

FoU-rapport nr. 10/2002

Følgerevaluering av et distriktpolitisk eksperiment

# **Utkantsatsingen**

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

Tittel Følgeevaluering av et distriktspolitisk eksperiment: Utkantsatsingen

Forfattere James Karlsen, Hans Kjetil Lysgård, Anne Kirsti Ryntveit og Oluf Langhelle

Rapport FoU-rapport nr. 10/2002

ISBN-nummer 82-7602-082-8

ISSN-nummer 0803-8198

Trykkeri Edgar Høgfeldt, 4626 Kristiansand

Pris NOK 150, -

#### Bestillingsinformasjon

#### Utgiver

Agderforskning  
Serviceboks 415,  
N-4604 Kristiansand

Telefon 38 14 22 00  
Telefaks 38 14 22 01  
E-post [post@agderforskning.no](mailto:post@agderforskning.no)

#### Hjemmeside

<http://agderforskning.no>





## Forord

Denne rapporten er en kortversjon av følgeevalueringen om Utkantsatsingen. Fokus i rapporten er prosessen i satsingen, slik vi, som evaluator, har observert den.

Rapporten er skrevet kort og med lite referanser til teori. Vi har brukt to teoretiske perspektiver som er rapportens røde tråd; læring og makt. Rapporten er bygd rundt disse to perspektivene, med vekt på å beskrive helheten i satsingen og få frem de viktigste erfaringene. For de som er interessert i mer om evalueringen av Utkantprogrammet og vårt teoretiske perspektiv, viser vi til hovedrapporten fra programmet og til de tidligere rapportene fra satsingen. For de som er ute etter detaljer omkring enkeltelementer i satsingen, viser vi til materiale som er utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet (KRD).

Agderforskning og Rogalandforskning har hatt ansvaret for evalueringen av Utkantsatsingen. Førstnevnte institusjon har hatt prosjektledelsen for evalueringen og stått for hovedtyngden av arbeidet. Evalueringstemaet har bestått av forskningssjef James Karlsen, seniorforsker Hans Kjetil Lysgård og forsker Anne Kirsti Ryntveit fra Agderforskning og Oluf Langhelle fra Rogalandforskning.

Vi takker for gode diskusjoner med deltakerne i satsingen. 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.

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 satsingen 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.

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

**Leserveiledning:**

Kapittel 2 gir en kort introduksjon til Utkantsatsingen. For de som er interessert i erfaringene fra kommunene anbefaler vi å lese kapittel 3. De som er interessert i å vite om departementet og fylkeskommunene klarte å utvikle nye arbeidsmetoder kan lese kapittel 4. Kapittel 5 tar for seg læringsarenaer på tvers av forvaltningsnivåene. Kapittel 6 anvender maktperspektivet for å forstå endring og læring. Kapittel 7 avrunder det hele med å vurdere om Utkantprogrammet var en god idé.

For de som har dårlig tid, anbefaler vi å lese sammendraget og de korte oppsummeringene i slutten av hvert kapittel. Hvis du ønsker å vite mer om begreper som læring, kompetanse og makt anbefaler vi at du leser kapittel 3. I dette kapitlet drøftes kort begreper som anvendes i de øvrige kapitlene.

## Innholdsfortegnelse

FORORD.....	I
Leserveiledning:.....	ii
INNHALDSFORTEGNELSE.....	III
SAMMENDRAG .....	V
SUMMARY .....	VII
1. PRESENTASJON AV UTKANTSATSINGEN .....	1
2. TEORETISK PERSPEKTIV .....	5
Kompetanse og læring.....	5
Makt .....	8
3. ENDRING OG LÆRING I PILOTKOMMUNENE .....	11
Forankringen av programmet.....	11
Organisering og læring.....	13
Utkantprogrammet har bidratt til økt status og oppmerksomhet.....	16
Stedsprofilering og merkevarebygging .....	17
Prosjektene har vært relativt godt kjent i lokalsamfunnene .....	20
Læring i lokalsamfunnet .....	22
Oppsummering.....	23
4. LÆRING OG ENDRING I DEPARTEMENTENE OG FYLKESKOMMUNENE.....	25
Samordningsutfordringer på statlig nivå.....	25
Fylkeskommunen .....	30
5. LÆRINGSMETODER OG ARENAER PÅ TVERS AV FORVALTNINGS- NIVÅENE.....	35
Interaktiv læring som alternativ? .....	38
6. HVORDAN KAN VI FORSTÅ LÆRING OG ENDRING I UTKANTPROGRAMMET? .....	41
Forestillingen om utkantkommunenes spesielle situasjon i det norske samfunnet .....	41
Kommunenes pragmatiske holdning til mål og hensikt – en styrke eller svakhet?.....	43
Tilfører Utkantprogrammet noe nytt? .....	46
Utkantprogrammet som institusjonalisert distriktpolitikk .....	49
Utkantprogrammet – en effektiv form for politikk?.....	51
Utkantprogrammets maktstrukturer .....	53
7. VAR UTKANTPROGRAMMET EN GOD IDÉ?.....	57
8. LITTERATURLISTE.....	61
FOU-INFORMASJON.....	63





## 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 å gjøre utkantkommunene 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 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 satset på profilering, imagebygging og markedsføring i lokal strategiutvikling og planlegging.

