



NORLANDSFORSKNING  
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

# Medvirkningsprosesser i folkehelsearbeid

Evaluering av Nærmiljøprosjekter i Nordland

Therese Marie Andrews  
Karin Marie Antonsen

NF rapport nr.: 3/2019

⑩ Løypeplan uterom

⑪



NORDLANDSFORSKNING  
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

# **Medvirkningsprosesser i folkehelsearbeid Evaluering av Nærmiljøprosjekter i Nordland**

Therese Marie Andrews  
Karin Marie Antonsen

NF rapport nr: 3/2019  
ISBN nr: 978-82-7321-760-8 (trykt)  
ISBN nr: 978-82-7321-761-5 (digital)  
ISSN-nr: 0805-4460



NORDLANDSFORSKNING  
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

## Rapport

<b>TITTEL:</b> Medvirkningsprosesser i folkehelsearbeid. Evaluering av Nærmiljøprosjekter i Nordland	<b>OFF.TILGJENGELIG:</b> JA	<b>NF-RAPPORT NR:</b> 3/2019
<b>FORFATTER(E):</b> Therese Marie Andrews Karin Marie Antonsen	<b>PROSJEKTANSVARLIG (SIGN):</b> Therese Marie Andrews	<b>FORSKNINGSLEDER:</b> Ragnhild Holmen Waldahl
<b>PROSJEKT:</b> Følgeevaluering av prosjektet «Nærmiljø og lokalsamfunn som fremmer folkehelse 2016-2018»	<b>OPPDRAGSGIVER:</b> Nordland fylkeskommune	<b>OPPDRAGSGIVERS REFERANSE:</b> Malgorzata Maria Dvorakova
<b>SAMMENDRAG:</b> Denne rapporten viser resultater fra evalueringen av «Nærmiljø og lokalsamfunn som fremmer folkehelse 2016-2018» i Nordland. Nordlandsforskning har gjennomført oppdraget for Nordland fylkeskommune. Prosjektet inngår i en nasjonal satsning initiert av Helsedirektoratet, hvor 41 kommuner fra åtte fylker har deltatt. De 11 deltakerkommunene i Nordland har i hovedsak prøvd ut en rekke medvirkningsmetoder for å engasjere befolkningen til aktiv deltakelse i utviklingen av egne nærmiljø. Prosessene har pågått enten i forbindelse med planarbeid knyttet til spesifikke friluftsområder eller utearealer, eller til overordnede planer som kommuneplanens samfunnsdel og/eller arealdel. Gjennom dette prosjektet har kommunene fått viktige erfaringer som kan være av interesse for andre kommuner, så vel som for helsemyndigheter og utdanningsinstitusjoner.	<b>EMNEORD:</b> Lokalsamfunn Nærmiljø Folkehelse Befolkningsmedvirkning Medvirkningsprosesser Følgeforskning	
<b>FORSIDEFOTO:</b> Elever ved Enga skole i Meløy kommune. Foto: Marlene Blomstereng Karlsen	<b>ANTALL SIDER:</b> 94	



# FORORD

Nordlandsforskning har evaluert prosjektet «Nærmiljø og lokalsamfunn som fremmer folkehelse 2016-2018» i Nordland fylke på oppdrag fra Nordland fylkeskommune. Dette prosjektet inngår i en nasjonal satsning initiert av Helsedirektoratet. På landsbasis deltar 41 kommuner fra åtte fylker. Fra Nordland deltar i alt 11 kommuner: Alstahaug, Bodø, Dønna, Hattfjelldal, Meløy, Narvik, Rana, Saltdal, Sømna, Vestvågøy og Øksnes.

Rapporten er basert på et rikt datamateriale fra dokumentanalyser og feltarbeid med intervjuer og observasjon i kommunene, til interaktivitet og dialog i forbindelse med regionale og nasjonale samlinger for deltakerkommunene. Evalueringen har pågått i perioden fra februar 2017 til og med juni 2019.

Nordlandsforskning takker Nordland fylkeskommune for oppdraget. Vi takker også Malgorzata Maria Dvorakova, som vår kontaktperson, og Kari Hege Mortensen for et meget godt samarbeid underveis i evalueringen.

Vi takker også våre kollegaer Ann Kristin Eide, for bidrag i studien, og Trond Bliksvær, for kvalitetssikring av rapporten.

Størst takk fortjener imidlertid alle våre informanter fra de 11 kommunene, og ikke minst informanter i de fire kommunene som inngikk i casestudien, og som tok svært godt imot oss da vi var på besøk i to dager. En spesiell honnør går til ungdommene i disse kommunene som stilte til intervju og fortalte så detaljert og reflektert om sine erfaringer.

Bodø, juni 2019.

Forfatterne

# Innholdsfortegnelse

<b>FORORD</b> .....	<b>2</b>
<b>TABELLISTE</b> .....	<b>5</b>
<b>FIGURLISTE</b> .....	<b>5</b>
<b>SAMMENDRAG</b> .....	<b>6</b>
<b>1 INNLEDNING</b> .....	<b>10</b>
1.1 OPPDRAGET: BAKGRUNN OG FORMÅL.....	10
1.2 NÆRMILJØPROSJEKTET: NASJONAL SATSNING MED REGIONAL VARIASJON .....	10
1.3 PROBLEMSTILLINGER FOR EVALUERINGEN .....	13
1.4 KORT OM RAPPORTEN.....	15
<b>2 PERSPEKTIVER SOM UTGANGSPUNKT FOR EVALUERINGEN</b> .....	<b>16</b>
2.1 NÆRMILJØ, LOKALSAMFUNN OG FOLKEHELSE .....	16
2.2 BEFOLKNINGSDELTAKELSE OG GRADER AV MEDVIRKNING .....	18
<b>3 EVALUERINGSDESIGN OG DATAGRUNNLAG</b> .....	<b>21</b>
3.1 FØLGEFORSKNING .....	21
3.2 DELSTUDIER .....	21
3.2.1 Dokumentanalyse.....	21
3.2.2 Feltstudie.....	22
3.2.3 Interaktivitet, dialog og erfaringsutveksling .....	24
3.3 FORSKNINGSETISKE HENSYN .....	24
<b>4 PROSJEKTENES INNRETNING, ORGANISERING OG RESSURSTILGANG</b> .....	<b>26</b>
4.1 TEMA, MÅLSETTINGER OG MÅLGRUPPER.....	26
4.2 STRATEGIER, TILTAK OG METODER .....	30
4.3 ORGANISERING OG KOMPETANSE .....	35
4.4 RESSURSTILGANG.....	38
<b>5 HVA ER OPPNÅDD MED PROSJEKTENE?</b> .....	<b>39</b>
5.1 UTPRØVING AV MEDVIRKNINGSMETODER .....	39
5.2 NÆRMERE OM NOEN MEDVIRKNINGSMETODER .....	41
5.2.1 Gjestebed .....	41
5.2.2 Folkemøter .....	44
5.2.3 Idevandring .....	46
5.2.4 Spørreundersøkelser.....	47
5.3 INVOLVERING AV BARN OG UNGE: NOEN EKSEMPLER .....	48
5.3.1 Ungdomsråd og ungdomskonferanse .....	48
5.3.2 MED Ungdom i fokus.....	49
5.3.3 Innovasjonscamp.....	50
5.3.4 Kombinasjon av metoder .....	50
5.4 INTEGRERING AV INNSPILL I PLANPROSESSER .....	52
5.5 «MEDVIRKNINGSERFARINGER» INN I ØVRIGE PLANPROSESSER .....	54
5.6 REALISERING AV KONKRETE PLANER OG TILTAK .....	58
5.7 «SPIN-OFF».....	61
5.7.1 Lokalt engasjement .....	61
5.7.2 Folkehelse satt på kartet .....	63
5.7.3 Kompetanseheving og samarbeid på tvers .....	65

<b>6</b>	<b>UTFORDRINGER I OG REFLEKSJONER RUNDT PROSJEKTGJENNOMFØRINGEN .....</b>	<b>67</b>
6.1	UKLARHETER I SØKNADSFASE OG STARTFASE .....	67
6.2	HØYE FORVENTNINGER .....	70
6.3	DEN ØKONOMISKE SITUASJONEN.....	71
6.3.1	<i>Nedskalering</i> .....	71
6.3.2	<i>Mellomlanding av statlige tilskudd</i> .....	74
6.3.3	<i>Mangel på finansiering av tiltak og tiltaksarbeid</i> .....	74
6.4	KREVENDE RAPPORTERING OG SØKNAD SARBEID .....	75
6.5	FORANKRING I OG OPPFØLGING FRA KOMMUNEN .....	77
6.6	FYLKESKOMMUNENS ROLLE I PROSJEKTGJENNOMFØRINGEN.....	80
<b>7</b>	<b>OPPSUMMERING, DISKUSJON OG AVSLUTTENDE KOMMENTARER .....</b>	<b>82</b>
7.1	HOVEDTREKK VED PROSJEKTINNRETNINGEN .....	82
7.2	OM Å OPPNÅ MYE MED LITE .....	83
7.3	MEDVIRKNING – IDEALER OG REALITETER .....	85
7.4	NOEN SUKSESSFaktorER .....	86
7.4.1	<i>Prosjektorganiseringen</i> .....	86
7.4.2	<i>Utgangspunkt i kommunale planer</i> .....	87
7.4.3	<i>Synlige prosesser og konkrete resultatater</i> .....	88
7.5	AVSLUTNING.....	89
	<b>LITTERATUR.....</b>	<b>90</b>

## TABELLISTE

Tabell 1: Organisering og forankring.....	36
Tabell 2: Ressurser i form av tilskudd fra Nordland fylkeskommune (2016-2018).....	38
Tabell 3: Medvirkningsmetoder brukt i prosjektene til ulike målgrupper, fordelt etter antall kommuner.....	40

## FIGURLISTE

Figur 1: Arnsteins stige.....	19
Figur 2: Logo utviklet på bakgrunn av vinnerutkast i logokonkurransen (hentet fra planbeskrivelse over området).....	31
Figur 3: Oppslag i Lofotposten som viser at politikerne var involvert i planlegging av gjestebud for ungdom (Lofotposten 30.03.2017).....	43
Figur 4: Deltakere på verdenscaféen, plasserer post-it-lapper med ønsker for møteplass på et kart. (Foto: Prosjektleder).....	45
Figur 5: Ungdomsrådet i Narvik sammen med ungdomsrådet fra Sønderborg (fra oppdatert prosjektbeskrivelse 2018).....	48
Figur 6: Fra Innovasjonscamp i Storgata i Bodø (Foto: Gøran Raade-Andersen).....	50
Figur 7: Elever og landskapsarkitekt på idevandring i skolegården, og bilder fra skisseprosjektet til høyre. (Fra prosjektleders presentasjon).....	51
Figur 8: Barnetråkk langs Sanneselva (bilde hentet fra Planbeskrivelsen for området).....	52
Figur 9: Bodø kommunes Tilverks-veileder.....	56
Figur 10: Fra Meløy kommunes hjemmeside om tilskudd til aktivitetspark ved Enga skole. ....	59
Figur 11: Oppslag i Bladet Vesterålen om at elever ved Strengelvåg skole i Øksnes har deltatt i «gjestebud» og gitt innspill til kulturminneplanen.....	62

# SAMMENDRAG

## Bakgrunn

Denne rapporten viser resultater fra evalueringen av prosjektet «Nærmiljø og lokalsamfunn som fremmer folkehelse 2016-2018» i Nordland som Nordlandsforskning har gjennomført på oppdrag fra Nordland fylkeskommune. Prosjektet inngår i en nasjonal satsning initiert av Helsedirektoratet hvor 41 kommuner fra åtte fylker deltar. I alt 11 av kommunene er lokalisert i Nordland. Disse er Alstahaug, Bodø, Dønna, Hattfjelldal, Meløy, Narvik, Rana, Saltdal, Sømna, Vestvågøy og Øksnes.

Utgangspunktet for Nærmiljøprosjektet var utfordringer som landets kommuner står over for med tanke på hvordan de best kan stimulere til utvikling av helsefremmende tiltak og prosesser i lokalsamfunnet som er en viktig arena for folkehelsearbeid. Et overordnet mål med satsningen var å prøve ut ulike metoder for å fremme lokalt engasjement og aktiv deltakelse i utviklingen av egne nærmiljø. Dette skulle bidra til å generere kunnskap om hvordan helse og trivsel best kan fremmes, og med det styrke kunnskapsgrunnlaget for kommunalt folkehelsearbeid. I utlysningen som ble sendt til kommunene i Nordland, hadde fylkeskommunen åpnet opp for flere valg av prosjektinnretning enn det som Helsedirektoratet hadde definert som mål for det nasjonale prosjektet. Deltakerkommunene i Nordland har derfor gjennomført prosjektet med utgangspunkt i mål som varierer noe fra det som Helsedirektoratet hadde skissert.

## Problemstillinger og metodisk tilnærming

Nordland fylkeskommune ønsket en evaluering som skulle fange opp både prosesser fra, og resultater av, prosjektgjennomføringen i deltakerkommunene, og spesifiserte følgende problemstillinger for oppdraget:

1. Hva har kommunene arbeidet med i prosjektene, på hvilke måter og innenfor hvilke ressursmessige rammer?
2. I hvilken grad er prosjektene integrert i kommunalt planarbeid, og hvilken nytteverdi oppleves prosjektet å ha for kommunens planarbeid?
3. I hvilken grad kan tiltakene sies å ha nytteverdi for lokalsamfunnene, og på hvilke måter er utvikling av tiltak tuftet på medbestemmelse, og i så fall, medbestemmelse for hvem?
4. På hvilke måter overholder kommunene sine forpliktelser i oppfølgingsfasen av prosjektene, og hvordan oppleves fylkeskommunens rolle med tanke på oppfølging og veiledning i prosjektet?
5. Er det noen prosjekter som har lyktes spesielt godt med tanke på å nå målsettingene? Hvilke suksessfaktorer kjennetegner i så fall disse prosjektene?
6. Er det noen kommuner som har støtt på særskilte utfordringer i forbindelse med måloppnåelse? Hvilke barrierer mot å lykkes med måloppnåelse har i så fall prosjektkommunene erfart?
7. På hvilke måter bidrar prosjektene til kunnskaps- og kompetansetilførsel innad i kommunene?

For å gi best mulig innsikt i erfaringer fra de 11 prosjektene, ble evalueringen organisert som et følgeforskningsprosjekt, i tråd med oppdragsgivers ønsker. Evalueringen har pågått fra februar 2017



til og med juni 2019, det vil si at prosjektene hadde pågått rundt ett år før evalueringen startet. Noe av datamaterialet er derfor av retrospektiv art. Det samlede datamaterialet er imidlertid rikt og er basert på kilder som dokumenter, inkludert prosjektsøknader, prosjektbeskrivelser, rapporteringer og forskjellige typer presentasjoner, og data fra intervjuer og observasjon i forbindelse med feltarbeid og deltakelse på regionale og nasjonale samlinger. Fire kommuner har fungert som casekommuner. Her ble det gjennomført et mer omfattende feltarbeid enn i de andre kommunene.

## Resultater

- Målsettinger så vel som temaer og målgrupper, varierte mellom de 11 kommunene. Alle tok imidlertid sikte på å prøve ut forskjellige medvirkningsmetoder for å utvikle kvaliteter som fremmer helse og trivsel i nærmiljøet. Noen konsentrerte seg i hovedsak om å involvere befolkningen eller grupper i befolkningen i forbindelse med planprosesser som dreide seg om utbedringer av et friluftsområde eller et uteareal, mens andre konsentrerte seg om mer overordnede planer som kommuneplanens samfunnsdel og/eller arealdel. En kommune utarbeidet en veileder for medvirkningsarbeid til bruk i hele organisasjonen.
- Kommunene har forsøkt en rekke medvirkningsmetoder, både hver for seg og samlet sett. De mest populære var spørreundersøkelser, gjestebud, idevandring, folkemøter og dialogmøter i forskjellige varianter. Enkeltkommuner hadde invitert til konkurranser, fått innspill via filmopptak, tegninger på kart, eller skoleoppgaver. Så godt som alle metodene, eller enkelte varianter av dem, var velkjente, men noen var nye enten for kommunen, for aktuell målgruppe, eller innenfor folkehelsefeltet. En kommune utviklet imidlertid konseptet «Kom Inn» til bruk i forbindelse med etableringen av et kultursenter. Noen metoder var spesifikt rettet inn mot ungdommer blant annet ungdomskonferanse, innovasjonscamp og MED Ungdom i fokus. Kommunens ungdomsråd hadde en sentral rolle i flere prosjekter.
- Strategier for å involvere befolkningen varierte etter formål og målgruppe. Det ble brukt digitale fora som kommunens hjemmeside på Internett, lokalavis, Facebook, Snapchat, video og kinoreklame, og stand på kjøpesenter eller butikk. I tillegg ble aktuelle deltakere invitert direkte enten via skoler, lag og foreninger, flyktingetjeneste eller oppsøkt hjemme. Oppslutningen om hvert arrangement varierte fra mindre enn en håndfull personer til vel 400. Det kan se ut til at de som har invitert aktuelle målgrupper som skoleelever, direkte, har fått mest respons, forholdsmessig. En slik tilnærming vil imidlertid være uegnet om en ønsker innspill fra hele befolkningen via en spørreundersøkelse eller via deltakelse i et folkemøte.
- I studien har medvirkningsmetoder og -prosesser blitt analysert med utgangspunkt i Arnsteins 8-trinnsstige for befolkningsmedvirkning. Vi finner at metodene som er brukt, varierer med hensyn til grad av medvirkning, det vil si om det som har foregått, kan defineres som symbolsk eller reell medvirkning. Samtidig kan flere av metodene høre hjemme på mer enn ett trinn. For eksempel kan gjestebud og idevandring plasseres på alle trinnene fra 3 til og med 6, og dermed ha resultert i så vel symbolsk som reell medvirkning. Disse, og andre metoder, har i enkelte sammenhenger fungert som en form for samskaping, eller partnerskap (trinn 6), i den forstand at de som har deltatt, har fått betydelig innflytelse på utkomme av prosessen. Det de har bidratt med, har blitt tatt hensyn til i utarbeiding av konkrete planer, som senere har dannet grunnlag for

budsjettprosesser, selv om de involverte ikke har vært i posisjon til å delta i endelige beslutninger. Enkelte folkemøter har derimot ikke kommet høyere en trinn 3 på stigen fordi møtene ble arrangert for sent til at innspillene kunne brukes i de planprosessene som de var tenkt inn i.

- Kommunene har stor sett nådd sine mål enten det gjaldt å prøve ut medvirkningsmetoder som egner seg i forbindelse med kommunalt planarbeid, eller å forbedre utearealer i nærmiljøet. Da prosjektperioden var over, kunne én av kommunene skilte med at den aktuelle utbedringen var slutført ved hjelp av både ekstern og intern finansiering. To av de andre kommunene hadde også fått innvilget ekstern finansiering, men der gjensto enten hele eller deler av arbeidet. Noen prosjektledere pekte imidlertid på at de hadde hatt for ambisiøse og for vide målsettinger for sitt eget prosjekt, og de ser i ettertid at de med fordel kunne ha avgrenset målene og arbeidsområdene bedre, både med tanke på antall metoder som har vært brukt, og omfanget av temaer som har vært berørt.
- Det rapporteres om til dels betydelig ringvirkninger av prosjektene. Samlet sett dreier dette seg om: Økt engasjement blant befolkningen og fra andre grupper i befolkningen enn de som vanligvis engasjerer seg; økt bevissthet om medvirkning og verdien av dette blant kommunens ansatte og politikere; økt kompetanse om medvirkningsmetoder og medvirkningsprosesser; økt kompetanse blant prosjektledere om kommunalt planarbeid og prosesser rundt dette, inkludert budsjettprosesser; bedre samarbeid om folkehelsematikk på tvers avdelinger/etater i kommunen og særlig med planavdelingen; folkehelsematikk har blitt satt på kartet og blitt mer synlig i kommunen.
- Utfordringer som ble erfart i løpet av prosjektperioden, handlet i hovedsak om: i) Uklarheter i startfasen som blant annet var knyttet til innhold i utlysningsteksten og forskjeller mellom Nordland fylkeskommunes og Helsedirektoratets målformuleringer. ii) Høye, og til dels urealistiske, forventninger blant annet med tanke på å samle inn og analysere kvalitative data om helse og trivsel fra hele befolkningen, og å utvikle nye medvirkningsmetoder. iii) Begrensete økonomiske rammer for å drive prosjektarbeidet. Samlet tilskudd for hver kommune varierte fra 100.000 kroner til 570.000 kroner for hele perioden. Nordland fylkeskommune innvilget støtte til alle søkerkommunene. Hver kommune fikk derfor langt mindre støtte enn det de hadde søkt om. Samtidig kunne eksterne midler bare brukes til prosesser, ikke til å realisere konkrete tiltak. iv) Krevende rapporteringer to ganger årlig med utgangspunkt i Helsedirektoratets målsettinger.
- Suksessfaktorer i disse prosjektene ser langt på vei ut til å kretse om følgende: Omfattende faglig kompetanse i prosjektgruppene; tverrsektoriell og tverrfaglig prosjektorganisering; administrativ og politisk forankring; og utgangspunkt i kommunale planer eller prosesser, eller i behov som var identifisert i politiske eller administrative organer i kommunen. I tillegg ser det ut til at konkrete resultater av prosjektarbeidet har inspirert grupper i befolkningen til å delta fordi de med dette erfarer at det nytter å engasjere seg. Kommuner som tidlig startet søkeprosessen om ekstern finansiering til utbedringer av utearealer, der dette var aktuelt, ser ut til å ha lyktes spesielt godt.

### **Avsluttende kommentarer**

Samlete erfaringer fra disse prosjektene kan være nyttig å trekke lærdom av, ikke bare for andre kommuner, men også for utdanningsinstitusjoner som tilbyr for eksempel mastergrad i folkehelse-

vitenskap. Dette gjelder særlig erfaringer fra medvirkningsprosessene. Formålet med befolkningsmedvirkning er imidlertid viktig å tenke gjennom. Her kan det være snakk om alt fra å bruke dette som verktøy til å skaffe informasjon om forskjellige forhold i kommunen, til at involvering i seg selv kan ha betydning for helsetilstanden i befolkningen i tilfeller hvor medvirkningen er reell i stedet for symbolsk.

På nasjonalt nivå kan det være nyttig å lytte til erfaringer fra deltakerkommunene med tanke på krav til rapporteringer og søknader for prosjekter av et slikt begrenset omfang. I studien har prosjekt-deltakere også problematisert og reflektert over det overordnede målet med den nasjonale satsningen: Er det realistisk å forvente at det skal samles kvalitative data om helse og trivsel i lokalsamfunnet, og at dette skal kunne analyseres lokalt, for så å tas med i hver enkelt kommunes folkehelseprofil på lik linje med data av tallmessig karakter?

Kommunene selv kan med fordel arbeide videre med å få større deler av befolkningen til å engasjere seg. Videre studier bør følge opp om kommunene lykkes i dette, og i å holde vedlike engasjementet som har blitt skapt i kjølvannet av prosjektarbeidet, enten det er snakk om befolkningsmedvirkning i forbindelse med kommunalt planarbeid eller forbedring av eget nærmiljø.

# 1 INNLEDNING

## 1.1 OPPDRAGET: BAKGRUNN OG FORMÅL

Denne rapporten er basert på en følgeevaluering av prosjektet «Nærmiljø og lokalsamfunn som fremmer folkehelse 2016-2018» i Nordland fylke. Studien er gjennomført av Nordlandsforskning på oppdrag fra Nordland fylkeskommune, og den har pågått i perioden fra februar 2017 til og med juni 2019. I alt 11 av fylkets kommuner fikk økonomisk støtte til prosjekter innenfor denne satsningen, det vil si Alstahaug, Bodø, Dønna, Hattfjelldal, Meløy, Narvik, Rana, Saltdal, Sømna, Vestvågøy og Øksnes. Da prosjektet startet, utgjorde disse kommunene en fjerdedel av det totale antall kommuner i Nordland som da var 44. To andre kommuner hadde søkt og fått innvilget støtte, men den ene av disse kommunene trakk seg fra prosjektet før oppstart, mens den andre deltok kun det første prosjektåret, og inngår derfor ikke i evalueringen.

De 11 kommunene er geografisk spredt over hele fylket, fra Hattfjelldal i sør til Øksnes i nord. Det er også stor spredning mellom kommunene med tanke på størrelse, hvor de minste kommunene, Dønna og Hattfjelldal, har et folketall på rundt 1400 mens den største, Bodø, har bortimot 52.000 innbyggere. I gruppen av kommuner finnes dessuten både innlandskommuner og kystkommuner, og alt fra en liten øykommune (Dønna) til den største bykommunen.

Lokalsamfunn og nærmiljø er viktige arenaer for folkehelsearbeid. En hovedutfordring er imidlertid å stimulere til utvikling av helsefremmende tiltak og prosesser i nærmiljøet, og å generere kunnskap om hvordan helse og trivsel best kan fremmes. I utlysningen av oppdraget ble det presisert at hensikten med prosjektet var: *å prøve ut ulike metoder for å fremme lokalt engasjement og aktiv deltakelse i utvikling av egne nærmiljø, samt å styrke kunnskapsgrunnlaget for kommunalt folkehelsearbeid.* Med dette som utgangspunkt for de kommunale prosjektene, ba Nordland fylkeskommune om en evaluering som både skulle fange opp prosesser fra, og resultater av, prosjektgjennomføringen i deltakerkommunene. Forskerteamet har derfor i tråd med oppdragsgivers bestilling, fulgt det pågående arbeidet fra ett år ut i prosjektperioden til et halvår etter at prosjektene formelt ble avsluttet.

## 1.2 NÆRMILJØPROSJEKTET: NASJONAL SATSNING MED REGIONAL VARIASJON

Nærmiljøprosjektet i Nordland inngår i en nasjonal satsning initiert av Helsedirektoratet. På landsbasis deltar 41 kommuner fra åtte fylker. De 11 kommunene i Nordland utgjør dermed rundt en fjerdedel av det totale antall deltakerkommuner. Fylkeskommunene har vært prosjekteier og har samordnet prosjektene regionalt. De har også hatt ansvar for fremdrift og har vært økonomisk ansvarlig overfor

Helsedirektoratet (Bergem m.fl. 2018b).<sup>1</sup> I prosjektperioden har Helsedirektoratet arrangert to årlige samlinger for alle prosjektene, mens fylkeskommunene har hatt ansvar for tilsvarende regionalt. Nordland fylkeskommune har blant annet invitert eksterne innledere til alle prosjektsamlingene. Disse har tatt opp både teoretiske og metodiske problemstillinger med utgangspunkt i deltakerkommunenes uttrykte behov. Analyser av kvalitative data var hovedtema for en av samlingene.

Helsedirektoratet inviterte i mai 2015 alle fylkeskommunene til «... deltakelse i kartlegging og utviklingsarbeid om Nærmiljø og lokalsamfunn som fremmer folkehelse». Ifølge føringene fra direktoratet skulle «... utviklingsarbeidet legge til rette for medvirkning fra befolkning i kartlegging og identifisering om nærmiljø- og lokalsamfunnskvaliteter som fremmer helse og trivsel». Det ble videre presisert i utlysningen at arbeidet skulle forankres i folkehelseovens § 5 om faktorer i miljø og lokalsamfunn som kan ha positiv eller negativ innvirkning på folkehelse, og at dette skulle inngå i kommunenes oversikt over helsetilstanden og påvirkningsfaktorer som grunnlag for kommunale planprosesser. Direktoratet presiserte også at ifølge § 6 i folkehelseoven skal helsetilstanden og påvirkningsfaktorer drøftes politisk, og bør inngå som grunnlag i arbeidet med kommunal planstrategi (som kommunene er pliktig til å vedta innen ett år etter konstituering av nytt kommunestyre). Kommunen er forpliktet til å integrere helsehensyn i planarbeid, blant annet i planer som reguleres av plan- og bygningsloven (Prop. 90 L, 2010-2011).

I grunnlagsdokumentet for Helsedirektoratets utviklingsprosjekt ble følgende hovedproblemstillinger definert:<sup>2</sup> *Hvordan kartlegge og identifisere nærmiljøkvaliteter gjennom medvirkning fra lokalbefolkningen? Hvordan understøtte prosesser som gjør at folk flest får økt innflytelse over sin egen hverdag og sitt eget lokalmiljø?* I utlysningsteksten presiserte Helsedirektoratet følgende delmål for satsningen: i) *bedre kvalitative utfordringsoversikter på folkehelseområdet som kunnskapsgrunnlag for kommunale plan- og beslutningsprosesser*, ii) *bedre kunnskap om hva som bidrar til livskvalitet og trivsel, og om hvordan folk har det i lokalsamfunnene*, iii) *utvikling av egnede metoder i medvirkningsarbeidet*, og iv) *legge grunnlag for konkrete tiltak i samsvar med de lokale folkehelseutfordringene*. Hovedproblemstillingen i den nasjonale satsingen var altså rettet mot kunnskapsgrunnlaget, nærmere definert i utlysningsteksten som «kartlegge og identifisere nærmiljøkvaliteter gjennom medvirkning fra lokalbefolkningen».

En av føringene fra Helsedirektoratets side, var at fylkeskommunene skulle velge ut minst tre kommuner som skulle få inntil 400 000 kroner hver for kartlegging, innhenting og identifisering av nærmiljøkvaliteter og faktorer som kan ha positiv og negativ innvirkning på folkehelsen. Resultater fra kartleggingen skulle innarbeides i folkehelseoversikten og inngå som grunnlag i kommunalt planarbeid.

---

<sup>1</sup> Høgskulen i Volda evaluerer det nasjonale prosjektet på oppdrag fra Helsedirektoratet. Evaluerings-teamet har hittil levert to delrapporter (Bergem m.fl. 2018 a, b). Arbeidet med sluttrapporten er nå i avslutningsfasen.

