



SINTEF Digital  
Postadresse:

Sentralbord: 40005100  
info@Sintef.no

Foretaksregister:  
NO 919 303 808 MVA

## Rapport

### Midtveisrapport i følgeforskning og -evaluering av Bygdevekstavtaler som distriktspolitisk virkemiddel

EMNEORD	VERSJON	DATO
Distriktsutvikling	1.0	2024-09-03

Følgeevaluering	<b>FORFATTER(E)</b>
Bygdevekstpiloter	Lisbeth Øyum Espen Carlsson, Lisa Ekmann, Olof Stjernström

<b>OPPDRAGSGIVER(E)</b>	<b>OPPDRAGSGIVERS</b>
Kommunal og distriktsdepartementet	<b>REFERANSE</b>
	Benedicte Akre

<b>PROSJEKTNUMMER</b>	<b>ANTALL SIDER</b>
102028517	57

#### SAMMENDRAG

Denne rapporten dokumenterer fase en i Sintef og Nord Universitets følgeforskning og evaluering av arbeidet med utvikling og utprøving av 'Bygdevekstavtaler' som et nytt distriktspolitisk virkemiddel for små kommuner i sentralitetsklasse fem og seks. Rapporten oppsummerer status etter Fase 1, utvikling av avtaler og handlingsplaner, for deltagerkommunene i pulje 1.

Så langt framstår virkemiddeleksperimentet nå som en hybrid virkemiddelmodell. Fra innledende uklarhet om handlingsrommet til deltagerkommunene, konkluderer vi nå midtveis med at pilotene opplever utprøvingen som et reelt forsøk på å samordne aktører som kan bistå kommunene og styrke deres egen evne til utvikling. Samarbeidet mellom kommunene i samme pilot, og ikke minst mellom pilotene framheves av pilotene som et svært positivt resultat allerede. Det samme gjør det at kommunene opplever å ha fått «tilgang til staten».

<b>UTARBEIDET AV</b>		SIGNATUR
Lisbeth Øyum		

<b>KONTROLLERT AV</b>		SIGNATUR
Tove Håpnes	 <small>Tove Håpnes (Sep 4, 2024 12:15 GMT+2)</small>	

<b>GODKJENT AV</b>		SIGNATUR
Linn Renée Naper		

COMPANY WITH  
MANAGEMENT SYSTEM  
CERTIFIED BY DNV  
ISO 9001 • ISO 14001  
ISO 45001



SINTEF Digital  
Postadresse:

Sentralbord: 40005100  
info@sintef.no

Foretaksregister:  
NO 919 303 808 MVA

---

<b>RAPPORT NR.</b>	<b>ISBN</b>	<b>GRADERING</b>	<b>GRADERING DENNE</b>
2024:00980	978821407021-7	Åpen	<b>SIDE</b> 9

COMPANY WITH  
MANAGEMENT SYSTEM  
CERTIFIED BY DNV  
ISO 9001 • ISO 14001  
ISO 45001

## Innhold

<b>1</b>	<b>Bygdevekstavtaler som nytt distriktspolitisk virkemiddel .....</b>	<b>4</b>
1.1	Innledning .....	4
1.2	Organisering og forankring av bygdevekstpilotene .....	7
1.3	Innhold i de fem bygdevekstpilotene i pulje 1.....	9
1.3.1	Pilot Midt-Finnmark: kommunene Gamvik, Lebesby, Porsanger og Nordkapp .....	10
1.3.2	Pilot Vestre Varanger: kommunene Berlevåg, Båtsfjord, Nesseby og Tana.....	11
1.3.3	Pilot Hjerteregionen: kommunene Hasvik, Måsøy og Hammerfest.....	13
1.3.4	Pilot Indre-Namdal: kommunene Grong, Lierne, Namsskogan og Røyrvik .....	14
1.3.5	Pilot Midt: kommunene Rindal og Holtålen .....	15
1.4	Bygdevekstavtaler som ramme for et forpliktende samarbeid .....	17
<b>2</b>	<b>Teoretisk innramming av bygdevekstavtaler som virkemiddel for distriktutvikling.....</b>	<b>19</b>
2.1	Bygdevekst som grep og begrep .....	19
2.1.1	Å avtale – en avtale - for bygdevekst?.....	21
2.1.2	Innovasjonskontrakt eller samspillkontakt som rammeverk for samarbeidsavtaler om bygdevekst?.....	24
2.1.3	Sammenfattende forløpige betraktninger om avtaler/kontrakter for lokal og regional utvikling eller bygdevekst.....	26
2.2	Samforvaltning, plan og styring .....	27
2.2.1	Samarbeidsdrevet planlegging og innovasjon .....	27
2.2.2	Aktører i samarbeidsdrevet planlegging og innovasjon .....	30
2.2.3	Aktører i nettverksorganisasjoner .....	31
2.3	Oppsummering .....	32
<b>3</b>	<b>Følgeforskningen.....</b>	<b>34</b>
3.1	Følgeforskning som evalueringsmetode .....	34
3.2	Aktiviteter og datainnsamling.....	35
3.3	Tilbakeføring av kunnskap til KDD underveis i utviklingen av bygdevekstavtaler .....	38
<b>4</b>	<b>Diskusjon .....</b>	<b>39</b>
4.1	Bygdevekstavtaler – utviklingsprosessen .....	39
4.2	Avtaler –forpliktelse til handling.....	41
4.3	Roller – samarbeid med utgangspunkt i ulike mandat .....	42
4.4	Prosjektlederrollene og nettverksdynamikk.....	44
<b>5</b>	<b>Konklusjon midtveis .....</b>	<b>46</b>
<b>6</b>	<b>Referanser .....</b>	<b>49</b>
6.1	Vedlegg 1.....	56

# 1 Bygdevektsttaler som nytt distriktspolitisk virkemiddel

## 1.1 Innledning

Denne rapporten er en midtveisrapport i Sintefs følgeforskning og følgeevaluering av utvikling og utprøving av 'bygdevektsttaler', et nytt distriktspolitisk virkemiddel for små kommuner i sentralitetsklasse fem og seks. Som definert i oppdragsbeskrivelsen er målet med Sintefs oppdrag, som gjennomføres i samarbeid med Nord Universitet, å gi oppdragsgiver et godt grunnlag for å vurdere hensiktsmessigheten av avtaler som distriktspolitisk virkemiddel. Gjennom å følge bygdevektspilotene fra oppstart av fase 1, gjennom forhandlingene med staten og et stykke ut i den finansierte gjennomføringen av avtalene i fase 2, inngår det i oppdraget å også gi faglige vurderinger av barrierer og suksesskriterier som avdekkes underveis. Vurderingene meldes tilbake til ressursgruppen for oppdraget, som består av departementet, fylkeskommunene og statsforvalterne i de deltagende fylkene. I løpet av høsten 2024 skal embetsverket i KDD, pilotene og deres samarbeidsparter, samt følgeevaluatorene i SINTEF, utarbeide et evalueringsdesign for årlig oppfølging av avtalene. På denne måten ligger det i oppdraget til SINTEF og Nord Universitet å gjennom følgeevalueringen være en kompetansepartner til ressursgruppen.

Aktuelle midtveisrapport omhandler Pulje 1 sin første del av utprøving av bygdevektsttaler. Det er for tidlig å konkludere på det overordnede spørsmålet om hensiktsmessigheten ved avtaler. Hensikten med rapporten er derfor å diskutere på overordnet plan, erfaringene fra første fase av utforming av bygdevektsttaler.

Kapittel 1 redegjør for virkemiddelet bygdevektsttaler. Her presenterer bakgrunnen for etablering av virkemidlet, hvordan det er forankret og organisert, samt at vi oppsummerer hovedfokus i pilotene i pulje 1. I kapittel 2 presenterer vi en teoretisk innramming av avtaler som ramme for samarbeid, en innramming som holdt opp mot empirisk materiale danner grunnlag for en overordnet og foreløpig diskusjon i kapittel 4, om hensiktsmessigheten av avtaler som distriktspolitisk virkemiddel. Kapittel 3 redegjør for metodisk tilnærming i følgeforskningsarbeidet.

Bygdevektsttaler er en pilotordning som ble foreslått i Hurdalsplattformen<sup>1</sup>. I Prop. 1 S (2023-2024)<sup>2</sup> formuleres det overordnede målet med bygdevektsttalene at de skal «(...) bidra til busetting, tilgang på kompetent arbeidskraft og framtidsetta næringsutvikling i dei minst sentrale delane av Distrikts-Norges (...)» (s. 145). Det var, og er fortsatt, et politisk ønske om at kommunene selv skal «sitte i førersetet» både når det gjelder utvikling og utprøving av dette nye virkemiddelet. Med dette menes at virkemidlet skal ta utgangspunkt i deltagerkommunenes egne behov for utvikling og egen evne til å samarbeide med andre kommuner og samarbeidsparter for å realisere

<sup>1</sup> [Hurdalsplattformen - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no). Side 39. Lest 28. mai 2024.

<sup>2</sup> [Prop. 1 S \(2023-2024\) \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no). Lest 28. mai 2024.

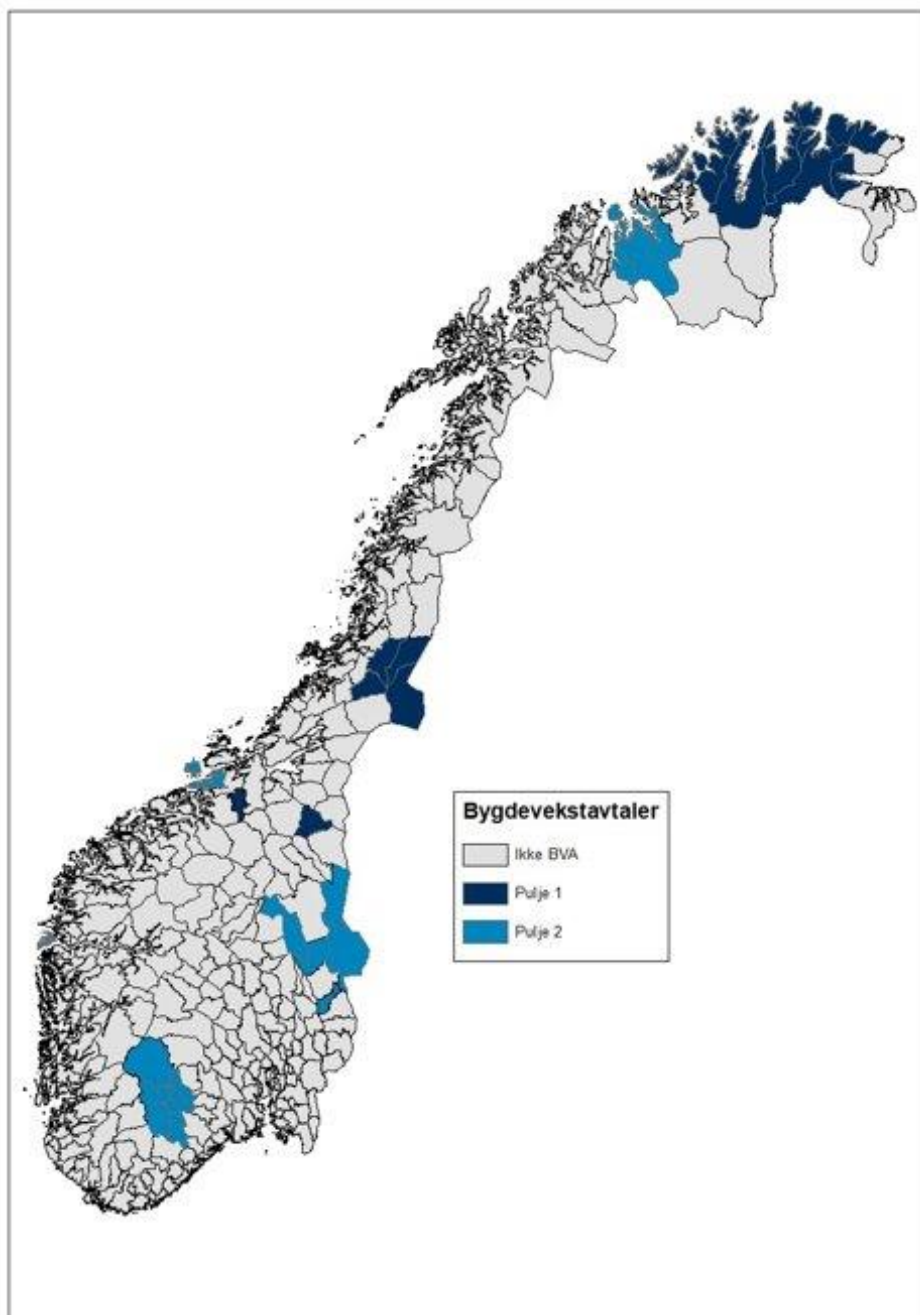
målsettingene som deltagerkommunene har. Som vi skal diskutere både i kapittel 2 og 4 har bygdevekstavtaler som distriktspolitisk virkemiddel en bottom-up-tilnærming til distriktsutvikling, heller enn top-down styring fra sentrale myndigheter.

I 2022 ble det lyst ut 10 millioner kroner til utprøving av bygdevekstavtaler som nytt distriktspolitisk virkemiddel over tre år. Fem søknader, det vil si piloter, ble innvilget. Disse utgjør **pulje 1** av ordningen:

- Pilot Vestre Varanger: kommunene **Berlevåg, Båtsfjord, Nesseby og Tana**
- Pilot Midt-Finnmark: kommunene **Gamvik, Lebesby, Porsanger og Nordkapp**
- Pilot Vest-Finnmark: kommunene **Hammerfest, Måsøy og Hasvik**
- Pilot Indre-Namdal: kommunene **Grong, Lierne, Namsskogan og Røyrvik**
- Pilot Midt: **Rindal og Holtålen**

Rammene for arbeidet med utvikling og utprøving av bygdevekstpiloter er presisert i Prop. 115 S (2021–2022) og Stortingets budsjettvedtak. Med bakgrunn i Prop. 1 S (2023-2024) ble ordningen utvidet slik at det kunne startes opp en pulje 2 første halvdel av 2024. Her inngår fem piloter fordelt på fire kommuner i Innlandet fylke, to kommuner i Møre og Romsdal fylke, seks kommuner i Telemark fylke, fire kommuner i Troms fylke, og to kommuner i Vestland fylke. I vedtatt statsbudsjett for 2024 er det bevilget 26.9 millioner kroner, til gjennomføring av avtaler i begge puljer. Det ble også vedtatt å øke bevilgningen med 50 millioner kroner målrettet mot medfinansiering av konkrete tiltak i de oppfølgende handlingsplanene. Med økningen ble også avtaleperioden utvidet fra to til fire år. Figur 1 er et kartutsnitt som viser den geografiske plasseringen av deltagerkommunene i pulje 1 og pulje 2.

Pilotenes arbeid er inndelt i to faser. Fase 1 innebærer **utvikling** av forslag til avtaler, mens fase 2 er utvikling av handlingsplaner og gjennomføring av tiltak. Siden det er første gang bygdevekstavtaler som virkemiddel prøves ut, og at pilotene i pulje 1 dermed er deltagere i et nybrottsarbeid, har fase 1 og den delen av fase 2 som inneholder utvikling av handlingsplaner, i praksis vært overlappende. På denne måten har man sikret momentum og spart tid i det eksplorative arbeidet som utvikling av et nytt virkemiddel er. Aktuelle midtveisrapport gir dermed en status av arbeidet til pilotene i pulje 1 i arbeidet med utvikling av avtaler og handlingsplaner. Høsten 2024 går pilotene over i arbeidet med å realisere den enkelte pilots handlingsplan. Evaluering av både fase 1 og 2 vil inngå i en sluttrapport, som vil ferdigstilles midtveis i avtaleperioden.



*Figur 1-1 Geografisk plassering av deltagerkommunene i Pulje 1 og -2 i utvikling og utprøving av bygdevekstavtaler som distriktpolitisk virkemiddel*

Selv om aktuelle midtveisrapport inkluderer kun pilotene i pulje 1, vil konklusjonene i rapporten kunne fungere som innspill til både utviklings- og utprøvsarbeidet til pulje 2. I særlig grad mener vi at læringen fra utvikling av format- og innhold i avtalene mellom pilotene og staten er viktige slik at pilotene i pulje 2 kan komme raskere i gang med utprøving av konkrete tiltak nedfelt i handlingsplaner for å nå målene de har satt seg i avtalene for samfunns- og næringsutvikling.

## 1.2 Organisering og forankring av bygdevekstpilotene

Som det kommer frem av virkemidlets navn er utforming av skriftlige avtaler mellom den enkelte pilot, bestående av flere kommuner, og aktører som kan bidra til å løse identifiserte samfunnsutfordringer, kjernen i en bygdevekstavtale. I avtaleteksten skiller det mellom tre nivåer av parter (se under): 1) hovedparter, 2) samarbeidsparter, og 3) andre relevante parter det kan være aktuelt å involvere. Pilotene eies av kommunestyret i deltagerkommunene.

Bygdevekstavtaler signeres av staten v/Kommunal- og distriktsdepartementet og den enkelte pilot. I Trøndelag er avtalene i tillegg signert av fylkeskommunen, som vedtok tidlig i prosessen en intensjon om å inngå som hovedpart i avtalene. Partene signerte sine avtaler våren 2024. Dette ble gjort etter en omfattende dialogprosess mellom pilotene, KDD og politisk ledelse i kommunene, samt fylkeskommunen på administrativt nivå. Dialogprosessen var viktig for å utforme format og innhold i avtalene, særlig med hensyn på at alle parter sammen skulle utforme et helt nytt virkemiddel.

Følgende områder inngår i avtalen:

1. Bakgrunn: spesifisering av at avtalen skal gi en ramme for avtalepartene til å utforske behov og handlingsrom for å imøtekomme den aktuelle regions utfordringer.
2. Hovedparter i avtalen: det spesifiseres her at Kommunal- og distriktsdepartementet er koordinerende hovedpart på vegne av staten, herunder også øvrige departementet relatert til den aktuelle pilots valgte innsatsområder. I Trøndelag defineres også fylkeskommunen som hovedpart.
3. Innsatsområder: Avtalen gjeldende for hver pilot identifiserer innsatsområder med tilhørende delmål.
4. Samarbeidsparter: Under hvert delmål spesifiseres samarbeidsparter. I tillegg kan kommunene som inngår i piloten, og samarbeidsparter bli enige om eventuelle andre relevante parter som kan være aktuelle å involvere for å realisere delmålene.
5. Forpliktelser: Relatert til punkt 3 over, spesifiserer avtalene hvilke forpliktelser samarbeidspartnerne og/eller andre relevante parter har for samarbeid om å oppnå det enkelte delmål.

Pilotenes arbeid er forankret i ulike planer og politiske organ, formannskap eller egne styringsgrupper med politisk deltagelse, og avtalen i sin helhet er vedtatt av kommunestyrene i kommunene som deltar som parter i avtalen. KDD har i tillegg stilt forventninger til oppdatering av kommuneplanens samfunnsdel.

Arbeidet i hver pilot ledes av en prosjektleder hvor stillingen er finansiert av pilotenes midler tildelt fra KDD. Prosjektleder har et stort og avgjørende ansvar for å sikre at pilotenes arbeid gjennomføres i henhold til virkemiddelets målsetting og deltagerkommunenes forpliktelse som bygdevekstpiloter. I fase 1 har prosjektleder i hver pilot hatt ansvaret for å sikre politisk forankring i deltagerkommunene, være i tett dialog med kommunenes administrative ledelse i arbeidet med å foreslå prioritering av innsatsområder, ha tett dialog med embetsverket i KDD i prosessen med utforming av avtaleformat og -innhold og dernest utforming av handlingsplaner (se under), og å sikre god dialog med statsforvalter og fylkeskommune samt eventuelle andre samarbeidsparter. I tillegg har flere av prosjektlederne initiert folkemøter eller andre dialogmøter med innbyggere og arbeids- og næringsliv i aktuelle pilots kommuner, for å få kunnskap om hvilke utfordringer og mulige tiltak som disse aktørene er opptatt av og ønsker å bidra til måloppnåelse av.