Det bilaterale samarbeidet mellom KRD og andre departement har fungert godt i enkelt saker. 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 bør 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. Presentasjon av Utkantsatsingen

I dette kapitlet skal vi presentere hovedelementene i Utkantsatsingen.

Utkantprogrammet kan karakteriseres som et typisk ovenfra og ned initiativ (top-down). KR D hadde idéen og virkemidlene, men var samtidig avhengig av samarbeid og samspill med aktører på ulike nivåer for å nå målene for programmet. Programmets mål var

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

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.*

Hovedelementene i satsingen var:

- Økte økonomiske rammer til utkantkommunene.
- Samarbeid med andre departement.
- Fylkeskommunens rolle som medspiller.
- Utvikling av ny kunnskap.
- Formidling av kunnskap.

Opprinnelig var satsingen tiltenkt å ta utgangspunkt i et lite antall forsøkskommuner med pilotprosjekter. Det ble utpekt syv forsøkskommuner og en forsøksregion med 6 kommuner<sup>1</sup>. Forsøkskommunene var Gamvik i Finnmark, Dyrøy i Troms, Tjeldsund i Nordland, Vågå i Oppland, Engerdal i Hedmark, Utsira i Rogaland og Askvoll i Sogn og Fjordane.

Forsøksregionen var 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 foku-

---

<sup>1</sup> 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.

serte 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 ble satsingen utvidet til kommuner med en befolkningsnedgang på 10 % eller mer i siste 10-årsperiode.

Fylkeskommunene kan deles i to grupper. For det første er det fylkeskommuner med forsøkskommuner/pilotkommuner. Disse er Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag, Sogn og Fjordane, Rogaland, Hedmark og Oppland.

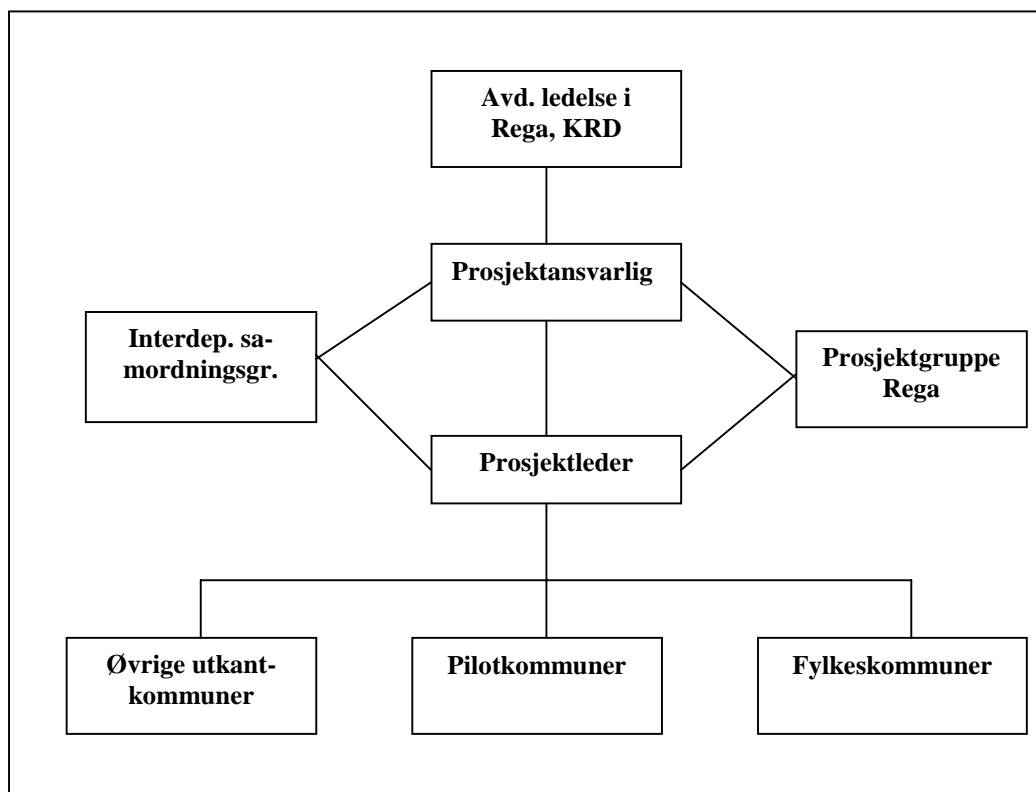
Den andre gruppen er fylkeskommuner som ikke har pilotkommuner, men som har utkantkommuner. Denne gruppen består av følgende fylkeskommuner: Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal, Hordaland, Aust-Agder, Vest-Agder, Telemark og Buskerud.

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. Prosjektansvarlig 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.

Hovedelementene i organiseringen av Utkantsatsingen fremgår av figuren nedenfor.



**Figur 1: Organiseringen av Utkantsatsingen**





## 2. Teoretisk perspektiv

### Kompetanse og læring

Utkantprogrammets målsettinger var å bidra til endring gjennom å sette kommunene bedre i stand til å påvirke og ta ansvar for egen utvikling, og forbedre den offentlige forvaltningens arbeidsmetoder. Programmet skulle bidra til *endring gjennom læring*. Begrepene *kompetanse* og *læring* henger nøye sammen.

*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 kontekstuahengig 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). Denne utviklingen består i at 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.

