12. september 2024

Pilotprosjekt

**Omstillingskommunenes utviklingsevne - fagrapport**

Et bilde som inneholder silhuett

Automatisk generert beskrivelse med middels konfidensEt bilde som inneholder symbol, Grafikk, logo, Font

Automatisk generert beskrivelseLogo

Description automatically generated

**Innholdsfortegnelse**

[0. Sammendrag 2](#_Toc177644201)

[1. Innledning og bakgrunn 3](#_Toc177644202)

[2. Organisering 5](#_Toc177644203)

[3. Pilotprosjektet 5](#_Toc177644204)

[3.1 Prosjektmål 5](#_Toc177644205)

[3.2 Prosess og gjennomføring 6](#_Toc177644206)

[4. Utviklingsevne – begrepsapparat 7](#_Toc177644207)

[4.1 Metode 7](#_Toc177644208)

[4.2 Utviklingsevne er et resultat av lokal utviklingskultur og utviklingsressurser 9](#_Toc177644209)

[4.2.1 Utviklingskultur – et teoretisk rammeverk 9](#_Toc177644210)

[4.2.2 Utviklingskultur i praksis 10](#_Toc177644211)

[4.2.3 Utviklingskultur trenger utviklingsressurser 11](#_Toc177644212)

[4.3 Hvordan jobbe med utviklingsevne? 12](#_Toc177644213)

[4.3.1 Arbeidet med utviklingsevne må tilpasses den lokale situasjonen 12](#_Toc177644214)

[4.3.1.1 Kommuner som er bakpå med utviklingsevne 13](#_Toc177644215)

[4.3.1.2 Kommuner som er på god vei 13](#_Toc177644216)

[4.3.1.3 Kommuner som er frampå 14](#_Toc177644217)

[4.3.2 Aktuelle tiltak 14](#_Toc177644218)

[4.3.2.1 Tiltak som kan gjennomføres av kommuneledelsen 14](#_Toc177644219)

[4.3.2.2 Tiltak som kan gjennomføres i næringslivet 15](#_Toc177644220)

[4.3.2.3 Tiltak som kan gjennomføres på tvers og i fellesskap i kommunen 15](#_Toc177644221)

[4.4 Hvordan kan man måle utviklingsevne – målemetoder og måleindikatorer? 16](#_Toc177644222)

[4.4.1 Hvordan finner man sin egen utviklingsevne 16](#_Toc177644223)

[4.4.1.1 Offentlig tilgjengelig statistikk 16](#_Toc177644224)

[4.4.1.2 Spørreundersøkelse 16](#_Toc177644225)

[5. Verktøykasse 17](#_Toc177644226)

[5.1 Panda Utviklingsanalyse 17](#_Toc177644227)

[5.2 Programstatusvurdering (PSV) 17](#_Toc177644228)

[5.3 Næringsvennlig kommune - forstudie 19](#_Toc177644229)

[5.4 Sluttevaluering 20](#_Toc177644230)

[5.5 Spørreundersøkelse utviklingsevne 21](#_Toc177644231)

[6. Postoppfølingstiltak 23](#_Toc177644232)

# 

# **0. Sammendrag**

Prosjektet har hatt som mål å utvikle og prøve ut metoder og verktøy, for å utvikle og måle omstillingskommunenes utviklingsevne. Bakgrunnen var en evaluering av ordningen med omstilling i kommunene, samt et behov for et bredere perspektiv på omstillingsarbeid i kommunene.

Arbeidet med å utvikle begrepet utviklingsevne ble gjennomført ved hjelp av arbeidsmetodikken trippel diamant, der første trinn handler om å forstå. Det ble lagt stor vekt på å søke innsikt for å definere begrepet utviklingsevne og en vei videre for resten av prosjektet.

Gjennomførte aktiviteter i arbeidet med utvikling av begrepsapparatet inkluderte datainnsamling fra relevante rapporter og artikler, to workshops med ressursgruppa, en spørreundersøkelse til alle omstillingskommunene, og 15 «semi-strukturerte» kartleggingsintervjuer. Sistnevnte basert på en egenutviklet intervjuguide samt flere tematiske møter og avklaringer med ulike fagressurser fra FoU-aktører.

I prosessen ble det jobbet med å definere begrepet utviklingsevne, hva som kjennetegner et samfunn med stor utviklingsevne, samt hvilke aktiviteter og tiltak man kan sette i gang for å bedre utviklingsevnen. Alt arbeid utført på dette stadiet i prosjektet, dannet grunnlaget for Delrapport Arbeidspakke 2. Utviklingsevne.

Begrepsapparatet som gjort rede for i fagrapporten, er en kontinuerlig videreutvikling med utgangspunkt i denne delrapporten. Prosjektet definerte utviklingsevne som evnen til å tilpasse seg endring i omgivelser, marked og rammebetingelser, og som består av utviklingskultur og utviklingsressurser. Utviklingskultur handler om tillit, vilje, holdninger og åpenhet i samfunnet, mens utviklingsressurser handler om kapasitet, kompetanse, arenaer og systemer for å drive frem utvikling.

Prosjektet har utviklet, prøvd ut og evaluerte ulike verktøy for å måle og forbedre utviklingsevne i omstillingskommuner. Disse inkluderte:

* En spørreundersøkelse på utviklingsevne til næringsliv, kommunestyre og administrasjon
* En revisjon av programstatusvurderingen
* Videreutvikling av næringsvennlig kommune
* Videreutvikling av sluttevaluering, samt hvordan kommunen kan gjennomføre oppfølgingstiltak og måling av utviklingsevne 2-5 år etter sluttevaluering, der målet var å sikre at aktiviteter og tiltak følges opp og at det arbeides med kontinuerlig forbedring av utviklingsevne i omstillingskommuner

# **1. Innledning og bakgrunn**

Ordningen Regional omstilling var opprinnelig utformet for kriserammede industristeder der hjørnesteinsbedriften nedbemannet/avviklet. Ordningen har fra 1986 ligget på Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) sitt budsjett, og forvaltningen ble desentralisert til fylkeskommunene i 2003/2004. Definisjonen av omstillingsområder er siden 1990-tallet utvidet til kommuner og regioner med vesentlig fall i sysselsettingen (over kort og lang tid).

Fram til 2024 har målet med omstillingsarbeidet vært å styrke næringsgrunnlaget og bidra til etablering av nye arbeidsplasser i kommuner/regioner som opplever vesentlig reduksjon i sysselsettingen. Måloppnåelse har vært vurdert opp mot:

a) antall arbeidsplasser som er etablert eller sikret som følge av omstillingsarbeidet

b) et styrket næringsgrunnlaget, slik at kommunen/regionen framstår mer robust og med en mer variert næringsstruktur

c) styrket utviklingsevne i området i løpet av omstillingsperioden. Antall arbeidsplasser har vært rapportert årlig, mens de øvrige kriteriene har vært dokumentert gjennom evalueringer

Telemarksforsking (TF) evaluerte ordningen i 2022. De påpeker at ordningen er tilpasset kommuner som opplever en tradisjonell «arbeidsplasskrise». Samtidig er «*kommunene med de største problemene i dag det som omtales som «forvitringskommuner» som har hatt langvarig nedgang i både arbeidsplasser og befolkning*». TF oppsummerer at verktøykassen og systematikken som Innovasjon Norge har utviklet for programmet, får så gode skussmål fra informantene at de fortsatt bør brukes og videreutvikles. I tillegg bør det utvikles nye verktøy.

Intervjuene Telemarksforsking har gjort med omstillingsansvarlige i fylkeskommunene er ganske entydige i at målet om å oppnå en styrket utviklingsevne i området, er det viktigste – særlig på lang sikt. Forskerne mener at det bør legges enda større vekt på målsettingen om varig utviklingsevne. Samtidig peker de på at utviklingsevnen er kompleks og vanskelig å måle, og at det antakelig må utvikles metoder som ikke finnes i dag.

