



Nye grep for en ny framtid

Søndre Land kommune i møte med framtida

AILIN AASTVEDT, ERIK MAGNUSSSEN, KNUT VAREIDE, AUDUN THORSTENSEN

TF-rapport nr. 481

2019

Tittel:	Nye grep for en ny framtid
Undertittel:	Søndre Land kommune i møte med framtida
TF-rapport nr:	481
Forfatter(e):	Erik Magnussen, Ailin Aastvedt, Knut Vareide og Audun Thorstensen
Dato:	15.04.2019
ISBN:	978-82-336-0224-6
ISSN:	1501-9918
Pris:	Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforskning.no
Framsidedfoto:	Søndre Land kommune. Alle bilder i rapporten hvor fotograf ikke er oppgitt, er tatt av Bjørn H. Stuedal og eies av Søndre Land kommune.
Prosjekt:	Søndre Land i møte med framtida
Prosjektnr.:	20181100
Prosjektleder:	Ailin Aastvedt
Oppdragsgiver:	Søndre Land kommune

Spørsmål om denne rapporten kan rettes til:

Telemarksforskning
 Postboks 4, 3833 Bø i Telemark
 Tlf: +47 35 06 15 00
www.telemarksforskning.no

Resymé:

Formålet med rapporten er å starte prosessen med omstilling i Søndre Land kommune, med presentasjon av mulige tiltak og strategier for å snu befolkningsnedgangen og utvikle lokalsamfunnet. Rapporten er ment som et grunnlag for videre debatt og oppfølging i kommunen, og som inspirasjon til handling og samarbeid om utvikling av kommunen, både som samfunnsutvikler og tjenesteproducent.



Ailin Aastvedt er seniorforsker med førstelektorkompetanse og fagkoordinator for fagområdet kommunal- og velferdsforskning. Hun har ti års erfaring fra kommunalforskning og har blant annet jobbet med utredning av flere kommunesammenslåinger. De siste fire årene har hun vært økonomisjef i Telemark fylkeskommune. Ailin har det overordnede ansvaret for gjennomføring av dette prosjektet, og har ledet arbeidsverkstedene og gjennomført intervjuer i kommunen.



Erik Magnussen jobber med ulike typer oppdrag i kommunal sektor, herunder organisering, interkommunalt samarbeid, drifts- og ressursgjennomganger, omstillingsprosjekter og helse- og velferdsplaner. Erik er utdannet statsviter fra Universitetet i Agder, med fordypning innen offentlig politikk og ledelse, og endring og omstilling i lokalforvaltningen. Hans masteroppgave var en studie av hvorfor noen kommuner opplever hyppige skift av rådmenn og andre få. I dette prosjektet har Erik gjennomført intervjuer og deltatt på arbeidsverksted i kommunen.



Knut Vareide har arbeidet med nærings- og samfunnsutvikling siden han fullførte utdanningen som sosialøkonomi i 1985. Han har vært ansatt ved Telemarksforskning siden 1996 og er spesialist på statistikk og kvantitative analyser. Knut har i dette prosjektet hatt ansvar for analysene knyttet til befolkningsutvikling og næringsutvikling, og deltatt i prosessene knyttet til dette.



Audun Thorstensen er utdannet statsviter og har vært ansatt som forsker ved Telemarksforskning siden 2007. Audun har spesialkompetanse på økonomiske beregninger og bruk av data fra sentrale registre som f.eks. KOSTRA. Han har gjennomført mange drifts- og organisasjonsgjennomganger for flere kommuner, og har gjort beregninger av framtidig tjenestebehov i mange av kommuner. I dette prosjektet har Audun hatt ansvaret for KOSTRA- og effektivitetsanalyser, samt analyser av framtidig utgiftsbehov knyttet til sentrale tjenesteområder.

Forord

Telemarksforskning har fått i oppdrag å kartlegge og analysere utfordringene og omstillingsbehovet for Søndre Land kommune. Oppdraget omfatter utforming av et utfordringsbilde og scenarioer, gjennomføring av medvirkningsprosesser og utarbeidelse av en sluttrapport med anbefalinger og plan for realisering av nødvendig omstilling i Søndre Land. Denne sluttrapporten bygger på kunnskapsgrunnlaget i TF-rapport 478 *Omstillingsbehov i Søndre Land kommune*. TF-rapport 478 inneholder befolknings- og næringsanalyser, KOSTRA-analyser av kommunens økonomi og funn fra tillitsundersøkelse, intervjuer og arbeidsverksted 1, samt evaluering av kommunens omstillingsprosjekt fra 2012.

Arbeidet er gjennomført i perioden januar til april 2019. Ved Telemarksforskning har Ailin Aastvedt vært prosjektleder og prosessleder for medvirkningsprosessene. Erik Magnussen har vært en sentral medarbeider gjennom hele prosjektet og gjennomført intervjuer og medvirkningsprosesser sammen med prosjektleder. Knut Vareide har hatt ansvar for befolknings- og næringsanalyser. Audun Thorstensen har foretatt de kommunaløkonomiske analysene. Rapporten er kvalitetssikret etter Telemarksforskings interne retningslinjer.

Pål Rønningen, kommunalsjef lokalsamfunn og stab i Søndre Land kommune, har vært vår kontaktperson, og vi vil takke for et godt samarbeid. Vi vil også takke de som har deltatt i intervjuer og arbeidsverksteder og bidratt med annen informasjon.

Bø, 15. april 2019

Ailin Aastvedt

Prosjektleder

Innhold

Sammendrag	6
1. Innledning	11
1.1 Om oppdraget og rapporten.....	11
1.1.1 Oppdragets bakgrunn og mål	11
1.1.2 Innhold i prosjektet	12
1.1.3 Dokumentets oppbygging	12
1.2 Metode og gjennomføring	13
1.2.1 Nærings- og befolkningsanalyser	13
1.2.2 KOSTRA-analyser og analyser av framtidig utgiftsbehov	14
1.2.3 Intervjuer	14
1.2.4 Arbeidsverksteder	14
1.2.5 Tillitsmåling.....	14
2. Mulige framtidssbilder for Søndre Land kommune	16
2.1 Omstillingsbehov i Søndre Land	16
2.2 Scenarioene som grunnlag for framtidssbildene	17
2.3 Attraktiv i medvind – "Slik vil vi ha det"	19
2.4 Attraktiv i motvind – "Vi fikk det til"	20
2.5 Tapte muligheter – "Vi klarte det ikke".....	21
2.6 Krise – "Nå er det krise!"	22
3. Samfunnsutvikling	24
3.1 En bærekraftig utvikling.....	24
3.2 Hvorfor vokser steder?	25
3.3 Samarbeids- og endringskultur.....	26
3.3.1 Samskaping – å skape noe sammen	27
3.3.2 Tillit	29
3.4 Stedsidentitet og –kultur.....	31
3.5 Omdømme.....	33

3.6	Arealer og bygninger.....	34
3.6.1	Boligpreferanser og kvaliteter ved stedet.....	35
3.6.2	Mulige grep for stedsutvikling og bedre boligtilbud.....	35
3.7	Goder og tjenester	37
3.8	Hva bør kommunen gjøre? Oppsummerende vurderinger	39
3.8.1	Forslag til videre prosess	40
4.	Tjenesteutvikling og omstilling.....	42
4.1	Organisasjonsstruktur.....	42
4.1.1	Ledelse og kontrollspenn	43
4.1.2	Stabs- og støttefunksjonenes rolle og posisjon	44
4.1.3	Tverrfaglig arbeid	45
4.1.4	Interkommunalt samarbeid	46
4.2	Organisasjonskultur.....	47
4.3	Innovasjon og utvikling av kommunale tjenester.....	49
4.4	Veien videre	52
4.5	Oppsummerende vurdering	54
5.	Kommuneøkonomi	55
5.1	Økonomisk omstillingsbehov.....	55
5.2	Strategi for omstilling av kommuneøkonomien	57
5.3	Økonomistyring.....	58
5.4	Forslag til videre prosess.....	60
	Referanser	63
	Vedlegg	66
	Oppsummering fra arbeidsverksted 2 Søndre Land.....	66

Sammendrag

Søndre Land kommune står overfor den samme utfordringen som mange andre distriktskommuner, med nedgang i folketall, en aldrende befolkning og utfordringer med å få kommuneøkonomien til å strekke til. Samtidig har Søndre Land også utfordringer knyttet til folkehelse, sysselsetting og næringsstruktur.

Dette er bakgrunnen for at Søndre Land kommune har engasjert Telemarksforskning til å analysere nærmere omstillingsbehovet og komme med forslag til strategier og tiltak for å snu utviklingen, og møte de utfordringene kommunen står overfor.

Utfordringsbildet for samfunnsutviklingen

Hovedutfordringen for Søndre Land er uten tvil å snu en negativ befolknings- og næringsutvikling som har pågått over mange år. En utvikling i samme retning som i dag vil føre til fortsatt nedgang i befolkningen. Selv om Søndre Land har hatt en negativ næringsattraktivitet de siste ti årene, har det vært perioder med positiv næringsattraktivitet. Utfordringen blir å oppnå jevn og stabil positiv næringsattraktivitet de neste årene, slik at nedgangen i antall arbeidsplasser kan avløses av vekst.

For å få til vekst er tillit avgjørende. Tillitsmålingen i Søndre Land viser at næringslivet har liten tillit til kommunen, og at stedsidentiteten og optimismen er lav. Alle parter mener at det er en del usunn patriotisme og dragkamp mellom ulike deler av kommunen.

Søndre Land later til å ha kommet inn i en negativ spiral med nedgang i folketall og arbeidsplasser og lav tillit mellom de ulike partene i kommunen. Det bør da være en viktig oppgave å samle de ulike aktørene i kommunen til felles innsats for å snu nedgang til vekst i hele kommunen. Det vil antakelig være en lang prosess å snu pessimisme til optimisme, da dette forutsetter at det gjøres reelle framskritt som vises i lokalsamfunnet. Vår erfaring fra prosessen i Søndre Land er at det ikke mangler vilje både fra næringsliv og frivillig sektor til å bidra mer til å skape økt nærings- og bostedsattraktivitet. Flere påpeker imidlertid at kulturen i Søndre Land er forsiktig, tilbaketrukket og litt «satt». Risikovilje, optimisme og samarbeidsånd er viktige faktorer for å lykkes. Dette utfordrer den kulturen som er påpekt fra flere hold gjennom denne prosessen, og er forhold som Søndre Land bør jobbe videre med.

Strategi for å snu samfunnsutviklingen

For å utvikle kommunen i ønsket retning - med befolkningsvekst - er det nødvendig at kommunen tar helt nye grep i forhold til det kommunen gjør i dag. Oppsummert er de viktigste grepene for samfunnsutviklingen:



Felles mål

For å lykkes er det avgjørende å vite hvorfor vi gjør det vi gjør.

Etabler noen overordnede felles mål – og hold fast på disse. Stadige omkamper er lite produktivt for noen. For å få hele samfunnet med på den store dugnaden det er å snu en negativ befolkningsutvikling, er det essensielt at hele samfunnet er med på å sette mål for ønsket utvikling. Motivasjonen for å delta og engasjere seg er gjerne knyttet til at utviklingen oppleves som meningsfull, og at den enkelte bidrar til et felles mål. Kommuneplanen er et overordnet styringsdokumentet som peker ut prioriterte mål og strategier for videre utvikling. Start med kommuneplanarbeidet til høsten og legg samskaping inn som et grunnlag for kommuneplanarbeidet.



Slipp til alle gode krefter

Kommunen må tørre å slippe de andre aktørene til

Det er mange aktører og ressurser i et lokalsamfunn som kan bidra i samfunnsutviklingen, og nærmest venter på å bli tatt i bruk. Samskaping innebærer at alle samfunnsaktørene får en aktiv og likeverdig rolle i hele utviklingsprosessen. Utvikling av en kultur for samskaping skjer gjennom konkrete samskapingsprosjekter. Bruk etablerte og enkle verktøy for samskaping, som gjestebud¹ og arbeidsverksteder. Samskapingsagenter eller egne ansatte som har rollen som bindeledd mellom innbyggere og kommunen, er også et tiltak som har vist seg å bidra til mobilisering av samskaping. Begynn i det små, og lær av egne erfaringer underveis.



Skap tillit

Tillit kan ikke vedtas, den må opparbeides og utvikles over tid.

Å legge til rette for en god samarbeids- og endringskultur er avgjørende for å kunne lykkes med alle de tiltakene som er nødvendige for å få til utvikling og vekst i tråd med målene kommunen setter seg. Et bedre tillitsnivå vil gjøre at de tiltakene som planlegges og gjennomføres, virker raskere og bedre. Tillit bygges gjennom konkrete prosjekter, og gjennom at det gjøres reelle framskritt som vises i lokalsamfunnet. Kommunen bør vise fornyet og overbevisende interesse og innsats for nærings- og samfunnsutviklingen. Start med en åpen dialog med næringslivet om de funnene som tillitsundersøkelsen viser.



Grip mulighetene

Kommunen må skape endringer som enten er helt annerledes enn andre, eller mer kraftfulle.

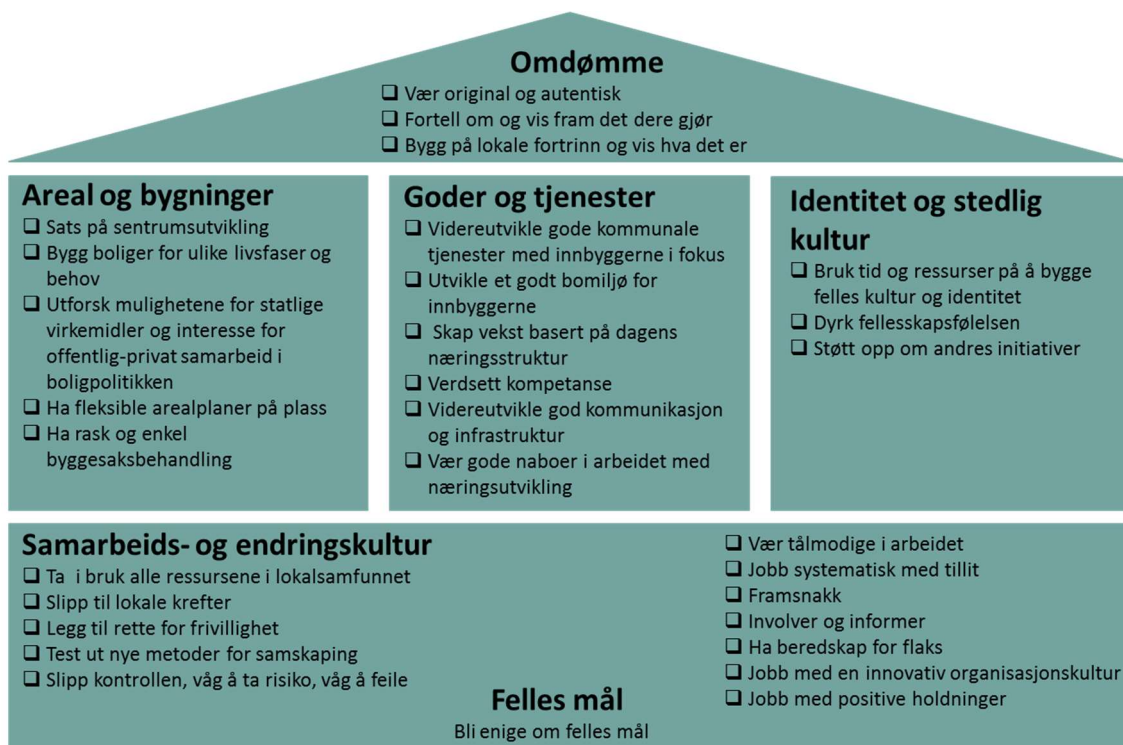
Kommunen må ha evne til å reagere raskt og utnytte positive muligheter som dukker opp. Flaks og tilfældighet spiller en stor rolle for kommuners attraktivitet, men hardt arbeid er også et element. Kommunen kan berede grunnen for å utnytte muligheter gjennom å ha på plass gode arealplaner, raske beslutningslinjer og en aktiv og årvåken oppmerksomhet på muligheter som byr seg.

Hvorfor vokser steder? Og hva kan kommune selv gjøre for å bli mer attraktiv?

Våre anbefalinger er basert på attraktivitetsmodellen som Telemarksforskning har utviklet basert på mange års erfaring med statistiske analyser av vekst i kommuner, regioner og fylker. Modellen er utviklet for å kunne forklare og forstå steders vekst, og skiller mellom faktorer som det enkelte sted ikke kan gjøre noe med, og faktorer som det enkelte sted kan gjøre noe med. De faktorene som kommunen kan gjøre noe med, betegner vi som attraktivitet. Det er disse faktorene vi legger vekt på her.

¹ Et gjestebud er et tiltak for å få innspill fra flere stemmer og få flere til å være med å bestemme hvordan kommunen skal utvikle seg.

Vi kan oppsummere tiltakene for å skape vekst og utvikling i «attraktivitetshuset»:



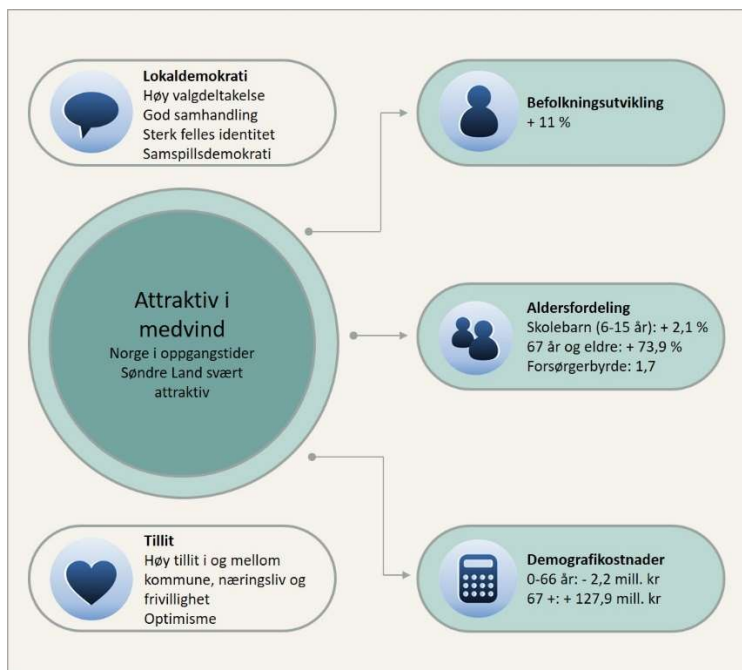
De enkelte punktene i «attraktivitetshuset» er omtalt nærmere i rapporten, med mange eksempler som er ment som inspirasjon til videre arbeid. Hvordan man håndterer utfordringene som kommunen står overfor, og de prioriteringene som gjøres framover, vil ha mye å si for tilliten mellom befolkning, næringsliv, politikere og kommuneadministrasjon, og dermed også for mulighetene for å lykkes med å bli mer attraktiv.

Framtidsbilder for Søndre Land

Vi har utarbeidet scenarier for framtidig befolknings- og arbeidsplassutvikling basert på Telemarksforsknings attraktivitetsmodell. Framover kan vi se for oss fire scenarier, avhengig av om den nasjonale veksten og de strukturelle forholdene er gode eller dårlige, og om Søndre Land klarer å bli et attraktivt sted å bo og drive næring eller ikke. Scenarioene viser at det blir omtrent 1000 flere innbyggere i Søndre Land i 2040 hvis attraktiviteten blir høy, enn hvis attraktiviteten blir lav.

I denne rapporten er scenarioene presentert i fire ulike framtidsbilder som illustrerer hvordan utviklingen kan bli, og er ment som et grunnlag for en debatt om hvordan man vil at kommunen skal utvikle seg, og hvordan det er mulig å få til de ønskede endringene.

Når vi velger attraktivitetsverdier for høy attraktivitet i Søndre Land, legger vi lista på nivået hvor Søndre Land er mer attraktiv enn 70 prosent av kommunene, altså blant de 30 prosent mest attraktive kommunene for både nærings- og bostedsattraktivitet. Omtrent ni prosent av kommunene i Norge vil oppnå denne samlede attraktiviteten. Det er altså et nivå for attraktivitet som er ambisiøst, men likevel realistisk. Det mest optimistiske framtidsbildet kan oppsummeres slik:



Tjenesteutvikling og innovasjon

Kommunen er i en økonomisk situasjon hvor det er nødvendig å gjøre innsparinger. Søndre Land kommune har som mål å skape et økonomisk handlingsrom for å kunne prioritere tiltak og strategier for å nå kommunens langsiktige mål. Et omstillingsprosjekt, slik Søndre Land er i gang med, kan i seg selv ses på som en mulighet til å skape bedre tjenester gjennom innovasjon og nytenking, og samtidig effektivisere tjenestene. Dette kommer blant annet som en erkjennelse i kommunen av at en tradisjonell tilnærming med kutt i budsjettammer, uten langsiktige endringer, ikke gir effekter som varer over tid.

Viktige tiltak og strategier for å øke evnen til tjenesteutvikling, innovasjon og samtidig skape et økonomisk handlingsrom:

Organisasjonsstruktur

- Gjennomgå den administrative lederstrukturen i kommunen, og sikre at kontrollspennet ikke er større enn at hver enkelt leder har mulighet til å ivareta det helhetlige lederansvaret på en god måte.
- Legge vekt på en fleksible organisasjonsstruktur med utgangspunkt i behovene innen det enkelte kommunalområde og den enkelte avdeling.
- Sikre at rolle- og oppgavefordelingen mellom linje- og stabsfunksjoner er tydelige og gjennomgående for alle enheter i kommunen
- Styrke stabsfunksjonenes posisjon internt i organisasjonen
- Tydeliggjøre skille mellom kommunens utadrettede og mer innadrettede virksomhet
- Teste ut organisatoriske grep for å stimulere til tverrfaglig arbeid og innovasjon
- Etablere gode og helhetlige interkommunale samarbeidskonstellasjoner med felles digital infrastruktur
- Vurdere å styrke plankompetansen og kapasiteten ved å etablere et interkommunalt samarbeid om planarbeidet

Organisasjonskultur

- Jobbe videre med en innovativ organisasjonskultur hvor en anerkjenner at innovasjon innebærer risiko, og sett risikostyring på dagsorden i alle innovasjonsprosjekter
- Etablere en kultur som støtter opp under samskaping. Å etablere kanaler for åpen innbyggerdialog er et godt sted å starte, gjerne ved å ha en eller flere «samskapingsagenter» i kommunen
- Arbeide aktivt med positive holdninger til alle som henvender seg til kommunen

Innovasjon og utvikling av kommunale tjenester

- Digitalisere arbeidsprosesser
- Frigjør ressurser til innovasjon og utviklingsarbeid
- Arbeide videre med satsingen på velferdsteknologi, tidlig innsats og forebyggende arbeid
- Mer systematisk bruke innkjøp som et strategisk verktøy for innovasjon og næringsutvikling
- Aktivt bruke gevinstrealiseringsverktøy
- Gjøre tydelige prioriteringer i innovasjons- og digitaliseringsarbeidet
- Samarbeide regionalt om innovasjonsprosjekter, og følg med på hva som skjer på nasjonalt nivå
- Sikre en økonomistyring som er godt forankret og handlingsorientert med konkrete tiltak som følges opp

For å lykkes med de målene kommunen har, både knyttet til samfunnsutvikling, tjenesteutvikling og økonomistyring, er det avgjørende å ha tro på at man kan lykkes, at man har felles mål og at en felles forståelse av de utfordringene kommunen står ovenfor, både som samfunnsutviklinger og tjenesteproducent.

Det må også være en felles forståelse for de økonomiske rammebetingelsene kommunen har. Innovasjon og digitalisering har vist seg å være et bidrag til å nå målsettinger om økonomiske innstramminger. Samtidig vil det være behov for ressursinnsats for å få dette til. Det er nødvendig å frigjøre midler til innovasjon og omstilling, for å kunne hente ut gevinster på lengre sikt.

1. Innledning

Formålet med rapporten er å starte prosessen med omstilling i Søndre Land kommune, med presentasjon av mulige tiltak og strategier for å snu befolkningsnedgangen og utvikle lokalsamfunnet. Rapporten er ment som et grunnlag for videre debatt og oppfølging, og som inspirasjon til handling og samarbeid om utvikling av kommunen.



1.1 Om oppdraget og rapporten

1.1.1 Oppdragets bakgrunn og mål

Søndre Land beskriver bakgrunnen for prosjektet på følgende måte:

Søndre Land kommune gjennomfører betydelige investeringer, blant annet for å imøtekomme den demografiske utviklingen. Investeringene medfører betydelig høyere finanskostnader og driftskostnader. Dette bidrar til å skape en økende ubalanse mellom inntekter og utgifter i økonomiplanperioden 2019 – 2022. Omstillingsbehovet er beregnet til ca. 16 mill. kroner i 2019 og ca. 45 mill. kroner i 2022 for mulige innsparingstiltak.

I tillegg til den demografiske utviklingen, har Søndre Land kommune utfordringer knyttet til folkehelse, sysselsetting og næringsstruktur. For å møte disse utfordringene, har kommunen de senere årene satt innovasjon og utvikling særlig høyt på dagsorden. Dette blant annet som en erkjennelse av at en tradisjonell tilnærming med kutt i budsjettammer, uten reell endring, ikke gir effekt som varer over tid.

Det overordnede målet med prosjektet er å:

Bidra til at kommunen i løpet av økonomiplanperioden 2019 – 2022 oppnår balanse mellom inntekter og utgifter, samtidig som det skapes økonomisk handlingsrom til å prioritere tiltak og strategier for å nå kommunens langsiktige mål i kommuneplanens samfunnsdel.

I tråd med kommunens overordnede mål med prosjektet har vi lagt vekt på omstilling i et langsiktig perspektiv, både når det gjelder samfunns- og tjenesteutvikling og økonomisk styring. Dette prosjektet vil følges opp med et hovedprosjekt hvor de overordnede grep og strategier som er skissert i denne rapporten, må operasjonaliseres i konkrete tiltak.

1.1.2 Innhold i prosjektet

Prosjektet *Søndre Land kommune i møte med framtida* har bestått av fire deler. I den **første delen** har vi analysert dagens situasjon og den historiske utviklingen i kommunen, evaluert måloppnåelsen av omstillingsprosjektet fra 2012 og kartlagt og analysert organisasjonen. **Del to** har handlet om kommunens framtidssutsikter; vi har utarbeidet scenarier for vekst i arbeidsplasser og befolkning og analysert framtidig utgiftsbehov på sentrale tjenesteområder. Prosjektets del 1 og del 2 er presentert i den første delrapporten i dette prosjektet.² Hensikten var å gi en oversikt over Søndre Lands hovedutfordringer både i dag, og det som kan forventes å bli situasjonen i årene som kommer.