*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).*

Læring skjer når individer, grupper eller organisasjoner foretar en relativt permanent endring av sin atferd. Organisasjoner som har et kontinuerlig fokus på læring kalles ofte for lærende organisasjoner.

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 holdningskomponent 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 ettersom 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).

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 ut fra dette sorteres i fire kategorier og innebærer både en vurdering av hva slags kunnskap læringen baseres på og hvordan kunnskapsoverføringen gjøres (Cooke 1998). De fire læringsformene er:

1. *Læring som repetisjon/forbedring* av gammel metodikk og kunnskap (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 arbeide som for eksempel opplæring i å betjene et sentralbord eller en pc.

2. *Læring som kopiering og tilpasning* (learning by using) ut fra erfaringer gjort av andre aktører. Det kan for eksempel være kopiering av arbeidsoperasjoner, prosjekter, planer osv. Erfaringen er at det er lett å kopiere en enkel arbeidsoperasjon, men det viser seg at det må tilpasning til i egen organisasjon 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. Denne typen kunnskap er ofte ikke dokumentert skriftlig, men er lært i forbindelse med innføringen og gjennomføringen av for eksempel et prosjekt. Ettersom en får erfaring, bygger organisasjonen opp egen kunnskap og får dermed hentet ut produktivitetsgevinstene.
3. *Interaktiv læring og samhandling* (learning by interacting), er sammensetning av personer med forskjellig type kunnskaper i et team for å løse oppgaver der løsningen ikke er kjent på forhånd. Innovasjons-prosesser er et typisk eksempel på denne formen for organisering av læreprosesser. Utkantprogrammets målsetting og organisering kan klassifiseres under denne typen læring.
4. *Læring gjennom læring* (*learning by learning*) skjer når samarbeidende nettverk har fått virke over flere år og har fått anledning til å perfektionere læreprosessene.

For det andre betyr dette en vurdering av *hvilke arenaer kunnskapsoverføring og læring skjer på*. Dette innebærer 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 et 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 vært gjenstand for læring. 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.

### **Makt**

En vanlig måte å bygge opp en evaluering på, er å lage en strukturell kartlegging av hendelser, aktører og arenaer, som kan brukes for å evaluere på hvilken måte og i hvilken grad programmet har bidratt til å nå sine målsettinger. Avviket mellom målene og resultatene kan brukes til å vurdere om programmet var en suksess eller ikke. Det teoretiske perspektivet i evalueringen kan også brukes til å forklare årsakene til avviket. Anvendt på denne måten kan manglende suksess forklares med dårlig planlegging og gjennomføring av et program. Organisasjoner og lokalsamfunn er imidlertid ofte ulike, selv om de gjerne kategoriseres i samme grupper. Forutsetningene for å gjennomføre prosjekter kan variere mye. Årsakene til avvik kan forklares med at organisasjonene eller lokalsamfunnet ikke hadde de nødvendige forutsetningene for å kunne gjennomføre prosjektet. En viktig del av evalueringen blir da å vurdere hvilke hendelser som kan sies å være nødvendige forutsetninger for å nå målene.

Som tidligere nevnt, bygger læringsperspektivet på forutsetningen om konsensus. Det kan imidlertid tenkes tilfeller der denne forutsetningen ikke er gyldig, selv om en organisasjon deltar i et program med målsetting om endring og læring. For å få et grep på slike situasjoner, har vi valgt å anvende et *maktperspektiv* der vi legger vekt på å få en forståelse av hvordan prosesser i programmer preges av relasjoner mellom aktører. Dette er aktører som gjennom sine holdninger/intensjoner og handlinger utøver makt, samtidig som denne prosessen er en del av en større samfunnsmessig kontekst der ofte de samme aktørene og relasjonene inngår. Maktperspektivet har vært lite fokusert i følgeevalueringer, men det er et viktig perspektiv å ha med seg i en følgeevaluering. 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 læreprosesser i programmer og planprosesser. Maktanalysen er basert på Foucaults (1982, 1994, 1995) maktbegrep der makt er en dimensjon som er iboende alle sosiale relasjoner.

Makt *er* ikke – den *utføres* som del av sosiale prosesser. Det er derfor ikke makt som sådan som studeres, men hvordan samfunn og subjekter konstitueres i spenningen mellom maktrelasjoner og kunnskapsfelt på bestemte steder og til bestemte tidspunkter. 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.

Som et overordnet perspektiv for en analyse av produksjonene av kunnskap og læring i Utkantprogrammet ligger følgende spørsmål: Hvilke maktrelasjoner 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 uttrykker bevissthet/oppmerksomhet om, og påvirkning/involvering i, det konkrete programmets utvikling. Utkantprogrammets utvikling skjer med andre ord gjennom at involverte aktører velger å handle på bestemte måter, eller å la være å handle, 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.

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 og vil i en evaluering kunne 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 maktforholdets forutsetning og resultat. Vi vil 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. Vi vil fokusere på hvordan målformuleringene oppfattes av de ulike aktørene i programmet, om det er enighet om målene og om hvordan de ulike aktørens 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.

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

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.