Regjeringen varslet i Distriktsmeldingen (Meld. St. 27 (2022-2023)) en revisjon av ordningen og utvikling av målekriterier. Det ble framhevet at målet om bedre utviklingsevne skal få større vekt. Som en oppfølging av evalueringen og Distriktsmeldingen har departementet revidert ordningene i budsjettet for 2024. Endringene er gjort i dialog med representanter fra fylkeskommunene, Innovasjon Norge og Distriktssenteret. Fra 2024 har posten tre ordninger:

* Tilskudd til omstilling i kommuner eller regioner med vesentlig fall i sysselsettingen over relativt kort tid
* Tilskudd til kommuner med langvarig nedgang i befolkning og sysselsetting av særlig omfattende grad
* Bistand og veiledning til distriktskommuner

Ny forskrift for *tilskuddsordninger til omstilling og utvikling i områder med særlige distriktsutfordringer,* ble fastsatt av KDD i april 2024. Her er det definert egne mål og kriterier for måloppnåelse for hver tilskuddsordning. Økt utviklingsevne har fått større vekt fra 2024.

Telemarksforsking skriver at «*Evalueringsrapportene og intervjuene vi har gjort peker på at mange omstillingsprogram har økt utviklingsevnen i kommunen i vesentlig grad. I de programmene som har hatt en vellykket overgang fra program til videreføring, har informantene vurdert det slik at utviklingsevnen har blitt forbedret på lengre sikt. Et problem i denne henseende, kan være at utviklingsevnen er kompleks og vanskelig å måle på en objektiv måte. Dersom en skal ha objektive måleindikatorer for utviklingsevnen i en kommune, må det antakelig utvikles metoder for dette som ikke finnes i dag.*»

På bakgrunn av dette tok Innovasjon Norge, sammen med Telemark og Innlandet fylkeskommune, initiativet til pilotprosjektet Omstillingskommunenes utviklingsevne.

Pilotprosjektet har i tillegg involvert sju kommuner fra de to fylkene. Disse kommunene har vært i ulike faser av omstillingsarbeidet:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 1. Avklaringsfasen | 2. Strategi- og forankringsfasen | 3. Gjennomføring | Avslutning |
| Nordre Land  Nissedal  Kviteseid | Bygland | Drangedal  Sel | Kragerø |

Kommunene har fungert som test- og utviklingsarena i prosjektet. Både Nissedal og Kviteseid har i løpet av prosjektperioden gått fra avklaringsfasen til Strategi- og forankringsfasen. Prosjektet er gjennomført i tidsrommet 23. juni 2023 til 12. september 2024. Formålet med fagrapporten er å gi en god oversikt over prosjektets gjennomføring og aktiviteter, forklare det utledede begrepsapparatet knyttet til utviklingsevne og begrunne hvilke tiltak man må jobbe med for å bedre utviklingsevnen.

Fagrapporten skal videre underbygge og forklare foreslåtte nye verktøy og revisjoner og endringer som foreslås i eksisterende verktøy.

# **2. Organisering**

Prosjekteiere har vært Innovasjon Norge, Telemark fylkeskommune og Innlandet fylkeskommune. Innovasjon Norge har vært oppdragsgiver, med Anne Helgesen som prosjektansvarlig. Styringsgruppa har hatt følgende sammensetting:

* Anne Helgesen, Innovasjon Norge
* Hans Jacob Edvardsen, Telemark fylkeskommune
* Dag Arne Henriksen, Innlandet fylkeskommune
* Torbjørn Wekre, Distriktssenteret
* Sunniva Jonassen Fjelde, Innovasjon Norge
* Bente Boye Lund, KDD

Prosjektet er blitt ledet av Knut Baglo fra Proneo innenfor den rammeavtale Innovasjon Norge har med godkjente konsulenter. Tore Svartås fra Proneo samt Harald Husabø og Bård Vestøl Birkedal, begge BDO, har inngått i prosjektteamet.

Prosjektorganisasjonen har i tillegg bestått av en ressursgruppe sammensatt av representanter fra de to fylkeskommunene, Panda analyse, Distriktssenteret og omstillingskommunene Sel, Nordre Land, Kragerø, Drangedal, Kviteseid, Nissedal. Og Bygland. Ressursgruppe har ved enkelte anledninger blitt supplert ytterligere.

Programledere og ressurspersoner i omstillingskommuner har fungert som referansegruppe via Innovasjon Norges «kaffeprater».

# **3. Pilotprosjektet**

## 3.1 Prosjektmål

Målet med prosjektet har vært å utvikle og prøve ut metoder og verktøy som bidrar til å utvikle og måle omstillingskommunenes utviklingsevne. Prosjektet har hatt følgende delmål:

* Utvikle begrepsapparat for «utviklingsevne» og hvilke måltemaer som skal brukes i Regional omstilling
* Utvikle, prøve ut og evaluere måleparameter og indikatorer for utviklingsevne
* Utarbeide forslag til endring og revidering av eksisterende verktøy:
* Panda omstillingsmodul
* Panda utviklingsanalyse
* Programstatusvurderingen
* Midtveisevalueringen
* Regional Omstilling - sluttevaluering
* Vurdere «post»- oppfølgingstiltak, metode og måleverktøy for omstillingskommuner/-regioner 3 år etter sluttevaluering.

Den ønskede langsiktige effekten av prosjektet er større evne til tilpasning til skiftende forhold, samt økt kapasitet og kompetanse knyttet til kontinuerlig forbedring og innovasjon i omstillingskommuner/-regioner gjennom bedret utviklingsevne.

Kommuner som gis omstillingsstatus av fylkeskommunen skal gjennom Regional omstilling gis mulighet til, og forutsetning for, å skape et utviklingsorientert og bærekraftig lokalsamfunn. Økt bevissthet om viktigheten av kontinuerlig forbedring av utviklingsevne i omstillingskommunene er avgjørende for at de skal lykkes i dette arbeidet.

For at en skal lykkes med omstillingsarbeidet, må Regional omstilling og de verktøy som tilbys, være relevant og bidra til ønsket utvikling. Metoder og verktøy som bidrar til å utvikle og måle endring i omstillingskommunenes utviklingsevne skal implementeres i, og være en del av, verktøykassen – tilgjengelig for omstillingsområdene fra 2025.

## 3.2 Prosess og gjennomføring

Prosjektet har bestått av 5 arbeidsplakker:

* Arbeidspakke 1. Prosjektledelse
* Arbeidspakke 2. Begrepsapparat og måleindikatorer og målemetoder
* Arbeidspakke 3. Verktøykasse
* Arbeidspakke 4. Postoppfølgingstiltak
* Arbeidspakke 5. Sluttdokumentasjon

Arbeidspakkene ble gjennomført i henhold til prosjektplan, med unntak av at Arbeidspakke 2 i prosjektets fase 1 fokuserte på utvikling av begrepsapparat for utviklingsevne. Intensjonen var å utvikle målemetoder og måleindikatorer parallelt med at begrepsapparatet ble jobbet fram, men det ble tidlig besluttet at disse aktivitetene ble flyttet til arbeidspakke 3. Verktøykasse. Dette begrunnes i at begrepet utviklingsevne, med de tiltak og aktiviteter som påvirker utviklingsevne, måtte på plass før man kunne jobbe med måleindikatorer og målemetoder for utviklingsevne.

Knyttet til utvikling av begrepsapparat ble det i september 2023 gjennomført to workshops med ressursgruppe, begge på Gardermoen. I etterkant av workshopene ble det utarbeidet Delrapport for Arbeidspakke 2, behandlet i styringsgruppe 13. oktober 2023.

Det ble i tillegg gjennomført en workshop med ressursgruppe knyttet til utvikling av verktøykasse (arbeidspakke 3) i mars 2024, samt en workshop med tema postoppfølgingstiltak (arbeidspakke 4) i august 2024. Ressursgruppe har bestått av representanter fra de to fylkeskommunene, Panda analyse, Distriktssenteret og omstillingskommunene Sel, Nordre Land, Kragerø, Drangedal, Kviteseid og Nissedal. Ressursgruppe har ved enkelte anledninger blitt supplert ytterligere.

