

Sterkere I LAG

Distriktssatsingen I LAG – sluttrapport

Kunnskap for et bedre samfunn

I Oxford Research utvikler vi kunnskap for et bedre samfunn ved å kombinere kompetansen vår innen forskning, strategi og kommunikasjon.

Vi gjennomfører undersøkelser, analyser og evalueringer på tvers av fagområder og på en rekke tematiske felt, inkludert nærings- og regionalutvikling, velferdsområdet, arbeidsmarkeds- og utdanningsområdet samt innen forsknings- og innovasjonssystemer.

Vi legger til rette for implementerings- og endringsprosesser basert på utfallet av utredningene og analysene våre.

Oxford Research AS ble etablert i Norge i 2004, og inngår i en rekke Oxford Research-selskaper. Selskapene har felles visjon og samarbeider der det gir merverdi for våre oppdragsgivere.

Vi er miljøfyrtårnsertifisert

Miljøfyrtårn er et anerkjent og effektivt verktøy for sertifisering og miljøledelse, og Norges mest brukte sertifikat for virksomheter som vil dokumentere sin miljøinnsats og vise samfunnsansvar. Som Miljøfyrtårn bidrar vi også til å oppnå flere av FNs bærekraftsmål.

Oxford Research AS

Østre Strandgate 12

4610 Kristiansand

Norge

(+47) 40 00 57 93

post@oxford.no www.oxford.no

Oppdragsgiver

Distriktssenteret

Prosjektperiode

September 2023 – januar 2026

Prosjektteam

Prosjektleder

Sjefsanalytiker ph.d. Frode Bjørgo

Assisterende prosjektleder

Sjefsanalytiker Bjørn Brastad

Prosjektmedlemmer

Senioranalytiker Mia Fjelldal Simonsen

Kvalitetssikrer

Professor Jon P. Knudsen



The Venn-diagram is a stylistic representation of Oxford Research's efforts to combine competences in research, strategy and communication, in providing knowledge for a better society.

Forord

På oppdrag fra Distriktssenteret og Trøndelag fylkeskommune har Oxford Research fått i oppgave å følgeforske distriktssatsingen I LAG. Hovedhensikten er å identifisere bærekraftige samarbeidsmodeller ved å følge satsingen i seks utvalgte kommuner i Trøndelag og samtidig se hen til erfaringer fra distriktssatsinger i andre fylker.

Denne sluttrapporten oppsummerer våre erfaringer med I LAG ved utgangen av 2025 og må ses i sammenheng med vår midtveisrapport. Midtveisrapporten ga en detaljert gjennomgang av arbeidet i hver enkelt kommune og drøftet utviklingsmuligheter for å styrke den samlede måloppnåelsen. Sluttrapporten har et bredere perspektiv og drøfter hvordan I LAG har fungert på et overordnet nivå og viser til erfaringer fra andre distriktssatsinger.

Rapporten har blitt utarbeidet av sjefsanalytiker Frode Bjørø, sjefsanalytiker Bjørn Brastad og senioranalytiker Mia Fjelldal Simonsen. Professor Jon P. Knudsen har vært kvalitetssikrer.

Kristiansand, 14. januar 2026.

Frode Bjørø
Prosjektleder og sjefanalytiker (ph.d.)
Oxford Research AS

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	1
I LAG	1
Andre distriktssatsinger	2
Anbefalinger	3
1. Introduksjon	5
1.1 Kort om I LAG.....	5
1.2 Formål og problemstillinger	6
1.3 Kort om metode.....	7
1.4 Rapportens innhold	8
2. Arbeidet i I LAG-kommunene	9
2.1 Arbeidet i 2023 og 2024	9
2.2 Arbeidet i 2025	13
2.3 Kommunenes egen fortelling om I LAG	24
3. Innsatsen til laget rundt	27
3.1 Arbeidet i laget rundt	27
3.2 Kommunenes vurderinger av laget rundt	29
4. Vurdering og diskusjon av resultatoppnåelse i I LAG	32
4.1 Virkningskjede som vurderingsgrunnlag	32
4.2 Ulikt samarbeidsnivå internt i kommunene	34
4.3 Begrenset, men noe styrket samarbeid mellom kommunene.....	35
4.4 Styrket utviklingskapasitet, men fortsatt en vei å gå	36
4.5 Lite erfaringsformidling fra de andre distriktssatsingene.....	36
4.6 Betydningen av prosesskompetanse i kommunene og fylkeskommunen	38
5. Erfaringer fra andre distriktssatsinger	39
5.1 Bygdevekstavgiftene	39
5.2 Regional omstilling	40
5.3 Veiledningspiloten	42
5.4 Distriktskommune 3.0.....	43
5.5 Opplæring i plan for politikere, Møre og Romsdal	44
5.6 Regional plan for livskraftige lokalsamfunn.....	46

5.7 Gnist innovasjon.....	47
5.8 Bygdemiljøpakkene i Viken.....	47
5.9 Tettstedsprosjektet i Rogaland.....	48
6. Relevante erfaringer og grep fra ulike distriktssatsinger	51
6.1 Forventningsavklaringer.....	51
6.2 Etablering og drift av nettverk	51
6.3 Forankring gjennom avtaler – en vei til tydeligere prioritering?	53
6.4 Nyttige verktøy for forankring og bærekraft	55
6.5 Begrenset mottakskapasitet i kommunene	56
6.6 Gjensidig forsterkning eller kjedet samspill.....	56
6.7 Stram kommuneøkonomi: implikasjoner for laget rundt.....	56
6.8 Start arbeidet med videreføring i tide	57
6.9 Fra fragmentering til større slagkraft: En portefølje for distriktsutvikling.....	59
7. Anbefalinger	61
7.1 Anbefalinger til I LAG	61
7.2 Anbefalinger til andre distriktssatsinger	64
Litteraturliste.....	65

Sammendrag

I Trøndelag pågår det for tiden tre ulike distriktssatsinger: Bygdevekstavgtalene, regionale omstillingsprogram og fylkeskommunens egen distriktssatsing, I LAG. Bakgrunnen for I LAG er at mange distriktskommuner står overfor utfordringer som befolkningsnedgang, flere eldre og mangel på arbeidskraft. Det tilsier økt behov for å styrke utviklingskapasitet og innovasjonsevne.

Gjennom I LAG får kommunene Snåsa, Leka, Høylandet, Meråker, Tydal og Rennebu tilgang til ressurser som kan bidra til å løse lokale utfordringer. Bistanden skal gis fra Trøndelag fylkeskommune, Distriktssenteret, Husbanken, KS, Innovasjon Norge og Statsforvalteren i Trøndelag. Som et lag skal aktørene utforske følgende fem områder:

- Plan- og utviklingsprosesser
- Rekruttering og kompetanseutvikling
- Forskning og innovasjon
- Boliger og bomiljø
- Næringsutvikling

Denne rapporten består av to deler og en sammenfattende diskusjon. Første del er forbeholdt I LAG, mens del to skjeler til andre distriktssatsinger. Den avsluttende diskusjonen ser de to delene i sammenheng og kommer med anbefalinger som forhåpentligvis er relevante for både I LAG og andre distriktssatsinger.

I LAG

I LAG skulle opprinnelig avsluttes i løpet av 2025, men har blitt forlenget med ett år for å ha ekstra fokus på bærekraftige samarbeidsmodeller. Følgforskningen avsluttes imidlertid i desember 2025. Denne rapporten oppsummerer derfor resultater hittil og kommer med anbefalinger for videre arbeid. Rapporten bygger på midtveisrapporten som ble levert i januar 2025. På enkelte områder er det få endringer siden den gang.

Ved utgangen av 2025 gir kommunene uttrykk for at de er fornøyde med bistanden de har fått gjennom I LAG. Først og fremst trekker kommunene fram fylkeskommunen og måten prosjektledelsen der har fulgt opp og hjulpet kommunene underveis. Gjennom det siste året har altså fylkeskommunen ytterligere styrket sin rolle som samfunnsutvikler og pådriver. De fleste roser også Husbanken og Distriktssenteret for aktiv bistand og for å være lyttende og nysgjerrige på kommunenes behov. Kommunene opplever også at disse tre aktørene er godt koordinerte.

Som midtveisrapporten viste til, oppfatter kommunene fortsatt KS, Innovasjon Norge og statsforvalteren som mindre aktive. KS og Innovasjon Norge er også mindre organisasjoner med færre ressurser. Det er likevel flere som gir uttrykk for at de tre nevnte aktørene har vært mer synlige det siste året. Ikke minst gjelder dette statsforvalteren. Statsforvalter er også en viktig bidragsyter for fellesprosjektet som har blitt utviklet i løpet av 2025, 100 % innafor, og som vil starte for fullt i 2026. På tross av at kommunene opplever laget rundt dem som større, er det fortsatt en vei å gå før man har etablert en bærekraftig samarbeidsmodell mellom alle de regionale aktørene som har inngått i I LAG. Dette er kanskje heller ikke realistisk, ettersom det er stor forskjell i oppgaver og størrelse mellom aktørene. I den forbindelse merker vi oss at flere av de mindre aktørene gir uttrykk for at de er usikre på egen rolle og mandat i laget rundt. De har med andre ord behov for å få tydeligere bestillinger på hvordan de skal bidra inn.

Følgforskningen har gjennomført såkalte diamantverksted med hver av de seks kommunene våren 2024 og høsten 2025. Kapasitetsdiamanten er et kartleggings- og diskusjonsverktøy utviklet av Distriktssenteret og muliggjør beskrivelser av kommunens utviklingskapasitet innenfor ulike dimensjoner. Kapasitetsdiamanten er bedre egnet som diskusjonsverktøy enn som måleverktøy. Oppsummert viser likevel resultatene at deltakerne opplever at kommunenes utviklingskapasitet er noe styrket. Fremgangen skyldes særlig at det er satt av mer tid, samtidig som kompetansen og kulturen støtter mer opp under utviklingsarbeid.

I vurderingen av kommunenes innsats må det påpekes at flere av kommunene hadde begrenset utviklingskapasitet da satsingen startet opp. Noen kommuner hadde også behov for å styrke forankringen av utviklings- og innovasjonsarbeidet, og det tok tid å fastsette tydelige prioriteringer. Etter vår vurdering er det derfor viktig at disse kommunene fortsatt følges opp av laget rundt, og ikke overlates til seg selv på nåværende tidspunkt.

Andre distriktssatsinger

Oppfølging og varig styrket utviklingskapasitet framstår som en akilleshæl også i andre distriktssatsinger. Flere satsinger kjennetegnes av betydelig ressursinnsats i en avgrenset prosjektfase, men det er mer uklart hva som skjer på sikt. Det er også metodisk vanskelig å dokumentere varige endringer i kommunenes utviklingsevne i etterkant. Samtidig er det økt oppmerksomhet rundt behovet for å styrke sårbare distriktskommuners utviklingskapasitet, og regionale omstillingsmidler legger nå mer vekt på varig endring.

Når det gjelder laget rundt kommunene, tyder mye på at bistand og hjelp ofte har størst effekt i kommuner som allerede har en viss utviklingskapasitet å bygge på, mens det er mer krevende å få de minst erfarne kommunene i gang. Aktører som samarbeider tett i en prosjektperiode, kan raskt falle tilbake til tidligere praksiser når prosjektet er ferdigstilt.

Satsinger som retter seg mot distriktskommuner med stort behov for bistand, må derfor ha en viss varighet.

Selv om vi ikke har gjennomført en komparativ analyse av ulike distriktssatsinger og det empiriske grunnlaget dermed er begrenset, peker enkelte utviklingstrekk seg ut på tvers av ulike satsinger. For det første framstår statsforvalteren som en stadig viktigere aktør, særlig innen planfaglig veiledning og kommuneøkonomi. Bygdevekstavgiftene fører også til at flere får erfaring med å jobbe sammen med statsforvalter. Selv om roller og mandat ikke er like, kan statsforvalter og fylkeskommunen sies å utgjøre en kjerne i laget rundt kommunene. Distriktssenteret bør også være bevisst denne utviklingen. I dag har Distriktssenteret samarbeidsavtaler med fylkeskommunene, mens samarbeidet med statsforvalterne varierer mer. For det andre framstår Husbanken som en relevant og positivt omtalt aktør, blant annet på grunn av arbeidsformer som oppleves som lyttende og konstruktive, samt et virkemiddelapparat som i økende grad er tilpasset distriktskommuners behov. For det tredje peker erfaringene i retning av at Innovasjon Norge over tid har fått oppdrag som har gjort dem mindre orientert mot distriktsutvikling og lokal innovasjon.

I gjennomgangen av ulike distriktssatsinger har vi bitt oss merke i ytterligere to forhold. For det første viser flere til at distriktskommuner ikke har kapasitet til fragmentert veiledning. Selv om de ulike regionale aktørene har ulike roller og oppgaver, trenger kommunene samlet og koordinert oppfølging. For det andre er det vanskelig å få øye på den røde tråden i summen av satsinger. Det innebærer at kommuner og laget rundt ofte starter på nytt, uten å bygge på tidligere lærdom og erfaringer. Unntaket er Distriktssenterets satsing på overordnet samfunnsplanlegging.

Anbefalinger

I I LAG er det tradisjon for bruk av sportsmetaforer. Etter vår vurdering bør aktørene prioritere følgende justeringer og grep det kommende året:

- Avklare og styrke statsforvalters deltakelse i I LAG. Statsforvalter og fylkeskommunen bør samordne egen bistand til distriktskommunene og utgjøre kjernen i «trenerteamet» for kommunene. De andre aktørene i laget rundt bør inngå som «spesialtrenere» basert på sin spisskompetanse på utvalgte temaer.
- Trøndelag fylkeskommune bør ta initiativ til å utvikle en samlet distriktsportefølje. De tre ulike satsingene som nå pågår i fylket, gir en unik mulighet til å lære på tvers av ulike modeller og samarbeidsformer. Anbefalingen er ambisiøs, men de ulike aktørene har faglig sterke personalressurser og kan derfor lykkes. Anbefalingen er også en oppfordring til fylkeskommunen om å være oppmerksom på behovet for intern koordinering i fylkeskommunen.

- Kommunene som er med i I LAG bør i 2026 arbeide med videreføring og forankring. Ikke minst må kommunene rette mer oppmerksomhet mot organisatorisk læring og sikre at flere inngår i kommunens utviklingsarbeid. Det vil redusere sårbarhet. Dette arbeidet er avgjørende for at treningen gjennom I LAG ikke skal være bortkastet, men gi en sterkere og mer utholdende innovasjonsmuskel.

De to første anbefalingene til I LAG er også relevante for distriktssatsinger generelt: En tettere og mer koordinert relasjon mellom fylkeskommunen og statsforvalter vil i mange sammenhenger gi en mer bærekraftig samarbeidsmodell for laget rundt. Mer samordnet veiledning og bistand vil også hjelpe kommunene. I dag er mottakskapasiteten til mange kommuner presset, og flere steder har svak kommuneøkonomi ført til at personer som arbeider med utvikling og innovasjon må løse andre oppgaver. Ikke minst gjelder dette kommunene som trenger hjelpen mest. Dette må laget rundt ta på alvor. Manglende koordinering kan føre til utilsiktede konsekvenser ved at regionale aktører svekker hverandres satsinger og prosjekter, med svak måloppnåelse for alle som resultat. Veiledning og hjelp fra regionale aktører og flernivåsam arbeid kan også være et middel mot ressursmangel i kommunene. Svak kommuneøkonomi kan med andre ord føre til større behov for bistand, men også tydeligere krav om at denne bistanden gis samlet på grunn av redusert mottakskapasitet

Når det gjelder porteføljestyring, handler det om rollen fylkeskommunen kan spille som én dør inn til kunnskap og erfaringer fra ulike distriktssatsinger i regionen. Flere fylkeskommuner har ulike pågående satsinger, og etter vår vurdering er det stedvis begrenset med informasjonsutveksling på tvers. Porteføljestyring vil bidra til at fylkene bygger stein på stein og retter mer innsats mot samlet måloppnåelse.

Generalistkommuneutvalget pekte på behovet for mer praktisk og operativ bistand til kommunene. Anbefalingen kan forstås som en implisitt kritikk av samarbeidsformer som i for stor grad er preget av formell koordinering fremfor felles handling. I denne sammenhengen kan det å *jobbe sammen* – gjennom felles problemløsning, delte arbeidsprosesser og gjensidig læring – være en vel så effektiv og målrettet samarbeidsform som tradisjonell samordning mellom aktører. Samarbeidsformer som vektlegger felles handling kan bidra til å bygge tillit, felles forståelse og praktisk kapasitet over tid. Det kan i seg selv styrke bærekraften gjennom at kompetanse forankres hos flere aktører, snarere enn å forbli knyttet til enkeltinstitusjoner eller midlertidige prosjektstrukturer.

1. Introduksjon

De senere årene har det vært økende oppmerksomhet rundt hvordan sårbare distriktskommuner kan hjelpes for å lykkes med målrettet, strategisk og langsiktig utviklingsarbeid. Både Generalistkommuneutvalget og Klimautvalget 2050 pekte på et tydelig behov for økt statlig og fylkeskommunal støtte til de minste kommunene. For å sikre at kommunene har nødvendige ressurser og kompetanse til å ta en aktiv rolle i planlegging, fornying og innovasjon, må flere aktører styrke sin veiledningsrolle. Dette innebærer blant annet å tilby mer målrettet og praktisk bistand til kommunene.

Flere forsøk har testet ut hvordan slik bistand kan gis, men felles for mange av forsøkene er at bistanden har vært prosjektbasert. Den langsiktige nytten etter «de gode hjelperne» har trukket seg ut, er i slike tilfeller usikker. Gjennom distriktssatsingen I LAG i Trøndelag ønsker man å legge grunnlaget for arbeidsmåter som kan videreføres etter prosjektperioden.

1.1 Kort om I LAG

I LAG har vært forankret i Verdiskapingsstrategien for Trøndelag. Strategien var retningsgivende for arbeidet med å realisere hovedmålet om *økt bærekraftig verdiskaping og internasjonal konkurranseevne i Trøndelag* (Trøndelag fylkeskommune, 2024). En forutsetning for å realisere denne målsettingen er at verdiskaping og vekst skjer i hele Trøndelag. Demografiske utfordringer og mangel på arbeidskraft var utpekt som særlige utfordringer i distriktene, ikke minst innenfor helsesektoren. I desember 2025 vedtok fylkestinget i Trøndelag en regional plan for verdiskaping (Trøndelag fylkeskommune, 2025). Planen følger opp flere av strategiens målsettinger, og offentlig sektor er viet plass som ett av fire satsingsområder. I omtalen av offentlig sektor understrekes behovet for å ta i bruk samarbeidspartnere regionalt og nasjonalt når et lokalsamfunn eller en region skal styrke egen utviklingskapasitet.

I verdiskapingsstrategien var I LAG et av tiltakene under området «offentlig sektor». Høsten 2022 ble det sendt invitasjoner til kommuner i Trøndelag med sentralitetsindeks fem og seks samt befolkning på under 2500 innbyggere. Omstillingskommuner ble ekskludert fra utvalget. Etter at noen av de inviterte kommunene ble inkludert i regjeringens forsøk med bygdevektstvtaler, ble seks gjenværende kommuner tilbudt deltakelse i I LAG fra mars 2023. Gjennom I LAG får kommunene tilgang til kompetanse hos Trøndelag fylkeskommune, Statsforvalteren i Trøndelag, KS, Innovasjon Norge, Distriktssenteret og Nav Trøndelag.¹ Bidragene fra «laget rundt» skal føre til at kommunen kommer lenger og får til mer av de prosjektene som prioriteres lokalt.

¹ NAV kom inn i I LAG i 2025.

Bistanden må oppleves som nyttig for kommunene, men også god og effektiv for «laget rundt» kommunene. Et grunnleggende premiss er at samarbeidsformene skal fungere på en slik måte at de kan iverksettes i aktørenes drift på mer varig basis, uten behov for å ansette egne prosjektledere (i fylkeskommunen og kommunene) eller tilføre ekstra prosjektmidler. Målet er å få til bærekraftige samarbeidsformer som bidrar til:

- At samfunnsplanlegging blir et aktivt verktøy for å mobilisere ressurser i kommuneorganisasjonen og lokalsamfunnet. Ved hjelp av regionalt samarbeid, skal de mobiliserte ressursene få opp flere og mer synlige tilbud om kompetanseutvikling, systematisere rekrutteringsarbeidet, forankre og videreutvikle innovasjonsarbeidet, utvikle en mer helhetlig boligsatsing, øke attraktiviteten og utvikle et mer helhetlig næringsarbeid.
- Økt plan- og utviklingskapasitet i distriktskommunene gjennom tilførsel av ekstra utviklingsressurser, tettere samarbeid og bedre veiledning.
- En mer enhetlig og koordinert dialog mellom distriktskommunene, fylkeskommunen, statsforvalteren, Innovasjon Norge, KS, Distriktssenteret og andre aktuelle aktører regionalt og nasjonalt.

I LAG skulle opprinnelig avsluttes i løpet av 2025, men har blitt forlenget med ett år for å ha ekstra fokus på bærekraftige samarbeidsmodeller.

1.2 Formål og problemstillinger

Oxford Research har fått i oppgave å undersøke regionale distriktssatsinger generelt, og «I LAG» spesielt. Formålet er å vurdere hva som er bærekraftige samarbeidsformer mellom fylkeskommuner, kommuner og andre regionale aktører (som statsforvalteren, Innovasjon Norge, Husbanken, KS mv.) for å nå målene i satsingene. Hvordan kan man målrette innsatsen og bruke ressursene på en god og effektiv måte? Mer utdypende er det tre hovedproblemstillinger som skal besvares:

- Hvordan rigge prosessene i kommunene når kapasiteten er lav for å sørge for utvikling på sikt?
- Hvordan rigge prosessene internt i fylkeskommunen og laget rundt?
- Hva er betydningen av mellomroms-/prosess-/samskapingskompetanse i kommunen og fylkeskommunen? Er det annen kompetanse som er nødvendig?

På et overordnet nivå anser vi oppdraget som følgeforskning av ulike samarbeidsmodeller mellom fylkeskommune, kommuner og andre aktører rundt. Forskningens primære målgruppe er fylkeskommunene og øvrige regionale aktører med ansvar for veiledning av distriktskommuner. Kunnskapen som utvikles skal både gi:

- Grunnlag for egenrefleksjon, evaluering og mulighet for å justere retning og forbedre arbeidsmåter
- Grunnlag for å dele og drøfte arbeidsmåter på tvers av fylkeskommuner, med andre samarbeidspartnere regionalt, og med nasjonale myndigheter

I denne rapporten oppsummeres aktørenes arbeid og erfaringer med I LAG per desember 2025. Basert på dette empiriske grunnlaget, identifiserer og drøfter vi konkrete tiltak satsingen kan iverksette for å styrke måloppnåelsen i sitt siste år. I tillegg skjeler vi til andre distriktssatsinger og presenterer noen overordnede anbefalinger for hvordan tilsvarende distriktssatsinger kan gjennomføres.

