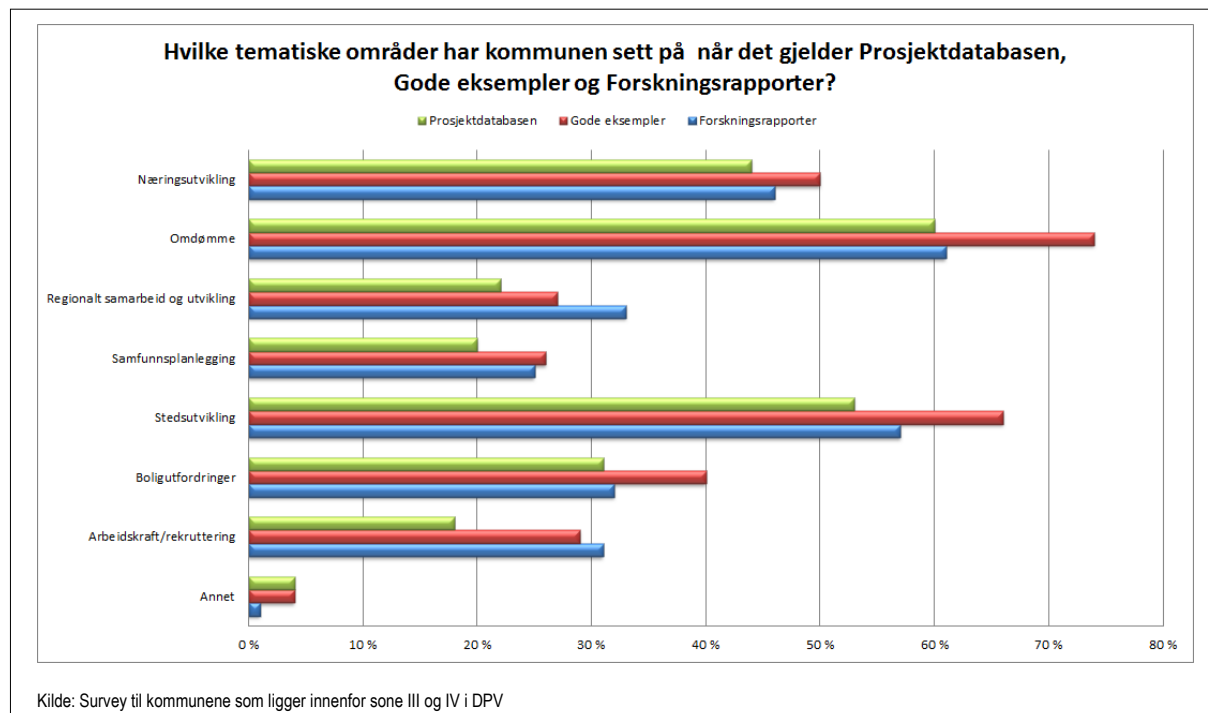
6.3.3 Kommunene bruker Distriktsenteret innen de områdene de har mest behov for hjelp og støtte

Vi deler Distriktsenterets hjemmeside inn i tre «kilder»; databasen, gode eksempler og forskningsrapporter. I surveyen spør vi hvilke tematiske områder kommunene ser på innen de tre kildene. Som det illustreres i figuren under, er det tre tematiske områder som dominerer for alle kildene:

- Omdømme
- Stedsutvikling
- Næringsutvikling

Vi kan se resultatene i sammenheng med hvilke områder kommunene har mest behov for hjelp og støtte på. Det er stor grad av overlapp her, og ikke overraskende ser kommunene ut til å bruke KDU innen de områdene der kommunene har størst behov for hjelp og støtte.

Figur 9: Tematiske områder som kommunene ser på i prosjektdatabasen, gode eksempler og forskningsrapporter



6.3.4 Sammenhenger mellom bruk og utbytte av Distriktssenteret

I dette avsnittet drøfter vi sammenhengen mellom bruken og utbytte av KDU. Vi tar først for oss funnene fra intervjuene med fylkeskommunene, og deretter ser vi mer detaljert på kommunenes opplevelse av denne sammenhengen. Til slutt går vi inn på kommunenes tilfredshet med KDUs tilbud, kompetanse og service.

Et flertall av respondentene fra fylkeskommunene hevder at Distriktssenteret gir positive bidrag. For eksempel har prosjekter som Bolyst og Omdømmeskolen positiv effekt på lokalsamfunnsutviklingen ved at de gir inspirasjon og kunnskap, og gjør at det settes i gang nye prosjekter. Flere fylkeskommuner hevder også at Distriktssenterets arbeid fungerer som en kvalitetssikring for ulike prosjekter, ved å tydeliggjøre hvilke prosjekter som fungerer bra, og hvilke tiltak som fungerer mindre bra. Dette har bidratt til skarpere prioriteringer i enkelte fylker.

«Samfunnsutvikling er kompliserte saker, så det er nyttig med et miljø som har kompetanse, kan gi råd og teste ut programplanlegging»

Kilde: Dybdeintervju med respondent fra fylkeskommune

En vesentlig andel av respondentene oppgir imidlertid at det er vanskelig å si hvor mye av ulike suksesser som kan tilskrives Distriktssenterets innsats. Det samme viser også evalueringen som Oxford Research gjorde av omdømmeskolen i 2012. Funnene fra denne evalueringen viser hvordan omdømmeskolen har en snøball-effekt i flere kommuner og er med på å sette i gang en rekke prosesser og deltakelse i andre satsinger og programmer.

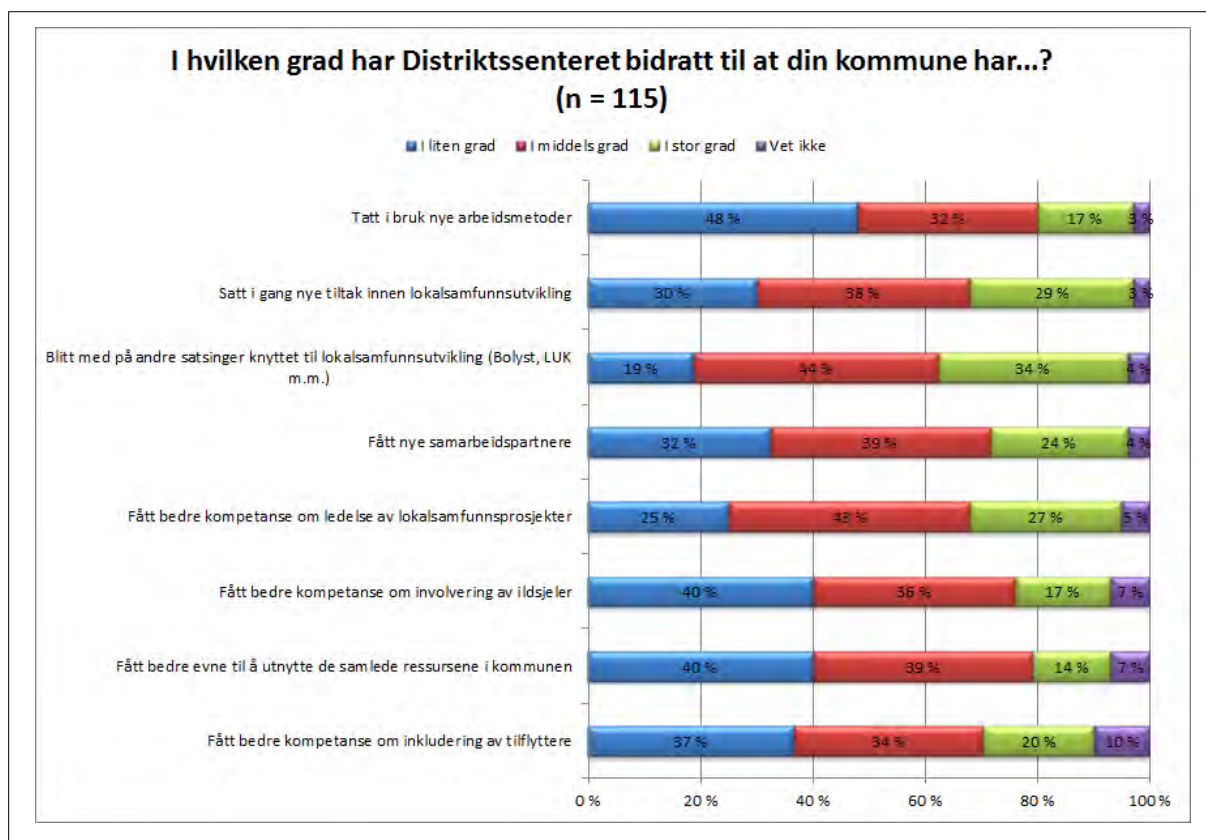
Kommunenes utbytte av Distriktssenteret

Kommunene er primærmålgruppen til Distriktssenteret, og vi har derfor sett nærmere på hva de på hva kommunene oppgir at KDUs tilbud bidrar til. Som det vises i figuren, er det tre områder der Distriktssenteret bidrar mest:

- At kommunen blir med på andre satsinger knyttet til lokalsamfunnsutvikling (34 % oppgir i stor grad).

- At kommunen setter i gang nye tiltak innen lokalsamfunnsutvikling (29 % i stor grad).
- At kommunen får bedre kompetanse om ledelse av lokalsamfunnsprosjekter (27 % i stor grad).

Figur 10: Kommunens utbytte av Distriktssenteret



I den neste tabellen har vi sett nærmere på sammenhengen mellom kommunenes bruk av Distriktssenterets og utbytte av dets tilbud. Resultatene viser at de kommunene som bruker Distriktssenteret mye, også er de som får stort utbytte. Dette innebærer at det er en sammenheng mellom bruk av senteret og utvikling av kommunenes utviklingskapasitet. De som har brukt KDU mye, har i større grad fått utbytte knyttet til

- **Utviklingsledelse**, det vil si kunnskap om å lede utviklingsprosesser og -prosjekter knyttet til samfunnsutvikling
- **Utviklingskompetanse**, det vil si å styrke ulike aktørers ferdigheter og kunnskap innen lokalsamfunnsutvikling.
- **Utviklingskultur**. Dette handler blant annet om hvordan kommunene møter ildsjeler og nye initiativ og ideer.

Dette gjør at de har bedre fundament for å lykkes med utviklingsarbeidet på sikt.

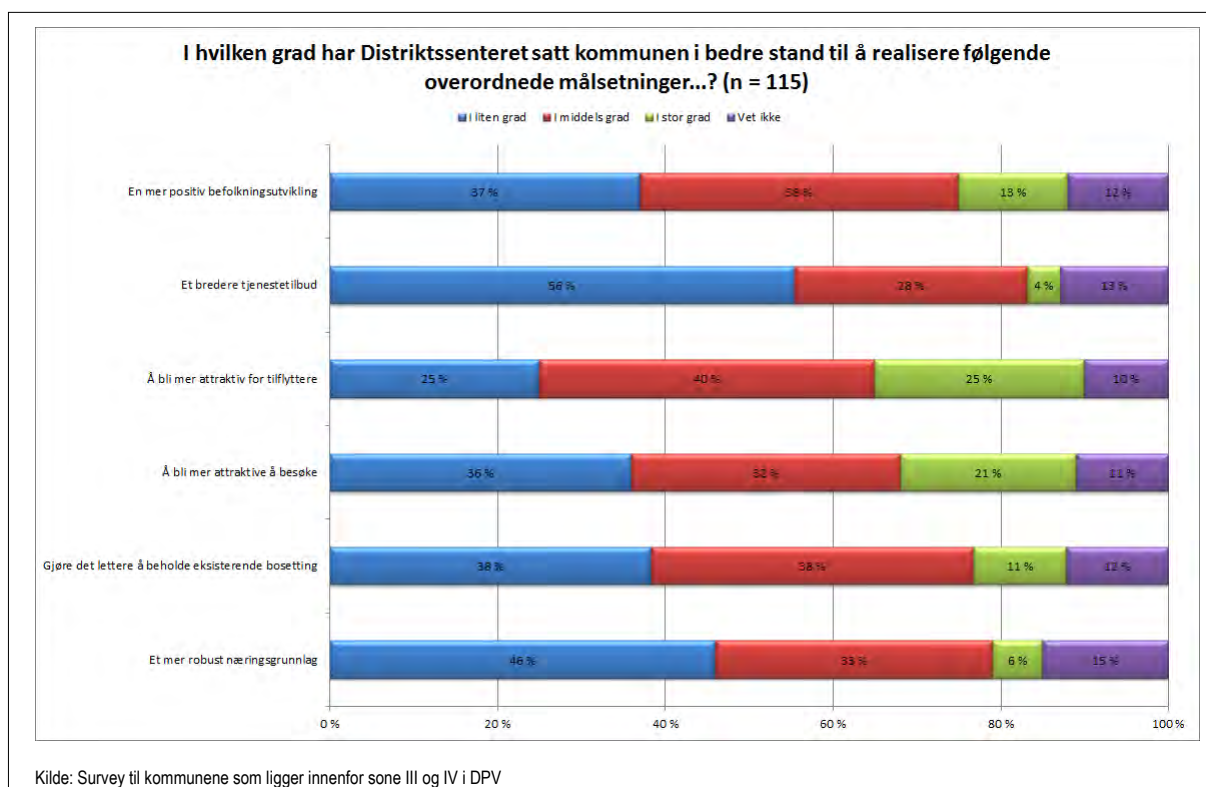
Tabell 5 Andel av kommunene som i stor grad har fått utbytte av KDU sett ift til om de har benyttet KDU i liten, middels eller stor grad

	Liten grad av bruk	Middels grad av bruk	Stor grad av bruk
Bedre kompetanse om inkludering av tilflyttere	0 %	15 %	56 %
Bedre evne til å utnytte de samlede ressursene	0 %	15 %	30 %
Bedre kompetanse om involvering av ildsjeler	6 %	13 %	41 %
Bedre kompetanse om ledelse av lokalsamfunnsprosjekter	9 %	22 %	59 %
Fått nye samarbeidspartnere	6 %	18 %	59 %
Blitt med på andre satsinger (Bolyst, LUK m.m.)	9 %	36 %	59 %
Satt i gang nye tiltak innen lokalsamfunnsutvikling	3 %	22 %	74 %
Tatt i bruk nye arbeidsmetoder	0 %	4 %	67 %
Kilde: Survey til kommunene som ligger innenfor sone III og IV i DPV			

I det videre løfter vi blikket for å se hvordan KDUs tilbud påvirker kommunenes evne til å realisere overordnede målsetninger i distrikts- og regionalpolitikken. Som figuren over viser er det få av kommunene som oppgir at Distriktssenteret i stor grad bidrar til å sette kommunene i bedre stand til

å nå ulike overordnede målsetninger. De to områdene der KDUs tilbud har størst effekt er å gjøre kommunene mer attraktive for tilflyttere og gjøre kommunene mer attraktive å besøke. Her er det kun henholdsvis 25 og 21 prosent som oppgir i stor grad.

Figur 11: I hvilken grad setter Distriktssenteret kommunen i bedre stand til å realisere ulike overordnede målsetninger



Tabellen under viser at de kommunene som bruker Distriktssenteret mye også er de som i større grad blir bedre i stand til å realisere ulike overordnede målsetninger i distrikts- og regionalpolitikken. Det er en statistisk signifikant sammenheng mellom grad av bruk og potensialet for realisering av målsetningene. Tendensen er dermed den samme som vi så ved tidligere analyser. De kommunene som bruker KDU mye, er også de som opplever størst effekt av KDUs tilbud.

Implikasjoner for KDUs prioriteringer

Hvilke implikasjoner bør så disse funnene få for Distriktssenterets prioriteringer? Ved bruk av knappe ressurser er det alltid en diskusjon om en vil oppnå mest gjennom å bruke mye ressurser på noen få eller færre ressurser på flere. Distriktssenteret har valgt å spisse innsatsen. Det er relativt få

kommuner som har brukt senteret mye. Disse har hatt et klart behov for hjelp/støtte når det gjelder arbeid med lokalsamfunnsutvikling samtidig som de har fått mye ut av Distriktssenterets bidrag og fått et styrket sin utviklingskapasitet.

Dersom KDU skal fortsette å jobbe med lokalsamfunnsutvikling framover, er det nødvendig med en kritisk diskusjon av om ikke Distriktssenteret bør jobbe mer mot andre kommuner og tone ned innsatsen mot de som har benyttet senteret mye. Analysene tidligere i kapittel 6.3.4 viser at det også blant de som har brukt senteret i middels grad ligger et potensial. Disse kommunene signaliserer at de har et behov for hjelp og støtte til arbeid med lokalsamfunnsutvikling, men de har foreløpig ikke brukt KDU mye. Vi anbefaler at Distriktssenteret fokuserer på å jobbe aktivt mot disse kommunene. Gjennom dette vil en gi flere kommuner en styrket

plattform for utvikling, noe som vil kunne gi bedre måloppnåelse på sikt.