<sup>2</sup> <https://www.nfk.no/tjenester/folkehelse/arenaer/bo-og-narmiljo/>

I utlysningen som kommunene i Nordland mottok fra Nordland fylkeskommune ble problemstillinger og mål spesifisert noe annerledes enn i Helsedirektoratets utlysning til fylkeskommunene. Mens Helsedirektoratet fokuserte på «hvordan kartlegge og identifisere nærmiljøkvaliteter gjennom medvirkning fra lokalbefolkningen», formulerte Nordland fylkeskommune målet som «å utvikle forutsetninger og strategier for gode nærmiljø og lokalsamfunn som fremmer folkehelse». De fire delmålene som Helsedirektoratet skisserte ble nevnt også i fylkeskommunens utlysning, men da som utfordringer som arbeidet skulle baseres på og ikke som delmål i prosjektet. Kommunene i Nordland ble oppfordret til å utarbeide «... en kort søknad om deltakelse der følgende forhold eller tema kan inngå»:

#### *Bakgrunn for søknaden*

- *Kommunens syn på viktigheten av å stimulere til en god nærmiljø- og lokalsamfunnsutvikling og hvordan disse forhold vurderes som viktig for folkehelsearbeidet i kommunen*
- *Hvilke lokalsamfunn og nærmiljø er det kommunen ønsker et særlig fokus på*
- *Hvilke spesielle utfordringer ønskes det gjort noe med*
- *Er det spesielle grupperinger som det må tas hensyn til og evt. tilrettelegges for*

#### *Kommunens formål med prosjektdeltakelse*

- *Betydning av å få engasjert lokalbefolkning*
- *Kommunen trenger mer kunnskap om folks behov og prioriteringer i forhold til trivsel og medvirkning. Denne kunnskapen vil inngå i kommunens grunnlag for utarbeiding av kommunal planstrategi, for å drive god planlegging og for å utøve godt folkehelsearbeid*
- *Utarbeide et mer solid grunnlag for iverksetting av tiltak*

#### *Ønskede/nødvendige tiltak i prosjektet*

- *Engasjere lokalbefolkning til kreativ nytenking om sine nærmiljø gjennom etablerte møteplasser og – arenaer (lag og foreninger, bruk av media, folkehelseuka, sosiale medier mm)*
- *Prøve ut nye måter å nå befolkningen på (spørreundersøkelser, folkemøter / - grendemøter med mer)*
- *Utvikle bedre innhold i kommunens kunnskapsgrunnlag for kommunal planstrategi og kommunale planer og tiltak*
- *Realisering av prioriterte tiltak*

Av Helsedirektoratets omtale av Nærmiljøprosjektet og formulering av problemstillinger, kan det se ut til at hensikten med å involvere befolkningen og å prøve ut forskjellige medvirkningsmetoder, først og fremst var å skaffe bedre oversikt over hvilke forhold i lokalmiljøet som befolkningen selv mener har betydning for egen helse og trivsel. En slik oversikt skulle brukes som supplement til kvantitative data som tradisjonelt inngår i kommunenes folkehelseoversikter og som grunnlag for planarbeid. Nordland fylkeskommune ga imidlertid, som listen over viser, kommunene langt flere valg enn hva som var målet i det nasjonale prosjektet, inkludert å utvikle *metoder for å fremme lokalt engasjement og aktiv*

*deltakelse i konkret utvikling av egne nærmiljø.* Nordland fylkeskommune hadde også med realisering av prioriterte tiltak som forslag til tema som kunne inngå i søknadene.

Kommunene i Nordland ble i utlysningen forespeilet en statlig støtte på mellom 200 000 og 400 000 kroner fra rammen som var bevilget for 2015.

I grunnlagsdokumentet for det nasjonale prosjektet, pekte Helsedirektoratet på en rekke forhold som har betydning for folkehelse og på ulike tilnærminger for å oppnå og vedlikeholde god helse i befolkningen. Blant annet nevnes; arealperspektiv (for eksempel parker og grøntarealer), psykologisk perspektiv (for eksempel sosiale møteplasser), miljøperspektiv (forurensning, støy), samferdselsperspektiv (gåing, sykling og kollektivtrafikk), sosialantropologisk perspektiv (integrering, kulturforståelse) og sosiologisk perspektiv (f.eks. gruppetilhørighet og sosioøkonomiske faktorer). Disse ble også gjengitt i Nordland fylkeskommunes utlysning til kommunene.

Nærmiljøprosjektet bygger på en forståelse av at kommunene kjenner selv best sine egne utfordringer og muligheter. I tillegg blir innflytelse og medvirkning fra innbyggerne ansett som faktorer som kan fremme engasjement for lokalsamfunnsutvikling. Prosjektet kan derfor bidra til å understøtte prosesser som gjør at folk flest får økt innflytelse over egen hverdag og eget lokalmiljø, som et ledd i å oppnå det som omtales som «empowerment». Bedre lokal kunnskap om hva som kjennetegner aktive lokalsamfunn er også en faktor som kan styrke kommunenes planprosesser gjennom sterkere lokalt engasjement. Dette kan bidra til lokalt «eierskap» til planarbeid og praktiske utviklingstiltak, og, igjen, økt trivsel i lokalsamfunnet. Lokalsamfunnsdeltakelse kan være ulikt fordelt mellom sosiale grupper (Meld. St. 34, 2012-2013), og det har vært et mål i Nærmiljøprosjektet å øke deltakelsen til grupper som tradisjonelt har deltatt i lavere grad enn andre.

### **1.3 PROBLEMSTILLINGER FOR EVALUERINGEN**

Nordland fylkeskommune ønsket å tilføre kunnskap til deltakerkommunene via en evaluering av både prosesser og resultater. Basert på oppdragsgivers detaljerte bestilling, ble følgende problemstillinger definert for evalueringen:

1. Hva har kommunene arbeidet med i prosjektene, på hvilke måter og innenfor hvilke ressursmessige rammer?
  - a. Hvilke målsettinger har kommunene definert for sine prosjekter?
  - b. Hvilke metoder, strategier og tiltak har kommunene valgt?
  - c. Hvordan er prosjektene organisert?
  - d. Hvilke ressurser (inkludert økonomisk ramme, personell og kompetanse) har de ulike prosjektene tilgjengelig og hvordan utnyttes ressursene?
2. I hvilken grad er prosjektene integrert i kommunalt planarbeid, og hvilken nytteverdi oppleves prosjektet å ha for kommunens planarbeid?

3. I hvilken grad kan tiltakene sies å ha nytteverdi for lokalsamfunnene, og på hvilke måter er utvikling av tiltak tuftet på medbestemmelse, og i så fall, medbestemmelse for hvem?
4. På hvilke måter overholder kommunene sine forpliktelser i oppfølgingsfasen av prosjektene, og hvordan oppleves fylkeskommunens rolle med tanke på oppfølging og veiledning i prosjektet?
5. Er det noen prosjekter som har lyktes spesielt godt med tanke på å nå målsettingene? Hvilke suksessfaktorer kjennetegner i så fall disse prosjektene?
6. Er det noen kommuner som har støtt på særskilte utfordringer i forbindelse med måloppnåelse? Hvilke barrierer mot å lykkes med måloppnåelse har i så fall prosjektkommunene erfart?
7. På hvilke måter bidrar prosjektene til kunnskaps- og kompetansetilførsel innad i kommunene?

Problemstillingene fra 1-4 retter oppmerksomheten mot prosesser i prosjektgjennomføringen, mens problemstillingene 5-7 har hovedfokus på resultater og måloppnåelse. En nærmere beskrivelse følger nedenfor:

Ad 1): Under denne problemstillingen har vi undersøkt nærmere hvilke områder, målsettinger, metoder og tiltak kommunene hadde valgt å arbeide med i sine prosjekter. Med områder mener vi hvorvidt kommunene retter oppmerksomheten mot for eksempel areal, psykologiske aspekter (fokus på sosiale møteplasser etc.), miljø (forurensning, støy), samferdsel, integrering/kulturforståelse eller sosiale forhold, og eventuelt i hvilken grad prosjektaktivitet tar utgangspunkt i mulige utfordringer knyttet til sosiale og kulturelle ulikheter og lokalt engasjement og medvirkning. Har prosjektene vært rettet inn mot å øke innbyggernes opplevelse av stedstilhørighet og trivsel i nærmiljøet; tverrsektoriell involvering og mobilisering; eller å utvikle og forbedre nærmiljø og å fremme medvirkning i kommunalt planarbeid? *Målsettinger* kan være sammensatte, eksistere på forskjellige nivå og fortolkes ulikt av forskjellige aktører. Det har derfor vært viktig å fange opp hvordan forskjellige instanser og aktører som er involvert i prosjektgjennomføringen, har oppfattet målene. Samtidig har vi sett på hvordan målsettinger, metoder og tiltak operasjonaliseres i praksis.

Mål og effekter må sees i lys av de *ressurser* en rår over i prosjektene. Ressurser inkluderer både økonomi og personell, inkludert personellens kompetanse. I tillegg kommer de organisatoriske og administrative ressursene som de involverte kan spille på (formelt og uformelt), og hvordan de involverte aktørene samarbeider. Her har vi sett nærmere på hvorvidt og på hvilken måte kommunen samarbeider med blant annet ildsjeler, frivillige lag og foreninger. Videre har vi rettet oppmerksomheten mot hvilke *aktiviteter* ressursene brukes til.

Ad 2 og 3): Hva opplevd nytteverdi for ulike aktører angår, har det vært vesentlig å fange opp ulike forventninger. Hva har aktørene og brukerne som er involvert, selv ønsket å oppnå ved å delta i prosjektet, og hvilke erfaringer har de gjort seg gjennom prosjektet?

Ad 4): Problemstilling 4 søker svar på hvordan kommunen og fylkeskommunen, som prosjekteiere på hvert sitt nivå, bidrar til å realisere tiltakene gjennom organisering, deltakelse, engasjement og veiledning.



Ad 5 og 6): Disse problemstillingene har til hensikt å fange opp resultater, og søker svar på i hvilken grad ulike mål og forventninger er innfridd gjennom prosjektene. Vi har rettet oppmerksomheten mot erfaringer fra prosjektgjennomføringen, både positive og mindre positive, og hva som har bidratt til suksess i prosjekter som ser ut til å ha lyktes spesielt godt. Samtidig har vi sett på mulige hemmere for måloppnåelse. Resultater fra prosjektene vurderes opp mot målsettinger så vel som mot ressurser og aktiviteter.

Ad 7): Et av hovedmålene med prosjektet «Nærmiljø og lokalsamfunn som fremmer folkehelse», har vært å styrke kunnskapsgrunnlaget for kommunalt folkehelsearbeid. Vi har derfor kartlagt hvorvidt kompetanseheving eller styrking av kunnskapsgrunnlaget innad i kommunene har vært en del av målsettingene og tiltakene og eventuelt på hvilken måte.

## **1.4 KORT OM RAPPORTEN**

Den empiriske delen av rapporten starter i kapittel 4 med beskrivelser av prosjektenes innretning. Her sammenfattes kommunenes egendefinerte målsettinger i tillegg til hvilke målgrupper de har orientert seg mot, og hva de har gjennomført av aktiviteter. Kapitlet viser også hvordan prosjektene har vært organisert og hva de har hatt av ressurser til prosjektaktiviteten. Prosjektaktiviteter og resultater av disse, belyses nærmere i kapittel 5. Her legger vi mest vekt på medvirkningsprosesser i og med at dette har stått sentralt i alle prosjektene, om enn i forskjellige former og av forskjellig omfang. Den siste delen av kapitlet besvarer spørsmål om, og i hvilken grad, prosjekterfaringer er integrert i kommunenes planarbeid og om annen nytteverdi.

Kapittel 6 tar opp særskilte utfordringer i og refleksjoner rundt prosjektgjennomføringen. Der søkes også svar på spørsmål om hvordan prosjektene har vært fulgt opp i kommunene og av fylkeskommunen. Forhold som kan ha bidratt til at prosjektene har lyktes, diskuteres i siste kapittel (kapittel 7). Det siste kapitlet inneholder også en oppsummering med diskusjon av de viktigste resultatene fra studien.

I de to neste kapitlene skisseres perspektiver som evalueringen bygger på, valg av forskningsdesign og metodisk gjennomføring av evalueringen.

## 2 PERSPEKTIVER SOM UTGANGSPUNKT FOR EVALUERINGEN

Helsedirektoratets satsning på «Nærmiljø og lokalsamfunn som fremmer folkehelse» er blant annet begrunnet i et mål om å jevne ut sosial ulikhet i helse. Tanken er at en slik utjevning kan stimuleres gjennom prosjektene ved at befolkningen involveres i aktiviteter i lokalsamfunnet. Ved å rette oppmerksomheten mot kvaliteter og trekk ved nærmiljøet, inkludert befolkningsmedvirkning, føyer satsningen seg inn i en tradisjon innenfor folkehelsefeltet som strekker seg flere tiår tilbake i tid. I dette kapitlet løfter vi derfor frem noen historiske utviklingstrekk og setter lokalsamfunnsperspektivet inn i en bredere ramme. Vi utdyper også noen nærmiljøkvaliteter som kan ha betydningen for helsetilstanden i befolkningen. I siste del av kapitlet går vi nærmere inn på befolkningsmedvirkning som begrep og fenomen i og med at dette kan anta forskjellige former, forekomme i forskjellige grader, og ha forskjellige konsekvenser. Perspektivene som skisseres i kapitlet, danner et bakteppe for evalueringen.

### 2.1 NÆRMILJØ, LOKALSAMFUNN OG FOLKEHELSE

«Lokalsamfunnsperspektivet» kom med tyngde inn i folkehelsefeltet, nasjonalt så vel som internasjonalt, fra siste halvdel av 1980-årene, og ble forsterket utover i 1990-årene. Dette kommer til uttrykk blant annet i Verdens helseorganisasjons Ottawa Charter om helsefremmende arbeid fra 1986. Her poengteres det at helse skapes i folks hverdagsliv, der de bor, lever, lærer, arbeider, leker og elsker (WHO, 1987). Frem mot utformingen av Ottawa charteret hadde det vokst frem en erkjennelse av at det lokale fellesskapet som tradisjonelt har fungert som den viktigste rammen rundt menneskers liv, måtte være en sentral arena for folkehelsearbeid.<sup>3</sup> Ottawa charteret bar bud om at ressurser måtte settes inn for å gjøre lokalsamfunnet i stand til å gripe tak i lokale helserelevante problemer gjennom lokal mobilisering. Dessuten måtte lokalsamfunnet gis eierforhold til slike prosjekter og tiltak. Boken «Lokalsamfunn og helse. Forebyggende arbeid i en brytningstid» av Røiseland, Andrews, Eide og Fosse (1999) viser hvordan nærmiljø og nabolag fremsto som nøkkelen til å løse kompliserte helseproblemer. Dette går også frem av flere nasjonale helsepolitiske dokumenter fra den tiden, for eksempel NOU (1991:10) og St. meld. nr. 37 (1992-93). Helsedirektoratets satsning på prosjektet «Nærmiljø og lokalsamfunn som fremmer folkehelse» følger opp tenkningen fra Ottawa charteret ved blant annet å legge vekt på at tiltak må tilpasses både tid og sted.

Begrepet nærmiljø har en bred referanseramme og dekker psykososiale forhold så vel som fysiske og kjemiske forhold. Nærmiljø kan altså innbefatte alt fra det fysiske nabolaget med boligområder, parker, plasser, friområder, barnehager, skoler og offentlige tjenester, til det psykososiale rommet med bomiljø, sosiale møteplasser, kulturaktiviteter, estetiske kvaliteter og følelse av trygghet (Meld. St. 19,

---

<sup>3</sup> I Ottawa charteret kom helsefremmende arbeid inn som et tillegg til sykdomsforebyggende arbeid. Begrepet folkehelsearbeid dekker i dag arbeid både av helsefremmende og sykdomsforebyggende art.

2014-2015). Nærmiljøaspekter som tilgang til grøntområder, parker, servicetilbud, variert landskap og boligtetthet, har i flere sammenhenger blitt pekt på som betydningsfullt for befolkningens helsetilstand. Folkehelsemeldingen (Meld. St. 19, 2014-2015) løfter også frem sosiale møteplasser som verdifullt. Her tenkes det først og fremst på at sosiale møteplasser kan bidra til at det opprettes varige sosiale nettverk. Dette kan igjen bidra til å etablere tilhørighet og fellesskapsfølelse i lokalsamfunnet, og med det bidra til både dannelse og vedlikehold av den «kollektive sosiale kapitalen». Begrepet «sosial kapital» defineres ulikt innenfor ulike fagtradisjoner. Det finnes imidlertid noen fellestrekk i måten å forstå dette på. For eksempel enes flere om at denne formen for kapital utgjør en kollektiv ressurs. Denne ressursen er basert på forhold som tillit, felles verdier, stabile sosiale nettverk preget av gjensidighet, og engasjement for og deltakelse i aktiviteter til fellesskapets beste (Coleman, 1988; Putnam, 2000). I en bred gjennomgang av sosial kapital og av fenomenets betydning, viser Halpern (2005) hvordan grad av sosial kapital i et lokalsamfunn har innvirkning både på den fysiske og den psykiske helsetilstanden til befolkningen.

Betydningen av sosiale møteplasser trekkes ikke bare frem i helsepolitiske dokumenter. Også St. meld. nr. 21 (2005-2006), om distrikts- og regionalpolitikken, retter oppmerksomheten mot møteplasser. I norsk regionalpolitisk sammenheng er det først og fremst møteplasser i distriktene som får oppmerksomhet. Mange små lokalsamfunn har mistet «naturlige» møteplasser da tjenester som post, bank og butikk, i tillegg til lokale lag og foreninger, er lagt ned. Flere steder er også skolen blitt borte, og med den det eneste samlingsstedet og servicesenteret i bygda for så vel barn og unge som for voksne. Et godt nærmiljø og gode oppvekstvilkår handler for mange om at barnehage og skole finnes på stedet, og dette er ofte avgjørende både for generell trivsel og for å etablere seg der med familie (se Solstad, Andrews og Løvland, 2016). Uten lokal skole minker sjansene for nyrekruttering som alle lokale samfunn trenger for å greie seg i fremtiden. I boken «Learning to Leave» viser Corbett (2007) for eksempel hvordan unge fra utkantstrøk i Canada uten skole på stedet, «lærer» å forlate sine lokalsamfunn for godt, og dermed bidrar til å svekke lokalsamfunnet. Slike forhold har også betydning for helsetilstanden. Helgesen og medarbeideres (2014) rapport viser blant annet hvordan folkehelsen utfordres av by- og regionalutvikling, hvor både urbanisering og fortetting og fraflytting og «stedsavvikling» har betydning.

Sosiale relasjoner og gode nærmiljø og lokalsamfunn er ikke bare viktig for trivsel og bostedsvalg for mange, men også for stedsidentitet (Antonsen, 2011). Stedsidentitet brukes både for å beskrive et steds egenart og for å beskrive menneskers forhold til sine steder. Denne formen for identitet kan skapes ved at man identifiserer seg med andre mennesker på stedet (familie og andre), naturlandskapet, kulturlandskapet eller historien. På samme måte som menneskers identifisering med og imot steder varierer, fins det ikke én klar oppfatning av hva et godt nærmiljø eller lokalsamfunn er. Oppfatningene er kontekstuelle og relasjonelle, og avhenger av faktorer som stedets størrelse og sentralitet, og individuelle faktorer som livsfase, kulturell bakgrunn og utdanningsnivå. Unge voksne er for eksempel, i tillegg til arbeidsmuligheter, ofte opptatt av gode og trygge oppvekstvilkår og kulturtilbud når de skal velge bosted. Fritidstilbud, direkte tilgang til natur eller parkområder eller fravær av trafikk kan også være avgjørende.

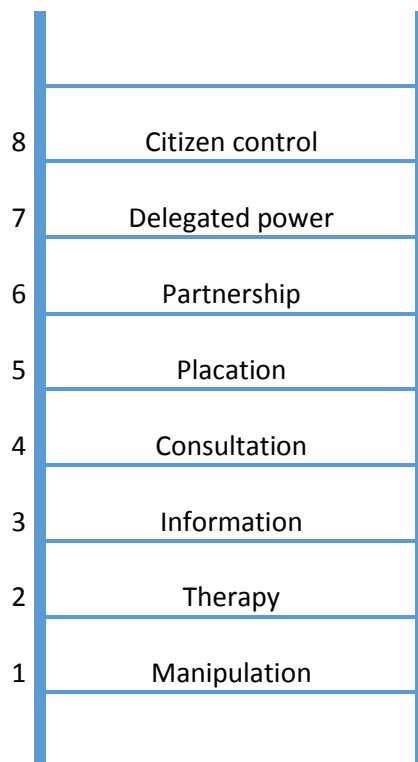
## 2.2 BEFOLKNINGSDELTAKEELSE OG GRADER AV MEDVIRKNING

Befolkningsdeltakelse var kjernen i «Health promotion» da dette ble lansert som et nytt ideologisk grunnlag for folkehelsearbeid rundt midten av 1980-årene. Det overordnede målet var å fremme helse gjennom å endre maktfordelingen i samfunnet (se for eksempel Andrews, 2003, 1999, 1997; Tones, 1992; WHO, 1997). For å kunne ta et oppgjør med rådende maktrelasjoner, ble det lagt vekt på å styrke demokratiske prosesser og å fremme aktiv deltakelse innenfor alle sentrale områder også innenfor rammen av folks hverdagsliv. WHO (1987) presiserte at befolkningsinvolvering eller medvirkning kunne bidra til at folk får innflytelse over forhold som har betydning for egen helse, og med det oppnå «empowerment» eller å bli «myndiggjort». Innflytelse over beslutninger har med andre ord ikke bare blitt vurdert som en demokratisk rettighet, men også som en forutsetning for å bedre folkehelsen (Andrews, 2003, 1999).

I mye av «Health promotion»-litteraturen brukes begrepet «lokalsamfunnsdeltakelse» synonymt med begrepet «community-empowerment» (se Andrews 2003). Det vil si at deltakelse betraktes både som et middel på veien til å bli «myndiggjort» og som et uttrykk for at en er «myndiggjort». Befolkningsdeltakelse eller medvirkning kan imidlertid anta forskjellige former og forekomme i forskjellige grader. Det vil si at ikke alle former for deltakelse sikrer at befolkningen får innflytelse over beslutninger, og med dette, innflytelse over forhold som har betydning for egen helse. I en artikkel fra 1969 beskriver Sherry Arnstein ulike varianter av deltakelse, hvor hun poengterer at ikke alle måter å delta på sikrer at deltakerne når målet om å komme i en maktposisjon. Arnstein har illustrert sin sterkt forenklede typologi som en stige bestående av åtte separate trinn (figur 1). På hvert trinn har hun plassert ulike former for deltakelse rangert etter hvilken mulighet dette gir for å komme i maktposisjon. De to nederste trinnene i stigen er forbeholdt aktivitet som Arnstein karakteriserer som ikke-deltakelse. Kategorien manipulering dekker virksomhet hvor representanter for befolkningsgrupper inviteres til å delta i rådgivende komiteer, men hvor hovedintensjonen er å påvirke dem til å ta de «riktige» valgene. Det vil si valg som ikke alltid stemmer overens med deltakernes behov og ønsker. Visse former for terapi utøves også i ly av en demokratisk retorikk. For eksempel blir terminologien befolkningsdeltakelse brukt om gruppevirksomhet ledet av psykologer og psykiatere, hvor det som foregår har karakter av å kurere gruppemedlemmene for en «patologisk» tilstand i stedet for å løse problemer som har ført til at de har havnet i en «avmakts»-posisjon. Denne typen virksomhet tyder på at avmakt (powerlessness) oppfattes synonymt med mental lidelse (Arnstein, 1969).

Det tredje og det fjerde trinnet i stigen har Arnstein karakterisert som symbolsk eller tilsynelatende deltakelse, eller grader av «tokenism» i hennes terminologi. På dette nivået blir det åpnet opp for at deltakerne både kan høre og bli hørt for eksempel gjennom at de får eller gir informasjon i konsultasjoner eller i møter, eller inviteres til å svare på spørreskjemaer. Dette er første skritt i retning full deltakelse. Deltakernes synspunkter kan fanges opp, men det er ingenting som sikrer at deres synspunkter får gjennomslag. Deltakerne sikres derfor ikke makt over beslutninger. De oppnår ofte ikke annet enn å delta, eller å være involvert. Om deltakelse er begrenset til de fire første nivåene, det

vil si begrenset til at befolkningen kan si sin mening og komme med innspill, er det ingenting som sikrer endring.



Figur 1: Arnsteins stige

Det femte trinnet i stigen (placation) er, ifølge Arnstein, også en form for symbolsk deltakelse, bare på ett nivå høyere. Deltakerne begynner å få innflytelse. De får anledning til å si sin mening og komme med innspill, som for eksempel foreldrerepresentanter i skolestyrer. Så lenge de som representerer aktuelle befolkningsgrupper ikke har flertall i organer som har beslutningsmyndighet, er det imidlertid fortsatt makthaverne som er forbeholdt retten til å bestemme. Ingen av formene for deltakelse som er nevnt til nå, gir garanti for at deltakernes ønsker og oppfatninger blir tatt til følge av dem som utformer politikken og legger rammene for aktuelle tjenester. På toppen av stigen finnes derimot ulike grader av befolkningsmakt, med økende grad av innflytelse over beslutninger. I en partnerskapsposisjon (trinn 6) kan de involverte inngå i samspill med makthaverne. Makten er refordelt etter forhandlinger mellom borgere og makthaverne, og beslutninger tas i fellesskap. På de to øverste trinnene har Arnstein plassert delegert makt og befolkningskontroll. Deltakerne/borgerne kan ha delegert makt over beslutninger innenfor visse områder (trinn 7), de kan utgjøre majoriteten av de stemmeberettigete, eller de kan ha fullt utøvende makt (trinn 8).

Arnsteins typologi er grov. Den rendyrker også forskjeller uten å ta hensyn til at motpolene som er borgere eller befolkningsgrupper på den ene siden, og makthaverne eller representanter for makthaverne, på den andre siden, sjelden er homogene grupper. Innenfor hver av gruppene kan det

finnes sterkt divergerende eller konkurrerende synspunkter. Partene Arnstein beskriver, betrakter imidlertid ofte motparten som en ensartet gruppe. I reelle situasjoner kan det også være snakk om langt flere trinn i stigen og litt mindre skarpe grenser mellom dem (Arnstein 1969).

«Arnsteins stige» blir ofte brukt som grunnlag for analyser av medvirkningsprosesser. Flere har dessuten tatt utgangspunkt i dette rammeverket og konstruert det som betegnes som en «medvirkningstrapp». Medvirkningstrapper er stort sett «bygd over samme lest», men de finnes i litt forskjellige format. I kapittel 7 drøfter vi noen av medvirkningsprosessene som har vært brukt i Nærmiljøprosjektene, opp mot rammeverket som er skissert av Arnstein. Prosjektlederne har også selv vurdert sine medvirkningsmetoder opp mot kategoriene i denne typologien.

## 3 EVALUERINGSDESIGN OG DATAGRUNNLAG

For å gi best mulig innsikt i erfaringer fra de 11 prosjektene, ble studien organisert som et følgeforskningsprosjekt, i tråd med oppdragsgivers ønsker. Studien består av flere deler, og den har pågått fra februar 2017, det vil si fra ett år etter at prosjektgjennomføringen startet. Noe av datamaterialet er derfor av retrospektiv art. Studien omfatter et rikt datamateriale samlet sett, hvor det inngår tekst fra prosjektsøknader, prosjektbeskrivelser, rapporteringer og forskjellige typer presentasjoner, og data fra intervjuer og observasjon i forbindelse med feltarbeid og deltakelse på regionale og nasjonale samlinger.

### 3.1 FØLGEFORSKNING

I vid forstand dreier evaluering seg om å beskrive virkninger av en beslutning eller et tiltak. Gjennom en grundig skildring av det prosessuelle forløpet underveis (ikke i ettertid), synliggjør *prosess-evaluering* hvordan og hvorfor endringer skjer, og hvorfor visse resultater produseres. *Effektevaluering* retter seg mot hvilke resultater et tiltak har oppnådd, både tilsiktede og utilsiktede, og eventuelt hva i tiltakene som frembringer, eller ikke frembringer, disse virkningene. I følgeforskning har oppmerksomheten vanligvis blitt rettet mot prosesser, det vil si mot *hva* som foregår og *hvordan*, mer enn mot resultater og effekter. Følgeforskning betegnes dermed som formativ, fordi designet gjør det mulig å justere kursen underveis. Prosessevalueringer kombineres imidlertid ofte med evalueringdesign som er konsentrert om resultater og effekter (Baklien og Skatvedt, 2013), noe som også er gjort i denne studien. Ved å studere både prosessen og virkningene av tiltaket kan veiene fram mot målet lettere synliggjøres (Baklien, 2004; Olsen m.fl., 2002). Forskerne stiller spørsmål ved hva som skjer og hvorfor det skjer, og retter søkelyset mot kontekster, og mot virkninger i vid forstand, både tilsiktede og utilsiktede, positive som negative.

Følgeforskning innebærer også brukerinvolvering i større og mindre grad, avhengig av hva målet med forskningen er (Sverdrup, 2013). I tillegg til datainnsamling gjennom dokumentanalyser, intervju og ulike former for observasjon, innebærer følgeforskning ofte en læringsdel bestående av dialog med, og tilbakeføring av kunnskap til, oppdragsgiver og «praksisfelt». Dialogen kan innebære tilrådinger om eventuelle justeringer. Dersom prosjektene foregår over tilstrekkelig lang tid, følges prosessene også etter dialoggrunden(e). Forskerne kan inngå i dialog med oppdragsgiver og deltakere, gjennom kunnskapsutveksling, men deltar ikke, som i aksjonsforskningen, i selve utviklingsarbeidet.