For ytterligere detaljer om prosjektgjennomføring vises det til sluttrapport – «Pilotprosjekt, Omstillingskommuners utviklingsevne», datert 24. juni 2024.

# **4. Utviklingsevne – begrepsapparat**

## 4.1 Metode

Arbeidet tok utgangspunkt i arbeidsmetodikken trippel diamant, der det i første omgang handler om å *forstå*.​

Vi har i arbeidet lagt stor vekt på å søke innsikt. Dette for å definere begrepet utviklingsevne og en vei videre for resten av prosjektet. ​

Gjennomførte aktiviteter og arbeidsflyt i arbeidet med utvikling av begrepsapparat kan illustreres som følger:

Som nevnt ovenfor ble det gjennomført to workshops i ressursgruppe knyttet til utvikling av begrepsapparat. Forut for den første workshopen ble det gjennomført datainnsamling fra relevante rapporter og artikler samt en spørreundersøkelse til alle omstillingskommunene. Denne ble sendt ut til 20 proglamledere, og vi fikk inn 10 svar. I spørreundersøkelsen ble det spurt om følgende:

* Hva legger dere i begrepet utviklingsevne?​
* Hvilke grep/tiltak har dere gjort for å øke utviklingsevne i deres omstillingsområde?​
* Hvordan måler/rapporterer dere på utviklingsevne?​
* Har du innspill til prosjektet?

I workshop 1 ble det så jobbet med definisjon av begrepet utviklingsevne – hva er det, hva legger vi i det, og hvordan kan vi måle det? Resultatene fra spørreundersøkelsen ble presentert, og som inspirasjon fikk vi et innlegg fra Renate Enemark Bergesen fra Menon – *Hvordan skape mer innovasjon i distriktskommuner.*

Etter workshop 1 ble det så gjennomført 15 «semi-strukturerte» kartleggingsintervju basert på egenutviklet intervjuguide. Intervjuene ble delvis gjennomført fysisk, og delvis på teams og telefon. Tre av intervjuene var gruppeintervju:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Respondent** | **Organisasjon** |  |
| Omstillingsstyret i Kragerø |  | Gruppeintervju |
| Ole Tore Dokken | Ordfører, Nordre Land kommune |  |
| Aina Midthell Reppe | Programleder, Midtre Gauldal |  |
| Eldri Siem og Ola Ulfsby Bottheim | Ordfører og programleder, Sel kommune | Gruppeintervju |
| Kjersti Søyland Bye | Programleder, Eigersund kommune |  |
| Brita Erlandsen | Programleder, Samskap, Andøy kommune |  |
| Espen Køhn | Seksjonssjef, Innlandet fylkeskommune |  |
| Erling Kielland Servoll | Rådgiver, Vestfold og Telemark fylkeskommune |  |
| Torbjørn Wekre mfl. | Distriktssenteret | Gruppeintervju |
| Arnstein Kirste | Rådgiver, Innovasjon Norge Trøndelag |  |
| Knut Vareide | Telemarksforskning |  |
| Bjørn Brastad | Oxford Research |  |
| Stig Stokkland | Programleder, VOX Dyrøy |  |
| Rune Lødøen | Tidligere styreleder omstilling i Tinn kommune |  |

Det ble på forhånd sendt vi ut informasjon om prosjektet – bakgrunn, mål og aktiviteter. Intervjuene kretset rundt de samme hovedspørsmål som ble brukt i spørreundersøkelsen:

* Hva legger du i begrepet utviklingsevne – og hos hvem? ​
* Hvordan kan vi måle utviklingsevne?

I workshop 2 presenterte vi en oppsummering fra gruppearbeid i workshop 1 samt resultatene fra kartleggingsintervjuene. Torbjørn Wekre fra Distriktssenteret holdt et innlegg om begrepet Utviklingskapasitet, og i gruppearbeidet ble det jobbet med videre utvikling av begrepet, hva som kjennetegner et samfunn med stor utviklingsevne og hvilke aktiviteter og tiltak man kan sette i gang for å bedre utviklingsevnen. Workshopen ble oppsummert – og alt arbeid utført på dette stadiet i prosjektet dannet grunnlaget for Delrapport Arbeidspakke 2. Utviklingsevne.

Delrapport ble lagt fram for styringsgruppa i møte i oktober 2023.

Begrepsapparatet som gjort rede for nedenfor er en kontinuerlig videreutvikling med utgangspunkt i denne delrapporten. I dette arbeidet er det også gjennomført flere møter med ulike fagressurser fra FoU-aktører, blant annet med professor Endre Sjøvold, NTNU med tema *utviklingskultur*, og med Helge Svare, forskningsleder ved Arbeidsforskningsinstituttet, med tema *tillit*.

## 4.2 Utviklingsevne er et resultat av lokal utviklingskultur og utviklingsressurser

Vi sier at utvikling handler om å tilpasse seg endring i omgivelser, i markedet, og i rammebetingelser. Evnen til utvikling handler om både kultur og ressurser, og hvordan man får dette til å fungere sammen:

### *4.2.1 Utviklingskultur – et teoretisk rammeverk*

Kultur i et samfunn kommer til uttrykk på ulike områder, i ulikt innhold og på ulike nivåer. For å forklare og tilnærme oss begrepet utviklingskultur i et samfunn, eller i en kommune, låner vi en tilnærming fra klassisk organisasjonsteori. En kjent og enkel definisjon på en organisasjonskultur er «måten vi gjør ting på rundt her»[[1]](#footnote-2). For å kunne operasjonalisere en kultur i et samfunn tar vi videre ta utgangspunkt i Edgar Scheins modell for organisasjonskultur[[2]](#footnote-3), og sier at kulturen i et samfunn kommer til uttrykk på ulike nivåer. Vi tar også med oss noen begreper fra Deal & Kennedy3, som setter ord på hvordan kulturen former et samfunn. Modellen under illustrer dette:

Et bilde som inneholder tekst, skjermbilde, sirkel, Font

Automatisk generert beskrivelse

Kulturelle uttrykk på ulike nivåer. Kilde: Sagberg, Ingvild. (2018, 11. april). Edgar Schein. Hentet 21. mars 2019 fra <https://snl.no/Edgar_Schein>.

Modellen viser at utviklingskulturen formes av noen egenskaper, eller artefakter, normer, verdier og grunnleggende antagelser i samfunnet som oppstår når man samhandler med hverandre.

Artefakter (eller egenskaper) er den kulturen vi kan observer i et samfunn, og handler typisk om hvordan folk ser ut, handler, eller oppfører seg alene – og i fellesskap. Normene er de uformelle spillereglene som man har i organisasjoner/samfunn, og sier noe om hva som passer seg å gjøre. Det er normene som gjerne har de tydeligste karaktertrekkene og definerer en samfunnskultur.

Når vi i denne sammenheng peker på verdier, er det ikke uttalte verdier i en kommuneplan eller nedskrevet målsetninger som er viktig. Det som kjennetegner utviklingskulturen i et samfunn, er de levde og faktiske verdiene som sier noe om de tingene menneskene som bor oppfatter at er viktig for dem, og som bidrar til hvordan man oppfører seg i lokalsamfunnet. Dette er ofte ubevisst og automatisert oppførsel. Det gjør den mer krevende både å endre og styre.

Grunnleggende antakelser er det dypeste nivået i kulturen, og det som er aller vanskeligst å endre. I et samfunn er grunnleggende antagelser basert på tidligere erfaringer og tilpasning til interne og eksterne forhold. Dette gir seg til kjenne i forventninger til hverandre, og preger tillitsrelasjoner og holdninger til nye ideer.

### *4.2.2 Utviklingskultur i praksis*

For å operasjonalisere det teoretiske rammeverket sier vi at det er noen kjennetegn ved normene, verdiene og de grunnleggende antagelsen der samfunn klarer å skape god utviklingskultur. Vi sier dette handler om:

* Tillit
* Vilje
* Holdninger
* Åpenhet

For å skape utvikling trenger vi **tillit** blant og mellom næringsliv, kommune og samfunnet for øvrig. For å oppnå tillit må en aktør (politiker, administrasjon, næringsdrivende) opptre kompetent, utøve integritet og vise at man vil folk vel. Tillit ser vi blant annet når man har klart å etablere felles mål og felles forståelse for hva som skal til for å komme dit, i hele kommunen og bredt i næringslivet.