Tabell 6: Andel kommuner som i stor grad blir bedre i stand til å realisere ulike overordnede målsetninger i distrikts- og regionalpolitikken sett i forhold til om de benytter KDU i liten, middels eller stor grad

	Liten grad av bruk	Middels grad av bruk	Stor grad av bruk
Et mer robust næringsgrunnlag	0 %	7 %	11 %
Gjøre det lettere å beholde eksisterende bosetting	0 %	11 %	26 %
Å bli mer attraktive å besøke	0 %	16 %	57 %

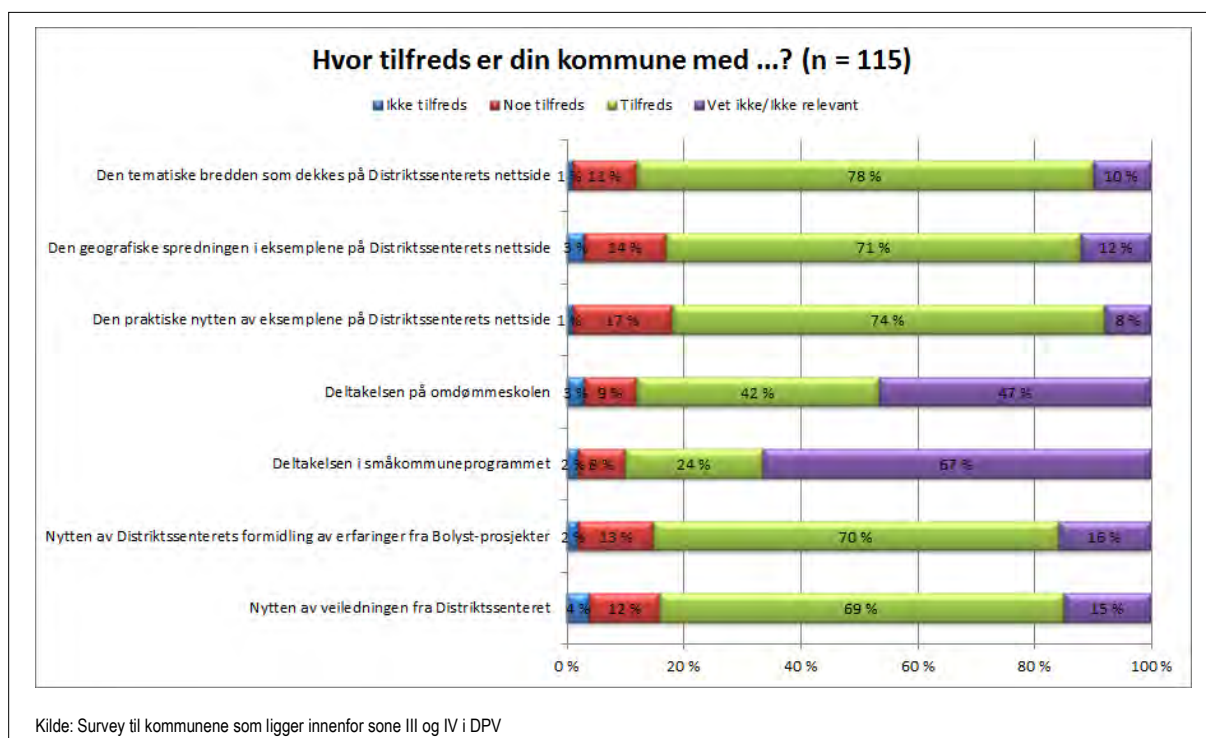
Å bli mer attraktiv for tilflyttere	3 %	15 %	74 %
Et bredere tjenestetilbud	0 %	0 %	15 %
En mer positiv befolkningsutvikling	0 %	9 %	37 %

Kilde: Survey til kommunene som ligger innenfor sone III og IV i DPV

6.3.5 Høy tilfredshet med bruken av Distriktssenteret

I undersøkelsen til kommunene har vi kartlagt kommunenes tilfredshet med bruken av Distriktssenteret. Som det fremkommer i figuren under, er kommunene svært tilfreds med de ulike tilbudene og tiltakene ved Distriktssenteret. Resultatene er tydelige både når det gjelder Distriktssenterets nettside, erfaringer fra Bolyst-prosjektet og ved veiledning fra Distriktssenteret.

Figur 12: Kommunenes tilfredshet med KDUs tilbud



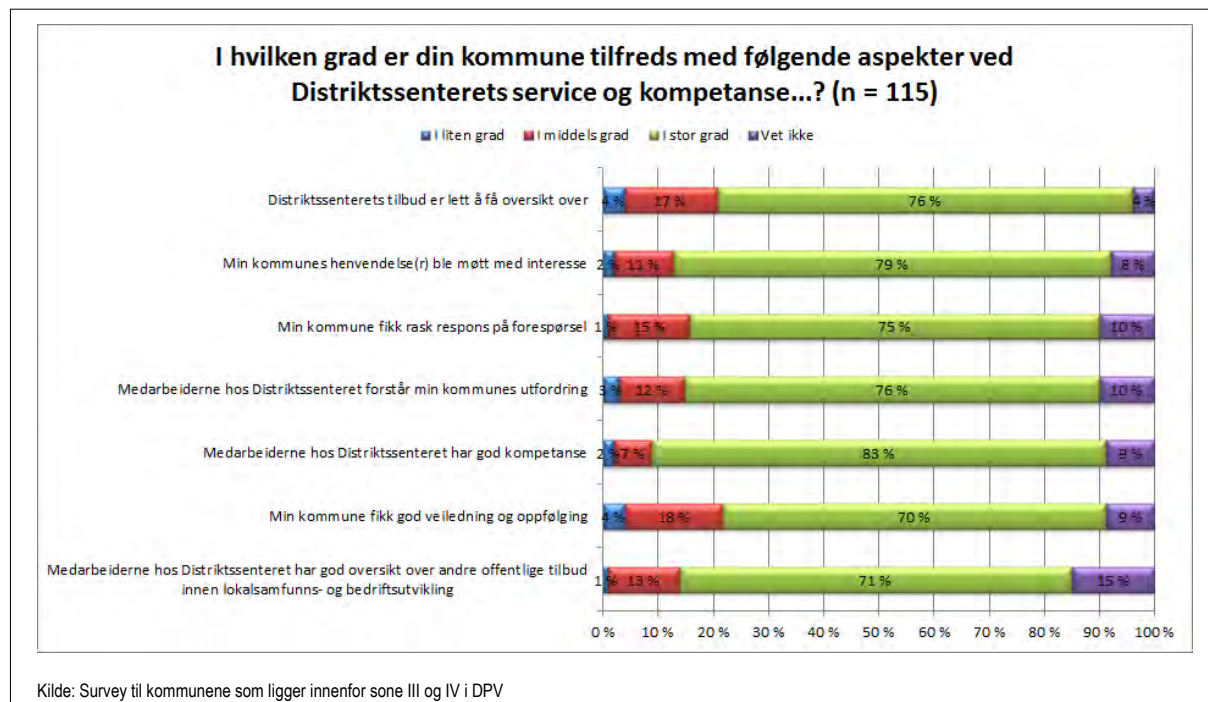
De to aktivitetene; deltakelse på omdømmeskolen og deltakelse i småkommuneprogrammet har en stor andel vet ikke/ikke relevant. Årsaken er at det er mange av respondentene som ikke har deltatt ved noen av de to aktivitetene, og dermed ikke har grunnlag for å svare. Dersom en fjerner de som har svart «vet ikke/ikke relevant», er det også stor grad

av tilfredshet blant kommunene med disse tiltakene.

6.3.6 Høy tilfredshet med KDUs service og kompetanse

Kommunenes tilfredshet med den service og kompetanse som KDU utviser presenteres i figuren under.

Figur 13: Kommunenes tilfredshet med Distriktssenterets service og kompetanse



Respondentene i surveyen er spurt om deres tilfredshet med ulike aspekter ved Distriktssenterets service og kompetanse. Et stort flertall oppgir *i stor grad* å være fornøyd med alle de oppgitte elementene i undersøkelsen, og det er maksimalt fire prosent av kommunene som i liten grad er tilfreds med aspekter knyttet til KDUs service og kompetanse.

6.3.7 Oppsummering

Det er god match mellom det kommunene har behov for, og det tematiske fokuset som er på Distriktssenterets nettside. De tematiske områdene som kommunene særlig benytter seg av er omdømme, stedsutvikling og næringsutvikling. Kommunene er svært tilfredse med KDUs tilbud. Det samme gjelder den service og kompetanse som senteret har og utviser.

Det er en nær sammenheng mellom bruk av Distriktssenteret tilbud og utbyttet. De som bruker KDU mye, er de som får mest igjen. Dette gjelder både i forhold til konkret arbeid med lokalsamfunnsutvikling og for muligheten til å realisere overordnede målsetninger.

Framover er det slik evaluatør ser det nødvendig å diskutere om ikke Distriktssenteret bør jobbe mer mot andre kommuner og tone ned innsatsen mot

de som har brukt det mye. Også de kommunene som fram til nå har brukt KDU i middels grad signaliserer at de har et behov for hjelp og støtte til arbeid med lokalsamfunnsutvikling. Gjennom å jobbe aktivt mot disse vil KDU kunne gi flere kommuner en styrket plattform for utvikling. Dette vil være gunstig for å styrke måloppnåelse på sikt.

6.4 Innhenting, sammenstilling og synliggjøring av kunnskap

I dette delkapittelet ser vi nærmere på i hvilken grad KDU har lyktes i rollen med å hente inn, sammenstille og synliggjøre kunnskap.

6.4.1 Innhenting av kunnskap

Kunnskapen som KDU samler baserer seg på hele landet og er dermed bredere enn den kunnskapen som de fleste fylkeskommuner besitter. Samtidig påpeker flere respondenter at datainnsamlingen gir fylkeskommunene empirisk belegg for å utføre enkelte oppgaver. Flere fylkeskommuner hevder imidlertid at de selv kunne utført oppgaven med å innhente data hvis de ble bevilget pengene som KDU får.

Eksempler på suksesshistorier og mislykkede prosjekter presenteres særlig gjennom Distriktssenterets prosjektdatabase på hjemmesiden. Her ligger det et stort antall eksempler på utviklingsprosjekter som Distriktssenteret har kartlagt. Per 1/1 i 2014 er det 340 unike prosjekter i senterets prosjektdatabase. Noen prosjekter dreier seg imidlertid om flere tema. Brutto er det 436 prosjekteksempler fordelt på 6 områder:

- Næringsutvikling (77 prosjekter)
- Regional samarbeid og utvikling (22 prosjekter)
- Stedsutvikling (79 prosjekter)
- Omdømme (35 prosjekter)
- Samfunnsplanlegging (5 prosjekter)
- Tilflytting (218 prosjekter)

Dette innebærer at 50 prosent av prosjekteksempelene fokuserer på tilflytting, 18 prosent på næringsutvikling og 18 prosent på stedsutvikling.

For å få et nærmere innblikk i den geografiske spredningen på eksemplene, har vi i tabellen under også fordelt dem på de ulike fylkene samt relatert tallene til hvor stor andel fylkene fikk av KRDs regionale utviklingsmidler i 2013. Gjennom dette får en et inntrykk av i hvilken grad KDUs prioriteringer er i tråd med de nasjonale.

Når det gjelder andelen prosjekteksempler, viser tabellen under at det er stor variasjon mellom fylkene. Det er klart flest prosjekteksempler fra Sogn og Fjordane og langs kysten til Finnmark. 63 prosent av prosjektene befinner seg innen disse 7 fylkene. De fylkene hvor KDU har avdelinger, er de som har flest prosjekteksempler (33 prosent). Aller flest eksempler er det fra Nordland (13 prosent), mens Nord-Trøndelag og Sogn og Fjordane ligger på 10 prosent hver.

Relaterer en andelen prosjekter til hvor stor andel av de regionale utviklingsmidlene fylkene mottar, er det to punkter som er verdt å merke seg:

- Fylkene Buskerud, Rogaland, Sogn og Fjordane, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag har hver 2-3 prosentpoeng flere eksempler enn andelen regionale utviklingsmidler tilsier.
- Nordland, Troms og Finnmark har henholdsvis 4, 3 og 3 prosentpoeng færre eksempler enn andelen regionale utviklingsmidler tilsier.

Vi kommer nærmere tilbake til om det bør få konsekvenser for KDUs prioriteringer senere i kapitlet.

Tabell 7 Antall prosjekteksempler i KDUs prosjektdatabase per 1/1 2014. Fordeling etter fylke.

Fylke	Prosjekteksempler i KDUs database		Andel av regionale utviklingsmidler i 2013 ²⁶
	Antall	Prosent	
Østfold	3	1 %	2 %
Akershus	1	0 %	1 %
Oslo	0	0 %	1 %
Hedmark	17	5 %	5 %
Oppland	20	6 %	5 %
Buskerud	18	5 %	2 %
Vestfold	0	0 %	1 %
Telemark	16	4 %	4 %
Aust-Agder	16	4 %	2 %
Vest-Agder	8	2 %	2 %
Rogaland	13	4 %	2 %
Hordaland	20	6 %	5 %
Sogn og Fjordane	36	10 %	7 %
Møre og Romsdal	29	8 %	9 %
Sør-Trøndelag	30	8 %	6 %
Nord-Trøndelag	35	10 %	7 %
Nordland	46	13 %	17 %
Troms	32	9 %	12 %
Finnmark	21	6 %	9 %
Total	361	100 %	100 %

Kilde: KDUs prosjektdatabase per 1/1 2014

I tillegg til sin egen datainnsamling, bestiller Distriktssenteret forskning og utviklingsarbeid fra FoU-miljøer i hele landet. For alle disse arbeidene lager KDU en kortfattet sammenfatning. I følge brosjyren om lokalt utviklingsarbeid utgitt av Distriktssenteret, har senteret fra 2009 til 2014 gjennomført og satt i gang følgende antall utredninger:

Tabell 8 Antall igangsatte utredninger fra Distriktssenteret, 2009-2013

År	Antall
2009	6
2010	6
2011	6
2012	7
2013	7
2014	2
Total	34

Kilde: Brosjyre «Lokalt utviklingsarbeid»; www.Distriktssenteret.no

²⁶ Tallene er hentet fra Prop. 1 S (2012–2013), Kommunal- og regionaldepartementet.

Et fellestrekk ved KDUs innhenting av kunnskap er at de først og fremst baserer seg på innhenting av primærkunnskap. De innhenter ikke sekundærkunnskap og legger denne ut på hjemmesiden. Heller ikke rene forsknings- og utviklingsarbeider gjennomført direkte av universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter samt internasjonale arbeider legges ut. Det gjør at kunnskapsgrunnlaget baserer seg på et smalere fundament enn hva som er tilgjengelig.

6.4.2 Sammenstilling

På hjemmesiden til KDU finner vi kun ett arbeid som sammenstillinger KDUs erfaringer. Dette er gjort i brosjyren «Lokalt utviklingsarbeid», som ble utgitt i 2013. Denne sammenfatter KDUs erfaringer og gir ideer og anbefalinger til hvordan en kan jobbe for å få til utvikling på ulike tematiske områder samt lykkes med utviklingsarbeid generelt.

KDU har i for liten grad evnet å gjøre analyser og lage synteser basert på de dataenes om de har hentet inn. Dette er noe som de aller fleste av aktørene som har blitt intervjuet har påpekt. Skal KDU bli en enda mer relevant aktør, påpeker aktørene, må de gjøre mer analyser. I dag ligger det mange eksempler på hjemmesiden, men det er vanskelig å gå inn i disse. I en travel hverdag er det behov for oppsummerende analyser for at det skal bli brukt.

Distriktssenteret har hentet inn data og utarbeidet rapporter fra en rekke prosjekter. Senteret roses for datamengden som de har samlet inn, men flere av respondentene er kritiske til tilgjengeligheten av data som ofte fremkommer i store og tunge rapporter. Det etterlyses at Distriktssenteret i større grad bearbeider kunnskapen de innhenter.

Flere respondenter stiller også spørsmål om når oppgaven med å hente inn informasjon vil anses som «ferdig», og hvor mye informasjon det er hensiktsmessig at senteret henter inn. Respondentene begrunner dette i at det stadig dukker opp nye eksempler på både vellykkede og mislykkede prosjekter, men disse må håndteres på en god måte.