### 3. Endring og læring i pilotkommunene

Utkantsatsingen rettet seg både mot de nevnte forsøkskommunene og utkantkommunene mer generelt. I hovedsak er det forsøkskommunene som har fått oppmerksomhet, penger og tilgang til et nasjonalt nettverk gjennom satsingen. Det er mulig det har skjedd endringer også i utkantkommunene, men vi har ikke data fra disse og de har ikke vært evalueringens fokus heller. Vårt fokus er rettet mot forsøkskommunene og de endringene vi har observert der.

I løpet av Utkantsatsingen endret det som i utgangspunktet var tenkt som *pilotprosjekter* i de nevnte forsøkskommunene status til å bli *pilotkommuner*. Det er vanskelig å tidfeste helt nøyaktig når denne endringen faktisk fant sted, men det skjedde relativt tidlig i perioden. Vi har derfor valgt å bruke betegnelsen *pilotkommuner* om de nevnte kommunene fremfor begrepet *forsøkskommune*.

Utkantsatsingen har vært kalt for pilotkommunesatsingen, Utkantkommuneprosjektet eller Utkantprogrammet. Vi mente at bredden i satsingen talte for at den burde kalles for et program (Karlsen et al. 1999). I denne rapporten har vi brukt begrepene Utkantsatsingen og Utkantprogrammet om hverandre.

#### Forankringen av programmet

Både begrepet *Utkant* og målet for programmet vakte til dels negative reaksjoner hos pilotkommunene. Kommunene ønsket ikke å bli sett på som *utkant* eller *utkantkommune* fordi det ble oppfattet som et stigmatiserende begrep. Utkant ble nærmest sett på som synonymt med at kommunen ikke lenger skulle satses på. Som følge av denne reaksjonen, lanserte KRD i forbindelse med siste regionalmelding begrepet *småsamfunn*, som er et mer positivt ladet begrep.

Et gjenganger i diskusjonene på samlingene i Utkantprogrammet har vært programmets mål. 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” har innebåret en dreining av norsk distriktspolitikk. Tradisjonelt har norsk distriktspolitikk 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 distriktspolitikk. Programmet betraktes som et omstillingsprosjekt for hele kommunens måte å tenke på. Den grunnleggende idéen er at kommunene må gjennom en omstillingsfase for å tilpasse seg en ny vir-

kelighet. Dette innebærer en holdningsendring blant politikere og administrasjon i kommunene, noe som ikke er en helt 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 var inne i en langvarig tilbakegang i folketall og at man måtte 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 hatt 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 valgte å forholde seg pragmatisk til målsettingene. Dette gjelder imidlertid ikke alle i like stor grad. I enkelte kommuner har den opprinnelige måldiskusjonen skapt problemer fordi man samtidig med motstand mot målsettingen også skapte 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 prosjektets innhold, omfang og organisering. Ved avslutning av pilotprosjektet i en kommune 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 i mellom det som politisk ledelse i departementet hadde i forhold til Utkantsatsinga 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 denne avvikende forståelsen har oppstått, er manglende forankring av pro-



grammets visjon og målsetting i pilotkommunene. Manglende forankring av programmets visjon kan skyldes flere forhold, der vi vil legge mest vekt på følgende to forhold:

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

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.

Måldiskusjonen var flere ganger oppe på de ulike samlingene for pilotkommunene. Diskusjonen ble avsluttet i 2000 ved at KRD mente at kommunene måtte basere seg på sine egne målsettinger i gjennomføringen av prosjektene.

### **Organisering og læring**

Pilotkommunene har vært den viktigste læringsarenaen i Utkantprogrammet. Organiseringen av prosjektene har variert noe fra pilotkommune til pilotkommune. I fem av pilotkommunene har prosjektleder vært organisert i stab hos rådmannen, i en kommune hos sektorsjef og i en kommune under ordfører. En av prosjektlederne har vært innleid fra et konsulentfirma og har jobbet i kommunen i bestemte perioder. I Indre Namdal har regionrådet hatt prosjektlederansvaret.

Den mest vellykkede modellen har vært med prosjektleder i stab hos rådmannen. En slik organisering gir mulighet for helhetstenkning og god kommunikasjon med rådmann og ordfører. De kommunene som i tillegg har organisert et team med ordfører, rådmann, prosjektleder og sektorsjef(er)/ansatte i sektor har fått forankret og integrert prosjektet relativt godt i organisasjonen. Der det bare er en prosjektleder og lite teamorganisering, har forankringen vært mindre. Og i de tilfeller der det har vært en innleid konsulent som bare har jobbet et visst antall timer, har forankring vært enda mindre. I Indre Namdal med en organisering utenfor kommunen som organisa-

sjon, har prosjektet vært svakere forankret i kommunene med unntak hos regionens ordførere og rådmenn.<sup>2</sup> I Indre Namdal har også store fysiske avstander i regionen gjort det vanskelig å ha daglig kontakt mellom kommunene og prosjektlederne som har vært lokalisert i regionrådets lokaler i Grong.

I de kommunene der prosjektledelse og prosesskompetanse har vært en kjent metodikk, har man kunnet konsentrere seg om gjennomføringen av prosjektene. For disse kommunene har prosjekt- og prosessledelse vært *repetisjon* og *forbedring* av kjent metodikk. I forhold til de øvrige kommunene, har disse kommunene hatt et kompetansemessig fortrinn. De kommunene som ikke har hatt denne kompetansen har på egen hånd gjennomført kurs i prosjektledelse eller de har lært gjennom prøving og feiling. En av representantene fra pilotkommunene sa ved avslutningen av programmet at de først nå er klare til å starte på den utviklingsorienterte læreprosessen. Utkantsatsingen har gitt en læringseffekt for de kommunene som ikke har hatt særlig erfaring med prosjektbasert organisering og det har medført et sprang i kompetanse for disse kommunene.