Distriktssentret (KDU) er involvert i bygdevekstpilotene basert på sitt mandat jf. tildelingsbrevet fra KDD. Deres kunnskap om målgruppen for bygdevekstpilotene – distriktskommuner i gruppe 5 og 6 – er svært stor, og for prosjektlederne er Distriktssentret både en kompetanse- og prosesspartner. KDU har ansvaret for å organisere og drifte et prosjektledernetverk med jevnlig møtepunkter. Her møtes prosjektlederne og to dedikerte personer fra Distriktssentret i en tillitsbasert dialog uten formell agenda, om hvordan arbeidet i pilotene går. Distriktssentrets rolle er å være sparringspartner i form av sin prosesskompetanse og erfaringsbaserte kunnskap om distriktskommuner. Embetsverket i KDD deltar også på noen av disse møtene når det er relevant. For prosjektlederne bidrar møtene til at de kan bruke hverandres erfaringer med konkretisering og utvikling i de ulike pilotene som «drahjelp» og motivasjon. For embetsverket i KDD som har ansvaret for arbeidet med bygdevekstavtaler, kan vi betrakte prosjektledernetverket som en arena hvor man kan møte, informere og reflektere sammen med pilotene og lære om gode grep og utfordringer som prosjektlederne for pilotene erfarer. Vi mener at denne muligheten for å ha en nær dialog mellom kommunene og staten er et viktig grep for å utvikle dette nye virkemiddelet.

Pilotene har i sine avtaler spesifisert hovedpart, samarbeidsparter og ev. andre relevante parter som bidra til måloppnåelse. Hovedparter er staten v/Kommunal- og distriktsdepartementet. I alle de fem pilotene inngår Statsforvalter og fylkeskommune som samarbeidsparter, men i Trøndelag er fylkeskommunen også hovedpart i avtalen sammen med staten. Både fylkeskommunens og Statsforvalterens rolle varierer i de to fylkene: i Trøndelag er det fylkeskommunen som har rollen som regional koordinator, mens i Finnmark er det Statsforvalter som har tilsvarende rolle. I Finnmark er samarbeidet mellom Statsforvalter og noen av deltagerkommunene en form for forlengelse av tidligere samarbeid, hvor Statsforvalter over lang tid har vært opptatt av å bidra til utvikling av varige strukturer for interkommunalt samarbeid. Et eksempel her er at Statsforvalter tidligere har gått inn med midler for utredning av felles plankontor i piloten Vestre Varanger og -Midt-Finnmark, og at dette arbeidet nå videreføres og også inkluderer Hammerfestregionen.



Videre, kommunene i Trøndelag, særlig de som inngår i Pilot Indre-Namdal har mange års erfaring med interkommunalt og -regionalt samarbeid.

I tillegg til at de fem pilotene som inngår i pulje 1 har fått godkjent og signert sine avtaler, er det også utarbeidet handlingsplaner med tilsvarende godkjenning, som grunnlag for finansiering av konkrete tiltak gjennom den dedikerte tilskuddsordningen på statsbudsjettet. Handlingsplanene utarbeides i dialog med - og skal være omforent med - navngitte samarbeidsparter. I handlingsplanene begrunnes og drøftes hvorfor de ulike delmålene og tiltakene er valgt, og de beskriver ansvarsområder og konkrete aktiviteter som inngår i de ulike tiltakene. I denne rapporten gir vi kun en skjematisk oversikt over delmål og tiltak, samt at vi angir de viktigste samarbeidspartene for pilotene i arbeidet med å realisere det enkelte delmål. Handlingsplanene som juridisk forpliktelse angir budsjett og finansieringsplan, og det er oppdatering av handlingsplanene som danner grunnlaget for det etterfølgende årets statlige finansiering gjennom tilskuddsordningen.

### 1.3 Innhold i de fem bygdevekstpilotene i pulje 1

Alle de fem pilotene i denne første puljen av utprøving av bygdevekstavtaler, søkte KDD i 2022 om å få bli pilot. Det var besluttet i Prop. 115 S (2021–2022) at Finnmark, som et strategisk satsingsområde for regjeringen, skulle være ett av to fylker hvor bygdevekstavtaler skulle prøves ut. Etter en nasjonal utlysning fikk tre piloter fra Finnmark og to fra Trøndelag, bevilgning.

Det er rimelig å hevde at deltagerkommunene i første pulje begav seg ut i relativt ukjent terreng med hensyn til hvilket virkemiddel bygdevekstavtaler kunne bli for å imøtekomme sentrale utfordringer som små distriktskommuner står overfor. Som første pulje av deltagere har de tatt del i en prosess for å utvikle virkemidlets rammer for avtale, rapportering, og samarbeid på tvers av kommuner, kommuner og regionale myndigheter, og ikke minst mellom kommuner og Kommunal- og distriktsdepartementet. Fra regjeringens side var det i lanseringen av virkemiddelet understreket at kommunene selv skulle sitte «i førersetet», ikke bare i defineringen av hvilke utfordringer de ville konsentrere arbeidet sitt om, men også å være i førersetet med hensyn til å utvikle et statlig virkemiddel som effektivt kunne svare ut distriktskommuner i sentralitetsklasse 5- og 6 sine behov.

På et generelt grunnlag har alle deltagerkommunene, det være seg både i Finnmark og Trøndelag, utfordringer knyttet til nedgang i folketall. Tilsvarende har da også alle pilotene til felles at deres mål er å skape vekstmuligheter for økt bosetting, sysselsetting og næringsutvikling, selv om utfordringsbildene varierer med bakgrunn i kommunenes geografi, demografi, infrastruktur, kulturarv og næringsstruktur. Som vi viser under, har alle pilotene valgt innsatsområder, mål og tiltak relatert til hovedmålet med utprøvingen av pilotordningen: bosetting, tilgang til kompetent arbeidskraft og næringsutvikling.

### 1.3.1 Pilot Midt-Finnmark: kommunene Gamvik, Lebesby, Porsanger og Nordkapp

Hovedmål i avtalen er å «(...) å utvikle Midt-Finnmark som en attraktiv region som bidrar til at fire selvstendige kommuner samarbeider om en bærekraftig forvaltning av natur og kulturverdier som kommer innbyggerne og lokalsamfunnene til gode» (sitat fra avtaledokumentet).

Hovedpart i avtalen er staten v/Kommunal- og distriktsdepartementet. Avtalen inkluderer følgende delmål og tiltak nedfelt i handlingsplan for 2024:

**Delmål 1:** Øke samarbeid om samfunnsutvikling og planlegging (med samarbeidsparter statsforvalter, fylkeskommunen, samt KDD):

- a. Operasjonalisering av Midt-Finnmarksamarbeidet
- b. Overordnet planstrategi for Midt-Finnmarksamarbeidet
- c. Styrking av utviklingskompetanse og kapasitet
- d. Operasjonelle samarbeidsprosjekter
- e. Hospiteringsordning for statlige ansatte

**Delmål 2:** Utvikle lokale studie- og kontorfellesskap (med samarbeidsparter Statsforvalter, fylkeskommune)

- a. Utrede kontorfellesskaper med mål om å starte opp første i 2024

**Delmål 3:** Øke tilgang til og bruk av fleksibel og desentralisert utdanning (med samarbeidsparter Fylkeskommunen, Forsvaret, NordLab)

- a. Utrede totalforsvarsrelatert linje ved VGS/fagskole
- b. Være vertskap for arkitektstudenters sommerpraksis

**Delmål 4:** Øke boligbygging og utvikle nye boligtilbud (med samarbeidsparter Husbanken og fylkeskommunen)

- a. Etablere en fast samhandlingsarena og -struktur mellom pilotkommunene og Husbanken
- b. Utredning og styrking av saksbehandling og bruk av virkemidler fra Husbanken
- c. Søke spin-off effekter av pågående minihusprosjekt i Lebesby kommune

**Delmål 5:** Styrke transporttilbudet for fastboende og tilreisende (med samarbeidsparter Forsvaret, Avinor, fylkeskommunen)

- a. Utredning av en tredje ukentlig rotasjon på direkteruten Lakselv-Oslo

**Delmål 6:** Styrke næringsutvikling i avtalekommunene (med samarbeidsparter Innovasjon Norge, fylkeskommunen)

- a. Medvirke til utvikling av «En vei inn»

**Delmål 7:** Økt rekruttering til og styrke stabilitet i fiskerinæringen (med bla. Samarbeidspartner næringshagene, interesseorganisasjoner)

- a. Forprosjekt om samarbeid om ungdomsfiskeordningen, fiskeriltak og avklaring av samhandlingsarenaer for fiskerinæringen.

### 1.3.2 Pilot Vestre Varanger: kommunene Berlevåg, Båtsfjord, Nesseby og Tana

Hovedmål i avtalen er at «(...) kommunene Berlevåg, Båtsfjord, Nesseby og Tana utvikler seg til å bli bærekraftige lokalsamfunn, som balanserer sosiale, kulturelle, økonomiske og miljømessige hensyn for langsiktig levedyktighet og trivsel for nåværende og kommende generasjoner» (sitat fra avtaledokumentet).

Hovedpart i avtalen er staten v/Kommunal- og distriktsdepartementet. Avtalen inkluderer følgende delmål og tiltak nedfelt i handlingsplan for 2024:

**Delmål 1:** Øke samarbeid om samfunnsutvikling og planlegging (med samarbeidsparter fylkeskommune, statsforvalter, samt Distriktsentret og KDD)

- a. Forprosjekt «Utkast til modell for Utviklingskommune»
- b. Utarbeide en langsiktig strategi for Vestre Varanger og implementere bygdevekstavtalen inn i utviklingsdelene.
- c. Se på muligheter for nye samarbeidsformer mellom plankontoret i Vestre Varanger, FFK og statsforvalter
- d. Forankre bygdevekstavtalens mål i samfunnsplanene
- e. Legge til rette for å ta imot praksisstudenter på plankontoret
- f. Igangsette utredning av et bærekraftig samarbeid for Vestre Varanger hvor innbyggere, politisk- og administrativt nivå er ivaretatt
- g. Utforme rammene for hospiteringsordning
- h. Gjennomføre kurs i designdrevet innovasjon for ledere

**Delmål 2:** Øke boligbygging og utvikle nye botilbud (med samarbeidsparter Husbanken, fylkeskommunen)

- a. Øke kommunenes kompetanse om Husbankens virkemidler
- b. Kartlegge flaskehalsene for boligutvikling i Vestre Varanger
- c. Forprosjekt for utvikling av en kommunal plan for strategisk boligutvikling

- d. Utrede felles startlånkontor for alle de tre pilotene i Finnmark
- e. Utrede felles saksbehandler for startlån i Vestre Varanger
- f. Øke samarbeidet mellom Husbanken og lokale investorer

**Delmål 3:** Øke tilgang til og bruk av fleksibel og desentralisert utdanning (med samarbeidspartser fylkeskommunen, samt regionråd, UiT, statsforvalter, Øst-Finnmark kunnskapssenter)

- a. Forprosjekt: Fremtidens utdanning i rurale strøk i Finnmark (samarbeid mellom Finnmarkspilotene)
- b. Kartlegge og mobilisere relevante kurs- og kompetanseaktører i Vestre-Varanger

**Delmål 4:** Styrke næringsutvikling i avtalekommunene (med samarbeidspartser fylkeskommunen, samt Distriktssentret)

- a. Søke finansiering for å utvikle en arbeidsgiverstrategi for mangfold og inkludering i arbeidslivet
- b. Utarbeide felles veileder for helse Vestre Varanger om introduksjon til nyansatte om arbeid og lokalmiljø
- c. Kartlegge næringslivets forventninger til kommunens tjenester
- d. Kartlegge behovet til primærnæringene for å sikre og utvikle næringene
- e. Søke om å bli omstillingsregion

**Delmål 5:** Utvikle lokale studie- og kontorfellesskap (med samarbeidspartser fylkeskommunen, statsforvalter, samt studiesentrene i Finnmark og UiB)

- a. Kartlegge mulige lokaler for studie- og kontorfellesskap i alle kommuner
- b. Utarbeide en drifts- og finansieringsmodell for studie- og kontorfellesskapene
- c. Innlede dialog og invitere aktuelle statlige etater, fylkeskommune og ev andre aktører, til kompetansesamarbeid med mulighet for fysisk tilstedeværelse i avtalekommunene på kort sikt eller med avtalt frekvens.

**Delmål 6:** Øke rekruttering av relevant arbeidskraft (med samarbeidspartser fylkeskommunen, samt Distriktssentret, ØFK og ev næringshager)

- a. Kartlegge kompetanse, rekrutteringsbehovet og rekrutteringsutfordringene i privat og offentlig sektor
- b. Kompetanse og rekrutteringskartlegging i årskullene 1995-2004
- c. Utarbeide et konsept for tilflytterdager
- d. Kartlegge mulig konkurransefortrinn for å tiltrekke oss kompetent arbeidskraft
- e. Forprosjekt «Innholdsmarkedsfører»
- f. Informere om mulighetene i arbeidslivet i kommunene

### 1.3.3 Pilot Hjerteregionen: kommunene Hasvik, Måsøy og Hammerfest

Hovedmålet i avtalen er «(...) befolkningsvekst i kommunene Hammerfest, Måsøy og Hasvik» (sitat fra avtaledokumentet). Hovedmålet søkes oppnådd gjennom 6 innsatsområder/delmål identifisert ut fra kommunenes felles utfordringsbilde.

Hovedpart i avtalen er staten v/Kommunal- og distriktsdepartementet. Avtalen inkluderer følgende delmål og tiltak nedfelt i handlingsplan for 2024:

**Delmål 1:** Økt boligbygging og utvikling av nye botilbud (med samarbeidsparter Husbanken og fylkeskommunen)

- a. Utforme et kommunalt tilskudd
- b. Utrede felles saksbehandlingskontor for alle bygdevekstkommunene i Finnmark
- c. Gjennomføre boligundersøkelse
- d. Etablere samhandlingsarena (med bla. Husbanken)

**Delmål 2:** Øke samarbeid om samfunnsutvikling og planlegging (med samarbeidsparter statsforvalter og fylkeskommune)

- a. Utrede felles plankontor

**Delmål 3:** Utvikle lokale studie- og kontorfellesskap (med samarbeidspartner fylkeskommune, statsforvalter, samt Visit Hammerfest og KDD)

- a. Gjennomføre forprosjekter på kompetansehuber
- b. Innlede dialog og invitere aktuelle statlige etater, fylkeskommune og eventuelle andre aktører, til kompetansesamarbeid med mulighet for fysisk tilstedeværelse i avtalekommunene på kort sikt eller med avtalt frekvens.
- c. Utforme rammene for hospiteringsordning

**Delmål 4:** Øke tilgang til og bruk av fleksibel og desentralisert utdanning (med samarbeidsparter fylkeskommune, statsforvalter)

- a. Forprosjekt: fremtidens utdanning i Finnmark (samarbeid mellom Finnmarkspilotene)
- b. Kartlegge og mobilisere relevante kurs- og kompetanseaktører i Hjerteregionen

**Delmål 5:** Øke rekruttering av relevant arbeidskraft (med samarbeidspart Finnmark fylkeskommune)

- a. Lage, vedta og operasjonalisere felles markedsstrategi
- b. Prosjekt «tilbakeflytteren» - kunnskapsgrunnlag om tidligere innbyggere og hvordan gjøre kommunene attraktive for tilbakeflytting

**Delmål 6:** Øke mobilitet for fastboende og tilreisende (med samarbeidsparter Finnmark fylkeskommune)

- a. Etablere årlig dialogforum mellom fylkeskommune og innbyggere om samferdselsløsninger og behov.

#### **1.3.4 Pilot Indre-Namdal: kommunene Grong, Lierne, Namsskogan og Røyrvik**

Hovedmål i avtalen er «å gjøre det enda mer attraktivt å bo og arbeide i våre kommuner, og ved å bli bedre på å synliggjøre attraktiviteten; bidra til økt tilflytting og redusert fraflytting» (sitat fra avtaledokumentet).

Hovedpart i avtalen er staten v/Kommunal- og distriktsdepartementet og Trøndelag fylkeskommune. Avtalen inkluderer følgende delmål og tiltak nedfelt i handlingsplan for 2024-2025:

**Delmål 1:** Øke rekruttering av relevant arbeidskraft (med samarbeidsparter Statsforvalter, fylkeskommunen, samt Namdal Regionråd, Namdal næringsforening, NAV, flykningstjenesten)

- a. Det utarbeides en felles kompetansestrategi for Indre Namdal.
- b. Kunnskapsinnhenting rundt flytting og individrettede virkemidler
- c. Omdømme – og rekrutteringsarbeid
- d. Utnytte smådriftsfordelene i regionen til å samhandle målrettet om å forhindre ungt utenforskap
- e. Tiltak for å få flyktninger fort ut i arbeid
- f. Foredle resultatet fra spørreundersøkelse ungdom født 1994-1999
- g. Bygdekonferanse

**Delmål 2:** Øke tilgang til og bruk av fleksibel og desentralisert utdanning (i samarbeid med Fylkeskommunen, Statsforvalter, samt Nord Universitet, Namdal regionråd)

- a. Bidra til å mobilisere til kompetanseutvikling
- b. Støtte opp om arbeidet i Namdal Studiesenter
- c. Videreutvikle Grong-måten; samhandling mellom næringsliv og videregående skole
- d. Utvikle trainee-løp i Indre Namdal
- e. Utarbeide en plan for entreprenørskap i skolene i Indre Namdal
- f. Gjøre det attraktivt å ha lærlinger
- g. Kompetanseutvikling i regionen

**Delmål 3:** Utvikle lokale studie- og kontorfellesskap (i samarbeid med Statsforvalter, fylkeskommune, samt KDD)

- a. Utvikle konsepter for lokale studie- og kontorfellesskap
- b. Utforme rammene for hospiteringsordning

**Delmål 4:** Øke boligbygging og utvikle nye boligtilbud (i samarbeid med Husbanken, fylkeskommunen, samt lokale sparebanker)

- a. Økt bruk av dagens virkemidler i Husbanken gjennom systematisk arbeid
- b. Utvikle og teste samhandling mellom kommunene og Husbanken
- c. Utvikle og teste nye virkemidler for å øke tilgangen på egnede boliger
- d. Utvikle nye verktøy for risikoreduserende tiltak
- e. Utvikle utlånsforskriften

**Delmål 5:** Øke mobilitet for innbyggere og tilreisende (i samarbeid med Fylkeskommunen, samt AtB, Namdal regionråd, SINTEF, Senter for aldersvennlig Norge, eldreråd, ungdomsråd)

- a. Utvikle nye og fremtidsrettede løsninger for bestillingstransport i utvidet forstand
- b. Utarbeid et kunnskapsgrunnlag for behov for kollektivtrafikk i regionen
- c. Forbedre fly, buss og togtilbud
- d. Nye og/eller økte mobilitetstjenester for en attraktiv bo- og arbeidsmarkedsregion

**Delmål 6:** Øke samarbeid om samfunnsutvikling og planlegging (i samarbeid med Statsforvalter, fylkeskommunen, samt Distriktssentret og Husbanken)

- a. Medvirkning og forankringsarbeid
- b. Konseptutvikling og utredning av ulike styringsmodeller
- c. Gjennomføring av piloter
- d. Lage en interkommunal strategisk plan for samhandling i Indre Namdal
- e. Utviklingsmidler

**Delmål 7:** Styrke landbruksnæringen i Indre Namdal (i samarbeid med Statsforvalter, fylkeskommunen, samt faglagene i regionen)

- a. Finne tak i de viktigste tiltakene for å skape vekst i landbruket i Indre Namdal

### 1.3.5 Pilot Midt: kommunene Rindal og Holtålen

Hovedmål i avtalen er å «*bidra til bosetting, tilgang på kompetent arbeidskraft og fremtidsrettet næringsutvikling*» (sitat fra avtaledokument).