Det er videre forskjell mellom kommuner og regioner knyttet til i hvilken grad samfunnet og næringslivet er preget av vilje til læring og kontinuerlig forbedring. Det samme ulikhetene gjelder for hvorvidt nye initiativ og ideer blir møtt med interesse og nysgjerrighet. Opplever for eksempel næringsdrivende at det er aksept for å eksperimentere og feile?

**Holdninger** handler om hvilke innstillinger vi har til situasjoner, mennesker, prosesser, ideer, osv. I hvilken grad er vi nysgjerrig og søkende til nye ideer og tanker for å lære og bidra? Holdninger som bidrar positivt til utviklingskultur er ofte vist ved at nye initiativ og ideer blir møtt med interesse og nysgjerrighet, og at det er bredt eierskap til, og forståelse for, utviklingsprosessene både på ledernivå og for øvrig. Gode holdninger er ofte også vist gjennom stolthet og brennende entusiasme for lokalsamfunnet.

Åpenhet handler om å sikre at det er en ekstrovert og tolerant kultur som er åpne for mangfold og kunnskap utenfor kommunen og egne miljø. Selv om man kan si noe om en kultur i en kommune eller en region er det samtidig viktig hele tiden å være klar over at det i alle samfunn er et kulturelt mangfold. Det betyr at for å lykkes med å bygge en god utviklingskultur, må man også anerkjenne, forstå og beskrive ulike måter å gjøre ting på, og jobbe med å utnytte ulike kulturers styrker i et godt samarbeid. Åpenhet handler derfor også om en erkjennelse, utnyttelse og verdsetting av det unike med egen kultur, og variasjoner i samfunnet.

### *4.2.3 Utviklingskultur trenger utviklingsressurser*

Skal en kommune og/eller en region klare å bygge utviklingsevne og skape en endret kultur for utvikling, kreves ressurser. Dette handler først og fremst om å sikre at det er tilstrekkelig kapasitet og kompetanse i både bedrifter og kommunen til å jobbe med utvikling. For å få til bedre samarbeid, mer åpenhet, økt tillit, gode holdninger og vilje til å satse, kreves også en tilstedeværelse av gode arenaer for samarbeid og samhandling. Det trengs også etablerte og fungerende kommunikasjonsplattformer. For å bygge en god utviklingsevne må det være åpen kommunikasjon mellom kommune, innbyggere og næringsliv. Ikke minst må det være nettverk og en aktiv delings- og samhandlingskultur på tvers av bedrifter i kommunen og regionen.

Et omstillingsprogram kan organiseres på ulike måter. For lykkes må det være en helhetlig innsats der man evner å få med alle ressurser i samfunnet. Det er nødvendig å sikre en omforent forståelse for at ingen enkeltpersoner, enkelttiltak eller enkelte tjenesteområder innenfor kommunen skaper utvikling alene. Utviklingsressurser handler om eierskap og forståelse for utviklingsprosesser både på ledernivå og ellers. Det er i felleskap og gjennom godt samarbeid at fundamentet for et omstillingsarbeid må ligge.

Det viktig at alle distriktskommuner utnytter interne ressurser til det fulle, men at man også har et regionalt blikk på hvordan man skal klare å skape utviklingsevne og trekke inn samarbeidsaktører. Et effektivt og formålstjenlig samarbeid, gjennom regionråd og andre regionale samarbeidspartnere, er en forutsetning for å lykkes med å utvikle distriktskommuner.

Det er både offentlige og private aktører som har en rolle, eller potensielt kunne hatt en rolle i næringsutviklingen i distriktskommuner. Dette inkluderer ulike deler av kommunen, bedriftene lokalt, lokal og regional investeringskapital, regionalt virkemiddelapparat, lokale eiendomsbesittere og potensielle utviklere, samt eventuelt andre lokale og regionale samarbeids- og utviklingskrefter.

Ressurser handler også om involvering i arbeidslivet. Dette fordi en viktig suksessfaktor for utviklingen av distriktskommuner fremover, er at flere kommer ut i jobb, og at en større andel av kommunens innbyggere deltar aktivt i det lokale arbeidslivet. Det betyr også arbeidsrettede og tilstøtende tjenester bør ha en aktiv rolle i omstillingsarbeidet.

## 4.3 Hvordan jobbe med utviklingsevne?

Hverken utviklingskultur eller utviklingsressurs kan i seg selv vedtas av en kommune eller et omstillingsstyre, men ved å operasjonalisere det i begrepene nevnt over får vi et rammeverk vi kan jobbe inn mot. Hvilke tiltak som er mest aktuelle, må tilpasses en realistisk og selverkjent vurdering av hva som kjennetegner den aktuelle kommunen/regionen. Tiltak må også være rettet mot det vi kan gjøre noe med, og det er viktig å forstå sin kommune, og hvilke utfordringer som peker seg ut. Kommuner kan lære av hverandre, men å sammenligne utviklingsevne på tvers av kommuner er ikke formålstjenlig.

### *4.3.1 Arbeidet med utviklingsevne må tilpasses den lokale situasjonen*

For å kunne jobbe med evnen til utvikling i den enkelte kommune, er det viktig at man har en grundig og selverkjent vurdering av utfordringsbilde i sin kommune. Som en veileder til å forstå egen utviklingsevne, og som et rammeverk for å iverksette de rette tiltakene, har vi laget noen stereotyper på ulike kommuner. Vi kaller dette ulike nivåer av utviklingsevne.

Kategoriseringen bygger på underlag utarbeidet for Distriktssenteret i forbindelse med Småkommuneprogrammet. Kategoriseringen er ment for å kunne veilede den enkelte kommune, men det er viktig å understreke at ingen kommune er bare i den ene eller andre kategorien. Det vil alltid være subkulturer og ulike relasjoner som i større eller mindre grad er bakpå, på rett vei eller frempå.

  
Kjennetegn ved kommuner på de ulike nivåene. Kilde: Distriktssenteret.

### *4.3.1.1 Kommuner som er bakpå med utviklingsevne*

I kommuner som er litt bakpå, ser vi typisk at det er liten tillitt mellom kommune og næringsliv. Både lokalt og regionalt er det lite samhandling, kommunikasjon og samarbeid mellom kommunen og næringslivet, eller næringslivet imellom. Ofte ser vi at kommuneadministrasjonen blir introvert, og at man i liten grad evner å skape en dialog og klar kommunikasjon ut mot næringslivet. Dette kan igjen føre til at næringslivet opplever at de som satser i liten grad blir heiet på, og det er liten vilje til utvikling i det lokale næringslivet. Typisk ser vi også stor overvekt av enkeltmannsforetak og små bedrifter uten vekstambisjoner i kommunen.

Både kommunen og næringslivet opplever også at det er fravær av felles retning og felles planer. Andre typiske kjennetegn ved bakpå-kommuner er uttalte og tydelige stridigheter og mistillit, for eksempler mellom bygder, mellom administrasjonen og politisk ledelse og mellom kommuneorganisasjonen og/eller politikere mot næringslivet. Om en kommune i hovedsak kan sies å være bakpå, er det viktig å være bevisst på at utgangspunktet for utvikling er stort. For å lykkes er det viktig å treffe med tiltak på det nivået man befinner seg. Tiltak bør være rettet mot å bygge stabilitet, tillit og det å bli flinkere på å møte hverandre, heie og fremsnakke. Møteplasser og samarbeid bør være lavterskel, og man bør i liten grad sikte på å forplikte hverandre før man har en gjensidig trygghet i at man vil hverandre vel.

### Veldig mange distriktskommuner som er med i omstillingsprogrammet er i utgangspunktet bakpå ved inngangen til et omstillingsprosjekt.

