

FoU-rapport nr. 3/2003

Følgerevalueringen av Utkantprogrammet

Sluttrapport

James Karlsen, Hans Kjetil Lysgård, Anne Kirsti Ryntveit,
Oluf Langhelle og Jens Kristian Fosse

Tittel	Følgeevalueringen av Utkantprogrammet - Sluttrapport
Forfattere	James Karlsen, Hans Kjetil Lysgård, Anne Kirsti Ryntveit, Oluf Langhelle og Jens Kristian Fosse
Rapport	FoU-rapport nr. 3/2003
ISBN-nummer	82-7602-08-60
ISSN-nummer	0803-8198
Trykkeri	Edgar Høgføldt, 4626 Kristiansand
Pris	NOK 200, –

Bestillingsinformasjon

Utgiver

Agderforskning
Serviceboks 415,
N-4604 Kristiansand

Telefon 38 14 22 00
Telefaks 38 14 22 01
E-post post@agderforskning.no

Hjemmeside <http://agderforskning.no>

Forord

Høsten 1997 startet Kommunal- og regionaldepartementet opp en fireårig satsing rettet mot kommuner med stor nedgang i folketallet, kalt Utkantprogrammet. Ved nyttår 1998 ble Agderforskning, i samarbeid med Rogalandsforskning, tildelt oppdraget med å følgeevaluere programmet. Førstnevnte institusjon har hatt prosjektledelsen for evalueringen og stått for hovedtyngden av arbeidet. Foruten den fortløpende kontakten med oppdragsgiver, har evaluator i løpet av satsingen holdt et stort antall muntlige innlegg på møter, samlinger og konferanser i regi av satsingen, og produsert en rekke rapporter, notater, kronikker, artikler som belyser ulike sider ved denne. Programmet ble avsluttet ved årsskiftet 2001. I denne rapporten har vi lagt vekt på å beskrive helheten i programmet, og få frem de viktigste erfaringene fra programmet. Det er også laget en kortversjon av rapporten; Følgeevaluering av et distriktpolitisk eksperiment: Utkantsatsingen (Karlsen m. fl. 2002).

For den som er ute etter detaljer omkring enkeltelementer i satsingen, viser vi til vedlegg 1 som viser til offentliggjort skriftlig dokumentasjon fra evalueringen og materiale som er utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet om programmet.

Evalueringsteamet har bestått av forskningssjef James Karlsen, seniorforsker Hans Kjetil Lysgård, forsker Anne Kirsti Ryntveit fra Agderforskning og Oluf Langhelle fra Rogalandsforskning. Jens Kristian Fosse har gjennomgått rapportene fra kommunene og fylkeskommunene og skrevet deler av kapittel 3. Fagsjef Knut Senneseth var i starten leder av evalueringsteamet, men gikk over til jobb i Norges Forskningsråd. Forsker Jan Einar Reiersen fra Rogalandsforskning var også en periode med i evalueringsteamet.

For å ”teste” vår teoretiske plattform og våre ”funn” har vi brukt en referansegruppe bestående av førsteamanuensis Kristian Aasbrenn, Høgskolen i Hedmark, prosjektleder Unni Fornæss, Hedmark fylkeskommune, prosjektleder Ragnvald Storvoll, Dyrøy kommune, underdirektør Morten Gulsrud, og prosjektleder for Utkantprogrammet Terje Risholm. Ekspedisjonssjef Jan Sandal og avdelingsdirektør Kristin Nakken har møtt på to av møtene i gruppen. Vi takker for gode og konstruktive innspill og diskusjoner.

Vi takker for gode diskusjoner med deltakerne i Utkantprogrammet. Det har vært interessant og lærerikt.

Vi takker også for samarbeidet med prosjektleder Terje Risholm og prosjektansvarlig Morten Gulsrud og før det Marit Myklevold i KRD.

Det må imidlertid understrekes at rapportens innhold og konklusjoner står for evalueringsteamets regning.

Leserveiledning:

I kapittel 1 gjennomgås designet og metoden for evalueringen og i kapittel 2 presenteres teori for evalueringen. I kapittel 3 ser vi på Utkantprogrammet med mål, aktører, organisering, økonomiske ressurser og prosjekter. I kapittel 4 vurderes samarbeidet mellom departementene og fylkeskommunens rolle. Kapittel 5 tar for seg endring i holdning og handling hos kommunene som har deltatt i programmet, fylkeskommunene og departementet. I kapittel 6 analyseres læringsarenaene med tanke på å avdekke hvor/hvilke arenaer læringen i Utkantsatsingen har foregått. I kapittel 7 forsøker vi å vise hvordan de beskrevne lærings- og endringsprosessene kan forstås ved hjelp av en maktanalytisk tilnærming. I kapittel 8 gir vi et eksempel på hvordan stedsprofilering kan brukes som en utviklingsstrategi for distriktskommuner. Kapittel 9 vurderer om Utkantprogrammet var en god idé.

Lykke til med lesingen!

Innholdsfortegnelse

FORORD.....	I
INNHOLDSFORTEGNELSE.....	III
TABELLOVERSIKT	V
FIGURLISTE	V
SAMMENDRAG	VII
SUMMARY	IX
1 EVALUERING AV UTKANTPROGRAMMET	1
1.1 Evalueringsdesignet	1
1.2 Evaluering som forskningsperspektiv	3
1.3 Formålet med følgeevalueringen	5
1.4 utfordringer i evalueringsprosessen	8
1.5 Evalueringsmetodikk	13
2 TEORETISK RAMMEVERK.....	17
2.1 Å evaluere læring og endring.....	17
2.2 Evaluering av Utkantprogrammet.....	22
2.3 En maktanalytisk tilnærming til Utkantprogrammet	25
3 BESKRIVELSE AV UTKANTPROGRAMMET.....	31
3.1 Bakgrunnen for Utkantprogrammet.....	31
3.2 Mål og målgrupper.....	35
3.3 Organisering.....	38
3.4 Økonomiske ressurser.....	40
3.5 Klassifisering av prosjekter i pilotkommunene og fylkeskommunene	43
3.6 Sammenligning av prosjekter i pilotkommunene med de øvrige Utkantkommunene.....	47
4 INTERDEPARTEMENTAL SAMORDNING OG FYLKESKOMMUNENS ROLLE	53
4.1 Samordningsutfordringer på statlig nivå.....	53
4.2 Fylkeskommunen.....	58
5 ENDRING I HOLDNING OG HANDLING.....	63
5.1 Endringer i holdninger og meninger	63
5.2 Endringer i handling	79
5.3 Institusjonaliserte endringer.....	88
5.4 Oppsummering.....	94
6 LÆRINGSMETODER OG ARENAER PÅ TVERS AV FORVALTNINGSNIVÅENE.....	97
6.1 Interaktiv læring som alternativ?	100
7 HVORDAN KAN VI FORSTÅ LÆRING OG ENDRING I UTKANTPROGRAMMET?	103

7.1	Forestillingen om utkantkommunenes spesielle situasjon i det norske samfunnet	103
7.2	Kommunenes pragmatiske holdning til mål og hensikt – en styrke eller svakhet?.....	105
7.3	Tilfører Utkantprogrammet noe nytt?.....	108
7.4	Utkantprogrammet som institusjonalisert distriktpolitikk.....	112
7.5	Utkantprogrammet – en effektiv form for politikk?	113
7.6	Utkantprogrammets maktstrukturer	115
8	STEDSPROFILERING – ET EKSEMPEL PÅ EN UTVIKLINGSSTRATEGI.....	119
8.1	Regional balanse som strategi i norsk regionalpolitikk	119
8.2	Utkantprogrammet – et distriktpolitisk eksperiment.....	120
8.3	Vågå og Dyrøy – to suksesshistorier om stedsprofilering	122
8.4	Stedsprofilering og livsstilsorientering som strategi for rurale småsamfunn	125
9	VAR UTKANTPROGRAMMET EN GOD IDÉ?	129
	VEDLEGG	133
	OVERSIKT OVER UTKANTKOMMUNER OG PILOTKOMMUNER	133
	BEFOLKNINGSUTVIKLING I PILOTKOMMUNENE.....	137
	FLYTTING	140
	FLYTTING I ÅR 2000.....	142
	UTFLYTTING	144
	INNFLYTTING	147
	DOKUMENTER SOM ER UTARBEIDET AV AKTØRER I PROGRAMMET	150
	EVALUERINGSRAPPORTER UTARBEIDET AV AGDERFORSKNING	152
	LITTERATURLISTE	153
	FOU-INFORMASJON.....	158

Tabelloversikt

Tabell 1: Tilsagn fra Kapittel 550, post 60, Utkantprogrammet - (Beløp i 1.000 kr.).....	41
Tabell 2: Tilsagn til Utkantprogrammet fra Kapittel 551, post 51 - (Beløp i 1.000 kr.).....	41
Tabell 3: Tilsagn, etter fylke i absolutte tall og prosent (kapittel 550, post 60) – 1998–2001 – (Beløp i 1.000 kr).....	42
Tabell 4: Tilsagn til pilotkommunene - 1998-2001 (Beløp i 1.000 kr).....	43
Tabell 5: Antall prosjekter i pilotkommuner/-region etter kategori.....	50
Tabell 6: Prosjektoversikt pilotkommuner/-region 2000-2001.....	51
Tabell 7: Antall prosjekter i de øvrige utkantkommunene etter kategori	51
Tabell 8: Prosjektoversikt etter fylke (eks. pilotkommuner)	51
Tabell 9: Er kommunen et bedre bosted enn for 3–5 år siden? Per kommune. Prosent	69
Tabell 10: Tiltro til kommunens innflytelse. Per kommune. Prosent	70
Tabell 11: Forventninger til folketallsutviklingen. Per kommune. Prosent..	71
Tabell 12:Tiltro til pilot/utkantprosjekters betydning for fremtidig utvikling i kommunene	72
Tabell 13:Oppslag i aviser ut fra antall treff på sentrale begreper brukt i Utkantprogrammet	78
Tabell 14: Oversikt over Utkantkommuner	133

Figurliste

Figur 1: Skisse av følgeevalueringen.....	3
Figur 2. Kart for analyse av endring og læring i Utkantprogrammet	24
Figur 3. Maktdynamisk felt (Lysgård 2001: 249).....	27
Figur 4: Organiseringen av Utkantsatsingen.....	40

Sammendrag

Utkantsatsingen var fireårig og startet høsten 1997. Satsingen var rettet mot kommuner med stor nedgang i folketallet. Utkantsatsingen var en bred satsing med nye målsettinger i distriktpolitikken:

- Å bidra til at utkantkommunene blir bedre i stand til å påvirke og ta ansvar for en situasjon med langvarig nedgang i folketallet.
- Fylkeskommunen og staten skal, gjennom forbedring av egne arbeidsmetoder, bli dyktigere medspillere for kommunene.

Utkantsatsingen var en god idé, som har møtt den motstand som nye idéer ofte møter, den kunne vært bedre planlagt og gjennomført, men har gitt resultater for noen av de deltakende kommunene. Utkantsatsingen har gitt et økonomisk og et holdningsmessig handlingsrom for at kommunene skal kunne tenke nye løsninger og utforme nye lokalt baserte arbeidsmåter og virkemidler. Signalet fra Utkantsatsingen har vært at for å overleve som egne kommuner, stå imot sentralisering og avfolking og skape gode samfunn, bør det skje en *politisk holdningsendring* i kommunene. Noen av kommunene har bevisst lagt vekt på å forankre prosjektet i kommunens organisasjon og gjort deltakelsen i Utkantprogrammet til et helhetlig strategisk grep for hele kommunen. Andre kommuner har forholdt seg til Utkantprogrammet som et redskap og en mulighet til å få gjennomført prosjekter på siden av og i tillegg til kommunens organisasjon og forvaltningsoppgaver. I begge tilfeller har det skjedd en læreprosess i forhold til å planlegge og gjennomføre prosjekter. Den største læringseffekten har kommet i kommuner som har involvert hele sin organisasjon, utviklet deltakelsen i Utkantprogrammet som et strategisk prosjekt for hele kommunen og skapt mobilisering i hele lokalsamfunnet. Det er de kommunene (spesielt Dyrøy og Vågå), som har endret styringsfokus til mer lærende organisasjoner med engasjement og involvering både blant frivillige lag og foreninger, det private næringsliv og blant folk flest, som har lyktes best. De har satsset på profilering, imagebygging og markedsføring i lokal strategitviking og planlegging.

Det bilaterale samarbeidet mellom KRD og andre departement har fungert godt i enkeltsaker. Effektiv samordning på tvers av departementene krever en politisk forankring ikke bare i ett departement, men også i de andre departementene som skal være med i samarbeidet. Endring av systemforutsetninger løses best på politisk nivå og ikke på administrativt nivå. Ulikheter i organisering, arbeidsform og ansvarsområder departementene imellom gjør det vanskelig å koordinere sektorpolitikken overfor bestemte kommuner. Vi an-

befaler at denne problemstillingen utredes nærmere. Den viktigste endringen i nasjonalt fokus er oppfølgingen av Utkantsatsingen ved institusjonaliseringen av Småsamfunnssatsingen. Distrikts- og regionalpolitikken kan nå deles inn i tre områder: Byregioner, vekstkraftige regioner og småsamfunn.

Fylkeskommunene har ikke endret på sine arbeidsmetoder. Utkantproblematikk har ulik betydning i de enkelte fylkene. Fylkeskommunen har imidlertid fått ansvar for oppfølging av Småsamfunnssatsingen. Med basis i erfaringene fra Utkantsatsingen er vi usikre på om fylkeskommunene alene er riktig aktør for Småsamfunnssatsingen. Det er behov for en felles arena på nasjonalt nivå for å drøfte og utvikle en politikk overfor småsamfunn.

Summary

The Rural Policy program “Utkantsatsingen” was a 4-year project initiated the autumn of 1997. The program was directed to local governments with a considerable population decline. This new program provided new aims in the policies towards rural areas:

- To help the rural areas to improve their influence and to take responsibility for a situation with continuous population decline.
- The County Municipalities and the State will, through improving their working methods, be more competent partners for the local governments.

The program was a good idea, that met the resistance new ideas often do; it could have been planned and carried out in a better way, but it has provided results for some of the participating local governments. This program has given the local governments the possibility both economical and of attitude to think of new solutions and develop new working methods and means. Through the program, the message has been that to survive as local governments, resist centralisation and depopulation and create good communities it is necessary with a *political change in attitude* in the local governments. Some of the local governments have been conscious about anchoring the program in the local government organisation and have turned the participation in the program into an overall strategic aim for the whole community. Other local governments have used the program as a tool and a possibility to carry out other projects along with and in addition to the local government organisation and administration. In both cases there has been a learning process in relation to planning and carrying out projects. The most important effect of learning has been in local governments where the whole organisation has participated and used the project as a strategic project for the whole community and made the whole local community participate. It is the local governments (especially Dyrøy and Vågå) that have changed the focus of management to learning organisations with engagement and involvement from both volunteer associations, trade and other inhabitants, that have succeeded. They have emphasised the creation of profile, image and marketing in the local strategic development and planning.

The bilateral co-operation between the Ministry of local government and regional development and the other ministries has functioned in a good way in some cases. An effective co-operation across the ministries needs to be anchored politically not only in one ministry, but also in the other ministries

that are involved. The best place to solve changes in system conditions is on the political level and not on the administrative level. Differences in organisation, way of working and responsibilities in the different ministries difficult a co-ordination of the sector policies towards some local governments. Our recommendation is to study this question more carefully. The most important change in the national focus is the result of the continuation of the "Rural policy program" through the institutionalisation of the project directed to small communities "Småsamfunnssatsingen". The regional and rural development policies can now be divided into three areas: Urban areas, growing regions and small communities.

The County Municipalities have not changed their working methods. The rural areas are emphasised differently in the different County Municipalities. This entity has though got the responsibility of the project directed to the small communities. With the experiences from the rural policy program, we doubt that the County Municipalities alone are the right entity for this project. It is necessary to have a common arena at a national level to discuss policies and develop a policy for the small communities.

1 Evaluering av Utkantprogrammet

I dette kapitlet skal vi vise hvordan vi har designet evalueringen av Utkantprogrammet. Deretter skal vi drøfte og avklare noen viktige aspekter knyttet til følgeevaluering som metode. Med dette som utgangspunkt presenteres også hovedelementene i den fremgangsmåten vi har benyttet i evalueringen av Utkantsatsingen.

1.1 Evalueringsdesignet

Evalueringsdesignet kan best beskrives som en case-studie med Utkantprogrammet som case. Betegnelsen *case* kommer fra det latinske 'casus' og betegner det enkelte tilfelle. Formålet med forskningsprosessen er avgjørende for om case-studier er velegnet eller om andre forskningsstrategier er mer velegnet (Andersen 1997). Et av formålene med programmet var løpende erfaringsformidling til oppdragsgiver. Selve begrepet *case* impliserer at det er snakk om *hva er det et case av*, altså hva representerer det mer generelt (Walton 1992). Erfaringsformidling og overførbarhet legger vekt på hva som er generelt ved et case for å kunne lære fra det (Burawoy 1991). Et case er derfor en mulighet for å utvikle ny kunnskap og se hvordan et fenomen er representativt for en gruppe av fenomener. (Vaughan 1992). Utkantprogrammet var et distriktpolitisk tiltak innenfor kategorien distriktpolitiske virkemidler, som det i Norge er et stort empirisk materiale om. Erfaringene fra Utkantprogrammet er derfor viktige i forbindelse med politikktutforming rettet mot distriktene i Norge.

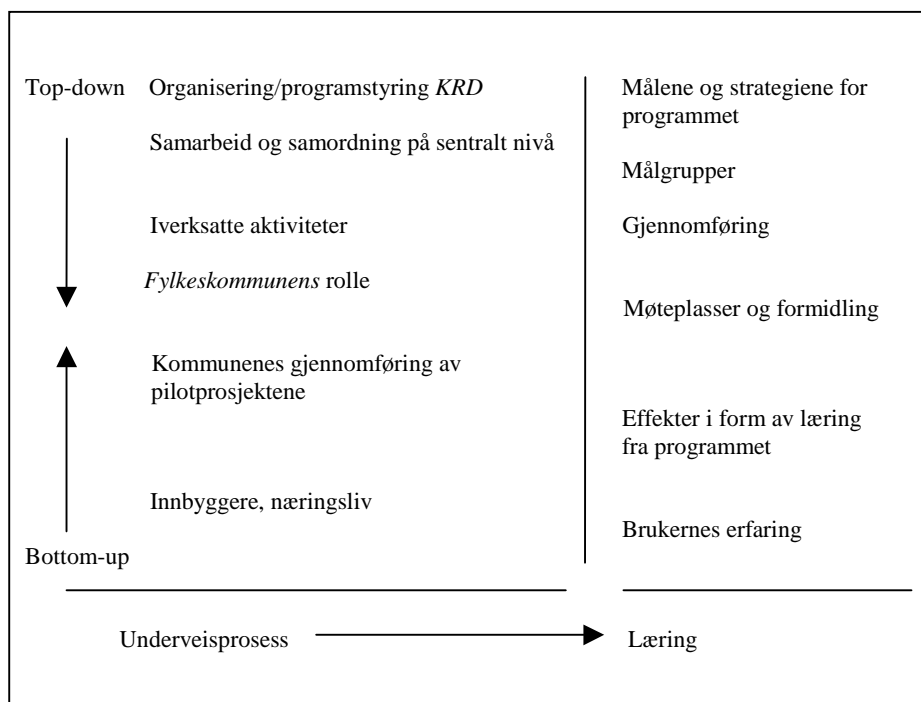
Case-studier er mer fleksible enn kvantitative studier til å fange opp endringer og inkorporere de i forskningsprosessen uten at det får store følger for prosessen¹. Følgeevalueringer kan forstås som læreprosesser preget av usikkerhet og veivalg der en stadig veksler mellom de ulike elementene. Gjennom denne vekslingen får en stadig prøvd spørsmålene sine mot datamaterialet og datamaterialet mot teorien og omvendt. Caset blir på denne måten konstruert og fokusert gjennom evalueringsprosessen. Dette gjør det lettere å fange inn endringer hos aktørene i programmet og vurdere om aktørene har lært som følge av programmet. Case-studier er av denne grunn velegnet som strategi for følgeevalueringer.

¹ Når en survey er gjennomført er det for sent å oppdage at en burde ha stilt andre spørsmål.

En konsekvens av å fokusere på Utkantprogrammet som et case er at enkeltprosjekter ikke er fokusert i evalueringen. Med så mange prosjekter ville det ikke vært mulig å evaluere alle. Etter avtale med oppdragsgiver har vi imidlertid evaluert noen prosjekter, som Positivitetsagentprosjektet (Langhelle 2002, Berg, Langhelle og Reiersen 2001), Interkommunalt samarbeid i Indre Namdal (Ryntveit og Karlsen 2001) og Komut (Fosse og Lysgård 2002). Vi har også fulgt tett det sentrale initiativet Attraktive Utkantkommuner med vekt på å gi tilbakemeldinger i løpet av prosjektet. Det er ikke laget en egen rapport fra dette prosjektet. Oppdragsgiver ønsket også at vi skulle evaluere IT-kysten og Innovasjon i små og mellomstore bedrifter i fjellregionen i Hedmark, men på grunn av forsinkelser og endrede rammebetingelser for prosjektene valgte oppdragsgiver å stoppe disse evalueringene.

Figur 1 illustrerer designet for følgeevalueringen. Programmet er evaluert både fra toppen og ned (top-down) og nedenfra og opp (bottom-up). Vi har fokusert på hvordan det offentlige styringssystemet og styringsnivået er organisert i Norge med Storting, regjering og departementer på toppen og kommunene nederst i systemet. I kapittel 5 gjennomgås styringssystemet mer i detalj. Videre har vi vurdert det geografiske med sentrum (top-down) og distrikt (bottom-up). Ved å bruke disse begrepene, vil vi kunne fange inn dynamikken mellom top-down perspektivet og bottom-up perspektivet. Et eksempel er møtet mellom de ulike aktørenes målsettinger, strategier, iverksetting og læreprosesser. Alle aktørene i programmet har ikke nødvendigvis den samme forståelsen av disse begrepene. Det kan også tenkes at selv om aktørene har lik forståelse, kan både iverksetting og effekter av tiltakene bli forskjellig på grunn av forskjellige lokale og regionale forhold. I møtet mellom ulike aktører i det offentlige styringssystemet og geografisk lokalisering vil Utkantprogrammet utspille og utvikle seg, og det samme vil evalueringen av programmet gjøre.

I top-down tilnærmingen vil vi blant annet fokusere på planlegging, organisering og gjennomføring av programmet i forhold til andre departementer, fylkeskommunene og kommunene. I bottom-up tilnærmingen vil vi fokusere på endring og læring i lokalsamfunnene i kommunene, på regionalt nivå og på nasjonalt nivå og hos de ulike offentlige aktørene. Begge perspektivene vil forholde seg til programmets målsettinger, strategier, målgrupper, gjennomføring, effekter og brukernes erfaring. Gjennom evalueringen har vi hele tiden skiftet mellom disse perspektivene.



Figur 1: Skisse av følgeevalueringen

Vi har skilt mellom prosessen underveis og effekter fra programmet. Denne rapporten er en dokumentasjon og oppsummering av følgeevalueringen av Utkantprogrammet og vurdering av de effektene vi har sett av programmet. Effekter i denne sammenheng må ikke forstås som resultater fra en klassisk resultatevaluering. Det er mulig at en resultatevaluering om 3–4 år vil legge vekt på andre faktorer og resultater enn det vi har gjort.

Ifølgeforskning er evaluator, til forskjell fra tradisjonell resultatevaluering og summativ evaluering i etterkant, både deltaker og tilskuer i programmet (Lindøe, Mikkelsen og Olsen 2002). Både for oss i evalueringsteamet, deltakerne i programmet og oppdragsgiver var dette en rolle som var utfordrende på flere måter.

1.2 Evaluering som forskningsperspektiv

Halvorsen (1999) påpeker at det innen evalueringsforskning hersker like mange definisjoner av hva evaluering er, som det finnes meninger om hvilke metoder og tilnæringsmåter som er mest hensiktsmessige i evalueringsprosjekter. Et mulig kompromiss er å si at i vid forstand er en evaluering en el-

ler annen form for verdifastsettelse av en eller annen form for virksomhet (Sverdrup 2002).

I enkelte sammenhenger skilles det mellom evaluering og evalueringsforskning med utgangspunkt i hvilke krav som stilles til det grunnlaget man har for de vurderinger som gjøres. Evalueringsforskning forutsetter bruk av samfunnsvitenskapelige teknikker i vurderingen av offentlig virksomhet, det være seg virkemidler, enkeltstående tiltak eller programmer som forsøker å frembringe en eller annen form for samfunnsmessig endring. På denne bakgrunnen beskriver Foss (2000) evalueringsforskningen som et av de mest konkrete uttrykk for den anvendte samfunnsforskningen. Evalueringsforskning bygger på de samme metodene for trekking av utvalg og innsamling av data som forskning for øvrig, og valg av metode vil til en viss grad følge av hvilket perspektiv på evaluering man legger til grunn. Denne rapporten er et resultat av evalueringsforskning. For enkelthets skyld vil vi imidlertid videre i rapporten bruke ordet evaluering eller følgeevaluering, selv om det strengt tatt er evalueringsforskning vi mener. Oppfatningen om hva som bør være fokuset i en evaluering har imidlertid endret seg over tid. Før vi går nærmere inn på hva en følgeevaluering egentlig *er*, er det derfor på sin plass med en rask gjennomgang av noen av de mest sentrale utviklingstrekkene.

Førstegenerasjons evaluering reflekterer i stor grad den sterke troen på rasjonell planlegging som dominerte på 1960- og 1970-tallet. Denne generasjonen med evalueringer fokuserte primært på virkningene av et tiltak og var opptatt av testing og måling av effekter. Etter hvert begynte man imidlertid også å interessere seg for det som lå bak resultatene (Guba og Lincoln 1989). Man rettet fokus mot prosessen der innsats ble omformet til forventede eller ikke forventede resultater. Evalueringer av offentlig virksomhet på 1980-tallet var i stor grad motivert ut fra konservative regjeringers ønske om å bremse og kontrollere offentlige programmer. Andregenerasjons evalueringer er imidlertid i hovedsak deskriptive, og vurderingene av funnene overlates til oppdragsgiver eller andre. Tredjegerasjons evaluering hører de 10–15 siste årene til. Først med denne generasjonen evaluering har *vurderings*aspektet fått en sentral plass. I tillegg til å beskrive virkninger og måle effekter, samt å gjøre rede for prosesser, skal evaluator også opptre som ”dommer”, det vil si foreta faglige vurderinger basert på egen kompetanse (Guba og Lincoln 1989).

På 1990-tallet vokste det frem en ytterligere type evalueringer. Fjerdegenerasjons evaluering inkluderer de tre første tilnæringsmåtene, men evaluators rolle utvides ytterligere og blir å betrakte som en forhandlingsleder mellom forskjellige parter som har ulike ståsted og interesser i forhold til det

som blir evaluert. Viktige elementer i denne tilnærmingen til evaluering er at innsamling og spredning av informasjon skjer fortløpende og ut fra ulike grupper eller interessenters behov og "input". Data og resultatene av evalueringen konstrueres således i et samspill mellom de ulike partene som er involvert i evalueringen, inkludert evaluator. Sagt på en annen måte dreier det seg i praksis om en kontinuerlig prosessevaluering som tillater en umiddelbar påvirkning av det som gjøres til gjenstand for evaluering (Foss 2000).

Fjerdegenerasjons evalueringer forutsetter følgelig at evaluator blir trukket inn underveis i gjennomføringen av tiltaket eller programmet som skal evalueres. Evalueringer av Utkantprogrammet faller inn i denne kategorien evalueringer. På engelsk omtales ofte fjerdegenerasjons evalueringer som "responsive constructivist evaluation", "dialog research", "responsive evaluation" eller "UPQA (User Participation in Quality Assessment)" (Krogstrup 1997, Guba og Lincoln 1989). På norsk har den fått betegnelser som formativ evaluering, dialogbasert evaluering, prosessevaluering, følgeforskning eller følgeevaluering. Hovedprinsippene i disse typene evalueringer er noenlunde de samme, selv om det finnes enkelte mindre variasjoner i hvordan man velger å gå frem.

Som Sverdrup (2000) påpeker, er den prosessorienterte retningen orientert mot innsikt, forståelse og læring. Et viktig prinsipp i følgeevalueringer er at de skal kunne beskrive og ofte også påvirke utvikling av et tiltak, retning og innhold underveis i prosjektperioden. Tilnærmingen innebærer et forsøk på å innta et mellomstandpunkt mellom å være en nøytral observatør på siden av det som skjer og aksjonsforskningens ambisjon om å være en endringsagent som deltar aktivt i intervensjonen som iverksettes (Lindøe et al. 2002, Baklien 2000). Følgeevaluatorene er ikke en ansvarlig hovedaktør, men heller ikke en nøytral betrakter.

"Forskeren er bare ansvarlig i forhold til vitenskapelige krav om å drive relevant og god forskning, og å formidle denne gjennom dialog og på en slik måte at den når fram til interessentene." (Baklien 2000: 59)

1.3 Formålet med følgeevalueringen

En evaluering vil kunne ha flere formål, både uttalte og uuttalte. Meningene om hvilke formål som er overordnet vil også ofte være delte. De vil i stor grad avhenge av hvem du spør og springe ut fra strategier og mål på ulike politiske og forvaltningsmessige nivåer. I en følgeevaluering som evalueringen av Utkantprogrammet, vil dessuten den relative betydningen av ulike evalueringsformål kunne variere etter hvor langt man har kommet i pro-

grammet. Følgelig vil et evalueringsformål nødvendigvis være sammensatt. Det er trolig heller ikke mulig å formulere et entydig formål med det enkelte evalueringsprosjekt som alle interessenter til en hver tid vil kunne si seg enig i.

I tråd med Vedung (1991) og Foss (2000) kan vi formulere fire generelle formål med evalueringer som også er relevante i forhold til evalueringen av Utkantprogrammet. Det første er *kontrollformålet*. I Utkantprogrammet kan dette for eksempel knyttes til politikernes/Stortingets behov for å holde forvaltningen ansvarlig for sine handlinger og for å legitimere ressursbruk overfor befolkningen og velgerne. Utkantprogrammet er i likhet med andre offentlige initiativ avhengig av å kunne vise til resultater for å rettferdiggjøre ressursbruken rent økonomisk og/eller vise resultater som har relevans for utforming og gjennomføring av politikk. Kontrollformålet har således en naturlig plass når det gjelder motivasjonen for å sette i gang en evaluering av programmet. Resultater er imidlertid ikke noe entydig begrep. Det sentrale spørsmålet som vi vil forfølge videre i rapporten blir dermed i mindre grad *om* man kan vise til resultater, men *hvilken type* resultater som forventes og i hvilken grad disse samsvarer de faktiske forholdene.

Det andre evalueringsformålet kan gis betegnelsen *utviklingsformålet*. Utgangspunktet er at evalueringen skal bidra til å videreutvikle og behovsrette virksomheten som er gjenstand for evalueringen. De instanser og mennesker som setter denne ut i livet vil derfor være den naturlige målgruppen for evalueringen. Vurderingene som gjøres har således et praktisk siktemål, hvor kunnskapen på en eller annen måte skal føres tilbake til brukergruppen (Sverdrup 2002). Utviklingsformålet ligger etter vår mening implisitt i enhver følgeevaluering av offentlige tiltak. Kontinuerlig tilbakemelding og dialog med oppdragsgiver har derfor blitt tillagt stor vekt i følgeevalueringen av Utkantsatsingen.

Det tredje formålet kan omtales som *læringsformålet*. Læring er generelt sett et viktig formål med evalueringer av offentlig virksomhet, både i form av at lærdommer om konkrete beslutningssituasjoner og i form av generell kunnskapsoppbygging om hvordan politiske prosesser og offentlig sektor fungerer. Intensjonen med Utkantprogrammet, slik denne går frem av målsettingene i programmet, innebærer at læringsformålet nødvendigvis må stå sentralt i evalueringen av Utkantprogrammet. Utkantkommunene skal lære hvordan de bedre kan takle sin situasjon, mens fylkeskommunene og staten skal lære hvordan de kan bli bedre samarbeidspartnere for kommunene. I neste omgang skal disse lærdommene gi innspill til distriktspolitikken mer generelt. Læringsperspektivet er derfor det perspektivet som kanskje er blitt tillagt

størst vekt i følgeevalueringen av Utkantsatsingen. Selv om vi videre i rapporten enkelte ganger vil forsøke å kvantifisere ulike aspekter ved satsingen, er det de sentrale lærdommene i satsingen vi først og fremst har satt søkelyset på.

Det fjerde evalueringsformålet refererer egentlig til en sekkepost med evalueringsformål som kan omtales som ”*illegitime*” (Vedung 1991). Evalueringer inngår alltid i en politisk kontekst. Følgelig vil skjulte politisk-strategiske motiver kunne være knyttet til evalueringsvirksomheten, motiver som det er viktig at evalueringsinstansen forsøker å forstå. De illegitime evalueringsformålene knytter således an til de utfordringene ved evalueringer som vil bli nærmere belyst nedenfor.

Evalueringsformålet kan altså ha mange ulike fasetter og den relative vektleggingen av disse vil kunne variere fra evaluering til evaluering og avhenge av hvem du spør. Dersom man ser bort fra eventuelle illegitime og til dels skjulte formål, kan formålene med en følgeevaluering oppsummeres på følgende måte:

”Formålet med en følgeevaluering er gjerne å støtte og forbedre styring, implementering og framdrift av tiltaket, samt å vinne innsikt og bidra til læringsprosesser underveis i tiltaket så vel som mer generelt.” (Foss 2000: 43).

Når det gjelder evalueringen av Utkantprogrammet, ble ikke evaluator involvert før planene for programmet var lagt og arbeidet med gjennomføringen var i gang. Det innebærer at den første fasen i programmet nødvendigvis faller utenfor selve følgeevalueringen og isteden må bygge på en etterhånds analyse og vurdering av denne fasen. Denne delen av evalueringen kan beskrives som det Baklien (2000) har kalt en ”retrospektiv prosessbeskrivelse”, der formålet er å forstå det som har skjedd men uten å ha noen formativ funksjon. Basert på det ovenstående mener vi imidlertid at de viktigste formålene med selve følgeevalueringen og vår rolle som evaluator, kan sammenfattes på følgende måte:

- Gi aktiv og kritisk prosessveiledning i gjennomføringen av Utkantprogrammet, herunder bidra til rolleavklaring og kommunikasjon mellom aktørene.
- Forstå og forklare prosesser i og resultater av programmet.
- Trekke ut implikasjoner og lærdommer av programmet i forhold til distriktspolitikken mer generelt.

1.4 utfordringer i evalueringsprosessen

Som evaluatorene kan vi til ulike tidspunkt, i ulike sammenhenger og med ulike formål innta både rollen som integrert deltaker i prosessen og mer distansert forsker. Vi kan gjøre en grov sortering av hvordan vi som forskere kan forholde oss til de ulike rollene der vi skiller mellom forskeren som aktiv deltaker i prosessen (rådgiver og prosessveileder) og som kunnskapsleverandør, kritisk tilskuer og observatør (tradisjonell forsker) (Lindøe, Mikkelsen & Olsen 2002).

Som deltaker vil forskeren kunne ha følgende oppgaver i en følgeevaluering:

1. Klargjøre roller i samarbeid med oppdragsgiver/brukere.
2. Skape arenaer for dialog og kommunikasjon.
3. Bidra til læreprosessen ved å veilede/gi råd underveis.

Som kunnskapsleverandør, kritisk tilskuer og observatør vil forskeren kunne ha følgende oppgaver i en følgeevaluering:

1. Levere grunnlagsanalyser for problemformulering.
2. Kritisk etterprøve problemstillinger som "Djevelens advokat".
3. Etablere og vedlikeholde et system for løpende evaluering/monitoring.
4. Resultatevaluere programmet i etterkant – dokumentasjon og teoretisk kunnskapsproduksjon.

Dette innebærer at forskeren(e) og forskningen som aktivitet hele tiden veksler mellom en aktiv og en passiv rolle i prosessen. I noen tilfeller deltar forskeren direkte i aktivitetene, mens i andre tilfeller studerer og analyserer forskeren det som skjer med en kritisk distanse til den observerte utviklingen. Hvordan dette skal organiseres i hver enkelt prosess bør ikke styres av en idealisert modell, men tilpasses den enkelte kontekst, basert på hvilke aktører som deltar og hvilke utfordringer man står overfor.

Evalueringer, og følgeevalueringer i særdeleshet, åpner for en rekke problemstillinger og utfordringer det er nødvendig å være seg bevisst og reflektere over. Disse har både faglige og etiske dimensjoner og knytter seg i særlig grad til forholdet mellom evaluator og oppdragsgiver. Ikke minst gjelder dette spørsmål om hvor tett forholdet mellom disse skal være, hvor sterke føringer hver av disse skal legge inn i det arbeidet som skal gjennomføres og hvilken måte evalueringsarbeidet benyttes (Sverdrup 2002). Nedenfor skal vi drøfte de viktigste av disse utfordringene nærmere, og vi skal også kommentere

tere hvordan vi som evaluator har forsøkt å møte disse i evalueringen av Utkantsatsingen.

Ulike forventninger

En hovedutfordring er at det gjennom en følgeevaluering kan bygges opp ulike forventninger og ønsker i forhold til hva evaluator skal og kan bidra med. Dette kan selvfølgelig henge sammen med at motivasjonen for å gå i gang med evalueringen og forventningen til hvilken rolle evaluator skal inn ta kan ha vært ulik allerede i utgangspunktet. Det kan også skyldes at motivasjonen og forventningene har blitt endret underveis i samspillet med utviklingen i den virksomheten som skal evalueres. Uansett vil ulike forventninger kunne skape et dårlig evalueringsklima. Det er derfor viktig med åpenhet og kontinuerlig debatt og avklaring omkring disse spørsmålene. Vår forståelse av formålet med følgeevalueringen av Utkantprogrammet og vår rolle i denne er presentert ovenfor. Selv om det er vanskelig å unngå at det til tider oppstår uklarheter om roller og forventninger, har vi forsøkt å redusere uklarhetene gjennom en fortløpende dialog med oppdragsgiver, formaliserte referansegruppemøter for evalueringen og årlige skisser der opplegg og fokus for neste års evalueringsarbeid ble presentert.

Etiske dilemma

Evalueringer kan få store konsekvenser for dem som er involvert i virksomheten som gjøres til gjenstand for evaluering. Ikke minst gjelder dette i følgeevalueringer, der anbefalinger og vurderinger fra evaluator vil kunne ha innflytelse på om og hvordan et tiltak skal videreføres. Sverdrup (2002) understreker at det derfor er viktig at informantene blir behandlet i tråd med vanlige regler for kildevern, at konklusjonene trekkes på et godt faglig grunnlag og at anbefalingene gis med referanse til dette.

De etiske utfordringene kan først og fremst møtes ved at både evaluator og oppdragsgiver er seg disse bevisst. I evalueringen av Utkantsatsingen har vi gjennomført en utstrakt datainnsamling som grunnlag for våre konklusjoner og vi har anonymisert personene i undersøkelsen så langt dette har vært mulig. I de tilfeller det har vært nødvendig med tilbakemelding på personnivå, har vi i det lengste tatt dette direkte opp med de personer dette angår, og ikke i en offentlig sammenheng.

Evaluerings kritiske anstrøk

Samtidig som det er viktig å være seg bevisst de konsekvenser en evaluering kan få for de impliserte parter, er det viktig at man som evaluator ikke blir presset av oppdragsgiver til å trekke uholdbare konklusjoner fordi oppdragsgiver ønsker det.

"De som blir "karaktersatt", må tåle at dette skjer, også dersom det har et negativt fortegn, og den som setter karakteren, må kunne være trygg på at dette ikke fører til negative konsekvenser for en selv" (Sverdrup 2002: 152).

Ved at evalueringer innebærer vurdering har de i sin *natur* et kritisk element i seg. Dersom resultatene ikke står i forhold til forventningene *kan* dette fremstå som ubehagelig for den eller de som evalueres. Både i tredje- og fjerdegenerasjons-evalueringer kan evaluator derfor bli utsatt for ubevisste eller bevisste forsøk på å påvirke og/eller styre evalueringen. Påvirkning kan skje på ulike stadier i evalueringen enten i utformingen av evalueringsopplegget, når informasjon samles inn eller når et kommentarutkast av evaluering rapporten er ferdig. Dette er ikke minst en reell problemstilling når den som finansierer og er oppdragsgiver for evalueringen også i større eller mindre grad omfattes av evalueringen, slik tilfellet er i Utkantprogrammet. I en slik situasjon vil det fort kunne oppstå en uklar rollefordeling som er lite heldig. Prinsipielt er det viktig at evaluator i slike situasjoner har kontaktpersoner å forholde seg til som selv ikke er sterkt involvert i det aktuelle tiltaket. I evalueringen av Utkantsatsingen tok man konsekvensen av dette og endret kontaktperson for evalueringen underveis fra programmets prosjektleder til den som ble utnevnt til ansvarlig for programmet i departementets ledelse.

Det er også viktig å være oppmerksom på at følgeevalueringer, ikke minst når de varer så lenge som følgeevalueringen av Utkantprogrammet, ofte skaper en stor grad av nærhet mellom evaluator og de som er involvert i virksomheten som evalueres. Dette kan skape lojalitetsbånd som kan hemme evnen til å følge idealer om distanse, nøytralitet og objektivitet. Ved å tydeliggjøre skillet mellom sak og person og være bevisst omkring evalueringens formål og problemstillinger, har vi forsøkt å minimalisere effekten av dette.

Bruken av evalueringsarbeidet

Enten det er snakk om en ordinær sluttevaluering eller en følgeevaluering har man som evaluator relativt liten innflytelse over om og eventuelt hvordan oppdragsgiver bruker evalueringsarbeidet. Det kan være flere grunner til at evalueringresultater ikke blir brukt. På den ene siden kan det henge sammen med at evaluator bare er én av dem som leverer informasjon og har meninger om hva som bør skje. Dette vil ikke minst være tilfelle dersom det er snakk om virksomhet med et sterkt politisk anstrøk, slik situasjonen har vært i Utkantprogrammet. Det kan selvfølgelig også henge sammen med at evalueringen i praksis bare er en legitimerende handling fra oppdragsgivers side for å kunne vise at man tar ting på alvor.

I den grad en evaluering blir brukt, vil det dessuten alltid være en viss risiko for at måten dette skjer på ikke er i samsvar med intensjonene til evaluatør. Ikke minst er dette et forhold det er viktig å være oppmerksom på når oppdragsgiver og instansen som står bak den virksomheten som skal evalueres er den samme. Funn kan bli satt inn i andre sammenhenger enn de opprinnelig var ment, positive elementer kan bli overfokuset og negative elementer skjøvet i bakgrunnen. Å lete etter og gripe de positive signalene er en naturlig reaksjon på det å bli evaluert. Ut fra et læringsperspektiv kan det imidlertid være like mye å hente fra mindre positive erfaringer.

Problematikken omkring en selektiv bruk av evalueringsarbeidet er selvfølgelig også noe det har vært nødvendig å være seg bevisst i følgeevalueringen av Utkantprogrammet. Slik vi har sett det, har to elementer vært spesielt viktige for å minimalisere denne problematikken. For det første har vi, i tillegg til den fortløpende muntlige tilbakemeldingen, lagt vekt på å dokumentere våre synspunkter på best mulig måte, både i form av rapporter, notater og kronikker. For det andre har vi underveis i hele evalueringen understreket at det er av stor betydning at man heller enn å overse de mindre positive erfaringene søker å forstå og lære av hvorfor ting ikke gikk slik man hadde ønsket.

Vår rolle som følgeforskere

Det er her på sin plass at vi også knytter noen kommentarer til vår egen rolle som følgeforskere i programmet, ettersom forskeren eller prosessveilederen anses som en viktig part i dialogbasert interaktiv læring (Gustavsen 1992, Shotter & Gustavsen 1999, Johnsen & Normann 2001, Lindøe et al. 2002).

Utkantprogrammet var både planlagt og igangsatt da tilbudet ble utlyst høsten 1998. Følgeforskningen var ikke en integrert del av programmet fra starten av. Etter at vi fikk oppdraget i januar 1999, brukte vi det første året på konkretisering av evaluatorrollen, bygge tillit mellom oss som evaluator, de som skulle følgeevalueres og oppdragsgiver. Spesielt i denne sammenheng, var at oppdragsgiver (KRD) også var en del av evalueringen. Vi valgte derfor tidlig å avklare vår rolle som evaluator både gjennom notat og møte med oppdragsgiver. Det ble lagt vekt på at vi skulle fokusere både *innhold* og *fremdrift*. Med så mange aktører og prosjekter viste det seg vanskelig å gjennomføre i praksis. Det eneste generelle rådet vi ga, var at det var bedre å gjennomføre prosjekter som var kommet i gang enn å bruke mye ressurser på å forsøke å få i gang nye prosjekter. I ettertid ser vi at vi burde ha fokuset sterkere på progresjon og utvikling i læringsarenaene enn det vi gjorde.

Vurdering av innhold ble praktisert på fire måter. *Foredrag* på samlinger der vi presenterte våre funn om programmet med påfølgende spørsmål og diskusjon. *Prosessledelse* der vi ledet diskusjoner og oppsummerte diskusjonene med spørsmål om mulige veivalg for utviklingen av programmet. *Skriftlig og muntlige innspill* til prosjektleder og prosjektansvarlig vedrørende programmet. Dokumentasjon i form av *rapporter* fra evalueringen.

Vi valgte å legge oss på å påvirke programmets innhold og ikke innholdet i enkeltprosjekter. Dette både fordi vi hadde programmet som case for evalueringen og fordi vi mente at det ikke var rett av oss å plukke ut enkeltprosjekter og vurdere dem når de først var kommet i gang. I rapporten fra 1999 (Karlsen m. fl. 1999) påpekte vi imidlertid det uheldige i at KRD brukte både for liten tid på planlegging av programmet og vurdering av prosjekter før de ble etablert. Bedre tid på dialog i forkant kunne ha sikret bedre forankring av programmets mål i kommunene.

KRD utviklet mange nye prosjekter som ikke var nevnt i den opprinnelige prosjektplanen og i tilbudsbeskrivelsen, som Positivitetsagentprosjektet, Attraktive Utkantkommuner og Elektroniske kontor. Vi var ikke inne i vurderingen av disse prosjektene på forhånd, men ble orientert om prosjektene på samlingene. Etter at prosjektene var satt i gang, har vi evaluert flere av dem. Internt i evalueringsgruppen diskuterte vi om vi burde ha kvalitetssikret prosjektene før de ble satt i gang, dvs. en slags *ex ante* evaluering. På grunn av at Utkantprogrammet skulle forsøke nye arbeidsmetoder og vi skulle følgevaluere, fant vi det riktig ikke å ha en slik rolle. Vi kunne lett ha kommet opp i situasjoner der vi skulle evaluere tiltak som vi i utgangspunktet hadde vært med på å utforme. Vi valgte derfor å stå på vårt opprinnelige synspunkt om at det var KRDs ansvar å sette i gang prosjekter og vår rolle å følgevaluere programmet. Vi kommenterte imidlertid at KRD burde vurdere konsekvensen av å sette i gang mange nye sentrale initiativ i forhold til måloppnåelse og oppfølging av allerede iverksatte aktiviteter i programmet.

Det å skulle følgevaluere oppdragsgiver var i begynnelsen en vanskelig oppgave både prinsipielt og praktisk. Prinsipielt fordi oppdragsgiver hadde flere roller. For det første som oppdragsgiver for evalueringen. For det andre som leder av programmet. Og for det tredje som prosjektinitierer av prosjekter. KRD hadde en deling mellom prosjektansvarlig og prosjektleder. Rollen som prosjektansvarlig var en mer overordnet rolle i forhold til programmet og prosjektleder. Prosjektleders ansvar var ledelse av programmet. I forbindelse med skriftlige og muntlige innspill og rapporter fra evalueringen, forholdt vi oss til programansvarlig. Avtale om foredrag og prosessledelse på

samlinger ble avklart med prosjektleder. Evalueringer av enkeltprosjekter ble avklart med prosjektansvarlig.

Formulering av konstruktiv kritikk er vanskelig og det å motta kritikk er enda vanskeligere. Selv om dette var avklart i starten av evalueringen, gikk det ett år før prosjektleder og evaluator var trygge i sine roller overfor hverandre. Utkantprogrammet fikk etter hvert en rimelig høy takhøyde for utveksling av synspunkter både mellom evaluator og oppdragsgiver, og mellom deltakerne i programmet, prosjektleder og evaluator.