1.3 Kort om metode

Rapporten bygger på et kvalitativt datamateriale. De primære datakildene har vært intervjuer med involverte aktører i kommunene og laget rundt, møteobservasjon og gjennomføring av ulike typer verksted (diamantverksteder i to runder og virkningskjedeverksted med alle kommunene). I intervjuene har vi stilt spørsmål om kommunenes arbeid og innsatsen fra laget rundt. Intervjuene har også fokusert på bærekraftige samarbeidsformer. Vi understreker at diamantverkstedene ikke kan betegnes som målinger i vitenskapelig forstand. I stedet må kapasitetsdiamanten forstås som et pedagogisk verktøy for å diskutere ulike dimensjoner ved utviklingskapasitet. Kommunenes kapasitetsdiamanter er gjengitt i kapittel 2.2.

Vi har også deltatt på fysiske samlinger i prosjektet. Siden oppstarten av følgeforskningen har det vært samlinger i Meråker, Høylandet, Tydal, Rennebu og Leka. Mens Oxford Research har stått for datainnsamlingen knyttet til følgeforskningen, bidro Lokalt byrå med et historieverksted på Leka. Formålet med dette verkstedet var at kommunene selv skulle få utforme en fortelling om I LAG. Denne fortellingen er gjengitt i kapittel 2.3.

Vi har gjennomført intervjuer med både kommuner som deltar i pilotene, og med aktører i laget rundt. Det er verdt å merke seg at i antall er det gjennomført flere intervjuer med kommunene enn med virkemiddelaktørene. Dette er fordi representantene for laget rundt dekker alle seks kommuner. Fra kommunene har også flere deltatt i diamantverksteder og virkningskjedeverksted.

Kunnskap og erfaringer fra andre distriktssatsinger er innhentet gjennom dokumenter, evalueringsrapporter og enkelte intervjuer.

Følgforskningen er gjennomført med en formativ profil. Dokumentasjon og vurdering har vært viktig gjennom prosessen, men det har i tillegg vært et poeng å sikre læring og erfaringsspredning mellom aktørene involvert i prosjektet. Viktige grep har vært utforming av et tidlig oppstartsnotat, jevnlig oppfølgingsmøter og tett dialog med oppdragsgiver.

Oxford Research har en egen retningslinje for bruk av KI-verktøy. Slike verktøy brukes for å sammenfatte tekst, som en metode for å komme i gang med skriving og som et tekstredigeringsverktøy for å heve kvaliteten på egenprodusert materiale. Oxford Research skal KI-generert innhold betraktes som et hjelpemiddel, ikke det ferdige produktet.

1.4 Rapportens innhold

I kapittel 2 beskriver vi kommunenes arbeid og hva som er oppnådd gjennom I LAG-prosjektet. Kapittel 3 tar for seg innsatsen til aktørene i laget rundt og kommunenes vurderinger av dette laget, mens kapittel 4 vurderer og diskuterer resultatoppnåelse i I LAG. Kapittel 5 presenterer en oversikt over andre relevante distriktssatsinger, mens kapittel 6 tar opp relevante erfaringer og grep fra ulike distriktssatsinger. Til slutt, i kapittel 7 skisseres våre anbefalinger for videreutvikling av I LAG-prosjektet så vel som mer generelle anbefalinger om bærekraftige samarbeidsmodeller i andre distriktssatsinger.

2. Arbeidet i I LAG-kommunene

I dette kapitlet tar vi for oss det målrettede utviklingsarbeidet de seks kommunene har gjennomført under I LAG-satsingen. Kapitlet dekker arbeidet gjennom hele prosjektperioden, fra den tidlige fasen i 2023 og 2024 til det videre arbeidet som er gjennomført etter levering av midtveisrapporten i januar 2025. Etersom kommunene har gjennomført en rekke tiltak og prosjekter, konsentrerer vi oss om hovedtrekkene i deres arbeid.

For at distriktskommuner skal lykkes bedre med lokalsamfunnsutvikling, er det behov for at de jobber strategisk med utviklingskapasitet. En sentral del av dette kapitlet er derfor knyttet til hvordan I LAG-prosjektet har påvirket kommunenes evne til å drive dette arbeidet. Dette måles og visualiseres ved hjelp av Distriktscenterets kartleggingsverktøy «kapasitetsdiamanten». Kartleggingsverktøyet er brukt i et såkalt diamantverksted i starten og slutten av følgeforskningen. Diamanten gir innsikt i hvordan kommunene har utviklet seg på sentrale dimensjoner knyttet til utviklingskapasitet.

For å fange kompleksiteten i utviklingsarbeidet, avsluttes kapitlet med kommunenes egen fortelling om I LAG. Denne fortellingen er et uttrykk for hvordan kommunene selv har opplevd satsingen og tolket framdrift og resultater.

2.1 Arbeidet i 2023 og 2024

Dette delkapitlet oppsummerer kort hovedfunnene fra arbeidet i kommunene i 2023 og 2024. Oppstartsnotatet viste at det ved utgangen av 2023 var betydelig variasjon mellom kommunene når det gjaldt fremdrift og konkretisering av prosjektarbeidet. Meråker og Høylandet hadde kommet lengst og var godt i gang med utvalgte satsingsområder som bolig, rekruttering og næringsutvikling. De andre kommunene – Snåsa, Tydal, Rennebu og Leka – befant seg i ulike stadier av oppstartsfasen. For disse handlet arbeidet primært om å rigge prosjektet, ansette prosjektledere og koble innsatsen mot målene i kommuneplanenes samfunnsdel. Kommunene var jevnt over godt fornøyde med opplegget, ledelsen av prosjektet og bistanden fra aktørene i laget rundt. Det ble imidlertid ytret et tydelig ønske om mer tid til erfaringsutveksling og kollegabasert læring i samlingene for å styrke fremdriften og få innsikt i beste praksis. Dette ønsket ble imøtekommet og inkorporert i de videre samlingene.

I LAG-arbeidene skjøt fart ved inngangen til 2024, og i det videre ser vi nærmere på noen hovedtrekk ved arbeidet i hver kommunene i 2024.

2.1.1 Snåsa

I Snåsa ble det igangsatt en rekke ulike prosjekter og tiltak innenfor tre sentrale satsingsområder: bolyst, blilyst og næringsutvikling. Ambisjonen i satsingsområdet bolyst var i utgangspunktet knyttet til kommunens boligsosiale plan, samt utvikling av en omfattende boligpakke. Denne pakken inkluderte tiltak som Ungbo-hus, leie-til-eie-modeller og bruk av tilvisningsavtaler. I tillegg jobbet kommunen med en integreringspilot i samarbeid med mottakssenteret.

I satsingsområdet blilyst lå fokuset primært på sentrumsutvikling. Dette omfattet planer for utforming av torget og en langsiktig tiårsplan for sentrum, i tillegg til arbeid med ungdomsmedvirkning og utvikling av ungdomsklubben. Innenfor næringsutvikling ble prosjektet «Landbruket er løsningen!» initiert. Dette var et bredt samarbeid med mål om å utforske potensialet for klimakutt, energiproduksjon i landbruket og overgangen fra bås-til løsdrift. Kommunen jobbet også med en besøksforvaltningsplan i tett samarbeid med Heia Innherred, for å styrke markedsføringen av Snåsa som et bærekraftig reisemål.

Prosjektlederens arbeid i 2024 var preget av et stort ønske om involvering fra alle hold, og et «luksusproblem» der mange ville bruke prosjektlederen for å få et løft og mer energi inn i arbeidshverdagen.

2.1.2 Rennebu

I Rennebu ble det igangsatt en rekke ulike prosjekter og tiltak innenfor tre sentrale satsingsområder:

- Bolyst og livskvalitet: Inkluderende, trygg og lykkelig.
- Kompetanse, verdiskaping og naturressurser: Levende, miljøvennlig og attraktiv.
- Kommunikasjon og infrastruktur: Ambisjøs, kraftfull og tilgjengelig.

Da prosjektlederen startet på slutten av 2023, var utgangspunktet bredt. Arbeidet skulle bygge på kommunens nye samfunnsplan, «Barnas Rennebu», og de store mulighetene som følger med flyttingen av E6 ut av sentrum. Fra starten var målet mindre fokusert på enkeltprosjekter og mer på å bygge identitet, attraktivitet og en varig struktur for utviklingsarbeid. Prosjektlederens innledende arbeid fokuserte derfor på intern forankring og synliggjøring.

Det ble gjennomført en karrieredag for å profilere lokale jobbmuligheter for ungdom, og en «Næringspub» for å diskutere ringvirkningene av den nye E6-traséen. Det ble også avholdt en workshop for å utrede muligheten for en bydelskafé som arena for språkopplæring og arbeidstrening.

Det mest sentrale enkeltprosjektet som vokste frem i 2024 var «Arena Rennebu». Dette er et konsept for et signalbygg og møtepunkt på tvers av generasjoner, tenkt som et samarbeid mellom frivilligheten, kommunen, Husbanken og private investorer. Kommunen mottok støtte fra Husbanken til et forprosjekt for å utrede mulighetene.

Sammen med Tydal ble det også satt i gang et arbeid for å utvikle konseptet «Distriktskraft». Formålet med dette var å utvikle en tilnærming som kan bidra til å styrke utviklingen og utviklingskapasiteten i kommuneadministrasjonen og kommunen for øvrig.

2.1.3 Meråker

I Meråker ble det igangsatt prosjekter og tiltak innenfor tre sentrale satsingsområder:

- Attraktive bomiljøer og boliger
- Rekruttering og kompetanseutvikling
- Næringsutvikling

Ved prosjektstart tok Meråker tidlig grep for å bygge relasjoner og kompetanse hos de eksterne samarbeidspartnerne. Kommunen gjennomførte «Bli kjent med Meråker»-dager i to omganger: først for representanter fra fylkeskommunen, og deretter med Husbanken. Disse samlingene ble benyttet til å gå gjennom kommunens boligsituasjon, potensialet for fornyelse og fortetting av boligmassen, samt revideringen av kommuneplanens samfunnsdel og ny arealdel. I møtet med fylkeskommunen var det også fokus på å informere ulike seksjoner i fylkeskommunen om kommunens planarbeid og utfordringer knyttet til dyrkbar mark og myrområder.

Innenfor bolig-sporet har det blitt gjennomført brukerundersøkelser blant innbyggerne for å kartlegge behovet for sentrumsleiligheter, og det har vært hyppig dialog med mulige utbyggere. Som et direkte resultat av dette gikk kommunen til innkjøp av eiendom og fattet vedtak i kommunestyret om kjøp av tilrettelagte boliger for inntil 17 millioner kroner.

2.1.4 Leka

I Leka ble det igangsatt prosjekter og tiltak innenfor tre satsingsområder:

- Det gode liv i Leka – helsefremmende i alle livsfaser
- Kreativ og samskapende – livskraftige samfunn, næringsliv og infrastruktur
- Livgivende og robust – god på miljø, klima, natur og kulturlandskap

Innenfor bolig-sporet fikk kommunen tilsagn på 500 000,- kroner fra Husbanken til en mulighetsstudie for sentrumsnær boligbygging, kalt «Bolig i sentrum». Gjennom dette

pilotprosjektet engasjerte kommunen WSP Norge AS og HUS arkitekter AS til å bistå i konseptutvikling, workshops og kartlegging av behov. Dette arbeidet var opprinnelig tett knyttet til planene om et helsehus.

Som et av sine næringslivstiltak igangsatte Leka et interkommunalt samarbeid med Nærøysund og Bindal for å hjelpe storfeprodusentene med omstillingen fra bås til løsdrift. Dette samarbeidsprosjektet inkluderte fagsamlinger der bøndene kunne rådføre seg med representanter fra Trøndelag Bondelag, Innovasjon Norge, Tine, statsforvalter og landbruksrådgivningen.

Arbeidet i Leka ble preget av betydelige utfordringer i den administrative og politiske konteksten. Den kanskje mest kritiske hendelsen var at planene for helsehuset ikke ble realisert, noe som vesentlig endret forutsetningene for «Bolig i sentrum»-prosjektet.

2.1.5 Tydal

I Tydal ble det satt i gang flere ulike prosjekter og tiltak innenfor tre satsingsområder:

- Rekruttering og treffsted i midt-bygda
- Bolyst og nye boliger
- Distriktskraft

Innenfor satsingsområdet Rekruttering og treffsted i midtbygda ble det arbeidet med å identifisere aktuelle lokaler for treffstedet, møte ulike aktører som driver slike tilbud, og vurdere ulike driftskonsepter. Flere møtepunkter var planlagt fremover for å drive arbeidet videre, og på rekrutteringssiden ble det arbeidet med å utarbeide en rekrutteringsstrategi for kommunen.

I satsingsområdet Bolyst og nye boliger ble det gjennomført flere møter med lag og foreninger for å informere om arbeidet med I LAG, samt hvordan man i fellesskap kan jobbe med bolyst i kommunen. I tillegg ble det igangsatt diverse bolyst- og trivselstiltak, hvorav ett var «Tydalsvukku», et ti dagers arrangement i høstferien med aktiviteter for unge og gamle i Tydal. På boligsiden fremmet man en sak i kommunestyret om å øke tilskuddet til unge som bygger helårsbolig i kommunen. Dette ble enstemmig vedtatt av kommunens politikere. I tillegg ble det arrangert et informasjonsmøte for unge i alderen 18 – 34 år, der representanter fra Husbanken, en lokal bank og en lokal utbygger deltok for å informere om mulighetene for å etablere seg i kommunen. Møtet fikk godt oppmøte og mange positive tilbakemeldinger.

Til slutt ble det, sammen med Rennebu, satt i gang et arbeid for å utvikle konseptet «Distriktskraft Trøndelag». Formålet med dette var å utvikle en tilnærming som kan bidra til å styrke utviklingen og utviklingskapasiteten i kommuneadministrasjonen og kommunen for øvrig.

2.1.6 Høylandet

I Høylandet ble det iverksatt mange ulike prosjekter og tiltak innenfor tre satsingsområder:

- Bo- og bilyst
- Boligutvikling
- Næringsutvikling

Innenfor bo- og bilyst-området er HOGA Heim gjennomført i Trondheim og på Høylandet (romjul 2024) med aktiviteter og presentasjoner fra lokale bedrifter og kommunen for å senke terskelen for overgang til arbeid og bosted. I tillegg er det gjennomført målrettede innflytter- og informasjonsaktiviteter rettet mot mulige tilflyttere og innbyggere.

På boligutviklingssiden er det gjennomført kartlegging av boligbehov, temamøter om finansiering for unge og eldre i samarbeid med banker, utbyggere og kommunen, samt arbeid med synliggjøring og markedsføring av ledige tomter. I samarbeid med Distriktsenteret er det igangsatt et arbeid for å lære av kommuner som har lyktes med befolkningsvekst.

Innenfor næringsutvikling er det etablert samarbeid med lag, foreninger og Høylandet næringsforening om videreutvikling av www.hoylandet.no som informasjonsflate for jobb-, bo-, fritids- og oppvekstmuligheter. Det er også formidlet informasjon om relevante ordninger i landbruket, blant annet ved generasjonsskifte.

2.2 Arbeidet i 2025

I dette delkapittelet beskriver vi de viktigste utviklingstrekkene i arbeidet til de seks kommunene fra januar 2025 til desember 2025, samt noen refleksjoner om arbeidet videre. Omtalen fokuserer på hovedfunnene.

For hver av kommunene presenterer vi også den enkeltes kapasitetsdiamant, slik den så ut da den ble kartlagt både våren 2024 og høsten 2025. Kapasitetsdiamanten er et kartleggings- og diskusjonsverktøy som muliggjør rangering av kommunens utviklingskapasitet innenfor fem dimensjoner: 1) utviklingskultur, 2) tidsressurser til utvikling, 3) utviklingskompetanse, 4) utviklingsøkonomi og 5) utviklingsledelse.

Aktører fra kommunene har selv rangert sin utviklingskapasitet innenfor de fem dimensjonene gjennom digitale arbeidsverksteder. Ved å sammenstille rangeringene fra våren 2024 og høsten 2025, gir kapasitetsdiamanten et visuelt bilde av utvikling og læring i kommunene gjennom prosjektperioden. Som omtalt i metodebeskrivelsen må

kapasitetsdiamanten betraktes som et pedagogisk virkemiddel til å diskutere utviklingskapasitet, ikke som en vitenskapelig måling.

2.2.1 Snåsa

Ved utgangen av 2025 beskrives det viktigste resultatet ikke som enkeltprosjekter, men etableringen av en ny og langt mer effektiv arbeidsmåte basert på samskaping med næringsliv, frivillighet og lokalsamfunn. Dette har utfordret den tradisjonelle, langsomme kulturen for planarbeid i kommunen. Den nye metoden har gitt konkrete resultater, herunder 1) Temaplan Næring (knyttet til målet om 100 nye arbeidsplasser innen 2030) ble utarbeidet på kun et halvt år, og den sterke lokale forankringen førte til at den kun mottok én høringsuttalelse. I tillegg ble 2) Boligsosial plan revidert på bare fire måneder.

Gjennom prosjektperioden har I LAG bidratt til at kommunen har kunnet ta del i regionalt samarbeid på en mer likeverdig måte, da prosjektressursen har hatt mulighet til å ta prosjektledelsen i regionale samarbeid. I 2025 har en del av fokuset vært rettet mot utviklingen av det nye fellesprosjektet «100 % innafor», som er jobbet frem i tett samarbeid med fylkeskommunen.

Det ekstra prosjektåret 2026 skal i hovedsak benyttes til å implementere den vedtatte temaplanen for næring. Samt å fullføre en del av initiativene som er startet opp. Fellesprosjektet 100 % innafor vil ledes fra Snåsa, og tar derfor en stor del av prosjektlederens kapasitet. En ny ressurs er ansatt i 50 prosent stilling for å jobbe med kommunikasjon. Dette er også en viktig del av I LAG-prosjektet.

Kapasitetsdiamant for Snåsa

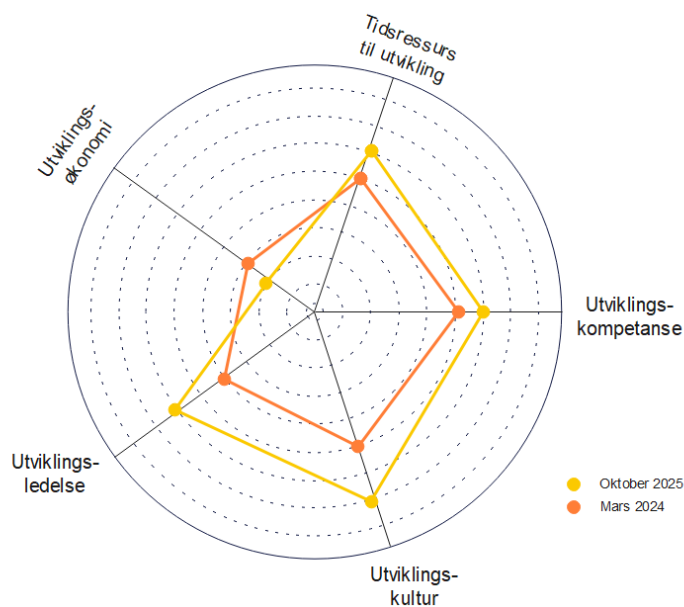
Snåsas kapasitetsdiamant har vokst fra første til andre diamantverksted. Kommunens samlede utviklingskapasitet har med andre ord økt gjennom I Lag. Det er bred enighet blant deltakerne om at det har skjedd en «kollektiv opptur» i bygda. Gjennomsnittlig poengscore (av 10) indikerer markant fremgang på fire av fem områder, men også en forsterking av den største opplevde barrieren: økonomien.

Fremgangen er særlig knyttet til økt *utviklingsledelse*, drevet av at både den politiske og den nye administrative ledelsen er aktivt opptatt av utvikling, og at den nye kommunedirektøren ble rekruttert med kriterium om å ha et økt fokus på samfunnsutvikling. Denne holdningen oppleves å ha bidratt til en sterkere *utviklingskultur*, hvor lokalt engasjement – representert ved et påkoblet Næringsforum og store, vellykkede arrangementer som Snåsa Game Fair – fungerer som en sentral drivkraft. Også nye aktører, som helsesektoren og deres vilje til å teste nye løsninger (inkludert KI), trekkes frem som positive motorer.

Deltakerne opplever at den mest begrensende faktoren er *utviklingsøkonomi*. Denne oppleves som dårligere høsten 2025 enn våren 2024. Den stramme kommuneøkonomien

og mangelen på tunge kapitalmotorer eller stimuleringsmidler til boligbygging, oppleves som den faktoren som bremser en ellers positiv utvikling. Vurderingen av «Laget rundt» reflekterer dette. Fylkeskommunen oppleves som en positiv kraft som fungerer som døråpner. Imidlertid vurderes Husbanken til å ikke treffe kommunens behov, da de mangler de nødvendige virkemidlene for å stimulere til igangsetting og produksjon av nye boliger. KS beskrives som «usynlig» og Innovasjon Norge som vanskeligere å jobbe med på grunn av tyngre prosesser og hyppig omlegging av spillereglene.

Deltakerne på diamantverkstedet gav Snåsa en samlet skår på 24 våren 2024, og en samlet skår på 32 høsten 2025. Gjennomsnittlig poengscore indikerer fremgang på fire av fem områder, men også en opplevelse av en forsterkning av barrieren knyttet til utviklingsøkonomi.



2.2.2 Rennebu

Fremdriften i 2025 har vært preget av utfordringer knyttet til kontinuitet i sentrale funksjoner, deriblant et skifte i kommunedirektørrollen og perioder med manglende prosjektlederkapasitet. Dette har skapt et midlertidig vakuum som har gjort den interne forankringen krevende. Prosjektlederen har, i likhet med flere andre prosjektledere, opplevd å stå alene om ansvaret for å drive prosjektet fremover. Som et resultat av disse utfordringene har prosjektlederen i økende grad flyttet fokus fra enkeltstående tiltak til hvordan man kan bygge varig utviklingskraft i selve kommuneorganisasjonen. Arbeidet i 2025 har derfor konsentrert seg om tre hovedpilarer, herunder: 1) *Arena Rennebu*, hvor forprosjektet er kommet langt, og arkitekter har utviklet konkrete konsepter for hvordan et «generasjonsmiljø» med nye boformer kan realiseres. 2) Kommunen deltar i Gnist. Et virkemiddel for å drive god lokal stedsutvikling. 3) *Distriktskraft Trøndelag* er et nytt

hovedsatsingsområde etablert i 2025, i tett samarbeid med Tydal kommune. Ved hjelp av designdrevet innovasjon har de to kommunene kjørt felles samlinger for sine ledergrupper for å bygge varig utviklingskapasitet internt i administrasjonene. Dette prosjektet har fått positiv oppmerksomhet eksternt og er presentert for blant annet fylkeskommunen, Distriktssenteret og DOGA.