Prosjektets **del tre** har hatt som mål å identifisere strategier og tiltak for å møte kommunens omstillingsbehov. I denne fasen har vi gjennomført et arbeidsverksted for å få innspill til aktuelle strategier og tiltak som kommunen kan iverksette for å møte omstillingsbehovet. Denne rapporten markerer slutten på **del fire**, og dermed slutten på prosjektet *Søndre Land kommune i møte med framtida* som forprosjekt. I rapporten har vi:

- sammenstilt resultatene fra aktivitetene som har blitt gjennomført i prosjektet
- presentert mulige strategier og tiltak for å imøtekomme omstillingsbehovet
- gitt anbefalinger om hvordan kommunen kan gå fram for å imøtekomme omstillingsbehovet

Kommunen vil følge opp anbefalingene fra dette prosjektet i et hovedprosjekt hvor planen for realisering av omstillingene vil gjennomføres.

1.1.3 Dokumentets oppbygging

Dokumentet har følgende oppbygging:

Basert på de fire utviklingsscenarioene vi presenterte i prosjektets første delrapport, har vi i kapittel 2 utarbeidet fire mulige framtidssbilder for Søndre Land kommune i 2040. Disse er ment som et bilde på hvordan utviklingen *kan* bli, i de ulike alternativene.

² Magnussen, Thorstensen, Vareide og Aastvedt (2019).

I kapittel 3 ser vi nærmere på hva kommunen kan gjøre for å skape en positiv utvikling, vekst og optimisme på samfunnsnivå. Våre anbefalinger er forankret i attraktivitetsteorien som er utviklet av Telemarksforskning, og handler utelukkende om faktorer hvor kommunen selv har et handlingsrom – og kan være med å påvirke utviklingen av.

Kapittel 4 handler om grep kommunen kan ta for å bygge oppunder rollen som både tjenesteprodusent og samfunnsutvikler. I tillegg til innovasjon og utvikling av kommunale tjenester omtaler vi særskilt grep som går på både organisering og kultur. Kapittelet avsluttes med våre oppsummerende vurderinger og forslag til videre prosess for det omstillingsarbeidet Søndre Land kommune står overfor.

Søndre Land kommune har som mål å skape et økonomisk handlingsrom til å prioritere strategier og tiltak for å nå kommunens langsiktige mål i kommuneplanens samfunnsdel. Det vil bli krevende å ta ned driftsnivået og foreta omprioriteringer mellom sektorområder i tiden framover. I kapittel 5 omtaler vi økonomi- og budsjettstyringen i kommunen, og kommer med anbefalinger knyttet til dette.

Vi har gjennom hele rapporten lagt vekt på å trekke fram eksempler og praktiske verktøy som inspirasjon for videre arbeid. Vi har lagt inn lenker til nettsider i fotnoter for at de som finner et tema eller eksempel interessant, kan søke mer lett tilgjengelig informasjon.

1.2 Metode og gjennomføring

Vi presenterer her en kort oppsummering av grunnlaget for denne rapporten. I vårt arbeid har vi benyttet en kombinasjon av ulike metoder, herunder dokumentanalyse, litteraturgjennomgang, intervjuer, arbeidsverksteder og statistiske analyser basert på data fra SSB/KOSTRA. Vi har mottatt en rekke dokumenter fra Søndre Land kommune som bakgrunnsinformasjon for våre vurderinger, som plan- og styringsdokumenter, kompetanseplaner, reglementer, innbygger- og medarbeiderundersøkelser, diverse rapporter m.m. Bruk av metoder for gjennomføring av dette prosjektet er også beskrevet i den første delrapporten.

Alle sitatene i denne rapporten er fra de prosessene som er gjennomført i Søndre land kommune i forbindelse med prosjektarbeidet (arbeidsverksteder, intervjuer og annet).

1.2.1 Nærings- og befolkningsanalyser

Framtidsbildene vi presenterer i denne rapporten, er basert på Telemarksforskings attraktivitetsmodell. Mulige utviklingsscenarioer for de neste årene er basert på analyser av befolknings- og arbeidsplassutviklingen etter år 2000, ulike nasjonale utviklingstrekk, kombinert med ulike scenarioer for hvor godt Søndre Land kommune vil lykkes med å skape attraktivitet for bosetting og næringsliv. Alle grunnlagsdata har Telemarksforskning hentet fra SSB, og bearbeidet i etterkant. Flere analyser og beskrivende statistikk for Søndre Land kommune kan leses på web via denne lenken: <http://regionaleanalyser.no/report>. Befolkningsframskrivingene er basert på SSBs befolkningsframskrivinger, men justert for ulik utvikling når det gjelder attraktivitet. Når vi velger attraktivitetsverdier for høy attraktivitet i Søndre Land, legger vi lista på nivået hvor Søndre Land er mer attraktiv enn 70 prosent av kommunene, altså blant de 30 prosent mest attraktive kommunene for både nærings- og bostedsattraktivitet. Omtrent ni prosent av kommunene i Norge vil oppnå denne samlede attraktiviteten. Det er altså et nivå for attraktivitet som er ambisiøst, men likevel realistisk. Resultatene av analysene er beskrevet nærmere i delrapport 1.

1.2.2 KOSTRA-analyser og analyser av framtidig utgiftsbehov

Vi har i økonomianalysene basert oss på KOSTRA-data for 2017 og tall for tidligere årganger. For å få et mest mulig fullstendig bilde av kommunens økonomiske nøkkeltall er det tatt utgangspunkt i KOSTRA-tall for kommunen som konsern. Flere analyser og oppdaterte tall for Søndre Land kommune kan leses på web via denne lenken: <http://kostraanalyse.no>.

Det er foretatt analyser av framtidig utgiftsbehov på sentrale tjenesteområder for Søndre Land kommune. Analysen er basert på ulike befolkningsframskrivninger, og dagens finansieringsmodell for rammetilskudd til kommunesektoren. Befolkningsframskrivingene er de samme som i scenarioene (se avsnitt 1.2.1), og i beregningen av demografikostnader baserer vi oss på den samme modellen som Teknisk beregningsutvalg for kommunal økonomi (TBU) benytter. Dagens status fra intervjuene er beskrevet nærmere i delrapport 1.

1.2.3 Intervjuer

Vi har gjennomført intervjuer med politisk og administrativ ledelse, stabsfunksjoner, hovedverneombud og tillitsvalgte i kommunen. Intervjuene er gjennomført som semi-strukturerte intervjuer, hvor vi har en intervjuguide som ramme for intervjuene. Det er gjennomført både gruppe- og én-til-én-intervjuer. Tema-tisk handlet intervjuene om både dagens situasjon, omstillingsprosjektet fra 2012, omstillingsbehov og omstillingsstrategier og –tiltak. Intervjuguiden er i sin helhet vedlagt den første delrapporten i prosjektet.

Vi baserer vår rapport på samtaler med et begrenset antall informanter, noe som betyr at vi ikke vil ha fått et fullstendig bilde av de spørsmålene som er reist i intervjuene. Informantene er imidlertid valgt ut fordi de innehar sentrale posisjoner i kommunen, og representerer både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Selv om antallet informanter ikke er tilstrekkelig til å si noe om helheten i oppfatninger blant alle ansatte og politikere, gir tilbakemeldingene fra intervjuene en indikator på situasjonen i Søndre Land kommune. Sammen med de øvrige data vi har hentet inn, bør denne informasjonen gi et dekkende bilde av situasjonen i kommunen, og hvilke områder kommunen bør rette innsatsen inn mot i årene som kommer. Resultatene av analysene er beskrevet nærmere i delrapport 1.

1.2.4 Arbeidsverksteder

I vårt arbeid har vi gjennomført to arbeidsverksteder med deltakelse fra Søndre Land kommune. Både politisk og administrativt nivå i kommunen, næringsliv og frivillig sektor har deltatt ved begge anledninger. Temaene for den første samlingen var status og utfordringer knyttet til befolknings- og næringsutvikling, mål for samfunnsutviklingen og hvordan jobbe for å skape en tillitsbasert samarbeids- og endringskultur. Temaene for den andre samlingen var strategier og tiltak for utvikling av kommunen i riktig retning. Oppsummering fra den andre samlingen ligger vedlagt denne rapporten, mens oppsummering fra den første samlingen følger som vedlegg til den første delrapporten i prosjektet.

1.2.5 Tillitsmåling

Tillitsmålingen vi benytter i dette prosjektet er fra 2017, og er basert på en spørreundersøkelse til politikere, ansatte og næringslivsledere i Søndre Land kommune.³ Undersøkelsen er oppsummert i tillitskart,

³ Vareide (2018b).

som viser tillitsnivået i og mellom viktige aktørgrupper, som politikere, administrasjon, næringsliv og frivillig sektor. Tillitsmålingene er dermed godt egnet til å gi et bilde av situasjonen i kommunen, og hvilke områder kommunen bør rett oppmerksomhet mot. Resultatene av tillitsmålingen er oppsummert i delrapport 1.

2. Mulige framtidsbilder for Søndre Land kommune

Søndre Land har hatt en negativ befolknings- og næringsutvikling over lengre tid. Basert på de fire utviklingsscenarioene vi presenterte i prosjektets første delrapport, har vi utarbeidet fire mulige framtidsbilder for Søndre Land kommune i 2040. En utvikling i samme retning som i dag vil føre til fortsatt nedgang i befolkningen, mens et vekstscenario forutsetter at Søndre Land må gjøre noe helt nytt – sett i forhold til det kommunen gjør i dag.



I dette kapitlet gjengis først et sammendrag av omstillingsbehovet i Søndre Land. Deretter presenteres fire framtidsbilder for kommunen. I det mest optimistiske scenarioet går det godt for AS Norge samtidig som Søndre Land kommune selv har klart å oppnå høy bosteds- og næringsattraktivitet. I det mest pessimistiske scenarioet er veksten på nasjonalt nivå lav kombinert med lav attraktivitetsutvikling lokalt for Søndre Land.

2.1 Omstillingsbehov i Søndre Land

Kunnskapsgrunnlaget for denne rapporten er dokumentert i prosjektets delrapport 1.⁴ Vi vil her gjengi de viktigste funnene, som en del av utfordringsbildet for kommunen.

⁴ Magnussen mfl. (2019).

Hovedutfordringen for Søndre Land er uten tvil å snu befolknings- og næringsutviklingen. Kommunen har hatt en svært negativ befolknings- og næringsutvikling over mange år. Siden 2000 har Søndre Land hatt kortere perioder med vekst i folketallet, hovedsakelig på grunn av innvandring, men perioden har likevel vært mest preget av befolkningsnedgang. Fødselsbalansen i kommunen har vært negativ gjennom hele perioden, og bortsett fra noen få kortere perioder har kommunen opplevd netto utflytting til andre norske kommuner. Mens det i 2003 var over 6100 innbyggere i kommunen, var innbyggertallet ved inngangen til 2019 redusert til 5 623.

En svak arbeidsplassutvikling er hovedårsaken til den negative befolkningsutviklingen. Antall arbeidsplasser i Søndre Land har sunket mye siden 2007. Det året var det 1 127 arbeidsplasser i næringslivet i Søndre Land, mens tallet var 822 arbeidsplasser mot slutten av 2018. Næringslivet i Søndre Land har videre lav produktivitet, svak lønnsomhet, er generelt svært lite i forhold til folketallet i kommunen – og har få nyetableringer. Også i offentlig sektor har utviklingen vært negativ, og det har vært en sterk nedgang i både kommunale og statlige arbeidsplasser.

Befolknings- og næringsutviklingen har også betydning for kommunens økonomi. For det første bidrar næringsliv og innbyggere til skatteinntekter, men flere innbyggere betyr også økt rammetilskudd fra staten til kommunen. Våre analyser av dagens økonomiske situasjon i Søndre Land kommune viser at kommunen har gjort betydelige innsparingstiltak – i tråd med tidligere vedtatt omstillingsstrategi. Samtidig ser vi at utviklingen nå går i en negativ retning. Mer konkret finner vi at kommunen bruker mer penger enn utgiftsbehovet skulle tilsi – både til barnehage, administrasjon, grunnskole og barnevern. Det er behov for å gjøre tiltak for å få langsiktig balanse mellom inntekter og utgifter.

Kommunen har ansvar for tjenester som i hovedsak er rettet mot bestemte aldersgrupper av befolkningen, og hvor utgiftene påvirkes av den demografiske utviklingen. Eldrebølgen er et tema som har vært på dagsorden i mange år allerede, og ikke uten grunn. Alle framtidsscenarioene for Søndre Land har en sterk økning i antall eldre fram mot 2040. Samtidig vil det være en nedgang i gruppen barn og unge, også i det mest optimistiske scenarioet. Det vil bli relativt flere eldre i forhold til antall personer i arbeidsdyktig alder fram mot 2040. Forsørgerbyrden vil øke mest i de to scenariene med lav attraktivitet for Søndre Land, uavhengig av motvind eller medvind.

I tillegg til de ovennevnte hovedutfordringene viser Telemarksforskings tillitsundersøkelse i Gjøvik-regionen at det er lav tillit mellom næringslivet, politikere og ansatte i Søndre Land.⁵ De mest negative trekene i tillitskartet er at næringslivet har liten tillit til kommunen og at stedsidentiteten og optimismen er lav. Næringslivet opplever at kommunens politikere i liten grad har klare mål om vekst i næringslivet, og liten interesse for næringsutvikling. Alle parter mener det er en del usunn patriotisme og dragkamper mellom ulike deler av kommunen.

2.2 Scenarioene som grunnlag for framtidsbildene

Over de neste avsnittene presenterer vi fire framtidsbilder for Søndre Land kommune. Framtidsbildene bygger på de fire scenarioene for framtidig befolknings- og arbeidsplassutvikling som er utdypet nærmere i prosjektets første delrapport, og er beregnet med utgangspunkt i Telemarksforskings attraktivitetsmodell.

Vi tar utgangspunkt i at steder kan påvirke egen vekst gjennom å være attraktive. Steder som er attraktive, vokser mer enn forventet ut fra de strukturelle forholdene (ytre faktorer, som stedet ikke kan påvirke selv). Attraktivitet skapes gjennom å endre stedets kvaliteter slik at det blir mer attraktivt å bo og flytte til

⁵ Vareide (2018b).

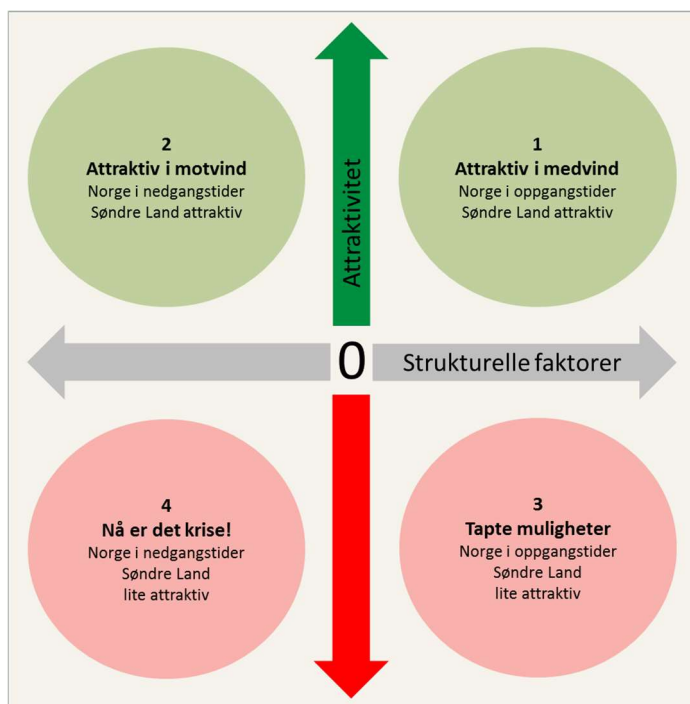
stedet (bostedsattraktivitet). Det er også mulig å gjøre stedet mer attraktivt for næringsvirksomhet (næringsattraktivitet). Når Søndre Land skal lage visjon, samfunns mål og prioritere strategiske planleggingsoppgaver, er det for å nå målet om å være en attraktiv bo- og aktivitetskommune for folk i alle livets faser. Dersom Søndre Land lykkes, vil kommunen bli mer attraktiv enn forventet ut fra de strukturelle betingelsene.

De strukturelle faktorene knyttet til utviklingen i næringslivet i Norge, bransjestruktur og befolkningsvekst på stedet er drivere for arbeidsplassutviklingen. For befolkningsutvikling er de strukturelle faktorene innvandring, sentralitet og arbeidsplassvekst i egen kommune eller arbeidsmarkedsregionen.

Hva som påvirker utviklingen i antall arbeidsplasser og folketall, har altså to hovedforklaringer:

- Faktorer som det enkelte sted ikke (på kort sikt) kan påvirke selv. Dette kaller vi for strukturelle faktorer.
- Faktorer som det enkelte sted kan påvirke selv. Dette omtaler vi som attraktivitet.

Kort oppsummert; avhengig av om den nasjonale veksten og de strukturelle forholdene er gode eller dårlige, og om Søndre Land klarer å bli et mer attraktivt sted for bosetting og næringsliv eller ikke, får vi altså fire ulike framtidbilder for Søndre Land kommune:



Figur 1 Fire scenarier for framtidig befolknings- og næringsutvikling.

1. *Attraktiv i medvind;* Det er gode tider i Norge, og Søndre Land lykkes med å skape attraktivitet for bosetting og næringsliv
2. *Attraktiv i motvind;* Det er nedgangstider i Norge, men Søndre Land lykkes med å skape attraktivitet for bosetting og næringsliv
3. *Tapte muligheter;* Det er gode tider i Norge, men Søndre Land mislykkes med å skape attraktivitet for bosetting og næringsliv

4. *Nå er det krise*; Det er nedgangstider i Norge, og Søndre Land mislykkes med å skape attraktivitet for bosetting og næringsliv

Nedenfor beskriver vi nærmere mulige framtidsbilder basert på de fire scenarioene. Framtidsbildene skal illustrere hvordan utviklingen *kan* bli i de ulike alternativene, og være grunnlag for en debatt om hvordan man vil at kommunen skal utvikle seg, og hvordan det er mulig å gå til de ønskede endringene. Alle momentene i historiene er basert på innspill underveis i prosessen og de analysene vi har foretatt.

2.3 Attraktiv i medvind – "Slik vil vi ha det"

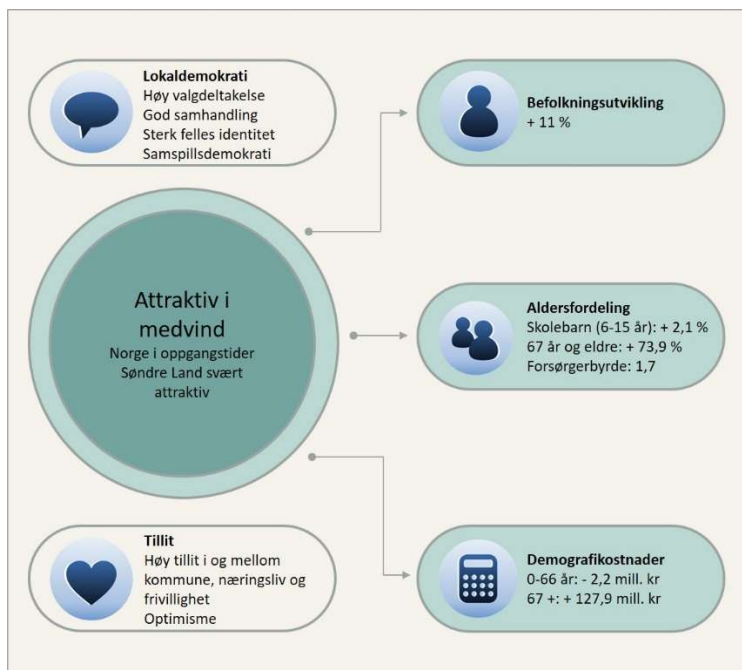
Etter mange år med negativ befolknings- og arbeidsplassutvikling, snudde trenden i Søndre Land i 2020. Tiårene som fulgte skulle bli som man håpet, men ikke helt våget å tro på, da man etter valget i 2019 samlet alle gode krefter i kommunen. Det startet med at kommunen etter valget klarte å involvere både næringsliv og frivillig sektor, ja, egentlig alle lag av befolkningen i arbeidet med kommunens planstrategi. De gode innspillene og forslagene var mange, så enkelte måtte legges i «venteboksen», men hele prosessen gjorde noe med tilliten innad og på tvers av ulike grupper i bygda ved Randsfjorden. Et eierskap til utviklingen av egen kommune ble skapt. Det var tøffe, men konstruktive runder – og det ble staket ut en tydelig kurs. Alle skjønnte at noe måtte gjøres, og at «her må også jeg bidra». Og noe ble gjort, noe helt nytt.

I årene som fulgte ble det satt fullt trykk på sentrumsutviklingen i Hov. I den sammenheng ble transformasjonen av klinikkområdet, nye «Bertils plass» nettopp den kickstarten man hadde håpet på. Siden dagen «Bertils plass» stod ferdig, har det krydd av folk der – i alle aldre. Ungene klatrer i den haltende, men populære pepperkakemann-formede klatreveggen, mens de voksne spiller bridge, drikker kaffe eller nyter utsikten utover Randsfjorden.

Etter at kommunen reviderte arealplanen, og satset på tilrettelegging for både boliger til ulike grupper og næring, har det i det hele tatt poppet opp med småhandel, serveringssteder og ulike arrangementer og aktiviteter. Tilbud som i dag blir flittig brukt av både den voksende lokalbefolkningen og de stadige flere turistene som stopper opp i bygda, og legger igjen penger. Frivilligheten blomstrer, og sommer som vinter setter idretts- og kulturarrangement bygda på kartet.

Det var det at de hadde dratt i lag, som hadde gjort at de hadde lykket. Det hadde vært mange runder med arbeidsverksteder og gjestebud. Informasjon og dialog hadde vært en viktig nøkkel. Alle skulle få vite hva som foregikk i kommunen på en lettfattelig måte. De hadde skjont at lyd og bilde var viktig for å nå ut til folk. Drømmeboksen på torget var flittig brukt av innbyggerne til å spille inn videoklipp av drømmer, tanker og meninger om kommunen. Også næringslivet hadde satt pris på denne nye praksisen, med en kommune som alltid ga raske og godt begrunnede svar, som gjorde at de mye lettere kunne akseptere et nei.

Den lokale innsatsen for å sette fart på Søndre Land falt sammen med en vekstperiode også for resten av landet. Folketallet i kommunen har i perioden 2018-2040 økt med over ti prosent, næringslivet i kommunen har behov for stadig mer arbeidskraft, og optimismen er generelt stor. Det er lett å se av debatten på Facebook-siden «Søndre Lands engasjerte innbyggere», hvor det er tett med innlegg som viser stolthet over bygda. Framsnakking er blitt den «nye oljen», som man sier i Søndre Land.



Figur 2 Kjennetegn ved framtidsbildet "Attraktiv i medvind". Søndre Land lykkes med å skape attraktivitet i et Norge i oppgangstider.⁶

2.4 Attraktiv i motvind – "Vi fikk det til"

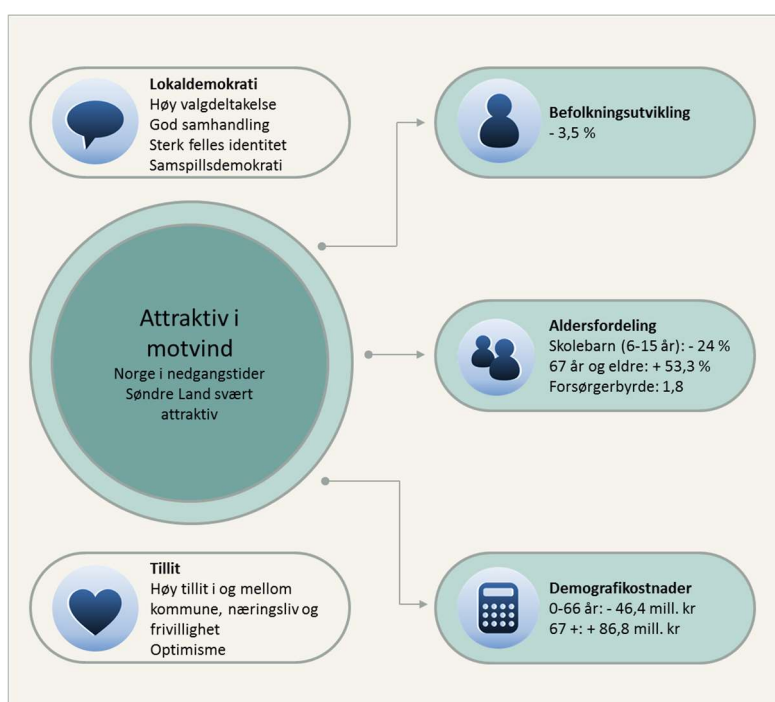
Det er ikke lenger bare tulipanene som blomstrer i Søndre Land, konstaterer de fire pensjonistene som nyter formiddagskaffen på den nye fortauskafeen ved Bertils plass i Hov sentrum. Selv om folketallet har gått noe ned siden 2020, kunne situasjonen tross alt vært mye verre, sier den ene. Og det er det vi som bor her som har sørget for, utdyper den andre. Og det har de rett i. For mens oljealderen for Norge innebar tiår på tiår med vekst i både arbeidsplasser, folketall og levekår, har omstillingen til lavutslippssamfunnet vært tøff for de fleste regioner i landet. Men ikke like tøff for alle. Søndre Land har blitt en av de mest attraktive kommunene i landet, og har flere år på rad kommet inn på ti-på topp listen over de mest attraktive kommunene.

Ungdommen i Søndre Land engasjerte seg tidlig, og sørget for at det kom konkrete tiltak for miljø og klima inn i alle kommuneplaner. Sammen med forskningsmiljøene i regionen satset skog- og landbruksnæringen i Søndre Land tidlig på innovasjon for å utvikle enda mer klimavennlige og bærekraftige produksjonsløsninger. Det gav raskt avkastning og store konkurransefortrinn etter hvert som det grønne skiftet skred fram – både i Norge og resten av verden. Som et resultat av fullt trykk på oppfølging av tiltakene i en felles regional plan for klimavennlig reiseliv og turisme, som ble vedtatt på starten av 2020-tallet, har også besøkstallene til Søndre Land og resten av regionen skutt i været. Med den nye andelsgården, Våtmarkssenteret, pluss huslandsby og med et framoverlent næringsliv i spissen, er Søndre Land blitt et dynamisk og innovativt sted, og innbyggernes stolthet og identitet til stedet er sterk.

