



Rapport

Utprøving av bygdevekstvtaler som distriktpolitisk virkemiddel

Sluttrapport fra følgeforskning og -evaluering 2023-2025

Forfattere: Lisa Ekmann, Olof Stjernström og Espen Carlsson

Rapportnummer: 2026-00185 - Åpen

Oppdragsgiver: Kommunal- og distriktsdepartementet

Rapport

Utprøving av bygdevekstavtaler som distriktpolitisk virkemiddel

Sluttrapport fra følgeforskning og -evaluering 2023-2025

EMNEORD

Distriktpolitikk,
virkemidler, avtalebaserte
samarbeidsformer,
flernivåstyring,
planlegging.

VERSJON

Versjon 1

DATO

2026-08-26

FORFATTERE

Lisa Ekmann, Olof Stjernström og Espen Carlsson

OPPDAGSGIVER

Kommunal- og distriktsdepartementet

OPPDAGSGIVERS REFERANSE

Ronny Kristiansen

PROSJEKTNUMMER

102028517

ANTALL SIDER

65 + vedlegg

SAMMENDRAG

Rapporten presenterer resultater fra følgeforskning og -evaluering av bygdevekstavtaler som distriktpolitisk virkemiddel. Den vurderer om avtalebaserte samarbeidsformer kan styrke utviklingskapasitet og samordning i distriktskommuner, samt hvilke forutsetninger dette krever. Analysene bygger på erfaringer fra pilotkommuner i Trøndelag og Finnmark. Evalueringen viser at bygdevekstavtalene i hovedsak har fungert som et samordnende og prosessorientert rammeverk. Avtaler og handlingsplaner har bidratt til tydeligere prioriteringer og bedre samhandling mellom statlige, regionale og kommunale aktører, samtidig som et spenningsforhold mellom stedlig/regional tilpasning og statlig styring synliggjøres. Ordningen har stimulert til nye arbeidsformer og dialogarenaer som har styrket koordinering og læring på tvers av nivåer, men disse framstår som sårbare og personavhengige. Varig utviklingskapasitet forutsetter bred politisk og administrativ forankring og integrering i ordinære styrings- og planprosesser. Evalueringen avdekker begrensninger i statlig samordning og ulike regionale kontekster og forutsetninger.

UTARBEIDET AV

Lisa Ekmann


SIGNATUR

[Lisa Ekmann \(Aug 31, 2026 08:29:15 GMT+2\)](#)

KONTROLLERT AV

Linn Renée Naper


SIGNATUR

GODKJENT AV

Espen Gressetvold


SIGNATUR

[Espen Gressetvold \(Aug 29, 2026 09:39:38 GMT+2\)](#)

RAPPORT NR.

2026-00185

ISBN

978-82-14-08679-9

GRADERING

Åpen

GRADERING DENNE SIDE

Åpen

Innholdsfortegnelse

1	BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLINGER	6
1.1	Innledning.....	6
1.2	Evaluerings spørsmål.....	7
1.3	Avgrensning.....	8
1.4	Leseveiledning.....	8
2	TEORETISKE PERSPEKTIV OG HISTORISK VIRKEMIDDELKONTEKST	10
2.1	Distriktpolitiske særtrekk og bygdevektavtaler	10
2.2	Strukturelle og demografiske utviklingstrekk	11
2.3	Skreddersøm og tilpassede tilnærminger som teoretisk grunnlag	13
2.4	BVA og en bredere virkemiddelkontekst	14
3	FØLGEFORSKNING OG – EVALUERING: METODEBESKRIVELSE	17
3.1	Følgforskning som evalueringsmetode og metodisk tilnærming.....	17
3.2	Intervjudata, observasjonsdata, surveydata og sekundærdata	18
3.2.1	Intervjuer og observasjoner.....	18
3.2.2	Dialogkonferanse/søkekonferanse	19
3.2.3	Spørreundersøkelser.....	19
3.2.4	Sekundærdata	20
3.3	Gjennomføring av datainnsamling	20
3.4	Arbeidsform og læringsarenaer	21
3.5	Pålitelighet, validitet og begrensninger	22
4	BYGDEVEKSTSAVTALER – ET NYTT DISTRIKTPOLITISK VIRKEMIDDEL.....	23
4.1	Bygdevektspiloter og økonomiske rammer	23
4.2	Bygdevektavtaler og handlingsplaner.....	24
4.2.1	Handlingsplaner som operasjonalisering av bygdevektavtalene	25
4.3	Utfordringsbilder, mål og samarbeidspartnere for de fem bygdevektavtalene	25
4.4	Lokal forankring og organisering	27
5	PROGRESJON OG TIDSLINJE I ARBEIDET MED BYGDEVEKSTAVTALENE.....	29
5.1	Innledende fase: oppstart, etablering og faseglidning.....	29
5.2	Valget i 2023.....	30
5.3	Fra brede ambisjoner til operativ praksis: prioritering, handlingsrom og gjennomføring	30
6	ROLLER, FUNKSJONER, LEGITIMITET OG FORANKRING.....	32
6.1	Lokalt eierskap, forankring og rolleutøvelse i bygdevektspilotene.....	32
6.1.1	Politisk forankring og regionale variasjoner	32
6.1.2	Administrativ forankring og rolleutøvelse i kommunene	33

6.2	Prosjektledernes erfaringer – rolle, handlingsrom og belastning.....	34
6.3	KDD - utvikler og koordinator av bygdevekstvtaler.....	35
6.4	Distriktssenteret - Kompetansesenter for distriktsutvikling (KDU).....	36
6.5	Statsforvalterens rolle i bygdevekstvtalene	37
6.6	Fylkeskommunenes rolle i bygdevekstvtalene.....	38
6.7	Husbanken styrker sin rolle for distriktsutvikling gjennom BVA.....	39
6.8	Avsluttende refleksjoner	40
7	SAMARBEID PÅ TVERS GJENNOM BYGDEVEKSTVOTALER.....	42
7.1	Videreutvikling av mulighetsdialogen som verktøy	42
7.2	Direktedialog mellom stat og kommuner	43
7.3	Politiske dialogmøter.....	43
7.4	Interkommunale formannskapsmøter	44
7.5	Felles administrative ledersamlinger i pilotene	45
7.6	Kommunekontakter og felles startlånfunksjoner gjennom Husbanken	45
7.7	Prosjektledernetverket som arbeidsform og læringsarena	46
7.8	Andre grep og arbeidsmetoder	47
7.9	Avsluttende refleksjoner	47
8	SKREDDERSYDDE LØSNINGER FOR KOMMUNENE?	49
8.1	Skreddersøm i praksis – fra ambisjon til gjennomføring.....	49
8.2	Forutsetninger for stedlig og regional tilpasning – når handlingsrom blir reelt	50
8.3	Barrierer for stedlig og regional tilpasning.....	50
8.3.1	Tids- og ressursknapphet	51
8.3.2	Uklare roller og grenseflater	51
8.3.3	Statlige rammer og sektorlogikk	52
8.4	Uttesting av tiltak gjennom bygdevekstvtalene	52
8.5	Avsluttende refleksjoner	53
9	OPPSUMMERENDE DISKUSJON	55
9.1	Fjernivåstyring, samordning og avtalelogikk.....	55
9.2	Arbeidsformer, læring og utviklingskapasitet	56
9.3	Skreddersøm, eksperimentering og gjennomføring	57
9.4	Regionale variasjoner og støttefunksjoner	57
9.5	Bygdevekstvtaler i et virkemiddelperspektiv	58
10	LITTERATUR	59

Vedlegg 1: Sentrale datakilder 2023-2025

Vedlegg 2: Bygdevekstpilotenes beskrivelse av utfordringer, muligheter, målsettinger og tiltak i bygdevekstavtaler og første vedtatte handlingsplan /Finnmarkspilotene Midt Finnmark, Vestre Varanger og Hjerteregionen/ Trøndelagspilotene Indre Namdal og Rindal-Holtålen

Vedlegg 3: Oversikt utvalgte ordninger og virkemidler

1 BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLINGER

1.1 Innledning

Denne rapporten er sluttrapporten i SINTEFs følgeforskning og følgeevaluering av utviklingen og utprøvingen av bygdevekstavtaler (BVA) – et nytt distriktspolitisk virkemiddel rettet mot små kommuner i sentralitetsklasse 5 og 6.¹ I tråd med oppdragsbeskrivelsen har målet med SINTEFs arbeid, som er gjennomført i samarbeid med Nord universitet, vært å gi oppdragsgiver et grunnlag for å vurdere hvor hensiktsmessige bygdevekstavtaler er som distriktspolitisk virkemiddel.

I 2022 ble det utlyst 10 millioner kroner til utprøving av bygdevekstavtaler over en treårsperiode. Fem søknader – tre fra Finnmark og to fra Trøndelag – ble innvilget, og disse utgjør de første kommunepilotene i ordningen, omtalt som pulje 1. Det var på forhånd bestemt at Finnmark skulle inngå med et visst antall piloter. Den nasjonale pilotordningen bygger på en erkjennelse av at distriktenes utfordringer er komplekse og krever nye tilnærminger. Avtaler mellom stat og kommune løftes her fram som et mulig virkemiddel for å utvikle mer helhetlige og stedstilpassede løsninger.

Utfordringsbildet for norske kommuner er preget av gjensidig påvirkning mellom en rekke faktorer. I flere nyere offentlige utredninger og policydokumenter understrekes behovet for styrket samarbeid – både mellom forvaltningsnivåer og på tvers av offentlig sektor, næringsliv og sivilsamfunn. Slike samarbeidsformer er særlig viktige i arbeidet med innovasjon i offentlig sektor (Meld. St. 30 (2019–2020), for oppnåelse av bærekraftmålene (Meld. St. 40 (2020–2021)), i arbeidet med utdanning, kompetanseutvikling og dekking av kompetansebehov (NOU 2020:2; Meld. St. nr. 16 (2020–2021)), for å understøtte næringslivets rolle i levende og bærekraftige lokalsamfunn (NOU 2020:12), og for håndtering av demografiske utfordringer i distriktene (NOU 2020:15), jf. også den foreløpig siste distriktsmeldingen (Meld. St. 27 (2022–2023)), samt utredningen om generalistkommunesystemet, som peker på at kommunene har likt ansvar, men til dels svært ulike forutsetninger (NOU 2023:9), og melding om totalberedskap -der solide lokalsamfunn og god (sivil) grunnberedskap er en sentral nøkkel (jf. Meld. St. 9 2024–2025).

Ideen og ambisjonen med bygdevekstavtalene ble introdusert i Hurdalsplattformen, regjeringsplattformen for Ap–Sp-regjeringen etter valget i 2021. Et tydelig trekk ved plattformen var den sterke vektleggingen av distriktene og behovet for ny distriktspolitikk. I motsetning til en stor del av den tradisjonelle nasjonale politikken basert på sentral styring ovenfra beskrives BVA som «...et eksperiment, som gir kommunene selv rom til å utforske arbeidsmåter på tvers av roller, tjenester og nivåer og til å utvikle forslag til innhold i en mulig avtale med staten» (KDD 2022a).

I Prop. 1 S (2022–2023) beskrives det overordnede målet med bygdevekstavtaler og den understøttende tilskuddsordningen som å «bidra til bosetting, tilgang på kompetent arbeidskraft og framtidsrettet næringsutvikling i de minst sentrale deler av Distrikts-Norge» (s. 118). Videre påpekes det at «avtalene har til hensikt å styrke samordningen av ulike offentlige tiltak og virkemidler, slik at den samlede innsatsen treffer bedre» (ibid.). Det har hele tiden vært et politisk mål at kommunene selv skal «sitte i førersetet» i både utviklingen og utprøvingen av virkemiddelet. Det innebærer at

¹ Det er åpnet for at kommuner fra sentralitet 4 kan være med i en avtale, men ikke stå som søker. Hammerfest er eneste kommune fra sentralitet 4 som er involvert. Se ellers kapittel 4 og KDD (2025c, s. 168–169) for samlet oversikt kommuner etter fylke og sentralitet.

tiltakene skal ta utgangspunkt i kommunenes egne utviklingsbehov og deres evne og kapasitet til å samarbeide med andre kommuner og relevante aktører for å realisere sine mål.

Ordningen gjennomføres i to faser, der fase 1 innebærer at kommunene utvikler innhold og avtaleutkast i dialog med relevante parter med KDD som koordinerende forhandlingspart, mens fase 2 omfatter gjennomføring av avtalene basert på handlingsplaner (jf. kapittel 4.2).



Tabell 1: Oversikt over fasene i utprøvingen av ordningen for pulje 1. Kilde: Regjeringen.no, 21.05.2024.

Siden pilotene i pulje 1 har vært de første til å prøve ut bygdevekstavtaler har både de og avtale- og samarbeidspartnerne deltatt i et nybrottsarbeid.

I 2024 ble det publisert en midtveisrapport som omhandlet første fase av utprøvingen i pulje 1 (Øyum et al. 2024). Rapporten drøftet erfaringer fra oppstarten, inkludert utforming av avtaler, planlegging av innsatsområder, målsettinger og tiltak, samt forhandlinger med staten og samarbeid med andre sentrale aktører. Midtveisrapporten konkluderte med at pilotkommunene opplevde utprøvingen som et reelt forsøk på å samordne aktører som kan støtte kommunenes utviklingsarbeid. Samarbeidet mellom kommunene i samme pilot, og ikke minst på tvers av pilotene, ble trukket fram som svært positivt. Det samme gjaldt opplevelsen av å ha fått «tilgang til staten».

Å undersøke i hvilken grad bygdevekstavtaler kan fungere som et verktøy for å utvikle skreddersydde løsninger og styrke kommunenes utviklingspotensial gjennom nye arbeidsformer og bedre samordning av virkemidler og aktører blir det sentrale i denne sluttrapporten – herunder samarbeidet mellom Statsforvalteren, fylkeskommunen, KDD og de fem pilotene:

- Midt-Finnmark: kommunene Gamvik, Lebesby, Porsanger og Nordkapp
- Vestre Varanger: kommunene Berlevåg, Båtsfjord, Nesseby og Tana
- Hjerteregionen: kommunene Hasvik, Måsøy og Hammerfest
- Indre-Namdal: kommunene Grong, Lierne, Namsskogan og Røyrvik
- Rindal og Holtålen

1.2 Evalueringsspørsmål

Overordnede spørsmål i følgeforskningen og -evalueringen:

- Er avtaler et hensiktsmessig distriktspolitisk virkemiddel? Hva er betingelsene for at bruk av avtaler skal være hensiktsmessig?

For å besvare hovedspørsmålet har vi operasjonalisert disse i fire underordnede spørsmål:

1. Hvilke nye arbeidsmetoder har blitt testet ut gjennom bygdevekstavtaler, og på hvilken måte kan de tenkes å bidra til å løse dagens komplekse distriktsutfordringer?

2. Har avtalene bidratt til samordning av virkemidler og aktører innenfor eksisterende økonomiske rammer?
3. Opplever aktørene at det tverrsektorielle samarbeidet gjennom avtalene bidrar til at man kan løse utfordringer aktørene ikke klarer hver for seg, og dermed styrker sitt utviklingspotensial gjennom nye måter å jobbe på?
4. Har avtalene vært et verktøy for å skreddersy løsninger for den enkelte kommune/det enkelte bygdevekstområde? På hvilken måte?

1.3 Avgrensning

Denne følgeforskningen og -evalueringen omfatter kun de fem bygdevekstpilotene i pulje 1.

Midtveisrapporten fra SINTEFs følgeforskning og -evaluering (jf. Øyum mfl. 2024), gir innsikt i arbeidet til pilotene i pulje 1 med utvikling av avtaler og handlingsplaner. Høsten 2024 – etter at bygdevekstavtalene i samtlige fem piloter var signerte – gikk pilotene over i neste fase, med søkelys på å ferdigstille og realisere handlingsplanene.

Sluttrapporten bygger videre på rammeverket, analysene og hovedfunnene fra midtveisrapporten, og ferdigstilles midtveis i avtaleperioden (2024–2027). Den dekker fase 1, men retter seg særlig mot fase 2 – gjennomføringsfasen.

1.4 Leseveiledning

Rapporten presenterer funn og vurderinger fra følgeforskningen og -evalueringen av bygdevekstavtalene i perioden 2023–2025. Den er bygd opp for å gi et helhetlig bilde av utprøvingen av BVA som distriktpolitisk virkemiddel, samtidig som den gir fordypning i sentrale temaer. Nedenfor følger en oversikt over oppbygningen:

Kapittel 1 – Bakgrunn og problemstillinger introduserer bygdevekstavtaler som virkemiddel, den politiske konteksten og målsettingene for utprøvingen. Her presenteres også følgeforskningen og -evalueringens forskningsspørsmål, avgrensninger og metodiske rammer.

Kapittel 2 – Teoretiske perspektiver og historisk virkemiddelkontekst plasserer bygdevekstavtalene i en bredere regional- og distriktpolitisk tradisjon. Kapitlet gjennomgår sentrale utviklingstrekk i distriktene, teoretiske perspektiver på flernivåstyring og stedstilpasning, samt tidligere ordninger og virkemidler som danner et relevant bakteppe.

Kapittel 3 – Følgeforskning og -evaluering: Metodebeskrivelse gjør rede for opplegget og datagrunnlaget. Det inkluderer intervjudata, observasjonsdata, sekundærdata, datakilder og prosessene for datainnsamling og læringsarenaer.

Kapittel 4 – Bygdevekstavtaler - et nytt distriktpolitisk virkemiddel beskriver hvordan ordningen er utformet og gjennomføres i praksis. Kapitlet omhandler pilotene i pulje 1, økonomiske rammer, avtalestrukturer og innhold i handlingsplanene. Videre beskrives lokal forankring, organisering, roller, prosjektledelse og samhandlingsformer, samt tverrgående læringspunkter mellom pilotene.

Kapittel 5 – Progresjon og tidslinje i arbeidet med bygdevekstavtalene omhandler utviklingen gjennom pilotperioden. Kapitlet går gjennom oppstartsfasen, endringer forårsaket av valget i 2023, prioriteringsprosesser, overgangen fra avtale til operasjonalisering i handlingsplaner og kapasitetsutfordringer knyttet til gjennomføringen.

Kapittel 6 – Roller, funksjoner, legitimitet og forankring gir en analyse av hvordan kommuner, statsforvaltere, fylkeskommuner, KDD, Husbanken og Distriktsenteret har tolket og utøvd sine roller.

Kapitlet belyser politisk og administrativ forankring, variasjoner mellom kommuner, prosjektlederrollen, samarbeidsrelasjoner og hvordan legitimitet og tillit bygges og utfordres.

Kapittel 7 – Samarbeid på tvers gjennom bygdevekstavtaler beskriver hvordan BVA fungerer som arena for samordning av virkemidler og arbeidsformer. Kapitlet presenterer konkrete eksempler på nye samhandlingsmåter som har utviklet seg gjennom pilotene, og avsluttes med en oppsummerende diskusjon.

Kapittel 8 – Skreddersydde løsninger for kommunene? drøfter hvordan BVA legger til rette for stedstilpasning, inkludert barrierer, forutsetninger, innovasjonsrom og grep som kan bidra til varig stedstilpasning i kommunene.

Kapittel 9 – Oppsummerende diskusjon samler hovedfunn på tvers av rapportens tema og diskuterer dem i lys av bredere distriktspolitiske mål, virkemiddelsystemet og sammenlignbare ordninger. Kapitlet løfter frem sentrale forutsetninger for at avtaler kan fungere som effektivt virkemiddel, samt utfordringer og læringspunkter fra utprøvingen.

2 TEORETISKE PERSPEKTIV OG HISTORISK VIRKEMIDDELKONTEKST

Dette kapitlet plasserer bygdevekstavgiftene i en bredere regional- og distriktpolitisk tradisjon. Kapitlet gjennomgår sentrale utviklingstrekk i distriktene, teoretiske perspektiver på flernivåstyring og stedlig/regional tilpasning, samt tidligere ordninger og virkemidler som danner et relevant bakteppe for vurderingen av hensiktsmessighetene til BVA som distriktpolitisk virkemiddel.

2.1 Distriktpolitiske særtrekk og bygdevekstavgifter

I det følgende kapittelet behandles kort relevante teoretiske perspektiver og tidligere ambisjoner i norsk distriktpolitikk som har betydning for vurderingen av hensiktsmessighetene til BVA som distriktpolitisk virkemiddel.²

Distriktpolitiske virkemidler skiller seg fra andre politikkområder ved å være direkte rettet mot distriktene og ved å forutsette samspill mellom aktører på flere geografiske og forvaltningsmessige nivåer, og kan forstås som «økonomisk innsats som er avgrenset til eller har stor betydning i distriktsområder» (jf. NOU 2020: 15, s. 69).

Norsk distriktpolitikk har gjennomgått flere faser med skiftende teorier, modeller, innretninger og prioriteringer. Utbyggingsprogrammet for Nord-Norge (1952–1960) regnes som den første distriktsplanen, og var tidlig ute internasjonalt som et regionalt utviklingsprogram med konkrete virkemidler, herunder utbyggingsfond og investeringskapital, skatte- og avskrivningsinsentiver, samt statlig finansierte infrastruktur- og kompetansetiltak (Selstad et al. 2004; Gjerde 2022). På 1960-tallet dominerte rasjonell planlegging, der Christallers (1933) sentralstedsteori påvirket statlige allokeringer i Norden. På 70- og 80-tallet var distriktpolitikken preget av bosettingsmål, nye virkemidler og vekst i velferdsstaten, regionalt differensiert arbeidsgiveravgift ble for eksempel introdusert i 1971, og EF-kampen i -72 bidro til et klart sentrum-periferi-preg (NOU 2020: 15, s. 68)

På 80-tallet ble omfordeling gradvis avløst av lokal og regional mobilisering, både som følge av et forbedret flyttereignskap i distriktskommuner, og i tråd med internasjonale trender som la større vekt på regioners endogene utviklingsmuligheter og et (delvis) nedenfra-og-opp-perspektiv (Onsager & Selstad 2004; NOU 2020:15). Flere mener at distriktpolitikken mistet kraft og synlighet på 90- og 2000-tallet (jf. NOU 2004:2; NOU 2020:15).

Parallelt og senere har politikken utviklet seg gjennom teorier og begreper som næringsmiljø og klynger, innovasjonssystemer, policy mix/helhetlig innovasjonspolitik, sammenhengene mellom steds attraktivitet, utviklingskapasitet (ledelse, kompetanse, kultur, økonomi og tidsressurser), verdiskapningsevne, transformativ endring og samarbeidsdrevet/flernivåplanlegging og -styring (se f.eks. Abelsen et al. 2014; Cruickshank et al. 2014; Sand et al 2016; Borrás & Edquist 2019; Bock 2019; Amdam 2021).

² Kapittelet er ikke ment som en historisk gjennomgang av distriktpolitikken. For en bredere oversikt over norsk distriktpolitikk kan det blant annet vises til Amdam et al. (1995) drøfting av regionalpolitikk, bygdeutvikling og lokale tiltaksstrategier; analyser av regionale ulikheter, næringsutvikling, sentralisering og distriktpolitikk/virkemidler i Norge (Onsager & Selstad 2004; Onsager 2019), Effektivitetsutvalgets utredning om effekter av statlig innstas for regional utvikling og distriktpolitiske mål (NOU 2004:2), Teigens (2019) gjennomgang og historiske analyse av distriktpolitikken i Norge, samt Normann-utvalgets utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene (NOU 2020:15). Se spesielt kapittel 3 om distriktpolitiske virkemidler i sistnevnte og betraktninger rundt nytenkning, praktisk uttesting av nye typer virkemidler og et «program for utprøving av nye tiltak i distriktpolitikken» i kapittel 10.7 (NOU 2020:15, s. 195-197).

BVA er utviklet for å mobilisere lokalt engasjement og forankre utviklingsambisjoner på kommunenivå gjennom avtaler med staten. Ordningen organiseres i piloter der flere kommuner samarbeider om å løfte og prioritere lokale utfordringer i dialog med regionale og statlige aktører.

Skriftlige avtaler utgjør kjernen i BVA-arbeidet og forutsetter samarbeid både horisontalt mellom kommuner og vertikalt mellom forvaltningsnivåer. BVA kan dermed forstås som et flernivåstyringsverktøy der målet er bedre samordning av aktører og virkemidler gjennom dialog, prioritering og felles prosesser.

Disse ambisjonene må imidlertid forstås i lys av de strukturelle og demografiske rammene kommunene opererer innenfor. I neste kapittel rettes derfor oppmerksomheten mot sentrale utviklingstrekk i befolkning, arbeidsmarkeder og regionale strukturer som danner bakteppet for bygdevekestavtalene som distriktpolitisk virkemiddel.

2.2 Strukturelle og demografiske utviklingstrekk

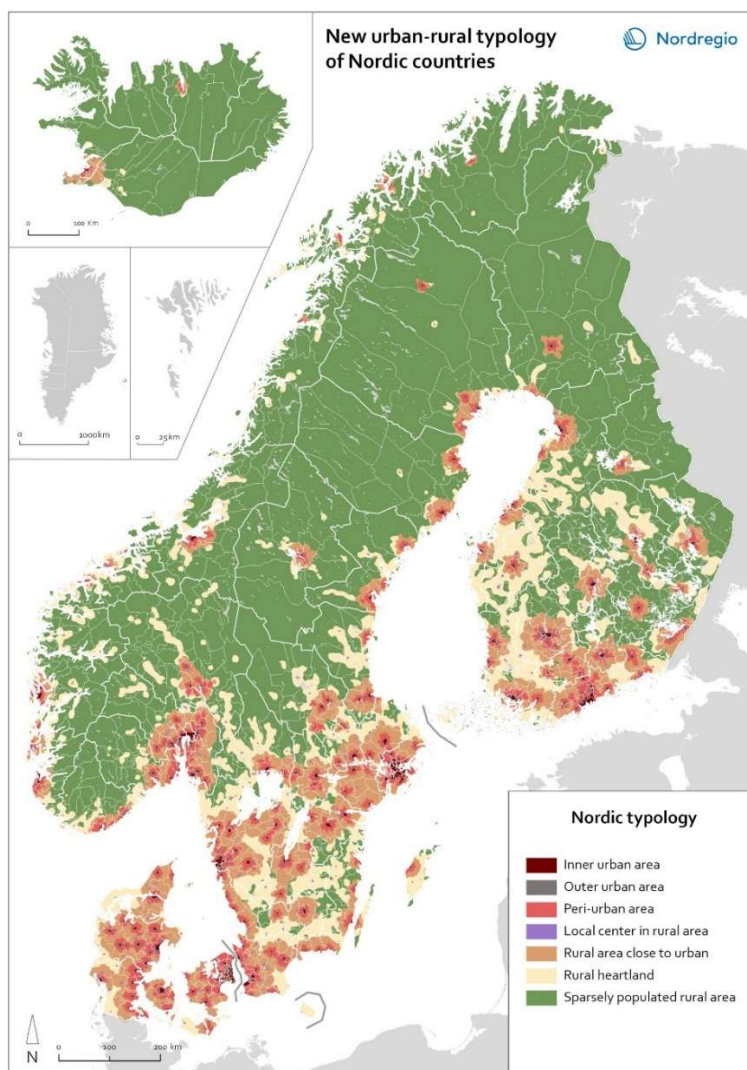
I Meld. St. 27 (2022–2023) vektlegges målet om samlet befolkningsvekst i distriktskommuner (sentralitet 4–6), og ambisjonen om gode liv, utvikling og verdiskaping i hele landet (jf. også Prop. 1 S 2024–2025). Et sentralt spørsmål i denne sammenhengen er hvordan ulike utviklingsbaner i distriktskommuner med ulike forutsetninger kan støttes og balanseres over tid.

Norsk distriktpolitikk har tradisjonelt vært nært knyttet til mål om å opprettholde bosettingsmønsteret. Demografiske endringer har imidlertid utfordret denne tilnærmingen. Aasbrenn (1989), senere videreført av Aasbrenn og Sørli (2016), beskriver framveksten av det såkalte «uttynningsamfunnet» og peker på at et sterkt fokus på befolkningstall kan ha overskygget andre viktige utviklingsperspektiver. Samtidig er det en nedre grense for hvor liten befolkning et lokalsamfunn kan ha før grunnleggende funksjoner og tjenester blir vanskelige å opprettholde. Det er derfor nødvendig å se demografi i sammenheng med økonomi, tjenesteyting og samfunnsutvikling.

Demografisk tilbakegang innebærer likevel ikke nødvendigvis stagnasjon. Flere steder utvikler nye former for regional samhandling, endrede pendlingsmønstre, fjernarbeid og endrede forbruksmønstre seg, også i områder med fallende folketall. Som Stjernström (2024) påpeker, blir landet ikke tomt, men får en annen struktur. Urbanisering handler dermed ikke bare om vekst i storbyene, men også om indre urbanisering, der kommunesentra vokser på bekostning av mer perifere deler av kommunen. Dette kan gi framvekst av mer «midlertidige landskap», preget av fritidsbosetting, besøk og rasjonaliserte næringer med begrenset lokalt arbeidskraftbehov.

En særlig viktig utvikling er aldringen av befolkningen. Andelen personer i arbeidsfør alder går ned, mens andelen over 65 år øker, særlig i distriktene. Det er først og fremst veksten i gruppen over 80 år som har stor betydning for behovet for helse- og omsorgstjenester. Samtidig påvirkes demografi også av komplekse og samvirkende faktorer som innflytting, innvandring og fødselstall, noe som gir ulike utslag mellom regioner og kommuner.

I nordlige deler av Norden, inkludert Nord-Norge, vokser hovedsakelig de større byene, mens øvrige områder opplever stagnasjon eller nedgang (SSB 2022). Dette forsterker utfordringer knyttet til rekruttering og kompetansetilgang i sektorer som helse, utdanning, industri og tjenesteyting. Mange kommuner rapporterer om negativ migrasjonsbalanse, lave fødselsrater og små, sårbare arbeidsmarkeder – et sammensatt og vedvarende «wicked problem» (Cruickshank mfl. 2014; Daviter 2019).



Figur 2-1: Det urbane-rurale Norden (Kilde: Nordregio, Vasilevskaya & Penje 2023).

Kompetansenivå og tilgang på arbeidskraft varierer betydelig og påvirkes blant annet av næringsstruktur, utdanningsinstitusjoners lokalisering og demografi (KDD 2025c). Høydal (2023) viser at andelen bofaste er lavest i de minst sentrale kommunene, og at flere kvinner enn menn tar høyere utdanning og flytter mot mer sentrale strøk, noe som påvirker både kjønnsbalanse og rekrutteringsgrunnlag. I Nord-Norge er mangel på kvalifisert arbeidskraft særlig uttalt målt i forhold til arbeidsmarkedets størrelse, og NAVs stramhetsindikator viser høyest mangel i Troms, deretter Finnmark og Nordland (KDD 2025c).

Samtidig viser forskning at kommuner utvikler seg ulikt, også innenfor samme strukturelle rammer. Lokale og regionale mulighetsrom – som samhandling i arbeidsmarkedsregioner, digitalisering, fjernarbeid og samspill mellom små sentra og omlandskommuner – kan gi utviklingsbaner som avviker fra nasjonale trender (Stjernström 2024; Löfving mfl. 2022; Capello mfl. 2025). Dette understreker behovet for virkemidler som både gir rom for stedstilpasning og legger til rette for samordning mellom nivåer.

For bygdevektstavlalene er disse strukturelle og demografiske utviklingstrekkene et sentralt bakteppe. Virkemiddelet er utviklet nettopp fordi utfordringene varierer betydelig mellom kommuner, og fordi standardiserte tiltak ofte har begrenset effekt i møte med komplekse og sammensatte

utviklingsforløp, særlig i kommuner med begrenset kapasitet til å koordinere langsiktig utviklingsarbeid alene.

2.3 Skreddersøm og tilpassede tilnærminger som teoretisk grunnlag

Bygdevekstavgiftene er utviklet som en distriktpolitisk forsøksordning, utprøving eller eksperiment med mål om å møte komplekse og varierende utfordringer i mindre og perifere kommuner. Et sentralt premiss i ordningen er at kommunene selv skal lede utviklingsarbeidet. Dette innebærer at BVA ikke er et standardisert virkemiddel, men en fleksibel ramme som gir kommunene mulighet til å definere egne utfordringsbilder og utvikle tiltak som er tilpasset deres lokale kontekst. Gjennom denne tilnærmingen legges det til rette for at løsningene som utvikles faktisk svarer på de reelle behovene i den enkelte kommune gjennom arbeidsmetoder basert på skreddersøm.

Begrepet *skreddersøm* betyr opprinnelig «(hånd)søm av klær utført etter individuelle mål», og brukes i overført betydning om en «*nøyaktig fastlagt plan eller modell*» tilpasset et bestemt formål eller en konkret kontekst (Det Norske Akademis ordbok, n.d.). I distriktpolitisk arbeid samsvarer denne overførte betydningen med det som i forsknings- og policy-litteraturen omtales som *stedstilpasset* (place-based) og *differensiert regional* (innovasjons)politikk som del av en politikk-mix: strategier og virkemidler som utformes og implementeres med utgangspunkt i lokale/regionale behov, ressurser og forutsetninger, for å øke treffsikkerhet, legitimitet og langsiktig effekt (Tödtling & Trippl 2005; OECD 2024; Harvard Kennedy School n.d. Suedekum 2025).