Når det gjelder pilotkommunene, har vi intervjuet representanter fra alle. Vi har ikke hatt egne evalueringsmøter med de enkelte pilotkommunene der vi har vurdert prosjektene. Vi har i fellessamlingene stilt spørsmål til presentasjonene fra pilotkommunene.

I evalueringen har vi vekslet mellom rollene som diskusjonspartner og prosessveileder. I ettertid ser vi at læringsarenaene kunne vært utnyttet mer. Vi kunne ha fokusert sterkere på forutsetningene for å få læringsarenaene til å fungere og midtveis i prosjektet kunne vi ha evaluert disse arenaene. Dette kunne ha satt et sterkere fokus på interaktiv læring og refleksjon over egen praksis og om betingelsene var tilstede for disse læretypene. En variant av denne rollen kunne derfor ha vært å vurdere om det var etablert gode arenaer for interaktiv læring og refleksjon over egen praksis gjennom å vurdere rammebetingelser, innhold og progresjon. Vi ville på denne måten ikke kommet i en situasjon der vi evaluerte våre egne forslag, samtidig som vi hadde et kritisk perspektiv på evalueringen.

1.5 Evalueringsmetodikk

Evalueringsforskning bygger på de samme kravene til vitenskapelighet som forskning for øvrig. I en følgeevaluering vil dessuten evalueringsdesign og metode være sterkt avhengig av hva slags type virksomhet som skal evalueres og hvordan dette utvikler seg. Følgeevalueringer forutsetter derfor høy grad av *fleksibilitet* i tilnærmingen, og dette aspektet har også blitt sterkt vektlagt i følgeevalueringen av Utkantprogrammet.

Den sterke vektleggingen av fortløpende tilbakemelding, av å forstå og forklare det som skjer eller ikke skjer, og på prosessen og det å lære heller enn det å måle, innebærer at kvalitative datainnsamlingsmetoder har fått en sentral plass i følgeevalueringen. Dette utelukker imidlertid ikke at mer kvantitative tilnærminger også har blitt benyttet for å utfylle det kvalitative arbeidet.

Kort oppsummert kan man si at følgeevalueringen av Utkantsatsingen bygger på fire hovedkilder til informasjon:

- Skriftlig materiale fra pilotkommuner, fylkeskommuner og KRD
- Kvalitative intervjuer med aktører i programmet
- Deltakelse, observasjon og spørreskjema i møter og på samlinger
- Befolkningsundersøkelser og andre typer kvantitativt materiale

Skriftlig materiale

Siden de første referansene til Utkantprogrammet ble gitt i Stortingsmelding nr. 31 (1996–1997) og planleggingen av programmet så smått startet opp, er det produsert en betydelig mengde med skriftlig materiale omkring Utkantprogrammet både på departementalt, fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Innsamling og analyse av dette materialet har vært viktig på alle stadier i følgeevalueringen, fordi det gir faktaopplysninger og bakgrunnsinformasjon om beslutninger, strategier og hendelser av ulike slag som har hatt innvirkning på utviklingen av programmet. Sammen med taler og innlegg i ulike offentlige sammenhenger gir det skriftlige materialet et viktig bidrag til det som kan kalles den ”offisielle” fremstillingen av mål, fremgangsmåter, roller og utvikling på de forskjellige nivåene i programmet. De skriftlige kildene som er anvendt i evalueringen av Utkantprogrammet er samlet inn gjennom innsendelser fra de involverte aktørene og gjennom søk i arkiver. De spenner over et vidt spekter fra prosjektplaner av ulike slag, til årlig rapportering fra aktørene, korrespondanse, møtoreferater, notater, Stortingsmeldinger, Regionale Utviklingsprogram og artikler i blader og aviser m.m.

Kvalitative intervjuer

Den andre, og kanskje den viktigste, kilden til informasjon i evalueringen av Utkantsatsingen har vært kvalitative intervjuer. Det er gjennomført et stort antall kvalitative intervjuer med aktører på alle nivåer i programmet. Intervjuene har hatt som formål å skaffe informasjon om aktørenes vurdering av ulike sider ved programmet og dets utvikling. Spesielt viktig har intervjuene vært for å identifisere, forstå og forklare hvordan de ulike aktørene *fortolker* og *forholder seg til* mål, strategier, roller og hendelser i programmet. For å fange opp eventuelle endringer i vurderinger, fortolkninger og handling i løpet av den tiden programmet har pågått, har intervjuene blitt gjennomført i flere runder. De siste intervjuene ble foretatt etter programmets avslutning i mai 2002.

Intervjuene har tatt utgangspunkt i intervjuguider som ble utviklet i forkant. Intervjuguidene har omfattet sentrale tema og problemstillinger som vi øns-

ket å få belyst i løpet av intervjuet. Den har vært lagt opp fleksibelt og har åpnet for oppfølging av uttalelser og tilpasninger underveis i intervjuprosessen. Intervjuene har hatt form av både intervjuer med enkeltpersoner og gruppeintervjuer, og de har vanligvis hatt en varighet på mellom en og to timer. I de fleste tilfellene har intervjuene blitt gjennomført ansikt til ansikt med respondenten(e). Vi har ansett dette som viktig fordi visuell observasjon av selve intervjusituasjonen også kan gi verdifull informasjon. Av ressursmessige hensyn har imidlertid et fåtall intervjuer blitt gjennomført telefonisk. Dette har først og fremst dreid seg om andregangs intervjuer og intervjuer mot slutten av evalueringen, når intervjuer og den som ble intervjuet hadde bygd opp en viss kjennskap og tillit til hverandre. Fokusgrupper eller gruppeintervju har også blitt brukt for å få frem ulike meninger og diskusjon om ett eller flere tema der målet ikke er å få konsensus i gruppen, men å få frem ulike meninger og oppfatninger (Gulvik 2002). Dette har vist seg å være en effektiv teknikk for å diskutere endring og læring.

Intervjuer i forbindelse med evalueringen er blitt foretatt på departementalt, fylkeskommunalt og kommunalt nivå og omfatter både posisjons- og opposisjonspolitikere, prosjektledere, delprosjektledere, og andre byråkrater med et arbeidsfelt som i større eller mindre grad har blitt berørt av satsingen. I KR D har vi intervjuet prosjektlederen for Utkantprogrammet, prosjektansvarlig, avdelingsledelsen og ansatte i Regionalpolitisk avdeling, deltakerne i den interne prosjektgruppen, et utvalg av ansatte i kommunalavdelingen og boligavdelingen og statssekretær med ansvar for distrikts- og regionalpolitikk. Vi har også intervjuet de representantene for andre departementer som har deltatt i den interdepartementale samordningsgruppen. På fylkeskommunalt nivå har vi primært intervjuet de hovedansvarlige for det fylkeskommunale arbeidet med Utkantsatsingen og personer som har stått sentralt i arbeidet med de regionale utviklingsprogrammene. I pilotkommunene har vi intervjuet ordførere, rådmenn, prosjektansvarlige og delprosjektansvarlige for pilotsatsingen, og vi har også intervjuet en rekke opposisjonspolitikere og etatsledere. I enkelte pilotkommuner har vi også intervjuet grupper av innbyggere, innflyttere, representanter for frivillige lag og foreninger og næringsaktører som har etablert seg i kommunen i løpet av den tiden satsingen har pågått. I tillegg har vi gjennomført en rekke intervjuer med aktører på kommunalt, fylkeskommunalt og sentralt nivå som har vært involvert i de sentrale initiativene som det har vært arbeidet med i Utkantprogrammet. En samlet optelling viser at det alt i alt er blitt gjennomført ca. 25 intervjuer i departementene, i underkant av 20 intervjuer i fylkeskommunene og vel 60 intervjuer i pilotkommunene. Ettersom mange av intervjuene er gjennomført som gruppesamtaler, er antallet informanter som har vi har vært i kontakt med en del høyere.

Deltakelse, observasjon og spørreundersøkelser i møter, samlinger og konferanser

Møter, samlinger og konferanser i forbindelse med Utkantprogrammet har vært en viktig kilde til informasjon. Som evaluator har vi deltatt på tilnærmet samtlige av disse. På den ene siden har presentasjoner, innlegg og formaliserte debatter gitt viktig informasjon om utviklingen i arbeidet på de ulike nivåene. Minst like viktig har det imidlertid vært med de mer uformelle diskusjonene og samtalene som har foregått både i løpet av, så vel som før og etter det offisielle programmet. Møtene og samlingene har særlig fungert som en anledning til å observere kommunikasjonen mellom aktørene og den mer generelle stemningen i programmet. I forbindelse med samlingene har evaluator også i en del sammenhenger benyttet spørreskjema både for å supplere observasjonsdataene og de kvalitative intervjuene. Spørreskjemaene til deltakerne har derfor berørt både gjennomføringen av selve samlingen og mer prinsipielle spørsmål i tilknytning til satsingen som sådan. På samlingene i forbindelse med ett konkret sentralt initiativ, opplæring av positivitetsagenter, ble det gjennomført en mer omfattende spørreskjema-undersøkelse for å fange opp forventninger til prosjektet og synspunkter på opplæringen (Langhelle 2002).

Befolkningsundersøkelser og annet kvantitativt materiale

Den siste hovedkilden til data i evalueringen av Utkantsatsingen har vært den såkalte befolkningsundersøkelsen. Dette er en undersøkelse basert på standardiserte intervjuer per telefon med et representativt utvalg av befolkningen i pilotkommunene. Undersøkelsene belyser programmet fra brukersiden og har i så måte vært et viktig supplement til synspunktene fra aktørene som selv har stått sentralt i utformingen og gjennomføringen av programmet. Formålet med undersøkelsene har på den ene siden vært å få et innblikk i hvordan ulike grupper av befolkningen vurderer utviklingen i kommunen og kommunens egen evne til å påvirke denne. På den andre siden har det vært å undersøke i hvilken grad befolkningen kjenner til og deltar i aktivitetene som er satt i gang gjennom Utkantsatsingen. For å få inn endringsaspektet, har undersøkelsen vært gjennomført i tre omganger; høsten 1999, høsten 2000 og våren 2002, etter at selve satsingen var avsluttet.

Videre har vi også gjort søk i avisdatabaser for å lage et kvantitativt mål på representasjonen av sentrale begreper i Utkantprogrammet. Hensikten med dette har vært å få en indikasjon på omtale og interesse for Utkantprogrammet i media.

2 Teoretisk rammeverk

”Evaluation research that does not incorporate and use social theory as well as evaluation theory will probably not be able to produce the usable, critical knowledge needed to preserve the relations of trust between users and producers of evaluations”. (Hansson 1997: 94).

Det sterke fokuset på læring og erfaringsoverføring i en følgeevaluering reiser en rekke problemstillinger knyttet til hvilke endringer det læres av, hvem som lærer, hvilke arenaer læringen skjer på og ikke minst hvorfor og hvordan læring skjer eller ikke skjer. Vi vil her presentere vår tilnæringsmåte ut fra en teoretisk forståelse av hva endring og læring er, hvordan det skjer og hvordan det kan forstås i en analytisk sammenheng. Et sentralt aspekt er at læring ikke bare ligger i en kartlegging og beskrivelse av prosessene slik de forløper og organiseres fra intensjon via tiltak til virkning. Det må også søkes i en dypere forståelse av hvordan prosessen preges av relasjoner mellom aktører som gjennom sine holdninger/intensjoner og handlinger utøver makt samtidig som denne prosessen inngår i en større samfunnsmessig kontekst der ofte de samme aktørene og relasjonene inngår. Det er i forståelsen av hvem som utøver makt, hvor det utøves makt og hvordan og hvorfor det utøves makt at vi kan oppnå en forståelse av dynamikken og utviklingen av Utkantprogrammet som et distriktpolitisk eksperiment vi kan lære av.

2.1 Å evaluere læring og endring

Utkantprogrammet har to hovedmål. På den ene siden skal programmet bidra til endring gjennom å sette kommunene bedre i stand til å påvirke og ta ansvar for egen utvikling, og på den andre siden skal det resultere i forbedrede arbeidsmetoder for den offentlige forvaltningen. Dette innebærer at programmet skal bidra til *endring gjennom læring*.

”Learning, in its fundamental sense, is change in behaviour resulting from experience. Learning occurs when a person's response to a situation produces a new kind of performance which then becomes part of his repertoire of behaviour” (Goldstein 1981: 236)

Utkantprogrammet bør derfor evalueres ut fra begrepene endring og læring. Relevante spørsmål i den forbindelse blir dermed hva det er som endres og læres, på hvilke arenaer læringen skjer, hvilke aktører det er som lærer og hva resultatene av læreprosessen er i form av konkrete endringer. Evalueringen er en kombinasjon av resultat- og prosessevaluering, noe som gjør at vi ikke bare vil være i stand til å fortelle om hvordan det gikk, men også gi innsikt og informasjon som kan forklare hvorfor det gikk slik (Gjertsen &

Magnussen 1998). Hovedvekten ligger imidlertid på implementeringsfasen, og preges av kontinuerlig kontakt mellom evaluator (Agderforskning/Rogalandsforskning), oppdragsgiver (KRD) og de andre aktørene som involveres i Utkantprogrammet (repr. for kommuner og fylkeskommuner).

En evaluering som skjer parallelt med programmets utvikling kan ikke foregå uavhengig av det som evalueres. Som evaluator kan vi ikke bevege oss på en egen arena atskilt fra den arenaen andre aktører opererer på, selv om vi kanskje har andre mål og intensjoner ved vår tilstedeværelse. Vår forståelse av samfunnsvitenskap og evaluering hviler derfor på et konstruktivistisk paradigme som forutsetter at virkeligheten ikke er objektiv, men en sosial konstruksjon der vi som evaluator er med i konstruksjonen av det vi evaluerer (Guba & Lincoln 1989).

Its exercise unites the evaluator and the stakeholders in an interaction that creates the product of the evaluation, utilizing a hermeneutic dialectic approach aimed at establishing that interaction and maintaining it within quality bounds. Moreover, the product of the evaluation is not, in sharp contrast to conventional methodology, a set of conclusions, recommendations, or value judgements, but rather an agenda for negotiation of those claims, concerns, and issues that have not been resolved in the hermeneutic dialectic exchange. (Guba & Lincoln 1989: 13)

En evaluering foregår i spenningsfeltet mellom fag og politikk og kan i mange sammenhenger ligne mer på en del av det politiske feltet enn på en vitenskapelig ansats. Derfor har også evalueringen som form og aktivitet etter hvert fått en naturlig plass i forbindelse med utvikling og iverksetting av politikk.

"Evaluering er et styringsmiddel til støtte for beslutninger i forbindelse med utvikling og iverksetting av politikk, d.v.s. for politisk styrt samfunnsendring – politiske programmer og tiltak – hovedsakelig i den offentlige forvaltning og tilgrensende organisasjoner". (Foss 2000: 19).

Endring kan foregå på flere måter. Enten ved at det skapes nye elementer i en situasjon, ved at eksisterende elementer kobles sammen eller splittes på en ny måte, eller ved at eksisterende elementer forkastes. Jacobsen & Thorsvik (1997) trekker frem fire dimensjoner som kjennetegner endring. For det første hvor omfattende endringen er. Det kan skilles mellom en *inkrementell endring* som innebærer at endringen skjer langsomt gjennom flere små endringer (evolusjon) eller en *strategisk endring* som innebærer en omfattende endring på relativt kort tid (revolusjon). For det andre om endringen baseres på forventninger eller er en reaksjon på noe som allerede har endret seg. Det kan her skilles mellom *proaktiv endring* som baseres på forventninger og innebærer at man forsøker å gjøre endringer før det skjer endringer i omgivel-

sene, eller en *reaktiv endring* som er en reaksjon på forhold som allerede har endret seg i omgivelsene. For det tredje hva det er som endres. Her kan det skilles mellom *strukturell endring* som innebærer endringer i institusjonaliserte systemer, rutiner og praksiser; for eksempel en bedrifts organisering i forhold til arbeidsdeling, spesialisering, koordinering, styring og lignende, eller *kulturell endring* som er endring i individers holdninger, meninger og oppfatninger. For det fjerde om endringen er planlagt eller ikke. *Planlagt endring* baseres på læring, der handlende aktører på en aktiv måte tilpasser situasjonen til nye forhold; dvs. en menneskestyrt endring. *Ikke-planlagt endring* innebærer at endringer skjer som resultater av tilfeldigheter og sammenfall av hendelser.

I hvilken grad en endring er planlagt eller ikke kan knyttes til en diskusjon omkring begrepene *intensjon* og *bevissthet* som grunnlag for handling. Werlen (1993) hevder at sosial handling må defineres som en refleksiv og intensjonell målorientert handling. Det betyr imidlertid ikke at enhver handling er overlatt og beregnet av individet som utfører den. Selv om enhver handling i enden av en årsaksrekke kan forstås som utgått fra en intensjon, vil konsekvensen av handlingen ikke alltid bli som planlagt. Det må heller ikke bety at enhver handling er *bevisst* planlagt på det tidspunkt handlingen skjer. Noen handlinger har gjennom stadige gjentakelser blitt så rutinisert at de ikke behøver å planlegges bevisst for å utføres (Giddens 1984). Giddens (1984) skiller mellom tre ulike bevissthetsformer som årsak til handling. *Praktisk bevissthet* ligger et sted mellom det bevisste og det ubevisste og er den kunnskap som aktøren har og bruker i hverdagslig praksis, uten nødvendigvis å kunne redegjøre for hvordan og hvorfor. *Diskursiv bevissthet* er knyttet til den kunnskap som produseres av menneskets evne til selvforståelse; dvs. refleksjon over egne handlinger eller den kunnskap vi bruker til å fornuftsbegrunne våre handlinger. Den tredje formen er *ubevisste handlinger* som på grunn av vår fortrenning ikke umiddelbart kan gjøres til kunnskap. Den siste formen betyr ikke at handlinger kan fristilles fra en grunnleggende intensjon, men er en erkjennelse av at handlinger basert på intensjoner og valg ofte vil føre til uforutsette konsekvenser, ettersom det selv for kyndige og kompetente aktører vil være ukjente forutsetninger for handling og utilsiktede konsekvenser av handling (Wollan 1997). Dette betyr at enhver handling er resultat av en intensjon, men at bevissthetsformen styrer i hvilken grad vi kan regne handlingen som planlagt eller ikke. Planlagte handlinger har bakgrunn i det som Giddens definerer som praktisk og diskursiv bevissthet, mens det ikke-planlagte har utgangspunkt i ubevisste handlinger.

Planlagt endring bygger ifølge Jacobsen & Thorsvik (1997) på antakelsen om at struktur eller kultur er noe som kan endres gjennom *manipulasjon* av

mennesker. Den planlagte endringen bygger på to forutsetninger. På den ene siden må man ha *kunnskap* tilgjengelig som setter oss i stand til å planlegge på en relativt sikker måte. På den andre siden må man ha en faktisk mulighet, eller *evne* (kompetanse og makt), til å gjennomføre den endringen som er planlagt.

Planlagt endring er en læreprosess som forutsetter at man er i stand til å se behovet for endring og har kunnskap om hvordan endringen kan gjennomføres. Et sentralt aspekt som vi skal komme tilbake til, er at kunnskap er et strategisk eller politisk felt som skapes i et spill av maktrelasjoner (Foucault 1982, 1995). Makt er å forstå som et aspekt ved sosiale relasjoner som bidrar til at kunnskap anerkjennes og fremstår som legitim og gyldig til et gitt tidspunkt og sted. Planlagt endring er derfor en sosial prosess som benytter tidligere produsert kunnskap som input i en maktutøvelse for å skape ny kunnskap om endring/læring.

Kunnskap som begrep brukes på mange ulike måter og med mange ulike betydninger både i faglige sammenhenger og i hverdagslig praksis. Nås (1998) definerer kunnskap ved å skille mellom begrepene kunnskap, informasjon, ferdighet og kompetanse. *Kunnskap* er systematisert informasjon og prinsipper for å systematisere og sette informasjon inn i en sammenheng. Kunnskap er uløselig knyttet til personer, tid og sted (kontekstavhengig) og eksisterer både i form av kodifiserbar kunnskap gjennom skriftlige kilder (som riktignok krever forutgående kunnskap for å bli tolket) og kunnskap som ikke er kodifiserbar og kun eksisterer gjennom de personer som bærer den. *Informasjon* defineres som kodifisert kunnskap som kan oppbevares og overføres gjennom ulike medier som det finnes språk eller codesystemer for å tolke. Informasjon kan i motsetning til kunnskap til en viss grad eksistere uavhengig av personer, men det behøves forutgående kunnskaper for å tolke informasjon. *Ferdigheter* defineres som den praktiske parallellen til kunnskap og omfatter evnen til å gjennomføre eller beherske en bestemt handling eller operasjon. Ferdigheter er vanskelig å kodifisere og krever praktisk øving og erfaring for å kunne beherskes. *Kompetanse* definerer Nås (1998) som evnen til å løse konkrete oppgaver gjennom å anvende relevant kunnskap og relevante ferdigheter. Kompetanse relateres derfor direkte til hvilke typer oppgaver man behersker og i hvilken grad man er i stand til å beherske dem.

Kompetanse kan forstås som en læreprosess som innebærer en kvalitativ utvikling fra kompetanse i hovedsak basert på kontekststavhengig logikkbasert, analytisk og rasjonell kunnskap (formell, kodifisert kunnskap) til en mer komplett kompetanse som i tillegg baseres på kontekstavhengig, intuitiv og erfaringsbasert kunnskap (taus kunnskap). Som en del av prosessen med å

utvikle kompetanse endres innholdet fra å fokusere på regeltenkning som grunnlag for handling til å også basere seg på kontekst og intuisjon; dvs. logikk erstattes med intuisjon (Flyvbjerg 1992). Dette innebærer at en evaluering av læring som kompetanseutvikling må basere seg på mer enn formell, kodifisert informasjon.

”It is especially important to make a distinction between knowledge as more or less complex information, and knowledge as a set of skills and competences” (Lundvall & Johnson 1994: 19).

Lundvall & Johnson (1994) skiller mellom vitenskapelig, *kodifisert kunnskap* og erfaringsbasert, *taus kunnskap*. Kodifisering innebærer at kunnskap blir kodet i et språk eller et system som gjør at den kan overføres til andre via ulike typer media til en rimelig kostnad. Kodifisering innebærer at kunnskapen blir allment tilgjengelig. Kunnskap om hva og kunnskap om hvorfor er kunnskap som er forholdsvis enkel å kodifisere. Taus kunnskap er kunnskap som ennå ikke er kodifisert og kunnskap som er vanskelig å kodifisere. Kunnskap om hvordan og kunnskap om hvem er kunnskapstyper som det ikke er så enkelt å kodifisere. Kodifisert kunnskap kan tilegnes gjennom å lese for eksempel bøker, mens taus kunnskap er vanskeligere å kodifisere fordi den tilegnes gjennom praktisk arbeid og interaksjon med andre mennesker, dvs. gjennom en sosial prosess.

Læring

Læring skjer når individer, grupper eller organisasjoner foretar en relativt permanent endring av sin atferd. Det betyr at læring bygger på følgende elementer: For det første innebærer læring at atferd endres. Dersom atferden ikke er endret, har det heller ikke skjedd læring. For det andre inneholder læring både en kunnskaps- og en handlingskomponent gjennom at læring forutsetter en sammenheng mellom hva vi vet (kunnskap) og hva vi gjør (handling). For det tredje må endring av atferd være relativt permanent etter som læring er planlagt (fullført) endring og ikke et resultat av tilfeldigheter og sammenfall. For det fjerde antas det at læring skjer på grunnlag av erfaring i en vid forstand; dvs. gjennom hva man har sett, gjort, følt, hørt eller lest (Jacobsen & Thorsvik 1997).

For å teoretisere erfaringsdimensjonen i læreprosessen kan vi ta utgangspunkt i hvordan læring skjer. I organisasjoner og næringsliv definerer Cooke (1998) fire ulike læreprosesser. *Learning by doing* er læring gjennom repetering og forbedring av daglige arbeidsoperasjoner en utfører. Det kan være opplæring på en arbeidsplass for å kunne utføre et arbeid, som for eksempel opplæring i å betjene et sentralbord eller en maskin. *Learning by using* er kopiering av arbeidsoperasjoner fra andre og implementering og tilpassing i

egen bedrift. Erfaringene er at det er lett å kopiere en enkel arbeidsoperasjon, men det viser seg at det må tilpasning til i egen bedrift, og denne tilpasningen tar tid. Årsaken er at det ofte er knyttet taus kunnskap (know how) til arbeidsoperasjonen, som en ikke har vært oppmerksom på når en kopierte den. Etter hvert som en får erfaring, bygger bedriften opp egen kunnskap og får dermed hentet ut produktivitetsgevinstene. *Learning by interacting* innebærer sammensetning av personer med forskjellig type kunnskaper i team for å løse bestemte oppgaver. Gjennom interaksjon og arbeidsdeling mellom personene i gruppen løses oppgavene. Lærende organisasjoner jobber på denne måten. Denne formen for læring baserer seg både på taus kunnskap og kodifisert kunnskap kombinert i en territoriell agglomerert sammenheng (Asheim 1998). *Learning by learning* skjer når samarbeidende nettverk har fått virke over flere år.

"They are in the happy position of being capable of both strategic monitoring and continuous improvement. This is because they have the capability to be reflexive. ... the capacity to self-monitor, reflect on the core values of the organization and operate from the standpoint of all the actors involved" (Cooke 1998: 13–15).

2.2 Evaluering av Utkantprogrammet

Dette gir oss to grunnleggende spørsmål som utgangspunkt for evalueringen. Vi må på den ene siden fokusere på **hva det er som er endret**. For det første må vi spørre om Utkantprogrammet har ført til *endringer i bevissthet og holdninger og meninger* for de ulike berørte aktørene og eventuelt i hvilken grad og i hvilket omfang. For det andre må vi spørre om økt bevissthet og holdningsendring også har medført *endringer i konkret handling og praksis*; med andre ord, om det er sammenheng mellom kunnskap/holdning og handling. For det tredje må vi spørre om endret holdning og handling også har medført *endringer av institusjonaliserte systemer/strukturer* i spennet fra endringer på organisatorisk nivå til en mer omfattende samfunnsendring.

På den andre siden må vi fokusere på **hvordan læreprosessen fungerer og forløper**. For det første innebærer dette en vurdering av *hvordan læringen skjer*; med andre ord, hvordan skjer erfaringen av ny kunnskap som er en forutsetning for at læring skal skje. Læringen kan sorteres i fire kategorier i tråd med kategoriseringen som er gjort ovenfor (Cooke 1998) og innebærer både en vurdering av hva slags kunnskap læringen baseres på og hvordan kunnskapsoverføringen gjøres; læring som *repetisjon/forbedring* av gammel metodikk og kunnskap, læring som *kopiering og tilpasning* ut fra erfaringer gjort av andre aktører, *interaktiv læring og samarbeid* der det skjer en inno-

vativ prosess i samhandling med andre aktører og læring ut fra *refleksjon over egen praksis* i en langsiktig prosess.

For det andre innebærer det en vurdering av *hvilke arenaer kunnskapsoverføring og læring skjer på*. Dette nødvendiggjør en kartlegging av aktuelle arenaer og en vurdering av de ulike arenaenes egnethet for læring (potensiale og begrensninger). Valg av arena for læring kan også forstås som et valg av metodikk for læring. Arenaene i Utkantprogrammet kan kategoriseres ut fra geografisk nivå med utgangspunkt i hvilke aktørgrupper den omfatter og er rettet mot og ut fra hvilke aktører som legger arenaen til rette og står som ”arrangør”.

For det tredje innebærer det en vurdering av *hvilke aktører som er involvert i læreprosessen*. Aktørnivået omfatter både individuell og kollektiv læring. *Individuell læring* omfatter i hvilken grad og på hvilken måte enkeltpersoner som på en eller annen måte har tilknytning til Utkantprogrammet har gjennomgått en læreprosess. Dette gjelder for eksempel prosjektledere, ordfører, rådmenn, deltakere i prosjekter eller andre enkeltpersoner. *Kollektiv læring* er et resultat av at individuell læring omsettes i endringer som også har konsekvenser for hvordan grupper eller organisasjoner handler som kollektive enheter. Aktørene handler ut fra ulike forvaltningsmessige og geografiske nivåer, som er viktig å ha som utgangspunkt for å forstå handlingsrom og innflytelse. Vi vil derfor skille mellom aktører på lokalt nivå (kommuner og lokalsamfunn), regionalt nivå (fylkeskommuner) og nasjonalt nivå, og fokusere på interaksjonen og spenningen mellom nivåene.

Læringen i Utkantprogrammet kan vi dele i to aktør-kategorier. For det første *læring i offentlige forvaltningsbaserte organisasjoner*. Dette omfatter aktører som er direkte involvert i gjennomføringen av programmet, politiske aktører og embetsverket/byråkratiet for øvrig. Vi kan for eksempel spørre om det på grunnlag av Utkantprogrammet er skapt nye tjenester eller om gamle er endret, om det har ført til endringer i organisering og innføring av nye rutiner, eller om det for eksempel har ført til endringer i økonomiske prioriteringer og rammebetingelser. For det andre *læring og endring i det sivile samfunn*. Dette definerer vi som private næringslivsaktører, frivillige organisasjoner og enkeltindivider/grupper/lokalsamfunn.

Det sivile samfunn forstås her som den delen av samfunnet som det offentlige har som formål å tjene. Det er ulike oppfatninger av hva dette begrepet innebærer (for videre diskusjon se for eksempel Urry 1981, Hyden 1997, Mohan 2000), men vi velger en bred definisjon av begrepet i den hensikt å skape en motsats til samfunnets offentlige styrings- og maktapparat. Endring

i det sivile samfunn i en slik bred definisjon er det endelige målet og ambisjonen for Utkantprogrammet. Det som må vurderes i denne evalueringen er om innholdet i den ambisjonen står i forhold til potensialet for endring og de resultater man så langt kan observere. Resultatene av læreprosessen finner vi gjennom for eksempel å spørre om Utkantprogrammet er kjent og erkjent i det sivile samfunn, om holdningen til kommunene (og det offentlige for øvrig) som organisasjon er endret som følge av programmet, og om programmet har bidratt til en endret holdning til eget hjemsted og hjemkommune som bosted.

Ut fra dette grunnlaget er det dermed mulig å lage et analyseskjema for endrings- og læringsprosessene som har utspilt seg og stadig utspiller seg i Utkantprogrammet. Som en metafor kan skjemaet forstås som et kart med tegnforklaringer, og den videre utfordringen blir å fylle kartet med empiri ut fra den teoretiske tegnforklaringen.

Aktører på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå	Hva er endret? <ul style="list-style-type: none"> • Bevissthet/holdning • Handling/praksis • Institusjonaliserte systemer/strukturer 	Hvordan skjer læring? <ul style="list-style-type: none"> • Repetisjon/forbedring • Kopiering/tilpasning • Interaktiv læring/samarbeid • Refleksjon over egen praksis 	Arenaer for læring? <ul style="list-style-type: none"> • Lokale arenaer • Regionale arenaer • Nasjonale arenaer
Offentlig forvaltning <ul style="list-style-type: none"> • Aktører tilknyttet prosjektet/programmet • Politiske aktører • Administrative aktører 			
Det sivile samfunn <ul style="list-style-type: none"> • Privat næringsliv • Frivillige organisasjoner • Enkeltindivider/grupper/lokalsamfunn 			

Figur 2. Kart for analyse av endring og læring i Utkantprogrammet

2.3 En maktanalytisk tilnærming til Utkantprogrammet

Gjennom den beskrevne tilnæringsmåten har vi utviklet et begrepsapparat for å kunne definere, lokalisere, avgrense og systematisere hva det er som er endret og lært, hvordan endring og læring har skjedd, på hvilke arenaer erfaringsoverføringen har foregått og hvilke aktører det er som har vært involvert i læreprosessen. Vi har med andre ord et begrepsapparat for å lage en strukturell kartlegging av hendelser, aktører og arenaer i Utkantprogrammet som kan brukes for å evaluere på hvilken måte og i hvilken grad programmet har bidratt til å nå sine målsettinger.

Begrepsapparatet kommer imidlertid til kort dersom vi som en videreføring av resultatvurderingen også skal vurdere *hvordan* og *hvorfor* resultatet ble som det ble. Hvilke forhold var det som førte til det resultatet vi har kartlagt og registrert? For å gjøre et læringsperspektiv komplett, er det etter vår mening ikke nok å bare registrere om og hvor det har eller ikke har skjedd endring og læring. Et slikt perspektiv vil bli ensidig ettersom vi da i hovedsak fokuserer på de konkrete endringene, mens det settes mindre fokus på de endringene som *ikke* har skjedd på tross av intensjonene om endring. Dette innebærer derfor at man ikke bare skal ha fokus på resultater av Utkantprogrammet og pilotkommunenes prosjekter, men også på intensjonene som programmets mange prosjekter har utgangspunkt i.

En forståelse av hvorfor resultatene i programmet ser slik ut som det gjør, bør vi derfor søke i en analyse av hvordan intensjonene er satt i spill og hvilke strukturelle betingelser, sosiale relasjoner og interesser som har påvirket prosessen fra intensjon til resultat. Utkantprogrammets pilotsatsing er planlagte handlinger ut fra en tilsynelatende klar intensjon, men planlagte handlinger går som nevnt ikke alltid som forutsatt (Giddens 1984). I forståelsen av hvordan denne prosessen har forløpt og hvilke eksterne og interne relasjoner som har hatt innvirkning på prosessen finnes det potensiale for at vi ikke bare vurderer om, hvor og på hvilken måte det har skjedd endring og læring i Utkantprogrammet, men også bidrar til at selve evalueringen som aktivitet og form kan bidra til læring og endring i norsk distriktpolitikk.

En tilnærming til å forstå dynamikken i Utkantprogrammet i en større samfunnsmessig kontekst er å analysere prosessen som produksjon av et eget kunnskapsfelt – dvs. en felles forestilling/forståelse eller diskurs – om *distriktpolitikk*. Det innebærer *hvem* (aktører og geografiske områder) distriktpolitikken skal omfatte, hvilke *problemer* (mål) politikken tar for seg og hvilke *strategier og metoder* (praktisering/implementering) distriktpolitikken skal, bør eller kan bruke. Utkantprogrammet forstås som et redskap som

har som mål å utvikle en ny forestilling (en diskurs) om hvordan distriktpolitikk skal tenkes og gjøres i det norske samfunn.

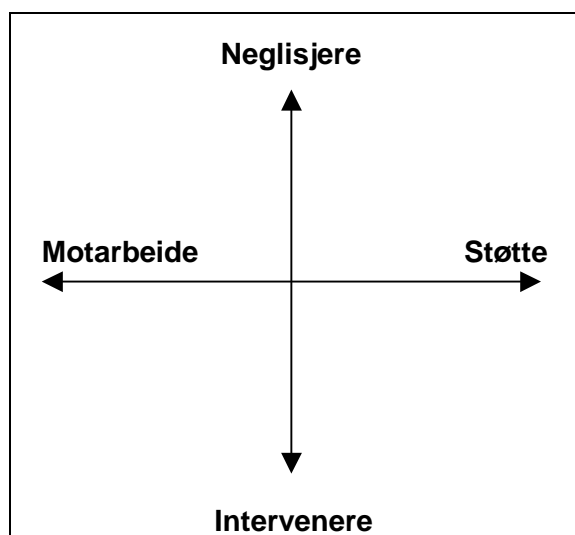
Dannelsen av samfunnets diskurser kan forstås som et forhold mellom kunnskap og makt (Foucault 1982, 1994, 1995). Ifølge Foucault er *kunnskap* et strategisk eller politisk felt, og hans prosjekter handler i stor grad om hvordan makt eller maktstrategier er sterkt relatert til formingen av spesifikke kunnskapsfelt. Verken kunnskap eller makt refererer til noe substansielt eller essensielt i materialistisk forstand. Kunnskap er sosialt konstruerte diskurser, og makt er å forstå som et aspekt ved sosiale relasjoner som bidrar til at diskurser anerkjennes og fremstår som legitime og gyldige til et gitt tidspunkt og sted. Dette betyr at makt ikke eksisterer som en ting eller et objekt *per se*, uavhengig av sosiale prosesser. Makt *er* ikke – den *utføres* som del av sosial praksis og sosiale prosesser. Det er derfor ikke makt som sådan som studeres, men hvordan samfunn og subjekter konstitueres i spenningen mellom maktrelasjoner og kunnskapsfelt i en tid-rom spesifikk historisk prosess som drives frem av mer eller mindre tilfeldige hendelser og relasjoner. Overført til evalueringen av Utkantprogrammet, vil det si at det er gjennom å analysere maktrelasjonene som bidrar til å etablere og utvikle en eventuell ny forståelse av distriktpolitikk, at den viktigste læringen skjer.

Makt kan ikke defineres som noe noen har eller ikke har i en endimensjonal kausal sammenheng. Makt er et nettverk av sosiale relasjoner som er ustabile og i stadig endring, og som uttrykker en spenningstilstand mellom to eller flere parter. Den er aldri lokalisert totalt på den ene eller andre siden og dermed heller ikke å forstå som totalt kontrollert fra en side. Motstand – *motmakt* – er derfor alltid en del av maktrelasjoner. Å studere maktrelasjoner innebærer en analyse av relasjonene; dvs. av variable styrkeforhold og spenninger mellom subjekter i sosialt og historisk spesifikke felt. Kunnskap er de diskursene som skapes som resultat av maktrelasjonene og blir dominerende som gyldig kunnskap på et gitt sted til en gitt tid. Ettersom makt ikke er et objekt, kan det heller ikke studeres som et objekt. I stedet må det fokuseres på de sosiale praksisene som maktrelasjonene er satt i handling i, og ifølge Foucault (1982) eksisterer makt bare som en del av en konkret handling.

”Med makt tror jeg man først og fremst må forstå mangfoldet av de styrkeforholdene som er immanente i det feltet hvor de utøves og som er konstitutive for deres organisering.....Makten er ikke en institusjon og den er ikke en struktur, den er ikke en bestemt styrke som bestemte personer skulle være utstyrt med: Den er navnet man setter på en kompleks strategisk situasjon i et gitt samfunn.” (Foucault 1995: 103–4).

Som et overordnet perspektiv for en analyse av produksjonene av kunnskap og læring i Utkantprogrammet ligger følgende spørsmål: Hvilke maktrela-

sjoner fremmer/hemmer utviklingen av Utkantprogrammet? I sentrum for et slik perspektiv står *subjektet* eller *aktøren*. En analyse av maktrelasjoner blir derfor en analyse av aktørens *handlinger* og *holdninger/intensjoner* ettersom det er gjennom handling og holdning at en aktør utøver makt eller at det oppstår mot-makt i relasjonen mellom to eller flere aktører (Lysgård 2001). Aktørens handlinger er et uttrykk for bevissthet/oppmerksomhet om, og påvirkning/involvering i, det konkrete programmets utvikling. Utkantprogrammets utvikling skjer med andre ord gjennom at involverte aktører velger å handle eller lar være å handle på bestemte måter, eller at programmet påvirkes av handlinger som ikke var ment å ha betydning for dette. Aktørens holdninger/intensjoner kan ikke skilles fra selve handlingen, men i analytisk forstand kan vi forstå dette som det normative aspektet som gjenspeiles i hvordan en aktør handler i forhold til programmet. En forståelse av det dynamiske maktaspektet som er drivkraften og endringsfaktoren i Utkantprogrammet kan dermed sammenfattes i følgende figur.



Figur 3. Maktdynamisk felt (Lysgård 2001: 249)

Foucault (1982) mente at en studie av maktrelasjoner i utviklingen av en diskurs innholdsmessig bør dekke fem forhold. Disse punktene er ikke ment som ufravikelige krav, men som retningslinjer for studier av relasjonen mellom makt og kunnskap. I en evaluering kan de fungere som retningslinjer for hvilke temaer vi kan strukturere den maktanalytiske studien omkring.

1) *Systemet av differensiering* som tillater en part å handle i forhold til andres handlinger. Dette kan for eksempel være forskjeller mellom individer og

grupper som skriver seg fra alt fra juridiske lover til tradisjoner for status og privilegier. Maktrelasjonene setter ulike differensieringer i funksjon, og er på samme tid både maktforholdets forutsetning og resultat. I en evaluering av Utkantprogrammet vil det for eksempel være relevant å fokusere på at ulike aktørers holdninger og handlinger tar utgangspunkt og resulterer i en forskjell mellom en gruppe av kommuner og øvrige kommuner og hvordan dette bidrar til å skape en forestilling om hvilke grupper distriktspolitikken, ut fra denne forståelsen, er rettet mot. Som et distriktspolitisk eksperiment skaper Utkantprogrammet en forestilling om hvilke kommuner i Norge det er som har en bestemt type utviklingsproblemer. Ved å studere hvilke maktrelasjoner det er som skaper denne forestillingen, vil vi kunne bidra med kunnskap til hvordan eksperimentet ikke bare bidrar til å løse utviklingsproblemer, men også lage forestillinger om hva utviklingsproblemene består i. Vi vil derfor sette fokus på hvilke handlinger og holdninger det er som i Utkantprogrammet har bidratt til å skape en forestilling om utkantkommunenes særegne posisjon i det norske samfunn.

2) *Typer av mål og hensikt* som søkes eller forfølges av de som handler i forhold til andres handlinger. Slike mål kan for eksempel være å opprettholde privilegier, akkumulere profitt, oppnå autoritet og/eller suverenitet osv. I denne studien vil det være interessant å studere de mål og intensjoner som motiverer ulike parter i arbeidet med Utkantprogrammet. Det er for eksempel klart at ulike aktører som er involvert i programmet til dels har ulike mål for arbeidet, samtidig som de arbeider på grunnlag av ulike forståelser av programmets målsettinger. Som nevnt i innledningen, har Utkantprogrammet et mål som skiller seg fra tidligere tiders distriktspolitikks målsettinger. Det vil være interessant å fokusere på hvordan målformuleringene oppfattes av de ulike aktørene i programmet, om det er enighet om målene og om hvordan de ulike aktørenes målforståelse har betydning for utviklingen av programmet som helhet.

3) *Midler som brukes* for å etablere et maktforhold og sette en maktrelasjon i funksjon. Dette kan for eksempel være kunnskap, økonomi, kontroll og overvåkning, reguleringer, ulike former for påvirkning osv. I denne studien vil det være relevant å finne ut hvilke midler som brukes i arbeidet med å utvikle innholdet i programmet. Er for eksempel organiseringen av programmet og bruken av pilotkommuner hensiktsmessig for å nå programmets målsettinger, og har Utkantprogrammet bidratt til å tilføre distriktspolitikken nye arbeidsmåter? Har Utkantprogrammet tilført noe nytt?

4) *Former for institusjonalisering*. Dette kan være alt fra tradisjonell kulturell praksis, juridiske strukturer, sedvaner, motestrømninger osv. Skaper Ut-

kantprogrammet andre former for formelle eller uformelle institusjoner enn de som eksisterte før programmet ble iverksatt, og skaper programmet andre former for institusjoner enn de som likevel ville utviklet seg i lys av den generelle samfunnsutviklingen og politikktutforming? Hvordan skaper nye institusjoner nye maktforhold i utforming og implementering av distriktpolitiske virkemidler? Har for eksempel de involverte aktørene nye eller andre roller i Utkantprogrammet enn i tidligere praktisering av distriktpolitikk, og er den maktpolitiske balansen endret som følge av programorganiseringen? Står gamle institusjoner (og strukturelle/kulturelle betingelser) eller andre uvedkommende institusjoner i veien for utviklingen av Utkantprogrammet? Konkret snakker vi da for eksempel om slike ting som den etablerte politisk-administrative strukturen mellom forvaltningsnivåene i kommune, fylkeskommune og stat, samordning av virkemidler og samarbeidsrelasjoner på interdepartementalt nivå og kommunikasjonen mellom forvaltningen av Utkantprogrammet og de politiske premissleverandørene på lokal-, regional- og rikspolitisk nivå.

5) *Graden av rasjonalisering.* Dette henspiller på at maktforhold kan være mer eller mindre effektive med hensyn til instrumenter, resultater og omkostninger. I forbindelse med etableringen av Utkantprogrammet er det relevant å studere i hvilken grad prosessen og arbeidet er vellykket til enhver tid og ethvert sted, og på hvilken måte maktrelasjoner kontinuerlig endrer prosjektets rasjonalitet. Er Utkantprogrammet effektivt i den forstand at aktivitetene og handlingene som utføres fører til de endringer og læringseffektene som programmet har som målsetting? Kartleggingen av resultater kan vi utføre gjennom den foregående struktureringen og konkretiseringen av begrepene endring og læring, men det vi fokuserer på her er hvilke sosiale prosesser og praksiser det er som har resultert i endringene og hvilke praksiser og strukturer det er som setter og har satt begrensinger for rasjonaliteten/effektiviteten i endringsprosessene. Vi søker med andre ord svar på hvordan og hvorfor endringene har blitt som de har blitt i de sosiale prosessene som har skjedd forut for endringen, både ut fra direkte/bevisste intensjoner knyttet til endringen og ut fra handlinger som har åpnet muligheter og satt begrensninger uten at det lå en bevisst hensikt rettet mot Utkantprogrammets utvikling.

Analysen av hvorfor ting skjer som de gjør i Utkantprogrammet kan dermed gjøres ved å fokusere på hvordan ulike aktører handler i forhold til disse fem temaene. En systematisk analyse av hvorfor og hvordan Utkantprogrammet endrer norsk distriktpolitikk kan vi undersøke med utgangspunkt i følgende spørsmål:

Systemet av differensiering

- Hvordan bidrar ulike aktører gjennom sine handlinger og holdninger til å skape en forstilling om forskjell mellom kommuner?
- Hvilke kommuner oppfattes som utkantkommuner av ulike aktører?
- Hva innebærer og inneholder begrepet ”utkantkommune” for ulike aktører?

Typer av mål og hensikt

- Hvordan oppfatter og forholder ulike aktører seg til Utkantprogrammets mål/hensikt?
- Har ulike aktørers oppfatning av, holdning til og videreformidling av målene betydning for Utkantprogrammets utvikling?

Midler som anvendes

- Hvilke virkemidler anvender ulike aktører for å gjennomføre Utkantprogrammet?
- Hvorfor anvendes de valgte virkemidlene, representerer de noe nytt i norske distriktpolitikk og er de hensiktsmessige for å nå målene for programmet?

Former for institusjonalisering

- Har Utkantprogrammet skapt nye formaliserte eller ikke-formaliserte institusjoner for implementering av distriktpolitikk?
- Hvilke aktører påvirker endringen av det institusjonelle nivået?
- Har de ulike aktørenes roller i utforming og implementering av distriktpolitikk endret seg som følge av Utkantprogrammet?
- Skaper ny institusjonalisering nye maktforhold i utforming og implementering av norsk distriktpolitikk?

Graden av rasjonalisering

- Er Utkantprogrammets organisering og aktiviteter effektive i forhold til å nå målene for programmet?
- Hvilke aktører påvirker effektiviteten gjennom sine handlinger og holdninger?

3 Beskrivelse av Utkantprogrammet

I dette kapitlet skal vi se nærmere på bakgrunnen for Utkantprogrammet, beskrive programmets mål og målgrupper, organisering og til slutt gi en oversikt over økonomiske ressurser som er anvendt.

3.1 Bakgrunnen for Utkantprogrammet

Hensikten med dette kapitlet er å sette Utkantprogrammet inn i en større sammenheng ved å fokusere på globale utviklingstrekk med distrikts- og regionalpolitiske konsekvenser og de nasjonale målene for distriktspolitikken.

Globale utviklingstrekk med distrikts- og regionalpolitiske konsekvenser

Globalisering i økonomisk forstand innebærer ”*prosesser som åpner de nasjonale økonomiene eller gjør dem like*” (Hveem 1998: 37). Økonomisk politikk og praksis konvergerer og integreres på tvers av landegrensene på grunn av press fra markedet, eller samordning gjennom internasjonale avtaler. I distrikts- og regionalpolitikken gjør dette seg i stadig større grad gjeldende gjennom internasjonale rammebetingelser, lover og regler som begrenser handlingsrom og virkemidler på enkelte områder, men samtidig gir økte muligheter på andre.