De første tiårene av 2000-tallet slet kommunen med en høy andel av befolkningen på ytelser fra NAV og med psykiske lidelser, og et generelt lavt utdanningsnivå. «Vi må våge å prøve, og tillate oss å feile», var

⁶ Med forsørgerbyrde menes antall innbyggere 20-66 år (arbeidsføre innbyggere) i forhold til antall innbyggere 67 år eller eldre.

det et klokt hode i kommunen som sa, «*vi kan ikke fortsette å gjøre som vi alltid har gjort*». Det ble starten på folkehelseprosjektet som på folkemunne bare kalles «*FolkehelseLand*». Visst ble det prøving – og mye feiling, og hadde det ikke vært for at alle i kommunen skjønnte hvor stor utfordringen var – og ble med på laget, hadde det nok stoppet med det – som så ofte før. Men inkludering av alle i fellesskapet var noe alle følte eierskap til, og skjønnte at man bare måtte lykkes med. Det var ikke noe alternativ. Kommunen klarte etter hvert å utnytte alle gode krefter i organisasjonen, og både næringsliv, frivillig sektor og universitetet ble involvert i, og fikk reelt medansvar for konkrete prosjekter. Man begynte i det små, men ambisjonene vokste raskt, etter hvert som suksesshistoriene tikket inn. Fra å peke på hverandre, ser innbyggere i alle kriker og kroker av kommunen det som sitt ansvar å fange opp de som havner i fare for å falle utenfor. Utenforskap er nærmest blitt et fremmedord – det er inkludering som gjelder nå. Søndre Land er blitt den nye grønne folkehelsekommunen, som «alle» snakker om. Nylig vant kommunen den nasjonale innovasjonsprisen for arbeidet, og ordførerens kalender er fylt opp med avtaler med delegasjoner fra både inn- og utland, som ønsker å knekke «Søndre Land-koden».



Figur 3 Kjennetegn ved framtidsbildet "Attraktiv i motvind". Søndre Land lykkes med å skape attraktivitet i et Norge i nedgangstider.⁶

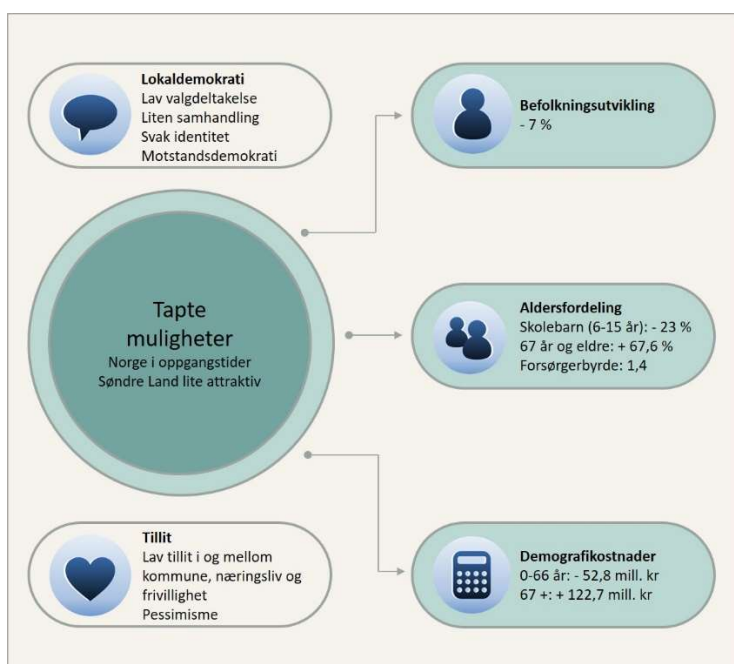
2.5 Tapte muligheter – "Vi klarte det ikke"

Perioden fra 2020 til 2040 skulle bli en sammenhengende vekstperiode for Norge. Det har vært vekst i arbeidsplasser og sysselsetting, innvandringen tar seg opp og det er høy befolkningsvekst på landsbasis. Oljenæringen ble gradvis faset ut, og erstattet av arbeidsplasser i en rekke nye næringer.

Det lå egentlig til rette for vekst også i Søndre Land, men mulighetene ble forspilt. Til tross for at det ble lagt en rekke ambisiøse planer i kjølvannet av lokalvalget i 2019, var det så som så med iverksettingen. Kommunen klarte rett og slett ikke mobilisere hverken næringsliv, frivillighet eller innbyggere. Heller ikke det regionale samarbeidet ble det særlig fult i. Både innad i kommunen – og i regionen som helhet strandet de fleste samarbeidsinitiativ, mange på grunn av interne bygdekamper og lokaliseringstrid. «Får ikke vi, skal ikke du få heller», var gjengangeren. Kanskje de kunne blitt mer attraktive for unge familier

med nye tanker dersom de hadde hørt på ideene deres om miljøvennlige boligområder og satsing på et mer levende sentrum?

Folketallet i Søndre Land kommune har siden 2020 sunket med syv prosent, og forsørgerbyrden er høy. Kommuneøkonomien er mer og mer krevende, og med økende antall eldre må satsing på barn og unge vike for nye aldersboliger og utvikling av pleie- og omsorgstjenestene. Innovasjons- og utviklingsarbeidet i kommunens pleie- og omsorgssektor har vært stykkevis og spredt, man har i liten grad klart å utnytte frivilligressursen, og også innen helsesektoren har det vist seg vanskelig å få på plass regionale samarbeid. Derfor sliter kommunen nå med å tilby både tilstrekkelig omfang og kvalitet på tjenestene til den stadig voksende gruppen med eldre i kommunen. Fylkesmannens siste tilsyn avdekket en rekke mangler, og helse- og omsorgssjefen har innkalt til (nok et) hastemøte. Situasjonen er i ferd med å bli prekær, men diskusjonene i kommunen handler mer om hva som har gått galt, og hvem som har skylden, snarere enn hva man må gjøre for å snu utviklingen.



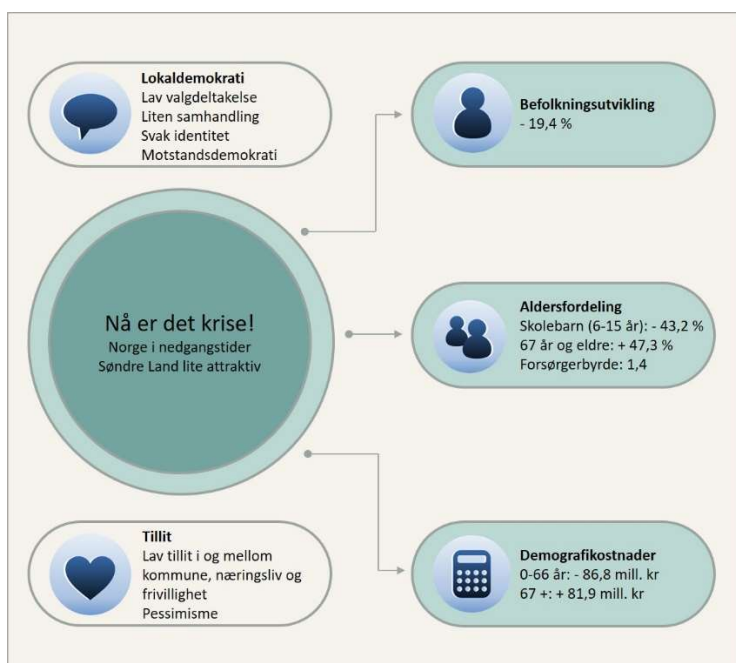
Figur 4 Kjennetegn ved framtidsbildet "Tapte muligheter". Søndre Land lykkes ikke med å skape attraktivitet i et Norge i nedgangstider.⁶

2.6 Krise – "Nå er det krise!"

«At det kunne gå så langt», tenker rådmannen, der hun står i rådhustrappa og ønsker fem eldre innbyggere velkommen til sin nye hverdag. Forgubbing og eldrebølge var moteord landet rundt på 2020-tallet, uten at noen i kommunen egentlig tok situasjonen helt på alvor. «Det burde vi ha gjort», tenker rådmannen nå. Siden 2019 har innbyggertallet sunket med 19 prosent, og andelen eldre innbyggere over 67 år i kommunen økt med nesten 50 prosent. Kapasiteten i helse- og omsorgstjenestene er sprengt, og det er prekær mangel på sykehjemsplasser i kommunen. Det betyr at også deler av rådhuset må tas i bruk. Det er stor mangel på varme hender og kvalifisert arbeidskraft i sektoren. De senere årene har kommunen omdisponert store midler fra barnehage- og skolesektoren og til tjenester for de eldre. Konsekvensen har vært en nedadgående spiral, for hvilke barnefamilier vil vel etablere seg i en kommune med et dårlig barnehage-tilbud, nedslitte skoler og nær sagt ingen kultur- og fritidstilbud?

Innfasingen av ny teknologi i helsetjenestene, som mange trodde skulle bli redningen, mislyktes totalt. Riktignok var Nasjonal Plan for Velferdsteknologi 2050 både ambisiøs og hadde mange gode mål, men staten og kommunene klarte aldri å bli enige om hvem som egentlig skulle ha ansvaret for hva. I dag handler alt om brannslukking og om å unngå at de negative oppslagene i lokalavisa blir altfor mange. Valgdeltakelsen i kommunen har stupt ved de seneste valgene, samhandlingen mellom kommune, næringsliv og frivillig sektor er nærmeste fraværende, og apatien råder.

Det har gått ordentlig dårlig med hele Norge de siste par tiårene. Etter at nedgangskonjunkturen i oljenæringen satte inn for alvor rundt 2025, lyktes det ikke å bygge opp et næringsliv basert på nye muligheter. I Søndre Land hadde man håpet at bioøkonomi kunne blitt den nye oljen. Det meste lå egentlig til rette for det; produksjon og foredling av skog, jord, husdyr og planter til mat, energi, produkter og materialer. Det har for så vidt blitt en stor næring internasjonalt, men hverken Norge eller Gjøvik-regionen klarte å utnytte mulighetene. Riktignok var det noen stemmer i kommunen som tidlig tok til orde for at kommunen og regionen selv måtte utnytte egne fortrinn og stå for en grønn omstilling i skog- og landbruksnæringen. Men bortsett fra noen spredte valgkamplofter, var det lite støtte å hente hos hverken kommunen eller fylkeskommunen.



Figur 5 Kjennetegn ved framtidsbildet "Nå er det krise!". Søndre Land lykkes ikke med å skape attraktivitet i et Norge i nedgangstider.⁶

3. Samfunnsutvikling

Hva skal kommunen gjøre for å skape en positiv utvikling i kommunen? Hvilke grep må kommunen ta for å skape vekst og optimisme? Et framtidsscenario med vekst innebærer at Søndre Land tar helt nye grep i forhold til det kommunen gjør i dag. Men hva?

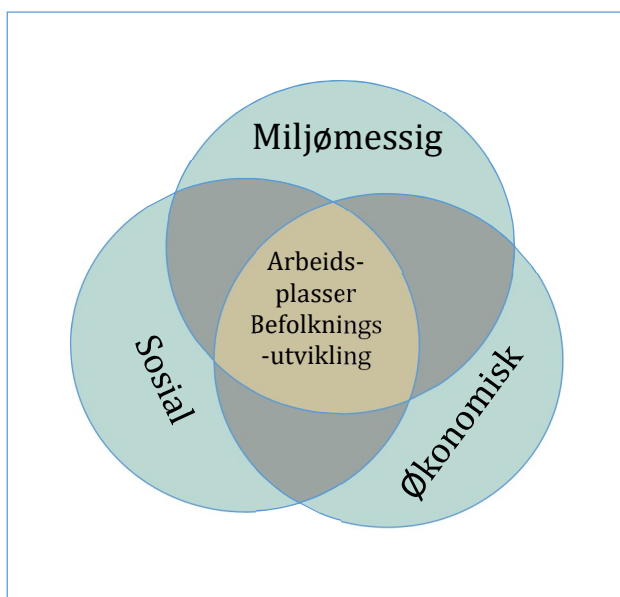


3.1 En bærekraftig utvikling

Målet for samfunnsutviklingen i de fleste kommuner er å skape gode lokalsamfunn, hvor folk kan leve «gode liv». I Søndre Land er dette uttrykt i visjonen i planstrategi for 2016-2019 på følgende måte: «Søndre Land – levende og landlig». Samfunnsdelens hovedmål er å være en attraktiv bo- og aktivitetskommune for folk i alle livets faser. Vi har tidligere i denne rapporten beskrevet ulike framtidssbilder basert på ulike forutsetninger for befolkningsutvikling. Framskrivningene viser at for å få en mer balansert befolkningssammensetning i kommunen, må befolkningsnedgang snus til vekst. Dette betyr ikke at vekst alltid er et mål i seg selv, eller at vekst alltid er positivt. Veksten i folketall og arbeidsplasser må komme innenfor rammene av en bærekraftig utvikling, og bærekraftig utvikling bør være det overordnede målet for samfunnsutviklingen. Bærekraftig utvikling innebærer en samfunnsutvikling som imøtekommer dagens behov uten å forringe mulighetene for kommende generasjoner til å få dekket sine.⁷

⁷ Brundtland og Dahl (1987).

Vi skiller gjerne mellom miljømessig, sosial og økonomisk bærekraft. Kjernen er å forstå at disse henger uløselig sammen, de må sees i sammenheng og være tilfredsstillende ivaretatt, hver for seg og samlet. Figuren under viser sammenhengen mellom de ulike verdiene.



Figur 6 Befolknings- og arbeidsplassutvikling må skje innenfor rammene av en bærekraftig utvikling.

En god plan for samfunnsutviklingen legger vekt på at de enkelte verdiene forsterker hverandre, og øker potensialet for verdiskaping som møter flere ulike samfunnsbehov samtidig. Som for eksempel mer effektive og kvalitativt bedre tjenester, inkludering eller redusert ensomhet, samtidig som en reduserer utslipp av klimagasser. For å ivareta den sosiokulturelle dimensjonen må det for eksempel defineres mål om en befolkning med en sunn aldersfordeling og gode levekår, eller et næringsliv som utnytter mulighetene som ligger i å løse miljømessige utfordringer, innenfor naturens tålegrenser.

Flere norske kommuner arbeider med å implementere FNs bærekraftsmål i sine planstrategier. Asker kommune har vært en foregangskommune her, og utarbeidet et verktøy for hvordan FNs bærekraftsmål kan benyttes som rammeverk for kommuneplanen, slik at målene knyttes til utfordringer som er relevant for kommunen. På bakgrunn av dette har Asker kommune valgt å prioritere noen av bærekraftsmålene. Et eksempel er *bærekraftsmål nr 17 Samarbeid for å nå målene*, som i Asker er knyttet til etablering av innbyggertorg i alle tettsteder som en arena for å jobbe sammen, og skape engasjement for lokalsamfunnet.⁸

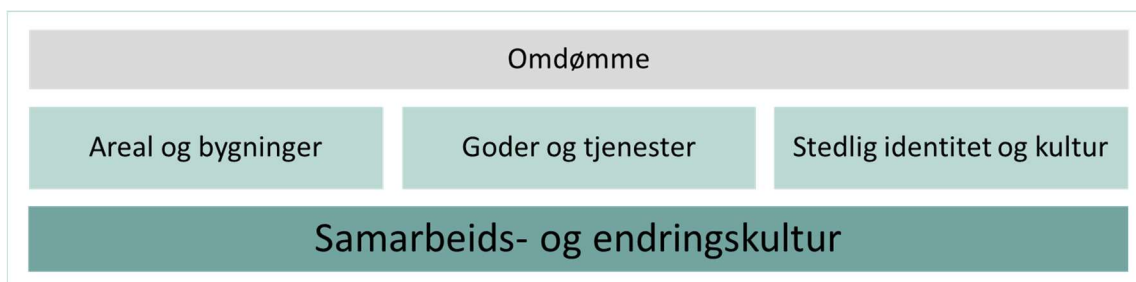
3.2 Hvorfor vokser steder?

Telemarksforskning har utviklet en attraktivitetsmodell som brukes av mange kommuner i deres samfunnsplanlegging. Modellen er basert på mange års erfaring med statistiske analyser av vekst i kommuner, regioner og fylker. Attraktivitetsteorien er utviklet for å kunne forklare og forstå steders vekst, hva som fører til vekst, hva som er ytre faktorer som stedet ikke kan påvirke selv og hva som skyldes egenskaper eller kvaliteter ved stedet, som stedet kan påvirke selv. Metoden er inngående beskrevet i boken *Hvorfor*

⁸ https://www.asker.kommune.no/globalassets/nye-asker-kommune/dokumenter/barekraftsmal/sluttrapport_nye_asker_fn_barekraftsmal_kortversjon.pdf

*vokser steder?*⁹ Modellen er bygget opp slik at den skiller mellom faktorer som det enkelte sted ikke kan gjøre noe med, som vi kaller *strukturelle faktorer*, og det stedet faktisk kan gjøre noe med, som vi betegner som stedets *attraktivitet*.

Attraktiviteten til et sted er summen av faktorene som kan påvirkes, og bestemmer til en viss grad handlingsrommet til en kommune. Faktorene som er med på å skape attraktivitet, kan deles opp i fire grupper: 1) omdømme, 2) areal og bygninger, 3) goder og tjenester og 4) stedlig identitet og kultur. Stedlig identitet og kultur, som beskriver stedsidentitet, relasjoner mellom relevante aktører, stolthet, optimisme og tillit spiller en viktig rolle når det gjelder samarbeid omkring utviklingsarbeid, både når det gjelder nærings- og samfunnsutvikling. I tillegg til de fire kategoriene er en sterk samarbeids- og endringskultur avgjørende for å øke attraktiviteten i et område.¹⁰ Figuren under viser sammenheng mellom attraktivitetskategoriene og samarbeids- og endringskultur.



Figur 7 Sammenhengen mellom de ulike elementene i attraktivitetsmodellen.

I resten av dette kapitlet vil vi gå nærmere inn på de enkelte elementene i attraktivitetsmodellen, og hva Søndre Land kan gjøre for å skape utvikling og vekst i kommunen.

3.3 Samarbeids- og endringskultur

En attraktiv kommune tar som regel lang tid å skape, og det skjer sjelden som følge av kortsiktige satsinger eller prosjekter. En samarbeids- og endringskultur er kanskje det aller viktigste for å skape attraktive steder. Viktige kjennetegn ved en utviklingskultur for å skape en attraktiv kommune:¹¹

- Attraktivitet skapes i et samspill mellom kommune, næringsliv, frivillig sektor og andre, og ikke av kommunen alene.
- Godt samspill mellom kommunen og andre viktige samfunnsaktører krever høy tillit. Kommunen har ansvar for å skape denne tilliten gjennom åpenhet, god dialog og vedvarende prosesser.
- Attraktivitetsforbedring krever stor innsats og tar lang tid. Det gjør at skippertak ikke fungerer godt. Kommunen må ha fokus på attraktivitet kontinuerlig over lang tid – sammen med resten av samfunnet.
- Kommunen må ha evne til å reagere raskt og utnytte positive muligheter i næringslivet (ha beredskap for flaks), men bør som hovedstrategi arbeide langsiktig for å stimulere til vekst med utgangspunktet i det næringslivet som allerede eksisterer i kommunen. Veksten i næringslivet

*Vi må dra sammen
– som kommune*

⁹ Vareide (2018a).

¹⁰ Vareide mfl. (2013b).

¹¹ Vareide mfl. (2018).

kommer i de bransjene og i den typen næringsliv som kommunen har forutsetninger for, og derfor stort sett i de bransjene som er der fra før. Det er lite fruktbart å ønske seg en annen næringsstruktur enn den en har.

Flaks og tilfeldighet spiller en stor rolle for kommuners attraktivitet, men hardt arbeid er også et element. Det betyr også at kommunens evne til å reagere på mer eller mindre tilfeldige hendelser og muligheter

Tørre å satse, gjøre ting annerledes, si ja til nye ideer, positiv til nytenking

som dukker opp, er viktig. Man må ha en plan for hvordan man skal reagere hvis det plutselig oppstår muligheter for en større nyetablering eller en annen mulighet for å skape vekst. Kommuner kan berede grunnen for å utnytte slik «flaks» gjennom å ha på plass gode arealplaner, raske beslutningslinjer og en aktiv og årvåken oppmerksomhet på muligheter som byr seg.

Det kanskje aller viktigste momentet på punktlisten over er kommunens evne til å mobilisere hele lokalsamfunnet i attraktivitetsarbeidet. En innadventt kommune har små muligheter til å skape endringer, selv om alle planer er utarbeidet med stor faglig dyktighet. Kanskje gjelder dette i større grad i distriktskommuner enn i mer sentrale kommuner.¹² I sentrale kommuner er det ofte viktig å regulere veksten som er forventet å komme, og da er gode reguleringsplaner viktig. I mange distriktskommuner, så også Søndre Land, er utfordringen å unngå nedgang og skape ny aktivitet og vekst. Da er utfordringen å skape gode og åpne prosesser som mobiliserer og engasjerer alle gode krefter i samfunnet til innsats.

3.3.1 Samskaping – å skape noe sammen

For å gjennomføre betydelige endringer blir det avgjørende å mobilisere alle ressursene i samfunnet. Det er etter hvert en veletablert forståelse at utvikling skapes av samhandling mellom ulike grupper i samfunnet som næringsliv, offentlig sektor, innbyggerne og frivillig sektor.

Steder som greier å mobilisere et bredt spekter av ressurser og aktører, har størst mulighet for vellykket endring. Kommunen spiller en sentral rolle i endringsprosesser. Den har gjennom sitt demokratisk valgte kommunestyre legitimitet til å lage samfunns mål. Kommunen leverer mange viktige velferdstjenester som har betydning for attraktiviteten. Samtidig har den ressurser i form av kompetanse og økonomiske midler. Selv om kommunen er en viktig aktør, er den avhengig av å spille på lag med de andre aktørene, som næringsliv og frivillig sektor. Det er vanskelig å tenke seg en kommune som greier å skape en positiv samfunnsutvikling uten å være i nært samspill med lokalsamfunnet. Frivillig sektor er en stor ressurs i samfunnsutviklingen, både fordi de leverer verdifulle fritidstilbud selv, og fordi de kan være medprodusenter av offentlige tjenester og har ressurser som kan settes inn i endringsprosesser.

Kommunens nye rolle

Framtidens kommune er en kommune hvor lokalsamfunnet utvikles av og med innbyggerne

Skanderborg kommune i Danmark har introdusert begrepet «kommune 3.0», som betegner en bevegelse fra et «service-samfunn» til et «fellesskapssamfunn». Tanken er å ta i bruk alle ressursene i lokalsamfunnet på en bedre måte, og dermed skape et bedre lokalsamfunn. De offentlige tjenestene er en del av lokalsamfunnet, sammen med andre goder og tjenester som gjør et sted attraktivt. Tabellen under viser hovedprinsippene i tankegangen bak kommune 3.0, og

¹² Vareide mfl. (2018).

hvordan kommunen har utviklet seg fra kommune 1.0 og rollen som myndighetsutøver til kommune 2.0 og rollen som servicekommune.

Tabell 1 Oversikt over de ulike aktørenes roller i de ulike kommuneparadigmene. Kilde: Skanderborg kommune.

Aktører	Kommune 1.0	Kommune 2.0	Kommune 3.0
Kommunen	Myndighet	Organisasjon	Lokalsamfunnet
Innbyggere	Undersåtter	Kunder	Ressurssterke og aktive innbyggere
Politikere	Behandle saker på møter med formell dagsorden	Sette mål og økonomiske rammer i dialog med fagfolk og innbyggere	Prege dagsorden og stimulere aktiviteten i lokalsamfunnet
Medarbeidere	Opptatt av det korrekte og rettferdige	Serviceinnstilt	Identifisere ressurser hos innbyggere og andre aktører, fremme handlekraft, skape fellesskap, mobilisere og inspirere

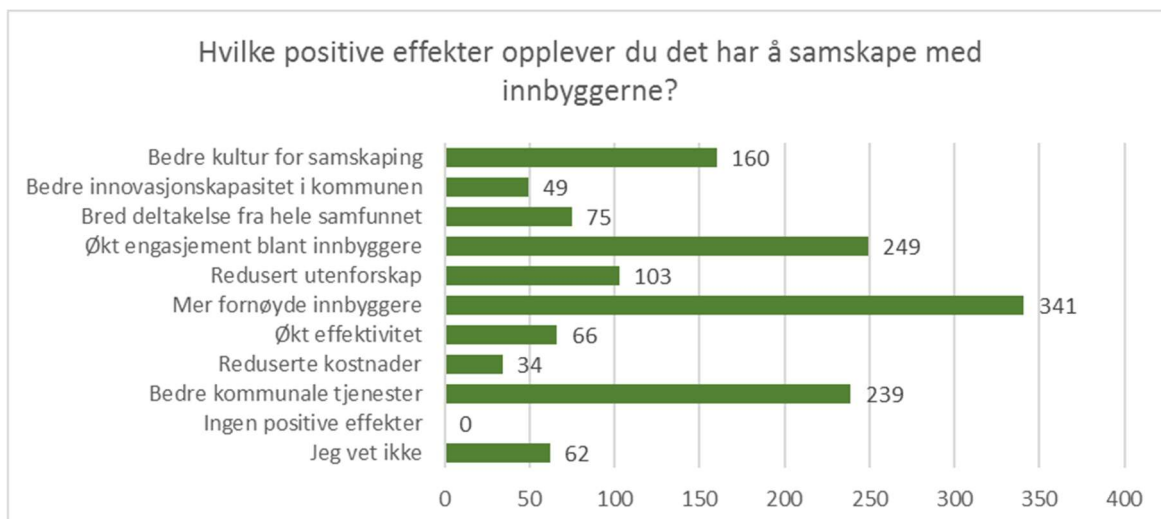
Det er ikke nytt at kommunen samarbeider med innbyggerne, næringsliv og frivillig sektor. Det er kanskje heller selve måten vi tenker om hva kommunen er, og hvem som er kommunen, som er i endring. Denne nye måten å tenke på innebærer også at kommunen må ta en ny rolle, og bli mer tilrettelegger for samskaping av det nye velferdssamfunnet. Samskaping innebærer at alle samfunnsaktørene får en aktiv og likeverdig rolle i hele utviklingsprosessen. Kommunen utvikler med andre ord velferdssamfunnet i fellesskap med brukere og innbyggere, framfor å gjøre det for dem.¹³ Dette innebærer en åpen innovasjon, hvor innbyggere og andre aktører ikke bare er kilder til informasjon og tilbakemelding, men er idéhavere, designere og testere likestilt med kommunen. Det er i slike møter at nye ideer oppstår og vinner støtte.¹⁴ Dette øker muligheten for innovasjon.