Skreddersøm i offentlig politikk innebærer derfor mer enn å variere standardløsninger; det krever flernivåstyring og nettverksbasert samhandling der kommuner, regionale myndigheter og staten utvikler tilpassede tiltak fremfor «hyllevere»-tilnærminger (Tödtling & Trippl 2005). Denne logikken er sentral i den europeiske placebased tradisjonen (Barca 2009), som vektlegger at tilpasset design, lokal kunnskap og styrket lokal kapasitet er forutsetninger for effektive tiltak i områder med vedvarende utfordringer. Samtidig belyser styringslitteraturen et grunnleggende dilemma mellom standardisering (for enkel sammenlignbarhet og kontroll) og skreddersøm (for kontekstsensitiv effekt) i moderniseringen av offentlig sektor (Norges forskningsråd 2016; Norges forskningsråd/NIFU 2025).

En bygdevekstavgift kan forstås i lys av innovasjonskontrakt – den setter en ramme for et samarbeid og målsettinger, og en samspillkontrakt – den regulerer og avklarer ansvar. Den har altså preg av en form for hybridkontrakt (Øyum et al. 2024, s. 32), som innebærer at de gir rom for endringer og tilpasninger underveis. Hybride avtaler vokser frem organisk i relasjoner til de ulike aktørene involvert i BVA-arbeidet. Denne fleksibiliteten er en forutsetning for skreddersøm, fordi kommunenes behov og forutsetninger varierer og endrer seg over tid. Erfaringene fra fase 1 viser at både styringslinjer og oppdragsbrev har blitt justert i takt med pilotkommunenes utfordringer – blant annet i Statsforvalterens og Husbankens roller. Slik kan avtalene løpende tilpasses innsikt og læring fra pilotene, og innhold og prosess kan justeres uten å måtte endre selve rammeverket. Dette gjør avtaleformen særlig egnet for lokale utviklingsprosesser som krever trinnvis utvikling, nyansering og tverrsektorielle koblinger.

Slik forstått blir skreddersøm et bærende prinsipp for bygdevekstavgifter, det vil si å utvikle *stedstilpassede, samarbeidsdrevne og realistiske løsninger* for bolig, kompetanse, mobilitet, plan og næringsutvikling, med kommunene i førerretet og staten som katalysator og døråpner. Gjennom katalysatorrollen holder staten oppe fremdriften ved å koble riktige parter, etablere felles forståelse og fjerne hindringer, uten nødvendigvis å ha beslutningsmyndighet over innholdet. Regionale aktører underbygger arbeidet som koordinatore og kapasitetspartnere (OECD 2024; Barca 2009). Når tiltak forankres i lokale behov og kommunene har reelt eierskap, øker sannsynligheten for gjennomføring

og varig effekt. Skreddersøm handler dermed like mye om legitimitet og bærekraft som om effektivitet.

Bygdevekstavgiftene representerer i denne forstand en ny måte å tenke distriktspolitikk på, der standardiserte virkemidler erstattes av prosessorientert, stedstilpasset utvikling og kontinuerlig samspill mellom nivåer – i tråd med nyere forskning på stedstilpasset regionalutvikling (jf. Grillitsch & Nilsen 2025).

Bygdevekstavgifter bygger på prinsipper for nettverksstyring, der aktører på tvers av nivåer og sektorer utvikler løsninger i fellesskap. Denne arbeidsformen gir rom for at lokal kunnskap og erfaring blir en styrende ressurs i utviklingsarbeidet: kommunene bringer inn egne perspektiver og behov, og møtes av statlig legitimitet, kapasitet og støtte. Samtidig forutsetter tilnærmingen gjensidig tilpasning, at partene er villige til å gå i dialog, justere egne mål og anvende virkemidler innenfor et felles, praktisk handlingsrom. Slik blir skreddersøm ikke bare et resultat, men en styringslogikk som oversetter lokale prioriteringer til gjennomførbare tiltak i samspill med regionale og statlige strukturer.

2.4 BVA og en bredere virkemiddelkontekst

Bygdevekstavgiftene inngår i et virkemiddellandskap av beslektede satsinger og avtaleformer. Poenget her er ikke å gi en fullstendig gjennomgang av disse virkemidlene og ordningene, men å gi et relevant bakteppe for å vurdere bygdevekstavgifter i forhold til et utvalg andre virkemidler. Arbeidet med å avgrense et relevant og sammenlignbart utvalg ble gjort i samarbeid med KDD, og var utgangspunktet for et notat om distriktssatsinger og virkemidler som inngikk i følgeforskningen og -evalueringen i 2025.³

Virkemidler har ulik varighet. Mens noen har en prosjektperiode som spenner over lengre tid, preges andre av å være mer avgrensede satsinger som gir et utviklingsløft i en kortere periode. Et sentralt dilemma er at tidsavgrensede prosjekter, forstått som temporære organisasjoner, kan utvikle en egen logikk basert på dimensjoner som tid, team, oppgaver og transisjon (jf. eks. Sydow et al. 2025), og som ikke nødvendigvis kobles tett nok til kommunens ordinære styring og planverk. Tidsavgrensede ordninger kan gi midlertidige løft, men slike løft kan også «smuldre bort» når midlene opphører. Dette er prosjektplanleggingens «forbannelse». For at innsatsen skal gi varig merverdi, må erfaringer derfor «oversettes» til linje – til rutiner, funksjoner, beslutningspunkter og oppfølging som faktisk kan videreføres i planverk, budsjett og gjennomføringsløp. Spørsmålet blir dermed hvordan tidsavgrensede prosesser kan møte strukturelle utfordringer, og hvordan en kan unngå stivhet og innelukking gjennom nye grep, tilnærminger og arbeidsmåter (Martin 2011).

Det kan være nyttig å se på ordninger som har parallelle kjennetegn med bygdevekstavgifter. I denne sammenhengen velger vi å skille mellom tre typer ordninger, basert på hva slags styringslogikk de først og fremst representerer: (i) ordninger som gir økt handlingsrom for utprøving, (ii) tidsavgrensede utviklingsløft med prosessmidler og forventninger om utviklingskapasitet og forankring, og (iii) avtalebaserte flernivåordninger der samordning, ansvarslinjer og legitimitet står særlig sentralt. Innenfor den første typen ordning er forsøkskommuneordningen, som legger til rette for at kommuner kan prøve ut nye løsninger gjennom forsøk som kan innebære unntak fra regelverk, og som i likhet med bygdevekstavgiftene dreier seg om økt handlingsrom og utprøving. Ordningen er relevant fordi den er forankret i tillitsreformen, uten egne statlige tilskudd, og legger opp til samspill mellom kommuner, fylkeskommuner og departementer. Tillitsreformen beskrives nettopp som et

³ For mer detaljer om ordningene og en tabellbasert sammenligning, se vedlegg 3.

reformarbeid der innholdet skal skapes i tett samspill og i hovedsak skje etter initiativ fra lokalt hold (KDD 2022b, s. 4). Denne logikken er relevant bakgrunn for bygdevekstavtaler fordi den synliggjør et grunnspørsmål om hvordan lokalt initiativ og fleksibilitet kan forenes med statlige rammer, sektoransvar og behov for tidlig avklaring.

Den andre typen ordning handler om tidsavgrensede utviklingsløft som kombinerer prosessmidler med forventninger om utviklingskapasitet og forankring. Regional omstilling er et eksempel på et slikt virkemiddel, som gir tidsavgrenset støtte og veiledning til kommuner i alvorlig omstillingsbehov, med mål om å styrke næringsgrunnlaget og kommunens evne til å håndtere situasjonen over tid. Flere av kommune i pulje 1 av BVA har erfaring med og er involvert i denne ordningen. Evalueringer peker særlig på betydningen av tidlig og bred forankring og en omforent forståelse av utfordringsbildet (Sand et al. 2010; Vareide et al. 2022), stabile støttefunksjoner og at videreføring etter programperioden ofte er viktig for langtidseffekter og utviklingskapasitet (Oxford Research 2024; Vareide et al. 2022).

Byregionprogrammet peker i samme retning. Dette var et tidsavgrenset utviklingsprogram (2014-2018) som hadde som mål å styrke utviklingskraften i små og mellomstore byregioner, blant annet gjennom prosessmidler og tett samarbeid mellom bykommuner og deres omlandskommuner. Erfaringene viser hvordan prosessorientert støtte kan styrke institusjonell kapasitet og samarbeidsarenaer, men også at effekter over tid gjerne forutsetter kontinuitet og oppfølging utover programperioden (Leknes et al. 2018). I denne sammenhengen forstår vi institusjonalisering som i hvilken grad arbeidsformer, samarbeidsstrukturer og prioriteringer utviklet gjennom programmet blir videreført, forankret og integrert i ordinære strukturer og praksiser etter at programperioden er over.

I LAG er et relevant regionalt samspillinitiativ i Trøndelag, etablert som en regional støtte- og samhandlingsmodell der fylkeskommune, statsforvalter og flere virkemiddelaktører bistår kommuner med å styrke plan- og utviklingskapasitet og mer koordinert dialog. Evalueringer synliggjør utfordringer med parallelle satsinger og «fraværet av en felles inngangsport til det regionale støtteapparatet» (Oxford Research 2026), samt et uutnyttet potensial for mer konkret verktøydeling og utveksling av operative grep mellom ulike satsinger.

Den tredje typen skiller seg ut som avtalebaserte flernivåordninger der samordning, ansvarlinjer og legitimitet står særlig sentralt. Områdesatsinger er en slik ordning, basert på formelle avtaler mellom stat og kommune om helhetlig innsats i geografisk avgrensede områder, med mål om samordning, eksperimentering og målrettet oppfølging av komplekse utfordringer. Erfaringer viser at avtalene kan bidra til mer helhetlige tilnærminger og tverrsektoriell koordinering, men også at brede mål og behovet for statlig forankring utover én aktør kan påvirke gjennomføringen (Schwabe et al. 2025).

Byvekstavtaler er på sin side avtalebaserte flernivåavtaler for større byområder, der formålet er koordinert areal- og transportpolitikk og porteføljestyling for å nå overordnede mål (bl.a. nullvekst). Erfaringer peker på utfordringer knyttet til flernivåstyring, der ansvars plassering, legitimitet og målkonflikter må håndteres for at avtalen skal fungere etter hensikten (Amundsen et al. 2019; Hegsvold et al. 2023). Dette er relevante paralleller fordi bygdevekstavtaler også er et avtalebasert virkemiddel der gjennomføring i praksis ofte avhenger av tydelige roller, operasjonelle prioriteringer og koordinering mellom nivåer, om enn med utgangspunkt i markant strammere økonomiske rammer til gjennomføring av tiltak.

Bygdevekstavtalene springer ut av både lange linjer i norsk distriktpolitikk og nyere teoretiske perspektiver på stedstilpasning, flernivåstyring og samarbeidsdrevet utvikling. Samtidig illustrerer de strukturelle og demografiske utviklingstrekkene i distriktene at kommunene står overfor komplekse og varierende utfordringer som i begrenset grad lar seg møte med standardiserte virkemidler. Dette har bidratt til økt vekt på prosessorienterte, stedstilpassede tilnærminger, der lokal kunnskap, samarbeid mellom nivåer og fleksibilitet i virkemiddelbruken står sentralt.

Erfaringer fra tidligere og beslektede satsinger viser at slike tilnærminger kan styrke institusjonell kapasitet, samhandling og læring, men også at varige effekter forutsetter tydelig forankring, stabile støttefunksjoner og avklaring av roller og ansvar. Bygdevekstavtalene kan i dette lys forstås som et avtalebasert forsøk på å kombinere statlige rammer med lokal ledelse og regional støtte, og som en hybrid virkemiddelform som gir rom for skreddersøm, justering og læring underveis.

Dette teoretiske og historiske bakteppet danner et grunnlag for analysene i denne rapporten. De følgende kapitlene undersøker hvordan bygdevekstavtalene er blitt praktisert i pilotene, hvilke arbeidsformer og samordningsmekanismer som har utviklet seg, og i hvilken grad, og hvordan, avtaleformen har bidratt til å styrke utviklingskapasitet, samhandling og stedstilpassede løsninger i praksis.

3 FØLGEFORSKNING OG – EVALUERING: METODEBESKRIVELSE

Dette kapitlet redegjør for vår arbeidsform, metoder og det empiriske materialet som ligger til grunn for følgeforskningen og -evalueringen av utprøvingen av bygdevekstvtaler. Arbeidet har vært gjennomført i en satsing med høy grad av utforskning og utvikling underveis, der både roller, arbeidsformer og progresjon har blitt justert i takt med erfaringer, noe som har stilt særskilte krav til metodisk fleksibilitet og løpende tilpasning.

3.1 Følgeforskning som evalueringsmetode og metodisk tilnærming

Vi betrakter følgeforskning og følgeevaluering som komplementære aktiviteter med fokus på kunnskapsutvikling og praksisforbedring. Arbeidet er forankret i en formativ evalueringstradisjon (Finne et al. 1995), der målet er å utvikle praksisnær og overførbar kunnskap om bygdevekstvtalene og samhandlingen mellom involverte aktører.

Følgeevaluering og følgeforskning kan forstås som gjensidig forsterkende strategier for kunnskapsutvikling (Lysø & Sletterød 2018; Lysø mfl. 2022). I dette ligger en rolleforståelse der forskeren skal være faglig kritisk, men konstruktiv – både innspiller og medspiller – og bidra med relevant forskningsfaglig og teoretisk innsikt inn i temaer og problemstillinger som oppstår underveis. Kunnskapsutviklingen skjer i prosess og forutsetter en fleksibel og dynamisk tilnærming, der man kan gripe muligheter og justere perspektiv og retning etter behov. En sentral oppgave er derfor å bringe kunnskap tilbake til praksisfeltet gjennom dialog med aktørene, slik at man kan utvikle felles forståelse av om tiltak og arbeidsformer beveger seg i ønsket retning – både på kort og lang sikt.

Utprøvingen av bygdevekstvtaler har utviklet seg i et landskap der kommuner, statsforvalter, fylkeskommune, departementer og andre virkemiddelaktører samspiller på tvers av nivåer, samtidig som roller og arbeidsformer har endret seg underveis. I slike komplekse prosesser er virkninger sjelden lineære, og resultater skapes gjennom samspill, læring og gjensidig tilpasning over tid (Barbrook-Johnson & Penn 2021). Aktørene påvirker hverandre gjensidig og tilpasser seg over tid, slik at endringer i ett ledd kan forplante seg og skape nye mønstre eller uventede effekter. For å fange denne dynamikken har vi benyttet en utviklingsrettet følgeevaluering, som er hensiktsmessig når programmet «blir til mens det går» (Patton, 2011). Gjennom konkrete kunnskapsleveranser og dialog har vi gjort fortløpende justeringer i tråd med prosjektets forutsetninger, behov og endringer.

For å forstå hva som virker, for hvem og hvorfor, er vi inspirert av realistisk evaluering som perspektiv. Funnene kan forstås i lys av sammenhengen mellom kontekst (rammene rundt), dynamikker/mekanismer (hva BVA-arbeidet setter i gang hos aktørene) og utfall (hva dette faktisk fører til) (Pawson & Tilley, 1997). Dette gir et analytisk grep for å belyse hvorfor like grep kan gi ulike resultater i ulike piloter og fylker. I tillegg har vi, i vurderingen av hva BVA sannsynlig har bidratt til, holdt funnene opp mot alternative forklaringer (for eksempel andre satsinger, budsjettmessige forhold eller valg), for å gi en ryddig og åpen vurdering av BVA sin rolle (Mayne 2019).

Et flernivåstyringsperspektiv gir videre et rammeverk for å analysere hvordan vertikale koblinger (stat–region–kommune) og horisontale relasjoner (mellom kommuner og sektorer) påvirker gjennomføring og resultater (Piattoni 2010). Sett gjennom dette perspektivet blir samspillet mellom nivåer og sektorer tydeligere, slik som forholdet mellom lokale prioriteringer og statlige rammer, og betydningen for videre organisering, kapasitet og virkemiddelbruk.

3.2 Intervjudata, observasjonsdata, surveydata og sekundærdata

Datagrunnlaget speiler flernivå- og prosesskarakteren som kjennetegner utprøvingen av bygdevekstvtaler. Det omfatter intervjuer, deltakende observasjon på felles møteplasser og dokumentanalyse på tvers av nivåer, og speiler justeringsbehov underveis av både utprøvingen av virkemiddelet og følgeforskningen og -evalueringen. Vi gir her en oversikt over av de viktigste metodene for datainnsamling som er benyttet i oppdraget.

3.2.1 Intervjuer og observasjoner

En del av intervjuene er inspirert av **fokusgruppeteknikk**, en kvalitativ metode hvor mennesker samles og diskuterer et gitt tema (Krueger, 1994, Wibeck 2000). I fokusgruppeintervjuer er både interaksjonen og diskusjonen i gruppen viktige data som ligger til grunn for analysene. Metoden innebærer både en refleksiv idé (man lar seg inspirere av andre i samtalen) og en pedagogisk idé (aktørene lærer av hverandre og utveksler erfaringer underveis i samtalen). Fokusgruppeintervjuer gjennomføres for å få frem meningsutvekslinger som er relevant både for samkjøring, kunnskapsdeling og videre utvikling av innsatser og prioriteringer, noe som syntes særlig relevant med tanke på at BVA delvis fremstår som et romlig eksperiment, preget av kommunespesifikke erfaringer egnet for kunnskapsdeling og felles refleksjon.

Andre intervju har tatt form som **gruppeintervju**, som ifølge Brandth (1996) egner seg til å belyse erfaringer og perspektiver, fremfor å skape enighet eller generalisere. Metoden gir rom for utdyping og forklaring, og relasjoner i den sosiale konteksten kan komme tydeligere fram. Gruppesammensetningen kan brukes strategisk for å fremheve relevante sosiale forhold.

I gruppeintervjuer har deltakerne generelt større innflytelse på samhandlingen enn i enkeltintervjuer (Brandth 1996), noe som kan føre til rikere diskusjoner når deltakerne bygger videre på hverandres utsagn (Thagaard 1998). Ifølge Morgan (1997) skiller allikevel gruppeintervjuer seg fra fokusgrupper, ved at fokusgrupper vektlegger interaksjon og gruppeprosess, mens gruppeintervjuer er mer strukturert og rettet mot å få fram individuelle perspektiver og erfaring. Likevel kan enkelte dominere samtalen, og personer med avvikende meninger kan vegre seg for å delta. Derfor fungerer gruppeintervjuer best når deltakerne er relativt samkjørte (Thagaard 1998). Det kan også være utfordrende for forskeren å styre samtalen, da informantene kan sette sin egen dagsorden (Brandth 1996).

Tematikken var forhåndsdefinert, og samtalerne relativt fokuserte. Intervjuene var i stor grad preget av at deltakerne utvekslet erfaringer og refleksjoner, noe som bidro til å synliggjøre både likheter, ulikheter og betydningen av kontekstuelle forhold. Gruppeintervjuer er en tidsbesparende metode, og når temaene er felles for deltakerne, samtidig som det ikke foreligger interne konkurranseforhold eller andre forhold som hemmer åpen dialog, egner metoden seg godt til å belyse arbeidsprosesser, prosessstyring, felles utfordringer og andre organisatoriske problemstillinger.

Vi har også gjennomført en rekke **individuelle intervjuer**. Hensikten har vært å innhente detaljert og omfattende innsikt i informantenes erfaringer og synspunkter (jf. Thagaard, 1998:79). I slike samtaler formidler informantene hendelser gjennom gjenfortellinger, der deres egen forståelse og tolkning av det opplevde står sentralt.

De individuelle intervjuene, samt fokusgruppe- og gruppeintervjuene, ble gjennomført digitalt via Teams. To forskere deltok i hvert intervju, der en ledet samtalen, mens den andre noterte og supplerte med oppfølgingsspørsmål. Samtlige intervjuer fulgte en semi-strukturert intervjuguide som dekket sentrale temaområder, med fleksibilitet i rekkefølge, formuleringer og bruk av åpne spørsmål. Dette gjorde det mulig å tilpasse intervjuene til informantenes perspektiver og forutsetninger, og ga rom for refleksjoner, tanker og synspunkter relevante for problemstillingen (jf. Kvale og Brinkmann, 2015).

Det ble også gjennomført **deltakende observasjon** av innledende møter mellom KDD og pilotene i februar 2023. Dette ga et viktig innblikk i igangsatt arbeid med å konkretisere og avgrense satsingsområder, målsettinger og tiltak i pilotene. Forskerne har også foretatt **observasjon** av politisk dialogmøte i 2025, og deltagende observasjon under felles samling for pulje 1 i Tromsø 2024, og for pulje 1 og 2 i Alta 2025.

3.2.2 Dialogkonferanse/søkekonferanse

Som ledd i fase 1 av følgeforskningen og -evalueringen (jf. tabell 1), ble det også gjennomført en digital samling med kommunene, og øvrige parter i arbeidet, inspirert av metoden dialogkonferanse, også kjent som søkekonferanse (Weisbord 1992; Emery og Purser 1996; Levin 2002). Dette er en strukturert læringsprosess som benytter omfattende gruppearbeid. Metoden egner seg for å fremme likeverdig samarbeid mellom deltakere med ulike roller og ansvar innenfor en forvaltningsstruktur. Den har sitt utspring i aksjonsforskning. Begrepet "søke" refererer til den kollektive prosessen som finner sted under en slik konferanse, og viser i denne sammenhengen til en felles utforskning av samarbeidsformer og avtaler som kan bidra til å realisere målene for prosjektet/piloten.

3.2.3 Spørreundersøkelser

Høsten 2024 gjennomførte SINTEF, på oppdrag fra KDD, en egevalueringssurvey av oppfølgingen av bygdevekstavtalene. Formålet var å innhente kunnskap om hvordan avtalepartene opplevde fremdriften i arbeidet med å realisere målene i avtalen og tilhørende handlingsplan. KDD oppfordret til at resultatene skulle brukes som grunnlag for den løpende dialogen mellom partene og i videreutviklingen av handlingsplanene.

Følgende aktører ble av KDD invitert til å besvare spørreundersøkelsen i hver av de fem pilotene:

- Prosjektledere
- Kommunedirektører
- Ordførere
- Statsforvalteren i Finnmark
- Statsforvalteren i Trøndelag
- Finnmark fylkeskommune
- Trøndelag fylkeskommune
- Regionale koordinatore i Husbanken

Målet var at undersøkelsen skulle gjennomføres årlig i hele avtaleperioden og være lik for både pulje 1 og 2.

Deler av dette datamaterialet benyttes i analysene i kap. 6. Dette statistiske materialet er av en deskriptiv og avgrenset karakter, men ga et visst grunnlag for å diskutere erfaringer og tendenser.

I år tre av følgeforskningen og -evalueringen hadde vi opprinnelig ambisjon om å gjennomføre en bredere spørreundersøkelse rettet mot politisk og administrativt nivå i de fem pilotområdene. Hensikten var å få innsikt i hvordan et større utvalg av aktører i de involverte kommunene erfarte arbeidet med bygdevekstavtalene, og hvilken innvirkning dette hadde opp mot ønskede resultater. I og med at gjennomføringsfasen av BVA startet senere enn opprinnelig tidsplan, ble det derfor i samråd med oppdragsgiver besluttet å legge mindre vekt på resultater og effekter knyttet til innsatsområdene i BVA, og heller prioritert å gjennomføre oppfølgende individuelle intervjuer med pilotenes prosjektledere samt gruppeintervjuer med kommunedirektører og ordførere i

pilotkommunene. Dette ga bedre innsikt i hvordan bygdevekstavgiftene tok form på kommunalt nivå, i de enkelte pilotene og på tvers av de to fylkene.

3.2.4 Sekundærdata

Evalueringen bygger også på sekundærdata i form av dokumenter (avtaler, handlingsplaner og annen dokumentasjon) tilgjengeliggjort av KDD og øvrige samarbeidspartnere i BVA.

Vedlegg 1 gir en oversikt over sentrale datakilder i oppdraget.

3.3 Gjennomføring av datainnsamling

Vi gjennomførte flere runder med fokusgruppeintervjuer med sentrale aktører i utviklingen av bygdevekstavgiftene, spesielt i en tidlig fase av utprøvingen, før det første avtaleutkastet forelå i juni 2023. Hovedformålet var å belyse hvordan prosessen i denne tidlige fasen ble opplevd, og hvorvidt den fremsto som fornuftig og målrettet med tanke på å ende i en avtale om samarbeid (Øyum m.fl., 2024). Felles for intervjuene, uavhengig av aktør og rolle, var deres forståelse av hva en bygdevekstavgift kan være og innebære, KDDs rolle som premissgiver og prosessfasilitator, prosjektledernes erfaringer med dialog og samhandling med KDD, samt statsforvalternes og fylkeskommunenes roller og bidrag.

I juni 2023, før pilotene sendte inn sine første avtaleutkast til KDD, ble de digitale dialogkonferansene i Finnmark og Trøndelag gjennomført. Konferansene samlet pilotkommunene, statsforvaltere, fylkeskommuner, KDD og Distriktssenteret. Hensikten var å legge til rette for felles refleksjon rundt hva som kjennetegner en god avtale og en hensiktsmessig samarbeidspraksis (se Øyum m.fl., 2024, s. 37).

Våren 2024 ble det gjennomført gruppeintervjuer med prosjektlederne i Finnmark og Trøndelag, samt et nytt intervju med representanter fra KDD. Høsten samme år utviklet og gjennomførte SINTEF, på oppdrag fra KDD, den digitale spørreskjemabaserte egevalueringen av oppfølgingen av bygdevekstavgiftene.

Som ledd i utviklingen av BVA ble det etablert nye samarbeidsformer og arenaer. I februar 2025 observerte to forskere digitalt et todagers politisk dialogmøte mellom pilotene og statssekretær i KDD, der aktører fra lokalt nivå og ulike departementer deltok. Observasjonen ga innsikt i hvordan erfaringer og behov ble løftet og diskutert i direkte dialog mellom kommuner og statlig nivå.

I september 2025 ble det arrangert en todagers fellessamling i Alta for alle piloter i pulje 1 og 2. Samlingen ble gjennomført i regi av KDD og Distriktssenteret, i samarbeid med fylkeskommuner, statsforvaltere og Husbanken. SINTEF deltok med deltakende observasjon.

Senere på høsten 2025 ble det gjennomført individuelle intervjuer med prosjektlederne, samt separate intervjuer med de involverte fylkeskommunene og statsforvalterne. I tillegg ble ordførere og kommunedirektører i de fem pilotene intervjuet gjennom gruppeintervju. Formålet var å få dypere innsikt i forutsetninger, organisering og erfaringer på kommune-, pilot- og regionalt nivå.

Avslutningsvis ble det gjennomført et fokusgruppeintervju med ansatte i KDD som arbeider med bygdevekstavgifter, for å få frem bredden i departementets samlede refleksjoner og erfaringer etter flere år med utprøving av virkemiddelet, og et avsluttende intervju med Distriktssenteret.

3.4 Arbeidsform og læringsarenaer

Følgforskningen og -evalueringen har vært organisert som en gjentakende og dialogbasert prosess, der datainnsamling, analyse og kunnskapsutvikling har foregått parallelt. Fase 1 var særlig rettet mot praksisfeltet, det vil si kommunenes arbeid med å utvikle bygdevekstavtaler i samarbeid med KDD. Siden denne første fase av utprøvingen av bygdevekstavtaler var særlig formativ, var følgforskningen og -evalueringen i perioden preget av tett og løpende dialog med oppdragsgiver. Det ble gjennomført omfattende datainnsamling i begge faser av utprøvingen, men særlig i fase 2 ble det lagt vekt på bred datainnsamling og systematisk analyse.

Underveis er det levert:

- skriftlige notater
- faglige refleksjonsbidrag
- delanalyser
- presentasjoner og dialoginnspill i møter og samlinger

Disse leveransene har bidratt til kunnskap om praksis og tilpasningsmuligheter knyttet til arbeidsformer, roller og læringsprosesser i arbeidet med bygdevekstavtalene.

Dialogkonferansene i juni 2023 var sentrale for å etablere en felles forståelse av hva som kjennetegner en god avtale og en hensiktsmessig samarbeidspraksis (Øyum et al., 2024). Deltakende observasjon på fellessamlingene i Tromsø og Alta ga grunnlag for å fange opp både uttalte erfaringer og mer uformelle dynamikker i samhandlingen mellom aktørene.

Kunnskap og innsikt er løpende blitt tilbakeført og diskutert gjennom:

- faste møter med KDD
- digitale møter i ressursgruppa (KDD, fylkeskommuner og statsforvaltere i Finnmark og Trøndelag)
- faglige drøftinger i prosjektledernetverket i samarbeid med Distriktssenteret
- dialog og uformelle samtaler med pilotene i tilknytning til samlinger
- dialog med statsforvaltere og fylkeskommuner

Som del av ordningens organisering inviterte KDD de aktuelle fylkeskommunene og statsforvalterne med pilotkommuner til å inngå i en felles ressursgruppe for bygdevekstavtalene. Begrunnelsen fra KDD har vært at mange av problemstillingene som kommunene tok opp i arbeidet med avtalene, ligger innenfor fylkeskommunenes regionale ansvar. Fylkeskommunenes rolle var i denne sammenhengen særlig knyttet til veiledning av deltakerkommunene, herunder kartlegging av muligheter, kostnader og potensial for samarbeid på tvers av sektorer og kommuner i de enkelte avtalene (jf. også Lysø m.fl., 2022; Regjeringen, 21.05.2024).

Det var samtidig en intensjon at ressursgruppen skulle fungere som referansegruppe for følgforskning og -evalueringsoppdraget, og den var en sentral samarbeidspart i første fase. Gruppen har hatt en rolle som dialogarena for drøfting og nyansering av foreløpige observasjoner og analyser, i tråd med en dialogbaserte arbeidsform.

3.5 Pålitelighet, validitet og begrensninger

Datamaterialet i evalueringen er omfattende og dekker alle nivåer i styrings- og samhandlingsstrukturen for bygdevekstavgiftene. Gjennomførte intervjuer og observasjoner med sentrale aktører over tid gir et solid grunnlag for å analysere utviklingen av virkemiddelet og utprøvingen, og hvordan erfaringer, roller og forståelser har endret seg underveis.

Samtidig må funnene forstås i lys av metodiske begrensninger. Intervjuer gir uttrykk for informantenes egne erfaringer og fortolkninger, og speiler deres posisjon, ansvar og rolle i arbeidet. Observasjonene er kontekstspesifikke og inngår i et komplekst landskap av aktører, parallelle satsinger/virkemidler, pågående prosesser og strukturelle rammevilkår. Det er derfor metodisk krevende å isolere hvilke observerte resultater og virkninger som entydig kan tilskrives bygdevekstavgiftene, og hvilke som må forstås som samspillseffekter mellom flere samtidige initiativer.

Våre data gir ikke grunnlag for å trekke konklusjoner om BVAs innvirkning på bosetting, næringsutvikling eller samfunnsutvikling i denne fasen av utprøvingen. Slike effekter er både metodisk krevende og for tidlig å vurdere. Bygdevekstavgiftene har i perioden primært fungert som et prosess- og samordningsvirkemiddel. Evalueringen har derfor hatt hovedvekt på styringslogikk, samhandling, gjennomføringsevne og utviklingspotensial.

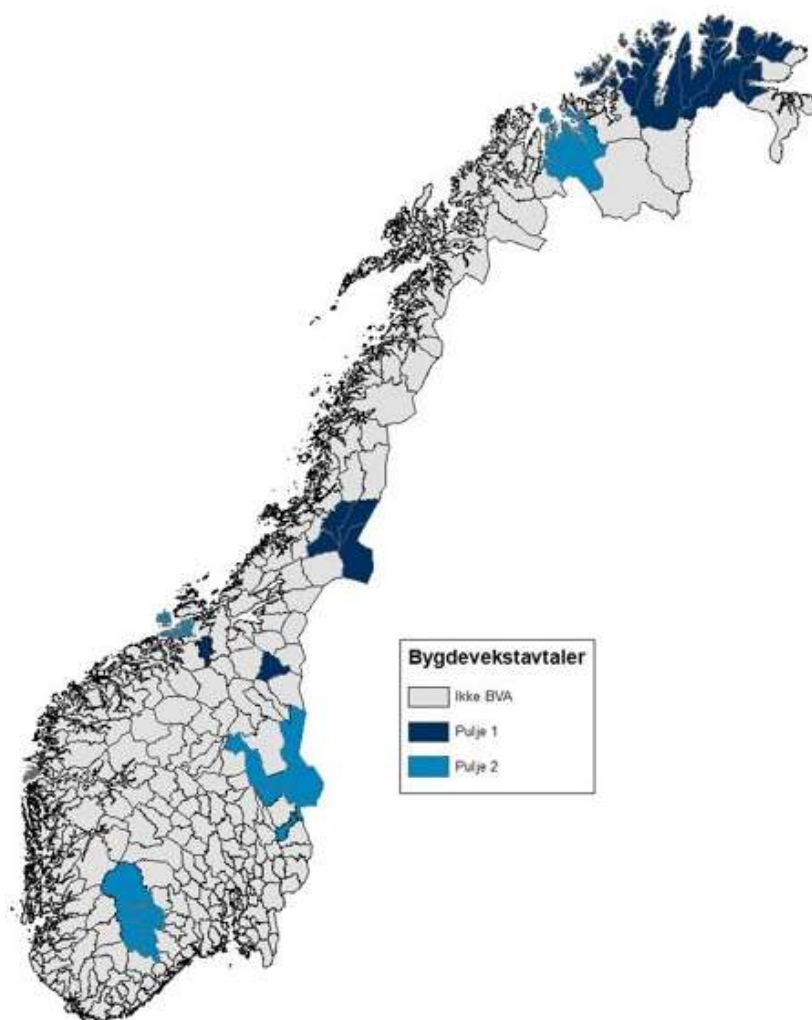
Samlet sett gir materialet et godt grunnlag for å analysere hvordan bygdevekstavgiftene har fungert som virkemiddel, hvilke dynamikker som ser ut til å være sentrale, og hvilke betingelser som fremstår som avgjørende for å realisere de overordnede ambisjonene med bygdevekstavgifter.