### *4.3.1.2 Kommuner som er på god vei*

I kommuner som er på god vei, ser vi at man har vilje og er i ferd med å ta tak i utviklingsevnen. Det kan imidlertid fortsatt være utfordringer med både kultur og ressurser for utvikling. Arbeidet er i gang, men kjennetegnes gjerne av at det er: ​

* For lite koordinert​
* For lite målrettet​
* For lite strategisk​
* For lite ressurser​
* «Mismatch» mellom ambisjoner og gjennomføringsevne

Om kommunen er på god vei, er det viktig å ta vare på det grunnlaget man har, og forsiktig bygge sten på sten mot en klar felles målrettet strategi som forplikter parter fra både kommunen og næringsliv. På dette nivået bør et omstillingsprogram ha stort fokus på samarbeid som et tildelingskriterie for tilskudd og støtte. Man bør også forplikte næringslivet aktivt inn i strategier, tiltak og retninger for utvikling. Det kan også være riktig å legge vekt på kompetansehevende tiltak rettet mot utvikling, og mer forpliktende møteplasser. Kommunikasjonene og dialogen bør på dette nivået også være mer tilpasset og aktiv.

### *4.3.1.3 Kommuner som er frempå*

e

Kommuner som er frampå har tatt tydelig og omforente strategiske og realitetsorientert valg i sitt utviklingsarbeid​. Dette innebærer også at kommunen tenker og planlegger langsiktig og har etablerte gode arbeidsprosesser for utviklingsarbeid på tvers i hele kommunen. Gjennom åpenhet og godt samarbeid er det etablert tillitsfulle relasjoner mellom bygder, administrasjon/politikere og administrasjon/næringsliv​, der man har gjensidig forståelse for hverandres utfordringer, muligheter og handlingsrom.

Andre kjennetegn ved kommuner på dette nivået, er at de evner å mobilisere ulike krefter i lokalsamfunnet, og at de jobber helhetlig, tverrsektorielt – og med bred involvering. Administrasjonen og politikere i kommunen er utviklingsorienterte og ekstroverte, og er drivkrefter for en bærekraftig utvikling. Dette innebærer også at de som tør å satse, blir løftet frem og heiet på.

For kommuner som befinner seg på dette nivået, er det viktig å være bevisst på at det å være frempå sannsynligvis skyldes mange år med systematisk arbeid. Samtidig vet vi at tillit fort kan brytes ned, og hvis man hviler på laurbærene forsvinner fundamentet fort. Man må kontinuerlig fornye og videreutvikle både strategier og retningsvalg. Viktige suksessfaktorer for å fortsette å være frempå, vil være gjensidig forpliktende samarbeid og konkrete prosjekter. Samtidig må man ha et sterkt fokus på involvering, dialog og samkjøring i ulike utviklingsplaner.

### *4.3.2 Aktuelle tiltak*

Alle kommuner har sin forhistorie, rollegalleri, forutsetninger, og nivå av utviklingsevne. Nedenfor listes opp forslag til ulike tiltak og arbeidsformer som kan være til inspirasjon. Disse må detaljeres og tilpasses den enkelte kommune.

### *4.3.2.1* *Tiltak som kan gjennomføres av kommuneledelsen:*

* Jobbe helhetlig og tverrsektorielt for å møte næringslivet som en proaktiv utviklingsaktør som ser hele kommunens arbeid med samfunns- og næringsutvikling i sammenheng
* Evne å stå i konflikter og opprettholde sterkt fokus på bærekraftig utvikling av hele kommunen
* Sikre en åpen og ærlig kommunikasjon, der vi ser transparens og åpenhet om beslutningsprosesser, mål og strategier. Dette inkluderer også et sterkt fokus på rettferdig og lik behandling av ulike saker
* Rask, effektiv og samkjørt dialog og kommunikasjon ut mot næringslivet, basert på en felles kommunikasjonsstrategi
* Utarbeide og drifte grunnleggende plattformer for kommunikasjon
* Støtte utviklings- og samarbeidsprosjekter i næringslivet etter evne og rettferdig behandling
* Være initiativtaker og pådriver for samarbeidsarenaer og utviklingsprosjekter
* Initiere, etablere og drive ulike samarbeidstiltak, fra lavterskel til forpliktende – med betydelig ressursinnsats​
* Sikre oppdatert planverk og gode muligheter for involvering ved oppdateringer
* Legge til rette for prosesser som styrker samhørighet​
* Sikre at det er god match mellom ambisjoner og evne til å gjennomføre

### *4.3.2.2 Tiltak som kan gjennomføres i næringslivet*

* Etablere samarbeidsforum og bygge kultur for kunnskapsdeling mellom bedrifter
* Initiere og gjennomføre fellesprosjekter med andre bedrifter
* Gjennomføre utviklingsprosjekter i egen bedrift, som SMB-utvikling
* Samkjøre og koordinere kommunikasjon mot kommunen
* Tørre å satse og investere i kompetanseutvikling

### *4.3.2.3 Tiltak som kan gjennomføres på tvers og i fellesskap i kommunen*

* Kontinuerlig utvikle mål og tydelige strategier og prioriteringer i fellesskap
* Sikre omforent målforståelse og felles eierskap til mål og strategier
* Utøve integritet og holde det man lover
* Være positiv og fremsnakk hverandre
* Dele kunnskap
* Heie på de som tør å satse
* Løfte frem de som lykkes

## 4.4 Hvordan måle utviklingsevne – målemetoder og måleindikatorer?

Utviklingsevne er komplekst og sammensatt, og derfor også vanskelig å måle på en objektiv måte. Vi klarer heller ikke å finne en tilnærming som med sikkerhet kan gi en statistisk signifikant vurdering av en kommunes utviklingsevne. Likevel er det viktig å sikre seg et bilde av hvordan det står til med utviklingsevnen i sin kommune. Dette for både å kunne treffe med de rette tiltakene, og for å kunne måle effekt av tiltak som settes i gang. Nedenfor går vi gjennom ulike tilnærminger for å kartlegge en kommunens utviklingsevne.

### *4.4.1 Hvordan finner man sin egen utviklingsevne*

### *4.4.1.1 Offentlig tilgjengelig statistikk*

Kjernebegrepene i utviklingsevne er sin natur kvalitative. Det er derfor ingen enkel statistikkindikator som direkte sier noe om nivået av utviklingsevnen i et samfunn. Formålet med å kartlegge offentlig tilgjengelig statistikk, vil derfor være å skape et helhetlig bilde som sier noe hvordan det går med kommunene på en rekke variabler. Aktuelle måleparameter kan være:

**Befolkning**: folketall på grunnkretser, demografi og alderssammensetning, inn- og utvandring, befolkningsframskriving, kompetansenivå​

**Sysselsetting og næringsstruktur**: sysselsetting (ulik fordeling), pendling (ed ulik fordeling)​

**Lønnsomhet i næringslivet**: omsetning, verdiskapning positiv driftsmarginer​, andel bedrifter i vekst

**Klima og bærekraft**: klimagassutslipp, arealregnskap

Samlet sett vil disse punkene kunne bidra til å skape et helhetlig bilde, og være indikatorer som sier noe om langsiktig utvikling av en kommune eller en region. For å få en grundigere forståelse av en kommunens utviklingsevne må vi imidlertid gå mer i dybden.

### *4.4.1.2 Spørreundersøkelse Utviklingsevne*

For å kunne få en indikasjon på nivået av utviklingsevne i kommunen, og følge utviklings-evne over tid har vi utviklet en spørreundersøkelse som sendes til følgende grupper:

* Næringsdrivende
* Kommunestyret
* Administrativ ledelse

Spørreundersøkelsen er bygget opp over definisjonen av utviklingsevne som vist over.

For mer om denne spørreundersøkelsen – se kap. 5. Verktøykasse, pkt. 5.5 Tillits- og samarbeidsundersøkelse – Spørreundersøkelse utviklingsanalyse.

# **5. Verktøykasse**

Vi vil i dette kapittelet gjøre rede for hvilke verktøy er det jobbet med, hvorfor disse, hvordan/hva er gjort og vår vurdering og anbefaling etter uttesting.