Prosjektlederen har engasjement ut 2026, og beskriver selv det ekstra året som avgjørende for å lykkes. I 2026 skal kommunen arbeide videre med Arena Rennebu, Gnist og Distriktskraft-samarbeidet. En ny felles ledersamling med Tydal knyttet til Distriktskraft-samarbeidet er planlagt for første halvår 2026. Hovedmålet for det siste året er å forankre initiativene godt slik at de er implementert i organisasjonen når prosjektperioden er over.

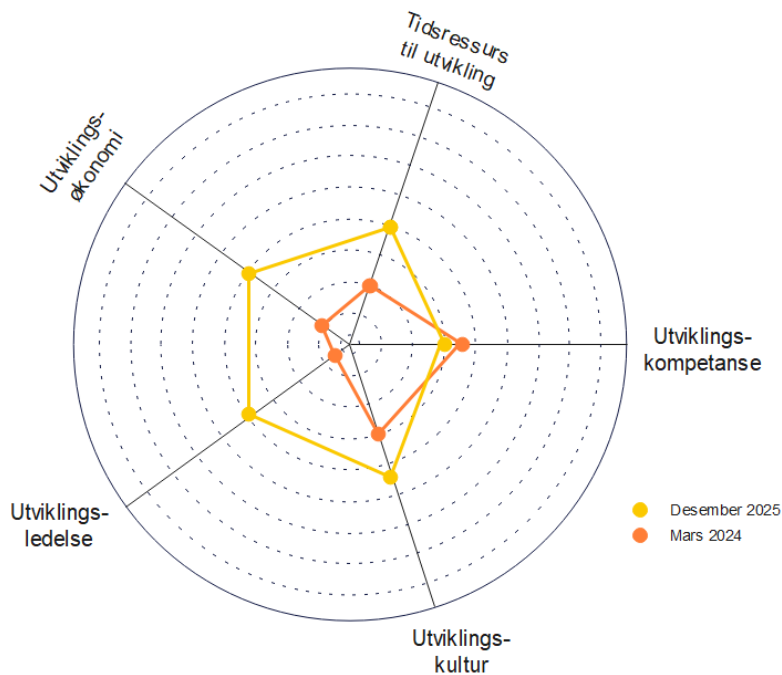
Kapasitetsdiamant for Rennebu

I forhold til tolkningen av Rennebus kapasitetsdiamant er det verdt å bemerke at ingen av deltakerne fra det første verkstedet våren 2024 deltok i det andre verkstedet vinteren 2025. Mens den første gruppen bestod av daværende kommunedirektør, ordfører, og prosjektleder bestod 2025-gruppen av en sammensetning av kommunalsjefer og ny kommunedirektør. Endringene i diamanten må derfor leses som et uttrykk for et nytt blikk på organisasjonen, snarere enn kun en lineær utvikling av selve kapasiteten. Der 2024-gruppen var sterkt selvkritiske innen de fleste av dimensjonene i kapasitetsdiamanten, ser ledergruppen i 2025 tegn til at krevende rammebetingelser har tvunget frem en nødvendig modning og profesjonalisering.

Disse perspektivene er tydeligst innenfor *utviklingsledelse* og *utviklingsøkonomi*. Deltakerne beskriver et paradoks hvor mangelen på fri kapital i bygda tradisjonelt har vært en barriere, men hvor den stramme kommuneøkonomien nå fungerer som en driver for innovasjon. Dette gjelder særlig innen helse og infrastruktur, hvor byggingen av E6 også har skapt et utviklingspress. Etableringen av en strategisk ledergruppe og kommunalsjefer i 2020 trekkes frem som et grep som nå begynner å gi resultater i form av bedre strukturer, selv om det fortsatt rapporteres om utfordringer i samspillet mellom administrasjon og et detaljstyrende politisk nivå.

Når det gjelder *utviklingskompetanse*, vurderes organisasjonen som dyktig på drift og lovpålagte oppgaver, men sårbar når det gjelder kompetanse på stedsutvikling. Kommunen oppleves som sårbar i sin avhengighet av landbruk og bygg/anlegg, og mangler dedikerte fagmiljøer for samfunnsutvikling. Når deltakerne snakker om *tidsressurser til utvikling*, forteller de om utfordringer knyttet til at sentrale personer har mange oppgaver, og at de lovpålagte oppgavene må prioriteres først. Likevel opplever de at etableringen den strategiske ledergruppen og kommunalsjefene fører til at det likevel har vært positive grep for å tenke mer utviklingsrettet. I tillegg forteller de om et behov for å forankre utviklingsarbeidet mer i lokalsamfunnet og mobilisere innbyggere i større grad.

Deltakerne på diamantverkstedet våren 2024 var de mest selvkritiske og gav Rennebu en samlet skår på 15. Desember 2025 ble den samlede skåren på 24,5. Som tidligere nevnt ser det ut til at utviklingen hovedsakelig skyldes at det var ulike deltakere på de to verkstedene, men deltakerne i 2025 opplevde likevel at det har vært en positiv utvikling knyttet til kommunens utviklingskraft de siste årene.



2.2.3 Meråker

I løpet av 2025 har prosjektlederen særlig fokusert på forankring av prosjektet i kommunen. Målet har vært å sikre at prosjektet ikke oppleves som en ekstra byrde, men som en reell ressurs som bidrar til felles bevisstgjøring i kommunen. Det oppleves at flere i kommuneadministrasjonen har økt forståelse for hva utviklingskultur innebærer. Kommunestyrevedtak av handlingsprogram for næringsarbeid i perioden har bidratt til å gi både lokalt næringsliv og det administrative og politiske apparatet en felles retning, noe som har styrket opplevelsen av kommunens *utviklingsledelse* (se kapasitetsdiamant for Meråker).

Meråker kommune har ellers i 2025 tatt et viktig grep for å forankre utviklingsarbeidet. I kommunestyrets siste møte ble det besluttet å ansette en egen, fullfinansiert nærings- og utviklingsrådgiver fra 1. januar 2026, med mandat til å jobbe med utvikling i hele bygda. For å sikre strategisk forankring og tverrfaglig kraft, skal denne nye stillingen lokaliseres i et dedikert utviklingslag (bestående av kultur og næring) som rapporterer direkte til kommunedirektøren. Til tross for opplevd god fremdrift har kommunen samtidig opplevd interne utfordringer i 2025, blant annet med å sikre oppfølging av tildelte eksterne midler,

noe som peker på utfordringen med å overføre kompetanse og ansvar fra prosjekt til linjeorganisasjon.

Prosjektlederen innehar sin nåværende stilling frem til juni 2026. I denne perioden er hennes hovedfokus rettet mot å forankre I LAG i kommuneorganisasjonen. Prosjektlederen skal i tillegg bistå aktivt i «onboardingen» av den nye rådgiveren på utviklingsenheten når vedkommende trer inn i stillingen.

Kapasitetsdiamant for Meråker

Fra den første til den andre gjennomgangen av kapasitetsdiamanten i Meråker vises en positiv, men sammensatt utvikling i kommunens utviklingskapasitet. Samlet sett tyder det på en bevisstgjøring og fremgang på flere områder, spesielt knyttet til intern organisering og planverk. Samtidig preges diskusjonen av arven etter hjørnesteinsbedriften Elkem, noe som oppleves å påvirke utviklingskulturen og den private utviklingsøkonomien.

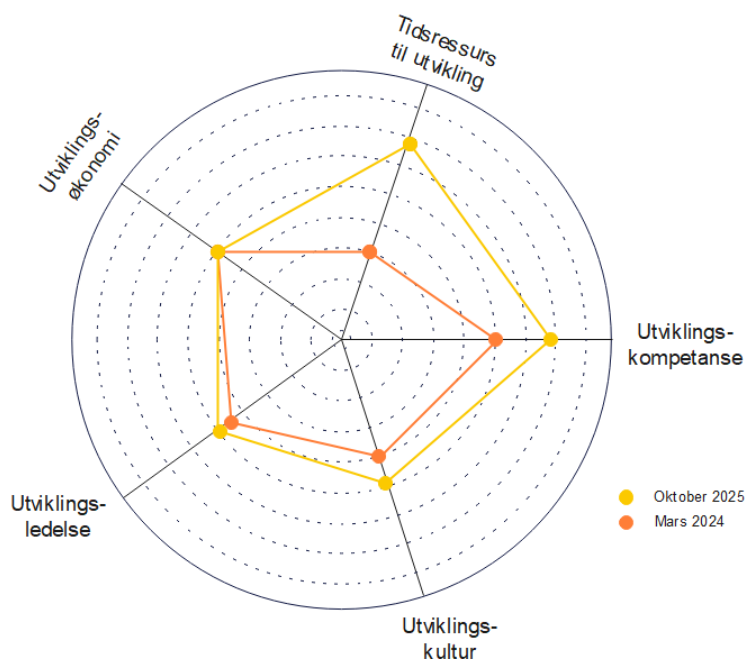
Den største fremgangen ses på *utviklingskompetanse* (fra 6 til 8). En av deltakerne forteller: «*siden sist vi tok kartleggingen så har vi kjørt noen prosesser, hvordan bør vi organisere næringsapparatet vårt, og jeg tror det har løftet forståelsene for hva vi bør gjøre. En felles bevisstgjøring, ikke bare det vi kan kjøpe.*» Dette tyder på at Meråker har brukt prosjektperioden på å styrke den interne forståelsen av hva slags kompetanse og organisering som er nødvendig, noe som hever kompetansen i selve organisasjonen. Kompetansen i kommunen vurderes ellers som høy, og deltakerne på diamantverkstedet opplever at de er gode på å mobilisere krefter. Laget rundt, spesielt Husbanken og Distriktssenteret, pekes på som nyttige bidragsytere til økt utviklingskompetanse. Også på *tidsressurser til utvikling* er det en opplevd økning fra våren 2024. Diskusjonen avdekker imidlertid en splittelse: Mens frivilligheten og lag/foreninger her scorer høyt (8-9), preges det kommunale arbeidet av politiske omkamper og uklar administrativ struktur og rollefordeling (3-4).

For *utviklingsledelse* er scoren stabil i 2025 siden forrige runde. Et viktig fremskritt er likevel vedtak av en ny næringsplan som oppleves å gi en felles retning. Det er også en positiv utvikling at politisk og administrativ ledelse i større grad fronter saker i fellesskap.

Den mest komplekse dimensjonen i Meråker er *utviklingskultur*, hvor det er en svak økning høsten 2025 siden våren 2024 (fra 5 til 6). Flere deltakere peker på at arven etter Elkem henger tungt igjen. Dette har skapt en kultur der mange forventer at kommunen istedenfor skal ta rollen som utvikler, tilsvarende den Elkem hadde. Dette oppleves som en barriere for privat initiativ, og det påpekes at det kan ta lang tid å endre denne kulturen. Dette henger tett sammen med *utviklingsøkonomi*. Selv om scoren er stabil (6), framheves mangelen på sterke, lokale kapitalmiljøer. Det er ingen lokal bank eller private aktører med nok kapital og risikovilje til å løfte større prosjekter. Kommunen har brukt av

egne midler til å kjøpe areal og boliger, men mangelen på private «motorer» gjør at mange ser til kommunen for løsninger.

Deltakerne på diamantverkstedet gav Meråker en samlet skår på 26,5 våren 2024, og en samlet skår på 34 høsten 2025. Dette er den høyeste skåren blant de seks kommunene. Gjennomsnittlig poengskår indikerer fremgang på fire av fem områder, og ingen endring på utviklingsøkonomi.



2.2.4 Leka

I overgangen mellom 2024 og 2025 støtte prosjektet på en del utfordringer. Ved utgangen av 2025 var det tydelig at den interne kapasiteten i kommuneadministrasjonen var presset. Til tross for at det finnes kompetanse, opplevde administrasjonen å bli «spist opp av at man er så få». Prosjektlederen opplevde dessuten å stå utenfor ledergruppen, noe som hindret effektivt samarbeid og forankring i toppledelsen. Kommunestyret valgte å avslutte prosjektlederens stilling etter 2,5 år (juni 2026), til tross for at fylkeskommunen hadde åpnet for et treårig prosjektløp. Prosjektlederen valgte derfor å slutte i februar 2026.

Kapasitetsdiamant for Leka

Hovedfunnet fra verkstedet er de gjennomgående lave skårene på *utviklingsledelse* (3), *utviklingsøkonomi* (3), *utviklingskompetanse* (4) og *tidressurs til utvikling* (4).

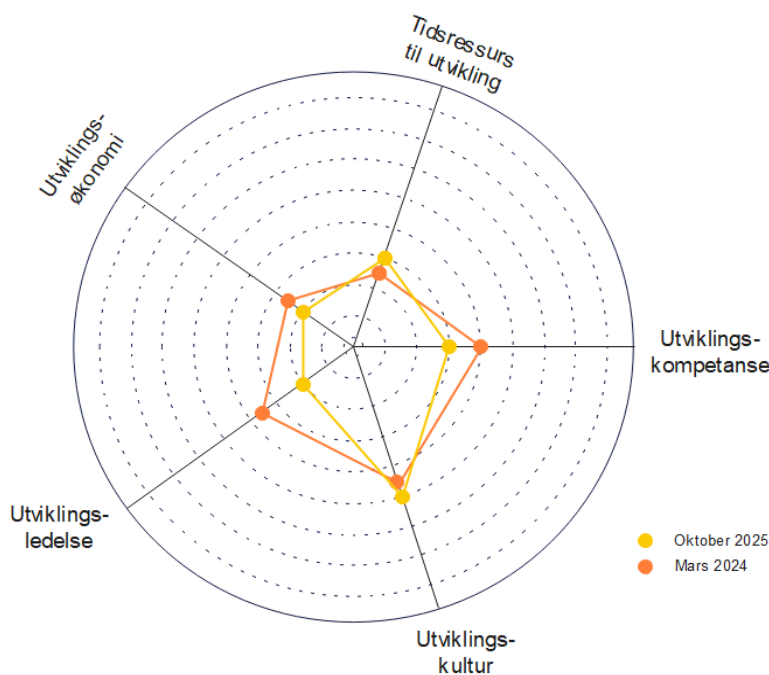
Diskusjonen viser at dette ikke handler om manglende vilje, men om en administrasjon og et lokalsamfunn som har begrenset kapasitet og derfor må prioritere hardt. Kommunen

har kun 600 innbyggere. Det er de samme folkene som engasjerer seg hver gang, og disse beskrives som at de etter hvert har nok med det de allerede driver med. Dette fører til at gode ideer blir værende på planleggingsstadiet fordi tid og energi ikke strekker til i hverdagen. Det er en utbredt følelse av at man er redd for å ta på seg for mye ansvar.

Deltakerne på diamantverkstedet opplever at den kanskje mest kritiske mangelen er knyttet til utviklingsledelse (3). Deltakerne peker på fraværet av en tydelig politisk og administrativ retning. Kommunen mangler en oppdatert planstrategi og samfunnsdel.

En positiv dimensjon er opplevelsen av utviklingskulturen (6). Deltakerne ser mye engasjement i lag og foreninger. Gode eksempler, som en ny, populær restaurant og det utsolgte teaterstykket «Ørnerovet», oppleves som positive drivkrefter. Dette bildet nyanseres imidlertid av en diskusjon om at den tradisjonelle «dugnadsånden» er i endring. Folk beskrives som mer bevisste på å verne om egen tid og balanse i livet, i motsetning til tidligere generasjoner.

Deltakerne på diamantverkstedet ga Leka en samlet skår på 26,5 våren 2024, og en samlet skår på 20 høsten 2025. Gjennomsnittlig poengskår indikerer en viss fremgang på to av emneområdene, og en opplevd tilbakegang på de tre andre områdene.



2.2.5 Tydal

Prosjektlederen i Tydal forteller at de har dratt nytte av å være godt kjent med kommunens interne systemer og derfor har lyktes med å få gjennomført tiltak. Tydal har en relativt god kommuneøkonomi som gir et visst handlingsrom i prosjektarbeidet. Til

tross for dette savner prosjektlederen handlingsrom i form av dedikerte midler til prosjektgjennomføring, noe som også var en utfordring i andre I LAG-kommuner med strammere økonomi. Det er bred enighet om at det er mye utviklingskompetanse i bygda. Imidlertid ble næringslivet vurdert som noe marginalt, og det var varierende oppfatninger av kompetansen på samfunnsplanlegging i administrasjonen.

Kapasitetsdiamant for Tydal

Fra det første til det andre diamantverkstedet i Tydal avdekkes et tydelig paradoks: Kommunen har en svært robust økonomi, men opplever utfordringer med å omsette dette til utvikling på grunn av barrierer i kultur, ledelse og menneskelige ressurser.

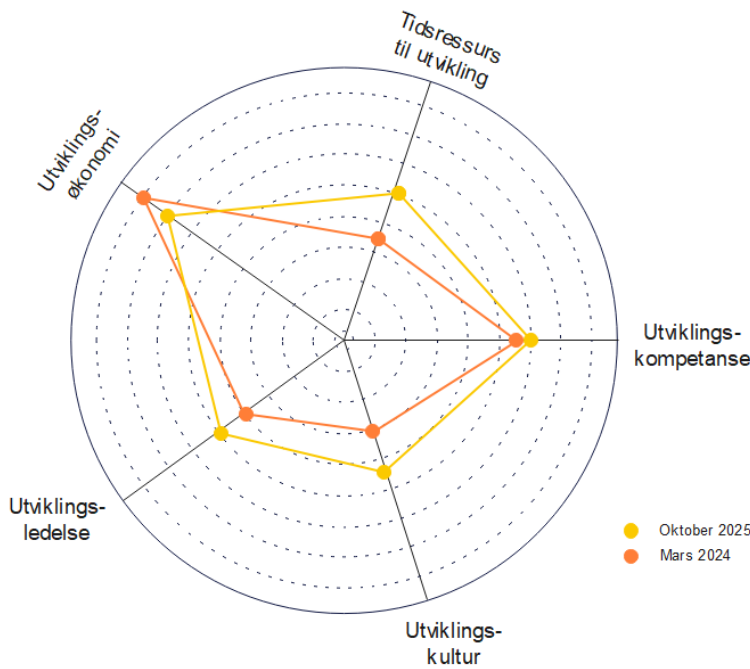
Den mest fremtredende dimensjonen er *utviklingsøkonomi* (8). Selv om scoren har sunket noe fra 9 (som for øvrig ser ut til å være knyttet til at deltakerne i større grad har evnet å tenke utenfor kommunen som organisasjon i verkstedet høsten 2025), er deltakerne samstemte om at økonomi ikke er problemet. Kommunens økonomi beskrives som «all time high». Den reelle utfordringen er mangelen på *tidsressurser til utvikling* (6) og menneskelige ressurser til å utnytte de økonomiske musklene.

Verkstedet identifiserte *utviklingskultur* (6) og *utviklingsledelse* (6) som de fremste barrierene. Kulturen i Tydal ble beskrevet som preget av «frykt for endringer», der nye ideer ofte møtes med skepsis og en «ja, men»-holdning. Denne tregheten gjenspeiles i den politiske ledelsen, som ble beskrevet som noe stagnert, hvor prosesser ofte stopper opp i arbeidsgrupper uten å komme videre. Samtidig oppleves den administrative ledergruppen å ha et mer positivt utviklingsfokus.

Utviklingskompetanse (7) har økt fra første til andre diamantverksted.

Utviklingskompetansen vurderes som høy internt i kommuneorganisasjonen, som er god på krisehåndtering og har mange «do-ers». Utviklingskompetansen i det private næringslivet vurderes derimot som lavere.

Deltakerne på diamantverkstedet ga Tydal en samlet skår på 29 våren 2024, og en samlet skår på 32,5 høsten 2025. Det er noe mindre variasjon mellom skårene på de ulike områdene på det siste verkstedet sammenlignet med det første. Gjennomsnittlig poengskår indikerer fremgang på fire av fem områder, og en viss nedgang på utviklingsøkonomi.



2.2.6 Høylandet

Høylandet opplevde et bytte av prosjektleder underveis i perioden. Den første prosjektlederen opplevde konseptet som interessant, men utfordrende med tanke på å skape varige strukturer og sikre at verktøyene ville bli tatt videre i organisasjonen. Den andre prosjektlederen, som overtok i en senere fase, trakk fram at prosjektet har vært en «boost» for nettverksbygging og kompetanse, og fremhevet særlig fylkeskommunen og Husbanken som tilgjengelige og nyttige samarbeidspartnere. Til tross for utskiftingene opplevde den siste prosjektlederen et betydelig utbytte i form av et bredt nettverk og økt prosesskompetanse. For å lykkes med den interne forankringen ble det understreket at tydelige fullmakter, avklart ansvar og felles prioriteringer er avgjørende for å sikre organisatorisk flyt og et varig resultat av prosjektinnsatsen.

For det siste projektåret og etterfølgende periode er det et sterkt ønske om å opprettholde kontakten med de andre I LAG-kommunene. Erfaringen med det store nettverket og den økte kompetansen har vært svært positiv, og kommunen ser dette som et viktig element å videreføre. Målet å implementere lærdommene internt ved å etablere tydelige administrative strukturer (fullmakter, ansvar, prioriteringer) for å sikre at den økte utviklingskompetansen og de igangsatte tiltakene lever videre i organisasjonen.

Kapasitetsdiamant for Høylandet

Fra våren 2024 til høsten 2025 viser kapasitetsdiamanten for Høylandet en utvikling preget av relativ stabilitet, men også enkelte endringer i opplevd kapasitet på tvers av dimensjonene. Denne oppgangen er imidlertid i stor grad knyttet til en annen sammensetning i deltakergruppen i 2025 enn i 2024. Mens verkstedet i 2024 i hovedsak besto av kommunalt ansatte og reflekterte kommunens interne utfordringer, besto verkstedet i 2025 hovedsakelig representanter fra næringsliv og frivillig sektor. Deltakerne i 2025 understreket at endringen i skårene, særlig på *utviklingskultur*, hovedsakelig skyldtes denne nye sammensetningen. Samtidig beskriver deltakerne en opplevd positiv bevegelse innen utviklingskultur i kommuneorganisasjonen og en styrking av enkelte områder der både frivilligheten og nye aktører har bidratt til å dra utviklingsarbeidet fremover.

Utviklingskompetanse er Høylandets sterkeste dimensjon i 2025 (6,5). Kommunen har mye relevant fagkompetanse, men mangler systemer for å bruke den godt, særlig på grunn av fravær av planfaglige ressurser. Kompetansen er også konsentrert hos få personer. Likevel oppleves støtten fra fylkeskommunen og Husbanken som tilgjengelig og nyttig.