4 BYGDEVEKSTSAVTALER – ET NYTT DISTRIKTSPOLITISK VIRKEMIDDEL

I dette kapitlet beskriver vi hvordan Bygdevekstavtalene er utformet, hvilke økonomiske og organisatoriske rammer som ligger til grunn, og hvordan pilotkommunene beskriver sine utfordringer, muligheter og mål.

4.1 Bygdevekstpiloter og økonomiske rammer

Det er fem piloter, det vil si konstellasjoner av kommuner som utgjør første pulje i utprøvingen av bygdevekstavtaler (jf. kap. 1.1). Med bakgrunn i Prop. 1 S (2022-2023) ble ordningen utvidet, og en ny pulje ble valgt ut første halvdel av 2024. Denne følgeforskningen og -evalueringen handler om BVA-ordningen i pulje 1. Figur 4-1 er et kartutsnitt som viser den geografiske plasseringen av deltagerkommunene i pulje 1 og pulje 2.



Figur 4-1: Geografisk plassering av BVA kommunene i pulje 1 og 2 (Kilde: Øyum et al. 2024, s. 6).

Finansieringen av bygdevekstavtalene over kapittel 553 post 66 har økt betydelig siden ordningen ble etablert. For budsjettåret 2022 ble det bevilget 10 mill. kroner til bygdevekstavtaler. Ordningen ble utvidet ytterligere i 2023 jf. ny utlysning. For årene 2024, 2025 og 2026 er det bevilget 74 mill. kroner årlig (Prop.1 S 2023-2024/ Prop.1 S 2024–2025). Denne markante opptrappingen understreker at bygdevekstavtalene har utviklet seg til en tydeligere økonomisk satsing i regjeringens distrikts- og regionalpolitikk, og har sammenheng med at flere har blitt involvert i utprøvingen over tid (to puljer fra høsten 2023), at avtaleperioden har blitt utvidet fra tre til fem år, og at det har kommet til midler til konkrete tiltak for å teste ut nye løsninger.

I statsbudsjettet for 2025 er det satt av 1,4 millioner kroner til Statsforvalterens arbeid med bygdevekstavtalene (Prop.1 S (2024–2025)). Bevilgningen skal dekke administrativ oppfølging og bidra til at Statsforvalteren kan ivareta rollen som navngitt samarbeidspart i tråd med oppdraget (jf. også kap. 3.1.8.6 i styringsdokumentet til Statsforvalteren for året 2025).⁴

Tildelingsbrevet til Husbanken for 2025 viser hvordan boligpolitiske virkemidler kan inngå som støtte til måloppnåelse i arbeidet med bygdevekstavtaler (BVA), blant annet gjennom distriktsrettede låne- og tilskuddsordninger (KDD 2025b). Samtidig er det viktig å skille mellom Husbankens oppfølging av BVA-pilotene som del av selve virkemidlet, og øvrige boligpolitiske satsinger som utvikles parallelt og frikoblet fra BVA. I tildelingsbrevet (KDD 2025b, s. 11) framgår det at det opprettes en ny tilskuddsordning for etablering og tilpasning av boliger i distriktskommuner, der midlene som er bevilget i 2025 (17 mill. kroner) er øremerket BVA-kommuner i Finnmark (se også kapittel 6.6).

Distriktscenteret - Kompetansesenter for distriktsutvikling er også en navngitt samarbeidspart med eget oppdrag og tilleggsbevilgning for å arbeide med BVA (se ellers kapittel 6.3).

4.2 Bygdevekstavtaler og handlingsplaner

Bygdevekstavtalene definerer mål for å møte sentrale utfordringer i små distriktskommuner. Utfordringsbildet som tegnes av deltakerkommunene i bygdevekstpilotene i Finnmark og Trøndelag har mange fellestrekk, og samsvarer i stor grad med det overordnede bildet beskrevet i kapittel 1 og 2. Alle kommunene tilhører sentralitetsklasse 6, med unntak av Rindal og Grong (sentralitet 5) og Hammerfest (sentralitet 4).

Bygdevekstavtalenes innhold

Bygdevekstavtalene bygger på skriftlige avtaler mellom hver enkelt pilot og relevante aktører som kan bidra til å løse identifiserte samfunnsutfordringer (Øyum mfl., 2024). I avtaleteksten skilles det mellom tre nivåer av parter: hovedparter, samarbeidsparter og andre relevante parter som kan involveres etter behov. Avtalene forankres lokalt og eies av kommunestyrene i deltakerkommunene.

Bygdevekstavtalene består av følgende hovedelementer:

- Bakgrunn: Avtalen skal gi en ramme for at partene sammen kan utforske behov og handlingsrom for å møte regionens spesifikke utfordringer.
- Hovedparter: Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) er koordinerende hovedpart på vegne av staten, inkludert øvrige departementer som er relevante for pilotens valgte innsatsområder.
- Innsatsområder: Hver avtale identifiserer konkrete innsatsområder med tilhørende delmål, tilpasset den enkelte pilots kontekst og behov.

⁴ Se statsforvalterens styringsportal for hovedinstruks og tildelingsbrev mv:
<https://styringsportalen.statsforvalteren.no/2025/styringsdokumenter>

- Samarbeidsparter: For hvert delmål spesifiseres aktuelle samarbeidsparter. I tillegg kan kommunene og disse partene bli enige om å involvere andre relevante aktører for å realisere målene.
- Forpliktelser: Avtalene tydeliggjør hvilke forpliktelser samarbeidsparter og eventuelle andre aktører har i arbeidet med å nå de definerte delmålene.

Avtalene vedtas politisk i hver kommune, signeres av staten ved KDD og den enkelte pilotkommune.

4.2.1 Handlingsplaner som operasjonalisering av bygdevekstavtalene

I forlengelsen av de signerte bygdevekstavtalene ble det i perioden 2023-2024 utarbeidet handlingsplaner for de ulike innsatsområdene i hver enkelt pilot. Disse handlingsplanene ble vedtatt av kommunestyrene i alle deltakerkommunene på ulike tidspunkt medio 2024. Vedtaksbrev fra KDD ble utsendt 1. juli 2024.

Handlingsplanene utgjør et sentralt grunnlag for finansiering av konkrete tiltak gjennom den dedikerte tilskuddsordningen i statsbudsjettet (handlingsplanene utgjør søknaden til KDD om midler). De er utarbeidet i tett dialog med – og skal være omforent med – de navngitte samarbeidspartene i avtalene. En forutsetning for godkjente handlingsplaner er at alle berørte aktører i en handlingsplan også selv har godkjent sin medvirkning i planen.

I handlingsplanene begrunnes og drøftes valgene av delmål og tiltak. De beskriver også ansvarsfordeling og konkrete aktiviteter knyttet til hvert tiltak. Det er oppdateringene av disse planene som danner grunnlaget for statlig finansiering gjennom tilskuddsordningen det påfølgende året.

I det følgende presenterer vi en kort oversikt over utfordringsbildet i hver pulje 1 bygdevekstpilot, samt mål og samarbeidspartnerne som bidrar i arbeidet med å realisere målene (se vedlegg 2 for en detaljert oversikt over de fem pilotenes første vedtatte handlingsplaner).

4.3 Utfordringsbilder, mål og samarbeidspartnerne for de fem bygdevekstavtalene

Vi gir her et samlet bilde av hva pilotkommunene selv beskriver som de viktigste utfordringene, mulighetene og målbildet for arbeidet med bygdevekstavtaler. Framstillingen bygger på kommunenes egne søknadstekster, avtalene og første handlingsplan, og er fremstilt på regionnivå (Finnmark og Trøndelag) for å vise både likheter og variasjoner.

På tvers av pilotene peker kommunene på et sammensatt utfordringsbilde, med færre i yrkesaktiv alder og flere eldre, rekrutteringsvansker i nøkkelsektorer, små og sårbare fagmiljøer, uforutsigbar transport og varierende digital dekning, samt boligmarkeder som gjør det krevende å rekruttere og holde på folk.

I Finnmark forsterkes utfordringsbildet av lange avstander, værutsatte transportårer, smalere lokale utdanningstilbud og svake boligmarkeder. I grensekommuner nevnes også den sikkerhetspolitiske konteksten som en ramme som krever levedyktige lokalsamfunn. Mulighetene knyttes særlig til de havbaserte verdikjedene, reiseliv, energi og bedre samordning mellom aktørene. Målbildet handler om å sikre grunnleggende funksjoner, styrke kommunikasjoner og boligtilbud, og bygge varig kapasitet gjennom samarbeid, med vekt på lokale fortrinn, inkludert samisk språk og kultur.

I Trøndelag beskrives utfordringene i stor grad som mangel på kapasitet og spisskompetanse i små organisasjoner, et dysfunksjonelt boligmarked, og behov for et mer variert kultur- og fritidstilbud for unge. Mulighetene knyttes til landbruk og næringsmiks, samt desentraliserte utdanningsløp og studie-/kontorfellesskap som kobler rekruttering, kompetanse og bosetting tettere. Målbildet er

knyttet til styrket plan- og gjennomføringsevne, attraktive tettsteder, mobilitet, boligutvikling og tjenestekvalitet.

I vedlegg 2 presenteres en mer detaljert gjennomgang av Finnmarkspilotene og Trøndelagspilotenes utfordringsbilder, målbilder og prioriteringer i bygdevekstavtalene.

I bygdevekstavtalene har pilotene spesifisert hvilke aktører som inngår som hovedparter, samarbeidsparter og eventuelt andre relevante parter som kan bidra til måloppnåelse. Staten, representert ved KDD, er hovedpart i alle avtalene. I tillegg er Statsforvalteren og fylkeskommunen oppført som samarbeidsparter i samtlige fem piloter. I Trøndelag har fylkeskommunen imidlertid også status som hovedpart, sammen med staten. Husbanken kom tidlig inn i prosessen og fikk også i oppdrag av KDD å være en formell part i BVA fra og med 2024. Distriktssenteret (KDU) har vært involvert med eget oppdrag og som sentral samarbeidspart underveis, nevnt eksplisitt i bygdevekstavtalene (jf. kap. 4.1) Vi kommer nærmere inn på partenes roller og funksjoner i kapittel 6.

Tabell 2: Oppsummerende oversikt over tematiske delmål og samarbeidsaktører for hver enkelt bygdevekstavtale.

Pilot	Delmålenes tema	Kommunenes hovedparter i avtalen	Sentrale samarbeidspartnere
Midt-Finnmark	Samfunnsutvikling/planlegging, fleksibel og desentralisert utdanning, lokale studie- og kontorfellesskap, bolig, transport, næringsutvikling, fiskeri	KDD	Statsforvalteren, Finnmark fylkeskommune, Husbanken, Innovasjon Norge, Forsvaret/Avinor (temaavhengig)
Vestre Varanger	Bolig, fleksibel/desentralisert utdanning, næringsutvikling, rekruttering, studie-/kontorfellesskap, kommunale tjenester (samisk dimensjon i flere tiltak)	KDD	Finnmark fylkeskommune, Statsforvalteren, Husbanken, UiT, Distriktssenteret, regionale samarbeidsorgan
Hjerteregionen	Bolig, samfunnsplanlegging, mobilitet/kommunikasjon, utdanning, rekruttering, interkommunalt samarbeid	KDD	Finnmark fylkeskommune, Statsforvalteren, Husbanken, Visit Hammerfest (profil-/reiselivstiltak)
Indre Namdal	Rekruttering, fleksibel/desentralisert utdanning, studie-/kontorfellesskap, bolig, mobilitet, samfunnsutvikling/plan, landbruk	KDD + Trøndelag fylkeskommune	Statsforvalteren, Trøndelag fylkeskommune, NAV, Namdal regionråd, Husbanken, faglag (landbruk), Nord universitet
Rindal-Holtålen	Bolig, samfunnsplanlegging, rekruttering, mobilitet, landbruk, fleksibel/desentralisert utdanning, studie-/kontorfellesskap	KDD + Trøndelag fylkeskommune	Trøndelag fylkeskommune, Statsforvalteren, Husbanken, NAV, AtB, IPR Trøndelag sør/vest, SINTEF, Aldersvennlig Norge, ungdoms-/eldreråd

4.4 Lokal forankring og organisering

Arbeidet er politisk forankret gjennom kommunestyrevedtak av avtaler og handlingsplaner. Hele avtalen er vedtatt i alle deltakerkommuner. Styringsgruppene ledes av ordførere og suppleres av kommunedirektører fra deltakerkommunene samt regionale aktører (Statsforvalter og fylkeskommune). I noen kommuner har kommunedirektørene observatørstatus, mens deres rolle i andre er likestilt med ordførerne. For å utvikle tiltak, sikre framdrift og koordinere prosesser er det etablert arbeidsutvalg og tematiske arbeidsgrupper.

Hver pilot ledes av en prosjektleder finansiert av midler fra ordningen. Prosjektlederne har ulik bakgrunn, noen med politisk erfaring, inkludert tidligere ordførere, og de har en nøkkelrolle i å samordne kommunene og samarbeidspartnerne. Rollen omfatter politisk og administrativ forankring, utvikling av avtalene, koordinering av handlingsplaner og løpende dialog med KDD, Statsforvalteren, fylkeskommunen og øvrige aktører. Et prosjektledernetverk fasilitert av Distriktssenteret har bidratt til erfaringsdeling, støtte og felles forståelse av roller og prosesser (jf. Øyum mfl., 2024).

Tabell 2: *Organisering av bygdevekstavgiftene på pilotnivå.*

Pilot	Styringsgruppe	Arbeidsutvalg	Prosjektleder (pl)	Arbeidsgrupper
Vestre Varanger	Ordførere, Statsforvalter, fylkeskommunen, representant fra Arbeidsutvalget	Kommunedirektører/rådmenn (rotasjon hvert kvartal)	1 pl	Opprettes ved behov
Hjerte-regionen	Kommunedirektører, ordførere, statsforvalter, fylkeskommunen	Ikke spesifisert	1 pl	Flere, men varierende aktivitet
Indre Namdal	Ordførere (kommunedirektører som observatører)	Kommunedirektørene	1 pl + 50 % innleid fra fylkeskommunen	Arbeidsgrupper for tiltak, fagnettverk (digitalisering, FoUI), prosjektledergruppe inkl. Røyrvik/Namsskogan
Midt Finnmark	Ordførere, kommunedirektører (møte- og talerett), Statsforvalter, fylkeskommune, sekretariat: Midt-Finnmarksamarbeidet	Kommunedirektører, sekretariat: Midt-Finnmarksamarbeidet	1 pl	Arbeidsgrupper på sektorledernivå, opprettes ved behov
Rindal-Holtålen	Ikke spesifikt navngitt, men organisert etter temaområder	Ikke spesifisert	2 pl	Arbeidsgrupper innen bolig, plan/samfunnsutvikling, rekruttering, mobilitet, landbruk, utdanning, studie-/kontorfellesskap. Samarbeid med Indre Namdal, fylkeskommune, AtB, Husbanken, m.fl.

Pilotarbeidet skal være koblet til kommunens ordinære styringssystemer, med forankring i planer og politiske organer (f.eks. formannskap og styringsgrupper med politisk representasjon). Kommuneplanen er et sentralt strategisk dokument som rulleres og oppdateres, og KDD stilte

innledningsvis forventninger om at kommunene hadde tilstrekkelig oppdaterte kommuneplaner (samfunnsdel). Det er også etablert årlige politiske møter, hvor politisk nivå i kommunene har blitt invitert til dialog om BVA-arbeidet, sammen med politisk nivå i departementene og i fylkeskommunen (jf. også kapittel 5.3).

Prosjektlederne har et samlet ansvar for at pilotarbeidet gjennomføres i tråd med virkemiddelets målsettinger og kommunenes forpliktelser som bygdevekstpiloter. Dette innebærer å holde sammen politiske beslutninger, avtalte mål og praktisk gjennomføring i handlingsplanene – i tett samspill med de regionale partnerne.

5 PROGRESJON OG TIDSLINJE I ARBEIDET MED BYGDEVEKSTAVTALENE

Dette kapitlet gir en oversikt over hvordan arbeidet med bygdevekstavtalene i pulje 1 har utviklet seg over tid. Kapitlet belyser utviklingsforløpet fra oppstart til tidlig gjennomføring av handlingsplaner, med særlig vekt på hvordan tempo, prioriteringer og gjennomføringsevne har blitt formet underveis.

Ettersom bygdevekstavtalene er et nytt og utforskende distriktspolitisk virkemiddel, har både innhold, organisering og styringsformer blitt utviklet parallelt med praktisk gjennomføring. Dette har gitt et utviklingsløp preget av justeringer, læring og overlappende faser, snarere enn et klart sekvensielt forløp. Progresjon utgjør derfor mer enn framdrift i tid, og peker mot en gradvis avklaring av handlingsrom, roller og arbeidsmåter.

5.1 Innledende fase: oppstart, etablering og faseglidning

KDD har vært en tilrettelegger av rammer for de overordnede prosessene i utprøvingen av bygdevekstavtaler, ved å utforme faser, lyse ut midler og definere hva fasene skulle innebære. Departementet la opp til at fase 1 skulle være forberedende og utforskende, der kommunene skulle utvikle et bedre kunnskapsgrunnlag om egne utfordringer og utforme forslag til en avtale med staten. Midlene skulle altså brukes til å forberede senere gjennomføring, noe som gjør fase 1 til en utviklings- og konseptualiseringsfase (KDD, 2024).

Da pilotene startet arbeidet våren 2023, var rammene for bygdevekstavtalene til en viss grad fortsatt i utvikling. Kommunene skulle både forstå hva virkemiddelet kunne være, utforske handlingsrommet og samtidig definere egne lokale innsatsområder. Denne innledende fasen var preget av utstrakt dialog – både innad i pilotene og med KDD – og av et betydelig behov for å utvikle et felles begrepsapparat. For mange var det uklart hva som faktisk kunne inngå i en avtale, hvordan prioriteringer burde gjøres, og hvor langt statens rolle strakte seg. Dette kom fram både i intervjuer med prosjektledere i pilotene og i samtaler med Distriktssenteret og de regionale aktørene.

Den innledende fasen var preget av nysgjerrighet og forventning på den ene siden, og en viss grad av skuffelse på den andre. Skuffelsen ble særlig tydelig i forbindelse med oppstartsmøtet i Tromsø i mars 2023, der det for lokalpolitikere i pulje 1 ble klart at den økonomiske støtten til pilotene i hovedsakelig var begrenset til midler for prosessarbeid og prosjektlederfunksjoner, dette til tross for at utlysningen ga et ganske klart bilde av størrelsesorden og bruk av midlene i fase 1, noe som i praksis innebar støtte til et begrenset antall prosjekter og først og fremst til prosesskostnader som prosjektledelse og analysearbeid (jf. kap. 4.1). Det som var mindre konkret, var hva som skulle skje økonomisk videre. Selv om det ble åpnet for finansiering av gjennomføring i fase 2, ble det ikke gitt noen klare beløp eller garantier for hvor mye midler som ville være tilgjengelig. Samtidig ble det formidlet at pilotene selv måtte utforske handlingsrommet i ordningen, herunder hvilke muligheter som lå i å ta i bruk eksisterende virkemidler og økonomiske rammer. For flere piloter stod dette i kontrast til forventningene om et større økonomisk handlingsrom, noe som skapte frustrasjon.

Pilotene leverte sitt første avtaleutkast høsten 2023. Tilbakemeldingene fra KDD kom i enkelte tilfeller først opptil seks måneder senere, noe som – slik det ble beskrevet i intervjuene – bidro til en asymmetrisk rytme i prosessen for kommunene. Lang ventetid etterfulgte korte frister for nye leveranser. Dette skapte press, men bidro samtidig til nødvendige konkretiseringer av avtalene. I praksis førte dette til en faseglidning, der utviklingen av avtaler og det tidlige arbeidet med handlingsplaner fant sted parallelt. Det kan diskuteres hvorvidt denne parallelliteten i arbeidet var problematisk. Den bidro utvilsomt til en mer presset arbeidssituasjon i pilotene. Samtidig ble det

tydelig at behovet for konkretisering i handlingsplanene også smittet over på selve avtalene, som fikk dermed en mer operativ og konkret utforming enn de trolig ellers ville hatt.

Rammebetingelsene ble også justert (jf. kap. 4.1). Med behandlingen av Prop. 1 S (2023–2024) ble ordningen utvidet til å inkludere medfinansiering av målrettede tiltak i handlingsplanene. Denne endringen representerte et viktig vendepunkt og bidro til å redusere noe av spenningen mellom ambisjonene i bygdevekstavtalene og de faktiske økonomiske virkemidlene som sto til rådighet i den tidlige fasen.

5.2 Valget i 2023

Lokalvalget høsten 2023 fikk betydelige konsekvenser for progresjonen. Nye ordførere måtte settes inn i et komplekst utviklingsløp, og i flere kommuner tok dette tid. Der nye folkevalgte raskt tok rollen, ble fremdriften styrket, mens der hvor introduksjonen tok lengre tid, oppstod forsinkelser og usikkerhet.

I noen piloter tok det tid å få styringsgruppene fullt operative. Uklare rollefordelinger og manglende enighet om hvem som skulle følge opp hvilke oppgaver gjorde prosessen sårbar, spesielt når nøkkelpersoner forlot sine stillinger.

5.3 Fra brede ambisjoner til operativ praksis: prioritering, handlingsrom og gjennomføring

En tydelig utfordring i den tidlige fasen av arbeidet med bygdevekstavtalene var bredden i pilotenes ambisjoner. Søknadene ga uttrykk for et mangfold av lokale problemstillinger og behov, ofte formulert som omfattende bruttolister av innsatsområder og tiltak. Denne bredden reflekterte både reelle lokale utfordringsbilder og entusiasme knyttet til muligheten for å prøve ut tiltak gjennom et nytt distriktpolitisk virkemiddel. Samtidig viste den brede inngangen seg krevende å håndtere, både for pilotene selv og for statlige og regionale aktører som skulle vurdere og følge opp forslagene.

Etter hvert ble det tydelig at arbeidet måtte spisses for å sikre reell framdrift. Antall innsatsområder og tiltak måtte reduseres til et nivå som kunne håndteres innenfor lokal kapasitet, tidsbruk og økonomiske rammer. For mange piloter var dette en krevende erkjennelse i en oppstartsperiode preget av forventninger om et relativt stort handlingsrom. Samtidig fremstod prioritering som en nødvendig forutsetning for å kunne gå fra overordnede ambisjoner til konkret handling.

I denne fasen var dialogen mellom stat og kommuner preget av gjensidig usikkerhet. Kommunene etterspurte tydeligere signaler om hvilke prioriteringer som var realistiske og gjennomførbare innenfor ordningen, mens KDD på sin side understreket at ansvaret for tematisk avgrensning og spissing lå hos pilotene selv. Dette bidro til det flere aktører har omtalt som en «pekelek», der begge parter ventet på at den andre skulle definere rammene tydeligere (Øyum et al., 2024). Over tid utviklet det seg imidlertid en mer felles forståelse av både handlingsrom og begrensninger, og pilotene klarte gradvis å prioritere ned fra brede problemfelt til et mer håndterbart sett av delmål. Avtalene ble signert våren 2024.

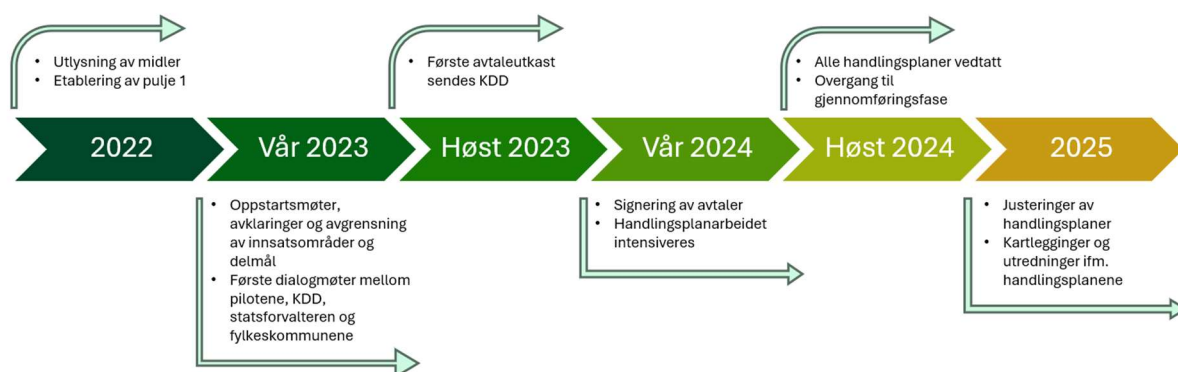
Overgangen fra avtale til handlingsplan markerte et tydelig vendepunkt i arbeidet, der budsjettet ble styrket og bygdevekstavtalene ble gjort operative. Detaljnivået ble i stor grad lagt i handlingsplanene, som etter hvert ble etablert som det sentrale styringsverktøyet for prioriteringer, ansvar, framdrift og finansieringsbehov (jf. kap. 4.2). I arbeidet med handlingsplanene opplevde flere piloter at KDD styrte prosessen relativt stramt, særlig med hensyn til hvilke tiltak og innsatsområder som kunne inngå. Denne styringen ble begrunnet med hensynet til gjennomførbarhet, statlig forpliktelse og behovet for

tydelige prioriteringer. For pilotene var dette både utfordrende og klargjørende. På den ene siden bidro det til mer realistiske prioriteringer og tydeligere rammer for handlingsrommet, mens det på den andre siden innebar en klarere avgrensning av kommunenes mulighet for å definere innhold og retning selv. Flere aktører erfarte også at statlig bearbeiding og harmonisering av avtalene førte til økt likhet på tvers av pilotene. Felles overskrifter og kategorier gjorde dokumentene enklere å følge opp og sammenligne, men svekket samtidig noe av det unikt lokale preget.

Erfaringene fra pulje 1 fikk direkte betydning for hvordan oppstarten av pulje 2 ble rigget. Her fikk pilotene tidlig tilgang til en mal fra KDD, gjennomførte politiske møter for forventningsavklaring, og utarbeidet deretter avtalene basert på tydeligere politiske signaler. Denne justeringen bidro til å redusere utvikling av svært brede og visjonære dokumenter som senere måtte reduseres betydelig, og ga et klarere bilde av hva som faktisk lå innenfor ordningens handlingsrom.

Høsten 2024 var preget av høy intensitet og kapasitetsutfordringer. I en tidlig gjennomføringsfase, kjennetegnet av entusiasme og bred tematisk tilnærming, ble det i flere piloter initiert mange tiltak parallelt. Det oppstod derfor et behov for justering, der tempo og omfang måtte tilpasses det som faktisk lot seg gjennomføre på en forsvarlig måte. Pilotene har i økende grad måttet forholde seg til spørsmål om prioritering, rekkefølge og avgrensning av tiltak, herunder hvilke aktiviteter som burde gjennomføres først, hvilke som kunne utsettes, og hvilke som falt utenfor det reelle handlingsrommet.

Perioden fram mot senhøsten 2025 var i stor grad preget av utredning, kartlegging og varierende bruk av handlingsplanen som styringsverktøy. For flere piloter var det krevende å omsette avtaletekst til strukturert gjennomføring, og det tok tid før handlingsplanene ble etablert som det primære styringsinstrumentet.



Figur 1: Sentrale milepæler i utprøvingen av bygdevekstavtaler (pulje 1).

6 ROLLER, FUNKSJONER, LEGITIMITET OG FORANKRING

I en avtalebasert flernivåordning som bygdevekstavtaler blir samordning, ansvarslinjer og legitimitet helt sentralt for hva som faktisk lar seg gjennomføre. Her forstår vi legitimitet som i hvilken grad aktørene oppfatter roller, beslutninger og samarbeid som relevante og forpliktende, slik at de skaper oppslutning og mobiliserer til handling. Dette kapitlet retter derfor søkelyset mot hvordan roller og funksjoner har blitt tolket og praktisert i samspillet mellom kommune, region og stat – og hvordan dette påvirker forankring og opplevd eierskap i pilotene.

6.1 Lokalt eierskap, forankring og rolleutøvelse i bygdevekstpilotene

Ambisjonen om lokalt eierskap har vært et bærende premiss i bygdevekstavtalene. Ordningen har vært utformet med et tydelig nedenfra-og-opp-perspektiv, der kommunenes egne problemforståelser, prioriteringer og initiativer skulle være førende for innholdet i avtalene. Evalueringen viser imidlertid at opplevelsen og realiseringen av dette eierskapet har variert betydelig, både mellom pilotene og over tid.

Som nevnt i forrige kapittel har hensynet til nasjonale mål og behovet for statlig samordning lagt tydelige føringer. Flere informanter beskriver derfor at styringen fra KDD i perioder har blitt mer fremtredende enn opprinnelig forventet, noe som for noen aktører har bidratt til en opplevelse av forskyvning i det lokale eierskapet. Samtidig understrekes det at tydeligere statlige rammer også har vært nødvendig for å sikre framdrift og gjennomførbarhet.

Hvordan det lokale eierskapet faktisk har utviklet seg, ser i stor grad ut til å være betinget av kommunenes relasjonelle og institusjonelle forutsetninger for samarbeid. I pilotområder med lang erfaring med interkommunalt samarbeid – som Indre Namdal og Vestre Varanger – har bygdevekstavtalene i større grad blitt oppfattet som en videreføring av eksisterende strukturer og samarbeidsformer. Her beskrives samarbeidsklimaet som preget av tillit og forutsigbarhet, noe som har gitt et godt utgangspunkt for arbeidet.

I andre piloter har samarbeid og felles forståelse måttet bygges opp fra grunnen av. Dette har særlig vært tilfelle i Hjerteregionen og i pilot Rindal-Holtålen, som representerer nye samarbeidskonstellasjoner uten lange forhistorier for interkommunalt samarbeid. I disse pilotene har arbeidet i større grad krevd tid og innsats knyttet til relasjonsbygging, tillit og forventningsavklaringer mellom aktørene. Samtidig viser erfaringene at fravær av tidligere samarbeid ikke nødvendigvis har vært en ulempe. I en pilot trekkes det frem som en styrke at man ikke viderefører tidligere samarbeidsmønstre som har vært preget av konflikter. Her har likheter i utfordringsbilde og rammebetingelser vist seg å være viktigere enn geografisk nærhet. Dette peker mot at vilje og evne til samarbeid, samt en delt problemforståelse, kan være minst like avgjørende for fungerende samhandling som etablerte samarbeidslinjer.

6.1.1 Politisk forankring og regionale variasjoner

Den lokalpolitiske forankringen av BVA-arbeidet har også variert mellom pilotene og mellom regionene. Et gjennomgående inntrykk fra intervjuene er at den politiske forankringen har vært sterkere og mer stabil i enkelte piloter i Trøndelag enn i deler av Finnmark. I Finnmark beskrives arbeidet i større grad som personavhengig og sårbart, med varierende engasjement blant folkevalgte over tid. Her synes det som at BVA-arbeidet ofte vært sterkest forankret hos prosjektledere og statsforvalter, mens kunnskapen om og eierskapet til ordningen blant ordførere og kommunedirektører har variert.

Data fra egevalueringen i desember 2024 nyanserer bildet noe, ved å vise relativt små forskjeller mellom regionale og kommunale aktører i vurderingen av bygdevektspilotenes merverdi for lokalsamfunns- og næringsutvikling. Det kan tyde på at variasjoner i politisk forankring ikke nødvendigvis innebærer lavere opplevd merverdi, men at forankring kan arte seg ulikt og ha ulike uttrykk i styringssystemet.

Forklaringene på forskjellene mellom regionene er sammensatte. Intervjuer og tidligere forskning peker på kontekstuelle forhold som kan ha betydning, blant annet store avstander, grensenær beliggenhet med geopolitiske implikasjoner, historiske erfaringer med statlig styring og generelt høy avhengighet av statlige overføringer, en viss skepsis til staten og en historisk erfaring preget av gjenoppbygging etter krigen (Brox 1966; Stjernström et al. 2024; Stjernström et al 2025). I enkelte perioder har regionale aktører hatt begrenset kapasitet til å følge opp BVA-arbeidet tett, noe som har forsterket sårbarheten i enkelte piloter. Med et begrenset empirisk materiale kan spørsmålet om regionale variasjoner allikevel ikke besvares entydig.

På tvers av regioner peker informantene også på et mer generelt mønster. Politisk støtte er ofte sterkest knyttet til overordnede mål og intensjoner, men blir mer krevende når konkrete tiltak skal prioriteres og vedtas. Motstand kan da knyttes til lokalisering, ressursbruk eller samarbeidsmodeller. Dette understreker betydningen av kontinuerlig politisk involvering gjennom hele prosessen, ikke bare i oppstartsfasen.

6.1.2 Administrativ forankring og rolleutøvelse i kommunene

Evalueringen viser betydelig variasjon i hvordan samspillet mellom politisk og administrativ linje har vært organisert i bygdevektspilotene (jf. kap. 4.4), og hvordan dette har påvirket gjennomføring og integrasjon i kommunenes ordinære styring. I flere piloter har styringen i hovedsak vært politisk forankret, mens den administrative deltakelsen har vært mer sporadisk eller rullerende. Flere informanter beskriver at dette i praksis har ført til svak kobling mot linjeorganisasjonen, der ansvar, informasjonsflyt og beslutningsprosesser ikke alltid har vært tydelig plassert i den ordinære administrative strukturen.