OECD landene har de seneste 10–15 årene vært preget av en deregulering av nasjonale markeder. Dette har vært begrunnet i, og til dels forårsaket av, en økende skepsis til mulighetene for å styre samfunnsutviklingen, og samtidig en økt tro på markedsløsninger². Olsen (1998) beskriver denne markedsorienteringen som den dominerende internasjonale tendens, og som uttrykk for en tilbakevending til ”*den økonomiske liberalismens ideer om de økonomiske og sosiale institusjonenes primat over politikken, og den private sektors primat over den offentlige*” (Olsen 1998: 13). Selv om det er diskutabelt hvor langt denne markedsorienteringen er kommet i Norge sammenlignet med andre OECD-land, utgjør de overstående utviklingstrekkene likevel en viktig bakgrunn for å forstå distrikts- og regionalpolitiske målsettinger generelt og målsettingene i Utkantprogrammet spesielt.

² Som Helge Hveem (1998: 38) skriver om frigjøringen av kapitalbevegelser i 1970-årene: ”... frigjøringen kan i noen grad tilskrives markedsforhold ... Men den er i første rekke et resultat av ideologisk og politisk endring. Det er i høy grad beslutninger av politiske myndigheter som ligger bak frigjøringen og bestemmer de former den har fått. Regjeringer har *villet*, ikke ganske enkelt bare måttet avregulere. Det er fordi det har foregått et ideologiskifte som betyr at de tror at endring av politikk er rett og riktig”.

Landbruksforhandlingene i Verdens Handelsorganisasjon (WTO) er i gang som en del av den innebygde dagsorden i WTO-avtalen. Andre områder vil ventelig bli gjenstand for forhandlinger i WTO hvis en lykkes i bestrebelsene med å få til en bred forhandlingsrunde. På de fleste av disse områdene vil forhandlingsresultatene trolig ha direkte og indirekte virkninger i forhold til rammebetingelser, lover og regler for distrikts- og regionalpolitikken. Andre avtaler som EØS-avtalen legger allerede føringer for det geografiske virkeområdet for de distriktspolitiske verkemidlene (*Forskrift om avgrensning av geografisk verkeområde for distriktspolitiske verkemidler*, 7. Januar 2000). I det hele tatt er det en økende andel lovendringer som skyldes folkerettslige forpliktelser³ (Trondal og Veggeland 1999, Statskonsult 2000).

Utviklingen innen landbrukspolitikken er illustrerende for de konsekvenser dette har i distriktspolitikken. Mens det er en uttalt målsetting at levende bygder utgjør en del av landbrukspolitikken (St. meld. nr. 19, 1999–2000: 50), er det likevel slik at sysselsettingen i landbruket reduseres fra år til år. De siste årene har nedgangen i antall årsverk vært 2,5 % per år. Ca. 2500 bruk forsvinner årlig i landbruket. Mange distriktskommuner har en landbrukssysselsetting på 10–20 %, og i enkelte kommuner er landbrukssysselsettingen over 20 % (St. meld. nr. 19, 1999–2000: 34). Det er tvilsomt om Norges vektlegging av det multifunksjonelle landbruket i WTO-forhandlingene er tilstrekkelig for å stanse eller reversere denne utviklingen.

Det er på denne bakgrunn forståelig at den ”brede” distriktspolitikken tillegges stor betydning. I Stortingsmelding nr. 31 (1996–97: 6) ble den brede og smale distriktspolitikken definert, og viktigheten av den brede distriktspolitikken understreket⁴:

Den distriktspolitiske effekten av innsatsen på andre politikkområder er omfattende. Det er vanlig å kalle denne samla innsatsen for den breie distrikts- og regionalpolitikken, medan dei distriktspolitiske verkemidla over kommunal- og arbeidsdepartementet sitt budsjett vert kalla den smale distrikts- og regionalpolitikken. Det er liten tvil om at det er den breie distrikts- og regionalpolitikken og den generelle økonomiske politikken som har mest å seie for å utvikle levekåra og tryggje busettingsmønsteret i alle delar av landet. For å

³ Statskonsult (2000) konkluderer det med at andelen rent nasjonalt motiverte lovendringer er redusert fra 99 % i 1981 til 85 % i 1999. Av lovendringene som skyldes folkerettslige forpliktelser knytter 56 % seg til EØS-forpliktelser, 20 % knytter seg til WTO forpliktelser, mens 14 % er FN-relaterte forpliktelser. De resterende lovendringene fordeler seg på ni ulike folkerettslige avtaler.

⁴ I diskusjonsnotatet *Distrikts-Norge – hvor ligger mulighetene - hva må gjøres?* (1999), utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet, fremheves betydningen av den brede distriktspolitikken enda sterkere: ”Den samlede og brede sektorinnsatsen fra staten har mye større effekt på den regionale utviklingen enn det de ’smale’ og spesifikke distriktspolitiske verkemidlene kan gi” (KRD, 1999: 5).

få størst mulig effekt er det viktig å sjå innsatsen innanfor dei ulike sektorane i samanheng. (St. meld. nr. 31 1996–97: 6)

Nasjonale mål i distrikts- og regionalpolitikken

For å forstå Utkantprogrammet er det nødvendig å se programmet i sammenheng med de overordnede nasjonale distrikts- og regionalpolitiske målsettingene. Da bevaring av bosettingsmønsteret ble formulert som målsetting var den viktigste begrunnelsen å sikre utnyttelsen av viktige ressurser som jord, skog og fisk⁵. Mot slutten av 1970-tallet ble bosettingsmønsteret gradvis forankret mer i velferdspolitiske målsettinger og at folk skulle få bo der de bodde om de ønsket det (Hansen 1982). Inngangen til 1980-tallet representerer også et annet skille. Frem til da var distrikts- og regionalpolitikken preget av en omfordelingsstrategi, som gradvis har måttet vike for en strategi basert på "egenbasert utvikling" (Amdam m.fl. 1995, Isaksen 1997).

Det er naturlig å se denne utviklingen i sammenheng med at pengeknappheten begynte å prege offentlige budsjetter på 1980-tallet og overføringene til landbruks- og fiskerinæringene ble satt under press (Hansen 1982). Norman-utvalgets innstilling *Mot bedre vitende? Effektiviseringsmuligheter i offentlig sektor* (NOU 1991) er også illustrerende for denne utviklingen. Her ble de realøkonomiske kostnadene ved distriktpolitikken beregnet til 32 milliarder kroner per år, noe som ble vurdert som et lavt anslag. Videre ble følgende regneeksempel presentert som en tankevekker:

Et grovt anslag på distriktsbosettingen i Norge er 1,1 million mennesker, eller rundt 500.000 årsverk. Om distriktpolitikken koster oss 32 milliarder, vil det si at vi bruker 64.000 kroner per årsverk i distriktene for å opprettholde et variert bosettingsmønster; og selv med støtte av en slik størrelsesorden klarer vi altså neppe å nå målene (NOU 1991: 9).

Selv om Norman-utvalget kanskje er noe ekstremt, i det minste i forhold til den politiske retorikken som normalt preger distriktpolitikken, er likevel samtlige av de sektorene utvalget knyttet til distriktpolitikken – foruten samferdselspolitikken – enten liberalisert de senere årene, i ferd med å liberaliseres eller under sterkt press for å liberaliseres: fiske, elektrisitetssektoren og landbruk. Kleppe-utvalgets innstilling *Mindre til overføringer – mer syssetting* (NOU 1993), kan ses som en moderert utgave av Norman-utvalgets innstilling. Men også her ble det argumentert for at det både ut fra næringsmessige og samfunnmessige synspunkt var behov for å redusere kostnadene i jordbruksproduksjonen og støtten over statsbudsjettet (NOU

⁵ Denne begrunnelsen gjør seg fortsatt gjeldene både i distrikts- og landbrukspolitikken.

1993: 12). Virkningene for distriktene var også klar: jordbrukets bidrag til sysselsettingen i distriktene vil bli redusert (NOU 1993: 114).

Trass i denne utviklingen har likevel målsettingen om å opprettholde hovedtrekkene bosettingsmønsteret overlevd. I Stortingsmelding nr. 33 (1992–93) *By og land hand i hand. Om regional utvikling*, ble målsettingene for distrikts- og regionalpolitikken omtalt på følgende måte:

Det overordnede målet for en helhetlig regionalpolitikk er å bidra til å utvikle levedyktige regioner i alle deler av landet, med en balansert befolknings sammensetning og et likeverdig sysselsettings- og velferdstilbud. Det overordnede målet for distriktspolitikken er å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Målet for den statlige innsatsen er å gjøre distriktene til reelle lokaliseringalternativer for næringslivet og reelle bosettingsalternativer for befolkningen (St. meld. nr. 33 1992-93: 6).

I meldingen fire år senere, Stortingsmelding nr. 31, *Om distrikts- og regionalpolitikken*, er målsettingene for distrikts- og regionalpolitikken sydd mye over samme lest:

Målet for distrikts- og regionalpolitikken er å halde oppe hovuddraga i busettingsmønsteret og å utvikle robuste regionar i alle delar av landet.” (1996–97: 7)

Et nytt perspektiv på deler av distriktspolitikken kommer likevel til, nemlig Utkantprogrammet. Utkantprogrammet ble til i forberedelsene til Stortingsmelding nr. 31 (1996–97). Satsingen var således et produkt av regjeringen Jagland med Kjell Opseth som Kommunal- og arbeidsminister. Med konkretiseringen av Utkantprogrammet i etterkant av meldingen skjer det en nyskaping i distriktspolitikken. I meldingen ble det slått fast at de regionale sentrene i distriktene hadde klart seg rimelig godt og fanget opp viktige deler av utflytterne fra utkantkommunene. Situasjonen var imidlertid langt verre i utkantkommunene og den distriktspolitiske innsatsen burde derfor konsentreres mer om disse kommunene⁶:

Regjeringa meiner at meir av den distriktspolitiske innsatsen må konsentreres til dei delane av landet som er særleg utsette for nedgang og marginalisering av folkesetnaden, område som ligg utanfor rimelig pendlingsomland til dei lokale og regionale sentra (St. meld. nr. 31, 1996–97: 10).

For å få til dette pekte meldingen på bedre målretting, regional tilpassing av virkemidlene og særskilte satsinger for å sikre sysselsetting og velferdstilbud

⁶ Kimen til denne innretningen finner en allerede i St. meld. nr. 33 (1992–93). Kapittel to i meldingen har følgende tittel: ”Overgang fra lokal sjølbergning til regional arbeidsdeling har gitt økt sårbarhet for perifere områder”. I kapitlet defineres ikke perifere områder.

som de strategiske grepene for å få størst mulig effekt av de økte ressursene (St. meld. 31, 1996–97: 7).

Bakgrunnen for satsingen var dels en erkjennelse av at utkantkommunene sto overfor en helt ny situasjon⁷. Få kommuner hadde frem til midten av 1980-tallet opplevd en reell nedgang i folketallet trass i en sterk og vedvarende sentralisering som følge av flytting over flere generasjoner. Folketallet ble opprettholdt av høye fødselstall som oppveide for flyttingen. De siste 10 årene har dette imidlertid snudd. Over halvparten av landets kommuner opplever nedgang i folketallet. Skjev befolkningssammensetning gjør at mange av landets kommuner vil oppleve en ytterligere nedgang i folketallet selv om ingen flytter, rett og slett fordi det fødes for få barn. Dette har dramatiske konsekvenser for målsettingen om å opprettholde bosettingsmønsteret. I realiteten innebærer det at en nedgang i folketall i distriktene ikke er til å unngå dersom flyttestrømmene ikke snus (Sørli 1995, St. meld. nr. 31, 1996–97, St. meld. nr. 19, 1999–2000).

3.2 Mål og målgrupper

Med utgangspunkt i en økende erkjennelse av de beskrevne prosessene ble det i utformingen av Utkantprogrammets mål lagt mindre vekt på befolkningsutviklingen per se og mer på hvordan man best skal kunne takle den situasjonen som mange kommuner i distriktene står overfor. I prosjektplanen heter det at det overordnede målet for satsingen er:

Å bidra til at utkantkommunene blir bedre i stand til å påvirke og ta ansvar for en situasjon med langvarig nedgang i folketallet.

Fokuset rettes dermed mot kommunene og aktiviteten der. En annen viktig målsetting, og i praksis også et virkemiddel for å oppnå den første, ble formulert på følgende måte:

Fylkeskommunen og staten skal, gjennom forbedring av egne arbeidsmetoder bli dyktigere medspillere for kommunene.

Tanken var at kommunene skal oppleve at de kan samhandle konstruktivt med staten og fylkeskommunen for å påvirke egen situasjon. På fylkesnivå knyttes det først og fremst til en sterkere målretting og samordning i forbindelse med utviklingen av egne utkantstrategier i de regionale utviklingsprogrammene. På sentralt nivå knyttes det særlig opp til en styrking av samhandling mellom departementene. I prosjektplanen gis det dessuten eksplisitt uttrykk for at:

⁷ Problemstillingen er imidlertid også behandlet i St. meld. nr. 33 (1992–93: 10).

Utkantsatsingen skal bidra til å påpeke sentrale politikkområder for en fremtidig distriktpolitikk.

I prosjektplanen til Utkantsatsingen het det at det overordnede målet med satsingen forutsetter at man tar i bruk et mangfold av tilnærminger. Fem hovedelementer ble spesielt fremhevet:

- Økte økonomiske rammer, både gjennom særskilte tildelinger og prioritet gjennom ordinære ordninger.
- Samarbeid med andre departementer med tanke på å finne nye muligheter for sysselsetting, service og utdanning i utkantkommunene.
- Fylkeskommunens rolle som medspiller spesielt i forhold til integreringen av Utkantsatsingen i fylkeskommunenes regionale utviklingsprogram og i forbindelse med prioriteringen av Bygdeutviklingsmidlene.
- Utvikling av ny kunnskap gjennom forsøksvirksomhet med stor overføringsverdi, herunder blant annet opprettelsen av forsøkskommuner som tar fatt i uttynningsproblemene på utradisjonelle måter.
- Formidling av kunnskap gjennom omfattende informasjonsarbeid og erfaringsformidling for å stimulere til nye og effektive grep og arbeidsmetoder.

Videre ble det i prosjektplanen for Utkantsatsingen vist til at man i satsingen skal legge vekt på tre hovedstrategier med tilhørende tematiske arbeidsområder:

- Samfunnsbygging skulle omfatte offentlig service, boligtilgang, stedsutvikling og lederutvikling i samfunnsledelse.
- Næringsutvikling skulle omfatte utdanning og kompetanseheving, privat tjenesteyting og jobbskaping.
- Personorientering skulle omfatte ungdomssatsing, tilbakeflytting og personrettede virkemidler.

Målgrupper – pilotprosjekter og utkantkommuner

Opprinnelig var satsingen tiltenkt å ta utgangspunkt i et lite antall forsøkskommuner med pilotprosjekter. Det ble utpekt sju forsøkskommuner og en forsøksregion med seks kommuner⁸. Forsøkskommunene har vært

- Gamvik i Finnmark
- Dyrøy i Troms
- Tjeldsund i Nordland
- Vågå i Oppland
- Engerdal i Hedmark
- Utsira i Rogaland
- Askvoll i Sogn og Fjordane

Forsøksregionen har vært Indre Namdal i Nord-Trøndelag med regionrådet som utøvende organ. Indre Namdal omfatter kommunene Grong, Høylandet, Snåsa, Lierne, Namskogan og Røyrvik.

Forsøkskommunene skulle vies spesiell oppmerksomhet for å *”ta fatt i uttynningsproblemene på utradisjonelle måter”*. Innen de definerte utkantområdene ble det understreket at ungdom og kvinner skulle være særlig fokuserte målgrupper. Det ble understreket at man ønsket å hente inn erfaringer med utviklingsarbeid rettet mot ungdom, ikke minst det å engasjere ungdommene til selv å delta.

Senere, i forbindelse med gjennomføring av positivitetsagentprosjektet, ble satsingen utvidet til kommuner med en befolkningsnedgang på 10 % eller mer i siste 10-årsperiode. Totalt var dette over 60 kommuner, for oversikt over kommunene se vedlegg i rapporten. Vågå, Utsira, Askvoll, Tjeldsund, Grong og Høylandet har ikke hatt en så sterk befolkningsnedgang og er derfor ikke med i denne oversikten.

Fylkeskommunene har også hatt en rolle i programmet. Fylkeskommunene kan deles i to grupper. For det første er det fylkeskommuner med forsøkskommuner:

⁸ Senere i rapporten vil vi bruke begrepet pilotkommune om forsøkskommunene og forsøksregionen og forklare overgangen fra pilotprosjekt til pilotkommune. Det er under navnet pilotkommune disse kommunene er kjent.

- Finnmark fylkeskommune
- Troms fylkeskommune
- Nordland fylkeskommune
- Nord-Trøndelag fylkeskommune
- Sogn og Fjordane fylkeskommune
- Rogaland fylkeskommune
- Hedmark fylkeskommune
- Oppland fylkeskommune

Den andre gruppen er fylkeskommuner som ikke har pilotkommuner, men som har utkantkommuner som faller innenfor den nevnte avgrensningen på 10 % nedgang i folketallet:

- Sør-Trøndelag
- Møre og Romsdal
- Hordaland
- Aust-Agder
- Vest-Agder
- Telemark
- Buskerud

3.3 Organisering

Utkantsatsingen har i større eller mindre grad utspilt seg mellom de tre forvaltningsnivåene, stat, fylke og kommune. Det innebærer at det også er utviklet en organisasjonsstruktur for å forvalte ordningen på disse nivåene. I tillegg har det fra sentralt hold blitt etablert en rekke forskjellige fora der de ulike aktørene i programmet har møttes. Nedenfor vil vi først i korte trekk beskrive de viktigste formelle elementene i organiseringen av Utkantsatsingen på de ulike nivåene. Deretter vil vi gi en oversikt over de viktigste møteplassene som har vært etablert i programmet.

Utkantsatsingen har formelt vært lagt inn under daværende regionalseksjon i Regionalpolitisk avdeling (Rega) i *Kommunal- og regionaldepartementet*. Rega ved avdelingsledelsen har vært oppdragsgiver for satsingen og for evalueringen. Det har vært en egen prosjektleder for Utkantsatsingen. Prosjektleder har hatt det operative ansvaret for satsingen som helhet, herunder detaljering av prosjektplanen, styring og oppfølging av prosjektene. Prosjektan-

svarlig ble tildelt rollen som prosjektleders nærmeste overordnede. Det ble opprettet en *prosjektgruppe* i Rega med representanter for de andre seksjonene i avdelingen i tillegg til prosjektleder og prosjektansvarlig.

For å ivareta målet om at staten skal bli en bedre samarbeidspartner for utkantkommunene understrekes det i prosjektplanen at det vil være nødvendig med bilateralt samarbeid med relevante sektordepartement. Det ble imidlertid også understreket at det var behov for å opprette en interdepartemental samarbeidsgruppe på høyt nivå.

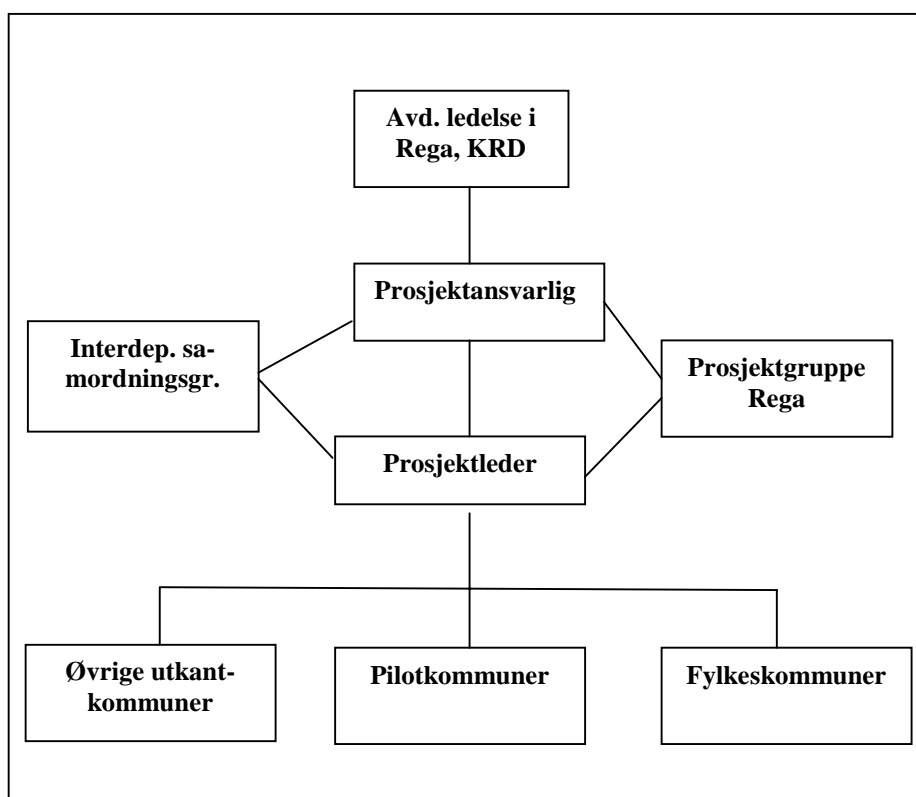
Den *fylkeskommunale* organiseringen av Utkantsatsingen har variert noe fra fylke til fylke. I alt 13 fylker har en eller flere kommuner som faller innenfor programmets definisjon av en utkantkommune og har mottatt midler over Utkantsatsingen. I tillegg omfattes en fylkeskommune, Rogaland, av satsingen i kraft av at fylket har en pilotkommune. Fylkene har også blitt pålagt å innarbeide en utkantstrategi i sine respektive Regionale utviklingsprogram (RUP). Disse har vært gjenstand for godkjenning fra KRD. Fylkeskommunene har for øvrig stått relativt fritt til å disponere midlene de har fått bevilget gjennom satsingen. De fleste fylkeskommunene har utpekt en *Utkantansvarlig* i fylket, som har forvaltet denne oppgaven og representert fylkeskommunene på ulike samlinger i regi av programmet. Stillingsandelen som er øremerket til dette arbeidet varierer imidlertid fra fylke til fylke. Kun ett fylke, Hedmark, har hatt en full stilling finansiert gjennom og øremerket til arbeidet med Utkantsatsingen.

Også i *pilotkommunene* er det en viss variasjon i hvordan man har valgt å organisere arbeidet. I samtlige piloter har det imidlertid blitt utpekt en *prosjektleder* eller – *koordinator/ansvarlig*. I enkelte tilfeller har man brukt allerede ansatte i kommunen til å fylle denne rollen, mens man i andre har engasjert en ny person til å ta seg av arbeidet. I flere piloter har man også hatt stillingsressurser knyttet opp mot spesifikke delprosjekter. Vanligvis har prosjektleder, eventuelle delprosjektledere, ordføreren, og i en del tilfeller også rådmannen, utgjort kjernen i prosjektorganisasjonen i pilotkommunene. Vanligvis har prosjektlederen og i noe mindre grad ordførerne representert pilotkommunene i felles samlinger mellom piloter, impliserte fylkeskommuner og KRD. I noen sammenhenger har også rådmenn og delprosjektledere deltatt.

Det finnes ingen oversikt over hvordan arbeidet med Utkantsatsingen har foregått i de øvrige *utkantkommunene*. I enkelte av utkantkommunene som har fått støtte til prosjekter gjennom fylkeskommunens utkantbevilgning eller som deltar i sentralt initierte prosjekter, er det også blitt avsatt en viss stil-

lingsressurs øremerket til dette arbeidet. I de andre kommunene som formelt sett inngår i Utkantsatsingens målgruppe har man vanligvis ikke hatt noe eget administrativt apparat til å arbeide med satsingen. Disse kommunene skal i prinsippet først og fremst ha blitt direkte berørt av Utkantsatsingen gjennom en økt prioritering i de ordinære virkemidlene, særlig en økning i de kommunale næringsfondene, bevilgninger fra fylkeskommunene og gjennom erfaringsformidlingen fra satsingen.

Hovedelementene i organiseringen av Utkantsatsingen fremgår av figuren nedenfor.



Figur 4: Organiseringen av Utkantsatsingen

3.4 Økonomiske ressurser

I dette kapitlet skal vi gi en oversikt over økonomiske ressurser i programmet. Programmet har hatt en egen post i statsbudsjettet, post 60 under kapittel 550. Tabellen nedenfor viser hvor mye som er gitt i tilsagn i perioden.

Tilsagnene er fordelt på sentrale initiativ, fylkeskommuner og pilotkommuner. Sentrale initiativ er prosjekter som er initiert av KRD og omfatter prosjekter som involverer flere utkantkommuner og/eller fylker, tilsagn til samlinger og konferanser, formidling fra programmet og evalueringen. Kort sagt inngår alle tilsagn over post 60, kapittel 550, som ikke er eksplisitt knyttet opp mot de enkelte pilotkommunene eller fylkeskommunene, i denne kategorien.

Tabell 1: Tilsagn fra Kapittel 550, post 60, Utkantprogrammet - (Beløp i 1.000 kr.)

År	Sentrale initiativ	Fylkeskommuner	Pilotkommuner/region	Totalt
1998	5 600	17 000	400	23 000
1999	4 586	14 300	4 114	23 000
2000	6 575	15 000	2 225	23 800
2001	7 800	9 000	2 200	18 000
Totalt	24 561	55 300	8 939	87 800

Kilde: KRD

Som det går frem av tabellen over, har tilsagnene over kapittel 550 post 60 en total ramme på om lag 88 millioner. I tillegg har KRD benyttet seg av Kapittel 551, post 51, Regionale program for næringsutvikling, som finansieringskilde for prosjekter i pilotkommunene og for en del sentrale initiativ i Utkantsatsingen. Enkelte år har pilotkommuner og sentrale initiativ utelukkende fått bevilgninger over denne posten og ikke over budsjettposten for Utkantsatsingen. Tabellen nedenfor viser bevilgningene til Utkantsatsingen over 551.51 i den aktuelle perioden.

Tabell 2: Tilsagn til Utkantprogrammet fra Kapittel 551, post 51 - (Beløp i 1.000 kr.)

År	Sentrale initiativ	Pilotkommuner	Totalt
1997	0	2 230	2 230
1998	1 120	3 365	4 485
1999	9 800	1 370	12 170
2000	9 614	4 750	14 364
2001	3 310	2 220	5 530
Totalt	23 844	13 935	38 779

Kilde: Kommunal- og regionaldepartementet.

Totalt ble det i perioden 1997–2001 bevilget vel 126 millioner kroner over KRD sitt budsjett til programmet.

Utkantsatsingen har i tillegg bidratt til å utløse midler fra andre offentlige og til dels også private finansieringskilder. I pilotkommunene og i en rekke av de øvrige utkantkommunene som har gjennomført prosjekter som en del av satsingen, har disse kommet i gang gjennom samfinansiering fra flere ulike

kilder. Flere av kommunene har satt i gang prosjekter de definerer inn under sin ”pilotparaply”, men som utelukkende har blitt bekostet gjennom andre kanaler. I andre tilfeller utgjør Utkantsatsingen bare en liten del av de totale rammene for prosjektene og hvor det vil være vanskelig å avgjøre om det er bevilgningen fra Utkantsatsingen som har utløst de andre bevilgningene eller omvendt. Her skal vi bare påpeke at totalt sett skaper de nevnte forholdene et broket bilde der det er nærmest umulig å si noe sikkert om eksakt om den økonomiske addisjonaliteten av satsingen i de berørte kommunene

I tabellene nedenfor har vi fordelt tilsagnene på fylkeskommunene og pilotkommunene. De fire nordligste fylkeskommunene har fått 55 % av Utkantmidlene. Fordelingen av midler samsvarer med fordelingen av Utkantkommuner.

Tabell 3: Tilsagn, etter fylke i absolutte tall og prosent (kapittel 550, post 60) – 1998–2001 – (Beløp i 1.000 kr)

Fylke	1998	1999	2000	2001	Sum	%
Hedmark	1 600	1 100	1 550	700	4 950	8,9
Oppland	900	800	700	500	2 900	5,1
Buskerud	400	400	800	300	1 900	3,4
Telemark	800	500	350	300	1 950	3,5
Aust-Agder	400	400	350	300	1 450	2,6
Vest-Agder	400	0	0	0	400	0,7
Rogaland	400	50	0	0	450	0,8
Hordaland	400	100	0	300	800	1,4
Sogn og Fjordane	900	600	600	500	2 600	4,6
Møre og Romsdal	900	900	750	600	3 150	5,6
Sør-Trøndelag	1 400	1 100	1 300	700	4 500	8,2
Nord-Trøndelag	1 950	1 440	2 300	900	6 590	11,8
Nordland	3 100	3 100	2 500	1 500	10 200	18,2
Troms	2 600	2 700	2 100	1 500	8 900	15,9
Finnmark	1 600	1 500	1 200	900	5 200	9,3
Sum	17 750	14 690	14 500	9 000	55 940	100

Kilde: Kommunal- og regionaldepartementet

Tabellen nedenfor viser tilsagnene til pilotkommunene. Indre Namdal har fått nærmere 1/3 av totale tilsagn. Tilsagnene skal imidlertid dekke prosjekter som er fordelt på seks kommuner i regionen. Av pilotkommunene er det Dyrøy og Vågå som har fått de største tilsagnene. Begge disse kommunene

har i perioden hatt seminarer (Dyrøyseminaret og Vågåseminaret) med stor deltakelse som de har fått tilsagn til å arrangere.

Tabell 4: Tilsagn til pilotkommunene - 1998-2001 (Beløp i 1.000 kr)

Kommune	551, post 51	550, post 60	Sum	%
Tjeldsund	1 593	0	1 593	6,6
Engerdal	745	1 395	2 140	8,9
Askvoll	2 435	360	2 795	11,6
Dyrøy	2 020	1 360	3 380	14,1
Vågå	620	2 631	3 251	13,5
Gamvik	920	950	1 870	7,8
Utsira	945	343	1 288	5,4
Indre Namdal	5 737	1 990	7 727	32,1
Sum	15 015	9029	24 044	100

Kilde: Kommunal- og regionaldepartementet.

Når det gjelder finansiering av de enkelte prosjektene, kan det generelt skilles mellom fire finansieringskilder, Utkantprogrammet (KRD), andre departementer, egenandel fra kommunen, fylkeskommunen og andre (SND, Husbanken, sponsorer osv.). Det kan se ut til at programmet har utløst vesentlige midler i egenandeler fra kommunen selv og andre finansieringskilder som bl.a. SND. Det er samtidig slik at rapporteringen fra de ulike kommunen varierer svært mye. Større prosjekter som for eksempel utbygging av infrastruktur og avskrivning av studielån rapporteres inn som del av Utkantprogrammet, men finansieres i hovedsak av kommunale egenandeler og/eller andre eksterne midler. Noen kommuner rapporterer altså svært bredt fra all aktivitet det siste året som kan assosieres med Utkantsatsingen. Kommunene oppnår å synliggjøre stor aktivitet, men det er nødvendig å presisere den store variasjonen i finansieringen. Dette gjør det også vanskelig å si noe generelt om fordelingen mellom ulike finansieringskilder. KRDs andel i finansieringen varierer fra prosjekt til prosjekt, fra 0 til opp mot 70 % av totalbudsjettet for prosjektet.

3.5 Klassifisering av prosjekter i pilotkommunene og fylkeskommunene

I dette kapitlet skal vi først presentere en grov oversikt over de gjennomførte prosjektene i Utkantprogrammet og deretter en mer detaljert oversikt.

I pilotkommunene/-regionen er det rapportert inn 132 prosjekter i perioden 2000–2001. Flere prosjekter startet tidligere (fra 1998), men videreføres inn i denne perioden. I tillegg er det rapportert inn 220 prosjekt fra fylkene i den

samme perioden. Også flere av disse prosjektene startet tidligere. Til sammen er det altså rapportert inn 352 prosjekt i Utkantprogrammet. For 2001 er det rapportert inn 5 (nye) prosjekt i pilotkommunene som ikke er rapportert tidligere.

I 2000 ble det rapportert 17 slike initiativ. Noen, som positivitetsagentsprosjektet ble avsluttet i 2001, mens andre som Attraktive Utkantkommuner og Merkur har fortsatt.

Det gir oss et totalantall på 369 prosjekter. Det er til dels store forskjeller på disse prosjektene hva gjelder økonomi, målsettinger og målgrupper.

Svært mange prosjekter har en bredt definert eller sammensatt målgruppe. Prosjektene har ofte hele samfunnet som målgruppe, dvs. befolkningen, næringslivet og gjerne folk utenfor kommunen. Ungdom nevnes oftest som den viktigste eller som en av flere viktige målgrupper. Kvinner nevnes bare tre ganger eksplisitt som egen målgruppe. Prosjekter innen næringsutvikling har gjerne både eksisterende næringsliv og eventuelle gründere som målgruppe.

Det er stor overvekt av prosjekter som er rapportert ferdigstilt i løpet av 2001. Disse prosjektene kan enten ha løpt som planlagt innenfor programperioden eller blitt forsinket, men ikke utover programperioden. Rapporteringen gir ikke en klar oversikt over dette. Det er naturlig at hovedvekten av prosjekter er avsluttet ved utgangen av 2001 i tråd med den fastsatte programperioden for Utkantprogrammet.

Rapporteringen viser for pilotkommunen at 12 prosjekter er forsinket utover programperioden. Det kommer også frem at noen prosjekter er utvidet/forskjøvet slik at de nå strekker seg inn i 2002 (ett prosjekt går frem til april 2004). I pilotkommunene er det 36 prosjekt som er rapportert for 2000, men som ikke rapporteres for 2001.

Rapporteringen så langt indikerer at prosjekter som er kategorisert inn under hovedstrategien samfunnsbygging er den største gruppen prosjekter i Utkantprogrammet. Mange av prosjektene som er plassert inn under de øvrige strategiene er dessuten i tillegg også definert som samfunnsbygging. Samfunnsbygging blir på mange måter en relativt altomfattende begrep som i praksis kan være vanskelig å skille fra de andre hovedstrategiene. Det store antallet samfunnsbyggingsprosjekter reflekterer trolig den brede tilnærmingen i programmet. Det er også problematisk å måle effekter av samfunnsbyggingsprosjektene fordi disse retter seg mot grunnleggende og langsiktige prosesser. Etter samfunnsbyggingsprosjektene kommer prosjekter under ho-

vedstrategien næringsutvikling som den nest største gruppen prosjekter, med prosjekter under hovedstrategien personorientering som den minste gruppen.

Ser vi på hovedstrategien, målet og målgruppen som er angitt for prosjektet finner vi at samfunnsbyggingsprosjekter retter seg mot befolkning i største allmennhet og vi finner også mange av ungdomsprosjektene blant disse. Ser vi på målene for de ulike prosjektene som er satt i gang under denne hovedstrategien finner vi to hovedtyper. Den ene kategorien kan vi kalle "identitetsprosjekter". Den andre typen prosjekter kan vi kalle "infrastrukturprosjekter".

"*Identitetsprosjektene*" er prosjekter som retter seg mot befolkningen og som for eksempel har som formål å "skape stolthet til kommunen" (Gamvik), "skape større blest om kirken både kulturelt og sosialt" (Askvoll), "øke trivsel og tilhørighet i bygden Lalm" (Vågå) eller "gi kommunen og lokalsamfunnet et positivt og attraktivt ansikt innad som utad" (Tjeldsund). Identitetsprosjektene dreier seg med andre ord i stor grad om folks subjektive følelser og oppfatninger. I forhold til effektmåling reiser denne typen prosjekter to sentrale problemstillinger. Det første problemet er å finne kvantifiserbare mål på for eksempel "stolthet". Det andre problemet er å si hva som har vært det spesifikke prosjektets bidrag i denne sammenheng. Identitetsprosjekter er således prosjekter hvor eventuelle effekter i stor grad vil være av kvalitativ art og en vurdering av disse vil måtte baseres på en kvalitativ tilnærming.

Infrastrukturprosjektene retter seg i stor utstrekning mot fysisk infrastruktur. Flere av pilotkommunene har prosjekter rettet mot å bygge nye eller ta i bruk eksisterende boligmasse (Vågå, Engerdal, Gamvik og Utsira). Et annet eksempel på denne typen prosjekter er sentrumsutviklingsprosjektene i kommunesenteret Mehamn i Gamvik kommune og i grenda Lalm i Vågå. Men vi finner også prosjekter som retter seg mot mer myk infrastruktur som det offentlige tjenestetilbudet, for eksempel "kulturbussen" (Indre Namdalen). En annen type prosjekter vi finner i denne kategorien er "utdanningsprosjekter". Dette er prosjekter som har som formål å legge til rette for videre- og etterutdanning for eksempel ved å ta i bruk informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT).

Infrastrukturprosjektene er prosjekter som det ikke vil være vanskelig å måle aktiviteten i. Det kan for eksempel være antallet boliger som er tatt i bruk eller antall boliger som er bygd, antallet videokonferanseanlegg, personer som har gått på kurs og som har brukt IKT kjøpt inn av pilotprosjektet osv. Ut fra aktivitetsnivået kan man innen rimelighetens grenser gjøre antakelser om

prosjektets betydning for de involverte aktørene. Den videre, samfunnsmessige effekten av prosjektet er på sin side av en mer kvalitativ og langsiktig art og dermed langt vanskeligere å identifisere.

Næringsutviklingsprosjektene handler ofte om nyskaping/entreprenørskap og bruk av informasjonsteknologi, gjerne i sammenheng med fjernarbeid og telependling. Mange av næringsprosjektene retter seg mot ungdommen i kommunen (for eksempel "Prøv selv ordningen" i Tjeldsund), mens IT, fjernarbeid og telependling retter seg mot det etablerte næringslivet og mot mennesker bosatt utenfor kommunen. Også her vil man kunne finne statistikk som sier noe om antall nyetableringer, fjernarbeidsplasser og lignende. På samme måte som ovenfor er det umulig å skille effekten av Utkantprogrammet fra andre trender i samfunnet. Generelle rammevilkår er for eksempel av betydning for i hvilken grad folk velger å starte en egen bedrift og det er ikke urimelig å anta at det samme gjelder når man skal vurdere å etablere en fjernarbeidsplass eller lignende.

Personorienteringsprosjektene finner vi i kombinasjon med enten samfunnsbygging- og/eller næringsutviklingsprosjektene. Svært få av prosjektene er klassifisert som rene personorienteringsprosjekter. Barn og ungdom er som regel angitt som målgruppe for prosjektene. I denne kategorien finner vi flere kompetansehevingsprosjekter, gjerne sammen med næringsutviklingsprosjekter.

Vi støter på mange av de samme måleproblemene her som i de to andre strategiene. Det er ikke urimelig å anta at kompetansehevingsprosjekter har en positiv effekt på samfunnet. Problemet er i hvilken grad pilotkommunene og næringslivet i kommunene klarer å utnytte kompetansen, slik at effekten ikke utelukkende blir av individuell art. Man kan i så fall risikere at kunnskapen enten blir "liggende ubrukt" eller at kompetansepersonene flytter fra kommunen.

For å oppsummere synes det dermed som om prosjekteffektene man kan forvente seg av Utkantprogrammet i stor grad er av kvalitativ art, og de kan til dels være vanskelige å identifisere. Med et så stort antall prosjekter med ulike målsettinger, er det heller ikke til å unngå at effekten av enkeltprosjekter som har stor betydning lokalt, vil kunne være vanskelig å aggregere i forhold til helheten i programmet.

3.6 Sammenligning av prosjekter i pilotkommunene med de øvrige Utkantkommunene

I dette kapitlet har vi sammenlignet prosjekttypene i pilotkommunene og de øvrige Utkantkommunene basert på en inndeling i seks kategorier. Den klareste tendensen er at det er relativt flere prosjekter i kategorien kultur/fritid i pilotkommunene. De øvrige Utkantkommunene har relativt flere prosjekter i kategorien næringsliv/jobb. Utkantkommunene har fått finansiert sine prosjekter direkte fra KRD, men de øvrige Utkantkommunene har fått finansiert prosjektene sine av fylkeskommunene.

Mobilisering og profilering

Prosjekter som har til hensikt å skape en positiv oppmerksomhet og bevissthet omkring kommunen som bo- og arbeidssted, både innad i kommunen og utad i regionen og landet for øvrig.

Som det kommer frem av tabellene under, er det registrert 35 prosjekt i denne kategorien i pilotkommunene. Det utgjør ca. 27 % av det totale antallet. For fylkene er tallet 73 (av 220 totalt), noe som utgjør ca. 33 %. Kommuner som Vågå og Dyrøy har for eksempel relativt mange prosjekter i denne kategorien. Men kategorien omfatter et bredt område og det er nødvendig å kommentere dette nærmere. I enkelte pilotkommuner er det satsset relativt mye på ekstern profilering av kommunen. Dette arbeidet dreier seg om det vi kaller stedsprofilering. Hvis stedsprofilering kan betegnes som en ny strategi for å markedsføre kommunen i konkurransen om økt tilflytting, er noen pilotkommuner mer nyskapende enn resten av kommunene. Årsaken til dette kan selvsagt være at omfanget av Utkantprogrammet er større i disse kommunene, men også en synlig endring i strategivalg. Slike strategier kan bl.a. handle om en ekstern profilering som presenterer et gjennomtenkt image av kommunen og knytter dette til individuelle valg av bosted og livsstil.

Men mobilisering/profilering omfatter også aktiviteter som rettes mot egne innbyggere, og da særlig ungdom. Det dreier seg ofte om å få ungdom som flytter ut av kommunen til å komme tilbake, opprette kontakt med utflyttere, etablere koblinger mellom ungdom og lokalt næringsliv i forbindelse med yrkesvalg, og utvikle tilhørighet og identitet gjennom fokus på felles kultur og historie. Slike tiltak er tradisjonelle i den forstand at de fremstår som mindre proaktive enn tiltak som mer målbevisst bygger et image av kommunen til bruk i både intern og ekstern profilering.

Dette skillet mellom internt profileringsarbeid på den ene siden og profilering eksternt på den andre siden er karakteristisk for forskjellene mellom den

aktiviteten som har foregått i noen pilotkommuner og ellers i de ulike fylkene.

Fysisk stedsutvikling

Prosjekter som har heving av den estetiske og/eller funksjonelle kvaliteten på fellesarealet som mål.

Også i denne kategorien er det forholdsvis få prosjekt. I pilotkommunene er det rapportert seks prosjekter (4,5 %), mens det er rapportert 17 (ca. 8 %) i fylkene ellers. Prosjektene omfatter gjerne planlegging (reguleringsplaner) og gjennomføring av planlagte tiltak i et avgrenset område. Prosjektene knyttes både til næringsutvikling (særlig innen turisme) og profilering av kommunen. Vi vurderer ikke prosjekter i denne kategorien som spesielt nyskapende i denne sammenhengen.

Organisering av offentlig sektor

Prosjekter som omhandler organiseringen av administrasjon og beslutningssystemer i kommunen. Her er også prosjekter som etablering av offentlige servicekontor og ungdomsråd i kommunen tatt med.

Det er gjennomført mange prosjekter som faller innenfor denne kategorien. I pilotkommunen er det registrert 23 prosjekter (ca. 17 %), mens det er registrert 15 prosjekter (ca. 7 %) i fylkene ellers. I pilotkommunene er det særlig etableringen av offentlige servicekontor (OSK) og ungdomsråd som karakteriserer prosjektene. Det har vært en generell oppmerksomhet rundt OSK både nasjonalt og lokalt gjennom det sentrale initiativet på dette området. Det er også etablert ungdomsråd i Askvoll og Vågå. Hensikten er å sikre en demokratisk representasjon av ungdom i kommunen, samt å øke bevisstheten om kvaliteter ved egen kommune.

Det store antallet prosjekter i pilotkommunene skyldes ellers mange samarbeidsprosjekt i regi av Indre Namdal Regionråd. Samarbeidet omfatter en rekke områder av det kommunale tjenestetilbudet og har som hensikt å effektivisere og opprettholde en god kvalitet på tjenestene. Det er flere forhold her som kan betraktes som nyskapende. Etableringen av interkommunalt samarbeid, økt kvalitet på det offentlige tjenestetilbudet og representasjon av ungdom i kommunepolitikken er alle tiltak som kan relateres til utkantkommunenes særlige utfordringer. Samtidig representerer prosjektene generelle tiltak som svært mange av landets kommuner er involvert i. Graden av nyskapning må derfor vurderes ut fra den sammenhengen prosjektene inngår i. Basert på rapporteringsskjemaene blir denne vurderingen vanskelig.

Næringsutvikling og jobbskaping

Prosjekter som støtter opp om eksisterende næringsliv eller utviklingen av nytt næringsliv, det være seg gjennom kompetansegivende tiltak, nettverksbygging, praktisk tilrettelegging e.l.

For pilotkommunene er det registrert 35 prosjekter i denne kategorien. Det utgjør ca. 27 % av det totale antallet prosjekter i pilotkommunene. For fylkene ellers er 94 av totalt 220 prosjekter i næringsliv/jobbskaping kategorien. Det tilsvarer ca. 43 % av prosjektene. Denne forskjellen på 16 % mellom pilotkommunene og resten er interessant. Nærings- og jobbutvikling er altså prioritert høyere av de øvrige Utkantkommunene enn pilotkommunene. I fylker som Nordland, Nord-Trøndelag og Oppland er over halvparten av prosjektene innenfor denne kategorien. Dette kan indikere en mer tradisjonell tilnærming til lokalt utviklingsarbeid i de øvrige Utkantkommunene, mens det i pilotkommunene er gjort forsøk på nye tilnærminger med sterkere fokus på kultur og mobilisering/profilering. Det er her ikke snakk om dramatiske forskjeller, men likevel tydelige tendenser i materialet.

Boligtilbud

Bedre tilgang på boliger for leie eller salg, for befolkningen generelt eller for bestemte målgrupper. Dette gjelder både nybygg og ny bruk av eksisterende bygningsmasser som for eksempel ubebodde gårdsbruk.

Det er få prosjekter i denne kategorien. Henholdsvis fire prosjekter i pilotkommunen og tre prosjekter i fylkene ellers. Bygging av nye boliger gjelder i hovedsak det som omtales som ungdomsboliger. Slike boliger skal gi unge i etableringsfasen et rimelig tilbud om enten å leie eller kjøpe bolig, og dermed være et bidrag til at flere unge velger å bli boende eller komme tilbake til kommunen. Andre prosjekt i denne kategorien er knyttet til eksisterende boliger, bl.a. registrering av ubebodde gårdsbruk som kan bli tatt i bruk.

Kartleggingen av ubebodde gårdsbruk som kan overtas av interesserte tilflyttere og/eller ungdom som skal etablere seg på hjemmeplassen kan vurderes som nyskapende. Prosjektene viser en mer målrettet tilnærming i arbeidet med å trekke nye innbyggere som søker slike muligheter som et gårdsbruk kan gi. På den ene siden får ungdom som er interessert i å drive eller bo på et gårdsbruk på hjemmeplassen en mulighet til det, og på den andre siden er det også et tiltak rettet mot personer bosatt i mer sentrale strøk og som ut fra bevisste livsstilsvalg ønsker å flytte ut av byen hvis muligheten ligger til rette for det.

Fritids- og kulturtilbud

Tilrettelegge for og øke kvaliteten og/eller kvantiteten i det organiserte og/eller uorganiserte kultur- og fritidstilbudet i kommunen. I dette inngår også utbyggingsprosjekter som kulturhus, ”skaterampe” osv.

Kategorien omfatter kultur- og fritidstilbud til kommunens innbyggere. Barn og unge er den hyppigste målgruppen for disse prosjektene. Tallene i tabellene viser at det er vesentlig flere prosjekter i denne kategorien blant pilotkommunene enn i kommunen ellers. I pilotkommunene var 29 av 132 prosjekter (22 %) i denne kategorien (se tabell 5), mens tallene var 18 av 220 (ca. 8 %) for resten (se tabell 7). I kommunen Vågå og Gamvik er det for eksempel flest prosjekter i denne kategorien. Det er vanskelig å si noe sikkert om årsaken til dette. En mulig grunn kan være at pilotkommunen i større grad har satset på prosjekter som kan relateres til målsettingene i Utkantprogrammet. En vedvarende nedgang i befolkningstallet i kommunen kan få negative konsekvenser for kultur- og fritidstilbudet. Små sosiale miljøer er sårbare for slik nedgang og et aktivt arbeid for å bevare og utvikle sosiale arenaer i lokalsamfunnet er derfor en viktig strategi i tråd med målene i programmet. Andelen prosjekter i denne kategorien (sammen med kategorien mobilisering/profilering) kan også indikere et sterkere fokus på nye sider ved det lokale utviklingsarbeidet. Gode levekår og trivsel er sentrale element i folks bostedsvalg. Når bostedsvalg også er et livsstilsvalg, betyr nettopp slike sosiale forhold svært mye. Det kan virke som om noen pilotkommuner har sett dette tydeligere enn andre.