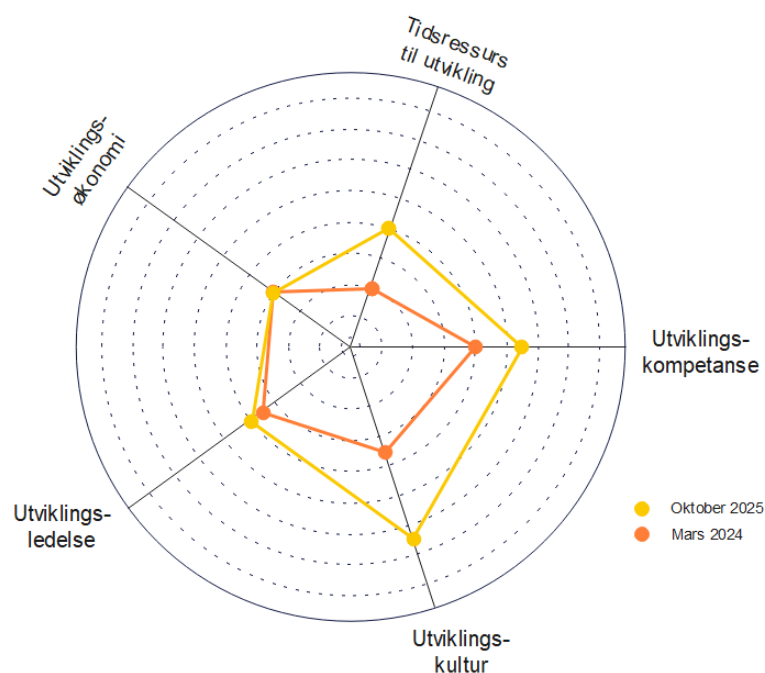
Tidsressurser til utvikling er den tydeligste barrieren i kommunen. Skåren øker riktignok fra 3 til 5, men deltakerne beskriver fremdeles en kommune der drift presser ut utviklingsarbeid. Frivilligheten har mer kapasitet og trekkes frem som en viktig motor, mens den kommunale organisasjonen i liten grad har tid avsatt til utvikling.

Utviklingsøkonomi vurderes til 4. Kommunen har stram økonomi, og det oppleves krevende å hente prosjektmidler, særlig fra fylkeskommunen, og næringslivet mangler kapitaldrivere og utviklingsvilje. Noen miljøer innen landbruk og bolig har lykket, men ressursgrunnlaget vurderes som begrenset.

Utviklingsledelse skårer 5, omtrent som året før. Frivilligheten og enkelte lokale aktører oppleves som sterke drivere i kommunen, mens den kommunale organisasjonen mangler struktur, tydelige fullmakter og metodikk for utviklingsarbeid. Samtidig beskrives en positiv bevegelse, særlig drevet av nye innbyggere og økende vilje til samarbeid.

Utviklingskultur viser størst framgang (fra 5 til 7,5). Selv om noe av økningen skyldes deltakersammensetningen, opplever flere faktisk økt omstillingsvilje, sterk frivillig sektor og et lokalsamfunn som er åpent for nye ideer. Det finnes fortsatt barrierer – som jantelov og lite utviklingspress i næringslivet – men helhetsinntrykket er positivt.

Deltakerne på diamantverkstedet gav Høylandet en samlet skår på 21 våren 2024, og en samlet skår på 28 høsten 2025. Gjennomsnittlig poengscore indikerer fremgang på fire av fem områder, selv om fremgangen på flere av områdene pekes på å skyldes en annen sammensetning av deltakere på verkstedet.



2.3 Kommunenes egen fortelling om I LAG

På I LAG-samlingen i Leka i oktober 2025 utformet kommunene selv en fortelling om I LAG-satsingen. I forkant av gruppearbeid der ulike versjoner ble utarbeidet, presenterte Lokalt byrå ulike fortellermessige grep og virkemidler. I etterkant av samlingen sydde Lokalt byrå de ulike versjoner sammen til én fortelling, presentert under.

2.3.1 Oppsummering

Distriktssatsinga «I LAG» handlet om seks kommuner og en aktiv fylkeskommune som sammen skapte en ny modell for distriktsutvikling. Gjennom å bygge utviklingskapasitet lokalt og styrke samarbeidet mellom kommuner og virkemiddelapparat, viste prosjektet hvordan små kommuner kan endre tankesett fra alt de mangler, til alt de har og kan ta i bruk.

2.3.2 Banen ryddes og spillet starter

I de seks kommunene Leka, Meråker, Høylandet, Snåsa, Tydal og Rennebu var det mørke skyer på horisonten. Utviklingskapasiteten var lav, og selv om mange lokalt var tilfreds med tingenes tilstand, viste resultatlistene en annen virkelighet: nedgang i befolkning og aktivitet. Med utgangspunkt i den nye verdiskapingsstrategien for Trøndelag, så fylkeskommunen behovet for å endre spillestilen: mer offensiv samfunnsutvikling. De så at kommunene måtte bli bedre til å dra nytte av mulighetene og talentene på

hjemmebanen sin, men hvordan? Svaret ble en distriktssatsing: "Vi må spille på samme lag!"

Invitasjonen gikk ut til de mindre kommunene i fylket. I de seks kommunene var det noen gode lagspillere som så muligheten, og fikk med seg resten av organisasjonen sin på å bli med. Dette var sjansen til å skape noe nytt.

Kommunene måtte øke sin utviklingskapasitet og skape en forståelse lokalt om at dette var noe de må satse på. Men de kunne ikke gjøre det alene. Virkemiddelapparatet, Statsforvalteren, Husbanken, KS, Distriktssenteret og Innovasjon Norge, måtte også på banen. Oxford Research kom med som følgeforskere, for å analysere og gi gode råd. Det var starten på en reise fra kommunal bistand til kommunal utvikling. Fylkeskommunen ønsket å skape varig økt utviklingskapasitet i kommunene.

2.3.3 Opp fra benken

Det viste seg raskt at laget slet med å finne formasjonen. Nøkkelspillere ble byttet ut underveis, og ledere og lokalsamfunn krevde mye oppfølging og forankring. Skodda lå tungt over banen, og spillerne strevde med å se hverandre og forstå hvilken retning spillet skulle gå. Med prosesslederkurs og fylkeskommunen i ryggen, klarte likevel kjernen av prosjektledere fra kommunene å drive arbeidet videre. Som lagkapteiner tok de ansvar for å samle troppene sine stake ut kursen og få alle med seg.

Oxford Research sin midtveisrapport var tydelig: Virkemiddelapparatet måtte komme seg ordentlig ut på banen, bli mer aktive og spille mer i lag sammen med kommunene for å lykkes. Husbanken kom raskt ut på banen, klar for å spille ball med kommunene. "Statsforvalter skal ikke være på benken," erklærte statsforvalteren selv, og ble den neste som reiste seg fra benken. Når noen først hadde reist seg fra benken, ble det lettere for de andre å følge etter, som Innovasjon Norge

2.3.4 Den store prøvelsen

Tross utfordringene begynte kommunene å finne tonen og jobbet frem tre felles prosjekter for tiden etter I Lag. Men eierskapet var sårbart, og den økonomiske virkeligheten truende. Med svak kommuneøkonomi og ROBEK-lista lurende rundt hjørnet, var spørsmålet hva som ville skje når de fylkeskommunale midlene tok slutt.

Det var nå det virkelig gjaldt. De politiske ambisjonene var høye, men ville kommunene klare å omsette all læring og samarbeid til konkrete resultater? Eller ville I Lag bare bli nok et prosjekt som forsvant når finansieringen tok slutt?

2.3.5 Fra små kommuner til stor kraft

Løsningen kom gjennom et tempo-ritt hvor «stayerne», de som hadde vært med gjennom store deler av prosessen, vekslet på å dra arbeidet fremover. Sammen utviklet de 100 % innafor, et fellesprosjekt som skulle videreføre arbeidet fra I LAG. Prosjektlederne lyktes med å få de lokale behovene og det regionale planverket til å finne hverandre. De forankret arbeidet i fylkeskommunens verdiskapingsstrategi, noe som ga legitimitet og troverdighet for å sikre videre finansiering.

Men den virkelige seieren lå i endringen som hadde skjedd i kommunene selv. I LAG hadde synliggjort nye behov og muligheter. Kommunene hadde fått mer prosesskompetanse og innsett at de måtte satse på egen utviklingskapasitet. Som én av kommunedirektørene i sa: «Vi kan ikke vente på eksterne prosjektledere, men må jobbe med de folka vi har og gi dem kompetanse og verktøy til å gjøre ting selv».

Nå så ikke lenger kommunene på seg selv som små og hjelpeløse, men som «små kommuner med stor kraft», ved å jobbe i lag.

3. Innsatsen til laget rundt

Samarbeidet mellom de seks aktørene – fylkeskommunen, statsforvalteren, Innovasjon Norge, Husbanken, KS og Distriktsenteret – har vært en sentral komponent i gjennomføringen av I LAG. Dette kapitlet er delt i to. Først tar vi for oss hvordan aktørene i laget rundt selv vurderer sitt arbeid og relasjonene seg imellom. Deretter presenteres kommunenes tilbakemeldinger og erfaringer knyttet til samarbeidet med laget rundt.

3.1 Arbeidet i laget rundt

3.1.1 Samarbeidsstruktur og dynamikk

Aktørene i laget rundt kommunene påpeker at samarbeidet mellom dem både har foregått i fellesskap og bilateralt, men at hovedtyngden av koordineringen har skjedd parvis. Det har etablert seg en tydelig «kjerne» bestående av fylkeskommunen, Distriktsenteret og Husbanken. Disse tre har hatt hyppig kontakt og utviklet et tettere samarbeid over tid.

Informantene trekker fram at det har vært mindre prosjektspesifikt bilateralt samarbeid som involverer Statsforvalteren, Innovasjon Norge og KS. Både fylkeskommunen og statsforvalteren løfter imidlertid fram at samarbeidet mellom dem er omfattende, men dette knytter seg i stor grad til ordinære oppgaver utenfor prosjektets rammer. Det samme gjelder også for fylkeskommunens samarbeid med Innovasjon Norge.

Som et samlet kollegium har de seks aktørene primært møttes under selve samlingene. Aktørene forteller at det har vært gjennomført noen planleggingsmøter i forkant, men at det i liten grad har vært etablert faste arenaer for å drøfte strategisk samarbeid på tvers. Det har heller ikke blitt arbeidet i fellesskap med hvordan laget rundt samlet sett kan utvikle metodikk for å møte distriktskommunene på en mer helhetlig og koordinert måte.

3.1.2 Relasjonene mellom aktørene

Alle aktørene trekker fram at fylkeskommunen har vært den klart mest sentrale aktøren. Fylkeskommunen har fungert som navet i samarbeidet, «holdt i trådene» og engasjert de andre aktørene etter behov. Denne behovsstyrte involveringen har ført til at de andre aktørenes synlighet har variert ut ifra det tematiske fokuset på de ulike samlingene. Fylkeskommunen har aktivt invitert inn partnere til å holde innlegg der det har vært relevant. Dette har sikret faglig tyngde, men også en viss variasjon i hvem som har truffet kommunene til enhver tid. Det er bredt enighet blant aktørene i laget rundt om at dette har vært med på å synliggjøre det samlede laget på en god måte.

I LAG-prosjektet har hatt positiv betydning for relasjonene mellom aktørene. Aktørene selv trekker særlig fram følgende utviklingstrekk:

- Fylkeskommunen og Husbanken: Samarbeidet beskrives som betydelig styrket. Husbanken har, gjennom prosjektet, fått en effektiv kanal ut mot kommunene.
- Fylkeskommunen og statsforvalteren: Selv om mye samarbeid foregår utenfor prosjektet, rapporteres det at I LAG har bidratt til bedre samhandling også på andre arenaer.
- Nye kontaktpunkter: Internt i fylkeskommunen har flere fått bedre kjennskap til Innovasjon Norge. Videre har fylkeskommunen etablert flere kontaktpunkter hos både KS og statsforvalteren. Dette er nyttig for det generelle arbeidet til fylkeskommunen.
- Distriktssenterets posisjon: Distriktssenteret er den aktøren som i størst grad har synliggjort egen kompetanse ovenfor de andre partnerne. De øvrige aktørene har nå en langt bedre oversikt over hva Distriktssenteret kan bidra med i utviklingsarbeid. Distriktssenteret har særlig fått videreutviklet sin relasjon til Husbanken.

3.1.3 Rammevilkår og pragmatisk tilnærming

Omfanget på aktørenes deltakelse må forstås i lys av førende styringssignaler og tildelingsbrev. Dette påvirker i stor grad hvor relevant I LAG-prosjektet oppleves for den enkelte organisasjon. To eksempler illustrer dette:

- Husbanken: Fikk tildelt midler til en ny tilskuddsordning for boliger i distriktene. Husbanken påpeker at prosjektet ble brukt som en strategisk «brekkstang» for å nå ut til kommuner med informasjon om disse midlene, noe som gjorde prosjektet svært relevant.
- Innovasjon Norge: To sentrale prioriteringer fra Nærings- og fiskeridepartementet er at Innovasjon Norge skal bidra til å skape vekstbedrifter og fremme eksport. Deres rolle i et bredt anlagt distriktutviklingsprosjekt er derfor mer spisset, men til tross for dette har Innovasjon Norge likevel deltatt mer aktivt på «I LAG»-samlingene i 2025 enn i 2023 og 2024.

Oppsummert preges tilnærmingen fra aktørene av en sunn pragmatisme. Aktørene erkjenner at man bidrar best der man har spisskompetanse. Dette innebærer at aktørene i fremtiden mest ser for seg å jobbe i mindre, temabaserte grupperinger avhengig av problemstillingene, fremfor at alle skal delta på alt.

3.2 Kommunenes vurderinger av laget rundt

Gjennom prosjektperioden har kommunenes erfaringer med laget rundt vist et vedvarende sprik mellom de ulike aktørene når det kommer til opplevelsen av bistand og tilgjengelighet. Funnene fra 2025 bekrefter i stor grad de trendene som etablerte seg tidlig i prosjektet, og indikerer en klar todeling mellom de aktørene som utmerker seg positivt og de som i mindre grad oppleves å ha bidratt til den felles innsatsen. Vi gjennomgår her kommunenes vurdering av hver aktørs bidrag gjennom prosjektperioden, i tillegg til kommunenes vurdering av hvorvidt laget rundt har fungert som et samlet lag eller som enkeltaktører.

3.2.1 Aktørenes bidrag

Husbanken har gjennomgående i perioden blitt trukket frem som den mest positive og proaktive samarbeidspartneren. Utviklingen for Husbanken viser en kontinuitet: de har gått fra å være en relevant aktør i 2023 til å bli en effektiv bidragsyter i 2025, og blir omtalt som «en del av løsningen» for å stimulere til boligproduksjon. Husbanken roses særlig for sin evne til å være på tilbudssiden og yte personlig oppfølging. Husbanken har bidratt til at flere av kommunene har fått innvilget tilskudd og ekstra penger til mikrohus og byggeprosjekter. En av kommunene forteller at Husbanken har tatt en oppdragerrolle som inspirerer kommunene til å bruke virkemiddelordningene sine. Samtidig påpeker kommunen at denne positive kulturen er sårbar for personavhengighet, da hyppige utskiftninger av kommunekontakter fører til frustrasjon og at kommunen må svare på de samme spørsmålene på nytt. Det er også enkelte som peker på at Husbankens virkemidler ikke er kraftfulle nok til å realisere ambisjonene om tilstrekkelig boligbygging i distriktene.

Distriktssenteret oppleves også som en god og tilgjengelig ressurs som har bidratt med nødvendig utviklingskompetanse og relevante verktøy. Distriktssenteret har vært en viktig sparringspartner i planarbeid og i utviklingen av kommunenes næringsplan. Deres tilbud om spørreundersøkelser har gjort det lettere for kommunene å involvere innbyggerne, og deres faglige webinarer er beskrevet som «spot on» i forhold til de utfordringene kommunene står i.

Trøndelag fylkeskommune anses som en viktig og engasjert støttespiller, der prosjektledelsen fungerer som «limet» i satsingen. Kommunene har hatt stort utbytte av veiledning og nettverk som legger til rette for dialog og erfaringsutveksling. En vedvarende utfordring er imidlertid en opplevd fragmentering innad i fylkeskommunen. Kommunene gir uttrykk for frustrasjon over manglende koordinering, der det sterke engasjementet i «I LAG» ikke alltid samsvarer med beslutninger i andre avdelinger. Dette skaper en dissonans i fylkeskommunens samlede bidrag til satsingen.

Innovasjon Norge har vært med på noen samlinger, men har begrenset deltakelsen til samlinger der næringsutvikling har stått på agendaen. Kommunenes forhold til Innovasjon Norge har ikke endret seg som følge av «I LAG». I kommunene benyttes flere av Innovasjon Norges ordinære virkemidler, men det etterspørres en mer aktiv og oppsøkende partner i prosjektet. Sett fra Innovasjon Norges ståsted er det særlig tre faktorer som begrenser mulighetene for å delta enda mer aktivt:

- Styringssignaler og mandat: Innovasjon Norge må forholde seg til nasjonale krav og retningslinjer i oppdragsbrevene fra departementene. Her oppstår det imidlertid en styringsmessig kompleksitet. Mens de nasjonale føringene oppleves som rammesettende, har Trøndelag fylkeskommune i sitt regionale oppdragsbrev eksplisitt bedt Innovasjon Norge Trøndelag om å prioritere nettopp «I LAG»-kommunene.
- Kapasitet: Størrelsen på regionkontorets stab begrenser hvor tett de kan følge opp enkeltprosjekter over tid.
- Økonomiske rammer: Den tilgjengelige rammen for næringsutvikling i distriktskommuner setter grenser for handlingsrommet.

Kommune har hatt lite kontakt med **KS** gjennom I LAG. Kommunens kontakt skjer først og fremst gjennom andre satsinger og virkemidler som KS har (eksempelvis gjennom deltakelsen i Tørn-prosjektet). KS jobber primært med «en til mange»-virkemidler. Organisasjonen opplyser selv at de ikke har nok ressurser til å jobbe opp mot enkeltkommuner.

Intervjuene viser at kommunene har et utfordrende forhold til **statsforvalteren i Trøndelag**. Kommunene ønsker seg at statsforvalteren kommer mer på banen og blir en fast deltaker på fellessamlingene. Dette vil kunne bidra til en mer konstruktiv dialog mellom statsforvalter og de seks kommunene framover. En god start her var statsforvalters deltagelse på samlingen i Tydal september 2024.

Som følge av fellesprosjektet 100 % innafor ble **Nav** også en del av laget rundt kommunene høsten 2025. Det er for tidlig for kommunene å si noe om erfaringene med Navs bidrag.

3.2.2 Ikke et samlet lag

Kommunene påpeker at «laget rundt» i liten grad oppleves som en samlet enhet, men snarere som en samling av enkeltaktører. I tilbakemeldingene beskrives et «strek i laget», der kommunene selv opplever å sitte med hovedansvaret for å koordinere og avklare hvilke regionale aktører som skal involveres i ulike prosesser. Fra kommunenes ståsted understreker dette at man ennå ikke har lyktes med å skape en felles, koordinert

tilgang til bistand. Til tross for intensjonen om bærekraftige samarbeidsmodeller, er kommunenes erfaring at oppfølgingen fortsatt er for personavhengig og fragmentert.

Oxford Research vurderer dette som en utfordring det vil være helt sentralt for aktørene å håndtere i prosjektets siste år.

4. Vurdering og diskusjon av resultatoppnåelse i I LAG

Som det framgår av kapittel 2, er det gjort mye godt arbeid i de enkelte kommunene. I dette kapitlet løfter vi frem sentrale erfaringer fra hele prosjektperioden, men med særlig vekt på arbeidet i 2025. Vi belyser enkeltaktørers innsats og måloppnåelse, men er først og fremst opptatt av I LAGs grunnleggende idé om hvordan laget rundt kan støtte distriktskommuners utviklingsarbeid.

I det videre er funnene strukturert ved hjelp av en programteoretisk tilnærming. Vi er særlig opptatt av i hvilken grad kritiske forutsetninger for å gå fra ett steg til et annet i virkningskjeden er til stede. Disse forutsetningene omtales ofte som endringsmekanismer og drøftes ut fra spørsmålet om mulighetene for å kunne realisere de overordnede målsettingene for I LAG.

4.1 Virkningskjede som vurderingsgrunnlag

Endringsteori og virkningskjede har blitt benyttet som et analytisk verktøy i følgeforskningen. Blant annet ble virkningskjedeintervjuer gjennomført med representanter fra laget rundt kommunene, tidlig i prosjektet. Virkningskjedemetodikk fungerer imidlertid best når tiltakene har en nokså stringent tilnærming. Tilnærmingen i kommunene i dette prosjektet bærer mer preg av å være utforskende og eksperimenterende. Virkningskjede er likevel et nyttig verktøy for å beskrive de ulike nivåene I LAG må adressere for å oppnå varige resultater.

I figur 1 har vi framstilt en overordnet virkningskjede for å illustrere at nivåene bygger på hverandre: Man trenger ressurser for å gjennomføre aktiviteter som setter en i stand til å levere produkter og tjenester som fører til brukereffekter og bidrar til noen overordnede mål. Det er også viktig å minne om at jo lenger ut i virkningskjeden man kommer, desto mindre kontroll og innflytelse på virkningene vil man ha.

Prosjektet bygger på en **problemforståelse** der demografiske utfordringer som aldring og utflytting skaper behov for varierte boligtilbud og rekruttering av kompetanse. Det anerkjennes også at kommunalt utviklingsarbeid ofte er prosjektbasert, tidsbegrenset og med usikker langsiktig nytte etter prosjektslutt. Videre har små kommuner behov for bedre samordning av bistanden fra virkemiddelaktørene (laget rundt).