Når BVA-arbeidet i stor grad har vært organisert som et eget prosjektløp, med møter, rapportering og beslutninger utenfor kommunens etablerte saksflyt, har det oppstått parallelle prosesser som enkelte har omtalt som en «stat i staten». Dette har særlig vært utfordrende der møtestruktur og framdrift i stor grad har fulgt politiske kalendere, mens den administrative kapasiteten samtidig har vært presset av lovpålagte oppgaver. I slike tilfeller har gjennomføringen blitt mer personavhengig, og sårbar ved utskifting av nøkkelpersoner.

Der BVA-arbeidet derimot har vært tydelig koblet til kommuneplanens samfunnsdel, økonomiplan eller øvrig planverk, beskrives integrasjonen som vesentlig bedre. I disse pilotene har handlingsplanene i større grad fungert som et bindeledd mellom politiske ambisjoner og administrativ oppfølging, og bidratt til å omsette overordnede mål til konkrete. Flere peker på at slike koblinger har gjort det enklere å avklare ansvar, tidshorisont og ressursbruk, og dermed skapt større forutsigbarhet i gjennomføringen.

Mangelfull administrativ forankring har derimot ofte sammenfalt med høy møtetetthet, uklare mandat og parallelle beslutningslinjer. Informanter beskriver situasjoner der prosjektleder, politisk ledelse og administrativ ledelse har operert med ulike forståelser av hvem som «eier» tiltakene, hvem som kan prioritere ressurser, og hvordan beslutninger faktisk skal følges opp i organisasjonen. Dette har gitt økt belastning på prosjektlederrollen og redusert kommunenes samlede gjennomføringsevne.

Tydelig rolleavklaring, avgrensede mandat og en stabil administrativ «motor» har vært avgjørende for å få arbeidet over i mer operativ praksis. I piloter der kommunedirektørnivået tidlig har vært involvert,

og der prosjektleder har hatt en klar plassering i organisasjonen – enten direkte i linje eller tett koblet til plan- og utviklingsfunksjoner – opplever flere at ansvar og prioriteringer har vært tydeligere.

Informantene peker også på konkrete grep som har bidratt til bedre administrativ forankring og gjennomføring: faste møteplasser mellom politisk og administrativ ledelse, tydelig mandat for prosjektlederrollen, samt bruk av formannskap og kommunestyre som aktive arenaer for avklaring – ikke bare orientering. I tillegg trekkes tematiske arbeidsgrupper og åpne dialogarenaer frem som viktige for å forankre arbeidet bredere i organisasjonen.

6.2 Prosjektledernes erfaringer – rolle, handlingsrom og belastning

Prosjektlederrollen i bygdevekstpilotene fremstår som en av de mest sentrale funksjonene i den praktiske gjennomføringen av ordningen. Prosjektlederne har hatt ansvar for å holde sammen komplekse prosesser på tvers av kommuner, forvaltningsnivåer og sektorer, og for å omsette overordnede ambisjoner til konkret framdrift i pilotene. Rollen har dermed vært avgjørende for samhandling, læring og kontinuitet i en fase der både innhold, arbeidsformer og styringsrammer har vært under utvikling.

Prosjektlederne har operert uten formell linjemyndighet, og med et bredt koordinerende mandat som har omfattet et ansvar for å fasilitere samarbeid mellom deltakerkommuner, opprettholde løpende dialog med statsforvalter, fylkeskommune og KDD, samt følge opp arbeidet med avtaler og handlingsplaner. Rollen har også omfattet mobilisering av lokale aktører og oversettelse mellom ulike logikker og språk – politiske, administrative og faglige. I denne forstand kan prosjektlederrollen forstås som en kapasitetsbyggende nøkkelfunksjon snarere enn en tradisjonell prosjektlederrolle.

I den tidlige fasen av arbeidet hadde prosjektlederne et særlig omfattende ansvar. De bidro til å utvikle forståelsen av hva bygdevekstavtaler kunne være i praksis, samtidig som de skulle sikre lokal politisk og administrativ forankring. Flere tok initiativ til folkemøter, dialogarenaer og møter med næringsliv og sivilsamfunn for å få frem lokale perspektiver og behov. Denne utadvendte rollen var viktig for å bygge legitimitet rundt arbeidet, men bidro også til et høyt arbeidspress, særlig i piloter der støttestrukturer lokalt var svake.

Mange prosjektledere beskriver rollen som krevende og tidvis ensom. Spesielt i perioder med lav lokal forankring – politisk eller administrativ – synes prosjektlederne i praksis å ha båret hovedansvaret for både fremdrift, koordinering og konflikthåndtering. I slike situasjoner har prosjektlederne ofte blitt stående mellom ambisiøse politiske mål og begrensninger i lokal kapasitet og gjennomføringsevne. Dette har forsterket opplevelsen av en utsatt posisjon, der prosjektlederne både skal representere kommunenes interesser oppover i systemet og formidle statlige rammer og krav lokalt.

Prosjektlederne beskriver gjennomgående at støtten fra den kommunale administrasjonen i de fleste tilfeller har fungert godt, særlig der arbeidet har vært tett koblet til plan- og utviklingsfunksjoner. Derimot har støtten og forståelsen for bygdevekstavtalene i perioder vært mer varierende på det lokalpolitiske nivået. Dette har vært tydeligere i deler av Finnmark enn i Trøndelag, og omtales blant annet gjennom eksempler der enkelte ordførere tidvis har vært spørrende eller kritiske til bygdevekstavtaler som virkemiddel. Samlet sett beskriver prosjektlederne frustrasjonen knyttet til samspillet med det politiske nivået som større i Finnmark enn i Trøndelag, selv om dette bildet også har endret seg over tid.

Flere prosjektledere peker også på en opplevd ubalanse i møtet med staten, særlig i dialogen med flere og ulike statlige aktører samtidig. Å fremme pilotenes behov og forslag innenfor gitte rammer har krevd betydelig strategisk kompetanse og utholdenhet. Samtidig understrekes det at den direkte dialogen med KDD og embetsverket har vært en viktig ressurs, og at opplevelsen av å ha «en linje inn»

til staten har gitt prosjektlederne både legitimitet og handlingsrom. Denne kombinasjonen – av maktasymmetri og tilgang – har vært et gjennomgående trekk ved prosjektledernes arbeidshverdag.

Kompetanse og kapasitet fremstår som avgjørende forutsetninger for å håndtere rollen. Prosjektlederne har hatt bakgrunn fra ulike fagområder, men felles for mange er erfaring med komplekse prosesser, nettverksarbeid og strategisk utviklingsarbeid. Samtidig beskrives tidsbruk og arbeidsomfang som betydelig. Der stillingene har vært delt eller midlertidige, har sårbarheten vært større.

Til tross for utfordringene beskrives prosjektlederne gjennomgående som motiverte og sterkt engasjerte i arbeidet. Flere har valgt å forlate faste stillinger for å arbeide med bygdevekst, og trekker frem meningsfullheten i oppgaven som en viktig drivkraft. Læringsprosessene mellom prosjektlederne har vært betydelige, og prosjektledernetverket – fasilitert av Distriktssenteret – omtales som en avgjørende støttearena. Nettverket har gitt mulighet for erfaringsdeling, gjensidig støtte og kollegial refleksjon i en ellers ensom rolle, og har samtidig fungert som en kanal for læring tilbake til statlig nivå (se ellers kap. 6.4 og 7.7).

Prosjektledernes erfaringer varierer også mellom regioner. I Trøndelag beskrives konteksten gjennomgående som mer stabil og utforskende, blant annet som følge av sterkere samarbeidstradisjoner og tidligere regional samordning. I Finnmark har prosjektlederrollen oftere vært preget av større sårbarhet, både knyttet til politisk forankring, kapasitet og skiftende rammebetingelser. Samtidig viser intervjuer mot slutten av perioden at også her har eierskap og forståelse økt over tid, og at langsiktig deltakelse i prosessene har bidratt til endrede holdninger lokalt. Dette understreker betydningen av tid, kontinuitet og relasjonsbygging i prosessorienterte utviklingsprosjekter.

6.3 KDD - utvikler og koordinator av bygdevekstavtaler

I KDD har en kjernegruppe på fire–fem personer hatt hovedansvaret for arbeidet med bygdevekstavtalene. Det har vært enkelte utskiftninger underveis, men gruppen har likevel utgjort en relativt stabil organisatorisk forankring. Arbeidsformen knyttet til BVA har vært ny og krevende for departementet, og har nødvendiggjort en aktiv og løpende avklaring av roller og ansvar – både internt i KDD og i samspillet med pilotkommunene samt i samarbeidet med SINTEF/Nord.

Den administrative forankringen av BVA i KDD beskrives som god. Arbeidet har vært tydelig prioritert, med målrettet bruk av ressurser og en organisering som har gitt embetsverket tilstrekkelig kapasitet og kontinuitet til å følge pilotene tett over tid. Dette har gjort det mulig å videreføre og videreutvikle kunnskap og erfaringer på tvers av faser i pilotenes arbeid og gjennom endringer i personell. Samtidig har den politiske oppmerksomheten rundt ordningen variert, i takt med regjeringens skiftende prioriteringer, interne milepæler i pilotene og hvor synlige resultatene har vært. Slik variasjon er ikke unikt for BVA, men gjør at et virkemiddel med løst definerte mål og rammer kan være sårbart for politiske skiftninger.

Kombinasjonen av administrativ stabilitet, politisk handlingsrom og en utforskende innretning har gitt KDD mulighet til å innta en mer aktiv, prosessrettet rolle enn det som er vanlig i mange departementsstyrte virkemidler. Den interne forankringen og dedikasjonen i embetsverket har lagt til rette for tett oppfølging av pilotene i relativt høyt tempo, der KDD har kunnet fungere både som praktisk veileder og som koordinator mot andre statlige og regionale aktører. Det interne handlingsrommet i bygdevekst beskrives som uvanlig godt tilrettelagt når det gjelder mandat, kapasitet og vilje til å prøve ut nye arbeidsformer, herunder tettere samarbeid med statsforvalter og fylkeskommune i pilotfylkene.

En viktig lærdom i KDD så langt er at staten gjennom BVA har vært tettere på kommunene enn i mange beslektede satsinger og virkemidler (jf. kap. 2.4 og vedlegg 3). Denne nærheten har senket terskelen for å samle støttespillere rundt kommunene, bidratt til å ufarliggjøre dialog på tvers av forvaltningsnivåer og gjort det enklere å avklare handlingsrom tidlig. KDD-representanter beskriver egen rolle som en form for mellomromsaktør – en fasilitator som kobler aktører, oversetter ulike virkelighetsforståelser og peker ut retning uten å ta over eierskapet til utviklingsarbeidet. I praksis viser våre data at KDD også delvis har fungert som en døråpner, ved å gi pilotkommunene bedre og mer direkte tilgang til dialog med statssekretærer, departementer og underliggende etater.

Som statlig satsing var bygdevekstavgiftene fra starten av preget av en åpen og utforskende tilnærming. Virkemiddelet ble lansert som et overordnet politisk mål snarere enn et ferdig utformet tiltak, noe som ga KDD handlingsrom til å utvikle struktur og innhold i dialog med pilotene. Samtidig ble dette en sentral utfordring: å fylle virkemiddelet med konkret innhold underveis og etablere en felles forståelse av hva bygdevekstavgifter skulle være i praksis. Embetsverket tok derfor en tydelig prosessfasilerende rolle innledningsvis i utviklingen av bygdevekstavgiftene, mens pilotene har hatt hovedansvaret for å følge opp handlingsplanene og drive arbeidet framover.

KDD-representantene har underveis i arbeidet med BVA opparbeidet seg innsikt i hva samarbeid med pilotkommuner krever og best kan organiseres. Etter hvert har departementet kunnet bruke mindre tid på å etablere, justere og forklare prosesser og mer tid på å støtte konkret utviklingsarbeid. Det har hatt en avklarende og koordinerende funksjon knyttet til statlige rammer og behov for involvering av andre aktører. Gjennom veiledning og læring har departementet samtidig bidratt til at kommunene i større grad har kunnet forstå og ta i bruk handlingsrommet i BVA, noe flere fra kommunene beskriver som avgjørende for å kunne «sitte i førersetet».

Nedenfra-opp-ambisjonen i BVA har likevel vært gjenstand for spenning. Som embetsverk for et departement er det rasjonelt å ta ansvar for at politiske mål realiseres innenfor nasjonale rammer. I praksis har KDDs rolle som rådgivende og fasilerende tidvis stått i et spenningsforhold til rollen som styrende og koordinerende. Styringen fremstår delvis som et uttrykk for å gjøre utprøvingen gjennomførbart fra statlig side gjennom en prioritering og avgrensing av målbilder og innsatsområder - avgrensninger basert på hvilke initiativer det har vært mulig og ønskelig å utvikle og teste innenfor gjeldende rammer og prioriteringer i departementene.

Dette må veies opp mot de tydelige utsagnene, særlig fra prosjektlederne, om verdien av den direkte dialogen med staten. KDD har vist gjennomgående interesse for de lokale forutsetningene pilotene arbeider under, og har aktivt lagt til rette for dialogarenaer og løpende erfaringsutveksling med pilotkommuner, fylkeskommuner og statsforvaltere. Dette tegner et bilde av et departement som har forsøkt å balansere mellom styring og tillit, og utforsket og brukt sitt statlige handlingsrom til å støtte lokale og regionale utviklingsprosesser.

6.4 Distriktssenteret - Kompetansesenter for distriktsutvikling (KDU)

Distriktssenteret er en offentlig virksomhet som arbeider for å styrke kommuner og regioners evne til å utvikle attraktive og vekstkraftige lokalsamfunn. Senteret tilbyr faglig støtte og bygger sitt arbeid på forskning og erfaringer fra lokal utvikling.⁵ Det er et nasjonalt kompetansesenter for lokal samfunnsutvikling og en underliggende virksomhet under KDD, og skal bidra til å målrette og koordinere utviklingsinnsats, dele kunnskap og støtte kommuner og fylkeskommuner i deres

⁵ <https://distriktssenteret.no/om-distriktssenteret/>

utviklingsarbeid.⁶ I et virkemiddellandskap preget av fragmentering og parallelle satsinger, får slike lavterskel støttefunksjoner en særlig verdi fordi de kan bidra til mer samordnet læring og “oversettelse” mellom kommunenes behov og statlige/regionale rammer.

Senteret bidro inn i BVA-arbeidet fra oppstarten av utprøvingen. Involveringen og rollen er formulert i tildelingsbrevet fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD 2025d). Distriktscenteret fikk en ramme for å jobbe med bygdevekstvtaler gjennom tilleggsbevilgning over statsbudsjettet fra og med 2024. Med sin omfattende kunnskap om målgruppen – distriktskommuner i gruppe 5 og 6 – har Distriktscenteret fungert som en kunnskapsformidler, kompetansepartner og fasilitator for prosjektlederne i pilotene gjennom felles møter og diskusjoner.

En sentral oppgave for KDU har vært å organisere og drifte et prosjektledernetttverk med jevnlig møtepunkter. I dette nettverket har prosjektlederne og to dedikerte representanter fra Distriktscenteret møttes i en uformell, tillitsbasert dialog, uten formell agenda. Her har erfaringer og refleksjoner om fremdriften i pilotarbeidet blitt delt. Distriktscenterets rolle i disse møtene har vært å være en sparringspartner og styrke prosjektlederne i deres rolle, med særlig vekt på prosesskompetanse og erfaringsbasert innsikt i distriktskommuners utfordringer og muligheter (se kap. 7.8 for en nærmere beskrivelse av prosjektledernetttverket).

Pilotene i Trøndelag og Finnmark har involvert Distriktscenteret på litt ulike måter. I Finnmark har pilotene i mindre grad meldt ifra om hva de trenger. Det ser ut til å ha sammenheng med at kommunene i Finnmark generelt har benyttet seg av Distriktscenteret i mindre grad enn i Trøndelag. I Trøndelag har pilotene i større grad involvert Distriktscenteret i utarbeidelsen av handlingsplaner, og i noen grad formulert seg inn i planene. De har også hatt en rolle sammen med fylkeskommunen og Statsforvalteren, f.eks. i å arrangere mulighetsdialoger.

6.5 Statsforvalterens rolle i bygdevekstvtalene

I styringsdokumentet til Statsforvalteren ble rollen i fase 2 utvidet og presisert (jf. kap. 4.1). Her fremgår det at Statsforvalteren skal legge til rette for dialog mellom statlige etater og pilotene på avtalte temaer, føre selvstendig dialog med pilotene og fylkeskommunen underveis, og aktivt utforske samarbeidsformer med tidlig dialog i relevante prosesser. I Finnmark er Statsforvalteren navngitt samarbeidspart og har et overordnet koordineringsansvar for oppfølgingen av de tre avtalene i samarbeid med fylkeskommunen.

Erfaringene fra utprøving av bygdevekstvtaler viser at statsforvalteren har hatt en viktig rolle i begge fylker, men med tydelige forskjeller i tilnærming og arbeidsmåte. I Finnmark har en klar rolleforståelse vært avgjørende for fremdriften, og hvor føringene har gitt Statsforvalteren et tydelig mandat og stort handlingsrom som har gjort det mulig å ta en aktiv rolle i utviklingsarbeidet.

Et sterkt planfokus har vært viktig i Finnmark. BVA ble tidlig koblet til kommunenes plansystem og økonomiske rammer for å sikre varig kapasitetsbygging. Departementet hadde et krav om oppdatert planverk i de deltakende kommunene, men dette ble senere myket opp. Dette skapte ifølge Statsforvalteren en svekket struktur for arbeidet. Gjennom BVA har Statsforvalteren i Troms og Finnmark forsterket sin flerårige innsats for å etablere interkommunale plankontor som et grep for å styrke planarbeidet, blant annet gjennom skjønnsmiddeltildelinger, men dette har vist seg krevende og avhengig av lokal forankring.

⁶ <https://www.regjeringen.no/no/dep/kdd/org/etater-og-virksomheter-under-kommunal-og-distriktsdepartementet/underliggende-etater/distriktscenteret/id534520/>

I Trøndelag har statsforvalteren tilpasset innsatsen til de to pilotene Indre Namdal og pilot Rindal-Holtålen, som har svært ulike forutsetninger. Statsforvalteren har støttet Indre Namdal med skjønnsmidler og utvikling av verktøy, som en håndbok for interkommunalt samarbeid. I Holtålen og Rindal har statsforvalteren særlig bidratt gjennom mulighetsdialoger og planarbeid. Statsforvalteren i Trøndelag har etter hvert justert sin rolle mot en mer relasjonsorientert tilnærming. Møteplasser og dialog har vært viktige for tillitsbygging. Statsforvalteren beskriver hvordan de har «tatt av seg hattene» og møtt kommunene med undring og vilje til å finne løsninger sammen. Statsforvalteren erfarer å ha justert sin rolle i forhold til pilotene, ved delvis å gi fra seg kontroll til fordel for rådgivningsrollen og støttefunksjonen. Erfaringene fra Trøndelag viser at denne tilnærmingen, sett fra statsforvalterens ståsted, har styrket relasjonene og gitt bedre forståelse for lokale behov. Selv om det fra kommunalt hold i Trøndelag uttrykkes bedre kommunikasjon i møte med Statsforvalteren kommer det også frem et ønske om at Statsforvalteren hadde vært mer opptatt av å vise interesse og engasjement for å prøve ut nye og lokalt tilpassede løsninger, fremfor å innta en tradisjonell statlig kontrollfunksjon. Denne mer relasjonsorienterte tilnærmingen illustrerer forholdet mellom kontroll og støtte i samordningsvirkemidler (kap. 2.4), og viser hvordan vridning mot rådgivning og problemløsning kan styrke legitimitet og gjennomføringsevne.

6.6 Fylkeskommunenes rolle i bygdevekstavgiftene

Oppdragsbrevene for 2025 til Trøndelag og Finnmark fylkeskommuner forankrer bygdevekstavgiftene som en del av den regionale utviklingspolitikken, med tilhørende krav til samarbeid med kommuner og statlige aktører (KDD 2025e-f). Fylkeskommunenes rolle har imidlertid variert betydelig mellom de to fylkene. Trøndelag fylkeskommune har vært en aktiv samarbeidspartner og har bidratt til god forankring og dialog mellom kommunene og regionale aktører fra dag én. Gjennom BVA har det utviklet seg en åpen kommunikasjon mellom prosjektledere og fylkesadministrasjonen, noe som har bygget ned barrierer og skapt en kortere vei mellom kommunene og fylkeskommunen. Fylkeskommunen har koblet BVA til egne satsinger som ILAG og Verdiskapingsstrategien, og har brukt GNIST-programmet til å bygge innovasjonskapasitet i distriktskommunene. Trøndelag har også hatt fordelene av etablerte samarbeidsstrukturer og tidligere erfaringer med regionale utviklingsprosjekter, noe som har gitt et godt grunnlag for å integrere BVA i eksisterende satsinger. Selv om ressursgrunnlaget i Trøndelag har vært bedre enn i Finnmark har det også her vært begrensninger. Fylkeskommunen har hatt kapasitet til å delta aktivt i prosessene, men understreker at arbeidet er ressurskrevende og utfordrende å følge opp innenfor dagens finansieringsrammer. Det har vært nødvendig å prioritere og tilpasse innsatsen til de mest kritiske områdene.

I Finnmark framstod fylkeskommunen som avventende og lite synlig i BVA-arbeidet til og med 2024. Dette kan delvis forklares med splittingen av Troms og Finnmark fylkeskommune som pågikk samtidig, og relaterte organisatoriske endringer, parallelle satsinger, stor arbeidsbyrde og begrensede ressurser. Den pågående omstruktureringen har skapt organisatorisk uro og redusert kapasiteten til å følge opp BVA-arbeidet. Fylkeskommunen har også hatt lav kontinuitet og hyppige utskiftninger i nøkkelroller, noe som har gjort det vanskelig å etablere en tydelig og stabil rolle i prosjektet. Denne situasjonen har påvirket evnen til å bidra med faglig støtte og koordinering, og har skapt usikkerhet hos kommunene om hvem som har ansvar for hva. Flere informanter peker på at fylkeskommunens utydelige rolle tidlig i utprøvingen la et ekstra ansvar på statsforvalteren og prosjektlederne i kommunene.

Flere informanter har også oppfattet at fylkeskommunen i Finnmark til tider så på satsingen på bygdevekstavgifter som en konkurrent mot fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør. En oppfatning som kommer frem er at Finnmark fylkeskommune hadde foretrukket å konsentrere innsatsen om en annen type virkemiddel, som en regionvekstavgift, som i større grad samsvarer med

fylkeskommunens rolle og ambisjoner. Samtidig har relasjonen mellom Finnmarkspilotene og Finnmark fylkeskommune utviklet seg positivt, og Finnmark fylkeskommune har etter hvert tatt en sentral regional rolle i arbeidet med BVA i Finnmark, blant annet gjennom å signere egen samarbeidsavtale med pilotene i 2025.

6.7 Husbanken styrker sin rolle for distriktsutvikling gjennom BVA

Boligpolitiske utfordringer var et gjennomgående tema i alle bygdevekstpilotene fra start, og Husbanken ble derfor tidlig koblet på som samarbeidspartner i arbeidet. Involveringen av Husbanken var ment å sikre nødvendig boligfaglig kompetanse og bidra til at boligsporet i bygdevekstavtalene kunne utvikles fra overordnede ambisjoner til mer konkrete og gjennomførbare tiltak. Evalueringen viser at BVA-pilotenes erfaringer med Husbanken gjennomgående trekkes frem som særlig vellykket, og er sentrale i et læringsperspektiv.

Gjennom BVA-arbeidet har Husbanken trådt inn i en rolle som går klart ut over deres tradisjonelle forvaltning av boligpolitiske virkemidler. Rollen utviklet seg gradvis og var i startfasen preget av uklarhet knyttet til rammer, forventninger, handlingsrom og samspill med øvrige aktører. Et viktig utgangspunkt var at etaten allerede hadde et etablert mandat rettet mot distriktskommuner, samtidig som bygdevekstavtalene representerte en ny arbeidsform, som krevde tett samarbeid, dialog og justering underveis.

Gjennom BVA-arbeidet har Husbanken i økende grad inntatt en prosessorientert og tilpasset rolle, gjennom en kombinasjon av faglig veiledning, operativ deltakelse og målrettet bruk av økonomiske virkemidler. Pilotene beskriver Husbanken som en tilgjengelig og forutsigbar samarbeidspartner som har senket terskelen for dialog, styrket lokal kompetanse om boligpolitiske virkemidler og bidratt til utvikling av felles løsninger. Et eksempel er etablering og videreutvikling av interkommunale startlånfunksjoner, der Husbankens involvering har gjort det mulig å koble økonomiske virkemidler tettere til lokale behov og organisatoriske forutsetninger.

En sentral forutsetning for at Husbanken har kunnet fylle rollen, har vært kombinasjonen av et tydelig mandat fra Kommunal- og distriktsdepartementet, tilgang på relevante økonomiske virkemidler og en organisasjon med både faglig tyngde og operativ nærhet til kommunene. I praksis har samordningen også handlet om å utvikle felles språk, mål og arbeidsformer på tvers av nivåer og sektorer. Dette har styrket kommunenes muligheter til å forstå, kombinere og anvende ulike virkemidler innen bolig og bosetting på en mer helhetlig måte. Husbankens posisjon i skjæringspunktet mellom boligpolitikk, planlegging og lokal utvikling har gjort det mulig å oversette nasjonale mål til gjenkjennbare og praktiske problemstillinger på kommunalt nivå. Samtidig har etaten hatt større handlingsrom til å arbeide fleksibelt og prosessnært enn mange andre statlige aktører, blant annet gjennom bruk av dedikerte kontaktpersoner, kontinuitet i personell og tett dialog over tid.

KDDs tildelingsbrev for 2025 tydeliggjør forventningene til Husbankens bidrag i BVA-arbeidet. Her fremgår det at Husbanken skal bidra med kompetanse og kapasitet på boligtematikk, delta i handlingsplanarbeidet og understøtte utforskning av samarbeidsformer og virkemidler eller boligkonsepter som kan øke tilgangen på egnede boliger. For å styrke erfaringsdeling på tvers av kommuner ble bevilgningen økt med 2 mill. kroner (KDD 2025b, s. 13) (jf. også kap. 4.1).

Husbanken fikk også ansvar for oppfølging av ytterligere ti bygdevekstavtaler i pulje 2, samt forvaltning av en ny tilskuddsordning for distriktskommuner (KDD 2025, s. 5). Stortinget bevilget 17 mill. kroner til ordningen, og tilskuddet skulle gå til kommuner i Finnmark som har inngått bygdevekstavtaler med staten, med mål om å stimulere til økt boligetablering i lite fungerende boligmarkeder (KDD 2025b, s. 11). Husbanken tildeler disse midlene til kommunene, som fordeler dem videre til privatpersoner etter søknad og rapporterer tilbake til Husbanken.

For å kunne møte forventningene i BVA har Husbanken tilpasset sin rolle og deltagelse ved å ta i bruk sin etablerte organisasjonsstruktur. Arbeidet er lagt til dedikerte medarbeidere i avdeling for kommune og marked, i tett samspill med Husbankens regionkontor som har fungert som førstelinje mot kommunene. Denne organisatoriske tilpasningen har bidratt til økt kapasitet, bedre samordning og læring internt i etaten. Samtidig har deltagelse i dialogarenaer med kommuner, statsforvaltere, fylkeskommuner og KDD gitt Husbanken bedre innsikt i lokale behov og synliggjort utfordringer knyttet til fragmentering i virkemiddelapparatet.

Husbankens samarbeid med kommunene gjennom BVA-arbeidet synes å ha resultert i økt kompetanse om dialogbasert styring i Husbanken, styrket kommunal kapasitet på boligfeltet gjennom veiledning og kompetansebygging, og institusjonell læring som kan gi grunnlag for videreutvikling av arbeidsformer også utenfor bygdevekstavtalene. Samtidig understreker Husbanken at samordningen er tid- og ressurskrevende, og forutsetter stabile rammebetingelser, tillit og langsiktig relasjonsbygging. Arbeidet reiser derfor også spørsmål om mulighetene for varigheten av disse erfaringene og praksisene: hvorvidt, og i hvilken form, vil Husbanken kunne videreføre de mer prosessnære og samarbeidende arbeidsformene når det særskilte mandatet knyttet til utprøvingen av bygdevekstavtalene opphører? Dette fremstår som en viktig del av vurderingen av bygdevekstavtaler som et mer varig distriktspolitisk virkemiddel, og som et mulig eksempel på hvordan statlige etater kan støtte lokal og regional utvikling uten å overta lokalt eierskap.

6.8 Avsluttende refleksjoner

Dette kapittelet har vist hvordan bygdevekstavtalene får gjennomslag gjennom prosessuelle dynamikker og samordning på tvers av forvaltningsnivåer. Fremdrift og kvalitet i pilotene har vært tett knyttet til spillet mellom aktørene, tydelighet i roller og forventninger, samt former for forankring som både legitimerer arbeidet og gir retning over tid. Legitimitet har oppstått gjennom mandat og ressurser, løpende forventningsavklaringer og pedagogiske prosesser som har bidratt til en felles forståelse blant folkevalgte og administrasjon av hva bygdevekstavtalene er, og hvordan de kan integreres i kommunal og interkommunal utvikling.

Et gjennomgående funn er viktigheten av tidlig og systematisk dialog i oppstartsfasen. Der dialogen har vært mangelfull, ambisjonsnivåene sprikende eller samarbeidsforutsetningene svake, har dette i flere tilfeller ført til misforståelser, forsinkelser og økt sårbarhet i gjennomføringen. I dette bildet har det vært behov for en katalysatorrolle for å skape bevegelse og holde prosessene sammen. KDD har hatt en sentral rolle som pådriver og fasilitator på overordnet nivå, mens prosjektlederne har fungert som motorer i det løpende arbeidet i og mellom pilotene. Når slike katalysatorroller mangler mandat, autoritet eller ressurser, blir prosessene mer personavhengige og sårbare. Distriktssenterets støtte til prosjektlederne fremstår i denne sammenhengen som et viktig bidrag til å avlaste en utsatt prosjektlederrolle og styrke kontinuitet og læring.

Erfaringene fra Trøndelag og Finnmark illustrerer hvordan kontekst, relasjoner og institusjonelle forutsetninger påvirker utfallet av BVA-arbeidet. I Trøndelag har relativt god forankring og etablerte samarbeidsstrukturer bidratt til å utløse handlingsrom, samtidig som analysen viser at oppslutningen om felles mål kan svekkes når tiltak konkretiseres og kommunal konkurranse kommer tydeligere til uttrykk. Dette understreker behovet for vedvarende politisk involvering også i implementeringsfasen. I Finnmark har bildet vært mer sammensatt, med større variasjon i politisk forankring og tydeligere sårbarhet i prosjektlederrollen. Statsforvalterens mer aktive rolle har bidratt til å støtte arbeidet, men erfaringene viser samtidig at dette ikke kan erstatte et stabilt lokalt politisk engasjement. Observasjonene bør imidlertid tolkes med varsomhet, gitt et begrenset empirisk materiale.

Kapittelet synliggjør et hovedmønster i rollefordelingen på regionalt nivå. Statsforvalteren har fungert som en stabil og drivende kraft i Finnmark, mens fylkeskommunen har hatt en tilsvarende rolle i Trøndelag. Der fylkeskommunen har hatt kapasitet, kontinuitet og tydelige koblinger til egne satsinger, har bygdevekstavtalene lettere latt seg integrere i eksisterende regionale strukturer. Evalueringen understreker betydningen av tidlig involvering av regionale aktører, tydelig rolleavklaring og realistiske rammer for samordning i et virkemiddel som kan forstås som en form for regional områdesatsing.

På tvers av pilotene fremstår prosjektlederne som sentrale koordinatorene og oversettere mellom nivåer og logikker. Samordningsgevinster har vært tydeligst der prosjektlederne har hatt direkte dialog med KDD og et aktivt samarbeid med sentrale samarbeidsaktører. Boligtematikken illustrerer dette særlig godt, gjennom kompetanseheving om boligpolitiske virkemidler og etablering av felles startlånsfunksjoner på tvers av små kommuner. Erfaringene med Husbanken løftes frem som spesielt lærerike, både som eksempel på en prosessnær statlig rolle og som illustrasjon på hvordan faglig veiledning, operativ deltakelse tett på og målrettede virkemidler, kan gjøre avtaler operative i praksis.

Kapitlet tydeliggjør at bygdevekstavtaler ikke primært kan vurderes som et instrument for rask måloppnåelse, men som et virkemiddel der resultater avhenger av relasjoner, tillit og aktiv rolleutøvelse over tid. Legitimitet, tydelig rolleavklaring og stabile støttefunksjoner fremstår som avgjørende for om erfaringene kan forankres institusjonelt og omsettes i mer varig praksis (jf. kap. 2.4). Dette reiser grunnleggende spørsmål om hvordan samordning faktisk organiseres og utøves i praksis, hvilke dynamikker som fremmer eller hemmer samarbeid, og hvordan avtaler og handlingsplaner best kan omsettes til konkret og langsiktig handling.

7 SAMARBEID PÅ TVERS GJENNOM BYGDEVEKSTAVTALER

Dette kapitlet undersøker hvordan bygdevekstavtalene har fungert som ramme for nye og videreutviklede arbeidsformer for samarbeid på tvers av kommuner, forvaltningsnivåer og sektorer. Mens kapittel 6 analyserte roller, forankring og samspill mellom aktører, retter dette kapitlet oppmerksomheten mot det praktiske arbeidet: hvilke metoder og arenaer som er tatt i bruk, hvordan de har vært anvendt i pilotene, og hvilke erfaringer som er gjort med samordning i gjennomføringen.