6.4.3 Synliggjøring

Synliggjøringen av kunnskap og eksempler oppleves av respondentene som god. Synliggjøringen skjer særlig gjennom:

- Distriktssenterets hjemmeside og Facebook-side
- Brosjyrer
- Deltakelse og framlegg på konferanser
- Direkte kontakt mellom senteret og kommuner/fylkeskommuner
- Utsending av eposter med informasjon til kommuner og fylkeskommuner

Det har vært gjennomført både kvalitative og kvantitative analyser omkring hva brukerne synes om hjemmesiden. Hovedinntrykket av nettstedet er at innholdet er godt og at brukerne får den informasjonen de behøver. Likevel er det behov for en enklere struktur og organisering.

6.4.4 Oppsummering

På Distriktssenterets nettside er det en solid mengde data (i overkant av 400 prosjekteksempler). Dataenes bredde er god både når det gjelder tematisk og geografisk dekning.

KDU har i tillegg innhentet data gjennom et stort antall utredninger (totalt 34 stk). Utredningene som er igangsatt bidrar til å sette temaer på agendaen, samtidig som de er nyttig verktøy og et faglig fundament for KDUs ansatte når de er ute i distriktene. For eksempel innen temaet integrering fremkom dette i tildelingsbrev fra KRD og er utredet blant annet i rapporten Derfor blir vi her- innvandrere i Distrikts-Norge (2012), gjennomført av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR).

Når det gjelder sammenstilling av data, har Distriktssenteret en lang vei å gå. Det eksisterer nesten ingen rapporter som syntetiserer informasjonen som KDU henter inn selv eller via andre. Evaluators kan kun finne brosjyren «Lokalt utviklingsarbeid», som ble utgitt av KDU i 2013. Denne rapporten er dessuten kun basert på de utredningene som Distriktssenteret har innhentet. Slik Oxford Research vurderer det, blir syntetiseringen som KDU gjennomfører dermed for snever. Senteret baserer seg ikke på norske forsknings- og utredningsarbeider som gjennomføres av andre og heller ikke internasjonal forskning på feltet. Evaluator mener at KDU bør ta grep for å i større grad bygge på det beste kunnskapsgrunnlaget. Det vil øke sannsynligheten

for å kunne gi gode og relevante råd og innspill samt bedre måloppnåelsen samlet sett.

Evaluators vurdering er at KDU i for liten grad har evnet å gjøre analyser og lage synteser. Dette bekreftes også gjennom intervjuer med blant annet fylkeskommuner, IMDI, Innovasjon Norge og KDU selv. Det etterlyses at Distriktsenteret i større grad bearbeider kunnskapen de innhenter.

Når det gjelder synliggjøringen av kunnskapen som hentes inn, mener evaluator generelt at denne er god. Flere respondenter presiserer imidlertid at rapportene på KDUs nettside er store og tunge, og på den måten blir lite håndterlige for de som skal ta disse i bruk. KDU må fortsette å strebe etter å gjøre rapportene så leservennlige som mulig for målgruppene. Et tiltak som senteret har gjennomført i denne sammenhengen, er å lage populærversjoner av alle rapportene.

6.5 Rollefordeling og samarbeid

I dette avsnittet vil KDUs arbeidsoppgaver ses i sammenheng med andre aktørers rolle innen det distrikts- og regionalpolitiske virkeområdet. I tilde-
lingsbrevet til KDU for 2013 står det følgende om målgrupper og samarbeid:

«Gjennom å samarbeide med kommunar, fylkeskommunar, Innovasjon Norge, SIVA og andre regionale aktørar og eldsjeler skal Distriktsenteret ha rolla som nasjonalt kompetansesenter i lokal samfunnsutvikling og sikre overføring av kunnskap og erfaringer frå vellukka utviklingsarbeid på tvers av fylke og over tid.»

Vi vil i det videre presentere ansvarsoppgavene til de enkelte aktørene innenfor det feltet KDU jobber. På den måten blir vi i stand til å diskutere samarbeidet og ansvarsdelingen mellom dem og KDU.

6.5.1 Aktørenes ansvar og roller

KDU har et bredt mandat og berører derfor en rekke ulike aktører innen distrikts- og regional utvikling. Den videre informasjonen beskriver hvilken rolle de ulike aktørene har. Beskrivelsene baserer seg på det som fremkommer i Kommunal og regionaldepartementets (KRD) egne nettsider, og

er dermed en presentasjon av hvordan rollefordelingen ideelt sett ser ut.

Regionalpolitisk avdeling har ansvaret for særskilte distrikts- og regionalpolitiske virkemidler rettet mot næringslivet, fylkeskommuner, kommuner og forskningsmiljøer. Eksempel på dette er konkrete tiltak rettet mot bedrifter og næringsmiljøer og for å skape attraktive lokalsamfunn. Særskilte tiltak er rettet inn mot områder med spesielle utfordringer knyttet til fraflytting og svakt næringsgrunnlag. Et sentralt virkemiddel rettet mot næringslivet er differensiert arbeidsgiveravgift. Størsteparten av virkemidlene blir forvaltet av fylkeskommunene og de tre virkemiddelaktørene Innovasjon Norge, Selskapet for Industrivekst (SIVA) og Norges forskningsråd.

Fylkeskommunen er de sentrale aktørene for regional utvikling, og størsteparten av Kommunal- og regionaldepartementets midler til distrikts- og regionalpolitikk går til fylkeskommunene. Fylkeskommunen har også en sentral rolle som pådriver og initiativtaker for å møte utfordringer knyttet til den regionale utviklingen. Kjernen i dette arbeidet er å fremme en helhetlig samfunnsutvikling i egen region. Blant annet ved å ha ansvar for fylkesplanlegging, tjenesteproduksjon, regional utvikling og internasjonalt samarbeid.

Innovasjon Norge, SIVA og Norges forskningsråd er sentrale aktører og bidragsytere i regjeringens satsing på innovasjon i næringslivet i distriktene. De tre aktørene skal sammen danne et kompetent, helhetlig, tilgjengelig og effektivt virkemiddelapparat.

Innovasjon Norge bistår særlig med finansiering av nye forretningsideer. Innovasjon Norge skal fremme lønnsom næringsutvikling i hele landet, og utløse ulike distrikters og regioners næringsmessige muligheter gjennom å bidra til innovasjon, internasjonalisering og profilering.

SIVAs primære rolle er å legge til rette infrastruktur og utvikle nettverk til støtte for bedrifter i en tidlig utviklingsfase. SIVA bruker tre typer «instrumenter» for å skape arenaer for nyskaping: 1) Innovasjonsselskaper, 2) Eiendomsselskaper og 3) Deltakelse i utviklingsselskaper.

Norges forskningsråds programmer bidrar til at det regionale næringslivet stimuleres til å ta i bruk forskning for å stå best mulig rustet i konkurransen om utvikling av nye produkter og nye markeder.

6.5.2 Samspillet mellom Distriktssenteret og andre aktører

Vi vil i dette avsnittet drøfte hvordan Distriktssenteret har definert sin posisjon innenfor aktørfeltet og hvordan andre aktører ser på denne rollen. Vi vil i tillegg drøfte hvordan samarbeidet og samspillet er mellom Distriktssenteret og andre aktører med betydning for lokal samfunnsutvikling.

Departementene

Distriktssenteret samarbeider i svært liten grad med departementene ut over Kommunal- og regionaldepartementet. I løpet av evalueringen har Oxford Research vært i kontakt med:

- Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD)
- Nærings- og handelsdepartementet (NHD)
- Landbruks- og matdepartementet (LMD)
- Fiskeri- og kystdepartementet (FKD)

Samtlige departement oppgir at de bruker Distriktssenteret lite. Særlig NHD påpeker at KDU ikke er relevant for departementets hovedmålsetning, som er å legge til rette for størst mulig verdiskaping.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI)

Samarbeidet mellom IMDI og Distriktssenteret har utviklet seg mye de siste årene. Tidligere var dette to institusjoner som nærmest ikke kjente til hverandre, men i dag har partene etablert et formelt samarbeid ved å signere en overordnet samarbeidsavtale. IMDI i KDU treffes nå i mange sammenhenger og deltar i flere arbeidsgrupper og prosjekter sammen. At samarbeidet har utviklet seg i denne retning er i følge representanter fra IMDI særlig av to grunner.

For det første vet aktørene nå i større grad hvilke områder de kan samarbeide innenfor etter å ha fått oversikt over de andres kompetanse og fokus. For IMDI har dette vært problematisk tidligere da de manglet en tydelig forståelse av hvilken rolle KDU skulle ha. Men IMDI har over tid forstått at KDU og IMDI kan få mer ut av hverandre.

De to aktørene samarbeider nå om temaene tilflytting, integrering og arbeidsinnvandring. Dette gjelder særlig i region midt og nord, og speiler dermed innvandringsstrømmene til Norge som det er mye av i disse områdene.

For det andre er de to aktørene nå mer bevisst på hverandres merverdi, og ser i større grad nytten av hverandre. For IMDI bidrar KDU særlig med at de er tettere på kommunene, og dette hjelper IMDI slik at de også kommer i tettere kontakt med kommunene. KDU er et viktig bindeledd ut i regionene for IMDI, da KDU kjenner kommunene godt.

«KDU kjenner kommunene godt, og har etablert gode relasjoner til kommunene. Responsen på KDUs tiltak og prosjekter er god, og KDU appellerer til ledelsen i kommunene. På den måten får de forankret seg på riktig plass.»

Kilde: Dybdeintervju med respondent fra IMDI

IMDI oppgir at møteplasser som KDU arrangerer ofte trekker til seg ledelsen i ulike kommuner. Dette er derfor viktige arenaer for IMDI for å komme i kontakt med kommunene. I tildelingsbrevet for 2013 endres imidlertid KDUs rolle som medarrangør til ulike møteplasser. Ved at flere av disse arenaene fjernes, sliter IMDI mer med å komme i kontakt med ledelsen

I og med at begge de to aktørene skal jobbe med arbeidsinnvandring er det sannsynlig at grad av samarbeid vil øke i tiden fremover.

Husbanken

Husbanken og Distriktssenteret har et tett samarbeid, og har etablert en formell samarbeidsavtale. Særlig er samarbeidet knyttet til prosjektet «Bolig-etablering i distriktene». I arbeidet med boligutvikling har Husbanken ansvar for fagutviklingen, mens KDU har ansvar for erfaringsutviklingen. Det er derfor en tydelig arbeidsfordeling mellom de to aktørene.

«Merverdien for Distriktssenteret er at de kjenner distriktpolitikken på kryss og tvers. I tillegg er KDU sitt arbeid avgjørende for at boligutvikling som Husbanken jobber med blir verdsatt. KDU er på den måten med på å løfte frem Husbanken og sikre legitimitet på et politisk nivå.»

Kilde: Dybdeintervju med respondent fra Husbanken

SIVA

Intervjuene med representanter fra SIVA viser at det er svært lite samarbeid mellom dem og KDU. KDU har vært og presentert seg for SIVA i Trond-

heim, men ellers er det lite samarbeid mellom dem. KDU jobber først og fremst med lokalsamfunnsutvikling, mens SIVA arbeider med å legge til rette infrastruktur og utvikle nettverk til støtte for bedrifter i en tidlig utviklingsfase. Det er dermed en tydelig rollefordeling mellom dem.

Innovasjon Norge

KDU samarbeider i større grad med Innovasjon Norge enn med SIVA. Men også her er det lite samarbeid, og relasjonen er svakere i dag enn den var tidligere.

KDU og Innovasjon Norge samarbeider først og fremst i forbindelse med programmet «Regional omstilling». Her ligger det et bredere samfunnsperspektiv til grunn enn det gjør for mange av de andre tjenestene og programmene til Innovasjon Norge. Det er således et tangeringspunkt i forhold til en god del av de problemstillingene som en jobber med. Dette gjelder for eksempel knyttet til å skape større grad av lokal utviklingsevne.

De i Innovasjon Norge som har ansvaret for de største bedriftsrettede virkemidlene rettet mot det distriktspolitiske virkeområdet (etablererstipend KRD, distriktsutviklingstilskudd og distriktsrettede risikolån), har ikke samarbeidet med KDU og kjenner relativt lite til senterets virksomhet.

Respondentene fra Innovasjon Norge hevder at Distriktssenteret rolle er uklar, og at den på mange måter overlapper med Innovasjon Norge sitt ansvarsområde, blant annet når det gjelder arbeid med omdømme.

«KDU har en altfor operativ rolle, og mye av det senteret driver med er det ikke naturlig er deres bord.»

Kilde: Dybdeintervju med respondent fra Innovasjon Norge sentralt

Forholdet til fylkeskommunene

Fylkeskommunene samarbeider med KDU i en viss utstrekning. Det er mest utbredt samarbeid når det gjelder oppgaver som stedsutvikling og tilflytting. Når en først samarbeider, fungerer dette stort sett bra.

Både fylkeskommuner, kommuner og Innovasjon Norge oppgir at Distriktssenteret ved oppstarten var mer proaktive enn i dag for å innlede samarbeid og utarbeide samarbeidsavtaler. Denne opp-

søkende kontakten fra senteret har avtatt noe de siste årene, men de aller fleste av fylkeskommunene har etablert eller er i ferd med å etablere samarbeidsavtaler med KDU. Flere av fylkeskommunene stiller imidlertid spørsmål ved nytten av samarbeidsavtalene som er svært generelle, og enkelte fylkeskommuner opplever at arbeidsfordelingen i samarbeidsavtalen er skjevt fordelt. Dermed sitter fylkeskommunen igjen med det meste av jobben, og nytteverdien av avtalen med KDU blir minimal.

Flere fylkeskommuner oppgir også at samarbeidet med Distriktssenteret er en nærmest pålagt oppgave, og fylkeskommunene har vanskelig for å se hvordan de skal bruke senteret.

«Vi får bare beskjed fra overordnede myndigheter om å bruke Distriktssenteret»

Kilde: Dybdeintervju med respondent fra fylkeskommune

Det er store forskjeller mellom de ulike fylkeskommunene når det gjelder bruk av og samarbeid med Distriktssenteret. Årsaker til dette og utfordringer for å få til et bedre samarbeid knyttes til flere forhold:

- At KDUs tilbud og arbeid ikke er nok relevant for fylkeskommunene. Flere fylkeskommuner oppgir at KDU i større grad må kjenne til og tilpasse seg til fylkeskommunene behov og problemstillinger. Dette er både knyttet til hva som er sentrale utfordringer i de ulike fylkene og hvilken utviklingskultur de har internt. Dette slår ut i hvordan fylkeskommunene ser på KDU og i hvilken grad de benytter seg av dem. Det er nødvendig for KDU å imøtekomme fylkeskommunenes grunnleggende utfordringer og tydeliggjøre hva en kan bidra med overfor fylkeskommunene.
- Det er forskjeller i vurderingene av samarbeidet avhengig av respondentens posisjon. Samarbeidet oppgis i større grad å være nyttig for de som jobber med LUK og Bolyst, sammenliknet med de som er næringssjefer i de ulike fylkeskommunene.
- Fylkeskommunene er tydelig på at det er deres rolle å trekke i trådene for samarbeid med kommuner, Innovasjon Norge, SIVA og andre relevante aktører innen feltet. Fylkeskommunene opplever at de kommer i konflikt med Distriktssenterets mandat på dette området, og at fylkeskommunene allerede har mange aktører å samarbeide med. Flere av fylkes-

kommunene mener også at det for kommunene blir uoversiktlig ved at det etableres flere aktører innen feltet for distrikts- og regionalutvikling. Da må roller og oppgaver tydeliggjøres ytterligere for at det på en enklere måte skal bli mulig å manøvrere i feltet.

- Fylkeskontaktenes kompetanse har betydning for relevansen og bruken av KDU for fylkeskommunene. I tillegg spiller det inn hvilken relasjon det er mellom fylkeskontakten og personer i fylkeskommunen.
- Mangel på rolleavklaring arbeidsfordeling mellom KDU og fylkeskommunene. Fylkeskommunene sliter med å forstå hva KDU skal være og hvem de er til for. Her er det behov for tydeliggjøring og avklaring av oppgaver og

grenser mot andre aktører. Det er i tillegg stor grad av overlapp mellom KDU og fylkeskommunens oppgaver. Dette gjelder særlig veiledning over for kommunene og oppfølgingen av kommunen.

- Av flere respondenter omtales Distriktssenteret som et «Senterparti-prosjekt», og at en barriere for samarbeid derfor vil bero på uenighet om politisk ideologi.

I tabellen under vises graden av samarbeid mellom KDU og fylkeskommunene, og fylkeskommunenes opplevelse av KDUs rolle/arbeidsdeling med fylkeskommunene og andre aktører. Innholdet i tabellen trekker ut essensen i tilbakemeldingene fra respondentene, og er ikke en komplett presentasjon av informasjonen fra fylkeskommunene.