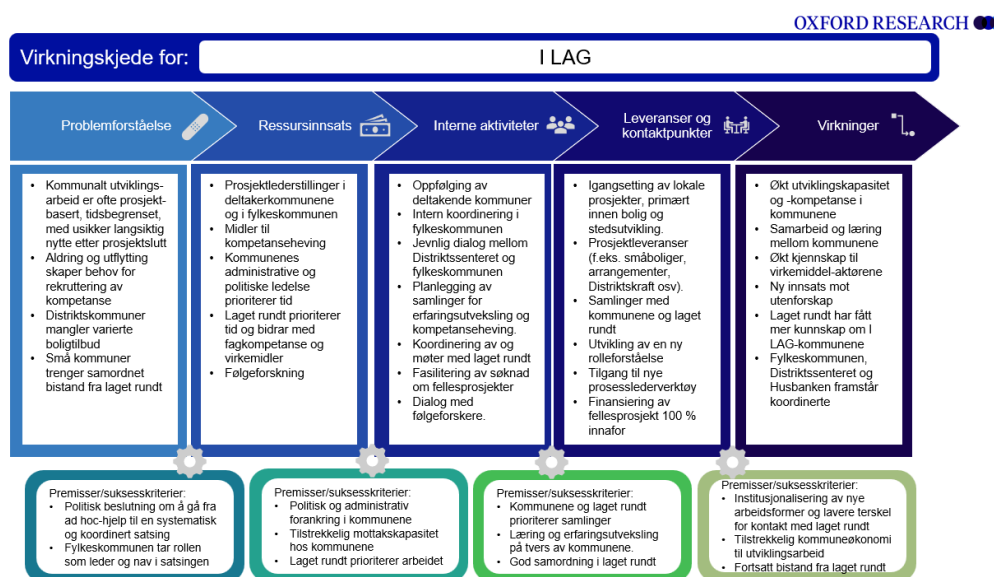
Ressursinnsatsen består blant annet av prosjektlederstillinger i deltakerkommunene og i fylkeskommunen. I tillegg bruker både administrativ og politisk ledelse i kommunene tid på kaffemøter og samlinger. Samlingene krever også ressursbruk fra laget rundt, og

aktørene bistår også med egen fagkompetanse. Følgforskningen er også en del av ressursinnsatsen.

Med utgangspunkt i ressursinnsatsen gjennomføres **interne aktiviteter**. Dette innebærer igangsetting av lokale prosjekter, primært innen bolig, næringsutvikling og stedsutvikling (bolyst). Det gjennomføres faste, fysiske og digitale samlinger for prosjektlederne og laget rundt for erfaringsutveksling og kompetanseheving. I tillegg gjennomføres en følgeevaluering for å bistå i arbeidet med å styrke måloppnåelsen.

Prosjektets viktigste **leveranser og kontaktpunkter** omfatter blant annet konkrete prosjekter og tiltak, som småboligløsninger, stedsutviklingsprosjekter og Distriktskraft. Videre er samlingene viktige leveranser, og det samme kan sies om fellesprosjektet 100 % innafor.

Resultatet av disse aktivitetene og leveransene forventes å gi flere **virksomheter**. Disse inkluderer økt utviklingskapasitet og -kompetanse i kommunen, noe som gir en bedre evne til å jobbe helhetlig med utvikling. Andre virkninger er samarbeid og læring mellom de seks kommunene, tilgang til relevant nettverk og økt kjennskap til aktørene i laget rundt og deres virkemidler.



I det videre drøfter vi en del sentrale endringsmekanismer som har betydning for å nå målsettingene til I LAG. Perspektivene vi løfter frem bygger på hva vi så langt har sett er hemmende og fremmende for å lykkes. Disse er knyttet til:

- Samarbeidsnivået internt i kommunene
- Samarbeidet mellom kommunene
- Utviklingskapasiteten i kommunene

- Læring fra andre distriktssatsinger i Trøndelag

4.2 Ulikt samarbeidsnivå internt i kommunene

For at et samarbeid med andre aktører skal fungere godt og gi varige resultater, må det være på plass en grunnmur i form av eksisterende relasjoner mellom aktørene innad i hver kommune. Gjennom intervjuene med kommunene har vi belyst hvordan det interne samspillet fungerer. Våre funn viser at det er store forskjeller mellom de seks kommunene når det gjelder utnyttelse av ressursene samt forankringen internt i kommunene. Det har imidlertid skjedd en positiv utvikling i løpet av 2025. Kommunene kan deles inn i tre grupper:

- Samarbeidet mellom aktørene innad i kommunen er mest utbredt i Snåsa, Tydal og Meråker. Snåsa og Tydal klarer å trekke på de samlede ressursene i næringslivet, frivillig sektor og kommuneadministrasjonen på en god måte. Både i Snåsa og Tydal har man lyktes svært godt med forankringen inn mot både kommuneadministrasjon og kommunestyret i hele prosjektperioden, mens Meråker har fått til en styrking av forankringen i løpet av 2025 som følge av kommunestyrets vedtak om å etablere en felles utviklingsenhet underlagt kommunedirektøren, og ellers prosjektleders innsats.
- Høylandet og Rennebu befinner seg i enn mellomposisjon. I Høylandet er både næringslivet og frivillige aktører gode støttespillere i arbeidet, og det har skjedd en styrking av forankringen inn mot den administrative ledelsen i kommunen. I Rennebu er det fortsatt ønskelig å styrke forankringen opp mot den nåværende politiske ledelsen.
- Leka sliter fortsatt med dårlig forankring i kommuneorganisasjonen. Årsaken til dette er trolig mangefasettert. Kommunen har en utfordrende økonomisk situasjon og byttet høsten 2024 kommunedirektør etter en periode med turbulens. Prosjektleder slutter i februar 2026. Dette gjør det utfordrende å videreføre arbeidet.

For å lykkes enda bedre med I LAG-arbeidet i løpet av det siste året og skape et fundament for videreføring av arbeidet, blir det fortsatt viktig å jobbe med forankring i de kommunene der den allerede er god, og å intensivere forankringsarbeidet i ytterligere i Høylandet, Rennebu og Leka. Det er viktig å være oppmerksom på at forankring er en kontinuerlig prosess som må «smøres» hele tiden, og særlig ved endringer i den administrative og politiske ledelsen.

For Snåsa, Tydal og Meråker sin del vil det være naturlig at man legger vekt på vedlikehold og formalisering ved å overføre prosjekterfaringer til ordinær drift og vurdere varige strukturer. For Høylandet og Rennebu bør man jobbe målrettet med å styrke

forankringen der den er svakest (mot politisk eller administrativ ledelse) gjennom tydelig skissering av mulige fordeler, mens Leka kan arbeide for å oppnå noen raske gevinster som kan bidra til å gjenoppbygge tillit og vise prosjektets verdi.

Utover de kommunetilpassede tiltakene, er det en grunnleggende forankringsdimensjon alle kommunene må diskutere og adressere: forholdet mellom utvikling og drift. For å sikre bærekraftige samarbeidsmodeller i små kommuner, er det avgjørende at utviklingsarbeidet går parallelt med drift. Utviklingskraften som I LAG-prosjektet har bidratt til, må derfor spres ut i organisasjonen og innlemmes som en naturlig del av kommunens fire hovedroller: tjenesteprodusent, samfunnsutvikler, myndighetsutøver og demokratisk arena.

Etter vår vurdering kan kommunene oppnå større effekt ved å sørge for at utviklingskraften som bygges gjennom I LAG, forankres bredere i kommuneadministrasjonen. Mer oppmerksomhet rundt organisatorisk læring vil over tid gi et bedre grunnlag for å bruke utviklingskompetansen også i kommunens øvrige oppgaver.

4.3 Begrenset, men noe styrket samarbeid mellom kommunene

Kommunene som er med i I LAG kan bruke hverandre som ressurser. Intervjuene viser likevel at det er et relativt begrenset samarbeid dem imellom, selv om dette har styrket seg gjennom 2025. Kommunene har primært samarbeidet på tre måter:

- Deltakelse på felles samlinger, formelle prosjektledermøter hver måned og uformelle kaffemøter henholdsvis mellom kommunedirektører og ordførere.
- Parvise samarbeid for å lufte utfordringer, få innspill på konkrete prosjekter og utvikle metodikk.
- Fellesprosjektet 100 % innafor, som har som mål å redusere utenforskapet i kommunene og få flere i aktivitet.

Fra høsten 2024 har det vært et samarbeid mellom Rennebu, Tydal og fylkeskommunen for å utvikle en tilnærming til hvordan de kan jobbe videre med dimensjonene i kapasitetsdiamanten og gjennom dette skape et mer bærekraftig fundament for utvikling. Initiativet har delvis utgangspunkt i dybdekurset i designdrevet innovasjon. Dette har resultert i flere arbeidsverksteder i kommunene som en del av prosessen, og arbeidet har skapt et videre fundament for å styrke utviklingskapasiteten i Rennebu og Tydal.

Etter samlingen på Rennebu startet arbeidet med fellesprosjektet 100 % innafor. Prosjektet fikk regionale utviklingsmidler fra fylkeskommunen og skjønnsmidler fra

Statsforvalteren i Trøndelag og starter 1. januar 2026. Finansieringen bærer derfor bud om koordinert innsats, men det er for tidlig å vurdere hva prosjektet vil resultere i.

4.4 Styrket utviklingskapasitet, men fortsatt en vei å gå

Resultatene fra Diamantverkstedene viser at kommunenes utviklingskapasitet er noe styrket. Fremgangen skyldes særlig at det er satt av mer tid, samtidig som kompetansen og kulturen for utvikling er løftet. Etter vår vurdering betyr dette at I LAG-prosjektet har vært med på bygge en noe mer solid grunnmur for innovasjon i kommunene. Vi ser også en økende bevissthet rundt hvordan egne ressurser utnyttes og hvordan kommunene kan øke kapasitet ved å hente inn ressurser utenfra. Et konkret uttrykk for dette er at virkemiddelaktørene i laget rundt får inn flere søknader fra kommunene. Det tildeles også flere midler til konkrete prosjekter. Med tanke på å belyse kommunenes utviklingskapasitet, blir dette en indikator aktørene i laget rundt bør følge med på framover. Vil man fortsatt få inn søknader fra kommunene, og vil omfanget eventuelt øke?

Samtidig har kommunene fortsatt en vei å gå. Veien videre handler om å bygge bro mellom dagens situasjon og fremtidige mål. Dette krever tydelige prioriteringer. Det er bedre å gjennomføre utvalgte tiltak med høy kvalitet enn å levere halvveis på mange. Bygging av utviklingskapasitet er uansett et langt lerret å bleke. Det krever både strategisk planlegging og bred forankring i organisasjonen. Dette er krevende å få til i små kommuner med begrensede ressurser.

4.5 Lite erfaringsformidling fra de andre distriktssatsingene

I Trøndelag er seks kommuner involvert i Bygdevekstavtaler, mens fire deltar i Regional omstilling. Selv om disse parallelle satsingene gir et rikt grunnlag for gjensidig læring, viser intervjuene med kommune at dette potensialet foreløpig er lite utnyttet. Det er gjennomført enkelte felles møtepunkter, men omfanget beskrives som for begrenset til å skape reelle synergieffekter mellom de ulike programmene.

Til tross for at det foreligger faste strukturer for politisk oppfølging, som de årlige statusrapporteringene for distriktssatsinger til fylkesutvalget og behandling i hovedutvalget næring og industri, oppleves det strukturelle forholdet mellom I LAG, Bygdevekstavtalene og Regional omstilling fortsatt som uklart. En sentral utfordring er fraværet av en felles inngangsport til det regionale støtteapparatet. Selv om prosjektledelsen i I LAG har tatt en aktiv koordinerende rolle i spesifikke initiativer, som

for eksempel arbeidet med 100 % innafor, er ikke denne formen for samordnet bistand institusjonalisert som en generell standard på tvers av satsingene.

I det mer operative arbeidet er det lite utveksling av verktøy og konkrete grep mellom de tre satsingene. I LAG har den slankeste verktøykassen, og kommunene har blitt stilt svært fritt når det gjelder både bruk av verktøy og organisering. Dette har gitt en mer dynamisk nedefra og opp-form på arbeidet. I både Bygdevekst og Regional omstilling er det strammere rammer og en mer omfattende verktøykasse. Vår erfaring med sluttevalueringer av en rekke omstillingsprogrammer for Innovasjon Norge, viser at verktøykassen til Regional omstilling både gjør det lettere å komme i gang, men også gir nyttige rammer og god drahjelp i gjennomføringsfasen. Slik vi vurderer det, kan andre distriktssatsinger dra nytte av å bruke noen av verktøyene i sitt arbeid.

4.6 Betydningen av prosesskompetanse i kommunene og fylkeskommunen

I LAG-prosjektet har hatt et sentralt fokus på å øke deltakernes prosesskompetanse gjennom prosjektperioden. Denne kompetansehevingen ble hovedsakelig gjennomført på to måter. For det første ble det etablert en felles prosessfaglig plattform gjennom LENT-kursene (prosesslederstudiet og prosesslederstudiet 2). Disse kursene samlet alle prosjektledere, en annen sentral representant fra hver kommune, samt et bredt spekter av ansatte fra fylkeskommunens ulike seksjoner. Også aktører i laget rundt kommunene var representert, med deltakelse fra Statsforvalteren, Husbanken og Distriktssenteret. Som et supplement ble det høsten 2024 gjennomført et dybdekurs i designdrevet innovasjon. Ifølge intervjudeltakere har denne samlede opplæringen rustet dem til å ta en tydeligere prosjektlederrolle, samtidig som de har fått ny kompetanse til å håndtere kompleksitet på en annen måte enn tidligere.

De fysiske I LAG-samlingene har aktivt integrert smakebiter av viktige prosessverktøy, som designdrevet innovasjon og strategisk framsyn. Deltakerne bekrefter i stor grad at denne kompetansehevingen har vært svært nyttig. Det mest verdifulle utbyttet som fremheves er etableringen av en felles tanke- og språkplattform i organisasjonen. Denne felles forståelsen er avgjørende for effektivt samarbeid og fjerner friksjon i komplekse utviklingsprosesser. I tillegg rapporterer flere kommuner at den nye kompetansen direkte har forbedret evnen til å håndtere prosjekter og sikre vellykket gjennomføring av konkrete tiltak.

Manglende kapasitet og kompetanse er hyppig nevnt som en av de største utfordringene i distriktskommuner. Dette utfordringsbildet gjør at tilskuddsforvaltere og aktørene i laget rundt ofte stiller spørsmål ved mindre kommuners evne til å påta seg og håndtere nye, omfattende prosjektoppgaver. Innføring av solid, strukturert prosesslederkompetanse i den kommunale organisasjonen reduserer denne bekymringen. Denne kompetansen fungerer som en risikoreducerende faktor for både kommunene og laget rundt.

En bevisst satsing på prosesskompetanse har også en direkte strategisk verdi i ekstern samhandling. Kommuner med dokumentert prosesslederkompetanse er bedre rustet til å vise til en robust metodikk i søknader om utviklingsmidler. Dette trykker tilskuddsforvalterne, da det signaliserer profesjonalitet, strukturert gjennomføringsevne og evne til å trekke ut læring. Følgelig vil en slik kompetanse ofte gi en mer positiv vurdering av søknader, ettersom den demonstrerer at kommunen har både viljen og de nødvendige verktøyene for å lykkes med tildelte midler.

5. Erfaringer fra andre distriktssatsinger

Norsk distriktspolitik har gjennomgått et betydelig skifte, drevet av endrede samfunnsutfordringer. Mange av de etablerte virkemidlene ble opprinnelig utformet i en tid preget av arbeidsledighet, der målet var å skape vekst i sysselsettingen under hypotesen om at flere arbeidsplasser automatisk ville føre til tilflytting. Dagens situasjon i distriktkommunene er imidlertid snudd på hodet; det er ikke lenger mangel på arbeid som er hovedutfordringen, men snarere mangel på boliger, kompetent arbeidskraft og behovet for en mer fremtidsrettet næringsutvikling. For å møte denne nye virkeligheten har myndighetene sett behovet for å supplere verktøykassen med nye avtaleformer og satsinger som i større grad vektlegger samhandling, kompetansebygging og skreddersøm.

Dette kapitlet tar for seg andre regionale distriktssatsinger som adresserer lignende utfordringer og målsettinger som I LAG. Ved å se på tvers av disse initiativene, identifiserer vi fellestrekk og læringspunkter som kan overføres til andre kontekster. Følgende satsinger er inkludert i analysen:

- Bygdevekstavgiftene
- Regional omstilling
- Pilotprosjektet «Veiledningspiloten»
- Prosjektet «Distriktkommune 3.0»
- «Tett på»-sporet i satsingen «Opplæring i plan for politikere»
- Gnist innovasjonsprogram
- Bygdemiljøpakkene i Viken
- Tettstedsprosjektet (Rogaland)

Gjennomgangen danner grunnlaget for en «inspirasjonskatalog» med vellykkede grep som kan styrke regionale distriktssatsinger generelt.

5.1 Bygdevekstavgiftene

Flere av de distriktspolitiske virkemidlene ble opprettet i en tid hvor det var mangel på arbeidsplasser. Virkemidlene hadde derfor et tydelig næringsutviklingsperspektiv og var innrettet for å skape vekst i sysselsettingen. Hypotesen var at flere arbeidsplasser ville føre til tilflytting. Som kjent er det ikke lenger mangelen på arbeid som er hovedutfordringen i distriktene. Snarere er mangel på bosteder, kompetent arbeidskraft og behovet for fremtidsrettet næringsutvikling store utfordringene for distriktkommunene. For å supplere de eksisterende virkemidlene i verktøykassa og å støtte opp om arbeidet

med utfordringene, etablerte Kommunal- og distriktsdepartementet i 2022 en ordning med Bygdevekstavtaler.

Bygdevekstavtalene er en avtale mellom staten, distriktskommuner og fylkeskommuner som har som mål om å arbeide utfordringer og muligheter spesifikt for distriktskommunene (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022 a,b). Avtalen skal gi relevante samarbeidsparter et rammeverk for å utforske behov og muligheter for nye løsninger som kan komme flere distriktskommuner til gode. Arbeidet skal bidra til bosetting, tilgang på kompetent arbeidskraft og fremtidsrettet næringsutvikling i de minst sentrale deler av Distrikts-Norge.

Avtalene innebærer tett samarbeid mellom ulike aktører, som kommuner, fylkeskommuner, statsforvaltere og Distriktsenteret. Dette samarbeidet skal bidra til å utvikle og implementere tilpassede løsninger for den enkelte kommune. Avtalene gir rom for fleksibilitet og innovasjon, slik at kommunene kan utforske nye måter å løse utfordringene på. I den enkelte avtale og innenfor hvert delmål med tilhørende tiltak åpnes det også opp for andre samarbeidsparter. Dette kan eksempelvis være direktorater, FoU-institusjoner, næringsaktører og andre aktører som vil være relevante samarbeidsparter innenfor det enkelte delmål.

Bygdevekstavtalene er organisert i to faser. I den første fasen jobber kommunene med å identifisere utfordringer og utforme tiltak. I den andre fasen implementeres tiltakene. Hittil er det gjennomført to søknadsrunder, og til sammen ti områder har fått tildelt midler (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2024a).² Kommunene skal, i samarbeid med fylkeskommunen og staten, prioritere og gjennomføre tiltak i henhold til årlige handlingsplaner. De skal fordele midler og egne ressurser, samt koordinere arbeidet med andre pilotkommuner. Kommunene skal også videreføre og utvikle samarbeid seg imellom.

Sintef og Nord Universitet gjennomfører følgeforskning og evaluering av den første piloten med bygdevekstavtaler. I sin midtveisrapport peker de på at man har gått fra en uklarhet sett i forhold til avtalenes handlingsrom, til at deltakerne underveis opplever bygdevekstavtalen som et reelt forsøk på å samordne aktører som kan bistå kommunene og styrke deres egen evne til utvikling (Øyum et.al.,2024).

5.2 Regional omstilling

Kommuner og regioner som innvilges omstillingsstatus kjennetegnes ved manglende dynamikk til å tilpasse seg nye rammebetingelser og gjennomføre en økonomisk

² For å forhindre at fokuset på de opprinnelige fem områdene ikke blir forringet har staten signalisert at man vil prioritere arbeidet med dem i første rekke.

omstilling. Ordningen Regional omstilling skal bidra til å skape en slik dynamikk i et samfunn preget av krise eller forvitring (Innovasjon Norge, u.å).

Det er viktig å være oppmerksom på at det er stor variasjon i utfordringer og tilgjengelige ressurser blant omstillingsprogrammene. Enkelte programmer gjennomføres i kommuner som har opplevd strukturelle endringer i primærnæringer og medfølgende befolkningsnedgang, mens andre har tapt hundrevis av arbeidsplasser gjennom avvikling av enkeltbedrifter. Budsjettene i de aktuelle programmene varierer sterkt for hele programperioden som helhet. I de minste programmene kan det hevdes at formålet ikke er å omstille næringslivet i betydningen å skape en markant endring. Kanskje er det mer presist å snakke om utviklingsprogrammer i slike tilfeller. Det arbeides med konkrete bedrifter for å bidra til vekst og utvikling i eksisterende næringsliv, men uten å forårsake en omfattende endring av næringslivet som helhet. I de største programmene er derimot målsettingen å substituere avviklet næringsvirksomhet med noe nytt.

Det er den enkelte fylkeskommune som fastsetter rammen og legger føringer for hvordan midlene skal brukes, men arbeidet organiseres alltid i fire faser:

1. Avklaringsfase, hvor det utarbeides en konsekvensanalyse som understøtter omstillingsbehovet.
2. Strategi- og forankringsfase, hvor omfanget av arbeidet bestemmes, og arbeidet med forankring skyter fart.
3. Gjennomføringsfasen, hvor planene for omstillingsarbeidet realiseres.
4. Avslutningsfasen, med fokus på videreføring av kompetansen og erfaringer opparbeidet gjennom arbeidet.

5.2.1 Samarbeidspartnere

De sentrale aktørene involvert i virkemiddelet regional omstilling er Kommunal- og distriktsdepartementet, fylkeskommunene, Innovasjon Norge og kommunene. Internt i hvert omstillingsprogram er det en klar rolle- og ansvarsfordeling mellom kommunen(e), omstillingsstyret og programledelsen. Kommuner som har status som omstillingsområder, får overført midler fra fylkeskommunen over en periode på inntil seks år. Disse midlene kan kombineres med midler fra kommunen, næringslivet og fylkeskommunen (egne midler). De sistnevnte midlene skal primært brukes til prosjekter i tidlig fase, forstudie og forprosjekt, og er et supplement til de ordinære virkemidlene.

5.2.2 Nærmere om ordningen

Følgende målsettinger er formulert³:

³ Målsettingene springer ut av oppdragsgiverbrevet fra Kommunal- og distriktsdepartementet

- Bidra til etablering av nye arbeidsplasser, eventuelt sikring av eksisterende arbeidsplasser
- Et mer robust næringsliv (diversifisering), dvs. mindre ensidig og mindre sårbart for konjunkturer og negativ utvikling i enkelt næringer
- Styrket utviklingskompetanse og -evne i kommunens administrasjon og næringsliv

Omstillingsprogrammene har gjerne målsettinger for antall arbeidsplasser som skal etableres eller sikres. Enkelte programmer har i tillegg særlige sektorer som innsatsområder, og eventuelt målformuleringer angående kommunens attraktivitet og befolkningsutvikling.