Kommuner som har arbeidet med å involvere innbyggerne gjennom samskaping peker på effekter som mer fornøyde innbyggere, økt engasjement og bedre kommunale tjenester. Negative effekter er skjevheter i deltakelse og villighet til å la seg mobilisere.¹⁵

¹³ Bason (2010).

¹⁴ Borins (2001).

¹⁵ Momrak og Leikvoll (2019).



Figur 8 Positive effekter av samskaping i norske kommuner. Frekvensfordeling. N=478. Kilde: Momrak og Leikvoll (2019).

Hvordan kommunen kan jobbe med innovasjon og samskaping er omtalt under kap. 4.2.

3.3.2 Tillit

Norge og de andre nordiske landene er kjennetegnet av en høy grad av tillit sammen med høy produktivitet og velferd. Tillit betraktes som en av suksessfaktorene for den skandinaviske modellen, og en av de viktigste forklaringsfaktorene for vår høye levestandard.¹⁶ På samme måte er det i næringsliv, nettverk og klynger dokumentert en klar sammenheng mellom tillit og vekst.¹⁷ I land med en høy grad av tillit synker transaksjonskostnadene; det er lett å gjøre avtaler og samarbeide med andre, og økonomien flyter raskere og bedre.

Tillit er avgjørende for å utvikle kommunen sin attraktivitet og skape vekst

En rekke studier viser også at det er en positiv sammenheng mellom det relaterte begrepet sosial kapital, hvor tillit inngår som et grunnleggende element, og økonomisk vekst.¹⁸ Til slutt er det grunn til å tro at det er en sammenheng mellom tillit og en innovativ kultur.

Tillit handler om å ville andre vel, og om å kunne stole på hverandres kompetanse og integritet. Kompetanse er ikke bare profesjonskompetanse, men handler vel så mye om erfaring og kunnskap opparbeidet fra et levd liv. Tillit er imidlertid ikke noe som kommer av seg selv. Det må legges konkret innhold i begrepet for at tillit skal føre til varige løsninger.

¹⁶ Bergh og Bjørnskov (2011); Skirbekk og Grimen (2012); Svendsen og Svendsen (2010).

¹⁷ Harper (2003); Skirbekk og Grimen (2012).

¹⁸ Hvinden (2005); Westlund og Adam (2010).



Høy tillit mellom innbyggere, og mellom innbyggere og offentlig sektor er et godt utgangspunkt for utvikling av samskapingsarenaer med tette bånd mellom aktørene. Reell medvirkning og innflytelse krever tillit mellom ulike aktører. Det er åpenbart at det er vanskelig eller umulig å få til et effektivt samarbeid dersom det ikke er tillit mellom de som skal samarbeide. Tillit mellom aktørene i en kommune er med andre ord en forutsetning for et vellykket utviklingsarbeid.

Vi kan tenke oss at tillit på stedsnivå har innvirkning på vekst på to prinsipielt ulike måter:

- *tillit kan virke direkte* ved at for eksempel høy grad av tillit (mellom personer eller ulike grupper og interessenter) på et sted gjør at stedet framstår som mer attraktivt, får et bedre omdømme og derigjennom bedre vekst, eller
- *tillit kan virke indirekte* ved at høy grad av tillit styrker samhandlingen mellom ulike grupper og interessenter og derigjennom gjør at andre tiltak som settes i verk, virker mer effektivt.

Det vil si at på steder hvor det er høy grad av tillit, vil det sannsynligvis være lettere å skape innovasjon, attraktivitet og vekst. Tillit fremmer samarbeid og oppnåelse av viktige mål som er til felles beste på lang sikt. Tillit er avgjørende for å få til gode samarbeidsrelasjoner, som i sin tur fører til at man «smører» systemet, og de tiltakene som settes i verk. Til slutt er tillit også et godt begrep for å skape en fortelling om en ny felles retning, og skape begeistring og energi.

Tilliten mellom aktørene i Søndre Land er lav

I den første delrapporten i dette prosjektet viser vi at tillitsmålingen i Søndre Land kommune viser lav tillit mellom de ulike partene i kommunen. De mest negative trekkene i tillitskartet er at næringslivet har liten tillit til kommunen og at stedsidentiteten og optimismen er lav. Alle parter mener at det er en del usunn patriotisme og dragkamp mellom ulike deler av kommunen.

Bygge ned janteloven og bygdedyret.

Intervjuene og arbeidsverkstedene underbygger et inntrykk av at tillit er et tema det bør jobbes med i Søndre Land kommune. Nøyaktig hvordan man bør gå fram, er imidlertid ikke noe enkelt spørsmål. Tillit kan ikke vedtas, den må opparbeides og utvikles over tid. Generelt tror vi det er viktig å definere hvordan en aktivt og systematisk kan bygge opp et godt tillitsforhold mellom partene i kommunen. Våre erfaringer fra en rekke kommunesammenslåings- og omstillingsprosesser er at stikkord som raushet, respekt, tillit og ærlighet trekkes fram som suksessfaktorer. I den sammenheng kom det under det første arbeidsverkstedet i prosjektet fram mange kloke innspill til hvordan man kan jobbe for å skape best mulig tillit og mobilisere for utvikling i kommunen. Vi oppsummerer:

Tillitsundersøkelsen er nedslående lesning.

- Framtidstro, tro på at vi kan
- Snakke mer og bedre sammen, dialog, framsnakking, rose hverandre, ærlig og åpen kommunikasjon, skryte av Søndre Land
- Stå sammen, dra sammen, ro i takt, ikke dem, men vi, samme mål

- Stille opp på de positive tingene som skjer, heie på de som lykkes
- Tørre å satse, gjøre ting annerledes, si ja til nye ideer, positiv til nytenking

Når næringslivet i liten grad mener at kommunens politikere har klare mål om vekst i næringslivet, og at politikere har liten interesse for næringsutvikling, er dette kanskje det punktet som er lettest å starte med for å bygge opp tillitsnivået mellom næringsliv og kommune. Kommunen bør gjøre en jobb med å fremstå som mer interessert i næringsutvikling og i å skape vekst. En viktig oppgave blir å samle de ulike aktørene i kommunen til en felles innsats for å snu nedgang til vekst i hele kommunen. For at kommunen skal lykkes med dette, vil igjen gode prosesser og en god dialog mellom kommune og næringsliv være nødvendig, samtidig med en fornyet og overbevisende interesse og innsats for nærings- og samfunnsutvikling fra kommunen side. Dette sammenfaller godt med både innspillene i punktlisten fra arbeidsverkstedet som vi har gjengitt over, og med tiltak vi tidligere har foreslått i liknende prosjekter.¹⁹ Tillit og konkrete tiltak bør diskuteres og konkretiseres i kommunens videre arbeid med omstilling. Det vil antakelig være en lengre prosess å snu pessimisme til optimisme, da dette forutsetter at det gjøres reelle framskritt som vises i lokalsamfunnet.

3.4 Stedsidentitet og –kultur

Samarbeidsånd, åpenhet, gjestfrihet, risikovilje og optimisme er kulturelle forhold som kan ha betydning for steds vekst og utvikling. Det at innbyggere og bedrifter på et sted samarbeider og støtter hverandre, kan gi en fordel sammenliknet med steder med lite samarbeid. På samme måte vil steder med mange bedrifter som preges av optimisme og risikovilje, antakelig få mer investeringer og dermed mer vekst enn steder der bedriftene er pessimistiske og i liten grad er villige til å ta risiko.

På samme måte som kultur er stedsidentitet et begrep med mange tolkninger. Vi kan skille mellom steder hvor de fleste innbyggere har en sterk identitet knyttet til bostedet, og steder der befolkningen i liten grad er knyttet til stedet. Videre kan en tenke seg at innbyggere som er sterkt knyttet til stedet, er mindre tilbøyelige til å flytte, selv om de kanskje har mistet arbeidet. Er stedsidentiteten sterk, velger kanskje mange å bli boende selv om arbeidstilbudet er svakt, eller aksepterer å pendle langt for å få arbeid i stedet for å flytte. Motsatt vil innbyggere med svakere stedsidentitet raskere ta en beslutning om å flytte. De har rett og slett færre bånd som knytter dem til stedet hvor de bor.



¹⁹ Svardal mfl. (2018).

Kultur og identitet er knyttet til emosjoner blant innbyggerne. Slike forhold er vanskelig å måle, men kan likevel ha stor betydning for steders attraktivitet. Tidligere studier Telemarksforskning har gjennomført om distriktskommuners attraktivitet, konkluderer med at den stedlige kulturen var den viktigste faktoren for å forklare hvorfor noen kommuner lykkes med å skape vekst – og andre ikke.²⁰

Vårt inntrykk av identiteten og kulturen i Søndre Land kommune er nødvendigvis subjektiv, og vår oversikt begrenser seg til de innspill og ytringer som er fremkommet gjennom arbeidsverkstedene og et fåtall intervjuer. Likevel opplever vi å ha funnet noen fellestrekk i tilbakemeldingene.

Stolt over bygda – men litt for forsiktige og tilbakelente

På den ene side opplever vi at det er en sterk stolthet over bygda og kommunen. Søndre Land har en sterk frivillig sektor som bidrar til samhold og aktivitet – sommer som vinter, og et næringsliv som gir uttrykk for at de ønsker å bidra til utvikling. I løpet av arbeidsverkstedene har vi notert ned flere sider med positive trekk ved kommunen som blir løftet fram, fra festivaler og arrangementer til møteplasser og dugnadsånd. Det vitner om stolthet, og at Søndre Land oppleves som et attraktivt sted å bo – og leve.

På den annen side er det flere som påpeker at man kanskje ikke alltid er like framoverlente, og heller ikke gode nok på å markedsføre alt de positive og gode som skjer i kommunen. Det blir også påpekt at det i en del sammenhenger forekommer interne dragkamper mellom ulike deler av kommunen, og at janteloven og bygdedyret tidvis viser seg. Slik vi tolker det, gir dette seg utslag i at nye initiativ og kreative idéer ikke nødvendigvis alltid heies og løftes fram overalt, og bidrar heller ikke positivt til det generelle tillitsnivået og samarbeidskulturen i kommunen.

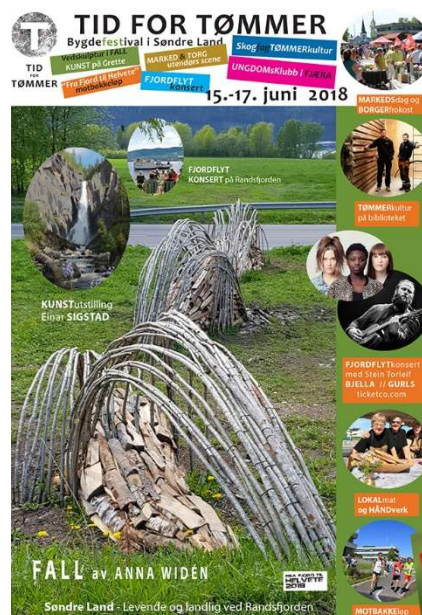
(...) vi er vel ikke akkurat en framoverlent kommune. Det er litt «satt» her, litt typisk innlands. Litt forsiktige, litt tilbakelente. Tar kanskje ikke de store risikoene.

Jobb med «vi-følelsen» på tvers av bygder, sosiale lag og generasjoner

I studien av suksessrike distriktskommuner er det flere som peker på betydningen av viktige aktører i lokalsamfunnet. Private bedrifter bidrar til samfunnsutviklingen, blant annet gjennom etablering av fritidsarenaer. Enkelte påpeker også viktigheten av gjensidig velvilje og en god fellesskapsfølelse. Vår erfaring fra arbeidsverkstedene er at det ikke mangler på vilje fra hverken næringsliv eller frivillig sektor til å bidra enda mer for å skape økt nærings- og bostedsattraktivitet. Eksempelvis fremhever næringslivsrepresentantene at de gjerne bidrar til attraktiv sentrumsutvikling og boligbygging, å skape felles arenaer og møteplasser, og til profilering av kommunen. På samme måte trekker frivilligheten fram at de kan bidra til samhold, inkludering av ulike grupper, og idéskaping og kreativitet. Når også kommuneledelsen gir uttrykk for at de ønsker å få til et enda bedre samarbeid, mangler det med andre ord hverken på gode krefter eller vilje til å bidra, og det er et veldig godt utgangspunkt.

²⁰ Kobro mfl. (2012); Vareide mfl. (2018).

Ifølge ekspertutvalget for kommunereformen kan lokal identitet være en viktig forutsetning for at innbyggerne er villig til å gjøre en «ekstra» innsats for sitt lokalsamfunn, og at nye kommuner bør forsøke å finne fellesnevnerne og bygge opp en felles identitet rundt den nye kommunen.²¹ I Våle og Ramnes ble det blant annet arrangert kulturuker med «kulturslepp», rebusløp og revy, mens man i Mosvik og Inderøy utlyste midler til lag og foreninger til fellestiltak på tvers av kommunegrensene. Denne typen tiltak er relativt lite ressurskrevende fra kommunens side, men fikk stor oppslutning – og kan gi stor effekt. Slik vi ser det, kan også kommuner som forblir alene, ha mye å hente på å jobbe med «vi-følelsen», enten det er på tvers av bygder, sosiale lag eller generasjoner. En ekstra innsats for å bygge kultur og fellesskap vil kunne bygge videre på aktiviteter eller arrangementer som eksisterer i Søndre Land allerede i dag.



3.5 Omdømme



Omdømme er et begrep som har likhetstrekk med stedlig identitet og kultur, i den forstand at det også her handler om assosiasjoner. Samtidig er det et viktig skille ved at omdømme handler om hva *andre* enn stedets innbyggere tenker om stedet.

Dersom omdømmet gjenspeiler de faktiske kvalitetene til et sted, vil det være kvalitetene som er årsaken til omdømmet. Da vil omdømmet kunne forbedres av seg selv – dersom en forbedrer og øker de faktiske stedskvalitetene. Det er imidlertid ikke nødven-

digvis noen automatikk i dette. Også andre enn stedets innbyggere må jo være klar over at Søndre Land kommune er et bra sted å bo og leve. Et for mange kjent eksempel er omdømmeprojektet til Drammen kommune.²² Behovet for å arbeide med markedsføring og kommunens omdømme kom som en følge av at byen faktisk ble forandret, og de opplevde at omverdenen trengte å bli informert om nettopp det.

²¹ Vabo mfl. (2014).

²² www.omdømmedrammen.no

Det er flere eksempler på kommuner som har bygget omdømme gjennom å gjøre noe som er originalt, samtidig som det spiller på det som er særegent med stedet. Et eksempel er Solspeilet på Rjukan.²³ Rjukan er omkranset av bratte fjell som stenger sollyset ute på vinterstid. Derfor har de satt opp et solspeil på fjellet, som dirigerer sollyset ned til torget i byen på vinteren. Et annet eksempel er verdens høyeste trehus i Brumunddal.²⁴ Aftenposten skriver 18.3.19: «Nå har brumunddølene fått stoppeffekten som kan lokke folk til byen deres.»

Begge disse eksemplene bygger på lokale særegenheter det er vanskelig å kopiere, og har en lekenhet og kreativitet som gjør at de har fått stor oppmerksomhet i pressen, som igjen bidrar til å bygge stedenes omdømme. Det nytter med andre ord ikke å kopiere andres strategier og vellykkede satsinger.

Søndre Land må spille på sine egne kvaliteter. På arbeidsverkstedene i dette prosjektet har det kommet mange kreative og nyskapende idéer, som et klatretårn formet som en Bertil-pepperkake, Ro i Land (Ro-arena i Kråkvika) og en mikrohuslandsby. Vi vil ikke her komme med forslag til konkrete utviklingstiltak det bør jobbes videre, men anbefaler at Søndre Land tar utgangspunkt i egne eksisterende fortrinn i endringsarbeidet, ivaretar den lokale identiteten og ikke minst skaper engasjement for å utvikle nye løsninger. Det kan også være lurt å fortelle om hva kommunen og lokalsamfunnet gjør, og dele suksesshistorier. En positiv delingskultur vil nemlig ikke bare påvirke omdømmet eksternt, det påvirker også stoltheten til kommunens innbyggere.

Jeg skal fortelle alle at det har vært fantastisk å flytte tilbake!



Solspeilet lyser opp Rjukan sentrum.
Foto: David Levene / Wired

3.6 Arealer og bygninger

Areal og bygninger er den kategorien det er lettest å knytte til attraktivitet.²⁵ Tilgjengelige tomter, boliger, boligbygging og boligpriser er stedlige egenskaper som ganske klart påvirker hvor attraktivt et sted er å flytte til. I de fleste distriktskommuner er det rikelig med tomteareal til nybygging, og problemet er ikke mangel på byggeklare tomter, men at det bygges få boliger. Dette har blant annet sammenheng med at boligprisene er lave. Når boligprisene kanskje bare er en brøkdel av kostnaden av å bygge en ny bolig, vil de som bygger en ny bolig, ha et stort urealisert tap ved innflytting. Derfor kan det i mange distriktskommuner være vanskelig å skaffe seg en ny bolig. I tillegg kan mange som flytter fra kommunen, velge å bruke boligen til fritidshus i stedet for å selge fordi prisen er lav. Slike kommuner har boligmangel selv om det er rikelig med tilgjengelige og billige (enkelte ganger også subsidierte) tomter. Dermed blir også

²³ <https://www.theguardian.com/world/2013/nov/06/rjukan-sun-norway-town-mirrors>

²⁴ Ringsaker kommune (2019).

²⁵ Vareide (2018a).

boligmassen gradvis eldre og mindre attraktiv. Potensielle innflyttere finner dermed ikke egnede boliger, selv om de er motivert for å flytte til kommunen.

3.6.1 Boligpreferanser og kvaliteter ved stedet²⁶

To ting står sentralt for folks boligpreferanser i Distrikts-Norge. Det første er trekk ved selve boligen, altså preferanser knyttet til boligtype. Det andre er kvaliteter ved stedet, slik som bomiljø og trekk ved nabolaget, tilgang til servicefunksjoner, friluftsområder og kulturtilbud m.m.

Eneboligen står fremdeles sterkt som den foretrukne boligformen i distriktene, og særlig blant ungdom og unge barnefamilier. Blant de over 60 skjer det en utvikling i retning av at flere ønsker å flytte til leiligheter nærmere sentrum. Dagens eldre har bedre helse og lever lengre enn tidligere generasjoner. De ønsker å flytte nærmere de service- og kulturtilbudene stedet har og bruke dem aktivt, og slippe å bruke mye tid på stell av bolig og eiendom. Med andre ord handler boligplanlegging for denne gruppen om mer enn bare å legge til rette for alderdommen.

I valg av sted å bo er også kvaliteter ved stedet viktig. Bomiljøet og nabolaget handler både om fysiske egenskaper ved selve boområdet, som nærhet til natur eller nærhet til funksjoner i sentrum. For småbarnsfamilier vil også forhold som tilgang til barnehage og skole være viktig, men også at det finnes andre i samme livssituasjon i nærområdet.

Andre viktige trekk ved stedet er beliggenhet og avstand til kommune-/stedssentra, et variert arbeidsmarked og gode tjeneste-, helse- og velferdstilbud samt gode kommunikasjoner. Viktige stedstrekk, også i distriktene, er tilgang til kultur- og opplevelsestilbud, gode omgivelseskvaliteter og ikke minst et levende sentrum i form av uformelle, sosiale møteplasser som kafeer og spisesteder og handelstilbud.

Oppsummert synes det blant de yngre å være en kombinasjon av rurale så vel som urbane kvaliteter som er forlokkende ved distriktene. Trekk som mindre stress, barnevennlige naturomgivelser med fred og ro og nære relasjoner til venner og familie er viktig. Men det betyr ikke at de ikke samtidig ønsker urbane kvaliteter. De ønsker både «i pose og sekk». Urbane trekk er viktig også blant 60+-generasjonen. En økende trend er som nevnt over ønsket om å flytte til sentralt beliggende leiligheter med nærhet til ulike tilbud. Samtidig verdsetter de også elementer av det mer tradisjonelle, slik som å beholde utsikten eller ha kort vei til naturen.

3.6.2 Mulige grep for stedsutvikling og bedre boligtilbud

Det generelle bildet som vi har omtalt over, synes å ha flere fellestrekk med det inntrykket vi har av situasjonen i Søndre Land kommune: Lav omsetning av boliger, lite boligbygging og et boligtilbud som ikke nødvendigvis samsvarer med behovene til ulike grupper, samt et ønske om å utvikle mer urbane kvaliteter – som mer liv i sentrum og gode sosiale møteplasser. Konsekvensene av en «mismatch» mellom tilbud og behov og ønsker kan være store – unge velger å flytte ut, mens arbeidstakere som har tilgang på jobb, ikke finner sted å bo.²⁷

Det finnes imidlertid flere grep man kan gjøre. Et første viktig punkt handler om stedsutvikling. I kommuneplanens samfunnsdel heter det:

²⁶ Basert på en analyse av boligpreferanser til ulike grupper i distrikts-Norge. Ruud mfl. (2014).

²⁷ <http://www.hioa.no/eng/vitenogpraksis/Velferd-og-arbeidsliv/Tre-raad-til-distriktskommuner-som-vil-faa-fart-paa-boligbyggingen>

«Hov sentrum tilbyr i dag mange av de varer og tjenester man har behov for i hverdagen, men det ønskes ytterligere vitalisering gjennom økt handelsaktivitet, kulturelle opplevelser, vektlegging av estetiske verdier, god tilgjengelighet for alle brukere, samt å skape ett sentrum med særpreget».

Både i intervjuene og på arbeidsverkstedene har mange vært opptatt av nettopp et levende sentrum. Særlig sosiale, uformelle møteplasser i form av kafeer og spisesteder er tilbud som blir nevnt, men også handels- og tjenestetilbud. Vi er kjent med at det allerede foregår arbeid med flere utviklingsprosjekter i Hov, og kan bare oppfordre til å fortsette med det. Det finnes ingen standard oppskrift på hvordan det bør jobbes med by- og tettstedsutvikling, til det varierer de lokale forholdene og mulighetene for mye, og mange veier kan føre til målet. Det finnes imidlertid mye god inspirasjon, råd og anbefalinger fra stedsutviklingsarbeid rundt om i hele landet, og også en rekke offentlige og private tilskuddsordninger for stedsutviklingsprosjekter²⁸. Rindal er et eksempel på en kommune som har klart å beholde og utvikle et relativt kompakt sentrum gjennom ulike satsinger og tiltak. Kommunen legger vekt på at de har lyktes fordi de har en kultur i kommunen for at «når noe er vedtatt, arbeider en felles på bakgrunn av dette».²⁹ Det er viktig å balansere sentrumsutviklingen mot utvikling av andre deler av kommunen. For å oppnå nødvendig oppslutning og engasjement for utviklingen er det viktig at hele kommunen er «med på laget». Den politiske kulturen er viktig for å lykkes med gjennomføring av plan, tiltak og prosjekter. Særlig ved at en over tid jobber ut fra konsensus og at det ikke er stadige politiske omkamper.³⁰

Utvikling av Hov som et mer attraktivt handelssenter har jeg trua på. [...] Vi har noe å gå på når det gjelder å få Hov til å bli den koselige plassen det er – og kan bli i enda større grad.

Et annet mulig grep er at kommunen kan gjennomføre boligpolitiske satsinger og gjennom det være en pådriver for økt boligbygging. Det handler om å ta initiativ og å føre en aktiv boligpolitikk.³¹ En aktiv bolig- / (sosial)politikk er dessuten god helse- og velferdspolitik. Tilgang på leiligheter tilpasset og tilrettelagt for ulike gruppers behov kan motvirke ensomhet og skape gode møteplasser, og ikke minst kan det minske et unødig stort press på de kommunale helse- og velferdsbudsjettene.

Kanskje burde vi se nærmere på hva det er «bosetterne» ser etter av kvaliteter, og om det er noe av dette vi kan tilrettelegge for her hos oss.

Mer konkret kan kommunen *for det første* jobbe med en godt gjennomarbeidet plan som viser boligtilbud og fremtidig boligbehov. Flere undersøkelser viser at mange distriktskommuner har behov for slike oversikter. Kommunen kan videre regulere tomter til småboliger, ta i bruk områdeplaner og investere i tomter og utearealer for å understøtte oppføring av private leiligheter.

For det andre kan markedsføringen av kommunens fortrinn og muligheter forsterkes. Det er mulig å etablere oversikter på kommunens hjemmesider over eksisterende og planlagte boliger av ulike typer samt tomter som er under regulering. Mange distriktskommuner har gjerne et ensidig fokus på rurale kvaliteter

²⁸ For mer informasjon, se også <https://www.regjeringen.no/no/sub/stedsutvikling/id520595/> og <https://distrikssenteret.no/fagområder/stedsutvikling>

²⁹ For mer informasjon om hvordan Rindal kommune jobber med samfunnsutviklingen, se Bråtå mfl. (2017).

³⁰ Bråtå mfl. (2017) s. 109

³¹ Plathe (2018).

i sin markedsføring, men de aller fleste distriktskommuner har også urbane kvaliteter. I tråd med boligpreferansene til både unge voksne og eldre kan kommunen markedsføre både rurale og urbane kvaliteter ved kommunen. I Søndre Land er den nye nettsiden Bolyst.land et eksempel på nettopp dette.³²

For det tredje har mange distriktskommuner et potensial i økt samarbeid mellom kommunen og det private næringsliv omkring boliger og eiendomsutvikling. Kommunen kan invitere eiendomsbesittere og private utbyggere til å drøfte muligheter for samarbeid og synliggjøre markedsmulighetene i kommunen. I tillegg kan kommunen ta initiativ overfor ulike grupper av befolkningen for å kartlegge boligpreferansene deres, og diskutere hva kommunen kan bidra med for å imøtekomme behovene.