## 5.1 Spørreundersøkelse Utviklingsevne

Spørreundersøkelse Utviklingsevne er utformet med hensikt å avdekke sentrale utviklingstrekk i kommunen de senere årene. Den skal også redegjøre for behov og identifisere lokale muligheter for å etablere, eller utvikle, lønnsomme og vekstkraftige bedrifter. Spørreundersøkelsen brukes til å måle effekt videre i år tre, og benyttes ved sluttevaluering. Indikatorer for Spørreundersøkelse Utviklingsevne er:

* Arbeidsplasser: Sysselsettings- og befolkningsutvikling
* Utviklingsevne: Evne og vilje til å prioritere utviklingsarbeidet

## 5.2 Programstatusvurdering (PSV)

PSV gjøres årlig i månedene oktober/november, for å sikre at tiltakene kan innarbeides i påfølgende års Omstillings- og Handlingsplan.   
  
Basert på faktagrunnlaget utfylt av Programleder, gjennomgås et vurderingsskjema (PSV-skjema) med åtte hovedindikatorer. Fire av disse er knyttet til prosessene; det vil si hvordan programmet etableres, organiseres og drives. De øvrige fire er rettet mot effekter, altså hvilke resultater bruken av omstillingsmidlene fører til. For hver hovedindikator er det tilknyttet et antall faktorer.

Vi har i prosjektet sett på hvordan dagens Programstatusvurdering (PSV) kan videreutvikles, med større vekt på utviklingsevne. Det er dessuten sett på hvordan prosessen totalt sett kan forbedres, og om faktagrunnlaget kan forenkles for å gjøre det mer håndterbart av programleder.

I forkant av planlagte PSV-er høsten 2023 ble selve skjemaet revidert og testet ut i kommunene Sel, Sykkylven og Drangedal. Disse erfaringene dannet så et grunnlag for revisjon av hele PSV-prosessen, presentert for styringsgruppa i desember 2023. De hovedgrep som ble anbefalt var at indikatoren **robusthet** erstattes med **attraktivitet.** I tillegg ble det anbefalt at prosessbeskrivelsen må oppdateres, blant annet med tanke på hvordan PSV forberedes, samt at det anbefales at man sender ut noen sentrale spørsmål på forhånd. Følgende er gjennomført:

* Oppdatert prosessbeskrivelse PSV som også tar opp i seg forsterket vurdering i år tre, samt tydeliggjør at man i etterkant av PSV må gjennomføre er kvalitativ god strategiprosess i styreseminaret. Det framgår videre av prosessbeskrivelsen at man bør vurdere å gå igjennom denne i siste møte i omstillingsstyret, før PSV for å sikre større eierskap og forankring.
* Oppdatert PSV-skjema som tar hensyn til nye mål og ny indikator, der **attraktivitet** erstatter **robusthet**. Endringen hensyntar at attraktivitet er løftet fram som mål for forvitringskommuner, i ny forskrift for tilskuddsordninger til omstilling i områder med særlige distriktsutfordringer. Indikatorene er i revidert skjema følgende:

Et bilde som inneholder tekst, skjermbilde, Font, forretningskort

Automatisk generert beskrivelse

De fire første er knyttet til hvordan programmet er etablert, hvordan det er organisert og drevet. De fire siste er knyttet til hvilke resultater bruken av omstillingsmidlene fører til. Det er i tillegg arbeidet med å forenkle og tydeliggjøre de ulike faktorene under hver hovedindikator.

* Forenklet og oppdatert skjema for faktagrunnlag:
  + Profil og kommunikasjon – tatt bort innsatsområder og styrbare mål, løftet fram kommunikasjon og forankring​
  + Arbeidsplasser – forenklet på rapportering mål, redusert antall punkter​
  + **Robusthet** – tatt bort hele området​
  + Attraktivitet – tatt inn som nytt område koblet opp mot PSV skjema​
  + Utviklingsevne – redusert antall punkter, tilpasset til oppdatering av PSV skjema
* Utarbeidet forslag til spørsmål i forkant av PSV (2-3 stk., ikke innarbeidet i prosessbeskrivelse ennå):
  + Hvordan synes du styrets eget arbeid fungerer, hva kan bli bedre?​

(forberedelser, drøftinger, vedtak, tidsbruk, fokus/tema på styremøtene, bruk av hverandre sin kompetanse og erfaring, dialog og tillit, osv.)​

* + Hvordan synes du programmet fungerer, har vi fremdrift og jobber med de rette tingene?​ (Hva kan bli bedre?)​
  + ​Andre innspill til forbedringer i omstillingsarbeidet?​
* Oppdatert innledende presentasjon til PSV

Alle aktuelle dokumenter er oppdatert ihht. anbefalingen og lagt inn i Innovasjon Norges mal.

## 5.3 Næringsvennlig kommune – forstudie

Næringsvennlig kommune er et verktøy for kommuner som ønsker å styrke sin rolle som tilrettelegger og samarbeidspartner for lokalt næringsliv. Målet for de offentlige tjenestene er å bidra til å skape flere arbeidsplasser, bedre lønnsomhet i bedriftene, og styrke utviklingsevnen i næringslivet og kommunen.

Målet med **forstudie** er å beskrive kommunen sine eksisterende tjenester for næringslivet, og evaluere næringslivets tilfredshet med tilbudet fra kommunen. Forstudien kartlegger nå-situasjonen og definere forbedringsområder for næringsarbeidet i kommunen. Det er utviklet tre spørsmålssett til målgruppene politikere, administrasjon i kommunen og næringsliv. Forstudie anbefales gjennomført i starten av omstillingsperioden.

Målsetting med revisjonen har vært å oppdatere verktøyet slik at det reflekterer dagens utfordringer og muligheter innen næringsutvikling i kommunene, og å gjøre det mer brukervennlig for kommunene. Vi har i dette arbeidet gjort en grundig gjennomgang av eksisterende spørreundersøkelser, oppdatert veileder og utarbeidet mal for prosjektplan. Det har vært avgjørende å innarbeide ny innsikt og beste praksis inn i verktøyet. Dette vil inkludere en forenkling av prosesser og dokumenter der det er mulig, basert på tidligere erfaringer fra bruk av verktøyet og fra arbeidet med utviklingsevne i pilotprosjektet, da særlig knyttet til spørreundersøkelse Utviklingsevne.

Målsetting og formål med forstudie, organisering, hvilke sentrale områder som skal berøres eller målgrupper, har ikke vært gjenstand for revisjon. Dagens spørreundersøkelser er omfattende, med mange spørsmål, og delvis med mange underspørsmål. Undersøkelsene mot de tre målgruppene har ikke lik oppbygging, selv om de i veldig stor grad berører de samme tema. Det gjør sammenligning av svar krevende. Vi har i arbeidet med spørreundersøkelsene vurdert følgende:

* hvordan de ulike spørsmålssettene kan forenkles og harmoniseres for å gjøre sammenligning enklere
* hva som er felles i undersøkelsene i dag, og hvor mye som kan gjøres felles for å forenkle sammenligning – og om det er mulig å lage felles spørreundersøkelse for to eller alle tre målgrupper
* hvilke spørsmål som kan tas ut grunnet liten relevans
* hvordan spørsmålene er formulert – og om de kan formuleres annerledes
* hvilke spørsmål som kan legges til for å gjøre undersøkelsen bedre, ref. spørreundersøkelse Utviklingsevne

Rydding i oppbygging/temainndeling i skjemaene for politikere og administrasjon, gjør at vi tydelig ser det er mulig å lage ett, felles skjema til disse målgruppene: Det er stort sett de samme problemstillinger som forsøkes belyst i de to undersøkelsene, men spørsmål er delvis annerledes utformet, med annen ordlyd, og noen ganger litt annen vinkling

Det er på bakgrunn av dette laget ett felles spørsmålssett - med 21 spørsmål. Dette gjør sammenstilling av svar og analysearbeidet fra disse to målgruppene mye lettere

Mange spørsmål fra skjema for politikere og administrasjon kan brukes også til næringslivet – stilt akkurat på samme måte for sammenligningens skyld. Men det er etter vår oppfatning krevende å lage en felles undersøkelse til alle tre målgrupper, da mange av de spørsmål som stilles til næringslivet kun er relevant for dem å svare på med spørsmålsstillinger det er avgjørende å få belyst i forstudie. Allikevel er det nå mye lettere å sammenligne svar fra næringslivet med svar fra politikere/administrasjon, fordi i overkant av 50 % av spørsmålene er identiske.