Hovedpart i avtalen er staten v/Kommunal- og distriktsdepartementet og Trøndelag fylkeskommune. Avtalen inkluderer følgende delmål og tiltak nedfelt i handlingsplan for 2024-2025:

**Delmål 1:** Øke boligbygging og utvikle nye botilbud (med Samarbeidsparter Husbanken, fylkeskommunen, samt Rindal Sparebank, Haltdalen Sparebank)

- a. Kompetansehevende tiltak på Husbankens økonomiske virkemidler – økt bruk av virkemidler fra Husbanken
- b. Legge til rette for realisering av prosjekter fra private utbyggere. Kompetansehevende tiltak – bransjedialog
- c. Kompetansehevende tiltak – boligplanlegging
- d. Boligtiltak i distriktene - nye søknader og oppfølging
- e. Utvikle nye virkemidler for å øke tilgangen til egnede boliger i distriktet
- f. Utlånsforskriften som ledd i boligutvikling i distriktet

**Delmål 2:** Øke samarbeid om samfunnsutvikling og planlegging (med samarbeidsparter Statsforvalter, fylkeskommunen, samt Distriktssentret)

- a. Presentasjon av eksisterende arealverktøy – kunnskapsbygging
- b. Mulighetsdialog om arealbruk, boligbygging og tettstedsutvikling i distriktet
- c. Områdekartlegging som grunnlag for naturregnskap og arealplanlegging
- d. Areal- og naturregnskap for praktisk bruk i distriktet

**Delmål 3:** Økt rekruttering av relevant arbeidskraft (med samarbeidsparter fylkeskommunen, samt NAV, Indre Nordmøre opplæringskontor)

- a. Kompetansekartlegging
- b. Omdømmebygging
- c. Arbeidsinkludering av personer utenfor arbeidsstyrken
- d. Arbeidsinkludering av flyktninger
- e. «Trappa»: tettere samarbeid mellom grunnskole og næringsliv

**Delmål 4:** Øke mobilitet for innbyggere og tilreisende (med samarbeidsparter fylkeskommunen, samt AtB, IPR Trøndelag sør/vest, Aldersvennlig Norge, Sintef, Ungdomsråd, råd for eldre og mennesker med nedsatt funksjonsevne)

- a. Kartlegge Taxi-tilbud og hvordan dette fungerer
- b. Utarbeide et kunnskaps-grunnlag for kollektivtrafikk i regionene
- c. Utvikle nye og fremtids-rettete løsninger for bestillingstransport i utvidet forstand
- d. Forbedre buss- og togtilbudet
- e. Nye og/eller økte mobilitetstjenester for en attraktiv bo- og arbeids-markedsregion

**Delmål 5:** Styrke landbruksnæringa i Rindal og Holtålen (med samarbeidsparter Statsforvalter og fylkeskommunen)

- a. Vedta lokale retningslinjer for kommunens praktisering av jord- og konsesjonslov
- b. Utvikle lokale tiltak for mer ferie og fritid og bedre tilgang på avløserer
- c. Utvikle lokale tiltak for å etablere langsiktig økonomisk grunnlag for bevaring av gårdsbruk i drift



- d. Formidle inntekts og utviklingsmuligheter som ligger i eksisterende ordninger regionalt og nasjonalt.

**Delmål 6:** Økt tilgang til og bruk av fleksibel og desentralisert utdanning (med samarbeidspart Trøndelag fylkeskommune)

- a. Bygge og sammenstille kunnskapsgrunnlag utdanningstilbud
- b. Dialogmøte utdanning

**Delmål 7:** Utvikle lokale studie- og kontorfellesskap (med samarbeidsparter Statsforvalter og fylkeskommune, samt KDD)

- a. Utforme rammene for hospiteringsordning

#### 1.4 Bygdevektsttaler som ramme for et forpliktende samarbeid

Utfordringsbildet for norske kommuner er sammensatt, og flere forhold påvirker hverandre. I en rekke nyere offentlige utredninger og policydokumenter fremheves betydningen av bedre og mer samarbeid mellom ulike nivå og aktører på tvers av forvaltning, nærings- og samfunnsliv. Samarbeidsbehovene knytter seg blant annet til innovasjon i offentlig sektor, utdanning for omstilling og økt arbeidslivsrelevans i høyere utdanning, handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030, fremtidige kompetansebehov, næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn og konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene (jf. eks. Meld.St. nr. 30, 2019-2020, Meld.St. nr. 16 2020-2021, Meld. St. 40 2020–2021, NOU 2020: 2, NOU 2020:12, NOU 2020:15). Bygdevektsttaler kan betraktes som en ramme for et nødvendig flernivåssamarbeid og samarbeid mellom kommuner, for å løse sentrale utfordringer for små distriktskommuner. Vi diskuterer dette i kapittel 4.

Bosetting, tilgang på kompetent arbeidskraft og fremtidsrettet næringsutvikling er hovedutfordringene som ligger til grunn for utvikling og utprøving av bygdevektsttaler som virkemiddel. Utfordringsbildet som deltakerkommunene fra Finnmark og Trøndelag i bygdevektspilotene tegner opp, har mange fellestrekk og samsvarer med det generelle utfordringsbildet nevnt over. Alle deltakerkommunene tilhører sentralitetsklasse 6, med unntak av Rindal som tilhører sentralitetsklasse 5 og Hammerfest i sentralitetsklasse 4. Små distriktskommuners utfordringer er relativt godt dokumentert. Menon ved Pedersen mfl. (2022) har gjennomført en kartlegging av norske kommuners oppfyllelse av lovpålagte oppgaver. Her viser funnene at kommuner med få innbyggere, lav sentralitetsgrad og/eller lite økonomisk handlingsrom har størst utfordringer med å løse de lovpålagte oppgavene, blant annet plankrav og tilsynskrav. Samfunnsøkonomisk analyse ved Gryene mfl. (2020) har gjennomført en kartlegging av i hvilken grad tilgang på egnede boliger i distriktskommunene<sup>3</sup> hemmer rekruttering av

<sup>3</sup> Utvalget i undersøkelsen er distriktskommuner i sentralitetsklasse 5 og 6.

arbeidskraft. Her oppgir hver fjerde distriktskommune å ha utfordringer knyttet til arbeidskraft som delvis skyldes manglende tilgang på egnede boliger. En forklaringsfaktor for manglende boligtilgang er at det sjeldent er boliger for salg eller leie i regioner, og at lokale boligpriser er så lave at det ikke er lønnsomt å bygge nytt. Videre, små distriktskommuner har betydelige ressurs- og kompetanseutfordringer med å sikre en bærekraftig utvikling i tråd med FNs bærekraftsmål (se f.eks. Singsaas 2020), begrenset plankompetanse og -kapasitet (se f.eks. Hagen m fl. 2023) og ikke minst et voksende gap mellom en økende aldrende befolkning og kommunens økonomiske- og kompetansemessige evne til å tilby nødvendige helse- og omsorgstjenester.

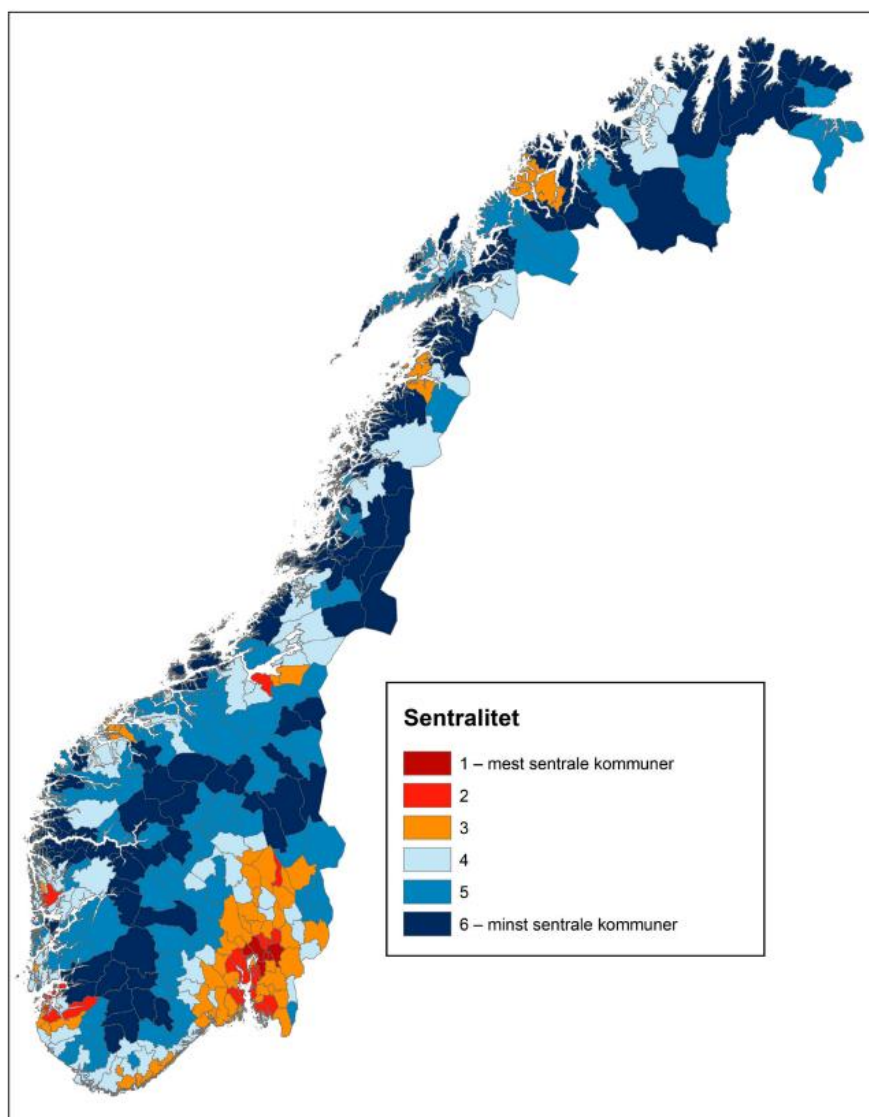
Tverrsektorielle samarbeidsmodeller for å skape lokal og regional samfunnsutvikling vil bli stadig viktigere i årene framover. Bygdevekstavtaler er tenkt å være et virkemiddel som samordner eksisterende virkemiddel og forpliktende samarbeid mellom kommunale, fylkeskommunale og statlige aktører hvor man sammen kan jobbe løsningsorientert for å motvirke utfordringene. Den grunnleggende tanken er at aktører som samarbeider på tvers av sektorer og forvaltningsnivå vil kunne løse utfordringer de ikke klarer hver for seg, og dermed styrke utviklingspotensialet sitt gjennom nye måter å jobbe på. Arbeidet med lokal samfunnsutvikling i distriktskommuner er komplekst og "vrient" (Cruickshank et al. 2014).

Bygdevekstavtaler kan være et eksempel på en modell for fleksibel samforvaltning for å bidra til løsninger på dette området. Utfordringen med samforvaltning er at det involverer flere offentlige aktører på ulike nivå (jf. Amundsen et al 2019; Pettersson et al 2017). Teorier om kontrakter, nettverksstyring, flernivåstyring, flernivåplanlegging og samarbeidsdrevet planlegging er relevante rammeverk her. Dette beskriver vi mer utførlig i kapittel 2 hvor vi foretar en teoretisk innramming av bygdevekstavtaler.

## 2 Teoretisk innramming av bygdevekstavtaler som virkemiddel for distriktsutvikling

### 2.1 Bygdevekst som grep og begrep

Bygdevekst er et sammensatt nyord. Begrepet bygd har nær tilknytning til begrepet lokalsamfunn i litteraturen og det brukes gjerne om geografiske områder som er større enn nærmiljø, men mindre enn kommuner (jf. eks. Amdam et al. 1995). Man kan også snakke om identitetsavgrensing, funksjonell avgrensning, geografisk og administrativ avgrensning av bygdesamfunn. I utlysningen er bygdevekstavtalearbeidet rammet inn av SSBs klassifisering av kommuner – nærmere bestemt i sentralitetsklasse 5 og 6 i det distriktspolitiske virkeområdet – de minst sentrale kommunene (KDD 2023a, c).



Figur 2-1 Kommuner etter sentralitet (Kilde: Kommunal og distriktsdepartementet 2023, side 16)

Avtaler som offentlig utviklingsverktøy er utbredt og eksisterer i et stort mangfold. Slik vi forstår ambisjonene med bygdevekstavtaler (jf. kapittel 1) er det en avtaleform som involverer nettverkssamarbeid mellom statlige, regionale og lokale myndigheter. Staten og kommunene skal inngå i et **forpliktende** samarbeid. Et annet eksempel på avtale som utviklingsverktøy er byvekstavtalene, som har som formål å legge til rette for at veksten i persontransport i byene ikke skal føre til vekst i personbiltrafikken. Slike avtaler er inngått for Oslo-området, Bergens-området, Trondheims-området og Nord-Jæren for perioden 2019-2029, og de innebærer nye former for finansiering, måling, oppfølging og samarbeid mellom kommunalt, regionalt og statlig nivå om arealbruk og utvikling av transportsystemene (Tønnesen et al. 2018, Amundsen et al. 2019). Byvekstavtalene har nullvekstmålet som overordnede mål, men kan ansees å tjene flere formål (Tønnesen et al. 2018). Amundsen et al (2019) skriver at byvekstavtalene er et fleksibelt verktøy med potensial til å øke koordinering mellom partene innen samferdsel og areal. Byvekstavtalekonseptet står overfor flere utfordringer som må løses dersom avtalene skal fungere som et virkemiddel for helhetlig bo-, areal- og transportutvikling. Demokratisk forankring og legitimitet av avtalene, maktdimensjoner mellom partene og sektorer som er involvert, og muligheter for tilpasning til lokal kontekst er noen av utfordringene som nevnes av forfatterne.

Navnelikheten til tross, Bygdevekstavtaler (BVA) og Byvekstavtaler kan etter SINTEFs vurdering ikke sammenlignes direkte, med unntak av at det er gjort avtaler om å samarbeide for å nå definerte mål. Formatet på avtalene i BVA slik de foreligger etter endt fase 1 har større likhet med *Områdesatsinger* – som KDD også har koordineringsansvar for. Områdesatsinger er et avtalebasert samarbeid mellom staten og utvalgte kommuner om ekstra innsats i levekårsutsatte områder som kan spores tilbake til nittitallet med Handlingsprogram Oslo indre øst (97-06) og Groruddalsatsningen (07-16) i Oslo. I løpet av 2024 vil det være inngått slike avtaler mellom staten og 14 kommuner, og avtalene har en varighet mellom fem og ti år (KDD 2024). Videre, mens Byvekstavtalene har fokus på arbeid for bedre arealbruk, transportsystemer og utslippsreduksjon, tar innholdet i de ulike BVA utgangspunkt i de enkelte pilotkommunenes særegne og «valgte» utfordring koblet opp mot arbeidet med kommunenes samfunnsplan. Områdesatsningen prioriterer på sin side levekår og inkludering i de største byene i Norge. Virkemidlet områdesatsninger skal evalueres i perioden april 2024-februar 2025 (KDD 2024).

Andre eksempler på offentlige avtaler er at KDD og hovedsammenslutningene i staten har inngått "*særavtale om bruk av virkemidler ved omstillinger i staten*". Denne avtalen gjelder virkemidler ved geografisk flytting av statlig virksomhet eller del av statlig virksomhet og/eller nedbemanning i en statlig virksomhet. I *IA-avtalen* er partene regjeringen og hovedorganisasjonene på arbeidstakersiden (LO, Unio, YS og Akademikerne) og på arbeidsgiversiden (NHO, KS, Spekter og Virke). I tillegg er staten som arbeidsgiver part ved arbeids- og inkluderingsdepartementet. *Samarbeidsavtale i virkemiddelapparatet for Grønn vekst* er en avtale mellom Forskningsrådet, Innovasjon Norge, Enova, SIVA og Gassnova. De har nylig signert en avtale for å forsterke og

videreutvikle samarbeid om Grønn vekst. Avtalen skal omfatte samarbeid om virkemidler, mobilisering, systemutvikling og digitalisering, og gir de fem partnerne en god overbygning og metodikk for sterkere og mer koordinert innsats og aktivitet når det kreves. Det er også *avtalebaserede ordninger som kan stimulere til omstilling og innovasjon*, for eksempel NOx-fondet. En viktig motivasjon ved inngåelsen av avtalene var å utvikle nye og bedre miljøteknologiske løsninger innen skipsfart og fiske, samt sikre implementering av løsningene i markedet. Her kan vi også nevne Oxford Research (2018) sin kartlegging og analyse av regionale *omstillingsprogram og avtalebaserede modeller*, der det påpekes usikkerhet rundt hvordan avtaler vil fungere som styringsform i omstillingsprosesser.

Elken og Borlaug (2020) har evaluert pilotordningen for *utviklingsavtaler i norsk høyere utdanning*. Her identifiseres følgende dimensjoner ved avtalene som er særlig viktig å belyse: **Formålet**: Hva skal avtalene bidra med? **Involvering**: Hvordan bestemmes avtalenes innhold? **Innhold**: Hvilke typer og hvor mange mål inneholder avtalene? **Form for måloppnåelse**: Hvordan måles måloppnåelse (resultater eller innsats)? **Økonomi**: Skal avtalen ha økonomiske virkemidler, og hvordan skal disse utformes?

### 2.1.1 Å avtale – en avtale - for bygdevekst?

Rent etymologisk kan avtaler ses som en relasjon mellom to (eller flere) parter om å bli enige om former for felles tiltak, altså å gjøre avtale om, bli enige om (på forhånd), planlagt eller bestemt. Ordet Gjengir lavtysk *afreden* og tysk *abreden*. Grunnbetydningen er å "tale en sak til ende" og er enda tydeligere i gammeldansk *aftale* "avgjøre så det ikke kan reises tvist" (de Caprona 2014, side 980).

Fra en mer strikt juridisk synvinkel kan avtaler ha en rettsvirkning. En juridisk avtale, også kjent som avtalebinding, innebærer "en enighet mellom to eller flere parter om hvordan rettslige forhold skal løses. *Avtale betyr det samme som kontrakt*" (Tønneson mfl. 2021, vår utheving). I norsk sammenheng refererer dette blant annet til Avtaleloven – lov av 31. mai 1918 nummer 4 om avslutning av avtaler, om fullmakt og om ugyldige viljeserklæringer (Lie 2023). Loven "gir en rekke regler om inngåelse av avtaler. Loven har regler om tilbud, aksept, akseptfrist, fullmakt og andre bestemmelser om når en avtale skal ansees å være kommet i stand. Inneholder ingen uttømmende regulering av spørsmålene om avtalers rettsforhold, og suppleres for så vidt av andre lovregler eller regler utviklet i rettspraksis" (ibid).

### Avtale som styringsvirkemiddel og kontraktteori – fra hierarki til polyarki

Deloitte (2012) sammenfatter kunnskap om avtaler og bruken av avtaler som styringsvirkemiddel i relasjonen mellom staten og kommunesektoren. Avtaler undersøkes og drøftes fra kommunalt og statlig perspektiv. Det ble identifisert 72 avtaler inngått mellom stat og kommunesektoren i perioden 2003-2011. "De aller fleste av disse avtalene handler om *forvaltningsoppgaver og*

**tjenester** rettet ut mot samfunnet og innbyggerne, men det finnes også avtaler som gjelder **interne administrative eller arbeidsgiverrettede forhold** i kommunene" (Deloitte 2012, side 2).