En utfordring for alle som gjennomfører prosjekter, er å ta vare på kunnskapen som er opparbeidet gjennom prosjektet. Selv om en del av kunnskapen er dokumenterbar og dermed overførbar i form av rapporter, er det også en del av kunnskapen som er taus. Denne erfaringsbaserte kunnskapen er knyttet til prosjektleder og teamet som har jobbet med prosjektet. Hvis de slutter i organisasjonen, tar de med seg denne kunnskapen. I Dyrøy hadde kommunen organisert seg med 16 prosjektledere, som hadde ansvar for hver sine deler av prosjektet i tillegg til sin ordinære jobb. De ansatte har hatt trygghet for at de har jobb i kommunen etter endt prosjekt og kommunen har fått en kjerne av ansatte som har prosjektledererfaring. Denne kunnskapen kan brukes i nye prosjekter med ekstern finansiering eller i interne prosjekter. Dette er et strategisk grep for å bli en mer lærende organisasjon. Dyrøy er den av pilotkommunene som i størst grad har klart å gjennomsyre hele organisasjonen med denne tenkningen. 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.

I Dyrøy og Vågå har statusen som pilotkommune blitt en integrert del av kommunens virksomhet, der hensikten har vært å gjøre Utkantsatsingen til en helhetlig endringsprosess for kommunen både med tanke på hvordan

---

<sup>2</sup> For en utdypning av dette se Ryntveit og Karlson 2001, som er en evaluering av Interkommunalt samarbeid mellom kommunene i regionen.

kommunen som organisasjon arbeider og i forhold til å endre holdninger og handlinger i det sivile lokalsamfunnet. I begge kommunene er idéene og intensjonen for pilotprosjektet blitt et slags program og visjon for kommunens arbeid. Blant kommunens ansatte er det en utbredt forståelse av at de er en del av pilotprosjektet, og man har i stor grad erkjent at pilotprosjektet skal omfatte hele kommunenes virksomhet. 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 (ordfører og prosjektleder) har hatt til å involvere og engasjere. Den brede aksepten av prosjektet og involveringen er et viktig aspekt i retning av å institusjonalisere prosjektene som en del av kommunenes organisasjon.

Den betydningen som enkeltpersoner har i arbeidet gjør at prosjektene foreløpig ikke kan tolkes som grundig forankret. 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 er helt unike. 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).*

Andre kommuner har fortsatt å definere Utkantsatsingen som avgrensede prosjekter som drives i tillegg til og til dels på siden av annen virksomhet. I disse kommunene har endrings- og læringsaspektet hatt en mer målorientert innretning både når det gjelder hva som skal endres av konkret praksis (hva som skal endres) og hvilken målgruppe prosjektene er rettet mot (hvem som skal lære). I en av pilotkommunene forklares manglende involvering i stor grad 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 kommunen).*

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 ble involvert.

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 (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).

### **Utkantprogrammet har bidratt til økt status og oppmerksomhet**

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 mener at deres status har økt. Både administrasjon og politikere mener at de har fått økt oppmerksomhet omkring lokale problemer fra nasjonale aktører, som KRD, andre departement og rikspolitikere. Dette har gitt Utkantprogrammet økt oppmerksomhet. Økt status og oppmerksomhet ser ut til å ha medført endring i holdninger i organisasjonen i pilotkommunene.

Det er vanskelig å konkretisere hva holdningsendringen består i, men det kan 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 som 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 egen utvikling.

For flere av pilotkommunene har Utkantprogrammet vært en mulighet til å realisere planer, og til å skifte fokus fra en mer eller mindre negativ forståelse av sine muligheter, til å faktisk planlegge prosjektaktivitet som har som formål å skape optimisme, heve stoltheten over egen kommune, markedsføre kommunen som et godt bosted osv.

En 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 departement 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 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. Pilotkommunene har opparbeidet en kompetanse og et nettverk som har vært, og sannsynligvis vil være, til stor nytte for dem i andre prosjekter og andre sammenhenger. Det er imidlertid tvilsomt om denne kompetansen kan overføres til andre kommuner i utkantprogrammet.

### **Stedsprofilering og merkevarebygging**

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 Atløy-prosjektet. Dette prosjektet kommer i rekken av flere tilsvarende mobiliseringsprosjekter som er gjennomført i kommunens mange bygdesamfunn de siste årene.

Det kvalitativt nye aspektet med 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, programmet har skapt *handlingsrom* for å realisere slike idéer, og det har i seg selv vært viktig for å skape endring.

Dyrøy i Troms og Vågå i Oppland er to pilotkommuner som har relativt gode erfaringer med å satse på profilering, markedsføring og imagebygging som samlende og overbyggende aktivitet.