Vi har også sett på muligheten for å slå sammen Forstudie Næringsvennlig kommune med Spørreundersøkelse Utviklingsevne. Selv om målgruppene er de samme, er hensikt og formål ulikt:

* Målet med Spørreundersøkelse Utviklingsevne er å gi en indikasjon på nivået på utviklingsevne i kommunen
* Målet med forstudie NVK er å beskrive kommunen sine eksisterende tjenester for næringslivet, og evaluere næringslivets tilfredshet med tilbudet fra kommunen. Forstudien kartlegger nå-situasjonen og definerer forbedringsområder. Det gjør at en i forstudie NVK må gå dypere inn i tematikken, og spørsmålsstillingen må nødvendigvis blir mer omfattende

Også tidspunkt for gjennomføring er ulikt – spørreundersøkelse utviklingsevne er tenkt gjennomført i strategi- og forankringsfasen, mens forstudie NVK gjennomføres i starten av gjennomføringsfasen. Vi tror derfor ikke det er hensiktsmessig å slå de sammen til en spørreundersøkelse – selv om det kan bety at man ved å gjennomføre Utviklingsevne i strategi- og forankringsfasen og Næringsvennlig kommune tidlig i gjennomføringsfasen, kan få to spørreundersøkelser til de samme målgrupper relativt tett på hverandre.

I tillegg til å utarbeide ett nytt, felles spørsmålssett til politikere og administrasjon, og et nytt skjema til næringsliv, er det utarbeidet forslag til tekst for forstudie i eksisterende veileder, samt mal for prosjektplan for forstudie.

Alle dokumenter er lagt inn i Innovasjon Norges mal.

## 5.4 Sluttevaluering

Det er i prosjektet gjennomført et eget møte med Oxford Research, som har avtale med Innovasjon Norge om sluttevalueringer. I tillegg er det gjennomført forberedende møter i forbindelse med de to sluttevalueringene som har blitt gjennomført i prosjektperioden; Eigersund og Kragerø. Basert på de erfaringer man har gjort seg i prosjektet vil vi anbefale følgende:

* Et større fokus på utviklingsevne enn ved tidligere sluttevalueringer, og måten dette er håndtert på i evalueringsarbeidet, vil klart styrke kvaliteten på rapporten
* Beskrivelser av hvordan målinger som foretas kan forbedres. Man må se på hvordan man kan etablere gjennomgående standarder og målerutiner for sluttevaluering og sluttrapportering
* I forbindelse med sluttevaluering gjennomføres det et læringsseminar. Vi anbefaler at ekstern evaluator tar en større rolle i læringsseminaret enn det vi har sett tidligere
* Det anbefales at evaluator presenterer et utkast til rapport til læringsseminaret. Denne revideres med innspill i etterkant. Det vil gi større eierskap og bedre forankring, og dermed et bedre utgangspunkt for videre utviklingsarbeid
* I noen tilfeller kan det væra aktuelt å presentere utkastet til en mindre gruppe først, for så å gjennomføre et større læringsseminar i etterkant. Dette vil i enda større grad sikre eierskap og forankring hos sentrale aktører
* Sluttevaluering er ikke ferdig før læringsseminar er gjennomført

Styringsgruppa ber Innovasjon Norge om å ta med seg disse anbefalingene inn i planlegging av framtidige sluttevalueringer, samt at de må tydeliggjøres når Innovasjon Norge inngår ny rammeavtale på sluttevalueringer.

## 5.5 Spørreundersøkelse utviklingsevne

For å kunne få en indikasjon på nivået på utviklingsevnen i en kommune man kan følge over tid, har vi i prosjektet utviklet en spørreundersøkelse som sendes alle næringsdrivende, medlemmene i kommunestyret samt relevante ansatte i kommuneorganisasjonen.

Spørreundersøkelsen er bygget opp på bakgrunn av definisjonen av utviklingsevne som er utarbeidet i prosjektet. Spørreundersøkelsen har i prosjektet blitt omtalt som både Tillits- og samarbeidsundersøkelse og Nullpunktsanalyse. Vi anbefaler å kalle den bare **Utviklingsevne.**

Spørreundersøkelsen er basert på en definisjon av utviklingsevne som består av fire dimensjoner: tillit, vilje, holdninger og åpenhet og samhandling. Undersøkelsen er testet ut i to kommuner, Bygland og Kviteseid, i 2024. Spørreundersøkelsen har blitt revidert og forbedret etter tilbakemeldinger fra styringsgrupper, arbeidsgrupper og akademia. Erfaringene fra testingen i de to kommunene viser at undersøkelsen gir en god indikasjon på utviklingsevnen i kommunen. Den er dermed også et godt kunnskapsgrunnlag for utforming av omstillingsplaner.

Prosjektet anbefaler at den siste versjonen, som ble gjennomført i Kviteseid kommune, brukes som en standardmal, da den har vist seg å gi stor merverdi til kunnskapsbehovet. Undersøkelsen består av 33 påstander og 7 åpne spørsmål, som dekker ulike aspekter av utviklingsevne og næringsvennlighet.

Spørreundersøkelse Utviklingsevne er også vurdert opp mot spørreundersøkelsene i forstudiet for Næringsvennlig kommune. Prosjektet vurdering er at Spørreundersøkelse Utviklingsevne i stor grad dekker de samme tema som spørreundersøkelsene i Næringsvennlig kommune. Tema som ikke dekkes i Spørreundersøkelse Utviklingsevne er for eksempel grad av samsvar mellom mål og ambisjoner i næringsutviklingsarbeidet, opp mot tilgjengelige ressurser, samarbeid med utdannings- og forskningsinstitusjoner, regionale satsningsområder, vurdering av relevans og konkrete erfaringer med kommunale tjenester og infrastruktur.

# **6. Postoppfølingstiltak**

Postoppfølgingstiltak vurderes av styringsgruppa å være Regional omstillings største dilemma. Omstillingsorganisasjonen er på dette tidspunktet oppløst. Noen steder er arbeidet videreført i en eller annen form – andre steder ikke. Innovasjon Norge har i denne fasen ingen formell rolle lenger. Hvem har interesse av at postoppfølgingstiltak i tidligere omstillingskommuner skal gjennomføres, hvem har ansvaret for at det gjennomføres, og hvordan skal det foregå?

Kommunens ansvar som eier av det gjennomførte omstillingsarbeidet, og med åpenbar interesse for å holde trykket oppe i utviklingsarbeidet, er tydelig.  Også fylkeskommunene har klare forventinger til at omstillingsarbeidet bidrar til økt utviklingsevne også etter omstillingsperioden. Med utgangspunkt i denne problemstillingen, ble det den 21. august 2024 gjennomført Workshop på Gardermoen. 19 deltagere fra Innovasjon Norge, fylkeskommunene Telemark, Innlandet og Møre og Romsdal, Distriktssenteret og Panda analyse samt kommunene Drangedal, Kviteseid, Nissedal og Nordre Land var med.