### 3.2 DELSTUDIER

#### 3.2.1 DOKUMENTANALYSE

Som del av følgeevalueringen, har vi analysert en rekke dokumenter fra prosjektene. Det vil si prosjektsøknader, prosjektskisser, prosjektbeskrivelser og rapporteringer i forskjellige former. Prosjektskisser inkluderer beskrivelser som lå til grunn for søknaden om å delta i prosjektet, og

oppdaterte prosjektbeskrivelser som ble levert mot slutten av prosjektperioden. Prosjekt-rapporteringer inkluderer rapporteringer til Helsedirektoratet to ganger per år, hver vår og hver høst til og med våren 2019. Rapporteringen om høsten har lagt til grunn for årlig søknad om finansiering. I rapporteringen til Helsedirektoratet har kommunene blitt bedt om å svare på spørsmål knyttet til oppnåelse av fem ulike delmål som Helsedirektoratet skisserte i sin utlysning til fylkeskommunene. Dette gjelder blant annet delmålet om å bedre kvalitative utfordringsoversikter på folkehelseområdet som kunnskapsgrunnlag for kommunale plan- og beslutningsprosesser, med følgende spesifiseringer:

- Hvordan brukes kunnskapen i planarbeidet, og eventuelt andre beslutningsprosesser i kommunen?
- Hva er eventuelle utfordringer med å få kunnskapen fra prosjektet inn i planarbeid og beslutningsprosesser?
- Hvordan er data fra kartleggingsarbeidet sett i sammenheng med andre datakilder (f.eks. folkehelseprofiler og Ungdata) og eventuelt annen kunnskap?
- Hva har prosjektet lagt vekt på når det gjelder å dokumentere kunnskapen overfor politikerne og administrasjonen i kommunen?

Analyser av prosjektbeskrivelser og søknader fra hvert av de 11 prosjektene, gir innsikt i hva prosjektene dreier seg om, og hvilke tiltak som var tenkt til hvilke målgrupper, hvordan og i hvilket omfang. Dokumentstudien dannet således et bakteppe for å besvare problemstillinger som handler om målsettinger, organisering og ressurser. Den første delen av dokumentanalysen lå til grunn for valg av deltakerkommuner til en casestudie. Mot slutten av evalueringen ble det gjennomført en ny dokumentanalyse som var konsentrert om resultater og måloppnåelse.

### **3.2.2 FELTSTUDIE**

I studien ble fire av prosjektene valgt ut som case til en mer utdypende granskning. Casestudier gir rom for grundig utforskning innenfor et felt, og er dermed egnet til å gi innsikt i komplekse sammenhenger (Flyvebjerg, 2011; Yin, 2009), og å få til mer utstrakt dialog med påfølgende utviklingsmulighet. Grundige casestudier kan også gi grunnlag for å «generalisere» funn gjennom å diskutere dem opp mot annen relevant forskning og teori (Patton, 1987).

I valget av de fire casekommunene ble det lagt vekt på å få med variasjon innenfor de 11 prosjektene. Det ble derfor rekruttert prosjekter/kommuner som hadde valgt ulike arbeidsmåter og/eller satsningsområder for sine prosjekter. Kommunestørrelse og geografisk beliggenhet var også avgjørende. Utvalg av case bygde på dokumentanalysen i delstudie 1, og ble gjort i samarbeid med oppdragsgiver. Valget falt på Bodø, Dønna, Meløy og Vestvågøy.

Feltarbeidet i casekommunene varierte alt etter prosjektenes egenart og av hvilke metoder og arbeidsmåter de hadde valgt, men to forskere var til stede i to dager i hver av kommunene. Det ble gjennomført kvalitative, åpne intervju med sentrale personer enkeltvis og/eller i grupper, observasjon



og uformelle feltsamtaler. Denne delen av evalueringen ble gjennomført høsten 2017, våren 2018 og våren 2019.

Intervjuer i case-kommunene ble gjennomført med prosjektleder, medlemmer av prosjektgruppen, rådmann, kommunale ledere, og andre som har vært involvert i prosjektet på forskjellige måter og fra forskjellige nivå som kultursjef, lærere, elever og representanter for ungdomsråd. Intervjuene var åpne i formen, for å få frem detaljerte erfaringer og eksempler fra prosjektarbeidet. Det var også utformet intervjuguider for å sikre at alle temaene som var relevant for studien, ble berørt. Intervjuguidene varierte noe alt etter informantgruppe, men alle kretset omkring følgende temaer: Prosjektet (initiativ, søknad, kjennskap til prosjektet og medvirkningsaktiviteter, mål, målgrupper, strategier og metoder, organisering og forankring, medvirkningsprosesser, endringer), samarbeid, ressurser, folkehelseutfordringer i kommunen, generelle erfaringer (positive og negative), opplevd nytteverdi, videreføring av aktiviteter og kunnskap fra prosjektet.

Noen av intervjuene ble gjennomført som gruppeintervju, blant annet intervjuer med deltakere i prosjektgruppene, med elever fra to skoler, lærere, politikere fra formannskap og kommunestyre, og medlemmer av ungdomsråd i to kommuner. Fordelen med dette, faglig sett, er at man, gjennom informantenes diskusjoner rundt erfaringer fra prosjektet, kan få frem flere nyanser enn ved intervju med enkeltpersoner. Dette er gunstig for datatilfanget (Silverman, 2000). Gruppeintervju er dessuten både tids- og kostnadsbesparende.

Alle prosjektlederne ble intervjuet både sammen med prosjektgruppen og enkeltvis. I en kommune var rådmannen del av prosjektgruppen, og vedkommende deltok da både i gruppeintervju og i personlig intervju som rådmann. I de andre casekommunene ble rådmenn intervjuet enkeltvis. I to av kommunene ble også ordførere intervjuet, en i et gruppeintervju og en i individuelt intervju. Det ble tatt notater underveis i alle intervjuene.

I case-kommunene har forskerteamet også observert ulike medvirkningsprosesser og andre aktiviteter, både gjennom deltakende observasjon og som «flue på veggen». Vi har vært til stede på to åpne folkemøter, et kommunestyremøte hvor ungdomsrådet holdt innlegg, et styringsgruppemøte, et arbeidsgruppemøte sammen med landskapsarkitekt, et seminar med politikere og administrasjon og et bredt sammensatt arbeidsgruppemøte. Observasjonsnotater ble enten nedskrevet mens prosessen/aktiviteten pågikk, helt eller delvis, eller i etterkant av prosessen/aktiviteten.

Det ble også gjennomført feltsamtaler i casekommunene, nærmere bestemt uformelle samtaler med deltakere/befolkning i forbindelse med observasjon av ulike medvirkningsprosesser.

Mot slutten av studien ble datamaterialet fra casekommunene oppdatert via telefonintervju med prosjektlederne, og ved dokumentanalyse av de siste rapporteringene og oppdaterte prosjektbeskrivelsene.

I de syv kommunene som ikke var casekommuner, ble det gjennomført intervjuer med sentrale personer i prosjektene. Disse intervjuene ble i hovedsak gjennomført per telefon og enkeltvis. I en av kommunene ble det av praktiske grunner gjennomført personlige intervju, ett gruppeintervju med prosjektgruppen og ett enkeltintervju med prosjektleder. I de andre kommunene ble prosjektleder intervjuet alene per telefon, mens sentrale medlemmer av prosjektgruppen ble intervjuet enten alene eller i gruppe, også det per telefon. Temaene i disse intervjuene var de samme som i intervjuene med deltakere i caseprosjektene. Mot slutten av studien ble datamaterialet oppdatert gjennom dokumentanalyser også for disse kommunene, og per telefon for to av kommunene.

### **3.2.3 INTERAKTIVITET, DIALOG OG ERFARINGSUTVEKSLING**

Målet med denne delstudien har vært gjensidig kunnskapsutveksling mellom deltakerne fra de kommunale prosjektene og forskergruppen. Denne formen for erfaringsutveksling og datagenerering bidrar til verdifull innsikt (Nilssen m.fl., 2015; Thrana m.fl., 2009; Olsen, 2007). Delstudien rettet seg mot alle som har vært involvert direkte i prosjektgjennomføringen, og inkluderte både observasjon og erfarings- og kunnskapsutveksling i form av dialog med prosjektdeltakerne, observasjon av presentasjoner fra prosjektledere og uformelle samtaler.

Forskerne deltok på fire regionale samlinger (to i 2017 og to i 2018), og fire nasjonale samlinger, inkludert sluttkonferansen i november 2018. Datamateriale fra samlingene har blitt analysert og lagt til det øvrige datamaterialet. I forbindelse med den siste regionale samlingen for prosjektlederne i september 2018, gjennomførte prosjektteamet fra Nordlandsforskning en workshop. Her ble det presentert foreløpige funn fra studien med hovedvekt på medvirkning og medvirkningsprosesser. Prosjektlederne ble blant annet delt inn i grupper på tre hvor de diskuterte erfaringer med bruk av forskjellige medvirkningsmetoder. De ble bedt om å vurdere metodene både med tanke på hva som fungerte bra og hva fungerte mindre bra. De ble også bedt om å vurdere metodene og prosessene med utgangspunkt i nivåene på Arnsteins stige. Innspill fra gruppediskusjonen inngår i vårt datamateriale og ble tatt med til den videre analysen av arbeidet i prosjektene.

### **3.3 FORSKNINGSETISKE HENSYN**

Studien ble rutinemessig meldt inn til Personvernombudet ved Norsk senter for forskningsdata (NSD). Informert samtykke er viktig i et hvert forskningsprosjekt. Vi la derfor vekt på å gi god informasjon til deltakerne hvor vi understreket aspekter som konfidensialitet, anonymisering, frivillighet med mulighet for å trekke seg når som helst uten begrunnelse og uten konsekvenser, og at de kunne unnlate å svare på spørsmål de ikke ønsker å besvare. Det ble også understreket at det er viktig for evalueringen at de formidler egne erfaringer. På grunn av oppdragets karakter, med evaluering av prosjekter som har mottatt ressurser fra Nordland fylkeskommune, kan ikke alle som deltar i evalueringen, behandles likt med tanke på forskningsetiske krav om frivillig deltakelse og anonymisering. Det vil blant annet si at noen opplysninger fra prosjektledere og andre sentrale personer i kommunene, er vanskelig å anonymisere. Det ville også ha vært problematisk for prosjektledere og rådmenn å takke nei til deltakelse i evalueringen uten at dette var avklart med

Nordland fylkeskommune. Andre informanter ble imidlertid informert om at deltakelse i evalueringen var frivillig og at de kunne trekke uttalelser.

Det innsamlede datamaterialet har vært behandlet etter gjeldende etiske retningslinjer for forskning (jfr. retningslinjer fra Nasjonal forskningsetisk komité for humaniora og samfunnsvitenskap). I rapporten er utsagn fra enkeltpersoner som gjelder vurderinger av ulike forhold, anonymisert, mens beskrivelser som har karakter av faktaopplysning, i noen grad er knyttet til den enkelte kommune.

## 4 PROSJEKTENES INNRETNING, ORGANISERING OG RESSURSTILGANG

I dette kapitlet presenterer vi de 11 Nærmiljøprosjektene i Nordland. Kapitlet er i all hovedsak basert på søknader og rapporteringer fra kommunene, og intervju med prosjektledere og deltakere i prosjektgrupper. Kapitlet er organisert tematisk. Først tar vi for oss hvilke områder og målsettinger kommunene hadde planlagt for sine prosjekter. Deretter følger en gjennomgang av metoder, strategier og tiltak som har vært brukt, før vi ser nærmere på organiseringen av prosjektet. Kapitlet inneholder også en oversikt over hvilke ressurser prosjektene har hatt tilgjengelig i form av økonomiske rammer.

### 4.1 TEMA, MÅLSETTINGER OG MÅLGRUPPER

De fleste kommunene formulerte generelle mål om å fremskaffe kunnskap om, og arbeide for, økt medvirkning i planarbeid og utviklingen av kvaliteter som fremmer helse og trivsel i nærmiljøet.

**Alstadhaug** kommune hadde i sin opprinnelige søknad skissert tverrsektoriell integreringsplan som hovedsatsing for prosjektet. Tre hovedområder ble der trukket frem; individuelt tilpasset arbeidserfaring, møteplasser og universell utforming av friluftareal. Før prosjektet startet ble arbeidet avgrenset til å handle om sosiale møteplasser og universell utforming av friluftsområdet ved Sandneselva. Følgende mål ble konkretisert; engasjere lokalbefolkningen i utforming og bruk av eget nærmiljø, etablere møteplasser som appellerer til, og kan samle, mennesker fra alle deler av befolkningen og øke kunnskapen om hva som kan bidra til livskvalitet og trivsel i nærmiljøet. Prosjektet har etter hvert fått prosjektnavnet Sandneselva mi. Det ble i tillegg til hovedmålene, formulert en rekke delmål i prosjektet, deriblant utforming av prosjektplan for friluftsområdet ved Sandneselva, involvering av befolkningen i planleggingsprosessen, opprusting av sti langs elva med universell utforming, gjennomføring av miljøtiltak og kompetanseheving blant kommunalt ansatte om medvirkningsprosesser. Målgrupper identifisert i Alstadhaugs prosjekt, har vært barn og unge, beboere i området og innvandrere.

**Bodø** kommune gjorde også vesentlige endringer i sitt prosjekt, og da tidlig i gjennomføringsfasen. Det kommunen opprinnelig søkte støtte til, ble tonet ned, mens hovedområdet, både ifølge søknad og årsrapport (mars 2017), i sterkere grad ble vinklet mot medvirkning i plan- og styringssystemer for å utvikle Bodø som helsefremmende lokalsamfunn. Ifølge søknaden, ønsket kommunen å skape større engasjement, deltakelse og medvirkning rundt sitt utviklingsarbeid, hvor hovedmålet var å etablere rutiner som kunne sikre systematiske medvirkningsprosesser i kommunalt planarbeid. Det ble samtidig lagt vekt på å øke kunnskapen internt i kommunen om metoder for, og viktigheten av, medvirkning. Bodø hadde i tillegg mål om å mobilisere befolkningen til deltakelse og ideskaping. Målgrupper for prosjektet samlet sett, har vært kommunale planleggere, politikere, frivillig sektor, næringsliv,

akademia og enkeltpersoner. Bodø trekker, i likhet med Alstadhaug, frem temaplan Grønnstruktur (rekreasjonsområder) som et viktig planområde i prosjektet.

**Dønna** kommune har også medvirkningsprosesser som hovedområde for sitt prosjekt. Ifølge rapporteringene har Dønna hatt som prosessmål å utvikle og teste medvirkningsmetoder, og gjennom disse kartlegge og identifisere nærmiljøkvaliteter som både hemmer og fremmer helse og trivsel. Videre har de hatt som prosjektmål å etablere en utendørs møteplass i kommunesenteret Solfjellsjøen. Kommunen har fokusert på mål om å engasjere lokalbefolkningen i utforming og bruk av eget nærmiljø, samt bygge videre på etablerte rutiner for medvirkning og samspill med lokalbefolkning og lag og foreninger (dugnadsånd). Også Dønna ønsket at prosjektarbeidet skulle brukes i forbindelse med planarbeid, nærmere bestemt til å utarbeide plan for etablering av en friluftsport med omgivelser som stimulerer til fellesskap og fysisk aktivitet. Hele befolkningen har vært målgruppe.

I likhet med kommunene over, hadde også **Hattfjelldal** opprinnelig valgt planarbeid, nærmere bestemt Handlingsplan for folkehelse og kommuneplanens samfunnsdel, som hovedområde for sitt Nærmiljøprosjekt. Det opprinnelige hovedmålet var å hente inn kunnskap fra innbyggerne om hva som kan bidra til økt trivsel, bosetting og bedre helse. Dette skulle brukes som grunnlag i revidering av plan. Ifølge den opprinnelige prosjektbeskrivelsen ønsket Hattfjelldal å etablere et godt samarbeid mellom kommune og befolkning gjennom bruk av medvirkningsprosesser i innhenting av informasjon. I oppdatert prosjektbeskrivelse fra oktober 2018 er formålet med prosjektet justert til å få en bedre oversikt over de frivillige i kommunen og å skape en samarbeidsplattform mellom kommune, innbyggere, lag og foreninger. Dette for å skape engasjement i befolkningen og bidra til at nærmiljøet utvikles i fellesskap. Kommunen har også et konkret mål om å bruke prosjektet til å realisere et universelt utformet nærturmål i tilknytning til sentrum, og har i tillegg listet opp flere delmål som handler om å finne gode tiltak som fremmer folkehelse, bedre samarbeidet mellom kommune, lag og foreninger, bidra til informasjon og opplæring til lag og foreninger i å søke prosjektmidler, skaffe bedre kunnskap om hvordan folk i kommunen har det, og øke medvirkningen blant befolkningen. Hattfjelldal har identifisert hele befolkningen som målgruppe, men nærturmålet skal ha særlig oppmerksomhet rettet imot barnefamilier, funksjonshemmede og eldre som brukere.

**Meløy** kommune har valgt barn og unges engasjement i lokalsamfunnet som hovedområde, og dermed også barn og unge som målgruppe. Bakgrunnen er blant annet folkehelseutfordringer som ble identifisert gjennom Ungdataundersøkelsen. Kommunen har tradisjon for å gjennomføre folkemøter og medvirkningsprosesser i alle de 10 kretsene i kommunen. Målet med Nærmiljøprosjektet var å utvikle metoder som sikrer reell medvirkning, også for barn og unge, slik at det skapes stedsutvikling og gode nærmiljø for å øke unges trivsel og livskvalitet (Søknad 2016, oppdatert prosjektbeskrivelse 2019). Det ble også lagt vekt på at barn og unge skal se nytten av å engasjere seg i sitt lokalsamfunn gjennom å få kunnskap om planlegging og metoder for medvirkning og beslutningsprosesser. I tillegg har det vært et mål at barn og unges medvirkning skal være en del av kommunens plansystem/planretningslinjer, og at voksne er bevisst betydningen av barn og unges medvirkning (oppdatert prosjektbeskrivelse 2019). Meløy kommune uttrykte også i prosjektsøknaden mål om å

samle ildsjeler til lærings- og utviklingsnettverk. I rapport (2017) var hovedområdet og målgruppen konkretisert ved mål om at elever ved to skoler skulle ha utviklet handlingsprogram og tiltaksplan for skolens nærområde, at disse planene skulle presenteres og vedtas i kommunestyret og at minst et av de foreslåtte tiltakene fra elevenes plan skulle gjennomføres.

**Narvik** kommune valgte forebygging av mobbing som hovedområde for sitt Nærmiljøprosjekt, også de med barn og unge som hovedmålgruppe. Bakgrunnen var at kommunen scorer dårlig sammenlignet med landet for øvrig på mobbing. Hovedmålsettingen som ble formulert i søknaden, var aktiv mobilisering av barn, foreldre og lærere i kampen mot mobbing. Mål og tiltak knyttet til skole (nettverk, fadderordning, foredrag, rollespill, prosjektarbeid etc.) hadde større plass i søknaden enn i rapport (mars 2017), hvor forebygging av mobbing gjennom etablering av lavterskeltilbud for barn og unge som ikke er aktiv innen organiserte fritidsaktiviteter, var identifisert som hovedmålsetting. Det var også for Narvik et formulert mål å skaffe seg bedre forståelse for, og kunnskap om, medvirkning i planprosesser generelt. Etablering av Ungdomsråd ble planlagt som et konkret tiltak tidlig i prosjektet, og dette rådet har hatt en sentral rolle i gjennomføringen.

Også **Rana** kommune skisserte i søknaden medvirkning fra barn og unge som hovedområdet og målgruppe for prosjektet. I tillegg var medvirkning fra, og integrering av, innbyggere med minoritetsspråklig bakgrunn identifisert som satsingsområde. Bakgrunnen var et ønske om å møte allerede kartlagte folkehelseutfordringer (sosiale ulikheter i levestandard og helse, og utfordringer knyttet til integrering). Andre utfordringer som er skissert i oppdatert prosjektbeskrivelse (oktober 2018), er den demografiske utfordringen og behovet for å utvikle strategier som kan bidra til økt attraktivitet for unge tilflyttere og tilflyttere fra utlandet. Økt medvirkning for å sikre bedre kunnskapsgrunnlag og sosial mobilisering i folkehelsearbeidet, på et tidlig tidspunkt, og økt forståelse for hvordan kunnskapen om nærmiljø og lokalsamfunn kan brukes i kommunale plan- og beslutningsprosesser, var også skissert som målsettinger. Rana har, i likhet med flere andre kommuner, sett Nærmiljøprosjektet i sammenheng med kommunens oversikt over helsetilstand og påvirkningsfaktorer og revisjon av kommuneplanens samfunnsdel. For Rana sitt vedkommende, ble oppmerksomheten rundt integrering tonet ned i konkretiseringen av prosjektet (rapport mars 2017). Her var etablering av medvirkningsverktøy egnet til å sikre medvirkning fra barn og unge i plan- og styringssystem definert som hovedmålsetting. I oppdatert prosjektbeskrivelse fra oktober 2018 synes det allikevel som om integrering har vært tema i prosjektet. Her er det formulert mål om å fremskaffe kunnskapsgrunnlag om faktorer som hemmer og fremmer tilflytting og god integrering. Målgrupper har vært både næringsliv, kommunale tjenester, frivillige organisasjoner, kvinnenettverk, og ulike grupper av innvandrere.

**Saltdal** kommune skisserte i søknaden et mål om å oppnå en mer aktiv og trivelig hverdag for befolkningen. De identifiserte tre hovedmålgrupper for sitt prosjekt, og nevnte her mulige tiltak både innen oppvekst, eldreomsorg og blant psykisk utviklingshemmede i kommunen. I rapport (mars 2017) og oppdatert prosjektbeskrivelse (oktober 2018), var folkehelseutfordringer og kommuneplanens samfunnsdel skissert som hovedområder, med mål om bedre folkehelse i lys av folkehelseutfordringer

knyttet til inaktivitet, overvekt og ensomhet. Involvering, medvirkning og aktivisering med utgangspunkt i utvikling av et uteanlegg, nærmere bestemt Skansenøyra friluftsområde, var konkretisert som hovedmålsetting, mens kartlegging av folkehelseutfordringer gjennom bruk av medvirkning var identifisert som delmål. I oppdatert prosjektbeskrivelse (2018) var hele befolkning, men særlig ungdom, identifisert som målgruppe.

**Sømna** kommune hadde ifølge prosjektleder opprinnelig to målsettinger som de ønsket å arbeide med i prosjektet; godt frisklivstilbud og helhetlig boligplanlegging med formål om å utvikle et attraktivt nærmiljø som bidrar til økt folkehelse og økt bosetting. Etter hvert som det ble mer tydelig hva nærmiljøprosjektene skulle handle om, ble målene dreid til å handle om kunnskap internt i kommunen om kobling mellom folkehelse og kommuneplaner for å finne gode, helhetlige løsninger for lokalsamfunnet. Bakgrunnen for dette var et uttrykt behov for økt kunnskap om, og realisering av, gode medvirkningsopplegg knyttet til arbeidet med revidering av kommuneplanens samfunns- og arealdel. Fokus ble på kompetanse på plan generelt og på medvirkning og testing av ulike medvirkningsmetoder.

Oversikten over helsetilstand og påvirkningsfaktorer for Sømna viste utfordringer knyttet til mobbing, psykiske lidelser, frafall innen organisert idrett, overvekt, lav debutalder for alkohol blant unge, høy andel uføretrygdete og utfordringer knyttet til integrering av innvandrere.

I rapportering (mars 2017 og oktober 2018) ble det formulert et mål om at man i løpet av prosjektperioden skal vedta en frivillighetsmelding/politikk for å styrke samarbeidet med frivillige organisasjoner, samt at kunnskapen om medvirkning skal ha overføringsverdi til annet planarbeid. Hele befolkningen ble opprinnelig definert som målgruppe da prosjektet ble knyttet opp mot kommuneplanens samfunnsdel. Prosjektrapporteringen fra mars 2017 viste at det tidlig i prosjektet var særlig fokus på aktiviteter og metoder rettet mot barn og unge, men senere har det vært medvirkningsprosesser for andre deler av befolkningen.

**Vestvågøy** kommune valgte utvikling og kompetanseheving knyttet til interne medvirkningsprosesser som hovedområde for sitt Nærmiljøprosjekt. Prosjektet tok utgangspunkt i et ønske om å utvikle verktøy og ressurser for å mobilisere lokalbefolkningen til idéskaping, noe som igjen ble vurdert som viktig for å gi et bredere grunnlag for behovsvurderinger i pågående planprosesser. Vestvågøy ønsket at innbyggerinvolvering skulle ansees som en ressurs i kommunens arbeid. Kommunen var innforstått med at det var behov for å arbeide med egen organisasjon, og prosjektutlysningen ble sett på som en gyllen mulighet til å øke kommunens kompetanse om, og skaffe erfaring med, å bruke medvirkning som verktøy i kommuneplanleggingen. Kommunen hadde derfor et mål om å utvikle metoder for involvering i arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel. De ønsket videre å fokusere spesielt på involvering knyttet til byutvikling, med utgangspunkt i det nyåpnete Meieriet kultursenter. Vestvågøy har i senere rapporteringer også identifisert medvirkning i tilknytning til kommuneplanens arealdel som målsetting for Nærmiljøprosjektet. Et konkret nærrområde (Borgvatnet) ble nevnt i den opprinnelige søknaden, men dette har det ikke blitt gjort noe med i prosjektet. Vestvågøy kommune

definerte i utgangspunktet innbyggere som kommunen vanligvis ikke når i sine medvirkningsprosesser og arrangementer, som målgruppe, særlig barn og unge, innvandrere, befolkning med nedsatt funksjonsevne og eldre, men har gjennom prosjektet også hatt hele befolkningen som målgruppe.

**Øksnes** kommune har hatt økt kompetanse om innbyggerinvolvering i planarbeid og folkehelsearbeid som hovedområde for sitt prosjekt. Bakgrunnen for deres valg om å søke prosjektstøtte, var opprinnelig behov for økt kunnskap om helsetilstand og påvirkningsfaktorer, gitte resultater fra Ungdataundersøkelsen og behov for økt kompetanse innenfor forskjellige metoder og verktøy knyttet til medvirkningsprosesser i plan- og utviklingsarbeid. Sistnevnte med bakgrunn i liten etablert praksis og kompetanse på tvers i organisasjonen innenfor innbyggerinvolvering ut over tradisjonelle høringer og folkemøter.

Hovedmålsettingen har vært å øke kompetansen tverrsektorielt i organisasjonen ved å prøve ut ulike metoder for innbyggermedvirkning som knyttes opp til relevant, pågående plan- og utviklingsarbeid.

Mens kommunen i søknaden la vekt på mål om å kartlegge nærmiljøkvaliteter og potensielle uteområder for fysisk aktivitet i tettbygde strøk, samt øke kunnskapen om hva hele befolkningen mener er det gode og helsefremmende liv, har senere rapporter (mars 2017, oktober 2018) konsentrert seg mer konkret om mål om å involvere innbyggerne i utvikling av kommunens første kulturminneplan. De har ønsket å nå forskjellige målgrupper. I søknad nevnes barn og unge spesifikt, mens den oppdaterte prosjektbeskrivelsen fra oktober 2018 nevner innbyggere mer generelt, samt ansatte i organisasjonen med tanke på mål om kompetanseheving.

Som vist over, har de fleste kommunene som har deltatt i Nærmiljøprosjektet i Nordland, hatt økt medvirkning i planprosesser og bedre helse for hele befolkningen gjennom utvikling av nærmiljø, som hovedområder for sine prosjekter. Mange har også hatt økt kunnskap om medvirkning og planprosesser internt i kommunen som målsetting. Flere av kommunene har barn og unge som særlig målgruppe for medvirkningsprosessene, og flere har utviklet sine prosjekter med utgangspunkt i kunnskap som har fremkommet i kommunenes oversikt over helsetilstand og påvirkningsfaktorer. Noen av kommunene har på denne bakgrunn identifisert utfordringer knyttet til integrering som viktig temaområde i søknadene, men dette synes i mindre grad å ha hatt prioritet i det videre prosjektarbeidet.

## **4.2 STRATEGIER, TILTAK OG METODER**

Som nevnt over, justerte **Alstadhaug** sin prosjektplan etter at kommunen fikk tildelt en økonomisk ramme som var lavere enn det de hadde søkt om. Det ble lagt vekt på å engasjere lokalbefolkningen til å utforme og bruke eget nærmiljø, og å etablere møteplasser som appellerer til, og kan samle, mennesker fra alle deler av befolkningen. Prosjektet ble avgrenset til å gjelde friluftsområdet ved Sandeselva, hvor det skulle utarbeides en detaljert plan for å oppgradere stien langs elven blant annet på måter som tilfredsstillt krav til universell utforming. Lokalbefolkningen har blitt involvert i



planprosessene på forskjellige måter blant annet via beboerundersøkelser, idevandring og informasjon gjennom sosiale medier og lokalavis. I tillegg har det i prosjektet vært et tett samarbeid med Sandnes barneskole, som selv tok grep og definerte hvilke metoder de ønsket å ta i bruk. Skolen har blant annet arrangert kulturuke med elva som tema. Elevene har da arbeidet med kunst, drama og musikk, og de arrangerte åpen dag for publikum. Skolen har også gjennomført logokonkurranse, og prosjektgruppen har hatt noen av skoleklassene med på tur for å kvalitetssikre tiltak som var nedfelt i planen som ble utarbeidet for området. Prosjektgruppen har dessuten involvert frivillighetssentralen og boligsosial gruppe i planleggingen av en spørreundersøkelse i det nærmeste boligområdet, og arrangert idevandring med formannskapet og voksenopplæringen. For å skape engasjement rundt elva før medvirkningsaktivitetene, ble det opprettet turpost langs Sandneselva og utlyst fotokonkurranse.