En kommune som har lykket med å samarbeide med private aktører, er Hamarøy i Nordland fylke, med om lag 1800 innbyggere. Boligmarkedet i Hamarøy kommune var ganske typisk for en distriktskommune. Boligmarkedet var forholdsvis ensidig, med eldre eneboliger, det var lav boligomsetning og lave boligpriser, fraflyttede boliger ble brukt som fritidsboliger heller enn å bli solgt, og økonomisk risiko hindret nybygging. Samtidig var det stort behov for langt flere utleieboliger. Kommunen hadde også behov for flere boliger til sosiale formål, men ønsket ikke å eie og forvalte disse selv. Nedgang i folketallet og negative medieoppslag bidro til at nybygg ble forbundet med risiko. Ingen ville bygge, tross stort boligbehov. Det ble forventet at kommunen skulle ta alt ansvar og risiko. Hamarøymodellen er en modell for samarbeid mellom kommune, private aktører og Husbanken.³³ Grovt sett går modellen ut på at kommunen legger et tallfestet behov for boliger til vanskeligstilte ut på anbud. Kommunen forplikter seg til å leie boligene i ti år, med opsjon på ytterligere ti, og får tildelingsrett til boligene. I tillegg krever kommunen at utbygger leverer et tilsvarende antall boenheter til det ordinære boligmarkedet. Utbygger må selv disponere tomt innenfor definert sentrumsplan for å unngå press mot kommunen og lokalisering langt fra sentrum.

Siden en gikk i gang med boligutbygging i Hamarøy fra 2010, har det blitt bygget over 100 boenheter, noe som må sies å være et høyt tall i en kommune med såpass få innbyggere. Suksessfaktorene i Hamarøymodellen har vært:

- En helhetlig boligplan som omfatter både det kommunale ansvarsområdet og det generelle tilbudet av boliger i kommunen, herunder kartlegging og analyse av tilbud og behov i det lokale boligmarkedet.
- Kommunen inviterte og la til rette for samarbeid med private aktører om økt boligfremskaffelse.
- Boliger er etablert på sentrumsnære og attraktive tomteområder.
- Beslutningene er forankret hos den politiske og administrative ledelse.

3.7 Goder og tjenester

Listen over goder og tjenester som kan gjøre et sted attraktivt, er lang. Vi har private servicetilbud, slik som butikker, kafeer og puber. Også kulturtilbud, festivaler og arrangement, idrettsfasiliteter og muligheter for friluftsliv og grøntområder er faktorer som påvirker et steds attraktivitet. Det offentlige tjenestetilbudet er også en del av godene og tjenestene på et sted, slik som barnehager, skoler og eldreomsorg. Offentlig tjenesteutvikling omtales nærmere i kap. 4.

Type, kvalitet og nivå på disse tilbudene og egenskapene kan påvirke hvor attraktivt et sted er for å jobbe og bo. Slike kvaliteter er i økende grad anerkjent som å være like viktig som økonomiske faktorer og arbeidsmarked for å bestemme attraktivitet og vekst.³⁴ Bedrifter vil legge vekt på andre goder og tjenester enn innbyggere generelt. Her er det snakk om ulike tjenester og tilbud som bedriftene kan bruke i sin

³² <https://bolyst.land/>

³³ <https://www.veiviseren.no/forstaa-helheten/eksempler-og-erfaringer/hamaroymodellen-samarbeid-med-privat-aktor>

³⁴ Lambiri mfl. (2007).

virksomhet. Det kan være næringshager som tilrettelegger spesielt for virksomheter og fasiliterer samarbeid, eller det kan være tilgang på finansiell støtte.

Hvilke tiltak kan settes inn for å påvirke bostedsattraktiviteten? Nedenfor peker vi på noen forhold som kan øke bostedsattraktiviteten, uten at listen er uttømmende:³⁵

- Bedre kulturtilbud
- Sentrumsutvikling med levende møteplasser, som parker og grøntareal
- Arrangementer og festivaler
- Tilrettelegge for friluftsliv, og ulike typer fritidstilbud og aktiviteter
- Støtte handel

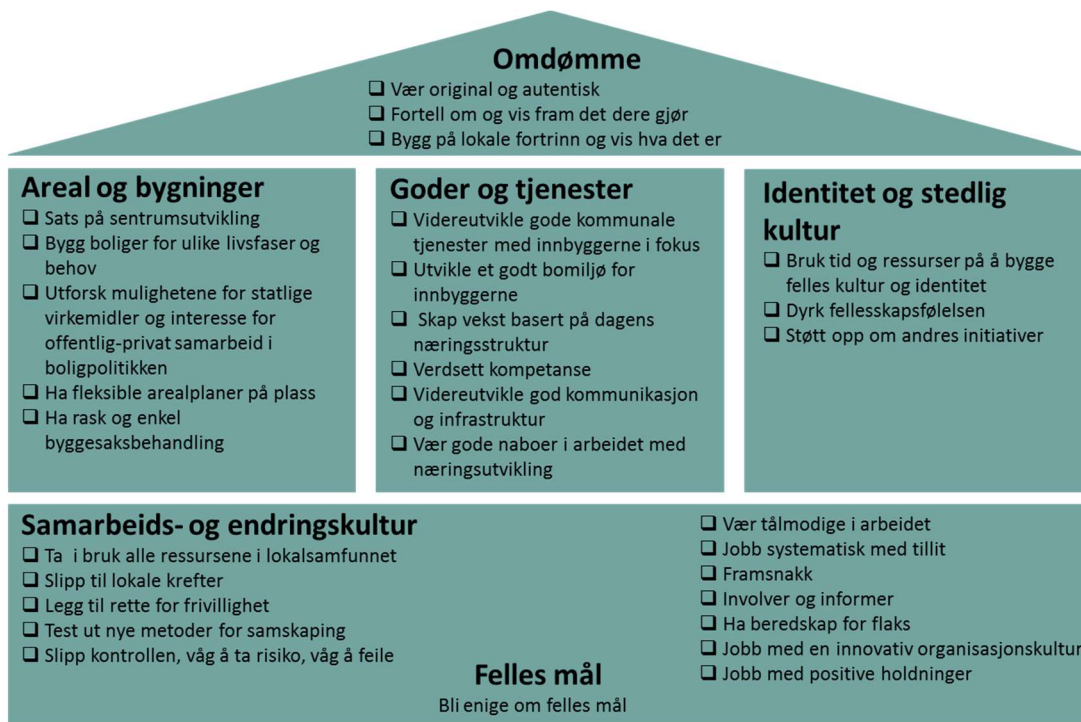
Søndre Land kommune har i sitt planarbeid lagt størst vekt å bli en attraktiv bostedskommune. Også i arbeidsverkstedene som er gjennomført i forbindelse med denne rapporten, kommer det fram at mange mener det er viktig å satse på bostedskvaliteter. Et godt sted å starte er å involvere innbyggere i alle aldre aktivt i utviklingen av Hov sentrum, for eksempel gjennom bruk av gjestebud og framtidsverksteder.

Kommunen har i dag stor utpendling, i hovedsak til Gjøvik, Nordre Land og Vestre Toten. Et tema som jevnlig dukker opp når det er snakk om vekstdrivende faktorer, er infrastruktur og kommunikasjoner, og da spesielt vei og kollektivtransport. Steder som har utsikter til å få forbedret sine kommunikasjoner til omverdenen, har ofte store forventninger til at de forbedrede kommunikasjonene skal føre til vekst ved høy pendlingsbasert innflytting. Rennesøy kommune er et eksempel på en kommune som har opplevd svært høy pendlingsbasert innflytting. Dette skjedde etter at kommunen ble knyttet direkte til arbeidsmarkedet i Stavanger, som et område med en nærmest ekstrem arbeidsplassvekst etter 2000. Det er derfor også viktig for Søndre Land at det går godt i næringslivet i nabokommunene, spesielt pendlerkommunene. Vekst i nabokommuner kan også påvirkes lokalt, f. eks. gjennom å delta i interkommunalt samarbeid om næringsutvikling.

³⁵ Vareide mfl. (2013a).

3.8 Hva bør kommunen gjøre? Oppsummerende vurderinger

Her vil vi komme med noen anbefalinger til videre strategi og konkrete tiltak for å omstille kommunen til en attraktiv kommune i vekst. Vi kan oppsummere anbefalingene i «attraktivitetshuset»:³⁶



Figur 9 Oppsummering av anbefalte tiltak for å skape utvikling og vekst.

Vi har bygd opp figuren med samarbeids- og endringskultur i «grunnmuren» for å understreke at dette er en underliggende faktor som påvirker alle de andre faktorene. Det vil være vanskelig å skape vekst og utvikling uten å ha et sterkt fellesskap, entusiasme og lagånd i bunn, samtidig som samarbeid avler samarbeid. Omdømme er på toppen av figuren («taket»), fordi omdømme først og fremst bør være et resultat av alle de andre faktorene.

Vi utdyper de viktigste faktorene nedenfor.



Felles mål

For å lykkes er det avgjørende å vite hvorfor vi gjør det vi gjør.

Etabler noen overordnede felles mål – og hold fast på disse. Skal kommunen ha som mål å bli en attraktiv bostedskommune, eller er det viktigst for kommunen å bli en attraktiv næringskommune? Ulike mål krever ulike tiltak. En god bostedskommune bør for eksempel prioritere gode pendlingsmuligheter og gode bomiljø. Bli enige om hva som er målene for kommunen, og jobb sammen mot disse. Stadige omkamper er lite produktivt for noen. For å få hele samfunnet med på den store dugnaden det er å snu en negativ befolkningsutvikling, er det essensielt at hele samfunnet er med på å sette mål for ønsket utvikling. Motivasjonen for å delta og engasjere seg er gjerne knyttet til at utviklingen oppleves som meningsfull, og at den enkelte bidrar til et felles mål.

³⁶ De momenter i attraktivitetshuset som ikke er omtalt i dette kapittelet, omtales i kapittel 4, eksempelvis videreutvikling av gode kommunale tjenester og innovativ organisasjonskultur.



Slipp til alle gode krefter

Kommunen må tørre å slippe de andre aktørene til, og ha en åpen holdning når initiativet kommer fra andre aktører.

Endring krever ressurser. Det er mange aktører og ressurser i et lokalsamfunn som kan bidra i samfunnsutviklingen, og nærmest venter på å bli tatt i bruk. Samskaping innebærer at alle samfunnsaktørene får en aktiv og likeverdig rolle i hele utviklingsprosessen. Samskaping er nærmest blitt et magisk ord i kommunesektoren. Det er ikke nytt at kommunen samarbeider med innbyggere, næringsliv og frivillig sektor. Det nye er at både kommunen, innbyggerne, frivilligheten og næringslivet må omdefinere sin rolle. Vi er alle kommunen.



Skap tillit

Tillit kan ikke vedtas, den må opparbeides og utvikles over tid.

Faktorer som tillit og samarbeids- og endringskultur må tas på alvor. Å legge til rette for en god samarbeids- og endringskultur er avgjørende for å kunne lykkes med alle de tiltakene som er nødvendige for å få til utvikling og vekst i tråd med målene kommunen setter seg. Et bedre tillitsnivå vil gjøre at de tiltakene som planlegges og gjennomføres, virker raskere og bedre.



Grip mulighetene

Kommunen må ta utgangspunkt i sine eksisterende fortrinn og skape endringer som enten er helt annerledes enn andre, eller mer kraftfulle.

Planlegging er viktig, men handling er viktigere. Kommunen må ha evne til å reagere raskt og utnytte positive muligheter i næringslivet. Flaks og tilfeldighet kan spille en stor rolle for kommuners attraktivitet, men hardt arbeid er også et element. Kommunen må ha evne til å reagere raskt og utnytte positive muligheter som dukker opp. Kommunen kan berede grunnen for å utnytte muligheter gjennom å ha på plass gode arealplaner, raske beslutningslinjer og en aktiv og årvåken oppmerksomhet på muligheter som byr seg.

3.8.1 Forslag til videre prosess

Til høsten skal det være kommunevalg, et nytt kommunestyre vil bli valgt og en ny kommuneplan skal vedtas. Kommunen bør benytte denne anledningen til å involvere både innbyggere og nye folkevalgte i den videre prosessen med å skape en attraktiv kommune. En god start på å etablere samskaping som en ny metode for å utvikle kommunen er å sikre en god strategisk forankring, for å sikre den nødvendige støtten, også fra politisk ledelse.³⁷

Kommuneplanens samfunnsdel er kommunens overordnede styringsdokument, og et viktig redskap for samfunnsutviklingen.³⁸ Dersom kommunen ønsker å ta i bruk alle ressursene i lokalsamfunnet for å skape et bedre lokalsamfunn, må samskaping innarbeides som et grunnlag for samfunnsutviklingen, fra definering av mål i kommuneplanen til realisering av strategiene i konkrete prosjekter. Kommuneplanen må

³⁷ Momrak og Leikvoll (2019).

³⁸ Amdam og Amdam (2000).

legge premisser for tiltak som bidrar til å gjøre medarbeiderne og politisk og administrativ ledelse i kommunen i stand til å utøve sitt lederskap på nye måter. Sola kommune er eksempel på en kommune som har lagt samskaping til grunn for kommuneplanarbeidet.³⁹

Søndre Land kommune har allerede startet arbeidet med å skape en innovativ innovasjonskultur. Kultur er en viktig stimulerende faktor, men det er ikke nødvendigvis sånn at kulturutvikling må skje først. Utvikling av en kultur for innovasjon og samskaping kan også skje gjennom igangsetting av konkrete samskapings- og innovasjonsprosjekter.³⁷ Kommunens ledelse og ansatte er i stor grad de som må ta initiativ til samskapingsprosesser og legge til rette for at de skal kunne skje gjennom både å identifisere deltakere og fasilitere møteplasser der samskapingen kan skje – i alle fall i starten.

Som en start på arbeidet med samskaping er det fire trinn eller spørsmål man bør ta stilling til:⁴⁰

1. Hvilket problem vil vi ha løst?
2. Hvem kan hjelpe?
3. Hvordan motiverer vi dem til å samskape?
4. Hvordan designer vi en passende samskapingsarena?

Dette er ikke nødvendigvis bare enkle spørsmål å besvare, men gir likevel en viktig «oppskrift» på hvordan man må planlegge samskaping for at den skal bli vellykket. Å involvere innbyggerne i kommuneplanarbeidet og videre utvikling kan gjøres på mange måter. KS har utarbeidet en rekke verktøy for samskaping og innovasjon.⁴¹ Også regjeringen har laget en oversikt over hvordan kommunen kan samspille med innbyggerne i utviklingsprosesser.⁴²

Et eksempel på bevisst bruk av nettverk for å mobilisere og øke kommunens utviklingskapasitet, er gjestebud. Søndre Land har i forbindelse med dette prosjektet invitert kommunens innbygger til å være gjestebudverter. Et gjestebud er et tiltak for å få innspill fra flere stemmer og få flere til å være med å bestemme hvordan kommunen skal utvikle seg. Innbyggere (gjestebudverter) inviterer noen i sin omgangskrets eller nettverk til å diskutere spørsmål som vedrører utviklingen av kommunen og rapporterer det de kommer fram til tilbake til kommunen.⁴³ Dette kan brukes i kommunens samfunnsutvikling; kommuneplan eller inn i konkrete prosjekt, som utvikling av Hov sentrum.

Til slutt tar vi med et godt råd fra ordføreren i Gjesdal kommune, som har arbeidet aktivt med samskaping:

*«En må begynne forsiktig, gjerne i det små, og lære av erfaringene. Jeg har tro på at man lærer bedre av egne erfaringer enn av andres. I tillegg må man bestemme seg for å gjøre dette, man må ha tro på det, ellers vil man ikke lykkes».*⁴⁴

³⁹ <https://www.sola.kommune.no/planer/kommuneplan/kommuneplan/ny-kommuneplan-under-arbeid/>

⁴⁰ Torfing (2017).

⁴¹ <https://www.ks.no/prosjekter-og-verktoy/>

⁴² <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Verktoy/lokaldemokrativeilederen/kommunen-og-innbyggerne/>

⁴³ For mer informasjon om gjestebud se <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Verktoy/lokaldemokrativeilederen/kommunen-og-innbyggerne/gjestebud-i-svelvik/id2425557/>

⁴⁴ <https://www.ks.no/kommunespeilet/samfunn-og-demokrati/samskaping-i-gjesdal/>

4. Tjenesteutvikling og omstilling

Kommunen er både tjenesteprodusent, samfunnsutvikler, myndighetsutøver og demokratisk arena. I dette kapittelet vil vi omtale hvilke organisatoriske og kulturelle grep kommunen kan ta for både å bygge opp under rollen som tjenesteprodusent, og samtidig styrke rollen som samfunnsutvikler. Det vil hele tiden være behov for tjenesteutvikling, innovasjon og omstilling for å være bedre rustet til å møte framtidige utfordringer. I dette kapitlet gir vi anbefalinger til tiltak og strategier for å øke evnen til innovasjon og nyskaping.



Kommunen er både tjenesteprodusent, samfunnsutvikler, myndighetsutøver og demokratisk arena. Hittil i rapporten har vi fokusert på kommunes rolle som samfunnsutvikler. I dette kapittelet vil vi vektlegge kommunes rolle som tjenesteprodusent, og hvordan kommunens organisasjonsstruktur og – kultur kan bygge opp under kommunes rolle som både tjenesteprodusent og samfunnsutvikler. Kapitlet avsluttes med våre oppsummerende vurderinger og forslag til videre prosess for det omstillingsarbeidet Søndre Land kommune står overfor.

4.1 Organisasjonsstruktur

Begrepet organisasjonsstruktur viser til formelt vedtatt arbeidsdeling i en organisasjon, for å fremme spesialisering, gruppering av ulike organisasjonsheter for å fremme koordinering mellom oppgavene,

hvem som har myndighet til å bestemme hva som skal gjøres, og systemer for styring og kontroll av arbeidet som utføres i organisasjonen.⁴⁵

I den første delrapporten i dette prosjektet påpeker vi at organisasjonsstrukturer kan utformes på mange ulike vis, og om en gitt struktur virker positivt eller negativt, er avhengig av hva slags atferd man ønsker å oppnå i organisasjonen. Det kan likevel være en sammenheng mellom en kommunes organisering og lederstruktur, og hvor effektivt ressursene utnyttes. Samtidig må strukturen forsøke å balansere mellom å skape stabilitet (og den effektivitet det medfører) og å gi rom for fleksibilitet, som grunnlag for innovasjon og utvikling. Mens behov for stabilitet trekker i retning av overordnet styring, formalisering og kontroll, trekker behov for fleksibilitet, innovasjon og utvikling i retning av samarbeid, omstillingsevne og å gi medarbeidere handlefrihet og rom for initiativ og kreativitet. Slike avveininger er blant hovedutfordringene når organisasjonsstrukturer skal utformes. Samtidig er vi av den oppfatning at en organisasjonsmodell i seg selv ikke vil skape vesentlige resultater, enten i den ene eller andre retning, men må virke sammen med god ledelse, en sunn kultur og et godt medarbeiderskap.

Norske kommuner er komplekse organisasjoner, som skal ivareta mange ulike oppgaver og roller. Dessuten stilles stadig større krav til endring og utvikling. Dette ser vi blant annet gjennom:

- Stadig nye kommunale oppgaver
- Lovfesting av stadig flere brukerrettigheter og større forventninger fra innbyggerne
- Trangere økonomiske rammer, spesielt for små og mellomstore distriktskommuner
- Fortløpende teknologiske endringer, for eksempel gjennom digitalisering og robotisering

4.1.1 Ledelse og kontrollspenn

Organisasjonsforskeren Henri Fayol⁴⁶ introduserte begrepet kontrollspenn. Med kontrollspenn menes antallet underordnede som rapporterer til en enkelt leder, og dreier seg om hvor mange underordnede en leder kan ha uten at det skaper kommunikasjons- og koordineringsproblemer. Siden starten av 1990-tallet, da ny kommunelov ga kommunene langt større frihet i valg av organisasjons- og arbeidsformer, har dette vært et mye omtalt (og omstridt tema) også i forbindelse med organisatoriske reformer i kommunal sektor.⁴⁷ For eksempel var mange norske kommuner inspirert av New Public Management-tankegodset (NPM) på 90- og utover 2000-tallet, noe som blant annet medvirket til innføring av den såkalte tonivåmodellen (også kalt flat struktur). Målet var forenklete lederstrukturer, lite administrasjon, virksomhetsledere med stor myndighet innenfor sine felt og kort avstand mellom ansatte og ledere. Flat struktur var i 2009 den helt dominerende modellen i norske kommuner.⁴⁸

Det siste tiåret ser vi imidlertid at trenden går mot flere ledernivåer i kommunenes administrasjon, det skjer en form for rehierarkisering – i form av flere ledernivåer. I samme periode er også mer fleksible strukturer blitt langt mer vanlig, hvor antall ledere og ledernivåer varierer mellom sektorer og tjeneste-/fagområder.⁴⁹ Denne utviklingen er, slik vi ser det, et uttrykk for en erkjennelse i kommune-Norge om at dagens kommuner stilles overfor stadige større krav til endring og utvikling, hvor ulike tjeneste- og virk-

⁴⁵ Jacobsen og Thorsvik (2007).

⁴⁶ Mintzberg (1973).

⁴⁷ Hovik og Stigen (2004).

⁴⁸ Brox og Granheim (2010).

⁴⁹ Monkerud mfl. (2016).

somhetsområder gjerne også krever ulik organisering for å levere tjenester og tilbud av tilstrekkelig kvalitet. Når endringstakten øker, blir kommunene også mer og mer avhengig av en organisasjon med stor endringskapasitet og fleksibilitet.

Innføringen av dagens administrative organisasjonsmodell i Søndre Land kommune innebar delegering av helhetlig lederansvar for egne tjenester, herunder både økonomisk, faglig og personalmessig ansvar. Flere av våre informanter mener denne desentraliserte ledermodellen fungerer på en god måte, mens andre gir uttrykk for at det er et stort press på mellomledernivå, og at man savner støttefunksjoner for mellomledere og intern støtte fra toppledernivå. Som påpekt i delrapport 1, gir lav ledertetthet og enkelte store avdelinger grunn til å stille spørsmål ved den enkelte leders mulighet til å følge opp sine ansatte på en tilstrekkelig god måte (personalansvaret). Vi mener det er grunn for å hevde at Søndre Land kommune har organisert seg bort fra det man gjerne forbinder med fordeler med små kommuner, slik som fleksibilitet, korte beslutningsveier og oversiktighet.

«Vi må se på ledertetthet. Flere har veldig store spenn i hvor mange de skal lede. [...] Det er et spørsmål om man ikke bør ha et ledernivå til».

Det er lenge siden man i organisasjonsteorien gikk bort fra å diskutere generaliserbare prinsipper for kontrollspenn, eller hva som er det optimale tallet for antall ansatte per leder. Dette er nødvendigvis situasjonsbestemt. Sammensatte og vanskelige oppgaver taler for et mindre kontrollspenn enn enkle og oversiktlige. Flere avdelingsledere i Søndre Land kommune har i dag et stort ansvarsområde og mange ansatte som skal følges opp. Ikke minst er det tilfelle innen helse- og omsorgssektoren. Og blir kontrollspennet for stort, vil det gå utover den enkelte leders mulighet til å følge opp både den enkelte ansatte, og avdelingens virksomhet på en tilstrekkelig god måte. Det er viktig å sikre at hver enkelt leder har mulighet til å ivareta det helhetlige lederansvaret på en god måte. I tråd med den generelle utviklingen i resten av kommune-Norge, er vår vurdering derfor at også Søndre Land kommune bør gjennomgå den administrative lederstrukturen i kommunen, og vurdere ny struktur med utgangspunkt i behovene innen det enkelte kommunalområde og den enkelte avdeling.

4.1.2 Stabs- og støttefunksjonenes rolle og posisjon

En sentral begrunnelse for omorganiseringen i Søndre Land kommune i 2012 var en oppfatning av at kommunens administrative toppledelse var for stabsrettet, og at det var viktig at lederne med overordnet ansvar for tjenesteproduksjonen i kommunen kom tettere på rådmannen.⁵⁰ To år senere ble imidlertid kommunens stabs- og støttefunksjoner og kommunalteknikk og lokalsamfunn lagt til ett og samme kommunalområde (lokalsamfunn og stab). Men selv om kommunens stabs- og støttetjenester generelt får gode skussmål fra de øvrige tjenesteområdene – både når det gjelder servicenivå, faglig kvalitet og samarbeid, er det flere informanter som gir uttrykk for at dette grepet synes å ha gått ut over stabsfunksjonenes posisjon og rolle i organisasjonen. Dette kan oppsummeres i følgende punkter:

- Uklart hvilke oppgaver og ansvar som ligger til stabs- og støttefunksjonene, og hva som er delegert ut på avdelingsledernivå
- Dagens organisering gjør det vanskelig å rendyrke og utvikle stabs- og støttefunksjonene i tilstrekkelig grad
- Stabs- og støttefunksjonene får ikke tilstrekkelig oppmerksomhet i rådmannens ledergruppe
- Det er behov for et klarere skille mellom innadrettede og mer utadrettede tjenester

⁵⁰ Arneson (2011).

Stabs- og støttefunksjonene har en særdeles viktig funksjon i kommunene. For det første setter stabsfunksjonene rammebetingelser, gir retningslinjer for aktivitetene i organisasjonen og har oppgaver knyttet til å bistå og gi råd til ledelsen i å styre organisasjonen. For det andre har stabstjenestene en rekke oppgaver knyttet til å hjelpe og understøtte linjeorganisasjonen.⁵¹ For det tredje besitter stabsfunksjonene kompetanse det er viktig å ha med i de strategiske diskusjonene som foregår på øverste administrative nivå, og i mye av kommunens innovasjons- og utviklingsarbeid generelt.

Som vi har nevnt, er det mange andre elementer enn den formelle strukturen som har en betydning for hvordan en organisasjon fungerer. Samtidig er det liten tvil om at organisering kan støtte opp om bestemte former for ønsket atferd. Slik vi ser det, er det helt sentralt å sikre at rolle- og oppgavefordeling mellom linje- og stabsfunksjoner er tydelige og gjennomgående for alle enheter i kommunen. Videre er det viktig å både styrke stabsfunksjonenes posisjon internt i organisasjonen og rendyrke deres roller, og ikke minst tydeliggjøre et skille mellom kommunens utadrettede og mer innadrettede virksomhet. Vi vil derfor anbefale Søndre Land kommune å se nærmere på dagens plassering av stabsfunksjonene i organisasjonen. Mer konkret vil vi anbefale kommunen å vurdere å opprette et eget kommunalområde for kommunens stabsfunksjoner – med en egen kommunalsjef som inngår i rådmannens ledergruppe på lik linje med de øvrige kommunalsjefene, alternativt legge stabsfunksjoner direkte under rådmannen.