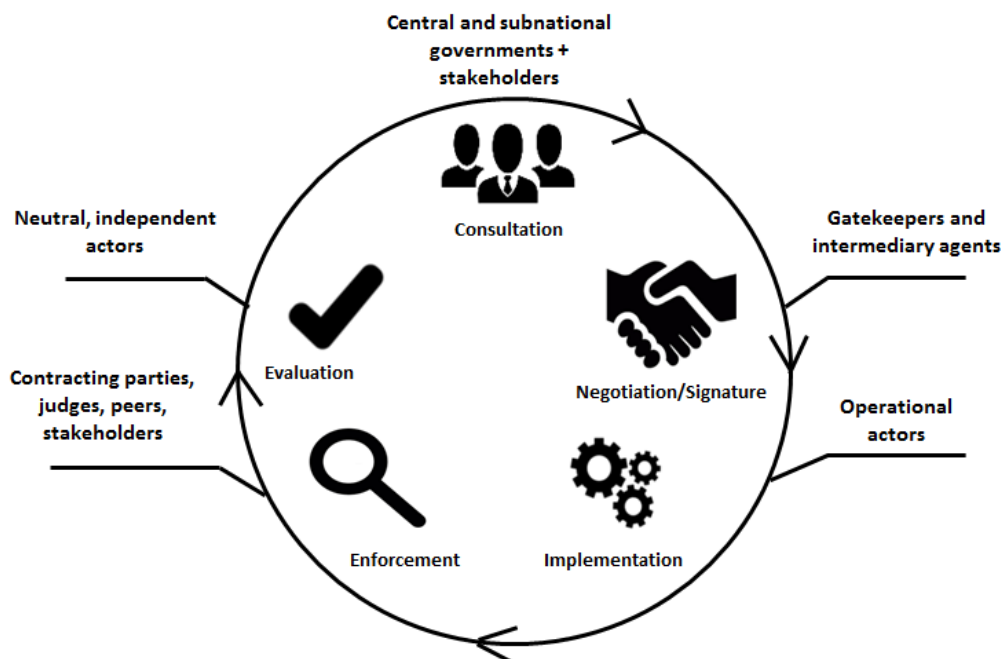
- KS spiller ofte hovedrollen som avtalepart, f.eks. gjennom konsultasjonsavtalene
- Enkeltkommuner og grupper av kommuner – både små og store - er avtalepart

Det konkluderes med at "(d)e fleste avtalene er nokså kortfattede dokumenter, formulert som intensjonserklæringer og stadfestelse av enighet og vilje til å følge felles overordnede mål. Det henvises som regel til andre mer beskrivende dokumenter. Avtalene inneholder få eller ingen juridiske avtaleforpliktelser, og det sies lite om oppfølging og evaluering av måloppfyllelse. Avtalene forutsetter, eksplisitt eller implisitt, partenes vilje og evne til dialog, samhandling og oppfølging av avtalens innhold" (Deloitte 2013, side 3)

Innen kontraktteori skilles det mellom to hovedtyper kontrakter (Similä 2023), hhv. 1) Hierarkiske kontrakter—der makt og autoritet springer ut fra toppen - med fire hovedtilnærminger (Agent, stewardship/forvaltning, den normbaserte og den systemteoretiske), og 2) Polyarkiske kontrakter – der makt og autoritet springer ut fra flere kilder, herunder Innovasjonskontrakten.

### **Avtale/kontrakt for regional- og distriktsutvikling**

Det finnes en rekke varianter av avtaler som kan anvendes i regionale sammenhenger der aktører fra flere samfunnsnivå er involvert. Det er definitivt en forbindelse til statsvitenskapens flernivåstyring på dette (se også kapittel 2.2.3). Når flere ulike parter på ulike nivå er involvert i en avtale eller i en kontrakt, er det også et legitimt maktforhold. I kontraktsmessig sammenheng bør også dette maktforholdet belyses og behandles. Kontrakter formaliserer roller og ansvar. Ifølge Charbit & Romano (2017) er kontrakter et sentralt verktøy for vertikal integrasjon og koordinering som muliggjør dialog og kapasitetsbygging på tvers av myndighetsnivåer, og brukes ofte til regional utviklingspolitikk i OECD-land.



Figur 2-2 Steg i kontraktprosessen. Kilde: Charbit & Romano (2017, side 16)

Kontrakter for regional utvikling kan både være mono- og flersektorielle – altså knyttes til ett eller flere politikkomener. Saksområder har ulik kompleksitet, og tilgjengelig informasjon og koordineringsutfordringer som skal håndteres, varierer. Vi kan skille mellom to kontrasterende kontrakts-logikker:

- Transaksjonspregede kontrakter – "partenes respektive plikter kan angis ex ante (les: før kontraktsignaturen) med utfordringen som består i å håndheve de respektive forpliktelsene gjennom passende insentiver. I dette tilfellet oppstår en relasjon av typen Principal-Agent" (Ibid. vår oversetting)
- Relasjonelle kontrakter – "Relasjonelle kontraktsavtaler fører til at partene samarbeider ex post (les: etter signering av kontrakten) og til å utforme en styringsmekanisme for å lette gjennomføringen av forhandlede aksjoner" (Ibid.)
- En blanding av disse eksisterer også: **Hybrid kontraktsinngåelse**

Hybridkontrakter er kanskje av mer sentral interesse som verktøy i bygdevekstsammenheng. En hybridkontrakt tar for seg både kostnadsaspektet og relasjonsaspektet, som for eksempel ansvarsfordeling mellom aktører:

*"(De fleste) kontrakter inneholder både transaksjonelle og relasjonelle dimensjoner: for eksempel kan kontrakter med forpliktelser for å nå visse spesifiserte mål*

(transaksjonskontrakter) forutsette "åpne" forpliktelser, som skal avsløres i implementeringsfasen (relasjonskontrakter); og en *relasjonell kontrakt*, satt til å utforske innovative løsninger innen politikktutforming, kan inkludere klart spesifiserte og forhåndsidentifiserte målbare mål (...) (H)hybridkontraktering gir fleksibilitet over tid ved å koble kortsiktige prosjekter til langsiktige mål og tilpasningsevne i geografisk rom, med tilpasset støtte til lokalsamfunn "(Charbit & Romano 2017, s. 7, vår oversettelse og våre uthevninger)

Fleksibiliteten til hybridkontrakter er en viktig forutsetning og en styrke. Sammenhengen mellom mer konkrete og korte prosjekter på den ene siden og langsiktige målsettinger i tidsmessig sammenheng står også sentralt, samt muligheten for fleksibelt tilpassede avtaler.

### 2.1.2 Innovasjonskontrakt eller samspillkontakt som rammeverk for samarbeidsavtaler om bygdevekst?

En spesiell avtaleform er de såkalte *innovasjonskontraktene*. De kan nærmest karakteriseres som en form for *hybridavtale* og kan fungere som en form for rammeavtale. I artikkelen "contracting for the unknown and the logics of innovation" understreker Grandori & Furlotti (2019) behovet for å: a) skape motivasjon, b) skape forpliktelse (commitment), og c) legge til rette for at partene bidrar med ressurser. Et sentralt poeng ved innovasjonskontrakter er at man avklarer dels hvilke rettigheter partene har til de ressursene de bidrar med, dels hvem som fatter beslutninger om hvordan de skal brukes (Grandori og Furlotti 2019, Similä 2023).

Grandori & Furlotti (2009, side 85, vår oversettelse) mener at: "Innovasjonskontrakter setter søkelys på vilkårene for tilknytning mellom aktører og spesifikasjonen av deres rettigheter: hvem deltakerne er, hvilke ressurser de vil bidra med, hva grensene og forpliktelsene er, under hvilke betingelser og hvordan deltakerne kan tiltrekke seg disse ressursene, hvem som eier hva, og hvordan overskuddet og produksjonen som følge av samarbeid (uavhengig av dets spesifikke innhold) vil bli fordelt. Disse elementene definerer en "associational" i stedet for en "transactional" kontrakt ettersom de etablerer en "forening" eller et "samfunn" heller enn å regulere en konkret utveksling"

Similä (2023) legger på sin side større vekt på samarbeidskonstellasjonen fremfor transaksjonen. Kontrakter for innovasjon er "constitutional" heller enn "operational". En komplementær ingrediens i disse kontraktene er også hvem som kontrollerer de involverte organisasjonene. Kontrakter som regulerer og presiserer hvordan beslutningsstrukturene skal se ut kan i denne sammenheng kalles konstitusjonelle kontrakter: "Konstitusjonell styring er vanligvis operasjonalisert som et sett med (grunnleggende) regler. Konstitusjonelle/statsrettslige ordninger gjør imidlertid mer enn det. De er avtaler eller kontrakter som utgjør aktører og systemer: «En konstitusjon både anerkjenner og forsterker plassen til individuelle bestanddeler i institusjonen, og



konstituerer dem også som en gruppe eller et kollektiv» (Similä 2023). Fokus er altså hvordan partene skal samhandle fremfor hvordan de skal løse definerte oppgaver (Similä 2023).

De konstitusjonelle kontraktene er preget av en polyarkisk struktur snarere enn en hierarkisk ditto. Det er disse polyarkiske typene av konstitusjonelle kontrakter/styring som er best egnet til kunnskapsintensive innovasjonsprosesser med høy usikkerhet (Grandori & Furlotti, 2019:418). Similä (2023) mener i tillegg at det er fornuftig å involvere flere i prosessledelsen i stedet for at en i ledelsen bestemmer.

Med inspirasjon fra innovasjonskontraktene og hybridkontraktene kan følgelig det å identifisere utfordringer, aktører som kan bidra til å løse dem og overordnede målsettinger, og at det er en stor grad av åpenhet omkring konkrete løsninger og tiltak, samt en felles forpliktelse om samarbeid og innsats for å løse utfordringene – anses som sentrale aspekter for innholdet i bygdevekstsavtaler.

En parallell kontraktstype som er anvendelig i dette tilfellet er «**samspillskontrakter**». Dette er en kontraktsform som regulerer en samarbeidsform. Dette gjelder spesielt for prosesser som i utgangspunktet er åpne. En samspillskontrakt har som mål å forhandle frem en prosess og spilleregler for hvordan en prosess skal kjøres, hvilke aktører som skal delta og hvordan rollefordelingen skal se ut. Samtidig skal avtalen eller kontrakten gi åpninger for endringer underveis i prosessen. Kontrakten bør da også omhandle hvordan disse endringene skal håndteres (Stene et al 2016). Forskning på området åpne, men inngåtte prosesser er begrenset. Dette gjelder i hovedsak rene effektstudier. Det er derfor vanskelig å si om prosesser med samspill-/samhandlingskontrakter er mer vellykkede enn mer tradisjonelle og toppstyrte kontrakter er.

I en større studie utført ved NTNU ble et betydelig antall såkalte samspillskontrakter studert/evaluert (Bråthen et al 2020). Et stikkord er «tidlig involvering» i prosjektet/prosessen. Studien slår også fast at synergikontrakter som konsept i praksis inneholder en lang rekke eksempler. Oftest involverer disse prosjektene en offentlig part og en privat part. Dette gjør det vanskelig å direkte oversette dette til en kontekst som inkluderer offentlige parter. Sentralt er imidlertid at samspillskontrakter øker tillit og transparens i prosjektet/prosessen og at ulike «kulturer» og motivasjoner hos partene bygger bro i en åpen prosess. Man skaper et vennskap for hverandres posisjoner på et tidlig stadium (ibid).

En av nøkkelfaktorene som Bråthen et al (2020) fremhever for vellykkede resultater ved bruk av samspillkontrakter er «ledelseskapasitet». Her er det derfor kraften og evnen til prosjektlederne i pilotene som er viktig. Dette gjelder også støtten som prosjektlederne kan få fra de deltakende aktørene til å identifisere og realisere muligheter innenfor gjeldende rammer i tilfellet bygdevekststaveler. En todelt struktur på en samspillskontrakt kan være en måte å vise at utfordringer/problemer som avdekkes i den innledende åpne fasen (for bygdevekststaveler: veien

mot en avtale) har en naturlig fortsettelse i en andre fase (for bygdevekstavtaler: handlingsplaner). Den andre fasen dekkes av samme kontrakt, men er betydelig mer operativ. Det at en samspillskontrakt både gir rom for å avdekke felles interesser mellom partene, for å løse identifiserte utfordringer, og samtidig at kontakten er operativ med hensyn på prioriterte tiltak som skal prøves ut, gjør at en slik avtale en insentivstruktur ("what's in it for us?") for partene til å ta aktiv del i hele prosessen. Prosessen stopper dermed ikke opp med en generell prat om ting, men fører til konkretiseringer og forbedringer. Dette kan også føre til reduserte transaksjonskostnader.

Det kan sies mye om utvikling med utgangspunkt i samspillskontrakter. Selve bygdevekstavtalene kan bli et studieobjekt for dette. For en vellykket prosess er det også viktig å tørre å utfordre rådende bilder/oppfatninger eller konsensus.

### 2.1.3 Sammenfattende forløpige betraktninger om avtaler/kontrakter for lokal og regional utvikling eller bygdevekst

Et sentralt spørsmål er hva "man" ønsker å oppnå med en avtale/kontrakt? Og hvem er "man"? Med utgangspunkt i kontraktteori og empiri fra OECD-land identifiserer Charbit og Romano (2017, side 9-10) tre hovedtyper av kontrakter mellom sentrale og lokale myndigheter knyttet til kontraktens målsettinger:

- For det første kan det handle om tidlig desentralisering og en kontraktstype mellom statsmakt og lokalt/regionalt nivå med mål om myndiggjøring og å styrke det lokale/regionale nivået. Målet med kontrakten er altså å styrke lokalt/regionalt nivå gjennom å bygge autonomi og kapasitet for å håndtere utfordringer. ("Empower subnational governments")
- For det andre kan det handle om at det er statsmakten som bestemmer mål og innretning, men delegerer nedover til lokalt/regionalt nivå for implementering. Her er målet å delegere gjennomføring av oppgaver for å effektivisere statens målstyring og pengebruk ("Delegate the implementation of tasks")
- For det tredje kan det dreie det seg om kontrakter for å fremme samarbeid og verktøy for informasjonsdeling, gjensidig forståelse og kollektiv læring, f.eks. på nye områder med nye behov- som forpliktelser om bærekraftig utvikling. Målet er retningslinjer for deling for å redusere transaksjonskostnadene og bygge tillit ("Share policies")

De tre hovedmålene vil dermed knyttes til økende modenhet og kapasitet på nasjonalt og regionalt nivå. Teorier om ulike former for nettverksstyring, planlegging og forvaltning på tvers av nivå er relevant her. Dette belyses nærmere i neste delkapittel.

## 2.2 Samforvaltning, plan og styring

Det pågående forsøket med Bygdevekstavaler kan være et eksempel på en modell for fleksibel samforvaltning (jf. Amundsen et al 2019) som har som mål å bidra til løsninger på komplekse og "vriene" problemer med lokal samfunnsutvikling i de minst sentrale distriktskommunene.

Utfordringen med samforvaltning er at det involverer flere offentlige aktører på ulike nivå (Pettersson et al 2017). Begrepet flernivå-nettverksstyring/"multilevel governance" (heretter MLG) er et sentralt idegrunnlag her. Dette innebærer blant annet en romlig og tidsmessig koordinering av innsats på lokalt og regionalt nivå. Det som er vesentlig i MLG er mengden aktører på ulike geografiske nivåer og hvordan de jobber sammen og mengden aktører som er involvert i beslutninger og gjennomføring. Konseptet stammer opprinnelig fra statsvitenskapelig forskning rundt EUs styrings- og beslutningsnivå (jf. Hooghe & Marks 2001, Hooghe et al 2010). Det utvidede samarbeidet innen Europa innebærer blant annet en mer romlig kompleks struktur med flere nivåer involvert. Hovedaktøren innenfor EU er den enkelte stat. Maastricht-traktaten ble undertegnet i 1992 og iverksatt i 1993. Traktaten innebærer en rekke endringer som en felles politikk på en rekke områder, innføring av subsidiaritetsprinsippet - altså at beslutninger må tas så nært innbyggeren som mulig - osv. Dette endret også delvis styringen av EU, politikken, det nasjonale rammeverket, sosial planlegging osv. Maastricht-traktaten ble også en utfordring for de statene med en mer uttalt dualistisk styring (stat – kommune), da initiativet la vekt på regional rolle fremfor den lokale. Andre studier har fokusert mer på hvordan MLG interagerer med implementering av nytt regelverk på ulike nivåer eller hvordan EUs regelverk iverksettes lokalt i unionen (jf. Keskitalo et al 2016; Hoekstra 2018). Sistnevnte blir også noen ganger referert til som **vertikal** MLG - mens **horisontal** MLG refererer til samarbeid mellom ulike aktører (på ulike steder) på samme systemnivå.

For å komplisere ytterligere - MLG brukes ofte parallelt med begrepet flernivåplanlegging/"multi-level planning" i samfunnsplanlegging. Beslutningene som har en romlig konsekvens eller et romlig uttrykk (plassering, infrastruktur, bevaring etc.) omfattes også av en beslutningsprosess som kan beskrives i styringsrelaterte termer (Stjernström et al 2017). Flernivåplanlegging kan også forholde seg til den geografiske forvaltningsnivåinndelingen med flere aktører innenfor rammen av samme begrensede område, for eksempel en kommune (ibid.). Flernivåplanlegging (Pettersson et al 2017, Stjernström et al 2017; Keskitalo et al 2017), operasjonaliserer planleggingsnivåene og samarbeidet, eller mangelen på samarbeid, mellom ulike planaktører. Dette blir spesielt synlig på lokalt nivå (kommunen), da kommunen har et formelt overordnet ansvar for planlegging, herunder arbeidet med å koordinere aktører på ulike nivåer og deres innflytelse og legitimitet i den lokale planprosessen.

### 2.2.1 Samarbeidsdrevet planlegging og innovasjon

Bygdevekstavtalene skal bygge opp under bosetting, rekruttering av arbeidskraft og fremtidsrettet næringsutvikling. Et mål er at bygdevekstavtalene både skal støtte opp under den generelle samfunnsutviklingen lokalt, og adressere tverrsektorielle utfordringer. Implisitt i disse

formuleringene er en ambisjon om at innsatsen skal støtte opp under en helhetlig bærekraftig utvikling. Samtidig baserer arbeidet med utprøving av bygdevekstavgifter seg på et rasjonale om at det finnes handlingsrom innenfor dagens systemer også, og hvor arbeidet i bygdevekstpilotene dermed også handler om å mobilisere kommuner til å bruke dette handlingsrommet. Bærekraftig utvikling bærer i seg potensielle mål-, verdi- og interessekonflikter som det er demokratiets oppgave å finne politiske løsninger på (Amdam, 2022). Både bærekraftig utvikling og planlegging kan regnes som politikk, ifølge Amdam (2022), fordi det handler om å sette behov på dagsordenen, gjennomføre handlinger som løser problemene og å lære av det vi gjør. Politikktutforming handler om å ha makt og handlingskapasitet, og ligger derfor tett opp til planlegging, selv om den folkevalgte og planleggeren opererer ut fra ulike roller og legitimitet.

Situasjoner preget av komplekse, gjenstridige og turbulente problemer hvor det offentlige mangler gode problemformuleringer og løsninger krever samarbeidsdrevne arbeidsmåter og prosesser. Dette omfatter både samarbeidsdrevet governance, innovasjon og planlegging. Dette er prosesser preget av usikkerhet, hvor offentlig sektor må bygge partnerskap både horisontalt mellom private, offentlige og frivillige aktører, og vertikalt mellom styringsnivåa. Partnerskapene må i fellesskap utvikle nye problemforståelser og problemløsninger som for hver enkelt aktør i partnerskapene kan framstå som radikale og kontroversielle. For tradisjonell kontrollorienterte og formelle styresmakter innebærer partnerskap å åpne opp for tillitsbasert og mer uformelle nettverksorganisasjoner som kan reagere med innovasjon, tilpassing, fleksibilitet og læring i turbulente situasjoner (Amdam, 2022, s. 24-25).

Å jobbe for en bærekraftig utvikling i slike samarbeid krever legitimitet ovenfra, ved at overordnede styresmakter gir visse tema spesiell oppmerksomhet ved å bevilge penger, vedta påbud og oppfordre til en ønsket utvikling. Legitimitet nedenfra er også nødvendig, og innebærer støtte fra befolkningen. Denne demokratiske legitimiteten medfører økt handlingskapasitet.