Bygdevekstavtalene har gitt rom for å teste arbeidsformer som går utover tradisjonell sektorvis oppfølging, blant annet gjennom tidlig dialog, direkte kontakt mellom stat og kommune, felles politiske og administrative arenaer og nettverksbasert læring. Kapitlet viser hvordan slike grep både kan utvide handlingsrommet for lokale løsninger og samtidig synliggjøre begrensninger knyttet til kapasitet, koordinering og institusjonalisering.

Analysen bygger på intervjuer, observasjon, dokumentasjon og erfaringer fra pilotene, og belyser hvilke betingelser som må være til stede for at samordning ikke bare blir en dialogøvelse, men bidrar til konkret handling og mer varige arbeidsmåter i kommunal og regional utvikling.

7.1 Videreutvikling av mulighetsdialogen som verktøy

Mulighetsdialog er en fremgangsmåte for tidlig dialog mellom kommune, statsforvalter og fylkeskommune (Nordtug & Myhr 2026), som har etablert seg og blitt videreutviklet som en sentral arbeidsform i BVA for å utforske handlingsrom i kommunal planlegging i Trøndelag. Mulighetsdialogen representerer et brudd med tradisjonelle og mer formelle arbeidsformer der de regionale aktørene «møter med hattene på». Metoden kan synes å stamme fra Statsforvalterenes bruk av kommunedialog basert på kommunebilder i sin kommuneveiledning (jf. eks. DFØ 2022)

Innenfor rammen av BVA, gir mulighetsdialogen kommunene, statsforvalteren og fylkeskommunen en tidlig og åpen arena der man kan utforske handlingsrommet i regelverk og virkemidler før beslutninger låses. Dette gjør det mulig å identifisere løsninger som ellers kunne blitt stoppet av sektorgrenser eller misforståelser. Mulighetsdialogen fungerer dermed som en “tidlig-avklaring”, som flytter mulige konflikter fra slutfasen til oppstartsfasen, og gjør det lettere å lande løsninger som er lovlige og gjennomførbare.

Ved å begynne koordineringen tidlig åpner metoden også for kreative ideer. Tradisjonelle prosesser er gjerne mer preget av innsigelseslogikk, der statlige aktører kommer inn sent og kan sette en stopper for lokale planer. Mulighetsdialogen snur denne dynamikken ved å bygge felles forståelse tidlig, redusere risiko for konflikt og spare tid og ressurser. Arbeidsmetoden har også blitt utvidet til en arena som ved behov også har inkludert sektormyndigheter og virkemiddelaktører (f.eks. Husbanken i boligsporet og kollektivtransport/mobilitetsaktører som AtB AS i Trøndelag), og i noen tilfeller direkte kontakt med departement. Dette har gjort det mulig å diskutere spørsmål som spredt boligbygging og tilpasning av virkemidler mer konkret og tidlig.

Erfaringene fra Trøndelag viser at dialogene har styrket relasjoner og gitt bedre innsikt i lokale behov. De har bidratt til å løse konkrete utfordringer innen mobilitet og landbruk, og har koblet lokale initiativ til regionale strategier. Statsforvalteren har hatt en nøkkelrolle i å avklare hva som faktisk er mulig innen dagens regelverk, mens fylkeskommunen har bidratt med strategisk planlegging og kompetanse. Effekten synes å være størst der avklaringer oversettes til tydelige leveranser (ansvar, milepæler, ressursavklaringer) og knyttes eksplisitt til kommuneplanens samfunnsdel/arealstrategier og handlingsplaner, slik at oppfølgingen skjer i linje og ikke som et parallelt spor.

Det som gjør denne videreutviklede mulighetsdialogen unik, er potensialet som ligger i en kombinasjon av fleksibilitet og struktur. Den åpner for å tenke stort og samtidig lande løsninger som er gjennomførbare. Den bygger tillit, gir rom for læring på tvers av nivåer og styrker en kultur for samarbeid som er nødvendig i komplekse utviklingsprosesser. Mulighetsdialogen ble praktisert i piloten Rindal–Holtålen i Trøndelag. Distriktsenteret har fulgt prosessen i denne piloten og dokumentert arbeidet (jf. Nordtug & Myhr 2026).

7.2 Direktedialog mellom stat og kommuner

BVA bygger også på direktedialog mellom kommuner og stat. Som belyst i kap. 6.2 har KDD gått inn i en rolle som prosessfasilitator, der embetsverket ikke bare forvalter midler, men aktivt skaper arenaer for samarbeid som ellers ikke ville oppstått. Denne tilnærmingen har gitt kommunene en direkte kanal til statlige beslutningstakere og åpnet for å løfte saker som krever koordinering på tvers av sektorer – noe som tradisjonelt har vært svært krevende i norsk forvaltning. Direktedialogen kan dermed forstås som en «døråpner»-dynamikk, som forkorter beslutningslinjer og gjør det enklere å oversette lokale behov til statlige rammer og ansvarspunkter.

Et tydelig eksempel er arbeidet med en forsvarsrelatert utdanningslinje i Midt-Finnmark og Lakselv videregående skole (Porsanger). Kommunene hadde lenge ønsket å etablere et utdanningstilbud som kunne styrke rekrutteringen til Forsvaret og samtidig bidra til lokal kompetansebygging. Tidligere forsøk hadde strandet i komplekse strukturer og manglende kontakt med de rette nivåene i Forsvaret. Gjennom BVA-prosessen tok KDD en aktiv rolle som «døråpner» og kobler mot Forsvarsdepartementet, som i neste omgang koblet på Hæren. Dette skapte en ny dynamikk, da aktørene kom i direkte dialog om felles behov og muligheten for å utvikle en linje med beredskapsprofil. Erfaringen illustrerer hvordan direktedialog kan bryte ned barrierer mellom sektorer og gjøre det mulig å realisere tiltak som både styrker lokal utvikling og nasjonale sikkerhetsinteresser.

Denne typen dialog har synliggjort et nytt handlingsrom for kommunene. I stedet for å forholde seg til fragmenterte virkemidler og lange beslutningslinjer, har de fått tilgang til en arena der strategiske spørsmål kan avklares på en mer hensiktsmessig måte. Når embetsverket møter kommunene direkte, får de innsikt i lokale utfordringer og ser hvordan nasjonale mål kan kobles til stedstilpassede løsninger.

Samtidig har erfaringene fra Finnmark vist at denne arbeidsformen ikke er uten utfordringer. Flere prosjektledere har opplevd kommunikasjonen som formell og til tider sentralstyrt, og har etterlyst større fleksibilitet og reell medvirkning. Manglende kunnskap om lokale forhold – særlig samisk kultur og forskjeller mellom kyst- og innlandskommuner – har skapt frustrasjon og gjort dialogen krevende. I intervjuene med prosjektlederne i Finnmark understrekes det at direktedialog må kombineres med stedssensitivitet og en vilje til å lytte. For at metoden skal fungere best mulig, må staten ikke bare være til stede, men også vise forståelse for lokale kontekster og gi rom for at kommunene kan forme innholdet i prosessen.

7.3 Politiske dialogmøter

Årlige politiske dialogmøter mellom pilotkommunene og statssekretæren i KDD har vært en ny og viktig arbeidsform i BVA-prosessen (se kap.3 og 5). Disse møtene – hvor statssekretærer fra flere departementer deltar – beskrives som nyttige for informasjonsflyt, erfaringsutveksling og samordning. Møtene har skapt en arena som gir kommunene en unik mulighet til å presentere sine utfordringer direkte for statlige aktører. I stedet for å formidle behov gjennom administrative kjeder, har kommunene kunnet løfte saker ansikt til ansikt med beslutningstakere på statlig nivå.

Erfaringene viser at møtene har hatt flere virkninger. For det første har de bidratt til raskere avklaringer. Når kommunene har kunnet legge frem konkrete problemstillinger, har staten kunnet gi umiddelbare tilbakemeldinger og i noen tilfeller åpnet for justeringer av handlingsplaner der og da. Dette har redusert ventetid og skapt en opplevelse av fremdrift i prosessene. For det andre har møtene styrket legitimiteten til BVA-prosjektet. Kommunene har opplevd at staten tar deres utfordringer på alvor, og at det finnes en reell vilje til å finne løsninger i fellesskap. Dette har hatt stor betydning for motivasjonen lokalt og for den politiske forankringen i kommunene.

For staten har møtene gitt en annen innsikt enn det som oppnås gjennom skriftlige rapporter. Når statssekretæren og embetsverket møter kommunene direkte, får de et mer direkte bilde av lokale behov og ser hvordan nasjonale mål kan kobles til stedstilpassede løsninger. Denne læringen har vært verdifull for KDD i videreutviklingen av virkemiddelet og i det generelle arbeidet med å koordinere innsats på tvers av departementer.

Samtidig har erfaringene vist at slike møter krever god forberedelse og tydelig struktur for å virke best mulig. Det må være klart hvilke temaer som skal drøftes, og hvordan innspillene fra kommunene skal følges opp. Når dette fungerer, blir møtene ikke bare en arena for dialog, men en arena som utløser handling. De fremmer en kultur for åpenhet og samarbeid som er helt nødvendig i komplekse utviklingsprosesser, og gir både stat og kommune en mer felles forståelse av utfordringsbilde og mulighetsrom.

Politiske dialogmøter har fungert som en form for læringsarena. Dette har vist seg å være et kraftfullt verktøy i BVA-arbeidet. De gir kommunene en stemme, staten innsikt og bygger tillit mellom nivåene. Erfaringene viser et mulighetsrom knyttet til å videreføre og utvikle arbeidsformen – ikke bare som en del av BVA, men som en generell metode for å styrke samordning og partnerskap i distriktsutviklingen. Det politiske dialogmøtet utvider handlingsrommet ved at forståelsen og kunnskapen om hverandres logikker forbedres. Som samordningsgrep fungerer møtene særlig når de også gir prioriteringsstøtte, når de tydeliggjør hva som faktisk er mulig å følge opp, og bidrar til å forankre spissing av tiltak før ressursene spres på for mange spor.

7.4 Interkommunale formannskapsmøter

Det er også eksempel på at felles formannskapsmøter er tatt i bruk som en politisk samordningsarena i BVA-arbeidet i enkelte piloter. Møtene samler formannskapet i pilotkommunene tidlig i beslutningsløpene, slik at prioriteringer, rekkefølge og ambisjonsnivå kan drøftes før saker går til de enkelte kommunestyrene. Hensikten er å bygge en delt situasjonsforståelse om utfordringer og innsatsområder, redusere risikoen for motstridende vedtak som forsinker felles tiltak, og skape en klar «linje» på tvers av kommunene i saker som berører flere, som f.eks. bolig, mobilitet og felles tjenesteutvikling. I praksis inviteres ofte prosjektleder(e) og kommunedirektører inn for å sikre sammenheng mellom politiske avklaringer og administrativ gjennomføring, og agendaen hentes blant annet fra BVA-handlingsplaner og mulighetsdialoger. Metoden flytter samhandlingen nærmere politiske beslutninger og gjør forhåndsavklaringer mellom kommunene før formell behandling lokalt – noe som gir en mer omforent saksflyt og gjennomføring.

Erfaringene er at møtene bidrar til mer samstemt prioritering, tydeligere kobling til kommuneplanens samfunnsdel og arealstrategier, og sterkere legitimitet for prosjektledernes som på et tidlig stadium får diskutere gjennom sentrale spørsmål og identifisere ulike prioriteringer og forutsetninger. Arbeidsmetoden forutsetter imidlertid en smal og beslutningsnær agenda (typisk to–tre tema), faste tidspunkter som følger milepæler i handlingsplan og økonomiplan, en tydeliggjøring av hva som er avklart og hvem som følger opp, samt administrativ oppfølging i etterkant som oversetter politiske avklaringer til oppgaver i linjeorganisasjonen. Samtidig må møtetetthet og kapasitet håndteres, slik at

arenaen ikke utvikler seg til «alt mulig»-møter eller et parallelt spor løsrevet fra øvrige prosesser. Erfaringen fra Trøndelag tyder på at når disse forutsetningene er på plass, fungerer interkommunale formannskapsmøter som et nyttig bindeledd mellom politisk retning og operativ gjennomføring på tvers av kommuner i BVA. Denne “horisontale koordineringsmekanismen” reduserer risikoen for motstridende vedtak og gjør det lettere å holde felles tiltak på sporet gjennom hele beslutningsløp.

7.5 Felles administrative ledersamlinger i pilotene

I en av pilotene ble det tidlig erfart at styringsgruppen, som i hovedsak besto av ordførere, hadde en tendens til å bli svært detaljstyrende. Dette skapte utfordringer med å forankre arbeidet nedover i organisasjonen og integrere bygdevekstavgiftene i ordinær drift. For å møte dette behovet ble det etablert felles ledersamlinger for kommunenes administrative ledergrupper, uten politikere til stede. Samlingene ble organisert etter tema i handlingsplanene og hadde som mål å styrke den operative koordineringen og sikre at tiltakene ble koblet til kommunenes planverk og daglige oppgaver.

Arbeidsformen har flere funksjoner:

- Operativ samordning: Ledergruppene diskuterer hvordan prioriterte tiltak kan gjennomføres innenfor eksisterende strukturer og budsjetter, og hvordan de kan integreres i kommuneplanens samfunnsdel og arealstrategier.
- Kompetanse- og erfaringsdeling: Samlingene gir rom for å dele erfaringer på tvers av kommunene, identifisere felles utfordringer og utvikle løsninger som kan tilpasses lokale forhold.
- Rolleavklaring: Ved å skille politisk og administrativt nivå tydeligere, får politikerne beholde sin strategiske rolle, mens administrasjonen tar ansvar for praktisk gjennomføring.

Informantene beskriver at arbeidsformen har bidratt til mer realistiske prioriteringer, bedre samsvar mellom handlingsplaner og kommuneplan, og økt eierskap til oppfølgingen i administrasjonen. Samtidig pekes det på at dette avhenger av kontinuitet i ledergruppene og tydelig mandat for samlingene. Flere mener modellen kan videreføres etter pilotperioden, fordi den styrker integrasjonen mellom utviklingsarbeid og ordinær drift. Denne koblingen gjør arbeidsformen interessant i et varig perspektiv, fordi når gjennomføring “tas ned” i lederlinjen, blir samordningen mindre avhengig av enkeltpersoner og lettere å videreføre.

7.6 Kommunekontakter og felles startlånfunksjoner gjennom Husbanken

Så langt i BVA-arbeidet har Husbanken inntatt en ny rolle i distriktsutviklingen (jf. kap. 6.6). BVA kan derfor sies å ha vært en bidragsyter for å styrke Husbankens rolle i distriktsutviklingen. Boligmeldingen (Meld. St. 13 (2023–2024)) ga også et forsterket kommuneoppdrag. Endringen har ikke bare påvirket hvordan Husbanken jobber med kommunene, men også hvordan virkemidlene brukes i praksis. Dette skjer ved at Husbankens midler får en bedre tilpasning til lokale forhold.

Den mest markante organisatoriske nyvinningen er opprettelsen av kommunekontakter. Dette er dedikerte bindeledd mellom Husbanken og pilotkommunene, med ansvar for å følge opp dialogen, bidra med faglig veiledning og sikre at Husbankens virkemidler blir brukt strategisk i tråd med handlingsplanene. Kommunekontaktene har gjort Husbanken til en aktiv deltaker i utviklingsprosesser. I stedet for at kommunene må navigere i et komplekst system og forholde seg til ulike saksbehandlere, får de en fast kontaktperson som kjenner både Husbankens ordninger og kommunens lokale kontekst. Dette har skapt en ny form for relasjonsbygging og forutsigbarhet.

Gjennom kommunekontaktene har Husbanken kunnet delta i mulighetsdialoger, bidra til handlingsplanarbeid og gi skreddersydd veiledning om finansieringsmodeller og boligstrategier. De har også vært sentrale i arbeidet med etablering av felles startlånfunksjoner for små kommuner i Finnmark – en løsning som gjør det mulig å dele kompetanse og ressurser på tvers. Dette er en ny arbeidsmåte som kombinerer økonomiske virkemidler med organisatorisk innovasjon.

Evalueringen tyder på at denne tilnærmingen har bidratt til at flere kommuner har klart å realisere boligprosjekter i områder der markedet har stått stille i tiår. Husbanken har også utviklet kompetansepakker og veiledningsmaterieell som hjelper kommunene med å utarbeide boligstrategier og koble boligpolitikk til andre innsatsområder som rekruttering, mobilitet og klimatilpasning. I noen piloter har Husbanken deltatt i tverrsektorielle prosesser der bolig ses som en nøkkel for helhetlig samfunnsutvikling.

Husbanken har pekt på at deres utvidete rolle krever mer kapasitet og kompetanse, men at gevinsten er stor, gjennom bedre treffsikkerhet, økt gjennomføringsevne og styrket tillit mellom stat og kommune. Kommunekontakt-ordningen fremstår som en nøkkel til denne endringen, og utgjør en mulig modell for hvordan statlige etater kan jobbe mer relasjonsorientert i fremtidige utviklingsprogrammer.

7.7 Prosjektledernetverket som arbeidsform og læringsarena

Et sentralt grep i bygdevekstavgjørelsen har vært etableringen av et prosjektledernetverk på tvers av pilotene, i regi av Distriktsenteret (jf. kap. 6.3). Nettverket representerer en ny arbeidsform ved at det systematisk kobler prosjektledere i små kommuner inn i en felles arena for erfaringsutveksling, refleksjon og praktisk problemløsning. Prosjektlederne har vært tydelige på at nettverket oppleves som relevant og nyttig nettopp fordi fasiliteringen har skjedd på deres premisser, med vekt på behov knyttet til kunnskap, støtte og operativ gjennomføring.

Nettverket har fungert som en møteplass der prosjektlederne deler erfaringer knyttet til planlegging, samordning av aktører, dialog med statlige og regionale nivåer og konkret operasjonalisering av handlingsplaner. Gjennom regelmessige samlinger og løpende kontakt har prosjektlederne hatt tilgang til et utvidet fagmiljø, noe som har bidratt til å redusere opplevelsen av å stå alene i komplekse utviklingsprosesser. Dette har vært særlig viktig i kommuner med begrenset administrativ kapasitet og små plan- og utviklingsmiljøer.

Som arbeidsmetode har prosjektledernetverket også bidratt til å harmonisere arbeidsformer på tvers av pilotene, uten å standardisere innholdet i tiltakene. Nettverket har i praksis fungert som en arena for å oversette overordnede føringer og forventninger til lokale prioriteringer, og for å diskutere faktisk handlingsrom i bygdevekstavgjørelsen. I denne forstand kan nettverket forstås som et virkemiddel for å motvirke at tidsavgrensede prosesser fragmenteres eller mister kraft over tid, ved å bygge kompetanse, felles forståelse og arbeidsformer med større gjennomføringskraft.

Embetsverket i KDD har deltatt på enkelte av møtene når dette har vært relevant. For prosjektlederne har dette bidratt til tettere dialog og bedre avklaringer, mens nettverket samtidig har fungert som en læringsarena for KDD, der embetsverket har fått innsikt i hva som fungerer godt i pilotene, hvilke utfordringer som oppstår i gjennomføringen, og hvordan virkemiddelet kan videreutvikles i samspill med kommunene. Den løpende dialogen mellom stat og kommuner som er etablert gjennom prosjektledernetverket fremstår dermed som et viktig grep i videreutviklingen og forankringen av bygdevekstavgjørelsen som distriktpolitisk virkemiddel.

I regi av nettverket har det også blitt arrangert prosjektledersamlinger på tvers av pulje 1 og 2. Dette har gjort det mulig for nye piloter å bygge direkte på erfaringene fra pulje 1, og har bidratt til mer

presise forventningsavklaringer og raskere operasjonalisering i oppstartsfasen. Samlet sett har prosjektledernetverket styrket både kontinuitet, læring og gjennomføringsevne i ordningen.

Denne arbeidsmetoden, som også inngår i Distriktssenterets mer generelle verktøykasse, har også blitt tilpasset og videreutviklet underveis. Et viktig spørsmål er hvorvidt og hvordan denne rollen og arbeidsmetoden i BVA-arbeidet har vært viktig for Distriktssenterets egen læring og veiledning mot andre distriktskommuner som ikke er involvert i BVA.

7.8 Andre grep og arbeidsmetoder

Pilotene har også tatt i bruk andre metoder og verktøy for å styrke evnen til å håndtere komplekse utfordringer og samhandling gjennom BVA. Vi vil nevne noen her, selv om de ikke nødvendigvis er nye i nasjonal sammenheng. Et sentralt grep har vært bruk av kapasitetsdiamanten som verktøy for refleksjon rundt de fem komponentene i utviklingskapasitet, hhv. ledelse, kompetanse, kultur, økonomi og tidsressurser (jf. Cruickshank et al. 2014; Distriktssenteret 2026). Ved å analysere disse samlet får kommunene et helhetlig bilde av hvilke faktorer som påvirker lokal utvikling og hvordan tiltak kan forsterke hverandre. I praksis har verktøyet fasilitert diskusjoner om langsiktige mål og prioriterte innsatsområder, slik at kommunene løfter blikket fra enkelttiltak til helhetlige porteføljer og skaper felles forståelse av hva som kan gi størst effekt over tid.

I tillegg har flere piloter brukt GNIST-programmet, et innovasjonsprogram utviklet av DOGA og Nordic Edge, som bygger på prinsippene fra «Nasjonalt veikart for smarte og bærekraftige byer og lokalsamfunn». GNIST gir kommunene en metodikk for designdrevet innovasjon, samskaping og innbyggerinvolvering. I flere bygdevekstpiloter har GNIST vært en nøkkel til å teste nye løsninger i samarbeid med lokalsamfunn og næringsliv, og til å utvikle prototyper som gir konkrete svar på lokale utfordringer.

7.9 Avsluttende refleksjoner

Dette kapitlet har analysert BVA som ramme for samarbeid og samordning i praksis, med særlig vekt på hvordan arbeidsformer og dialogarenaer har bidratt til både å utvide og avgrense det faktiske handlingsrommet for lokale løsninger.

Gjennomgangen av arbeidsformer som mulighetsdialog, direktedialog mellom stat og kommuner, politiske dialogmøter, interkommunale formannskapsmøter og felles administrative ledersamlinger viser hvordan tidlig involvering, strukturert dialog og tydelig oppfølging kan redusere friksjon og bidra til mer realistiske og gjennomførbare tiltak. Samtidig fremgår det at arbeidsformene i stor grad er ressurskrevende og forutsetter kapasitet, tydelig rolleavklaring og bevisst kobling til kommunenes ordinære styring og planverk for å unngå parallelle prosesser.

Samordningsmekanismer som går på tvers av både vertikale og horisontale skillelinjer er viktige. Vertikale samordningsgevinster oppstår når kommuner gis tidlig tilgang til arenaer der statlige og regionale aktører deltar og med mandat til å avklare handlingsrom, samtidig som kommunene beholder reell innflytelse over problemforståelse og prioriteringer. Horisontale samarbeidsformer, særlig interkommunalt samarbeid mellom politiske og administrative nivåer, har samtidig vært avgjørende for å sikre felles prioriteringer, redusere risikoen for motstridende beslutninger og styrke den samlede gjennomføringsevnen på tvers av kommuner. Direktedialog og politiske møter har i denne sammenhengen fungert som «døråpnere» som forkorter beslutningslinjer og synliggjør muligheter, men også som arenaer der spenninger knyttet til styring, stedskunnskap og likeverdighet blir tydelige.

Nettverk og støttefunksjoner har vært avgjørende for å gjøre samordningen mindre personavhengig og mer læringsorientert. Prosjektledernetverket, fasilitert av Distriktssenteret, framstår som en sentral arena for erfaringsutveksling, kompetansebygging og oversettelse mellom overordnede føringer og lokal praksis. Tilsvarende illustrerer Husbankens rolle hvordan statlige aktører kan bidra prosessnært og tilpasset til lokale kontekster, og dermed styrke kommunenes evne til å omsette virkemidler i konkrete løsninger.

Erfaringene viser at BVA har skapt mulighet for å teste og videreutvikle arbeidsformer som utfordrer mer tradisjonelle, sektorvise samhandlingsmønstre. Samtidig sikrer ikke arbeidsformene varighet og gjennomføringskraft over tid. Da bør arbeidsformene institusjonaliseres gjennom tydelig forankring i planverk, daglig drift og styring, stabile samarbeidsstrukturer og realistiske rammer for videreføring. Dette danner et viktig utgangspunkt for neste kapittel, som drøfter i hvilken grad samordningsdynamikkene i bygdevekstavtalene faktisk gir kommunene et reelt handlingsrom over tid, og hvilke forutsetninger som må være til stede for å omsette dette handlingsrommet i varige og stedstilpassede løsninger.

8 SKREDDERSYDDE LØSNINGER FOR KOMMUNENE?

Et sentralt spørsmål i evalueringen av bygdevekstavtalene er om – og i hvilken forstand – ordningen har fungert som et verktøy for å utvikle skreddersydde, stedstilpassede løsninger for kommunene. Skreddersøm forstås her som stedstilpasset problemløsning og utvikling, der tiltak og arbeidsmåter formes i samspill mellom lokale prioriteringer og statlige og regionale rammer (jf. kap. 2.3). I de foregående kapitlene har vi vist hvordan utprøvingen har vært preget av nye arbeidsformer og samhandlingsarenaer, og hvordan roller, legitimitet og forankring påvirker fremdrift og gjennomføring. I dette kapitlet går vi et steg videre og analyserer hvordan disse arbeidsformene og styringsrelasjonene faktisk gir rom for stedstilpasning i praksis – og hvilke vilkår som må være til stede for at kommunene skal kunne utnytte handlingsrommet ordningen åpner for.

Kapitlet bygger på intervjuer, observasjoner, dokumenter og egevaluering fra pilotperioden, og drøfter stedstilpasning med utgangspunkt i konkrete erfaringer fra pulje 1. Formålet er ikke å dokumentere samfunnseffekter, men å gi en analytisk forståelse av hvordan stedstilpassede løsninger gjennom bygdeveksttaler blir muliggjort – og hvilke betingelser som må være på plass for at slike løsninger kan utvikles, gjennomføres og videreføres.

8.1 Skreddersøm i praksis – fra ambisjon til gjennomføring

Skreddersøm er et sammensatt og betinget begrep (jf. kap. 2.3). Som ambisjon i bygdevekstavtalene viser det til at kommunene skal kunne definere egne utfordringer og utvikle tiltak som tar utgangspunkt i lokale behov og prioriteringer. Evalueringen viser imidlertid at skreddersøm i praksis sjelden innebærer full frihet eller fravær av styring, men snarere stedstilpasset utvikling innenfor statlige og regionale rammer. Lokal tilpasning fremtrer som en gradvis og forhandlet prosess, der initiativer formes gjennom dialog, avklaringer og justeringer på tvers av forvaltningsnivåer.

Bygdevekstavtalene har ofte hatt et relativt generisk preg, mens konkretisering og lokal tilpasning i større grad skjer gjennom handlingsplanene og de arbeidsmåtene og samhandlingsarenaene som utvikles underveis. Det er her skreddersømmen i praksis finner sted: gjennom hvordan pilotene prioriterer og avgrenser innsatsområder, oversetter brede ambisjoner til færre, mer håndterbare delmål og tiltak, og samordner eksisterende virkemidler og aktører rundt disse. For mange kommuner har dette innebåret en nødvendig bevegelse fra brede ambisjoner til mer realistiske prioriteringer, der gjennomførbarhet – gitt lokal kapasitet, ressurser og støtte – har fungert som et avgjørende filter (jf. kap. 5). Et konkret uttrykk for at denne operative funksjonen ved skreddersøm er piloters bruk av nye samhandlingsgrep som kommune-kontakter og felles startlånsfunksjoner i samarbeid med Husbanken (jf. kap. 7.6), for å tilpasse boligtematikken til egen kontekst.

Samtidig viser erfaringene hvordan stedstilpasning varierer mellom pilotene. I Indre Namdal-piloten, som har lang erfaring med interkommunalt samarbeid, har bygdevekstavtalen i stor grad fungert som en forsterkende ramme for eksisterende planer og utviklingsarbeid, ved å samle prioriteringer og gi økt gjennomføringskraft. I pilotene der samarbeidet i større grad måtte bygges opp fra bunnen av, som i Hjerteregionen, har skreddersøm handlet mer om å etablere relasjoner, felles problemforståelse og arbeidsformer før konkrete tiltak kunne realiseres. Dette illustrerer at lokal tilpasning gjennom bygdevekstavtalene ikke er ett enkelt grep, men et sett av praksiser som formes av lokale forutsetninger og graden av institusjonell modenhet.

I det følgende ser vi nærmere på hvilke forutsetninger som har vært avgjørende for at slikt handlingsrom faktisk har kunnet utnyttes, og hvorfor stedstilpasning derfor varierer mellom pilotene.

8.2 Forutsetninger for stedlig og regional tilpasning – når handlingsrom blir reelt

Muligheten for å utvikle og gjennomføre tilpassede løsninger gjennom bygdevekstavtaler synes i praksis å avhenge av tre forhold som ofte virker sammen: praktisk avklaring av handlingsrommet, forankrede prioriteringer, og kapasitet som gjør det mulig å omsette mål til tiltak. Dette samspillet mellom handlingsrom, forankring og kapasitet kan forstås i lys av flernivåstyrings- og nettverksstyringsperspektivet, der utfallet formes av hvordan vertikale og horisontale relasjoner faktisk fungerer i praksis (Piattoni, 2010; Øyum et al., 2024). Disse forutsetningene påvirker både tempoet i arbeidet og kvaliteten på løsningene som utvikles.

Reelt handlingsrom forutsetter *tidlig og løpende avklaring* av hva som er mulig å gjennomføre innenfor statlige og regionale rammer. Kommunene har hatt mulighet til å definere utfordringer og foreslå tiltak, men handlingsrommet blir først operativt når det finnes arenaer for dialog og samordning med relevante aktører, og når forventninger og forpliktelser avklares tidlig nok til at pilotene kan foreta realistiske avgrensninger og prioriteringer. Et konkret eksempel er bruken av mulighetsdialoger som et tidlig avklaringsverktøy (jf. kap. 7.1), der formålet nettopp har vært å klargjøre hva som er mulig innenfor regelverk og virkemidler før tiltak prioriteres og operasjonaliseres i handlingsplan.

Derneft er *forankring* en nødvendig forutsetning for at lokal tilpasning skal få praktisk betydning. Forankring handler her både om politisk og administrativ forankring, og om at bygdevekstavtalene kobles til planverk og ordinære beslutnings- og styringsprosesser, slik at prioriteringer blir legitime og kan følges opp i drift og plan. Der avtalene i større grad går som et parallelt løp, øker sårbarheten for skifter i politisk ledelse, uklare ansvarslinjer og konkurrerende oppgaver. Bruken av interkommunale formannskapsmøter og politiske dialogmøter på tvers av kommuner (jf. kap. 7.3 og 7.4) har gitt en felles politisk arena for forankring, avklaringer og samordning.

Stedlig og regional tilpasning avhenger også av *kapasitet*, både i kommunene og i støtteapparatet rundt dem. Prosjektlederrollen fremstår som en avgjørende kapasitetsbærer, fordi prosjektlederne koordinerer mellom kommuner og nivåer, oversetter brede mål til operasjonelle spor og holder fremdrift i prosesser som ellers lett blir personavhengige. Knapp eller ujevn kapasitet svekker mulighetene til å oversette bygdevekstavtalenes ambisjoner til løsninger godt tilpasset lokal og regional kontekst, og kan begrense innsatsen til det som lar seg realisere på kort sikt.

Regional kapasitet og rolleutøvelse påvirker alle disse tre forutsetningene, både hvor raskt handlingsrom kan avklares, hvor robust forankringen blir, og i hvilken grad pilotene klarer å omsette prioriteringer til gjennomføring. De beskrevne forskjellene mellom Trøndelag og Finnmark illustrerer dette, hvor Trøndelag beskrives med sterkere fylkeskommunal støtte og bedre integrasjon i ordinære planprosesser, mens prosessene i Finnmark delvis har fremstått som mer sårbare og personavhengige, selv om Statsforvalteren her har inntatt en tydelig regional rolle. Slike forskjeller har hatt betydning for både fremdrift og gjennomføringsevne.

8.3 Barrierer for stedlig og regional tilpasning

Barrierene for å utvikle tilpassede løsninger i BVA-arbeidet handler ikke primært om manglende vilje, men om samspillet mellom rammevilkår, kapasitet og styringsbehov på tvers av nivåer. I stor grad kan barrierene forstås som situasjoner der forutsetningene – avklart handlingsrom, tilstrekkelig forankring og kapasitet – ikke er tilstrekkelig på plass. I praksis oppstår tilpasning der lokale ambisjoner kan kobles til virkemidler og aktører som faktisk kan bidra, og der prosessen er håndterbar innenfor tilgjengelig tid og ressurser. Tre typer barrierer tre tydelig frem: tids- og ressursknapphet, uklare roller og grenseflater, og statlige rammer og sektorlogikk som avgrenser hva som kan testes ut og forpliktes i

praksis. I det følgende utdyper vi disse barrierene, og viser hvordan de påvirker gjennomførbarhet, spissing av ambisjoner og typen stedlige og regionalt tilpassede løsninger som lar seg realisere.

8.3.1 Tids- og ressursknapphet

En sentral barriere har vært tids- og ressursknapphet i små kommuner og begrensede regionale fagmiljøer. Når BVA-arbeidet går parallelt med ordinær drift, kan ambisjonsnivå og tiltak lett bli større enn det kapasiteten faktisk tåler. Da blir behovet for spissing og prioritering styrende for hva slags lokal tilpasning som i det hele tatt er mulig.