Innovasjon Norge har utviklet en omfattende «verktøykasse» som omstillingsprogrammer kan benytte seg av. Denne inneholder ressurser og konsepter for programstyring, teknisk gjennomføring og konkret utviklingsinnsats. Flere av verktøyene innebærer mulighet for medfinansiering fra Innovasjon Norge. Ved å anvende de ulike verktøyene unngår man at de enkelte programmene alle må gjennom den samme prøvingen og feilingen, men i stedet kan rigges og gjennomføres basert på opparbeidet kunnskap innen satsingen som helhet.

I løpet av et omstillingsprogram sitt siste år gjennomføres det en sluttevaluering av prosjektet. Evalueringene viser at programmene fungerer etter intensjonen. Samtidig har metodikken knyttet til måling av skapte og sikrede arbeidsplasser vært gjenstand for diskusjon (se for eksempel Oxford Research, 2024 og Telemarksforsking, 2022). Våre erfaringer viser at det er en nedgang i omstillingsprogram som innretter seg mot kommuner der hjørnesteinsbedrifter legges ned/forsvinner ut. Samtidig opplever flere kommuner en gradvis forvitring som følge av de demografiske utfordringene. Målet om å styrke kommunens og næringslivets utviklingsevne blir dermed stadig viktigere for å bremse og møte disse trendene. Omstillingsprogrammene bidrar til å øke utviklingsevnen i vesentlig grad, og arbeidet bør være til inspirasjon for andre lignende satsinger.

5.3 Veiledningspiloten

Veiledningspiloten (2020-2022) var et pilotprosjekt initiert av Distriktssenteret i samarbeid med tre fylkeskommuner. Gjennom skreddersydd veiledning og prosessbistand fikk 14 utvalgte kommuner verktøy og kunnskap til å ta bedre beslutninger om blant annet stedsutvikling, næringsliv og arbeid med kommuneplanens samfunnsdel.

Målet med prosjektet var todelt. For det første skulle det bidra til å styrke både Distriktssenterets og fylkeskommunenes rolle som veiledere. I tillegg skulle prosjektet bidra til å styrke distriktskommunenes evne til å drive lokal nærings- og samfunnsutvikling (Distriktssenteret, 2020).

5.3.1 Samarbeidspartnere

Distriktssenteret, sammen med fylkeskommunene i Troms og Finnmark, Møre og Romsdal og Innlandet, har samarbeidet om Veiledningspiloten. Det samme har kommunene Vardø, Karasjok, Loppa, Storfjord, Kåfjord, Salangen (Troms og Finnmark fylkeskommune), Aure, Tingvoll, Sande og Fjord (Møre og Romsdal fylkeskommune) og Grue, Sør-Aurdal, Engerdal og Rendalen (Innlandet fylkeskommune).

Hver kommune ble tildelt et veilederteam bestående av personer fra Distriktssenteret og tilhørende fylkeskommune. Tett dialog mellom veiledningsteamet og den enkelte kommune har vært et viktig grep i prosjektet. Kontakten har foregått både gjennom digitale- eller fysiske arbeidsmøter, ved fasilitering av kollektive læringsprosesser, ved bistand til utforming av undersøkelser, og ved bruk av ulike arbeidsformer og verktøy som kan bidra med kunnskapsoverføring og prosess-støtte til pilotkommunene.

5.3.2 Nærmere om pilotprosjektet

Behovet for mer fagkompetanse og prosesskunnskap i kommunene og konkrete verktøy for å jobbe med dette har vært førende for hvorfor Distriktssenteret og fylkeskommunene igangsatte arbeidet. Innledende presisering av, og en klar forståelse for, målsettinger og ønsket resultat var sentralt i den innledende delen av arbeidet. I tillegg var utforskning av sentrale spørsmål retningsgivende for hvordan kommunene og veiledningsteamene arbeidet videre med det enkelte prosjektet. Gjennom bruk av prosessplanleggingsverktøy har man brukt dette til å planlegge prosesser og utforme handlingsplaner for den enkelte kommunes prosjekt.

Sintefs følgeforskning av Veiledningspiloten viser at de 14 kommunene, gjennom pilotprosjektet, i mer eller mindre grad har blitt mer selvhjulpne i sitt samfunnsutviklingsarbeid (Lysø et. al., 2022). I sin sluttrapport konkluderer forskerne at målene for piloten er nådd. Distriktssenterets og fylkeskommunenes rolle som veiledere er bedret, og de 14 kommunene har fått styrket sin evne til å drive lokal nærings- og samfunnsutvikling.

En viktig lærdom fra følgeforskningsarbeidet viser at denne formen for utviklings- og veiledningsarbeid ikke kan innta en standardisert form, men snarere må tilpasses den konteksten som rammer inn arbeidet. Dette krever fleksibilitet, forventningsavklaringer og forankring blant alle involverte parter.

5.4 Distriktskommune 3.0

Distriktskommune 3.0 var et pilotprosjekt som ble gjennomført fra 2019 til 2023 i regi av Distriktssenteret, i samarbeid med fylkeskommunene i Trøndelag og Nordland. Hensikten

med prosjektet var å utforske forenkling og forbedringsmuligheter i kommunal planlegging i distriktskommuner med få innbyggere.

Prosjektet har sitt utspring i Stortingsmeldingen «Levende lokalsamfunn for fremtiden» (Meld. St. 5 (2019-2020)). Stortingsmeldingen understreker småkommunenes betydning for videre bærekraftig samfunnsutvikling i distriktene, samtidig som manglende kapasitet og kompetanse framheves som sentrale barrierer i dette arbeidet. I pilotprosjektet har kommunene Grane, Dønna, Moskenes, Tydal, Holtålen og Røyrvik tatt i bruk et samskapings- og innovasjonsperspektiv, med tjenstedesign som metodisk tilnærming. Arbeidet har vært preget av brukerinvolvering og utprøving, og har resultert i ideer som er videreutviklet og operasjonalisert i tiltak med sikte på å forenkle og forbedre kommunal planlegging. (Distriktsenteret, 2022).

Ruralis og Nordlandsforskning har følgeforsket prosjektet. I sin underveisrapport vises det til forenkling- og forbedringsbehov både hos kommunene og hos regionale og nasjonale planmyndigheter. Det presenteres også en rekke tiltak til forenkling og forbedring av arbeidet med samfunnsplanleggingen. I rapporten vises det til at tiltakene kan forbedre samfunnsplanleggingsarbeidet blant deltakerkommunene ytterligere, noe som også vil ha overføringsverdi til andre småkommuner. Dette knytter seg særlig til plankultur og prioritering av planarbeid internt i egen organisasjon. Samtidig er ikke interne forbedringer tilstrekkelig. Bistand fra høyere forvaltningsnivå vil fortsatt være nødvendig for å lette byrden for små kommuner med begrenset kapasitet og manglende plankompetanse (Brobakk & Gjertsen, 2023). Internt innrettede forbedrings- og forenklingbehov knytter seg til kultur, prioritering av planarbeid og bedre utnyttelse av det kommunale handlingsrommet for lokale tilpasninger. De mer eksterne forenklingbehovene omfatter blant annet kjennskap til hva fylkeskommunene kan bistå med i veilednings- og bistandssammenheng, samt hyppigere kontakt mellom kommunene og fylkeskommunene.

5.5 Opplæring i plan for politikere, Møre og Romsdal

Møre og Romsdal fylkeskommune, Statsforvalteren i Møre og Romsdal og Distriktsenteret gjennomfører et pilotprosjekt i fylket med mål om å styrke Distriktsenterets og de regionale aktørenes rolle som støttespiller og veileder for de minste distriktskommunene. Prosjektets overordnede mål er å bidra til at kommunene i større grad evner å ivareta rollen som samfunnsutvikler i tråd med plan- og bygningsloven, herunder å sikre en tydelig sammenheng mellom overordnet kommunalt planverk og planer for helse- og omsorgssektoren.

Prosjektet skal videre utvikle kunnskap om hvordan politisk styring i større grad kan forankres i det kommunale plansystemet. Som en integrert del av arbeidet er det lagt vekt på å utforske hvordan planlegging av helse- og omsorgstjenester kan inngå i en helhetlig samfunnsplanlegging. Prosjektet er delvis finansiert av Helse- og omsorgsdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet.

Gjennom satsingen tilbys distriktskommuner i Møre og Romsdal to komplementære spor. Det ene er en serie korte filmer som er åpent tilgjengelig for alle. Filmene tar for seg ulike plan- og forvaltningsfaglige temaer. Det andre sporet er opplegget «Tett på», som innebærer bistand og veiledning fra et tverrfaglig kompetanseteam. Teamet følger Fjord kommune, Gjemnes kommune, Sande kommune, Stranda kommune og Vanylven kommune gjennom hele kommunestyreperioden. Kompetanseteamet bistår med tilpassede opplegg som skal hjelpe kommunenes politikere i forståelsen og anvendelsen av planmessig arbeid med samfunnsutvikling. Gjennom dette vil man få nærmere innsikt i den enkelte kommunes situasjon. Innholdet i veiledningsarbeidet utformes i dialog mellom Statsforvalteren, fylkeskommunen, Distriktssenteret og de deltagende kommunene. På den måten sikrer man at arbeidet innrettes etter den enkelte kommunes kontekst og behov (Distriktssenteret, 2024). Et sentralt element i utviklingsarbeidet er å fremme praksisendring og læring internt hos de regionale aktørene, slik at de styrker sin kompetanse og videreutvikler rollen som støttespiller og veileder for de minste distriktskommunene.

Oxford Research følgerforsker fagprogrammet. Følgeforskningen er fortsatt pågående, og funn må derfor tolkes med varsomhet. Det er likevel mye som tyder på Tett på-sporet fungerer godt. De gode resultatene så langt handler først og fremst om:

- Tett og nært samarbeid mellom statsforvalteren, fylkeskommunen og Distriktssenteret. Aktørene utfyller hverandre i møte med kommunene, noe som i sum gir et tilbud de enkelte aktørene ikke kunne gitt alene. Kommunene opplever også aktørene som godt koordinerte.
- For Distriktssenterets del har samarbeidet også bidratt til økt innsikt og forståelse for statsforvalterens rolle, handlingsrom og arbeidsmåter overfor kommunene. Distriktssenteret har fra tidligere god kjennskap til fylkeskommunen.
- Kommunene melder om større bevissthet rundt overordnet samfunnsplanlegging. Folkevalgte bruker for eksempel kommuneplanens samfunnsdel mer aktivt enn tidligere. Det skyldes blant annet en sterkere kobling mellom plan og økonomi. De deltagende kommunene står foran store demografiske endringer og må legge til rette for mer aldersvennlige samfunn. Denne omstillingen har konsekvenser både for kommuneøkonomi og kommuneplanens samfunnsdel og arealdel.
- Statsforvalter og fylkeskommunen blir bedre kjent med kommunene og deres behov. Det forbedrer det kommunerettede arbeidet. Kommunene opplever på sin side at økt kjennskap gir økt forståelse for statsforvalterens og fylkeskommunens

roller. Dette legger igjen til rette for et mer tillitsbasert samarbeid mellom de regionale aktørene og kommunene. Statsforvalteren viser blant annet til at erfaringer fra innsigelsessaker underbygger denne utviklingstendensen.

På spørsmål om betydningen av at statsforvalter, fylkeskommunen og Distriktssenteret kommer som et samlet og koordinert lag, uttaler flere fra kommunene at småkommuner er helt avhengig av at bistand gis koordinert. Ja, kommunene har rett og slett ikke kapasitet til å nyttiggjøre seg fragmentert veiledning. Det vises også til at fysiske møtearenaer bør suppleres med digitale slik at kontakten blir hyppig nok.

Flere intervjudeltakere viser også til at det er nyttig å samarbeide med andre kommuner enn de vanligvis gjør. Mens de mer geografisk avgrensede samarbeidene blir betraktet som mer strategiske, der kommunens kost-nyttevurdering er avgjørende, er det enklere å drive utviklingsarbeid med kommuner som ligger noe lengre unna og ikke kan anklages for å ha alternative agendaer. Samarbeidsstrukturen i Tett på blir med andre ord vurdert som lik nok, men samtidig forskjellig nok til at kommunene faktisk kan dele og lære av hverandre.

5.6 Regional plan for livskraftige lokalsamfunn

En annen spennende satsing er arbeidet som Nordland fylkeskommune har igangsatt med å utforme en ny planstrategi for sosial bærekraft og livskraftige lokalsamfunn (Nordland fylkeskommune, 2023). Gjennom «Regional plan for livskraftige lokalsamfunn» ønsker fylkeskommunen å legge de overordnede føringene for livskraftige lokalsamfunn i Nordland til grunn. Planen fokuserer på å gjøre Nordland til et attraktivt sted å bo og leve, for alle. Fire temaområder behandles i planen:

- Attraktive, helsefremmende og inkluderende samfunn
- Gode og innovative kunst- og kultur-, service- og tjenestetilbud for alle
- Et innovativt og bærekraftig næringsliv som bidrar til grønn omstilling og skaper attraktive arbeidsplasser
- Samfunnsutvikling i tråd med klima, natur- og kulturmiljø

Parallelt med dette løper også arbeidet med en regional plan for arealforvaltning, som adresserer mange av de samme temaene og problemstillingene som den regionale planen for livskraftige lokalsamfunn.

I planarbeidet skal samarbeidspartnere involveres, både i referansegruppe og ulike arbeidspakker: Statsforvalteren i Nordland, Husbanken, Sametinget, Distriktssenteret, medvirkningsorganene, kommunene, interkommunale politiske råd, frivillige

organisasjoner, universitets- og forskningsmiljøene, museene og næringslivet og dets organisasjoner.

5.7 Gnist innovasjon

GNIST innovasjon er et innovasjonsprogram initiert av Design og arkitektur Norge (Doga) og Nordic Edge, rettet mot kommuner i hele Norge. Programmet har som mål å hjelpe kommuner med å utvikle bærekraftige og attraktive lokalsamfunn gjennom å ta i bruk innovative metoder og verktøy (DOGA, u.å). Prinsippene fra «Nasjonalt veikart for smarte og bærekraftige byer og lokalsamfunn» står også sentralt i programmet (Doga, Nordic Edge og Smartbyene, 2019). Gjennom deltakelsen utfordres kommunene til å tenke nytt og kreativt rundt hvordan man kan arbeide med å løse lokale utfordringer i samråd med et innovasjonsteam bestående av designere og arkitekter. I løpet av de siste fire årene har 21 kommuner vært en del av innovasjonsprogrammet og fått utformet konsepter som bidrar til sosial og miljømessig bærekraft i med kommunenes samfunnsutviklingsarbeid.

Norconsult gjennomførte i 2021 en følgeforskning av GNIST-programmet med innovasjonsprosessene som ble gjennomført i kommunene Lund, Lebesby og Vang. Følgeforskningen viser blant annet at kommunene styrker sin kunnskap om innovasjonsprosesser, prosessledelse og fasilitering samt innbyggerinvolveringen i samfunnsutviklingsarbeidet (Standal et al. 2022). Samtidig erkjenner kommunene at denne typen innovasjonsprosesser tar tid. For fylkeskommunene sin del trekkes det i sluttrapporten frem at deltakelsen har bidratt til kompetanseheving i arbeidet med samfunnsutviklerrollen samt at man gjennom deltakelsen i programmet har fått læring og trening i arbeidet som samfunnsutvikler.

5.8 Bygdemiljøpakkene i Viken

Bygdemiljøpakkene i Viken var en politisk initiert distriktssatsing som ble startet i 2020, med mål om å styrke små distriktskommuner gjennom attraktive lokalsamfunn, næringsutvikling og klimavennlig stedsutvikling. Satsingen har tatt utgangspunkt i en erkjennelse av at mange små kommuner har begrenset kapasitet og sårbare organisasjoner, noe som gjør det krevende å drive helhetlig og langsiktig utviklingsarbeid på egen hånd. I stedet for å etablere en tradisjonell tilskuddsordning var ambisjonen å gjøre fylkeskommunens samlede virkemiddelapparat mer tilgjengelig og samordnet overfor kommunene, samt å teste ut nye former for tverrfaglig samarbeid og samskaping (Telemarksforskning, 2023).

Rollag, Aremark og Lunner ble valgt ut som pilotkommuner, og arbeidet ble organisert som et prosjekt med tydelig forankring i fylkeskommunen. Kommunene skulle selv

definere hvilke utfordringer og utviklingsbehov som skulle adresseres, med utgangspunkt i lokal kontekst, identitet og prioriteringer. Bygdemiljøpakkene ble gjennomført i flere faser, fra konseptutvikling og kunnskapsinnhenting til planlegging og igangsetting av konkrete arbeidspakker. En sentral forutsetning var at utviklingsarbeidet skulle være kunnskapsbasert og bygge på bred involvering av innbyggere, frivillige og næringsaktører, samtidig som fylkeskommunen bidro med faglig støtte, veiledning og koblinger til relevante virkemidler.

Følgforskningen viser at satsingen har bidratt til å styrke samhandlingen mellom fylkeskommunen og pilotkommunene, og til økt forståelse for hva som kreves for å drive lokalsamfunnsutvikling i små kommuner (Telemarksforskning, 2023). Det argumenteres for at kommunene har fått bedre oversikt over tilgjengelige virkemidler, økt kompetanse innen prosess- og utviklingsarbeid, og støtte til å sette i gang tiltak og planprosesser som ellers ikke ville blitt prioritert.

Samtidig peker evalueringen på at arbeidet har vært tid- og ressurskrevende, både for kommunene og fylkeskommunen, og at ambisjonen om samskaping har skapt utfordringer knyttet til rolleavklaringer, forventninger og kapasitet. I den forbindelse vises det til mangel på formelle avtaler mellom partene som en av forklaringene på at oppstartsfasen i bygdemiljøpakkene ble tidkrevende. Både fylkeskommunen og kommunene brukte betydelig tid på forventningsavklaringer knyttet til hva deltakelsen innebar, hvilken rolle fylkeskommunen skulle ha, og hva kommunene selv måtte bidra med i form av kapasitet og ressurser. Samtidig peker følgforskningen på at fraværet av formelle avtaler også ga en viss fleksibilitet i samarbeidet. Den åpne prosjektformen gjorde det mulig å tilpasse innhold, arbeidsformer og prioriteringer til lokale behov etter hvert som kunnskapsgrunnlaget ble utviklet. Erfaringene understreker uansett betydningen av tydelig forankring, langsiktighet og klare samarbeidsrammer dersom en slik satsing skal videreføres eller overføres til nye fylkeskommuner.

5.9 Tettstedsprosjektet i Rogaland

Tettstedsprosjektet i Rogaland, «Attraktive tettsteder i distriktene», er en fylkeskommunal satsing med mål om å gjøre det mer attraktivt å bo, arbeide og drive næring i distriktskommunenes tettsteder. Prosjektet bygger på en pilotperiode (2016–2019) og ble videreført i fase to fra 2021 til 2024 med seks nye deltakerkommuner. Fylkeskommunen har bidratt med økonomiske tilskudd, faglig rådgivning og et læringsnettverk, og prosjektet har vært organisert som et tverrfaglig samarbeid mellom flere avdelinger i fylkeskommunen.

En evaluering av satsingen viser at prosjektet samlet sett har hatt middels til høy måloppnåelse (Rynning & Blumenthal, 2024). Satsingen har vært særlig vellykket når det gjelder å mobilisere kommunene til å jobbe mer systematisk med tettstedsutvikling og å

styrke kompetansen på området. Kommunene rapporterer om økt læring, erfaringsdeling og bedre forståelse for sammenhenger mellom stedsutvikling, mobilitet, næring og kvalitet i lokalmiljøene. Samtidig viser evalueringen at prosjektet i mindre grad har bidratt til varig kapasitetsbygging i kommunene, ettersom mange tiltak har vært prosjektbaserte og avhengige av midlertidige ressurser.

Videre peker evalueringen på at fylkeskommunens prosjektorganisering, dedikerte fagpersoner og bruk av læringsnettverk har vært viktige suksessfaktorer. Samordningen av fylkeskommunens virkemidler har blitt styrket gjennom prosjektet, men det finnes fortsatt et betydelig forbedringspotensial, særlig når det gjelder å integrere denne arbeidsformen i ordinær drift. Evalueringen anbefaler derfor at erfaringene fra Tettstedsprosjektet brukes til å videreutvikle mer varige strukturer for samordnet støtte til distriktskommunenes tettstedsutvikling (ibid.).

En ansatt i Rogaland fylkeskommune med god kjennskap til Tettstedsprosjektet peker på at enkelte kommuner evner å avsette ressurser til utviklingsarbeid til tross for andre konkurrerende behov. Disse kommunene har ofte god kompetanse i å søke på ulike tilskuddsordninger. Ved å orientere seg mot både offentlige og private finansieringskilder utvikler de ferdigheter i søknadsskriving og bygger samtidig opp intern kompetanse til å arbeide mer utviklingsorientert. For disse kommunene utgjør tilskuddsmidler ikke bare et økonomisk bidrag, men gir også tilgang til relevante nettverk og supplerende kompetanse. Gjennom gjentatte prosjekter og annet utviklingsarbeid etableres positive utviklingssirkler der kommunen synliggjøres som samfunnsutvikler. Når aktiviteter og initiativer i lokalsamfunnet blir synlige for både lokalpolitikere og innbyggere, blir det lettere for folkevalgte å skjerme ansatte som arbeider med utvikling og innovasjon i perioder med stram kommuneøkonomi. Motsatt viser informanten til at kommuner med begrenset tradisjon og kultur for utviklingsarbeid i større grad måtte basere seg på eksterne ressurser, og at disse kommunene i liten grad satt igjen med varige gevinster da Tettstedsprosjektet ble avsluttet. Mangelen på varige kapasitetsbygging i disse kommunene understreker en av de sentrale lærdommene fra prosjektet: Kommunene som var gode, ble enda bedre. Kommunene som hadde mindre erfaring med utviklingsarbeid, kom ikke helt i gang

På spørsmål om hvordan fylkeskommunen kan støtte oppunder distriktskommuners utviklingsarbeid, peker vedkommende på at klassisk bistand som informasjon og økonomiske tilskudd er viktig, men at fylkeskommunens deltakelse også gjør det mer legitimt for kommunene å sette av tid til denne type arbeid. Fylkeskommunen kan også være en døråpner til nettverk og tiltak på både regionalt og nasjonalt nivå. På oppfølgingsspørsmål om kommuner har mest igjen for å samarbeide med nabokommuner, understreker vedkommende at kommuner kan lære av hverandre selv om de ikke grenser til hverandre, og at utviklingsarbeid ofte skiller seg fra mer formalisert samarbeid der nabokommuner er naturlige samarbeidspartnere.