Innen statsvitenskap skilles det mellom stat, marked og nettverk som institusjonelle styringsinstrumenter. Markedsstyring baserer seg på at markedet i seg selv skaper nødvendig koordinering, og koblingen mellom offentlig og privat sektor er derfor minimal. Innen statlig styring utøver Storting og regjering sentral koordinering og kontroll over privat og offentlig sektor, gjennom lover, regelverk og offentlig hierarki, og det er tette koblinger mellom det offentlig og private. Nettverksstyring er governance på norsk, og innebærer i kontrast til de to andre styringsinstrumentene strukturelle koblinger, «der samhandling mellom sjølvstendige, men gjensidig avhengige aktører fører til forhandlingsbaserte konsensusløsninger innanfor nettverka» (Amdam 2011, s. 27). Partnerskap som inngår i slike styringsnettverk, er basert på å forhandle omkring felles interesser gjennom forpliktende samarbeid mellom selvstendige parter. Partnerskapenes kjennetegnes ved at aktørene erkjenner at de er gjensidig avhengige av hverandre, likeverdige, har tillit til hverandre og er underlagt innsyn og demokratisk kontroll (Amdam, 2011).

Amdam argumenterer for at nettverksstyring handler mindre om styring enn om samarbeid, samproduksjon og samskaping. Governance innebærer konflikt og avhenger av kontekst. Samfunnsplanlegging gjennom avtalebaserte partnerskap mellom offentlig, privat og frivillig sektor fordrer at nettverksorganisasjonene har aksept, handlingskapasitet og demokratisk legitimitet. Å knytte sammen kunnskap og handling er krevende, og utgjør kjernen i hva planlegging handler om. **Samarbeidsdrevet planlegging** er et verktøy for å handtere denne kompleksiteten, og for å samordne vertikal og horisontal innsats.

Planleggingsprosesser har mye til felles med innovasjonsprosesser. De er begge innrettet mot å skape endring, bygge opp under læringsprosesser og å omsette kunnskap til handling. Samarbeidsdrevet planlegging og innovasjon innebærer at både ekspertkunnskap og lekfolks erfaringer, eller lokal kunnskap, tas inn i problemformuleringer og løsninger. Samtidig skjer disse prosessene alltid i relasjon til institusjonelle strukturer, krefter eller rammer (Amdam, 2022; Davoudi, 2015). Det er dermed mange utfordringer som må håndteres når man vil få til samfunnsutvikling gjennom samarbeidsdrevet planlegging og innovasjon (Amdam, 2022). Det handler for det første om forholdet mellom politikk og planlegging, og at planlegging er en politikktutforming som utformes av samfunnsaktører som har respekt for hverandres posisjoner. For det andre handler det om å bygge opp under samhandling og læring gjennom å kombinere lokal og vitenskapelig kunnskap (Innes og Booher, 2015). For det tredje handler det om forholdet mellom statsmakt og kommunikativ makt, fordi kommunikative prosesser kan bidra til endrede forståelser som i sin tur fører til at institusjoner og statsmakt endres. Den fjerde dimensjonen er forholdet mellom samarbeid og konflikt, og dreier seg om at konflikt kan være et utgangspunkt for samarbeid.

"Det å arbeide seg gjennom konflikter og nå fram til ei form for semje er ei verdifull kjelde til fornying og til auka handlingskapasitet. I kommunikative prosessar får aktørane høve til å legge fram si forståing av problema og korleis dei blir påverka, og dei må lytte til liknande forteljingar frå andre. Dermed kan konflikter i planlegginga vere ein verdifull ressurs når dei blir handterte ved å inngå avtalar / kontraktar som kan føre til nye alternative løysingar". (Amdam, 2022, side 34)

Den femte utfordringen dreier seg om forholdet mellom prosess og resultat, og bygger på en erkjennelse av at gode kommunikative prosesser, hvor aktører blir hørt, påvirker og lærer av hverandre har et potensial til å skape meningsdanningsprosesser som i seg selv kan endre regler, normer og oppfatninger, og som kan resultere i nye handlinger (Amdam, 2022; Innes og Booher, 2015).

### 2.2.2 Aktører i samarbeidsdrevet planlegging og innovasjon

Et mangfold av aktører vil være involvert i planleggingsfasen og gjennomføringsfasen av bygdevekstavgiftene. Kommunene i Norge har gjennomgående lange tradisjoner for samfunnsbyggende aktiviteter, både gjennom lovpålagte oppgaver og ansvar og understøttelse av virkemidler knyttet til nasjonal distrikts- og regionalpolitikk. Også kommunene som deltar i bygdevekst har tradisjon og praksis for å samarbeide seg imellom. Men, som eksempelvis Onsager (2019) påpeker, skjer en god del av det kommunale samfunnsutviklingsarbeidet på områder der statlige føringer er begrenset og den lokale friheten stor. Det er store variasjoner i kommunenes evner og ressurser på dette området. Kommunene er i større grad enn før innvevd i lokale og regionale samfunnsutviklingsoppgaver og arbeidet har over tid blitt mer komplekst og kompetansekrevene. Etter plan- og bygningsloven (2008) har kommunene også et overordnet ansvar for arealplanlegging og samfunnsplanlegging generelt. Det er ikke bare en sentral oppgave å jobbe med egen planlegging, men også med å koordinere den lokale planleggingen med regionale og sentrale aktører som Statens Vegvesen, Riksantikvar etc. Kommunen har i tillegg et stort ansvar for medvirkningsprosessene i planleggingen. Dette gjelder både den mer visjonsrettede delen av planleggingen og den mer håndfaste fysiske arealplanleggingen.

Fylkeskommunene har på regionalt nivå et overordnet ansvar for samfunns- og næringsutvikling, gjennom å gi strategisk retning og samordne innsats gjennom partnerskap og annen samhandling med øvrige offentlige aktører og privat sektor (jf. Onsager 2019). Fylkeskommunen skal være viktige veiledere for kommunen, både gjennom prosessledelse og tilrettelegging for ulike utviklingsarbeid. Med regionreformen ble fylkeskommunens rolle som planlegger og utviklingsaktør styrket (ibid.). Det er spesielt sammenfall mellom fylkeskommunenes ansvarsoppgaver og kommunenes oppgaver innenfor planlegging, regional utvikling, vei og infrastruktur, klima og bærekraft, samt folkehelse (jf. Angell 2021). Plan- og bygningsloven gjelder for alle kommuner. I likhet med Statsforvalteren har fylkeskommunen veiledningsoppgaver overfor kommunene, gjennom høringer, innsigelser, planforum og andre ordinære planorgan (ibid.).

Næringslivet er en sentral samarbeidspartner for offentlig sektor, både gjennom anskaffelser, partnerskap og andre samarbeidsformer (jf. Meld.St. 30 2019-2020). For å utnytte hele potensialet i næringslivet kan offentlig sektor både samarbeide med etablerte selskaper, og nyttiggjøre seg innovasjonskraften i oppstartsbedrifter og hos sosiale entreprenører. Offentlige anskaffelser er et eksempel på tema med behov for samarbeid og kompetanse i distriktskommuner. Det offentlige kjøper inn varer og tjenester for mer enn 560 milliarder kroner hvert eneste år. Hvordan offentlig sektor bruker pengene har stor betydning, både for innovasjonsgraden i offentlig sektor og utviklingen av næringslivet. Innovasjonsmeldingen trekker frem offentlige anskaffelser som et område der det er særlig viktig å definere behovet fremfor løsningen for å stimulere til innovasjon: «Innovasjon og samarbeid med næringslivet er ikke et mål i seg selv, men et virkemiddel for å fremme bedre måloppnåelse i offentlig sektor. Samtidig kan arbeidet med innovasjon i offentlig sektor også bidra til næringsutvikling og konkurransekraft i næringslivet, som en tilleggseffekt. Det

å stimulere til næringsutvikling gjøres ellers av et næringsrettet virkemiddelapparat som har dette som mål» (op.cit. 72). Det er en rekke offentlige instanser og virkemiddelaktører som har særskilte ansvar for tiltak knyttet til næringsliv, bolig/bosetting og samfunnsutvikling, herunder Innovasjon Norge, Husbanken, Innovasjonsselskap, Siva, NFR m.fl. Samhandling mellom disse og lokale og regionale myndigheter kan være aktuelt på flere områder.

Også kommunenes egne innbyggere samt lag og organisasjoner kan være sentrale aktører i lokal samfunnsutvikling. Et sentralt aspekt ved kommunenes utfordringer knyttet til det å styrke bosetting og bolyst dreier seg om hvordan de greier å bygge opp under samhandling med egne innbyggere, organisasjoner og næringsliv som skaper utviklingskraft, trivsel og inkludering lokalt. Her kan samskaping være en inngang til samarbeidsformer mellom innbyggere og kommune, hvor kommunen inviterer til likeverdige partnerskap, og hvor ulike aktører gir selvstendige bidrag til å utforme nye løsninger sammen med profesjoner, forvaltning og politiske myndigheter (Kobro, 2018). Samskaping er en krevende skreddersøm som tar utgangspunkt i lokale ressurser og engasjement, og kan bidra til bærekraftige løsninger. I praksis er det en krevende øvelse for kommunene å initiere, og en kan for eksempel bygge på ulike modeller for mer spissede eller brede og inkluderende prosesser og samarbeidsformer (Ekmann et al., 2017). Noen av pilotkommunene i bygdevekstarbeidet har samskaping med lokalbefolkningen innebygd i sin kommuneplans samfunnsdel, og har også gjennomført folkemøter i den åpne, innledende oppstartsfasen av bygdevekstarbeidet.

### 2.2.3 Aktører i nettverksorganisasjoner

Samarbeidsdrevet planlegging baserer seg på et frivillig samarbeid for å fremme egne og kollektive interesser. I slike samarbeid er kritiske variabler tid, tillit, og gjensidig avhengighet. Det å bygge tillit og å erkjenne gjensidig avhengighet tar gjerne mye lengre tid enn hva som er satt av i avgrensede utviklingsprosjekter. At det er satt av økonomiske ressurser til partnerskapet kan også styrke samarbeidet. Samarbeidsdrevet planlegging baserer seg på en nettverksorganisasjon som normalt sett ikke får mer makt enn det partene tillater.

"Ofte ser ein at når dei kollektive interessene i nettverksorganisasjonen strir mot eigeninteressene, melder partnarane seg ut. Det gjeld aktørar frå både offentlig, privat og frivillig sektor. Spesielt ser ein at offentlege aktørar underordnar dei kollektive interessene i nettverket eigeninteressene til sektoren eller etaten" (Amdam, 2022, side 151)

Med andre ord er det avgjørende at partnerne har fullmakter fra sine basisorganisasjoner, og at de diskuterer mulige løsninger undervegs med disse.

Sotarauta (2002) har laget en typologi over deltakere i nettverksorganisasjoner, med utgangspunkt i ledelse, makt og påvirkning i lokalt og regionalt utviklingsarbeid. *Teknokratene* (technocrats) er

opptatt av regler og detaljer, de trives best i stabile situasjoner innenfor etablerte regler og posisjoner. *Rambukkene* (battering rams) er ekstremt handlingsorienterte og er opptatt av å nå målene fremfor nettverkssamarbeidet i seg selv. De kan oppfattes som masete, men verdsettes som drivere i gjennomføring av strategier og taktikker. *Praktikerne* (handicraftsman) er opptatt av behov som eksisterer her og nå og ser etter løsninger som fungerer heller enn innovative nye løsninger. De oppfatter nettverksarbeid som krevende, komplekst og vanskelig å kontrollere. *Visjonærene* (visionaries) har fantasi og evne til å se helhet, men kan ha vanskeligere for å omsette tanker til handling. De ser regler og strukturer som noe som alltid er i endring, og synes detaljer er kjedelig. De har et åpent sinn for endringer og kan oppdage det som andre ikke ser. *Nettverkspendlerne* (network shuttles) er samarbeidsorienterte og aktive i mange nettverk. De har forståelse for andre aktørers mål, væremåte og begrunnelser. De tilpasser sine aktiviteter til andre aktører, trives godt i dynamiske omgivelser og har ikke noe imot å ta sjanser. *Politiske dyr* (political animals) er uforutsigbare og er først og fremst interessert i sin egen posisjon og framtid. De kan være både visjonærer, teknokrater og nettverkspendlere så lenge rollen de velger å spille tjener deres egne interesser. De mestrer å utøve makt og å utnytte politiske prosesser.

I samarbeidsdrevet planlegging er samspillet mellom disse ulike typologiene sentralt, og hvordan ulike aktørenes tradisjonelle roller utfordres. Som prosessleder har planleggeren en sentral rolle i dette samspillet.

### 2.3 Oppsummering

Bygdevekstavtaler kan betraktes som en ramme for et nødvendig flernivåssamarbeid for å løse sentrale utfordringer for små distriktskommuner. Virkemidlet bygdevekstavtaler tar utgangspunkt i deltagerkommunenes egne behov for utvikling og egen evne til å samarbeide med andre kommuner og samarbeidsparter for å realisere målsettinger relatert til bosetting, tilgang på kompetent arbeidskraft og fremtidsrettet næringsutvikling.

Hvis vi skal plassere bygdevekstavtaler i landskapet av den teoretiske innrammingen gjennomgått i dette kapitlet, kan vi best forstå bygdevekstavtaler i lys av innovasjonskontrakt og samspillskontrakt. Bygdevekstavtalene kan forstås som en innovasjonskontrakt fordi de setter en ramme for et samarbeid om å oppnå konkrete mål. Partenes motivasjon, forpliktelse og ressursbidrag danner grunnlaget for innovasjonskontrakter. Samtidig kan vi forstå en bygdevekstavtale som en samspillskontrakt fordi den regulerer og avklarer ansvar. Samspillskontrakter øker tillit og transparens i prosessene for å realisere målsettingene i pilotenes arbeid, og at det bygges bro i en åpen prosess. Samtidig er samspillskontrakter «bevegelige» på den måten at det åpnes for at målsettinger og samarbeidsformer kan endres underveis i avtaleperioden.

I praksis er grenseoppgangene mellom om en kontrakt for samarbeid om distriktsutvikling som en innovasjons- eller samspillskontrakt, flytende. Derfor kan vi også tenke på bygdevekstavtalene som





en hybridkontrakt. Hybriditeten kjennetegnes både ved sitt transaksjonelle, altså at partene skal samarbeide for å oppnå målene med avtalen og tilhørende handlingsplaner, men også ved sitt relasjonelle preg knyttet til det tette samarbeidet mellom både kommunene internt i en pilot, mellom pilotene, embetsverket i KDD, Statsforvalter, og fylkeskommunene. Flexibiliteten til hybridkontrakter er en viktig forutsetning og en styrke. Sammenhengen mellom konkrete tiltak og innsatser på den ene siden, og langsiktige målsettinger i tidsmessig sammenheng, står her sentralt. Samtidig, som vi har sett er ledelseskapasitet til å realisere avtalens hensikt og -mål, her avgjørende.

Med utgangspunkt i det empiriske grunnlaget for følgeforskningen, som gjennomgås i kapittel 3, og teori gjennomgått i kapittel 2, diskuteres vi i kapittel 4 hensiktsmessigheten ved avtaler som distriktpolitisk virkemiddel.

### 3 Følgeforskningen

Dette kapitlet redegjør for arbeidsformen vår og det empiriske materialet som danner utgangspunkt for denne midtveis-rapporten.

#### 3.1 Følgeforskning som evalueringsmetode

Vi betrakter følgeforskning og følgeevaluering som komplementære kunnskaps- og utviklingsfokuserede aktiviteter, og hvor evalueringsformen er formativ (Finne et al 1995). Hensikten med «følgingen» er å bidra til praksisnær og generisk kunnskap om de ulike prosjektene og samhandlingspraksisen mellom KDD, Statsforvalteren i Trøndelag og Troms og Finnmark, Trøndelag og Troms og Finnmark fylkeskommune og kommunedeltagere i de fem utvalgte pilotområdene. Målet er at følgeevalueringen bidrar med kort vei fra kunnskap til handling/aksjon.

Følgende figur viser grensesnittene og samspillsrommene mellom følgeevaluering og følgeforskning som strategier for kunnskapsutvikling:



Figur 3-1 Grensesnitt og samspillsformer mellom følgeforskning og følgeevaluering (Kilde: Lysø & Sletterød 2018, Lysø mfl. 2022)

Av figuren går det frem at i følgeforskning er forskerrollens oppgave først og fremst er å være en faglig kritisk, men konstruktiv kunnskapsprodusent (innspiller og medspiller), styrt av forskningsfaglig innsikt og relevante teoretiske blikk på tema og problemstillinger som allerede er aktualisert eller som aktualiseres underveis. Kunnskapsutviklingen er derfor underveis, fordi den

må være fleksibel og dynamisk for å kunne ta ting på sparket og endre perspektiv og fokus etter det.

En viktig aktivitet for følgeforskeren er å føre data tilbake til praksisfeltet gjennom å engasjere aktører i en samskapt dialog, slik at man får forståelse for om et tiltak går i riktig retning mht. både kort- og langsiktige mål. I fase 1 har «praksisfeltet» vært KDD og delvis Ressursgruppen, og deres arbeid for å utvikle bygdevekstavtaler som virkemiddel. Gjennom empiriske analyser basert på intervjuer og dialogkonferanser med alle pilotene og deres samarbeidsparter har vi foretatt analyser som er ført tilbake til KDD, som i sin tur har tatt dette til følge og foretatt korrigeringer i sitt arbeid opp mot pilotene.

### 3.2 Aktiviteter og datainnsamling

Datainnsamlingen i fase 1 av prosjektet er gjennomført i form av fokusgruppeintervjuer, deltakelse på dialogkonferanser og sekundærdata i form av dokumenter fra KDD og pilotene. Tabellen under gir en oversikt over datamaterialet.

Hvem	Aktivitet/hva	Antall deltagere	Data	Varighet
<b>Prosjektledere, styringsgrupper for pilotene, Distriktssentret, KDD, fylkeskommunene og statsforvalter</b>	Oppstartsamling i Tromsø, februar 2023	Ca. 50	Observasjonsdata og refleksjonsnotat	2 dager
<b>Prosjektledergruppen</b>	Fokusgruppeintervju (vår 2023)	6	Intervjudata	2x3 timer
<b>Prosjektleder</b>	Individuelt intervju (pga fravær i fokusgruppeintervju)	1	Intervjudata	1.5 time
<b>Prosjektledergruppen</b>	Fokusgruppeintervju (vinter 2024)	5	Intervjudata	2,5 time
<b>Trøndelag fylkeskommune</b>	Fokusgruppeintervju	2	Intervjudata	1.5 time
<b>Statsforvalteren i Trøndelag</b>	Fokusgruppeintervju	2	Intervjudata	1.5 time
<b>Troms og Finnmark fylkeskommune</b>	Fokusgruppeintervju	2	Intervjudata	1.5 time
<b>Statsforvalter i Troms og Finnmark</b>	Individuelt intervju	1	Intervjudata	1.5 time

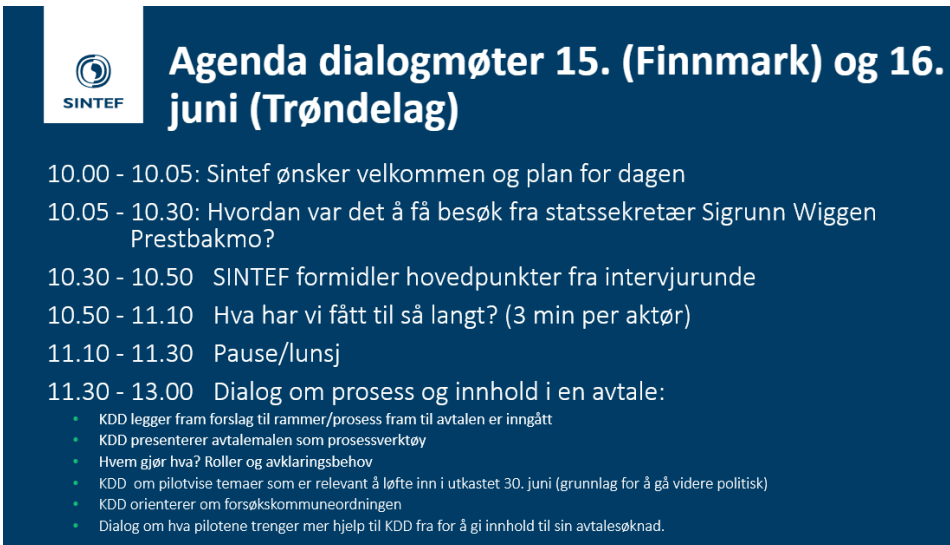
<b>KDD</b>	Fokusgruppeintervju	2	Intervjudata	1.5 time
<b>Distriktssenteret</b>	Fokusgruppeintervju	3	Intervjudata	2 timer
<b>Prosjektlederne i Finnmarkspilotene, statsforvalter, fylkeskommunen, DS og KDD</b>	Dialogkonferanse Finnmarkspilotene	Ca. 20	Skriftlige notater	3 timer
<b>Prosjektlederne i Trøndelagspilotene, statsforvalter, fylkeskommunen, DS og KDD</b>	Dialogkonferanse Trøndelagspilotene	Ca. 20	Skriftlige notater	3 timer
<b>Statssekretær Kommunal- og distriktsdept.</b>	Intervju	1	Intervjudata	1 time
<b>Prosjektledere, styringsgrupper for pilotene, Distriktssentret, KDD, Husbanken, fylkeskommunene og statsforvalter</b>	Fellessamling Tromsø, mars 2024	Ca. 40	Observasjonsdata	2 dager
	Søknader, utkast bygdevekestavtaler, referat fra KDDs oppfølgingsmøter med pilotene		Skriftlig materiale	

Fokusgruppeintervjuer er en kvalitativ metode hvor mennesker samles, diskuterer og har søkelys på et gitt tema (Wibeck 2000). I fokusgruppeintervjuene er både interaksjonen og diskusjonen i gruppen viktige data som ligger til grunn for analysene. Ved å føre sammen flere personer rundt et felles tema, kan spørsmålene føre til diskusjon og videre refleksjon blant deltakerne. Fokusgruppeintervjuer gjennomføres for å få frem meningsutvekslinger og drøftinger som er relevant både for videre utforming og som samkjøring og kunnskapsdeling blant aktørene.