Ressursknapphet i pilotene har i stor grad handlet om tilgang til dedikerte ressurser for utviklingsarbeid. Der pilotene har hatt mulighet til å bygge støtte rundt den sårbare prosjektlederrollen (jf. kap. 6.2) – gjennom plan- og utviklingskompetanse, tydelige arbeidsdelinger og regionale bidrag – har det vært lettere å oversette ambisjoner til et begrenset antall gjennomførbare tiltak. Der ressursgrunnlaget har vært svakere, har stedstilpasning oftere blitt begrenset til det som er enklest å realisere innenfor eksisterende drift og kapasitet.

Tidsknapphet i BVA-arbeidet har også påvirket rommet for lokal tilpasning. En delvis uklar oppstartsfase – preget av at rammene for ordningen var under utvikling samtidig som kommunene skulle avgrense et bredt sett av innsatsområder og utarbeide avtaleutkast – synliggjorde at bygdevekst-riggen i begrenset grad var tidsmessig tilpasset prosessen. Dette bidro tidlig til forsinkelser. I tillegg har faseglidning (se kap. 5), der arbeid med avtaler og handlingsplaner i perioder har foregått parallelt, bidratt til både læring og økt press. Slike parallelle løp kan gi raskere konkretisering, men øker samtidig belastningen på små organisasjoner og reduserer tiden tilgjengelig for utforskende, forankrende og trinnvist arbeid – prosesser som i praksis ofte er en forutsetning for reell stedlig og regional tilpasning.

Et gjennomgående trekk i disse ressurs- og tidslogikkene er personavhengighet. Når fremdrift og koordinering er konsentrert hos få nøkkelpersoner, blir arbeidet mer sårbart ved utskiftninger, fravær og skifter i politisk eller administrativ ledelse. Dette påvirker ikke bare tempo, men også kvaliteten på stedstilpasningen, fordi lokale løsninger ofte krever flere runder med avklaring, dialog og beslutning for å kunne forankres og operasjonaliseres.

Ressurs- og tidsknapphet setter rammer for hvilken type lokal tilpasning som blir mulig. Under høyt kapasitets- og tidspress kan stedlig og regional tilpasning ta form som pragmatisk tilpasning og smartere samordning av eksisterende virkemidler, snarere enn utvikling av mer langsiktige og strukturelle grep.

8.3.2 Uklare roller og grenseflater

En annen barriere har vært uklar rollefordeling og utydelige grenseflater. Der roller mellom politisk og administrativ linje – eller mellom kommune, regionalt nivå og statlige aktører – ikke har vært tilstrekkelig avklart, har dette bidratt til parallelle prosesser, tregere beslutninger og mer friksjon i gjennomføringen. Uklare ansvarslinjer forskyver ofte belastningen mot prosjektlederrollen og gjør arbeidet mer personavhengig. Samtidig reduseres rommet for utforskende lokalt utviklingsarbeid over tid, fordi kapasitet bindes opp i koordinering, avklaringer og «reforklaringer» av mandat, roller og prioriteringer (se kap. 6).

Dette har blant annet kommet til uttrykk i piloter med politisk ledete styringsgrupper med en svak kobling til den administrative linjen. Når koblingen til ordinære plan- og beslutningsprosesser blir svakere, svekkes muligheten til å få tiltak over i linjeorganisasjonens plan- og driftsprosesser. Prosjektlederrollen blir i dette bildet særlig utsatt. Uten tilstrekkelig administrativ ryggdekning, og

med uklarhet om hvem som har beslutningsmyndighet og ansvar for prioriteringer, øker risikoen for at fremdrift blir sårbar ved utskiftninger, fravær eller politiske skifter.

Erfaringene viser samtidig at der rollene er tydeligere avklart, og der regionale og statlige aktører inngår i mer forutsigbare samhandlingsstrukturer, blir det enklere å spisse innsatsområder, prioritere tiltak og sikre oppfølging. Tydelige grenseflater bidrar til høyere tempo og bedre kvalitet i stedstilpasningen, fordi avklaringer i mindre grad må tas om igjen, og fordi ansvaret for oppfølging kan plasseres bredere.

8.3.3 Statlige rammer og sektorlogikk

En tredje barriere knytter seg til statlige rammer og sektorlogikk. Bygdevekstavtaler er utformet som et tverrsektorielt virkemiddel som skal tilpasses eksisterende virkemidler, regelverk og ansvarsdeling. Dette avgrenser hva som kan testes ut og forpliktes i praksis, og gjør at innovasjonsrommet i stor grad ligger i nye arbeidsformer og samordning av eksisterende virkemidler, selv om det også er eksempler på uttesting av nye ordninger og tiltak, for eksempel Husbankens nye tilskuddsordning for kommuner i Finnmark som har inngått bygdevekstavtaler med staten (jf. kap. 6.7). Når statlige aktører samtidig må sikre gjennomførbarhet og forpliktelse, kan dette gi behov for harmonisering og standardisering. På den ene siden kan slike grep bidra til tydeligere prioriteringer og mer operasjonelle avtaler og handlingsplaner. På den andre siden kan det redusere lokale særpreg i avtalenes/planenes utforming og språk, og bidra til at noen initiativer må omformes eller avgrenses for å passe inn i eksisterende rammer. Stedstilpasning blir dermed ofte et spørsmål om å finne realistiske "koblinger" mellom lokale behov og det virkemiddelapparatet faktisk kan levere innenfor gjeldende rammer.

Dette illustrerer et grunnleggende dilemma mellom standardisering og stedstilpasning, der behovet for styring, sammenlignbarhet og forpliktelse må balanseres mot ambisjoner om lokale tilpasninger og fleksible løsninger (Barca, 2009; OECD, 2024). I slike sammenhenger blir innovasjon i hovedsak knyttet til arbeidsformer, koordinering og bruk av eksisterende virkemidler, snarere enn utvikling av nye ordninger.

Barrierene for stedstilpasning synes ofte å oppstå i skjæringspunktet mellom høye ambisjoner, begrenset kapasitet og behovet for statlig og regional involvering og samordning, og synliggjør behovet for å prioriterere deltakelse og oppfølging over tid. Barrierene slår ikke likt ut i alle piloter, men påvirker hvilke prioriteringer som blir gjort, hvor raskt tiltak kan konkretiseres, og hva som lar seg gjennomføre.

8.4 Uttesting av tiltak gjennom bygdevekstavtalene

Bygdevekstavtalene ble lansert med ambisjoner om nytenkning og fleksibilitet, der man skulle «teste nye og lokalt tilpassede tiltak som har overføringsverdi til andre kommuner», i møte med komplekse distriktsutfordringer.⁷

Som vi har vært inne på tidligere viser erfaringene så langt at pilotenes uttesting i mindre grad har handlet om utvikling av nye tiltak eller virkemidler, og i større grad om nye og tilpassede arbeidsformer, samhandling og systematikk i utviklingsarbeidet innenfor eksisterende rammer (jf. 7). Dette kan forstås som en form for prosess- og systeminnovasjon, der nyvinningen har ligget i hvordan eksisterende virkemidler brukes, kombineres og samordnes av de involverte partene, snarere enn i selve tiltaksinnholdet.

⁷ jf. KDD (2024). [Bygdevekstavtaler - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no) publisert 4.11.2024

Sett i denne konteksten har innovasjonen i bygdevekstavgiftene klare trekk av det som ofte omtales som sosial innovasjon. Sosiale innovasjoner kan forstås som nye ideer, arbeidsformer eller organisasjonsmodeller som møter samfunnsmessige behov mer effektivt, samtidig som de skaper nye relasjoner og samarbeidsformer mellom aktører (European Commission, 2016). Flere av prosessene som er etablert gjennom BVA-arbeidet kjennetegnes særlig ved at de reduserer avstanden – og dermed transaksjonskostnadene – mellom lokale utfordringer og konkrete, operasjonaliserbare handlingsplaner. Innovasjonen ligger i styrket samhandling, raskere avklaringer og felles forståelse av utfordringer og handlingsrom på tvers av nivåer og sektorer, f.eks. gjennom direkte dialogarenaer mellom pilotene og sentralt nivå som de politiske dialogmøtene.

Statlige og regionale aktører har hatt behov for å sikre at tiltak fremstår som realistiske, finansierbare og forankret i gjeldende regelverk og ansvarsdeling. Dette har bidratt til klarere prioriteringer og mer operative handlingsplaner, men har samtidig avgrenset rommet for mer utforskende og risikofylte løsninger. Innovasjonen har derfor ofte vært inkrementell, i form av justeringer, forbedringer og nye koblinger mellom aktører og virkemidler, snarere enn brudd med etablerte praksiser.

På kommunenivå har disse endringene så langt først og fremst hatt betydning gjennom styrking av arbeidsformer og kapasitet, snarere enn gjennom målbare resultater, selv om det også er eksempler på konkrete resultater, i form av blant annet realisering av boligprosjekter. Flere piloter beskriver at BVA-arbeidet har bidratt til økt kompetanse, bedre koordinering og tydeligere prioriteringer, og at kommunene i større grad har blitt i stand til å håndtere komplekse utviklingsoppgaver over tid gjennom organisatorisk læring og kapasitetsbygging.

Samtidig viser erfaringene variasjon mellom pilotene. Der dialogen mellom kommuner, regionalt nivå og statlige aktører har vært preget av forutsigbarhet og gjensidig forståelse, har det vært større rom for å teste nye arbeidsformer og justere kurs underveis. Dette samsvarer med forståelsen av nettverksbasert samhandling i flernivåarrangementer, der koordinering og læring er avhengig av relasjoner, rolleavklaringer og aktørenes gjensidige avhengighet (Øyum et al., 2024; Piattoni, 2010). I slike situasjoner beskrives det som lettere å spisse innsatsen, avklare handlingsrom og utvikle praktiske grep på tvers av kommuner og aktører. Konkrete eksempler på dette er interkommunale formannskapsmøter og felles ledersamlinger som har bidratt til felles prioritering og samordning mellom kommunene (jf. kap. 7.4 og 7.5), og gjennom etablering av felles startlånfunksjoner på tvers av kommuner i boligsporet (kap. 7.6).

8.5 Avsluttende refleksjoner

Stedlig og regional tilpasning gjennom bygdevekstavgiftene har i stor grad blitt muliggjort gjennom prosesser, relasjoner og arbeidsformer som krever kapasitet og kontinuitet, men som samtidig kan ha et potensial for institusjonalisering dersom visse betingelser er på plass (jf. kap. 2.4). Spenningen mellom utprøving og varighet faller inn under den bredere historiske utviklingen av distriktpolitiske virkemidler og prosjektlogikk, der tidsavgrensede satsinger kan gi midlertidige løft, men samtidig utfordrer langsiktig forankring og institusjonalisering (Martin, 2011; NOU 2020:15; Teigen, 2019).

Varige tilpasninger forutsetter at sentrale arbeidsformer videreføres utover pilotlogikken. Dette gjelder særlig strukturer for tverrsektoriell dialog, interkommunalt samarbeid og samordning mellom kommunalt, regionalt og statlig nivå. Der slike arbeidsformer kobles til eksisterende plan- og styringsprosesser, fremstår de som mer motstandskraftige og lettere å videreføre enn løsninger som i hovedsak er knyttet til enkeltpersoner eller midlertidige prosjektressurser. Erfaringene peker i denne sammenhengen også på betydningen av mer varige organisatoriske grep, som felles plankontor eller studie- og kontorfellesskap, særlig i kommuner med begrenset fagmiljø.

Varighet avhenger av hvordan roller og støttefunksjoner er organisert og forankret. I pilotperioden har tilpasningen til stedlig og regional kontekst i stor grad vært båret av prosjektlederfunksjoner og støtte fra regionale og statlige aktører. Dersom slike roller ikke gis tydelig mandat og plass i ordinære strukturer, er det risiko for at erfaringene fra pilotperioden ikke tas videre, særlig i små og sårbare kommuner der kapasiteten allerede er presset. Samtidig kan prosessnære og koordinerende roller kan bidra til å gjøre tilpasning mindre personavhengig og mer systematisk.

Evalueringen peker også på en spenning mellom prosjektlogikk og institusjonalisering. Pilotperioden har gitt rom for læring, utforsking og justering underveis, men denne fleksibiliteten er også tett knyttet til tidsavgrensning og særskilte prosjektressurser/finansiering. Varig tilpasning krever at lærdommen fra pilotene omsettes til mer stabile rammer for samhandling og prioritering, samtidig som rommet for lokal tilpasning ikke snevres inn gjennom økt standardisering. Risikoen er ellers at bygdevektavtalene først og fremst etterlater seg dokumentasjon og enkeltstående tiltak, snarere enn endrede praksiser.

9 OPPSUMMERENDE DISKUSJON

Dette kapitlet oppsummerer og drøfter de sentrale funnene opp mot evalueringens overordnede spørsmål om hvorvidt avtaler er et hensiktsmessig distriktspolitisk virkemiddel, og hvilke betingelser som må være til stede for at de skal fungere etter intensjonen. Diskusjonen bygger på rapportens analyser og evalueringsspørsmålene presentert i kapittel 1.2.

Rapporten ferdigstilles midtveis i avtaleperioden (2024–2027) og bygger på datainnsamling som ble ferdigstilt i januar 2026, jf. vedlegg 2.

Det er viktig å understreke at bygdevekstavtalene er utprøvd som en avgrenset forsøksordning. Resultatene og de foreløpige konklusjonene må derfor forstås i lys av denne rammen, og ikke som generelle funn for distriktspolitikken som helhet. I premissene for utprøvingen av bygdevekstavtaler understrekes nettopp ambisjonen om å gi kommunene en mer aktiv rolle i utviklingsarbeidet, med økt handlingsrom og ansvar for å definere utfordringer og løsninger lokalt. Denne forskyvningen i styringslogikk innebærer samtidig en iboende ambivalens – kommunene etterspør statlig støtte og involvering, men uten å miste lokalt handlingsrom og eierskap.

9.1 Flernivåstyring, samordning og avtalelogikk

Følgeforskningen og -evalueringen viser at bygdevekstavtalene etter hvert har fått preg av en flernivåstyring som i hovedsak har fungert etter intensjonen. Avtalene har bidratt til å strukturere samhandling mellom statlige, regionale og kommunale aktører, og har fungert som et samordnende og prosessorientert rammeverk snarere enn som et tradisjonelt, sektorbasert virkemiddel. I denne sammenhengen har både selve avtalestrukturen og de tilhørende handlingsplanene hatt en sentral rolle.

Bygdevekstavtalene har i flere sammenhenger bidratt til å avklare roller, forventninger og prioriteringer mellom aktører som vanligvis samhandler gjennom mer sektoriserte styringslogikker. Handlingsplanene har utviklet seg til et sentralt operativt verktøy, ved å omsette brede og ofte komplekse samfunnsutfordringer til mer avgrensede og gjennomførbare tiltak. For kommunene har dette gitt et tydeligere rammeverk for prioritering og oppfølging, samtidig som handlingsplanene har vært gjenstand for justering og reforhandling gjennom dialog og oppfølging. Erfaringene samsvarer med tidligere analyser som peker på at avtaler kan være et hensiktsmessig virkemiddel i styringskontekster preget av gjensidig avhengighet og behov for koordinering på tvers av forvaltningsnivå (Flatnes mfl. 2018; Leknes mfl. 2018).

Samtidig synliggjør evalueringen en gjennomgående dobbelthet i avtalelogikken. På den ene siden gir avtalene struktur, forutsigbarhet og forpliktelse i samarbeidet. På den andre siden utfordrer de balansen mellom lokal autonomi og statlig styring. Avtalen i seg selv sikrer ikke framdrift, men forutsetter tydelige roller, stabil organisering og forpliktende deltakelse fra både statlige og regionale aktører. Når disse forutsetningene har vært til stede, har avtalene fungert som et dynamisk rammeverk for samhandling og prioritering. Der forutsetningene har vært svakere, har avtalene i større grad fått karakter av overordnede intensjonserklæringer, med begrenset styrende effekt.

Ambisjonen om å gi kommunene og BVA-pilotene et tydelig mandat til selv å identifisere og prioritere innsatsområder gir ordningen et uttalt nedenfra-og-opp-utgangspunkt. Samtidig har evalueringen pekt på et vedvarende dilemma knyttet til KDDs rolle i å forme både prosess og innretning. Departementets aktive involvering har vært viktig for å sikre framdrift, samordning og forankring mot politisk nivå, blant annet gjennom faste oppfølgingsmøter og tydelige forventninger til leveranser. Samtidig har denne rollen tidvis blitt opplevd som styrende, særlig i oppstartsfasene, der flere piloter etterspurte større fleksibilitet og rom for lokal utforskning. En sentral lærdom er betydningen av

tilstrekkelig tid i oppstartsfasen og tidlig avklaring av gjensidige roller og forventninger mellom statlige, regionale og lokale aktører.

Samordning av virkemidler og aktører er en kjerneintensjon i bygdevekstavgiftene. Våre analyser viser at pilotene i varierende grad har lyktes med dette, og at de har lyktes best der det har vært en felles forståelse av mål, utfordringer og tilgjengelige virkemidler. Samordningen har vært tydeligst innenfor områder som boligpolitikk, planlegging, utdanning og kompetanse. Husbanken framstår her som en sentral aktør, blant annet gjennom bruk av dedikerte kontaktpersoner, fleksibel tilpasning av eksisterende boligvirkemidler og tett dialog med kommunene om utforming av tiltak. Flere piloter peker på at denne formen for direkte og kontinuerlig kontakt har gjort det mulig å knytte nasjonale virkemidler tettere til lokale behov og prioriteringer.

Også fylkeskommunen og statsforvalteren har spilt viktige roller der de har vært tydelige og aktive i samarbeidet, blant annet gjennom samordning av regionale utviklingsmidler, planfaglig veiledning og kobling til øvrige regionale satsinger. Der slike støttefunksjoner har vært mindre tilgjengelige eller preget av kapasitetsutfordringer, har samordningen vært mer fragmentert.

På statlig nivå avdekkes det samtidig klare begrensninger. Erfaringene bekrefter funn fra andre tverrsektorielle satsinger, blant annet Områdesatsingen, der koordinering på tvers av departementer ofte viser seg utfordrende (Schwabe mfl. 2025). Kommunene møter fortsatt et statlig system som kan framstå som fragmentert, og der ulike sektorlogikker kan gjøre samhandling ressurskrevende og lite forutsigbar. KDDs koordinerende rolle har vært avgjørende for framdriften i pilotene, men evalueringen viser at varig og reell samordning forutsetter at andre berørte departementer prioriterer deltakelse og oppfølging over tid.

Samtidig har bygdevekstavgiftene introdusert en mer dialogorientert styringsform enn mange tidligere distrikts- og regionalpolitiske virkemidler. Politiske dialogmøter, direkte kontakt mellom statlige og kommunale aktører og tidlige avklaringer av handlingsrom og begrensninger har hatt betydning for legitimitet, motivasjon og framdrift i pilotene. Samordningen har i hovedsak skjedd innenfor eksisterende økonomiske rammer og virkemiddelapparat, og i begrenset grad gjennom tilførsel av nye ressurser, utover finansiering av prosjektledere

I lys av dette kan bygdevekstavgiftene forstås som en form for sosial innovasjon i styring og samarbeid. Ordningen har bidratt til å etablere nye relasjoner, nye samhandlingsformer og nye arbeidsmåter mellom forvaltningsnivåer som ellers møtes i begrenset grad i et felles utviklingsløp. Samtidig viser erfaringene at flernivåstyring er et krevende og ressursavhengig ideal. Avgiftens potensial ligger i kombinasjonen av struktur og fleksibilitet, men realiseringen forutsetter tydelige rammer, tilstrekkelig kapasitet og et vedvarende samordningsansvar på statlig nivå.

9.2 Arbeidsformer, læring og utviklingskapasitet

Et sentralt funn i følgeforskningen og -evalueringen er at bygdevekstavgiftene har bidratt til utvikling av nye arbeidsformer som har styrket samhandling, læring og midlertidig utviklingskapasitet (jf. kap. 7.8) i pilotene. Organiserte arenaer som mulighetsdialoger, dialogmøter mellom kommuner og statlige aktører, interkommunale politiske møter, felles ledersamlinger og prosjektledernetverket har gitt et mer helhetlig og koordinert utviklingsarbeid enn det mange av kommunene tidligere har erfart. Prosjektledernetverket, etablert av Distriktsenteret, har utviklet seg til en viktig læringsarena for erfaringsutveksling, støtte og kompetansebygging i små fagmiljøer. Dette samsvarer med erfaringer fra sammenliknbare satsinger, der brede samhandlingsarenaer og prosessuell støtte har vært avgjørende for framdrift og læring (Oxford Research 2024; 2026).

De nye arbeidsformene har bidratt til å redusere avstandene mellom statlig, regionalt og kommunalt nivå, og legge til rette for tidlig involvering, gjensidig kunnskapsdeling og mer realistiske prioriteringer. Innovasjonen ligger i stor grad i arbeidsprosessene og i måten aktører er satt i posisjon til hverandre på. Samtidig framstår arbeidsformene som sårbare. De er i stor grad personavhengige, krever kontinuitet og forutsetter at aktørene har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å delta over tid.

Utviklingskapasiteten i flere piloter synes å ha blitt styrket i avtaleperioden, men evalueringen viser at denne kapasiteten i varierende grad har vært institusjonalisert. Prosjektlederfunksjonen har vært avgjørende for framdrift gjennom roller som koordinator, pådriver, kunnskapsoversetter og brobygger mellom nivåene. Samtidig understrekes det at varig utviklingskapasitet ikke kan baseres på enkeltpersoner alene. Når framdriften er tett knyttet til enkeltaktørers kompetanse og engasjement, øker sårbarheten, særlig i kommuner med små og utsatte fagmiljøer.

Varige virkninger forutsetter at arbeidsformer og samarbeid integreres i kommunenes og regionenes ordinære styrings-, plan- og utviklingsprosesser. Dette samsvarer med funn fra blant annet Byregionprogrammet, der effekter først ble varige når arbeidsformene ble institusjonalisert i ordinær drift (Leknes mfl. 2018). I bygdevekstavtalene har arbeidet tydeliggjort betydningen av sammenhengende planarbeid, særlig koblingen mellom kommuneplanens samfunnsdel og arealdel. Dersom arbeidsmåtene videreføres og forankres bredt, peker erfaringene på et potensial for mer motstandsdyktig og varig utviklingskapasitet også etter at avtaleperioden er avsluttet.

9.3 Skreddersøm, eksperimentering og gjennomføring

En sentral ambisjon med bygdevekstavtalene har vært å bruke avtaler som et verktøy for skreddersøm, der løsninger utvikles med utgangspunkt i lokale utfordringer og forutsetninger. Erfaringene fra utprøvingen viser at dette har fungert best der kommunene har hatt en klar problemforståelse, realistiske mål og tiltak som har latt seg forankre i eksisterende støtteapparat. I praksis har skreddersøm i stor grad kommet til uttrykk gjennom trinnvis operasjonalisering i handlingsplanene, der innsatsområder er blitt spisset, ansvar tydeliggjort og prioriteringer justert i dialog med statlige og regionale aktører.

Samtidig viser erfaringene at skreddersøm forutsetter en balanse mellom lokal fleksibilitet og mer harmoniserte prosesser som sikrer forutsigbarhet, kvalitet og læring på tvers av pilotene. Uten tydelige strukturer har flere kommuner stått i fare for å formulere for brede tiltakspakker, med et ansvar for gjennomføring som overstiger tilgjengelig kapasitet. I denne forstand har bygdevekstavtalene synliggjort en velkjent utfordring i samfunnsplanlegging – overgangen fra visjon til gjennomføring – og vist hvordan handlingsplaner kan fungere som et verktøy for å konkretisere ambisjoner og koble dem tettere til kommunenes planverk.

Det er også en spenning knyttet til pilotrollen. Flere kommuner gikk inn i ordningen med forventninger om et større rom for eksperimentering og utprøving av nye løsninger. I praksis har handlingsrommet vært begrenset av at staten ikke har støttet deres ønsker om å pilotere nye tiltak, og at de økonomiske rammene i hovedsak har vært knyttet til prosessmidler og prosjektledelse, kombinert med forventninger om bruk av eksisterende virkemidler. Dette har i enkelte piloter bidratt til frustrasjon og en opplevelse av at pilotrollen i perioder har vært mindre utforskende enn forventet.

9.4 Regionale variasjoner og støttefunksjoner

Evalueringen viser regionale forskjeller mellom bygdevekstpilotene i Trøndelag og Finnmark. I Trøndelag har regional støtte og kapasitet gjort det mulig å bruke arbeidsformene mer systematisk over tid, med tydeligere prioriteringer og bedre integrasjon i ordinære plan- og beslutningsprosesser.

Samspillet mellom politisk og administrativt nivå beskrives her som mer stabilt og forutsigbart, noe som har bidratt til kontinuitet i oppfølgingen, også gjennom politiske skifter.

I Finnmark har virkningene vært mer ujevne. Dette kan delvis forklares med tidvise kapasitetsutfordringer i både kommuner og fylkeskommune, større geografiske avstander og svakere samarbeidstradisjoner. Evalueringen peker også på at samspillet mellom politisk og administrativt nivå i flere piloter har vært mer fragmentert, med mindre kontinuerlig politisk og administrativ involvering. I enkelte tilfeller har BVA-arbeidet i stor grad vært båret av prosjektledere og administrasjon, noe som har økt personavhengigheten og sårbarheten i gjennomføringen.

Forskjellene mellom regionene kan dermed ikke bare forstås som et resultat av strukturelle rammebetingelser, men også av hvordan forankring, eierskap og støttefunksjoner har fungert i praksis. I Finnmark er det en større opplevd avstand til statlige beslutningsmiljøer, noe som kan ha forsterket opplevelsen av manglende gjennomslag. Erfaringene understreker betydningen av regionale støttefunksjoner som kan bidra til kapasitet, kontinuitet og samordning, og som kan redusere sårbarheten i små og utsatte fagmiljøer. De interkommunale samarbeidene i pilotene kan i denne sammenhengen forstås som en form for frivillig regionalisering, drevet av behov for kapasitet og koordinering.

9.5 Bygdevekstavtaler i et virkemiddelperspektiv

Sett i lys av erfaringer fra Regional omstilling, ILag, Byregionprogrammet, Områdesatsingen og Byvekstavtalene, kan bygdevekstavtalene forstås som en hybridmodell som kombinerer en relativt tydelig avtalestruktur med et prosess- og samarbeidsorientert innhold. Ordningen er ikke begrenset i økonomisk omfang aggregert sett, men delt på antall kommuner i pulje 1 og 2 kan den oppleves begrenset sett i lys av utfordringsbildet som ble skissert i BVA-utlysningen, -søknadene og -avtalene. Resultater så langt har derfor i hovedsak vært knyttet til merverdi skapt gjennom bedre koordinering, læring og styrket utviklingskapasitet.

Erfaringene fra pulje 1 viser at bygdevekstavtalene har potensial som et virkemiddel i distrikts- og regionalpolitikken, særlig i kommuner med begrenset utviklingskapasitet. Samtidig aktualiserer ordningen risikoen for prosjektifisering. Dersom bygdevekstavtalene i hovedsak forstås som tidsavgrensede prosjekter, uten tilstrekkelig kobling til varige strukturer, finansieringsløp og institusjonaliserte arbeidsformer (jf. kap. 2.3/2.4), kan effektene bli kortvarige. Et sentralt spørsmål blir dermed ikke bare hva den enkelte pilot oppnår, men hvilken betydning ordningen har for statens langsiktige politikk og prioriteringer.

Evalueringen viser også at bygdevekstavtalene forutsetter betingelser som ikke er gitt i alle kommuner og regioner: tilstrekkelig kapasitet lokalt og regionalt, tydelig politisk og administrativ forankring, klare roller og forutsigbar deltakelse fra statlige aktører, samt samordning på statlig nivå når saker krever tverrsektoriell oppfølging. Dersom ordningen skal videreføres eller skaleres, må slike strukturelle forhold ivaretas mer systematisk.

Samlet sett viser erfaringene at bygdevekstavtalene og de samarbeidsformene som er utviklet gjennom utprøvingen, kan fungere som et hensiktsmessig rammeverk for dialog, prioritering og stedlig/regionalt tilpasset utviklingsarbeid. Ordningen framstår som et viktig bidrag i utviklingen av en mer samhandlingsbasert distrikts- og regionalpolitikk, men med behov for videre justering og tydeligere institusjonell forankring dersom den skal få varig betydning.

10 LITTERATUR

- Abelsen, B., Isaksen, A., & Jakobsen, S. E. (2013). *Innovasjon - organisasjon, region, politikk*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Amdam, R. (2021). Kommunal handlingskapasitet. Erfaringar med ein modell for samarbeidsdriven planlegging og innovasjon. I 334 [Report]. Høgskulen i Volda. <https://bravo.hivolda.no/hivolda-xmlui/handle/11250/2827480>
- Amdam, R. (2022). Samskapt berekraft. [Report]. Høgskulen i Volda. <https://bravo.hivolda.no/hivolda-xmlui/handle/11250/2991502>
- Amdam, R. 2011. Planlegging og prosessleiing. Korleis lykkast i utviklingsarbeid. Oslo: Samlaget
- Amdam, R. Isaksen, A., & Mattland Olsen, G. (1995). *Regionalpolitikk og bygdeutvikling. Drøfting av lokale tiltaksstrategiar*. Oslo, Det Norske Samlaget
- Amundsen, H, Christiansen, P., Hanssen, G.S., Hofstad, H., Tønnesen, A. & Westskog, H. (2019). Byvekstavtaler i et flernivåperspektiv: helhetlig styringsverktøy med demokratiske utfordringer CICERO report 2019:13
- Aspøy, A. (2016). Tillitsreform i Skandinavia. *Stat & Styring*, 26(3), 14–16. <https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2016-03-05>
- Barbrook-Johnson, P., & Penn, A. S. (2021). Participatory systems mapping for complex policy evaluation. *Evaluation*, 27(1), 57–79. <https://doi.org/10.1177/1356389020976153>
- Barca, F. (2009). An agenda for a reformed cohesion policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. European Commission, DG REGIO. https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf
- Bock, B. B. (2019). Rurality and multi-level governance: marginal rural areas inciting community governance. In *The Routledge companion to rural planning* (pp. 103-113). Routledge.
- Borras, S. & Edquist, C. (2019). *Holistic innovation policy: Theoretical foundations, policy problems and instrument choices*. UK, Oxford University Press.
- Brandth, B. (1996): "Gruppeintervju: perspektiv, relasjoner og kontekst". I Holter, H. og Kalleberg, R., *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlagets Metodebibliotek.
- Brox, O. (1984). *Nord-Norge: Fra allmenning til koloni*. Oslo, Universitetsforlaget
- Capello, R., Ciappei, S., & Lenzi, C. (2025). The great challenge for local labour markets. Lovely and lousy jobs in the digital era. *Global Challenges & Regional Science*, 3, 100014. <https://doi.org/10.1016/j.gcrs.2025.100014>
- Carlsson, E., Steen, M., Sand, R., & Nilsen, S. K. (2014). Resilient peripheral regions? The long-term effects of ten Norwegian restructuring programmes. *Norsk Geografisk Tidsskrift-Norwegian Journal of Geography* 68(2), 91-101.
- Cruickshank, J., Vasstrøm, M., Sand, R., Sivertsen, H., & Haugum, M. (2014). Samfunnsutviklingskapasitet i småkommuner. En studie av 41 småkommuner. TFOU-rapport 2014:14. Steinkjer, Trøndelag Forskning og Utvikling AS.
- Daviter, F. (2019). Policy analysis in the face of complexity: What kind of knowledge to tackle wicked problems? *Public Policy and Administration*, 34(1), 62-83.
- Det Norske Akademis ordbok. (n.d). Skreddersøm. <https://naob.no/ordbok/skredders%C3%B8m>