Figur 2: Logo utviklet på bakgrunn av vinnerutkast i logokonkurransen (hentet fra planbeskrivelse over området)

**Bodø** kommune hadde som mål å utvikle og prøve ut modeller for å oppnå økt medvirkning i plan- og styringssystem. Det fremkommer av rapportering (2017, 2018 og 2019) at kommunen i begynnelsen av prosjektet forsøkte innovasjonscamp som metode for å øke barn og unges medvirkning. Byens 8. klassinger fikk blant annet, med inspirasjon fra det kanadiske konseptet Happy City, i oppgave å utforme en happening eller festival i Storgata som en del av folkehelseuka (se punkt 5.3.3). Opprinnelig hadde prosjektledelsen planlagt å utvikle en egen modell for medvirkning i kommunen. I det innledende arbeidet hvor kommunen hadde leid inn ekstern prosessveileder til workshops for kommunale ledere og rådgivere, ble det klart at det snarere var behov for å utvikle en intern håndbok for medvirkning. De utviklet derfor Tilverks-veilederen til bruk i planlegging av medvirkningsprosesser innenfor alle avdelinger og på alle nivåer i kommunen. Veilederen gir innsikt i hva medvirkning er, beskriver hvordan man planlegger medvirkning og gir nyttige tips om vellykket medvirkning. I prosjektet er det også utviklet en ministrategi for innbyggerinvolvering som beskriver hvordan kommunen skal spre budskapet om medvirkning og samskaping blant befolkningen. Ett eksempel er kampanjen Ordfører for en dag som skulle inspirere innbyggerne til medvirkning, som ble planlagt uten å bli gjennomført. Kommunen har i tillegg utarbeidet et plan- og prosjektstyringssystem for mindre kommunale planer og prosjekt. Dette blir et digitalt verktøy i Office365, som skal være tilgjengelig for kommunale saksbehandlere. Tilverks-veilederen får en viktig plass i dette systemet. Kommunen er forøvrig i gang med en revitalisering av en kommunal prosjekthåndbok.

Bodø kommune har også foretatt en kartlegging av kvaliteter som fremmer helse og trivsel, med Rensåsparken som konkret område (se nærmere omtale i punkt 5.2.4). Det er ifølge rapporteringer i 2017 et mål å implementere tiltak i Rensåsen med utgangspunkt i medvirkningsprosessene, men det fremkommer ikke i senere rapporteringer om dette er realisert. Mot slutten av prosjektperioden ble årshjulet «Det gode liv i Bodø» planlagt. Dette ble lansert i januar 2019. Hele samfunnet inviteres til å utnytte rammeverket med fem ulike temaer.

I sitt arbeid med å videreutvikle metoder for å engasjere et bredt utvalg av lokalbefolkningen i utforming og bruk av nærmiljø og sosiale møteplasser, har **Dønna** kommune involvert ekstern konsulent for å bistå i medvirkningsprosesser og landskapsarkitekt i arbeidet med planskisse frem mot realisering av sosial møteplass. Tiltak beskrevet i søknad og rapport 2017 var kartlegging og identifisering av nærmiljøkvaliteter, utvikling og testing av medvirkningsmetoder og søknadskurs for lag og foreninger. Medvirkningsmetoder som ble vurdert tatt i bruk tidlig, var Verdenscafe, Open space, fem på gata, Skap din verden, veggavis, gjestebud og gå tur med spørsmål (walk and talk). Ifølge rapport fra mars 2018 og intervju med prosjektleder, har Dønna gjennomført prosess-samling, gjestebud og verdenscafé. De har også formidlet gjennom hjemmeside, Facebook og e-post, og laget takkekort til deltakere på Verdenscafé med ordsky som sammenfatter innspill fra cafeen.

**Hattfjelldal** kommune hadde opprinnelig mål om å ta i bruk medvirkningsprosesser som kunne bidra til å løfte meninger og stemmer hos svake grupper i samfunnet om hva som kan bidra til økt trivsel, bosetting og bedre helse. Metoder som ble nevnt i rapport (mars 2017), og som også er prøvd ut, er spørreundersøkelser med påfølgende analyser, og gjestebud (oppgir ikke hvem som var gjester). I spørreundersøkelsen som ble gjennomført på nett, kom det inn 120 svar, med hovedvekt av kvinnelige respondenter mellom 18 og 65 år. I lys av mål om å nå andre grupper, ble det gjennomført gjestebud for eldre og unge under 18 år, og i tillegg idémyldring med ungdom. Det har også vært gjennomført søknadskurs for lag og foreninger.

**Meløy** kommune hadde identifisert utfordringer knyttet til unges helse og trivsel, blant annet en lavere andel unge enn landsgjennomsnittet som var fornøyd med sitt lokalmiljø. For at barn og unge skal se nytten av å engasjere seg i sitt eget lokalsamfunn, ønsket kommunen å utvikle og teste metoder for medvirkning rettet mot barn og unge. De hadde som mål at elever ved to skoler skulle utvikle handlings- og tiltaksplan for skolens uteareal, og at minst ett av forslagene fra elevene skulle realiseres. Konkrete metoder som er benyttet i skolene i Meløy, er videointervju, kartlegging av elevenes bruk av skolens uteområder ved hjelp av fargelegging av kart, gjestebud av og med elever i barne- og ungdomsskole, og temadag MED ungdom i fokus. I arbeidet med å få til medvirkning fra øvrige deler av befolkningen omkring bo- og nærmiljø, er det gjennomført elektronisk innbyggerundersøkelse som 422 innbyggere har besvart med dette som tema. De har også hatt stand på lokalbutikken med spørreskjema og innspillpostkasse.

**Narvik** kommune hadde i søknaden og rapportering for 2016 skissert en rekke strategier for forebygging av mobbing blant unge. Delmål/tiltak som ble skissert i rapport (mars 2017) var

opprettelse av ungdomsråd, planlegging av en happening med fokus på forebygging, kartlegging/ innhenting og bruk av kartlagt data i rullering av oppvekstplanen. Det ble også skissert opplegg for klasserom, med utarbeidelse av kjøreregler for varsling og arbeid med bevissthet rundt mobbing. Det var også planlagt å utvikle et opplegg for foreldresamarbeid. Gjestebud og spørreundersøkelse sto også nevnt som mulige metoder. I 2017 var etablering av ungdomsråd realisert. Ungdomsrådet har arbeidet med å informere om nærmiljøprosjektet og har hentet innspill fra ungdommer om hvilke lavterskeltilbud de ønsker, blant annet gjennom stand på kjøpesenter og digital spørreundersøkelse. Ungdomsrådet tok også initiativ til å arrangere Kjetil og Kjartan-show<sup>4</sup> for 7. klassesetrinn, noe som ble en stor happening for 450 elever. Som en konsekvens av at Narvik er med i prosjektet «Attraktive byer. Grønn omstilling og konkurransekraft Narvik», i regi av Nordisk Ministerråd, søkte kommunen i 2018 om å få omdisponert midlene i Nærmiljøprosjektet til å arrangere en innovasjonscamp i samarbeid med Ungt Entreprenørskap. Her skulle ungdommer finne ut av hva som skal til for at unge engasjerer seg og bruker sin stemme for å utvikle kommunen til en bedre plass å bo og bosette seg i. Sammen med ungdommer fra Sønderborg i Danmark arbeider Narvik Ungdomsråd med felles mål om myndiggjøring av ungdom (youth empowerment).

**Rana** ønsket, som nevnt i punkt 4.1, å etablere verktøy egnet til å sikre medvirkning fra barn og unge i plan- og styringssystemer. For å oppnå dette, ønsket de å prøve ut medvirkningsmetoder i kartleggingen som skulle danne grunnlag for revisjon av kommuneplanens samfunnsdel. Kommunen hadde i utgangspunktet ønske om å ta i bruk innovasjonscamp som metode, i samarbeid med skolene. På grunn av en pågående og omstridt skolestruktursak i kommunen, ønsket ikke skoleavdelingen lengre å delta i prosjektet. Det ble derfor, som alternativ, besluttet å gjennomføre en ungdomskonferanse med ungdomsråd, fritidsklubber, elever, samt frivillige lag og foreninger som målgruppe. På konferansen ble rollekort<sup>5</sup> brukt som metode. I rapport datert oktober 2018 beskriver Rana kommune også bruk av intervju for å skaffe mer kunnskap om hva som skaper attraktivitet og god integrering: Dette som grunnlag for Kommuneplan tilflytting, mangfold og integrering. I forbindelse med dette deltok 25 elever fra voksenopplæringen.

For å oppnå mål om involvering, medvirkning og aktivisering knyttet til opparbeiding av et utanlegg, skisserte **Saltdal** kommune en rekke strategier i sin søknad, blant annet samordning av ulike planer (folkehelse, oppvekst og pleie- og omsorg), seminar, aktiviteter rundt folkehelseuka, testing av nye metoder for medvirkning, realisering av tiltak for helsefremmende skole og tverretattlig arbeid. I rapporter (mars 2017 og oktober 2018) trekker de også frem behov for en bedre oversikt over folkehelseutfordringene og hva som bidrar til livskvalitet og trivsel, samt mål om å legge til rette for konkrete tiltak i lys av folkehelseutfordringene. De har også hatt et uttrykt ønske om å legge til rette for kompetansebygging.

---

<sup>4</sup> Show utviklet på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

<sup>5</sup> Nærmere beskrevet i kapittel 5.

Som metoder for å nå befolkningen i Saltdal, har det blitt informert om prosjektet og invitert til innspill gjennom media og kommunens hjemmeside på Internett. Det har også vært gjennomført intervju med grupper i lokalbefolkningen, arrangert møte med elever i ungdomsskolen i samarbeid med Ungdomsrådet, og møter med lag og foreninger. Av andre tiltak kan nevnes foredrag med «Helsesista» etter ønske fra Ungdomsrådet etterfulgt av dialog med elevene.

For å nå målene om økt kompetanse innenfor medvirkning i planprosesser og styrket samarbeid med frivillige organisasjoner, foreslo **Sømna** kommune i sin søknad en rekke tiltak for å engasjere lokalbefolkningen i kreativ nytenking om nærmiljøet. Blant annet ble følgende nevnt: gi økonomisk støtte, legge til rette friluftsområder, samarbeide med frivillig sektor om fysisk aktivitetstilbud for innvandrere, og få intern kompetanseheving gjennom kurs og foredrag. Ifølge rapportering (mars 2017, mars 2018, oktober 2018) og intervju med prosjektleder, har oppmerksomheten først og fremst vært rettet mot medvirkningsprosesser og metoder generelt. Prosjektleder har vært på skoling i ungdomsarbeid, og prosjektet kjørte tidlig et Med ungdom i fokus-opplegg som et prøveprosjekt med 15 ungdomsskoleelever. Flere representanter fra Ungdomsrådet deltok og lærte teknikker som de selv brukte når de arrangerte ungdomspolitisk dag i august 2017 med tema Mitt Sømna 2030.

Senere har de, som del av prosjektet, gjennomført flere gjestebud; to i samarbeid med flyktningetjenesten, med flyktninger som målgruppe og vertskap, to med studenter/ungdommer som målgrupper og ett med ordfører som vert og eldre som målgruppe.<sup>6</sup> Sømna har også gjennomført folkemøter i samarbeid med velforeninger og til sammen har de fått inn over 400 innspill.

For å styrke samarbeidet med frivillig sektor satte Sømna seg som mål å utvikle en egen frivillighetsmelding med påfølgende vedtak om frivillighetspolitikk innen utgangen av 2018. I den forbindelse inngikk de et samarbeid med Frivillig Norge om å gjennomføre en kartlegging blant de 75 lagene og foreningene i kommunen om hvilke oppgaver og utfordringer de har, samt hvordan de samarbeider med kommune, næringsliv og andre. Rapporten «Frivilligheten + kommunen = sant» er ifølge rapportering i april 2019 utarbeidet og lagt frem, og kommunen har diskutert med lag og foreninger hvordan de kan samarbeide bedre. Det kommer ikke frem av projektrapporteringen hvorvidt frivillighetspolitikken ble vedtatt av kommunestyret innen 2018. Kommunen har også utarbeidet kunnskapsgrunnlag over helsetilstanden i befolkningen.

**Vestvågøy** kommune har lagt Arnsteins (1969) stige til grunn for sitt interne fokus på økt kompetanse innen medvirkningsarbeid. De har i den sammenheng utviklet konseptet/metoden KOM INN hvor målet er å engasjere befolkningen tidlig i kommunale prosesser gjennom cafédialog. I den sammenheng har de holdt fem folkemøter med cafédialog på fem ulike temaer knyttet til Meieriet kultursenter. De etablerte også en pop-up-park på dugnad i sentrum som ledd i å mobilisere befolkningen til engasjement.

---

<sup>6</sup> Gjestebudene er nærmere beskrevet i kapittel 5

I arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel ble det i prosjektet gjennomført; «Oppdrag elevråd» hvor politikere intervjuet ungdom om oppvekst i et samfunnsutviklingsperspektiv, «Lokalsamfunns-turné» gjennomført som politikerstyrte «folkemøter» på fem ulike steder i kommunen, og åpen spørreundersøkelse på nett. De prøvde også metoden gjestebud med ungdom som målgruppe.

I arbeidet med kommuneplanens arealdel har Vestvågøy brukt flere medvirkningsmetoder: Kick-off med stand på kjøpesenteret under folkehelseuka, Ordførerens time (bok-bad-konsept brukt i samtale med ordføreren om kommunens visjon), seks folkemøter rundt om i kommunen i samarbeid med bygdelag og foreninger for å hente innspill basert på GP-metoden (gruppe-plenum) under tittelen «Ka e det for slags oppstyr?» og Utekontor for kommuneplanens arealdel på Meieriet kultursenter. For å få frem barn og unges stemme, har elevrådsrepresentanter i åtte grunnskoler samlet innspill i sine klasser, mens elever i faget Politikk og menneskerettigheter på videregående skole gjennomførte et gruppearbeid om stedsidentitet med tema *Hva skal til for at det skal være best mulig å være ung voksen på Vestvågøya fremover?* De har også hatt dagsseminar med 40-50 personer ved norskopplæringen med bruk av IGP-metoden, og hatt møter med Råd for personer med nedsatt funksjonsevne, eldrerådet, styret i pensjonistforeningen og medlemmer i pensjonistforeningen. De brukte metoden eldretråkk, samt møter med landbruksforum og næringsforum.

Prosjektet har kommunisert gjennom lokalavis og Facebook. I tillegg har de samarbeidet med en lokal filmskaper om formidling/markedsføring av folkemøter.

I sitt arbeid med å styrke plankompetanse på medvirkningsmetodikk, skisserte **Øksnes** kommune tidlig i prosjektet en rekke metoder som de ønsket å ta i bruk; gjestebud, barnetråkk i arbeidet med kommunens trafiksikkerhets- og arealplanarbeid, og digital historiefortelling knyttet til pågående planarbeid. Ifølge oppdatert prosjektbeskrivelse oktober 2018 og rapport mars 2019 har de gjennomført to runder med en rekke gjestebud i arbeidet med å utforme kulturminneplanen, hvor de fikk innspill fra 170 innbyggere. De har også gjennomført en pilot på barnetråkk og har et fortsatt mål om å gjennomføre en medvirkningsprosess i samarbeid med Ungdomsrådet knyttet opp til den siste Ungdata-undersøkelsen. Øksnes hadde opprinnelig satt opp mål om å avklare et spesifikt nærmiljø-område som skulle innlemmes i prosjektet, men dette er ifølge senere rapporter ikke fulgt videre opp.

Flere av kommunene har, som nevnt over, brukt prosjektene til kompetanseheving. I Meløy og Sømna har representanter fra ungdomsrådene vært på kurs i medvirkning og medvirkningsteknikker, mens Hattfjelldal og Dønna har kjørt søknadskurs for lag og foreninger.

### **4.3 ORGANISERING OG KOMPETANSE**

Så godt som alle prosjektlederne hadde stilling som folkehelsekoordinator eller folkehelserådgiver i kommunen i stillingsstørrelse som varierte fra 50 prosent til 100 prosent. Unntaket var Narvik hvor prosjektet ble ledet av kommuneplanlegger. Prosjektledernes bakgrunn varierte med utdanninger

innen fagretninger som friluftsliv og idrett, bevegelsesvitenskap, fysioterapi, rehabilitering, vernepleie, sykepleie, folkehelse og samfunnsplanlegging. Godt og vel halvparten hadde mastergrad.

De 11 prosjektene var organisert på forskjellige måter, ikke minst når det gjaldt sammensetning av styringsgrupper og prosjektgrupper. De aller fleste prosjektgruppene var imidlertid satt sammen på tvers av faggrupper og/eller kommunale etater/avdelinger, som det går frem av tabell 1.

Tabell 1: Organisering og forankring

Kommune:	Styringsgruppe	Prosjektleder	Prosjektgruppe
Alstadhaug	Formannskapet	Folkehelsekoordinator	Tverretatlig
Bodø	Styringsgruppen for folkehelse	Folkehelsekoordinator	Tverretatlig
Dønna	Formannskapet	Folkehelsekoordinator	Tverretatlig, inkludert rådmann
Hattfjelldal	Rådmann og kommunalsjef for helse	Folkehelsekoordinator	
Meløy	Kommunalsjef for oppvekst, to politikere, eiendomssjef og en representant fra Ungdomsrådet	Folkehelserådgiver	Folkehelserådgiver, familieveileder, fagleder for helsestasjonstjenesten
Narvik	Rådmannsteamet	Kommuneplanlegger	Tverretatlig
Rana	Styringsgruppen for folkehelsearbeid	Folkehelserådgiver/ Samfunnsplanlegger	
Saltdal		Folkehelsekoordinator	Tverretatlig
Sømna	Formannskapet	Folkehelsekoordinator (nå ny stilling; fagleder med ansvar for folkehelse, plan og utvikling)	Tverretatlig inkludert ordfører og rådmann
Vestvågøy	Formannskapet som politisk styringsgruppe. Rådmannens ledergruppe som administrativ styringsgruppe	Folkehelsekoordinator	Folkehelsekoordinator og samfunnsplanlegger(e)
Øksnes	Representanter fra politisk nivå, administrasjon og tillitsvalgt	Folkehelsekoordinator	Folkehelsekoordinator planlegger fra teknisk avdeling, folkevalgt barnas representant i teknisk utvalg og kultursjef

I **Alstadhaug** er prosjektet forankret politisk med formannskapet som prosjekteier, og kommunalsjef som prosjektansvarlig. Prosjektgruppen er tverretatlig og består av arealplanlegger, kommunegartner, ingeniør fra teknisk, prosjektkoordinator fra bygg og eiendom og enhetsleder for kultur. I **Bodø** er prosjektet politisk forankret gjennom saksfremlegg, mens styringsgruppen for folkehelse fungerte som styringsgruppe for prosjektet, og har besluttet hvilke tiltak som skulle iverksettes. Styringsgruppen er satt sammen av alle kommunaldirektørene og ledere for politiske komiteer. Prosjektgruppen har

variert over tid, men har hatt med representanter fra næring og utvikling, oppvekst og kultur og teknisk avdeling. **Dønna** kommune har, i likhet med ovennevnte, en tverretatlig prosjektgruppe som for øvrig består av rådmann, kommunalsjef og leder av frivillighetsentralen. Politisk forankring skjer gjennom orienteringer i formannskapet - som også er prosjektets styringsgruppe. I tillegg deltar politikere i medvirkningsprosesser.

**Meløy** kommune har også forankret Nærmiljøprosjektet gjennom vedtak i formannskapet. Prosjektgruppa består av representanter fra kommunens Helsefremmende og forebyggende virksomhet, det vil si folkehelserådgiver, familieveileder og fagleder for helsestasjonstjenesten. Prosjektgruppen samarbeider tett med samfunnsplanlegger, som veileder, og kulturkontor. I tillegg er det nedsatt arbeidsgruppe ved begge skolene som er involvert i prosjektet. Styringsgruppen inkluderte kommunalsjef for oppvekst, to politikere (leder for driftsutvalg og en med lokal tilhørighet), eiendomssjef og en representant fra Ungdomsrådet (med lokal tilhørighet).

Også **Narvik** har en bredt sammensatt prosjektgruppe bestående av enhetene kultur, veg og park og areal- og samfunnsutvikling. Narviks kommuneplanlegger er prosjektleder, mens rådmannsteamet er styringsgruppe. I **Rana** er prosjektet forankret administrativt gjennom vedtak i rådmannens ledergruppe. Det henvises til samarbeidsavtalen for politisk forankring. Styringsgruppen for folkehelsearbeid er styringsgruppe.

**Saltdal** kommune har satt sammen en tverrfaglig prosjektgruppe med representanter for skole, kultur, teknisk og uteetat. Det er orientert om prosjektet i politiske utvalg og ungdomsråd. **Vestvågøy** kommune har formannskapet som politisk styringsgruppe og rådmannens ledergruppe som administrativ styringsgruppe. Prosjektgruppen består av folkehelsekoordinator (prosjektleder) og samfunnsplanlegger. Ressursgruppen for kommuneplanens samfunnsdel har fungert som arbeidsgruppe i prosjektet.

I **Sømna** er prosjektdeltakelsen vedtatt i formannskapet, som også utgjør prosjektets styringsgruppe. Rådmannen satte sammen arbeidsgruppen som, ifølge rapport 2018, har bestått av økonomisjef, kommunalsjef for oppvekst (senere sluttet), ordfører og rådmann. Ifølge rapport fra april 2019 har prosjektgruppen bestått av fagleder for folkehelse, plan og utvikling (prosjektleder), rådmann, enhetsleder for kultur og velferd, enhetsleder teknisk og eiendom og fagleder næring. I tillegg har ordfører deltatt. **Hattfjelldal** rapporterte i 2017 at prosjektet var tverretatlig forankret i kommunens administrasjon og politiske ledelse med rådmann og kommunalsjef for helse som styringsgruppe. I **Øksnes** er prosjektet forankret i formannskapet som har vedtatt prosjektorganiseringen bestående av tverretatlig prosjektgruppe og styringsgruppe. Prosjektgruppen består, foruten prosjektleder, av planlegger fra teknisk avdeling, folkevalgt barnas representant i teknisk utvalg og kultursjef. Styringsgruppen består av ledere fra administrasjonen, politikere og tillitsvalgte.

## 4.4 RESSURSTILGANG

Alle kommunene søkte i første omgang om et langt høyere beløp enn hva de faktisk har mottatt i tilskudd fra fylkeskommunen. Dette førte til at kommunene brukte en del tid på å nedskalere og konkretisere prosjektene med tanke på planlagt aktivitet. Da det har vært noe ulik praksis i hvordan utgifter er rapportert, har det vært vanskelig å identifisere den totale ressurstilgangen til den enkelte kommune nøyaktig. Dette gjelder spesielt for kommunal egeninnsats. I tabell 2 har vi derfor bare tatt med økonomisk tilskudd fra Nordland fylkeskommune.

Tabell 2: Ressurser i form av tilskudd fra Nordland fylkeskommune (2016-2018)

Kommune:	2016	2017	2018	Totalt
Alstahaug	100.000	200 000	150 000	450 000
Bodø	100 000	170 000	300 000	570 000
Dønna	100 000	100 000	100 000	300 000
Hattfjelldal	100 000	50 000	70 000	220 000
Meløy	100 000	120 000	150 000	370 000
Narvik	100 000	50 000	160 000	310 000
Rana*	100 000	0	0	100 000
Saltdal	100 000	100 000	100 000	300 000
Sømna	100 000	100 000	80 000	280 000
Vestvågøy	100 000	150 000	100 000	350 000
Øksnes	100 000	100 000	100 000	300 000
Sum	1 100 000	1 140 000	1 310 000	3550 000

\* Rana søkte tilskudd bare for 2016

**Alstadhaug** og **Bodø** har mottatt mest i samlet prosjektstøtte fra Nordland fylkeskommune og Helseledelse, med henholdsvis 450 000 kroner og 570 000 kroner, mens **Rana** har mottatt minst og er oppført med et totalbeløp på 100.000 kroner. Rana kommune hadde kun søkt om tilskudd for det første prosjektåret, og fikk da samme tilskuddssum som de andre kommunene. Samlet tildeling variere mellom de andre kommunene fra 220.000 kroner til **Hattfjelldal** til 370.00 kroner til **Meløy**. **Dønna**, **Narvik**, **Saltdal**, **Sømna** og **Øksnes** har i alt mottatt rundt 300 000 kroner hver, mens **Vestvågøy** er notert med 350.00 kroner.



## 5 HVA ER OPPNÅDD MED PROSJEKTENE?

Våre vurderinger av hva som er oppnådd i løpet av prosjektperioden, er basert på datamateriale fra intervjuene, fra feltarbeid i casekommuner, og fra prosjektledernes oppgraderte prosjektbeskrivelser og rapporteringer til Helsedirektoratet. I og med at medvirkningsprosesser har stått sentralt i alle prosjektene, legger vi i dette kapitlet særlig vekt på å få frem hvilke metoder som har vært prøvd ut, med hvilke erfaringer, og hvordan erfaringer videreføres, eller kommer til nytte i kommunen. Vi løfter også frem hva prosjektene har lyktes med av andre målsettinger som var definert for prosjektperioden, og enkelte «uforutsette» virkninger av prosjektene.

### 5.1 UTPRØVING AV MEDVIRKNINGSMETODER

I løpet av prosjektperioden har de 11 kommunene prøvd ut en lang rekke medvirkningsmetoder. Tabell 3 viser hvilke det er snakk om, hvilke kommuner som har forsøkt hvilke metoder, og hvilke målgrupper de forskjellige metodene har vært rettet inn mot. I tabellen har vi gruppert metodene etter noen fellestrekk. Det vil si at vi har slått sammen enkelte som «walk and talk», «barnetråkk», «eldretråkk» og idemyldring under samlebetegnelsen «Idevandring». Kategoriene folkemøter og dialogmøter dekker også flere varianter.

Det går frem av tabellen at alle har prøvd mer enn én metode, samtidig er noen ført opp bare for ett prosjekt eller én kommune. Noen kommuner har forsøkt forskjellige metoder i forskjellige sammenhenger fordi de hadde inkludert flere småprosjekter i sitt Nærmiljøprosjekt, mens andre konsentrerte seg om et avgrenset tema, som å utbedre ett bestemt friluftsområde, og brukte da flere typer medvirkningsmetoder i forbindelse med dette. I tabellen er medvirkningsmetodene sortert etter antall kommuner som har brukt dem, og vi ser at spørreundersøkelser, folkemøter, gjestebud og idevandring har vært blant de mest populært, og er ført opp av henholdsvis syv, seks og fem kommuner. Det er også fem kommuner som har benyttet prosjektet til å etablere og/eller arbeide med ungdomsrådene i kommunen. Enkeltkommuner har brukt for eksempel filmopptak, fotokonkurranse, tegnekonkurranse og noen former for Cafédialog.

Målgrupper har variert alt etter hva som var formålet med medvirkningsprosessen. Tabellen viser at flere har satsset på å nå ut til hele befolkningen, blant annet i forbindelse med behov for innspill til pågående arbeid med kommuneplaner. Barn, ungdom og innvandrere går også igjen. Noen har dessuten konsentrert seg om politikere, ansatte i kommuneadministrasjonen, representanter for næringslivet, og frivillig sektor. Prosjektlederen i Sømna, for eksempel, fortalte at de har «hatt medvirkning» for så godt som alle grupper i befolkningen. De hadde imidlertid ikke nådd like godt ut til alle, som til enkelte grupper som innenfor rusfeltet og psykiatri, men dette har de planer om å arbeide mer målrettet med i forbindelse med prosesser rundt kommunale handlingsplaner og kommunedelplaner.

Tabell 3: Medvirkningsmetoder brukt i prosjektene til ulike målgrupper, fordelt etter antall kommuner

Metoder	Målgrupper	Kommuner
Spørreundersøkelser - personlig, digitalt, stand på kjøpesenter	Befolkningen (bredt/avgrenset)	Alstahaug, Bodø, Hattfjelldal, Meløy, Narvik, Saltdal, Vestvågøy
Idevandring/walk and talk/ barnetråkk, eldretråkk	Innvandrere, flyktninger, formannskap, kommuneadministrasjon, skoleelever, eldre	Alstahaug, Dønna, Meløy, Saltdal, Vestvågøy, Øksnes
Dialogmøte, idedugnad, workshops, seminar	Kvinnenettverk, flyktninger, kommuneadministrasjon, politikere, befolkning, utviklingselskap, næringsliv, lag, foreninger, grunneiere, elevråd, ungdomsråd, ungdomsklubb	Bodø, Hattfjelldal, Narvik, Rana, Vestvågøy, Øksnes
Gjestebud	Ansatte i barnehage, skoleelever, ungdommer, studenter, eldre, flyktninger, befolkning, grunneiere	Hattfjelldal, Meløy, Sømna, Vestvågøy, Øksnes
Folkemøter i forskjellige former (cafédialog m.m)	Befolkning (bredt/avgrenset), lag, foreninger, frivillige organisasjoner	Dønna, Meløy, Sømna, Saltdal, Vestvågøy
Etablere og involvere ungdomsråd	Ungdom	Dønna, Meløy, Narvik, Rana, Øksnes
Ungdomskonferanse, Generasjonskonferanse, Ungdomspolitisk dag	Ungdom/skoleelever	Bodø, Narvik, Rana, Sømna, Øksnes
Ukesarrangement (folkehelseuke, kulturuke)	Barn og unge (barnehager, skoler) Befolkning	Alstahaug, Bodø, Vestvågøy
MED ungdom i fokus	Ungdom	Bodø, Meløy, Sømna
Tegne på kart	Eldreråd, skoleelever, befolkning, lag og foreninger	Dønna, Meløy, Saltdal
Intervju	Familier intervjuet av idrettslag. Barn og unge intervjuet av politikere	Saltdal, Vestvågøy
Innovasjonscamp	Elever grunnskoler og videregående skoler Ungdomsråd i Narvik og Sønderborg (DK)	Bodø, Narvik
Fotokonkurranse	Befolkning	Alstahaug
Tegnekonkurranse (logo)	Elever ved grunnskole	Alstahaug
Verdenscafe	Lag, foreninger, ungdom, politikere	Dønna
Innspillsmiddag	Lag, foreninger, ungdomsråd, rektor, politikere	Dønna
Open Space	Barnehager	Dønna
Film/intervju via video	Av og med elever i grunnskole	Meløy
Skoleprosjekter	Skoleelever grunnskoler og videregående skole, elevråd	Vestvågøy
Kom Inn (cafédialog)	Ungdom, befolkning	Vestvågøy
Dugnad (Pop-up park)	Befolkning, ansatte kommunen	Vestvågøy

Formålet med medvirkningsprosessene har altså variert alt etter hva som har vært målet med prosjektarbeidet. Målene igjen, har variert fra å utvikle eller forbedre et friluftsområde (Saltdal og Alstahaug), omarbeide uteareal ved skoler (Meløy), etablere utendørs møteplass (Dønna), og utforme kulturminneplan (Øksnes) og kultursenter (Vestvågøy), til å identifisere metoder som kunne egne seg til medvirkning i forbindelse med kommuneplanarbeid.