Tabell 5: Antall prosjekter i pilotkommuner/-region etter kategori

Prosjektkategori	Antall	Andel
Næring/jobb	35	27 %
Mobilisering/profilering	35	27 %
Kultur/fritid	29	22 %
Bolig	4	3 %
Fysisk stedsutvikling	6	5 %
Offentlig forvaltning	23	17 %
Totalt	132	100 %

Kilde: Rapportene fra kommunene.

Tabell 6: Prosjektoversikt pilotkommuner/-region 2000-2001

Kommune	Totalt	Næring/ Jobb	Mobil./ Profil	Kultur/ Fritid	Bo- lig	Fysisk stedsutv	Off. Forvalt
Engerdal	13	4	6	2	1	0	0
Gamvik	13	2	2	6	1	1	1
Askvoll	13	4	5	2	0	1	1
Vågå	28	2	8	12	2	3	1
Dyrøy	9	1	5	0	0	0	3
Tjeldsund	7	2	5	0	0	0	0
Indre Namdal	38	15	1	7	0	0	15
Utsira	11	5	3	0	0	1	2
Totalt	132	35	35	29	4	6	23

Kilde: Rapportene fra kommunene.

Tabell 7: Antall prosjekter i de øvrige utkantkommunene etter kategori

Prosjektkategori	Antall	Andel
Næring/jobb	94	43 %
Mobilisering/profilering	73	33 %
Kultur/fritid	18	8 %
Bolig	3	1 %
Fysisk stedsutvikling	17	8 %
Offentlig forvaltning	15	7 %
Totalt	220	100 %

Kilde: Rapportene fra kommunene og fylkeskommunene.

Tabell 8: Prosjektoversikt etter fylke (eks. pilotkommuner)

Fylke	Totalt	Næring/ Jobb	Mobil./ Profil	Kultur/ Fritid	Bolig	Fysisk stedsutv	Off. forvalt
Troms	4	3	1	0	0	0	0
Nordland	47	23	16	2	0	3	3
Nord-Trøndelag	22	16	3	0	0	0	3
Sør-Trøndelag	60	23	16	6	1	11	3
Møre og Romsdal	26	9	5	8	0	0	4
Sogn og Fjordane	6	1	3	1	0	1	0
Hordaland	4	2	2	0	0	0	0
Rogaland	2	0	2	0	0	0	0
Aust-Agder	10	2	8	0	0	0	0
Telemark	3	0	2	0	1	0	0
Buskerud	4	1	3	0	0	0	0
Oppland	19	9	5	1	1	2	1
Hedmark	12	5	6	0	0	0	1
Østfold	1	0	1	0	0	0	0
Totalt	220	94	73	18	3	17	15

Kilde: Rapportene fra kommunene.

4 Interdepartemental samordning og fylkeskommunens rolle

I dette kapitlet skal vi fokusere på hvordan utforming og gjennomføring av Utkantprogrammet har vært i forhold til målsettingen om at staten og fylkeskommunene skulle forbedre arbeidsmetodene sine og bli dyktigere medspillere for kommunene. Vi skal starte med å fokusere på hvordan dette ble løst av departementene og deretter vurdere fylkeskommunenes innsats.

4.1 Samordningsutfordringer på statlig nivå

I prosjektplanen til Utkantprogrammet ble to strategier nevnt for å imøtekomme målsettingen. Den ene var bilateralt samarbeid med det enkelte departement og det andre var opprettelsen av en interdepartemental samordningsgruppe. Vi skal se nærmere på disse to strategiene.

Bilateralt samarbeid

Det bilaterale samarbeidet mellom KRD og andre enkelt departementer har fungert godt. Dette er en vanlig samarbeidsform mellom departementene. Det er imidlertid ingen av prosjektene som foreløpig har bidratt til varige endringer av arbeidsmetoder hos noen av departementene. Det bilaterale samarbeidet mellom KRD og andre departementer har i stor grad dreid seg om å bistå utkantkommunene, og da spesielt pilotkommunene, med å løse konkrete problemer. Selv om de enkelte prosjektene i seg selv ikke har bidratt til endringer, er det så mange enkeltprosjekter som KRD har engasjert seg i at vi vil hevde at det er en ny arbeidsmetode. KRD har fungert som en døråpner og medspiller i forhold til andre departement for å løse konkrete problemer som tilleggsfinansiering, eller for å få tildelt konsesjoner eller andre samfunns-goder. Utkantkommunene har i KRD hatt en alliert og samarbeidspartner som har bidratt til å hjelpe dem med å nå frem med sine synspunkter overfor de andre departementene. Denne rollen har vært ivaretatt av prosjektlederen i departementet og har i mindre grad involvert de andre i regionalpolitisk avdeling eller politisk ledelse.

Den interdepartementale samordningsgruppen

Den interdepartementale samordningsgruppen har bestått av følgende departementer, KRD (leder av gruppen), Landbruksdepartementet, Utdannings- og forskningsdepartementet, Kulturdepartementet, Barne- og familiedeparte-

mentet⁹, Fiskeridepartementet og Nærings- og handelsdepartementet. Andre departementer kunne trekkes inn ved behov. Gruppen skulle møtes fire ganger i året. Mandatet for gruppen er presentert i boksen nedenfor.

Mandat: Interdepartemental samordningsgruppe.

1. *Medvirke til at staten blir en bedre samarbeidspartner for utkantkommuner ved at samhandlingen med departementene forsterkes.*
2. *Gruppen skal foreslå forbedringer som imøtekommer utkantkommunenes behov for å utvikle et konkurransedyktig næringsliv og konkurransedyktige levesteder.*
3. *Deltakende departementer skal bistå KRD med sekretariatsarbeid i gjennomgangen av de oppgaver som gruppen finner hensiktsmessig å sette i gang. I gjennomføringen av enkelte oppgaver kan det bli aktuelt å legge ansvaret til berørte departement. Ekstern utredningsarbeid engasjeres der det er hensiktsmessig.*

Gruppen får i oppdrag å avdekke paradokser/motsetningsforhold mellom sentrale mål og strategier i utkantsatsingen og sektorpolitikken.

Det forutsettes at møter i samordningsgruppen innkalles etter behov. Hvis samarbeidende departement ønsker møte meldes det til prosjektleder i KRD.

Samordningsgruppens medlemmer har et ansvar for å komme med innspill til nye tiltak, og være aktive i eget departement for å fremme utkantsatsingen.

Det enkelte sektordepartement skal forelegge KRD gjennom samordningsgruppen foreliggende strategier og planer som berører utkantsatsingen.

Sektordepartementene skal ved utgangen av hvert år avgi en rapport angående departementets egen utkantsatsing.

⁹ Barne- og familidepartementet var opprinnelig ikke med i gruppen, men kom inn senere pga. at ungdomsperspektivet ble sett på som viktig av KRD

Aktiviteten i gruppen kan deles inn i to faser. En fase som kan karakteriseres som den aktive fasen, som varte fra oppstarten i 1998 og frem til det vi kan karakterisere som stagnasjonsfasen som inntrådte i 1999. Den aktive fasen var preget av entusiasme og mange møter i gruppen. I denne fasen fungerte gruppen som en idégruppe for KRD. Da vi startet evalueringen i 1999 var arbeidet i gruppen kommet i en mer kritisk fase. Prosjektleder mente at det var vanskelig å få tatt en skikkelig drøfting av innholdet i mandatet i forhold til gruppens arbeid og det enkelte departements ansvar. Flere av medlemmene i gruppen mente at den ikke lenger fungerte etter hensikten. En fellesnevner for de som var negative var at de la vekt på at flere av sakene som ble lagt frem til drøfting i gruppen ikke var av prinsipiell karakter eller var interesse for alle departementene, men mer var egnet til drøfting bilateralt.

I april 2001 presenterte evaluator sin oppfatning av arbeidet i gruppen for samordningsgruppen og noen representanter fra pilotkommunene og fylkeskommunene. På møtet konstaterte evaluator at det bilaterale samarbeidet mellom Kommunal- og regionaldepartementet og det enkelte departementet har fungert godt, men at den interdepartementale gruppen ikke lenger fungerte etter intensjonen. Foredraget ble avsluttet med mulige veivalg for samordningsgruppen; fortsette som før, legge ned gruppen eller foreta en grundig drøfting av gruppens formål med sikte på å få realisert de opprinnelige intensjonene med gruppen. Det ble ikke trukket noen konklusjon angående gruppens fremtid på møtet. KRD hadde behov for en intern drøfting før gruppens skjebne ble avgjort. Gruppen ble aldri offisielt lagt ned, men det ble ikke avholdt flere møter etter april 2001.

Så vidt vi kjenner til har ingen av sektordepartementene avgitt rapport angående eget departements arbeid inn mot utkantprogrammet. Gruppen ser ikke ut til å ha kommet langt nok i arbeidet til å ha fått tatt stilling til prinsipielle saker som angikk flere departementer. Eventuelle prinsipielle saker som har angått et departement har blitt drøftet bilateralt mellom KRD og det enkelte departement. Det er heller ikke etter det vi kjenner til behandlet saker i gruppen der det var interessekonflikter mellom departementene.

Etter at denne gruppen ikke lenger ble brukt, ble statssekretærutvalget for regional politikk benyttet til å diskutere det videre arbeidet med utkantkommuner/småkommuner. Det ble ikke lagt frem noen forslag til endringer av lover eller regler for utvalget, men utkantproblematikk ble institusjonalisert som del av distrikts- og regionalpolitikken gjennom intensjonserklæringer fra utvalget. I Stortingsmeldingen nr. 34: 2000–2001 ble *Småsamfunnsatsingen* etablert som en del av den helhetlige regionalpolitikken.

Hva er årsakene til at det bilaterale samarbeidet har fungert godt, mens samarbeidet i den interdepartementale gruppen ikke har fungert godt? Det bilaterale samarbeidet har i stor grad dreid seg om å finne løsninger på konkrete utfordringer og ikke endre på forutsetningene for sektorpolitikken slik som mandatet legger opp (Jf. punkt 3 i mandatet). Det er ulike oppfatninger blant gruppens medlemmer om hvor godt de har gjennomdrøftet mandatet. Gruppen har derfor neppe vært enige om mandatet, dvs. i situasjonsbeskrivelsen og målsettingene for den, der kravene til forankring er stilt opp. Utkantprogrammet har i stor grad blitt oppfattet som KRDs prosjekt, og ikke som et felles prosjekt.

Kunne gruppen blitt enige om mandatet dersom de hadde blitt brukt bedre tid på å drøfte mandatet? For å kunne besvare dette spørsmålet må vi se nærmere på departementenes ansvarsområde og arbeidsform.

For mange av departementene er utkantkommuner ikke et sentralt område. Deres ansvar er sektorpolitikk og ikke distrikts- og regionalpolitikk. Innenfor sektorpolitikken er det ikke det enkelte geografiske området som er viktig, men utforming av rammebetingelser for utvikling av den enkelte sektor sett i en nasjonal kontekst. Et forhold som forsterker dette fokuset er at flere av departementene, som Nærings- og handelsdepartementet, Landbruksdepartementet og Fiskeridepartementet har ytre etater med avdelingskontorer i fylkene. Disse etatenes styres gjennom lovverket, rundskriv og bevilgninger. Det er først på regionalt og lokalt nivå at sektorpolitikken blir synlig, ved at etatene iverksetter den nasjonale politikken, som for eksempel omstilling av etater eller reduksjoner i bemanning.

Når det gjelder arbeidsform er Utkantprogrammet organisert som et prosjekt på departementalt nivå, der målgruppen er geografiske enheter som kommuner og fylkeskommuner. Denne typen prosjekter er ikke en vanlig arbeidsform verken for KRD eller departementene generelt. Det ble da også gitt klart uttrykk fra representanter fra KRD at dersom KRD hadde hatt ytre etater ville de ha lagt ansvaret for Utkantprogrammet til denne etaten. En slik arbeidsform der mange idéer skulle utprøves, ble av flere departementer oppfattet som en fremmed arbeidsform, som ikke hørte hjemme på departementalt nivå.

I forbindelse med behandling av Regionale Utviklingsprogram (RUP) har KRD opprettet en RUP-gruppe bestående av Fiskeridepartementet, Landbruksdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Landbruksdepartementet, Miljøverndepartementet, Samferdselsdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Til forskjell fra den interdepartementale sam-

ordningsgruppen er Barne- og familiedepartementet, Kulturdepartementet og Undervisnings- og forskningsdepartementet ikke med i dette arbeidet. For de departementene som var med i begge gruppene kan det ha skapt både forvirring og etter hvert frustrasjon når en oppdager at det var to grupper som behandlet omtrent samme type spørsmål. RUP-gruppen er i hovedsak innrettet mot næringsspørsmål, mens samordningsgruppen hadde et videre mandat. Denne forskjellen har tydeligvis ikke kommet klart nok frem i gruppen, og skyldes sannsynligvis at mandatet ikke var kommunisert godt nok ut og gjennomdrøftet.

Ulikt fokus på hva de har ansvar for, organisering og arbeidsmetoder mellom departementene kan forklare at Utkantprogrammet har hatt ulik forankring i departementene, og at gruppens medlemmer har ulike oppfatninger av prosessen i gruppen.

De årsakene vi har trukket frem peker på at det er systemet som er årsak til at gruppen ikke fungerte. Administrasjonens oppgave er å forvalte eksisterende regelverk og følge opp politiske signaler. Dersom regelverk skal endres må dette tas opp på politiske nivå. Dersom dette er riktig ville ikke en gruppe på embetsnivå vært det riktige nivået for å utvikle nye arbeidsmetoder. Det er mer sannsynlig at et statssekretærutvalg, for eksempel statssekretærutvalget for regional politikk, er et mer egnet utvalg for å drøfte nye arbeidsmetoder. Det ble understreket av flere medlemmer i gruppen at Utkantsatsingen manglet forankring og ikke var tilstrekkelig politisk klarert av ledelsen i eget departement. Når en i tillegg mangler virkemidler, og det heller ikke var avsatt penger til Utkantsatsingen i eget departement, bidro dette til å svekke arbeidet i gruppen.

Det ser ut til at det er det bilaterale samarbeidet som er best egnet til å løse konkrete saker mellom departementene, som ikke krever systemendringer.

Spørsmålet er imidlertid om en ikke i Småsamfunnsatsingen bør gjøre et nytt forsøk på å bedre samordningen på tvers av departementene. Det ligger en rekke potensielle paradokser/motsetningsforhold mellom sektorpolitikken og et spesielt fokus på småsamfunn. Det er derfor mulig at en bedre samordning på tvers av departementene kan forbedre Småsamfunnsatsingen. Dette betinger imidlertid at en særbehandling av småsamfunn må avklares og forankres på politisk nivå, at det avklares hvilke virkemidler de enkelte departementene rår over, og at det settes av penger til tiltak overfor småsamfunn også av andre departementer enn KRD.

Oppsummert er erfaringene:

- Effektiv samordning på tvers av departementene krever en politisk forankring ikke bare i ett departement, men også i de andre departementene som skal være med i samarbeidet.
- Endring av systemforutsetninger løses best på politisk nivå og ikke på administrativt nivå.
- Ulikheter i organisering, arbeidsform og ansvarsområder departementene imellom gjør det vanskelig å koordinere sektorpolitikken overfor bestemte kommuner. Vi anbefaler at dette bør utredes nærmere.
- Det bør vises tilbakeholdenhet med å opprette nye grupper dersom eksisterende grupper langt på vei kan dekke samme behov.

4.2 Fylkeskommunen

Fylkeskommunene kan deles inn i to grupper. De som har en pilotkommune og de som ikke har det. I Finnmark jobbes det mye med utkantproblematikk, mens dette temaet naturlig nok har mindre oppmerksomhet i Rogaland. De fylkeskommunene som har lengst erfaring med utkantproblematikk er de fire nordlige fylkeskommunene samt Sogn og Fjordane.

Fylkeskommuner uten pilotkommuner har vært noe mer perifere i programmet. Denne gruppen har imidlertid fått midler til å gjennomføre egne utkantprosjekter. Interessen for å delta på ulike typer samlinger som KRD har arrangert har derfor vært sterkere fra den første gruppen enn den andre gruppen. Bildet er imidlertid ikke helt entydig. Både Møre og Romsdal og Sør-Trøndelag har deltatt aktivt på samlinger og konferanser gjennom hele programmet, mens for eksempel Sogn og Fjordane ikke har deltatt i særlig grad. I stor grad er det administrasjonen i fylkeskommune som har deltatt, med unntak av konferanser der fylkeskommunene har hatt ansvar for gjennomføringen. På disse samlingene har fylkespolitikkerne fra vedkommende fylke møtt. Fylkespolitikkerne har for øvrig vært lite direkte involvert i programmet med unntak av når de har behandlet regionalt utviklingsprogram.

Når vi i det videre drøfter fylkeskommunene er det fylkeskommune som har en pilotkommune vi fokuserer på. Et viktig plandokument i fylkeskommunene er de regionale utviklingsprogrammene der mål og virkemidler kobles sammen. Vi skal derfor se nærmere på dette dokumentet for Utkantprogram perioden.

I programplanen for Utkantsatsingen understrekes det at programmet skal bidra til nytenkning. I de regionale utviklingsprogrammene reflekteres denne sentrale føringen i at behovet for å tenke nytt, særlig i forhold til tjenesteyting, svært ofte påpekes. Hva ”behovet for å tenke nytt” og hva ”forbedrede arbeidsmetoder” i praksis innebærer for det kommunale, så vel som det regionale nivået har vært lite drøftet. Det eneste fylket som nevner dette eksplisitt er Hedmark. Det er åpenbart at utvikling av nye arbeidsmetoder er en tidkrevende prosess som forutsetter en sterk forankring hos de berørte aktørene for at endringene skal bli reelle. Et slikt utviklingsarbeid kan derfor ikke sees utelukkende innenfor tidsrammen til Utkantprogrammet. Med unntak av det nevnte prosjektet i Hedmark er det likevel påfallende lite i de regionale utviklingsprogrammene som tyder på at det regionale nivået har reflektert vesentlig over hva målsettingen om at fylkeskommunene og staten skal bli en bedre samarbeidspartner for kommunene i praksis vil si.

De økonomiske rammene som fylkeskommunene har fått fra KRD har variert mellom fylkene, men tendensen er reduksjon av de årlige bevilgningene i løpet av programperioden. I de regionale utviklingsprogrammene der man gjør rede for konkrete prioriteringer, indikeres det som regel også forventede kostnader ved gjennomføring. Behovet for økonomiske virkemidler som har vært signalisert har jevnt over vært betydelig høyere (ofte 2 til 3 ganger mer) enn det som er blitt tildelt.

I programplanen for Utkantsatsingen heter det at utkantkommunene skal prioriteres i tildelingen av øvrige virkemidler. Videre sies det at en samkjøring mellom ulike virkemiddelaktører, satsingsområder og finansieringsposter vil kunne bidra til å øke tyngden i den regionale utkantsatsing ut over det de begrensede midlene fra KRD skulle tilsi. Til tross for dette drøfter de ulike regionale utviklingsprogrammene i begrenset grad en slik samkjøring på det regionale (fylkeskommunale og statlige) nivået. I noen regionale utviklingsprogram nevnes behovet for samarbeid mellom regionale aktører og i særlig grad fylkesmannens landbruksavdeling og SND, men i hvilken grad, på hvilken måte og med hvilke erfaringer et slikt samarbeid har foregått, går i liten grad frem av de regionale utkantstrategiene.

Endringene i RUP kan karakteriseres som inkrementelle. Vi har ikke funnet noe belegg for å kunne si at fylkeskommunene har endret på sin arbeidsmetode overfor utkantkommunene.¹⁰ Oppland og Hedmark fylkeskommune har blitt mer aktive overfor kommunene gjennom programperioden. Denne ar-

¹⁰ Denne vurderingen er gjort med bakgrunn i gjennomgang av RUP, intervjuer med fylkeskommunene og deltakelse i ulike samlinger der også fylkeskommune har vært til stede.

beidsmetoden kan sies å være ny for disse representantene. Vi er imidlertid usikre på om denne arbeidsformen er institusjonalisert i de to fylkeskommunene. Dette er imidlertid en arbeidsform som har vært lenge praktisert av for eksempel de fire nordlige fylkeskommunene. For disse fylkeskommunene er det mao. ikke en ny arbeidsform.

Læringseffekten, forbedringen av arbeidsmetoder og bedring av samspillet mellom fylkeskommunen og kommunene er liten. Ansvar for arbeidet som er tillagt fylkeskommunene er i stor grad plassert på enkeltpersoner og det har medført til dels liten involvering av de øvrige i organisasjonen. Læringen har skjedd mer som repetisjon og forbedring av eksisterende arbeidsmetoder enn utvikling av nye arbeidsmetoder. Dette er bekymringsfullt med tanke på at fylkeskommunene er tiltenkt en sentral rolle i videreføringen av Utkantprogrammet gjennom småsamfunnsatsingen.

Hva er årsakene til at fylkeskommunene ikke har utviklet nye arbeidsmetoder? For det første er Utkantprogrammet et ovenfra og ned initiativ fra KRD. Ved denne typen initiativ er det viktig å få til forankring. Dette er en generell erfaring fra mange prosjekter. Dersom en skal ha andre til å utføre et arbeide må de ha et eierforhold til det som skal skje. Hvis ikke vil de som skal gjøre arbeidet neppe utvise den store entusiasmen. Starten på Utkantprogrammet ble preget av hastverk og KRD kom skjevt ut i forhold til fylkeskommunene. Dette skyldes at pilotkommunene ble plukket ut og fikk penger til mobilisering og planlegging av prosjekter delvis uten involvering av fylkeskommunene. Fylkeskommunene har dermed ment seg tilsidesatt i programmet og regnet oppfølging av pilotkommunene som KRDs ansvar. Samarbeidet med fylkeskommunene har blitt bedre, men en fullgod involvering og mobilisering av fylkeskommunene kan likevel ikke sies å ha skjedd.

For det andre må vi ikke glemme at fylkeskommunene allerede driver et bevisst arbeid mot distriktskommuner med basis i ulike former for virkemidler og planverk. Flere av fylkeskommunene som vi har vært i kontakt med poengterer at Utkantprogrammet, ikke representerer noe nytt i forhold til deres daglige arbeid med regional utvikling.

”Likevel har mye av dette arbeidet vært vanskelig å avgrense i forhold til det ’utkant’/distrikts/regional arbeid som foregår til enhver tid. Dette har for noen fylkeskommuner ikke vært noen særlig ny måte å arbeide på, og har til dels medført uklarheter” (Fylkeskommunenes egen evaluering presentert på avslutningskonferansen for Utkantprogrammet 27–28. februar 2002).

Gjennom de regionale utviklingsprogrammene skal fylkeskommunene drøfte utfordringene i en helhetlig sammenheng, vurdere hvilke virkemidler som er mest hensiktsmessige for de enkelte utfordringene og dosere dem ut. Pro-

gramsatsinger som Utkantprogrammet, som har fokus på bare ett område, kan komme i konflikt med de regionale strategiene, som er tema- og område orientert. Enkelte av fylkeskommunene pekte på at KRD tidligere hadde påpekt at de burde jobbe med å utvikle en strategi overfor regionsentraene i fylket. Når Utkantprogrammet ble startet opp fikk de signal om at Utkantkommuner var viktig og at de burde jobbe med det. Skifte av fokus område tar tid å innarbeide. Det kan også ha vært vanskelig å forsvare i den enkelte fylkeskommune at Utkantprogrammet skal ha større plass enn andre satsinger i RUP. En av hensiktene med RUP er at den skal reflektere situasjonen i det enkelte fylke. KRD har i denne sammenheng møtt seg selv i døra. På den ene siden har de delegert ansvar til fylkeskommunene for å utforme strategier og gjennomføre tiltak. På den andre siden har de satt i gang et program som pålegger fylkeskommunene å utforme strategier og tiltak overfor en bestemt gruppe kommuner.

Erfaringene er at:

- Det burde vært brukt mer tid på å forankre idéer og målsettinger hos fylkeskommunene.
- Fylkeskommunene har ment at Utkantprogrammet ikke har representert noe nytt i forhold til deres arbeidsmetoder.
- Fylkeskommunene har selv i liten grad utviklet nye arbeidsmetoder overfor utkantkommunene i løpet av programmet. Dette mener vi er bekymringsfullt sett på bakgrunn av de har fått ansvaret for videreføring av Småsamfunnssatsingen.

5 Endring i holdning og handling

I dette kapitlet vil vi ta for oss de endrings- og læringsaspekter som har vært mulig å spore gjennom evalueringen av Utkantprogrammet. I tråd med den innledende teoretiske tilnærmingen (jf. kapittel 3) vil vi fokusere på tre endrings- og læringsformer på individ- og institusjonsnivå; endring av bevissthet, holdninger og meninger, endring av handling og praksis og endring av den institusjonelle strukturen som opprettholder og støtter den distriktpolitiske tenkningen i Norge.

For å systematisere analysen har vi funnet det hensiktsmessig å organisere den i forhold til geografiske nivåer. Det innebærer at vi analyserer endring og læring først på et lokalt nivå, der pilotkommunene/-regionen vil stå i sentrum. Det andre nivået vil være regionalt nivå, der fylkeskommunenes arbeid inn mot Utkantprogrammet vil være i fokus. Det tredje nivået vil være det nasjonale nivået, der Kommunal og regionaldepartementet vil ha den mest sentrale rollen, selv om vi også vil legge vekt på samordning med andre departementer. De er imidlertid ikke bare de direkte involverte aktørene som er sentrale for analysen. Vi vil derfor gjøre enda en strukturell inndeling gjennom av vi tar for oss både aktører som kan kategoriseres under betegnelsen offentlig forvaltning (aktører tilknyttet prosjektet/programmet, politiske aktører og administrative aktører) og aktører som faller inn under kategorien det sivile samfunn/næringsliv (privat næringsliv, frivillige organisasjoner og enkeltindivider/grupper/lokalsamfunn).

5.1 Endringer i holdninger og meninger

5.1.1 Endringer på lokalt nivå

Offentlig forvaltning og politikere

For pilotkommunene er det liten tvil om at det å bli plukket ut som pilotkommune for et så (i målsetting) omfattende program som Utkantprogrammet, har bidratt til at både administrasjon og politikere føler økt status for kommunen blant andre norske kommuner. Samtidig uttrykker administrasjon og politikere også at de føler økt oppmerksomhet omkring lokale problemer fra nasjonale aktører som Kommunal- og regionaldepartementet. Dette har ført til at Utkantprogrammet og de problemstillinger som hører inn under dette har fått økt oppmerksomhet og tilsynelatende medført en endring i holdninger i den offentlige forvaltningen i pilotkommunene.

Det er vanskelig å definere helt konkret hva holdningsendringen består i. Generelt sett kan det synes som om fokuset på utkantproblematikk har økt forståelsen for egen situasjon som utkantkommune, forståelsen av hvilke problemer kommunen står overfor og oppfatningen av hvilke muligheter den enkelte kommune har for å påvirke sin egen utvikling. Dette er endringer som bygger opp under Utkantprogrammets første målsetting og er en indikasjon på at programmet, i alle fall for noen av kommunene, har bidratt til å gjøre kommunene bedre i stand til å påvirke og ta ansvar for sin egen utvikling.

Vi må imidlertid ta noen forbehold om hvor omfattende og representativ holdningsendringen er for utkantkommunene generelt. For det første har vi bare registrert en holdningsendring i direkte relasjon til Utkantprogrammet. Det betyr at dette kan være en holdningsendring som kan isoleres til en økt bevissthet om Utkantprogrammet som et ekstraordinært program og ikke som en generell holdningsendring med hensyn til kommunens totale strategiske situasjon.

For det andre kan en holdningsendring for det vi vet bare være knyttet til pilotkommunene. Vi har ikke belegg for å si at det samme har skjedd i noen av de andre utkantkommunene, ettersom vi har konsentrert evalueringen omkring pilotkommunene.

For det tredje ser vi at holdningsendringen ikke har skjedd i samme grad i alle pilotkommunene. Det er til dels stor variasjon mellom engasjementet til politikere og administrativt ansatte i de ulike pilotkommunene. Det er ingen tvil om at økning i bevissthet og endring i holdning er mest til stede i de kommuneadministrasjonene som har en aktiv prosjektledelse som er i stand til å skape mye oppmerksomhet og integrere arbeidet i kommunenes daglige planlegging og strategisk utviklingsarbeid.

”Jeg merker veldig forskjell nå når jeg har med meg samfunnet i Dyrøy. Når vi har vanskelige næringssaker eller andre saker vi skal fremme, så er det helt andre holdninger både hos oss selv og hos de som vi snakker med. Jeg tror nok vi har vokst alle sammen på dette” (Ordfører i Dyrøy).

Det er imidlertid ingen tvil om at programmet har vært relativt godt forankret i den politiske ledelsen (ordførere) i pilotkommunene og engasjementet har for de fleste vært aktivt helt frem til (og etter) avslutningen av programmet. Blant rådmennene har engasjementet vært litt ulikt fordelt. Mens rådmannen for eksempel i Utsira kommune har tatt prosjektlederansvar for pilotprosjektet, har rådmennene i andre kommuner være mer eller mindre aktive i prosjektet. Det er vanskelig å hevde at noen rådmenn har vært direkte

uinteressert, men med tanke på læring og erfaringsoverføring mellom kommunene har et mer aktivt engasjementet fra rådmennene vært etterlyst.

For det fjerde ser vi også at bevisstheten naturlig nok ikke har økt like mye i alle deler av kommunenes organisasjon. De av kommunenes ansatte som ikke arbeider i tett kontakt med prosjekter i Utkantprogrammet har mindre kjennskap til målsettinger og strategier for programmet enn de som er direkte involvert.

Til sist er det vanskelig å si at holdningsendringer har kommet som et direkte resultat av Utkantprogrammet. Det kan jo være at dette er en naturlig utvikling i kommunene uavhengig av programmet og at bevisstheten/holdningen faktisk var helt eller delvis tilstede fra før, men at Utkantprogrammet har bidratt til å *legitimere* nye meninger og holdninger til distriktpolitikk. For eksempel hadde både Vågå og Dyrøy begynt planleggingen av sine prosjekter før Utkantprogrammet kom i gang.

For noen av pilotkommunene har økt bevissthet omkring utviklingsproblemer og strategiske muligheter medført et til dels nytt og sterkere fokus på, og holdning til, utvikling av kommunenes image og profil. Dette har gitt seg uttrykk på to måter. På den ene siden ser vi kommuner, som for eksempel Dyrøy, som i en første fase har fokusert på profilering internt i kommunen med tanke på å øke befolkningens oppmerksomhet om stedets kvaliteter og stolthet over eget bosted. Tanken har vært at gjennom å bygge et positivt bilde av eget hjemsted skapes også gode "ambassadører" som kan markedsføre kommunen utad i en senere fase. På den andre siden finner vi andre kommuner som Vågå, Engerdal og Tjeldsund som har et sterkere fokus på ekstern profilering for å trekke nye innbyggere til kommunene. Dette representerer både en ny holdning og en ny praksis for kommunenes strategiske arbeid som vi skal komme mer tilbake til senere.

Et holdningsmessig problem som vi har støtt på flere ganger i programperioden og som flere ganger har vært oppe til diskusjon mellom departementets prosjektledelse og pilotkommunene, er knyttet til viljen til å akseptere programmets målsettinger. Programmets mål om "*å bidra til at utkantkommunene blir bedre i stand til å påvirke og ta ansvar for en situasjon med langvarig nedgang i folketallet*" innebærer en dreining av norsk distriktpolitikk. Tradisjonelt har norsk distriktpolitikk i stor grad dreid seg om overføringer og tiltak for å omstille og utvikle næringslivet for dermed å sikre vekst og utvikling i distriktene. Idéen til Utkantprogrammet representerer derfor noe kvalitativt nytt i norsk distriktpolitikk. Programmet betraktes som et omstillingsprosjekt, ikke bare for næringslivet, men for hele kommunens måte å

tenke på. Den grunnleggende idéen er at kommunene må gjennom en omstillingsfase for å tilpasse seg en ny virkelighet. Dette innebærer en holdningsendring blant politikere og administrasjon i kommunene og vi har tidligere vist at dette ikke er enkel prosess (Karlsen et al. 2000).

Hovedinntrykket er at både administrasjonen og politikerne deler situasjonsbeskrivelsen som programmet hviler på. Programmets idé og målsettinger ble imidlertid ikke tilstrekkelig forankret i pilotkommunene fra starten av. Bakgrunnen og målsettingene for programmet var kjent, men ikke *erkjent*. Det viste seg å være vanskelig å akseptere for både politikere og administrasjon at kommunene etter all sannsynlighet er inne i en langvarig tilbakegang i folketall og at man må planlegge for en slik tilbakegang. Det er ingen tradisjon i norske kommuner for å planlegge for befolkningsnedgang og å utforme tiltak i en slik situasjon. "Ryggmargsfølelsen" til mange lokalpolitikere har vært at de ved å akseptere programmets målsettinger også aksepterer at kommunen på lang sikt avfolkes. Mange aktører i kommunene har derfor problemer med å akseptere, legitimere og kommunisere programmets målsetting til sine egne innbyggere.

Dette har imidlertid ikke utviklet seg til et stort problem, fordi de fleste pilotkommunene har valgt å forholde seg pragmatisk til målsettingene. Dette gjelder imidlertid ikke alle i like stor grad, og i enkelte kommuner har den opprinnelige måldiskusjonen skapt problemer fordi det samtidig med motstand mot målsettingen også ble skapt en negativ holdning til hele programmet. Dette ga seg utslag i form av relativt liten tro på og involvering i prosjektet bl.a. fra kommuneadministrasjonen som bremsset prosjektet og indirekte medvirket til at man midt i prosjektperioden så seg nødt til å gjøre en revurdering av innhold, omfang og organisering. Ved avslutning av pilotprosjektet i denne kommunen er fremdrift, involvering og interesse for prosjektet fremdeles relativt lite forankret blant kommunens administrasjon og politikere.

"Aktørene i prosjektet hadde helt andre målsettinger enn det departementet hadde og jeg opplevde vel at departementet eller staten hadde satt relativt store ressurser inn på å styre prosjektet i forhold til aktivitetene i kommunene og skulle på en måte ha kommunene som lakeier til det som de syntes var eksperimentelt rett å få svar på.....Det var en brist imellom det som politisk ledelse i departementet hadde i forhold til Utkantsatsingen og det som byråkratiet, hadde jeg følelsen av, ønsket å få testet ut.....man klarer ikke å få lokalpolitikere til å erkjenne og innse og planlegge for redusert befolkning...det blir galt, man klarer ikke å motivere for det". (Ansatt i kommuneadministrasjonen.)

Programmets visjon er med andre ord ikke helt i tråd med kommunenes virkelighetsforståelse og deres visjoner for utvikling av kommunen. Årsaken til at den forskjellige forståelsen har oppstått er manglende forankring av programmets visjon og målsetting i pilotkommunene. Manglende forankring av programmets visjon kan skyldes flere forhold der vi vil legge mest vekt på de to følgende:

1. Det er brukt liten tid på planlegging av programmet i Kommunal- og regionaldepartementet før pilotkommunene ble valgt ut.
2. Det er brukt liten tid med pilotkommunene for å diskutere programmets idé, mål og muligheten for å få gjennomført programmet, før kommunene fikk klarsignal til å utforme prosjektene.

Manglende planlegging og stort press fra pilotkommunene for å komme i gang med programmet kan forklare hvorfor det i forbindelse med oppstarten av programmet ble brukt liten tid på å diskutere programmets idé, bakgrunn og målsettinger. I forbindelse med at pilotkommunene var plukket ut, hadde departementet en besøksrunde til disse for å presentere rammen for programmet. Det var imidlertid ikke tidsmessig rom for en omfattende diskusjon med kommunene for å få frem deres eventuelle motforestillinger.

Det sivile samfunn/næringsliv

Som en del av følgeevalueringen av Utkantprogrammet gjennomførte Agderforskning høsten 1999 en befolkningsundersøkelse i de åtte pilotkommunene/-regionen (Karlsen et al. 2000). I undersøkelsen deltok 200 tilfeldig valgte innbyggere. Denne befolkningsundersøkelsen fanget opp stemningen i pilotkommunene/-regionen i oppstartsfasen av programmet. Undersøkelsen var den første av i alt tre planlagte befolkningsundersøkelser. Høsten 2000 gjennomførte vi den andre befolkningsundersøkelsen (Ryntveit & Lysgård 2001). Programmet var nå midt i gjennomføringsfasen. Dette gjorde det bl.a. ønskelig å se nærmere på hvordan de ulike målgruppene i programmet oppfatter utviklingen i kommunene og om det var forskjeller mellom de ulike pilotkommunene/-regionen som deltok i Utkantprogrammet. Basert på erfaringene fra forrige undersøkelse ble det denne gangen valgt å redusere omfanget av spørreskjemaet noe og heller forsøke å hente inn svar fra et større antall respondenter (i alt 762). Det betyr at selv om det åpenbart er mulig å sammenligne de mer overordnede trendene, er detaljene i de to første undersøkelsene ikke alltid helt sammenlignbare.

Den tredje befolkningsundersøkelsen ble foretatt i februar 2002, etter at programmet var avsluttet (Ryntveit 2002). Denne undersøkelsen ble gjennom-

ført på samme måte, med like mange respondenter og med tilnærmet samme innhold som undersøkelse nummer to.

Undersøkelsene har hovedsakelig hatt følgende overordnede formål:

- Å få et innblikk i hvordan ulike grupper av befolkningen vurderer utviklingen i kommunene/regionen, samt kommunenes/regionens egen evne til å påvirke denne.
- Å undersøke i hvilken grad ulike grupper av befolkningen kjenner til, deltar i og har tiltro til de aktivitetene som er satt i gang i regi av Utkantprogrammet i kommunene.

Det er viktig å understreke at undersøkelsene *kun* omfatter *pilotkommunene/regionen*. Dette er kommuner som i tillegg til å ha fått tilført ekstra midler også har fått et ekstra fokus både i politiske fora og i media. Resultatene fra disse kommunene er derfor ikke direkte overførbare til situasjonen i utkantkommunene generelt.

Det er umulig å isolere effekten av Utkantprogrammet både fra generelle trender i samfunnet og fra spesifikke hendelser i de aktuelle kommunene. Slike trender og hendelser kan virke i samme retning som Utkantprogrammet og på den måten forsterke effekten av dette. De kan imidlertid like gjerne ha motsatt effekt, slik at eventuelle positive effekter av tiltak som er satt i gang i regi av Utkantprogrammet oppveies eller overgås. Selv om Utkantprogrammet verken kan ta hele æren eller eventuelt hele skylden for utviklingen i kommunene, er det likevel interessant å se nærmere på respondentenes generelle vurderinger av og tiltro til utviklingen av kommunen som bosted.

Mens vi i den første undersøkelsen ikke fokuserte i særlig grad på endringer, har dette vært hovedtema for de to påfølgende undersøkelsene. De resultatene vi baserer dette delkapitlet på er derfor i hovedsak hentet fra de to siste. Tre temaer har da vært interessante å fokusere på. For det første om innbyggerne mener at kommunene har blitt bedre steder å bo, for det andre om de har fått økt tiltro til kommunen som utviklingsaktør og for det tredje graden av mobilisering og tiltro til pilot/Utkantprogrammet.

Tabell 9: Er kommunen et bedre bosted enn for 3–5 år siden? Per kommune. Prosent

Kommune	2000		2002	
	Ja	Nei	Ja	Nei
Engerdal	49	51	30	70
Vågå	73	27	65	35
Askvoll	58	42	50	50
Indre Namdal	45	55	34	66
Tjeldsund	42	58	39	61
Dyrøy	53	47	73	27
Gamvik	42	58	34	66

Selv om man tar hensyn til feilmarginer, er det lite som tyder på at det i pilotkommunene under ett har vært noen forbedringer av innbyggernes vurderinger av kommunen. Dersom vi ser nærmere på de enkelte pilotkommunene, finner vi imidlertid enkelte variasjoner. I 2000 skilte Vågå seg ut som den kommunen med den desidert største andelen som mente at det var bedre å bo i kommunen enn for 3 til 5 år siden. Og i 2002 er det fortsatt en markant overvekt som svarer positivt på dette spørsmålet i Vågå. I den tredje undersøkelsen fremstår også Dyrøy i et fordelaktig lys. Hele 73 % av dem vi har intervjuet gir uttrykk for at det har blitt bedre å bo i kommunen, en markant økning siden undersøkelsen i 2000 og den høyeste prosentandelen i årets undersøkelse. I den andre enden av skalaen finner vi Engerdal, Gamvik og Indre Namdal som alle har en klar overvekt av respondenter som har svart be- nektende på spørsmålet. Dersom vi sammenligner årets tall med tallene fra 2000 viser dessuten materialet en klar negativ tendens, særlig for Engerdal sin del.

Selv om det er en relativ stor minoritet som har begrenset tiltro til kommunen som utviklingsaktør, synes denne tiltroen generelt sett å være relativt stor. Også her er viktige forskjeller mellom pilotkommunene. Respondentene fra Vågå hadde i undersøkelsen fra 2000 størst tiltro til kommunens innflytelse. 52 % av vagværene mente at kommunen har stor innflytelse på sin egen utvikling. Tiltroen til kommunens påvirkningsmulighet var på sin side minst blant respondentene i Indre Namdal med 29 %, mens de andre kommunene varierte fra 33 til 42 %. Mest påfallende i den siste undersøkelsen er den sterke tilliten til kommunen som vi finner i Dyrøy. Hele 60 % hadde stor tiltro til kommunens evne til påvirke egen utvikling og ytterligere 22 % hadde noe tiltro til kommunen. Bare 8 % sa de hadde liten tiltro til denne. I forrige undersøkelse var det 41 % av utvalget som hadde stor tillit til kommunen. Selv om man skal være varsom med å trekke sammenligningen i tallma-

terialet langt når det dreier seg om såpass få respondenter, er det liten tvil om at troen på Dyrøy kommune som utviklingsaktør har blitt styrket i tiden mellom undersøkelsene i 2000 og 2002. Vågå kommune kom også godt ut i den siste undersøkelsen. Noen færre enn ved forrige undersøkelse sa at de hadde stor tiltro til kommunen, men ser vi kategoriene ”noe ” og ”stor” tiltro i sammen omfatter disse hele 87 % av utvalget. Tiltroen til kommunens påvirkningsmulighet var på sin side, i denne som i forrige undersøkelse, minst blant respondentene i Indre Namdal.

Tabell 10: Tiltro til kommunens innflytelse. Per kommune. Prosent

2000						
Kommune	ingen	liten	noe	stor	vet ikke	totalt
Engerdal	7	20	28	35	11	100
Vågå	4	9	17	52	17	100
Askvoll	4	21	21	40	15	100
Indre Namdal	9	38	9	29	15	100
Tjeldsund	5	26	21	33	16	100
Dyrøy	7	17	23	41	13	100
Gamvik	6	23	20	42	9	100

2002						
Kommune	ingen	liten	noe	stor	vet ikke	totalt
Engerdal	1	24	41	28	6	100
Vågå	0	10	44	43	4	100
Askvoll	3	21	41	23	13	100
Indre Namdal	3	32	28	29	9	100
Tjeldsund	3	17	32	42	7	100
Dyrøy	1	7	22	60	10	100
Gamvik	4	22	40	30	5	100

Selv om folketallsvekst i seg selv ikke er et hovedmål fra sentralt hold i Utkantprogrammet, har de fleste pilotkommunene/regionen dette som et av de viktigste målene med det arbeidet de bedriver. Folks forventninger til folketallsutviklingen i kommunen sier også noe om deres tro på fremtiden for kommunen. I forlengelsen av spørsmålet om i hvilken grad respondentene tror kommunen selv har innflytelse over sin utvikling, spurte vi derfor også respondentene om de trodde folketallet i kommunen vil øke, være stabilt eller falle i løpet av den neste tiårsperioden.

Generelt sett hadde folk i pilotkommunene/-regionen et relativt optimistisk syn på folketallsutviklingen. De fleste trodde at folketallet i sin hjemkom-

mune ville forbli som i dag eller øke i begge de to siste undersøkelsene. I den andre undersøkelsen fant vi en variasjon mellom pilotkommunene der spesielt befolkningen i Vågå hadde stor tro på vekst i folketallet, mens troen var minst i Tjeldsund og Dyrøy. I de to sistnevnte kommunene trodde om lag halvparten av dem vi snakket med at det vil bli nedgang i folketallet. I den tredje undersøkelsen fremstår respondentene fra Dyrøy som de mest optimistiske på vegne av folketallsutviklingen. Hele 50 % hadde tro på vekst, mens ytterligere 33 % trodde på stabilitet. Det er en tydelig endring fra forrige undersøkelse.

Tabell 11: Forventninger til folketallsutviklingen. Per kommune. Prosent.

Kommune	2000			2002		
	Gå opp	Være stabilt	Gå ned	Gå opp	Være stabilt	Gå ned
Engerdal	25	36	38	8	27	64
Vågå	47	41	13	43	36	21
Askvoll	34	36	29	17	40	42
Indre Namdal	24	32	44	20	25	54
Tjeldsund	15	37	48	28	40	32
Dyrøy	25	25	50	51	33	16
Gamvik	29	39	32	13	37	50

I de andre pilotkommunene var troen på folketallsvekst betydelig mindre. Særlig pessimistiske var respondentene fra Engerdal, der hele 64 % av de spurte i 2002 trodde på nedgang i folketallet og bare 8 % trodde på oppgang. Dette var en markert utvikling i mer pessimistisk retning i forhold til forrige undersøkelse. I Gamvik og Indre Namdal var også respondentene som trodde på nedgang i folketallet i flertall og særlig i Gamvik har denne gruppen respondenter økt betydelig fra andre til tredje undersøkelse.

Det siste temaet for undersøkelsene var kjennskap, mobilisering og tiltro til Utkantprogrammet. Det er ikke nødvendigvis noe stort poeng at befolkningen skal kjenne til selve pilot-/utkantbegreperne, og kjennskap til at kommunen er en pilotkommune er heller ingen garanti for at man opplever at man er blitt mobilisert. Det viktigste er at befolkningen og i særlig grad målgruppene mobiliseres og engasjeres i det arbeidet som er satt i gang. Det kan ikke utelukkes at enkelte personer som deltar i pilotprosjekter ikke vet at dette er en del av en større satsing, selv om de fleste av deltakerne trolig kjenner til denne. Graden av kjennskap til programmet gir likevel en pekepinn på om den politiske og administrative prosjektledelsen i kommunene har nådd ut med informasjon om arbeidet.

I befolkningsundersøkelsen som ble foretatt høsten 1999 kom det frem at kjennskapen til pilot-/Utkantprogrammet var stor i pilotkommunene/-regionen. Hele 70 % av dem vi snakket med kjente til satsingen. Datamaterialet fra befolkningsundersøkelsen i 2000 bekrefter dette bildet. I denne undersøkelsen var det totalt 72 % som oppga at de visste at kommunen var med i en pilot-/utkantsatsing og 50 % kunne også oppgi ett eller flere konkrete prosjekter. I den siste undersøkelsen kjente hele 76 % av respondentene til at kommunen var med i en pilot-/utkantsatsing og 54 % kunne nevne et eller flere konkrete prosjekter. Kjennskap til satsingen var størst blant respondentene fra Dyrøy og Indre Namdal, der hele 85 % av dem vi snakket med kjente til denne. Minst var den i Tjeldsund og Gamvik der henholdsvis 66 og 56 % kjente til satsingen.

For å få en pekepinn på i hvilken grad respondentene hadde tiltro til prosjektene som var satt i gang, spurte vi dem som kjente til satsingen om de trodde prosjektene ville føre til endringer i hvordan det var å bo i kommunen. Av tabellen under går det frem av undersøkelsen fra 2002 at den store majoriteten av dem som kjente til satsingen hadde stor tiltro til at prosjektene ville føre til at kommunen ville bli et bedre sted å bo i fremtida.