Som tabellen over viser har vi gjennomført fokusgruppeintervjuer med alle de sentrale aktørene i utformingen av BVA som virkemiddel. Intervjuene ble gjennomført før første avtaleutkast per juni 2023 forelå og hovedproblemstillingen vår var på hvilken måte prosessen så langt opplevdes som fornuftig og målrettet med hensyn på at den skulle ende i en avtale om samarbeid for å nå

deltagerkommunenes samfunnsutfordringer. Dette betyr at hovedtemaet for alle intervjuene, uavhengig av aktør/rolle, var prosessen med å få grep om hva en bygdevekstavtale kan være, altså første del av Fase 1. Særlig vektlagt var opplevelsen og håndteringen av uklarhetene rundt hvilken 'avtale' det var snakk om, hvordan prosjektlederne opplevde dialogen og samarbeidet med KDD, rollen til Statsforvalter og fylkeskommunene, og ikke minst hvilke muligheter som lå i et slikt virkemiddel. Intervjuene fulgte en semi-strukturert intervjuguide som dekket de ulike temaområdene, og med en fleksibilitet med åpne spørsmål som gav informantene mulighet til å komme med refleksjoner, tanker og synspunkter de mente var relevant for problemstillingen (Kvale og Brinkman, 2015). I intervjuene var det også rom for interaksjon og diskusjon mellom informantene om temaene (Steyaert og Bouwen, 2004), noe som særlig ble tydelig da fokusgruppeintervjuet med prosjektlederne måtte forlenges til en «del 2» fordi de opplevde det som en refleksjonssamtale dem imellom.

Medio juni 2023, før pilotene sendte sitt første avtaleutkast til KDD, gjennomførte vi såkalte dialogkonferanser i hvert av fylkene. Her deltok de respektive pilotene, statsforvalter, KDD, Distriktssentret og fylkeskommunen. Hensikten var at partnerne sammen reflekterer over hva som er, og vil være, en god avtale og samarbeidspraksis. Dialogkonferanse, som også kalles søkekonferanse (Trist and Emery 1959, Weisbord 1992, Emery and Purser 1996, Levin 2002) bygger på en tilrettelagt læringsprosess med utstrakt bruk av gruppearbeid. Dette er en spesielt gunstig metode for å skape et likeverdig samarbeid mellom deltagere som i utgangspunktet har ulike roller i et samarbeid, og ansvar i en forvaltningsstruktur. Metoden har røtter i aksjonsforskning og følger en tankeramme som Fred og Merrelyn Emery var de første til å beskrive. Å 'søke' henspiller på den prosessen som skjer på en slik konferanse, her å søke etter en samarbeids- og avtaleform som kan bidra til at pilotenes målsettinger nås. Figuren under viser agenda for de to dialogkonferansene.



**Agenda dialogmøter 15. (Finnmark) og 16. juni (Trøndelag)**

- 10.00 - 10.05: Sintef ønsker velkommen og plan for dagen
- 10.05 - 10.30: Hvordan var det å få besøk fra statssekretær Sigrunn Wiggen Prestbakmo?
- 10.30 - 10.50 SINTEF formidler hovedpunkter fra intervjurunde
- 10.50 - 11.10 Hva har vi fått til så langt? (3 min per aktør)
- 11.10 - 11.30 Pause/lunsj
- 11.30 - 13.00 Dialog om prosess og innhold i en avtale:
  - KDD legger fram forslag til rammer/prosess fram til avtalen er inngått
  - KDD presenterer avtalemalen som prosessverktøy
  - Hvem gjør hva? Roller og avklaringsbehov
  - KDD om pilotvise temaer som er relevant å løfte inn i utkastet 30. juni (grunnlag for å gå videre politisk)
  - KDD orienterer om forsøkskommuneordningen
  - Dialog om hva pilotene trenger mer hjelp til KDD fra for å gi innhold til sin avtalesøknad.

Figur 3-2 Agenda for dialogkonferansene

### 3.3 Tilbakeføring av kunnskap til KDD underveis i utviklingen av bygdevekstavtaler

KDD v/Regionalpolitisk avdeling er Sintef's oppdragsgiver for følgeforskningen. Vi har hatt jevnlig refleksjonsmøter hvor KDD har delt status i sin dialog med pilotene og hvor SINTEF har gitt faglige innspill til hvordan prosessen med utvikling av virkemidlet har framstått for oss som utenforstående evaluatore. KDD har også henvendt seg til oss for å få våre overordnede refleksjoner basert på teori og empiri om hva som ville være viktige grep fra deres side på veien mot pilotenes avtaleutkast og etter hvert avtaleinngåelse.

Vi har hatt én systematisk empirisk og analytisk tilbakemelding til både KDD, ressursgruppen og pilotene så langt i evalueringsarbeidet. Denne var basert på intervjuene (se kapittel 3.2) med vekt på hvordan alle aktørene, og særlig pilotene, hadde opplevd oppstarten og fasen med avklaring av hvilke muligheter som ligger i en bygdevekstavtale. Vi kom også her med våre anbefalinger om hvilke grep KDD burde ta fram mot utforming av avtaleutkastene basert på de empiriske funnene. Innholdet i tilbakemeldingene handlet primært om at pilotene trengte et tydeligere bilde på hvilken form for avtale som var tenkt, hvilket handlingsrom de hadde for hvem de kunne inngå avtale med, og ikke minst hva de kunne forvente av KDD med hensyn på dialog inn mot andre statlige og regionale aktører som var viktig for pilotene å samarbeide med for å hente ut gevinster av at de er deltager i BVA som eksperiment.

Høsten 2024 skal følgeevaluator gjennomføre nye dybdeintervjuer med avtalepartene (hoved- og samarbeidsparter) i de respektive pilotene. En tilsvarende empirisk og analytisk tilbakemelding til KDD, ressursgruppen og pilotene som skissert over, vil derfor gjennomføres høsten 2024.

## 4 Diskusjon

Oppdraget til følgeevalueringen er å vurdere hensiktsmessigheten ved avtaler som distriktspolitisk virkemiddel. Med økningen gitt over statsbudsjettet 2024 ble avtaleperioden for pulje 1 utvidet fra to til fire år. Da følgeevalueringens varighet har utgangspunkt i opprinnelig vedtak, og altså ikke utvidelse av avtaleperioden, betyr dette at denne midtveisrapporten ikke er en vurdering av arbeidet slik det reelt sett vil se ut midtveis i utvidet avtaleperiode. Samtidig gir det mulighet for å belyse tema og spørsmål vi mener det er viktig å ha med seg videre i pulje 1 sitt arbeid, og i det videre arbeidet med utvikling og utprøving av bygdevekstavtaler for pulje 2 og eventuelt flere puljer. Kapittelet kan derfor leses både som SINTEFs vurdering av hvorvidt bygdevekstavtaler som distriktspolitisk virkemiddel er «på riktig vei», og hvilke tema og vurderinger det er fornuftig å ha med seg i det videre arbeidet.

### 4.1 Bygdevekstavtaler – utviklingsprosessen

Bygdevekstavtalene er et distriktspolitisk forsøk/eksperiment og et tidsbegrenset prosjektorientert virkemiddel for å håndtere strukturelle utfordringer på tvers av sektorer og forvaltningsnivå. Kommunene som deltar i pulje 1 har i Fase 1 deltatt i et nybrottsarbeid for å utforske hensiktsmessige rammer og -samarbeidsformer for å møte utfordringene de står ovenfor. Vi kan forstå bygdevekstavtalenes funksjon som å skape et forpliktende flernivå-samarbeid.

En svært sentral del av arbeidet med å gi innhold til bygdevekstavtalene har vært dialogen mellom kommunene og embetsverket i regionalpolitisk avdeling i Kommunal og -distriktsdepartementet. Som beskrevet i kapittel 1 ligger det som premiss i ordningen at kommunene skal lede an arbeidet med å «utvikle seg selv». Ikke sjelden vektlegges eksisterende strukturer og enkle årsakssammenhenger når man skal fokusere innsats mot å løse utfordringer, mens kunnskapen om nye eller endrede sosiale, økonomiske og romlige strukturer kan framstå mindre interessant. Det er da en viss risiko for at utviklingsarbeid blir «sittende fast» i en stivhengighet som ikke bidrar særlig mye til "utvikling." Det betyr ikke at det ikke er stor lokalkunnskap og vilje til endring. Utfordringen handler mer om å beskrive hva som endres (eller ikke endres) i samfunnet, og å skape bærekraftige endringsprosesser som svarer på utfordringsbildet. I dette perspektivet blir kunnskapsdiskusjoner og kunnskapsformidling avgjørende. Arbeidet i Fase 1 med utforsking av bygdevekstavtaler kan forstås som en prosess for slike nødvendige kunnskapsdiskusjoner og -deling mellom den enkelte kommunes politikere, på tvers av kommuner, regionale myndigheter, embetsverk, og allmennheten.

I fase 1 har prosjektgruppa i regionalpolitisk avdeling inntatt en rolle som prosessfasilitator for pilotene i arbeidet med å utvikle format og innhold i avtaleformularet og -handlingsplanene. Dette er en relativt ny rolle for embetsverket, og det er også en ny måte å samhandle med embetsverket

på for kommunene. Basert på vår empiri så langt ser vi at den tette og utforskende dialogen mellom kommunene og embetsverket har vært svært nyttig for begge parter. For kommunene har det satt dem i enda bedre stand til å sitte i førersetet når de gjennom veiledning og læringsprosesser med embetsverket har fått mer kunnskap om det mulighetsrommet som ligger innenfor både dagens virkemiddelapparat, og dette nye virkemiddelet for målrettet distriktsutvikling. Særlig understreker pilotkommunene hvor viktig det har vært for dem at embetsverket i regionalpolitisk avdeling i KDD har fungert som «døråpner mellom distrikt og stat». Tilgang til dialog med statssekretær og øvrige departement løftes her fram som eksempler. For embetsverket på sin side, har den tette dialogen med kommunene bidratt til økt kunnskap om utfordringsbildene til disse svært små kommunene, og kunnskap om hvordan «staten» kan bistå til å samordne ressurser og gi bistand slik at kommunene reelt sett opplever større kapasitet til utviklingsorientert arbeid.

Som Angel (2021) påpeker, ønsker flere småkommuner å få mer veiledning om planlegging fra fylkeskommunene og statsforvalteren, jf. også Distriktsmeldingen (Meld.St. 27 2022-2023). Bygdevekstavtaler representerer her en ramme for en slik veiledning, som kan bidra til at kommunene samlet sett får økt sin kompetanse og kapasitet til systematisk utviklingsarbeid.

I perspektiver om samarbeidsdrevet planlegging og innovasjon kan vi betrakte embetsverkets arbeidsform i utviklingsfasen som at de har gitt legitimitet ovenfra, fra staten, til kommunenes ønske og vilje til å fokusere innsats mot å løse kritiske og komplekse utfordringer. Samtidig har embetsverket gjennom å jobbe dialog- og prosessorientering gitt legitimitet til at det tar tid for kommunene å gripe handlingsrommet, og at det tar tid for alle partene som inngår i avtalene å etablere en samspillsform som kan fungere forpliktende innenfor rammene av den enkelte partners rolle og mandat. I fase 1 har det vært gjennomført to fysiske samlinger, med varighet av to dager hver, hvor pilotkommunene v/prosjektleder og administrativ- og politisk ledelse i kommunene, fylkeskommunene, statsforvalter og KDD har deltatt. Prosjektlederne har også ofte tatt direkte kontakt med embetsverket i KDD for avklaringer, innspill, og av og til for å dele frustrasjoner. Embetsverket i KDD har også initiert, og selv deltatt på, møter som statssekretær har hatt hos de enkelte kommunene i pilotene.

Videre kan vi også forstå embetsverkets prosessorienterte arbeidsform opp mot deltagerkommunene i piloten som en legitimering av kommunenes makt og myndighet til selv å definere eget utfordringsbilde og forslag til løsninger. Dette er viktig, nettopp fordi intensjonen med virkemiddelet var at kommunene skal «sitte i førersetet». Når problemstillingene en jobber med skal få vokse frem med dette lokale utgangspunktet anser vi det som fornuftig at embetsverket i regionalpolitisk avdeling vurderer å ta en prosessfasiliterende rolle også ved oppstart av senere puljer av bygdevekstpiloter, selv om avtaleformat og krav til handlingsplaner er tydeligere definert ved oppstart av pulje 2 enn for pulje 1. Også KDUs prosessorienterte rolle har vært svært viktig. Dette diskuteres mer i avsnitt 4.3.



Hvis ambisjonen er å utvikle et distriktpolitisk verktøy som skal påvirke utviklingen i positiv retning for kommuner i sentralitet fem og seks, bør eksperimentet med pilotprosjektet "bygdevekstavtaler" settes i sammenheng med statens romlige ressursfordeling generelt - hvor lander statsbudsjettets poster geografisk? - og den store distrikts- og regionalpolitikken som handler om sektorpolitikk etc. Bygdevekstavtalene er i en statlig budsjettkontekst en liten foreteelse. Men, det betyr ikke at bygdevekstavtalearbeidet ikke vil ha eller få betydning. På ett vis kan man spørre seg om bygdevekstavtaler er et mikro-virkemiddel som skal forsøke å løse makro-utfordringer? Vi tenker at avtalene må forstås i en bredere sammenheng. Det er rimelig å se på bygdevekstavtalene som et konkret eksempel på hvordan distriktpolitikken i større grad kan mobiliseres lokalt av lokale aktører i samspill med andre forvaltningsnivå og samarbeidsparter.

#### 4.2 Avtaler –forpliktelse til handling

I kapittel 2 presenterte vi et teoretisk kunnskapsgrunnlag for å vise hvordan avtaler kan forstås, og benyttes til flernivå-samarbeid om distriktsutvikling. Et viktig aspekt er forståelsen av innholdet i en avtale og hva en avtale forplikter. I samfunnsplanleggingssammenheng skiller man noen ganger mellom intensjon og visjon. Intensjon har en kortere tidshorison og tar sikte på å få noe gjort. En visjon er normalt sett et demokratisk forankret bilde av for eksempel en kommunes fremtid. Her arbeider man med lengre tidsperspektiver. Generelt er det en sentral utfordring i samfunnsplanleggingsprosessen å gå fra visjon til handling. Visjonen skal peke mot en oppnåelig og ønsket fremtid og fungere som en retningslinje eller et støttepunkt i det konkrete planarbeidet. I bygdevekstavtalene har hoved- og samarbeidsparter sammen blitt enige om «å gjøre noe» for å imøtekomme de aktuelle pilotkommunenes utfordringsbilde. Det foreligger derimot ingen formuleringer om hva som skjer dersom samarbeidspartene ikke gjør det de har forpliktet seg til å gjøre, men det er spesifisert at eventuell uenighet søkes gjennom dialog. Med denne forståelsesrammen til grunn er styrken i bygdevekstavtalene at de konkretiserer en arbeidsprosess som tydelig definerer og forplikter parter og arbeidsprosesser. Det er også en styrke at fleksibiliteten i en bygdevekstavtale forstått som en hybridavtale, gir rom for endringer underveis i avtaleperioden. Endringer som har vært gjort i fase 1 og peker inn mot fase 2, er at det har vært en gradvis utvidelse av systemiske og institusjonelle styringslinjer. Eksempler på dette er tilskuddsbrev til pilotenes handlingsplaner, og tillegg i oppdragsbrev til Statsforvalter og Husbanken.

En annen styrke er at bygdevekstavtalene forplikter kommunesamarbeid innenfor hver pilot. Staten v/kommunal- og distriktsdepartementet som hovedpart, samt Trøndelag fylkeskommune for Trøndelags-pilotene og Statsforvalter for Finnmarks-pilotene, inngår én avtale med en gruppe kommuner som har gått sammen om å utgjøre én pilot. Dermed hviler avtalen på at kommunene opprettholder sitt samarbeid og imøtekommer et forpliktende krav om dette. Selv om det i opprettelsen av virkemidlet lå en bevisst strategi til grunn om samarbeid mellom kommuner for å bygge utviklings- og endringskapasitet, noe som også var tydelig presisert i utlysningsteksten, er utvikling av en samarbeidspraksis noe som tar tid. Avtalene utgjør en ramme for innholdet og

omfanget av det interkommunale samarbeidet, og de binder kommunene til å opprettholde samarbeidet om å realisere tiltak i handlingsplanene som grunnlag for årlige bevilgninger.

#### 4.3 Roller – samarbeid med utgangspunkt i ulike mandat

Bygdevekst har som ambisjon å bygge opp under en helhetlig samfunnsutvikling lokalt, og å adressere tverrsektorielle utfordringer. Målsettingene som kommunene har formulert for pilotarbeidet svarer ut komplekse og store samfunnsutfordringer som griper på tvers av sektorer. Dette krever samarbeid innad i kommunen, og mellom lokal og regional forvaltning. En helt grunnleggende forutsetning er at det også eksisterer legitimitet, tillit og forståelse av gjensidig avhengighet innad i og mellom avdelinger og departement (Amdam, 2022). Arbeidet innenfor de ulike pilotene er avhengig av at regionalpolitisk avdeling generelt, og personene som er dedikert til arbeidet med bygdevekstavtaler spesielt, fungerer som «oversetter» og kontaktpunkt inn mot andre avdelinger i KDD og sågar departement. Som vi så over tilkjenner pilotkommunene at dette er en styrke ved hvordan teamet fra regionalpolitisk avdeling har jobbet i sitt samarbeid inn mot kommunene.

Å planlegge og gjennomføre bygdevekstavtaler er en politisk ambisjon om bærekraftig utvikling som empirisk sett ligger tett opp til det Amdam (2022) benevner samarbeidsdrevet planlegging og innovasjon gjennom nettverksstyring i og på tvers av forvaltningsnivå. Bygdevekst er et uttrykk for en tro på at styring og utvikling kan utøves gjennom slike nettverk. De komplekse problemstillingene og løsninger på dem må arbeides frem gjennom en prosess hvor lokalkunnskapen og ekspertkunnskapen løftes frem og får brynt seg på hverandre. I bygdevekstpilotene inngår et mangfold av parter på ulike nivå. Nettverksstyring innebærer en samhandling som er basert på selvstendige, men gjensidig avhengige aktører, og at de sammen kommer frem til konsensusløsninger innen nettverkene (jf. kap. 2.3). Som diskutert i kapittel 2 gir nettverksstyring mulighet til at partene kan møtes i et felles handlingsrom. Samtidig forutsetter dette at den enkelte part ikke kan gå inn med hovedmål om å bruke nettverket til å oppnå egeninteresser på bekostning av felles handlingsmulighet. En bygdevekstavtale kan dermed forstås som en enighet mellom partnerne i den aktuelle avtale, om å sammen utforske og utvikle et handlingsrom som kan bli større når partenes ulike mandater og roller samvirker. Når flere ulike parter på ulike nivå er involvert i en avtale eller kontrakt, ligger det også et legitimt og erkjent maktforhold til grunn.