- DFD (2023). Oppfølging og evaluering av forsøkskommuner. Artikkel. Sist oppdatert 09.05.2023. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet
- DFØ (2022). Færre og bedre – en evaluering av statsforvalterstrukturen. DFØ-rapport 2022: 5. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring
- Distriktssenteret (2026). Kapasitetsdiamanten - finn utviklingskapasiteten din. Kompetansesenter for distriktsutvikling: <https://distriktssenteret.no/digitale-verktoy/kapasitetsdiamanten-finn-utviklingskapasiteten-din/>
- Doffin (2025). Evaluering av forsøksordningen for kommuner og fylkeskommuner | Doffin, Database for offentlige anskaffelser
- Emery, M. & R. E. Purser (1996). The search conference. San Francisco, CA, Jossey-Bass.
- European Comission (2026). On Social Innovation. https://single-market-economy.ec.europa.eu/industry/strategy/innovation/social_en
- Finne, H., Levin, M., & Nilssen, T. (1995). Trailing Research: A Model for Useful Program Evaluation. Evaluation, 1(1), 11–31. <https://doi.org/10.1177/135638909500100102>
- Flatnes. A. Knudsen, J.P. & Knudsen, V.S. (2018). Kartlegging og beskrivelse av arbeidet med regional omstilling. Rapport. Kristiansand, Oxford Research AS.
- Gjerde, Å. B. (2022). Utbyggingsprogrammet for Nord-Norge. https://snl.no/Utbyggingsprogrammet_for_Nord-Norge lastet 14.11.23
- Gjertsen, A., Reinart, M. B., & Lo, C. (2024). Tillitsreformen i staten-Kontinuitet eller nyskaping? NF-Rapport nummer: 10/2024. Bodø, Nordlandsforskning
- Grillitsch, M., & Nilsen, T. (2025). Varieties of extra-regional relations and local agency: A framework for tailored regional development work. Regional Studies, 59(1), 2481080. <https://doi.org/10.1080/00343404.2025.2481080>
- Harvard Kennedy School. (n.d.). Place-based policy. <https://www.hks.harvard.edu/centers/wiener/programs/economy/place-based-policy>
- Henriksen, I. M., & Tøndel, G. (2017). Spontane dybdeintervjuer: Strategisk interaksjon som sosiologisk forskningsmetode. Norsk sosiologisk tidsskrift, 24(3), 216–232. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2017-03-02>
- Høydal, E. (2023). Bofaste og flyttere - En kohortanalyse av ungdomskull fra de var 15 til 35 år. SSB-rapport 2023/17. Oslo, Statistisk sentralbyrå
- Innovasjon Norge (2025a). Kommuner i omstilling og tidligere sluttevalueringer.
- Innovasjon Norge (2025b). Regional omstilling – gjennomføringsfasen.
- KDD (2022a). Følgforskning for utprøving av bygdevekestavtaler, sak 22/7047. Kommunal- og distriktsdepartementet
- KDD (2022b). Om tillitsreformen Spørsmål og svar om tillitsreformen Versjon 1.1, desember 2022. Inspirasjonsnotat. Kommunal- og distriktsdepartementet
- KDD (2023a). Distriktsindeksen 2023. Dokumentasjonsrapporten. 6. oktober 2023. Rapport Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/distriktsindeksen-2023/id2997238/>
- KDD (2023b). Tildelingsbrev 2023 – Husbanken. Kommunal- og distriktsdepartementet. Datert 31. januar 2023

- KDD (2023c). Regionale utviklingstrekk 2023. Kommunal- og distriktsdepartementet <https://www.regjeringen.no/contentassets/3f1f1c0954964f9792b9701fbedee79b/no/pdfs/regional-e-utviklingstrekk-2023.pdf> OPPDATERT 2025
- KDD (2024). *Tilskuddsordning for utprøving av bygdeveksttaler*. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/id2920386/>
- KDD (2025a). Fire forsøk er nå godkjent i regjeringens forsøksordning for kommuner og fylkeskommuner. Nyhet | Dato: 15.01.2025. Kommunal- og distriktsdepartementet,
- KDD (2025b). Tildelingsbrev 2025 – Husbanken. Kommunal og distriktsdepartementet 10.2.2025
- KDD (2025c). Regionale utviklingstrekk 2025. Rapport 24.06.2025. Kommunal- og distriktsdepartementet web: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/regionale-utviklingstrekk-2025/id3111381/>
- KDD (2025d). Tildelingsbrev Distriktscenteret 2025. Kommunal og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/8774a0bd274047478db22e206a24e2a1/filer-skalligge-pa-blokken/tildelingsbrev-2025-distriktscenteret.pdf>
- KDD (2025e). Oppdragsbrev Trøndelag fylkeskommune 2025 <https://www.regjeringen.no/contentassets/d71a0783170d451f9d4309487585da01/oppdragsbrev-for-statsbudsjettet-2025-tilskot-til-trondelag-fylkeskommune.pdf>
- KDD (2025f). Oppdragsbrev Finnmark fylkeskommune 2025: <https://www.regjeringen.no/contentassets/d71a0783170d451f9d4309487585da01/oppdragsbrev-for-statsbudsjettet-2025-tilskot-til-finnmark-fylkeskommune.pdf>
- Kommunal rapport (2023). Om søknader frikommuneforsøk. Publisert 13.09.23 <https://www.kommunal-rapport.no/jus/disse-kommunene-har-sokt-om-a-fa-frikommuneforsok/154148!/>
- Krueger, R.A. (1994): *Focus Groups: A practical guide for applied research*. 2nd. edn. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Kvale, S. og Brinkman, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*, Oslo, Gyldendal forlag.
- Langset, J.G. (2011). *Regional omstilling*. Panda-seminaret, Trondheim, 24.11.2011
- Leknes, E., Onsager, K., Bayer, S.B. Haus-Reve, S., & Johansen, S. (2018). *Evalueringen av utviklingsprogrammet for byregioner*. International Research Institute of Stavanger AS. RAPPORT - 2018/184
- Levin, M. (2002): *Søkekonferanser*. I M. Levin and R. Klev (red): *Forandring som praksis*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Löfving, L., Kamuf, V., Heleniak, T., Weck, S., & Norlén, G. (2022). Can digitalization be a tool to overcome spatial injustice in sparsely populated regions? The cases of Digital Västerbotten (Sweden) and Smart Countryside (Germany). *European Planning Studies*, 30(5), 917-934.
- Mayne, J. (2019). Assessing contribution in complex settings. *Canadian Journal of Program Evaluation*, 34(1), 1–22. <https://doi.org/10.3138/cjpe.68004>
- Martin, R. (2011). Regional economies as path-dependent systems: some issues and implications. In Cooke et al. (eds.) *Handbook of regional innovation and growth*. Edward Elgar Publishing.
- Meld. St. nr. 30 (2019-2020). *En innovativ offentlig sektor – kultur, ledelse og kompetanse*. Tilråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 23. juni 2020, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Solberg)

Meld. St. nr. 16 (2020–2021). Stortingsmelding om utdanning for omstilling - økt arbeidslivsrelevans i høyere utdanning. Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 12. mars 2021, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Solberg)

Meld. St. 40 (2020–2021). Mål med mening— Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030. Tilråding fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 23. juni 2021, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Solberg)

Meld. St. 27 (2022–2023). Eit godt liv i heile Noreg – distriktspolitikk for framtida. Tilråding frå Kommunal- og distriktsdepartementet 20. juni 2023, godkjend i statsråd same dagen. (Regjeringa Støre)

Meld. St. 27 (2022–2023). Eit godt liv i heile Noreg – distriktspolitikk for framtida. Tilråding frå Kommunal- og distriktsdepartementet 20. juni 2023, godkjend i statsråd same dagen. (Regjeringa Støre) [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-20222023/id2985545/Meld. St. 28 \(2022–23\). Gode bysamfunn med små skilnader. Kommunal- og distriktsdepartemenetet](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-20222023/id2985545/Meld.St.28(2022-23).Godebysamfunnmedsmåskilnader.Kommunal-ogdistriktsdepartemenetet)

Meld. St. 13 (2023–2024). Bustadmeldinga: Ein heilskapleg og aktiv bustadpolitikk for heile landet. Melding til Stortinget. Tilråding frå Kommunal- og distriktsdepartementet 15. mars 2024, godkjend i statsråd same dagen. (Regjeringa Støre)

Meld. St. 31 (2023–2024). Perspektivmeldingen 2024 [Stortingsmelding]. Finansdepartementet. (2024, august 9). [Regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

Meld. St. 9 (2024 – 2025). Totalberedskapsmeldingen. Forberedt på kriser og krig. Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 10. januar 2025, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Støre)

Meltevik et al. (2021). Evaluering og utredning av forsøksloven. Oxford Research. Web: <https://oxfordresearch.no/wp-content/uploads/2021/01/Evaluering-og-utredning-av-fors%C3%B8ksloven.pdf>

Morgan, D. L. (1997). Focus groups as qualitative research (Vol. 16). Sage.

Norges forskningsråd. (2016). Offentlig styring og planlegging: Funn fra forskningen 2011–2015 (DEMOSREG-program). <https://og21.prod-cms12.nfr.no/siteassets/publikasjoner/1254026325305.pdf>

Norges forskningsråd/NIFU (2025). Kartlegging av forskning knyttet til distriktsutfordringer og regional utvikling. Kunnskapsgrunnlag for vurdering av videre satsing på forskning på distriktsutfordringer og regional utvikling fra 2025. Forskning på distriktsutfordringer og regional utvikling

NOU 2004: 2. Effekter og effektivitet – effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktspolitiske mål. Utredning fra Effektutvalget, oppnevnt ved kgl. res. 5. oktober 2001. Avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 29. januar 2004.

NOU 2020: 2. Fremtidige kompetansebehov III — Læring og kompetanse i alle ledd. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 22. mai 2017. Avgitt til Kunnskapsdepartementet 10. februar 2020.

NOU 2020:12. Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 27. september 2019. Avgitt til Nærings- og fiskeridepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet 28. oktober 2020

NOU 2020:15. Det handler om Norge. Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 11. oktober 2019. Avgitt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet 4. desember 2020

NOU 2020:15: Det handler om Norge. Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene, Kapittel 3: Distriktpolitiske virkemidler og politikk for distriktene. Kommunal- og distriktsdepartementet

NOU 2023: 9 - Generalistkommunesystemet. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 20. november 2020. Avgitt til Kommunal- og distriktsdepartementet 29. mars 2023 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-9/id2968517/>

Nordtug, H. & Myhr, A. I. (2026). Mulighetsdialog som grunnlag for kommunal planlegging. Nettside datert 25.2.2026. KDU - Kompetansesenter for distriktsutvikling: <https://distriktsenteret.no/artikkel/mulighetsdialog-som-grunnlag-for-kommunal-planlegging/>

OECD. (2024). Place-based policies for the future — Context and definition. https://www.oecd.org/en/publications/place-based-policies-for-the-future_e5ff6716-en/full-report/context-and-definition_17ea0def.html

Onsager og Selstad (2004) (red.). Regioner i utakt. Trondheim, Tapir akademisk forlag,

Onsager, K. (2019). Nærings- og distriktsutvikling – perspektiver, politikk/virkemidler og samhandling. NIBR-rapport 2019: 7. OsloMet, By og regionforskningsinstituttet NIBR

Oxford Research (2024). Gode enkeltspillere - utydelig spillestil. Distriktssatsingen I LAG – midtveisrapport. Rapport 2024/12.

Oxford Research (2026). Sterkere I LAG. Distriktssatsingen I LAG – sluttrapport. Rapport 2026/1.

Patton, M. Q. (2011). Developmental evaluation: *Applying complexity concepts to enhance innovation and use*. Guilford Press. <https://www.guilford.com/books/Developmental-Evaluation/Michael-Quinn-Patton/9781606238721>

Pawson, R., & Tilley, N. (1997). *Realistic evaluation*. SAGE. <https://uk.sagepub.com/en-gb/eur/realistic-evaluation/book205276>

Piattoni, S. (2010). *The theory of multi-level governance: Conceptual, empirical, and normative challenges*. Oxford University Press. <https://academic.oup.com/book/6023>

Prop. 1. S. (2022-2023). For budsjettåret 2023 under Kommunal- og distriktsdepartementet. Utgiftskapitler: 1–2, 500–595, 2412, 2445 Inntektskapitler: 3500–3595, 5312, 5570, 5607, 5615–5616. Tilråding fra Kommunal- og distriktsdepartementet 23. september 2022, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Støre)

Prop. 1 S (2023–2024). For budsjettåret 2024 under Kommunal- og distriktsdepartementet. Utgiftskapittel: 1–2, 500–595, 2412, 2445 Inntektskapittel: 3500–3595, 5312, 5570, 5607, 5615, 5616, 5635. Tilråding fra Kommunal- og distriktsdepartementet 21. september 2023, godkjend i statsråd same dagen. (Regjeringa Støre)

Prop. 1. S. (2024-2025). For budsjettåret 2025 under Kommunal- og distriktsdepartementet. Utgiftskapittel: 500–595 og 2412 Inntektskapittel: 3500–3595, 5312, 5615, 5616 og 5635. Tilråding fra Kommunal- og distriktsdepartementet 20. september 2024, godkjend i statsråd same dagen. (Regjeringa Støre)

Regjeringen (09.05.2023). Om forsøksordningen.

Regjeringen (11.3.2025). Områdesatsinger.

Regjeringen, 21.05.2024. Tilskuddsordning for utprøving av bygdevekstavtaler. Kommunal- og distriktsdepartementet. Lest 23.05.2025: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regional-og-distriktpolitikk/bygdevekst/id2920386/>

- Sand, R., Steen, M., Carlsson, E., & Nilsen, S. K. (2010). Langtidseffekter av omstillingsprogram. TFOU-rapport 2010: 1. Steinkjer, Trøndelag Forskning og Utvikling AS.
- Sand, R. Carlsson, E & Haugum, M. (2016). Attraktivitet og verdiskaping –mulige sammenhenger. TFOU-rapport 2016:1. Steinkjer, Trøndelag Forskning og Utvikling AS
- Schwabe, A. H., Høiseth-Gilje, K., Rødal, M., & Holmdal, L. M (2025). Evaluering av områdesatsing som statlig virkemiddel. Menon-publikasjon Nr. 19 2025. Oslo, Menon economics
- Selstad, T. i samarbeid med Njål Arge, Frode Berglund, Gro Marit Grimsrud, Svein Erik Hagen, Espen Køhn, Kjell Overvaag og Janneke van der Ros (2004). Regionenes tilstand - 50 indikatorer for vekstkraftige regioner. ØF-Rapport nr. 07/2004. Lillehammer, Østlandsforskning
- Siverbo, S. (2022). Vad vi vet om tillitsbaserad styrning och ledning. KFI-rapport Nr. 178. KFi – Kommunforskning i Västsverige c/o Göteborgs universitet
- Steyaert, C., Bouwen, R. (2004). Group methods of organizational analysis. I Cassell, C. & Symon, G. (eds.). Essential guide to qualitative methods in organizational research. Sage
- Stjernström, O., Junker, E., & Thorsen, H. W. (2023). The private in the public: The case of Norwegian private zoning plans. *Land Use Policy*, 127, 106585
- Stjernström, Olof, Dean Carson, and Doris Carson. (2024): "Platserna mitt emellan – tomrummen som blev till," in *Norsk småby-urbanitet. Noen nordlige betraktninger og utviklingstrekk*, eds. E. Junker, T. Ellingsen, O. Stjernström, S. Aas (Stamsund: Orkana forlag).
- Stjernström, O., Holand, A. & Wollan, G. (2026). 12 Post-War Norwegian Regional Policies: A Brief History of Colliding Political Visions and Economic-Geographical Realities. In A. Holand & P. Ravnå (Ed.), *Reality in Our Times: Reaching Reality Beyond the Post-Truth Condition* (pp. 279-306). De Gruyter Oldenbourg. <https://doi.org/10.1515/9783111703886-012>
- Suedekum, J. (2025). Place-based policies – How to do them and why. *Global Challenges & Regional Science*, 1, 100003. <https://doi.org/10.1016/j.gcrs.2024.100003>
- Sydow, J., Lundin, R., Ekstedt, E., & Braun, T. (2025). The theory of temporary organization three decades later: Re-visiting the 4 T framework, focusing tensions, adding project plasticity. *Scandinavian Journal of Management*, 41(2), 101405. <https://doi.org/10.1016/j.scaman.2025.101405>
- Teigen, H. (2019). Distriktpolitikens historie i Norge. Cappelen Damm Akademisk, 360s
- Teigen, H. (2025). Politikens abdikasjon: lokalisering som del av samfunnsplanlegginga. I *Plan, politikk og prosess: eit heidersskrift til Jørgen Amdam og Roar Amdam* (pp. 161-180).
- Thagaard, T. (1998): Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode. Bergen: Fagbokforlaget.
- Troms og Finnmark fylkeskommune (2023). Om tiltakssonen. Web, lastet 15.11.23: <https://www.tffk.no/om-oss/tiltakssonen/>
- Tödtling, F., & Tripl, M. (2005). One size fits all?: Towards a differentiated regional innovation policy approach. *Research Policy, Regionalization of Innovation Policy*, 34(8), 1203–1219. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2005.01.018>
- Vareide, K., Storm, H. N., & Grønn, J. F. (2022). Evaluering av ordningen med regional omstilling. TF-rapport nr. 704. Telemarksforskning
- Vasilevskaya, A. & Penje, O. (2023). New urban-rural typology of Nordic countries. (2023, januar 13). Nordregio. <https://Nordregio.org/maps/new-urban-rural-typology-of-Nordic-countries/>

- Weisbord, M R (1992). Discovering common ground. Berrett-Koehler Publishers,
- Wibeck, V. (2000). Fokusgrupper – Om fokuserande gruppintervjuer som undersökningsmetod. Lund: Studentlitteratur, Sverige
- Øyum, Carlsson, Ekmann, Stjernström (2024). Midtveisrapport i følgeforskning og -evaluering av Bygdevekstvtaler som distriktspolitisk virkemiddel. Sintef-rapport 2024:00980
- Øyum, L. Carlsson, Lysø, Sletterød (2022). Veiledningspiloten. Midtveisrapport. SINTEF-rapport, SINTEF-Digital, Teknologiledelse.
- Aasbrenn, K. (1990). Uttynningssamfunnet. RAPPORTNR. 1990/17. Østlandsforskning
- Aasbrenn, K., & Sørli, K. (2016). Uttynningssamfunnet–25 år etter. I Villa, M. & Haugen, M.S. (red.) Lokalsamfunn. Oslo, Cappelen Damm Akademisk, s. 152-176

Vedlegg 1: Sentrale datakilder 2023-2025

Tabellen under gir en oversikt over datamaterialet og anvendte metoder.

Tabell 3: Datainnsamling 2023- våren 2024 (underlag for midtveisrapporten) – jf. Øyum et al. 2024

Hvem/hva	Aktivitet	Antall deltagere	Data	Varighet
Prosjektledere, ordførere, kommunaldirektører, Distriktssentret, KDD, fylkeskommunene og statsforvalter	Oppstartsamling i Tromsø, februar 2023	Ca. 50	Observasjonsdata og refleksjonsnotat	2 dager
Prosjektledergruppen	Fokusgruppeintervju (vår 2023)	6	Intervjudata	2x3 t
Prosjektleder	Individuelt intervju (pga. fravær i fokusgruppeintervju)	1	Intervjudata	1.5 t
Prosjektledergruppen	Fokusgruppeintervju (vinter 2024)	5	Intervjudata	2,5 t
Trøndelag fylkeskommune	Gruppeintervju	2	Intervjudata	1.5 t
Statsforvalteren i Trøndelag	Gruppeintervju	2	Intervjudata	1.5 t
Troms og Finnmark fylkeskommune	Gruppeintervju	2	Intervjudata	1.5 t
Statsforvalter i Troms og Finnmark	Individuelt intervju	1	Intervjudata	1.5 t
KDD	Gruppeintervju	2	Intervjudata	1.5 t
Distriktssenteret	Gruppeintervju	3	Intervjudata	2 t
Prosjektlederne i Finnmarkspilotene, statsforvalter, fylkeskommunen, KDU og KDD (15. juni 2023)	Dialogkonferanse Finnmarkspilotene	Ca. 20	Skriftlige notater	3 t
Prosjektlederne i Trøndelagspilotene, statsforvalter, fylkeskommunen, KDU og KDD (16. juni 2023)	Dialogkonferanse Trøndelagspilotene	Ca. 20	Skriftlige notater	3 t

Statssekretær Kommunal- og distriktsdept.	Intervju	1	Intervjudata	1 t
Prosjektledere, styringsgrupper for pilotene, Distriktssentret, KDD, Husbanken, fylkeskommunene og statsforvalter	Fellessamling Tromsø, mars 2024	Ca. 40	Observasjonsdata	2 dager
Dokumenter	Søknader, utkast bygdevekstavtaler, referat fra KDDs oppfølgingsmøter med pilotene		Skriftlig materiale	

Tabell 4: Datainnsamling høst 2024- vår 2025

Hvem/hva	Aktivitet	Antall deltagere	Data	Varighet
Prosjektledere Finnmark	Gruppeintervju (1/2 kvartal 2024)	3	Intervjudata	2 t
Prosjektledere Trøndelag	Gruppeintervju (1/2 kvartal 2024)	2	Intervjudata	3 t
KDD	Gruppeintervju (1/2 kvartal 2024)	4	Intervjudata	2 t
Områdesatsingen	Intervju/samtale (1/2 kvartal 2024)	2		1t
Pilotenes egenevaluering	November- Desember 2024		Surveydata	
KDD	Intervju (1 kvartal 2025)	1	Intervjudata	1,5 t
Husbanken	Intervju	1	Intervjudata	1 time
Politisk dialogmøte	Politiske dialogmøte i Oslo med alle piloter (11.-12. 2.25)	Deltakere fra alle pilotene, fylkeskommuner og ulike departementer	Observasjonsdata	To dager
Distriktssenteret	Intervju	2	Intervjudata	1tx2
Dokumenter	Handlingsplaner, orienteringer og		Skriftlig materiale	

	andre dokumenter fra KDD, egnevaluering 2025			
Prosjektledere, styringsgrupper for pilotene, Distriktssentret,	Alta	?	Observasjonsdata	To dager
Prosjektledere Trøndelag	Individuelle intervju	3	Intervjudata	1t
Prosjektledere Finnmark	Individuelle intervju	3	Intervjudata	1t
Kommunaldirektører Trøndelag	Gruppeintervju	3	Intervjudata	1t
Ordførere Trøndelag	Gruppeintervju	4	Intervjudata	1t
Kommunaldirektører Finnmark	Gruppeintervju	5	Intervjudata	1t
Ordførere Finnmark	Gruppeintervju	5	Intervjudata	1t
Finnmark fylkeskommune	Individuelt intervju	1	Intervjudata	1t
Trøndelag fylkeskommune	Gruppeintervju	4	Intervjudata	1t
Statsforvalter Trøndelag	Gruppeintervju	2	Intervjudata	1t
Statsforvalter Troms/Finnmark	Individuelt	1	Intervjudata	1t
KDD	Gruppeintervju	4	Intervjudata	1,5t
Distriktssenteret	Gruppeintervju 120126	2	Intervjudata	1,5t

Vedlegg 2: Bygdevekstpilotenes beskrivelse av utfordringer, muligheter, målsettinger og tiltak i bygdevekstavtaler og første vedtatte handlingsplan

Utfordringer, muligheter, målsettinger og tiltak i bygdevekstavtaler

Finnmarkspilotene Midt-Finnmark, Vestre Varanger og Hjerteregionen

Kommunenes beskrivelser av utfordringer og muligheter

Søknadene fra de tre Finnmarkspilotene beskriver et konsistent og sammensatt utfordringsbilde. Demografisk peker kommunene på vedvarende nedgang i befolkning i yrkesaktiv alder, lave fødselstall og en aldrende befolkning som samlet gir økt press på helse- og omsorgstjenester. Pendlingen mellom kommunene er lav, og mobilitet for utdanning og arbeid går i stor grad ut av regionen. Kommunene framhever at de er små generalistkommuner med sårbare fagmiljøer, begrenset plan- og utviklingskapasitet, og i enkelte tilfeller perioder med ustabil administrativ og politisk ledelse. Samtidig understrekes lange avstander, værutsatte transportårer, mangler i kollektivtilbudet og sårbar digital infrastruktur. I flere tekster beskrives lav tilgjengelighet på egnede boliger som en barriere for rekruttering og tilflytting. Utdanningsdimensjonen er tydelig: mangel på lokale, fleksible og desentraliserte tilbud bidrar til utflytting og svekket rekrutteringsgrunnlag. Kommuner nær grensen viser også til den sikkerhetspolitiske situasjonen i nord som en rammebetingelse som skjerper behovet for statlig tilstedeværelse og robuste lokalsamfunn.

Til tross for utfordringene beskrives et betydelig potensial. De havbaserte verdikjedene — fiskeri, sjømat, havbruk og tilknyttet industri — løftes fram som særlig viktige, sammen med reiseliv, energi og forsvarsrelatert næringsliv. Kommunene etterlyser mer strategisk næringsplanlegging og bedre samordning mellom virkemiddelaktører på statlig, fylkeskommunalt og lokalt nivå. Interkommunalt samarbeid trekkes fram som en nøkkel for å styrke tjenestekvalitet, kapasitet og utviklingskraft; eksisterende ordninger (som felles barnevern, IKT og plankontor) anses som et startpunkt for videreutvikling. I flere kommuner vektlegges også samisk språk og kultur som ressurs for stedsutvikling og bostedsattraktivitet.

Mål og særtrekk i bygdevekstavtalene per pilot

Midt-Finnmark: Gamvik, Lebesby, Porsanger, Nordkapp. Hovedmål i avtalen er «[Å] utvikle Midt-Finnmark som en attraktiv region som bidrar til at fire selvstendige kommuner samarbeider om en bærekraftig forvaltning av natur og kulturverdier som kommer innbyggerne og lokalsamfunnene til gode». Dette operasjonaliseres gjennom sju delmål. Tematisk spenner disse fra styrket samfunnsutvikling og planlegging, via fleksibel og desentralisert utdanning og utvikling av lokale studie- og kontorfellesskap, til boligbygging, transport og målrettet næringsutvikling — inkludert rekruttering og stabilitet i fiskerinæringen. Kommunene viser til nylig etablerte interkommunale ordninger, blant annet felles barnevern og plankontor, og uttrykker ambisjoner om en desentralisert vertskommunemodell. I dokumentene presiseres at dette er til vurdering og utvikling, og ikke nødvendigvis effektivt i full skala. Blant omtalte samarbeidspartnere går Statsforvalteren og fylkeskommunen ofte igjen, sammen med Husbanken og Innovasjon Norge i bolig- og næringssporet. På transport og beredskap nevnes også Forsvaret og Avinor i enkelte delmål.

Vestre Varanger: Berlevåg, Båtsfjord, Nesseby, Tana. Hovedmål for Vestre Varanger er at «[K]ommunene Berlevåg, Båtsfjord, Nesseby og Tana utvikler seg til å bli bærekraftige lokalsamfunn, som balanserer sosiale, kulturelle, økonomiske og miljømessige hensyn for langsiktig levedyktighet og trivsel for nåværende og kommende generasjoner.» Avtalen er strukturert i seks delmål. Kommunene beskriver en demografisk utvikling med fraflytting og aldring, kombinert med en sårbar infrastruktur og begrensede utdanningsmuligheter. To av kommunene inngår i forvaltningsområdet for samisk språk, og det identifiseres et behov for samisk tjenesteutvikling gjennom interkommunalt samarbeid. Den eksisterende 4K-samarbeidsmodellen omfatter felles tjenester innen IKT, økonomi, barnevern og helseforvaltning, og utgjør en plattform for en bredere samfunnsutviklingssatsing gjennom avtalen. Videre understrekes at avtalens tiltak bør unngå lokal forskjellsbehandling og ikke svekke det kommunale selvstyret. Blant samarbeidspartnere som nevnes hyppigst, finner vi fylkeskommunen, Statsforvalteren, Husbanken, UiT, Distriktssenteret og regionale råd og kunnskapsmiljø.

Hjerteregionen: Hammerfest, Hasvik, Måsøy. Hovedmål er «[B]efolkningsvekst i kommunene Hammerfest, Måsøy og Hasvik.» Også her er avtalen organisert med seks delmål. Søknaden beskriver kraftig og langvarig befolkningsnedgang i Hasvik og Måsøy — om lag 19,7 prosent og 21,3 prosent siden 2000 — og en aldrende befolkning med lav andel barn og unge. Hammerfest har hatt vekst i arbeidsplasser og høy pendleraktivitet, men soner (inkludert tidligere Kvalsund) har et utviklingsforløp som ligner de mindre nabokommunene. Næringslivet er i stor grad havbasert, samtidig som Hammerfest har betydelig petroleumsrelatert industri. Kommunene peker på potensial for å styrke bosetting gjennom bedre kommunikasjoner og infrastruktur. De viser til eksisterende interkommunalt samarbeid (bl.a. barnevern, NAV og IT), men ser behov for å videreutvikle dette og for bedre koordinering av virkemidler i partnerskap med stat og fylkeskommune. Gjennomgående samarbeidspartnere omfatter fylkeskommunen, Statsforvalteren, Husbanken og reiselivsaktører som Visit Hammerfest.

Trøndelagspilotene Indre Namdal og Rindal-Holtålen

Kommunenes beskrivelser av utfordringer og muligheter

I Trøndelag peker begge pilotene på en markant nedgang i befolkningen i aldersgruppen 20–66 år, samtidig som andelen over 80 år øker raskt. Dette forsterker presset på pleie- og omsorgstjenestene og utfordrer rekrutteringen i helse, oppvekst og tekniske fag. Boligmarkedet beskrives som lite attraktivt for nybygging, med høye byggekostnader og lav andrehåndsverdi, og kommunene rapporterer mangel på hensiktsmessige boliger for unge og tilflyttere. Ungdom etterlyser møteplasser, kultur- og fritidstilbud. Organisasjonene er små og sårbare, med avgrenset handlingsrom til utviklingsarbeid, og flere kommuner etterspør mer fleksible rammer for interkommunalt samarbeid og innovasjon i tjenesteyting.

Kommunene løfter fram erfaringer med etablerte samarbeid som ressurs — både gjennom regionråd, omstillingsprogrammer og landbrukssamarbeid — samt uforløste muligheter i natur- og reiselivsnæringer. I tillegg vurderes digitalisering og nye arbeidsformer som desentraliserte kontorfellesskap og fjernarbeid som virkemidler for rekruttering, tilflytting og lokalt entreprenørskap.

Målstrukturer og særtrekk per pilot

Indre Namdal: Grong, Lierne, Namsskogan, Røyrvik. Hovedmål er «[Å] gjøre det enda mer attraktivt å bo og arbeide i våre kommuner, og ved å bli bedre på å synliggjøre attraktiviteten; bidra til økt tilflytting og redusert fraflytting.» Avtalen består av sju delmål som favner rekruttering, fleksibel/desentralisert utdanning, utvikling av lokale studie- og kontorfellesskap, bolig, mobilitet, styrket plan- og samfunnsutviklingskapasitet samt landbruksnæringen. Kommunene framhever eksisterende samarbeid og ønsker å systematisere innsatsen i en mer helhetlig retning gjennom avtalen. Samarbeidspartnere som Statsforvalteren, Trøndelag fylkeskommune, NAV, Namdal regionråd og Husbanken går igjen, sammen med faglag fra landbruket og utdanningsmiljøer (Nord universitet).

Pilot Rindal - Holtålen. Hovedmål er å «[B]idra til bosetting, tilgang på kompetent arbeidskraft og fremtidsrettet næringsutvikling.» Avtalen er strukturert i sju delmål. I søknadsgrunnlaget vises det til at kommunene har hatt positiv flyttebalanse i nyere tid, men at framskrivninger — særlig for Rindal — peker mot en mulig nedgang på opptil 20 prosent fram mot 2050. Dette motiverer en mer helhetlig og koordinert innsats for bosetting, rekruttering og næringsutvikling. Kommunene har kartlagt konkrete behov og mulige tiltak i egne planer og undersøkelser, blant annet knyttet til bolig, omdømme, ungdomsmiljøer, samarbeid med hyttefolk og mobilitet. De etterlyser også kapasitet og verktøy til å utforme en forpliktende avtale som binder statlige og regionale aktører tettere til gjennomføringen. Samarbeidspartnere som Husbanken, Trøndelag fylkeskommune, Statsforvalteren og NAV nevnes hyppig, i tillegg til Indre Nordmøre opplæringskontor, Kollektivtransportselskapet AtB, Interkommunalt politisk råd (IPR)Trøndelag sør/vest, SINTEF, Aldersvennlig Norge og lokale medvirkningsorgan som ungdoms- og eldreråd.