Tabell 9 Fylkeskommunenes beskrivelse av samarbeid og rolle/arbeidsdeling med KDU

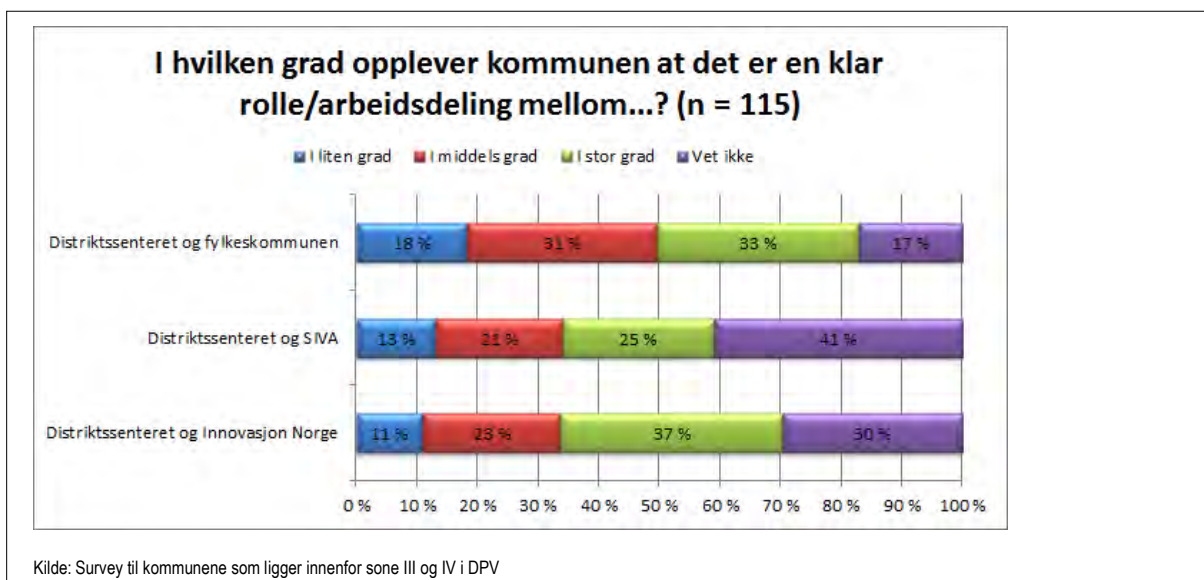
Fylke	Grad av samarbeid	Rolle/arbeidsdeling
A	Relativt lite, men er positiv til mer som følge av de nye oppgavene til KDU.	Lite bruk – få kommuner i DPV. Noe uklart hva KDU skal være
B	Samarbeidet er godt, men veldig avhengig av enkeltpersoner. Litt utfordrende med stor geografisk avstand.	Mest utfordrende ift til veiledningsrollen, men ellers funker det rimelig bra.
C	Første som skrev samarbeidsavtale. Tett og god dialog hele tiden.	Klar arbeidsdeling med KDU.
D	KDU har bidratt godt inn i de eksisterende samarbeidsrelasjonene i fylket. Er stadig i kontakt.	Fungerer godt. Er klart hvor en bør henvende. Bruker KDU mye.
E	Fungerer bra ift til LUK og Bolyst, men mer utfordrende på overordnet nivå. Samarbeidsavtalen ubalansert og for lite nyttig for FK.	Blandede erfaringer – fungerer bra på noen og mindre bra på andre områder.
F	Godt samarbeid med KDU. Tett dialog, men FK kan bruke de enda mer.	Rollefordelingen med KDU er uproblematisk.
G	Samarbeider lite. Har brukt den noe ift til opplæring av kommunene.	Rollefordelingen er uproblematisk. Er fornøyd når kommunene får hjelp. Mer prinsipielt – uheldig at KDU har tendens til å være offentlig finansiert konsulentvirksomhet
H	En har ikke inngått noe formelt samarbeid fordi en sliter med rollefordelingen. FK må bli en målgruppe for KDU.	Rollefordelingen er problematisk. Fordelingen må avklares. Hvem skal en spille en rolle for og hva skal en være? Bedre at FK gjør jobben selv.
I	Bruker de en del, funker rimelig bra.	Vanskelig å se hvor KDUs ansvar begynner og slutter. Nytt nivå mellom KRD og FK. Rot i ansvarsforholdene.
J	KDU er enkle å samarbeide med. Er i ferd med å inngå ny, revidert samarbeidsavtale.	Rollefordelingen er problematisk. Kommunene blir usikre, overlapp med FKs tjenester og rådgiving. Behov for avklaring. Rendyrking som kunnskapsleverandør.
K	Samarbeidet med KDU fungerer rimelig bra.	Arbeidsfordelingen er rimelig klar, men trækker i bedet til FK noen ganger.
L	Samarbeidet har fungert bra. Ønsker nærmere dialog om kommunestruktur og Byregionprogrammet.	Rimelig klar rollefordeling, men noen uklarheter av og til. KDU mellomnivå.
M	Samarbeidet har fungert bra. KDU er en nyttig partner som følge av kunnskapen deres.	Rollefordelingen er klar. KDU trækker ikke i bedet til FK.
N	Er vanskelig å vite hvordan FK bør bruke KDU. Funksjonstømming.	KDU ser ting i sammenheng, men er fare for faglig funksjonstømming i FK. «Pålagt å bruke KDU»
O	Har brukt KDU veldig lite. Skjønnte ikke hvorfor KDU blir etablert.	Det er overlapp mellom FK og KDU. KDU har presset seg inn og bare tatt en rolle.

Som det fremkommer i tabellen over er det store variasjoner mellom fylkeskommunene når det gjelder deres opplevelse av samarbeid og ansvarsdeling med KDU.

6.5.3 Kommunenes oppfatning av arbeidsdeling mellom de ulike aktørene

Figuren under viser kommunenes opplevelse av rollefordelingen mellom KDU og de tre aktørene fylkeskommunen, SIVA og Innovasjon Norge.

Figur 14: Kommunenes vurdering av rolle/arbeidsfordeling mellom ulike aktører



I analysene av figuren tar vi utgangspunkt i at de kommunene som oppgir «i stor grad», er de som opplever at det er en klar rollefordeling mellom aktørene. Mens de kommunene som oppgir i liten eller middels grad ikke opplever at rollefordelingen er så tydelig.

Det er dermed flere kommuner som mener det er en uklar rollefordeling mellom KDU og fylkeskommunene og mellom KDU og SIVA, sammenliknet med de kommunene som syns det er en klar rollefordeling. Tendensen er motsatt når det gjelder sammenhengen mellom KDU og Innovasjon Norge.

Generelt synes det å være en uklar rollefordeling mellom de ulike aktørene. Svarene fra kommunene bekrefter også våre tidligere funn om at det er overlapp mellom KDUs og andre aktørers oppgaver.

6.5.4 Oppsummering

Samarbeidet og bruken av KDU varierer mye mellom de ulike aktørene. Dette knytter seg til flere forhold, men særlig relevansen og rollefordeling. De respondentene som har samarbeidet med Distriktssenteret opplever imidlertid at senteret er gode og enkle å samarbeide med. Særlig for kommunene er det god match mellom deres utfordringer og det KDU fokuserer på.

Generelt er det visse utfordringer knyttet til rolle- og arbeidsdelingen mellom KDU og de andre virkemiddelaktørene. Dette knytter seg særlig til to forhold:

- En vesentlig andel av aktørene sliter med å forstå hva KDU skal være og hvem de er til for. Her er det behov for tydeliggjøring og mer aktiv markedsføring.
- Det er i stor grad overlapp mellom KDU og fylkeskommunens oppgaver. Dette gjelder særlig veiledning og oppfølgingen av kommunene.

6.6 Rasjonale og merverdi

I dette avsnittet vil vi belyse hvilken merverdi Distriktssenteret har. For å svare på dette vil to grunnleggende spørsmål bli belyst:

- I hvilken grad er det behov for en aktør som utfører de oppgavene som KDU utfører, og hva er tilleggsverdien av senterets virksomhet?
- Gitt at det er en merverdi knyttet til denne typen oppgaver, i hvilken grad kan andre eksisterende aktører ivareta oppgavene på en bedre eller like god måte?

6.6.1 Behov og tilleggsverdi

Det er stor grad enighet om hva som er merverdien for Distriktssenteret. Det ene er innhenting og syntetisering av kunnskap. Det andre er koblingsboksfunksjonen ved å koble sammen aktører innen og mellom ulike sektorer. De to oppgavene gjør KDU til en kunnskapsleverandør som ser ting på tvers (både geografisk og tematisk). Respondentene oppgir imidlertid at KDU har utfordringer med å ivareta disse oppgavene.

Evalueringsens samlede datamateriale viser stor enighet om at det er viktig å ha en aktør som kan samle inn, sammenstille og synliggjøre kunnskap. Rollen trekkes særlig frem fordi dette er en unik oppgave som ingen andre aktører ivaretar.

«Selve ideen med å innhente og overføre eksempler er god».

Kilde: Dybdeintervju med respondent fra fylkeskommune

«Distriktssenteret har en merverdi ved at de samler inn og systematiserer kunnskap».

Kilde: Dybdeintervju med respondent fra fylkeskommune

KDU har også en tilleggsverdi ved at de innhenter kunnskap på tvers av regioner, fylker og kommu-

ner, samt sammenkobler aktører innen og mellom ulike sektorer. Senteret ser dermed ut over kommune- og fylkesgrensene, og bidrar til læring og overføring av erfaringer på tvers av regionale grenser.

Ved at Distriktssenteret har erfaring fra ulike geografiske områder kan de trekke på de erfaringene som andre kommuner har gjort når det gjelder arbeid med lokalsamfunnsutvikling. På den måten kan KDU bidra med og «oversette» prosjekter og ideer fra en kommune til en annen.

«Med Distriktssenteret har vi fått inn en aktør som tenker mer regionalt, ikke bare stat eller bare fylke, eller bare kommune. Men noen som ser mer på tvers av grensene».

Kilde: Dybdeintervju med respondent fra fylkeskommune

Under følger en tabell som viser en oversikt over alle fylkeskommunene evaluator har vært i kontakt med i evalueringen. I tabellen presenteres fylkeskommunenes opplevelse av KDUs relevans og merverdi. Informasjonen er ikke på et detaljert nivå, men trekker ut essensen i tilbakemeldingene fra respondentene.

Tabell 10 Fylkeskommunenes beskrivelse av KDUs relevans og merverdi

Fylke	Relevans	Merverdi
A	Lite bruk – få kommuner i DPV	Ballspiller for FK og kommuner. Ser hele landet..
B	Opplever KDU som relevante. Brukt de en god del.	Begrenset merverdi. Andre kunne også ha utført oppgavene.
C	Svært relevante – både ift til kompetanse og analyser. God bredde.	Gir FK merverdi – gode analyser som er vanskelig å få ellers,
D	Svært relevante. Bredden i kunnskapen møter fylkets behov.	Tilførsel av erfaringer fra andre. Syntetisering. Ressurskrevende å finne fram til alternativer – mindre helhet.
E	Relevante ift til Bolyst og LUK, men sliter med hvem KDU skal være til for og hva de skal gjøre. Behov for avklaring.	Kunnskapshenting og syntese. Mer relevant med hele landet som nedslagsfelt og også bruk av andres forskning.
F	Er relevante, men er et potensial ift til å bruke KDU mere. KDU har mye relevant kunnskap. Koblingsboksaktør.	Koblingsboks og kompetansetilførsel. Se ting på tvers.
G	Har brukt KDU lite. Sliter med å forstå hva KDU skal være og hvem de er til for. Mer nytte ved alternativ bruk.	KDU har lav merverdi for FK, men har mer betydning for distriktskommunene.
H	Oppleveres som lite relevante. Fylket har andre hovedutfordringer. Er få distriktskommuner i fylket.	Kunnskapsrollen er nyttig, men må skille seg mer fra FKs egen kompetanse. Merverdien ellers er liten.
I	KDU sitter på en god del relevant kompetanse. Har brukt de en del. KDU må markedsføre seg bedre.	Mye av det KDU gjør eksisterer allerede. Mye som FK kunne gjort selv, men bruker KDU når de først er der.
J	Oppleveres som relevante - kunnskapsformidler.	Merverdien til KDU er først og fremst knyttet til å være en kunnskapsleverandør som ser ting på tvers.
K	Kunnskapsinnhenting er relevant. Læring fra andre prosjekter. Gode på klassisk distriktpolitikk, mene ikke mer generell regionalpolitikk.	Merverdien er å samle inn og systematisere kunnskap fra hele landet. Empirisk belegg og ikke bare det FK vet fra før.
L	Oppleveres som relevante. Infobank og kompetanseaktør. FK ønsker å bruke dem mer.	Merverdien er knyttet til å være en kunnskapsleverandør.
M	KDU har kompetanse og erfaring som er nyttig. Har brukt dem mye. KDU er relevante for kommunene.	KDU har god nasjonal oversikt. Tilfører erfaring som FK ikke har.
N	KDU er relevante. Kan tilføre erfaringer fra hele landet.	Merverdien er først og fremst at KDU kan dekke hele landet.
O	Nytteverdien av KDU virksomhet er liten. Kommunene bruker det i liten grad den sammenstilte kunnskapen.	FK har egne baser som de henter kunnskap fra. KDU fyller ikke et tomrom. FK burde heller få pengene sine selv og brukt dem på relevante oppgaver.

funnt om at innhenting og syntetisering av data har en merverdi for Distriktssenteret.

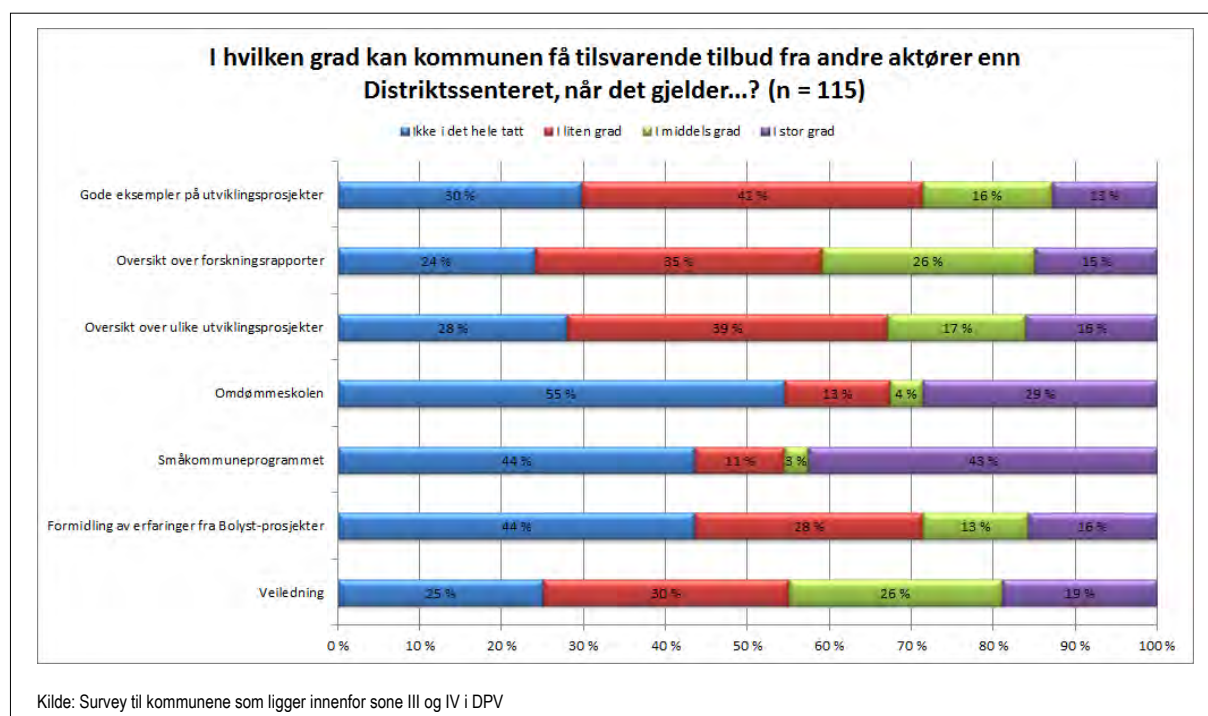
6.6.2 Merverdi for kommunene

For å vurdere Distriktssenterets blir kommunene spurt om i hvilken grad de kan få tilsvarende tilbud fra andre aktører enn Distriktssenteret. Resultatene presenteres i figuren under.

Flertallet av kommunene i undersøkelsen oppgir at de ikke kan få tilsvarende tilbud fra andre aktører enn Distriktssenteret. Særlig innhenting av prosjekter og rapporter fremstår som unike oppgaver fra Distriktssenteret, noe som bekrefter våre tidligere

Når det gjelder veiledningsrollen oppgir 45 prosent av kommunene at de i middels eller stor grad kan få denne fra andre aktører enn Distriktssenteret. Det er dermed få kommuner som opplever denne rollen som unik. Dette henger sammen med informasjonen fra fylkeskommunene om at KDU «tråkker i bedet» til fylkeskommunen når det gjelder rollen som veileder overfor kommunene.