Tabell 12: Tiltro til pilot/utkantprosjekters betydning for fremtidig utvikling i kommunene

	2000		2002	
	frekvens	prosent	frekvens	prosent
Bli et dårligere bosted	23	4	14	2
Bli et bedre bosted	385	71	404	73
Bli uendret	138	25	138	25
Total	546	100	556	100

Dersom vi tar for oss de ulike pilotkommunene/-regionen, ser vi at også her skiller Vågå og Dyrøy kommune seg ut som de to kommunene der flest respondenter har tiltro til prosjektenes positive bidrag til kommunen som bosted. For Vågå sin del var ikke dette uventet, siden kommunen har ligget høyt på dette spørsmålet i begge de to siste undersøkelsene. For Dyrøy sin del er det på sin side interessant å observere at kommunen også med henhold til dette spørsmålet synes å ha opplevd en klar positiv utvikling. I 2000 sa 69 % av de spurte at de hadde tiltro til prosjektenes betydning for den fremtidige utviklingen i kommunen. I årets undersøkelse svarte hele 93 % positivt på dette spørsmålet.

Befolkningsundersøkelsene gir et bilde av hvordan innbyggerne i pilotkommunene/-regionen *opplever* og *vurderer* Utkantprogrammet og den generelle

utviklingen i kommunen. Tendensen i materialet tilsier at pilotene generelt sett har klart å så en viss optimisme og tiltro til utviklingen i kommunene. Særlig ser Vågå ut til å lykkes med å skape en positiv ”image” av og tiltro til utviklingen i kommunen.

Undersøkelsen gir imidlertid ikke grunnlag for å si noe sikkert om hvorvidt kommunene rent faktisk er i ferd med å bli dyktigere til å påvirke og ta ansvar for situasjonen de er i og om de har klart å oppnå de forventede resultatene i de enkelte prosjektene de har satt i gang. Gjennom disse undersøkelsene har vi imidlertid kunnet vise at det i pilotkommunene i løpet av programperioden har skjedd en endring i bevissthet og holdning hos det enkelte individ til de problemstillingene som står i fokus. Denne endringen kan for eksempel illustreres med hvordan en innflytter til Dyrøy beskriver lokalsamfunnet.

”Det første jeg la merke til da jeg kom hit var at det sjeldnere kommer negative oppslag i media om kommunene enn om andre kommuner...det er sikkert en del negative ting i denne kommunen også, men det blir overskygget av alt det positive....av pilotkommunesatsingen som gir et slikt massivt bilde av at ting fungerer både ut av kommunen og innad i kommunen...De som bor her sier at det er valg nummer én. Ikke fordi de ikke greier å ta trikken i en by, fordi de ikke makter å bo i by eller klarer å fungere i en by, men fordi de mener at dette stedet er det beste stedet å bo – en bevisstgjøring av at dette er valg nummer én” (Mannlig innflytter i 30-årene Dyrøy)

Pilotkommunene har vært bevisst forfordelt i programmet, nettopp fordi de er pilotkommuner. Det er ingen tvil om at det at disse kommunene har fått både ekstra oppmerksomhet og økonomisk støtte har bidratt til en høyere og mer synlig aktivitet. Dette har igjen bidratt til å øke bevisstheten omkring aktivitetene i Utkantprogrammet og skape endringer i holdninger og meninger. Det er med andre ord skapt en positiv utviklingsspiral i disse kommunene.

Både prosjektledere, ordførere og andre ansatte i pilotkommunene hevder at deltakelse i Utkantprogrammet har ført til endringer i bevissthet og holdninger. Dette gjelder både i næringslivet og i frivillige lag og foreninger i form av nyetableringer og økt deltakelse og aktivitet i ulike kultur- og fritidsaktiviteter. En årsak til dette kan være at pilotprosjektet faktisk har ført til økt fremtidstro blant næringslivsaktører. I Vågå hevdes det for eksempel at dette kan merkes gjennom en mer positiv holdning til markedsføring som retter seg til målgrupper utenfor kommunen enn tidligere. Innholdet i pilotprosjektet (merkevaren Vågå) blir for eksempel brukt aktivt av lokale næringslivsaktører i markedsføringen.

I Dyrøy har det skjedd en rekke nyetableringer de siste årene og aktører som har etablert nye bedrifter mener at det i stor grad er et resultat av holdningsendringer i kjølvannet av pilotprosjektet.

*”Den bevisstheten som man har fått lokalt...at det går an i lokalmiljøet, ser vi ikke minst i næringslivet på at det går an å starte her. Og man får folk frem som kanskje har ligget å lurt på om de skulle starte ...Dette tror jeg ligger i den omtalen og markedsføringen av prosjektet som har vært i sin helhet”
(Mannlig bedriftsleder i Dyrøy)*

I Dyrøy holdes denne endringen opp mot en situasjon før prosjektet, der det hevdes at næringslivet faktisk mer eller mindre skammet seg over å komme fra Dyrøy når de var ute for å treffe kunder, underleverandører og konkurrenter på ulike regionale og nasjonale arenaer. Ifølge disse aktørene har pilotprosjektet medført at næringslivsaktørene nå utviser en stolthet over hvor de kommer fra og tør å bruke det aktivt i sin profilering og markedsføring.

”Det her prosjektet det blir assosiert med noe positivt. Jeg merker det veldig godt når jeg er ute og representerer kommunen både i SND, i banker.....å bli konfrontert med at ’jöss du kommer fra Dyrøy – dere får det til’....Dette tror jeg smitter over på de som nå har dannet egne selskaper. Når disse oppsøker SND eller hvor det skal være, så blir det [å komme fra Dyrøy] oppfattet som noe positivt” (Mannlig næringsmedarbeider Dyrøy kommune)

Den samme effekten der deltakelse i Utkantprogrammet brukes aktivt av næringslivet som døråpner og hjelpemiddel i markedsføring finner vi også i andre kommuner som for eksempel i Askvoll.

”I forhold til konsesjonssøknader og slikt så har jo rett og slett prosjektstatu- sen vore nytta av næringslivet sjøl som ein døråpnar...det har jo gått mykje på fiskeridirektoratet da....” (Ordfører Askvoll kommune)

For det frivillige foreningslivet gjelder samme forhold, der flere kommuner mener å kunne registrere økt aktivitet og deltakelse i kultur- og idrettsaktiviteter. Sammenligner vi for eksempel antall kulturarrangementer i kulturkalenderen for Vågå høsten 1996 (de fire siste månedene i året) i forhold til høsten 2001, ser vi en markant økning i antall arrangementer fra 15 i 1996 til 28 i 2001. Dette tolkes i Vågå som et resultat av optimisme og mobilisering som deltakelse i Utkantprogrammet har skapt i lokalsamfunnet. Noe av økningen kan sannsynligvis knyttes til at Utkantprogrammet har gjort konkrete prosjekter i forhold til kultur- og idrettsarbeidet, men man kan også anta at økt optimisme og fremtidstro har initiert aktivitet i seg selv.

5.1.2 Endringer på regionalt nivå

Offentlig forvaltning og politikere

Fylkeskommunene har helt siden starten av programmet hatt vanskelig for å finne sin rolle. Det betyr også at det er relativt liten bevissthet omkring Utkantprogrammets mål og innhold blant administrasjon og politikere i fylkeskommunene. Ansvar for arbeidet som er tillagt fylkeskommunene er i stor grad plassert på enkeltpersoner og det har medført til dels liten involvering av organisasjonene og derav liten bevissthet omkring hva dette handler om. Dette innebærer sannsynligvis at læringseffekten i fylkeskommunene har vært relativt liten, noe som er bekymringsfullt med tanke på at fylkeskommunene er tiltenkt en sentral rolle i videreføringen av Utkantprogrammet i politikkområdet knyttet til det som kalles 'småsamfunn' i den siste Stortingsmeldingen (nr. 34: 2000–2001). Vi skal imidlertid ikke glemme at fylkeskommunene allerede driver et bevisst arbeid mot distriktskommuner med basis i ulike former for virkemidler og planverk, og det er derfor ingen grunn til å hevde at fylkeskommunene er bevisstløse på dette området. Flere av fylkeskommunene som vi har vært i kontakt med poengterer at Utkantprogrammet ikke representerer noe nytt i forhold til deres daglige arbeid med regional utvikling.

"Likevel har mye av dette arbeidet vært vanskelig å avgrense i forhold til det 'utkant'/distrikts/regional arbeid som foregår til enhver tid. Dette har for noen fylkeskommuner ikke vært noen særlig ny måte å arbeide på, og har til dels medført uklarheter" (Fylkeskommunenes egen evaluering presentert på avslutningskonferansen for Utkantprogrammet 27.–28. februar 2002).

Som vi tidligere har vært inne på, ble pilotkommunene plukket ut og fikk penger til mobilisering og planlegging av prosjekter delvis uten innblanding fra fylkeskommunene. Dette har ført til at fylkeskommunene har ment seg tilsidesatt i programmet og regnet oppfølging av pilotkommunene som Kommunal- og regionaldepartementets ansvar. Dette forholdet har bedret seg mot slutten av programperioden, men en fullt ut involvering og mobilisering av fylkeskommunene kan vel ikke sies å ha skjedd. Læringseffekten, forbedringen av arbeidsmetoder og bedring av samspillet mellom fylkeskommunen og kommunene som ligger nedfelt som et mål for programmet, støttes derfor i liten grad av en bevisstgjøring og holdningsendring på regionalt forvaltningsnivå.

Det sivile samfunn/næringsliv

Som tidligere nevnt har Utkantprogrammet fått relativt lite oppmerksomhet på regionalt nivå gjennom at Fylkeskommunene i liten grad var med i opp-

starten av programmet og gjennom at involveringen av regionale aktører hovedsakelig kan knyttes til enkeltpersoner. Dette har også medført at bevisstheten og holdningen til denne satsingen har vært relativt ubetydelig på regionalt nivå. Programmet har fra tid til annen fått oppslag i regionale media, men i det store og hele har ikke dette vært en markert mediasak på regionalt nivå.

I hvilken grad programmet har vært gjenstand for bevissthet i de kommunene som ikke omfattes av ordningen i samme region som utkantkommunene, har ikke vært fokus for evalueringens datainnsamling.

5.1.3 Endringer på statlig nivå

Offentlig forvaltning

Utkantprogrammet er i seg selv et resultat av endring i bevissthet og holdning både i departementets byråkrati og politiske ledelse. Ut fra et ønske om å endre den tradisjonelt kvantitativt orienterte distriktpolitikken med fokus på næringsutvikling til et mer kvalitativt fokus på utvikling av velferd og etter initiativ fra daværende Kommunal- og regionalminister Kjell Opseth, satte departementet i verk Utkantprogrammet som et distriktpolitisk prøveprosjekt. Utkantprogrammet innebærer en dreining av norsk distriktpolitikk som tradisjonelt har konsentrert seg om overføringer og tiltak for å omstille og utvikle næringslivet for dermed å sikre vekst og utvikling i distriktene. Programmet setter søkelyset på hvordan de som bor i utkantkommunene har det og hvordan det offentlige kan legge til rette for at innbyggerene får et kvalitativt godt tjenestetilbud. I dette ligger selvsagt også håpet om å gjøre kommunene mer attraktive for inn- og tilbakeflyttere.

Programmet innebærer for det første en endret holding til hva som bør være fokus for distriktpolitikken. For det andre hvilket ansvar kommunene selv har for å påvirke utvikling. For det tredje å ta vare på mulighetene som finnes i lokalsamfunnet. Og til slutt en holdning og vilje til å gjøre endringer både i departementets egen arbeidsmåte og i samspillet opp mot andre departementer, til fylkeskommunene og til den enkelte kommune. En endret holdning betyr imidlertid ikke en endret handling, men det skal vi komme nærmere tilbake til nedenfor.

Bevisstheten om Utkantprogrammet og holdningen til hvordan praktisere distriktpolitikk er imidlertid ikke jevnt fordelt verken internt i KR D eller mellom andre departementer. I KR D er det hovedsakelig i regionalpolitisk avdeling (REGA) at programmet får stor oppmerksomhet. I de andre avde-

lingene har ikke programmet samme oppmerksomhet og utmerker seg ikke som mer viktig enn andre politikkområder. Et av problemene for gjennomføringen av programmet har vært oppmerksomhet i og samordning med andre politikkområder både internt i KRD og i forholdet til andre sterke sektordepartementer. Dette innebærer at den økte bevisstheten og endrede holdningen i departementets byråkrati som vi refererer til, i stor grad kan konsentreres til REGA, mens det er relativt liten interesse for problemstillingene i andre avdelinger og departementer.

Utkantprogrammets prosjektleder har vært en viktig drivkraft for å skape bevissthet både i REGA og i forhold til fylkeskommunene, men ikke minst overfor pilotkommunene og andre utkantkommuner. Prosjektleder har bidratt til økt bevissthet, oppmerksomhet og involvering gjennom sin entusiasme, engasjement og genuine interesse for politikfeltet. Et viktig signal fra pilotkommunene er da også at de har følt tilfredshet ved å faktisk bli hørt, tatt på alvor og ha direkte kontakt med departementet gjennom programmets hovedprosjektleder.

Samtidig som deler av det byråkratiske apparatet har endret sine holdninger til og bevissthet om distriktpolitikken, har programmet også medført et nytt politisk fokus i distriktpolitikken. Denne endringen gir seg blant annet utslag i en til dels ny struktur på distrikts- og regionalpolitikken slik den presenteres i Stortingsmelding nr. 34 (2000–2001). Her ser vi at det skilles mellom to geografiske konsepter som til sammen utgjør den helhetlige regionalpolitikken. Det ene er såkalte 'robuste samfunn' eller 'robuste regioner' (bo- og arbeidsmarkedsregioner), mens det andre er såkalte 'småsamfunn' som omfatter de kommunene som ikke naturlig vil falle innenfor de 'robuste' regionene.

Etter regjeringsskiftet ved valget høsten 2001 har vi fått enda et geografisk konsept inn som en del av regionalpolitikken – storbyregionene, mens begrepet 'robuste regioner' er erstattet med vekstkraftige regioner. Dette innebærer en ny holdning til at politikken bør kunne differensieres etter hvilke geografiske konsepter som er utgangspunktet for mål og strategidiskusjonene. I hvilken grad dette representerer noe nytt i praktisk politikk er for tidlig å si, ettersom innholdet i alle tre geografiske konsepter foreløpig er relativt uklart, men det er klart at det her er skapt en åpning for å særbehandle én gruppe kommuner i forhold til andre.

Det som er det sentrale spørsmålet i fortsettelsen, er hvordan det skal prioriteres mellom de ulike konseptene. Den nye strukturen kan også bety at det også blir rom for argumenter som sier at Utkantkommuner og den typiske

distriktspolitikken ikke er det som bør prioriteres eller likestilles med problemer som andre mer sentrale og folkerike kommuner står overfor. På den måten blir konseptet 'småsamfunn' mer å forstå som et appendix til regionalpolitikken og et avlat for å legitimere andre politiske mål.

Dette ser vi for eksempel gjennom den lunkne interessen til Utkantprogrammet fra andre avdelinger i KR D og andre sektordepartementer. Vi ser det også gjennom en enkel undersøkelse av Utkantprogrammets representasjon i lokale, regionale og nasjonale media der vi med utgangspunkt i noen sentrale begreper brukt i programmet har søkt på antall nyhetsartikler som bruker begrepene. Undersøkelsen viser at begrepene i en 2–4 års periode er relativt lite nevnt i de nyhetsoppslag som både riksaviser, regionale aviser og lokalaviser har hatt i perioden. Antallet artikler som omhandler Utkantprogrammet er sannsynligvis enda lavere enn det som kommer frem her etter som for eksempel 'pilotkommune' og 'utkantkommune' er begreper som brukes i mange andre sammenhenger som del av daglig norsk språkbruk.

Tabell 13:Oppslag i aviser ut fra antall treff på sentrale begreper brukt i Utkantprogrammet

Aviser	Søkeord				
	Utkant-program	Utkant-kommune	Pilot-kommune/-region	Positiv-tetsagent	Utkant-satsing
Aftenposten	0	7	2	2	1
Verdens Gang	0	0	0	0	0
Dagbladet	0	1	0	0	0
Dagsavisen	0	1	1	0	1
Nationen	1	7	2	1	3
NRK nettsider	0	3	0	1	3
Stavanger Aftenblad	0	3	0	0	0
Bergens Tidende	0	0	0	0	0
Adresseavisen	0	3	2	0	0
Nordlys	0	4	0	0	1
Finnmark Dagblad	0	0	0	0	0
Finnmarken	0	1	0	0	0
Gudbrandsdølen Dagingen	0	0	0	1	0
Østlendingen	0	4	0	0	0
Haugesunds Avis	0	4	1	1	0
Harstad Tidende	0	0	1	0	0
Troms Folkeblad	0	1	2	0	0
Namdalsavisa	0	4	0	4	3

Søket er gjort på tilgjengelige arkiver på Internett og dekker en tidsperiode fra 2 til 4 år tilbake i tid.

Det sivile samfunn

Utkantprogrammet har i likhet med det regionale nivået heller ikke vært særlig synlig i den offentlige debatten på nasjonalt nivå. På nasjonalt nivå er det de store linjene i regionalpolitikken som er til debatt og det er til dels lite rom for debatt omkring spesifikke program. Utkantprogrammet bringes på banen fra tid til annen som en del av argumentasjonen omkring linjene i regionalpolitikken, men da er det først og fremst som et perspektiv og strategisk konsept i regionalpolitikken der innholdet i det konkrete programmet i liten grad omtales. I tillegg ser vi at distrikts- og regionalpolitikk som felt bygges ned etter regjeringsskiftet og statsbudsjettet høsten 2001. Dette fikk for eksempel Senterpartiets Marit Arnstad (Intervju i Dagsavisen 26.11.01) til å beskyldes sine tidligere regjeringspartnere, KrF og Venstre, for en dramatisk kuvending i distriktpolitikken gjennom betydelige reduksjoner i de distriktpolitiske tiltakene.

5.2 Endringer i handling

Vi har funnet at Utkantprogrammet til en viss grad har endret holdninger til å forstå norske distriktskommuners situasjon. I dette delkapitlet skal vi se på om endret holdning også har ført til endret handling. Det vil si om det faktisk har skjedd en atferdsendring som resultat av Utkantprogrammet, som ifølge vår definisjon er testen på om det faktisk har forekommet læringsbasert endring.

5.2.1 Endringer på lokalt nivå

Offentlig forvaltning og politikere

Som vi har vært inne på, er det vanskelig å se at det i særlig grad er skapt nye handlinger og ny praksis ut fra selve prosjektaktiviteten i pilotkommunene. Prosjektene er relativt tradisjonelle og mange var til dels planlagt uavhengig av utkantprosjektet. Gjennom utkantprosjektet har mange prosjekter funnet ny og kanskje alternativ finansiering. Flere kommuner hadde idéer eller prosjekter i gang som samsvarte med Utkantsatsingens målsettinger allerede før programmet var planlagt og realisert. Et eksempel er idéene omkring 24-timers mennesket i pilotprosjektet i Vågå. Et annet eksempel finner vi i Askvoll kommune med Atløyprosjektet. Dette prosjektet kommer i rekken av flere tilsvarende mobiliseringsprosjekter som er gjennomført i kommunens mange bygdesamfunn de siste årene.

Utkantprogrammet ble for mange av pilotkommunene en mulighet til å realisere planer og til å skifte fokus fra en mer eller mindre negativ forståelse av hvilke muligheter kommuner har for å påvirke sin egne utvikling til å faktisk planlegge prosjektaktivitet som har som formål å skape optimisme, heve stoltheten over egen kommune, markedsføre kommunen som et godt bosted osv.

Det kvalitatitv nye aspektet vi ser i Utkantprogrammet, er at flere av pilotkommunene har satt i gang prosjekter som har stedsprofilering, merkevarebygging og stedsmarkedsføring som aktivitet og formål. Det betyr imidlertid ikke at det er Utkantprogrammet som skal ta æren for å ha skapt idéene som har resultert i denne nyvinningen, men som vi skal komme tilbake til andre steder ser det ut til at programmet har skapt *handlingsrom* for å realisere slike idéer og det har i seg selv vært en viktig funksjon og verdi for å skape endring.

Kommunene har gjennom Utkantprogrammet fått anledning til å prøve ut og utvikle prosjektorganisering som arbeidsform. For noen kommuner er dette en kjent arbeidsform, mens det for andre er en relativt ny metodikk. Det gjenspeiles også i resultatene av arbeidet der vi ser at de kommunene som har mest erfaring med prosjektarbeid har kommet lengst i arbeidet med konkrete prosjekter. For de kommunene som ikke har hatt særlig erfaring med prosjektbasert organisering, kan vi anta at mye energi har gått med til å prøve ut og diskutere arbeidsformen. Dette er imidlertid ikke et bortkastet arbeid ettersom det er grunn til å tro at det i disse kommunene har forekommet et betydelig sprang i kompetanse.

I Dyrøy kommune har prosjektet vært organisert i en egen prosjektorganisasjon med 16 prosjektledere. Prosjektlederne har vært hentet fra kommunens administrasjon, slik at de tar med seg kompetansen inn igjen i kommunens organisasjon etter prosjektets avslutning. Dette har vært en bevisst organisering fra starten av prosjektet og er et ledd i å skape "en lærende kommune". I tillegg har man i Dyrøy involvert prosjektledere fra næringslivet og fra frivillige lag og foreninger også med tanke på at erfaringene dermed skal spres i lokalsamfunnet og skape læring og utvikling i hele kommunen.

Den store utfordringen for alle pilotkommunene har vært knyttet til at fokus for arbeidet mer eller mindre er flyttet fra drifts- og forvaltningsoppgaver til utviklingsoppgaver. Det innebærer at kommunene har fått en utfordring i å utvikle seg til utviklingsorganisasjoner. Noen av kommunene har denne kompetansen fra før, noen har på en relativt uproblematisk måte tilegnet seg kompetansen, mens andre igjen sier at så å si hele prosjektperioden har gått

med til å lære denne arbeidsformen. Flere av pilotkommunene sier at det først er når programmet nå er avsluttet at de er klare til å starte på den utviklingsorienterte læreprosessen. Utkantprogrammet har med andre ord gjort pilotkommunene bedre i stand til å arbeide mer utviklingsorientert enn det som har vært vanlig i norsk kommunal forvaltning.

En annen viktig endring i praksis er pilotkommunenes direkte kontakt med KRD som fra kommunenes side oppleves som positiv og mulighetsskapende. Prosjektet har medført at barrieren for å ta kontakt med KRD eller andre departementer omkring konkrete enkeltsaker har blitt betydelig lavere. Samtidig har kontaktpersonene i KRD hele tiden vært imøtekommende og løsningsorienterte når kommunene har hatt behov for å få svar på spørsmål og direkte veiledning. Dette betyr i praksis at forvaltningsstrukturer er endret, at byråkratiets omfang har minket og at pilotkommunene har fått en mer direkte tilgang til økonomiske midler, veiledning og praktisk bistand med høy kompetanse på departementsnivå.

På den måten har denne formen for organisering skapt et større handlingsrom for kommunene og bidratt til å øke mulighetene for at prosjektene i disse kommunene skal lykkes. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved læringseffekten av dette arbeidet, ettersom det er vanskelig å se hvordan disse endringene i handling og praksis kan videreføres i arbeidet med den videre småsamfunnsatsingen. Pilotkommunene har opparbeidet en kompetanse og et nettverk som har vært og sannsynligvis vil være til stor nytte i det videre arbeidet, men det er heller tvilsomt at dette er en form for kompetanse som kan overføres til andre kommuner i Utkantprogrammet.

Det sivile samfunn/næringsliv

Direkte endringer i praksis og den måten det handles på i næringslivet og den sivile delen av pilotkommunene er vanskelig å definere som et resultat av Utkantprogrammet. Endringer i form av økning i etableringer i næringslivet, økning i omsetning og vekst i sysselsetting kan registreres, men i hvilken grad dette kan føres tilbake som en effekt av Utkantprogrammet er vanskelig å tolke. På samme måte kan vi også registrere endringer i aktiviteten i forhold til frivillige organisasjoner og lag, men det er også her vanskelig å lage gode kvantitative mål som setter disse endringene i sammenheng med at kommunene er pilotkommuner.

Et mer pålitelig ”mål” på sammenhengen mellom endringer i sivil samfunn og næringsliv og Utkantprogrammet er de kvalitative utsagnene vi har hentet inn gjennom intervjuer og konkrete eksempler fra pilotkommunen. Som nevnt, mener flere av de vi har intervjuet at Utkantprogrammet har skapt og

spredt en optimisme i kommunene som også har ført til fremtidstro og større aktivitet i næringslivet. Det vises for eksempel til konkrete eksempler der bedrifter i Vågå faktisk bruker profileringsprogrammet og andre idéer fra pilotprosjektet i sin egen markedsføring. Det nevnes også andre eksempler der næringslivet, for eksempel i Dyrøy, er trukket med og deltar aktivt i utviklingsprosjekter knyttet til utviklingsaktiviteter som etablering av næringsbed/hager o.l.

En relativt stor andel prosjekter/tiltak i Utkantprogrammet har som formål å støtte opp om eksisterende næringsliv eller legge til rette for nyetableringer, og det er grunn til å tro at denne type prosjekter har stimulert næringslivet til å handle mer aktivt i forhold til utvikling og nyetablering. For øvrig er det vanskelig å konkretisere endringer i praksis og handling i næringslivet. Men i noen av kommunene fremhever næringslivet selv at den daglige kontakten med kommunens administrasjon har endret seg og blitt tettere som resultat av pilotprosjektet.

”Handlingsmønsteret er gjennom pilotprosjektet blitt at næringslivet skal ha en åpen dør [til kommunens tiltakskonsulent] og en felles arena der vi skal gjøre felles ting for å nå målene...og dette har blitt forsterket vil jeg påstå og jeg ser det både i handlinger og i den praktiske hverdagen” (Mannlig driftsleder, Dyrøy)

Frivillige organisasjoner og lag har gjennom Utkantprogrammet fått tilgang til en ny finansieringskilde og fått et nytt fokus som ifølge flere av pilotkommunene har medført økt aktivitet i kultur- og fritidstilbudet. Dersom dette stemmer, innebærer det at pilotprosjektet faktisk har bidratt til økt deltakelse på lokalsamfunnenes fellesarenaer.

”Prosjektet har vært veldig nyttig. Uten prosjektet ville det vær kjempevanskelig å funnet den katalysatoren som skulle løfte de kreftene samtidig.....som katalysator har et sånt prosjekt vært voldsomt viktig. Nå fikk man en mulighet til å løfte frem kanskje uferdige tanker og når man da først begynner så skapes nyedet er oppblomstring av aktivitet” (Mannlig prosjektleder, Dyrøy)

Endringene for enkeltpersoner og gruppers praksis og handling omfatter derfor to aspekter. For det første har de fått tilgang til nye tjenestetilbud og fritidstilbud gjennom økt aktivitet i næringsliv og frivillige organisasjoner. For det andre har de gjennom alle prosjektene som er satt i gang og de ulike arenaene som er etablert fått økt mulighet til å delta aktivt i utviklingen av egne bosteder. Det innebærer at Utkantprogrammet har ført til økt lokal mobilisering. Dette er for øvrig en konklusjon som støttes gjennom våre befolkningsundersøkelser.

5.2.2 Endringer på regionalt nivå

Offentlig forvaltning og politikere

Som tidligere nevnt, var fylkeskommunene lite involvert i starten, men har blitt trukket mer med i arbeidet etter hvert. Det ser imidlertid ut til at Utkantprogrammet har ført til få endringer i praksis og handling i fylkeskommunene. Ut fra de prosjektene som fylkeskommunene har initiert og gitt støtte til, ser vi at det handler om relativt tradisjonelle prosjekter med et sterkt fokus på næringsutvikling og jobbskapning. Dette er en type prosjekter som også vektlegges gjennom andre støtteordninger som for eksempel tildelingen av midler til infrastruktur over statsbudsjettets kapittel 551, post 51, og gjennom andre støtteordninger som administreres av for eksempel SND. De fleste fylkeskommunene ser derfor Utkantprogrammet som et ledd i det arbeidet de allerede gjør overfor distriktskommunene, og det er derfor ikke grunnlag for å si at det ut fra prosjektaktiviteten har skjedd endringer i praksis.

Etter hvert som fylkeskommunene har blitt mer involvert i programmet, har enkelte fylker satt av personressurser til å arbeide med saker i tilknytning til utkantkommunene. Dette gjelder i hovedsak fylker i Sør-Norge, ettersom de nordligste fylkene har hatt personressurser tilegnet slike oppgaver fra før. Hovedinntrykket fra fylkenes organisering er imidlertid at arbeidet tilknyttet Utkantprogrammet er lagt til hovedsakelig én person i fylkesadministrasjonen og ikke tatt inn som en del av den helhetlige organiseringen av den regionale planleggingen. Det kan derfor stilles spørsmålsteget ved den organisatoriske læringseffekten av Utkantprogrammet i fylkesadministrasjonene og det ser derfor ikke ut til at det andre hovedmålet for Utkantprogrammet som omhandler systemforbedringer i relasjonene mellom fylkeskommunene og kommunene/departementet på noen måte eller i noen grad er nådd.

En annen regional dimensjon får vi tilført gjennom at det interkommunale samarbeidet i Indre Namdal deltar som pilotregion. En evaluering av samarbeidsprosjektet "Videreutvikling av samarbeidet mellom kommunene i Indre Namdal" avdekker en rekke problematiske forhold som kan være nyttig lærdom for andre interkommunale samarbeid (Ryntveit & Karlsen 2001). Betydningen av å drive et systematisk og kontinuerlig forankringsarbeid i de enkelte kommunene og ha trøkk i gjennomføringsfasen er trolig de viktigste lærdommene av prosjektet i Indre Namdal. Det er imidlertid også mulig å trekke ut en rekke andre generelle erfaringer som kommunene i Indre Namdal, så vel som andre kommuner som står foran lignende samarbeidsprosjekter, bør ta med seg videre:

1. Mange og spredte tiltak gjør oversikt og pådriverfunksjonen vanskelig. En tidsplan for gjennomføringen er avgjørende for å sikre tilstrekkelig ”trøkk” i gjennomføringen.
2. Uklare roller og ansvarsforhold og liten grad av forpliktelse medfører ofte at mer kontroversielle tiltak stopper opp.
3. En undervurderer ledelsesutfordringene knyttet til å gjennomføre samarbeidstiltak mellom kommuner.
4. Tiltak som innebærer organisatoriske endringer krever større grad av involvering og mobilisering enn mer uforpliktende tiltak, og forutsetter derfor også en lengre prosjekthorisont.
5. Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) kan lette et interkommunalt samarbeid. Det krever imidlertid at den nødvendige infrastrukturen er på plass og at de som berøres av tiltaket har kompetanse og vilje til å bruke denne. IKT kan enda ikke erstatte fysiske møteplasser der bruker og tjenesteyter møter hverandre.
6. Kompetanse i å samarbeide og endre bygges opp gjennom erfaring. Samarbeidsprosjekter innen områder hvor man har tradisjon for samarbeid og endring har derfor større sjanse for å lykkes.

Sivilt samfunn/næringsliv

Utkantprogrammet har som egen sak i liten grad vært synlig for eksempel i regionale aviser og har som tidligere nevnt nesten ingen holdningsmessig betydning for befolkningen i de omkringliggende kommunene. Det er derfor ingen grunn til å anta at Utkantprogrammet har medført endringer i handling og praksis for den generelle befolkningen i regionen. Det er vanskelig å se for seg hvordan en slik endret praksis skulle gi seg uttrykk, men man kan for eksempel tenke seg at det sterke fokuset som har vært på profilering og markedsføring av enkelte kommuner har medført eksempler av tilflytting fra andre omkringliggende kommuner. Dette er det imidlertid ikke mulig å måle på en valid måte ettersom vi ikke kjenner motivasjonen for at folk flytter, samtidig som antallet er relativt begrenset. Tilgjengelig statistikk viser imidlertid at en betydelig del av inn- og utflytting skjer mellom nabokommuner, og vi kan anta at dette ofte motiveres både ut fra nærhet til arbeidsplasser og endringer i familieforhold.

Det er også vanskelig å si noe sikkert om Utkantprogrammet har betydning for det regionale næringslivet. Den geografiske utstrekningen både i forhold til markedsområde og tilgang på underleverandører strekker seg for de aller fleste virksomheter ut over kommunenes grenser. På samme måte finner bedrifter sine ansatte ikke bare i sin egen kommune, men også i omkringlig-

gende kommuner som ligger i pendlingsavstand til arbeidsstedet. Vi kan derfor anta at prosjekter som er rettet inn mot å utvikle næringslivet i en kommune også gir regionale effekter og styrker næringslivet (dersom prosjektet er vellykket) i et større geografisk område. Men også her er det viktig å regne inn pendlingsavstanden som en begrensende faktor. I Lierne er det for eksempel svært liten daglig inn og utpendling til/fra kommunen simpelthen fordi det er for stor avstander til mulige arbeidsplasser i andre kommuner.

5.2.3 Endringer på statlig nivå

Offentlig forvaltning og politikere

Utkantprogrammet har vært organisert som et eget prosjekt atskilt fra øvrig virksomhet i Kommunal- og Regionaldepartementet. Prosjektorganiseringen har vært effektiv for å gjennomføre aktivitetene i programmet, for å holde fremdrift i arbeidet og for å holde fokus på målene gjennom at man definerer sitt eget domene hva gjelder flyt av informasjon, kontroll på økonomi og enkle og oversiktlige beslutningsstrukturer. Samtidig bidrar prosjektorganisering til å skape distanse til øvrig virksomhet både i Regionalpolitisk avdeling i Kommunal og regionaldepartementet og i forhold til andre departementer. Dette påvirker derfor involvering og forankring på statlig nivå både fra forvaltningssystemet og fra politiske aktører, og reduserer læringseffekten i det enkelte departement og mellom departementene. Som vi tidligere har vært inne på, har samordningen mellom avdelingene i KR D og mellom departementene fungert dårlig og i perioder vært bortimot fraværende. Det har også i perioder vært en relativt svak forankring i det politiske apparatet, noe som kan ha sammenheng med at det i løpet av programperioden har vært skiftet politiske ledelse i Kommunal- og regionaldepartementet hele fem ganger.

Det er hovedsakelig prosjektleder for Utkantprogrammet som har representert departementet utad og hatt direkte kontakt med pilotkommunene. Prosjektleder har hele tiden vist en genuin interesse og engasjement for temaet og vært oppfattet som en positiv drivkraft i programmet. Pilotkommunene har hele tiden følt at de blir hørt i departementet gjennom at de har kunnet diskutere saker direkte med prosjektledelsen og fått veiledning og råd både fra prosjektleder selv og andre involverte aktører i departementet. Prosjektleder har også i stor grad bidratt til å initiere og realisere av prosjekter ute i kommunene og dette engasjementet har fra de fleste blitt oppfattet som en styrke for programmet.

Den direkte kontakten mellom kommuner og departementet er derfor en betydelig endring i praksis, men selv om det oppleves som positivt fra pilotkommunenes side, kan det stilles spørsmål ved denne endringen både i forhold til hvor hensiktsmessig denne praksisen er og om læringseffekten av det. For det første betyr det at fylkeskommunene ikke involveres i den etablerte praksisen og handlingene som den direkte kontakten mellom departementet og pilotkommunene er et uttrykk for. Med tanke på at en videreføring av Utkantprogrammet i en generell satsing mot småsamfunn som en del av den helhetlige regionalpolitikken, kan det stilles spørsmål ved hvilken læringseffekt forholdet mellom departementet og pilotkommunene skaper overfor fylkeskommunene.

Generelt sett kan programmet vurderes som relativt vellykket for pilotkommunene i forhold til programmets første målsetting, men dersom forklaringen på at det har blitt vellykket ligger i den praksis som er opprettet gjennom den direkte kontakten mellom pilotkommunene og den sentrale prosjektledelsen i departementet, er læringseffekten av det vellykkede prosjektet relativt liten. Det betyr dermed at i forhold til programmets andre målsetting om å gjøre både staten og fylkeskommunene til bedre medspillere for kommunene gjennom forbedring av arbeidsmetoder, har programmet ikke nådd sitt mål.

Dette gjelder ikke bare overfor fylkeskommunene, men også i forholdet til de andre utkantkommunene. Det er i hovedsak pilotkommunene som har etablert en praksis med tett og direkte kontakt til den sentrale prosjektledelsen. Dette har skapt en forskjell i kompetanse mellom pilotkommunene og andre utkantkommuner og en forskjell i hvordan kommunene oppfatter terskelen for å ta kontakt med departementet. Pilotkommunene har med andre ord blitt mer eller mindre "husvarme" i departementet og fått til dels særbehandling. Dette er en praksis som det er vanskelig å se hvordan er mulig å videreføre, både fordi fylkeskommunene vil få ansvar for å administrere det videre arbeidet og fordi en lignende direkte kontakt mellom alle definerte utkantkommuner og departementet ville medføre en enorm økning i arbeidsbelastningen for departementet.

Ettersom pilotkommunene har hatt så positive erfaringer med denne arbeidsmåten, er det imidlertid grunn til å diskutere alternative måter å organisere arbeidet med denne type kommuner i fremtiden.

Organiseringen av programmet med et sterkt fokus på pilotkommuner/-region, kan diskuteres ut fra disse erfaringene. Det kan se ut til at de erfaringene som er høstet gjennom å benytte pilotkommuner som metodikk

vanskelig kan nyttiggjøres i videreføringen uten at det gjøres strukturelle endringer i regionalpolitikken organisering. Det er lite rom for å overføre de erfaringer og positive effekter som pilotkommunene har gjort seg i forhold til endringer i praksis i forholdet til departementet. Samtidig påpeker flere av pilotkommunene at de har opplevd det som tidsbesparende, effektivt og kompetanseutviklende at de har fått mulighet for å gå utenom fylkeskommunen og direkte til departementet når de har hatt behov for veiledning og avklaringer. Dette tilsier at bruken av pilotkommuner/-region i relativt liten utstrekning har bidratt til å skape endringer som er varige når det gjelder forbedringer av arbeidsmetoder i forholdet mellom stat, fylke og kommune. Læringen for hele Utkantprogrammet og alle utkantkommunene som effekt av prosjektene i pilotkommunene har derfor vært relativt begrenset når det gjelder endringer i praksis og handling.

Det sivile samfunn/næringsliv

Det er vanskelig å se at Utkantprogrammet har ført til store endringer som er av nasjonal betydning når det gjelder det sivile samfunn. Handling og praksis i sivilt samfunn foregår uansett på lokalt nivå og det er lite sannsynlig at prosjekter som er gjennomført i Utkantprogrammet skal ha effekter i form av endringer på handling og praksis som er av stor betydning for hele landet. Det finnes imidlertid noen effekter av for eksempel profileringsarbeidet som er drevet i noen kommuner (for eksempel Vågå) som har gitt effekter i form av tilflytting fra byer (for eksempel Oslo). Dette er det som kan beskrives som livsstilsflyttere som ønsker å gjøre et dramatisk skifte i livsstil. Et skifte som innebærer å bytte bosted fra det urbane til det rurale. Gjennom media og andre former for markedsføring fra kommunene har de blitt oppmerksom på mulighetene og respondert på profileringen ved å velge å flytte til disse kommunene på jakt etter en ønsket måte å leve på. Dette betyr at disse kommunene har klart å formidle kvaliteter som livsstilsflyttere ønsker og søker. Dette gjelder imidlertid ikke mange og det vil i liten grad vises som utslag på aggregerte flyttestatistikker. Ikke mindre kan dette være viktige befolkningsmessige tilskudd for distriktskommuner, ettersom det ofte er folk med til dels høy utdanning og kompetanse som gjør slike valg, og fordi det for små kommuner ikke nødvendigvis er behov for mange tilflyttere før det får betydning for lokalsamfunnet. I Vågå som har drevet aktiv markedsføring av kommunen som bo- og arbeidssted i Osloområdet, ser vi for eksempel at av de 125 innflytterne i 2000 kom 32 (25,6 %) fra Oslo eller omkringliggende kommuner. Sammenligner vi dette med gjennomsnittet for alle pilotkommunene, finner vi at av alle innflyttere til pilotkommunene i 2000 kommer bare 5,5 % fra Oslo.

Den samme effekten finner vi i forhold til næringsliv. På enkelte steder finner vi at store bedrifter og konsern har lokalisert eller relokalisert deler av sin virksomhet til utkantkommuner, eller at bedrifter har valgt å legge til side sine planer om flytting fra utkantkommuner på grunn av de endringene som har skjedd gjennom at kommunene har vært engasjert i Utkantprogrammet. Vi kan observere to grunner til denne endringen hos næringslivsaktører. For det første har Utkantprogrammet skapt et bilde av vellykkete kommuner med en positiv atmosfære og image som bedrifter ønsker å forbindes med. Bedrifter velger derfor å lokalisere seg i disse kommunene for at dette skal bidra til å utvikle bedriftens eller konsernets image; med andre ord ønsker bedriftene å bli forbundet med kommunens profil/image. For det andre velger bedrifter disse kommunene fordi de oppfatter at de får bedre rammebetingelser her og at utviklingsmulighetene er gode i disse kommunene. Det kanskje viktigste argumentet i så måte er at dette er kommuner som kan tilby relativt stabil arbeidskraft. Det innebærer at bedriftene går ut fra at mobiliteten til andre bedrifter for eksempel som et ledd i personlig karriereutvikling er mindre i denne type kommuner enn i større tettsteder og byer. Dette gjelder imidlertid ikke mange bedrifter, men for små kommuner med en tynn næringsstruktur fra før, kan bare få arbeidsplasser ekstra ha relativt stor betydning både med tanke på antall arbeidsplasser, og for å opprettholde og øke det totale folketallet i kommunen.

5.3 Institusjonaliserte endringer

Som tidligere nevnt, er testen på om det har skjedd læring at det har skjedd en varig endring i atferd. Dette innebærer at de endringer som har skjedd skal innarbeides i den grad at de medfører relativt varige og etablerte endringer i både hvordan vi tenker, handler og organiserer vår hverdagslige aktivitet. Dette henspiller på prosesser som er relativt utstrakte i tid og det er derfor relativt begrenset i hvilken grad vi kan være i stand til å lese institusjonaliserte endringer ut fra et program som ganske nylig er avsluttet. En mer grundig evaluering og analyse av institusjonaliserte endringer vil derfor med fordel kunne gjøres på et senere tidspunkt. Det vi skal gjøre her er å ta frem det vi mener er elementer og aspekter av en begynnende institusjonalisering i kjølvannet av Utkantprogrammet. I hvilken grad disse aspektene virkelig vil institusjonaliseres i fremtidige handlinger og institusjoner vil vi ikke kunne få svar på før det har gått en tid.

5.3.1 Institusjonaliserte endringer i offentlig forvaltning

Endringer på lokalt nivå

Pilotkommunene har organisert pilotprosjektet på ulike måter med ulik involvering/integrasjon i den daglige driften av kommunen. På den ene siden har vi noen av kommunene som bevisst har lagt vekt på å forankre prosjektet i kommunens organisasjon, mens vi på den andre siden har de kommunene som har etablert pilotsatsingen som et prosjekt på siden av og i tillegg til kommunens organisasjon. Det kan være ulike forklaringer til disse valgene og de ulike modellene kan også vise til ulike former for tiltak for å sikre forankring. På det nåværende tidspunkt er det vanskelig å si noe om i hvilken grad pilotprosjektet har ført til institusjonaliserte endringer, men det vi ser er at institusjonaliseringen har kommet lengst i de kommunene som har forankret prosjektet som en integrert del av kommunenes administrasjon og daglige drift.

I Vågå og Dyrøy er det for eksempel lagt vekt på en tett involvering og forankring i kommunens administrative og politiske virksomhet. I begge kommunene er idéene og intensjonen for pilotprosjektet blitt et slags program og visjon for kommunens arbeid og forståelsen blant kommunens ansatte at de er en del av pilotprosjektet og at pilotprosjektet skal omfatte hele kommunenes virksomhet er i stor grad erkjent. Samtidig ser vi også at det er god kontakt mellom den politiske og administrative ledelsen, der ordfører har relativt stor tillit både fra administrasjonen og fra kommunens befolkning.

"...vi har greid å sette opp noen mål for det vi skal drive med og så har vi vært stort sett enige om at vi har jobbet på den måten her. ..[Vi har] den ordføreren vi har og det formannskapet vi har og vi har den administrasjonssjefen vi har og så prøver vi å gjøre det beste ut av det. Og vi har faktisk klart å nærme oss de målsettingene vi har hatt fra starten av med måten vi jobbet med de dagligdagse tingene som har med innbyggere å gjøre, søknader og slike ting som gjør at folk har fått den opplevelsen som vi refererer til. Men selv om vi nærmer oss det målet så har vi mye å gå på enda". (Ansatt administrasjonen Vågå kommune)

Både Dyrøy og Vågå har laget konsepter for det totale prosjektet som fokuserer på kommunen som tilrettelegger, tjenesteleverandør og serviceinstans for kommunens innbyggere og næringsliv. Dyrøy gjennom "den lærende kommune" og Vågå gjennom "24-timers mennesket". Dette innebærer at de har satt fokus på hvilken rolle kommunene spiller i lokalsamfunnet og hvordan kommunene skal spille denne rollen. Ut fra denne bærende idéen har man så gjennomført mindre prosjekter og tiltak som retter seg mot spesielle formål og målgrupper. Det som er felles for Dyrøy og Vågå, og som de i stor grad har lyktes med, er å få aksept for den bærende idéen både i lokalsamfunnet, og ikke minst i forvaltningsapparatet. Hvorfor de har oppnådd denne aksepten kan i stor grad forklares med den evne enkeltpersoner har til å involvere og engasjere, men uansett er den brede aksepten av prosjektet og in-

volveringen et viktig aspekt i retning av å institusjonalisere prosjektene som en del av kommunenes organisasjon.

Den betydningen som enkeltpersoner har i arbeidet gjør imidlertid at prosjektene foreløpig ikke kan tolkes som grundig forankret på et sterkt og varig grunnlag. Det uttrykkes en viss usikkerhet til hva som kan skje dersom nøkkelpersoner slutter eller skiftes ut.

”Jeg tror det like gjerne har å gjøre med personer jeg. Jeg er overbevist om at de egenskapene som [ordfører] har som nettverksbygger og kontaktskaper og formidler, den er helt unik. Og at administrasjonssjefen er fleksibel...med en fleksibel holdning som takler den måten å være ordfører på. Jeg tror ikke at en skal si at dette systemet her er uavhengig av personer. Så fast er det ikke, så vi må spille på de personlige egenskapene i en organisasjon”. (Ansatt administrasjonen Vågå kommune)

Indre Namdal står delvis i kontrast til den administrative og politiske involvering og forankringen av pilotprosjektene i Vågå og Dyrøy. I Indre Namdal har prosjektet nødvendigvis vært organisert som et prosjekt på siden av den daglige virksomheten i de kommunale forvaltningsorganisasjonene, fordi prosjektet har vært en del av det interkommunale samarbeidet. Det har medført at selv om de som representerer sin kommune inn i samarbeidet (for eksempel ordfører og rådmann) har god innsikt og kjennskap til pilotprosjektet, har dette ikke blitt overført til og forankret i særlig grad i den enkelte kommunes organisasjon, og evalueringen av forsøket på å skape nye strukturer for samarbeid og tjenesteproduksjon viser at dette i liten grad har lyktes på kort sikt (Ryntveit & Karlsen 2001). Tilsvarende manglende forankring finner vi for eksempel i en kommune der manglende involvering i stor grad forklares med en motvilje mot Utkantprogrammets målsetting og intensjoner og derav negativ holdning til deltakelse i pilotprosjektet.

”Jeg hadde en følelse av, med hånden på hjertet, at det første halvannet året i prosjektet så trødde vi vannet.....jeg fikk en følelse av at departementet ikke var opptatt av å bruke muligheten som fantes ute i kommunene, men at man skulle prøve ut en del eksperimenter som byråkratiet i departementet hadde lyst til å ha svar på.....Målformuleringen var etter mitt skjønn sånn at den ikke kunne engasjere...Jeg klarer ikke å se at man på en måte skal klare å motivere utkantkommunene til å avvikle seg selv” (Leder i administrasjonen i en pilotkommune).

Prosjektet i denne kommunen ble derfor i stor grad et prosjekt som ble styrt og gjennomført med ordfører og prosjektleder som drivkrefter og der den øvrige kommuneadministrasjonen i liten grad har blitt involvert.

Som en oppsummering kan vi si at det er grunn til å tro at de kommunene som har kommet lengst i prosessen med å institusjonalisere endringer som

følge av pilotprosjektet er de kommunene som har lagt opp til sterkt involvering og medvirkning fra politikere og administrasjon i prosjektet og der prosjektet har hatt et helhetsperspektiv som har blitt erkjent som en slags visjon for kommunens helhetlige utvikling. Men det er imidlertid en viktig forutsetning som kan bidra til å forklare det som kan se ut som manglende forankring og involvering i en del kommuner. Prosjektene i Dyrøy og Vågå, som i mange sammenhenger kan se ut som de mest vellykkede, hviler på en forutsetning om at det er bred enighet og oppslutning om kommunen som helhet; dvs. om Vågå og Dyrøy som merkevarer.