**Saltdal** og **Vestvågøy** var blant kommunene som gikk bredest ut både med tanke på variasjon i metoder og i målgrupper. Saltdal gjennomførte blant annet spørreundersøkelse som gikk ut til hele befolkningen, «walk and talk» med innvandrere, intervju med familier i deres eget hjem, og forskjellige former for dialogmøter med representanter for lag og foreningen og med ungdommer. For å mobilisere befolkningen, etablerte Vestvågøy aller først en pop-up-park som ble bygd på dugnad, og de utviklet konseptet KOM INN for å hente innspill til et nytt kultursenter. For å få frem barn og unges stemmer i arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel, prøvde de gjestebud og «oppdrag elevråd», mens de gjennomførte folkemøter (politikerstyrt lokalsamfunnsturné) for å nå hele befolkningen. I arbeidet med kommuneplanens arealdel hadde de satt opp stand på kjøpesenter, ordførerens time, folkemøter og utekontor. I tillegg samarbeidet de med videregående skole om en gruppeoppgave med tema stedsidentitet, for å nå de unge, og for å nå innvandrere hadde de dagsseminar med norskopplæringen. De hadde også møter med personer med nedsatt funksjonsevne, eldrerådet og styret i pensjonistforeningen.

I intervjuene fortelles det at deltakerkommunene har hentet inspirasjon til valg av metoder fra flere kilder, blant annet fra nasjonale samlinger for Nærmiljøprosjektene og fra andre prosjekter i Nordland fylke som har vært presentert i forbindelse med regionale samlinger. De forskjellige metodene er brukt i forskjellig omfang og på litt forskjellige måter, og erfaringene varierer både mellom type aktivitet og type målgruppe innad i den enkelte kommune, og mellom kommuner, som det går frem av utdypingen i punkt 5.2. og 5.3.

## **5.2 NÆRMERE OM NOEN MEDVIRKNINGSMETODER**

### **5.2.1 GJESTEBUD**

Som vist i tabell 3, hadde fem kommuner brukt gjestebud som medvirkningsmetode, eller seks om vi tar med Dønnas innspillsmiddag. Av disse er det prosjektet i Øksnes som har brukt metoden i størst omfang, og da i forbindelse med kommunens kulturminneplan. Prosjektleder i Øksnes var klar over at kultursjefen skulle i gang med dette planarbeidet. Samtidig hadde prosjektleder vært på samling med andre prosjektkommuner og hadde lært om gjestebud, og ønsket å prøve dette. Prosjektleder inviterte derfor seg selv inn i gruppen som skulle arbeide med kulturminneplanen, og det ble bestemt at de skulle bruke gjestebud som medvirkningsmetode i prosessen. Kommunen hadde knyttet til seg en professor i arkeologi som bidro i arbeidet med planen. Vedkommende var opptatt av at dette ikke skulle være en «finkulturplan», men at den skulle gjenspeile hva befolkningen vurderte som kulturverdier. De inviterte derfor bredt og åpent inn til gjestebud i lokalsamfunnene rundt om i kommunen, og inviterte i tillegg noen enkeltpersoner direkte (for eksempel grunneiere). Vertene som

ble rekruttert, fikk tilsendt aktuelle spørsmål og veiledning i hvordan gjestebudene skulle gjennomføres. I runde 1 ble det arrangert 17-18 gjestebud med en «voksen» gjesteliste. I runde 2 ble også skoler og barn og unge koblet på, i tillegg til noen flere bygder enn i første runde. Til sammen deltok rundt 170 personer.

Gjestebudene i Øksnes ga mye verdifull innsikt både om kulturminner som er kjent, og om kulturminner som har vært glemt. Planen ble enstemmig vedtatt våren 2018. Prosjektleder sier hun i ettertid er glad for at de valgte kulturminneplanen som tema i prosjektet og oppsummerer slik:

Vi var jo ute etter metoden, men også å finne ut hvilke verdier folk vektlegger. Vi lærte masse. Vi lyktes veldig bra med metoden. Veldig mange vet nå hva gjestebud er, og at vi har en kulturminneplan. Det var en stor jobb. (Prosjektleder)

**Sømna** kommune arrangerte gjestebud i samarbeid med flyktningetjenesten: Med inspirasjon fra Svelvik kommune i Vestfold laget kommunen et opplegg som verten for gjestebudet fikk. Spørsmålet som skulle besvares var: «Hva skal til for at dere skal trives i kommunen?». Verten var selv flyktning og gjennomførte to gjestebud med flyktninger og leverte rapport til prosjektleder. Videre ble det gjennomført to gjestebud med studentgrupper, ett over en pizza og ett gjennom en messenger-samtale. Ungdommene skulle besvare spørsmålene: «Hva skal til for at dere skal bosette dere i kommunen etter studier og hva er viktige kvaliteter?». Ordføreren gjennomførte også en egen variant av gjestebud. Hun trengte innspill fra eldre til et møte hun skulle på i Bodø og inviterte pensjonistforeningen, sanitetsforeningen og Landsforeningen for hjerte- og lungesyke. Hun var selv til stede, stilte spørsmål og noterte, og fikk ifølge prosjektleder, mange nyttige innspill.

Ifølge prosjektleder i Sømna fungerte gjestebudene godt for å få innspill fra både flyktninger, innvandrere og unge/studenter: «Da fikk vi tak i noen grupper som vi ikke ville nådd ellers». Prosjektleder understreker at det var mye enklere enn de hadde trodd: «Du får en ferdig rapport i handa. Det tar ikke noe lengre tid. Og så fikk de en tilbakemelding på at vi har brukt innspillene».

I **Hattfjeldal** har gjestebud vært brukt til ansatte i barnehagen med det formål at disse skulle representere de mindre barnas behov. Fra dette gjestebudet kom det ønsker om et område som kunne være lett tilgjengelig for barnehagen, kanskje med noen aktiviteter. De samme ønskene kom også frem i en spørreundersøkelse – det vil si ønske om et lett tilgjengelig område for både rullestol og rullator.

Prosjektleder i **Vestvågøy** forteller at de inviterte ungdom til gjestebud for å få innspill til kommuneplanens samfunnsdel. Til forskjell fra kommunene nevnt over, var ikke dette ubetinget vellykket i Vestvågøy. I ettertid har prosjektleder tenkt at metoden burde vært omarbeidet før den ble brukt til ungdom. Det var få ungdommer som møtte, kun to på det ene arrangementet. Dette kan for det første skyldes at «gjestebud» er ukjent for denne målgruppen. For det andre hadde ungdommene opplevd oppdraget som for åpent. De var opptatt av å gjøre ting riktig og ble usikre på hva de skulle svare. For det tredje ble gjestebudene gjennomført for sent i prosessen slik at innspillene ikke kom

med i den videre planprosessen. Til forskjell fra de andre prosjektene, gikk Vestvågøy ut med åpen invitasjon via Facebook. De andre kommunene rekrutterte deltakere direkte, eller gjennomførte gjestebudene i regi av skolen. Dette kan også forklare noe av variasjonen i erfaringene.

## ■ Kommuneplanens samfunnsdel: HVA MENER DE UNGE?

**I desember skal den vedtas; samfunnsdelen i kommuneplanen. Før det skal innbyggerne høres. Barn og unge er aller først ut.**

**LISE FAGERBAKK**  
lise.fagerbakk@lofotposten.no

**LEKNES:** Vestvågøy kommune har gjennom vinteren jobbet med kommuneplanens samfunnsdel.

Den som definerer hvordan kommunen med dens innbyggere og folkevalgte, skal bygge gode lokalsamfunn, en god skole, gode boforhold, arbeidsplasser og gode fritidstilbud.

Hva er viktig for deg?

I månedene framover mot vedtak i desember, skal alle innbyggerne som ønsker det, få komme til orde og si sin mening.

Barn og unge er først ut.

### **Elevråd og ungdomsråd**

- Vi legger opp til høy medvirkning. Fram til 1.-gangs politiske behandling i juni, retter vi oss mot barn og unge, forteller ordfører **Remi Solberg**.

Dette vil skje gjennom elevråd og ungdomsråd.

- Vi tenker å utforme noen spørsmål, som vi ønsker deres synspunkt på, sier varaordfører **Anne Sand**.

Gjennom vinteren har de unge kapittel i planen fått navnet



**HAREN PLAN:** Ordfører Remi Solberg og varaordfører Anne Sand i Vestvågøy kommune har etter tirsdagens tredje og siste samling om samfunnsdelen, planen klar for hvordan få vite hva innbyggerne mener.

FOTO: LISE FAGERBAKK

«Robuste unga». Tre mål er skissert. Ett av dem er «Robuste barn og unge som trives i barnehage og skole, opplever faglig, psykisk, fysisk og sosial mestring - og er godt rustet for videre utdanning, jobb».

Politikere ønsker også å få tak i engasjert ungdom, som kan bli gjestebud.

- Konseptet er at vi velger gjesteverter. Han eller hun skal invitere sine venner til å snakke løst og fast om temaet, uten av verken politikere eller adminis-

trasjonen i kommunen er til stede, forteller Solberg.

Når alle har fått sagt sitt, arbeides og bakes forslagene inn i planen, og saken går til den første av to politiske behandlinger. Målet er at forslaget til plan slik forslaget foreligger i juni, vedtas - og sendes på en tre måneder lang høring.

Da først slipper de voksne til.

### **Alle får si det de mener**

- Vi tenker gjestebud til de andre også. Det kan være unge fis-

kere, gründere, grendelag ... hvem som helst. Vi trenger noen ønsker å være verter, sier Solberg.

Politikere skal i løpet av disse tre månedene også ut på turne.

- Det blir folkemøter, men vi vil legge vekt på å gjøre det på en slik måte at vi setter sammen små grupper, slik at vi også får høre de som er mest stille, sier han. Målet er at flest mulig får en stemme.

- Vi håper innbyggerne vil

komme til oss og fortelle hva og hvordan de vil ha det, sier Solberg.

Blant målene slik de er skissert nå; «Gode bomiljø for alle», «Videreutvikle tettsted og bygd», «Trygg alderdom», «Tilrettelegging for varierte arbeidsplasser» og «Vestvågøy kommune; Nord-Norges gründerparadis».

Figur 3: Oppslag i Lofotposten som viser at politikerne var involvert i planlegging av gjestebud for ungdom (Lofotposten 30.03.2017)

**Dønna** inviterte til en type sammenkomst som har fellestrekk med et gjestebud. Prosjektgruppen engasjerte en konsulent fra Drodleriet fordi de følte at de trengte hjelp til å finne riktig inngang til medvirkningsarbeid, og noe som går ut over tradisjonelle folkemøter og innspillmøter. Konsulenten, som prosjektgruppen hadde møtt i forbindelse med nasjonal prosjektsamling på Gardermoen, hadde en «hel verktøykasse med medvirkningsmetoder», og tilførte, ifølge prosjektleder, mye energi inn i prosjektet. Ved hjelp av innspill fra Drodleriet inviterte prosjektet ungdomsrådet, pensjonistforeningen, representanter for lag og foreninger som Jeger og fisk, og rektor på skolen til en form for

gjestebud, en innspillmiddag. Her la prosjektgruppen frem forskjellige tanker om det aktuelle uteområdet, og fikk innspill tilbake.

### 5.2.2 FOLKEMØTER

Folkemøter i ulike former er brukt av flere kommuner for å nå hele eller deler av befolkningen. Flere prosjektledere bemerket at folkemøter tradisjonelt har vært den eneste formen for medvirkning som kommunen har brukt, og da gjerne i forbindelse med planprosesser. Prosjektgruppene var ganske samstemte i sin vurdering av at tradisjonelle folkemøter med åpen invitasjon er lite egnet for nettopp å nå hele befolkningen. Dette fordi de som møter gjerne er «de samme hver gang», voksne/eldre, overvekt av menn og overvekt av politikere eller menn med næringsinteresser. En rådmann og en ordfører i to forskjellige kommuner illustrerer dette på følgende måte:

Tradisjonelle folkemøter er en fryktelig arbeidsform. Det er ikke demokrati. Man får ikke meningsbrytning, men de samme stemmene. (Rådmann)

Jeg har lite til overs for tradisjonelle folkemøter som ble arrangert tidligere. Da kunne jeg på forhånd ha sagt hvem som kom til å si noe og hva de ville si. Da blir det bjellesauer som setter stemningen. Her ønsker vi heller prosess og folkestemmen. (Ordfører)

I prosjektene ble det gjennomført folkemøter i flere varianter hvor kommunene mer strategisk har forsøkt å nå spesifikke målgrupper som unge, eldre, innvandrere eller målgrupper innen kategoriene rus og psykiatri. Vi presenterer her et utvalg av forskjellige typer folkemøter som ble forsøkt:

I **Dønna** ble lokalbefolkningen i forkant av Nærmiljøprosjektet engasjert i prosessen med å lage plan for fysisk aktivitet og naturopplevelser. Det ble kjørt åpne innspillmøter på flere steder i kommunen og konsulent fra Bedriftskompetanse ble leid inn som prosessveileder. I kjølvannet av de åpne møtene ble det tatt en beslutning om at kommunen skulle samle seg om en utendørs møteplass, og at denne skulle være i kommunesenteret. Da Nærmiljøprosjektet kom i gang, var dette utgangspunktet, men man ble mer bevisst på å gjennomføre flere forskjellige medvirkningsprosesser for å nå flere grupper i befolkningen. Formålet var å mobilisere til dugnadsinnsats for å realisere en utendørs møteplass hvor både de fysisk aktive og de som ikke er fysisk aktive, kan møtes. En av metodene som ble brukt til dette, var «Verdenscafé». Dette er en form for café-dialog hvor deltakerne beveger seg fra café-bord til café-bord. Filosofien er at mennesker bidrar best i hyggelige og trygge omgivelser og at café-møter inviterer til uformelle og åpne samtaler. Ved at samtalene skjer ut fra et klart formål og i en gitt struktur, er tanken at denne formen vil produsere resultater.<sup>7</sup> Dette var ikke et åpent folkemøte. Ungdomsråd, foreningen Jeger og fisk, tillitsvalgte ved voksenopplæringen og eldre var målgrupper og ble invitert inn. Det var rundt 60 personer til stede og alle var, ifølge prosjektleder, svært engasjerte. Det var kopiert opp et stort kart som deltakerne kunne gå på og plassere post-it-lapper med sine ønsker

---

<sup>7</sup><https://arbeidsgiver.difi.no/ressurser-og-verktoy/lede-prosesser-og-moter/involvere-utforske-og-prioritere/verdenskafe>.



for en møteplass. Dette hadde en motiverende virkning, og både skoleklasser og formannskapet var innom i ettertid for å se på kartet og utstillingen.

Ifølge medlemmer av ungdomsrådet var det ikke så mange unge til stede på kafeen, men de som var der, hadde mange innspill for uteområdet. Disse ungdommene ga uttrykk for at de ble inspirert av å delta, og de ønsker selv å ta i bruk lignende metoder for andre ungdommer i kommunen.



Figur 4: Deltakere på verdenscaféen, plasserer post-it-lapper med ønsker for møteplass på et kart. (Foto: Prosjektleder)

Innspillene fra Verdenscaféen ble samlet og sortert, og det ble laget en ordsky. Prosjektgruppen tok bilder av prosessen og kartet, og i ettertid har de samarbeidet med en arkitekt som har tegnet planskisse. Prosjektgruppen på fire kan imidlertid ikke realisere dette alene, sier de under intervju våren 2018. Når planskissen er klar skal de ha nye medvirkningsprosesser, og de er avhengige av dugnadsinnsats for å kunne realisere planene. Det er vedtatt politisk etter innstilling fra prosjektgruppa, at det skal arbeides videre med møteplassen. Ifølge oppdatert prosjektbeskrivelse fra mars 2019 er det søkt om spillemidler med kommunal egenandel, for å kunne realisere planen.

Også i **Vestvågøy** er det arrangert forskjellige former for folkemøter. En type arrangement som de har utviklet selv, har de kalt for «Kom inn». Her inviteres befolkningen inn for å diskutere et mer eller mindre avgrenset tema. I noen tilfeller har de invitert spesifikke målgrupper, mens de andre ganger har invitert åpent. Denne metoden ble brukt gjennom en serie på fire arrangementskvelder med det nye Meieriet kultursenter som tema. Målet var å engasjere befolkningen i planleggingen av senteret gjennom cafédialog. Arrangementene rettet oppmerksomheten mot kultursenterets innhold og funksjon i lokalsamfunnet og i et byutviklingsperspektiv. De hadde fokus både på ungdom og på Meieriet som møteplass, og inviterte forskjellige ungdomsmiljøer til å komme med konkrete forslag til aktiviteter som kultursenteret kunne romme. Innspillene ble i stor grad brukt til utforming av senteret. Vestvågøy har også hatt åpne folkemøter med cafédialog under tittelen «Politikerstyrt lokalsamfunnsturné» i fem tettsteder. Hensikten med disse møtene var å informere om og få innspill til kommuneplanens samfunnsdel. Det møtte opp mellom 30 og 40 personer på hvert av stedene.

Senere har de arrangert lignende folkemøter i arbeidet med kommuneplanens arealdel under tittelen «Ka e det for slags oppstyr».

I **Sømna** deltok hele prosjektgruppen, rådmann og ordfører på folkemøter knyttet til arbeidet med revidering av kommuneplanens samfunnsdel. Det ble benyttet gruppearbeid og cafedialog som metode. Selv om det var relativt stor oppslutning om disse folkemøtene, var det ifølge prosjektleder flest eldre/voksne og politikere som møtte. Totalt fikk de over 400 innspill til denne delen av kommuneplanen.

Kommunene har stort sett brukt «cafébordsmetodikk» i en eller annen variant på sine folkemøter. I et slikt format foregår diskusjoner rundt småbord, ett og ett tema, med en felles oppsummering. Hovedmomenter kan også leveres skriftlig til organisator. Erfaringer formidlet fra arrangørene, er at dette skaper mer aktivitet og diskusjon rundt bordene enn i en stor sal, og at flere stemmer enn «de vanlige» dermed kommer frem. Flere deltakere på folkemøter som forskerne overvar, ga imidlertid uttrykk for at de var mer opptatt av å bli hørt og å få gjennomslag for sine synspunkter enn av måten møtene var organisert på. En representant for næringslivet uttalte for eksempel til en av forskerne: «Om det ikke nå skjer noe [i forbindelse med et spesifisert saksfelt] er det siste gang jeg stiller på et folkemøte». Det var også til dels betydelig sprik mellom det som ble diskutert rundt bordene, og det som skulle være tema for noen av folkemøtene. De som organiserte møtet la opp til visjonære temaer, mens de fremmøtte var opptatt av de nære og konkrete ting som «vei, vann og kloakk».

### 5.2.3 IDEVANDRING

Flere kommuner har tatt i bruk medvirkningsmetoder hvor målgruppene enten rett og slett har gått tur og snakket om ønsker (walk and talk/idevandring, barnetråkk og eldretråkk), eller de har gått tur sammen med prosjektgruppen i et spesielt område som har vært fokus for prosjektarbeidet. Metoden har spesielt vært brukt i forbindelse med ønsker om innspill fra innvandrere i forskjellige sammenhenger, som i Alstahaug, Dønna og Saltdal. I **Saltdal** tok Flyktningkontoret seg av både invitasjonen til og gjennomføringen av «walk and talk» i friluftsområdet som skulle utbedres, mens i **Dønna** var deltakere i prosjektgruppen arrangør og inviterte innvandrere fra voksenopplæringen. Rundt 20 personer deltok begge stedene. I Dønna dreide samtalen seg om hva en god møteplass er for de som deltok, og hva en møteplass er der de kommer fra. Damene savnet for eksempel et marked, mens ungene savnet et samlingssted ute. **Alstahaug** brukte en liknende metode for å nå samme målgruppe som Dønna, det vil si innvandrere fra voksenopplæringen, men her var det området rundt Sandeselva som var tema. Ifølge deltakere i prosjektgruppen hadde dette fungert godt. Leder for voksenopplæringen hadde forberedt dem som møtte opp, og de dekket til lunsj ute med mat som de hadde med seg. En av prosjektmedarbeiderne kommenterte erfaringene på følgende måte:

Dette kan vi satse på igjen. Det var en god måte å få innspill på. Man må gjøre det så enkelt som mulig. Det er sikkert ikke alle planprosesser hvor dette er aktuelt, men med konkrete tiltak er dette en god metode. Ofte i planer hvor det er snakk om hvor noe skal være eller hvor veien skal gå, er andre metoder mer aktuelle. Walk and talk med innvandrere eller noen fra andre



kulturer, viser at de bruker naturen på andre måter. Hva skal til for at de skal bruke dette til et samlingspunkt? Innvandrere bruker området, men kanskje ikke så mange. Mye som kom frem, var likt med andre innspill.

Alstahaug gjennomførte også idemyldring i det samme området med formannskapet og representanter fra kommuneadministrasjonen, og hadde med seg skolebarn på tur for å se hvordan de brukte området.

#### **5.2.4 SPØRREUNDERSØKELSER**

Syv kommuner valgte spørreundersøkelser som medvirkningsmetode i en eller flere varianter. Dette gjelder Alstahaug, Bodø, Hattfjelldal, Meløy, Narvik, Saltdal og Vestvågøy. Meløy gjennomførte to undersøkelser, mens de andre hadde én hver. Et fellestrekk ved undersøkelsene er at antall spørsmål var få og at svaralternativene var åpne. Undersøkelsene ble imidlertid annonsert og gjennomført på forskjellige måter og var rettet mot forskjellige grupper i befolkningen. I Alstahaug og i den ene av de to undersøkelsene i Meløy, var kun innbyggere i ett spesifikt geografisk område inkludert. Formålet med begge undersøkelsene var å få innspill fra dem som bodde i nærheten av utearealet som skulle forbedres, det vil si friluftsområdet ved Sandneselva i Alstahaug og aktivitetsparken ved Enga skole i Meløy. Undersøkelsen i Narvik var rettet mot ungdom, mens i Bodø, Hattfjelldal, Saltdal og Vestvågøy, og i den andre av de to undersøkelsene i Meløy, ble større deler av eller hele befolkningen invitert til å bidra med innspill. I Saltdal var det snakk om utbedring av et friluftsområde i nærheten av kommunesenteret, Rognan, i Bodø gjaldt undersøkelsen Rensåsparken som ligger sentralt i byen, Vestvågøy ba om innspill til kommuneplanens samfunnsdel, mens Hattfjelldal ønsket svar på hva som kan bidra til trivsel, bosetting og bedre helse i befolkningen.

Alstahaug leide en idrettsforening til å besøke personlig alle husstandene i det aktuelle geografiske området. Det ble stilt tre spørsmål som handlet om hva beboerne liker med området, hva som kan gjøres for at de skal bruke området mer, og hva de konkrete ønsker av utbedring. De som foretrakk det, kunne respondere digitalt. Meløy hadde også bistand fra frivillige i gjennomføringen av den ene undersøkelsen. Der ble det rigget til en stand ved den lokale matvarebutikken hvor skoleungdom samarbeidet med representanter for grendelaget. Også her ble det bedt om innspill til utearealet som skulle forbedres (aktivitetsparken ved Enga skole).

De andre kommunene gjennomførte rene digitale undersøkelser, via kommunens hjemmesider på Internett eller via Facebook. I Bodø, for eksempel, ble det i tillegg laget en inspirasjonsvideo om «Rensåsen folkepark» som ble lansert via Facebook, via kommunens nettside, i to lokalaviser og som kinoreklame som varte i to uker. Publikum ble bedt om å besvare to spørsmål: 1) Hva er Rensåsparken for deg i dag? og 2) Hvordan kan Rensåsparken bli bedre for deg i fremtiden? Basert på innspill var det planlagt å utarbeide to, tre overordnede prinsipper for alle parkene i sentrumsnære områder i Bodø.

Responser på undersøkelsene varierte fra rundt 70 svar (Alstahaug), via rundt 100 (Bodø) og 120 (Vestvågøy og Hattfjelldal) til vel 400 (Meløy og Saltdal). Responser må imidlertid sees i sammenheng

både med formålet, hvem de henvendte seg til og hvordan. Prosjektlederen i Alstahaug bemerket at responsen på deres undersøkelse var høy, vurdert utfra antallet husstander i området. Der ble hver enkelt husstand oppsøkt. Bodø som informerte bredt om sin undersøkelse, fikk derimot relativt lav respons vurdert på bakgrunn av befolkningsstørrelse, men her var temaet svært avgrenset. Selv om flere kommuner har fått inn mange svar, er det også her en tendens til at man mister enkelte grupper, som for eksempel unge, eldre og innvandrere. Noen peker dessuten på at de fikk inn store mengder data som ikke ble systematisert godt nok, eller som kom for sent til å inngå i planprosessene som innspillene skulle brukes til.

### 5.3 INVOLVERING AV BARN OG UNGE: NOEN EKSEMPLER

Som nevnt tidligere, har de fleste kommunene hatt som mål å involvere barn og unge i ulike medvirkningsprosesser. Vi har nevnt hvordan for eksempel Vestvågøy utviklet dialogformen KOM INN og hvordan flere kommuner har brukt gjestebud og barnetråkk med barn og unge som målgruppe. Under følger noen flere eksempler på metoder som var innrettet mot å nå denne målgruppen.

#### 5.3.1 UNGDOMSRÅD OG UNGDOMSKONFERANSE

Prosjektet har i flere kommuner blitt brukt til å etablere ungdomsråd og/eller involvere ungdomsrådene i medvirkningsprosesser. I Dønna kommune ble Ungdomsrådet politisk forankret som medvirkningsforum i 2016. Representanter fra Ungdomsrådet forteller at de bidrar med rådsuttalelser og høringsuttalelser i forbindelse med budsjettprosesser og andre saker som angår ungdommer, og de kommer med innspill til kommunestyret. Ungdomsrådene var involvert i flere aktiviteter, og i Dønna og i Saltdal, for eksempel, hadde de invitert «Helsesista» til å holde foredrag for ungdommer. Som nevnt i kapittel 4, har man gjennom prosjektet i Narvik etablert ungdomsråd. Rådet har selv hentet innspill fra unge om hva de ønsker, gjennom digital spørreundersøkelse og ved å stå på stand. Ungdomsrådet i Narvik har senere blitt med i et eget prosjekt i regi av Nordisk Ministerråd hvor de sammen med ungdommer fra Sønderborg kommune i Danmark arbeider med myndiggjøring av ungdom (youth empowerment).



Figur 5: Ungdomsrådet i Narvik sammen med ungdomsrådet fra Sønderborg (fra oppdatert prosjektbeskrivelse 2018)

Meløy hadde allerede ungdomsråd før prosjektet startet. Ungdomsrådet deltar jevnlig i kommunestyremøter, og en av dem har presentert skissen til uteområdet ved den ene skolen. En representant fra ungdomsrådet er også med i prosjektets styringsgruppe.

I prosjektet i **Rana** ble ungdomskonferanse testet ut som medvirkningsmetode. Tema for konferansen var trivsel og sosial aktivitet på fritiden. Ungdomsrådet sto for konferansen og informerte skoler. Arrangementet ble også annonsert via «Snapchat» og lokal avis. Mellom 35 og 40 ungdommer i aldersgruppen 14-18 år møtte opp. De fikk servert taco og det var lagt opp til underholdning med ice-breaker. En av metodene som ble prøvd, var rollekort. Ungdommene fikk da tildelt forskjellige roller, for eksempel innvandrere, homofil eller ung gutt med skilte foreldre. På vegne av den/de personene som var ført opp på rollekortet, skulle deltakerne svare på hva som skulle til for at Rana skulle bli et bedre sted å bo for ungdommer. Etterpå rangerte deltakerne forslagene som kom inn. Selv om antall deltakere var begrenset, kom det mange innspill. Prosjektleder understreker at dette var en god form for tidlig medvirkning, og at innspillene er lagt vekt på i videre planarbeid.

Representanter fra ungdomsrådene som er intervjuet i denne studien, viser et bredt engasjement. I saker som angår ungdommer spesielt, nevnes særlig mangelen på lavterskeltilbud for de som ikke driver med aktiv idrett. De trekker også frem utfordringer med kollektivtransport og samferdsel, nærmere bestemt store avstander og manglende buss- og fergeforbindelse på ettermiddags- og kveldstid. Ungdommene er også opptatt av saker som psykisk helsevern, miljø og grønn utvikling, og sosiale møteplasser. I ett av ungdomsrådene pekte representanter på at kommunen kun har 50 prosent stilling til psykiatrisk sykepleier og at dette ikke er nok til å dekke behovet. De er også bekymret for fraflytting og ønsker tiltak som gjør kommunen mer attraktiv for både tilflyttere og besøkende. Enkelte rådmenn bemerket i intervjuene at de var svært imponert over bidrag fra ungdommene som er representert i ungdomsrådet.