4.1.3 Tverrfaglig arbeid

Alle norske kommuner skal ivareta mange ulike oppgaver som krever spesialisert kunnskap. Det gjør arbeidsdeling og organisering av oppgaver i ulike enheter, avdelinger eller tjenesteområder helt nødvendig. Samtidig er det veldig mye av det kommunene driver med, som ikke lett kan plasseres inn i «boksene» i et organisasjonskart. Ikke minst gjelder det i kommunenes arbeid med endring, utvikling og innovasjon. Dette krever samarbeid og koordinering mellom fag- og tjenesteområder internt, så vel som involvering av og medvirkning fra næringslivet, frivillig sektor, innbyggere, brukere og andre aktører i kommunens omgivelser.

Og jeg tror mye av nøkkelen er å klare å få til bedre samarbeid på tvers av avdelingene, og å klare å forbedre ressursutnyttelsen på tvers.

Når endringstakten øker, stilles også større krav til at kommunene har en organisasjon med endringskapasitet og fleksibilitet. Det er identifisert en rekke barrierer og drivere for innovasjon i offentlig sektor, og en helt sentral suksessfaktor er *god organisering* av innovasjonsarbeidet. Eksempelvis har man funnet at den tradisjonelle hierarkiske oppbyggingen i kommunesektoren, med flere nivåer, tjenesteområder og «fagsiloer» er en barriere for innovasjon, da det setter hindringer for tverrfaglig samarbeid både internt og eksternt.⁵²

Også Søndre Land kommune skal løse mange oppgaver som krever samarbeid på tvers av tjenesteområder internt – eller krever involvering og medvirkning fra eksterne aktører. Det må da legges til rette for at disse oppgavene får nødvendig oppmerksomhet, kraft og oppfølging i organisasjonen. Søndre Land kommune har de senere år jobbet aktivt med innovasjon. I den første delrapporten i prosjektet påpekte vi imidlertid at kommunen synes å ha et forbedringspotensial når det gjelder tverrfaglig samarbeid internt,

⁵¹ Jacobsen og Thorsvik (2007).

⁵² Bason (2007) og Sørensen og Torfing (2016), begge gjengitt i Hagen (2017); Forskningsrådet (2012).

og at dette delvis kan relateres til dagens organisering. Dette samsvarer også med funn fra ledergruppens kartlegging av innovasjonsarbeidet i kommunen i 2016.⁵³

Det er ulike måter å løse denne utfordringen på, og mye er knyttet til organisasjonskultur, men det er også mulig å gjøre organisatoriske grep for å stimulere til tverrfaglig arbeid og innovasjon. For eksempel har Sortland kommune samarbeidsfora internt i kommunen som er knyttet til aldersklasser; 0-3 år, 3-13 år osv. Kommunen mener at dette har gitt gode resultater, og bedre samarbeid på tvers av sektorer.⁵⁴

Et annet grep mange kommuner har tatt de siste årene, ikke minst gjennom arbeidet med å bygge en ny organisasjon etter kommunereformen, er å opprette egne enheter eller funksjoner som skal ivareta innovasjonsarbeidet i kommunen. Fire av ti kommuner har én eller flere medarbeidere som jobber systematisk med å øke innovasjonskapasiteten i organisasjonen.⁵⁵ For eksempel har Lyngdal kommune etablert et eget strategisk område som skal jobbe med samskaping og innovasjon internt i organisasjonen, og samtidig ha et overordnet ansvar for kommunens arbeid med å involvere både innbyggere, lag og foreninger og næringsliv i utviklingen av kommunen.⁵⁶

Tanken med slike funksjoner eller enheter er gjerne todelt. *For det første* prøver man å ivareta behovet for fleksibel organisering av denne typen oppgaver (muliggjøre «skreddersøm»). For eksempel er det naturlig i slike utviklingsprosesser at man trenger å hente inn kunnskap og kapasitet fra ulikt hold, eller har behov for å organisere enkeltprosjekter i mindre prosjekt- eller ad hoc-grupper. *For det andre* vil man sikre at denne nettverksbaserte og «friere» måten å jobbe på, plasseres innenfor en mer systematisk ramme som gir nødvendig forutsigbarhet, kontinuitet og forankring på høyt nivå i organisasjonen. Det må imidlertid legges til at en sterkere samhandling ikke løses gjennom bestemte organisatoriske modeller alene, men gjennom å bygge sterke felleskulturer. Det er også viktig med en fleksibel økonomistyring, slik at ikke budsjetttrammene står i veien for tverrfaglig samarbeid. Dette omtaler vi nærmere i kap. 5.

4.1.4 Interkommunalt samarbeid

Kommunen samarbeider i dag med mange andre kommuner på en rekke områder. Vi tror likevel kommunen har potensial til å utvikle det interkommunale arbeidet.

Ta det interkommunale samarbeidet til et nytt nivå⁵⁷

Det er spesielt viktig å ha en helhetlig tilnærming til interkommunalt samarbeid, med faste samarbeidskonstellasjoner framfor ulike samarbeidskommuner på ulike områder. Det kan være utfordrende å drive omfattende utviklingsprosesser knyttet til digitalisering på egen hånd. Dette fordi det er et krevende område som griper inn i det meste av kommunal virksomhet, og som krever betydelig kompetanse og kapasitet. Gode og helhetlige interkommunale samarbeid om digitalisering forutsetter at kommunene har en felles digital plattform som driftes i felleskap, og et godt samarbeid om utvikling/valg av løsninger, implementering og gevinstrealisering. En fast samarbeidskonstellasjon muliggjør en felles digital infrastruktur som driftes og utvikles interkommunalt. Dette vil kunne gjøre det enklere å:

- arbeide systematisk og effektivt om digitalisering og videreutvikling av både tjenester og administrative oppgaver

⁵³ Søndre Land kommune (2017).

⁵⁴ Bråtå (2017).

⁵⁵ <https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/innovasjonsledelse/innovasjonsbarometeret-for-kommunal-sektor/kommunesektorens-satser-strategisk-pa-innovasjon/>

⁵⁶ <https://www.lyngdal.kommune.no/no/aktuelt/sann-blir-nye-lyngdal-kommune/>

⁵⁷ Brandtzæg (2018).

- etablere fagnettverk på tvers av kommuneorganisasjonene som kan jobbe med kompetanseheving, innovasjons- og utviklingsarbeid
- etablere et interkommunalt fagmiljø, spille på hverandres kompetanse og be om hjelp fra andre kommuner i samarbeidskonstellasjonen ved behov og dermed også gjøre det enklere å opprettholde tjenester i egen organisasjon
- etablere nye interkommunale samarbeid når det er behov for det
- følge opp og styre utviklingen av det helhetlige interkommunale samarbeidet, både administrativt og politisk

Vurder å etablere et samarbeid om planarbeidet

Vi har i forrige kapittel lagt vekt på kommunes rolle som samfunnsutvikler. Arbeid for å fremme næringsutvikling, stedsutvikling og økt attraktivitet krever både kompetanse, kapasitet og evne til å etablere møteplasser, partnerskap og samhandling med et bredt spekter av aktører på ulike nivåer. Små og mellomstore kommuner har gjerne begrenset kapasitet og kompetanse til å ivareta alle områdene som aktiv samfunnsutvikler, som samfunnsplanlegging, arealplanlegging, byggesaksforvaltning, miljøvern og næringsutvikling. Mindre kommuner som skaffer seg plankompetanse gjennom interkommunalt plansamarbeid, har gode erfaringer med dette. Et interkommunalt plankontor kan bistå med planprosesser og oppgaver etter plan- og bygningsloven. En forutsetning for et slikt interkommunalt samarbeid er at samarbeidskommunene har sammenfallende utfordringer. Holmestrand, Hof og Re er kommuner som har hatt felles planstrategi og samfunnsdel i mange år, etter at kommunene stod uten kommuneplanleggere i 2011. Ordfører i Holmestrand anbefaler andre kommuner å lage interkommunale strategiske planer: *«Selv om vi har hatt interkommunalt samarbeid på tjenesteområder i mange år, har vi gjennom utarbeidelsen av en strategisk plan lært hverandre å kjenne på en annen måte».*

4.2 Organisasjonskultur

Søndre Land kommune har de siste årene arbeidet aktivt med å bygge en felles organisasjonskultur, gjennom prosjektet «Stolte Sammen», og det har vært jobbet aktivt med å skape en mer innovativ organisasjonskultur. Kommunen har fremdeles et stykke igjen til å nå målene om det «det store Vi-et» og til en innovativ kultur, med rom for prøving og feiling. Status i kommunen på dette området er omtalt i TF-rapport 478.

Organisasjonskultur er viktig både for å få til samskaping og innovasjon i kommunen. Vi vil her peke på noen faktorer ved innovasjon og samskaping som det er viktig at kommunen er oppmerksom på, og som vi mener kommunen bør jobbe videre med.

Innovasjon er risikosport og man vil feile

Å ta risiko er en sentral del av innovasjon, og vilje til å ta risiko er nødvendig for å lykkes med innovasjon. Når en kommune velger å satse systematisk på innovasjon, så vil det uvegerlig også bli eksempler på feilslåtte innovasjoner. Feiling må derfor være en akseptert kostnad ved innovasjon. Dette er noe som også politisk nivå må være klar over og anerkjenne. Det er vanligvis få eller ingen belønningssystemer for vellykket innovasjon i offentlig sektor, samtidig som konsekvensene av mislykket innovasjon kan være store for de involverte. Feilet innovasjon kan i verste fall ramme mennesker i sårbare livssituasjoner, og vil gjerne få omfattende medieomtale og politiske konsekvenser. Det er viktig at alle som er involvert i

innovasjonsprosjekter er oppmerksom på hvilken risiko som finnes, aksepterer at risikoen er der, og forsøker å styre den på best mulig måte. Det er alle de relevante aktørene som er involvert, som sammen må finne fram til hva som er akseptabel risiko og hvordan risiko kan styres.⁵⁸

Vi anbefaler kommunen å diskutere hvordan kommunen skal forholde seg til risiko ved feilslåtte innovasjoner. Mulighet til å prøve og feile som en del av kulturen er basert på tillit. København kommune gir bonus for deling av feil, som en del av sin strategi for tillitsbasert ledelse. Asker kommune har sin egen delingsarena for feiltrinn og erfaringslæring.⁵⁹ Kanskje noe av dette kan være til inspirasjon?

En kultur som støtter opp under samskaping

Å samskape innebærer å finne nye måter å organisere samarbeid på, og å utvikle verktøy og metoder som i større grad involverer innbyggere, næringsliv og kompetansemiljøer til å ta aktivt del i utviklingen.⁶⁰ Dette kan være utfordrende for kommunen å få til i praksis. Det er ikke sikkert det administrative systemet i en kommune er «rigget» for å ta innbyggerne inn i utviklingen og leveransen av offentlige tjenester.⁶¹ Til tross for at kommunene har lang tradisjon for å legge til rette for medvirkning og innbyggerinvolvering, kan det å involvere innbyggerne fort bli sett på som ukontrollerbart og upålitelig.⁶² Det er ingen garanti for at kommunen lykkes med å skape et godt samarbeidsklima, og at samarbeidet fører til innovative løsninger. Barrierer kan for eksempel være knyttet til interessekonflikter, mangel på gjensidig tillit, risikoaversjon eller uklar ansvarsfordeling.⁶³

Følgende faktorer er viktige for utvikling av samskaping i kommunen.⁶²

1. Klart mål og mening med samskapingen

Både for de ansatte og for innbyggerne er det viktig for motivasjonen for å delta og engasjere seg i samskaping at dette ses på som meningsfylt, og at det bidrar til å nå fellesskapets mål. Følelsen av å være del av et fellesskap er et mål i seg selv.

2. Utviklings- og endringskultur

I en samskapende organisasjon ser politikere og ansatte på innbyggerne som verdifulle og likestilte bidragsyttere med ressurser som kan bidra til utvikling av de offentlige tjenestene. Organisasjonskulturen må også støtte opp under nye ideer og kreativitet, og være åpen for nye løsninger.

3. Organisasjonsstruktur

Organisasjonsstrukturen i kommunen må være innrettet på en slik måte at den støtter opp under samskaping. Innbyggerne må vite hvordan de kan bidra. Dette kan for eksempel være tilrettelegging for enkel og åpen kommunikasjon mellom innbyggerne og kommunen. Det skal være enkelt å bidra som frivillig. Samskapingsagenter eller ansatte som har rollen som bindeledd mellom innbyggere og kommunen, er et tiltak som har vist seg å redusere barrierene for samskaping og bidra til mobilisering av samskaping. Det er også nødvendig med noe finansiell støtte for å gi rom for å dyrke innbyggerinitiativ.

⁵⁸ Brown og Osborn (2013).

⁵⁹ <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/innovasjon/erfaringsdeling/laer-av-andre/prispenger-genererer-mer-innovasjon>

⁶⁰ Torfing mfl. (2016).

⁶¹ Eggers og Singh (2009).

⁶² Voorberg mfl. (2015).

⁶³ Torfing (2012).

Positive holdninger er avgjørende for samarbeid

Holdninger er viktig for å få til et godt samarbeid med innbyggere og næringsliv.⁶² Å være positiv til alle som henvender seg til kommunen og ha et ønske om å hjelpe handler om innstilling og organisasjonskultur. Dette er viktig både for å lykkes med å skape en god samarbeids- og endringskultur og legge til rette for samskaping, og har stor betydning for kommunens attraktivitet for bedrifter. I arbeidsverksted 5.3.19 kom følgende anbefalinger til kommunen for å skape tillit og mobilisere for utvikling i kommunen:

- Vis velvilje og positivitet til de som henvender seg
- Vær løsningsorientert
- Lever som lovet og gjennomfør det dere sier dere skal gjøre

Etter vår oppfatning har Os kommune klart å knytte profilen «Os – inspirerer» til praktisk arbeid og konkrete verdier som preger hele organisasjonskulturen i kommunen. Verdiene sammenfaller godt med de innspillene frivillig sektor og næringslivet ga til kommunen i arbeidsverksted på Hov.



Figur 10 Eksempel på verdier fra Os kommune.⁶⁴

4.3 Innovasjon og utvikling av kommunale tjenester

Søndre Land kommune erkjenner at en tradisjonell tilnærming med kutt i budsjettammer etter «ostehøvelprinsippet» ikke gir en reell endring med effekter som varer over tid. For å møte utfordringene kommunen står overfor, er det nødvendig med tjenesteutvikling og innovasjon.

Et omstillingsprosjekt, slik Søndre Land skal i gang med, kan i seg selv ses på som en mulighet til å skape bedre tjenester gjennom innovasjon og nytenkning, og samtidig effektivisere tjenestene. Tjenestetilbudet i kommunen må vurderes i forhold til framtidige behov, utfordringer og oppgaver. Endringer i tjenestetilbudet vil både kunne ses i lys av demografi, nye arbeidsoppgaver og ny arbeidskultur og digitalisering.

⁶⁴ <https://oskommune.no/jobb-i-os-kommune/os-kommune-som-arbeidsgjevar/>

En undersøkelse blant rådmenn og fylkesrådmenn som KS har gjennomført om kommunesektorens overordnede og strategiske satsing på innovasjon, viste at 1 av 10 kommuner har en overordnet innovasjonsstrategi, men at det er vanligere å ha innsatsområder innenfor innovasjon enn å ha en skriftlig innovasjonsstrategi. De viktigste innsatsområdene er knyttet til:⁶⁵

- Bruk av ny teknologi, for eksempel velferdsteknologi, «smart city» e.l.
- Styrking av de ansattes bidrag til innovasjonen, for eksempel gjennom organisasjons- eller kompetanseutvikling
- Kvalitetsforbedringer
- Effektivisering

Digitalisering og velferdsteknologi

Mye av innovasjonsarbeidet i kommunal sektor er i dag knyttet til digitaliseringsarbeidet. KS har utarbeidet en egen digitaliseringsstrategi for kommunesektoren, og har mange nasjonale digitaliseringsprosjekt.⁶⁶ I henhold til KS sin digitaliseringsstrategi må kommunal sektor planlegge for helhetlige og sammenhengende digitale tjenester for å møte innbyggernes og næringslivets behov, og for å kunne utnytte digitale data i planlegging og oppfølging av egne tjenester. I KS sin digitaliseringsstrategi blir det gjort klart at ledernes kompetanse og håndtering av slike omstillingsprosesser er avgjørende for å skape mer effektive arbeidsprosesser, levere høy kvalitet på tjenestene, redusere sårbarheten, gi økonomisk gevinst og fremstå som en attraktiv arbeidsgiver for framtidens arbeidstakere.

Digitalisering åpner for helt nye og mer effektive arbeidsrutiner. Digitale løsninger vil være et viktig bidrag til å effektivisere interne arbeidsprosesser. En gjennomgang Telemark fylkeskommune gjennomførte i 2016, viste at fylkeskommunen hadde om lag 150 arbeidsprosesser som kunne bli mer effektive og få bedre kvalitet ved digitalisering og gevinstrealisering. Det er neppe grunn til å tro at potensialet er mindre i en kommune, som har enda flere ansvarsområder. KommIT laget en kokebok for gevinstrealisering som gir en innføring i hvordan en skal gå fram for å kartlegge arbeidsprosesser.⁶⁷ Dersom kommunen ønsker å starte opp på dette arbeidet, bør en eller noen få ansatte sette seg inn i metodikken, og overføre kunnskapen til resten av kommunen i konkrete prosjekter.

Mange kommuner har kommet langt på områder som løsninger som forenkler kommunikasjonen og samhandlingen mellom kommunen og innbyggerne (f.eks. bruk av Vipps og digital signering). Også DigiSos og eByggesak er nasjonale prosjekt som mange kommuner deltar i.⁶⁸

Det kan være utfordrende for en kommune å få til et godt digitaliseringsarbeid på egen hånd. Nye digitale løsninger må følges opp med nye arbeidsrutiner og digital organisasjonsutvikling. Vår erfaring fra kommunesektoren er at mange kommuner opplever at de ikke har ressurser til å gjøre dette arbeidet alene, men at de er avhengig av samarbeid med andre både for å fange opp hva som skjer nasjonalt, og for å tilpasse løsningene til lokale forhold.⁶⁹ Innenfor eldreomsorg, som er et stort og økende ansvarsområde for kommunene, kan mangel på digital kompetanse og kapasitet vanskeliggjøre framtidige ambisjoner om innovasjon og satsing på velferdsteknologi.

Velferdsteknologi/omsorgsteknologi er det området som kanskje er aller viktigst for kommunen, med tanke på at kommunen vil få en langt større andel eldre enn tidligere. På dette område er det mye å hente

⁶⁵ <https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/innovasjonsledelse/innovasjonsbarometeret-for-kommunal-sektor/>

⁶⁶ <https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/styring-og-organisering/digitaliseringsstrategien/>

⁶⁷ <https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/styring-og-organisering/gevinstrealisering/>

⁶⁸ www.ks.no

⁶⁹ Brandtzæg (2018).

på å følge med på hva som skjer nasjonalt, og samarbeide med andre kommuner regionalt. Her har Søndre Land kommune gjort et godt grep ved å samarbeide med de andre kommunene i Gjøvikregionen om velferdsteknologi. Gjøvikregionen har som ambisjon å ta en ledende posisjon innenfor utvikling og implementering av velferdsteknologi i nasjonal målestokk. Gjøvikregionen har, sammen med Lillehammerregionen, mottatt 1,8 mill. kr. fra tilskuddsordningen «Omsorgsplan 2020 – innføring av velferdsteknologiske løsninger», og alle kommunene i regionen er dermed tatt opp i det nasjonale velferdsteknologiprogrammet. Regionen har også mottatt midler til utdanning av prosjektledere innen velferdsteknologi. Det jobbes nå med søknader om responsenter og velferdsteknologi for barn og unge. I 2020 er det planlagt oppstart av to nye prosjekt; velferdsteknologisk innovasjonslaboratorium og interaktivt velferdsteknologisk innbyggervindu. Dette viser at Søndre Land kommune, sammen med resten av Gjøvikregionen, har en aktiv og langsiktig satsing på velferdsteknologi.

Tidlig innsats og forebyggende arbeid

De områdene vi har jobbet mye med de siste par årene, og som blir med oss videre, er tidlig innsats og forebygging. Det å satse på hverdagsrehabilitering, foreldreveiledning, forebyggende besøk hos eldre, styrke skolehelsetjenesten.

Tidlig innsats og forebyggende arbeid er først og fremst viktig for de enkeltmenneskene som får økt livskvalitet ved innsatsen, men har også stor samfunnsøkonomisk betydning. Søndre Land er en foregangskommune når det gjelder inkludering av de som står utenfor arbeidslivet. KS har omtalt Søndre Land kommune i Kommunespeilet i artikkelen «Supertankeren som

snus i Søndre Land». Her omtales noen av de grepene som er tatt: «*Stort folkehelseprosjekt, aktivitetshus, tett samarbeid med barnehagene, inkluderende kantine som skal skape god livskvalitet ved å ha mat og mennesker i sentrum, og samarbeid med næringslivet*». ⁷⁰ Søndre Land kommune har vært med på å utvikle «Utenfor-regnskapet», som viser hva vi kan spare ved å forebygge. ⁷¹

Søndre Land ligger også langt fremme på forebyggende folkehelsearbeid hos barn og unge. Kommunen har satset spesielt på systematisk arbeid med fysisk aktivitet og sunne levevaner hos unge, og laget en resursbank for alle ungdomsskoler i landet (Fysak). ⁷²

Dette er arbeid som kommunen bør bygge videre. Her er også mye kompetanse som kanskje kan overføres til andre områder, slik som eldreomsorg?

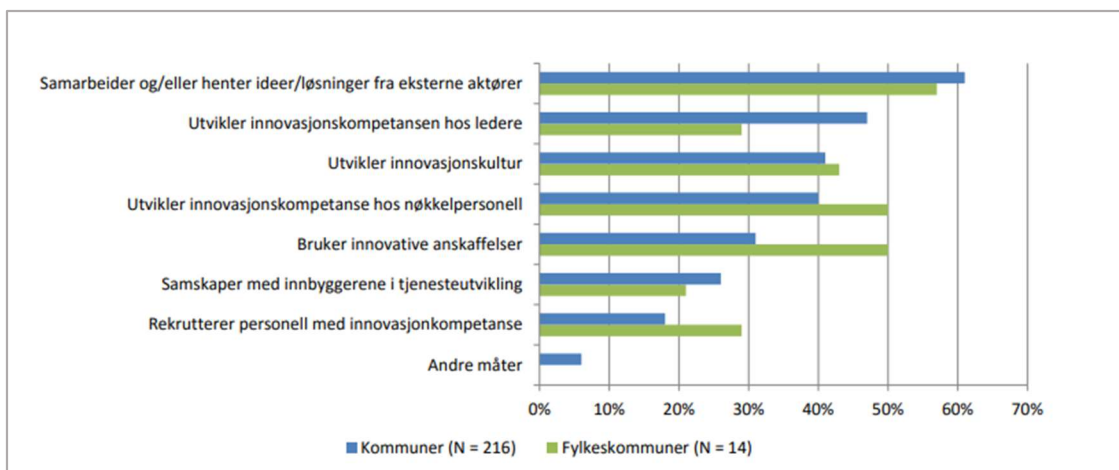
Hvordan jobber kommunesektoren for å øke evnen til innovasjon og nyskaping?

En landsomfattende spørreundersøkelse blant rådmenn viser at de aller fleste kommuner anser det som viktig å følge med på hva andre gjør, hente gode ideer og samarbeide med andre som det viktigste tiltaket for innovasjon og nyskaping. Også utvikling av innovasjonskompetansen og arbeid med en innovativ organisasjonskultur og samskaping anses som sentrale virkemidler. Vi har omtalt alle disse faktorene tidligere i denne rapporten. Søndre Land kommune svarte i denne undersøkelsen at de jobbet med tre av tiltakene i 2017; utvikle innovasjonskompetansen hos ledere og nøkkelpersonell, samt utvikle en innovativ organisasjonskultur.

⁷⁰ <https://www.ks.no/kommunespeilet/samfunn-og-demokrati/supertankeren-som-snus-i-sondre-land/>

⁷¹ <https://www.ks.no/fagomrader/innovasjon/sosiale-investeringer/beregner-lonnsomheten-av-a-forebygge/>

⁷² <https://fysak.net/>



Figur 11 Hvordan jobbes det for å øke evnen til innovasjon og nyskaping? Kilde: Kommunesektorens arbeidsgivermonitor 2017.

Her vil vi knytte noen kommentarer til innovative anskaffelser, som er en metode som har vist seg å gi gode resultater.⁷³

Innovative anskaffelser

Metoden innovative anskaffelser legger til rette for at oppdragsgiver kan utvikle et innovativt produkt, løsning eller tjeneste i tett samarbeid med en eller flere utvalgte leverandører og/eller forsknings- og utviklingsmiljøer, fra identifisering av behov til utprøving av ideen i praksis. Innovative anskaffelser gir offentlige besparelser og bedre tjenester samtidig som det kan brukes som et verktøy for lokal og regional næringsvekst.⁷⁴ Søndre Land kommune har benyttet en innovativ anskaffelsesprosess ved trygghetsskape teknologier.

Mange kommuner har tatt i bruk innovative anskaffelser som et strategisk virkemiddel, også for næringsutvikling. Et sted å starte er å vedta en innkjøpsstrategi som legger vekt på innovative anskaffelser.⁷⁵ Det er også utviklet startprogrammer for kommuner som ønsker å satse på innovative anskaffelser. Startprogrammene er en introduksjon for metoden tilpasset ulike brukere, som ledere, ansatte som ikke arbeider med innkjøp og leverandører.⁷⁶

4.4 Veien videre

Det er vår oppfatning at Søndre Land kommune er en kommune som vil mye, og har tatt mange grep for å utvikle kommunen og kommuneorganisasjonen. Tilbakemeldingene fra intervjuene er imidlertid at det kan bli litt vel mange prosjekter, og at kommunen ikke alltid greier å følge opp prosjekter som blir satt i verk. Vi foreslår derfor at kommunen etablerer et system for prioritering av prosjekter og innsatsområder. På bakgrunn av dette bør kommunen bestemme seg for hvor mange innovasjonsprosjekter kommunen har

⁷³ Skogli m.fl. 2017.