I Askvoll kommune er ikke denne forutsetningen tilstede ettersom kommunen for det første består av syv ”autonome” bygder som hver på sin måte ønsker å ha en markert rolle i kommunen, og for det andre har kommunen vært gjenstand for endringer i kommunens grenser som til dels har vært konfliktfylte. Det er derfor ikke mulig å samle alle kommunens innbyggere og de sju bygdene omkring et felles prosjekt med utgangspunkt i en profilering av Askvoll. Stedet Askvoll anerkjennes ikke som kommunens naturlige midtpunkt og store deler av kommunens befolkning føler ingen tilhørighet med navnet og stedet Askvoll. Det betyr imidlertid ikke at det er umulig å gjennomføre samme type profileringsprosjekter som i Vågå og Dyrøy, men utgangspunktet for det som skjer i Askvoll kommune må være de enkelte bygdene og ikke kommunen som helhet. Atløyprosjektet i Askvoll kommune er i så måte et eksempel på lokalmobiliseringsprosjekt som har store likheter med prosjektene i Vågå og Dyrøy, men i en litt annen skala.

Endringer på regionalt og nasjonalt nivå

Som nevnt tidligere, videreføres Utkantprogrammet som en del av regionalpolitikken i den siste regionalmeldingen med betegnelsen ”småsamfunnsatsing”. Motivasjonen for å etablere dette som en del av den helhetlige regionalpolitikken omtales på følgende måte:

”Det vil alltid være enkelte deler av landet, først og fremst i småkommunene i de tradisjonelle utkanter, som har svakere forutsetninger for å utvikle den bredden i næringsliv og servicetilbud som større regioner har” (St.meld. nr. 34: 69)

Som tidligere nevnt, er det ting som tyder på at den norske regionalpolitikken er i ferd med å deles i en tredelt geografisk struktur med en politikk for storbyer, en for vekstkraftige regioner med utgangspunkt i bo- og arbeidsregioner med tyngdepunkt i mellomstore byer og tettsteder, og en politikk for småsamfunn/utkantkommuner uten markerte sentra. Ut fra dette kan det reises spørsmål om hvordan den praktiske politikken skal organiseres for å være i stand til å ivareta interessene til den siste kategorien kommuner og beve-

ge feltet fra symbolpolitikk og retorikk til innholdet i og organiseringen av en praktisk politikk og forvaltning.

Erfaringen fra pilotkommuner/-region viser at det har vært en fordel både i forhold til å holde oppmerksomhet og for å løse praktiske saker å ha en direktekontakt til departementet, uten å bruke fylkeskommunen som mellomledd. Dette innebærer at Utkantprogrammet i relativt liten utstrekning har bidratt til å skape endringer som er varige når det gjelder forbedringer av arbeidsmetoder i forholdet mellom stat, fylke og kommune, og den varige læringseffekten i fylkeskommunen kan derfor anses som relativt liten. Det kan derfor stilles spørsmål ved om fylkeskommunen faktisk er det beste forvaltningsnivået for å holde oppmerksomhet omkring de kommunene som ifølge regionalmeldingen har svakere forutsetninger for å opprettholde bredden i næringslivet og tjenestetilbudet enn større regioner.

Et annet aspektet som setter spørsmålstegn ved fylkeskommunenes rolle er at de også skal ha ansvaret for den helhetlige regionale utviklingen. Selv om det er litt ujevnt fordelt mellom fylkeskommunene, har de fleste langt færre kommuner som kan defineres som småsamfunn enn de som inngår i kategorien robuste samfunn/regioner. Det innebærer at fylkeskommunene ikke kan fokusere ensidig på småsamfunnenes behov og utfordringer, men kanskje i vel så stor utstrekning vil ha fokus på andre typer kommuner. Fordelen med organiseringen av Utkantprogrammet i et eget prosjekt har faktisk vært at de definerte utkantkommunene har fått en *felles* arena, et felles talerør og en felles veilednings- og rådgivningsfunksjon. Denne funksjonen er det vanskelig å se for seg skal kunne videreføres gjennom at de enkelte fylkeskommunene tar over ansvaret for å organisere den praktiske innsatsen overfor småsamfunnskommunene.

I Sverige ser man grovt sett de samme utviklingstrekk i retning av en tredelt regional struktur med storbyer, mellomstore byer og småsteder (Nygren & Persson 2001). Det beskrives så vidt store kvalitative forskjeller og strukturelle drivkrefter mellom de tre delene at det vil ha betydning for hvordan politikken utformes.

”Regionalpolitiken har små möjligheter för att i grunden utjämna de regionala levnadsvillkoren för hushåll och företag. Det ambitiösa målet om regional balans i befolkningsströmmerna ser ut att tappa sin förankring.” (Nygren & Persson 2001: 10)

Kanskje vil dette også bety at en helhetlig regionalpolitikk må være en tredelt regionalpolitikk med ulike målsettinger og ulike virkemidler tilpasset hver enkelt del. Et alternativ for å ta vare både på de positive erfaringene fra den direkte kontakten mellom prosjektledelsen i departementet og pilot-

kommunene i Utkantprogrammet og for å kunne målrette og samordne politikken på en bedre måte enn dagens system tillater, kan være å opprette et eget småsamfunnsdirektorat etter modell fra det svenske "Glesbygdsverket"¹¹. Fordelen er både at innsatsen overfor småsamfunn fra de ulike sektordepartementene kan samordnes, og at kommunene kan få en felles arena for utveksling av erfaringer og læring mellom områder med tilnærmedesvis samme type problemer og utfordringer.

Med utgangspunkt i erfaringene fra Utkantprogrammet bør det diskuteres om andre former for organisering av den praktiske regionalpolitikken kan være bedre egnet. Et forslag kan være å etablere en egen instans eller direktorat som får et spesielt ansvar for informasjon, evaluering, kunnskapsproduksjon, politikktutforming og ressursfordeling overfor disse kommunene og gjennom dette er en felles arena for diskusjon og utvikling. En slik endring vil være en form for institusjonell endring som kan bidra til å ivareta den læringseffekten som var ett av hovedmålene for Utkantprogrammet.

Det er ikke lett å se at Kommunal- og regionaldepartementet skal kunne ivareta en slik funksjon ut fra dagens organisering. Som vi tidligere har vært inne på, har prosjektorganiseringen ført til at det i liten grad er skapt eierskap, involvering og forankring i departementets daglige virksomhet. Utkantprogrammet kan derfor på ingen måte vurderes som et fullt ut institusjonalisert perspektiv verken på regionalt (fylkeskommunalt) eller nasjonalt nivå (departementalt).

"Utkantsatsinga er [prosjektleder]. Utkant er litt som kvinner og ungdom. Det er ikke det vi virkelig driver med her. Utkant, ungdom og kvinner blir fort alibi og det er begrensa med midler det dreier seg om. [Prosjektleder] har tatt inn helhetsperspektiv, men det er fortsatt i forhold til bedrifter og det private næringsliv at de tunge virkemidlene er. Det er det som virkelig gjelder, selv om folk flest har veldig respekt for det [prosjektleder] driver med.....Utkant blir utkant i KRD også. Det er ikke politisk gangbart at utkantkommunene seiler sin egen sjø, men fokus er egentlig mest på robuste bo- og arbeidsmarkedsregioner." (Ansatt i Regionalpolitisk avdeling, KRD)

¹¹ Glesbygdsverket ble opprettet under navnet Glesbygdsmyndigheten i 1991 og har følgende formål: främst genom påverkan på olika samhällssektorer verka för goda levnadsförhållanden och utvecklingsmöjligheter för gles- och landsbygdsbefolkningen med tyngdpunkt i skogslänens inre delar och skärgården". (<http://www.glesbygdsverket.se/verksamhet.asp>)

5.3.2 Institusjonaliserte endringer i næringslivet og det sivile samfunn

I hvilken grad Utkantprogrammet er institusjonalisert i det sivile samfunn på lokalt nivå er enda vanskeligere å vurdere enn i forhold til offentlig forvaltning. I de fleste kommunene har det blitt lagt vekt på å skape medvirkning og involvering fra det sivile samfunn og næringsliv, men det er høyst varierende i hvilken grad dette har lyktes. I de kommunene som tilsynelatende har lyktes, har fokuset på felles aktivitet, positive holdninger og tro på et utviklingsperspektiv i stor grad spredt seg som en felles holdning i lokalsamfunnet. Det er imidlertid vanskelig å si noe om varigheten av disse endringene, men kanskje kan følgende sitat representere en indikasjon.

”Det er en større utfordring å vinne frem og lykkes internt enn utad, for så snart noen kommer for å angripe oss så står vi sammen.... Men pilotsatsingen har også hatt i seg det her å bevisst satse på folk internt i kommunene, å gjøre hverandre god, og jeg mener helt bestemt at vi har lyktes med det.” (Prosjektleder delprosjekt Dyrøy kommune)

Samtidig skal man også være bevisst på at de kommunene som har hatt en høy profil og vist det gjennom markedsføring og merkevarebygging internt og eksternt i kommunen, også har en relativt stor fallhøyde. Det å bygge opp positiv image og skarpe profiler skaper også forventninger. I et lengre perspektiv kan manglende evne til å oppfylle de skapte forventningene være mer til skade enn til gagn.

”eg trur at vi kan snakke oss til det [en positiv utvikling] til ein viss grad. Viss vi lærer oss å markedsføre kvalitetane våre så trur eg at vi til ein viss grad kan lukkast. Men så blir du innhenta av praktiske resultat, fordi at viss nokon begynnar å stille spørsmålsteikn ved den prosessen. Viss det er ein ballong full av berre luft, så går det også an å sprekkje ein sånn ballong like fort. Alt som du skryter på deg det gjer deg fallhøgde som kan slå tilbake seinare.” (Ansatt i en av pilotkommunene)

5.4 Oppsummering

Dersom vi skal plukke frem det viktigste læringsaspektet og den viktigste endringen som Utkantprogrammet har medført, er det sannsynligvis endringen i holdning til hvordan små distriktskommuner skal forholde seg til sin egen utvikling. Det vi har sett gjennom prosjektet er at noen av de kommunene som har deltatt i programmet har utviklet seg mot mer lærende organisasjoner. Dette har resultert i en endret arbeidsmåte på kommunalt nivå, og hatt effekter i forhold til det sivile samfunns deltakelse og involvering i lokalsamfunnsutvikling. På den måten kan vi hevde at Utkantprogrammet har

nådd sitt mål om å bidra til at kommunene blir bedre i stand til å ta vare på sin egen utvikling. Det gjenstår imidlertid å se hvorvidt programmet også har medført varige endringer i den generelle distrikts- og regionalpolitikken, eller om læringseffekter bare har hatt begrenset effekt.

Oppsummert er erfaringene at:

1. Begreper og målsettinger kan oppfattes på forskjellig måte av aktører. Det som avsender har ment er ikke nødvendigvis det som mottaker oppfatter som budskapet. Det bør derfor alltid settes av godt med tid til diskusjon omkring begreper og målformuleringer for å sikre en felles forståelse av hensikten med et program. Forankring krever prosess og tar tid. Og desto mer radikalt budskap et program har, jo lenger tid bør brukes på forankring.
2. Organisering i stab hos rådmannen, daglig kontakt og tilstedeværelse har vært viktige suksesskriterier hos de kommunene som har lyktes best med å få forankret Utkantprogrammet i organisasjonen. Også personfaktoren har hatt betydning. Engasjerte prosjektledere har betydning for forankring og utvikling av prosjekter.
3. De kommunene som har kommet lengst i prosessen med å institusjonalisere endringer som følge av pilotprosjektet er de kommunene som har lagt opp til sterk involvering og medvirkning fra politikere og administrasjon i prosjektet.
4. Helhetsperspektiv har gitt fokus og "trøkk". Prosjektene i Dyrøy og Vågå som i mange sammenhenger kan se ut som de mest vellykkede, hviler på en forutsetning om at det er bred enighet og oppslutning om kommunen som helhet; dvs. Vågå og Dyrøy som merkevarer.

6 Læringsmetoder og arenaer på tvers av forvaltningsnivåene

Utkantprogrammets andre mål fokuserer på endring og forbedring av arbeidsmetoder og samarbeidsformer i forvaltningssystemet. De valgte pilotkommunene/-regionen skal kunne formidle sine erfaringer til andre utkantkommuner. Hele metodikken bak Utkantprogrammet er derfor basert på at det ut fra testing/prøving og erfaringer skal skje læring som igjen skal føre til varig endring av atferd. Det ligger en forventning i programmets læringsperspektiv at det skal kunne bidra til endringer og innføre nye aspekter i norsk regional- og distriktpolitikk.

Hvordan og hvor skjer læring, og *hvem* er det som lærer av de erfaringene som aktørene får gjennom programmet. Vi skal i dette kapitlet se nærmere på hvordan læreprosessene har blitt organisert og implementert.

Konferanser, seminarer og kurs

Den mest omfattende tilretteleggingen av læringsarenaer fra Utkantprogrammets prosjektledelse er konferanser, seminarer og kurs. I hovedsak har intensjonene for denne type arenaer vært å skape vertikale læringsarenaer mellom kommuner, fylkeskommuner og forvaltningsnivåer. Denne type arrangementer kan deles i fire kategorier:

- a) Nasjonale og regionale erfaringskonferanser
- b) Erfaringskonferanser for pilotkommunene (pilotsamlinger)
- c) Ungdomssamlinger for pilotkommunene
- d) Opplæring av positivitetsagenter¹²

Denne typen læringsarenaer er i hovedsak en enveisorientert formidling av erfaringer og kunnskap fra presentatør/foreleser til tilhørerne. Ved de fleste arrangementene har det vært lagt opp til et relativt stort antall deltakere, noe som har gjort det vanskelig å gjennomføre diskusjoner mellom deltakerne. Ved en del tilfeller har dette vært forsøkt kompensert ved å legge opp til diskusjoner i mindre grupper ut fra på forhånd definerte oppgaver. Dette har ved enkelte anledninger fungert relativt godt. Ved andre anledninger har deltakerne kritisert organiseringen for både å sette av for lite tid til diskusjon og for at oppgavene som skulle diskuteres har vært kvalitativt for dårlig gjennomarbeidet. Dette har i første rekke vært et diskusjonstema i forbindelse med pilotsamlingene der prosjektledelsen har blitt gjenstand for til dels skarp

¹² Positivitetsagentprosjektet er evaluert av Langhelle (2002).

kritikk for å legge opp et for stramt program og for å stoppe diskusjoner ved å si at ”*dette er et tema vi skal komme tilbake til*” uten at det har skjedd.

Reaksjonene på de regionale og nasjonale erfaringskonferansene har imidlertid vært relativt positive. På de tre første nasjonale erfaringskonferansene ble det gjennomført en spørreundersøkelse som viste at den umiddelbare reaksjonen fra deltakerne var overveiende positiv. Spesielt ble det lagt vekt på informasjonsdimensjonen ved konferansene, mens man i noe mindre grad følte at konferansene på det tidspunktet ga innspill til konkrete prosjekter.

Vurdert under ett ser vi at den form for læring som er vektlagt har vært formidling og utveksling av erfaringer mellom utkantkommuner og aktører som deltar i programmet. Hensikten har vært å skape læringseffekter ut fra at prosjektidéer og arbeidsformer *repeteres* og *forbedres* og ved at det foregår *kopiering* av andres gode erfaringer som igjen *tilpasses* til lokale forhold. Dette har vært Utkantprogrammets mest markerte læringsform og læringsperspektiv. I er en viktig form for læring gjennom at det utvider aktørens referanseramme og gir idéer til prosjekter og arbeidsformer som man kanskje selv ikke hadde tenkt på. Samtidig er det ikke alltid er like enkelt å overføre vellykkete idéer og prosjekter fra ett sted til et annet. Ofte betyr lokal kunnskap og særegenheter relativt mye for graden av suksess. Denne typen erfaring går tapt når prosjektidéer og arbeidsformer abstraheres til generell form og forsøkes tillempet på andre steder.

Samordnings- og arbeidsgrupper

I tillegg til konferanser, seminarer og kurs er det etablert og forsøkt etablert samordningsgrupper og arbeidsgrupper med tanke på en mer *interaktiv* form for utvikling og læring. Eksempler er:

- a) Arbeidssamlinger for pilotkommunene
- b) Kontaktgruppe mellom fylkeskommunene og KRD
- c) Arbeidsgrupper med definerte tema og mål som organisering av kvinnekonferanse (ikke avholdt), utarbeidelse av informasjonsplan og utarbeidelse av programmets sluttrapport

I forholdet mellom pilotkommunene har det vært forsøkt organisert arbeidssamlinger der også KRD og fylkeskommunene har vært representert. I løpet av hele programperioden har det bare vært gjennomført to slike samlinger. Pilotkommunene har flere ganger gitt uttrykk for at dette er en arbeidsform som er nyttig og fruktbar, og de har ønsket flere møter av denne typen. Begrunnelsen er at denne arbeidsformen gir mulighet for diskusjon og interaktivt samarbeid. Pilotkommunene har gitt uttrykk for at de mener denne ar-

beidsmetoden er mer nyttig for dem enn for eksempel de bredere anlagte erfaringskonferansene. Etter avslutningen av Utkantprogrammet har pilotkommunene inngått en uformell avtaler om å forsøke å fortsette samarbeidet gjennom selv å ta initiativ til et felles diskusjonsforum.

Fylkeskommunene som i starten var lite involvert i Utkantprogrammet, fikk vinteren 1999 tilbud om å delta i en kontaktgruppe mellom KRD og fylkeskommunene. Hensikten med denne arenaen var å involvere fylkeskommunene bedre. Men selv om situasjonen har bedret seg noe, var fylkeskommunene ved avslutning av Utkantprogrammet relativt kritisk til hvordan KRD har håndtert involvering og kontakt mellom de tre forvaltningsnivåene generelt og fylkeskommunene spesielt.

Dette viser at de forsøkene som på å skape interaktive læringsarenaer ikke har lyktes i særlig grad. Dette er betenkelig i forhold til at det etter intensjonene var et mål om at Utkantprogrammet skulle forbedre arbeidsmetodene og samspeillet mellom fylkeskommunene, staten og kommunene.

Samtidig kan vi også stille spørsmålsteget ved læringseffekten av å ha pilotkommuner som metodisk ramme for programmet. Det kan se ut til at pilotkommunene selv har hatt en betydelig læringseffekt av å delta i programmet, men det er samtidig vanskelig å se hvordan pilotkommunene i særlig grad har skapt varige læringseffekter overfor andre utkantkommuner. Det metodiske perspektivet ved å bruke pilotkommuner har derfor gitt relativt lite resultat i forhold til Utkantprogrammets målsettinger og i forhold til helheten av deltakere i programmet.

En ofte uttalt kritikk av måten møter, konferanser, kurs og seminarer er organisert på kan knyttes til muligheten til direkte observasjon og deltakelse. De ulike arenaene har gjennom programperioden blitt arrangert på ulike steder rundt om i landet. Noen har av praktiske hensyn blitt lagt til mer sentrale strøk, men mange er lagt i eller i tilknytning til utkantkommuner. Det er imidlertid i liten utstrekning gjort bruk av muligheten til å komme i kontakt med lokale aktører eller å observere og diskutere lokale erfaringer av prosjektvirksomhet. I mange tilfeller har programmet vært så stramt at deltakerne nesten ikke har hatt anledning til å forlate møtelokalet og hotellet. Mange deltakere har gitt uttrykk for at dette er sløsing med ressurser og muligheter, og at det er vanskelig å forstå motivasjonen for å legge konferanser ol. på steder som krever lang reisetid og store kostnader når man ikke en gang får anledning til å komme ut av hotellet og møtelokalet. Studieturer og feltobservasjon har derfor i liten grad vært brukt som læringsarena i Utkantpro-

grammet, selv om forholdene faktisk har ligget godt til rette for å kunne bruke dette som en aktiv læringsarena og som et supplement til andre arenaer.

6.1 Interaktiv læring som alternativ?

Konklusjonen fra læreprosessen i Utkantprogrammet er at de formene for læring som har dominert programmet er læring gjennom *repetisjon/forbedring* og læring som *kopiering/tilpasning*. Det er i liten grad skjedd læring i de to siste læringsformene gjennom *interaktivt* samarbeid og læring ved *refleksjon over egen praksis*. De to siste typene læring finner vi i hovedsak i enkelte av pilotkommunene som har integrert pilotprosjektet i kommunenes helhetlige strategi som for eksempel i Vågå og Dyrøy. For øvrig må det nevnes at det er sannsynlig at det over lengre tid kan utvikles læring i form av refleksjon over egne praksis i langt sterkere grad enn det som det er mulig å avdekke nå som programmet bare så vidt er avsluttet.

I Utkantprogrammet har den viktigste læringsinnsatsen og bruken av læringsmetoder vært rettet mot å formidle kodifisert kunnskap som kan brukes til å forbedre egen praksis eller til å kopiere gode idéer og tilpasse disse til en annen kontekst. Denne læringsmetodikken betyr at den 'tause' kunnskapen mer eller mindre skrelles av i prosessen med å abstrahere erfaringer og kunnskap til overførbare informasjon. Det som kanskje er viktige suksessfaktorer knyttet til lokal, stedsspesifikk og kulturbetinget kunnskap formidles i liten grad sammen med den kodifiserte informasjonen. Det betyr med andre ord at formidlingen av kunnskap og valget av læringsmetodikk i liten grad har bidratt til kompetanseheving i form av en kvalitativ utvikling fra kompetanse basert på kontekstavhengig logikkbasert, analytisk og rasjonell kunnskap til en mer komplett kompetanse som også baserer seg på kontekstuell, intuitiv og erfaringsbasert kunnskap (Flyvbjerg 1991). Læring forstått som varig endring kan antas å skje i dette kvalitative spranget og i den forstand har det skjedd relativt lite læring i forståelsen av endret atferd gjennom de læringsarenaene som har vært brukt som metodiske innfallsvinkler på læreprosessen i Utkantprogrammet. Over tid vil imidlertid den kodifiserte kunnskapen kunne omsettes i og påvirke konkrete handlinger på lokalt nivå i kommunene, men det er en prosess som vil gå over lengre tidsperspektiv enn det som det er mulig å fange gjennom denne evalueringen.

Vi har påpekt at det i liten grad har skjedd interaktiv læring og at en av årsakene til det kan være at det har blitt lagt for stor vekt på en enveiskommunikasjon og for lite vekt på interaktiv læring. Dette er imidlertid en konklusjon som må modifieres noe, ettersom *formålet* med flere av arenaene faktisk har vært å skape interaktive læringsarenaer. Det vi imidlertid ser gjennom kritik-

ken fra mange av deltakerne og våre egne observasjoner på konferansene, samlingene og møtene, er at en del av forutsetningene for å skape interaksjon ikke har blitt oppfylt i tilstrekkelig grad. Det har derfor ikke vært noe å utsette på intensjonen om å skape interaktive læringsarenaer, men til tider har det skortet på kompetansen til å organisere disse på en god måte.

For å presentere prosjekter på en måte som er forståelig og gjeldende for alle har det ført til at vekten har blitt lagt på generell kodifiserbar og overførbar informasjon, mens de aspektene av lokal erfaringsbasert kunnskap som kanskje har skapt utfordringer i prosjektene har blitt tonet mer ned. Dette har i praksis betydd at presentasjonene i hovedsak har fokusert på å presentere idéer, målsettinger, og planer for organisering og implementering, mens mer praktiske temaer knyttet til problemer og utfordringer i gjennomføringsfasen i mindre grad er blitt fokusert. Problemet med dette er at en slik form for rapportering også har ført til at det i liten grad har oppstått insentiver til kritisk egenevaluering. Vekten har ligget på å lage gode presentasjoner som fremstiller den gjeldende kommune i en godt lys (solskinshistorier) overfor de andre kommunene.

Ved å velge å fokusere på prosjektrapportering som hovedaktivitet på samlingene har man samtidig også valgt en tematisk struktur som ikke inviterer til debatt omkring praktiske sider ved temaer som organisering, strategiarbeid, planlegging, praktisk distriktspolitikk og virkemiddelbruk, mobilisering og involvering osv. Det betyr at de temaene som kunne vært godt egnet for å finne et felles erfaringsgrunnlag har vært tonet ned. Det skal imidlertid nevnes at det på noen av samlingene var lagt opp til gruppearbeid omkring slike temaer, men kritikken mot dette gikk på at det ble satt av for liten tid til diskusjon (noe som også er en generell kritikk mot samlingene) og at oppgavene var for lite gjennomarbeidet og krevde lang tid til avklaring av en felles forståelse av hvilket problemområde som skulle ligge til grunn for diskusjon. En erfaring er at læring må baseres på relevante konkrete erfaringer, og at alle som deltar bør ha en felles forståelse for det som skal diskuteres.

Mange temaer har kommet opp i diskusjonene på samlingene, og mange argumenter har blitt presentert. Det er ikke grunnlag for å hevde at argumenter direkte har blitt avvist. En vanlig reaksjon har vært at diskusjonen om innspillene har blitt utsatt med henvisning til den skal tas opp på et senere tidspunkt. Det som oftest har skjedd er at det ikke har blitt tid til å ta opp igjen diskusjonen. I seg selv er dette en indirekte form for avvising av argumenter og innspill. Konsekvensen har vært at temaer som aktørene har oppfattet som relevante i liten grad har blitt gjenstand for felles dialog. Utenom arenaenes formelle rammer har imidlertid diskusjonen ofte gått friskt, men prob-

lemet med mer uformelle arenaer er at tilgjengeligheten til diskusjonen er relativt begrenset enten i form av fysisk tilstedeværelse eller i form av at det eksisterer andre regler og normer for 'rang' i uformelle fora enn på formelt etablerte arenaer.

Et siste poeng er at diskusjon på arenaene i Utkantprogrammet sjelden resulterte i handlinger og beslutninger som påvirket deltakernes videre arbeid i programmet. Den sterke vekten på prosjektrapportering ga etter hvert et inntrykk av en relativ stillstand mellom konferansene og samlingene. Det har vært relativt få insentiver til kritisk egevaluering av prosjektene og det har medført at det ikke har oppstått så mye dynamikk som det kunne forventes. Ettersom så mye vekt ble lagt på å presentere prosjekter kan vi tenke oss at det må kunne dokumenteres fremdrift og endring i løpet av perioden. Det ville i så fall bety at det i Utkantprogrammet ble satt helt andre krav til rapportering, der progresjon og kritisk egevaluering av problemer og utfordringer ville få en mer tydelig plass.

Erfaringene er at:

- Kommuner bør være med i prosjekter fordi de er læringsarenaer og nettverksskapere til departementer, andre kommuner, fylkeskommuner, finansieringsmiljøer, forskningsmiljøer osv. Bare ved å gjennomføre prosjekter, vil kommunene kunne utvikle seg til lærende utviklingsorganisasjoner.
- For å få til læringsprosesser i prosjekter bør det settes av *god* tid til diskusjon. Lag regler for diskusjon, slik at deltakerne ikke blir skremt av andre suksesshistorier når de skal fortelle sin historie,
- Legg vekt på å få frem også det som er vanskelig og som ikke har vært så vellykket fremfor å bare fokusere på suksesshistoriene.
- Rapportering fra prosjekter bør dokumentere fremdrift og progresjon fra forrige statusrapportering.
- Legg til rette for konkret erfaringsutveksling av prosesser og ikke bare resultater. Resultater er blitt til som følge av en prosess og i prosessen ligger det som regel mye 'taus' kunnskap, som andre kan ha nytte av.

7 Hvordan kan vi forstå læring og endring i Utkantprogrammet?

7.1 Forestillingen om utkantkommunenes spesielle situasjon i det norske samfunnet

I norsk distrikts- og regionalpolitikk har det rurale småsamfunnet hatt en særegen posisjon, og både oppmerksomhet og konkrete tiltak har i stor grad vært rettet mot de minste og mest perifere kommunene. Dette har gitt seg uttrykk både gjennom politiske målsetninger som har lagt vekt på bevaring av bosettingsmønsteret og gjennom praktisk politikikutøvelse som har vært preget av betydelige overføringer og støttetiltak rettet mot næringsliv og jordbruk i perifere deler av landet. Norsk *regionalpolitikk* har derfor i stor grad vært en *distriktpolitikk* opp gjennom hele etterkrigstiden og frem til 1990-tallet (Berg & Lysgård 2002). Den første endringen av dette kom med stortingsmelding nr. 33 i 1992–93 som markerer et vendepunkt fra et fokus på distriktpolitikk til et fokus på en helhetlig regionalpolitikk (Teigen 1999). I den neste stortingsmeldingen, Stortingsmelding nr. 31 (1996–97), ble dette aspektet tonet noe ned og det ble lagt sterkere vekt på en politikk for de ”svakere” delene av landet, forstått som rurale kommuner med sterk fraflytting og forgubbing. I den påfølgende meldingen (St.meld. nr. 34 2000–2001) ble fokuset på den regionale dimensjonen gjentatt og både den forrige regjeringens statsråd, Sylvia Brustad, og nåværende statsråd Erna Solberg, har i sine redegjørelser for Stortinget vektlagt den regionale helhetsdimensjonen som det viktigste aspektet i politikken.

Utkantprogrammet ble planlagt og igangsatt i denne politiske konteksten og må ses i sammenheng med disse endringene i distrikts- og regionalpolitikken. For å virkeliggjøre og legitimere en endring i regionalpolitikken med vekt på ’vekstkraftige regioner’ er det samtidig behov for en politikk som retter seg mot de kommunene som faller utenfor en slik regiontanke. Utkantprogrammet kan forstås som første steg på veien til å fylle dette rommet. Den nasjonale politikken har bidratt til å skille ut en form for kommuner som er spesielle og trenger særskilt behandling på siden av den øvrige regionalpolitikken.

Differensieringen mellom kommuner er videreført og satt ut i livet gjennom driften av utkantprogrammet på to måter. For det første ved at KRD har definert sju pilotkommuner og en pilotregion, og for det andre gjennom at de har definert 62 kommuner som utkantkommuner. Pilotkommunene/-regionen

har både i holdning og handling grepet denne sjansen begjærlig og brukt statusen for det den er verdt. De har signalisert at de gjennom å være en pilot også har en spesiell status og rolle både i programmet og blant de andre utkantkommunene. I praktisk handling har dette gitt seg uttrykk i at kommunene har opparbeidet en betydelig kompetanse på forvaltningssystemet. Terskelen for kontakt mellom departementets byråkrati og den enkelt pilotkommune er senket. Pilotkommunene har bidratt til å bygge opp sin status og definere seg som særegne blant de særegne på en positiv måte.

De øvrige utkantkommunene har også blitt definert som særegne av KRD. Det har ført til at en rekke kommuner (også noen av pilotkommunene) føler seg stigmatisert som de håpløse kommunene der ingen tiltak virker uansett, og utkantprogrammet har da blitt tolket mer eller mindre som nødhjelp. Denne situasjonen har i noen grad endret seg til en mer positiv forståelse av begrepet *utkant* i løpet av programperioden, men i intervjuer etter programets slutt har vi fremdeles møtt reaksjoner på at begrepet er stigmatiserende.

” I den første setningen – med utkantkommune – har dere som departement allerede vinklet det på en slik måte at man er en utkant, man er definert til noe som er problemfylt.....” (mannlig innbygger, pilotkommune)

Som en reaksjon på dette var departementet i lang tid på jakt etter et bedre og mer positivt ladet begrep på disse kommunene og endte som vi vet opp med begrepet *'småsamfunn'*. KRD har dermed i stor grad tatt selvkritikk for i for liten grad ha tenkt gjennom og reflektert over konsekvenser av sin begrepsbruk. KRD kan kritiseres for at de i utgangspunktet ser ut til å ha hatt lite kunnskap om lokale aktørers holdning til og forståelse av denne type problemstillinger. Dette kan være et resultat av at programmet var relativt dårlig planlagt i oppstarten med liten involvering både av kommunene og fylkeskommunene.

I løpet av programperioden er det i flere kommuner skapt en forestilling om en før-og-etter situasjon av Utkantprogrammet med en klar effekt av programmet. Dette gjelder riktignok ikke i alle kommuner, men er mest typisk for de som har etablert en helhetlig strategisk satsing. Målet for disse har vært å endre både interne holdninger til å bo i kommunen og den eksterne oppfatningen av kommunene som bo- og arbeidssted. I holdning ser vi en forskjell mellom en før-situasjon preget av manglende optimisme og oppfatning av elendighet til en etter-situasjon som preges av optimisme og fremtidstro. Dette gjenspeiles både gjennom at kommunene i stor grad har endret sin forståelse og organisatoriske praksis fra et forvaltningsperspektiv til et utviklingsperspektiv, men også ved at prosjektet har bidratt til å skape og

øke lokal mobilisering og deltakelse i lokalsamfunnene. Denne prosessen er i stor grad styrt av prosjektledelsen.

Maktaspektet i dette ligger på tre ulike plan. For det første har nasjonale politiske aktører bidratt til å etablere programmet som et nødvendig tillegg for å skape helhet i regionalpolitikken, og støtte prosjektet for å kunne legitimere at fokus i norsk regionalpolitikk flyttes fra distriktpolitikk til en mer helhetlig regionalpolitikk. For det andre har det blitt skapt et bilde av særegne kommuner ved at de definert og kategorisert som utkantkommuner. Dette er videreutviklet ved at kommunene selv har reagert enten positivt eller negativt på dette skillet. Det er med andre ord reaksjonen og diskusjonen omkring begrepet, definisjonen og konsekvensen av dette som har bidratt til å skape en forestilling om særegne kommuner og på den måten skapt endringer i distrikts- og regionalpolitikken. For det tredje har Utkantprogrammet hatt en viktig funksjon gjennom at det faktisk har bidratt til å skape og legitimere en ny struktur i regionalpolitikken som skiller mellom småsamfunn, vekstkraftige regioner og storbyer.

7.2 Kommunenes pragmatiske holdning til mål og hensikt – en styrke eller svakhet?

Analysen må ses i forhold til det som er de overordnede målene for Utkantsatsingen og det som vi tolker som den viktigste motivasjonen for å sette programmet i verk. Motivasjonen finnes i selve grunnlaget for den norske distriktpolitikken og handler om hva distrikts- og regionalpolitikken skal inneholde av problemforståelser og utfordringer og hvordan utfordringene kan løses på en best mulig måte.

Vår tolkning av målsettingene er at de har bakgrunn i og er tvunget frem av en endring i regionalpolitikken perspektiv og innretning. Det er ting som tyder på at mulighetene for å lykkes med å skape endring og læring på lokalt nivå som resultat av utkantprogrammet, har sammenheng med hvordan de ulike aktørene forholder seg til programmets målsetting.

Vi kan skille mellom tre former for reaksjoner på lokalt nivå.

1. Noen av kommunene følger det opprinnelige målet for programmet som innebærer et nytt fokus for regionalpolitikken og former sine holdninger og handlinger ut fra at de ønsker å skape en forskjell til tidligere lokale initiativ eller mangel på lokale initiativ.
2. Andre reformulerer målene til å passe inn i en lokal politisk kontekst der økning i folketall fremdeles er det eneste legitime mål for distriktpoli-

tikken, men der lokal mobilisering og entreprenørskap og en bred felles strategisk satsing er sentrale elementer i prosjektet.

3. Noen bryr seg ikke om målsettingen overhodet og bruker programmet for å finansiere aktivitet som likevel er planlagt eller for å realisere gamle planer.

Den første gruppen er kommuner som har lyktes i relativt stor grad fordi de samtidig har klart å skape en felles problemforståelse politisk, i kommunens administrasjon og i lokalsamfunnets befolkning. Dette er kommuner som handler på en slik måte at resultatet av Utkantprogrammet faktisk ender i en endret forståelse av distriktpolitikk. Det har gått fra et forvaltningsregime til et utviklings læringsorientert regime som vi også kjenner igjen fra studier av endring i lokalpolitisk styring i andre europeiske land (Harvey 1989, Ashworth & Voogd 1994, Hall & Hubbard 1996).

Den andre gruppen utgjør også en maktfaktor gjennom at de har påvirket mulighetene for å endre diskursen omkring norsk distrikts- og regionalpolitikk ved faktisk å bringe inn elementer som ikke er diktert fra nasjonale politikere, men som er resultat av en lokalpolitisk diskusjon og prosess som tar hensyn til to viktige ting. For det første lokal kunnskap omkring hvilke utfordringer de rurale småkommunene faktisk står overfor, og for det andre hvilke politiske budskap det er som er mulig å kommunisere og legitimere på lokalt nivå. Det kan se ut som om KRD og den daværende politiske ledelsen i liten grad hadde kunnskap om hvilke politiske målsettinger det var mulig å legitimere på lokalt nivå.

Den siste gruppen bidrar i liten grad til å endre politikken fordi de ikke gjør en revurdering av problembeskrivelse og målsettinger for politikken og fordi de heller ikke gjør endringer i sine arbeidsmetoder og handlingsmønstre i nevneverdig grad. Dette er derfor en form for maktuttrykk som vektlegger opprettholdelse av dagens system og politikk.

Dette bringer imidlertid inn et nytt element i analysen som kan synes som et betydelig aspekt i prosessen med å endre diskursen omkring distrikts- og regionalpolitikken. I tillegg til et direkte uttalt holdnings og handlingsnivå i maktutøvelsen som vi i hovedsak har forholdt oss til, må vi også bringe inn et retorisk nivå som ikke nødvendigvis har sammenheng med den faktiske holdning og utførte handling. Gjennom hele etterkrigstiden har det eneste legitime målet for norsk distrikts- og regionalpolitikk vært å bevare bosettingsmønsteret og opprettholde bosettingen i distriktene. Historien har vist at dette er et politisk mål som i liten grad har lyktes. Kritikken fra lokale politikere mot Utkantprogrammet har i stor grad vært at man i programmets

målsetting kan fortolke en endring bort fra hovedmålsettingen i regionalpolitikken. Det er et veiskille i distrikts- og regionalpolitikken ved Statsråd Erna Solbergs redegjørelse i stortinget våren 2002, der hun bestrider realismen i denne målsettingen. Dette kan sees på som et uttrykk for at den retoriske politikken nærmer seg intensjonene for den praktiske politikutøvelsen som Utkantprogrammet er et eksempel på.

”Regjeringen har imidlertid ingen mulighet til å stoppe enhver sentralisering. Den er en konsekvens av de strukturendringer som finner sted i næringslivet, og av endrede bostedspreferanser blant folk flest.

I flere tiår har skiftende regjeringer holdt fast ved målet om å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Like fullt har sentraliseringen gått sin gang, på alle nivåer. Det er derfor på tide å spørre hvor vi ønsker å være når nye tyve år har gått.

*For regjeringen er det et mål å demme opp for en utvikling der Osloregionen fortsetter å vokse langt raskere enn – og på bekostning av – resten av landet. Vi vil bidra til å videreutvikle vekstkraftige regioner i alle deler av landet og bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, slik at vi fortsatt er i stand til å ta ut det verdiskapingspotensialet som finnes. Vårt bosettingsmål for de neste tyve årene er en mer balansert utvikling, der alle **landsdeler** har befolkningsvekst.” (Kommunal- og regionalminister Erna Solbergs redegjørelse i stortinget, tirsdag 30. april ’ Vekst – i hele landet’)[Vår utheving]*

For utkantprogrammet har denne maktdynamikken mellom nasjonal politikk og lokal kunnskap, og mellom politisk retorikk og egentlige intensjoner for praktisk handling ført til ulike resultater. Noen kommuner har mer eller mindre latt seg lamme av den politiske kritikken mot programmets målsettinger, og Utkantprogrammet har blitt oppfattet som en påtvungen politikk fra nasjonalt nivå. Kritikken har ført til at programmet og de tilknyttede prosjektene ikke har fått legitimitet verken i kommunens administrasjon eller i befolkningen, og det kommunale utkantprosjektet har derfor i liten grad hatt fremdrift. I en av pilotkommunene har det vært brukt lang tid av prosjektperioden til å rette opp igjen en dårlig start som følge av disse diskusjonene og fremdeles har problemer med involvering og legitimitet både i kommunens administrasjon og i lokalsamfunnet for øvrig.

I andre kommuner som har forholdt seg mer pragmatisk til tolkningen av programmets målsettinger og tilpasset disse til lokale forhold, har man i sterkere grad klart å forankre utkantprosjektene som kommunale og lokale utviklingsprosjekter og gjennom dette skapt legitimitet og engasjement hos ulike aktører i lokalsamfunnet. Dette viser at en betydelig maktfaktor i denne sammenhengen er aktører på lokalt nivå.

7.3 Tilfører Utkantprogrammet noe nytt?

Det kvalitativt nye aspektet er at Utkantprogrammet har skapt et handlingsrom for at kommunene skal kunne tenke egne nye løsninger og skape nye lokalt baserte arbeidsmåter og virkemidler. KRD har på den ene siden bidratt økonomisk til et slikt handlingsrom, noe vi ser har vært viktig fordi en rekke prosjekter som tidligere har vært planlagt, men ikke gjennomført pga. trang økonomi, nå har funnet finansiering og realisering gjennom den økonomiske støtten i programmet. På den andre siden har imidlertid departementet gjennom programmet også bidratt til et holdningsmessig endring, der signalet har vært at for å stå imot sentralisering og avfolking og skape gode samfunn for de som bor i små distriktskommuner, bør det skje en politisk holdningsendring i kommunene.

Utfordringen som kommunene står overfor i Utkantprogrammet er knyttet til folks personlige valg og livsstil, regionale og nasjonale politiske strategier og globale samfunnstrender. Hvordan skal lokal politikk og forvaltning organiseres i forhold til disse utfordringene. Vi kan se for oss fire strategier for å forholde seg til og takle slike samfunnstrender (Löfgren 1998 2000, Lysgård et al. 2000). For det første kan man forholde seg helt passive og *ikke gjøre noen strategiske valg* fordi man ikke ser vitsen med en strategi overfor noe man likevel ikke kan påvirke. Mange norske kommunale og regionale politiske myndigheter kan oppfattes for å være for passive og lite opptatt av å posisjonere seg. Dette kan være et resultat man føler seg handlingslammet av effektene av globale samfunnsendringer. En konsekvens av denne formen for strategi er imidlertid at dersom man ikke forholder seg til endringsprosessene i samfunnet, mister man også evnen til å styre.

Den andre strategien er en *klientilistisk strategi* som innebærer at man forventer at nasjonale myndigheter tar ansvar for utviklingen og bidrar til balanserende og utjevne tiltak. Men nasjonalstaten har også stadig mindre påvirkningsmulighet på globale endringsprosesser og har også etter hvert blitt mindre og mindre villige til å ta ansvaret for å balansere og utjevne. Denne strategien er også relativt passiv, og representerer en risiko gjennom at man faktisk stoler på at andre tar ansvar for å styre i eget rede. Strategien bidrar gjerne til at distriktskommuner oppfattes som klienter og "pasienter" ut fra en problemorientert forståelse. Et slikt bilde er lite egnet for å motivere folk både til å forbli boende og flytte til kommunen.

Den tredje strategien som mange norske distriktskommuner faller ned på er en *motstandsorientert og isolasjonistisk strategi* som dreier seg om så langt som mulig å isolere seg fra og fornekte dominerende samfunnstrender og spesielt i forhold til sosiale og kulturelle endringer. Dette er en konservativ

strategi som bygger på en tankegang om at det beste vil være å bevare samfunnet slik det har vært før. En slik strategi vil i lengden utarme grunnlaget for bosetting i distriktskommuner ettersom de ikke forholder seg til endringer i samfunnet for øvrig.

Den fjerde strategien for å forholde seg til samfunnsendringer er en *konkurransorienterte strategi* bygd på en proaktiv holdning til samfunnets endringsprosesser. Her forutsettes det at steder, kommuner og regioner konkurrerer med hverandre om å trekke til seg for eksempel investeringer, kompetanse, nyetableringer osv., og at kommunene aktivt forholder seg til samfunnets endringsprosesser og tar grep om sin egen utvikling ut fra det de har evne til å påvirke.

Departementet utfordrer kommunene gjennom Utkantprogrammet til å ta ansvar for sin egne utvikling ved å arbeide seg bort fra de tre første strategiene som i stor grad har preget distriktskommunenes strategier, og det er vel ingen tvil om at både Utkantprogrammet og den generelle regionalpolitikken de senere årene utfordrer kommunene til å innta en mer konkurransorientert strategi enn det som har vært vanlig. Utkantprogrammet har dermed tilført nye nytt til regionalpolitikken gjennom både å skape et økonomisk og holdningsmessig handlingsrom, der kommunene får anledning til å gripe sin egen situasjon med egne virkemidler og egne strategiske valg. Hvor nytt dette er kan selvsagt diskuteres, ettersom det selvsagt har vært full anledning til å innta en slik holdning tidligere og fordi en rekke kommuner har gjort dette uavhengig av Utkantprogrammet.

Dersom vi ser dette i relasjon til de konkrete prosjektene som er gjennomført i hver enkelt kommune ser vi at profilering og markedsføring er et nytt virkemiddel som flere av pilotkommunene har vektlagt i sin prosjektportefølje. Dette er også registrert i andre land som en konsekvens av at kommunene endrer styringsfokus fra forvaltningsoppgaver til innovative entreprenørlige utviklingsorganisasjoner (Harvey 1989). Studier av omstilling i både byer og regioner rundt flere steder i den vestlige verden viser at dette ofte medfører et nytt fokus på profilering, imagebygging og markedsføring i lokal strategiutvikling og planlegging.

Det er dette vi nå ser konturene av i norske rurale småsamfunn. Utkantprogrammet har bidratt til å utvikle slike perspektiver og programmet kan i så måte sies å ha bidratt til å skape mer proaktive kommuner i tråd med programmets intensjoner, jf. kapitlet om pilotkommunene. Dette siste er da også et trekk som er registrert i andre studier som konsekvens av denne endringen i den offentlige forvaltningens arbeidsmåte.

"the new entrepreneurialism has, as its centrepiece, the notion of a "public-private partnership" in which a traditional local boosterism is integrated with the use of local governmental powers to try and attract external sources of funding, new direct investments, or new employment sources." (Harvey, 1989, s. 7)

Spørsmålet som reiser seg er i hvilken grad et slikt partnerskap mellom offentlige og private aktører representerer en sentral og nødvendig maktfaktor i denne utviklingen. Dette er et tema det er behov for mer kunnskap omkring. Erfaringen fra denne evalueringen tilsier at et bredt samarbeid på lokalt nivå mellom offentlige og private aktører er en styrke for forankring av idéene, gjennomføring av prosjektene, og evnen til å skape en bred læringseffekt for hele lokalsamfunnet. Eventuelle uheldige konsekvenser av denne formen for offentlig-privat partnerskap er vanskelig å avdekke så kort tid etter programmets slutt, men kan være et tema for evaluering på lengre sikt.

KRD har i Utkantprogrammet med andre ord tilført noe nytt til regionalpolitikken gjennom å skape handlingsrom for enkelte kommuner til selv å ta ansvar for egen utvikling i tråd med programmets mål. Ut over det er det imidlertid vanskelig å få øye på endringer i departementet som er av varig karakter. Utkantprogrammets organisering som et eget prosjekt på siden av departementets daglige virksomhet og med direkte kontakt til kommunene representerer noe nytt, men det er nesten utenkelig at dette skal kunne representere en ny varig endret arbeidsmåte i regionalpolitikken. Ut over dette er det ikke utviklet nye virkemidler eller støtteordninger overfor kommunene og mange ordfører og rådmenn som vi har vært i kontakt med er skuffet over satsingen, nettopp fordi de hadde forventet at det var på virkemiddelsiden nyskaping skulle skje i programmet. Det samme gjelder som vi har vært inne på tidligere for fylkeskommunene der det på samme måte som i departementet er vanskelig å finne eksempler på at det er utviklet kvalitativt nye virkemidler til bruk i distriktpolitikken.