Figur 15: I hvilken grad kan kommunene få tilsvarende tilbud fra andre aktører enn Distriktssenteret



6.6.3 Oppsummering

For Distriktssenteret er det en utfordring å manøvrere og finne sin plass i mengden av virkemiddelaktører innen feltet for distrikts- og regional utvikling. Flere virkemiddelaktører framhever at det er vanskelig å se hva som er tilleggsverdien av senteret, men primærmålgruppen er positiv. Flertallet av kommunene oppgir at de ikke kan få tilsvarende tilbud fra andre aktører enn Distriktssenteret.

Det unike ved Distriktssenteret er rollen som kunnskapsmekler. Dette innebærer en koblingsboks-funksjon der senteret innhenter, analyserer og syntetiserer data som gir grunnlag for bedre praksis og politikkutvikling. Dette er en oppgave som senteret i liten grad har lyktes med å ivareta.

6.7 Konklusjon

Dette kapittelet har belyst Distriktssenterets oppfølging av mandatet gitt i vedtekter, tildelingsbrev og styringsdialog.

6.7.1 Kjennskap og bruk

Kjennskapen til Distriktssenteret er god blant fylkeskommuner og kommuner. Men andre aktører som SIVA, BLD og Innovasjon Norge har lite kjennskap til senteret, og bruker dem dermed lite.

Den generelle bruken av KDU er liten, men det er vanskelig å forvente mer av en så liten aktør. De kommunene som bruker senteret har imidlertid godt utbytte av bruken.

Samlet sett er Distriktssenteret en liten aktør som benyttes noe.

6.7.2 Innhenting, sammenstilling og synliggjøring av kunnskap

Distriktssenteret har lyktes i oppgaven med å innhente og synliggjøre data. Dataens bredde både tematisk og geografisk er god, og KDU treffer godt med hvilke områder de innhenter data på sett i forhold til primærbrukernes behov. KDU har imidlertid ikke hentet inn nok materiale fra andre aktører som opererer på feltet. Senteret baserer seg i stor grad kun på egeninnsamlet materiale.

Når det gjelder sammenstilling og syntetisering av data, har Distriktssenteret en lang vei å gå. At denne rollen ikke er ivaretatt, er problematisk i og med at dette er den viktigste merverdien senteret har. Dette utypes i punkt kapittel 6.7.4.

6.7.3 Rollefordeling og samarbeid

Samarbeidet og bruken av KDU varierer mye mellom ulike aktører. Dette knytter seg til flere forhold, men særlig relevansen og rollefordelingen. De respondentene som har samarbeidet med Distriktssenteret opplever imidlertid at senteret er gode og enkle å samarbeide med. Det er dermed et potensiale for økt samarbeid både mot kommuner og andre virkemiddelaktører.

Generelt er det visse utfordringer knyttet til rolle- og arbeidsdelingen mellom KDU og de andre virkemiddelaktørene. Dette knytter seg særlig til to forhold:

- En vesentlig andel av aktørene sliter med å forstå hva KDU skal være og hvem de er til for. Her er det behov for tydeliggjøring og mer aktiv markedsføring.
- Det er i stor grad overlapp mellom KDU og fylkeskommunens oppgaver. Dette gjelder særlig veiledning og oppfølgingen av kommu-

nene. Det er behov for en tydeliggjøring av rollefordelingen her.

6.7.4 Rasjonale og merverdi

Det er bred enighet om hva som er Distriktssenterets merverdi. Senteret skal ivareta oppgaven med å analysere og syntetisere kunnskap som gir grunnlag for bedre praksis og politikkutvikling. På den måten vil senteret også bli en koblingsboksaktør som overfører kunnskap og ideer på tvers av geografiske grenser.

Utfordringen er at Distriktssenteret ikke har klart å gjennomføre denne oppgaven på en god nok måte.

Kapittel 7. Vurdering av rollen som premissleverandør for politikkutvikling

Senteret har slitt med å ivareta rollen som premissleverandør for politikkutvikling. KDU må i større grad trekke politiske implikasjoner ut av sitt erfaringsmateriale. Dette innebærer at senteret må bevege seg fra deskriptive data til syntetisering og analyse for å kunne gi anbefalinger og innspill til politikkutformingen. Det er nettopp her Distrikts-senteret har en merverdi som vil være nyttig for flere aktører.

Det er gjengs å hevde at distrikts- og regionalpolitikken er viktigere i Norge enn i de fleste andre europeiske land. Samtidig er dette et politikkområde som er i stadig endring både som følge av svingninger i internasjonale rammebetingelser og i innenlandske krav og utviklingstrekk. Det ville derfor være et løpende behov for å skaffe til veie et godt beslutningsunderlag slik at politikk-området til enhver tid kan møte de krav det stilles overfor.

7.1 Rollen som premissleverandør

Dette behovet kommer blant annet til uttrykk ved at KDU er pålagt en rolle som premissleverandør overfor KRD med hensyn på de politikkområder senteret arbeider innenfor. Senterets sentrale rolle er samtidig å være medspiller for kommunene og fylkeskommunene i deres utviklingsarbeid. Dette innebærer at det er nødvendig med en nærmere diskusjon av hvordan rollen som premissleverandør kan forstås.

Rollen som premissleverandør er presentert og drøftet i evalueringen av Innovasjon Norge²⁷. Her innebærer premissgiverrollen å levere gode innspill til overordnede myndigheter om framtidige behov, erfaringer med eksisterende virkemidler og behovet for eventuelt nye eller justerte virkemidler for å fremme innovasjon, internasjonalisering og verdiskaping i norsk næringsliv. I tillegg berører rollen balansepunktet mellom fag og politikk som grunnlag for næringspolitikken. Det ideelle er at faglig kunnskap kan bidra til hvordan målene i næringspolitikken best kan nås.

Dersom denne forståelsen anvendes på Distrikts-senteret, innebærer det at senteret ikke skal utforme politiske prioriteringer. KDU skal imidlertid fremme gode faglige premisser som forbedrer muligheten til politisk måloppnåelse. KDUs rolle som premissleverandør for politikkutvikling dreier seg da i stor grad om at KDU skal gi innspill til overordnede myndigheter for deres utforming av politikk. I St.meld.nr. 21 (2005-2006) er dette også presisert som en sentral årsak til etableringen av senteret:

Eit kompetansesenter kan også samle inn og vidareformidle bakgrunnsinformasjon om utviklingstrekk i småsamfunn og område med ekstra utfordringar ved å setje i gang evalueringar og analysar i FoU-miljø. Eit slikt senter vil vere nyttig også for sentrale styresmakter, både for tilgang til informasjon på tvers av sektorgrenser og for å få råd om organisering og innretting av tiltak.

Ved oppstarten av Distriktssenteret var oppgavene mindre klarlagt. Disse er etter hvert blitt mer spesifisert. Distriktssenteret skal være en verktøykasse for brukerne, og fra et av oppstartsdokumentene²⁸ for Distriktssenteret ble det blant annet trukket frem at Distriktssenteret skal fylle en rolle som premissleverandør overfor KRD, andre myndigheter og politiske miljø. Dette innebærer at senteret har en rådgivende rolle, og skal kunne omsette relevant forskning til politikk. Kompetanse og faglighet er essensielt for at KDU skal oppfattes som interessante²⁹.

Ønsket fra KRD og overordnede myndigheter er at KDUs nærhet til borgerne skal bidra til en bredere forståelse av trendene innen regional utvikling. Ved å jobbe «hands on» vil KDU tilegne seg kunnskap og kompetanse som overordnede myndigheter kan bruke for å ta politiske beslutninger.

²⁷ Pöry (2010). Evaluering av Innovasjon Norge, Oslo.

²⁸ Kompetansesenter for distriktsutvikling – vurdering av oppgavefordeling mellom kontorstedene. Utkast til notat 10. mars 2008. Direktoratet for forvaltning og IKT
²⁹ Tildelingsbrevet 2008

7.2 Erfaringer med premissleverandørrollen

Fra KRDs side trekkes rollen som premissleverandør fram som det området der KDU har slitt mest med å finne fasongen. Senteret har i sine første år fått en bruksmåtedefinert portefølje av oppgaver. Det har funnet sine nisjer der det har vært et behov for innsats. På disse feltene har KDU vist stor aktivitet og også skaffet seg stor erfaring. Men arbeidsmåten har vært mer utadrettet, aktivistisk, enn innadrettet, analytisk. Det betyr også at den massive læringen og erfaringsinnhenting som har funnet sted i senterets første år, i stor grad har blitt internalisert i senteret og dannet grunnlag for justering av praksisutøvelsen og i mindre grad tilflytt omgivelsene som systematisert og teoretisk kunnskap.

Følgelig har det vært vanskelig å gjøre senterets erfaringer om til premisser for politikkutvikling. Vi kan godt se på dette som et særtilfelle av skillet mellom analytisk og syntetisk kunnskap, der KDUs kunnskapstilnærming er utpreget syntetisk, mens eierdepartementet for sin politikkutvikling etter spør analytisk kunnskap. Med syntetisk kunnskap menes kunnskap som utvikles relasjonelt i praksisfeltet. Vi kunne også brukt begrepene taus og eksplisitt kunnskap, men gitt senterets måte å arbeide på, gir adjektivet, taus, gale assosiasjoner.

Det er to kunnskapskulturer som kolliderer her uten at dette har gitt opphav til de store spenningene. Dels kan dette skyldes at rollefordelingen mellom KRD og KDU er så komplementær. Mens KRD mer og mer går inn i rollen som faglig sekretariat for statsråden og bedriver mindre og mindre oppsøkende virksomhet, har KDU preg av å være en ytre etat som nettopp skal være til stede i praksisfeltet. Det synes også som om den rekrutteringspolitikken som KDU har kjørt med å få tak i «de brennende sjeler» har skaffet dem en bemaning som *«er bedre på å levere nedover mot praksis enn oppover mot politikkutvikling»* for å sitere en av informantene.

Noen ganger gir denne rolleulikheten opphav til koordineringsproblemer. Fra departementets side blir arbeidet med den siste regionalmeldingen nevnt som et slikt eksempel. Fra KRDs ståsted ble det arbeidet som ble lagt ned i å gi innspill til meldingen fra KDU vurdert som mangelfullt. Samtidig påpekes det fra KRD sin side at en kanskje ikke har vært spesifikk nok i sin bestilling på premissiden.

Departementet ønsker konkret at KDU i større grad skal kunne trekke politiske implikasjoner ut av sitt erfaringsmateriale, og at det bedre skal evne å kvantifisere den merverdien som kommunene får gjennom den aktiviteten senteret driver innenfor sine ulike aktivitetsområder

Fra senterets side erkjennes problemet med å fylle premissleverandørrollen, og spørsmålet har vært tatt opp i styringsdialogen. For å oppnå bedre resultater her, har KDU fra 2014 gitt to personer et spesifikt ansvar for å jobbe med det forskningsmessige.

7.2.1 Kjennskap til og ivaretagelse av rollen som premissleverandør

En majoritet av evalueringens respondenter har lite kjennskap til KDUs rolle som premissleverandør, og dermed lite grunnlag til å vurdere den. Dette gjelder særlig for departementene (utover KRD), direktoratene og de andre virkemiddelaktørene. Som ventet har også fylkeskommunene og kommunene lite kjennskap til i hvilken grad KDU ivaretar premissleverandørrollen overfor KRD.

Av de respondentene som kjenner til premissleverandørrollen, er det gjennomgående bilde at senteret ikke har klart å ivareta denne rollen.

«I premissleverandørrollen har KDU mye igjen.»

Kilde: Dybdeintervju med respondent fra IMDI

Ved en gjennomgang av siste stortingsmelding for 2013³⁰ kan vi heller ikke finne at KDU har satt særlig preg på meldingen. Vi finner kun to rapporter som er gjengitt og det er:

- Bosettingsvirkninger av regionale traineeordninger, gjennomført i 2012 av Ideas2evidence.
- Derfor blir vi her- innvandrere i Distrikts-Norge, gjennomført i 2013 av Norsk institutt for by- og regionforskning.

På bakgrunn av dataene over, trekker vi den konklusjon at KDU i liten grad har evnet å ivareta rollen som premissleverandør. I forlengelse av dette er det også relevant å drøfte i hvilken grad KDU bør ha en rolle som premissleverandør. Vi ser nærmere på dette i delkapittelet under.

³⁰ St. meld. Nr. 13 (2012-2013). Ta heile Noreg i bruk.

7.2.2 Premissleverandør – noe for KDU?

Det er noen blandede synspunkter på om KDU bør ha en premissleverandør-rolle eller ikke. At KDU skal ha en rolle som premissleverandør, møter motbør fra en del fylkeskommuner. Disse er skeptiske og mener KDU ikke bør ha denne rollen. Hovedårsaken til denne skepsisen er at det allerede eksisterer et regionalt politisk valgt organ, og KDU kun blir et nytt ledd som mangler nødvendig legitimitet. Hvis KDU skal ha en rolle inn mot politikkutformingen, mener disse fylkeskommunene at dette kun bør være som en kunnskapsleverandør. På sikrer en at rollene ikke blandes.

«Når det gjelder premissleverandørrollen er det behov for en avklaring av hvordan KDU skal operere. Hvor langt skal senteret gå i denne rollen?»

Kilde: Dybdeintervju med respondent fra fylkeskommunen

Når det gjelder kommunene, er det kun et fåtall som selv hevder å ha nok kjennskap til å uttale seg om Distriktssenterets rolle som premissleverandør. Her påpekes det imidlertid at senteret kan spille en viktig rolle for kommunene. KDU kan være en aktør som kan tale kommunenes sak og som kjenner til de problemstillinger som er relevante for distriktene.

7.3 Konklusjon

Senteret har slitt med å ivareta rollen som premissleverandør for politikkutvikling. Det er i tillegg delte meninger om hvordan denne rollen bør defineres og utøves.

Evaluators mener at KDU i større grad må trekke politiske implikasjoner ut av sitt erfaringsmateriale. Dette innebærer at senteret må bevege seg fra deskriptive data til syntetisering og analyse av data for å kunne gi anbefalinger og innspill til bedre praksis og politikkutforming. Det er nettopp her Distriktssenteret har en merverdi som er nyttig for flere aktører.

Videre anbefaler Oxford Research at Distriktssenteret gjør justeringer i sin ansattes profil. De ansatte ved senteret i dag er preget av å være ildsjeler som trives godt med utadrettet arbeid, men senteret bør også øke den analytiske- og forskningsmessige kompetansen ut over det som allerede er på

plass³¹. Et alternativ kan være å i større grad bygge nettverk til forskningsmiljøer og få innspill knyttet til analyser og tilførsel av teoretisk kunnskap. Et annet alternativ er at senteret i større grad bestiller syntetiserende arbeider fra FoU-miljøer.

Et annet moment er at Distriktssenteret i dag mangler en samlet tilnærming til analyse og syntetisering. I EU er det utviklet systemer for policyutvikling som sikrer en institusjonell forankring. Dette sikrer en systematisk tilnærming til politikkutvikling. Muligens vil en slik modell også fungere for KDU.

³¹har KDU fra 2014 gitt to personer et spesifikt ansvar for å jobbe med det forskningsmessige.

Kapittel 8. Vurdering av Distriktssenterets organisering

Den interne organiseringen av Distriktssenteret fungerer godt. Tredelingen gjør at en fanger opp tre ulike regionale virkeligheter, mens ulempene er økte driftskostnader, færre å diskutere med og få innspill fra i det daglige.

I dette kapittelet belyser vi hvordan Distriktssenterets organisering har fungert. Dette er en egen problemstilling, men det er svært viktig å ta hensyn til at organiseringen også påvirker senterets evne til å nå dets overordnede målsetninger. Vi ser både på hvilke konsekvenser organiseringen har for å kunne møte de sentrale samfunnsordningene, hvordan den påvirker muligheten for å følge opp mandatet gitt i vedtekter, tildelingsbrev og styringsdialog samt hvilken betydning den har for å kunne utøve premissleverandørrollen. Slikt sett blir KDUs organisering en faktor som de øvrige problemstillingene diskuteres i henhold til.

8.1 Distriktssenterets organisering

Distriktssenteret er et uavhengig faglig forvaltningsorgan under Kommunal- og regionaldepartementet (KRD). Lederen av senteret er direktør Halvor Holmli, som har tilholdssted på senterets kontor i Steinkjer. Senteret har også et fagråd som har en rådgivende rolle overfor Distriktssenteret.