I workshopen ble det arbeidet med disse spørsmålene:

1. Hvorfor mener dere denne problemstilling er viktig? Hva mister vi hvis vi ikke får til et godt opplegg for dette?​
2. Hvem har ansvaret?​
3. Hvem bør involveres i dette arbeidet? Og hvorfor?​
4. Når vil det være mest aktuelt? Kan det være at det beste tidspunkt vil være litt forskjellig fra kommune til kommune?​
5. Hvordan kan vi gjennomføre en slik postoppfølging og måling av utviklingsevne 2-4 år etter sluttevaluering? ​
6. Hvem skal gjennomføre? Hvem skal delta? Hvordan kan det legges opp?​
7. Hvordan kan vi sikre at det jobbes systematisk, og at aktiviteter og tiltak følges opp?
8. Kan vi pilotere dette i en kommune? Hvilken, hvorfor akkurat denne, og når? ​

Kort kan arbeidet fra workshopen oppsummeres slik:

**Start i god tid:** Det er essensielt å tenke på videreføring og hvordan oppfølging etter omstillingsperioden skal gjennomføres fra dag én i omstillingsarbeidet. Dette bidrar til å sikre kontinuitet og unngå tap av ressurser og tillit etter at omstillingsarbeidet er avsluttet.

**Ansvaret for videreføring**: Omstillingsstyret har ansvar for å foreslå videreføringsplaner, men kommunestyret har det endelige ansvaret. Fylkeskommunen fungerer som pådriver, mens Innovasjon Norge støtter næringslivet.

**Involvering av sentrale aktører:** Alle sentrale aktører, inkludert omstillingsstyret, kommunedirektøren, kommunestyret, fylkeskommunen og Innovasjon Norge, bør involveres for å sikre suksess. Fylkeskommunen må stille krav.

**Systematisk oppfølging og verktøy:** Det er viktig å lage verktøy som gjør det mulig å ha fokus på slutten/videreføring helt fra starten. Dette inkluderer å bygge systemer for postoppfølging som tar hensyn til kommunale og fylkeskommunens variasjoner. For å sikre systematisk oppfølging, bør det legges vekt på planarbeid, samt politisk forankring.

**Pilotering**: Tinn og Drangedal er foreslått. Her har en kommune vært i omstilling, og en er i omstilling nå. Gamvik også nevnt, som en kommune med god utvikling i omstillingsperioden, men negativ utvikling etterpå. Målet må være å få fram suksesskriterier for fortsatt positiv utvikling.

Distriktssenteret sendte i etterkant av workshopen et notat som reflekterer over spørsmålene stilt i workshopen. Kort kan notatet oppsummeres slik:

*Det understrekes viktigheten av systematisk arbeid etter offentlige prosjekter for å sikre at investeringer og resultater blir tatt vare på og videreutviklet. Hvis dette ikke gjøres, risikerer man å miste viktig kompetanse. Påbegynte prosjekter kan stoppe opp og etablerte strukturers svekkes eller forvenner. Dette vil i sin tur føre til at utviklingsevnen i kommunen svekkes og kommunen mister tillit.* *Det pekes på fylkeskommunen som den som har hovedansvaret for postoppfølgingen.* *Det foreslås å utvikle et systematisk opplegg for oppfølging og måling av utviklingsevne, inkludert årlige oppfølgingsmøter og nettverk for erfaringsutveksling*.

Prosjektgruppa gir følgende anbefaling:

1. **Departement og fylkeskommunene må sette krav**

Fylkeskommunen har ansvar som pådriver og tilrettelegger i sin rolle som samfunnsutvikler. Alle sentrale aktører bør involveres (omstillingsstyret, kommunedirektøren, kommunestyret, fylkeskommunen og IN), men det er til slutt kommunen og kommunestyret som har ansvaret. Fylkeskommunen og departementet må stille krav, og legge vekt på selvinnsikt i og realitetsorientering av kommunene.

Fylkeskommunene har et medansvar for å sikre at det jobbes systematisk, men vi må tydelig plassere ansvaret på kommunene – det må være sterkt fokus på politisk forankring.

Prosjektgruppa anbefaler at fylkeskommunene stiller krav om at omstillingskommunene skal kapitalisere på omstillingsarbeidet – det må tydelig framgå at det forventes at kommunen opprettholder trykket i utviklingsarbeidet, og videreutvikle kommunenes utviklingsevne, også etter at omstillingsperioden er over. Dette kan for eksempel komme til utrykk i krav fra fylkeskommunen om at det skal etableres strukturer og møtepunkter der departementet og fylkeskommune inviteres inn i en periode på tre år etter avsluttet omstilling. Det kan også stilles krav om at kommunene skal delta i alumni-nettverk dersom slikt etableres.

1. **Kommunenes ansvar må tydeliggjøres**

Kommunen må ta ansvar for å involvere alle sentrale aktører, inkludert omstillingsstyret, kommunedirektøren, fylkeskommunen og Innovasjon Norge.

Det forventes at kommunen, ved omstillingsstyret, kommer med forslag til hvordan videreføring kan gjøres. Denne prosessen må starte tidlig nok, og det foreslås at det stilles krav til at plan for dette arbeidet foreligger til utvidet PSV etter tre år.

Omstillingsstyret må videre planlegge for hvordan utviklingsevne skal videreutvikles etter omstillingsperioden, og hva slags systemer og permanente strukturer man trenger.

For å sikre systematisk oppfølging, bør det legges vekt på planarbeid, samt politisk forankring og mobilisering av lokalsamfunnet i hele omstillingsperioden.

1. **Verktøy og metoder**

Det er avgjørende at det finnes verktøy som gjør det mulig å ha fokus på avslutning, og videreføring, helt fra starten. Man må sette fokus på utviklingsevne, blant annet gjennom å gjennomføre spørreundersøkelse som måler utviklingsevne, både i starten, midt i og mot slutten av omstillingsperioden. Spørreundersøkelsen er også godt egnet som postoppfølgingstiltak for å se endring i utviklingsevne.

Verktøyet Videreføring etter omstillingsarbeidet, som skal sikre at kompetanse og erfaringer fra omstillingsperioden blir ivaretatt, bør oppdateres. Forstudie Næringsvennlig kommune (NVK) er et verktøy som også kan brukes som postoppfølging.

Selv om det nå er lagt opp til gjennomføring av Spørreundersøkelse Utviklingsevne i den programstatusvurdering (PSV) som gjennomføres etter tre år (utvidet PSV), bør problemstillingen belyses klarere i den årlige programstatusvurdering som Innovasjon Norge har ansvar for.

Utvikling av nye verktøy, målemetoder og ulike tiltak for å sikre systematisk oppfølging må vurderes. Eksempler på dette kan være:

* Metodikk for å sjekke av status på samfunnsplan og næringsplan som overlapp fra omstillingsplan
* Metodikk for å se på bruk av næringsfond og andre midler til næringsutvikling
* Vurdering av omfanget av regionalt samarbeid
* Vurdering av kompetanse og kapasitet i lokalt næringsapparat
* Omfanget av lokale og regionale samarbeidsfora, næringsforening mm
* System for årlige oppfølgingsmøter mellom kommune og fylkeskommune
* Nettverk for erfaringsutveksling, f.eks alumni-nettverk

Distriktssenteret vil kunne være en naturlig aktør i oppfølgingsarbeidet.

1. **Pilotering**

Det foreslås at opplegg for postoppfølging gjennomføres i kommunene Tinn og Kragerø samt Drangedal og Sel. Tinn avsluttet omstillingsarbeidet i 2021, mens Drangedal startet opp i 2022 og skal være ferdige i 2027:

* Oppfølging av Tinn og Kragerø kan gjennomføres høsten 2024. Oppfølging planlegges og gjennomføre av fylkeskommunen i samarbeid med kommunene. Det anbefales å gjennomføre Spørreundersøkelse utviklingsevne som sentralt element.
* Oppfølging av Drangedal og Sel blir litt annerledes, da de bare er halvveis i programmet. Her vil det være snakk om å gå i dialog med kommunene og omstillingsstyrene for å se på hvilke tiltak som er i gang, eller kan settes i gang, for å sikre fokus på videreføring og forberede oppfølging etter omstillingsperioden. Ansvaret for å ta tak i dette ligger hos både fylkeskommunene og Innovasjon Norge.

1. Marvin Bower, *The Will to Manage: Corporate Success Through Programmed Management*, published by McGraw-Hill. Copyright © 1966 The Marvin Bower Trust. [↑](#footnote-ref-2)
2. Schein, E.H. (1965). Organizational psychology. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall. [↑](#footnote-ref-3)