To viktige maktaspekter blir tydelige gjennom denne analysen av arbeidsmåter og virkemidler som er anvendt i Utkantprogrammet. På den ene siden er det et viktig maktaspekt at KRD gjennom programmet skaper et handlingsrom for kommunene. Som virkemiddel er dette imidlertid mer et maktaspekt i den forstand at det har symbolsk og holdningsmessig innhold enn et praktisk-politisk innhold. Relativt få kommuner har fått nytte av dette i fullt monn. Samtidig er det begrensede midler som er tilført hver enkelt kommune. Gjennom å ha skapt dette handlingsrommet har imidlertid departementet med relativt små midler og lite statlig intervensjon lagt til rette for en regionalpolitikk som legger vekt på den enkelte kommunes eget initiativ og evne til strategisk tenkning og gjennomføring. Det innebærer at departementet

gjennom innholdet i to stortingsmeldinger, Utkantprogrammet med et særskilt fokus på et begrenset antall pilotkommuner, har klart å skape en forståelse av behovet for endring gjennom lokal mobilisering. Vi skal imidlertid være oppmerksom på at evalueringen bare har hatt fokus på pilotkommunene og at vi som forskere kan være fanget av vår egen studie på en slik måte at vi overdriver effekten av det vi studerer. I etterkant kan det kanskje være nyttig å gjøre en studie av kommuner som ikke har deltatt som pilotkommuner for å teste ut gyldigheten av de resultatene vi presenterer her.

Det andre viktige maktaspektet er representert ved de deltakende kommunene og andre lokale aktører som har tatt tak i den muligheten som Utkantprogrammet har gitt dem og brukt det som et virkemiddel i utviklingsarbeidet på lokalt nivå. Vi ser en relativt tydelig forskjell på resultatet i kommunene alt etter hvordan de har forholdt seg til programmet, hvilke strategier de har valgt, hvordan de har organisert arbeidet og hvordan andre lokale aktører er involvert. De kommunene som aktivt har tatt utfordringen om å ta ansvar for sin egen utvikling og som har brukt sin deltakelse i programmet som et strategisk prosjekt for hele kommunen, ser ut til å være de som mest aktivt har bidratt til å skape endringer i den regionalpolitiske tenkningen.

Vi skal imidlertid være oppmerksomme på at mange kommuner, i alle fall på et retorisk nivå, gir sterkt uttrykk for sine forventinger om statlig intervensjon og statlig ansvar for kommunenes økonomi og rammebetingelser, og bruker dette som argumentasjon i det som bygger opp under en mer eller mindre klientilistisk strategi. Dette er holdninger og strukturer som er vanskelig å endre bare gjennom et program og spredte eksempler fra noen pilotkommuner og derfor fungerer det som en relativt sterk mot-makt til de endringstendensene vi har registrert i Utkantprogrammet. Selv om departementet representerer en betydelig maktfaktor i dette bildet gjennom at de har brukt Utkantprogrammet som et middel for å endre forståelsen av regionalpolitikk, er det ingen tvil om at dersom ikke dette støttes av kommuner, lokale politikere, lokalt næringsliv og lokal befolkning for øvrig, er det vanskelig å skape endringen av denne art. Det er i de kommunene som har betraktet programmet som et middel og en mulighet til å gjøre strategiske endringer og der dette har klart å involvere, mobilisere og engasjere lokalsamfunnet på bred basis, at prosjektet har vært mest vellykket.

7.4 Utkantprogrammet som institusjonalisert distriktpolitikk

Mens vi i de tre foregående temaene hovedsakelig har trukket frem handlinger og endringer som bidrar til måloppnåelse i Utkantprogrammet, er det i forhold til institusjonalisering mangel på endringer og handlinger som bevisst eller ubevisst motarbeider formålet som dominerer. På nåværende tidspunkt er det relativt få tegn som tyder på at perspektivet i Utkantprogrammet skal få tyngde som et integrert perspektiv i den helhetlige regionalpolitikken, selv om 'småsamfunn' er inne som del av et helhetlig perspektiv i den siste Stortingsmeldingen om distrikts- og regionalpolitikken (nr. 34: 2000–2001). Fokus for den politiske dagsorden når det gjelder regionalpolitikken er i løpet av de to siste regjeringene satt på det regionale nivåets rolle som motor i regional utvikling og med den siste regjeringen på byer og byregioner. Utkantprogrammet ser ikke ut til å ha klart å sette 'småsamfunn' på den politiske dagsorden og etablere det som et *sentralt politisk tema* på nasjonalt nivå. Dette har faktisk diverse distriktsopprør hatt større suksess med enn Utkantprogrammet, men slike opprør dør ut og glemmes i løpet av relativt kort tid.

Også hendelser og handlinger i tilknytning til selve programmet taler mot at Utkantprogrammet har klart utvikle seg til et etablert og anerkjent politisk perspektiv. Som tidligere nevnt har Utkantprogrammet mer eller mindre eksistert på siden av Kommunal- og regionaldepartementets daglige virksomhet og har også blitt oppfattet på den måten blant departementets ansatte. Samtidig har samordningen både mellom avdelinger i KR D og mellom departementer mer eller mindre sviktet, slik at programmet heller ikke har fått noe støtte og drahjelp fra andre deler av det statlige forvaltningsapparatet.

Videre er fylkeskommunen delvis satt eller har satt seg selv litt ut på sidelinjen i programmets gjennomføring gjennom ulike handlinger som er nærmere beskrevet i kapitlet om fylkeskommunene. Fylkeskommunene er imidlertid tiltenkt en rolle i det som er videreføringen av arbeidet gjennom at de skal forvalte de midlene som settes av til 'småsamfunn', og vi reiser spørsmål ved om fylkeskommunen faktisk er det beste forvaltningsnivået for holde oppmerksomhet og fordele/prioritere virkemidler, ettersom vi kan anta at læringseffekten som resultat av Utkantprogrammet er relativt liten i fylkeskommunene.

Det siste poenget som mer eller mindre motarbeider en institusjonalisering av Utkantprogrammet som del av distrikts- og regionalpolitikken er at læring i hovedsak har skjedd i prosjektledelsen i KR D og i pilotkommunene, men

de læringsarenaene som er etablert i programmet i liten grad kan vurderes som arenaer som er egnet til å skape læring i betydningen varig endret atferd. Andre utkantkommuner, fylkeskommunene, ansatte i KRD som ikke har arbeidet med programmet og andre departementer har i liten grad vært oppmerksomme på og opptatte av programmet i den forstand at det kan bidra til institusjonalisering av en varig endret atferd.

Det finnes imidlertid tegn som kan tolkes i den andre retningen gjennom at det eksisterer et potensiale for institusjonalisering, dersom perspektivet forvaltes på en forsvarlig måte i fortsettelsen. For det første har Utkantprogrammet bidratt til å legitimere en politisk-territoriell tredeling av regionalpolitikken i byer, robuste regioner og småsamfunn. Dersom dette perspektivet forvaltes på riktig måte finnes det potensiale for at småsamfunn kan inngå som en viktig del av den helhetlige regionalpolitikken. Det er imidlertid ingen tvil om at de to andre begrepene dominerer den politiske debatten for tiden og kan bidra til at småsamfunnsperspektivet blir et avlat for å gjennomføre andre politiske mål. Vi ser behov for at det reises en politisk debatt omkring fylkeskommunens rolle som forvalter av dette perspektivet og stiller oss kritiske til om Fylkeskommunene er i stand til å holde fokus på småsamfunnsperspektivet samtidig som de også har ansvar for å prioritere de øvrige kommunene innenfor sitt geografiske område.

Et annet potensiale til institusjonalisering av utkantprogrammets idéer ligger i at det blir stadig større aksept for en overgang fra statlig intervensjon til lokal styring og ansvar basert på konkurranseorientering og lokal mobilisering. Det er i forlengelsen av dette vi ser at stedsprofilering blir en konsekvens.

7.5 Utkantprogrammet – en effektiv form for politikk?

Et siste aspekt i analysen er i hvilken grad handlinger og intensjonene for handlinger som påvirker Utkantprogrammet har representert en effektiv og rasjonell form for politikk med tanke på måloppnåelse i programmet. I utgangspunktet ble effekten av programmet noe redusert pga. den innledende diskusjonen omkring målformuleringene. De kommunene som fortolket målet i retning av at dette var å planlegge for fraflytting og nedgang i folketall fikk problemer med engasjement og involvering som igjen innvirket på effekten av programmet. På den andre siden ser det ut til at de kommunene som enten har akseptert målsettingen, fortolket målsettingen som en konkret utfordring eller forholdt seg pragmatisk til målene og tilpasset dem til lokale forhold, har kommet best ut i gjennomføringsfasen. Skylden for den manglende effekten av programmet som resultat av diskusjonen om målformule-

ringene, må som tidligere nevnt legges på prosjektledelsen i programmet og Kommunal- og regionaldepartementet som ikke helt maktet å formidle sine intensjoner med målsettingen, samtidig som de ikke involverte det lokale og regionale nivået mer i utarbeidelse av programmets mål, strategier og innhold.

I likhet med kommunene ble fylkeskommunene i liten grad involvert fra starten og har på tross av ulike forsøk på involvering ikke kommet inn i arbeidet på den måten som kanskje hadde vært ønskelig. Spesielt med tanke på at fylkeskommunene er tiltenkt en sentral rolle i videreføringen av arbeidet. Fylkeskommunene hadde følgende karakteristikk av oppstarten av programmet i sin evaluering ved avslutningskonferansen på Gardermoen 27-28. februar 2002.

”Oppstarten var preget av hastverk, KRD la lite vekt på å kommunisere budskapet – som i tillegg virket rundt og lite detaljert/gjennomarbeidet..... Programmet ga inntrykk av å være topp-tungt, ovenfra og ned. Arbeid med forankring til deltakerne var viet svært lite oppmerksomhet.....

Kort sagt: En noe uheldig oppstart! – Dialogen uteble, og særlig uheldig: Fylkeskommunene fant ikke sin plass – og/eller de følte at dette var KRDs prosjekt”

Den samme kritikken kommer tilbake i fullt monn i forhold til hvordan pilotkommunene ble valgt ut og hvordan fylkeskommunene ble heftet av denne prosessen, selv om det også påpekes at dette forholdet etter hvert bedret seg for noen av fylkeskommunene.

”KRD har hele tiden lagt opp til en direkte kommunikasjon med pilotene, og også praktisert det.....FK var satt på sidelinja og fant ikke sin plass. Dette har imidlertid forbedret seg kraftig og overfor noen piloter har samarbeidet/dialogen med egen fylkeskommune vært god.....FKs deltakelse og engasjement har variert i den enkelte kommune/fylke og den har gradvis blitt større, og for enkeltes vedkommende ble dialogen/samarbeidet godt tidlig i perioden

FK har blitt invitert til å være med, samt komme med synspunkter, men føringene som var lagt fra KRD var slik at flere fylkeskommuner ikke var motivert til å komme i ordentlig inngrep.

De fleste pilotene har nok hatt fordel av denne ’spesialbehandlingen’ av KRD – direktekontakt kommune/KRD, men fra FKs side reiser vi flere spørsmål, bl.a. i forhold til andre kommuner, og i forhold til samordning på regionalt nivå, samt videreføring”

Det er ingen tvil om at dette har hatt innvirkning på gjennomføringen av programmet. I forhold til det andre målet om forbedring av arbeidsmetoder mellom kommuner, fylkeskommuner og departementet, er det vanskelig å spore noen grad av måloppnåelse og fylkeskommunene etterlyser initiativ fra departementet omkring dette temaet i sin evaluering.

”Med bakgrunn i den overordnede målsettingen, slik denne er beskrevet i KRDS Prosjektplan, har fylkeskommunene på en rekke samlinger både i diskusjoner og fremlegg understreket behovet for å gjøre et systematisk arbeid knyttet til metodeutvikling. Fylkeskommunene føler ikke at disse innspillene i tilstrekkelig grad er blitt tatt hensyn til.”

Den mest markante endringen vi kan spore som effekt av utkantprogrammet er at noen av kommunene har klart å snu en negativ oppfatning og holdning til det å bo i sin utkantkommune til en positiv tro på fremtiden. Dette gjelder både for kommunenes egne innbyggere og for kommunenes eksterne image. Det er imidlertid klart at det ikke gjelder alle kommuner og i noen av kommunene er det vanskelig å spore endringer som kan relateres direkte til Utkantprogrammets målsettinger. Suksessfaktorer for de som har lyktes har langt på vei vært involvering og mobilisering på lokalt nivå, og det kan synes som at uten lokal forankring både i kommunens administrasjon og i lokalbefolkningen vil et slikt prosjekt mangle legitimitet og endringspotensial. Lokale aktører ser derfor igjen ut til å være de mest sentrale maktfaktorene for å få til en vellykket gjennomføring av Utkantprogrammet.

7.6 Utkantprogrammets maktstrukturer

Maktdynamikk kan oppsummeres i to begrepspar, der begrepene danner ytterpunkter i to akser (Lysgård 2001). Det ene begrepsparet beskriver spennet i dynamikken i ulike aktørers bevissthet om/oppmerksomhet rundt og involvering i/påvirkning på programmet og er et uttrykk for graden av og nivået for konkret *handling* relatert Utkantprogrammet. I den ene enden av denne aksen finner vi den totale *neglisjering* av programmet, mens vi i den andre enden finner den aktive *intervenering* (dvs. aktiv påvirkning). Mellom disse ”ekstreme” handlingsformene finnes handlinger som i mer eller mindre grad enten påvirker eller neglisjerer arbeidet. Det andre begrepsparet er et uttrykk for dynamikken i ulike aktørers *intensjoner eller normative holdninger* overfor programmet. På den ene siden finnes aktører som er negative til og *motarbeider* programmet, og på den andre siden finnes aktører som er positive til og *støtter* programmet. Mellom disse to ytterpunktene finnes det selvsagt ulike grader av normativ stillingtagen og intensjonalitet, der midtpunktet er et uttrykk for nøytralitet.

Avslutningsvis kan vi reise spørsmålet om Utkantprogrammet faktisk har ført til endringer i norsk regional- og distriktspolitikk? Den norske regional- og distriktspolitikken er endret, men hvor mye som kan tilskrives det som har foregått i Utkantprogrammet er mer usikkert. Mange vil hevde at Utkantprogrammet like mye er en tilpasning til og svar på endringer som har sammenheng med generelle endringer i samfunn og politikk enn en aktiv måte å forme politikk på. Idéene i utkantprogrammet har derfor bred politisk støtte å nasjonalt nivå.

Kommunal- og regionaldepartementet har vært prosjekteiere og prosjektledelsen har, ut fra programmets intensjoner og den virkelighetsforståelse som ligger til grunn for den, arbeidet aktivt (*intervenert*) for målsettingene både gjennom å gjennomføre programmet og gjennom å bidra til at idéene for programmet er tatt inn i den siste stortingsmeldingen (St.meld.nr. 34: 2000–2001). Det som imidlertid er et slående trekk ved holdningen til Utkantprogrammet er at ut over prosjektledelsen og noen andre enkeltpersoner i KRD, er andre avdelinger og ansatte i KRD og andre departementer relativt likegyldige til programmet. Det betyr at de i holdning uttrykker støtte til programmet, mens de i handling mer eller mindre *neglisjerer* arbeidet.

Målsettingene for programmet oppfattes av mange kommuner som politisk uspiselig på lokalt nivå, men samtidig har flere av pilotkommunene i praksis respondert positivt på utfordringen og gjort betydelige endringer i arbeidsmåte. Kanskje ser vi her en forskjell på et retorisk nivå og et handlingsnivå der man på handlingsnivået har tilpasset seg målformuleringen, mens man på et retorisk nivå fremdeles holder seg til gamle formuleringer og målsettinger? Kanskje er de som ikke helt har lyktes i sitt arbeide også de som ikke har klart å skille mellom det retoriske nivået og handlingsnivået? Ingen *motarbeider* programmet direkte, men flere aktører i kommunene motarbeider programmet ved at de har laget sin egen forståelse av programmet og tilpasset programmet til sine egne mål som passer deres egen politiske agenda og *neglisjerer* mer eller mindre programmets opprinnelige mål. Dette introduserer en tredje dimensjon i vår forståelse av maktynamikk der vi får et behov for å dele den intensjonelle dimensjonen i to – en reell og en retorisk dimensjon. I praktisk politikk gir dette seg utslag i at politiske aktører på en lokal arena handler i tråd med programmets målsettinger og gjennom det langt på vei aksepterer programmets virkelighetsforståelse og politikkoppfatning, mens den politiske retorikken overfor egne velgere forblir relativt uendret.

Utkantprogrammet handler om å endre forestillingen (diskursen) om hva distriktspolitikk skal inneholde og hvordan den skal utføres. Konklusjonen fra analysen av maktrelasjoner i programmet er at endringer i forestillinger

og diskurser ikke kan gjøres av et begrenset antall politikere på et bestemt geografisk nivå. Endringer i den distriktpolitiske diskursen fremstår i heller liten grad som virkelige endringer før de er anerkjent og legitimert av et bredt spekter av aktører involvert i prosessen som et gyldig aspekt i den rådende forestillingen om hvilke problemer og løsninger distriktpolitikken omfatter. En viktig kilde til maktutøvelse i Utkantprogrammet er ikke politikutøvelse på den nasjonale arenaen, men handlinger og holdninger fra aktører på lokalt nivå; med andre ord de som bor i småsamfunn/utkantkommuner. Det noe undervurderte uttrykket for makt som blir synlig gjennom denne analysen er på den ene siden *motarbeidelse* av endringer i distrikts- og regionalpolitikken på lokalt nivå. På den andre siden er et annet viktig maktuttrykk som har stor muligheter for å påvirke endringen av den politiske diskursen den likegyldighet og *neglisjering* fra de aktørene og lokalsamfunnene som distriktpolitikken faktisk handler om. Konklusjonen må derfor bli at for å skape virkelige endringer i diskursen om utkanter, distrikter eller småsamfunn, er det helt nødvendig med et engasjement og involvering fra de aktørene det gjelder. De pilotkommunene som har lyktes i sin deltakelse i programmet har nettopp lagt stor vekt på involvering og mobilisering i lokalsamfunnet.

8 Stedsprofilering – et eksempel på en utviklingsstrategi¹³

8.1 Regional balanse som strategi i norsk regionalpolitikk

Norsk regionalpolitikk er i stadig endring og de senere årene har vi sett en utvikling som endrer fokus for hva som er 'problemer' og hvilke 'løsninger' som er mest tjenlig for å tilnærme seg problemene – fra et sterkt fokus på rurale områder, distriktene, til et fokus på 'robuste regioner' og byer. Norsk regionalpolitikk blir i det minste av nordmenn selv ofte beskrevet som sær i europeisk forstand. Imidlertid er det mulig å kjenne igjen og sammenligne utviklingen av norsk regionalpolitikk med utviklingstrekk i EUs regionalpolitikk.

Gjennom European Spatial Development Perspective (ESDP) har EUs regionalpolitikk på 1990-tallet fulgt tre utviklingstrekk som vi nå gjenkjenner i norsk politikk. For det første legges det vekt på *balanse mellom regioner* som betyr at det ikke er substansielle utviklingsproblemer i distriktene som står i sentrum, men en geografisk balanse mellom regioner. Det innebærer at likhetsdimensjonen i regionalpolitikken ikke lenger går mellom rurale spredtbygde strøk og urbane tettbygde strøk, men legges på et geografisk nivå som hever seg over og omfatter begge disse dimensjonene. Dette igjen åpner for konkurranse på lokalt nivå mellom steder og kommuner av ulik skapning når det gjelder å tiltrekke seg næringsliv, kompetent arbeidskraft og nye innbyggere. For det andre er fokus endret fra *rurale* problemstillinger til *regionale* problemstillinger. Det 'rurale', i forståelsen områder tradisjonelt preget av jordbruk og/eller fiske og spredt bosetting, har mistet sin posisjon som problembase. Nå omfatter problembeskrivelsen og løsningsforlagene både rurale og urbane strøk i en og samme region. For det tredje er det *byer og tettsteder som er satt i førerretet* for utviklingen. Det er de urbane sentrene som regnes som motorer i utviklingen og som skal kanalisere tiltak og støtteformer ut i alle regionens kriker og kroker. Samtidig legges det også stadig sterkere vekt på en gjensidig avhengighet mellom by og land, samspillet mellom det urbane og rurale. Dette er et nytt aspekt i norsk distrikts- og regionalpolitikk som langt på vei er grunnlagt og har overlevd på en forestilling om konflikt mellom urbane og rurale verdier.

¹³ Dette kapitlet er tidligere publisert som artikkel i Plan nr. 2/2002.

Disse endringene har gitt seg utslag i en til dels ny struktur på distrikts- og regionalpolitikken slik den presenteres i Stortingsmelding nr. 34 (2000–2001). Her ser vi at det skilles mellom to geografiske konsepter som til sammen utgjør den helhetlige regionalpolitikken. Det ene er såkalte 'robuste samfunn' eller 'robuste regioner', mens det andre er såkalte 'småsamfunn' som omfatter de kommunene som ikke naturlig vil falle innenfor de 'robuste' regionene fordi de ikke ligger i pendlingsavstand til en by eller et tettsted av en viss størrelse. Etter regjeringsskiftet ved valget høsten 2001 har vi fått enda et geografisk konsept inn som en del av regionalpolitikken – storbyregionene.

Det sentrale spørsmålet i fortsettelsen er hvordan det skal prioriteres mellom de ulike konseptene. Den nye strukturen kan bety at det blir rom for argumenter som sier at rurale småkommuner og den typiske distriktspolitikken ikke er det som skal prioriteres eller likestilles med problemer som andre mer sentrale og folkerike kommuner står overfor. På den måten blir konseptet 'småsamfunn' mer å forstå som et appendix til regionalpolitikken og et avlat for å legitimere den 'brede' regionalpolitikken. Det er ting i den utviklingen vi har beskrevet som tyder på at det tradisjonelt sterke fokuset på rurale småkommuner som har gitt disse kommunene en betydelig plass i den norske offentlige debatten, er i ferd med å skifte til fordel for regional balanse og bypolitikk.

8.2 Utkantprogrammet – et distriktpolitisk eksperiment

Utkantprogrammet var et distriktpolitisk prøveprosjekt som innebar en dreining av norsk distriktpolitikk bort fra et tradisjonelt fokus på overføringer og tiltak for å omstille og utvikle næringslivet. Programmet satte i stedet søkelyset på hvordan de som bor i utkantkommunene har det og hvordan det offentlige kan legge til rette for at innbyggerene får et kvalitativt godt tjenestetilbud. En erkjennelse av at de demografiske endringene har bakgrunn i strukturelle samfunnsendringer som den enkelte kommune i liten grad har herredømme over, skapte grunnlag for å utforme en politikk som i større grad fokuserte på hvordan folk i disse kommunene faktisk har det og hvordan man kan planlegge for å gjøre situasjonen bedre for de som bor i kommunene. I dette lå selvsagt også håpet om å gjøre kommunene mer attraktive for inn- og tilbakeflyttere.

Utkantprogrammet har for en rekke kommuner ført til en markant endring i strategisk tenkning fra en mer eller mindre klientilistisk strategi som innebærer at man sykelliggjør seg selv gjennom å svartmale egen situasjon i håp om at staten skal komme som redningskvinne, til en konkurranseorientert strate-

gi bygd på en proaktiv holdning til samfunnets endringsprosesser. For norske utkantkommuner er kanskje dette nye strategier, men den samme utviklingen er grundig dokumentert gjennom by- og regionstudier over hele den vestlige verden de siste tiårene (se for eksempel Harvey 1989, Ashworth & Voogd 1994, Hall & Hubbard 1996). Det vi nå ser eksemplifisert gjennom Utkantprogrammet, er en endring av styringsfokus i små rurale kommuner bort fra en rendyrket forvaltningsorganisasjon og over til innovative entreprenøraktive utviklingsorganisasjoner. Konsekvensen av denne endringen har, i likhet med det som har skjedd i mange europeiske byer og regioner, vært at et nytt aspekt av profilering, imagebygging og markedsføring har funnet vei inn i lokal utvikling og planlegging.

Evalueringen av programmet viser at flere av de deltakende pilotkommunene har valgt å fokusere på markedsføring og profilering både for å bedre folks oppfatning av eget bosted og for å trekke til seg nye innbyggere og næringsliv. Ikke alle kommunene har hatt dette fokuset og det finnes også forskjeller i hvordan kommunene har organisert pilotprosjektet med ulik involvering fra og i den daglige driften av kommunen. På den ene siden har vi noen av kommunene som bevisst har lagt vekt på å forankre prosjektet i kommunens organisasjon, mens vi på den andre siden har de kommunene som har etablert pilotsatsingen som et prosjekt på siden av og i tillegg til kommunens organisasjon. Et fokus på profilering, markedsføring og imagebygging finner vi i begge formene for organisering, men ting kan tyde på at det er i de kommunene som har involvert hele den kommunale organisasjonen (med andre ord i størst grad vektlagt endringen fra forvaltnings- til utviklingsorganisasjon) at det er oppnådd best resultater fra deltakelse i utkantprogrammet. Dette er for øvrig også en utvikling som vi kan kjenne igjen fra offentlig planlegging andre steder i Europa; for eksempel i kriserammede industrialiserte distrikter i England på 1970 og 80-tallet der 'Place marketing' fikk en betydelig plass i offentlige planer for restrukturering av byer og regioner.

"Place marketing has thus become much more than merely selling the area to attract mobile companies or tourists. It can now be viewed as a fundamental part of planning, a fundamental part of guiding the development of places in a desired fashion." (Fretter 1993: 165).

8.3 Vågå og Dyrøy – to suksesshistorier om stedsprofilering

Dyrøy i Troms og Vågå i Oppland er to pilotkommunene som har hatt relativt gode erfaringer med å satse på profilering, markedsføring og imagebygging som samlende og overbyggende aktivitet for kommunens deltakelse i Utkantprogrammet.

Felles for disse kommunene er at de har forsøkt å gi prosjektet et helhetlig perspektiv som omfatter både den kommunale organiseringen og lokalsamfunnet for øvrig. Begge kommunene det til felles at lokal politikk og kommunal administrasjon veves inn i hverandre i et tett samspill gjennom prosjektet. Samtidig er målsettingene for de to kommunene vært omtrent sammenfallende. På den ene siden et mål om å trekke til seg næringsliv og skape grunnlag for etablering av nye virksomheter og arbeidsplasser gjennom å profilere kommunenes betingelser for næringsvirksomhet og tilgang på stabil kompetent arbeidskraft. På den andre siden en målsetting om å holde på de som bor i kommunene og trekke til seg nye innflyttere som søker en livsstil og boform som de ikke finner i mer urbane strøk, men som Dyrøy og Vågå har mer enn nok av. Flere av de andre pilotkommunene har også vektlagt profilering og markedsføring som sentrale aktiviteter i sine prosjekter, men det kan se ut til at det er de to nevnte kommunene som i størst grad har integrert dette i en helhetlig strategisk tenkning for kommunen. Det er derfor hensiktsmessig å bruke disse kommunene som eksempler for å diskutere potensialet og utfordringene et slikt perspektiv gir for små rurale kommuner i norsk regional utvikling.

Forskjellen mellom Dyrøy og Vågå ligger i strategien og de påfølgende metodene for å profilere/markedsføre kommunen. Vågå har fulgt en relativt aktiv utadrettet strategi for markedsføring rettet mot næringsliv som kan tenke seg å flytte sin virksomhet til Vågå og potensielle innflyttere på jakt etter en ny livsstil og ny boform. Metodisk har dette betydd en offensiv mediastrategi med vekt på at Vågå skal markedsføres positivt som en *merkevare* som symboliserer stedet som en livsstilsbygd og et verdivalg. Videre har de aktivt forsøkt å bygge nettverk av aktører som er godt kjent (kjendiser) og som er i stand til å videreformidle Vågå som et positivt merkenavn på viktige arenaer. Kjendiser brukes bevisst som 'sannhetsvitner' for å legitimere merkevaren Vågå. Kommunene har også lagt mye arbeid i et visuelt profilprogram som skal følge all markedsføring og legge en felles profil på merkevaren. Som basis for merkevaren Vågå har kommunen etablert Generasjonsprosjektet som tar utgangspunkt i at alle i kommunen skal kunne gi livskvalitet til

alle beboere 24 timer i døgnet – 24-timers mennesket. Det er derfor lagt stor vekt på at det sammen med merkevaren også skal utvikles et gjenkjennelig og troverdig innhold knyttet til fritid, arbeid og bolig. Vågå har lagt relativt stor vekt på at de ønsker nye innbyggere og har profilert/markedsført stedet som et livsstilsvalg der det er mulig å oppfylle en rekke verdier knyttet til rural livsstil i små bygdesamfunn med nærhet til naturen, samtidig som det er mulig å få relevant arbeid også for folk med høy utdanning. Det er imidlertid ingen tvil om at målgruppen for markedsføringen er relativt vellykkede familier med høyt utdannede mennesker som oppfordres til å ta med seg sin egen jobb eller skape sin egen arbeidsplass i Vågå.

I begrepet livsstil og i forståelsen av hva det rurale representerer og hvordan det oppfattes, ligger det som oftest en miks av ulike faktorer som er bestemmende for hvilke valg som tas med henhold til hvor man vil bo. Agderforskning har gjennom intervjuer med livsstilsflyttere fra Osloområdet til Vågå og i andre studier (Lysgård et al. 2000) identifisert fire faktorer som ser ut til å være viktige deler av en rural livsstil; mao. hvilke beveggrunner og motivasjonsfaktorer som ligger til grunn for å velge å bosette seg på små rurale steder. Det første er *fritidssfæren og boformen* der kvalitetene man finner knyttet til tette sosiale nettverk, god plass, nærhet til natur og et aktivt friluftsliv, sikkerhet og trygghet er sett på som positive kvaliteter. Tid er et sentralt stikkord i den forstand at ved å bytte byen med den rurale småkommunen også bytter tiden som brukes på arbeidsreise i fritid. Det andre er *nærhet til familie og "røtter"* som ofte gir seg utslag i et ønske om å flytte "hjem" igjen. Det tredje er *privat økonomi* som er et betydelig aspekt for familier som flytter fra typiske pressområder med høye boligpriser, utgifter til kollektivtransport ol. Det siste er *karriere* der vi kan skille mellom de som flytter for å realisere en form for karriere (yrker som best kan utføres ut fra de forutsetningene som finnes på små rurale steder), de som har yrker som kan flyttes uten at det de gjør faktisk endres (for eksempel ved bruk av IKT hjelpemidler) og de som faktisk devaluerer sin karriere for å kunne flytte fra urbane til rurale strøk. Vågå har tydeligvis lyktes i å trekke til seg innflyttere fra urbane strøk, noe som også etter hvert begynner å vises på statistikk. Av 125 registrerte flyttinger til Vågå kommunen i 2000 kom 32 fra Oslo eller nabokommunene til Oslo. Dette er vel 25 % og en andel som langt overskrider landsgjennomsnittet på 5,5 % og tilflyttingen til Engerdal i Hedmark, den av pilotkommunene som er sammenlignbar med tanke på avstand fra Osloområdet. Engerdal kommune hadde i 2000 14 % (7 av 49) av innflytterne fra Oslo eller kommunene omkring Oslo se vedlegg om innflytting.

Dyrøy har valgt en litt annen strategi med hovedvekt på imagebygging og profilering innad i kommunen gjennom å bygge opp en positiv holdning i

befolkningen til hva kommunen representerer som bo- og arbeidssted. Pilotkommuneprosjektet har som mål å øke Dyrøys attraktivitet som bo- og arbeidssted gjennom å utvide arbeidsmarkedet og derigjennom bidra til å øke rekruttering av nye innbyggere. Fokus for den eksterne markedsføringen har derfor i sterkere grad enn i Vågå vært orientert mot næringslivsaktører og etablering av arbeidsplasser enn mot livsstilsflyttere og kan vel i større grad beskrives som akkvisisjon av bedriftsetableringer enn en direkte profilering i form av markedsføring av kommunen. Mens Vågå ser arbeidsmarkedet som en av flere betingelser for å få folk til å flytte til kommunen, ser Dyrøy på arbeidsmarkedet som den sentrale drivkraften. I selve profileringsprosjektet er fokus rettet mot kommunens egne innbyggere og spesielt ungdomsgruppen. Strategien er at gjennom å gi ungdom en positiv opplevelse av sitt eget bosted skal de etter endt utdanning velge å flytte tilbake til de verdiene som finnes på hjemstedet i Dyrøy. I tillegg vektlegges den individuelle formidlingen av Dyrøys image som en markedsføringseffekt, der både ungdom og andre (for eksempel elitelaget i Volleyball) skal fungere som ambassadører for Dyrøy når de er ute og reiser eller bosetter seg på andre steder.

Dyrøy har derfor et lengre perspektiv og tillater seg å vente lengre på resultater enn Vågå i sin profileringsstrategi og effekten av denne strategien vil først vises om en del år. Begge kommunene har tatt utgangspunkt i et image som ikke var spesielt fordelaktig med tilløp til nedgang i folketallet, jenter som flyttet, høy gjennomsnittsalder, negativ fokusering i media og elendighetsbeskrivelser som resulterte i en klientilistisk strategi, tilløp til bygdestrid og et lite innovativt næringsliv. Begge kommunene har imidlertid på bemerkelsesverdig kort tid gjennom sin deltakelse i Utkantprogrammet og sine profileringsprosjekter klart å endre profil og image både når det gjelder hvordan kommunenes egne innbyggere oppfatter kommunene og hvordan kommunene oppfattes av aktører som ser de utenfra. Både gjennom media, intervjuer og spørreundersøkelser har vi kunnet registrere at disse kommunene har konstruert bilder som vellykkede kommuner med trygge oppvekstvilkår, aktivt kulturliv, gode arbeidsmuligheter også for folk med høy utdanning og ikke minst stabilitet i det kommunale planleggings- og styringsapparatet som gir inntrykk av særdeles smidige og gode samarbeidsforhold mellom politikere og administrasjon. Vågå og Dyrøy kommuner har med ulike metodiske tilnærminger til sitt profileringsarbeid begge klart å skape image som gir inntrykk av kvalitet, troverdighet og positiv utvikling; mao. en rural idyll på mange plan.

Kanskje er dette en arbeidsmåte som flere norske kommuner kan følge i arbeidet med å skape en positiv holdning til å bo i sine kommuner og for å skape et attraktivt image som tiltrekker seg nye innbyggere på jakt etter livs-

stil og identitet? Men er dette en uproblematisk strategi og kan enhver kommune gjøre dette med samme suksess som Vågå og Dyrøy?

8.4 Stedsprofilering og livsstilsorientering som strategi for rurale småsamfunn

Stedsprofilering er ingen enhetlig aktivitet, men vil naturlig nok ha ulik innretning alt etter hvilke formål man har for aktiviteten. Profilering kan ha som formål å trekke til seg innflyttere eller næringsliv med tanke på å øke folketall, nye bedriftsetableringer og medfølgende økning i skattetilgang og arbeidsplasser. Et annet formål kan være å forbedre et image for å hindre fraflytting, mens et tredje formål kan være å selge stedet som en turistdestinasjon. I tillegg kan motivasjonen for å bedre stedets og kommunens image også være å trekke til seg oppmerksomhet fra offentlige myndigheter og gjøre seg synlig i forhold til ulike former for støtteordninger og overføringer.

Stedsprofilering som utviklingsstrategi reiser flere problemstillinger. For det første er stedsprofilering en selektiv strategi når det gjelder valg av målgruppe. Ser vi for eksempel på hvordan Vågå forsøker å bygge opp sitt image gjennom det aktive profilerings- og markedsføringsarbeidet, henvender de seg i første rekke til mennesker med høy utdanning i det øvre sosiale skikt, med stabile familieforhold og som ønsker å bytte ut et liv i stressende urbane omgivelser med rurale omgivelser uten å gå alt for mye på akkord med mangfoldet i kulturtilbud og livsstil som er tilegnet gjennom å bo i by. Slagordet er "Mangfold og Nærleik" og det er lagt vekt på at man både kan få trygghet og naturopplevelser, samtidig som man før et teaterbesøk i det nyrestaurerte kulturhuset kan innta et glass vin i lobbybaren. For Vågås del er dette en måte å skape et samfunn for den utflyttede urbanist som vil ha i både pose og sekk – en urban livsstil på bygda. Men hva med resten?

For det andre er stedsprofilering en strategi som homogeniserer et kulturelt uttrykk gjennom å lage et felles enhetlig bilde av hva stedet representerer som naturlig nok ikke kan uttrykke alle kulturelle forskjeller. Det skapes en representasjon som er en sammenblanding av hva stedet faktisk er og hva man ønsker at stedet skal bli. Faren er at man søker en konsensuspreget vektlegging av 'brød og sirkus', mens utviklingsproblemer blir tonet ned og dekket over. Stedsprofilering kan derfor både være en bremse for kulturelt mangfold og et kosmetisk skjul for sosiale problemer. Brukt positivt kan imidlertid en god prosess knyttet til utviklingen av en enhetlig profil virke samlende på en befolkning og dermed ha en positiv effekt som 'indremedisin' der en negativ problemfokusering avløses av positiv fremtidsstro, identitet og tilhørighet. Både Vågå og Dyrøy er eksempler på at gjennom profile-

ringsprosjektene er avmaktsfølelse og bygdekrangel avløst av optimisme og lokal mobilisering. Det er imidlertid mer usikkert om dette faktisk har *løst* problemer og konflikter eller om problemene bare midlertidig er dekket til. Det kan også være relativt kort mellom suksess og fiasko dersom ikke merkevaren eller imaget holder det det lover.

Et tredje problem med stedsprofilering er at mye av fokuset flyttes fra produksjon til konsumpsjon der stedet i første rekke blir en arena for konsumpsjon. Faren er at utviklingen i større grad er innrettet mot å trekke til seg turister og å tilby fastboende en kulturell og sosial fritidssfære til fordel for et fokus på produksjon og sysselsetting. Stedsprofilering kan dermed fort bli en sovepute der for eksempel turisme blir den eneste produktive kraften som får støtte gjennom kommunale initiativ. Vurdert ut fra det potensielle volumet for bygdeturisme er det vanskelig å se noen stor fremtid i en slik strategi.

Et fjerde problem er at stedsprofilering innebærer en konkurransetenkning som er relativt ny i kommunal strategisk tenkning. Det er nesten utenkelig at alle små rurale småsamfunn skal få samme effekt ut av dette som Vågå og Dyrøy har fått. Noen vil mislykkes og tape konkurransen, og hvem er det da som skal fange opp disse kommunene. Eller skal man faktisk akseptere at noen små rurale samfunn vil mislykkes og dø stille ut gjennom fraflytting. Nåværende flyttestatistikk og utviklingstrekk tyder ikke på at den norske mot-urbaniseringen skal utvikles til en betydelig flyttestrøm i Norge (Berg & Lysgård 2002). Dette vil med andre ord være et viktig veiskille i norsk distriktspolitikk som Utkantprogrammet har synliggjort gjennom pilotkommunenes satsing på stedsprofilering som utviklingsstrategi.

Stedsprofilering som kommunal strategi er for mange små kommuner i rurale områder en ny måte å forholde seg til utviklingsdimensjonen på. Endringen i strategisk tenkning kan forstås som del av en utvikling i regional planlegging som vi kan finne paralleller til i andre europeiske land der det er forklart ut fra to trender. Det ene er som resultat av økonomisk ustabilitet, restrukturering av næringslivet og en stadig økende internasjonal mobilitet på kapital. Det andre er at nasjonale myndigheter i stadig større grad går bort fra statlig intervensjon på lokalt nivå som utviklingsstrategi. Denne utviklingen er gjenkjennelig både i norsk og nordisk regionalpolitikk gjennom at fokus for den statlige regionalpolitikken i mindre grad er på det lokale nivået, samtidig som at et stadig større ansvar for utviklingspolitikken legges til den enkelte kommune (Hallin 1991). Denne utviklingen medfører at det innføres et nytt konkurranseelement mellom steder som gir seg utslag i en aktiv holdning til hvordan stedet profileres og markedsføres. Utkantprogrammet kan

tolkes som et ledd i denne utviklingen og i så måte er det nye fokuset på stedsprofilering en naturlig konsekvens.

Det store spørsmålet i enden av denne argumentasjonsrekken er imidlertid om dette faktisk *er* løsningen for de norske rurale småkommunene. Stedsprofilering har som utviklingsstrategi en tendens til å dekke over problemer og presentere glansbilder av bygdenorge – den rurale idyll. Hvordan skal rurale småkommuner makte å holde fokus på og oppmerksomhet om de rurale problemene uten at det blir borte i en romslig generaliserende regionalpolitikk med størst fokus på byer og tettsteder eller vakre presentasjoner på glanset papir? Er det nok at kommunene selv tar ansvar for å holde fokuset gjennom stedsprofilering og markedsføring, eller er det behov for større strukturelle grep i regionalpolitikken for at ikke begrepet småsamfunn bare skal bli en retorisk måte å legitimere en ny regionalpolitikk som i liten grad fokuserer på de kommunene som faller utenfor definisjonene av 'storbyer' og vekstkraftige regioner'.

9 Var Utkantprogrammet en god idé?

I dette kapitlet skal vi oppsummere den foregående diskusjonen og vurdere helheten i programmet. Hva har Utkantprogrammet tilført, var det klassisk distriktpolitisk tiltak eller var et det nytt og innovativt distriktpolitisk tiltak? Hvilken lærdom kan en trekke av Utkantsatsingen som kan benyttes i forbindelse med småsamfunnsatsingen?

Den distriktpolitiske diskursen i Norge har i stor grad dreid som om hvilke typer virkemidler som er mest effektive til å opprettholde bosettingen. I hovedsak kan en skille mellom to hovedtyper av virkemidler. Den ene er infrastrukturinvesteringer som vei, bruer, flyplasser, kaier osv. Den andre dreier seg om dosering av ulike typer økonomiske virkemidler. Både infrastruktur og penger er nødvendige betingelser for å skape utvikling. Spørsmålet er om det er tilstrekkelige betingelser.

Den negative befolkningsutviklingen i mange distriktskommuner demonstrerer med all tydelighet at de ikke lenger er tilstrekkelige betingelser. Situasjonen er annerledes i 2002 enn på 1970- og 1980-tallet av flere grunner. For det første er den demografiske situasjonen annerledes. Det er færre ungdommer og flere eldre i distriktene enn tidligere med det resultat at den en større del av den fertile delen av befolkningen nå bor i byregionene og ikke i utkantkommunene. For det andre har mange av distriktskommunene et ensidig næringsliv med en stor andel stor sysselsatte i primær og sekundærnæringene og i offentlig virksomhet. Strukturelt er det disse "gamle næringene" som er under sterk press med omstilling og effektivisering. For det tredje er det "nye" næringslivet i liten grad lokalisert i distriktene, men i byregionene. Enkelte av leserne vil si at dette er svartmaling av situasjonen og at en heller må fokusere på de positive sidene ved distriktene. Vi er enig i at en må se på distriktenes sterke sider, samtidig må en ikke stikke under en stol at mange utkantkommunene har svake sider, noe flere kommuner bevisst har benyttet seg av for å få økt dosen med overføringer. Situasjonen i mange utkantkommuner kan på mange måter karakteriseres som en låst situasjon der kommunene er inne i en utviklingsbane med arbeidsledighet og reduksjon i befolkningen. Utviklingsbaner er imidlertid ikke deterministiske, de kan brytes og det kan skapes nye utviklingsbaner med en langt mer positiv utvikling. Utkantprogrammets målsettinger og strategier har vært et forsøkt på bryte en negativ utviklingsbane for distriktskommunene. Målsettingene har vært nye og dristige, sett på bakgrunn av den tradisjonelle diskursen om bevaring av bosettingsmønsteret. Utkantprogrammet kan sees som et distriktpolitisk eksperiment der KRD har ønsket å teste ut nye målsettinger og strategier.

Den strategiske tanken i Utkantprogrammet er at for å endre utviklingen i et område, er det nødvendig med en kombinasjon av ekstern offentlig innsats (en top-down strategi) og en sterk lokal vilje (bottum-up strategi) til selv å kunne møte utfordringene. Enkelt sagt er budskapet; de kommunene som vil møte utfordringene de står overfor med nye løsninger, vil få midler til å finansiere sine prosjekter.

Som vi har beskrevet i denne rapporten har idéene i Utkantsatsingen ikke vært helt enkelt å realisere. Det har vært motstand til idéene og det har ikke vært enkelt å få kommunisert det nye i budskapet til fylkeskommunene og kommunene. Heller ikke har det vært enkelt å få til samarbeid på sentralt nivå. Den viktigste effekten av Utkantprogrammet er at de pilotkommunene, som har lyktes best, er de som har innsett behovet for en ny strategi, endret *holdning* og satt i gang læreprosesser både politisk, administrativt, i befolkningen og hos næringslivet. Disse kommunene har vist at det er mulig å endre på utviklingsbanen kommunen er inne i. Slik sett står de frem som gode eksempler for andre distriktskommuner. På denne bakgrunn vil vi hevde at Utkantprogrammet har vist at endring av holdninger og er læringsbasert atferd er nødvendige betingelser for å skape utvikling i kommuner som har en negativ befolkningsutvikling og et ensidig næringsliv. Fire år er imidlertid for kort tid til å trekke noen endelig konklusjon om Utkantprogrammet har bidratt til å endre utviklingsbanene som pilotkommunene var inne i, men noen av kommunene har vist både evne og vilje til å tenke og handle nytt.

Fylkeskommunene er imidlertid gitt ansvaret for videreføring av småsamfunn, som er en ny institusjonalisert strategi, som følge av Utkantprogrammet. Utkantproblematikk har imidlertid forskjellig betydning i de ulike fylkene. Med basis i erfaringene fra Utkantprogrammet er vi skeptiske til om fylkeskommunene alene vil klare å videreføre målene fra Utkantprogrammet. Fylkeskommunene har behov for en arena de kan møtes for å ta tak i disse utfordringene og de har behov for veiledning i denne rollen.

Erfaringene fra Utkantsatsingen bør benyttes i forbindelse med konkretisering av småsamfunnsatsingen. Vi har vist at norsk distrikts- og regionalpolitikk gjennomgår en endring der det ikke lenger er de mest perifere kommunene, men byene og vekstkraftige regioner som står i fokus for politikkområdet. Samtidig ser vi også en endring i politikk som vektlegger at kommunene selv skal ta ansvar for sin egen utvikling gjennom en mer utviklingsorientert strategi enn det som har vært vanlig i norsk distriktpolitikk. Utkantprogrammets tilblivelse og gjennomføring kan ses på som en respons til disse endringene og har i den forstand vært et tidsriktig trekk fra departementets side.

Dette gir imidlertid også en utfordring for distriktskommunene, for fylkeskommunene og ikke minst for politisk og administrativ ledelse i Kommunal- og regionaldepartementet. Hvordan forberede småsamfunn på denne endringen? Hvordan bistå dem i overgangen på den ene siden fra en tilværelse som det selvsagte midtpunkt i regionalpolitikens rampelys til å skulle kjempe om fokus med sterke byer og regionsentra, og på den andre siden en endring i styringsfokus fra en forvaltningsbaserte organisasjoner til lærende utviklingsorganisasjoner?

Et vesentlig poeng som vi kan trekke ut fra evalueringen er at Utkantprogrammet faktisk har bidratt til å holde *fokus* på en type kommuner som har til dels sammenfallende utviklingsproblemer og sammenfallende utviklingsinteresser. Programmet har i fire år vært en arena der aktører fra likeartede kommuner har kunnet treffe hverandre, diskutere sine utfordringer, dele erfaringer og få veiledning og råd. I en situasjon der kommunene må gjøre endringer både i sine holdninger til lokal forvaltning, sine arbeidsmåter og sin strategiske tenkning, vil det være behov for kompetanse for å gjennomføre denne endringen. Vi mener derfor at det er behov for en felles arena for denne typen kommuner som vil ha følgende funksjoner:

- Bidra til å holde fokus på disse kommunenes utfordringer i den generelle samfunnsdebatten
- Være en arena for videreutvikling av strategier og virkemidler i distrikts- og regionalpolitikken
- Være en arena der kommuner med likeartede problemer kan møtes for diskusjon og erfaringsutveksling
- Være en arena som bidrar til å heve kompetansen på strategisk utviklingsorientert arbeid i kommunene
- Være en ressursbase som kan bidra med direkte veiledning og rådgivning til kommuner som har behov for det i sitt utviklingsarbeid
- Være en arena for utredning og forskning omkring rurale og regionale utviklingsspørsmål.

Det store spørsmålet blir hvordan en slik arena kan organiseres og ikke minst hva slags rolle fylkeskommunene og KRD kan ha på en slik arena. Vi har tidligere vært inne på at vi ser behov for at det reises en politisk debatt omkring fylkeskommunens rolle som forvalter av dette perspektivet og stiller oss kritiske til om fylkeskommunene er i stand til å holde et tilstrekkelig fokus på småsamfunnene samtidig som de skal også skal ivareta den helhetlige regionale planleggingsfunksjonen. Det neste spørsmålet er derfor om KRD

kan ha en slik rolle eller om det er andre nasjonale organer som kan ivareta denne funksjonen eller om det er behov for nye nasjonale organer. Det er behov for en samordning av statlig politikk overfor distriktskommunene som er forankret i flere departementer enn KRD.