Tettstedsprosjektet er nå avsluttet, og fylkeskommunen er, ifølge våre opplysninger, i tenkeboksen for hvordan de skal ta lærdommen fra prosjektet videre. I den forbindelse er det også et spørsmål om hvordan fylkeskommunen kan ta en ledende rolle i laget rundt kommunen, og hvordan det eventuelt skal organiseres.

6. Relevante erfaringer og grep fra ulike distriktssatsinger

Dette kapittelet identifiserer sentrale suksessfaktorer og lærdommer fra de ulike distriktssatsingene. I LAG trekkes også inn der vi vurderer det som hensiktsmessig. Gjennomgangen er strukturert som en «inspirasjonskatalog» over vellykkede grep, med mål om å gi praktiske innspill til hvordan fremtidige regionale satsinger kan innrettes med tanke på å skape bærekraftige samarbeid.

6.1 Forventningsavklaringer

I Veiledningspiloten understreker Sintef (Lysø et al., 2022, s. 70) hvor avgjørende forventningsavklaringer er for et vellykket samarbeid. Dette handler ikke bare om hva kommunene kan forvente av bistand fra Distriktssenteret og fylkeskommunene, men også omvendt: om hvilke forventninger som stilles til kommunene som ønsker støtte.

Et konkret grep for å formalisere dette er en modell der veiledning i samfunnsutviklingsarbeid bygger på førvurderinger eller prekvalifisering for deltakelse. Sintef (Lysø et al., 2022) fremhever at slike mekanismer kan være mer hensiktsmessige enn formelle avtaler eller kontrakter i det dynamiske samfunnsutviklingsarbeidet. Dette skyldes at førvurderingene ikke primært handler om rigide juridiske rammer, men om å sette et tydelig søkelys på ambisjoner, behov, mål og forpliktelser.

Gjennom slike prosesser sikrer man en gjensidig forståelse og en behovsstyrt tilnærming. Veiledningsaktørene får dermed muligheten til å tilpasse innsatsen etter konkrete utfordringer og det faktiske utviklingsstadiet i kommunene. Denne formen for målrettet førvurdering er et viktig grep som andre satsinger kan la seg inspirere av for å sikre effektiv ressursbruk og god måloppnåelse.

6.2 Etablering og drift av nettverk

Kommunene i I LAG-satsingen opplever et stort utbytte av møtearenaene med hverandre. Verdien av nettverk bekreftes også av funn fra sammenlignbare programmer. I sluttrapporten fra Distriktskommune 3.0 påpeker Rurals og Nordlandsforskning at kommunikasjonsarenaene og -kanalene opprettet i prosjektet får positiv omtale fra både kommuner og støttespillere (fylkeskommunen, statsforvalteren og Distriktssenteret). Gjennom disse nettverksmøtene har hyppig og langvarig kontakt mellom aktørene bidratt til å øke tilliten og forståelse både «oppover» og «nedover» i systemet (Brobakk & Gjertsen, 2023). Denne relasjonsbyggingen er sentral fordi den bidrar til å redusere friksjon i samarbeidet. På den måten skapes et mer effektivt handlingsrom.

Fra både Opplæring i plan for politikere i Møre og Romsdal, og i Tettstedsprosjektet i Rogaland, vises det til at kommuner med fordel kan samarbeide med andre kommuner enn nabokommuner. I Møre og Romsdal vises det til at samarbeid med nabokommuner oftere får preg av kost-nyttevurderinger, for eksempel i forbindelse med interkommunale samarbeid. Det er derfor lettere å utveksle erfaringer mellom kommuner som ligger noe lengre unna og som ikke er i noen form for konkurranse med hverandre.

Flere framhever også at fylkeskommunen kan gi distriktskommuner tilgang til relevante møteplasser. Små distriktskommuner kan mangle ressurser til, og tradisjon for, å delta på ordinære arenaer som regionale konferanser og fagnettverk. En intervjudeltaker sammenligner slike arenaer med foreldremøter i grunnskolen: De som absolutt bør komme, møter ikke opp. Derfor hjelper det når fylkeskommunen fungerer som en døråpner til slike nettverk. Det å være del av relevante nettverk omtales også som en hjelp til å komme ut av dårlige sirkler og inn i gode: Det er på ulike møteplasser man hører om relevante tilskudd og prosjekter man kan søke.

En klassisk utfordring ved prosjekter og andre tidsavgrensede innsatser, er at kompetanseheving primært tilfaller prosjektleder, ikke kommuneorganisasjonen for øvrig. Denne utfordringen blir ekstra merkbar dersom prosjektleder har en midlertidig stilling. Da kan vedkommendes kontakter og kjennskap til virkemiddelaktører lett gå tapt for kommunen. På samlingene i I LAG har både ordførere og kommunedirektører deltatt. Det har styrket forankringen og spredt kompetansehevingen på flere personer. Også i Opplæring i plan for politikere i Møre og Romsdal, har man bevisst utfordret ordfører og kommunedirektør til å spille en aktiv rolle i forberedelse og gjennomføring av arbeidsverksteder. Ledelsens deltakelse øker sjansene for at kommuneorganisasjonen får en varig økning av kunnskap og kompetanse.

På tross av at mange distriktssatsinger viser til at nettverk bidrar positivt, opplyser flere i vårt datamateriale at de er usikre på hvordan nettverk best kan organiseres. Som nevnt framhever enkelte at distriktskommuner ikke har kapasitet til å nyttiggjøre seg fragmentert veiledning. Det kan være et argument for at flere veiledningsaktører bør samle seg om færre nettverk og møtearenaer og i stedet organisere slike i fellesskap. Det vises også til at digitale treffpunkt kan forsterke fysiske møteplasser og sørge for at kontakten blir hyppig nok.

Basert på disse erfaringene vil et godt grep i I LAG og andre distriktssatsinger være å opprettholde kontakt i et hyppigere format, både på digitale og fysiske flater. Dette vil ytterligere styrke relasjonsbyggingen og påkoblingen av aktørene, ikke bare for å spre kunnskap, men også for å etablere en bedre forståelse av roller og handlingsrom. Etter vår vurdering vil en tettere påkobling av statsforvalter kunne ha stor verdi. Særlig gjelder dette dersom statsforvalter og fylkeskommunen sammen kan gå i dialog med kommunene for å se på muligheter for utviklingsarbeid og veiledning.

6.3 Forankring gjennom avtaler – en vei til tydeligere prioritering?

Forskningslitteraturen (Sørensen & Torfing, 2011) peker på at god forankring og støtte blant involverte aktører, innledningsvis og underveis, er en nødvendig faktor for å lykkes med å institusjonalisere samarbeid i overgangen fra prosjekt til ordinær drift. Forankring og støtter derfor er en sentral forutsetning for å skape bærekraftige samarbeidsmodeller mellom kommunene og laget rundt.

Gjennom I LAG-satsingen har kommunene og fylkeskommunen utarbeidet egne samarbeidsavtaler som har til hensikt å forankre og forplikte arbeidet. Avtalene redegjør for bakgrunnen for og hensikten med distriktssatsingen, og understreker felles forpliktelse til å styrke kommunenes arbeid med næringsutvikling og lokalt utviklingsarbeid. Avtalene beskriver også ansvarsfordeling og roller på både regionalt og kommunalt nivå. I tillegg tydeliggjøres målsettingene for henholdsvis fylkeskommunene og kommunene, samt hvilke bidrag de ulike partene skal levere i satsingen.

Bruk av avtaler er som nevnt omtalt i rapporten fra følgeforskningen av Bygdemiljøpakkene i Viken (Telemarksforskning, 2023, s. 85). Her vurderes mangelen på formaliserte samarbeidsavtaler som en svakhet, og at slike avtaler kunne gitt økt forutsigbarhet og forankring hos aktørene. Følgeforskningen peker i den forbindelse på at prosjektbaserte samarbeid uten klare avtaler er mer sårbare, både for utskifting av nøkkelpersoner og for organisatoriske endringer. Avtaler kan også øke den institusjonelle forpliktelsen til utviklingsarbeidet. Følgeforskningen viser i den forbindelse til I LAG og hvordan bruk av samarbeidsavtaler kan redusere behovet for langvarige forventningsavklaringer.

Et annet eksempel er samarbeidsavtalene som er inngått mellom Agder fylkeskommune og de enkelte Agder-kommunene. Disse avtalene forplikter den enkelte kommune og fylkeskommunen i et felles samarbeid for å nå målene i Regionplan Agder 2030 og kommunenes samfunnsdel. Kontaktpersonene i fylkeskommunen og kommunen har ansvar for å holde egen organisasjon orientert om arbeidet. Kontaktpersonene skal bidra til å koordinere innspill og kontakt mellom organisasjonen innenfor rammene av denne avtalen. Det skal gjennomføres statusmøter for administrativ oppfølging av avtalen minst en gang i året. Politikerne møtes minst hvert andre år.⁴

Et tredje eksempel er avtaleformen som benyttes i Bygdevekstavtalene. Gjennom bygdevekstarbeidet gjøres det årlige vurderinger av årets arbeid. Vurderingene som aktørene gjør seg brukes som innspill til utforming av handlingsplaner for det påfølgende

⁴ <https://agderfk.no/vare-tjenester/regionplan-agder-2030/samarbeids-og-utviklingsavtaler-med-kommuner-pa-agder/>

året. Dette er også noe som gjøres i Regional omstilling. Gjennom årlige programstatusvurderinger blant deltakerne og observatørene i omstillingsstyret gjøres det opp en status for året, og neste års handlingsplan meisles ut. Dette sikrer en systematisk læringsprosess blant de involverte aktørene.

Samtidig er opprettelse og oppfølging av avtaler ressurskrevende. Dersom avtaleinstituttene fører til at kapasiteten brukes til «skrivebordsarbeid» framfor praktisk oppfølging, blir resultatet mer byråkrati og mindre veiledning og hjelp. Mange distriktskommuner har svært begrenset mottakskapasitet, noe som innebærer at ressursinnsatsen må vurderes nøye. Det er også en risiko dersom det ikke er tilstrekkelig kapasitet til å følge opp og levedegjøre avtalen. Avtale mellom fylkeskommunen og den enkelte I LAG-kommune gir for eksempel ingen entydig beskrivelse av hvordan samarbeidsavtalene skal følges opp, eller hva som er sanksjonene dersom avtalen brytes. Følgforskningen av I LAG viser også at flere av prosjektlederne blir sittende alene med arbeidet i sine respektive kommuner. Dette reiser spørsmål om hvor godt avtalene faktisk fungerer i praksis.

Avtaler kan bidra positivt med tanke på å tydeliggjøre rolle- og ansvarsfordeling ved samarbeid. Selv om vi ikke har tilstrekkelig datagrunnlag for å konkludere når og hvordan avtaler brukes på en god måte, tyder mye på at avtaler som utformes som støttende rammer for samarbeid, snarere enn som rigide styringsinstrumenter, er til hjelp for distriktssatsinger med flere aktører. En slik tolkning underbygges av Sintefs funn (Lysø et al., 2022) om at førvurderinger eller prekvalifisering for deltakelse kan være vel så hensiktsmessige som formelle avtaler i samfunnsutviklingsprosjekter, ettersom prekvalifisering flytter oppmerksomheten fra juridiske rammer til ambisjoner, behov og forpliktelser. Samtidig kan avtaler styrke den institusjonelle forankringen og gjøre distriktssatsinger mindre personavhengig. Når samarbeidet formaliseres, for eksempel gjennom politisk behandling av samarbeidsavtaler slik det er blitt gjort i I LAG, styrker det eierskap og forpliktelse. Det kan argumenteres for at dette er særlig viktig i små kommuner og i prosjekter som strekker seg over flere år, ettersom risikoen for utskifting av nøkkelpersonell kan føre til tap av kompetanse og kontinuitet.

Samtidig vil vi benytte anledningen til å komme med et lite forbehold om bruk av avtaler. Nyttan av avtaler er vanskelig å vurdere ettersom årsaksforholdet kan være vanskelig å fastslå. Utdfordringen minner om en «høna eller egget»-situasjon: Har et samarbeid blitt prioritert fordi partene har laget en samarbeidsavtale, eller er det laget en samarbeidsavtale fordi partene prioriterer samarbeidet? Vi nøler med å konkludere, men etter vår vurdering er det tegn til at samarbeid og satsinger ikke følges mer opp utelukkende fordi det foreligger en samarbeidsavtale. I mange sammenhenger vil en slik avtale være en nødvendighet, nettopp fordi partene må forplikte ressurser til samarbeidet. Men vi er noe spørrende til avtalens kraft i seg selv. Sagt på en annen måte: Avtaler alene er ikke nok.

6.4 Nyttige verktøy for forankring og bærekraft

Innovasjon Norges regionale omstillingsprogram har gjennom mange år utviklet metoder og verktøy for å sikre varig endring gjennom institusjonalisering i de deltakende kommunene. Forankring og videreføring er sentrale temaer fra dag én. Selv om dette fokuset ikke gir noen garanti for at regional omstilling lykkes med å skape bærekraftige samarbeidsmodeller med aktørene rundt, er det en nødvendig forutsetning. Oxford Research har i sine evalueringer identifisert både prosjekter som har lyktes med å etablere slike modeller, og prosjekter som har mislyktes.

Verktøyene som er utviklet er ment å bidra til et rammeverk for prosjektledelse og sikre forankring, gjennomføring og videreføring etter endt prosjekt. Selv om Regional omstilling i hovedsak er innrettet mot næringsutvikling, har man utviklet flere generelle verktøy som kan brukes uavhengig av tematikk:

- Oppstarthåndbok for gjennomføringsfasen⁵. Denne håndboken er ment for prosjektledere og gir rask innføring i de viktigste malene og rutineene man trenger for å skape en god prosjektorganisasjon, regler om offentlighet og god forvaltning.
- Anbefalinger for god kommunikasjonspraksis⁶. Disse anbefalingene retter seg mot hvordan prosjektleder skal kommunisere for å bygge identitet og etablere fellesskap og eierskap, skape engasjement og fremtidstro rundt prosjektet.
- Årlige programstatusvurdering⁷. Dette er en strukturert gjennomgang av resultater og prosesser fra arbeidet i inneværende år. Innholdet inkluderer vurdering av resultatoppnåelse, konstruktive tilbakemeldinger og forslag til forbedringer som skal innarbeides i neste års handlingsplan. Den årlige egenrevisjonen bør gjøres før utgangen av året for å sikre at tiltakene kan innarbeides i neste års handlingsplan.
- Årlig styringsseminar⁸. Gjennom de årlige styringsseminarene skal styringsgruppen blant utarbeide årlig handlingsplan, vurdere arbeidsformen og samarbeidet mellom de ulike aktørene.

⁵ <https://regionalomstilling.innovasjon Norge.no/artikkel/oppstartshandbok-for-gjennomforingsfasen>

⁶ <https://regionalomstilling.innovasjon Norge.no/artikkel/god-kommunikasjonspraksis>

⁷ [https://regionalomstilling.innovasjon Norge.no/artikkel/programstatus-vurdering-\(psv\)](https://regionalomstilling.innovasjon Norge.no/artikkel/programstatus-vurdering-(psv))

⁸ <https://regionalomstilling.innovasjon Norge.no/artikkel/arlig-styreseminar>

6.5 Begrenset mottakskapasitet i kommunene

I arbeidet med å styrke kommunenes utviklings- og innovasjonskapasitet er det avgjørende at aktørene i laget rundt tar hensyn til at mottakskapasiteten i kommunene er begrenset. Mottakskapasitet kan betraktes som kommunens evne til å motta, bearbeide, omsette og institusjonalisere ekstern bistand og kunnskap til varig lokal handling og endring. Dette er en sammensatt størrelse som inkluderer ressurskapasitet (tid og personell), kognitiv kapasitet (evne til å forstå kompleks fagkunnskap), relasjonell kapasitet (tillitsbygging) og strukturell kapasitet (evne til forankring i budsjett og planverk).

For å styrke denne kapasiteten kan det iverksettes tiltak både eksternt og internt. Aktørene i laget rundt kan forenkle sine prosedyrer og tilbud, tilby mer prosessledelse og bidra til kontinuerlig grunn trening av «utviklings- og innovasjonsmuskelen». Kommunene må på sin side jobbe kontinuerlig med tydelig politisk forankring og plassere ledelsen av ulike utviklingsprosjekter tett på administrativ toppledelse. I tillegg er det avgjørende å mobilisere lokalsamfunnet og teste ut tiltak i mindre skala, slik at ressurser kun brukes på tiltak som faktisk fungerer.

6.6 Gjensidig forsterkning eller kjedet samspill

For å realisere og utvikle samarbeidet er det nødvendig med en grundig analyse og bevisstgjøring av samspillformene. Aktørene bør sammen og hver for seg diskutere hvilken rolle organisasjonen skal spille, identifisere hvor samarbeid er mest hensiktsmessig og hvor individuelt arbeid bør rendyrkes. Denne analysen bør ha som mål å finne ut hvordan aktørene kan utfylle hverandre gjennom to former for samspill:

- Gjensidig forsterkning: To virkemidler eller aktører forsterker hverandres innsats gjennom samtidig innsats, for å unngå dobbeltarbeid.
- Kjedet samspill (sekvensiell merverdi): Aktørene skaper merverdi ved at det ene virkemiddelet leveres før det andre. For eksempel ved at prosessveiledning danner grunnlaget for en finansieringsordning.

6.7 Stram kommuneøkonomi: implikasjoner for laget rundt

Den stadig mer pressede kommuneøkonomien får direkte konsekvenser for kommunenes evne til å realisere og implementere utviklingsarbeid i kommunene. I I LAG visr flere

intervjudeltakere til at risikoen nå er stor for at ressursene som er investert i forarbeid og kompetanseheving ikke blir fulgt opp av midler til å iverksette og gjennomføre.

6.7.1 Tilpasning til redusert mottakskapasitet

For det første utfordrer den økonomiske situasjonen kommunenes mottakskapasitet for utviklingsbistand. Når handlingsrommet krymper, prioriteres lovpålagte driftsoppgaver foran utviklingsarbeid. Dette reiser spørsmålet om aktørene i laget rundt kollektivt må endre tilnærming. Det er et økende behov for å utvikle og tilby metoder og bistand som:

- Krever mindre egeninnsats og administrative ressurser fra kommunens side.
- Tydeligere kobler utviklingsarbeid direkte til effektivisering, omstilling og forenkling av kommunal drift.
- Fører til at flernivåsamarbeid oppleves som et verktøy mot ressursknapphet

6.7.2 Skalering og bærekraft av initiativer

For det andre skaper den stramme kommuneøkonomien usikkerhet rundt skalering og bærekraft av vellykkede initiativer. Aktørene i laget rundt gjennomfører mange piloter og satsinger der kun et utvalg kommuner inngår, ofte med ekstern prosjektstøtte.

Utfordringen oppstår når vellykkede løsninger skal videreføres og rulles ut til mange kommuner som må finansiere driften over egne, knappe budsjetter. Det er derfor sentralt at aktørene i laget rundt i fellesskap diskuterer hvordan man kan:

- Sikre at vellykkede prosjekter institusjonaliseres og videreføres når prosjektmidlene tar slutt.
- Utvikle finansieringsmodeller som sikrer at kommunene har evne til å drifte løsningene i en strammere økonomisk virkelighet.

Som en del av dette kreves det en felles og prinsipiell avklaring av den faglige tilnærmingen og grenseoppgangen i laget. Aktørene må i fellesskap diskutere hvordan de best skal posisjonere seg i møte med kommuner i alvorlig økonomisk krise (f.eks. ROBEK-kommuner).

6.8 Start arbeidet med videreføring i tide

Det er en risiko for at prosjektet blir avhengig av enkeltpersoner fremfor systemer. Når dyktige prosjektledere løser problemer ved hjelp av sin egen drivkraft og kreativitet, kan de i praksis «skjule» at de kommunale systemene egentlig ikke fungerer. Hvis ikke de nye arbeidsmetodene blir en del av hverdagen i hele organisasjonen, vil de gode løsningene forsvinne den dagen prosjektlederen slutter.

For å motvirke denne risikoen og sikre at prosjektets innovative arbeidsmåter og prosesskompetanse blir en varig del av kommunens verktøykasse, må oppmerksomheten rettes fremover. Suksessen måles ikke lenger i hvor godt prosessen er rigget av enkeltpersoner, men i evnen til å bygge varige strukturer som tåler overgangen til ordinær drift. Det er avgjørende at kommunene har et sterkt fokus på dette omstillingsarbeidet i prosjektets siste år. Dette krever at arbeidet med overføring og strukturering igangsettes umiddelbart.

6.9 Fra fragmentering til større slagkraft: En portefølje for distriktsutvikling

Distriktsutviklingsarbeidet i Trøndelag og resten av Norge har lenge vært preget av stort engasjement, men også av fragmentering. Det har bestått av en rekke enkeltprosjekter, pilotforsøk og kortvarige satsinger. Hver for seg er disse ofte gode, men summen av dem utnyttes ikke godt nok, og de er krevende å forholde seg til for kommuner med begrenset mottakskapasitet.

Den samme fragmenteringen preger aktørene i laget rundt kommunene. I stedet for å opptre som et samlet lag, fremstår de ofte som individuelle aktører. Dette reiser en berettiget kritikk fra kommunene: De møter enkeltaktører, ikke et felles, koordinert støtteapparat.

For å styrke effekten av ressursene som brukes og møte kommunenes behov på en bedre måte, anbefaler vi at det utvikles en samlet portefølje og strategi for utvikling av distriktskommuner. Målet med en porteføljetilnærming er å samle de ulike initiativene og aktørene rundt kommunene under en felles paraply. Dette betyr ikke at man skal slutte med prosjekter, men prosjektene bør i større grad være byggesteiner i en større, langsiktig strategi. En portefølje for distriktsutvikling kan ses på som en bru mellom de overordnede strategiene og de detaljerte handlingsplanene som foreligger.

6.9.1 Felles målsettinger og grunnprinsipper

Enhver effektiv porteføljestyring må starte med enighet om overordnede målsettinger. For Trøndelag vil det være naturlig å ta utgangspunkt i de eksisterende fylkeskommunale strategiene, som Fylkesplanen og Verdiskapingsplanen. Disse gir et solid fundament for hva regionen ønsker å oppnå, men bør ytterligere konkretiseres når det gjelder målsettingene for distriktskommunene.

Disse målsettingene må suppleres med et sett klare grunnprinsipper for selve samarbeidet. Dette handler om å etablere en felles forståelse for hvordan støtten skal gis, med fokus på bærekraft, regional balanse og lokal medvirkning.

6.9.2 Systematisering og gap-analyse

Det neste trinnet er å sette alle de nåværende prosjektene og satsingene inn i et system. Gjennom en grundig porteføljeanalyse er det behov for å kartlegge:

- Hvordan spiller prosjektene sammen? Hvor er det synergier som kan utnyttes?
- Hvilke områder er ikke dekket? Hvor er det hull i porteføljen som krever nye initiativ?