### **5.3.2 MED UNGDOM I FOKUS**

I tre kommuner ble det arrangert medvirkningsprosesser basert på metodene MED Ungdom i fokus.<sup>8</sup> Ved en av skolene som var involvert, fikk skolen besøk av fire ungdommer som var trent opp i metoden. De gjennomførte et opplegg for 9. og 10. klasse uten lærere til stede. Elever som vi har snakket med, fortalte at denne økten ikke fungerte spesielt godt: «Det ble mye tull og tøffing». Elevene antok at dette skyldes lekene, eller ice-breakerne, som ble kjørt før selve medvirkningsprosessen, som en elev uttrykte det: «Det er vanskelig å komme seg ned når man først har begynt å tulle». Selv om det også kom seriøse forslag om hva elevene ønsker for uteområdet på skolen, kom det inn mange åpenbare tulleforslag. Rektor og lærere sa seg enig i at dette arrangementet ikke ble helt vellykket. Et slikt opplegg skal gjennomføres uten at det er voksne til stede. Lærere kan derfor ikke hjelpe til om «prosessen» viser seg å ta en uheldig retning.

---

<sup>8</sup> MED ungdom i fokus ble etablert som prosjekt i 2016, som et samarbeid mellom kommunene Vefsn, Brønnøy og Hemnes og Nordland fylkeskommune. Prosjektet er finansiert av Fylkesmannen i Nordland og har som visjon å jobbe med ungdom, deltakelse og medvirkning.

### 5.3.3 INNOVASJONSCAMP

Innovasjonscamp var valgt som medvirkningsmetode i Bodø og Narvik. Våren 2016 samarbeidet prosjektgruppen i **Bodø** med Ungt Entreprenørskap for å prøve ut konkrete oppgaver gitt i innovasjonscamper for over 600 åttendeklassinger. I Narvik var 800 elever fra ungdomsskole og videregående skole engasjert i et tilsvarende arrangement.



Figur 6: Fra Innovasjonscamp i Storgata i Bodø (Foto: Gøran Raade-Andersen)

Innovasjonscamp er en treningsleir i kreativitet og nyskaping. En av totalt tre oppgaver som ble gitt på innovasjonscamp i Bodø, var å lage en happening eller en festival som skulle være en del av folkehelseuka. Ideen hentet inspirasjon fra det Canadiske konseptet Happy City, og skulle være for ungdomsskoleelever og elever i videregående skole. Dette ble en stor dugnad hvor åttendeklassingene kom med gode ideer, mens elever fra videregående skole og enkelte barnehager sto for dekorasjon og lysinstallasjoner i deler av Storgata. Innovasjon og kreativitet ble tillagt vekt da vinner av oppgaven ble kåret. Kommunen fikk her erfaring fra hele medvirkningsprosessen fra idé til gjennomføring.

Campen i **Narvik** tok utgangspunkt i FNs bærekraftsmål og sentrumsutvikling og

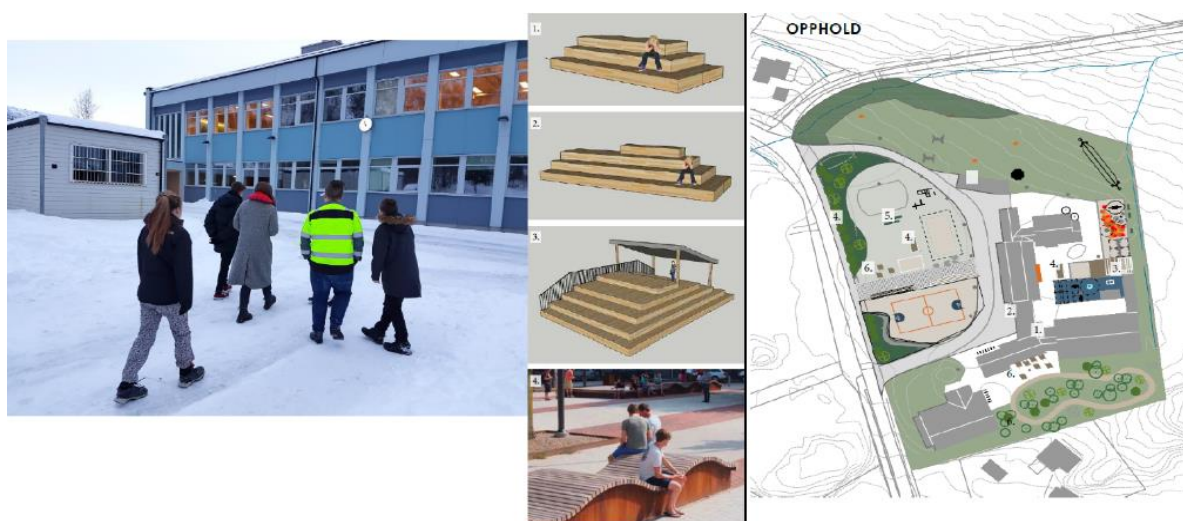
ble gjennomført som en del av prosjektet Attractive Nordic Towns – sustainable urban development. Her kom det innspill om klima og miljø, samferdsel og mobilitet, byutvikling og velferdsteknologi.

### 5.3.4 KOMBINASJON AV METODER

Enkelte prosjektkommuner, og særlig **Alstahaug, Meløy** og **Vestvågøy**,<sup>9</sup> involverte barn og unge på flere forskjellige måter. **Meløy** hadde blant annet planer om å gjøre noe med utearealet ved en av skolene i kommunen (Enga skole), og i dette arbeidet var elever svært delaktig både i planleggingsfasen og i utformingsfasen hvor de inngikk i en form for samskapingsprosess. En landskapsarkitekt ble leid inn for å lage skisse til en aktivitetspark. Denne skissen skulle igjen baseres på innspill fra skolen. På et tidlig tidspunkt i prosessen ble det derfor etablert en arbeidsgruppe som besto av prosjektgruppen, fire elever, en lærer og representanter fra FAU. Arbeidsgruppen skulle blant annet sørge for at flest

<sup>9</sup> Se spesifisering for Vestvågøy under punkt 4.2 og 5.1.

mulig elever fikk anledning til å uttrykke egne ønsker. Også her inngikk gjestebud som en av medvirkningsmetodene. Ifølge elever og lærere var gjestebudene fullstendig elevstyrt, både på mellomtrinnet og på ungdomsskoletrinnet. Vertene serverte pizza og det ble snakket om hva deltakerne ønsket av endringer i skolegården. Kontaktlærere bidro i utvalg av deltakere for å sikre at også «de stille stemmene» i elevflokket skulle bli hørt. I prosessen ble det også kartlagt hvordan arealet ble brukt. Det ble blant annet benyttet fargekoder hvor elevene skulle markere med forskjellige farger hvor de for eksempel liker å være og hvor de misliker å oppholde seg. Ønsker fra de minste elevene ble fanget opp via elevstyrte intervju med videoopptak. Disse opptakene ble lagt ut som film på YouTube. I tillegg rigget noen elever, i samarbeid med representanter for grendelaget, til en stand ved den lokale matvarebutikken på stedet, hvor de informerte om prosjektet og ba om skriftlige forslag til utbedringer (se punkt 5.2.4). Da landskapsarkitekten kom på besøk til skolen, var ungdommene i arbeidsgruppen sammen med henne på en «idevandring» i skolegården. Her formidlet de forslag til endringer av utearealet basert på innspill som hadde kommet frem i forbindelse med de andre medvirkningsprosessene.



Figur 7: Elever fra Enga skole og landskapsarkitekt på idevandring i skolegården (til venstre), og bilder fra skisseprosjektet til høyre. (Fra prosjektleders presentasjon)

Forsker teamet deltok på et arbeidsgruppemøte i Meløy hvor prosjektgruppen la frem skisse for aktivitetsparken. Prosjektleder fortalte om forslag som var kommet inn, og hvordan prosjektgruppen sammen med landskapsarkitekt har arbeidet for å løse utfordringer ved uteområdet, blant annet den farlige trafikksituasjonen. Deretter gikk de over til å vise landskapsarkitektens skisse, mens de ba om innspill underveis. Elevdeltakerne reflekterte over forslaget og bidro med innspill som kunne sikre hele elevmassens interesser. De tenkte samtidig på løsninger som ikke koster for mye. En ungdomsskoleelev spurte for eksempel: *Blir det ikke litt lite tilbake til de aller minste når sandkassen blir borte?*



Uttalelser fra elever i Meløy indikerte at deres innspill hadde blitt lyttet til og de følte eierskap til prosjektaktiviteten. En av dem uttrykte dette slik: *Hun [prosjektleder] er veldig flink til å spørre oss. Dette er faktisk vårt prosjekt – ikke deres.* En annen sier: *Det er veldig bra at de har med unger. Jeg tror det hadde blitt veldig annerledes om bare de voksne skulle gjøre dette.*

Prosjektet i **Alstahaug** hadde et utstrakt samarbeid med Sandnes barneskole som ligger i nærheten av friluftsområdet som skulle utbedres. Sandneselva var, som tidligere nevnt, tema i forbindelse med skolens årlige kulturuke. Det ble gjennomført forskjellige aktiviteter. Elevene laget blant annet sang og satte opp «ønskeliste» for området. Skolen arrangerte i tillegg konkurranse hvor elevene skulle tegne forslag til logo for prosjektet (Sandneselvami).

Etter at det var utarbeidet plan for friluftsområdet, tok prosjektgruppen 3. og 4. klasse ved barneskolen med på tur i området ved elva (barnetråkk). Med dette fikk de kvalitetssikret og kalibrert områdeplanen etter hvordan barna faktisk beveget seg i landskapet.



Figur 8: Barnetråkk langs Sanneselva (bilde hentet fra Planbeskrivelsen for området)

## 5.4 INTEGRERING AV INNSPILL I PLANPROSESSER

Så godt som alle kommunene rapporterer at innspill fra medvirkningsprosesser i prosjektene har blitt sortert og integrert i forskjellige kommunale planer, eller har fått betydning for videre planarbeid. I Alstadhaug, Dønna, Meløy og Saltdal har innspill fra befolkningen eller grupper i befolkningen, både

fra voksne og barn/unge, blitt tatt med i plandokumenter for det videre arbeidet med arealer eller friluftsområder som skulle utbedres eller etableres. I Dønna er resultatene fra medvirkningsprosessene brukt i utviklingen av Plan for fysisk aktivitet og naturopplevelser 2019-2023. Denne kommunedelplanen er klar og skal behandles i kommunestyret i juni 2019. Når det gjelder kunnskapsgrunnlaget for oversiktsdokumentet som skal revideres hvert fjerde år, er prosjektleder i Dønna usikker på om de gjennom prosjektet har fått klare og tydelige kvalitative data, men «...vi har fått noen sterke indikasjoner på hva som er viktig for folk. Dette er tilgjengelighet, tilhørighet til lokalmiljøet og tilstrekkelig med tilbud til ulike grupper i samfunnet». Prosjektlederen forteller i et intervju i 2019 at data som er kommet frem i nærmiljøprosjektet, er et viktig bakteppe for kommunens pågående arbeid med planstrategien.

Innspill fra prosjektet i **Alstadhaug** ble tatt med i utarbeidelsen av prosjekt- og handlingsplan for området ved Sandneselva, i utforming av kommunedelplan for fysisk aktivitet og naturopplevelser, og i revidering av kommunens kunnskapsgrunnlag om helsetilstand og påvirkningsfaktorer. Også i **Meløy** har fremtidige tiltak med utgangspunkt i prosjektarbeidet blitt integrert i kommunale planer, blant annet i kommuneplanens handlingsdel (budsjett og økonomiplan). Videre utvikling av kommunale uteområder er integrert i den kommunale folkehelseoversikten.

Arbeidsgruppen i **Øksnes** som var i gang med kulturminneplanen, arbeidet ut fra en eksisterende planprosess og var svært opptatt av hvilke kriterier som skulle ligge til grunn for hva som skulle inn i denne planen. Nærmiljøprosjektet har ifølge prosjektleder bidratt til å løfte medvirkning som en viktig del av planarbeidet, både i forbindelse med kulturminneplanen som ble vedtatt i 2018, og til å forankre folkehelsearbeidet på en bedre måte.

**Vestvågøy** kommune har foretatt en intern evaluering av samfunnsplanprosessen og skrevet rapport basert på intervjuer med involverte. Det ble blant annet sett nærmere på medvirkningsprosessene som ble gjennomført. Viktig lærdom som har kommet frem gjennom, er at en kombinasjon av en «tynn» prosjektorganisering, (for) rask planprosess, bruk av mange medvirknings-metoder og at disse kom sent i prosessen, førte til at ikke alle resultatene fra medvirkningen ble analysert godt nok eller tatt med i planarbeidet. Ett av tiltakene som foreslås i den interne evalueringen av samfunnsplanprosessen, er at det bør utarbeides en egen involveringsmanual med et planhjul som viser medvirkningsbehov og tidspunkt. Prosjektleder forteller at de i denne sammenhengen er inspirert av Bodøs medvirkningsveileder.

Da Vestvågøy skulle i gang med kommuneplanens arealdel, var de mer bevisst på når og hvordan involveringen skulle skje, basert på en erkjennelse av at det er viktigere med riktig timing og god planlegging av medvirkningsprosesser enn bruk av flest mulig medvirkningsmetoder for å sikre reell medvirkning.

## 5.5 «MEDVIRKNINGSERFARINGER» INN I ØVRIGE PLANPROSESSER

I hvilken grad og på hvilken måte erfaringer fra medvirkningsprosessene som sådan, videreføres eller integreres i øvrig planarbeid i kommunen, ser ut til å variere. Prosjektleder i **Sømna**, for eksempel, forteller at medvirkningsmetodene deres er integrert i planprosesser. Kommunen har tidligere slitt med at de har manglet et oppdatert plansystem. Prosjektleder er av den oppfatning at både politikere og administrasjon nå ser nytten av medvirkning, og at de ikke vil sette i gang tiltak som ikke innbyggerne ser nytte av. Det vil også være lettere å be innbyggerne om innspill senere når de ser at innspillene blir hørt:

Vi har hatt noen samlinger, hadde en i januar hele ledergruppa. Da hadde jeg opplæring i planarbeid, i handlingsdel. Vi har kjørt litt øvelser og, for at alle skal se at det må være en rød tråd i at tiltak henger sammen med plan. Vi har også hatt flere arbeidsdager med kommunestyret, det er de som har vært arbeidsgruppa. De har fått opplæring i hvordan ting henger sammen.

Og videre:

Så jeg har inntrykk av at alle har litt større forståelse for planlegging. Det var også et ønske fra administrasjonen at de skulle få bedre innføring i dette. De sitter jo ikke i dette med plan og prosesser og krav i det daglige. Det tar jo tid å snu det når vi ikke har hatt et oppdatert plansystem, men når vi har gjort det en gang, så blir det bedre neste gang. (Prosjektleder)

Sømna har også, som nevnt i punkt 4.2, utarbeidet en frivillighetspolitikk, basert på diskusjoner mellom kommunalt ansatte, lag, foreninger, næringsliv og andre. I denne er det nedfelt strategier for hvordan aktørene kan samarbeide best mulig.

**Øksnes** rapporterer at positive erfaringer med innbyggerinvolvering i utformingen av kulturminneplanen trekkes med til andre områder, at det pågår innbyggermedvirkning med barn i form av Barnetråkk i revidering av trafikksikkerhetsplanen, og at innbyggermedvirkning skal benyttes i utforming av Plan for fysisk aktivitet og naturopplevelser og i revideringen av kommuneplanens samfunnsdel og arealdel som er i pågående prosess. Prosjektleder sier blant annet:

Det har kommet inn masse innspill som vi kan bruke i andre delplaner, for eksempel Plan for fysisk aktivitet. Da synes jeg formålet er oppnådd. Og se hvor mye kunnskap folk har og hvor positive de er. (Prosjektleder)

I **Vestvågøy** uttrykte så vel prosjektleder som rådmann og ordfører at de lyktes godt med å involvere politikere i samfunnsplanarbeidet, og at prosjektet har bidratt til at både administrasjon og, særlig, politikere, har fått et annet eieforhold til samfunnsplanen enn tidligere. Dette må også sees i lys av planstrategien som ble vedtatt i 2016, og er således ikke utelukkende en direkte konsekvens av



Nærmiljøprosjektet. Tidlig i prosessen ble det gjennomført en rekke temasamlinger med kommunestyret hvor hensikten var å prioritere mål og strategier for samfunnsplanen. Et ledd i denne prosessen var, som tidligere nevnt, et opplegg hvor politikere intervjuet barn og unge om deres ønsker og behov. Et annet ledd var at politikerne selv var med og ledet folkemøtene. Ordfører beskriver erfaringene slik:

Mange politikere har fått en aha-opplevelse og en erkjennelse av hvor lite medvirkning som har lagt til grunn i tidligere planer. Dette gjelder både i forhold til politikere og befolkning. Før ble de [planene] ført i pennen av administrasjonen og lagt frem for politikerne. Nå har politikerne et mye større eierforhold til prosessene og planene. (Ordfører)

Prosjektleder i **Dønna** forteller i juni 2019 at kommunen er bevisst på at de skal bli flinkere til å ta i bruk medvirkning i kommende planprosesser, og: «Neste skritt er samfunnsplanen, og Dønna kommune har ambisjoner om å ta med seg medvirkningsprosessene fra Nærmiljøprosjektet videre inn i planarbeidet».

På spørsmål i intervjuene om hva som har vært mest positivt i prosjektet, bemerker flere at de har lært om, testet og fått videreført medvirkningserfaringer, og at disse allerede brukes i kommunedelplaner, eller at kommunene har ambisjoner om å få medvirkningsrutiner inn i øvrig kommunalt planarbeid. En av prosjektlederne formulerer det på følgende måte:

Vi har fått testet ut flere ting i kommunen. Vi har økt kompetansen på medvirkning i planarbeid. ... Erfaringene er ikke nedfelt konkret, men vi prøver å få enkelte rutiner inn i planavdelingen. Vi skal prøve å få dette [medvirkningsmetoder] inn som verktøy i databaser for å være tilgjengelig senere. Tidligere har det vært minimalt av medvirkning, annet enn høringer. Spørsmålet er – hvordan medvirke? Det var vellykket det vi gjorde, men det må være overkommelig for planleggere. (Prosjektleder)

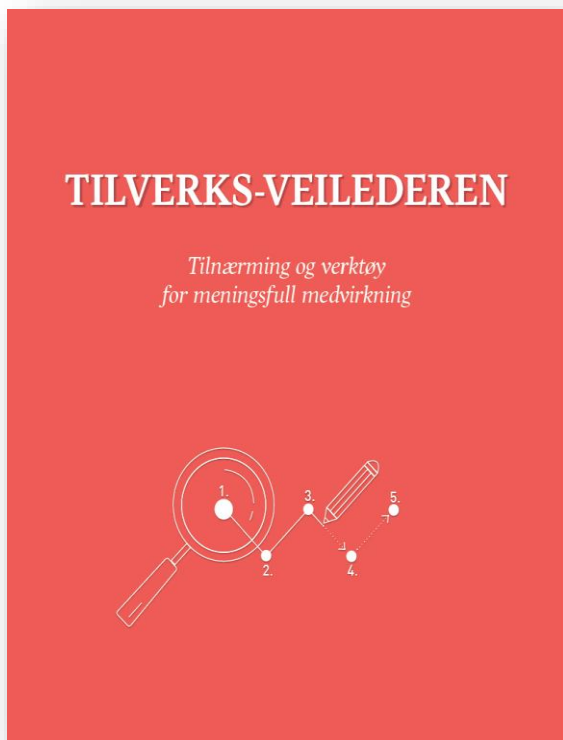
En annen prosjektleder sier det slik:

I stedet for arbeidsgrupper som møtes en gang per uke, besøker vi aktører for å tenke samskaping. Vi tenker medvirkningstrapp. Vi har gått litt vekk fra høringer. Det er litt mer spennig å besøke aktører, og å få med de stille stemmene. (Prosjektleder)

**Rana** hadde positive erfaringer med ungdomskonferansen som de arrangerte. Ifølge prosjektlederen hadde de neppe prioritert dette om det ikke hadde vært for Nærmiljøprosjektet. Det blir imidlertid presisert at et slikt arrangement må være dynamisk, og at man ikke kan vedta for eksempel i et planprogram uten videre at medvirkning fra ungdommer skal skje gjennom en konferanse:

Med ungdomskonferansen må vi tenke dynamisk. Vi kan ikke vedta dette – vi kan ikke ha det som fast arena. .... Vi kan ikke presse ungdommene, det må være mulig å endre. Vi får det til så lenge ungdommene ønsker det. (Prosjektleder)

Det ser ut til at prosjektet i **Bodø** kom et langt steg i retning av å få resultater av medvirkningsarbeidet *formelt* forankret. Den mest omfattende delen av prosjekt handlet om å utvikle en veileder for medvirkning som skulle kunne brukes i hele organisasjonen, på tvers av avdelinger, kontorer, seksjoner og fagfelt. Det ble derfor gjort forsøk på å få arbeidet med veilederen bredt forankret administrativt ved at planleggere/ledere fra alle avdelingene i kommunen ble invitert til å bidra i prosessen. En ekstern aktør ble leid inn og det ble arrangert to workshops med de aktuelle deltakerne. Resultatet er



Figur 9: Bodø kommunes Tilverks-veileder

nedfelt i «Tilverks-veilederen: Tilnærming og verktøy for meningsfull medvirkning». Veilederen gir en innføring i medvirkning som fenomen, hvorfor dette er viktig og i ulike grader av medvirkning. Dette skal sikre felles forståelse av medvirkning. I tillegg beskrives aktuelle steg i planleggingen av medvirkningsprosesser. Veilederen skal være lett tilgjengelig digitalt via kommunens hjemmeside på Internett (se punkt 4.2).

Vesentlige spørsmål sett fra prosjektlederens side, er likevel når medvirkningen kan sies å være god nok, og om kunnskapen om medvirkning i organisasjonen er tilstrekkelig. I intervjuene blir vi fortalt at implementeringen av veilederen ikke har forløpt helt «knirkefritt». Det ble videre bemerket at for å lykkes med intern så vel som ekstern samhandling, må visse trekk ved ulike kulturer i organisasjonen brytes ned - «... samskaping i

praksis er ingen kvikk fiks». Det ble også poengtert at et paradigmeskifte kan være påkrevd, at det trengs øvelse, og videre at; «... det gjøres fremskritt, det går hele tiden et steg frem, selv om det ikke går fort». Utfordringer i samarbeidet på tvers av avdelinger og kontorer i organisasjonen kan imidlertid, ifølge prosjektledelsen, ha handlet om barrierer av fysisk karakter som har midlertidig varighet. Kommunens rådhus har vært under ombygning i et par år, og i denne perioden har de ansatte vært plassert i flere lokaler i byen. En kommunal leder ga imidlertid uttrykk for at det hadde vært enklere å forholde seg til sluttproduktet av prosessen om dette hadde blitt fremstilt i form av; «... 10 slagord om hvordan gjør vi dette. Det hadde vært mer egnet enn en hel rapport. Om det blir for mye [informasjon], risikerer man at det [fysiske produktet] blir liggende i en skuff».

Enkelte prosjektledere og prosjektdeltakere er usikre på om metodene vil bli brukt videre. I en kommune peker en av prosjektdeltakerne på at det er viktig, men samtidig lite tradisjon for prosjektarbeid og implementering i kommunen. Denne informanten bemerket at det vil være personavhengig hvorvidt metodene vil brukes videre. Enkelte er også usikre på om de klarer å få gjennomslag på tvers i organisasjonen selv om det som ble vektlagt i prosjektet hadde blitt etterspurt politisk i kommunen:

... prosjektet handler om demokratiutvikling i stor grad. Det er viktig å engasjere og aktivere folk. I forrige valgkamp for fire år siden, var det store politiske diskusjoner om innbyggerinvolvering i [navn på kommunen] – at den var for svak. Det var et klart ønske om å øke dette. ... Det ligger også i ny samfunnsplan å få til sterkere medvirkning og involvering. ... Vi har prøvd nye teknikker for å få frem meninger. Det er utfordringer å få folk til å involvere seg. Det er viktig å prøve ut nye måter å gjøre ting på. Vi har forsøkt hvilke kanaler som kan brukes for å teste ut – for å kommunisere på. ... [Spesifisering av det som er gjort] er nyttig for dem som ønsker å arbeide med dette ... men jeg tror ikke at [det som prosjektet har bidratt med] brukes så veldig ofte. (Kommunal leder)

I en kommune ga kommunale aktører uttrykk for at det som har kommet frem med tanke på medvirkning i forbindelse med Nærmiljøprosjektet, ikke representerer noe nytt. Det ble pekt på at medvirkning fra befolkningen har, og har hatt, en sentral plass i alt kommunalt planarbeid – «medvirkning er innbakt i hele organisasjonen». Her ble det også inkludert arbeid som foregår i politisk valgte organer. Erfaringer av en viss intern motstand mot det som prosjektet har arbeidet med, kommer til uttrykk i følgende utsagn fra medlem i en prosjektgruppe som svar på spørsmål om mulige negative erfaringer fra prosjektgjennomføringen:

... Det har vært litt motstand fra visse hold – «er nå dette nødvendig?», «dette har vi gjort i alle år». ... Samskaping og medvirkning er vanskelig. Det kommer ikke mange på folkemøter. Vi burde ha lagt om folkemøtene. Vi kunne ha hatt arbeidsmøter eller workshops. På de prosjektene hvor det passer, burde vi starte på et tidligere tidspunkt. (Medlem i prosjektgruppe)

Flere bemerket også at medvirkningsprosesser kan være kostnadskrevenende eller innebære urealistiske forventninger. Om befolkningen, eller grupper i befolkningen, blir bedt om å spille inn hva de ønsker seg i forbindelse med en planprosess, gir våre informanter uttrykk for at dette lyttes til, men det er likevel ikke alltid mulig. Ønsker kan både være for dyre og for «tradisjonelle»:

Med innbyggermedvirkning er det blitt mye større oppmerksomhet rundt hva man kan kreve eller få av ytelse fra kommunen. Ofte er det vel høye forventninger – det kan komme ønsker som krever et budsjett som er ti ganger høyere enn det vi har. ... Vi skal selvfølgelig tenke – er dette mulig, lar dette seg gjøre? .... Vi må ta hensyn til borgernes ønsker, men hva er godt nok? ... Medvirkning har også en annen bivirkning - Om folk flest skal bestemme, får vi kanskje ikke med det nyeste. (Rådmann)

Det kom en del urealistiske forslag fra [spesifisering av målgruppe]. Vi prøver å unngå driftskostnader. Det er lettere å få penger til anlegg enn til drift. (Medlem av prosjektgruppe)

Det vil være vanskelig for kommunene å vedta spesifikke medvirkningsmetoder til bruk i kommende planprosesser. Metodene vil avhenge av målgruppe, tilgjengelige ressurser og delvis personlige egenskaper hos dem som har ansvar for gjennomføringen. Det er allikevel mulig å vedta at man skal bruke medvirkningsmetoder som innebærer at man kommer høyrere opp på medvirkningsstigen enn hva tilfellet er med å invitere til tradisjonelle folkemøter hvor enkelte mener at de på forhånd vet både hvem som kommer og hva de kommer til å si.

## 5.6 REALISERING AV KONKRETE PLANER OG TILTAK

Blant prosjektene som prøvde ut ulike medvirkningsmetoder i forbindelse med utbedring eller etablering av spesifikke nærmiljøområder, har særlig Alstahaug og Meløy kommet langt i å realisere sine planer. I **Meløy**, for eksempel, hvor hovedmålsettingen med prosjektet var å fremme barn og unges engasjement og aktive deltakelse i utviklingen av eget nærmiljø, var de opptatt av at medvirkningsprosessene måtte resultere i synlige endringer. Det vil si konkrete forbedringer i skolens uteareal. Deltakerne i prosjektgruppen presiserte at det var viktig for barn og unge å se at det nytter å engasjere seg. De hadde tidligere erfart at skoleungdom blir mett og «lei av medvirkning» om de ikke erfarer at det skjer noe. I Meløy ble det derfor, mens prosjektet pågikk, arbeidet med å skaffe finansiering både til aktivitetsparken ved Enga skole og til kunstgressbane ved Ørnes skole, som tronet øverst på elevene ved den skolens ønskeliste. Kommunen lyktes langt på vei i dette. Det vil si at Kulturdepartementet har innvilget inntil 2 millioner kroner til å etablere den planlagte aktivitetsparken fra bevilgninger til Nyskapende aktivitetsarenaer. Dette skal finansiere halvparten av arbeidet. Resterende del av finansieringen hentes inn via dugnadsarbeid, bidrag fra lokalt næringsliv, kommunal egeninnsats og kommunal finansiering.

Da Meløy i desember 2018 fikk melding om at de hadde fått tildelt midler fra Kulturdepartementet, var det for sent å få finansiert egenandelen over det budsjettet for 2019. De får imidlertid dette inn i 2020. Ordinære spillemidler som ble søkt til kunstgressbane ved Ørnes skole, ble ikke innvilget ved behandlingen i 2019.