En annen forutsetning for samarbeidsdrevet planlegging og innovasjon gjennom nettverksstyring er dialogstrukturer for å nå en felles enighet om hvordan mulighetsrommet kan tas i bruk. Som nevnt over er det gjennomført flere møtepunkter mellom pilotene, embetsverket, fylkeskommunene og statsforvalter. Pilotkommunene har også initiert egne møtepunkter med statsforvalter og fylkeskommune for å nå en enighet om motivasjon, rolle og forpliktelse i avtalen.

Og, prosjektgruppa hos embetsverket i KDD har hatt flere oppfølgingsmøter med kommunene underveis i arbeidet med å konkretisere formatet på avtalene og -handlingsplanene. Det er vanskelig å se for seg utvikling og operasjonalisering av en samspillskontrakt uten dialog om forventningene til samspillet som skal finne sted. Som Bråten et al (2020) argumenterer for øker samspillskontrakter tillit og transparens i prosjektet/prosessen, og at ulike «kulturer» og motivasjoner hos partene bygger bro i en åpen prosess. Man skaper vennskap for hverandres posisjoner på et tidlig stadium, hevder Bråten (ibid). Basert på vår empiri finner vi at den avtaleprosessuelle dialogen mellom partene har bidratt til en opplevelse av jevnbyrdighet, at alle er like viktige i samarbeidet om å realisere kommunenes mål og tiltak.

Å jobbe med bærekraftig utvikling i et slikt nettverkssamarbeid krever legitimitet ovenfra, ved at overordnede styresmakter gir et tema oppmerksomhet for eksempel ved å bevilge penger. Ved oppstarten av pulje 1 forelå det ingen garanti om utvidelse av rammen på 10 millioner kroner til utprøving av fem bygdevektspiloter. I vedtatt statsbudsjett for 2024 er det bevilget 26.9 millioner kroner til gjennomføring av avtalene for begge puljer, og en ytterligere økning på 50 millioner kroner til å utvide satsingen for statlig medfinansiering av konkrete tiltak. Denne prioriteringen fra regjeringens side er viktig ikke bare for det konkrete arbeidet for dagens piloter og omfanget av fremtidige piloter, men også som en nasjonal politisk legitimering av nettverkssamarbeid for å løse utfordringene knyttet til bosetting og næringsutvikling i distrikts-Norge.

Vi ser at de ulike aktørene har blitt utfordret med tanke på egen rolle og legitimitet i egen organisasjon i løpet av første fase. Nettverksorganisasjonen får ikke mer makt enn det partene tillater, og når de kollektive interessene i nettverksorganisasjonen eventuelt strider mot egeninteresse melder partene seg ut. Dette gjelder ikke minst offentlige aktører som underordner kollektive interesser i nettverket fremfor sektorens eller etatens egeninteresse (Amdam, 2022). Vi oppfatter at både legitimitet og kritiske variabler som tid og ressurser, tillit og gjensidig avhengighet har vært gjenstand for refleksjon og læring blant aktørene underveis i denne første planleggingsfasen av bygdevekst. En gjennomgående tilbakemelding fra de ulike deltakerne i bygdevekst så langt har vært at man har lært mye om hverandre underveis, at det kanskje var en del ting man ikke visste at man ikke visste, og at bygdevekstavtalarbeidet har gjort det tydelig at det er behov for mer dialog og samhandling på tvers av nivåene, uavhengig av bygdevekst som sådan. Dette kan ses som en dypere innsikt om at det å bygge tillit og erkjenne gjensidig avhengighet gjerne tar mye lengre tid enn hva som er satt av i avgrensede utviklingsprosjekter.

Potensialet som ligger i disse læringsprosessene er altså ikke bare tiltak innenfor eksisterende strukturer og rammer, men at læringen og meningsdanningen fører til at selve de institusjonelle rammevilkårene endres.

#### 4.4 Prosjektlederrollene og nettverksdynamikk

Mye av visjons- og endringsarbeid knyttet til distriktsutvikling, etc. drives i prosjektform. Et prosjekt varer vanligvis i tre år og involverer ressurser i form av penger og mennesker. Prosjektene erstatter hverandre i en slags evig syklus, ofte med uklare visjoner om hvordan resultatene fra prosjektene skal iverksettes i regler, rutiner og praksis i arbeidet med distriktsutvikling over tid. Denne uklarheten gjelder delvis også for avtalene som skal utarbeides i pilotene.

Som bygdevekstpilot har de fem pilotene fått finansiert fem prosjektlederstillinger. Etter kommunestyrevalget høsten 2023 ble det bytte av prosjektledelse i en av pilotene – nærmere bestemt Indre Namdal, men de andre pilotene har kontinuitet i prosjektlederrollen. Dette er viktig og bra. Prosjektlederne har frie «stillingsinstruksjoner»; de skal lede arbeidet på tvers av kommunene og å «få ting til å skje». Et særlig ansvar har vært avtaleprosessen, arbeidet med å forankre tiltak og mål inn mot politisk ledelse i kommunene i piloten, og å sørge for at pilotene har tydelige innsatsområder med tilhørende tiltak. For å utøve denne frie rollen har dialogen mellom prosjektlederne vært av avgjørende betydning. Det etablerte prosjektledernetverket som koordineres av Distriktsenteret er her en særs nyttig og viktig møteplass.

Viktigheten av ledelseskapasitet for å oppnå vellykkede resultater i samspillskontrakter understrekes av Bråten et al (2020). Distriktsenterets rolle gjennom prosjektledernetverket framstår viktig ikke bare for at den enkelte prosjektleder skulle «finne» sin rolle i utvikling av et helt nytt virkemiddel, men også for at prosjektledernetverket totalt sett kan være en aktør i utforming av et nytt virkemiddel. Distriktsentret har gjennom jevnlig digitale møter og fysiske samlinger med prosjektlederne vært en svært viktig aktør for å bygge trygghet, «kapasitet» og fellesskap i prosjektlederteamet. Distriktsentrets rolle kan beskrives som den typen nettverksaktør som Sotarauta (2002) kaller nettverkspendler. Rollen som nettverkspendler kjennetegnes ved at de beveger seg mellom ulike nettverk, er samarbeidsorienterte og utviser god forståelse for andre aktørers mål, væremåte og begrunnelser. Prosjektledernetverket har vært en arena hvor prosjektlederne har fått komme frem med det som har vært problematisk, og hvor konstruktiv dialog har tatt form. For eksempel, på det første offisielle oppstartsmøtet for bygdevekstpilotordningen i Tromsø mars 2023, ble premisset om at deltagerkommunene selv måtte ta ansvar for å utforske handlingsrommet som lå i deltagelsen, tydeliggjort for prosjektlederne og kommunenes administrative- og politiske ledelse. Erkjennelsen, eller påminnelsen, medførte frustrasjon over å ikke komme til «dekket bord», for eksempel at man som deltagerkommune kunne få «åpen tilgang» eller bli prioritert til andre statlige- og regionale ordninger og midler til utvikling i distrikter. Vi finner det rimelig å hevde at prosjektledernetverket med Distriktsentrets evne til å designe refleksjons- og læringsprosesser i etterkant av denne oppstartssamlingen bidro til en konstruktiv dialog om hva det vil si å gripe handlingsrommet. Denne konstruktive dynamikken ble også styrket ved at prosjektledernes ståsted ble løftet frem i referansegruppen med KDD, fylkeskommuner og statsforvalter. Gjennom dette ble ulike roller og ståsted erkjent, og grunnen beredt for en konstruktiv felles dialog.

Vårt inntrykk så langt er at BVA som følge av innsats fra prosjektledere og andre nøkkelaktører innledningsvis er godt forankret politisk og administrativt i kommunene, og med forståelse for at prosessen i seg selv, og ikke bare resultat på kort sikt, er positivt. Slik en av prosjektlederne uttrykte seg i et intervju: *«Det som egentlig er bra er at det ikke kommer penger først og så definere innholdet, men at det er omvendt. For vi må gjøre ting annerledes (...)»*. Prosjektlederne i pulje 1 har i fase 1 gjort en kritisk viktig innsats i arbeidet med å utvikle rammer og praksiser for hvordan bygdevektspiloter kan være et hensiktsmessig virkemiddel for distriktsutvikling. De har også bidratt betydelig til å utfordre regionalpolitisk avdeling i KDD på hvordan de kan jobbe prosessorientert med pilotene slik at virkemiddelet treffer kommunenes virkelighet og kapasitet for utvikling. Deres erfaringer med dette eksplorerende nybrottsarbeidet representerer en viktig kunnskap også for prosjektlederne i pulje 2 og eventuelt senere piloter.

Bygdevektspiloter som virkemiddel fremstår ved avslutning av Fase 1 som en hybrid-modell av bottom-up/top-down der prosjektlederne så langt har spilt en nøkkelrolle med tanke på å sette ord på, og sette tema som frihet, formalisering, forpliktelse, forankring, målrettethet og langsiktighet for distriktsutvikling på dagsorden i samarbeidet mellom kommunene og øvrige avtaleparter. Vi mener at man blant annet som følge av godt arbeid fra prosjektlederne er godt på vei med å lykkes med utvikling av et nytt virkemiddel, bygdevektsavtaler. Det er skrevet og signert avtaler, og handlingsplaner er utformet og politisk vedtatt. Prosjektlederne har «tatt ballen» i arbeidet med å sette kommunene i førersetet for egen utvikling og å ta i bruk det handlingsrommet som ligger i virkemiddelutviklingen.

## 5 Konklusjon midtveis

Spørsmålet om hvorvidt avtaler er et hensiktsmessig distriktspolitisk virkemiddel kan ikke besvares ut fra fase 1 av pulje 1 i utvikling og utprøving av bygdevekstavtaler. Diskusjonen over viser derimot at prosessen fram mot en avtale er viktig og nødvendig, dersom et virkemiddel reelt sett skal virke bottom-up i motsetning til top-down. På hvilken måte avtalene operasjonaliseres for å realisere tiltak og oppnå målene i de enkelte avtalene er det for tidlig å si noe om ennå.

Arenaer for - og nødvendig tid til - dialog, framstår som gode grep i utvikling av bygdevekstavtaler. Vi mener at dialogen mellom KDD, kommunene, Statsforvalter og fylkeskommunene i det avtaleprosessuelle har vært avgjørende for at partene sammen har fått identifisert mulighetsrommet som ligger i bygdevekstavtaler. Å sette av nok tid, og eventuelt mer enn opprinnelig tiltenkt, bidrar til å bygge nødvendig tillit og erkjennelse av jevnbyrdighet mellom partene. Samtidig er det ikke tilstrekkelig å etablere arenaer for dialog dersom man ikke har dialog om det som oppleves viktig, eller uklart, for den enkelte part. Fase 1 har hatt som hovedformål å utforme selve bygdevekstavtalene. Underveis har dialogen mellom partene vist at det har vært uklart hvilket ansvar og myndighet den enkelte part tar og har. For eksempel gjenstår det fortsatt behov for avklaring om hva som ligger i rollen 'regional koordinator' som fylkeskommunen har i Trøndelags-pilotene og statsforvalter har i Finnmarks-pilotene. Vår anbefaling er å ikke anta at behovet for avklaringer er innfridd når avtalene er signert. Det er når tiltakene i handlingsplanene skal gjennomføres i praksis at partenes kompetanse, myndighet og makt tas i bruk, og at behovet for ytterligere avklaring om ansvar kan oppstå.

Realisering av målene med bygdevekstavtalene vil kreve stor ledelseskapasitet. Prosjektlederrollen har vært, og vil fortsatt være, en kritisk viktig rolle i dette arbeidet. Samtidig er det en krevende rolle fordi den i billedlig forstand er «rattet» når «kommunene skal sitte i førersetet». Vi mener at Distriktssentrets prosjektledernetverk har vært viktig, og fortsatt vil være nødvendig. Nettverket vil være viktig ikke bare for å bygge selvtillit hos prosjektlederne, men det fungerer også som et kollegafellesskap for prosjektledere som i stor grad står alene i hverdagen. Like viktig er det at arenaen bidrar med erfaringsbasert kunnskap om hvordan avtalene som virkemiddel faktisk fungerer, og om det er behov for endringer. Denne kunnskapen vil være nødvendig både for staten, regionale myndigheter og kommunenes politiske- og administrative ledelse.

Midtveis i utprøving av bygdevekstavtaler framstår virkemiddeleksperimentet nå som en hybrid virkemiddelmodell. Innledningsvis framsto det som en svakhet at kommunal- og distriktsdepartementet la «alt» ansvaret over på deltagerkommunene. Pilotkommunene betraktet da bygdevekstavtaler som et top-down initiativ som strengt talt framsto som en «marsjordre» fra KDD om å gjøre mer av det samme som distriktskommuner alltid har gjort, nemlig å ta tak i de store

samfunnsmessige utfordringene med bosetting, infrastruktur, utdanning og næringsutvikling. Dette bidro til frustrasjon, med utsagt som at «Oslo-gryta» ikke vet hvilke kulturelle, organisatoriske, demografiske og infrastrukturelle forhold små distriktskommuner jobber under. Denne oppfatningen er nå snudd til at pilotene opplever utprøvingen som et reelt forsøk fra staten sin side på å samordne aktører som kan bistå kommunene og ikke minst styrke deres egen evne til utvikling. Pilotkommunene uttrykker at prosessen så langt har gitt de bedre «tilgang til staten» på grunn av den prosessorienterte rollen til embetsverket i KDD og dialogarenaene med statssekretær. Vi mener denne «tilgangen til staten» er et konkret resultat av bygdevekstavtale-arbeidet. Her er det også grunn til å tro at et slikt resultat er framkommet nettopp fordi det er KDD som hadde initiativet til igangsetting av arbeidet.

Samarbeidet mellom kommunene i samme pilot, og ikke minst mellom pilotene framheves av pilotene som et svært positivt resultat allerede. Før tilleggsbevilgningen i vedtatt statsbudsjett for 2024 medførte usikkerheten rundt den politiske prioriteringen av finansielle tilførsler til pilotene frustrasjon, samtidig som det bidro til å «tvinge» kommunene til å ta egenansvar gjennom god dialog og læringsprosesser på tvers av forvaltningsnivå og med god hjelp fra Distriktsenteret.

Bygdevekstpiloter ble lansert av dagens regjering Støre for å styrke satsingen på distriktpolitikk. I intervjuer i tidlig fase med pilotene satt vi igjen med inntrykket av at de opplevde tiltaket som noe som skulle iverksettes raskt. Kanskje forklarer dette deler av den noe uklare rollen som statsforvalteren som statens representant i distrikts-Norge og fylkeskommunene som den politisk valgte regionale nivået har hatt, og delvis fortsatt har. I begge fylkene er statsforvalter samarbeidspartner, i Finnmark er også fylkeskommunen samarbeidspartner, mens Trøndelag fylkeskommune er hovedpart i avtalen sammen med pilotkommunene på den ene siden, og staten på den andre. Hvordan samarbeidet gjennomføres i praksis, og hvordan de enkelte partene vil påta seg forpliktelser, vil vi først få kunnskap om i Fase 2 når arbeidet med realisering av handlingsplanene starter opp.

Bygdevekst kan forstås som en ambisjon om, med utgangspunkt i eksisterende strukturelle rammer og virkemidler, å samarbeide på tvers av forvaltningsnivå og aktører for å utvikle regionale løsninger som bedre treffer dagens behov. På en litt uklar måte framstår refleksjonene og læringen i den nettverksbasert samarbeidsformen som noe som i neste omgang potensielt også kan bidra til å skape endring i de institusjonelle strukturene og rammene som omgir de minst sentrale distriktskommunene.

Pulje 1 av bygdevekstpiloter har i arbeidet med avtaleutforming og handlingsplaner konkretisert utfordringsbilder, innsatsområder, tiltak og ikke minst skapt en samarbeidsrigg for å ta i bruk det handlingsrommet som ligger i et slikt virkemiddel. Det er likevel viktig å ha med seg at disse kommunene er først i løypa og dermed ikke sitter på fasiten med hensyn på hvordan

handlingsrommet i virkemiddelet kan brukes, utvikles og eventuelt utfordres. Denne understrekingen bør fungere som motivasjon for Pulje 2 til å utforske sitt eget handlingsrom.



## 6 Referanser

- Aasbrenn, K. (1990). Uttynningssamfunnet. RAPPORTNR. 1990/17. Østlandsforskning
- Aasbrenn, K., & Sørli, K. (2016). Uttynningssamfunnet–25 år etter. I Villa, M. & Haugen, M.S. (red.) *Lokalsamfunn*,. Oslo, Cappelen Damm Akademisk, s. 152-176
- Abelsen, B., Isaksen, A., & Jakobsen, S. E. (2013). Innovasjon - organisasjon, region, politikk. *Oslo: Cappelen Damm Akademisk*.
- Amdam, R. 2011. *Planlegging og prosessleing. Korleis lykkast i utviklingsarbeid*. Oslo: Samlaget
- Amdam, R. (2022). Samskapt berekraft. [Report]. Høgskulen i Volda.  
<https://bravo.hivolda.no/hivolda-xmlui/handle/11250/2991502>
- Amdam, R. (2021). Kommunal handlingskapasitet. Erfaringar med ein modell for samarbeidsdriven planlegging og innovasjon. I 334 [Report]. Høgskulen i Volda.  
<https://bravo.hivolda.no/hivolda-xmlui/handle/11250/2827480>
- Amdam, R. Isaksen, A., & Mattland Olsen, G. (1995). Regionalpolitikk og bygdeutvikling. Drøfting av lokale tiltaksstrategiar. Oslo, Det Norske Samlaget
- Amundsen, H. Christiansen, P. Hanssen, G.S., Hofstad, H. Tønnesen, A. & Westskog, H. (2019). Byvekstavtaler i et flernivåperspektiv: helhetlig styringsverktøy med demokratiske utfordringer. CICERO Report 2019:13 <https://docplayer.me/159362307-Report-2019-13-byvekstavtaler-i-et-flernivaperspektiv-helhetlig-styringsverktoy-med-demokratiske-utfordringer.html>.
- Angell, E (2021): Regionale myndigheters veiledning av distriktskommuner. Statsforvalternes og fylkeskommunenes veiledning innen lokal samfunnsutvikling, til kommuner i sentralitetskategori 5 og 6, Rapport nr. 3-2021 NORCE Samfunn.
- Bakken, A. K., Bechmann, M., Bonesmo, H., Flaten, O., Gustavsen, G. W., Haukås, T., Hegrenes, A., Johansen, L., Klingen, I., Kværnø, S., Skarbøvik, E., Steinshamn, H., Stenrød, M., Winger, A. C., Øgaard, A. F., & Korsæth, A. (2023). Bærekraft i norsk jordbruksproduksjon. Kunnskapsstatus for videre analyser. NIBIO. <https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/handle/11250/3088083>
- Bock, B. B. (2019). Rurality and multi-level governance: marginal rural areas inciting community governance. In *The Routledge companion to rural planning* (pp. 103-113). Routledge.  
<https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315102375-11/rurality-multi-level-governance-bettina-bock>.
- Borras, S. & Edquist, C. (2019). *Holistic innovation policy: Theoretical foundations, policy problems and instrument choices*. UK, Oxford University Press.
- Brox, O. (1984). *Nord-Norge: Fra allmenning til koloni*. Oslo, Universitetsforlaget

- Bråthen, S., Laingen, M., Torgersen, P. & Woldseth, M., (2020). Samspillsprosjekter i bygg-og anleggsbransjen. Concept rapport nr. 61. Trondheim, Ex ante akademisk forlag
- Bukve, O. og Amdam, R (2004). Kapittel 17: Regimeskifte på norsk. Amdam, R. (Ed.). (2004). *Det regionalpolitiske regimeskiftet-tilfellet Noreg*. Tapir.
- Carson, D. A., & Carson, D. B. (2018). International lifestyle immigrants and their contributions to rural tourism innovation: Experiences from Sweden's far north. *Journal of Rural Studies*, 64, 230-240.
- Charbit, C., & Romano, O. (2017). Governing together: An international review of contracts across levels of government for regional development. OECD Regional Development Working Papers Nr. 2017/04. <https://doi.org/10.1787/ff7c8ac4-en>
- Cruickshank, J., Vasstrøm, M., Sand, R., Sivertsen, H., & Haugum, M. (2014). Samfunnsutviklingskapasitet i småkommuner. En studie av 41 småkommuner. TFOU-rapport 2014:14. Steinkjer, Trøndelag Forskning og Utvikling AS.
- Daviter, F. (2019). Policy analysis in the face of complexity: What kind of knowledge to tackle wicked problems? *Public Policy and Administration*, 34(1), 62-83.
- Davoudi, S. 2015. Planning as practice of knowing. *Planning Theory*, 14(3), 316–331.
- Deloitte (2012). Kartlegging og analyse av avtaler mellom staten og kommunesektoren. Rapport utarbeidet på oppdrag for KR D. Consulting, 29.11.2012
- Eimhjella, I., & Loga, J. M. (2017). Nye samarbeidsrelasjoner mellom kommuner og frivillige aktører: Samskaping i nye samarbeidsforhold? Rapport fra Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor
- Ekman, L., Sivertsen, H., Stene, M. & Lysø, R. (2017). Samarbeid for barn og unges oppvekstmiljø. Erfaringer fra samarbeid mellom kommune og frivillighet i Steinkjer kommune. TFOU Rapport 2017:07. Trøndelag Forskning og Utvikling, Steinkjer.
- Elken, M., & Borlaug, S. B. (2020). Utviklingsavtaler i norsk høyere utdanning: En evaluering av pilotordningen. NIFU-rapport 2020: 21. Oslo, NIFU
- Emery, M. (1982). *Searching*. Canberra, Centre for continuing education, Australian National University
- Emery, M. (1999). *Searching. The theory and practice of making cultural change*. Amsterdam, John Benjamins.
- Emery, M. and R. E. Purser (1996). *The search conference*. San Francisco, CA, Jossey-Bass.
- Emery, Merrelyn, and Ronald E. Purser. *The search conference: A powerful method for planning organizational change and community action*. Jossey-Bass Inc Pub, 1996.