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 har det til felles at lokal politikk og kommunal administrasjon veves inn i hverandre i et tett samspill. Samtidig har 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. Det kan se ut til at det er de to nevnte kommunene som i størst grad har integrert dette i en helhetlig strategisk tenkning. 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 kunne tenke seg å flytte sin virksomhet til Vågå, og potensielle innflyttere på jakt etter en ny livsstil og ny boform. Det har betydd en offensiv mediestrategi. Vågå markedsføres positivt som en *merkevare* som symboliserer stedet som en livsstils-bygd 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. 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. Utgangspunktet er at alle i kommunen skal kunne gi livskvalitet til alle beboere 24 timer i døgnet – 24-timers mennesket. Sammen med merkevaren utvikles det et gjenkjennelig og troverdig innhold knyttet til fritid, arbeid og bolig. Vågå ønsker nye innbyg-

gere og har profilert/markedsført stedet som et livsstilsvalg der det er mulig å både 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; med andre ord 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 en 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 (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) innflyttere fra Oslo eller kommunene omkring Oslo.

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. Pilotkommune-prosjektet 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 en 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 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 har med ulike tilnærminger til sitt profileringsarbeid klart å skape et image som gir inntrykk av kvalitet, troverdighet og positiv utvikling.

### **Prosjektene har vært relativt godt kjent i lokalsamfunnene**

Som en del av følgeevalueringen av Utkantprogrammet har vi gjennomført 3 spørreundersøkelser på ulike tidspunkter i de åtte pilotkommunene/-regionen (Karlsen et al. 2000, Ryntveit 2002). Undersøkelsene har fokusert på tre te-



maer.<sup>3</sup> For det første om innbyggerene 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 om mobilisering og tiltro til pilot/Utkantprogrammet. I underkant av halvparten av innbyggerne i pilotkommunene/-regionen mener at det er bedre å bo i kommunen i dag enn for 3–5 år siden. Dette er noe lavere enn i forrige undersøkelse, men forskjellen er for liten til at vi kan si noe sikkert om dette gjenspeiler en generell trend. Respondentene fra Vågå og Dyrøy er spesielt tilfreds med utviklingen, og i Dyrøy har det skjedd en markant økning i tilfredsheten siden forrige undersøkelse. Folk i Vågå synes å være spesielt tilfreds med utviklingen i kultur- og fritidstilbudet. I den andre enden av skalaen finner vi Engerdal der andelen respondenter som svarer bekreftende på spørsmålet om kommunen er blitt et bedre bosted er 30 %, noe som er vesentlig lavere enn ved undersøkelsen i 2000.

Folk i pilotkommunene/-regionen har relativt stor tro på kommunenes innflytelse på egen utvikling. Sammenlignes tallmaterialet fra 2002 med undersøkelsen fra 2000, synes det særlig å ha vært en økning i andelen personer som mener kommunen har noe innflytelse på sin egen utvikling. Tiltroen til egen påvirkningsevne er størst i Dyrøy og Vågå, og også i dette henseende viser sammenligninger av undersøkelsene en særlig positiv utvikling for Dyrøys del.

Kjennskapet til at kommunen er med i en pilot-/utkantsatsing har vært jevnt over god i alle de tre gjennomførte befolkningsundersøkelsene. Mange innbyggere kjenner også til konkrete prosjekter. Det er lite som tyder på at de definerte målgruppene kvinner og ungdom utpeker seg når det gjelder kjennskap til og deltakelse i pilot-/utkantsatsingen.

Befolkningsundersøkelsen gir et bilde av hvordan innbyggerne i pilotkommunene/-regionen *opplever* og *vurderer* pilot-/utkantsatsingen og den generelle utviklingen i kommunen. Tendensen i materialet tilsier at pilotene har klart å så en viss optimisme og tiltro til utviklingen i kommunene. Ikke minst ser Vågå ut til å ha lyktes med å skape en positiv ”image”. Undersøkelsen i 2002 viser imidlertid også at Dyrøy har drevet et utviklingsarbeid som nå virkelig begynner å bære frukter. Kommunen er helt klart den som har opplevd en klare positiv utviklingstendens når det gjelder både tiltroen til

---

<sup>3</sup> 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.

kommunen generelt og til Utkantsatsingen spesielt. Vi ser imidlertid også at mange av de øvrige pilotene sliter med å spre en optimisme og fremtidstro på vegne av kommunen og det arbeidet som gjøres. Utviklingstendensene i den siste undersøkelsen kan tyde på at enkelte av kommunene har mistet noe av det trykket de hadde tidlig i satsingen.

### Læring i lokalsamfunnet

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 et indisium:

*”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).

I Askvoll kommune er ikke denne forutsetningen tilstede ettersom kommunen for det første består av sju ”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 konfliktfylt. 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.

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, også har en relativt stor fallhøyde. Det å bygge opp en 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 marknadsføre 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 fallhøgd som kan slå tilbake seinare.” (Mannlig ansatt i administrasjonen, Askvoll kommune).*

### **Oppsummering**

Dersom vi skal plukke frem det viktigste læringsaspektet og den viktigste endringen som Utkantprogrammet har bidratt til, 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:

- 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.
- 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.
- 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.

- 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.

## 4. Læring og endring i departementene og fylkeskommunene

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.

### 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 den andre var opprettelsen av en interdepartemental samordningsgruppe. Vi skal se nærmere på disse to strategiene.