Distriktssenteret er lokalisert i Steinkjer, Sogndal og Alstahaug og i tillegg er det fylkeskontakter som fokuserer på hva som skjer i hvert fylke. Vedtektene³² legger rammene for Distriktssenterets arbeid og et årlig tildelingsbrev, strategiske dokumenter samt dialog med KRD legger føringer for Distriktssenterets arbeid.

Rådgiverne i Distriktssenteret er fordelt utover de tre kontorene, og er spesialisert innen ulike fagområder. Selv om ansatte delt inn etter fagområder er det nødvendig å jobbe tverrfaglig. Årsaken er særlig at kommunene selv er komplette, og trenger veiledning innen alle områder.

8.1.1 Lokalisering

Distriktssenteret ble i 2006 etablert som et pilotprosjekt frem til oppstart 4. september 2008.

Ved etablering av senteret var det 46 kommuner som først meldte sin interesse som tilholdssted. En sto til slutt igjen med fire aktuelle kandidater, og det ble til slutt etablert tre kontor på ulike steder (Sogndal, Steinkjer og Alstahaug). Det er tydelig vektlagt at de tre kontorene skal være likeverdige, og det ble derfor i oppstarten brukt mye tid på lagbygging på tvers av geografisk tilholdssted. Siden Holmli er leder ved Steinkjer-kontoret er det likevel her det skjer mest, og dette er blitt som et «hovedkontor»³³.

Etter tilsetting av direktør Halvor Holmli, ble lokaler funnet, og det ble gjennomført en omfattende tilsetningsprosess. I tillegg ble avdelingsledere ved de ulike kontorene tilsatt. Kontoret i Alstahaug ble etter tre år flyttet fra Tjøtta til Sandnessjøen sentrum. Kontorene i Steinkjer og Sogndal befinner seg i administrasjonssentrum i sine kommuner med nærhet til sentrale offentlig og private organisasjoner og forskningsinstitusjoner.

8.1.2 Ansatte

Antall ansatte ved Distriktssenteret har økt siden etableringen i 2008. Tabellen under viser en oversikt over antall ansatte fra 2008 til 2013.

Tabell 11 Antall årsverk ved Distriktssenteret, 2008-2013

År	Antall årsverk
2008	17
2009	20
2010	21
2011	22
2012	23
2013	25

Kilde: Årsrapporter og Tildelingsbrev 2008-2013

³² http://www.distriktssenteret.no/filearchive/vedtekter_distriktssenteret.pdf

³³ Tove Damås. PowerPoint-presentasjon, Personalforum KRD.

Tabellen under viser antall ansatte ved de ulike kontorene i 2013.

Tabell 12 Antall ansatte ved de ulike kontorene, 2013

Kontor	Antall ansatte
Steinkjer	9
Alstahaug	7
Sogndal	9
Totalt	25
Kilde: www.distriktssenteret.no	

De ansatte ved Distriktssenteret skal jobbe med alle de fire rollene (formidling, støtte og veiledning, kartlegging, dokumentasjon og analyse) som er utdypet tidligere i notatet.

Rådgiverne ved Distriktssenteret er fylkeskontakt for hver sin fylkeskommune, og har i tillegg et avgrenset område de arbeider mest med.

De ansatte har siden etableringen av senteret vært inndelt i team på tvers av geografisk lokalisering. I starten var dette to team, men siden 2011 har senteret vært organisert i tre team.

Distriktssenteret skal ha et helhetlig perspektiv, og er lite avgrenset i tematikk, men heller på type oppgaver. Senteret skal i mindre grad iverksette prosjekter som de er pålagt fra departementet, men bistå der kommunene har egne prosjekter. I neste tabell presenteres hva slags tjenester fra Distriktssenteret som brukerne (kommunene) benytter seg av.

Tabell 13: Kommunenes benyttelse av tjenestene til Distriktssenteret

Omdømmeskole	48 %
Faglige foredrag	17 %
Tips og råd til lokalt utviklingsarbeid	16 %
Veiledning i lokalt utviklingsarbeid	10 %
Kilde: Oxford Research AS	

8.1.3 Direktør

Direktøren leder den faglige og administrative virksomheten til Distriktssenteret. Halvor Holmli ble tilsatt som direktør ved etableringen av Distriktssenteret, og har siden da innehatt denne stillingen. Holmli er ansvarlig for at virksomheten er i samsvar med vedtektene, tildelingsbrev, hovedinstruks og økonomiforvaltningen. Direktøren utarbeider og legger frem årsplaner, budsjettforslag og rapporterer til departementet.

Holmli er lokalisert ved kontoret i Steinkjer, og fungerer derfor også som avdelingsleder her. Kontorene i Sogndal og Alstahaug har egne avdelingsledere.

8.1.4 Fagrådet

Fagrådet har en rådgivende rolle når det gjelder Distriktssenterets virksomhet og skal medvirke til god brukerorientering og å styrke det faglige arbeidet i senteret. Fagrådet møtes jevnlig for å drøfte viktige faglige og prinsipielle spørsmål knyttet til virksomheten ved senteret. Fagrådet skal gi faglige råd til KDU om:

- Hovedlinjene for virksomheten
- Årsplanene og strategiske planer
- Det faglige arbeidet og publikasjoner

Fagrådet skal styrke det faglige arbeidet til senteret, mens Distriktssenteret skal ha sekretariatfunksjon for rådet. Balanse mellom brukere og forskere med innsikt i fagområdet til senteret skal vektlegges når rådet blir sammensatt. Fagrådet blir derfor bestående av representanter fra viktige brukergrupper, samarbeidspartnere og fagmiljøer. KRD oppnevner fagrådet, samt leder og nestleder for fagrådet.

Fagrådet består i dag av ni medlemmer, og to varamedlemmer. Rådet ledes av Elisabeth Angell som er forsker ved Norut i Alta.

8.1.5 Status og fullmakter

Distriktssenteret har ingen myndighetsfunksjon og skal heller ikke instruere i faglige spørsmål, men kan fritt formidle og offentliggjøre arbeidet sitt. Videre skal senteret styres, finansieres og organiseres på en måte som gjør at det ikke oppstår tvil om den faglige selvstendigheten til senteret.

Så langt det er kapasitet til det, skal senteret ha mulighet til å samarbeide med styresmakter på ulike nivå om oppgaver og tiltak innenfor sitt ansvarsområde.

8.1.6 Økonomi

I det følgende gis det en oversikt over budsjett og forbruk ved Distriktssenteret fra 2008 til 2013.

Tabell 14 Budsjett og forbruk ved Distriktssenteret, 2008-2013

År	Budsjett	Forbruk
2008	16 000 000	6 996 352
2009	21 500 000	20 129 000
2010	24 100 000	22 100 000
2011	26 700 000	27 889 000
2012	27 200 000	27 200 000
2013	32 000 000	

Kilde: Årsrapporter og Tildelingsbrev 2008-2013

For 2008 stilte KRD 16 mill. kr til disposisjon. 8 mill. kr til bruk, 3 mill. kr til særskilte etableringskostnader, og den resterende summen avhengig av hvor langt senteret ville komme i oppstarten.

Fra oppstart av Distriktssenteret, og frem til 2010 var det et underforbruk i økonomien. I tildelingsbrevet fra 2011 er det dermed blitt presisert et økt fokus på økonomistyring. Dette for å i større grad sørge for at Distriktssenteret når målsettinger om de antall utredninger prosjekter som de skal igangsette.

8.2 Hvordan fungerer Distriktssenterets interne organisering?

I dette kapittelet ser vi nærmere på hvordan distriktssenterets interne organisering fungerer. Vi går inn på fire ulike forhold:

- Administrative rutiner og systemer
- Teamorganisering og rollefordeling
- De ansattes kompetanse
- Styringsdialogen med KRD
- Fagrådets bidrag

8.2.1 Administrative rutiner og systemer

Da Distriktssenteret ble opprettet, startet en mer eller mindre på null. En måtte både finne lokaler, ansette folk og etablere strukturer og systemer. Dette var en omfattende jobb, og i og med at Distriktssenteret er lokalisert på tre plasser, var den ekstra krevende.

For å sikre gode systemer og strukturer, valgte en i stor grad å benytte seg av eksisterende statlige løsninger. I og med at en er lokalisert på tre steder, var det nødvendig å spesifisere rutinene mer enn det en ellers ville gjort for å sikre likebehandling av alle de ansatte. Dette påførte senteret noen ekstrakostna-

der, men ble vurdert som nødvendig for å få det organisatoriske til å fungere godt.

For å kunne arbeide godt på tvers av de ulike avdelingene, investerte en i videokonferanseutstyr. Videokonferanseutstyret brukes svært aktivt, og har vært med på å bygge ned avstandsulempene mellom de ulike avdelingene. Bruken av videokonferanseutstyret har også gjort at det blir lettere å komme i kontakt med andre virkemiddelaktører og ulike kompetansemiljøer rundt om i hele landet.

Både de ansatte og ledelsen ved de ulike avdelingene oppfatter alle de tre kontorene som likeverdige. En har lyktes med å sikre felles kultur og forståelse. En tenker ikke på «dem», men «vi». En viktig grunn til at en har lyktes med dette er fellessamlingene som har blitt arrangert jevnlig, men også at en har vært dyktig når det gjelder bruk av digitale verktøy som videokonferanseutstyr.

Slik Oxford Research vurderer det, fungerer de interne rutinene og systemene godt. En medvirkende årsak til dette har vært kontinuitet i ledergruppen. Distriktssenteret har hatt den samme ledelsen helt siden oppstarten, noe som har gjort det lette å bygge opp organisasjonen. En tenker ut fra at en er en samlet institusjon på tross av at en er plassert på tre ulike steder. Slik sett har Distriktssenteret lyktes i å få en distribuert organisasjons- og ledelsesmodell til å fungere. De grepene som senteret har tatt for å få dette til å fungere, er også noe som andre aktører kan ta lærdom av. Særlig gjelder dette hvordan en kan bruke digitale verktøy både internt og eksternt for å være i stand til å utføre sine oppgaver på en god måte.

8.2.2 Teamorganisering og rollefordeling

Distriktssenteret har hatt en hatt teamorganisering med tre team. Disse har bestått av medarbeidere på tvers av de ulike avdelingene. Intervjuene både med ledelsen og de ansatte ved KDU avdekker at det er litt blandende erfaringer med hvordan teamene har fungert. To av dem har fungert rimelig bra, mens det har vært mer utfordrende for det siste.

På et overordnet nivå viser intervjuene med ledelsen og de ansatte på Distriktssenteret at der er mer kontakt med de internt i avdelingen og mindre med de på teamet. Som følge av dette og erfaringene med teamene, har ledelsen ved KDU nå tatt grep for å avskaffe teamorganiseringen. Dette vil være med å påvirke måloppnåelsen framover, men i og med at

en er helt i startfasen er det ikke mulig å si noe om hvordan dette vi slå ut.

Siden oppstarten av KDU har de ansatte hatt 4 roller som de skulle dekke. Dette er; 1) Formidle, 2) Støtte og veilede, 3) Kartlegge og 4) Dokumentere og analysere. De ansatte har klart å dekke de tre første av disse på en god måte, men en har ikke lyktes med å få til den sistnevnte. Dette skyldes blant annet kompetanseprofilen til de ansatte, noe vi kommer tilbake til under. For å få til en mer hensiktsmessig rollefordeling blant de ansatte, har KDU konkludert med at en bør gå bort fra «generalistprinsippet». En legger opp til en mer spesialisert rolleutøvelse, men en er, men en er foreløpig i startfasen med dette.

8.2.3 De ansattes kompetanse

Når Distriktssenteret skulle bemannes opp, var søknadstilfanget godt ved alle de tre avdelingene. Ved ansettelsesprosessen la en først og fremst vekt på to ting:

- Å sikre en viss sikre tematisk bredde blant de ansatte
- Å rekruttere engasjerte og entusiastiske medarbeidere. Gjennom det ønsket en å få et godt grunnlag for å gå ut i feltet og fylle rollen som veileder og formidler.

Dette valget har, som nevnt over, fått konsekvenser for evnen til å utføre de oppgavene KDU har pålagt å utføre i tildelingsbrevene. Senteret sitter på mye data, men disse må i større grad foredles og syntetiseres slik at de kan danne bedre grunnlag for læring samt innspill til politikkutvikling. Skal en lykkes med dette, er en avhengig av at KDU styrker sin kompetanse på analyse, syntese og forskning. Dette er helt avgjørende dersom senteret skal lykkes i å realisere det som alle aktørgruppene som har blitt intervjuet oppfatter som merverdien til Distriktssenteret. Ledelsen ved KDU har innsett dette, og fra og med 2014 er de to personer som skal jobbe med analyse og syntese. Slik Oxford Research vurderer det, er det viktig at KDU har en kritisk diskusjon av i hvilken grad dette er en tilstrekkelig kapasitet for å løse disse oppgavene på en god måte.

Som en følge av føringene i tildelingsbrevet for 2014, er det nødvendig å bygge opp kompetanse på de to nye områdene som senteret vil få ansvar for; Ressurssenter for kommunesammenslåinger og Utviklingsprogram for byregioner. Ledelsen ved KDU legger vekt å utvikle et kunnskapsfundament blant de

ansatte før de går ut i feltet. Dette betyr ikke at de skal starte på nytt, men supplere den kompetansen som de allerede sitter på. Ledelsen ved KDU påpeker at den kompetansen og det erfaringsgrunnlaget en har opparbeidet seg vil være svært nyttig for å ivareta de nye oppgavene.

8.2.4 Styringsdialogen med KRD

Styringsdialogen med KRD er først og fremst noe ledelsen ved KDU forholder seg til. Styringsdialogen er først og fremst knyttet til tildelingsbrevene og oppfølgingen av dem. Dette innebærer at en fokuserer på de konkrete oppgavene og de rollene som KDU skal fylle. Hvordan kan KDU bidra til å videreutvikle seg og hvordan kan en jobbe sammen med KRD på en mest mulig hensiktsmessig måte. Det sistnevnte innebærer blant annet en diskusjon av hvordan en skal angripe og forholde seg til ulike tematiske områder.

Ledelsen ved Distriktssenteret påpeker at styringsdialogen mellom KRD og KDU fungerer svært godt. Dialogen er preget av at KRD har stor tillitt til Distriktssenteret. KDU har fått mye hjelp fra KRD, særlig ved etableringen av senteret. Dette gjør det lettere for KDU å lykkes.

De ansatte ved Distriktssenteret er lite involvert i styringsdialogen. Den kontakten som har vært fra de ansattes side er først og fremst knyttet til enkeltutlysninger. En diskuterer da hvordan de bør innrettes, men dette er ikke noe som gjøres for alle utlysninger. I tillegg møtes de ansatte i KDU og KRD på en del konferanser og seminar. Det er da en mer uformell informasjonsutveksling knyttet til aktuelle problemstillinger og utlysninger.

8.2.5 Fagrådet

Det er opprettet et eget Fagråd for Distriktssenteret. Fagrådet har en rådgivende rolle når det gjelder Distriktssenterets virksomhet, og formålet med det er at det skal medvirke til god brukerorientering samt å styrke det faglige arbeidet ved senteret.

Ledelsen ved Distriktssenteret påpeker at Fagrådet fungerer god og er svært nyttig for KDU. Fagrådet bidrar med:

- Interessante diskusjoner og perspektiver. Disse er først og fremst knyttet til hovedlinjene for

virksomheten, årsplaner og strategiske planer og det faglige arbeidet.

- Mange spennende diskusjoner om prosesser som ennå ikke er bestemte. Dette er nyttig for en strategisk videreutvikling av senteret.
- En test av hvordan ulike tiltak, virkemidler og arbeidsmåter vil bli mottatt hos sentrale målgrupper for senteret.

Når det gjelder de ansatte ved Distriktssenteret, brukes Fagrådet mindre. Det er noen som har brukt noen av enkeltmedlemmene der, men generelt er ikke Fagrådet det som ligger fremst i pannebrasken på de ansatte.

8.3 Styrker og svakheter med dagens organisering

Distriktssenterets tredelte organisering har både fordeler og ulemper. I dette kapittel gir vi en oversikt over de mest sentrale av disse. Vi starter med å se på fordelene ved den valgte organiseringen.

8.3.1 Fordeler med en tredelt organisering

Det er flere fordeler ved en tredelt organiseringen. Den tredelte modellen gjør at en:

- Får god innsikt i hva som skjer i ulike fylker. Dette gir et bredere erfaringsgrunnlag og større nærhet når det gjelder å fange opp ting som skjer ute i distriktene.
- Får god tilgang på ulike kompetansemiljøer. Dette gjør at en blir i stand til å få bredere innspill samt mulighet til å diskutere tett med kompetansemiljøer.
- Sikrere et bredt rekrutteringsgrunnlag når det gjelder personalet. Det gjør at det blir lettere å få tak i personer med relevant kompetanse samt sikre et spredt erfaringsgrunnlag.
- Får større legitimitet i det politiske miljøet. En tredeling sørger for at en blir oppfattet som relevant av flere.
- Får incentiver til å utvikle nye organisatoriske løsninger. Senteret har utviklet en distribuert organisasjons- og ledelsesmodell som også andre kan trekke lærdom fra.