### HURRA! Enga skole er tildelt 2 millioner

Figur 10: Fra Meløy kommunes hjemmeside på Internett om tilskudd til aktivitetspark ved Enga skole.<sup>10</sup>

I perioden 2016-2018 har **Alstahaug** fått 600.000 kroner i spillemidler fra Nordland fylkeskommune og Kulturdepartementet for å oppgradere stien langs Sandneselva. Kommunen har i samme periode bidratt med 900.000 kroner i egenandel til dette formålet, pluss egeninnsats fra medlemmene i prosjektgruppen. Pengene har vært brukt til universell utformingen av stien. Del 2 av planarbeidet med opprusting av området er nå i gang med forlengelse av sti og påkobling til større nettverk av stier. Det finnes også plan for å synliggjøre et kulturminne innenfor det aktuelle friluftsområdet, og for skilting og plassering av informasjonstavler. Kommunen har søkt om spillemidler til å etablere aktivitetspark i tilknytning til det samme friluftsområdet, og prosjektleder bemerker at kommunen, til tross for et svært stramt totalbudsjett, har bidratt med et uvanlig høyt beløp i egenandel til dette formålet. Prosjektgruppen tenkte fremover og startet prosessen med å søke intern og ekstern finansiering til nødvendige tiltak tidlig i prosjektperioden. De lyktes dermed med å få tildeling mens prosjektet fortsatt pågikk. Selv om ingen hadde nøyaktig oversikt over hvilke tiltak som ville bli aktuelle, fikk prosjektledelsen inn en søknad i den kommunale budsjettprosessen allerede første prosjektår:

Hadde undersøkelsene våre vist at det [aktuelle tiltak] ikke var ønskelig [blant befolkningen] hadde vi levert pengene tilbake. Men vi fikk frem det motsatte. .... Man kommer raskt bakpå om man ikke får søknad inn i budsjettprosessen tidlig på høsten. Reguleringsplanen var på plass. Politikerne hadde gjort prioriteringer allerede – det ligger inne at det skal være et grøntområde der. (Prosjektleder)

---

<sup>10</sup> <https://www.meloy.kommune.no/nyheter/midler-til-uteomradet-enga-skole/>

Utbedring av friluftsområdet i **Saltdal** er også godt i gang. Kommunen mottok 225 000 kroner i spillemidler i 2018. Disse midlene har vært brukt til Petanquebaner og Tuftepark som er etablert. Fotballgolf, barnehuske og sandkasse er under installering (rapport oktober 2018), mens grillplass og sitteplasser allerede er under tak. Gapahuk skal lages med annen finansiering. I tillegg er det åpnet ungdomskafe etter ønske fra ungdommer.

**Dønna** er også kommet et langt steg videre i å få realisert sin sosiale møteplass i Solfjellsjøen. Plantegninger er på plass og midler er satt av i det kommunale budsjettet. Dønna har søkt om spillemidler og om Nordland fylkeskommunes friluftsmidler for å realisere møteplassen, men de har foreløpig ikke fått dette innvilget. Hva angår spillemidler forteller prosjektleder i telefonintervju i 2019 at kommunen hadde andre prosjekter som sto i køen fra tidligere søknader, og som derfor er prioritert foran på listen. Prosjektleder har fortsatt tro på at de kan få etablert denne møteplassen, og fortsetter: «Vel så viktig som de fysiske delene, har vært alle medvirkningsmetodene vi har fått lært og testet».

I intervjuene bemerket enkelte at det er flere utfordringer forbundet med å søke om ekstern finansiering fra for eksempel Kulturdepartementet på tre, fire millioner kroner. Dette handlet ikke bare om at kommunen må stille med 50 prosent i egenandel, men også om at det må finnes intern kompetanse til å utforme en slik søknad. Alle prosjektgruppene har ikke selv hatt slik kompetanse fordi, som det ble formulert, «en slik søknad blir for teknisk». De var derfor avhengig av at andre i kommunen tok seg av dette.

Den typen ekstern finansiering som kommunene har mottatt, krever egenandel av samme størrelse som det tildelte beløpet. Prosjektlederne i Alstahaug og Meløy bemerket at en sannsynlig grunn til at de hadde fått utløst egenandel til forbedringer av områdene de arbeidet med, var at dette allerede var prioritert eller tatt med i kommunale planer for fremtidig prioritering. Dette har gjort det enklere å argumentere for den aktuelle utgiftsposten i forbindelse med budsjettprosesser. Samtidig ble det poengtert at prosjektet må synliggjøres for beslutningstakere som har behov for å se «hele bildet». I Meløy ble derfor prosjektet jevnlig presentert for formannskap og kommunestyre, både av prosjektleder og av Ungdomsrådet. Prosjektet i Meløy tok utgangspunkt i strategier for å bedre barn og unges oppvekstvilkår som var nedfelt i Kommuneplan 2013-2025. Det var blant annet vedtatt at uteanlegg i skoler og barnehager skulle oppgraderes med tanke på estetikk, universell utforming, fysisk aktivitet og læringsmuligheter. Fylkeskommunes prosjektutlysning ble sett på som en mulighet til å bevege seg fra plan til handling. Flere områder var identifisert som aktuelle for opprusting, deriblant arealet omkring enkelte skoler. Alle skolene ble invitert til å delta i prosjektet, kun to meldte interesse.

Alstahaug tok også utgangspunkt i områder som allerede var tatt med i kommunens plandokumenter. Det valgte prosjektområdet (Sandneselva) var et prioritert grøntområde i grønnstrukturplan for Sandnessjøen. Grønnstrukturplan er en temaplan i tilknytning til kommuneplanens arealdel, og den er retningsgivende for plan- og tiltaksarbeid. Tilrettelegging for ferdsel og aktivitet i det aktuelle friluftsområdet var i tråd med denne planen. En av medlemmene i prosjektgruppen utdyper dette blant annet på følgende måte:

Vi har gjennomført det vi har satt oss fore. Vi fikk mulighet til å arbeide med et område som vi hadde tenkt på i mange år. Vi har prøvd ut enkle medvirkningsmetoder som vi ikke har prøvd før. Tidligere har det stort sett vært møter, og de som har møtt, har alltid vært de samme. Nå har vi prøvd noe annet. Nå fikk vi andre målgrupper i tale. (Medlem i prosjektgruppe)

## 5.7 «SPIN-OFF»

### 5.7.1 LOKALT ENGASJEMENT

I intervjuene forteller flere om positive virkninger av prosjektet som går utover det de hadde forventet eller sett for seg fra starten av. Noe av det som beskrives, handler om direkte følger av prosjektet, mens annet sees på som resultater av parallelle prosesser som delvis har tilknytning til prosjektgjennomføringen. Prosjektleder i **Meløy** forteller at prosjektet har skapt betydelige ringvirkninger i kommunen i form av optimisme og vilje til å engasjere seg, blant barn og unge så vel som lokalbefolkningen og beslutningstakere i kommunen og på politisk nivå. Dette hadde ikke minst sammenheng med at kommunen fikk innvilget et betydelig beløp i økonomisk støtte fra Kulturdepartementet til aktivitetspark ved den ene skolen. De merket ikke bare lokalt engasjement, men også betydelig velvilje i budsjettprosesser hvor kommunal egenandel til dette arbeidet var på agendaen. Prosjektgruppen hadde underveis i prosessen etablert samarbeid med lokalbefolkningen i området hvor skolen ligger. De hadde imidlertid først og fremst orientert seg mot grendelaget, men de erfarte i ettertid at det kunne ha vært hensiktsmessig å ha invitert også andre lokallag og foreninger til samarbeid. Dette med tanke på at en mer utstrakt lokal forankring kunne ha bidratt både til et mer omfattende engasjement og til et bredere rekrutteringsgrunnlag til dugnadsarbeidet som må til. For å få aktivitetsparken helt i land, er det dessuten nødvendig med bidrag fra lokalt næringsliv.

Flere av de aktørene som har vært pådrivere for at Enga skole være med i prosjektet, forteller at uteområdet har vært en kilde til stor frustrasjon i mange år. Grunnen til at de ble med, var at de håpet at dette var det som skulle til, for å få gjort noe med dette. Da folkehelsekoordinator kom med tilbudet «... var vi soleklar på at dette ikke måtte bli kun teori og en plan i en skuff. Det måtte vi gjøre alt for å unngå», sier en av dem. De hadde snakket om at noe måtte gjøres, men ingen hadde tatt på seg å være prosjektleder og motivator. Ifølge ansatte ved skolen var det avgjørende for dem at folkehelserådgiver var prosjektleder og hadde kunnskap både om hvordan prosesser kan kjøres og om hvordan finansiering kan skaffes.

Andre forteller også om overraskende lokalt engasjement både i form av stor deltakelse i medvirkningsprosesser og i bruk av et spesifikt friluftsområde som har vært under utvikling i noen av prosjektene. Både i **Alstahaug** og i **Saltdal** bemerkes det at de gjennom prosjektet har fått befolkningen engasjert i det aktuelle turområdet, og at området brukes i større grad enn tidligere, i alle fall i Alstahaug, ifølge prosjektlederen. Alstahaug hadde dessuten erfart ekstra engasjement fra skolen i området, som deltakere i prosjektgruppen kommenterte: «Skolen har tatt kontakt. De kommer med innspill. Uten prosjektet hadde kanskje skolen ikke tenkt at dette var en mulighet». De legger til: «Vi har fått mye folk i aktivitet til lite penger. Området er veldig mye brukt», og videre:

Uten prosjektet og de ekstra pengene vi har søkt, hadde vi ikke fått gjort det vi har gjort i dag. ... Den aktuelle bydelen løftes opp. Det er viktig å vite at det skjer noe positivt der. .... Det tar ofte lang tid fra idé til gjennomføring, men her har vi forsøkt å få til noe kjapt. ... Barneskolen fikk se at det skjer noe. (Medlem av prosjektgruppe)

Prosjektarbeidet i Alstahaug hadde dessuten blitt møtt med positiv innstilling fra alle som har blitt spurt om å delta, fra befolkningen så vel som ansatte og elever ved barneskolen, kommuneadministrasjon og politikere:

Hadde skolen eller rektor vært negativ, hadde det ikke vært mulig å gjennomføre dette. Mange har vært involvert. Vi har klart å begeistre brukere. Med et nytt prosjekt må man begeistre brukere. (Prosjektleder)

Prosjektgruppen i Saltdal forteller at de har fått startet en prosess hvor resultatet kan skape engasjement og kan komme til nytte for forskjellige formål og for hele befolkningen:

Medvirkning er viktig for folket. Man får økt engasjement og bruk av området. Vi kan ellers lett bomme på hva folk ønsker. Nå kan dette brukes i folkehelseuka, og kommunen kan bruke området til arrangementer. (Prosjektgruppe)

Som tidligere nevnt, ser vi både gjennom intervju med ungdommer og med prosjektledere, at ungdommer, der de har vært målgruppe, utviser et engasjement som går langt ut over typiske ungdomsinteresser. De er ikke bare opptatt av eller bekymret for «seg og sitt», men alle sider ved samfunnet; miljø, eldre, fraflytting, psykisk helse og kollektivtransport. Noen ungdommer ga også uttrykk for at de har glede av å bidra til forbedring av forhold i kommunen som de selv kanskje ikke kan gjøre seg nytte av.

## Ungene får være med på kulturminneplanen

ØKSNES: Elevene på Strengelvåg skole lærte mye nytt om kulturminner da de fikk høre om funn som er gjort mellom Enge og Langenesværet. De fikk også velge hva de vil lære mer om.

11.06.2017 kl 17:00 (Oppdatert 08.08.2017 kl 16:49)



Sverre Idar Lakså  
Tlf: 915 48 494



Elevene på Strengelvåg skole lærte mye nytt om kulturminnene i området de bor. (Foto: Hilde Hansen)

Figur 11: Bladet Vesterålen: Elever ved Strengelvåg skole i Øksnes har deltatt i «gjestebud» med innspill til kulturminneplanen.



Flere av prosjektene har til dels fått betydelig dekning eller omtale i lokale media, slik at befolkningen har hatt mulighet for å bli kjent med hva som har vært gjort. Dette gjelder særlig prosjektene i Vestvågøy, Meløy, Alstahaug og Øksnes. Informasjon om prosjektaktiviteten har også vært lagt ut på kommunens hjemmesider på Internett og i noen tilfeller via Facebook.

### 5.7.2 FOLKEHELSE SATT PÅ KARTET

En annen «sideeffekt» av Nærmiljøprosjektet, som trekkes frem i intervjuene, er en økende interesse for folkehelsematikk som flere har erfart i løpet av perioden som prosjektet har pågått, eller i tiden etter at prosjektet ble avsluttet. Interessen som det her er snakk om, har blitt observert blant politikere så vel som blant kommunale ledere og ansatte i forskjellige etater eller seksjoner. En prosjektleder fortalte for eksempel om uventet engasjement fra ansatte i andre etater:

Teknisk har blitt mer opptatt av folkehelse – ikke bare drift og vedlikehold. De engasjerer seg selv om det ikke er obligatoriske oppgaver. De har vært med på ungdomsskole for å lage fotballbane. De må ha tid og interesse. Vi ser at de er interessert, så lenge ikke arbeid med vedlikehold av det nye øker for mye. ... Vi tok bevisst med uteetaten i prosjektgruppen for å få dem engasjert. (Prosjektleder)

Det trekkes også frem at folkehelse har fått større tverrsektoriell forankring, og er ikke lengre utelukkende «noe folkehelsekoordinator styrer med». En av prosjektlederne som påpeker dette, sier videre; ... *At vi nå kan løpe til hverandre mellom kontorene og huske på hverandre. Det mener jeg prosjektet har vært med å løfte.*

I **Bodø** fortelles det også om at det har utviklet seg en større forståelse av hva folkehelse er i løpet av perioden som prosjektet har pågått. Det presiseres at mens mange tidligere har tenkt at det kun er snakk om trening og kosthold når folkehelse har vært nevnt, har flere nå fått øynene opp for at det også er verdifullt å engasjere seg, blant annet i sitt nærmiljø. Her ble prosjektleder tildelt pris fra Sunne kommuner for den innovative handlingsplanen *Det gode liv i Bodø*<sup>11</sup> hvor det arrangeres månedlige kampanjer med forskjellige temaer. Summe kommuner skrev blant annet følgende på sin Facebookside om hvorfor folkehelsekoordinatoren i Bodø fikk prisen Årets innovatør;

Faktisk er det et prosjekt som ikke utgir seg for å være folkehelsearbeid, og deri ligger prosjektets sanne kraft. For ved å bytte ut fagsjargong med et språk som alle forstår, har denne handlingsplanen knyttet sammen både fagfelt og sektorer i arbeidet for en triveligere by. Og det er jo dette folkehelsearbeidet i bunn og grunn handler om: Å være arkitekter for det gode liv. (Sunne kommuner – WHO's norske nettverk)<sup>12</sup>

Interessen for folkehelse i kommunen hadde økt etter dette ifølge flere intervjubeskrivelser:

---

<sup>11</sup> <https://bodo.kommune.no/det-gode-liv-i-bodo/> og <https://bodo.kommune.no/getfile.php/134392-1556789286/Bunntekst/Planer%20og%20strategier/Handlingsplan%20for%20trivsel.pdf>

<sup>12</sup> <https://www.facebook.com/Sunnekommuner/>

Vi merker en pågang og interesse. Folkehelsekoordinator får positiv oppmerksomhet, og oppmerksomhet fra områder som før ikke har vært oppmerksom på hva som gjøres [innenfor folkehelse]. Positiv oppmerksomhet avler i de fleste tilfeller enda mer oppmerksomhet. Det er bra for kommunen, bra for [navn på folkehelsekoordinator], bra for oss og bra for alle andre. (Kommunal leder)

I Bodø knyttes noe av den økende interessen og engasjementet for folkehelse internt i kommuneadministrasjonen blant annet til at de har en styringsgruppe for folkehelse som består av kommunaldirektører og ledere for politiske komiteer. Denne styringsgruppen var også styringsgruppe for Nærmiljøprosjektet, og fikk via dette innblikk i prosjektvirksomheten. En kommunal leder kommenterer dette på følgende måte:

Folkehelse er ekstremt heldig. I Bodø har vi noe som knapt noen andre har. Vi har styringsgruppe med alle kommunaldirektører, og ledere av politiske komiteer. Det gjør det mulig å få gjennomslag. ... De eneste som ikke er der, er rådmann og ordfører. Forankringen er derfor ganske god. (Kommunal leder)

Folkehelse har også blitt løftet frem på den kommunale agendaen på andre måter i forbindelse med Nærmiljøprosjektet, og i prosesser som har pågått parallelt med prosjektet. Flere bemerker at folkehelse nå har kommet med i kommuneplanens samfunnsdel, og langt tydeligere enn i tidligere planer. En kommunal leder formulerer det slik:

Det har skjedd mye i [navn på kommune]. I Samfunnsplanen er folkehelse nå eget tema. Nå revideres planstrategien – denne er avdelingsovergripende. Den sier både noe om hva som er retningsgivende og om handling fremover. Folkehelse skal være gjennomgående på lik linje med miljø. Folkehelse skal være en del av alt som gjøres og tenkes. Dette må inn i de store, tunge virksomhetene. Det må inn i arealdelen. (Kommunal leder)

I en av kommunene forteller imidlertid medlemmer av prosjektgruppen at det har kommet budsjettforslag om å kutte i folkehelsekoordinatorstillingen, men at de nå har klart å argumentere for å beholde stillingen. De peker på at det derfor blir spesielt viktig fremover å synliggjøre hva de gjør av tiltak med tanke både på fysisk og på psykisk tilrettelegging. Prosjektleder ga uttrykk for at det kan være vanskelig å formidle hva folkehelse handler om:

Jeg er usikker på om politikerne egentlig forstår hva som ligger i dette med folkehelse. Jeg ønsker å fokusere på helsefremmende tiltak fremfor forebyggende tiltak. Fokusere på barnehager og skoler. Noen politikere er glade i å bruke begrepet folkehelse, men jeg er usikker på om de forstår hva som ligger i det. (Prosjektleder)

### 5.7.3 KOMPETANSEHEVING OG SAMARBEID PÅ TVERS

De fleste prosjektlederne og andre involverte som er intervjuet i løpet av prosjektperioden, beskriver at det viktigste som de tar med seg videre fra prosjektene, er metodene for å arbeide med involvering, og ringvirkningene som selve medvirkningsprosessene har ført med seg, som pekt på over, i form av økt engasjement, ønske om å bidra, og, for de kommunene hvor dette har vært et mål, realisering av konkrete tiltak. Flere peker på at de gjennom Nærmiljøprosjektet har klart å engasjere grupper av befolkningen som de vanligvis ikke klarer å engasjere i planprosesser, og at disse erfaringene er viktig å ta med videre. Alle har imidlertid ikke fått formalisert erfaringene:

Vi har forsøkt, og fått erfaringer med, flere metoder. I [navn på prosjekt] er det prøvd ut måter å få frem forskjellige stemmer og å få folk engasjert. Men hvilke virkemidler er det som virker? Vi skulle antakelig ha laget en erfaringsdatabase. (Kommunal leder)

Flere prosjektledere trekker også frem som positivt at politikerne i større grad har vært koblet på medvirknings- og planprosessene, og at prosjektet har økt kompetansen til både ansatte i kommuneadministrasjon og politikere med tanke både på medvirkning og på rullerende plansystemer.

Det nevnes videre at medvirkningsprosesser og spørreundersøkelser har gitt kommunen mer kunnskap og informasjon om hvordan folk har det i kommunen, og at denne kunnskapen kan brukes i utarbeidelse av folkehelseplan, kommunens utfordringsdokument på folkehelse og andre planer. Noen trekker frem at kursene som har vært gjennomført i forbindelse med prosjektene, har økt kompetansen om både medvirkning og prosjektgjennomføring hos målgruppene.

Et annet aspekt, som kommer til uttrykk i intervjuene, er at prosjektet har bidratt til å styrke tverrsektorielt samarbeid, både mellom folkehelse og planavdeling og mellom folkehelse og frivillig sektor. I en kommune fortelles det om at de aldri før har hatt faste møtearenaer mellom «plan og helse» - som de har hatt nå i prosjektet. Prosjektgruppen i Alstahaug, for eksempel, forteller at de ikke har erfart noen utfordringer underveis knyttet til gjennomføringen, som prosjektlederen formulerer det: «Prosjektet har gått på skinner». Det pekes på flere grunner til dette, men en vesentlig grunn er sammensetningen av prosjektgruppen. I denne inngikk blant annet ingeniør fra teknisk og representant fra planavdelingen som hadde kunnskap om og erfaringer både med det rent praktiske som skulle gjøres i det aktuelle friluftsområdet, og generell planvirksomhet. I tillegg hadde gruppens medlemmer kompetanse i å søke ekstern finansiering.

Andre prosjektledere og medlemmer av prosjektgrupper trekker også frem sammensetningen av prosjektgruppen som vellykket for arbeidet i deres prosjekt:

Samarbeidet og sammensetning av prosjektgruppen har fungert bra. Vi måtte ha med skolen, og fikk med [navn] og [navn] fra plan og utvikling. Så måtte vi ha med frivillige for å gjøre arbeid og kultur for å involveres i søknad om spillemidler. Uteetaten kan det tekniske. Planavdeling hadde tidligere ansvar for tilrettelegging – men ikke spesielt med fysisk aktivitet som de gjør

nå. Men det er litt uklart hvem som skal drifte anlegg. Med friluftsliv er det uklare grenser for hvem som gjør hva - det angår på tvers. (Prosjektleder)

Det har vært viktig å ha med plan- og utvikling. De har vært krumtappen. Teknisk/drift er også viktig. De bestemmer at dette må inn i budsjettet og hvilket år det skal inn og prioriteres. Om ikke de er med, blir det mange møter og mye prat. Det nytter ikke å ha planer om det ikke blir forankret – det ender med skrivebordskuffplan. (Prosjektleder)

Prosjektet har vært lærerikt. Vi får til å gjøre noe sammen. Dette løfter vi i lag. Vi kunne ha hatt politikere i prosjektgruppen, men da hadde vi kanskje ikke fått gjort så mye praktisk. (Medlem av prosjektgruppe)

Samarbeid i prosjektene har også involvert frivillige organisasjoner på ulike måter, og i alt fra gjennomføring av undersøkelser til praktisk arbeid med utearealer. Dessuten har lokalt næringsliv i et par kommuner bidratt med finansiering til avgrensede formål.

## 6 UTFORDRINGER I OG REFLEKSJONER RUNDT PROSJEKTGJENNOMFØRINGEN

Nordland fylkeskommune ønsket å få belyst om kommunene har støtt på noen utfordringer eller barrierer i forbindelse med prosjektgjennomføringen. I studien har vi ikke identifisert direkte barrierer, men mer aspekter som har blitt erfart som frustrasjonsmomenter. Noen av disse momentene ble nevnt i så godt som alle intervjuene, mens andre kom til uttrykk i noen få. Kapitlet viser imidlertid at mye av frustrasjonen ble erfart i startfasen, da både mål og midler ble oppfattet som uklare. Samtidig kommer det frem at noen aspekter, blant annet den økonomiske situasjonen, ble erfart som problematisk i noen prosjekter, mens dette har hatt mindre betydning for andre. De to siste punktene i kapitlet tar spesifikt opp refleksjoner rundt forankring av prosjektene i kommunene og fylkeskommunens rolle i prosjektgjennomføringen.

### 6.1 UKLARHETER I SØKNADSFASE OG STARTFASE

I flere av intervjuene, i årsrapporter og i uttalelser på regionale samlinger kommer det frem at prosjektene hadde en litt treg start. Det kommer også frem en sprikende forståelse av oppdraget som helhet, både mellom deltakerkommunene og mellom noen av deltakerkommunene og fylkeskommunen. På samlingen i Bodø i mars 2017, for eksempel, uttrykte dessuten flere at prosjektene i Nordland ikke samsvarte med det nasjonale prosjektet, eller med det prosjektlederne etter hvert hadde oppfattet som Helsedirektoratets intensjon med satsningen. Dette er trolig en av årsakene til at det er relativt stor variasjon mellom innholdet i prosjektbeskrivelsene og det som går frem av årsrapportene. Uklarheter knyttet til formålet med prosjektet skapte en del forvirring og misforståelser innledningsvis. Det tok derfor noe tid før enkelte av prosjektene kom skikkelig i gang. Uttalelser fra prosjektledere, nedenfor, illustrerer noe av denne frustrasjonen:

Bestillingen fra Helsedirektoratet var uklar. Det var vanskelig å ta utgangspunkt i det som sto der. Utlysningen var ullen. Det vi søkte om, har vi ikke gjort i det hele tatt. Det var mange ulike mål som var vanskelig å fange opp. Mye utydelighet skapte mye frustrasjon. .... (Prosjektleder)

Det var mye informasjon i utlysningen. Det var vanskelig å forstå hva de var ute etter. ... Fylkeskommunen fremstilte prosjektet på en annen måte fra starten av. Vi erfarte at vi snakket om forskjellige ting. Vi mistet derfor litt motet. (Prosjektleder)

Prosjektlederne hadde også forstått utlysningsteksten og informasjonen om prosjektet i etterkant, litt forskjellig. Blant annet hadde flere oppfattet at hovedpoenget var å heve kompetansen innenfor medvirkningsprosesser. Andre hadde fått inntrykk av at medvirkningsprosessene skulle lede til noe konkret som en utendørs «plass», og de støttet seg på informasjon som de hadde fått fra fylkeskommunen. Under følger flere sitater som illustrer forvirringen:

Det var litt forvirring i starten opp mot - Vi trodde det var kompetanseheving og medvirkning. Så sa fylkeskommunen at vi måtte bestemme oss for et tiltak. Men så viste det seg at vi hadde rett allikevel. (Prosjektleder)

Det tok lang tid å skjønne at det var medvirkning som var målet med prosjektet – utvikling og implementering av medvirkningsprosesser. Vi trodde det handlet om den fysiske og konkrete møteplassen. Her må fylkeskommunen ta noe av skylden. Det tok tid før de klarte å formidle hva dette egentlig var. Klarheten kom først på samlingene. Jeg opplevde der at det var en kollektiv erfaring i alle kommunene i Nordland at det ikke var kommunisert godt nok hva prosjektet handlet om og at man ikke hadde forstått målet. Vi følte at vi var helt på bærtur i starten. På første samling på Gardermoen satt vi hele Nordlandsbenken med bakoversveis. «Hva er det vi holder på med?». (Prosjektleder)

Mange tenkte på et fysisk sted som skulle oppstå, mens vi tenkte kun planprosesser. Det var mange medvirkningsprosesser som ble prøvd ut – det var ikke meningen med en plass. Vi skulle prøve ut prosesser for planarbeid. Jeg tror fylkeskommunen misforsto oppgaven - prosjektet tok helt av. (Prosjektleder)

Opprinnelig synes jeg det var veldig uklart hva som var målet. Det var så uklart hva prosjektet egentlig handlet om. Vi var veldig opptatt av konkrete tiltak, det å få til noe. Så skjønnte vi etter hvert at det handlet mer om medvirkning og det å få det inn i planverk. Det har vært veldig mye tull der. Vi har brukt veldig mye tid. (Prosjektleder)

Vi samarbeider jo masse med fylket. Det var jo et prosjektmøte hvor vi diskuterte heftig med tanke på hva som var målet med prosjektet. Målet vi oppfattet, var knyttet til metode og kunnskap, mens fylket var veldig opptatt av konkrete tiltak. (Prosjektleder)

Mens noe av frustrasjonen og kommentarer rundt dette var rettet inn mot fylkeskommunen, ga andre uttrykk for at Helsedirektoratet hadde vært uklar i sin «bestilling», og at dette igjen var roten til uklarheter som hadde oppstått:

Helsedirektoratet rotet noe vanvittig. Det var vanskelig å selge det inn. Når vi selv ikke har supertydelig oppfatning av hva det skal være, blir det vanskelig. .... Helsedirektoratet hadde for mange mål. (Prosjektleder)

En av prosjektlederne uttalte at de fra starten av også var opptatt av å «please» det nasjonale og det regionale prosjektet ved å prøve ut så mange medvirkningsmetoder som mulig så raskt som mulig.