#### *Bilateralt samarbeid*

Det bilaterale samarbeidet mellom KR D og andre enkelt-departement 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 KR D og andre departement 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 KR D har engasjert seg i at vi vil hevde at det er en ny arbeidsmetode. KR D 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 KR D 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 departement: KR D (leder av gruppen), Landbruksdepartementet, Utdannings- og forskningsdepartementet, Kulturdepartementet, Barne- og familiedepartementet<sup>4</sup>, Fiskeridepartementet og Nærings- og handelsdepartementet. Andre

---

<sup>4</sup> Barne- og familiedepartementet var opprinnelig ikke med i gruppen, men kom inn senere pga. at ungdomsperspektivet ble sett på som viktig av KR D.

departement 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 departement 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. Eksternt 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 samordningsgruppens foreliggende strategier og planer som berører utkantsatsingen.*

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

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 departement. 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 *Småsamfunnssatsingen* 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 enig om mandatet dersom de hadde 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 bemanningsreduksjoner.

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 departement oppfattet som en fremmed arbeidsform, som ikke hørte hjemme på departementalt nivå.

I forbindelse med behandling av Regionale Utviklingsprogram (RUP) opprettet KRD en RUP-gruppe bestående av Fiskeridepartementet, Landbruksdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Landbruksdepartementet, Miljøverndepartementet, Samferdselsdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Til forskjell fra den interdepartementale samordningsgruppen, 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 oppdaget at det var to grupper som behandlet omtrent samme type spørsmål. RUP-gruppen er i hovedsak innrettet mot næringssspørsmål, 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 drøftet.

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 politisk 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 Småsamfunnssatsingen 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 Småsamfunnssatsingen. 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 departement 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.

### **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 fylkespolitikere fra vedkommende fylke møtt. Fylkespolitikere 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 fylkeskommuner som har en pilotkommune vi fokuserer på. Et viktig plandokument i fylkeskommunene er de regionale utviklingsprogrammene der mål og virkemidler koples 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 utkantsatsingen 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.<sup>5</sup> Oppland og Hedmark fylkeskommune har blitt mer aktive overfor kommunene gjennom programperioden. Denne arbeidsmetoden 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 lenge har vært praktisert av for eksempel de fire nordlige fylkeskommunene. For disse fylkeskommunene er det altså ikke en ny arbeidsform.

Læringseffekten, forbedringen av arbeidsmetoder og bedring av samspillet mellom fylkeskommunene og kommunene er liten. Ansvar for arbeidet som er tillagt fylkeskommunene er i stor grad plassert på enkeltpersoner og

---

<sup>5</sup> Denne vurderingen er gjort med bakgrunn i gjennomgang av RUP, intervjuer med fylkeskommunene og deltakelse i ulike samlinger der også fylkeskommunene har vært til stede.

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. Programsatsinger 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 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 egne 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 Småsamfunnsatsingen.



## 5. 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 kapittelet 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 positivitetsagenter<sup>6</sup>

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

---

<sup>6</sup> Positivitetsagent-prosjektet 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. Dette er også en viktig form for læring gjennom at det utvider aktørenes referanseramme og gir idéer til prosjekter og arbeidsformer som man kanskje selv ikke hadde tenkt på. Samtidig er det ikke alltid 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 nyttigere for dem enn for eksempel de bredere anlagte erfaringskonferansene. Etter avslutningen av Utkantprogrammet har pilotkommunene inngått en uformell avtale 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 bedret seg noe, var fylkeskommunene ved avslutningen av Utkantprogrammet relativt kritiske til hvordan KRD har håndtert involvering og kontakt mellom de tre forvaltningsnivåene generelt og fylkeskommunene spesielt.

Dette viser at forsøkene 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 samspillet 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 og lignende 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 Utkantprogrammet, 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.

### **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 har 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 overførbar 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 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 kritikken 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 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 egevaluering. 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 distriktpolitikk 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 problemet med mer uformelle arenaer er at tilgjengeligheten til diskusjonen er re-

lativt 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 egenevaluering 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 egenevaluering 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 departement, 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.

## 6. Hvordan kan vi forstå læring og endring i Utkantprogrammet?

### Forestillingen om utkantkommunenenes 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 målsettinger som har lagt vekt på bevaring av bosettingsmønsteret og gjennom praktisk politikkutøvelse 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 *distriktspolitikk* opp gjennom hele etterkrigstiden og frem til 1990-tallet (Berg & Lysgård 2002). Den første endringen av dette kom med Stortingsmelding nr. 33: 1992–93 som markerer et vendepunkt fra et fokus på distriktspolitikk 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 (Stortingsmelding 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 sees 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 7 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 kommunene 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 støttet 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 er definert og kategorisert som utkantkommuner. Dette er videreutviklet ved at kommunene selv har reagert enten positivt eller negativt på dette skillet. Det er 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.

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

Analysen må sees i forhold til 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 distriktpolitikken, 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 et 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 politikkutøvelsen 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 påtvunget 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 mye av prosjektperioden blitt brukt til å rette opp igjen en dårlig start som følge av disse diskusjonene, og fremdeles har kommunen problemer med involvering og legitimitet i administrasjonen og 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.

### Tilfører Utkantprogrammet noe nytt?

Det kvalitatitv 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 på grunn av 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 passiv 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 av at 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 villig 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, spesielt i forhold til sosiale og kulturelle endringer. Dette er en konservativ stra-

tegi 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 *konkurransorientert 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 egen 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, image-bygging 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 en 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: 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 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 ordførere 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 oppmerksomme 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 den 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 endringer 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.