⁷⁴ <http://innovativeanskaffelser.no/>

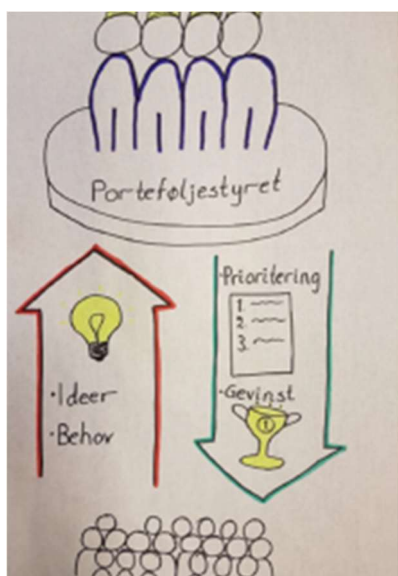
⁷⁵ <http://innovativeanskaffelser.no/blogg/kommunale-anskaffelsesstrategier-til-inspirasjon/>

⁷⁶ <http://innovativeanskaffelser.no/startprogram/>

kapasitet til å gjennomføre i året. Dette øker sjansene for at kommunen faktisk lykkes med de prosjektene som settes i verk.

Vi anbefaler at kommunen tar i bruk porteføljestyring for prioritering av prosjekter. Porteføljestyring dreier seg om å identifisere, prioritere og iverksette virksomhetens prosjekter og programmer, samt følge opp leveransene. Difi har etablert et verktøy for porteføljestyring for offentlige virksomheter.⁷⁷

Telemark fylkeskommune er et eksempel på en kommuneorganisasjon som har etablert et slik system for sine digitaliseringsprosjekter, og vi bruker her dette som et eksempel på hvordan dette kan organiseres. Selv om Telemark fylkeskommune har avgrenset dette til digitaliseringsprosjekt, er dette et system som er fullt overførbart til bruk på innovasjon- og utviklingsprosjekter mer generelt, dersom kommunen ønsker det.



Figur 12 Illustrasjon av modell for porteføljestyring. Kilde: Telemark fylkeskommune.

Venstre side av figuren viser strukturen for innsamling av behov og prioritering av prosjekt/tiltaksideer opp til porteføljestyret som igangsetter. Det er avdelingsleder/prosesseier som legger fram for porteføljestyret. Høyre side viser strukturen for oppfølging av prosjektet underveis. Det er når leveransen fra prosjekter skal tas i bruk i tjenesteproduksjonen, at realiseringen vil komme. Porteføljestyret følger også opp gevinstrealiseringen etter at prosjektet er gjennomført. Porteføljestyringen, og det at den består av ledere som har mandat og myndighet til å ta beslutninger om prioritering og finansiering av prosjekter, er avgjørende for å få den ønskede effekten av prosjektene.

Porteføljestyring kan brukes som et ledd i å forankre hos toppledelsen hvilke ideer som skal dyrkes fram – men også for å sette større trykk på innovasjons- og digitaliseringsarbeidet. Ideene bør komme fra organisasjonen, og forankres oppover i toppledelsen for prioritering. Den samme toppledelsen har også ansvar for å følge opp de enkelte prosjektene og gevinstrealiseringen. En anbefaling er også at porteføljestyret etablerer noen kriterier for valg av prosjekt, for eksempel knyttet til økonomiske gevinster, kvalitetsgevinster og/eller antall berørte brukere.

⁷⁷ <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/styring-og-organisering/virksomhetens-prosjektorganisasjon/portefoljestyring>

4.5 Oppsummerende vurdering

Det vil hele tiden være behov for tjenesteutvikling, innovasjon og omstilling for å være bedre rustet til å møte framtidige utfordringer. Vi vil her oppsummere de anbefalingen som vi har kommet med i dette kapitlet.

Organisasjonsstruktur

- Gjennomgå den administrative lederstrukturen i kommunen, og sikre at kontrollspennet ikke er større enn at hver enkelt leder har mulighet til å ivareta det helhetlige lederansvaret på en god måte.
- Legge vekt på en fleksible organisasjonsstruktur med utgangspunkt i behovene innen det enkelte kommunalområde og den enkelte avdeling.
- Sikre at rolle- og oppgavefordelingen mellom linje- og stabsfunksjoner er tydelige og gjennomgående for alle enheter i kommunen
- Styrke stabsfunksjonenes posisjon internt i organisasjonen
- Tydeliggjøre skille mellom kommunens utadrettede og mer innadrettede virksomhet
- Teste ut organisatoriske grep for å stimulere til tverrfaglig arbeid og innovasjon
- Etablere gode og helhetlige interkommunale samarbeidskonstellasjoner med felles digital infrastruktur
- Vurdere å etablere et interkommunalt samarbeid om planarbeidet

Organisasjonskultur

- Jobbe videre med en innovativ organisasjonskultur hvor en anerkjenner at innovasjon innebærer risiko, og sett risikostyring på dagsorden i alle innovasjonsprosjekter
- Etablere en kultur som støtter opp under samskaping. Å etablere kanaler for åpen innbyggerdialog er et godt sted å starte, gjerne ved å ha en eller flere «samskapingsagenter» i kommunen
- Arbeide aktivt med positive holdninger til alle som henvender seg til kommunen

Innovasjon og utvikling av kommunale tjenester

- Kartlegge interne arbeidsprosesser med tanke på digitalisering
- Samarbeide regionalt om innovasjonsprosjekter, og følg med på hva som skjer på nasjonalt nivå
- Arbeide videre med satsingen på velferdsteknologi, tidlig innsats og forebyggende arbeid
- Mer systematisk bruke innkjøp som et strategisk verktøy for innovasjon og næringsutvikling
- Benytte gevinstrealiseringsverktøy
- Gjøre tydelige prioriteringer i innovasjons- og digitaliseringsarbeidet

5. Kommuneøkonomi

Søndre Land kommune har som mål å skape et økonomisk handlingsrom i kommuneøkonomien til å prioritere tiltak og strategier for å nå kommunens langsiktige mål i kommuneplanens samfunnsdel. Kommuner med et økonomisk handlingsrom vil ha større politisk handlingsrom til styring og prioritering av innsats. Dette kapitlet tar for seg hvordan kommunen kan møte det umiddelbare behovet for å redusere driftsrammene, og skape økonomisk handlingsrom på kort og lang sikt.

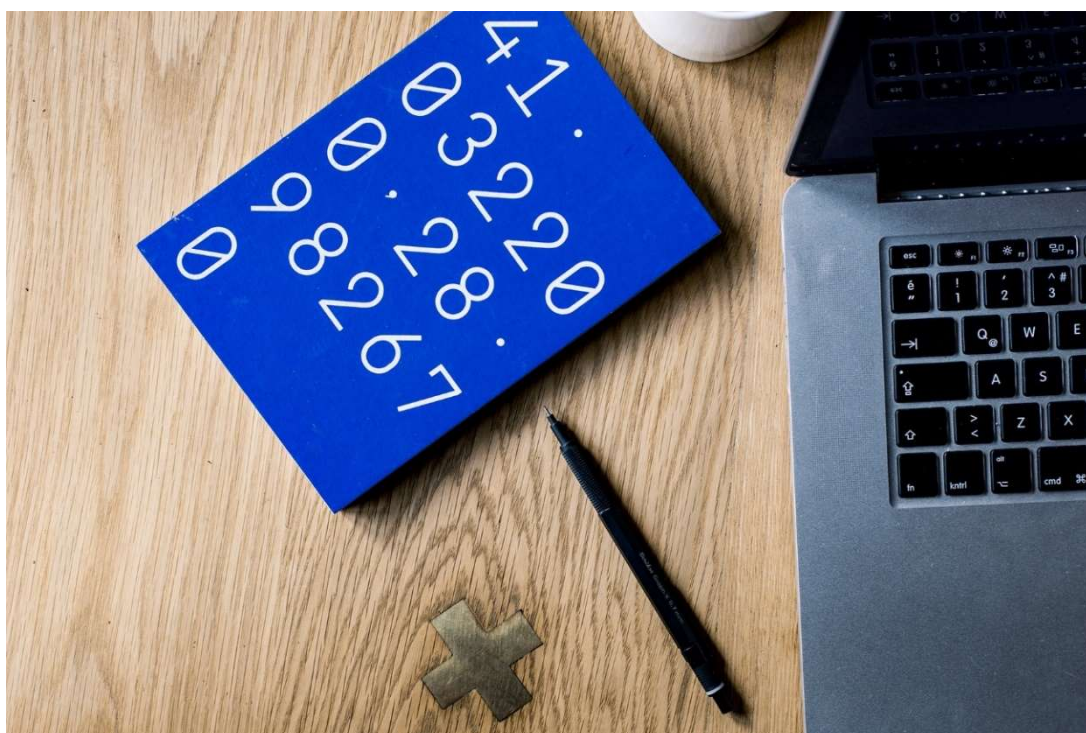


Foto: Volkan Olmez, Unsplash

Dette kapitlet bygger på det omstillingsbehovet i kommuneøkonomien som ble påpekt i TF-rapport 478 *Omstillingsbehov i Søndre Land kommune*. Her oppsummerer vi kort funnene fra analysene i denne rapporten, og gir noen forslag til videre prosess for å skape økonomisk handlingsrom i kommuneøkonomien. Anbefalinger til videre prosess er ment som en overordnet skisse for hvordan kommunen kan arbeide videre i et hovedprosjekt for økonomisk omstilling.

5.1 Økonomisk omstillingsbehov

Søndre Land kommune har som mål å skape et økonomisk handlingsrom til å prioritere strategier og tiltak for å nå kommunens langsiktige mål i kommuneplanens samfunnsdel. Det vil bli krevende å ta ned driftsnivået og foreta omprioriteringer mellom sektorområder i tiden framover.

Men at vi som kommune skal kunne greie å levere samme mengde tjenester [som i dag, vår anm.], og med samme kvalitet, ved å gjøre det på en smartere måte? Snarere tvert imot, vi må senke nivå på tjenestene. Og så må vi tørre å kutte noe.

Vi har beregnet netto driftsutgifter på sentrale tjenesteområder i 2017 sammenlignet med landsgjennomsnittet og et «normert» og inntektsjustert nivå⁷⁸. Vi vil imidlertid presisere at et slikt beregnet utgiftsnivå generelt ikke må oppfattes som en slags fasit på et "riktig" nivå. Hensikten med beregningene er å få en indikasjon på hvilke tjenesteområder som det kan være grunn til å se nærmere på. Vi vil presisere at kommunen har startet dette arbeidet, og at det er

lagt inn innsparinger på flere av områdene i vedtatt økonomiplan 2019-2022.

Tabell 2 Mer-/mindreforbruk sammenlignet med inntektsjustert «normert nivå» i 2017. I mill. kr. Søndre Land kommune. Kilde: SSB/KMD/beregninger ved TF.

	Mer-/mindreutgift 2017 Mill. kr
Barnehage	8,9
Administrasjon	7,1
Landbruk	-0,1
Grunnskole	13,8
Pleie og omsorg	-22,3
Kommunehelse	-0,3
Barnevern	17
Sosialtjeneste	-2,9
Sum	21,3

Oppsummert indikerer oversikten i tabellen over at kommunen bruker mer penger enn nivået skulle tilsi, og at dette er knyttet både til barnehage, administrasjon, grunnskole og barnevern. Årsakene til avvikene må imidlertid undersøkes nærmere før det er mulig å konkludere på om det er innsparingspotensial på disse områdene. En nærmere analyse av årsaken bør også se nærmere på tjenestestruktur og inntektspotensiale.

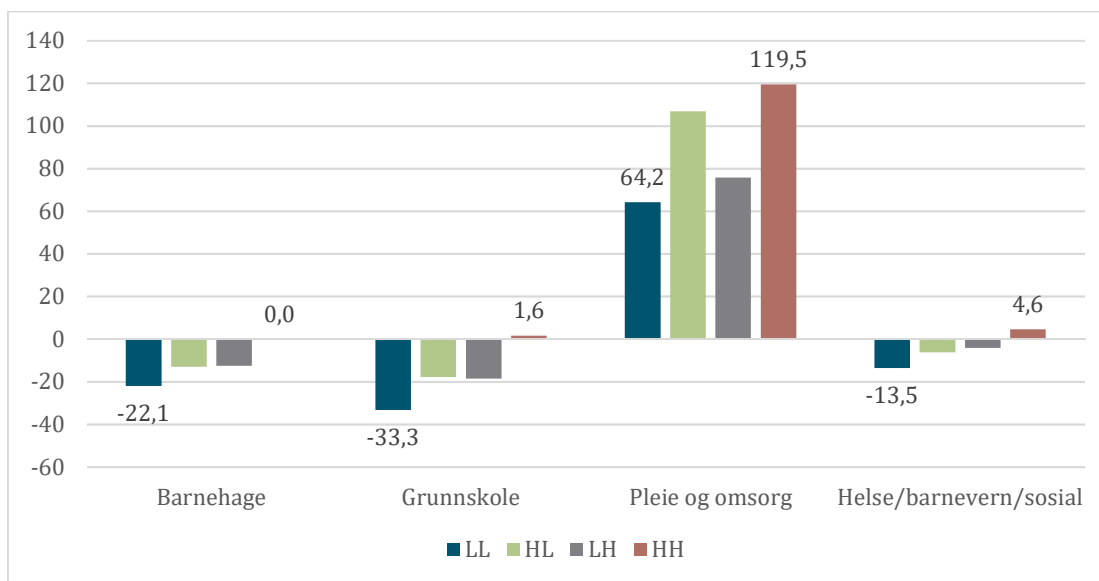
I forhold til størrelsen på området er merforbruket spesielt stort på barnevern. Nærmere analyser viser at en stor andel av merforbruket på barnevern skyldes barneverntiltak utenfor familien. Det kan da være verdt å undersøke nærmere om dette skyldes mange barn med barneverntiltak utenfor familien eller om kostnadene per barn er spesielt høye. Tallene kan indikere at det er noe å hente på å vri innsatsen til mer forebyggende tiltak, men det er ikke mulig å konkludere på dette uten å undersøke hva som ligger bak tallene. Det er flere eksempler på kommuner som har arbeidet systematisk med forebyggende arbeid innen barnevern, og på den måten redusert utgiftene på lengre sikt, både for kommunen og for samfunnet. Kongsberg er et eksempel på en kommune som har økt innsatsen på hjelpetiltak og forebyggende arbeid, og dermed redusert behovet for belastende og dyre omsorgsovertakelser.⁷⁹

⁷⁸ Magnussen mfl. (2019).

⁷⁹ Brandtzæg (2006), Brandtzæg mfl. (2018).

Analysene viser også at det er grunn til å se nærmere på forbruket i oppvekstsektoren. Også sammenlignet med nabokommunene Nordre Land og Nord-Aurdal har Søndre Land kommune et høyt forbruk innen områdene barnehage og grunnskole.

Enda viktigere enn å analysere historiske tall er det å se på hvordan utgiftene vil utvikle seg framover, basert på ulike befolkningsframskrivninger. Befolkningsframskrivningene er basert på samme forutsetninger som i framtidsbildene i kap. 2. I beregningene er det tatt utgangspunkt i samme dekningsgrad og standard på tjenestene som i 2017. Vi har vist de fire ulike framtidsscenarioene, hvor HH er scenarioet med høyest befolkningsvekst (HH) og LL er det med lavest befolkningsvekst. For området barnehage er det anslått demografikostnader på mellom -22 mill. kr (LL) og 0 kr (HH). For grunnskole ligger kostnadsanslaget på mellom -33 mill. kr (LL) og +2 mill. kr (HH), mens anslaget for pleie- og omsorgsområdet ligger i intervallet +64 mill. kr (LL) og +120 mill. kr (HH).



Figur 13 Beregnede demografikostnader 2019-2040 knyttet til den demografiske utviklingen. Tjenesteområder. Søndre Land kommune. Akkumulert. Faste mill. 2018-kr. Kilde: SSB/TBU/beregninger ved TF.

Eldrebølgen har egentlig begynt allerede i Søndre Land. Helse, omsorg og velferd trenger å få tilført ressurser, samtidig som man må prøve å jobbe med å «snu» omsorgstrappa, for å kalle det det. Få folk til å leve lengre hjemme, og den biten.

skole og pleie- og omsorg.

Figuren viser at kommunen mest sannsynlig må bruke mindre midler på barnehage og grunnskole, og mer midler til pleie og omsorg fram mot 2040. Dette kommer i tillegg til det omprioriteringsbehovet som allerede fremgår av analysene av 2017-regnskapet. Dette innebærer at kommunen bør rette innsatsen spesielt inn mot å gjøre effektiviseringer og omstillinger innen områdene barnehage, grunnskole og pleie- og omsorg.

5.2 Strategi for omstilling av kommuneøkonomien

I tråd med kommunens overordnede mål med prosjektet har vi lagt vekt på omstilling i et langsiktig perspektiv, både når det gjelder samfunns- og tjenesteutvikling og økonomisk styring. Hittil i rapporten har vi fokusert på en mer langsiktig omstilling i samfunnet og i tjenesteutviklingen. Disse faktorene er av avgjørende betydning også for kommuneøkonomien. Både innbyggere og næringsliv bidrar med skatteinntekter til kommunen, og flere innbyggere betyr også økt rammetilskudd fra staten til kommunen.

Innovasjon i tjenestene, forebyggende tiltak og digitalisering er også forhold som vil kunne gi økonomiske innsparinger og bidra til effektivisering. Samskaping er også omtalt tidligere i rapporten, og samskaping blir gjerne sett på som en måte å supplere jakten på sparetiltak med systematiske forsøk på å mobilisere nye ressurser. Ved å ta i bruk alle ressursene i lokalsamfunnet kan en få opprettholdt eller økt kvaliteten på tjenesten uten at dette rammer kommuneøkonomien. Samskaping kan ses på som en alternativ strategi som bryter med forestillingen om at kommunen er eneansvarlig for å levere tjenester og problemløsning til innbyggerne.⁸⁰

Det er mange faktorer som kan påvirke framtidig utgiftsbehov. Demografiutviklingen medfører at det blir flere eldre i kommunene. Dette vil også være tilfellet for Søndre Land. Dette medfører en økt etterspørsel innen pleie- og omsorgstjenestene, noe som forsterker behovet for innovasjon og satsing på velferdsteknologi. Innen helse- og omsorgssektoren kan effektivisering av arbeidsprosesser, bedre helse hos de eldre, velferdsteknologi, mer frivillig arbeid og større involvering av pårørende og brukerne i tjenestene være forhold som kan bidra til redusert utgiftsbehov pr. innbygger i forhold til dagens utgiftsbehov.

Gulen kommune er eksempel på en kommune som har lagt inn innføring av velferdsteknologi som et kostnadsreducerende tiltak i økonomiplanen. Kommunen har lagt til grunn at velferdsteknologi vil føre til at brukerne bor lenger hjemme, noe som vil føre til reduserte kostnader for kommunen. Bergen kommune er en annen kommune som har lagt krav om gevinstrealisering inn i økonomiplanen. Dette er knyttet til et 3-årig program for utvikling og forbedring av tjenestene innen helse- og omsorgsfeltet, kalt «Smart omsorg». Kommunen omtaler «Smart omsorg» som det viktigste verktøyet for å løse framtidens demografiutfordringer. Delprosjekter er blant annet «bo lenger hjemme» og «digitalisere helse og omsorg».⁸¹ Kommunen har avsatt penger til prosjektet i starten av økonomiplanen, og deretter forutsatt innsparinger i slutten av økonomiplanperioden.

Innovasjon og digitalisering har vist seg å være et bidrag til å nå målsettinger på økonomiske innstramminger. Samtidig vil det være et økt behov for ressursinnsats for å få dette til. Det er nødvendig å frigjøre midler til innovasjon og omstilling, for å kunne hente ut gevinster på lengre sikt. Det må være aksept for at gevinster ved innovasjon og digitalisering ikke kan realiseres umiddelbart. Mye tyder på at det kan være krevende å hente ut gevinster av det digitaliserings- og innovasjonsarbeidet som kommunene er involvert i. Erfaringen fra andre er at gevinstene ofte er knyttet til tjenestekvalitet og frigjøring av times- og ukesverk som er vanskelig å omgjøre til økonomiske gevinster. Det er derfor viktig med oppfølging av gevinstrealiseringsplaner for å sikre at digitaliseringsarbeidet får den effekten en ønsker. Kommunestyret i Søndre Land har vedtatt at gevinstrealisering skal benyttes som et verktøy i strategisk plan for hverdagsmestring i velferdsteknologi.

5.3 Økonomistyring

Kommuner med sunn økonomi, og som sørger for å ha et økonomisk handlingsrom, kan i større grad håndtere uforutsette hendelser uten at det får direkte konsekvenser for tjenestetilbudet til innbyggerne. For å oppnå dette er det nødvendig med god økonomistyring. Nedenfor omtaler vi økonomi- og budsjettstyringen i kommunen, og kommer med anbefalinger knyttet til dette.

⁸⁰ Torfing mfl. (2016).

⁸¹ For mer informasjon om de ulike delprosjektene, se <https://www.bergen.kommune.no/hvaskjer/tema/smart-omsorg>

Som påpekt i delrapport 1 er vårt inntrykk at budsjett disiplinen syntes noe lav, og at økonomistyringen kunne vært bedre.⁸² Vi finner også at dagens styrings- og budsjettregime kan synes å være en hemsko for tverrfaglig samarbeid og helhetlig tenking. Dette kan ha sammenheng med den nye organisasjonsstrukturen som ble implementert i 2012, som la stor vekt på rammestyring og delegering av helhetlig lederansvar, inkludert økonomistyring.⁸³ I 2014 ble kommunens stabs- og støttefunksjoner og kommunalteknikk og lokalsamfunn lagt inn under en og samme kommunalsjef (kommunalområde lokalsamfunn og stab). Grepene med å samle alle stabs- og støttefunksjoner til samme kommunalområde som eksempelvis kultur, idrett og frivillighet og teknisk drift synes å ha gått ut over stabsfunksjonenes posisjon og rolle i organisasjonen. Totalt sett kan dette ha påvirket den helhetlige økonomiske styringen. Dette er omtalt nærmere i kap. 4.1.2. Med de økonomiske utfordringer som kommunen står overfor, er det viktig at en helhetlig økonomistyring er forankret i rådmannens ledergruppe, og ses på som et felles ansvar for alle kommunalsjefene.

Vi vil her komme med noen råd om suksesskriterier for god økonomistyring. Rådene er basert på vår erfaring fra kommunesektoren, både som forskere og som økonomisjef. Videre har vi basert oss på andre rapporter om temaet.⁸⁴

1. Felles virkelighetsforståelse

Det vil bli krevende å ta ned driftsnivået og foreta omprioriteringer mellom sektorområder. For å få til økonomiske omstillinger er det viktig med en felles erkjennelse av den økonomiske situasjonen, og felles forståelse av at «noe må gjøres». Dette gjelder på alle nivå i organisasjonen, både på administrativt og politisk nivå. Kommunen har startet arbeidet med å etablere denne felles virkelighetsforståelsen med dette prosjektet, som har kartlagt kommunens økonomiske situasjon og framtidige utgiftsbehov.⁸⁵ Vi anbefaler at kommunen fortsetter dette arbeidet i hovedprosjektet, med prosesser som involverer hele organisasjonen.

2. Politisk vedtatt økonomisk politikk med klare økonomiske målsettinger

Etter den nye kommuneloven skal alle kommuner vedta økonomiske måltall. Det er de kommunene som klarer å ha en økonomisk bevisst politikk med klare handlingsregler som setter rammer for budsjettarbeidet, som lykkes med økonomistyringen. Det er viktigere at politikerne fastsetter noen enkle måltall, enn hvilke måltall som settes og hva nivået er på disse. Diskusjonen og prosessen som fører fram til måltallene, er en viktig del av det å få eierskap til kommunens økonomi og handlingsrom. Med klare handlingsregler blir det lettere å ta upopulære beslutninger og tenke langsiktig. Det er forståelig, men neppe lurt, å utsette krevende omstillinger i det lengste.

3. Tro på at de kommunale utgiftene er styrbare

Det er vanskelig å styre mange utgifter i en kommune, men det er en nødvendig forutsetning for å kunne gjøre økonomiske grep at de som skal gjennomføre dem, tror på at dette er mulig. Kommuner med dårlig økonomistyring har gjerne en oppfattelse av at utgifter er noe som oppstår, ikke noe man beslutter. Kommuner som lykkes med økonomistyringen, har tro på at de kan lykkes.

4. Handlingsorientert økonomisk politikk

⁸² Magnussen mfl. (2019).

⁸³ Arneson (2011).

⁸⁴ Econ Pöyry (2010), Haraldsvik mfl. (2018,); Panduro mfl. (2012)

⁸⁵ Magnussen mfl. (2019).

Det hjelper ikke å vedta økonomiske mål og budsjetttrammer dersom en ikke forholder seg til dem. Budsjettene som vedtas må være realistiske, og avvik må følges opp gjennom året. Dette innebærer at områder som styrer mot en budsjettoverskridelse, må utarbeide planer for hvordan situasjonen skal rettes opp. Ledelsen må både sikre at det er samsvar mellom de budsjettene som fastsettes og den økonomiske virkeligheten, og at avvik som oppstår i løpet av året, rettes opp. God økonomistyring innebærer også at alle med budsjettansvar har et økonomisk rom for omprioriteringer innenfor sitt budsjett. Å utarbeide en liste over alternative omstillings- og effektiviserings tiltak er en måte å sikre muligheter for omprioriteringer dersom det skulle bli behov for det.

Vi må i større grad tørre å se på hva som er «godt nok» (...) Det å få lederne til å tørre å ta de litt tøffe avgjørelsene, og støtte lederne i å gjøre det, det sliter vi litt med i dag.

Alle disse punktene kan kanskje oppfattes som selvfølgeligheter, men det kan være vanskelig nok å forholde seg til disse prinsippene i praksis.

5.4 Forslag til videre prosess

Det overordnede målet med prosjektet er å:

Bidra til at kommunen i løpet av økonomiplanperioden 2019 – 2022 oppnår balanse mellom inntekter og utgifter, samtidig som det skapes økonomisk handlingsrom til å prioritere tiltak og strategier for å nå kommunens langsiktige mål i kommuneplanens samfunnsdel.