- Finne, H., Levin, M., & Nilssen, T. (1995). Trailing Research: A Model for Useful Program Evaluation. *Evaluation*, 1(1), 11–31. <https://doi.org/10.1177/135638909500100102>
- Gjerde, Å. B. (2022). Utbyggingsprogrammet for Nord-Norge. [https://snl.no/Utbyggingsprogrammet for Nord-Norge](https://snl.no/Utbyggingsprogrammet_for_Nord-Norge) lastet 14.11.23
- Grandori, A., & Furlotti, M. (2019). Contracting for the unknown and the logic of innovation. *European Management Review*, 16(2), 413–426. <https://doi.org/10.1111/emre.12291>
- Grandori, A. & Furlotti, M (2009) Facio ut Facias. Associational Contracts for Innovation *International Studies of Management & Organization*, 39:4, 81-100, DOI: 10.2753/IMO0020-8825390405
- Gyene, M., Norberg-Schulz, M., Røtnes, R. & Walbækken, M.M (2020). Tilgang på boliger i distriktene og rekruttering av arbeidskraft. Rapport nr. 35-2020: Samfunnsøkonomisk analyse.
- Guribye, E. (2016). Mot 'Kommune 3.0'. Modeller for samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor: Med hjerte for Arendal. FoU-rapport, 3. Kristiansand, Agderforskning.
- Hagen, A., N. Aarsæher, C. Brattland, H.O. Bråtå, A. Buanes, V. Jensen, G. Johansen & T. Ringholm (2023). Pilot arealstrategi – utvikling og evaluering av arealstrategiarbeid i åtte distriktskommunar. Oppdragsrapport nr. 15 – 2023. Høgskolen i Innlandet.
- Hansen, G.S. & Aarsæther, N. (red.) (2018). Plan og bygningsloven – en lov for vår tid? Oslo, Universitetsforlaget.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). Multi-level governance and European integration. Rowman & Littlefield.
- Hooghe, L., Marks, G., & Schakel, A. (2010). The rise of regional authority: A comparative study of 42 democracies. Routledge.
- Høydal, E. (2023). Bofaste og flyttere - En kohortanalyse av ungdomskull fra de var 15 til 35 år. SSB-rapport 2023/17. Oslo, Statistisk sentralbyrå
- Hedberg, C., & Haandrikman, K. (2014). Repopulation of the Swedish countryside: Globalisation by international migration. *Journal of Rural Studies*, 34, 128-138.
- Innes, J.E. & Booher, D.E. 2015. A turning point for planning theory? Overcoming dividing discourses. *Planning theory* 14(2): 195-213.
- Jakobsen, E. W., Gotaas, E., Grünfeld, L. A., Jordell, H., & Røtnes, R. (2015). Faglige begrunnelser for næringsrettede virkemidler rettet mot distriktene. MENON-publikasjon nr. 20/2015. Oslo, MENON Business Economics
- Karlsen, J. Lysgård, H.K. Ryntveit, A.K., Langhelle, O (2002) Følgeevaluering av et distriktpolitisk eksperiment. Utkantsatsingen. FoU-rapport nr. 10/2002, Kristiansand, Agderforskning.

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

KDD (2023a). Distriktsindeksen 2023. Dokumentasjonsrapporten. 6. oktober 2023. Rapport Kommunal- og distriktsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/distriktsindeksen-2023/id2997238/>

KDD (2023b). Tildelingsbrev 2023 – Husbanken. Kommunal- og distriktsdepartementet. Datert 31. januar 2023

KDD (2023c). Regionale utviklingstrekk 2023. Kommunal- og distriktsdepartementet

<https://www.regjeringen.no/contentassets/3f1f1c0954964f9792b9701fbedee79b/no/pdfs/regionale-utviklingstrekk-2023.pdf>

KDD (2024). Evaluering av områdesatsning om statlig virkemiddel. Bilag 1 Oppdragsgivers beskrivelse av oppdraget. Oslo, Kommunal- og distriktsdepartementet

Kobro, L., U. (2018). La oss gjøre det sammen! Håndbok i lokal samskapende sosial innovasjon. Høgskolen i Sørøst-Norge/Senter for sosialt entreprenørskap og samskapende sosial innovasjon.

Kolbenstvedt, M. (2019). Avtaler mellom stat – fylkeskommune og kommune (byvekstavtaler og bypakker). Transportøkonomisk institutt, web: <https://www.tiltak.no/0-overordnede-virkemidler/0-4-kunnskap-og-verktoey-som-hjelpemidler/forpliktende-avtaler-stat-kommune-byvekstavtaler-og-bypakker/?highlight=byvekstavtaler>

Kommunal rapport (2023). Om søknader frikommuneforsøk. Publisert 13.09.23

<https://www.kommunal-rapport.no/jus/disse-kommunene-har-sokt-om-a-fa-frikommuneforsok/154148/>

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

Kvale, S. og Brinkman, S. (2015). Det kvalitative forskningsintervju, Oslo, Gyldendal forlag.

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

Levin, M. (2002): Søkekonferanser (Search conferences). In M. Levin and R. Klev (2002): Forandring som praksis (Change as a practice). Oslo: Fagbokforlaget.

Lie, M.H. (2023). Avtaleloven. <https://snl.no/avtaleloven>, lastet 9.2.2023

Lundholm, E. (2007). New motives for migration? On interregional mobility in the Nordic context (Doctoral dissertation, Kulturgeografi).

Mulder, C. H., Lundholm, E., & Malmberg, G. (2020). Young adults' return migration from large cities in Sweden: The role of siblings and parents. Population, Space and Place, 26(7), e2354.

Löfving, L., Kamuf, V., Heleniak, T., Weck, S., & Norlén, G. (2022). Can digitalization be a tool to overcome spatial injustice in sparsely populated regions? The cases of Digital Västerbotten

(Sweden) and Smart Countryside (Germany). *European Planning Studies*, 30(5), 917-934.  
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09654313.2021.1928053>

Marjavaara, R. (2008). *Second home tourism: The root to displacement in Sweden?* (Doctoral dissertation, Kulturgeografi).

Martin, R. (2011). *Regional economies as path-dependent systems: some issues and implications*. In Cooke et al. (eds.) *Handbook of regional innovation and growth*. Edward Elgar Publishing.

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

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

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

Meld. St. 27 (2022-2023). *Eit godt liv i heile Noreg – distriktspolitikk for framtida*. Tilråding fra Kommunal- og distriktsdepartementet 20. juni 2023, godkjend i statsråd same dagen. (Regjeringa Støre)

Meltevik et al. (2021). *Evaluering og utredning av forsøksloven*. Oxford Research. Web: <https://oxfordresearch.no/wp-content/uploads/2021/01/Evaluering-og-utredning-av-fors%C3%B8ksloven.pdf>

Müller, D. K. (1999). *German second home owners in the Swedish countryside: on the internationalization of the leisure space* (Doctoral dissertation, Department of Social and Economic Geography, Umeå University and European Tourism Research Institute (ETOUR), Mid-Sweden University).

Müller, D. K. (2007). *Second homes in the Nordic countries: Between common heritage and exclusive commodity*. *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, 7(3), 193-201.

NOU 2004: 2. *Effekter og effektivitet – effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktspolitiske mål*. Utredning fra Effektutvalget, oppnevnt ved kgl. res. 5. oktober 2001. Avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 29. januar 2004.

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

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

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

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

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

Onsager og Selstad (2004) (red.). Regioner i utakt. Trondheim, Tapir akademisk forlag,

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

Paasi, A. (1986). The institutionalization of regions: a theoretical framework for understanding the emergence of regions and the constitution of regional identity. Fennia-International Journal of Geography, 164(1), 105-146.

Paasi, A. (2002). Place and region: regional worlds and words. Progress in human geography, 26(6), 802-811.

Pedersen, S., Kjelsaas, I., Halvorsen, C. A., & Aalen, P. (2022). Ståa i norske kommuner – en kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver. MENON-publikasjon nr. 46/2022.

Pettersson, M., Keskitalo, E.C.H., Stjernström, O. (2017): The role of participation in the planning process: examples from Sweden. In Local Environment. Doi 10.1080/13549839.2017.1319805.

Prop. 1 S (2023–2024). For budsjettåret 2024 under Kommunal- og distriktsdepartementet  
Utgiftskapittel: 1–2, 500–595, 2412, 2445 Inntektskapittel: 3500–3595, 5312, 5570, 5607, 5615, 5616, 5635. Tilråding frå Kommunal- og distriktsdepartementet 21. september 2023, godkjend i statsråd same dagen. (Regjeringa Støre). Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Relph, E. (1976). Place and placelessness (Vol. 67). London: Pion.

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

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

Selstad, T. i samarbeid med Njål Arge, Frode Berglund, Gro Marit Grimsrud, Svein Erik Hagen, Espen Køhn, Kjell Overvaag og Janneke van der Ros (2004). Regionenes tilstand - 50 indikatorer for vekstkraftige regioner ØF-Rapport nr. 07/2004. Lillehammer, Østlandsforskning

- Singsaas, M. (2020). Bærekraftig utvikling i små kommuner. TF-notat nr. 13/2020, Telemarksforskning.
- Similä, J.O. (2023). Bygdeutviklingsavtaler. Presentasjon, januar 2023. HHN, Nord Universitet, Steinkjer
- Sorrentino, M., Sicilia, M. & Howlett, M. (2018) Understanding co-production as a new public governance tool, *Policy and Society*, 37:3, 277-293, DOI: 10.1080/14494035.2018.1521676.
- Sotarauta, M. 2002. Leadership, power and influence in regional development: A tentative typology of leaders and their ways of influence. I: Sotarauta, M. og Brunn, H. (red.): *Nordic perspectives on process-based regional development policy*. Nordregio rapport 2002:3. Stockholm: Nordregio.
- Steyaert, C., Bouwen, R., Cassell, C., & Symon, G. (2004). Group methods of organizational analysis.
- Stjernström, O. (1998). Flytta nära, långt bort: de sociala nätverkens betydelse för val av bostadsort (Doctoral dissertation, Umeå universitet).
- Stjernström, O., Rein Ahas, Sabina Bergstén, Jeannette Eggers, Hando Hain, Svante Karlsson, E. Carina H. Keskitalo, Tomas Lämås, Örjan Pettersson, Per Sandström, Karin Öhman (2017). Multi-level planning and conflicting interests in the forest landscape. In *Globalisation and Change in Forest Ownership and Forest Use: Natural Resource Management in Transition* (ed Keskitalo C.) Palgrave.
- Torfinn, J., Peters, B. G., Pierre, J., & Sørensen, E. (2012). Interactive governance: Advancing the paradigm. Oxford university Press on demand.
- Troms og Finnmark fylkeskommune (2023). Om tiltakssonen. Web, lastet 15.11.23: <https://www.tffk.no/om-oss/tiltakssonen/>
- Tuan, Y. f (1974) *Topophilia: A study of environmental perception, attitudes, and values*.
- Tønnesen, A., Krogstad, J.R., Christiansen, P., og Westskog, H. (2018). Byvekstavtalene – balansekunst for nullvekst. Artikkel fra Transportøkonomisk institutt, Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning. Publisert 22.05.2018. Web: <https://samferdsel.toi.no/forskning/byvekstavtalene-balansekunst-for-nullvekst-article33914-2205.html>
- Tønneson, Ø., Lie, M.H. & Anderssen, H.B. (2021). avtale. <https://snl.no/avtale> lastet 9.2.2023
- Vasilevskaya, A. & Penje, O. (2023). New urban-rural typology of Nordic countries. (2023, januar 13). Nordregio. <https://Nordregio.org/maps/new-urban-rural-typology-of-Nordic-countries/>
- Van de Ven, A. H. (2007). *Engaged scholarship: A guide for organizational and social research*. Oxford University Press on Demand.
- Weisbord, M R (1992). *Discovering common ground*. Berrett-Koehler Publishers,

Wallerstein, I. (1987). World-systems analysis. Social theory today, 3, 310-313.

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

Øyum, L. Carlsson, Lysø, Sletterød (2022). Veiledningspiloten. Midtveisrapport. SINTEF-rapport, SINTEF-Digital, Teknologiledelse.

Aarsæther, N. et al. (2020). Distriktskommuner som næringsutviklere. En kartlegging av næringsutviklerrollen anno 2020. NORCE-rapport 8:2020. Tromsø, NORCE

## 6.1 Vedlegg 1

Ad. mål/målgruppe/kriterium/kortrapport så langt fra **Post 66 Bygdevektavtaler, Prop. 1 S (2023–2024) side 145:**

Mål for ordninga: Det overordna målet for bygdevektavtalene som nytt distriktpolitisk verkemiddel er å bidra til busetting, tilgang på kompetent arbeidskraft og framtidretta næringsutvikling i dei minst sentrale delane av Distrikts-Noreg. Det skal mellom anna skje gjennom samordning av verkemiddel og aktørar innanfor gjeldande økonomiske rammer, jf. Prop. 115 S (2021–2022).

Det er lagt opp til at staten og kommunane er hovudpartar i bygdevektavtalene. Det vil òg vere aktuelt å invitere andre partar inn i avtalene.

Målgruppa for ordninga er dei minst sentrale distriktskommunane. Departementet har oppfordra til samarbeid mellom kommunar. Tilskotsordninga skal støtte ulike delar av prosessen før ei eventuell bygdevektavtale er inngått (fase 1 av ordninga). Dersom det blir inngått ei avtale med staten, vil deltakande kommunar kunne søkje om midlar til gjennomføring av bygdevektavtalene (fase 2 av ordninga).

Kriterium for måloppnåing: Kriterium for måloppnåing vert utarbeida i samarbeid med den enkelte pilot for den enkelte avtale. Tildelingskriterium Departementet vurderer søknadane basert på dokumentasjonen kommunane sender inn og eventuelt anna offentleg tilgjengeleg informasjon. Departementet har i tillegg innhenta råd frå relevante aktørar. Kriteria søknadane blir vurdert etter er a) betydinga innsatsen kan ha for busetnad, rekruttering av arbeidskraft og framtidretta næringsutvikling, b) kor viktig innsatsen vil vere for den generelle samfunnsutviklinga lokalt, c) kor nærliggande resultatane kan vere i tid, d) gjennomføringsevne i deltakarkommunane og e) i kva grad søknaden adresserer tverrsektorielle utfordringar. Oppfølging og kontroll

Ordninga vert evaluert av SINTEF. Pilotane skal gjennom sine forslag til avtaler rapportere til departementet på tema dei ønskjer å samarbeide med staten om, mål for avtalen, òg gi ei kort utgreiing av kvifor akkurat desse temaa. Dei skal òg greie ut om korleis temaa og forslaga til aktivitetar heng saman med kommunale og regionale planar/planprosessar, og gi ei vurdering av korleis målet i avtalen kan bidra til å nå måla for ordninga.

Rapport: I 2022 vart det lyst ut 10 mill. kroner til utprøving av bygdevektavtaler som nytt distriktpolitisk verkemiddel. Departementet fekk inn 25 søknader fordelte på 63 kommunar. Det kom søknader frå alle fylka. Av desse vart tre område i Finnmark og to i Trøndelag valt ut som nasjonale pilotar: – Hasvik, Måsøy og Hammerfest – Nordkapp, Porsanger, Lebesby og Gamvik – Berlevåg, Båtsfjord, Nesseby og Tana – Rindal og Holtålen – Røyrvik, Grong, Lierne og Namsskogan Dei fem første pilotane hadde frist 1. oktober 2023 til å levere utkast til bygdevektavtaler med staten. Avtalene skal etter planen bli inngått som intensjonsavtaler for vidare samarbeid med aktuelle partar, med oppfølgjande handlingsplanar for konkret





*innsats. Dette hindrar ikkje at konkrete tiltak kan bli ein del av avtalen. For 2023 er det løyva 2 mill. kroner per pilot per år i to år til å støtte oppfølging av avtalene (fase 2 av ordninga). Departementet vil òg ha dialog med fylkeskommune og statsforvaltar i dei to fylka om deira rolle i oppfølging av avtalene. I mars 2023 lyste regjeringa ut ytterlegare 15 mill. kroner til utprøving av bygdevekstvtaler i fleire område (pulje 2). Søknadsfristen var 23. juni og departementet har fått inn 17 søknader fordelte på i overkant av 60 kommunar i 9 fylke. Departementet vil i løpet av hausten velgje ut aktuelle pilotar til pulje 2 av ordninga. Prioriteringar og budsjettforslag for 2024 Det blir foreslått å vidareføre ei løyving på 26,9 mill. kroner til gjennomføring av avtaler for pulje 1 og pulje 2. Det blir vidare foreslått ein auke på 50 mill. kroner for å utvide satsinga. Den auka løyvinga vil målrettast mot medfinansiering til konkrete tiltak i dei oppfølgjande handlingsplanane. Løyvinga skal bli brukt til å styrkje ordninga på to område: – som tilskot til å utvikle og teste tiltak og nye løysingar, nedfelt i handlingsplanar utvikla i samarbeid mellom aktuelle samarbeidspartnarar. Tiltaka skal vere lokalt tilpassa utfordringsbiletet i den enkelte pilot og ha mogleg overføringsverdi til andre distriktskommunar – forlenge avtaleperioden med to år, slik at den følgjer kommunestyreperioden i dei enkelte pilotane. Det blir foreslått å løyve 76,9 mill. Kroner (Kilde: Prop. 1 S (2023–2024), side 145)*