### **Utkantprogrammet som institusjonalisert distriktspolitikk**

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 det 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 en del av et helhetlig perspektiv i den siste stortingsmeldingen om distrikts- og regionalpolitikken (nr. 34: 2000–2001). Fokus for den politiske dagsorden innenfor regionalpolitikken er i løpet av de to siste regjeringene rettet mot 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 andre departement 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 å 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 KR D som ikke har arbeidet med programmet og andre departement 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.

### **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 på grunn av 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 målformuleringene, 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 ar-

beidet 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 karakteristikkk 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.

### **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 aksene 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 på 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 (Stortingsmelding 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 departement 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 uspiselige 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 makt dynamikk 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 distriktspolitiske 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 distriktspolitikken omfatter. En viktig kilde til maktutøvelse i Utkantprogrammet er ikke politikkutøvelse på den nasjonale arenaen, men handlinger og holdninger fra aktører på lokalt nivå; med andre ord de som bor i småsam-

funn/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 distriktspolitikken 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.



## 7. 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 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 utkantkommuner 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 forsøk 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 enkle 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 og 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 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, en ny institusjonalisert strategi som er en 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 distriktspolitikk. Utkantprogrammets tilblivelse og gjennomføring kan sees 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 til distriktskommunene, til fylkeskommunene og ikke minst til 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 regionalpolitikken rampelys til å skulle kjempe om fokus med sterke byer og regionsentra, og på den andre siden en endring i styringsfokus fra en forvaltningsbasert organisasjon 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 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 departement enn KRD.

Som konklusjon vil vi si at Utkantsatsingen var en god idé, den har møtt motstand slik nye idéer ofte gjør, 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.



## 8. Litteraturliste

- Ashworth, G.J & Voogd, H. (1994) Marketing and place promotion. In J.R. Gold & S.V Ward (eds.) *Place Promotion. The use of Publicity and Marketing to Sell Towns and Regions*. Chichester: John Wiley & Sons, 39–52.
- 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.
- Cooke, Phillip (1998) Introduction. Origins of concepts. In Hans.Joachim Braczyk, Phillip Cooke & Martin Heidenreich (eds.) *Regional Innovation Systems*. London: UCL Press: 2–25.
- Foucault, Michel (1982) The subject and power. In Hubert L. Dreyfus & Paul Rabinow (eds.) *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics*. Brighton: The Harvester Press: 208–226.
- Foucault, Michel (1994) *Overvåkning og straff. Det moderne fengselssystemets framvekst*. 2. Utgave, Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Foucault, Michel (1995) *Seksualitetens historie I. Viljen til viten*. Gjøvik: Exil.
- Goldstein, Howard (1981) *Social Learning and Change. A Cognitive Approach to Human Services*. New York/London: Tavistock Publications.
- Hall, T. & Hubbard, P. (1996) The entrepreneurial city: new urban politics, new urban geographies. *Progress in Human Geography* vol. 20 nr. 2, 153–174.
- Harvey, D. (1989) From managerialism to entrepreneurialism: the transformation of urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler B*, vol. 71, 3–17.
- Jacobsen, Dag I. & Jan Thorsvik (1997) *Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Nås, Svein O. (1998) *Innovasjon i Norge - en statusrapport*. STEP rapport R-08/1998, STEP-gruppen, Oslo.
- 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. & Senneseth, K. (2000) *Følgerevaluering av Utkantprogrammet. Årsrapport for 1999*. Prosjektrapport 10/2000. Agderforskning.
- Langhelle, O. (2002): *Positivitetsagentprosjektet – sluttrapport*. RF-2002/143. Stavanger: Rogaland

- Lundvall, Bengt-Åke & Johnson, B. (1994) The learning economy. *Journal of Industry Studies*, 1:2, 23–42.
- 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.
- Lysgård, Hans Kjetil (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.
- 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, 501–511.
- Ryntveit, A. K. og Karlsen, J (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 nr. 8/2001. Agderforskning.
- Ryntveit, A.K. (2002) Følgeevaluering av Utkantprogrammet: Befolkningsundersøkelsen 2002. Prosjektrapport nr. 25/2002. Agderforskning.
- Solberg, E. (2002) *Vekst – i hele landet*. Kommunal- og regionalminister Erna Solbergs redegjørelse i Stortinget, tirsdag 30. april 2002. Kommunal- og regionaldepartementet.
- 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 arbeidsdepartementet.
- St. meld. nr. 34 (2000–2001) *Om distrikts- og regionalpolitikken*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Teigen, H. (1999) *Regional økonomi og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

## FoU-informasjon

Tittel	Følgeevaluering av et distriktspolitisk eksperiment: Utkantsatsingen
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	10/2002
ISBN-nummer	82-7602-082-8
ISSN-nummer	0803-8198
Tilgjengelighet til rapporten	Åpen
4 emneord	Læring, makt og distriktspolitikk, Utkantprogrammet

### Sammendrag

Rapporten oppsummerer erfaringene fra Kommunal- og regionaldepartementets Utkantsatsing. Fokus for evalueringen er om kommunene, fylkeskommunene og departementet har utviklet nye arbeidsmetoder. Rapporten er skrevet kort og konsis med vekt på dokumentasjon av konkrete erfaringer og bør leses av alle som jobber med distriktspolitikk.