Som konklusjon vil vi si at Utkantsatsingen var en god idé, den har møtt den motstand nye idéer ofte møter, den kunne vært bedre planlagt og gjennomført, men har gitt resultater for de kommunene som har integrert satsingen i egen organisasjon og som lagt til grunn et læringsperspektiv. Erfaringene fra satsingen bør følges opp av KRD i forbindelse med småsamfunnssatsingen.

Vedlegg

Oversikt over utkantkommuner og pilotkommuner

KRD har definert kommuner som *utkantkommuner* dersom de er blant de 50 kommuner som har hatt størst befolkningsnedgang de siste 5 eller 10 år. Totalt er dette 62 kommuner. Sju kommuner og en pilotregion med seks kommuner har deltatt som pilotkommuner/pilotregion. Fem av disse kommunene har hatt en befolkningsnedgang som "kvalifiserer" som utkantkommune. Totalt har 65 kommuner på en eller annen måte deltatt i Utkantprogrammet.

Tabell 14: Oversikt over Utkantkommuner

Kommune	Fylke
Stor Elvdal	Hedmark
Engerdal (pilotkommune)	Hedmark
Lesja	Oppland
Etnedal	Oppland
Vestre Slidre	Oppland
Vang	Oppland
Kviteseid	Telemark
Bygland	Aust Agder
Ullensvang	Hordaland
Fedje	Hordaland
Solund	Sogn og Fjordane
Bremanger	Sogn og Fjordane
Vanylven	Møre og Romsdal
Sandøy	Møre og Romsdal
Tingvoll	Møre og Romsdal
Halsa	Møre og Romsdal

Kommune	Fylke
Smøla	Møre og Romsdal
Osen	Sør Trøndelag
Holtålen	Sør Trøndelag
Meråker	Nord Trøndelag
Verran	Nord Trøndelag
Namdalseid	Nord Trøndelag
Røyrvik (en av kommunene i pilotregionen)	Nord Trøndelag
Namsskogan (en av kommunene i pilotregionen)	Nord Trøndelag
Flatanger	Nord Trøndelag
Leka	Nord Trøndelag
Vega	Nordland
Vevelstad	Nordland
Dønna	Nordland
Træna	Nordland
Rødøy	Nordland
Beiarn	Nordland
Skjerstad	Nordland
Sørfold	Nordland
Hamarøy	Nordland
Tysfjord	Nordland
Lødingen	Nordland
Evenes	Nordland
Ballangen	Nordland
Bø	Nordland
Andøy	Nordland

Agderforskning

Kommune	Fylke
Moskenes	Nordland
Bjarkøy	Troms
Ibestad	Troms
Gratangen	Troms
Lavangen	Troms
Salangen	Troms
Dyrøy (pilotkommune)	Troms
Tranøy	Troms
Torsken	Troms
Berg	Troms
Balsfjord	Troms
Kåfjord	Troms
Kvænangen	Troms
Loppa	Finnmark
Hasvik	Finnmark
Kvalsund	Finnmark
Måsøy	Finnmark
Nordkapp	Finnmark
Lebesby	Finnmark
Gamvik (pilotkommune)	Finnmark
Berlevåg	Finnmark

Pilotkommuner og pilotregion:

Pilotkommune	Fylke
Gamvik	Finmark
Dyrøy	Troms
Tjeldsund *	Nordland
Askvoll *	Sogn- og Fjordane
Utsira *	Rogaland
Vågå *	Oppland
Engerdal	Hedmark
Indre Namdal region (pilotregion) med kommunene Grong *, Høylandet *, Snåsa *, Lierne *, Røyrvik og Namskogan	Nord-Trøndelag

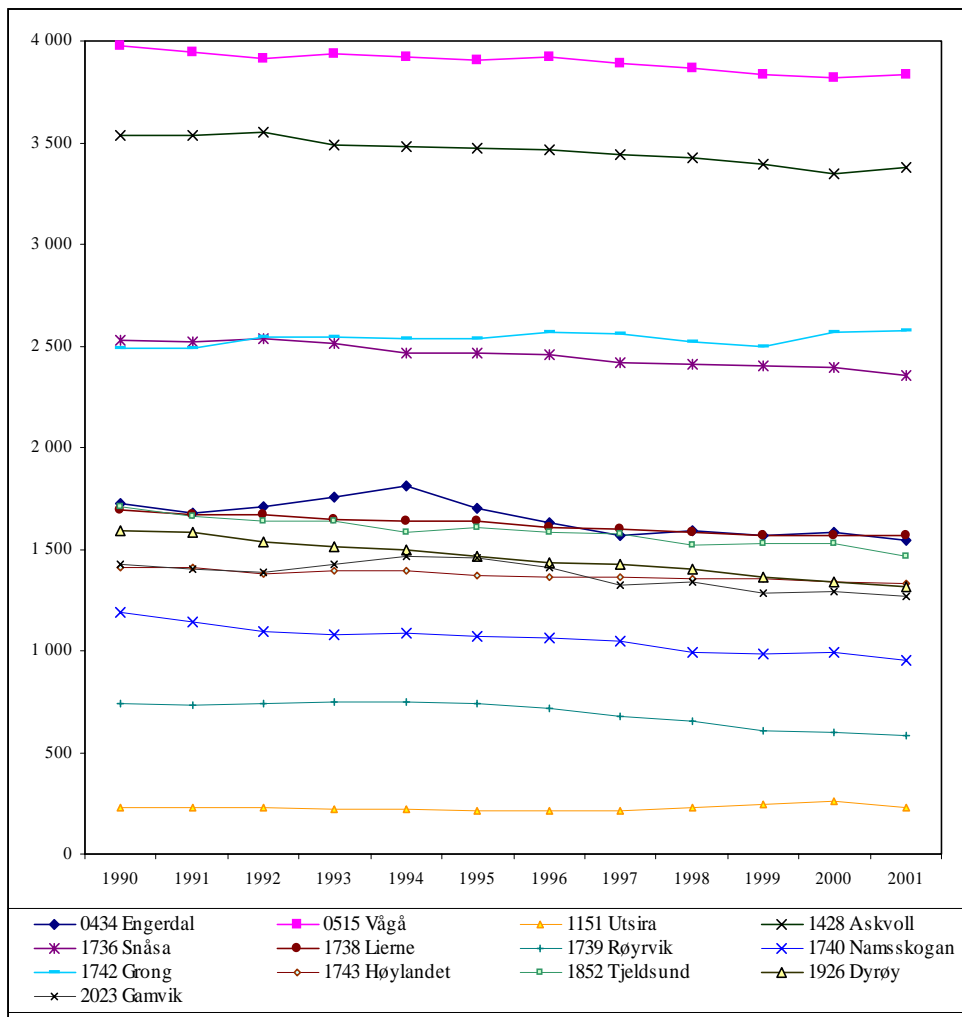
Kommuner merket med * er ikke blant de 50 kommuner som har hatt over 10 % befolkningsnedgang de siste 5 og 10 år.

Deltakende fylkeskommuner i Utkantprogrammet:

1. Finnmark fylkeskommune med pilotkommune.
2. Troms fylkeskommune med pilotkommune.
3. Nordland fylkeskommune med pilotkommune.
4. Nord-Trøndelag fylkeskommune med pilotkommune.
5. Rogaland fylkeskommune med pilotkommune.
6. Oppland fylkeskommune med pilotkommune.
7. Hedmark fylkeskommune med pilotkommune.
8. Sogn og Fjordane fylkeskommune med pilotkommune.
9. Sør-Trøndelag fylkeskommune
10. Møre og Romsdal fylkeskommune
11. Hordaland fylkeskommune
12. Telemark fylkeskommune
13. Aust-Agder fylkeskommune
14. Buskerud fylkeskommune

Befolkningsutvikling i pilotkommunene

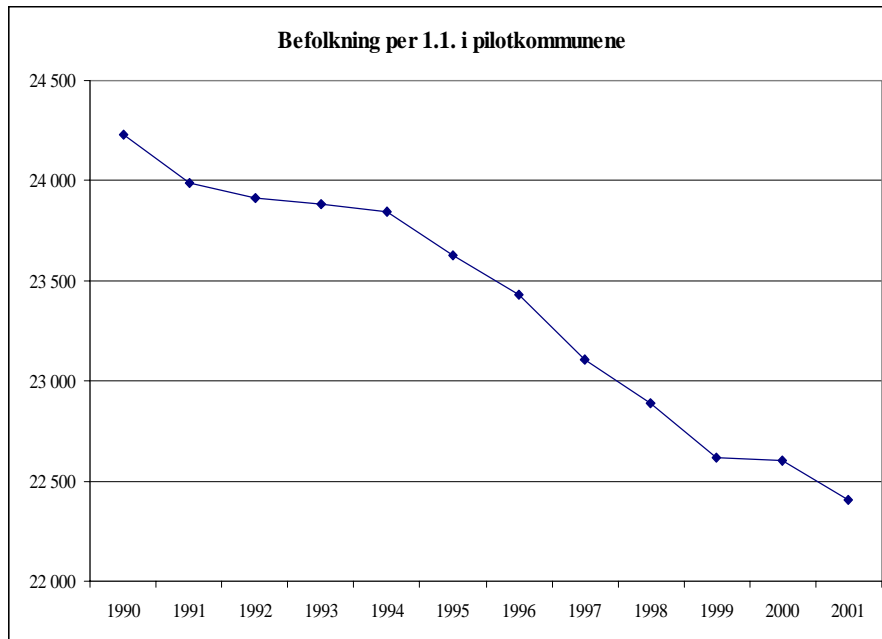
Utviklingen i befolkningen i pilotkommunene går noenlunde jevnt nedover i hele perioden fra 1990 til 2001. Det er vanskelig å spore noen kommuner som avviker nevneverdig fra denne trenden, verken før eller etter 1998. Unntaket må være en viss økning i Engerdal på midten av nittitallet:



Kilde: SSB Statistikk databanken

Når vi i figuren under starter skalen på 22 000 innbyggere ser fluktusjonene mer dramatiske ut enn de er i virkeligheten. I virkeligheten viser utviklingen en nokså jevn nedgang i hele perioden. Grunnen til å "blåse opp" figuren er å

se om det kan spores noe brudd i folketallene rundt oppstarten av pilotprosjektet. Og faktisk er det en annerledes utvikling fra 1999 til 2000, der folketallet holder seg mellom årene, men året etter ser vi at den negative trenden fortsetter.



Kilde: SSB Statistikk databanken

Hvis vi konstruerer et brudd i 1998, og ser på to perioder fra 1990 til 1998, og etter 1998, vil vi kunne se om det er endringer å spore etter at utkantprogrammet startet. Befolkningstallene i de 13 pilotkommunene viste en nedgang på 0,69 % per år i perioden fra 1.1 1990 til 31.12.1997. Etter at pilot-satsingen startet i 1998 var nedgangen den samme i 1998, 1999 og 2000. Tallene for 1.1.2002 er ikke tilgjengelig ennå. Tallene er vist i tabellen på neste side:

Agderforskning

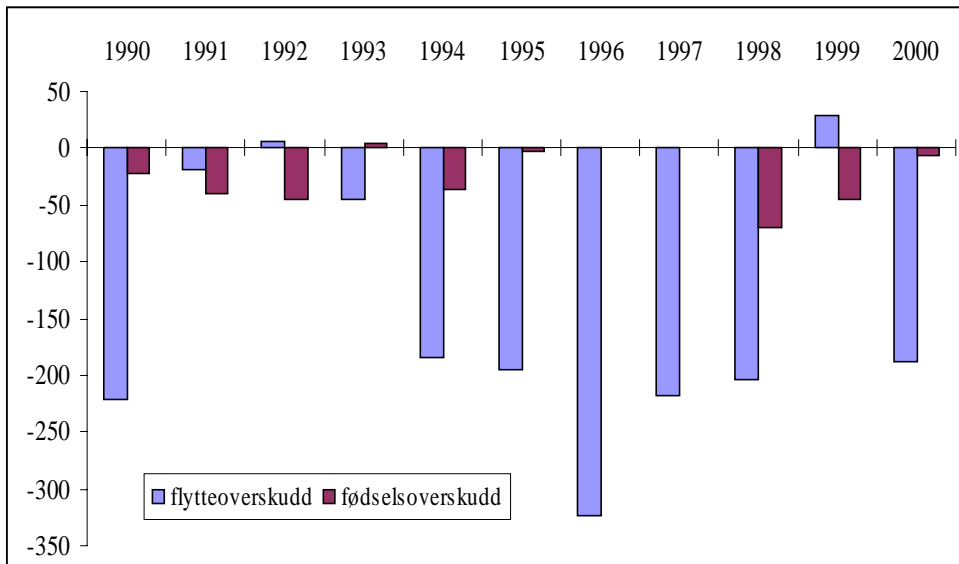
	1990-97		1998-2001	
	% vis endring	årlig endring	% vis endring	årlig endring
434 Engerdal	-1,0 %	-16	-0,9 %	-15
515 Vågå	-0,3 %	-13	-0,3 %	-12
1151 Utsira	0,2 %	0	0,6 %	1
1428 Askvoll	-0,4 %	-14	-0,4 %	-15
1736 Snåsa	-0,6 %	-14	-0,7 %	-18
1738 Lierne	-0,8 %	-14	-0,4 %	-6
1739 Røyrvik	-1,4 %	-11	-3,6 %	-23
1740 Namsskogan	-2,1 %	-25	-1,1 %	-11
1742 Grong	0,2 %	4	0,6 %	16
1743 Høylandet	-0,5 %	-7	-0,6 %	-8
1852 Tjeldsund	-1,4 %	-24	-1,4 %	-21
1926 Dyrøy	-1,5 %	-23	-2,0 %	-28
2023 Gamvik	-0,8 %	-11	-1,7 %	-23
Gjennomsnitt	-0,69 %	-13	-0,70 %	-12

Kilde: SSB Statistikkdatabanken. Bearbejdet av Agderforskning

Utviklingen er ikke lik i alle kommunene, det er fem kommuner som har en mindre negativ, eller mer positiv, utvikling etter 1998 (Engerdal, Utsira, Lierne, Namsskogan og Grong) mens tre kommuner har samme utvikling som før 1998 (Vågå, Askvoll og Tjeldsund). Det er altså fem kommuner som har en mer negativ utvikling etter 1998 enn før (Snåsa, Røyrvik, Høylandet, Dyrøy og Gamvik). Spesielt er nedgangen stor i Røyrvik, som mistet 23 innbyggere i året etter 1998, mot bare 11 før. Størst absolutt nedgang opplevde de tre nordligste kommunene etter 1998, mens Namsskogan hadde størst absolutt årlig nedgang før 1998.

Flytting

Befolkningstallene påvirkes av to faktorer, endring i flytteoverskudd (innflyttede minus utflyttede) og endring i fødselsoverskudd (døde minus fødte). I et så tidsavgrenset prosjekt ville det være galt å forklare endringene i befolkningstallene med endringer i fødselsoverskuddet. Det er flytting til og fra kommuner som først og fremst kan påvirkes gjennom offentlig politikk. Figuren under illustrerer bidragene til befolkningsendringene fra fødsels- og flytteunderskudd. Det er flyttingen som gir det store utslagene:



Kilde: SSB Statistikkdatabanken. Bearbeidet av Agderforskning

I perioden 1990 til 1998 flyttet det gjennomsnittlig 1026 personer hvert år ut av de 13 pilotkommunene, mens det i samme periode flyttet inn bare 877 personer årlig. Kommunene "tapte" altså 151 personer årlig i perioden fra 1990 til 1998 på grunn av flytting. I løpet av 1998, 1999 og 2000 flyttet det gjennomsnittlig 1047 personer årlig ut av kommunene, flere enn i perioden før 1998, men samtidig flyttet det også flere inn til kommunene årlig, 926 personer. I perioden etter 1998 "tapte" altså kommunene "bare" 121 personer årlig på grunn av flytting. Flyttestatistikken er med andre ord mer positiv etter 1998 enn før. Årsaken til at befolkningsutviklingen er så å si lik før og etter 1998 er altså at det fødtes om lag 30 flere personer årlig enn antall døde i de 13 kommunene.

Agderforskning

	årlig innflytting		årlig utflytting		årlig flytteunderskudd	
	1990-1998	1998-2001	1990-1998	1998-2001	1990-1998	1998-2001
Engerdal	131	106	144	116	-13	-10
Vågå	92	106	100	112	-8	-6
Utsira	12	19	12	17	0	2
Askvoll	83	99	95	111	-13	-12
Snåsa	74	66	86	81	-12	-15
Lierne	32	39	41	48	-10	-8
Røyrvik	30	23	46	44	-16	-21
Namsskogan	39	46	64	59	-25	-13
Grong	105	154	103	131	3	23
Høylandet	42	40	49	46	-7	-6
Tjeldsund	91	80	112	97	-21	-17
Dyrøy	55	46	67	64	-11	-18
Gamvik	91	102	109	122	-18	-20
Sum	877	926	1027	1047	-150	-121

Kilde: SSB Statistikkdatabanken. Beardbeidet av Agderforskning

Som vi ser i tabellen, er det fire kommuner som har en dårligere flyttebalanse etter 1998 enn før. Disse er Snåsa, Røyrvik, Dyrøy og Gamvik. Den største forverringen etter 1998 har skjedd i Dyrøy, der det er 7 flere personer som flytter fra kommunen enn til hvert år. Resten av kommunene har bedret flyttebalansen, og spesielt Grong har forbedret seg fra 3 til 23 flere netto tilflyttere årlig. Dette er på grunn av en stor økning i innflyttingen mellom de to periodene.

Flytting i år 2000

Skal vi sammenligne med landet for øvrig, er det naturlig å beregne flyttingen i prosent av innbyggertallet. I gjennomsnitt i Norge flyttet 4,5 % av befolkningen ut av egen kommune i år 2000. Pilotkommunene har en dårligere flyttebalanse enn landet totalt sett, med høyere fraflytting og lavere innflytting per innbygger:

	Utflytting i % av befolkningen	Innflytting i % av befolkningen
434 Engerdal	6,8	3,1
515 Vågå	2,8	3,3
1151 Utsira	10,2	2,7
1428 Askvoll	2,9	2,7
1736 Snåsa	3,8	2,5
1738 Lierne	3	2,3
1739 Røyrvik	4,4	3,5
1740 Namsskogan	6,6	3,6
1742 Grong	5,1	3,1
1743 Høylandet	2,7	2,8
1852 Tjeldsund	7,7	3,6
1926 Dyrøy	4,6	3,4
2023 Gamvik	7,6	5,5
Gjennomsnitt	4,9	4,1
Landet	4,5	4,5

Kilde: SSB Statistikk databanken. Bearbeidet av Agderforskning

Pilotkommunene hadde samlet sett 4,9 % fraflytting i gjennomsnitt, og 4,1 % innflytting, mot 4,5 % i landet. Likevel hadde Vågå, Askvoll, Snåsa, Lierne, Røyrvik og Høylandet lavere utflytting i forhold til folketallet enn landsgjennomsnittet, mens bare Gamvik hadde høyere innflytting enn landet for øvrig.

	Utflytting i % av befolkningen	Innflytting i % av befolkningen
434 Engerdal	6,8	3,1
515 Vågå	2,8	3,3
1151 Utsira	10,2	2,7
1428 Askvoll	2,9	2,7
1736 Snåsa	3,8	2,5
1738 Lierne	3	2,3
1739 Røyrvik	4,4	3,5
1740 Namsskogan	6,6	3,6
1742 Grong	5,1	3,1
1743 Høylandet	2,7	2,8
1852 Tjeldsund	7,7	3,6
1926 Dyrøy	4,6	3,4
2023 Gamvik	7,6	5,5
Gjennomsnitt	4,9	4,1
Landet	4,5	4,5

Kilde: SSB Statistikkdatbanken. Beardbeidet av Agderforskning

Utflytting

Utflyttinga fra kommunene ser ut til å gå over hele landet og ingen kommuner merker seg spesielt ut som de store mottakskommunene fra pilotkommunene. Slår vi sammen all utflyttinga i år 2000, ser lista ut som følger:

	Sum ut	Prosent
00 Hele landet	1 013	100,0 %
1 663 Malvik	64	6,3 %
1 567 Rindal	50	4,9 %
0 122 Trøgstad	43	4,2 %
1 871 Andøy	41	4,0 %
1 141 Finnøy	40	3,9 %
1 664 Selbu	34	3,4 %
0 501 Lillehammer	32	3,2 %
1 874 Moskenes	31	3,1 %
0 301 Oslo	26	2,6 %
1 714 Stjørdal	24	2,4 %
0 620 Hol	23	2,3 %
1 740 Namsskogan	22	2,2 %
0 517 Sel	21	2,1 %
1 426 Luster	21	2,1 %
1 149 Karmøy	15	1,5 %
0 514 Lom	14	1,4 %
0 540 Sør-Aurdal	13	1,3 %

Kilde: SSB Statistikkdatabanken

Av de 1013 personene som flyttet ut av pilotkommunene i år 2000, er det Malvik kommune som har mottatt flest, 64 stykker eller 6,3 % av utflyttinga. Dette skal vi se hovedsakelig skyldes en stor utflytting akkurat dette året fra Snåsa til Malvik (41 personer). Oslo mottok bare 26 av utflytterne, eller 3,6 %.

Utflyttinga fra hver kommune presenteres nå med de 10 største mottakskommunene sortert synkende. I og med at vi stopper på 10 er det av og til tilfeldig hvilke kommuner som kommer med blant de nederst rangerte:

Agderforskning

Fra Engerdal		Fra Vågå		Fra Utsira	
00 Hele landet	108	00 Hele landet	108	00 Hele landet	26
0301 Oslo	15	0501 Lillehammer	22	1149 Karmøy	12
0428 Trysil	12	0517 Sel	20	1102 Sandnes	4
0620 Hol	10	0301 Oslo	11	1201 Bergen	2
0501 Lillehammer	6	0514 Lom	9	1001 Kristiansand	2
0427 Elverum	6	0516 Nord-Fron	6	1146 Tysvær	2
0514 Lom	5	1201 Bergen	4	1253 Osterøy	1
0403 Hamar	5	0511 Dovre	4	0104 Moss	1
0502 Gjøvik	5	1556 Frei	4	1106 Haugesund	1
0219 Bærum	4	0220 Asker	3	1219 Bømlo	1
1640 Røros	4	1001 Kristiansand	3	0301 Oslo	0

Askvoll		Snåsa		Lierne	
00 Hele landet	98	00 Hele landet	90	00 Hele landet	47
1141 Finnøy	24	1663 Malvik	41	1567 Rindal	6
1426 Luster	21	1567 Rindal	9	1738 Lierne	5
0122 Trøgstad	6	0122 Trøgstad	3	0620 Hol	5
1256 Meland	6	1664 Selbu	3	1740 Namsskogan	5
0625 Nedre Eiker	4	1714 Stjørdal	3	1663 Malvik	4
0231 Skedsmo	3	1748 Fosnes	3	1714 Stjørdal	4
1421 Aurland	3	1444 Hornindal	2	0540 Sør-Aurdal	4
2002 Vardø	2	0605 Ringerike	2	1664 Selbu	2
1511 Vanylven	2	1738 Lierne	2	1922 Bardu	2
1211 Etne	2	1739 Røyrvik	2	2030 Sør-Varanger	2

Røyrvik		Namsskogan		Grong	
00 Hele landet	26	00 Hele landet	65	00 Hele landet	132
0238 Nannestad	5	1567 Rindal	12	1664 Selbu	17
1724 Verran	5	1729 Inderøy	6	1740 Namsskogan	16
1664 Selbu	4	0627 Røyken	5	1663 Malvik	14
1567 Rindal	3	1664 Selbu	4	1567 Rindal	12
1738 Lierne	2	0122 Trøgstad	4	0122 Trøgstad	12
1714 Stjørdal	1	0219 Bærum	4	1714 Stjørdal	9
1702 Steinkjer	1	0121 Rømskog	4	1739 Røyrvik	7
0122 Trøgstad	1	1714 Stjørdal	3	1751 Nærøy	4
1723 Mosvik	1	1748 Fosnes	2	0434 Engerdal	4
1828 Nesna	1	1141 Finnøy	2	0512 Lesja	4

Agderforskning

	Høylandet		Tjeldsund		Dyrøy
00 Hele landet	36	00 Hele landet	117	00 Hele landet	62
1663 Malvik	4	1871 Andøy	33	1874 Moskenes	18
1567 Rindal	4	1141 Finnøy	9	1929 Berg	7
0540 Sør-Aurdal	4	1874 Moskenes	7	1871 Andøy	5
0620 Hol	4	2012 Alta	7	0122 Trøgstad	5
1664 Selbu	3	0122 Trøgstad	5	0432 Rendalen	5
1714 Stjørdal	2	0520 Ringebu	5	1923 Salangen	5
1748 Fosnes	2	1529 Skodje	5	1919 Gratangen	2
1149 Karmøy	2	0501 Lillehammer	4	1920 Lavangen	2
0124 Askim	2	1853 Evenes	4	1141 Finnøy	1
0233 Nittedal	2	1859 Flakstad	4	0520 Ringebu	1

	Gamvik
00 Hele landet	98
1253 Osterøy	7
1857 Værøy	7
0122 Trøgstad	6
2012 Alta	5
1874 Moskenes	4
1141 Finnøy	4
1849 Hamarøy	4
0827 Hjartdal	4
0716 Våle	4
1751 Nærøy	4

Kilde: SSB Statistikkbanken

Som vi ser, er det lite flytting til de store byene, de fleste flytter til nærområdene rundt sin egen kommune.

Innflytting

Vi skal nå gjøre det samme med tilflyttingen til pilotkommunene. Først samlet innflytting fra alle kommunene:

	Sum inn	Prosent
00 Hele landet	713	100,0 %
0301 Oslo	39	5,5 %
1902 Tromsø	32	4,5 %
1702 Steinkjer	30	4,2 %
0517 Sel	28	3,9 %
1432 Førde	26	3,6 %
1703 Namsos	21	2,9 %
1601 Trondheim	20	2,8 %
1901 Harstad	16	2,2 %
2020 Porsanger	13	1,8 %
0514 Lom	13	1,8 %
1201 Bergen	12	1,7 %
2012 Alta	11	1,5 %
1805 Narvik	11	1,5 %
1742 Grong	11	1,5 %
1719 Levanger	11	1,5 %
1744 Overhalla	11	1,5 %

Kilde: SSB Statistikkdatabanken

Ulikt utflyttinga, er det de store byene som dominerer, med Oslo, Tromsø, Trondheim og Bergen alle på lista blant de 16 største kommunene hva gjelder innflytting til pilotkommunene. Her er de ti største innflytterkommunene til hver enkelt pilotkommune:

Agderforskning

	Til Engerdal		Til Vågå		Til Utsira
00 Hele landet	49	00 Hele landet	125	00 Hele landet	7
0430 Stor-Elvdal	9	0517 Sel	28	1103 Stavanger	3
0428 Trysil	6	0301 Oslo	20	1149 Karmøy	2
0427 Elverum	5	0514 Lom	13	1106 Haugesund	1
0229 Enebakk	4	0516 Nord-Fron	7	1866 Hadsel	1
0412 Ringsaker	4	2020 Porsanger	7	0517 Sel	0
0417 Stange	4	0106 Fredrikstad	5	0301 Oslo	0
0425 Åsnes	4	0834 Vinje	5	0514 Lom	0
0226 Sørumsund	3	0229 Enebakk	4	0516 Nord-Fron	0
0403 Hamar	3	0215 Frogn	4	2020 Porsanger	0
0502 Gjøvik	1	0231 Skedsmo	4	0106 Fredrikstad	0

	Askvoll		Snåsa		Lierne
00 Hele landet	91	00 Hele landet	60	00 Hele landet	36
1432 Førde	26	1702 Steinkjer	14	1702 Steinkjer	6
1201 Bergen	8	0301 Oslo	5	0301 Oslo	5
1420 Sogndal	6	1739 Røyrvik	5	0412 Ringsaker	5
1433 Naustdal	6	1106 Haugesund	3	1719 Levanger	3
1106 Haugesund	4	0536 Søndre Land	3	1742 Grong	3
1401 Flora	4	0806 Skien	3	1601 Trondheim	3
0906 Arendal	4	1101 Eigersund	3	1813 Brønnøy	2
1927 Tranøy	4	1663 Malvik	3	1739 Røyrvik	1
1103 Stavanger	3	1902 Tromsø	3	0220 Asker	1
0214 Ås	3	1703 Namsos	2	0403 Hamar	1

	Røyrvik		Namsskogan		Grong
00 Hele landet	21	00 Hele landet	36	00 Hele landet	80
1740 Namsskogan	6	1702 Steinkjer	4	1703 Namsos	12
1804 Bodø	4	1601 Trondheim	4	1601 Trondheim	11
1736 Snåsa	2	1902 Tromsø	4	1744 Overhalla	7
1917 Ibestad	2	0238 Nannestad	4	1738 Lierne	5
1702 Steinkjer	1	1621 Ørland	3	1824 Vefsn	4
1703 Namsos	1	1504 Ålesund	2	1719 Levanger	4
1744 Overhalla	1	1634 Oppdal	2	2012 Alta	4
1721 Verdal	1	1824 Vefsn	2	1702 Steinkjer	3
0532 Jevnaker	1	1825 Grane	2	1751 Nærøy	3
1001 Kristiansand	1	1736 Snåsa	1	1736 Snåsa	2

Agderforskning

	Høylandet
00 Hele landet	37
1742 Grong	7
2020 Porsanger	5
1703 Namsos	4
1719 Levanger	2
1702 Steinkjer	2
1736 Snåsa	2
1504 Ålesund	2
1725 Namdalseid	2
1834 Lurøy	2
1744 Overhalla	1

	Tjeldsund
00 Hele landet	55
1901 Hårstad	13
1805 Narvik	7
1902 Tromsø	5
1246 Fjell	4
1837 Meløy	4
1804 Bodø	3
1870 Sortland	3
1853 Evenes	2
1913 Skånland	2
1201 Bergen	1

	Dyrøy
00 Hele landet	45
1902 Tromsø	17
1925 Sørreisa	7
1924 Målselv	4
1805 Narvik	3
1547 Aukra	3
1931 Lenvik	2
0806 Skien	1
0301 Oslo	1
0403 Hamar	1
1103 Stavanger	1

	Garnvik
00 Hele landet	71
2012 Alta	6
1822 Leirfjord	5
1859 Flakstad	5
2004 Hammerfest	5
0219 Bærum	4
0701 Borre	4
0301 Oslo	3
2003 Vadsø	3
2030 Sør-Varanger	3
1902 Tromsø	2

Kilde: SSB Statistikkdatabanken

Dokumenter som er utarbeidet av aktører i programmet

Regionale Utviklingsprogram:

- Finnmark	1998-2001
- Indre Finnmark	1999
- Troms	1998-2001
- Nordland	1998-2001
- Nord-Trøndelag	1998-2001
- Møre og Romsdal	2001
- Sogn og Fjordane	1998-2001
- Rogaland	1998-2001
- Hedmark	1998-2001
- Oppland	1998-2001

Referater og rapporter fra Pilotkommune-samlinger

Pilotsamling i Harstad	7.-8. okt. 1998
Referat fra Pilotkommune-samlingen i Gamvik	15.-16. juni 1999
Erfarings- og formidlingskonferanse. Radisson SAS Hotell Bodø.	10.-11. nov. 1999
Referat fra "Pilot"kommunesamlingen og samlingen med fylkeskommuner på Trones Hotell – Indre Namdal	21.-23. feb. 2000
Rapport Pilotkommuneprosjektet. Rica Hell Hotell Stjørdal. Tema: Tydeleggjering, synleggjering og formidling av fortrinn.	29.-30. jan. 2001
Arbeidssamling i Pilotkommuneprosjektet i Engerdal	13.-15. mars 2001
Referat frå Pilotkommuneprosjektet i utkantsatsinga. Samling på Utsira.	12.-14. sept. 2001
Erfarings- og formidlingskonferanse i Steinkjer.	26.-27. sept. 2001

Ungdomskonferanser:

Rondeslottet høyfjellshotell, Otta	19.-21. mars 1999
Gaustadblikk høyfjellshotell, Tinn kommune	31. aug.-1. sept. 1999

Erfaringsrapporter:

Erfaringsrapport frå pilotkommunane, nr. 1	Mai 1999
Erfaringsrapport frå pilotkommunane, nr. 2	Februar 2000

Erfaringsrapport frå pilotkommunane, nr. 3	Februar 2001
Rapportering frå fylkeskommunane i samarbeidsprosjektet med KRD og andre dept. med fleire	August 2000
Erfaringsrapport frå fylkeskommunane, Kommunal- og regionaldepartementet, andre departement med fleire.	August 2001
Sluttrapport frå pilotkommunane som har delteke i utkant-satsinga til Kommunal- og regionaldepartementet 1997-2001.	2002
Andre rapporter:	
Pilot'n. Pilotprosjektet for Indre Namdal. Videreutvikling av samarbeidet mellom kommunene i Indre Namdal. Et delprosjekt i Pilotprosjektet "Snu flyttestrømmen fra Indre Namdal"	Udatert, anslagsvis publisert i 1999

Evalueringsrapporter utarbeidet av Agderforskning

- Karlsen, J., Langhelle, O., Reiersen, J.E., Ryntveit, A.K. og Senneseth, K. (1999). *Departementet vil eksperimentere og kommunene overleve*. Prosjektrapport 40/99. Kristiansand: Agderforskning.
- Karlsen, J., Langhelle, O., Reiersen, J.E., Ryntveit, A.K. og Senneseth, K. (2000). *Følgeevaluering av Utkantprogrammet. Årsrapport for 1999*. Prosjektrapport 10/2000. Kristiansand: Agderforskning.
- Langhelle, O. (2000). *Utkantsatsingen og Regionale Utviklingsprogram: En analyse av utkantsatsingens integrering i Regionale Utviklingsprogram (RUP)*. RF-200/023. Stavanger: Rogalandforskning.
- Ryntveit, A. K. og Karlsen, J og (2001). *Evaluering av prosjektet. Videreutvikling av samarbeidet mellom kommunene i Indre Namdal*. Prosjektrapport nr. 7/2001, Kristiansand, Agderforskning.
- Ryntveit, A.K. & Lysgård, H.K. (2001) *Følgeevaluering av Utkantprogrammet: Befolkningsundersøkelsen 2000*. Prosjektrapport 8/2001, Kristiansand: Agderforskning.
- Langhelle, O., Bergh, C., og Reiersen, J.E. (2001). *Positivitetsagentprosjektet: Den første fasen*. RF-2001/029. Stavanger: Rogalandforskning.
- Karlsen, J., Ryntveit, A. K., Lysgård, H. K. og Langhelle, O. (2001): *Følgeevaluering av Utkantprogrammet: Årsrapport for 2000*. Prosjektrapport 51/2001, Kristiansand: Agderforskning.
- Fosse, J. K. og Lysgård, H. K. (2002): *Kompetanseutvikling i utkantkommuner – lokal mobilisering og forankring*. Prosjektrapport nr. 12/2002, Kristiansand: Agderforskning.
- Ryntveit, A. K. (2002): *Befolkningsundersøkelsen 2002 – Følgeevaluering av Utkantprogrammet*. Prosjektrapport nr. 25/2002, Kristiansand: Agderforskning.
- Langhelle, O. (2002): *Positivitetsagentprosjektet – sluttrapport*. RF-2002/143. Stavanger: Rogaland
- Karlsen, J., Lysgård, H. K., Ryntveit, A. K., og Langhelle, O. (2002): *Følgeevaluering av et distriktspolitisk eksperiment: Utkantsatsingen*. FoU-rapport 10/2002, Kristiansand: Agderforskning.

Litteraturliste

- Andersen, A., Brattvoll, M., Høydahl, E., Karlsen, A., Madsen, E. L., Mariussen, Å. og Størkersen, J. R. (1997): *Evaluering av arbeidet med omstilling i kommuner/regioner med ensidig næringsgrunnlag*. Nordlandsforskning-rapport 5/1997.
- Amdam, J. (1998). "Regionale utviklingsprogram: Nyvinning eller 'keiserens nye klær'". *Plan*, 1/2-1998.
- Andersen, S. (1990) Komparative case-studier og generalisering, *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 31, 4: 367-378.
- Asheim, B. T. (1998) *Learning Regions as Development Coalitions: Partnership as Governance in European Workfare State?* Paper presented at the Second Urban and Regional Studies Conference on "Culture, place and space in contemporary Europe", University of Durham, UK, 17-20. september 1998.
- Ashworth, G.J & Voogd, H. (1994) Marketing and place promotion. I J.R. Gold & S.V Ward (eds.) *Place Promotion. The use of Publicity and Marketing to Sell Towns and Regions*. Chichester: John Wiley & Sons, s. 39-52.
- Baklien, B. (2000) Evalueringsforskning for og om forvaltningen. I: Olav Foss & Jan Mønnesland, red., *Evaluering av offentlig virksomhet. Metoder og vurderinger*. NIBRs pluss-serie 4-2000: 53-77.
- Berg, N.B. & Lysgård, H.K. (2002) Rural Development and policies - the case of post-war Norway. In Halfacree, K., Kovach, I. and Woodward, R. (eds.) *Leadership and Local Power in European Rural Development*. London: Ashgate.
- Burawoy, M. (1991) *Etnography Unbound: Power and Resistance in the moderne Metropolis*. Berkeley; California: University of California Press.
- Cooke, P. (1998) Introduction. Origins of concepts. I: Hans Joachim Braczyk, Phillip Cooke & Martin Heidenreich ,red., *Regional Innovation Systems*. London: UCL Press: 2-25.
- Flyvbjerg, B. (1991) *Rationalitet og magt. Bind I Det konkrete videnskap*. Danmark: Akademisk Forlag.
- Foss, O. (2000) Evaluering – samfunnsforskning i politikkens tjeneste. I: Olav Foss & Jan Mønnesland, red., *Evaluering av offentlig virksomhet. Metoder og vurderinger*. NIBRs pluss-serie 4-2000: 17-51.
- Foucault, M. (1982) The subject and power. I: Hubert L. Dreyfus & Paul Rabinow, red., *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics*. Brighton: The Harvester Press: 208-226.
- Foucault, M. (1994) *Overvåkning og straff. Det moderne fengselssystemets framvekst*. 2. Utgave, Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

- Foucault, M. (1995) *Seksualitetens historie I. Viljen til viten*. Gjøvik: Exil.
- Fretter, A.D. (1993) Place Marketing: A Local Authority Perspective. I G. Kearns & C. Philo (eds.) *Selling Places. The City as Cultural Capital, Past and Present*. Oxford: Pergamon Press, s. 162-174.
- Giddens, A. (1984) *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge: Polity Press.
- Gjertsen, A. & T. Magnussen (1998) *Bygdepolitisk program i Nordland - en evaluering*. NF-rapport nr. 12/98, Nordlandsforskning.
- Gjertsen, A. (1998) *Regionale utviklingsprogram 1998 – utvikling og utfordringer*. NF-arbeidsnotat nr. 1028/98, Nordlandsforskning.
- Goldstein, Howard (1981) *Social Learning and Change. A Cognitive Approach to Human Services*. New York/London: Tavistock Publications.
- Guba, Egon G. & Yvonna S. Lincoln (1989) *Fourth Generation Evaluation*. London: Sage
- Gulvik, I. (2002) Troverdighet på prøve. Om gruppeintervju som metode for å produsere valide data om politiske diskurser. *Tidsskrift for samfunnsforskning nr. 1:2002*
- Gustavsen, B. (1992) *Dialogue and development: theory of communication, action research and restructuring of working life*. Assen: Van Gorcum.
- Hall, T. & Hubbard, P. (1996) The entrepreneurial city: new urban politics, new urban geographies. *Progress in Human Geography* vol. 20 nr. 2, s. 153-174.
- Hallin, G. (1991) Slogan, image och lokal utveckling. I S. Berger (red.) *Samhällets geografi*. Stockholm: Nordisk Samhällsgeografisk Tidskrift, s. 179-190.
- Halvorsen, A. m. fl. 1999. *Evaluering av UNICEF komiteen i Norge med særlig vekt på informasjonsaktivitet og ressurser*. Agderforskning.
- Harvey, D. (1989) From managerialism to entrepreneurialism: the transformation of urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler B*, vol. 71, s. 3-17.
- Hansson, F. (1997) Evaluation Traditions in Denmark: Critical Comments and Perspectives. *Evaluation*, vol. 3, nr. 1: 85-96.
- Hveem, H. (1998). "Globalisering – retorikk og realiteter". *Samtiden*, nummer 5/6, s. 36-46.
- Hydén, Göran (1997) Civil Society, Social Capital, and Development: Dissection of a Complex Discourse. *Studies in Comparative International Development*, vol. 32, nr. 1, s. 3-30.
- Isaksen, A. (red.) (1997). *Innovasjoner, næringsutvikling og regionalpolitikk*. Høyskoleforlaget.
- Jacobsen, Dag I. & Jan Thorsvik (1997) *Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Johnsen, H.C.G. & Normann, R. (2001) *Verdiskaping gjennom bred medvirkning*. FoU-rapport nr. 10/2001. Agderforskning.
- Karlsen, J., Langhelle, O., Reiersen, J.E., Ryntveit, A.K. og Senneseth, K. (1999). *Departementet vil eksperimentere og kommunene overleve*. Prosjektrapport 40/99. Kristiansand: Agderforskning.
- Karlsen, J., Langhelle, O., Reiersen, J.E., Ryntveit, A.K. og Senneseth, K. (2000). *Følgeevaluering av Utkantprogrammet. Årsrapport for 1999*. Prosjektrapport 10/2000. Kristiansand: Agderforskning.
- Karlsen, J., Ryntveit, A. K., Lysgård, H. K. og Langhelle, O. (2001): *Følgeevaluering av Utkantprogrammet: Årsrapport for 2000*. Prosjektrapport 51/2001, Kristiansand: Agderforskning.
- Karlsen, J., Lysgård, H. K., Ryntveit, A. K., og Langhelle, O. (2002): *Følgeevaluering av et distriktpolitisk eksperiment: Utkantsatsingen*. FoU-rapport 10/2002, Kristiansand: Agderforskning.
- KRD (1999). *Distrikts-Norge – hvor ligger mulighetene - hva må gjøres?* Kommunal- og Regionaldepartementet
- Krogstrup, H. K. 1997. *User participation in Quality Assessment, A Dialogue an Learning Oriented Avaluation Method in Evaluation*. Vol. 3, no2, Sage Publications.
- Langhelle, O. (2002) *Positivitetsagentprosjektet – sluttrapport*. Rapport RF-2002/143, Rogalandforskning.
- Lindøe, Preben H., Aslaug Mikkelsen & Odd E. Olsen (2002) *Fallgruver i følgeforskning*. *Tidsskrift for samfunnsforskning* nr. 2/2002.
- Lundvall, Bengt-Åke & Johnson, B. (1994) *The learning economy*. *Journal of Industry Studies*, 1:2, s. 23-42.
- Löfgren, A. (1998) *Om byregioner i en globalisert verden og kunsten å selge en by*. Arbeider fra Geografisk Institutt, Ny serie A, nr. 16. NTNU Trondheim: Geografisk Institutt.
- Löfgren, A. (2000) *A thousand years of loneliness? Globalization from the perspective of a city in a European periphery*. *Geoforum* 31, s. 501-511.
- Lysgård, H. K. (2001) *Produksjon av rom og identitet i transnasjonale regioner. Et eksempel fra det politiske samarbeidet i Midt-Norden*. Dr.polit.-avhandling. SVT-fakultetet, Geografisk Institutt, NTNU-Trondheim.
- Lysgård, H.K., Ryntveit, A.K. & Karlsen, J. (2000) *Å bo på landet – et valg av livsstil. En studie av Marnardal og Åseral*. FoU-rapport 15/2000
- Mariussen, Å., Gjertsen, A., Røiseland, A., Sanderson, H. & Persson, L.O. (2000) *Evaluering av regionale utviklingsprogram i Norge*. R-2000:5. Stockholm; Nordregio.
- Mohan, Giles (2000) *Good Governance at the Grassroots: the role of social capital in participatory development*. Paper presented at the AAG Annual Meeting, Pittsburg, 4.–8. april 2000.

- NOU (1991). *Mot bedre vitende? Effektiviseringsmuligheter i offentlig sektor*. NOU 1991:28.
- NOU (1993). *Mindre til overføringer – mer sysselsetting*. NOU 1993:11.
- Nås, S. O. (1998) *Innovasjon i Norge - en statusrapport*. STEP rapport R-08/1998, STEP-gruppen, Oslo.
- Nygren, O. & Persson, L.O. (2001) *Det enkelriktade Sverige. Tjänstesektorn och den framtida regionala befolkningsutvecklingen*. TCO.
- Olsen, J. P. (1998). "Offentlig styring i en institusjonsforvirret tid". *Nytt Norsk Tidsskrift*, nr. 1, årgang 15, s. 7-20.
- Ryntveit, A.K. & Lysgård, H.K. (2001) Følgeevaluering av Utkantprogrammet: Befolkningsundersøkelsen 2000. Prosjektrapport nr. 8/2001. Agderforskning.
- Ryntveit, A.K. (2002) Følgeevaluering av Utkantprogrammet: Befolkningsundersøkelsen 2002. Prosjektrapport nr. 25/2002. Agderforskning.
- Shotter, J. & Gustavsen, B. (1999) *The role of "dialogue conferences" in the development of "learning regions": doing "from within" our lives together what we cannot do apart*. Stockholm: Centre for Advanced Studies in Leadership, Stockholm School of Economics.
- Solberg, E. (2002) *Vekst – i hele landet*. Kommunal- og regionalminister Erna Solbergs redegjørelse i Stortinget, tirsdag 30. april 2002. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Sollund, M.J., Gjertsen, A. & Mariussen, Å. (1998) *Mot regionale utviklingsprogram? En ex ante evaluering av fylkenes kapittel 551-programmer for 1997*. NF-rapport nr. 2/98. Nordlandsforskning.
- Statskonsult (2000). *Folkerettens innflytelse på norsk lovgivning. En kartlegging av gjennomføringen av folkerettslige forpliktelser i Norge*. Rapport 2000:3.
- St. meld. nr. 33 (1992-93) *By og land hand i hand. Om regional utvikling*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St. meld. nr. 31 (1996-97) *Om distrikts- og regionalpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- St. meld. nr. 19 (1999-2000). *Om norsk landbruk og matproduksjon*. Landbruksdepartementet.
- St. meld. nr. 34 (2000-2001) *Om distrikts- og regionalpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Sverdrup, S. (2002) *Evaluering – fase, design og gjennomføring*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Teigen, H. (1999) *Regional økonomi og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Trondal, J. og Veggeland, F (1999). Norske myndigheter og EØS: Mellom utenrikspolitikk og innenrikspolitikk. *Sosiologi i dag*, årgang 29, nummer 3, s. 57-78.
- Urry, J. (1981) *The Anatomy of Capitalist Societies*. London: Macmillan.

- Vaughan, D. (1992) Theory Elaboration: The Heuristics of Case Analysis, i C. C. Ragin og H. S. Becker (red.) *What Is A Case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vedung, E. (1991) *Utvärdering i politik och förvaltning*. Studentlitteratur, Lund.
- Werlen, B. (1993) *Society, Action and Space. An Alternative Human Geography*. London/New York: Routledge.
- Wollan, G. (1997) *Kultur, turisme og samfunn*. Dr. philos. avhandling, Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse, Geografisk Institutt, NTNU.

FoU-informasjon

Tittel	Følgeevaluering av Utkantprogrammet - Sluttrapport
Prosjektnr.	82002108
Oppdragets tittel	Følgeevaluering av Utkantsatsingen
Prosjektleder	James Karlsen
Forfattere	James Karlsen, Hans Kjetil Lysgård, Anne Kirsti Ryntveit og Oluf Langhelle
Oppdragsgiver	Kommunal- og regionaldepartementet
Rapport type	FoU-rapport
Rapport nr	3/2003
ISBN-nummer	82-7602-08-60
ISSN-nummer	0803-8198
Tilgjengelighet til rapporten	Åpen
4 emneord	Læring, makt og distriktpolitikk, Utkantprogrammet

Sammendrag

Rapporten oppsummerer erfaringene fra Kommunal- og regionaldepartementets Utkantsatsing. Fokus for evalueringen er om kommunene, fylkeskommunene og departementet har utviklet nye arbeidsmetoder.