8.3.2 Ulemper med en tredelt organisering

Det er også en del ulemper ved å være lokalisert på tre steder. Vi vil trekke fram følgende hovedpunkter:

- Det er ressurskrevende å sikre felles kultur og forståelse når en er lokalisert på ulike steder. Det gjør at det blir nødvendig å bruke mer ressurser på å få dette til, blant annet i form av fellessamlinger, noe som gir økte kostnader.
- Tredelingen gjør det mer utfordrende å skape en felles visjon og arbeidsmetodikk. Ved at senteret er lokalisert på ulike steder, kreves det i større grad spesifisering av rutiner for å sikre likebehandling. Dette kan både være utfordrende å få til og ressurskrevende.
- Fagmiljøene blir mindre. Det gjør at en blir mer sårbar og har færre å trekke på ved faglige diskusjoner.
- Det er vanskeligere å få en samlet diskusjon av hva eventuelle endringer i sentrale samfunnsforhold bør bety for KDU's fokus og strategi. Skal en få en god bredde i perspektiver, er det fordel med en viss kritisk masse. Dersom en er få, er faren større for at en ikke klarer å fornye seg.
- Tredelingen gjør at en blir en del dyrere i drift. Det gjør at en får mindre til faglig aktivitet enn det en kunne hvis alt var samlet på et sted.
- Tilgangen på relevante kompetansemiljøer varierer mellom avdelingene. Avdelingen i Alstadhaug er lokalisert lengre fra aktuelle miljøer enn hva som er tilfelle for avdelingen i Steinkjer og Sogndal. Det gjør at det blir mer utfordrende med tilgang på FoU-miljøer, fylkeskommunen og andre virkemiddelaktører. Dette kan gjøre ha betydning for evnen til å fange opp signaler.

8.4 Konklusjon

Den interne organiseringen av Distriktssenteret fungerer godt. En har fått på plass velfungerende administrative rutiner og systemer som oppveier avstandsulempene, men kostandene er en del høyere enn om en kun var lokalisert på et sted.

Den tredelte organiseringen av Distriktssenteret gjør at en fanger opp tre ulike regionale virkeligheter. Dette er en styrke for senterets virksomhet, men kostnadssiden ved tredelingen er at det gjør at en får færre å diskutere og få innspill fra i det daglige. Det gjør at faren for at en ikke klarer å fornye seg blir noe større.

Distriktssenterets bemanningsprofil forklarer i stor grad resultatoppnåelsen. KDU har valgt å rekruttere personer som er ildsjeler/entusiaster og som har bred erfaring fra praksisfeltet. Dette fører til at KDU har lyktes godt i levere på praksisfeltet, men det går ut over evnen til analyse, syntese og å være en premissleverandør. Skal senterets samlede måloppnåelse bedres, er det nødvendig å styrke den sistnevnte rollen. Dersom ikke, blir det et misforhold mellom Distriktssenters rasjonale og hva en faktisk leverer. Senterets rasjonale/merverdi er først og fremst knyttet til å analysere og syntetisere kunnskap som gir grunnlag for bedre praksis og innspill til politikkutvikling.

Kapittel 9. Konklusjoner og anbefalinger

Evalueringsprosjektets femte problemstilling innebærer en *vurdering av fremtidige utfordringer og muligheter* for Distriktssenteret. Denne problemstillingen belyses i dette kapittelet hvor vi konkluderer når det gjelder evalueringens problemstillinger, gir anbefalinger for veien videre samt presenterer noen mer overordnede perspektiver på handlingsrommet framover.

9.1 Konklusjoner

Rapportens konklusjoner er strukturert med utgangspunkt i de fire DAC-kriteriene som er presentert i kapittel 2.3. Gjennom dette får vi belyst alle evalueringens hovedproblemstillinger på en oversiktlig måte.

9.1.1 Relevans

Under relevans tar vi for oss i hvilken grad målsetningene til Distriktssenteret er relevante? Er aktivitetene og tiltakene konsistente med hva en ønsker å oppnå av resultater og effekter? Dette DAC-kriteriet blir særlig belyst i tilknytning til problemstilling 1 i rapporten (jmf. kapittel 5).

Vår konklusjon er at Distriktssenteret har fanget opp de mest fremtredende samfunnsendringene i perioden. Særlig har en fanget opp behovet for å arbeide med integrering og bolig. Her har en bidratt til å koble to politikkområder og få på plass et godt samarbeid med både IMDI og Husbanken. Evaluator mener at KDU har oppfylt de kravene som er stilt til dem i tildelingsbrevene fra KRD på dette området.

Slik Oxford Research vurderer det, er det ikke behov for å gjøre endringer i senterets mandat. Mandatet er relativt åpent, og det er mulig å gjøre de nødvendige tilpasningene innen for dette. Dette gjelder både i forhold til hvilke temaer en fokuserer på, hvem en samarbeider med og hvilke målgrupper en har.

9.1.2 Måloppnåelse og effekt

Distriktssenterets måloppnåelse og effekt knyttes både til problemstilling 2 og 3 i evalueringen (jmf. Kapittel 6 og 7). Her belyses i hvilken grad senterets målsetninger nås, og i hvor stor grad de oppnådde resultatene skyldes Distriktssenterets innsats, og ikke ville blitt oppnådd uten senteret.

For å konkludere om måloppnåelse og effekt tar vi for oss Distriktssenterets fem hovedoppgaver. Basert på funn og vurdering av disse gjort i det foregående, gir vi følgende svar på om senteret har ivaretatt oppgavene.

Hovedoppgave 1. Inspirere og være en støttespiller for lokale utviklingslivsaktører gjennom å hente inn, sammenstille og formidle erfarings- og forskningsbasert kunnskap.

Ja, Distriktssenteret har til en viss grad lyktes i denne rollen. Senteret har inspirert og vært en støttespiller for ulike aktører gjennom å innhente og formidle erfarings- og forskningsbasert kunnskap. Men senteret har ikke evnet å ivareta den syntetiserende oppgaven i dette arbeidet.

Kjennskapen og utbyttet av bruken av Distriktssenteret er god blant fylkeskommuner og kommuner. Men andre aktører som SIVA, BLD og Innovasjon Norge har lite kjennskap til senteret, og bruker dem dermed lite. Den generelle bruken av KDU er liten, men det er vanskelig å forvente mer av en så liten aktør. De kommunene som bruker senteret har godt utbytte av det.

Hovedoppgave 2. Være etterspurt og nyttig for brukerne gjennom å sammenstille og synliggjøre kunnskap.

Ja, Distriktssenteret er etterspurt og nyttig blant majoriteten av brukerne. Dette gjelder særlig for kommunene som også er senterets primærmålgruppe. Når det gjelder sammenstilling og syntetisering av data, har imidlertid Distriktssenteret en lang vei å gå. At denne rollen ikke er ivaretatt, er problematisk i og med at dette er den viktigste merverdien senteret har.

Det er bred enighet om hva som er Distriktssenterets merverdi. KDU skal ivareta oppgaven med å analysere og syntetisere kunnskap som gir grunnlag for

bedre praksis og bidrar til politikikutvikling. På den måten vil senteret også bli en koblingsboksaktør som overfører kunnskap og ideer på tvers av geografiske grenser.

Hovedoppgave 3. Hente inn og formidle kunnskap fra prosjekt for utvikling av attraktive lokalsamfunn

Ja, Distriktssenteret har lyktes i oppgaven med å innhente og synliggjøre data. Dataenes tematiske og geografiske bredde er god, og KDU treffer godt med hvilke områder de innhenter data om sett i forhold til primærbrukernes behov. KDU har imidlertid ikke hentet inn nok materiale fra andre aktører som opererer på feltet. Senteret baserer seg i stor grad kun på egeninnsamlet materiale.

Hovedoppgave 4. Være en premissleverandør for utvikling av distrikts- og regionalpolitikken.

Nei, senteret har slitt med å ivareta rollen som premissleverandør for politikikutvikling. Senteret må i større grad trekke politiske implikasjoner ut av sitt erfaringsmateriale. Dette innebærer at senteret må bevege seg fra deskriptive data til syntetisering og analyse for å kunne gi systematiske anbefalinger og innspill til bedre praksis og politikikutvikling. Det er nettopp her Distriktssenteret har en merverdi som vil være nyttig for flere aktører.

Hovedoppgave 5. Samarbeide med andre aktører innenfor distrikts- og regionalutvikling.

Ja, til en viss grad. Senteret samarbeider med en stor andel av kommunene og samtlige fylkeskommuner. Samarbeid og bruken av KDU varierer imidlertid mye mellom ulike aktører. Det er et potensiale for økt samarbeid både mot kommuner og andre virkemiddelaktører.

Når det gjelder rollefordelingen, er det en viss grad av overlapp mellom Distriktssenteret og andre virkemiddelaktører. Det er derfor behov for en klargjøring av roller og grenseflater. Særlig gjelder dette i forhold til fylkeskommunene.

9.1.3 Effektivitet

Distriktssenterets effektivitet knytter seg i særlig grad til problemstilling 4 i evalueringen (jmf. kapittel 8). I denne sammenheng innebærer effektivitet primært i hvilken grad KDU er organisert på en hensiktsmessig måte.

Den interne organiseringen av Distriktssenteret fungerer godt. Senterets administrative rutiner og systemer er velfungerende og oppveier avstandsulempene. Senteret har utviklet en interessant distribuert organisasjons- og ledelsesmodell som også andre kan trekke lærdom fra. Kostnadene ved organisasjonsmodellen er imidlertid en del høyere enn om senteret kun var lokalisert på ett sted.

Den tredelte organiseringen av Distriktssenteret gjør at en fanger opp tre ulike regionale virkeligheter, noe som er en styrke for senterets virksomhet. Utfordringen er at de ansatte får færre å diskutere med og få innspill fra i det daglige. Dette øker faren for at en ikke klarer å fornye og utvikle seg.

Distriktssenterets bemanningsprofil forklarer i stor grad resultatoppnåelsen. KDU har valgt å rekruttere personer som er ildsjeler/entusiaster og som har bred erfaring fra praksisfeltet. Dette fører til at KDU har lyktes godt i levere på praksisfeltet, men det går ut over evnen til analyse, syntese og å være en premissleverandør. Skal senterets samlede måloppnåelse bedres, er det nødvendig å styrke den sistnevnte rollen. Dersom ikke, blir det et misforhold mellom Distriktssenters rasjonale og hva en faktisk leverer. Senterets rasjonale/merverdi er først og fremst knyttet til å analysere og syntetisere kunnskap som gir grunnlag for bedre praksis og politikikutvikling.

9.1.4 Bærekraft

Distriktssenterets bærekraft handler først og fremst om hva senteret bidrar med på lang sikt knyttet til de overordnede samfunnsmessige målsetningene.

Distriktssenteret startet nærmest fra bunnen da det ble opprettet i slutten av 2008. For denne evalueringen er det dermed for tidlig å si noe om senterets effekt på sikt.

Det vi likevel kan slå fast er at senteret benyttes noe, og dermed er i ferd med å bygge et fundament som kan ha betydning. Særlig benyttes KDU av kommunene, men også en majoritet av fylkeskommunene og enkelte av virkemiddelaktørene på feltet (Husbanken og IMDI). Kommunene oppgir samtidig at KDUs tilbud til en viss grad bidrar til at kommunen:

- Når enkelte overordnede målsetninger
- Blir med på andre satsinger knyttet til lokalsamfunnsutvikling
- Setter i gang nye tiltak innen lokalsamfunnsutvikling

- Får bedre kompetanse om ledelse av lokalsamfunnsprosjekter

At de kommunene som i stor grad benytter seg av Distriktssenterets tilbud også er de som i stor grad får utbytte av samarbeidet, er et tegn på at senteret har en nytteverdi for primærmålgruppen.

9.1.5 Samlet vurdering

Distriktssenteret oppfyller sentrale deler av mandatet slik det er gitt i vedtekter, tildelingsbrev og styringsdialog. Senteret lykkes imidlertid ikke godt nok med syntetisering av kunnskap og å være en premisseleverandør for politikkutvikling. Dette er problematisk da det er her senteret primært har en merverdi.

9.2 Videre utvikling av Distriktssenteret

Som følge av regjeringsskiftet høsten 2013, har det skjedd noen endringer i de overordnede politiske prioriteringene for distrikts- og regionalpolitikken samt i tildelingsbrevet for Distriktssenteret for 2014. Dette får konsekvenser for hva senteret skal være og fokusere på framover. Blant de viktigste endringene som har skjedd er:

- Reduksjon i de regionale utviklingsmidlene (kap. 551. post 60)³⁴. Dette gjør at det kan bli mindre midler til satsinger og programmer knyttet til lokalsamfunnsutvikling.
- De overordnede målene for regionalpolitikken som Distriktssenteret bygger på er endret.
- Flere av senterets tidligere oppgaver avsluttes (for eksempel Bolyst), mens nye oppgaver skal gjennomføres i 2014. KDU skal være et Ressurs-senter for kommunesammenslåing og ha ansvaret for nettverksaktiviteten i Utviklingsprogrammet for byregioner.

Selv om Distriktssenterets oppgaver endres, vil deres arbeidsmetoder knyttet til innhenting og systematisering av data forbli de samme. I det videre presenterer og diskuterer Oxford Research en del tiltak som vi mener kan bidra til enda bedre måloppnåelse for Distriktssenteret. Dette er tiltak som i stor grad gjelder uavhengig av senterets tematiske fokus.

9.2.1 Utvikling av analyse- og forskningsmessig kompetanse

Rasjonale/merverdien til Distriktssenteret er først og fremst knyttet til å være en aktør som driver med innhenting, analyse og syntetisering av data som gir grunnlag for bedre praksis og politikkutvikling. Som følge av den ansatteprofilen KDU har, klarer ikke Distriktssenteret å få til dette godt nok. Med tanke på å være en relevant aktør framover, er det svært viktig at en øker den analytiske- og forskningsmessige kompetansen blant de ansatte. Dette betyr ikke at alle bør bli gode på det, men er avhengig av at flere blir det. På den måten vil det bli lettere å se ting på tvers og få ut verdien av det materialet som en sitter på. En må gå fra data til analyse og politikkutvikling. Dette krever særlig at en legger vekt på å utvikle den mer overgripende samfunnsvitenskapelige kompetansen.

Et annet grep som KDU kan ta for å styrke den forskningsmessige kompetansen, er å i større grad bygge nettverk til forskningsmiljøer og få innspill knyttet til analyser og tilførsel av teoretisk kunnskap. En tilleggsgevinst ved dette er at en også vil sikre seg at en blir godt oppdatert på hva som rører seg forskningsmessig nasjonalt og internasjonalt. Dette vil være svært verdifullt for å ligge i forkant og kunne utforme relevante utlysninger.

Skal en lykkes med å utvikle den analyse- og forskningsmessige kompetansen, vil vi understreke at senteret også må beholde den nære kontakten med «grasrota». Denne kontakten er med på å sikre at de analysene og den forskningen som gjennomføres blir relevante for brukerne og at politikkinnspillene blir anvendt. En må ikke «kaste babyen ut med badevannet».

9.2.2 Utvikling av bestillerkompetansen

KDU har gradvis utviklet bestillerkompetansen siden oppstarten. En har både bedre kunnskap om hva som er mulig å få til og om hvordan forsknings- og utredningsmiljøene tenker og jobber. Fortsatt er det imidlertid behov for å videreutvikle bestillerkompetansen. Dette er knyttet til flere forhold:

- En enda bedre forståelse av forsknings og utviklingsprosessen og hva som er mulig å få til ved hjelp av ulike metodiske tilnærminger. Dette krever at en utvikler den forskningsmessige kompetanse hos noen av de ansatte. Det vil være med på å heve kvaliteten på bestillingene.

³⁴ [http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/prop/2013-2014/prop-1-s-tilllegg-1-2013-2014/2/3/5.html?id=747398](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/prop/2013-2014/prop-1-s-tillegg-1-2013-2014/2/3/5.html?id=747398)

- Det er ikke alltid nødvendig å samle inn primærdata. Vi anbefaler at KDU i større grad bestiller syntetiserende studier basert på foreliggende materiale. Disse arbeidene bør både bygge på foreliggende norsk materiale, men det er også svært viktig at en trekker inn internasjonale erfaringer.
- KDU bør tenke bredere i forhold til hva som er relevant forskning å benytte seg av. Også synteser av rene forskningsarbeider kan gi svært verdifulle bidrag for kommunene. Denne type oversiktsstudier er det stor interesse blant forskningsmiljøene for å gjennomføre.