Delmål og tiltak i bygdevekstpilotenes første vedtatte handlingsplanene

Tabell 5: Første vedtatte handlingsplan for pilot Midt-Finnmark medio 2024

Delmål	Tiltak	Samarbeidspartnere
Delmål 1: Øke samarbeid om samfunnsutvikling og planlegging	a. Operasjonalisering av Midt-Finnmarksamarbeidet b. Overordnet planstrategi for Midt-Finnmarksamarbeidet c. Styrking av utviklingskompetanse og kapasitet d. Operasjonelle samarbeidsprosjekter e. Hospiteringsordning for statlige ansatte	Statsforvalter, fylkeskommunen, KDD
Delmål 2: Utvikle lokale studie- og kontorfellesskap	a. Utrede kontorfellesskaper med mål om å starte opp første i 2024	Statsforvalter, fylkeskommune
Delmål 3: Øke tilgang til og bruk av fleksibel og desentralisert utdanning	a. Utrede totalforsvarsrelatert linje ved VGS/fagskole b. Være vertskap for arkitektstudenters sommerpraksis	Fylkeskommunen, Forsvaret, NordLab
Delmål 4: Øke boligbygging og utvikle nye boligtilbud	a. Etablere en fast samhandlingsarena og -struktur mellom pilotkommunene og Husbanken b. Utredning og styrking av saksbehandling og bruk av virkemidler fra Husbanken c. Søke spin-off effekter av pågående minihusprosjekt i Lebesby kommune	Husbanken, fylkeskommunen
Delmål 5: Styrke transporttilbudet for fastboende og tilreisende	a. Utredning av en tredje ukentlig rotasjon på direkteruten Lakselv-Oslo	Forsvaret, Avinor, fylkeskommunen
Delmål 6: Styrke næringsutvikling i avtalekommunene	a. Medvirke til utvikling av «En vei inn»	Innovasjon Norge, fylkeskommunen
Delmål 7: Økt rekruttering til og styrke stabilitet i fiskerinæringen	a. Forprosjekt om samarbeid om ungdomsfiskeordningen, fiskeritiltak og avklaring av samhandlingsarenaer for fiskerinæringen	Næringshagene, interesseorganisasjoner

Tabell 6: Handlingsplan for pilot Vestre Varanger

Delmål	Tiltak	Samarbeidspartnere
Delmål 1: Øke samarbeid om	a. Forprosjekt «Utkast til modell for Utviklingskommune» b. Utarbeide en langsiktig strategi for Vestre Varanger og implementere bygdevekstavtalen inn i utviklingsdelene.	Fylkeskommune, statsforvalter, samt

samfunnsutvikling og planlegging	c. Se på muligheter for nye samarbeidsformer mellom plankontoret i Vestre Varanger, FFK og statsforvalter d. Forankre bygdeveksttalens mål i samfunnsplanene e. Legge til rette for å ta imot praksisstudenter på plankontoret f. Igangsette utredning av et bærekraftig samarbeid for Vestre Varanger hvor innbyggere, politisk- og administrativt nivå er ivaretatt g. Utforme rammene for hospiteringsordning h. Gjennomføre kurs i designdrevet innovasjon for ledere	Distriktssentret og KDD
Delmål 2: Øke boligbygging og utvikle nye botilbud	a. Øke kommunenes kompetanse om Husbankens virkemidler b. Kartlegge flaskehalsene for boligutvikling i Vestre Varanger c. Forprosjekt for utvikling av en kommunal plan for strategisk boligutvikling d. Utrede felles startlånkontor for alle de tre pilotene i Finnmark e. Utrede felles saksbehandler for startlån i Vestre Varanger f. Øke samarbeidet mellom Husbanken og lokale investorer	Husbanken, fylkeskommunen
Delmål 3: Øke tilgang til og bruk av fleksibel og desentralisert utdanning	a. Forprosjekt: Fremtidens utdanning i rurale strøk i Finnmark (samarbeid mellom Finnmarkspilotene) b. Kartlegge og mobilisere relevante kurs- og kompetanseaktører i Vestre-Varanger	fylkeskommunen, samt regionråd, UiT, statsforvalter, Øst-Finnmark kunnskapssenter
Delmål 4: Styrke næringsutvikling i avtalekommunene	a. Søke finansiering for å utvikle en arbeidsgiverstrategi for mangfold og inkludering i arbeidslivet b. Utarbeide felles veileder for helse Vestre Varanger om introduksjon til nyansatte om arbeid og lokalmiljø c. Kartlegge næringslivets forventninger til kommunens tjenester d. Kartlegge behovet til primærnæringene for å sikre og utvikle næringene e. Søke om å bli omstillingsregion	fylkeskommunen, samt Distriktssentret
Delmål 5: Utvikle lokale studie- og kontorfellesskap	a. Kartlegge mulige lokaler for studie- og kontorfellesskap i alle kommuner b. Utarbeide en drifts- og finansieringsmodell for studie- og kontorfellesskapene c. Innlede dialog og invitere aktuelle statlige etater, fylkeskommune og ev andre aktører, til kompetansesamarbeid med mulighet for fysisk tilstedeværelse i avtalekommunene på kort sikt eller med avtalt frekvens.	fylkeskommunen, statsforvalter, samt studiesentrene i Finnmark og UiB
Delmål 6: Øke rekruttering av relevant arbeidskraft	a. Kartlegge kompetanse, rekrutteringsbehovet og rekrutteringsutfordringene i privat og offentlig sektor b. Kompetanse og rekrutteringskartlegging i årskullene 1995-2004	fylkeskommunen, samt Distriktssenteret,

	c. Utarbeide et konsept for tilflytterdager d. Kartlegge mulig konkurransefortrinn for å tiltrekke oss kompetent arbeidskraft e. Forprosjekt «Innholdsmarkedsfører» f. Informere om mulighetene i arbeidslivet i kommunene	ØFK og ev næringshager
--	---	------------------------

Tabell 7: Handlingsplan for pilot Hjerteregionen

Delmål	Tiltak	Samarbeidspartnere
Delmål 1: Økt boligbygging og utvikling av nye botilbud	a. Utforme et kommunalt tilskudd b. Utrede felles saksbehandlingskontor for alle bygdevekstkommunene i Finnmark c. Gjennomføre boligundersøkelse d. Etablere samhandlingsarena (med bla. Husbanken)	Husbanken Fylkeskommunen
Delmål 2: Øke samarbeid om samfunnsutvikling og planlegging	a. Utrede felles plankontor	Statsforvalter Fylkeskommunen
Delmål 3: Utvikle lokale studie- og kontorfellesskap	a. Gjennomføre forprosjekter på kompetansehuber b. Innlede dialog og invitere aktuelle statlige etater, fylkeskommune og eventuelle andre aktører, til kompetansesamarbeid med mulighet for fysisk tilstedeværelse i avtalekommunene på kort sikt eller med avtalt frekvens. c. Utforme rammene for hospiteringsordning	Fylkeskommunen Statsforvalter Visit Hammerfest KDD
Delmål 4: Øke tilgang til og bruk av fleksibel og desentralisert utdanning	a. Forprosjekt: fremtidens utdanning i Finnmark (samarbeid mellom Finnmarkspilotene) b. Kartlegge og mobilisere relevante kurs- og kompetanseaktører i Hjerteregionen	Fylkeskommunen Statsforvalter
Delmål 5: Øke rekruttering av relevant arbeidskraft	a. Lage, vedta og operasjonalisere felles markedsstrategi b. Prosjekt «tilbakeflytteren» - kunnskapsgrunnlag om tidligere innbyggere og hvordan gjøre kommunene attraktive for tilbakeflytting	Finnmark fylkeskommune
Delmål 6: Øke mobilitet for fastboende og tilreisende	a. Etablere årlig dialogforum mellom fylkeskommune og innbyggere om samferdselsløsninger og behov.	Finnmark fylkeskommune

Tabell 8: Handlingsplan for pilot Indre Namdal

Delmål	Tiltak	Samarbeidspartnere
Delmål 1: Øke rekruttering av relevant arbeidskraft	a. Det utarbeides en felles kompetansestrategi for Indre Namdal. b. Kunnskapsinnhenting rundt flytting og individrettede virkemidler c. Omdømme – og rekrutteringsarbeid d. Utnytte smådriftsfordelene i regionen til å samhandle målrettet om å forhindre ungt utenforskap e. Tiltak for å få flyktninger fort ut i arbeid f. Foredle resultatet fra spørreundersøkelse ungdom født 1994-1999 g. Bygdekonferanse	Statsforvalter, fylkeskommunen, Namdal Regionråd, Namdal næringsforening, NAV, flykningstjenesten
Delmål 2: Øke tilgang til og bruk av fleksibel og desentralisert utdanning	a. Bidra til å mobilisere til kompetanseutvikling b. Støtte opp om arbeidet i Namdal Studiesenter c. Videreutvikle Grong-måten; samhandling mellom næringsliv og videregående skole d. Utvikle trainee-løp i Indre Namdal e. Utarbeide en plan for entreprenørskap i skolene i Indre Namdal f. Gjøre det attraktivt å ha lærlinger g. Kompetanseutvikling i regionen	Fylkeskommunen, Statsforvalter, Nord Universitet, Namdal regionråd
Delmål 3: Utvikle lokale studie- og kontorfellesskap	a. Utvikle konsepter for lokale studie- og kontorfellesskap b. Utforme rammene for hospiteringsordning	Statsforvalter, fylkeskommune, KDD
Delmål 4: Øke boligbygging og utvikle nye boligtilbud	a. Økt bruk av dagens virkemidler i Husbanken gjennom systematisk arbeid b. Utvikle og teste samhandling mellom kommunene og Husbanken c. Utvikle og teste nye virkemidler for å øke tilgangen på egnede boliger d. Utvikle nye verktøy for risikoreducerende tiltak e. Utvikle utlånsforskriften	Husbanken, fylkeskommunen, lokale sparebanker
Delmål 5: Øke mobilitet for innbyggere og tilreisende	a. Utvikle nye og fremtidsrettede løsninger for bestillingstransport i utvidet forstand b. Utarbeid et kunnskapsgrunnlag for behov for kollektivtrafikk i regionen c. Forbedre fly, buss og togtilbud d. Nye og/eller økte mobilitetstjenester for en attraktiv bo- og arbeidsmarkedsregion	Fylkeskommunen, AtB, Namdal regionråd, SINTEF, Senter for aldersvennlig Norge, eldreråd, ungdomsråd
Delmål 6: Øke samarbeid om samfunnsutvikling og planlegging	a. Medvirkning og forankringsarbeid b. Konseptutvikling og utredning av ulike styringsmodeller c. Gjennomføring av piloter d. Lage en interkommunal strategisk plan for samhandling i	Statsforvalter, fylkeskommunen, Distriktssentret, Husbanken

	Indre Namdal e. Utviklingsmidler	
Delmål 7: Styrke landbruksnæringen i Indre Namdal	a. Finne tak i de viktigste tiltakene for å skape vekst i landbruket i Indre Namdal	Statsforvalter, fylkeskommunen, faglagene i regionen

Tabell 9: Handlingsplan for Rindal-Holtålen

Delmål	Tiltak	Samarbeidspartnere
Delmål 1: Øke boligbygging og utvikle nye botilbud	a. Kompetansehevende tiltak på Husbankens økonomiske virkemidler – økt bruk av virkemidler fra Husbanken b. Legge til rette for realisering av prosjekter fra private utbyggere. Kompetansehevende tiltak – bransjedialog c. Kompetansehevende tiltak – boligplanlegging d. Boligtiltak i distriktene - nye søknader og oppfølging e. Utvikle nye virkemidler for å øke tilgangen til egnede boliger i distriktet f. Utlånsforskriften som ledd i boligutvikling i distriktet	Husbanken, fylkeskommunen, Rindal Sparebank, Haltdalen Sparebank
Delmål 2: Øke samarbeid om samfunnsutvikling og planlegging	a. Presentasjon av eksisterende arealverktøy – kunnskapsbygging b. Mulighetsdialog om arealbruk, boligbygging og tettstedsutvikling i distriktet c. Områdekartlegging som grunnlag for naturregnskap og arealplanlegging d. Areal- og naturregnskap for praktisk bruk i distriktet	Statsforvalter, fylkeskommunen, Distriktssentret
Delmål 3: Økt rekruttering av relevant arbeidskraft	a. Kompetansekartlegging b. Omdømmebygging c. Arbeidsinkludering av personer utenfor arbeidsstyrken d. Arbeidsinkludering av flyktninger e. «Trappa»: tettere samarbeid mellom grunnskole og næringsliv	Fylkeskommunen, NAV, Indre Nordmøre opplæringskontor
Delmål 4: Øke mobilitet for innbyggere og tilreisende	a. Kartlegge Taxi-tilbud og hvordan dette fungerer b. Utarbeide et kunnskaps-grunnlag for kollektivtrafikk i regionene c. Utvikle nye og fremtids-rettete løsninger for bestillingstransport i utvidet forstand d. Forbedre buss- og togtilbudet e. Nye og/eller økte mobilitetstjenester for en attraktiv bo- og arbeids-markedsregion	Fylkeskommunen, AtB, IPR Trøndelag sør/vest, Aldersvennlig Norge, Sintef, Ungdomsråd, råd for eldre og mennesker med nedsatt funksjonsevne
Delmål 5: Styrke landbruksnæringa i Rindal og Holtålen	a. Vedta lokale retningslinjer for kommunens praktisering av jord- og konsesjonslov b. Utvikle lokale tiltak for mer ferie og fritid og bedre tilgang på avløsere	Statsforvalter, fylkeskommunen

	c. Utvikle lokale tiltak for å etablere langsiktig økonomisk grunnlag for bevaring av gårdsbruk i drift d. Formidle inntekts og utviklingsmuligheter som ligger i eksisterende ordninger regionalt og nasjonalt.	
Delmål 6: Økt tilgang til og bruk av fleksibel og desentralisert utdanning	a. Bygge og sammenstille kunnskapsgrunnlag utdanningstilbud b. Dialogmøte utdanning	Trøndelag fylkeskommune
Delmål 7: Utvikle lokale studie- og kontorfellesskap	a. Utforme rammene for hospiteringsordning	Statsforvalter, fylkeskommune, KDD

Vedlegg 3: Oversikt utvalgte ordninger og virkemidler

Navn på satsing/ virkemiddel	Startår	Formål	Geografi	Hovedaktører	Varighet	Samhandlingsform/ styringsmekanisme
Bygdevekstavgiftene	2024	Samordning mellom ulike sektorer etc.	Samarbeidende kommuner (piloter) i kommune Klasse 5 og 6	Kommunene (pilotene), Fylkeskommune, Statsforvalter, KDD	Avtaler på fire år	Avtale mellom KDD og pilotene
Forsøkskommune	2023	Samordning innen og/eller mellom ulike sektorer	Alle kommuner og fylkeskommuner	Forsøkskommunen, fylkeskommune, KDD	Tidsbegrenset forsøk	KDD + fagdepartementer veileder, kommunen søker og vedtar lokal forskrift, og ordningen følges av et felles lærings- og evalueringsopplegg
Regional omstilling	1983 (Buvik-utvalget) 1987 (egen omstillingsbevilgning på budsjettet til KR D – fra -1992 DU/SND tar ansvar for kval.sikring/oppfølging 2003: ansvarsreformen – FK overtar INs ansvar for oppfølging/kvalitetssikring	Styrke kommunenes evne til å tilpasse seg nye rammebetingelser og gjennomføre en økonomisk omstilling i samfunn preget av krise eller forvitring	-Kommuner som er rammet av betydelig reduksjon i arbeidsplasser –Kommuner og/eller fylkeskommuner med særlige behov	Kommuner, Fylkeskommune, Innovasjon Norge	Permanent. Gjelder maks seks år	Partnerskap
Bymiljøavtale/ Byvekstavgift	2016/2019	-Nullvekst i personbiltrafikken	Storbyer	Stat, kommune og fylke	2019-2029	Politiske avtaler mellom de tre styringsnivåene

		-Fremme samarbeid på tvers av forvaltningsnivå -Likeverdig samarbeid mellom nivåene/partene				
Ilag	2022	-Bærekraftige samarbeidsformer -Samfunnsplanlegging som aktivt verktøy for å mobilisere ressurser i kommuneorganisasjonen og lokalsamfunnet -Støtte opp under kompetanseutvikling, rekruttering, innovasjonsarbeidet, en mer helhetlig boligsatsing, økt attraktiviteten og et mer helhetlig næringsarbeid	Kommuner i sentralitetsklasse 5 og 6 i Trøndelag	Kommuner, fylkeskommune, Distrikts-senterer, Husbanken, KS, Innovasjon Norge, Statsforvalter	2022-2026	Arbeidsformen er avtale- og nettverksbasert, med samarbeidsavtaler, felles samlinger og jevnlig digitale møtepunkter, og koordinert dialog inn mot kommunenes prioriterte utviklingsprosjekter
Områdesatsingen	Kan spores tilbake til Handlingsprogram Oslo indre øst (1997-2006) og Groruddal-satsingen (2007-2016)	-Å heve levekår -Bedre samarbeid på tvers av sektorer og nivåer -Fokus på tjenester og tilbud lokalt gjennom eksperimentering -Overføringseffekter -Har også i seg en ambisjon om nasjonal politikkutvikling -Se flere virkemidler i sammenheng	Byer og områder med konsentrasjon av levekårsutfordringer	KDD og utvalgte kommuner: Oslo, Drammen, Bergen, Stavanger, Trondheim, Fredrikstad, Kristiansand, Sarpsborg, Skien, Gjøvik, Halden, Indre Østfold, Larvik og Tromsø	Varighet mellom fem og ti år. De senest inngåtte er femårige avtaler. Bruk av tilførte midler kan forskyves med inntil to år	Formelle intensjonsavtaler undertegnet av pol. ledelse i stat og kommune, omforent programbeskrivelse og årlige omforente handlingsplaner, som bygger på gjensidig forventning og tillit til oppfølging

Byregion-programmet	2014	-Å styrke små og mellomstore byregioners utviklingskraft - bidra til økt kunnskap om samspillet mellom by og omland - styrke kommunenes rolle som samfunns- og næringsutviklere for økonomisk vekst i byregionene	-Minst en by-/regionsenterkommune og en eller flere av deres omlandskommuner etablerte et samarbeidsprosjekt	-Programeier er Kommunal- og moderniseringsdepartementet -regionsenterkommune(r) -forventning om at kommunene skulle knytte til seg "relevante aktører" som fylkeskommune, universitets- og høyskolemiljø, Innovasjon Norge og næringslivsrepresentanter -Distriktssenteret har hatt hovedansvaret for driften av programmets hjemmesider og å gjennomføre de nasjonale læringskonferansene	2014-2018 Forberedende fase og gjennomføringsfase som strekker seg over fire år	KMD som eier, Distriktssenteret som lærings- og nettverksmotor, og regionale partnerskap som utviklet og gjennomførte tiltak i fellesskap.
----------------------------	------	--	---	---	---	---

Nærmere beskrivelse av utvalgte ordninger og virkemidler

Den norske modellen kombinerer en bred (sektorvis) regionalpolitikk og en målrettet distriktpolitikk vedtatt av Stortinget (Teigen 2019; 2025). Både den brede sektorpolitikken og den smalere distriktpolitikken har varighet over tid. Derimot er det sentralt skille mellom varighet vs. prosjekt. Noen virkemidler er mer eller mindre varige (skatt, næring og utdanning), andre er tidsavgrensede satsinger. Innsatssonen i Finnmark og Nord-Troms opprettet i 1990 - er eksempel på økonomiske virkemidler brukt over tid: redusert personbeskatning, gratis barnehage fra 1.8.2023, nedskrivning/ettergivelse av studielån for lærere, fritak/reduksjon i el-avgift og arbeidsgiveravgift, mva-fritak på strøm (Troms og Finnmark fylkeskommune 2023). Prosjektrettede tiltak kan gi midlertidige løft, men kan falle bort når midlene opphører— dette er prosjektplanleggingens «forbannelse». Spørsmålet er hvordan prosjekter kan møte strukturelle utfordringer, og hvordan en kan unngå stivhengighet (Martin 2011) gjennom nye grep, tilnærminger og arbeidsmåter.

Dette notatet belyser hvordan bygdevektstatalene som distriktpolitisk virkemiddel kan ses i lys av en del lignende tidsavgrensede/prosjektrettede virkemidler, som også kan relateres til tillitsreformen.

I Hurdalsplattform fra 2021 – der også BVA ble lansert - introduserte regjeringen Støre en ny reform, den såkalte "tillitsreformen" for offentlig sektor, og denne beskrives som "en av regjeringens viktigste prosjekter" (Hurdalsplattformen, 2021 s. 38 i Gjertsen et al. 2024, s. 11). Dette reformarbeidet er inspirert av arbeidet med tillitsreform i Danmark og tilsvarende forsøk med tillitsdelegasjon/tillitsbasert styring og ledelse i Sverige (Aspøy 2016; Siverbo 2022; Gjertsen et al. 2024).

Bakgrunnen for denne reformen er forholdet mellom statens styring på den ene siden og kompetansemiljøene på utførersiden på den andre siden. Utførersiden defineres her ofte som den offentlige forvaltningen med departementene i forgrunnen, som skal gjennomføre regjeringens og Stortingets politikk. "Målet er å øke handlingsrommet og gi mer faglig frihet til førstelinjen i staten og i kommunesektoren, slik at offentlig sektor samlet sett blir mer brukervennlig og mer lyttende overfor innbyggerne" (KDD 2022b s. 3).

Tillitsreformen omfatter hele offentlig sektor, altså stat, (fylkes)kommuner og heleide statlige virksomheter, der primærmålgruppene er ansatte i offentlig sektor, ledere, politikere og de ansattes organisasjoner (KDD 2022b, s. 4). Reformen er delvis grunnlaget for departementenes ambisjoner om i økende grad å prøve ut eller på et mer eksperimentelt nivå, teste nye metoder og tilnærminger gjennom forsøk – etter forsøksloven eller andre forsøkshjemler i diverse særlover – eller utprøvinger og piloter der kommuner og regioner eksempelvis får økt handlingsrom i forholdet mellom staten og kommunesektoren. De respektive statsråder har ansvar for å "iverksette reformen innen sitt ansvarsområde" (KDD 2022b, s. 12). Dette mener regjeringen gir en bedre grunn for å utnytte den offentlige forvaltningens kompetanse og ambisjon. Som det påpekes: "Tillitsreformen er ikke en tradisjonell reform hvor regjeringen beslutter struktur og utforming og deretter gir forvaltningen beskjed om hvordan den skal gjennomføres. *Innholdet i reformen skal tvert imot skapes i tett samspill med brukerorganisasjoner, tillitsvalgte og ledelse i alle offentlige virksomheter. Arbeidet skal i hovedsak skje etter initiativ fra lokalt hold*" (KDDb 2022, s. 4, vår utheving). Det er også i førstelinjen at kontakten med samfunnet i stort er tydeligst, og behov og virkemidler lettest formuleres og prøves ut. Regjeringens ambisjon er også å redusere detaljstyringen og øke tilliten til den kompetansen som finnes i den offentlige forvaltningen ellers. Kommunal- og distriktsdepartementet fikk opprinnelig oppdraget med å koordinere, være pådriver og følge tillitsreformen i praksis.

Det er et bredt arsenal av mulige ordninger som kunne blitt belyst i denne sammenhengen, men utvalget er begrenset til det som er mest relevant med tanke på bygdevektstataler. Utvalget er utarbeidet og kvalitetssikret i fellesskap mellom KDD, Distriktsenteret og SINTEF. Avgrensningen er gjort med utgangspunkt i distriktsatsinger og virkemidler som fortrinnsvis; er

evaluert/følgeevaluert/følgeforsket i løpet av siste 3-5 år; involverer mer enn et forvaltningsnivå; kjennetegnes ved å være tidsavgrenset og prosjektorganisert; opererer med langsiktige målsettinger om samfunnsutvikling innen områder som bosetting, sysselsetting og kompetanse; bygger på organisatoriske målsettinger som nye arbeidsmetoder og bedre samarbeid, koordinering samt utnyttelse av eksisterende ordninger/virkemidler.

Målet med kapitlet er å bidra med delinnsikter som gjør at vi kan svare på det overordnede formålet med evalueringen av bygdevekstavtaler, jf. kap. 1. Kapitlet er også et svar på KDDs ønske om å sammenligne BVA med et antall lignende prosjekter/tiltak/eksperimenter og tilhørende avtaleformat

Vi illustrerer forskjeller og likheter mellom Bygdevekstavtalene på den ene siden og erfaringer med andre (distrikts)politiske virkemidler i en norsk kontekst, der vi delvis også trekker inn en nordisk kontekst. Et spørsmål vi undersøker, er sammenhenger mellom midlertidig organisering/prosjekt, og relevans over tid når prosjektet formelt avsluttes.

De virkemidlene vi ser nærmere på her er: Forsøkskommune, Regional omstilling, Områdesatsingen, Byvekstavtaler, Byregionprogrammet, og ILag, der sistnevnte er eksempel på et mindre tidsavgrenset samspillorientert initiativ i Trøndelag.

Forsøksloven (1992) har vært lite brukt (Meltevik et al. 2021). I 2023 åpnet regjeringen en ordning for utprøving/forsøk for å løse utfordringer på kommunalt nivå innen alle sektorer eller mellom sektorer (Regjeringen, 2023), med særlig vekt på samhandling i velferdstjenester, helse/omsorg, opplæring, klimatilpasning, arealbruk og plan- og bygningsloven (ibid). **Forsøkskommuneordningen** er forankret i tillitsreformen (jf. Gjertsen 2024), uten egne statlige tilskudd, og legger opp til samspill mellom kommuner, fylkeskommuner og departementer. Ordningen med forsøkskommuner er et av de sentrale tiltakene under det igangsatte tillitsreformarbeidet og innebærer utprøving av unntak fra lov og ble løftet opp som en konkret mulighet for BVA-pilotene innledningsvis i arbeidet.

Ifølge Kommunal Rapport (2023) kom det inn 84 foreløpige søknader innen fristen 8. september; Indre Namdal-piloten fikk gjennomslag for første søknad. I 2024 ble det sendt 87 søknader fra 77 kommuner og 3 fylkeskommuner; 12 ble valgt videre. Fire er godkjent med hjemmel i opplæringsloven (Lindesnes, Råde, Indre Østfold, Nordre Follo), mens åtte konkretiseres sammen med KDD og fagdepartementer.

Bygdevektspiloten Indre Namdal arbeider med «oppgavefelleskap med vedtaksmyndighet» (allmennlegetjenesten) sammen med KDD og Helse- og omsorgsdepartementet (Doffin 2025; KDD 2025a). KDD koordinerer arbeidet, samarbeider med KS om læringsopplegg, og legger opp til følgeevaluering (DFD 2023; Doffin 2024).

Regional omstilling som virkemiddel kan spores til Buvik-utvalget og NOU 1983:10 (Langset 2011). Ordningen (sist justert 2024) omfatter veiledning/kapasitetsbygging via fylkeskommunen, samt tilskudd ved vesentlig fall i sysselsetting eller langvarig nedgang i befolkning/sysselsetting (KDD 2024). Målene er å styrke næringsgrunnlaget, etablere nye arbeidsplasser, øke attraktivitet for bosetting og næringsliv, og styrke kommunens evne til å håndtere situasjonen (Oxford Research 2024). Ordningen forvaltes av fylkeskommunene (midler fra KDD), med Innovasjon Norge som nasjonalt kompetanseorgan; varighet maks. seks år (Vareide mfl. 2022). Ved særskilt store utfordringer kan staten gi ekstra midler (Forskrift 2024-04-03-556, kap. 3).

Flere *bygdevekstkommuner* har hatt omstillingsstatus, nærmere bestemt Berlevåg, Båtsfjord, Gamvik, Lebesby, Porsanger, Nordkapp, Måsøy, samt Røyrvik/Namsskogan og Lierne (Innovasjon Norge 2025a). I 2025 fikk Vestre Varanger (Berlevåg, Båtsfjord, Nesseby, Tana) felles omstillingsstatus (12 mill. kroner i 2025) (Finnmark fylkeskommune 2025). Innovasjon Norge har utviklet en omfattende verktøykasse for programstyring og gjennomføring (Innovasjon Norge 2025b).

Arbeidet organiseres typisk i fire faser: (1) avklaring/konsekvensanalyse, (2) strategi/forankring, (3) gjennomføring, (4) avslutning/videreføring (Vareide mfl. 2022). Organisasjonsform varierer (AS, KF,

stiftelse, program i kommunen). Evalueringer peker på forankring som viktigere enn organisasjonsform (Sand 2010), og betydningen av bred/tidlig involvering og omforent kriseforståelse (Drangslund & Jacobsen 2009; Vareide mfl. 2022). Sluttevalueringer viser styrket utviklingskapasitet (Oxford Research 2024), videreføring av næringsutviklingsaktiviteter etter omstillingsperioden var viktig for langtidseffekter (Sand m. fl. 2010), og som Carlsson et al. (2014) påpeker, virkemidlet har bidratt til økt næringsmessig og relasjonelt mangfold i de ti caseregionene som ble undersøkt. Det har altså – på forskjellige måter - bidratt til økt motstandskraft, over tid. Vareide m fl. (2022) finner at omstillingsprogrammet ikke synes å ha skapt effekter i form av varige og lønnsomme arbeidsplasser. Det later imidlertid til at det har økt næringsutviklingsevnen betydelig i flere kommuner.

I Meld. St. 28 (2022–23) presenteres *avtalebaserte, langsiktige samarbeid mellom stat og kommuner* i levekårsutsatte byområder—med mål om å heve levekår, forbedre nærmiljøkvaliteter, styrke samordning og eksperimentering, og legge til rette for spredning/overføring (Regjeringen, 11.3.2025). Ordningen kalles **områdesatsninger**. Den kan spores tilbake til 90-tallet (jf. tabell/vedlegg 3) og er basert på formelle intensjonsavtaler mellom KDD og kommuner. Utfordringer defineres nedenfra, og kommunene formulerer mål/strategier innen rammene. Tilskuddene er årlige over fem år og avhenger av statsbudsjettet. Det gis ingen midler til ordinær drift.

Sentrale erfaringer så langt er at geografisk avgrensning kan gi helhetlige tilnærminger og utfordre sektorlogikk, at ordningen fremmer innovasjonsmetodikk og pilotering, og gir autonomi til lokal problemforståelse og tilpasning (Schwabe mfl. 2025). Samtidig vurderes mål om «bedre levekår» som for brede/urealistiske. Anbefalingene er mer konkrete endringsmål (bo-/nærmiljø, livskvalitet, forebygging), bedre statlig forankring utover KDD, sterkere koordinering, faseindelte tilskudd og tydelig implementeringsfase. Forslag om råd for direktorater/etater med beslutningsmyndighet og kobling til forsøksordningen for å overkomme regulatoriske barrierer (Schwabe mfl. 2025).

Siden 2017 har **byvekstavtaler** vært regjeringens viktigste virkemiddel for attraktive, bærekraftige byområder med god mobilitet, mindre støy/luftforurensning og lavere klimagassutslipp. Målet er nullvekst i personbiltrafikk, gjennom effektiv arealbruk og tilrettelegging for miljøvennlig transport. Avtalene innebærer flernivåsamarbeid og økonomiske insentiver, med porteføljestyling i fireårige handlingsprogram som rulleres årlig (Hegsvold mfl. 2023). Litteraturen peker på behov for tydelig ansvars plassering, demokratisk forankring og statlig evne til å sanksjonere ved manglende måloppfølging; uklare forhold til beslektede satsinger (bymiljøavtaler, bypakker) kan svekke effektiviteten. Byvekstavtaler har potensial til bedre koordinering, men legitimitet og målkonflikter må håndteres (Amundsen et al. 2019; Hegsvold mfl. 2023).

Utviklingsprogrammet for byregioner/Byregionprogrammet (2013–2018) (KMD) skulle styrke små/mellomstore byregioners utviklingskraft. 110 mill. kroner ble tildelt som tilskudd. Byregioner som deltok fikk statlig tilskudd til prosessaktiviteter og innhenting av kunnskap, oppad begrenset til 50% av det totale budsjettet for hvert enkelte prosjekt. Programmet har vært delt i to faser, hvor fase 1 (2014-15) dreide seg om å etablere og konsolidere samarbeidet i byregionene og å gjennomføre samfunnsanalyser. Det dannet grunnlag for utforming av utviklingsprosjekter og søknad for deltakelse i fase 2 (2015- 18), som var en gjennomføringsfase. «I Fase 1 deltok 33 byregioner med 187 kommuner, mens i fase 2 økte dette noe til 37 byregioner med 213 kommuner. Byregionene som har deltatt har bestått av mellom 2 og 14 kommuner» (Leknes m fl., 2018, s. 28). Departementet forutsatte at byregionene skulle ta utgangspunkt i byregionens særegne fortrinn og muligheter.

Programmet la vekt på samstyring mellom by- og omlandskommuner, involvering av relevante aktører (fylkeskommuner, UH, Innovasjon Norge, næringsliv) og integrering i ordinær planlegging. Effekter: styrket institusjonell kapasitet og samarbeidsarenaer, økt kompetanse/profilering, flere forpliktende samarbeidsavtaler. Variasjonen var stor; langsiktige effekter krevde kontinuerlig oppfølging. Noen

byregioner hadde tynne/fragmenterte resultater; programmet kunne vært mer tydelig faglig/politisk, differensiert etter sentralitet, og bedre forankret i kommunene (Leknes mfl. 2018).

I LAG ble tilbudt seks trønderske kommuner (som ikke deltar i BVA) i 2023 som et regionalt samspill (fylkeskommunen, Statsforvalteren, KS, Innovasjon Norge, Distriktssenteret). Målet er bærekraftige samarbeidsformer som gjør samfunnsplanlegging til et aktivt mobiliseringsverktøy, styrking av plan- og utviklingskapasitet og mer enhetlig koordinert dialog mellom aktørene (Oxford Research 2024). Midtveis identifiseres følgende resultater: mye informasjonsutveksling om aktørene, men begrenset reelt samspill; lite samarbeid mellom prosjektledere, uutnyttet potensial for felles løsninger, svake synergieffekter med parallelle satsinger (BVA, Regional omstilling). Kommunene etterlyser mer erfaringsdeling på tvers (Oxford Research 2024).

I sluttrapporten (Oxford Research 2026, s. 26-37) pekes det på at:

«(...) kommunene (gir) uttrykk for at de er fornøyde med bistanden de har fått gjennom I LAG (ved utgangen av 2025). Først og fremst trekker kommunene fram fylkeskommunen og måten prosjektledelsen der har fulgt opp og hjulpet kommunene underveis. Gjennom det siste året har altså fylkeskommunen ytterligere styrket sin rolle som samfunnsutvikler og pådriver. De fleste roser også Husbanken og Distriktssenteret for aktiv bistand og for å være lyttende og nysgjerrige på kommunenes behov. Kommunene opplever også at disse tre aktørene er godt koordinerte» (Oxford Research 2026, s. 1). De strukturelle forbindelsene mellom I Lag, BVA og Regional omstilling i Trøndelag er imidlertid fortsatt uklart, der en av de sentrale utfordringene er «fraværet av en felles inngangsport til det regionale støtteapparatet». Også «I det mer operative arbeidet er det lite utveksling av verktøy og konkrete grep mellom de tre satsingene» (Oxford Research 2026, s. 26-37.)

Relevante parallelle forsøk her er **bygdemiljøpakker** i Viken fylkeskommune, som er evaluert av Telemarksforskning i 2023; inspirert av **Veiledningspiloten**, der 14 utvalgte distriktskommuner fikk faglig veiledning og prosessbistand fra Distriktssenteret og fylkeskommunene i Troms og Finnmark, Møre- og Romsdal og Innlandet, jf. også følgeforskning av Lysø et al. (2022, s. 70-71), der sistnevnte bla. understreker behovet for forventningsavklaringer, muligheter som ligger i prekvalifisering til/kriterier for deltagelse, samt betydningen av lokale tilpasninger av veiledningsarbeid ut ifra lokale betingelser.