- Er ressursbruken optimal? Sikrer vi at prosjektene bidrar direkte til de overordnede målene?

Denne systematiseringen sikrer at alle tiltak er strategisk begrunnet og komplementære, og reduserer risikoen for dobbeltarbeid og kryssende budskap.

6.9.3 Utvikling av samlet «trenerteam»

For å transformere aktørene fra fragmenterte enheter til et mer effektivt lag rundt kommunene, må det defineres klare roller og ansvarsområder. Det er ønskelig å gå fra å se hver aktør som enkeltstående trener til å etablere et felles trenerteam med en klar felles filosofi.

Dette krever utvikling av relasjonelle ferdigheter – evnen til å spille hverandre gode. Hver aktør må forstå og verdsette andres spisskompetanse og sette den i system. Basert på erfaringene med I LAG og andre distriktssatsinger, foreslår vi følgende «trenerteam»:

- Fylkeskommunen som hovedtrener. Som regional samfunnsutvikler må fylkeskommunen være ansvarlig for overordnet strategi, porteføljestyring og koordinering. Videre må fylkeskommunen sikre at alle satsingene og prosjektene er i tråd med målsettingene.
- Statsforvalteren som assistenttrener. Statsforvalteren gir støtte til hovedtreneren, særlig knyttet til statlige virkemidler, lovverk, samordning på tvers av statlige etater og planfaglig veiledning.
- De andre aktørene i laget rundt kommunene. Øvrige aktører leverer spisskompetanse på sine respektive fagområder, som innovasjon, kompetanseheving, bolig eller finansiering.

6.9.4 Hvordan samkjøre innsatsen?

For å sørge for at «trenerteamet» fungerer i praksis, må det etableres mekanismer for faktisk samhandling. Her er det mulig å bygge videre på metodikken fra I LAG-prosjektet:

- Felles situasjonsforståelse: Før nye satsinger igangsettes, må «laget» samles for å analysere behovet. Bruk av felles data og kunnskapsgrunnlag er essensielt.
- Porteføljestyring: Det bør etableres et koordinerende organ (på tvers av aktørene) som møtes jevnlig for å gjennomgå porteføljen. De skal ikke detaljstyre, men se etter synergier: «Prosjekt A i Namdalen har likheter med Prosjekt B på Fosen – kan disse kobles?»
- Strukturell kobling: I stedet for at aktørene opererer med separate årshjul, kan det utvikles et felles årshjul for distriktsinnsatsen.

7. Anbefalinger

I dette avsluttende kapittelet kommer vi med anbefalinger både til I LAG, og til fylkeskommuner og øvrige regionale aktører med ansvar for veiledning av distriktskommuner.

7.1 Anbefalinger til I LAG

I LAG-kommunene og laget rundt skal fortsette arbeidet i 2026, og trolig vil det etter hvert være flere resultater å vise til. Fellesprosjektet 100 % innafor følgeforskes av NTNU og vil gi kunnskap om resultatoppnåelsen innenfor samarbeid i den rammen. Likevel er det allerede nå grunnlag for å vise til følgende virkninger av I LAG:

Høsten 2025 uttrykker kommunene at de er fornøyde med bistanden de har fått gjennom I LAG. Særlig fremheves fylkeskommunen og prosjektledelsens gode oppfølging, mens også Husbanken og Distriktssenteret får ros for aktiv støtte og for å være lyttende overfor kommunenes behov. Som også omtalt i midtveisrapporten, oppleves disse tre aktørene som mer aktive enn KS, Innovasjon Norge og statsforvalteren. Flere kommuner mener likevel at de sistnevnte har blitt tydeligere det siste året, særlig statsforvalteren, som også har spilt en sentral rolle i utviklingen og finansieringen av fellesprosjektet 100 % innafor, som skal igangsettes for fullt i 2026.

Følgeforskningen gjennomførte diamantverksteder med de seks kommunene våren 2024 og høsten 2025. Kapasitetsdiamanten, utviklet av Distriktssenteret, brukes her for å kartlegge utviklingskapasitet innen fem dimensjoner: 1) utviklingskultur, 2) tidsressurser, 3) utviklingskompetanse, 4) utviklingsøkonomi og 5) utviklingsledelse. Som vist i kapittel 2 er utviklingskapasiteten noe styrket i kommunene, særlig på grunn av økt tidsbruk på utviklingsarbeid og styrket kompetanse og kultur. En strammere kommuneøkonomi påvirker derimot opplevelsen av utviklingsøkonomi.

I evalueringen av kommunenes innsats, mener vi det er nødvendig å vise til at flere av disse i liten grad hadde prioritert utviklingsarbeid de siste årene. Både kommuneadministrasjonen og folkevalgte trengte derfor tid til å utforme konkrete prioriteringer i satsingen. Flere av kommunene hadde også behov for å jobbe med forankring av utviklings- og innovasjonsarbeid. For å holde oss til sportsmetaforer, kan man hevde at flere av kommunene var utrente og trengte tid for å komme i form. Sett i et slikt perspektiv er det derfor viktig at disse kommunene ikke overlates til seg selv ennå, men fortsatt følges opp av laget rundt.

Laget rundt fikk forholdsvis sterk kritikk av kommunene i midtveisrapporten. Dette handlet ikke bare om at flere av aktørene ble oppfattet som lite synlige, som nevnt over, men at de heller ikke ble oppfattet som et samlet lag. Vurderingen av at aktørene ikke

framstår som et lag, er fortsatt gjeldende høsten 2025. Spørsmålet er om det er realistisk at såpass ulike aktører skal opptre som et samlet lag. På den annen side er kommunene, både i I LAG og i andre distriktssatsinger, tydelige på at distriktskommuner ikke har kapasitet til fragmentert veiledning. Koordinering og «lagspill» er derfor nødvendig. Fylkeskommunen har overfor I LAG-kommunene ytterligere styrket sin rolle som samfunnsutvikler og pådriver. Gjennom aktiv og oppmuntrende prosjektledelse har fylkeskommunen absolutt vist seg som en medspiller. Statsforvalter er den av de andre aktørene som ligner mest på fylkeskommunen. Selv om rolle og mandat er forskjellig, og fylkeskommunen er politisk styrt, kan disse to aktørene utfylle hverandre og styrke den samlede oppfølgingen av kommunene. Statsforvalter har etter hvert kommet mer på banen i I LAG. Etter vår vurdering er det fortsatt mye å hente ved at fylkeskommunen og statsforvalter jobber mer sammen.

Underveis i følgeforskningen har vi skjelet til andre distriktssatsinger. Distriktsenterets nye webinarserie om laget rundt distriktskommunene gir nye muligheter for å lære på tvers av ulike prosjekter og satsinger. I den forbindelse mener vi I LAG kan ha mye å hente fra satsingen som nå pågår i Møre og Romsdal; «Opplæring i plan for politikere». To grep er her særlig sentrale og bygger opp under vår anbefaling om å koble statsforvalter og fylkeskommunen tettere sammen: For det første fører statsforvalters aktive deltakelse i denne satsingen til en annen relasjon mellom distriktskommunene og statsforvalter. Bedre forståelse av roller og mandat gir lavere konfliktnivå og øker bruken av statsforvalterembetets brede kompetansebase. Aktiv og avklart deltakelse fra statsforvalter fører også til at statsforvalter og fylkeskommune framstår koordinerte.. Denne koordineringen framstår som en klar styrke ved Tett på, og bør etter vår vurdering inspirere videre arbeid i I LAG.

For det andre tyder mye på at dagens stramme kommuneøkonomi har ført til en tettere kobling mellom overordnet samfunnsplanlegging og kommuneøkonomi. Den økte andelen eldre har også fått en annen type oppmerksomhet, preget av en ny erkjennelse av at det haster å utvikle mer aldersvennlige lokalsamfunn. Satt på spissen kan man kanskje si at eldrebølgen har vært varslet i mange år, men nå skyller den over kommune-Norge. Dermed forstår også kommunene at omstillingsarbeidet ikke kan utsettes. I sum fører dette til et nytt alvor i planverket, noe som trolig er en av årsakene til at kommuneledelsen i Tett på-kommunene prioriterer Tett på. En slik ledelsesforankring bidrar positivt til både resultatoppnåelse og bærekraft. Motsatt framstår enkelte kommunedirektører og ordførere i I LAG-kommunene som lite påkoblet, til tross for at samlingene prioriteres og både kommunedirektører og ordførere har jevnlig digitale kaffemøter sammen. I intervjuene høsten 2025 ble også planverk like tematisert fra kommuneledelsen. Unntaket er Snåsa, en av kommunene med best resultater så langt.

Intervjuene med aktører i laget rundt kommunene høsten 2025 avdekket at flere var usikre på egen rolle framover. Usikkerheten ble tematisert i sammenheng med

fellesprosjektet 100 % innafor og bør tas på alvor. Det tar tid å bygge et lag. Derfor er det viktig at oppfølgingen av kommunene i I LAG fortsetter, og fylkeskommunen fortsatt investerer ressurser i å utforske samarbeidsmodeller. Derfor bør man også holde fast ved aktørene som har deltatt. Laget rundt er også utvidet ved at Nav nå inngår. I desember 2025 vedtok fylkestinget Regional plan for verdiskaping 2026-2037 og tilhørende handlingsprogram for perioden 2026-2029. I planen er offentlig sektor ett av fire satsingsområder, og under satsingsområdet beskrives det hvordan man i Trøndelag har jobbet konkret med å finne, gode og bærekraftige løsninger for samarbeid mellom kommuner og laget rundt som styrker utviklingskapasiteten i distriktskommunene (Trøndelag fylkeskommune, 2025). Det gir legitimitet til at fylkeskommunen og andre aktører fortsetter arbeidet med å finne bærekraftige samarbeidsmodeller.

Trøndelag har også en unik mulighet til å sammenligne samarbeidsstrukturer mellom tre ulike distriktssatsinger. Etter vår vurdering er ikke denne muligheten utnyttet fullt ut. Det er mye å lære på tvers av de ulike satsingene, enten det er statsforvalters deltakelse i bygdevekst eller grep i regional omstilling som handler om videreføring og institusjonalisering.

Anbefalinger til I LAG

I I LAG er det tradisjon for bruk av sportsmetaforer. Etter vår vurdering bør aktørene prioritere følgende justeringer og grep det kommende året:

- Avklare og styrke statsforvalters deltakelse i I LAG. Statsforvalter og fylkeskommunen bør samordne egen bistand til distriktskommunene og utgjøre kjernen i «trenerteamet» for kommunene. De andre aktørene i laget rundt bør inngå som «spesialtrenere» basert på sin spisskompetanse på utvalgte temaer.
- Trøndelag fylkeskommune bør ta initiativ til å utvikle en samlet distriktsportefølje. De tre ulike satsingene som nå pågår i fylket, gir en unik mulighet til å lære på tvers av ulike modeller og samarbeidsformer. Anbefalingen er ambisiøs, men de ulike aktørene har faglig sterke personalressurser og kan derfor lykkes. Anbefalingen er også en oppfordring til fylkeskommunen om å være oppmerksom på behovet for intern koordinering i fylkeskommunen.
- Kommunene som er med i I LAG bør i 2026 arbeide med videreføring og forankring. Ikke minst må kommunene rette mer oppmerksomhet mot organisatorisk læring og sikre at flere inngår i kommunens utviklingsarbeid. Det vil redusere sårbarhet. Dette arbeidet er avgjørende for at treningen gjennom I LAG ikke skal være bortkastet, men gi en sterkere og mer utholdende innovasjonsmuskel.

7.2 Anbefalinger til andre distriktssatsinger

De to første anbefalingene til I LAG er også relevante for distriktssatsinger generelt: En tettere og mer koordinert relasjon mellom fylkeskommunen og statsforvalter vil i mange sammenhenger gi en mer bærekraftig samarbeidsmodell for laget rundt. Det er også grunn til å merke seg formuleringene i tildelingsbrevet for statsforvalternes virksomhet i 2026. Etter vår vurdering bærer tildelingsbrevet bud om mer aktivt og utviklingsorientert kommunerett arbeid.

Mer samordnet veiledning og bistand vil også hjelpe kommunene. I dag er mottakskapasiteten til mange kommuner presset, og flere steder har svak kommuneøkonomi ført til at personer som arbeider med utvikling og innovasjon må løse andre oppgaver. Ikke minst gjelder dette kommunene som trenger hjelpen mest. Dette må laget rundt ta på alvor. Manglende koordinering kan føre til utilsiktede konsekvenser ved at regionale aktører svekker hverandres satsinger og prosjekter, med svak måloppnåelse for alle som resultat. Veiledning og hjelp fra regionale aktører og flernivåsamarbeid kan også være et middel mot ressursmangel i kommunene. Svak kommuneøkonomi kan med andre ord føre til større behov for bistand, men også tydeligere krav om at denne bistanden gis samlet på grunn av redusert mottakskapasitet.

Når det gjelder porteføljestyring, handler det om rollen fylkeskommunen kan spille som én dør inn til kunnskap og erfaringer fra ulike distriktssatsinger i regionen. Flere fylkeskommuner har ulike pågående satsinger, og etter vår vurdering er det stedvis begrenset med informasjonsutveksling på tvers. Porteføljestyring vil bidra til at fylkene bygger stein på stein og retter mer innsats mot samlet måloppnåelse.

Generalistkommuneutvalget pekte på behovet for mer praktisk og operativ bistand til kommunene. Anbefalingen kan forstås som en implisitt kritikk av samarbeidsformer som i for stor grad er preget av formell koordinering fremfor felles handling. I denne sammenhengen kan det å *jobbe sammen* gjennom felles problemløsning, delte arbeidsprosesser og gjensidig læring, være en vel så effektiv og målrettet samarbeidsform som tradisjonell koordinering mellom aktører. Samarbeidsformer som vektlegger felles handling kan bidra til å bygge tillit, felles forståelse og praktisk kapasitet over tid. Det kan i seg selv styrke bærekraften gjennom at kompetanse forankres hos flere aktører, snarere enn å forbli knyttet til enkeltinstitusjoner eller midlertidige prosjektstrukturer.

Litteraturliste

Brobakk, Jostein. Gjertsen, Arild. (2023) Forenkling eller forbedring? Plankultur som grunnlag for strategisk samfunnsutvikling i de minste kommunene. Sluttrapport fra prosjektet Distriktskommune 3.0. Ruralis & Nordlandsforskning. Ruralis - Institutt for rural- og regionalforskning. https://ruralis.no/wp-content/uploads/2024/06/r-6_23-forenkling-eller-forbedring-distriktskommune-3-0-j--brobakk-a--gjertsen.pdf

Distriktssenteret (2020). Nybrottsarbeid skal styrke kommunen som samfunnsutvikler. <https://distriktssenteret.no/blogg/nybrottsarbeid-skal-styrke-kommuners-samfunnsutviklerrolle/>

Distriktssenteret (2022). Distriktskommune 3.0. Bedre samfunnsutvikling gjennom forenkling av kommuneplanleggingen i de minste kommunene <https://distriktssenteret.no/litteratur/distriktskommune-3-0-bedre-samfunnsutvikling-gjennom-forenkling-av-kommuneplanleggingen-i-de-minste-kommunene/>

Distriktssenteret (2024). Opplæring i plan for politikarar. <https://distriktssenteret.no/artikkel/opplaering-i-plan-for-politikarar/>

Doga (u.å) Gnist – et innovasjonsprogram for bærekraftige lokalsamfunn <https://doga.no/aktiviteter/arkitektur/gnist/>

Doga, Nordic Edge & Smartbyene (2019). Nasjonalt veikart for smarte og bærekraftige byer og lokalsamfunn. https://doga.no/globalassets/dokumenter/folketrakk/nasjonalt_smartby_veikart_20190814.pdf

Ghate, D. Developing theories of change for social programmes: co-producing evidence-supported quality improvement. *Palgrave Commun* 4, 90 (2018). <https://doi.org/10.1057/s41599-018-0139-z>

Huxham, C., & Vangen, S. (2005). *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage*. Routledge.

Innovasjon Norge (u.å) Regional omstilling <https://regionalomstilling.innovasjon norge.no/>

Kommunal- og distriktsdepartementet (2022). Bygdevekstavtalar til Indre Namdal og Rindal/Holtålen. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/bygdevekstavtalar-til-indre-namdal-og-rindalholtalen/id2948153/>

- Kommunal- og distriktsdepartementet (2022). Bygdevekstvtalar til tre område i Finnmark. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/bygdevekstvtalar-til-tre-omrade-i-finnmark/id2948487/>
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2024a). Lanserer fem nye bygdevekstvtaler <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/bygdevekstvtale-til-solund-og-fedje/id3021272/>
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2024b). Tildelingsbrev 2025 – Distriktssenteret. [Tildelingsbrev 2025 - Distriktssenteret](#)
- Lysø, Roald. Carlsson, Espen. Sletterød, Niels-Arvid. Øyum, Lisbeth (2020) Følgforskning av Veiledningspiloten – sluttrapport. 2022:01119 ISBN 978-82-14-07924-1. Sintef digital <https://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2022/11/Sluttrapport-Veiledningspiloten.pdf>
- Maini R, Mounier-Jack S, Borghi J. How to and how not to develop a theory of change to evaluate a complex intervention: reflections on an experience in the Democratic Republic of Congo. *BMJ Glob Health*. 2018 Jan 3;3(1):e000617. doi: 10.1136/bmjgh-2017-000617. PMID: 29515919; PMCID: PMC5838401.
- Nordland fylkeskommune (2023). Planprogram: Regional plan for livskraftige lokalsamfunn. <https://www.nfk.no/tjenester/planer-og-planlegging/pagaende-regionalt-planarbeid/regional-plan-for-livskraftige-lokalsamfunn/horing-og-offentlig-ettersyn-av-planprogram-regional-plan-for-livskraftige-lokalsamfunn.79883.aspx>
- NOU 2023: 9 (2023). *Generalistkommunesystemet – Likt ansvar – ulike forutsetninger*. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-9/id2968517/>
- NOU 2023: 25 (2023). NOU 2023: 25 *Omstilling til lavutslipp – Veivalg for klimapolitikken mot 2050*. Klima- og miljødepartementet. [NOU 2023: 25 - regjeringen.no](#)
- Oxford Research (2024) Struktur, samarbeid og tillit – Sluttevaluering av omstillingsprogrammet i Eigersund. <https://cdn.sanity.io/files/loal7n8w/inno-ro-prod/fe315d685f9fefeefdc4d9a06801da9726dd3755.pdf>
- Pawson, R. Tilley, N. (1997) *Realistic Evaluation*. Sage, London, 1997, 256 pages.
- Pressman, J.L. & Wildawsky, A. (1984). *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland...* Berkeley, California: California University Press.
- Rapport fra ekspertutvalg (2018). Regionreformen. Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene. [Regionreformen: Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene](#)

Rynning, M. K. & Blumenthal, V. (2024). Attraktive tettsteder i distriktene i Rogaland
Evaluering av Tettstedsprosjektet 2021-2024.

<https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=78429>

Røiseland, Asbjørn & Vabo, Signy Irene (2016). *Styring og samstyring – governance på norsk*. 2. utgave. Fagbokforlaget. Bergen

Standal, Anja. Bensnes, Søbstad, Markus. Ridderstrøm, Gunnar. Olsen, Hedda Muren (2022) Følgeforskning av Gnist-programmet - Innovasjonsprogram for smarte og bærekraftige lokalsamfunn. <https://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2022/02/Folgeforskning-av-Gnist-programmet.pdf>

Stern, Elliot & Stame, Nicoletta & Mayne, John & Forss, Kim & Davies, Rick & Befani, B. (2012). Broadening the Range of Designs and Methods for Impact Evaluation.

Sørensen, Eva. Torfing, Jacob (2011). *Samarbeidsdrevet innovation – i den offentlige sektor*. Jurist- og økonomiforbundets forlag.

Telemarksforskning (2023). *Følgeforskning av bygdemiljøpakkene i Viken. Distriktsutviklingsprosjekt i Viken fylkeskommune med Rollag, Aremark og Lunner som pilotkommuner*. <https://www.telemarksforskning.no/publikasjoner/folgeforskning-av-bygdemiljopakkene/4395/>

Trøndelag fylkeskommune (2018). *Vi knytter fylket sammen - Trøndelagsplanen 2019-2030*.

Trøndelag fylkeskommune (2023). *Verdiskapingsstrategien. Regional strategi for verdiskaping i Trøndelag 2022-2025 – Med tilhørende handlingsplan 2024-2025*. Hentet fra:

trondelagfylke.no/contentassets/870c678601ec4c8685716c0837787098/verdiskapingsstrategi-og-handlingsplan-2024-2025-web.pdf

Trøndelag fylkeskommune (2025) *Regional plan for verdiskaping i Trøndelag 2026-2037*. Hentet fra: trondelagfylke.no/globalassets/bilder/naring-og-innovasjon/dokumenter/760_trondelag-fylkeskommune_regionalplan-26-37-web_korr03.pdf

Willumsen, E. (2016). Tverrprofesjonelt samarbeid i utdanning og praksis i helse- og velferdssektoren. I: Willumsen, E. og Ødegård, A. *Tverrprofesjonelt samarbeid- et samfunnsoppdrag*. Universitetsforlaget. 2. utgave.

Yon, D., Zainzinger, V., de Lange, F. P., Eimer, M., & Press, C. (2021). Action biases perceptual decisions toward expected outcomes. *Journal of Experimental Psychology: General*, 150(6), 1225–1236. <https://doi.org/10.1037/xge0000826>

Øyum, Lisbeth. Carlsson, Espen. Ekmann, Lisa. Stjernström, Olof. (2024)
Midtveisrapport i følgeforskning og -evaluering av Bygdevekstvtaler som
distriktspolitisk virkemiddel. Sintef digital.

<https://www.trondelagfylke.no/globalassets/dokumenter/plan-og-areal/bygdevekstpilot/midtveisrapport-folgeevaluering-bygdevekstpiloter.pdf>

OXFORD RESEARCH

Denmark

Oxford Research A/S
Vesterbrogade 149, Bld. 12
3rd flor, 1620 Copenhagen V
office@oxfordresearch.dk

Norway

Oxford Research AS
Østre Strandgate 12
4610 Kristiansand
post@oxford.no

Sweden

Oxford Research AB
Norrlångsgatan 11
111 43 Stockholm
office@oxfordresearch.se

Finland

Oxford Research Oy
Eteläinen Hesperiankatu 18
LH 2, 00100 Helsinki
office@oxfordresearch.fi

Baltics/Riga

Oxford Research Baltics SIA
Kr.Valdemara 23-37, k.2
LV-1010, Riga
info@oxfordresearch.lv

Belgium/Brussels

Oxford Research c/o ENSR
5. Rue Archimède
Box 4, 1000 Brussels
office@oxfordresearch.eu