9.2.3 Bredere kunnskapsfundament

På hjemmesiden til distriktssenteret ligger det kun inne egne eksempler og forskningsarbeider som Distriktssenteret har initiert. Med tanke på å ha det beste kunnskapsfundamentet å bygge på, blir dette for snevert. Vi anbefaler at Distriktssenteret også:

- Trekker på forsknings- og utredningsarbeider som gjennomføres av departementer, underliggende etater og fylkeskommuner.
- Trekker på rene forsknings- og utviklingsarbeider gjennomført direkte av universiteter, høyskoler, forskningsinstitutter og analyseselskaper.
- Benytter internasjonal forskning på feltet. Det er ikke nok å bare bygge på norsk forskning. For å få det beste grunnlaget for å kunne gi innspill til kommunene, andre relevante aktører og departementet, bør en også ta i bruk internasjonale forskning og internasjonale erfaringer. For å få dette til, kan senteret gjøre slike bestillinger samt trekke på relevante FoU-miljøer for å få det til.
- I større grad etablerer kontakt med relevante internasjonale aktører som jobber på det samme feltet. Dette vil bidra til et bredere erfaringsgrunnlag.

9.2.4 System for politikkutvikling

Per i dag mangler Distriktssenteret en samlet tilnærming til analyse og syntetisering. Når da de ansatte har lite analyse- og forskningsmessig kompetanse, blir det vanskelig å gi gode innspill til politikkutvikling. Et grep som kan tas, i tillegg til de som er nevnt i kapittelet over, er å utvikle systemer for dette. I EU har en utviklet systemer for politikkutvikling som sikrer en institusjonell forankring. Dette sikrer en systematisk tilnærming til politikkutvikling. Vi anbefaler at Distriktssenteret ser nærmere på

disse og vurderer i hvilken grad slike modeller også kan fungerer for dem.

9.2.5 Mer enhetlig plattform for KDUs arbeid

En utfordring ved Distriktssenterets arbeid er at en i liten grad har en felles plattform knyttet til hvordan de ulike aktivitetene skal gjennomføres og hvordan sammenhengen mellom aktiviteter, resultater og effekter er. Det gjør at fokus og kvaliteten på leveransene i stor grad blir personavhengige. En konsekvens av dette igjen er at det blir større variasjon i kvaliteten på leveransene.

For å sikre en mer enhetlig kvalitet på leveransene, er det slik Oxford Research ser det to grep som kan tas:

- Arbeid med virkningskjede
- Utarbeiding av guider

Arbeid med virkningskjede

For å oppnå mest mulig gjennom de ulike aktivitetene som Distriktssenteret gjennomfører, er det ønskelig at en jobber med å utvikle virkningskjeder for de ulike aktivitetene/virkemidlene som senteret har. En virkningskjede innebærer å undersøke programets/virkemidlets ulike elementer, aktiviteter og hvordan disse er tenkt å skulle føre til de målene som er satt. En virkningskjede er således et verktøy for at en skal kunne forstå og forklare, og ikke bare beskrive, et program/virkemiddel og dets utfall³⁵. Slik er det et forsøk på å forstå *hvordan* et tiltak leder til en effekt.

Gjennom å arbeide systematisk med virkningskjeder, vil Distriktssenteret få en grundig gjennomgang av de antagelser om årsak og virkning som programmet/virkemidlene bygger på (Davidson 2000³⁶). Dette bidrar til at en blir mer bevisst på hvilke innsatser som skal bidra til å gi de ønskede resultatene, samt hvordan, eller gjennom hvilke mekanismer, dette kan skje. Jobbing med virkningskjede legger således et godt grunnlag for å skape en robust faglig plattform for senteret samt være med på å belyse hva som er de kritiske suksessfaktorene for at en skal lykkes.

³⁵ Björn, Blom & Stefan, Morén (2007) «Innsatser och resultat i socialt arbete». Studentlitteratur; Lund.

³⁶ Davidson, E. Jane (2000) "Ascertaining causality in theory-based evaluation", i: New Directions for Evaluation, nr. 87, 17-26.

Utarbeiding av guider

Selv om en har den faglige plattformen på plass, vil resultatene som oppnås gjennom de ulike aktivitetene i stor grad være avhengig av hvordan de ansatte utfører oppgavene. En svakhet ved dagens måte å jobbe på er at KDU slik Oxford Research vurderer det ikke er systematisk nok i måten en jobber på. Dette innebærer at måten de ulike oppgavene gjennomføres på i for stor grad er knyttet til de personlige egenskapene og ferdighetene som de ansatte har. En konsekvens av dette er at det blir større variasjon i utbyttet som de ulike «brukerne» får.

For å både sikre en bedre teoretisk forankring (jmf behovet for å jobbe med utvikling av programteorier) og et jevnere utbytte blant «kundene», er det behov for å jobbe mer ut fra en enhetlig plattform. For å få dette til anbefaler vi at det utvikles:

- Ulike guider for hva som skal være innholdet i de sentrale aktivitetene
- Guider for gjennomføring av møter knyttet til de sentrale aktivitetene
- Guider for tilbakemeldinger knyttet til faglige arbeidene som gjennomføres i forbindelse med ulike programmer mm.

9.2.6 Mer spissing ift til roller

De ansatte ved Distriktssenteret skal dekke et bredt spekter av roller. I likhet med hva Distriktssenteret selv har besluttet nylig, mener Oxford Research det er behov for mer spesialisering av roller. Dette vil gi økt grad av trygghet blant de ansatte og samlet sett en bedre balanse når det gjelder å i vareta Distriktssenterets hovedoppgaver.

9.2.7 Potensial for dekning av flere kommuner

Ved bruk av knappe ressurser er det alltid en diskusjon om en vil oppnå mest gjennom å bruke mye ressurser på noen få eller færre ressurser på flere. Distriktssenteret har valgt å spisse innsatsen. Det er relativt få kommuner som har brukt senteret mye. Disse har hatt et klart behov for hjelp/støtte når det gjelder arbeid med lokalsamfunnsutvikling samtidig som de har fått mye ut av Distriktssenterets bidrag.

Dersom en skal fortsette å jobbe med lokalsamfunnsutvikling framover, er det nødvendig med en kritisk diskusjon av om ikke Distriktssenteret bør jobbe mer mot andre kommuner og tone ned innsat-

sen mot de som har benyttet senteret mye. Våre analyser viser at det også blant de som har brukt senteret i middels grad ligger et potensial. Disse kommunene signaliserer at de har et behov for hjelp og støtte til arbeid med lokalsamfunnsutvikling, men dette har foreløpig ikke gitt seg uttrykk i at de har brukt KDU mye. Vi anbefaler at Distriktssenteret fokuserer på å jobbe aktivt mot disse kommunene. Gjennom dette vil en gi flere kommuner en plattform for utvikling som vil kunne gi bedre måloppnåelse på sikt.

9.2.8 Klargjøring av grenseflaten til fylkeskommunen

Distriktssenterets har strevet med å finne sin rolle, og deres oppgaver er i en viss grad overlappende med andre virkemiddelaktører. Årsaken er at det allerede eksisterer aktører som ivaretar flere av de arbeidsoppgavene som Distriktssenteret utfører. For eksempel har fylkeskommunene og KRD egne analyseheter som gjør mye av det arbeidet som også KDU gjør. Et annet eksempel er at Innovasjon Norge i lengre tid har drevet med omdømmearbeid knyttet til Regional omstilling. Dette overlapper med det KDU nå utfører.

Grenseflatene er imidlertid særlig utydelige overfor fylkeskommunen. Mye av fylkeskommunenes daglige veiledning og kontakt med kommunene er nå på enkelte områder også blitt en oppgave som Distriktssenteret ivaretar.

Selv om rollefordelingen fungerer bra noen steder mener Oxford Research det er et samlet behov for tydeliggjøring av grenseflater og oppgaver. På den måten vil en unngå å trække i bedet til hverandre, og i større grad kunne rendyrke hver enkelt aktørs unike oppgaver. Det trengs også en avklaring for å få et tydeligere bilde av hva Distriktssenteret kan bidra med over for fylkeskommunene. Skal for eksempel Distriktssenteret bidra med faglige innspill eller prosesskompetanse? En tydeligere rolleavklaring vil også gjøre det enklere for brukerne (primært kommunene) å manøvrere i et felt med mange virkemiddelaktører.

9.2.9 Tydeliggjøring av hvem KDU er og hva de kan tilby

For Distriktssenteret er det nødvendig med en tydeligere definisjon av hvem de er, og hva de har å tilby overfor brukere og andre aktører innen det distrikts-

politiske virkeområdet. Ved å tydeliggjøre grenseflatene mot andre aktører og hvilke arbeidsoppgaver en har ansvaret for, vil senteret kunne rendyrke sin rolle innen politikkområdet. En slik avklaring vil også hjelpe i markedsføringen av Distriktsenteret.

Mangelen på en tydelig definering av senteret skaper flere hindre for bruken av KDU. Den uklare rollen gjør at brukerne og andre virkemiddelaktører har vanskelig for å se når de skal benytte seg av Distriktsenterets tilbud og tjenester for de vet ikke hvor Distriktsenteret har tilleggsverdi for dem. Samtidig må en erkjenne det faktum at en rekke aktører karakteriserer Distriktsenteret som et «*Senterparti-prosjekt*», og av prinsipielle og ideologiske grunner anser dette som et hinder for samarbeid og bruk. For å fjerne noen av disse ideologiske bindingene, kan det være hensiktsmessig med en navneendring av senteret. Dette er delvis gjort i det nye tildelingsbrevet for 2014 der senterets navn er justert fra *Distriktsenteret* til *Kompetansesenteret*. Oxford Research mener også senterets navn med fordel kunne vært endret fra *Kompetansesenter for distriktsutvikling* til *Kompetansesenter for lokalsamfunnsutvikling*.

Selv med denne marginale navneendringen vil senteret fremdeles henvende seg til de små enhetene i kommunene. Men gjennom markedsføring vil en i større grad enn i dag unngå hindre som springer ut fra en oppfatning basert på et ideologisk standpunkt.

9.2.10 Tettere kobling til KS

I tildelingsbrevet for 2014 har Distriktsenteret fått i oppgave å være et Ressursenter for kommunesammenslåing. Det får konsekvenser for hvilke aktører det blir sentralt for KDU å ha et forhold til og samarbeide med. En særlig sentral aktør på kommuneområdet er KS. Vi anbefaler at KDU jobber for å få på plass et tett samarbeid med KS og diskuterer hvordan rollefordelingen bør være mellom dem. Også KS initierer en rekke forsknings- og evalueringssjekter, og det blir dermed om å jobbe på en slik måte at både KS og Distriktsenteret utfyller og styrker hverandre.

9.3 Handlingsrommet framover

Fra 2014 får Distriktsenteret oppgaver som plasserer det nærmere en mer funksjonell forståelse av lokalsamfunnsbegrepet. Senteret skal være en informasjonskilde for kommunesammenslåinger og

arbeide med byutvikling. I tillegg til dette skal senteret fortsatt også skjøtte noen av sine tradisjonelle oppgaver for utkantene.

Dette reiser en del mer prinsipielle spørsmål om handlingsrommet framover. Dette er både knyttet til oppgavefordelingen mellom ulike forvaltningsnivåer og balansen mellom en satsing på lokalsamfunnsutvikling og regionalutvikling.

Spørsmålet om hva som ligger til et lokalt og hva som ligger til regionalt utviklingsansvar kan ikke beskrives entydig. For å gjøre det lett for oss kan vi likevel bruksmåtedefinere det til å si at oppgaver som ligger til kommunenivået svarer til lokale utviklingsutfordringer, mens oppgaver som ligger til fylkesnivået svarer til regionale utviklingsutfordringer. Siden fylkeskommunen ble innført i sin moderne form i 1976, har denne arbeidsdelingen også ligget til grunn for skiftende regjeringers forståelse av forholdet mellom de to administrative nivåene. Her må det likevel skytes inn at disse nivåene bare er nivåer i geografisk forstand. Juridisk er de likestilt ved at begge er kommuner i legal forstand. Fylkeskommunen er altså ikke overkommune for kommunene.

Vi må også legge til grunn at både kommunene og fylkeskommunene med noen få unntak har negativt avgrensede oppgaver. Det betyr at de stort sett kan engasjere seg i de oppgaver de ønsker å engasjere seg i. De har dermed også frihet til å gå hverandre i næringa i og med at grensesnittet mellom nivåene ikke er avgrenset i forhold til det som er de to nivåenes eksplisitte oppgaver.

Som om ikke dette er komplekst nok, må vi ta med noen forhold til:

- Store utviklingsutfordringer er flyttet oppover til et eget administrativt styrt regionnivå. Dette gjelder særlig stamveier og sykehus
- Den nåværende regjeringen, i likhet med regjeringen Bondevik II, har definert storbyene som særlig viktige aktører i regional utviklingssammenheng.
- Allerede tidlig på 1960-tallet ble regionplanlegging på et nivå mellom kommuner og fylker forsøkt innført i Norge. Denne linjen følges opp i dagens regionsamarbeid mange steder i landet og nedfelles om knutepunkt-prosesser, IKS-løsninger, plan- og utviklingssamarbeid og ATP-samarbeid.

Dette illustrer to ting. For det første er det ikke noe skarpt skille mellom lokale og regionale utviklingsut-

fordringer. Disse flyter snarere sammen og utgjør et slags kontinuum. Det er en rimelig tese at grensene for hva som kan oppfattes som lokalt, er sterkt avhengig av geografisk samferdselsinfrastruktur og arbeidsmarkedsavgrensing. For det andre kan vi se grensene mellom det lokale og det regionale som dynamiske. Forståelsen av hva som er lokalt vil få nye geografiske dimensjoner dersom samferdselsinfrastrukturen definerer et større arbeidsmarkedsomland. Likevel, selv i sterkt integrerte byregioner, vil småskalaforståelser av det lokale overleve som mentale og sosiale konstruksjoner selv på nivåer under kommunenivå. Eydehavn forstår seg selv som lokalsamfunn i kontrast til andre deler av Arendal. Brevik og Stavern slutter ikke å være lokalsamfunn eller å forstå seg selv som egne byer selv om de ikke lenger er sentrum i egne kommuner.

Vi bør derfor operere med begrepene lokal og regional utviklingsaktør mer som ytterpunkter i en geografisk orientert utviklingsdimensjon enn som klart avgrensede kompetansefelt. Etter hvert som de regionale integrasjonsprosessene griper om seg, blir denne overlappende forståelsen av forholdet mellom de to stadig viktigere. Det er her også nødvendig å peke på at det for tiden er uklart hva som skjer med fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør. Regjeringens bebudede oppgavegjennomgang har eksplisitt merket fylkesnivået som et nivå det kan hentes oppgaver *fra* for å legges til et sterkere kommunenivå. I og med at vi verken kjenner premissene for eller utfallet av dette arbeidet, må vi også slik leve med usikkerhet rundt rollen som lokal utviklingsaktør

Denne innsikten bør også prege det videre arbeidet for Distriktssenteret. Man må forholde seg til en sammenhengende kjede av utviklingsutfordringer. I dette kan man godt legge tyngden på det lokale, men dette må bare være en tyngdepunktmarkering, ikke noe absolutt posisjon. Velger man for rigid, glipper noe av forutsetningen for å kunne handle dynamisk mot andre aktører og mot lokalsfunnenes behov. I den norske modellen, med negativt avgrenset oppgaveforståelse, kan vi også si at oppgaven som lokal utviklingsaktør er fri og kan defineres på omfang og innhold etter egne ønsker og behov. Hvor sterk en kommune eller et avgrenset lokalsamfunn skal være, vil avhenge av egne mål og ressurser.

Distriktssenteret har i de årene det har eksistert funnet oppgaver som varierer mye i innhold og sektormessig tilhørighet. Mens det i KRD i stor grad forstås som departementets og REGASs ytre etat, har noen av senterets mest markante bidrag kom-

met innenfor andre sektorområder som bosetting av innvandrere (IMDI) og lokal håndtering av nasjonalparker (MD). Dette viser et senter som nettopp har søkt oppgaver der det har vært ledige nisjer. Den labile situasjonen som både kommuner og fylkeskommuner vil befinne seg i framover, vil kunne by på liknende for senteret. Derfor vil evnen til å lese det lokal- og regionalpolitiske handlingsrommet og å fylle dette med etterspurte oppgaver lokal og sentral fra, i stor grad bestemme senterets eksistensberettigelse.



Oxford Research AS, Østre Strandgate 1, 4610 Kristiansand, Norge, Tlf. 40 00 57 93, www.oxford.no