Dette prosjektet vil følges opp med et hovedprosjekt hvor det skal arbeides videre med å skape det nødvendige økonomiske handlingsrommet, og hvor de overordnede grep og strategier som er skissert i denne rapporten, må operasjonaliseres i konkrete tiltak. Kommunen er i en økonomisk situasjon hvor det er nødvendig å gjøre innsparinger. Våre analyser av dagens økonomiske situasjon i Søndre Land kommune viser at kommunen har gjort betydelige innsparingstiltak – i tråd med tidligere vedtatt omstillingsstrategi. Samtidig ser vi at utviklingen nå går i en negativ retning. Mer konkret finner vi at kommunen bruker mer penger enn utgiftsbehovet skulle tilsi – både til barnehage, administrasjon, grunnskole og barnevern. Det er behov for å gjøre tiltak for å få langsiktig balanse mellom inntekter og utgifter.

Innsparinger kan skje på mange måter. Både «ostehøvel»-kutt og innovasjon kan være måter å gjennomføre økonomiske innsparinger. Selv om innovasjon kan, og bør, gi mange andre effekter enn reduserte utgifter, er det nødvendig å konkretisere hvilke innsparinger en forventer tiltakene skal gi, enten det er innovasjon, digitalisering eller strukturendringer. Selv om vi anerkjenner at innovasjon bør ha andre effekter enn de rent økonomiske, er det de økonomiske effektene vi fokuserer på i dette kapitlet.

Her gir vi noen stikkord til hvilke momenter vi mener er viktige for å lykkes med en innsparingsplan:

1. Etablere felles forståelse for den framtidige økonomiske situasjonen
2. Bli enige om størrelsen på driftsbudsjettet
3. Fordel driftsbudsjettet på tjenesteområdene basert på noen fastsatte kriterier
4. Finn innsparingstiltak basert på en involverende prosess i hele organisasjonen
5. Lag en konkret og forpliktende innsparingsplan
6. Følg opp innsparingsplanen

Vi omtaler stegene i å fastsette og gjennomføre en forpliktende innsparingsplan nedenfor. Noen av stegene har kommunen startet på, og delvis gjennomført. Det er likevel viktig i oppstarten av et hovedpro-

sjeikt å vurdere alle stegene på nytt. Det er ikke nødvendig å gjøre alle vurderinger på nytt, men heller forsikre seg om at de samme forutsetninger gjelder, og at beslutninger som er foretatt, er tilstrekkelig forankret.

1. Etablere felles forståelse for den framtidige økonomiske situasjonen

Vi anbefaler at kommunen starter hovedprosjektet med å skape en felles forståelse av de økonomiske utfordringene kommunen står overfor, fra politisk nivå til medarbeiderne i operative stillinger. Den felles forståelsen bør ta utgangspunkt i at kommunen må redusere driftsrammene for å skape et økonomisk handlingsrom, samtidig som ressurser må omprioriteres fra oppvekstområdet til pleie- og omsorg for å møte de forventede endringene i befolkningssammensetningen som vil skje.

2. Bli enige om størrelsen på driftsbudsjettet

I vedtatt økonomiplan er innsparingsbehovet fastsatt til 45 millioner kroner innen 2022. Å etablere en felles forståelse innebærer også å bli enige om noen overordnede økonomiske mål i budsjettprosessen. Dette vil da sette rammene i budsjettarbeidet, og vil være grunnlaget for hvor store innsparinger kommunen må gjennomføre. Dette er mål som bør vedtas på politisk nivå. Kommunen har vedtatt noen økonomiske mål i økonomiplan 2019-2022 knyttet til netto driftsresultat, fond og lånegjeld, for eksempel at netto driftsresultat skal være over 1,75 prosent og at netto lånegjeld ikke skal overstige 75 %. Dette er gode mål og bygge videre på.

3. Fordel driftsbudsjettet på tjenesteområdene basert på noen fastsatte kriterier

Det er viktig at rådmannens ledergruppe sammen utarbeider et forslag til hvordan innsparingen skal fordeles på områdene, og at dette er basert på noen kriterier. Dette kan for eksempel være prosentvis fordeling basert på størrelsen på områdene, kombinert med KOSTRA-analysene som viser hvilke områder som har beregnet merforbruk over «normert nivå» og analysene av hvordan dette vil utvikle seg framover. Allerede vedtatt fordeling av innsparinger i vedtatt økonomiplan er også et godt utgangspunkt for denne vurderingen.

4. Finn innsparingstiltak basert på en involverende prosess i hele organisasjonen

KOSTRA-analysene vi har foretatt, gir en indikasjon på områder hvor det er innsparingspotensial.⁸⁶ Det er et godt utgangspunkt å analysere nærmere årsakene til merforbruk. Dette vil imidlertid bare være en del av bildet, og medarbeiderne i organisasjonen vil ofte ha god kunnskap om hvilke områder som er ekstra ressurskrevende eller hvor det er innsparingspotensial. Å sammenligne arbeidsmetoder og oppgaveløsning med andre kommuner vil også ofte være en god innfallsvinkel til å se nærmere på om det er mulig å gjøre ting på andre måter.

5. Lag en konkret og forpliktende innsparingsplan

For å få en realistisk innsparingsplan bør kommunen ha langsiktige økonomiske mål, og gjennomføre innsparinger over tid. I vedtatt økonomiplan er det lagt opp til at innsparinger skal innarbeides over tid, og målet om netto driftsresultat på 1,75 prosent vil først nås i 2022.

En innsparingsplan bør være konkret i forhold til hvilke tiltak som skal gjennomføres, når det skal gjennomføres og hvor stort innsparingspotensialet er. Her bør alle tiltakene tallfestet, og effektene vurderes. Noen av tiltakene vil vise seg vanskelig å realisere eller gi mindre innsparing enn antatt. Det vil derfor

⁸⁶ Magnussen mfl. (2019).

være nødvendig med en tiltaksliste som er større enn det som er nødvendig for å nå innsparingsmålet (reserverliste).

6. Følg opp innsparingsplanen

Dette er kanskje det aller viktigste punktet. Det er viktig med gode planer, men de er verdiløse dersom de ikke følges opp i praksis. Her bør kommunene etablere en enkel rapportering gjennom året på alle tiltakene som er vedtatt i innsparingsplanen. Ved avvik bør tjenesteområdene komme med gjenopprettingsplaner som viser hvilke alternative tiltak de har tenkt å sette i verk for å holde budsjetttrammene.

Avsluttende kommentarer

For at et slikt ganske stramt opplegg skal fungere, er det viktig at dette er forankret i ledergruppen og at ledergruppen finner løsninger til felles beste når det oppstår utfordringer i å realisere planen. Helhetstaking framfor sektorinteresser er her av avgjørende betydning. Det samme gjelder på tjenesteområdene. Det må arbeides med å finne en modell som er mer fleksibel i forhold til ansvarlighet for økonomiske rammer, og et overordnet felles ansvar for økonomien. Hvis en ikke klarer å finne denne balansegangen, vil en rigid budsjettstyring på et for lavt nivå være et hinder for gode tverrfaglige løsninger som gagnar helheten.

En måte å stimulere til økonomisk ansvarlighet er å gi tjenesteområdene anledning til å overføre midler mellom år, og plikt til å dekke inn merforbruk. Det er ulike måter å gjennomføre dette på i praksis. Vi anbefaler at dette bør skje på et mer overordnet nivå. Dette vil fremme tverrfaglig samarbeid. Eksempelvis kan rådmannen delegere dette til sektorene, som sammen med sine respektive ledergrupper blir enige om hvordan et mindreforbruk skal disponeres eller et merforbruk skal dekkes.

Referanser

- Amdam, J. og Amdam, R. (2000). *Kommunikativ planlegging: regional planlegging som reiskap for organisasjons-og samfunnsutvikling*: Det norske Samlaget.
- Arneson, G. (2011). Søndre Land kommune. Forprosjekt. Organisasjonsgjennomgang. 23.11.2011. Arneson Consulting.
- Bason, C. (2010). *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*, Bristol, UK; Portland, OR, USA: Policy Press.
- Borins, S. (2001). Encouraging innovation in the public sector. *Journal of intellectual capital*, 2, 310-319.
- Bergh, A. og Bjørnskov, C. (2011). Historical trust levels predict current welfare state size. *Kyklos*, 64 (1): 1-19.
- Borge, L.-E., Brandtzæg, B.A., Flatval, V.S., Kråkenes, T., Rattsø, R., Røtnes, J., Sørensen, R.J. og Vinsand, G. (2017). Nullpunktsmåling: Hovedrapport. Senter for økonomisk forskning, NTNU.
- Brandtzæg, B.A. (2006). Evaluering av forsøk med interkommunale barnevern. *Rapport nr. 229*. Bø: Telemarksforskning.
- Brandtzæg, B.A. (2018). Evaluering av samarbeidet i Kongsbergregionen. *TF-notat 3/2018*. Bø: Telemarksforskning.
- Brandtzæg, B.A., Groven, S. og Thorstensen, A. (2018). Gjennomgang av barneverntjenesten i Sarpsborg kommune. *TF-rapport 469*. Bø: Telemarksforskning.
- Brown, L. og Osborne, S. (2013). Innovation and risk in public services: Towards a new theoretical framework. *Public Management Review*, 15 (3): 186-208.
- Brox, B. A. og Granheim, K. (2010). Erfaringer med flat struktur. Oslo: Agenda Kaupang.
- Econ Pöyry (2010). Årsaker til at kommuner i Vesterålen er oppført i ROBEK. Utarbeidet for fylkesmannen i Nordland. R-2010-078.
- Eggers, W. D. og Singh, S. K. (2009). *The Public Innovator's Playbook: Nurturing bold ideas in government*: Ash Institute, Harvard Kennedy School.
- Forskningsrådet (2012). Aktivér det offentlige innovasjonspotensialet. Forskning og samarbeid for et bedre samfunn. Oversikt over kunnskap og muligheter. Oslo: Norges forskningsråd.
- Hagen, S. L. (2017). Tjenstedesign. En studie av tjenstedesign som verktøy i kommunalt innovasjonsarbeid. Masteroppgave i innovasjon, avdeling for økonomi- og administrasjon. Lillehammer: Høgskolen i Innlandet.
- Handeland, M. og Myhr, A. I. (2017). Interkommunalt plansamarbeid gir regioner større gjennomslagskraft. *Plan*, 49 (03-04): 46-49.
- Haraldsvik, M., Hopland, A. O. og Nyhus, O. H. (2018) ROBEK – kort vei inn, lang vei ut: Hvorfor forblir noen lenge i registeret og hva gjøres for å komme seg ut?, SØF-rapport 03/18.

- Harper, D. A. (2003). *Foundations of Entrepreneurship and Economic Development*. Routledge Foundations of the Market Economy. Hoboken: Taylor and Francis.
- Hovik, S. og Stigen, I. M. (2004). Kommunal organisering 2008. Redegjørelse for Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase. Oslo: NIBR.
- Hvinden, B. (2005). Sosial kapital: klargjøring av ulike perspektiver på sosial kapital, kunnskapsstatus, funn og forskningsbehov, forslag til en videre satsing på forskning om sosial kapital i Norge. Oslo: Norges forskningsråd.
- Jacobsen, D. I. og Thorsvik, J. (2007). *Hvordan organisasjoner fungerer*. 3. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kobro, L. U., Vareide, K., og Hatling, M. (2012). Suksessrike distriktskommuner. *TF-rapport nr 303*. Bø: Telemarksforskning.
- KS (2017) Kommunesektorens arbeidsgivermonitor 2017. Hentet fra: <https://www.ks.no/fagomrader/statistikk-og-analyse/arbeidsgivermonitoren/>
- Lambiri, D., Biagi, B. og Royuela, V. (2007). Quality of life in the economic and urban economic literature. *Social Indicators Research*, 84 (1): 1-25.
- Magnussen, E., Thorstensen, A., Vareide, K. og Aastvedt, A. (2019). Omstillingsbehov i Søndre Land kommune. *TF-rapport nr. 478*. Bø: Telemarksforskning.
- Mintzberg, H. (1973). *The Nature of Managerial Work*. New York: Harper & Row.
- Monkerud, L. C., Indset, M. Stokstad, S. og Klausen, J. E. (2016). Kommunal organisering 2016. Redegjørelse for Kommunal- og moderniseringsdepartementets organisasjonsdatabase. Oslo: NIBR.
- Momrak, A.M. og Leikvoll, G.K.AA. (2019). Innbyggerinvolvering og samskaping i kommunal sektor. Kunnskapsgrunnlag. *TF-rapport nr 471*. Bø: Telemarksforskning.
- Nærings- og fiskeridepartementet (2008). *Et nyskapende og bærekraftig Norge*. (Meld. St. 7 2008-2009). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-7-2008-2009-/id538010/>
- Panduro, B., Nørgaard, E., Nøhr, K., Kjærgaard, M. og Kloppenberg, H. (2012). God kommunal økonomistyring – en undersøgelse av seks kommuners praksis. Utgitt av KREVI – Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitutt. Tilgjengelig fra: www.krevi.dk.
- Plathe, E. (2018). Kommunen som aktiv boligpolitisk aktør. Oppdragsrapport Asplan Viak.
- Ringsaker kommune (2019). Næringsmagasinet. Temabilag utgitt av Ringsaker kommune mai 2019. Hentet fra: <https://www.ringsaker.kommune.no/les-vaart-naeringsmagasin.6187483-261613.html>
- Ruud, M.E, Schmidt, L., Sørli, K., Skogheim, R. og Vestby, G.M. 2014. Boligpreferanser i distriktene. NIBR-rapport 2014:1.
- Svardal, S., Vareide, K. og Aastvedt, A. (2018). Framtidbilder for samfunnsutviklingen i Nye Stavanger. *TF-rapport nr 445*. Bø: Telemarksforskning.
- Skirbekk, H. og Grimen, H. (2012). *Tillit i Norge*. Oslo: Res Publica.
- Skogli, E., Høiseth-Gilje, K., Rangnes, Aa.S. og Baustad, H. (2017). Midtveisevaluering av nasjonalt program for leverandørutvikling. Menon-publikasjon 55/2017.

- Svendsen, G. T. og Svendsen, G. L. H. (2010). *Handbook of social capital: the troika of sociology, political science and economics*. Cheltenham. Edward Elgar.
- Søndre Land kommune (2017). Hvordan forsterke innovasjonsarbeidet i Søndre Land kommune gjennom ledelsesutvikling? Eksamensoppgave Nasjonal innovasjonsskole. Lillehammer: Høgskolen i Lillehammer.
- Torfin, J. (2017). Samskabelse: Hva er det, hvorfor skal vi gjøre det, og hvordan leder vi det? Foredrag Nordic Edge Expo, september 2017.
- Torfin, J. (2012). Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor: Drivkræfter, barrierer og behovet for innovationsledelse. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 16, 27-47.
- Torfin, J., Røiseland, A. og Sørensen, E. (2016). Samskapelse er bedre og billigere. *Stat & Styring*, 26, 10-14.
- Vareide, K. (2018a). *Hvorfor vokser steder?* Oslo, Cappelen Damm Akademisk/NOASP (Nordic Open Access Scholarly Publishing).
- Vareide, K. (2018b). Tillitsmåling i Gjøvik-regionen. *TF-rapport nr. 421/2018*. Bø: Telemarksforskning.
- Vareide, K., Kobro, L. og Storm, H. (2013a). Forslag til ny programteori for attraktivitet. Milepelsnotat. *TF-notat nr 11/2013*. Bø: Telemarksforskning.
- Vareide, K., Kobro, L. U. og Storm, H. N. (2013b). Programteori for attraktivitet. Sammenendragsrapport. *TF-notat nr 13/2013*. Bø: Telemarksforskning.
- Vareide, K., Svardal, S., Storm, H. N. og Groven, S. (2018). Suksessrike distriktskommuner anno 2018. *TF-rapport nr 442*. Bø: Telemarksforskning.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. og Tummers, L. G. (2015). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17 (9): 1333-1357.
- Westlund, H. og Adam, F: (2010). Social Capital and Economic Performance: A Meta-analysis of 65 studies. *European Planning Studies*, 18 (6): 893-919.

Vedlegg

Oppsummering fra arbeidsverksted 2 Søndre Land

Dato og sted: 26. mars 2019, Hov, Søndre Land kommunehus
Deltakere: Næringsliv, frivillig sektor, administrasjon, tillitsvalgte og politisk ledelse i Søndre Land kommune (om lag 45) Tema: Strategier og tiltak for omstilling Mål: Finne tiltak og strategier for utvikling av kommunen i riktig retning
Program <ul style="list-style-type: none">• Velkommen og kort oppsummering fra forrige samling• Samskaping: å skape utvikling sammen v/Ailin Aastvedt, Telemarksforskning• Grupperefleksjon 1<ul style="list-style-type: none">○ Til frivillige og næringsliv: Hva er vi veldig gode til? Hva er det viktigste vi kan bidra med i framtida?○ Til politikere og byråkrater: Hva tenker dere at frivillige og næringsliv kan bidra med i framtida?• Grupperefleksjon 2<ul style="list-style-type: none">○ Del gode eksempler på samarbeid mellom kommunen, næringsliv og frivillig sektor• Grupperefleksjon 3<ul style="list-style-type: none">○ VELG 1-2 oppdrag/tema○ Matching: Politikere/byråkrater møter frivilligheten og næringsliv○ Hva kan vi gjøre SAMMEN for å skape en ATTRAKTIV kommune?• Oppsummering: Hva tar vi med oss videre i prosessen? Hvordan følger vi innspillene opp? Invitasjon til gjestebud

Oppsummering fra grupperefleksjon 1

Hva opplever frivillig sektor og næringsliv selv at de er gode til, og hva er det viktigste vi kan bidra med i framtida?

Næringslivet

Deltakerne på arbeidsverkstedet som representerer næringslivet i Søndre Land kommune opplever selv å være gode på rasjonell drift, og på å gjennomføre det de setter seg fore. Videre opplever de å være framoverlent og risikovillige.

På spørsmål om hva som er det viktigste de kan bidra med for utvikling av Søndre Land i fremtiden, trekker næringslivet selv fram en rekke punkter. Tematisk spenner innspillene fra tjenesteproduksjon via attraktiv sentrumsutvikling, boligbygging og å skape felles arenaer og møteplasser, og til profilering av kommunen. Næringslivsrepresentantene gir også uttrykk for å være positive til mer samskaping i kommunen, på tvers av offentlig, privat og frivillig sektor.

Frivilligheten

Frivillig sektor opplever, på samme måte som næringslivet, å være gode på gjennomføringsevne, og at de får til mye – selv med små midler og få ressurser. Frivilligheten har et variert, mangfoldig og kvalitativt godt tilbud allerede i dag, er gode på idéskaping og kreativitet. Videre trekker de fram at de er gode på å skape lokalt samhold, og mobilisere innbyggere i alle aldre – fra barneskolealder til pensjonister– til frivillig innsats. Både eldrerådet og elevene blir trukket fram. Skoleelevene i Søndre Land er flinke til å engasjere seg, og har en drive og entusiasme, mens de eldre (eksempelvis Eldrerådet) har en viktig stemme i kommunen.

Frivilligheten opplever selv å bidra mye allerede i dag. Frivilligsentralen og leksehjelp, aktivitetsdager for ungdom og tiltak for fremmedspråklig ungdom trekkes fram som eksempler. Frivilligheten ønsker, som næringslivet, å bidra til å skape samhold, og opplever å kunne bidra til mer effektivitet og rasjonell drift. Videre trekkes det fram at det fortsatt er et uutnytt potensial i frivillig sektor i kommunen, og at særlig ungdoms- og eldresressursene med fordel kan brukes enda mer aktivt enn i dag.

Hva tenker kommunen at frivillige og næringslivet kan bidra med (administrasjon/politikere)?

Politisk og administrativt nivå i Søndre Land kommune kommer med en rekke innspill til hva næringslivet og frivillige kan bidra med for å få til en positiv og ønsket utvikling i Søndre Land kommune framover.

Når det gjelder næringslivet, trekker man fram deltakelse og idéutvikling i ulike prosjekter, men også forpliktende samarbeid og risikovilje. Videre fremheves det at næringslivet har en viktig rolle i å flagge, profilere og «selge» kommunen, og at de kan sette kommunen på kartet ved å bruke Søndre Land og Land i sin markedsføring av egne produkter. Eksempelvis Berthas lefser/pepperkaker bakt i Søndre Land, tulipaner produsert i Søndre Land osv.

Andre momenter som blir trukket fram, er at næringslivet kan hjelpe kommunen i å gi fleksibilitet i tjenestetilbudet, økt attraktivitet i sentrum og tilrettelegging for at flere stopper og bruker tid i kommunen. Eksempelvis flere overnattingsmuligheter, skilting til turløyper, lekeplasser, toaletter m.m. Til slutt ønsker kommunen at næringslivet er med på å etablere uformelle arenaer, bruker sitt engasjement – og er tydelige på hva de trenger at kommunen gjør for dem.

På spørsmål om hva og hvordan frivillig sektor kan bidra framover, fremheves først og fremst at de bidrar med veldig mye godt arbeid allerede i dag – og at den innsatsen må verdsettes og inkluderes i kanskje enda større grad enn i dag. Kommunerepresentantene mener den frivillige innsatsen blir viktig for å skape gode opplevelser, møteplasser og aktivitet i sentrum, og for å skape engasjement for lokale prosjekter. Av mer konkrete tiltak foreslås en egen frivilligdag for å synliggjøre all god frivillighet, infodager på skolene hvor de frivillige lagene og foreningene kan presentere sitt arbeid, temakvelder på ungdommens hus, og mer samarbeid rundt oppfølging av utsatte grupper.

Oppsummering fra grupperefleksjon 2

Målet med grupperefleksjon 2 var å synliggjøre og dele suksessfulle samarbeidshistorier og gode eksempler på samarbeid mellom ulike aktører i Søndre Land. Oppgaven var som følger: *Finn gode eksempler på samarbeid mellom kommunen, næringsliv og frivillig sektor.*

Eksempelene er for mange til at vi kan ta med alle i en oppsummering som dette. Flere var imidlertid inne på at et godt eksempel på samarbeid i kommunen er tilbudene til grupper som står i fare for å falle utenfor både utdanning og yrkesliv. Her samarbeider både kommunen, vekstbedriften Sølve og andre aktører om ulike tilbud. Det at rådhuskantina igjen er blitt en fin arbeidstreningsarena for de som trenger det, blir også trukket fram i denne sammenheng.

Andre eksempler er alle de fine arrangementene og aktivitetene som samler de gode kreftene i kommunen. Et nylig eksempel er Gå'ta Banen, som ble en folkefest på ski langs Valdresbanen mellom Eina og Dokka, og som var et samarbeid mellom bl.a. frivilligheten, næringsliv, folk i bygda, velforeninger og tre kommuner. Flere er inne på at det er nettopp slike engasjement og initiativ man må bygge videre på, og snakke mer om hvordan man kan videreutvikle.

Et tredje moment som flere er inne på, er utviklingsprosjekter i kommunen, for eksempel utviklingen av klinikkområdet, et område i Hov som er eid av private, og hvor kommunen og eiere – sammen – har gjort en jobb med å utvikle en masterplan for hvordan område kan utnyttes med boliger og leiligheter, barnehage og lokaler for Frivilligsentralen.

Oppsummering fra grupperefleksjon 3

Politikere og byråkrater ble her satt sammen med frivilligheten og næringsliv, for å diskutere hva man SAMMEN kan gjøre for å skape en ATTRAKTIV kommune. Diskusjonen tok utgangspunkt i tre hovedutfordringer nedfelt i kommunens planstrategi:

1. Trivsel, helse og livsstil
2. Næringsliv, arbeidsliv og samferdsel
3. Befolkningsutvikling og bosettingsmønster

Hovedutfordring	Hva kan vi gjøre sammen for å skape en attraktiv kommune?
Trivsel, helse og livsstil	<ul style="list-style-type: none">- Skape møteplasser på tvers av generasjoner- Ha mer grendeaktivitet på Hovlitunet- Satse på folkehelse, livsmestring, ernæring, fysisk aktivitet og livsstilsproblematikk- Satse på deltakelse – motvirke utenforskap
Næringsliv, arbeidsliv og samferdsel	<ul style="list-style-type: none">- Sikre god samferdsel og infrastruktur<ul style="list-style-type: none">o Kryssløsning E34-sentrumsvegeno Kø-fri jobbveio Bedre kollektivtilbudo Spleiselag for utbygging av fiber- Jobbe for hele faste stillinger – heltidskultur

	<ul style="list-style-type: none"> - Nei til eiendomsskatt - Flere ledige næringstomter <ul style="list-style-type: none"> - Felles gavekort for handelsstanden i Hov
Befolknings - utvikling og bosettings- mønster	<ul style="list-style-type: none"> - Flere lærlingplasser - Bedre tilgang på rimelige boligtomter og varierte boligformer - Bygge videre på eksisterende arrangementer og møteplasser - Helhetlig sentrumsutvikling og skape gode opplevelser <ul style="list-style-type: none"> o Eksempelvis Bertils plass - Mer markedsføring av hva Søndre Land kommune har å by på <ul style="list-style-type: none"> o Promotere Søndre Land som et pendlersted (for studenter og arbeidsfolk) - Gode barnehager og skoler <ul style="list-style-type: none"> o Mer fleksibelt barnehagetilbud o Heldagsskole (mat i skolen, fritidsaktiviteter, klima) - FYSAK i hele kommunen (barnehage, barneskole, ungdomsskole, arbeidslivet)

Rådmannen avsluttet samlingen med å invitere til gjestebud. Et gjestebud er et tiltak for å få innspill fra flere stemmer og få flere til å være med å bestemme hvordan kommunen skal utvikle seg. Mange av de deltakerne på arbeidsverkstedet tegnet seg som gjestebudverter. Spørsmålene til gjestebudene var:

- A. På en skala fra 1 til 10, hvor godt trives dere der dere bor? 10 er best.
- B. Diskuter dere fram til minst 3 ting ved stedet dere bor som dere setter stor pris på, og som dere mener det er viktig å ta vare på i framtiden. Det kan både være ting med måten vi er på, goder dere har eller andre konkrete ting i omgivelsene som er viktige.
- C. Diskuter dere fram til minst 3 ting ved stedet dere bor som dere mener det er viktig å forandre på i framtiden.
- D. Hva kan dere selv gjøre for å ta vare på og forandre ting i lokalsamfunnet?

Innspill i evalueringsboksen:

- Tror dette fungerer bra, men vi må fortsette med denne måten å jobbe på
- Fint med positiv giv på arbeidsverksted i dag. Håper vi får iverksatt noen av ideene
- Jeg forventer at tiltak blir tatt tak i