Kommunene i Nordland skrev sine søknader og prosjektbeskrivelser på bakgrunn av utlysningen som de mottok fra Nordland fylkeskommune. Som nevnt i kapittel 1.2 var mål og delmål i denne formulert noe annerledes enn i invitasjonen som Helsedirektoratet sendte til fylkeskommunene. Mens

Helsedirektoratet fokuserte på kunnskapsgrunnlaget og hvordan kartlegge og identifisere nærmiljøkvaliteter gjennom medvirkning fra lokalbefolkningen, var utlysningen til Nordland fylkeskommune videre, og nevnte i tillegg realisering av prioriterte tiltak som mulig tema. En annen forskjell var at Helsedirektoratet refererte til § 5 i folkehelseloven. Denne paragrafen ble ikke nevnt i selve utlysningsteksten som kommunene skrev sine prosjektbeskrivelser på bakgrunn av. En prosjektleder sier i intervju i etterkant av prosjektet om dette:

Det var uklart for oss i Nordland at vi skulle stille spørsmål som direkte svarte opp mot § 5 i folkehelseloven. Hadde vi visst dette, hadde vi stilt spørsmålene annerledes. Vi følte at det var føringer fra fylket om at vi skulle jobbe med de fysiske møteplassene. (Prosjektleder)

Noe av spriket mellom de opprinnelige prosjektbeskrivelsene og det som kommer frem i senere rapporteringer, ser også ut til å handle om at utlysningen ble sendt ut på sommeren, med relativt kort frist, slik at ikke alle fikk anledning til god forankring og til å tenke godt nok gjennom hva som var hensiktsmessig å gjøre i et slikt prosjekt:

Utlysningen hadde kort frist. Den kom i slutten av juni, eller midt i ferien med frist i august. Det var veldig kort tid. ... Det tok lang tid før man skjønnte hva de ville ha – hva var målet. Det var utydelig fra fylkeskommunen. (Prosjektleder)

Den økonomiske situasjonen i prosjektene, som vi kommer tilbake til i punkt 6.3., har også hatt betydning for deler av spriket mellom planer som ble formulert i noen av prosjektbeskrivelsene, og det som faktisk ble gjort i løpet av prosjektperioden. For noen var det i tillegg uklart hva pengene kunne brukes til:

Det har egentlig ikke vært meningen å bruke penger til fysisk tilrettelegging. – Vi brukte penger til utstyr, men det ble ikke godkjent. Vi fikk ikke nok informasjon om at dette ikke var godkjent ... (Medlem av prosjektgruppe)

Noe av uklarheten i startfasen blir i etter tid løftet frem som positivt for eget prosjekt og resultatene av det. Det vil si at dersom Helsedirektoratets intensjon med satsningen hadde blitt oppfattet fra starten av, ville prosjektet ha blitt et helt annet og kanskje til og med mindre verdifullt for kommunene, som det går frem av følgende intervjuutdrag:

Helsedirektoratets bestilling av en statusbeskrivelse kan si noe om problemforståelse, men det vi har gjort, gir kommunen mye mer tilbake. Vi tenker kompetansegrunnlag for hele kommunen, ikke bare for folkehelse. Det er ikke nok bare å kartlegge. Vi må utvikle organisasjonen. Vi må få tenkningen inn i ryggmargen til alle – der har vi en utfordring. Om vi skulle ha drevet en prosess bare med kartlegging av hvordan folk har det, da hadde det bare blitt folkehelse sitt område i stedet for at det hadde involvert alle. [Navn på kommune] hadde kanskje ikke sett nytten av det. ... Vi har prøvd ulike ting på struktursiden – ikke på kartleggingssiden. Jeg er glad for at det ble

som det ble. Jeg er fortrolig med det vi har gjort. Prosjektet har bidratt til å utvikle ting som vi har ønsket å utvikle. (Kommunal leder)

## 6.2 HØYE FORVENTNINGER

Forventninger til prosjektet ble ikke bare oppfattet som uklare, som vi har pekt på i avsnittene over. I intervjuene ble det også trukket frem at forventninger, fra regionalt nivå så vel som fra nasjonalt nivå, var urealistisk høye. Det ble presisert at dette handlet både om forventninger til det totale omfanget av det som skulle gjøres i prosjektperioden, og om innholdet i selve prosjektet:

Det er så mye prosjekt og program som foregår samtidig [regionalt og nasjonalt]. Det er lett å miste oversikten. Plutselig er det en studietur hit og dit. Etter at avtalen var signert kom det opp forventninger. Vi bombarderes av tilbud. Når man takker nei, blir man sett ned på. Vi hadde en treg start på grunn av misforståelser. [Navn på kommune] var opptatt av [spesifisering av tema] .... Forventningene ble for høye for et så lite prosjekt – dette er et lite supplement til det store bildet. Vi har nesten brukt et halvt årsverk på dette. (Prosjektleder)

De to første årene var det mye forventninger om å reise til Bodø og til Oslo. Det var også forventninger om at to eller flere skulle være med. Det er ikke negativt å møte andre, men det er for ofte. (Prosjektleder)

Vi fikk bakoversveis da vi var i Bergen og fikk høre at alle de andre hadde fokus på konsulentvirksomhet og diverse annet. ... Vi har ikke fått realisert alle planer. Vi har ikke hatt ressurser. Prosjektleder har bare 50 prosent stilling til folkehelse. Det har vært vanskelig å sammenlikne med andre. .... (Medlem av prosjektgruppe)

Forventninger til det som skulle prøves ut av medvirkningsmetoder ble også tatt opp. Flere kommenterte at de hadde fått forståelsen av at de skulle utvikle nye medvirkningsmetoder. Dette igjen, ble beskrevet både som uklart og som urealistisk:

Nye medvirkningsmetoder. Hva er det? Hva er nytt? Er det snakk om nytt i kommunen eller nasjonalt? Medvirkning er ikke noe i seg selv. Cafedialog er en kjent metode, men er det nytt i folkehelse? (Medlem av prosjektgruppe)

Målet om nye og innovative medvirkningsmetoder skapte mye frustrasjon. Helsedirektoratet hadde ikke tenkt gjennom hva som lå i dette. ... Det finnes mye bra fra før. (Prosjektleder)

Et annet aspekt som i intervjuene ble løftet frem som problematisk, var forventningen om å samle inn kvalitativ informasjon om helse og trivsel blant kommunens innbyggere, og at dette skulle analyseres lokalt hvor både ressurser og kompetanse er begrenset:



Vi var i Stavanger og reiste langt og lenge for å få detaljer om ting vi ikke kan bruke. ... Utlysningen gikk ut på å få kunnskap om andre ting enn statistikk, men vi kan ikke sitte på kommunenivå og analysere datamateriale enten det er statistikk eller kvalitative data. Det hjelper ikke å få professorer til å gå gjennom hvordan dette skal gjøres. Det å omdanne informasjon til kunnskap – det er å gjøre ting for vanskelig ut fra intensjonen i folkehelseloven. Det er ikke samsvar mellom intensjoner i folkehelseloven og det Helsedirektoratet og Nordland fylkeskommune forventer. Jeg kommer ikke til å skrike for at kommunen skal ha slik kompetanse – til kvalitativ analyse eller statistikkanalyse. (Prosjektleder)

Søker vi om prosjektmidler for at det lyses ut noe, eller for at det er noe som er viktig i vår kommune? Vi må ta tak i problemer her. ... Prosjektet i seg selv var nyttig. Intensjonen var god, men det tok helt av. Det ble for mye detaljer – omdanning av informasjon til kunnskap – jeg vil ikke ha dårlig samvittighet for ikke å ha gjort det. Vi er vant til å etterleve plantenkning og arbeide systematisk. Vi må sikre felles forståelse av hva kommunene skal gjøre etter lovverket. Det stilles sjelden kritiske spørsmål – hvor er vi ikke god nok? (Prosjektleder)

I kommunene hvor de hadde samlet inn kvalitative data, ble det også bemerket hvor tidkrevende det hadde vært å analysere dette. Særlig gjaldt dette dem som hadde fått svar på spørreundersøkelser fra flere hundre av kommunens innbyggere:

Prosjektet har tatt mye tid. Når innspill kommer er det haugevis som må gjøres. Det er mye arbeid, og det blir mye overtid. Det andre folkehelsearbeidet har blitt snevret inn i tre år. I 50 prosent stilling kreves det knallhard prioritering for å få gjort arbeidet. (Prosjektleder)

## **6.3 DEN ØKONOMISKE SITUASJONEN**

### **6.3.1 NEDSKALERING**

I intervjuene fortalte både prosjektledere og andre sentrale deltakere i prosjektene at de hadde fått langt mindre økonomisk støtte til eget prosjekt fra fylkeskommunen enn det de hadde søkt om, og kalkulert med. Dette ble blant annet begrunnet med at Nordland fylkeskommune hadde innvilget alle søknadene som kom inn, og fordelt tilgjengelige midler mellom søkerkommunene. Flere måtte derfor gjøre om på den opprinnelige planen for å tilpasse prosjektet til den aktuelle økonomiske rammen, som det går frem av følgende uttalelser:

Vi søkte om 8-900.000. Vi søkte om en stilling for å ta tak i planarbeidet, og så fikk vi kanskje 200.000. ... Så vi nedskalerte. Vi har ikke gjort det som sto i søknaden. Vi har hele tiden endret tiltaksplan. Det sto ikke i utlysningen hvor mye penger det var eller hva pengene kunne gå til. I utlysningen var det fokus på medvirkning og nærmiljø. Vi hadde tenkt en helhetlig plan med medvirkning, men det var ikke mulig for 200.000. Vi måtte tenke hva kan vi gjøre i mindre skala. Vi kan bruke prosjektgruppen med eget personell. Kommune-Norge er vant til å få

mindre enn vi har søkt. Og vi må tenke på hva vi kan gjøre for det vi får. Fylkeskommunen valgte å gi til alle. (Prosjektleder)

Vi søkte om mye penger – 7-800.000 i 2015, og så fikk vi 100.000 i 2016. Det tok lang tid å få tilslag, og å få vite hva vi fikk i tilslag til. Fylkeskommunen ventet også. Vi kom ikke i gang før i 2016/2017. Vi satte i gang ting vi hadde tenkt fra før. Det var greit for fylkeskommunen. (Prosjektleder)

Vi hadde forventet mer midler fra fylket. Vi var litt skuffet over at fylkeskommunen hadde valgt å spre midler. Vi får mindre ressurser til å lage varige spor. Det blir også mindre læring. Hvordan skal kommunen kunne formidle dette til andre enten i fylket eller ellers? Naturlig å tenke – når det går inn med beskjedne midler og stor egeninnsats – da må vi tenke dette inn i det vi arbeider med til daglig. (Kommunal leder)

Vi hadde fått inn konsulent og impulser utenfra, om vi hadde hatt mer penger. ... Ting blir litt mindre forseggjort når vi gjør det selv i stedet for å leie noen. (Medlem av prosjektgruppe)

Prosjekter og prosjektsøknader må alltid skaleres. Med mer penger kunne vi ha gjort ting bedre. Man må jo skalere i forhold til det vi har søkt. Det er sjelden at vi får det vi søker. Vi må se i forhold til det vi får. Penger avgjør hva vi kan tillate oss. Det er slik vi jobber – det får konsekvenser – det vi ønsker å gjennomføre, har ofte en pris avhengig av type prosjekt. Om vi bare får halvparten, kan vi ikke gjøre noe. I andre typer prosjekter kan vi bruke det vi får – Det er en farefull ferd. (Kommunal leder)

En prosjektleder bemerket at ressursmangelen i kommunen var et argument for å være med på prosjektet, men samtidig gjorde den begrensede tilskuddssummen det nødvendig å begrense målene til å handle om planprosesser:

Kommunen har lite ressurser på plan, kun ei stilling som skal jobbe både med arealplaner og andre. Vi hadde gammel arealplan og en samfunnsplan som ikke var god nok. Vi så at det var en mulighet til å gjøre noe her. (Prosjektleder)

På spørsmål i intervjuene om hvorvidt ressurstilgangen har vært tilstrekkelig, svarer to av prosjektlederne følgende:

Både ja og nei. Ja, fordi det er jo en måte å få gjennomført medvirkningsprosesser og få det forankret i planverk. Det koster ikke så mye mer enn tid. Men nei fordi vi samler inn masse god informasjon og så får vi ikke lov til å bruke midler til å realisere tiltak. Muligheten for at realisering av tiltak ikke blir noe av, er derfor ganske stor. (Prosjektleder)

Vi så at uansett om det ble lite tilførsel av penger at det var hensiktsmessig å jobbe med prosess og medvirkning. Vi fikk svar om at fylket hadde bestemt seg for å ta med alle kommunene. Vi fikk være med om vi godtok det. Hele høsten gikk med til å få avklart om vi skulle være med eller ikke. ... Vi bestemte oss for å være med. Vi kunne ha spart inn på samlinger og heller fått midler til å jobbe. Vi kunne ha omdisponert og vært mer nøkterne på nasjonale samlinger. Når det er sagt, var Bergenssamlingen den som inspirerte oss – som handlet om prosess. Den var i mai 2016. (Prosjektleder)

En lærer på en skole forteller om utfordringene med å få realisert tiltakene som elevene ønsker seg, og som det også er stort behov for:

Det er utviklet et kostnadsoverslag, men vi mangler midler. Rektor skulle ta kontakt med de store selskapene, men fikk avslag. Man står ikke så sterkt som skole. Et idrettslag står mye sterkere. Det forventes at kommunen står for skolen sine arealer. Det er en utfordring å være sentralskole. Folk har ikke identitet knyttet til denne skolen, men til lokalskolene rundt om. Vi taper i forhold til grendeskolene. De andre har fått masse midler. Vi sliter mest. Flere tror det er lettere for oss, men det er det ikke. (Lærer)

Ved å fordele det som var tilgjengelig av prosjektmidler på alle kommunene som hadde søkt, har dette kanskje først og fremst gått utover de minste kommunene, det vil si de kommunene som har minst av egne midler å spe på med i prosjektgjennomføringen. Dette kommer blant annet frem i svar fra en av prosjektlederne på spørsmålet om hva som har vært mest negativt med prosjektet:

En negativ ting med prosjektet er at man ved å sette i gang medvirkningsprosesser skaper forventninger som forplikter. Det var også negativt at fylkeskommunen fordelte ressursene så tynt utover. Små kommuner har lite ressurser til å søke og drive prosjekter. (Prosjektleder)

Uttalelser fra en rådmann går i samme retning:

Kommunen er dårlig på prosjekt, det er ikke tradisjon og ikke nok kunnskaper. Lite av det som skjer i prosjekter i [navn på kommune] blir implementert. Det er også sånn at kommunen bruker 90 prosent på drift og det er lite igjen til utvikling og strategi. (Rådmann)

Det økonomiske tilskuddet har imidlertid ikke vært like avgjørende for alle:

Fylkeskommunen gjorde en vri med 11 kommuner. Det var greit med mange kommuner. Penger er ikke det viktigste. Vi har tatt av folkehelsebudsjettet like mye som vi har fått, pluss arbeidstimer. Det er viktig å få systemer på plass. Det er ikke behov for ekstra midler. ... Men med mer penger kunne vi ha hatt mer gass på underveis (Prosjektleder).

Noen bemerket også at dersom fylkeskommunen ikke hadde begrenset tilskuddet, slik at de måtte snevre inn aktiviteten, kunne prosjektet ha vokst seg større enn det de kunne ha klart å håndtere:

Nordland valgte å gjøre det på en bestemt måte. ... Nå får vi mye erfaringer og nyttig kunnskap. Prosjektet kunne ha blitt så stort at kommunen ikke kunne ha fulgt opp. (Medlem av prosjektgruppe)

### **6.3.2 MELLOMLANDING AV STATLIGE TILSKUDD**

Både prosjektledere og rådmenn bemerket videre at betydelige deler av «potten» til denne satsningen fra Helsedirektoratet, på lik linje med andre nasjonale satsninger, «mellomlander» på fylkesnivå, og bidrar også av den grunn til at kommunene får mindre ressurser. Mens en prosjektleder kommenterte følgende: «Nordland fylke har hatt mulighet til å ansette folk – det kunne ikke vi», formulerte to av rådmennene den samme typen innvending på følgende måter:

Fordelen med et prosjekt er at det er mulig å søke midler et annet sted. Når man først får spillemidler [for eksempel], da er det bestemt politisk at vi skal delta med egenandel. Ofte må vi forskuttere tippemidler. ... Prosjektstøtte er utelukkende positivt. Men staten burde ikke mellomlande penger via fylkeskommunen og Fylkesmannen som vi igjen må søke på – om vi skal kunne få noe ut av dette .... (Rådmann)

Folkehelse har vært preget av at det er prosjekter og tiltak man skal være med på. Jeg synes personlig at for mye midler kanaliseres og styres gjennom prosjekter, både fra fylkeskommunen og fra fylkesmannen. Hvorfor ikke heller gi oss pengene? Det føles som en mistillit at vi ikke er i stand til å forvalte penger selv. Overliggende myndigheter holder igjen penger og deler dem ut til bestemte ting. Det er selvfølgelig positivt å få utvikling, men det blir veldig mye prosjekter. Vi kunne heller hatt frie midler til folkehelse for å nå flere. (Rådmann)

### **6.3.3 MANGEL PÅ FINANSIERING AV TILTAK OG TILTAKSARBEID**

I så godt som alle kommunene ble mangel på finansiering av tiltak som del av den eksterne prosjektstøtten, tatt opp som en betydelig utfordring eller barriere i forbindelse med prosjektgjennomføringen. De færreste av kommunene har tilstrekkelig ressurser internt til å realisere ønskete tiltak som har kommet frem i prosjektet, og som flere poengterer er nødvendig å gjøre. Følgende ble uttrykt fra noen av prosjektene:

Vi fikk ikke penger til tiltak. Det var kun penger til prosessen. Men hva er da prosessen når pengene ikke går til lønn eller tiltak? Da har vi ikke lønn til å sette noe i gang. Vi må ha folk. [Prosjekttema] kom opp da vi ikke fikk penger til stilling. Vi tok noe som ligger i kommunale planer. Vi måtte tenke på noe som kunne realiseres etterpå. (Prosjektleder)

Det fysiske resultatet er viktig å vise. [Navn på tidligere regional prosjektleder] sa fra starten av at det fysiske var viktig. Men kommunen fikk bare 100.000 per år. Det er alt for lite. (Medlem av prosjektgruppe)

Å få kommunen til å sette av noen midler til å realisere noen av tiltakene, er helt usannsynlig akkurat nå fordi den økonomiske situasjonen er så dårlig i kommunen. Det er snakk om å kutte mange stillinger. (Prosjektleder)

Enkelte pekte også på at deltakere på medvirkningsarenaer har en oppfatning av at det er kommunens ansvar å sette i verk forslagene til tiltak som kommer opp, men det som det er snakk om, kan være svært kostnadskrevennde:

I prosjektene er det satt i gang prosesser som det er kostnadskrevennde å få i land. Vi vil ikke holde deler av befolkningen som har medvirket, for narr. Om vi tar med folk på råd, må vi høre på dem. Det er alltid et balansepunkt. Vi kan ikke drive medvirkning i evigheter uten at det skjer noe konkret. Noen kommuner, kanskje i bymiljø, satser ulikt og de har ulikt av ressurser. .... Vi skal gjøre livet godt for befolkningen. Deres tanker er derfor viktig å få med. Vi skal høre på folket først, selv om det er politikere som vedtar. ... Men hva sier vi tilbake til befolkningen, til lag og foreninger? Folk ønsker dyre ting. Politikere spør om vi kan gjøre noe rimeligere. (Medlem av prosjektgruppe)

Prosjektet går nå mot slutten, og vi må ha en driftsplan. Det kommer til å bli så dyrt. .... Når det skal gjøres noe med [type område], er det mye som må avklares. Fylkesmannen skal uttale seg om alle friluftsområder. Kommunen drifter og forvalter, men må ha godkjenning [fra Fylkesmannen]. Det er mange etater som må involveres. Om vi skal søke Miljøverndirektoratet, må vi dekke 50 prosent selv. Kultur har ansvar for friluftsliv og fysisk aktivitet. De kan søke Kulturdepartementet, med 50 prosent egenandel. Miljødirektoratet kan søkes av planavdeling. Samarbeid er viktig, men man kan gå seg helt vill i statens krav. Planer blir derfor ofte liggende, men ikke skolens planer. Virksomhetsplanleggere ellers i kommunen må ikke følge opp planer slik som skolen må, fordi planer ikke er lovpålagte som i skolen. (Prosjektleder)

## **6.4 KREVENDE RAPPORTERING OG SØKNADSARBEID**

På spørsmål om hva som har vært mest negativt i prosjektgjennomføringen, trekker flere prosjektledere frem rapporteringsrutiner og krav til disse. Alle uttrykte forståelse for at de må gjøre rede for fremdrift i prosjektet og for hvordan penger, som de har fått, brukes og har vært brukt. Rapporteringen ble imidlertid beskrevet som både tidkrevende og komplisert. Det kompliserte, handlet først og fremst om at prosjektlederne ble bedt om å svare på hva de har oppnådd av mål som var litt på siden av det de selv hadde definert som målsettinger for eget prosjekt, og som de hadde fått godkjent da de fikk innvilget søknaden:

Det er ikke gode skjemaer. Vi har rapportert på det samme om og om igjen. Jeg skjønner jo at vi må rapportere det vi har gjort, når vi har fått penger, men jeg er litt negativ til denne rapporteringen, ja. Alt var ikke helt klart og tydelig fra starten av – hva målet var med prosjektet. Vi meldte oss på med våre egne mål, og ble med ut ifra det, men vi må svare på Helsedirektoratets mål. ... Det [rapporteringen] har vært tidkrevende. (Prosjektleder)

Jeg stønner litt over rapporteringen – det går tid vi kunne brukt til andre ting. Jeg synes to ganger i året er mye rapportering, men vi får bare beskjed om at Helsedirektoratet krever rapportering to ganger i året. Men jeg skjønner det også. Rapporteringen hjelper oss til å forstå hva prosjektet egentlig skal handle om og gjør at vi lettere drar oss inn på riktig bane igjen. Fremdriftsplanene endres jo og det må rapporteres. (Prosjektleder)

Å søke og søke, og rapportere og rapportere på så lite penger. Det er positivt å rapportere på fremdrift, men i sum blir det alt for mye. Dette var ikke organisert godt nok. Vi har brukt en til to dager hvert halvår til rapporter og søknader og så skal det skrives en halv side om prosjektet til nasjonal koordinator. Det er for mye. Vi ønsker å gjøre det bra og legger kanskje mer arbeid i det enn nødvendig. (Prosjektleder)

Søknader og rapporteringer tar alt for lang tid. Nå er det blitt litt lettere når alt ligger på nett. Det tar av tiden som man kunne ha brukt lokalt, men erfaring gjør at det tar litt kortere tid mot slutten. ... Mars og oktober [rapporteringsfrister] er travle perioder. Da er det rapportering på det vanlige folkehelsearbeidet. Det er mulig at vi er litt for nøye, men det tvinger frem litt refleksjon: Har vi nådd målet? Er vi på rett vei? Veien var ikke klar fra starten. (Prosjektleder)

Selv om rapporteringskravene kritiseres, ble det også presisert at dette ikke har virket negativt inn på prosjektgjennomføringen som helhet. I forlengelse av kritikken, trekkes det frem at kommunen har hatt betydelig nytte av prosjektet:

For 100 000 er det enormt med rapportering. Hadde jeg visst hvor mye det var, så tror jeg ikke at jeg hadde gjort det. Men du kan ikke se det sånn. Det er jo en merverdi å være med i nettverk. Hadde vi ikke gjort det, så hadde vi ikke prøvd ut metoden. Jeg kan med styrke si at på grunn av prosjektet så er det flere som er opptatt av medvirkning. Vi gjør det som en del av kommunens arbeid. (Prosjektleder)

Det har vært forventninger til prosjektet om rapporteringer og søknader flere ganger per år med oppfølging. Vi har vært med på ting. Vi har fått mer arbeid enn i andre fylker, men vi har også lært noe, eller mye. (Prosjektleder)

Det har vært mye rapportering, og mye forventninger sett i forhold til omfanget av prosjektet og prosjektmidlene. ... Det har vært for store forventninger. Vi har hatt mye stress under rapporteringsfrister – men vi har ikke tenkt på dette ellers. ... Nordland valgte å gjøre det på en

bestemt måte. ... Nå får vi mye erfaringer og nyttig kunnskap. Prosjektet kunne ha blitt så stort at kommunen ikke kunne ha fulgt opp. (Medlem av prosjektgruppe)

Søknadsprosesser ble også omtalt som et eget frustrasjonsmoment, uavhengig av rapporteringskrav, som prosjektlederen gjør i sitatet nedenfor:

Vi har skrevet søknader hvert år - veldig byråkratisk og tungvint. Og lite moderne. Dette kunne ha vært gjort på en mye enklere måte. (Prosjektleder).

## 6.5 FORANKRING I OG OPPFØLGING FRA KOMMUNEN

Beskrivelser i intervjuene, i prosjektskisser og i rapporteringsskjemaer tyder på at det har vært en viss variasjon i hvordan prosjektene har vært forankret i kommunen og i hvordan prosjektene har vært fulgt opp fra kommunalt ledernivå. Når det gjelder involvering fra kommunens øverste ledelse spenner variasjonen fra at rådmannen har vært med i prosjektgruppen til at rådmannen ikke kjente til prosjektet før et godt stykke ut i prosjektperioden. Denne typen forskjeller handler blant annet om stor variasjon i befolkningsstørrelse blant deltakerkommunene i Nærmiljøprosjektet. Rutiner i forbindelse med prosjektsøknader varierer mellom kommunene, til en viss grad etter størrelse på kommunen, etter størrelse på søknadsbeløpet og etter hva søknaden innebærer av økonomiske forpliktelser, som det går frem av følgende utsagn fra en kommunal leder i en av de større kommunene:

Utlysninger [av prosjektmidler] kan være hensiktsmessig. Det kan hjelpe å løfte oss. Store ting – det som binder økonomien – må til rådmannen. ... Om det ikke trengs mer ansatte, kan vi ta av interne midler. Formelt skal rådmannen beslutte. (Kommunal leder)

På grunn av at utlysningen kom om sommeren ble ikke alle prosjektene like godt forankret fra starten, ifølge prosjektlederne. Noen prosjektledere hadde diskutert utlysningen med rådmannen eller administrasjonssjefen før beslutningen om å søke ble tatt. De hadde da avklart både hva som kunne gjøres, og størrelse på søknadsbeløpet. Andre hadde kun orientert kommunens ledelse, mens atter andre verken rakk å diskutere eller orientere ledelsen:

Det var ikke tid til forankring fordi utlysningen kom midt på sommeren, annet enn at rådmannen visste om det. Prosjektet er jo forankret etterpå. (Prosjektleder)

Vi fikk aldri en god nok forankring når vi startet med prosjektet. Det kom på sommeren og vi måtte sende søknad. Det burde vært oppe i ledergruppa før vi sendte søknad. (Prosjektleder)

Rådmenn eller administrasjonssjefer ser ut til å ha vært lite involvert underveis i prosjektgjennomføringen. Kommunens øverste administrative leder har stort sett blitt orientert om søknader, om søknadsbeløp, og om hovedtrekk i gjennomføringen, og har eventuelt akseptert det som er gjort.

Dette er også i tråd med det noen rådmenn oppfatter som hensiktsmessig involvering. Rådmannen i en av de mindre kommunene ga for eksempel uttrykk for at vedkommende først og fremst ønsker å ha et «fugleperspektiv» - det vil si å bli orientert - når det gjelder prosjekter som foregår i kommunen. Denne rådmannen hadde ikke vært spesielt involvert i Nærmiljøprosjektet i gjennomføringsfasen, men vedkommende var med i søknadsprosessen:

Jeg er ikke dypt inne i prosjektet, men løpende orientert. Forankring går gjerne på signering, og vedtak. Andre ganger bare et referat. ... Om rådmannen skal ha en finger med i alt, kan det fort bli for mange ting. Jeg skulle gjerne ha vært med mer, men det er umulig. Så lenge det er folk i kommunen som følger opp, så trenger ikke jeg. Når ting fungerer, kobles ikke rådmannen på. ... Rådmannen må fordele mellom alle. (Rådmann)

I andre enden finner vi en rådmann som har deltatt aktivt i prosjektgruppen fordi prosjektgruppen manglet plankompetanse. Rådmannen reflekterer selv over denne rolleblandingen, og sier:

Ideelt sett burde kanskje ikke rådmannen har vært en del av prosjektgruppa, men sånn blir det i små kommuner (...). Men samtidig har jeg kunnet bidra og tror jeg kan bidra for at ting skal skje. Jeg har erfaring med prosess og prosjekt. (Rådmann)

Variasjon når det gjelder involvering av kommunens øverste ledelse, ser blant annet ut til å henge sammen med at kommunene i forskjellig grad har bidratt med egen finansiering i prosjektgjennomføringen. Prosjektet i en av de større kommunene fikk tilskudd fra internt budsjett i egen seksjonen, andre har fått innvilget egenandeler fra kommunen i forbindelse med søknader om ekstern finansiering blant annet av tiltak, mens atter andre ikke har fått noe økonomisk tilskudd fra egen organisasjon.

Etter at kommunen hadde fått tilslag på prosjektsøknaden, sørget flere prosjektledere for å få prosjektet godt forankret politisk, og/eller administrativt som det går frem av punkt 4.3. Den reelle forankringen varierer likevel, fra at hele formannskapet var med på idevandring i friluftsområdet som skulle utbedres, og bidro med innspill, til at verken ordfører eller rådmann kobler aktiviteter og medvirkningsprosesser i Nærmiljøprosjektet, til prosjektet før vi i intervjusituasjonen gjør dem oppmerksom på det. En rådmann sier blant annet dette om prosjektet:

Jeg er ikke veldig involvert i konkrete prosjekter. Generelt spilles alle prosjektsøknader inn til rådmannen og jeg er rimelig sikker på at vi sa ja til og støttet Nærmiljøprosjektet. (Rådmann)

Prosjektleder i en kommune hvor forankring av prosjektet både politisk og administrativt ble beskrevet som god, erfarte at de med fordel kunne ha startet prosessen med forankring på et tidligere tidspunkt enn det de hadde gjort. Også styringsgruppen burde ha blitt etablert tidligere. Ifølge prosjektleder gikk det med mye tid og arbeidsinnsats til å forankre prosjektet i relevante kommunale og politiske organer.



I intervjuene forteller enkelte prosjektledere at noe av det mest utfordrende med prosjektet, har vært manglende reell forankring, opplevelsen av å være alene eller ikke å ha mandat til å arbeide med medvirkning inn i de mer overordnede kommuneplanene. En prosjektleder sier:

Jeg har det [folkehelse og medvirkning] på min virksomhetsplan, men ingen andre har det. Jeg kan ikke tvinge noen til å samarbeide med meg. (Prosjektleder)

Flere forteller dessuten om uro i organisasjonen i prosjektperioden, om utskifting av personell, inkludert deltakere i prosjektgruppen, om kommunal omorganisering, og om skifte av toppleder. En prosjektleder kommenterte dette på følgende måte:

Vi har hatt [antall] rådmenn i perioden. Så store utskiftninger i kommunen. Det har vært veldig vanskelig å holde på med prosjekter med uro i organisasjonen og utskiftninger. Men når det begynte å falle på plass så gikk det greit. (Prosjektleder)

Andre beskriver utfordringene slik:

De største utfordringene for meg, var at jeg kom inn midt i prosjektet, at jeg har blitt stående veldig alene og at det har vært vanskelig å vedlikeholde prosjektgruppa. Det ble vanskelig å få det [medvirkningsprosesser] forankret i andre avdelinger. (Prosjektleder)

Selv om prosjektledelsen har fått til det som beskrives som en god forankring, ser dette likevel ikke ut til å garantere at prosjektgjennomføringen forløper «knirkefritt». En av prosjektlederne forteller at det var vanskelig å skape eierforhold til prosjektet «oppover i systemet». Det var også utfordrende å få til forankring i toppledelsen både politisk og administrativt, selv om forankringen for øvrig ble omtalt som god. I en periode gikk dette ut over fremdriften i prosjektet. Mens ledelsen på øverste nivå i kommunen i liten grad var involvert, og underveis viste lite interesse for det som foregikk, var mellomleder «gull verdt» i prosjektet, ifølge prosjektleders intervjubeskrivelse. Mellomleders bidrag ble omtalt som avgjørende for prosjektgjennomføringen, men, som denne prosjektlederen la til:

Når man først setter i gang et prosjekt [i en kommune] bør det være viktig at ledelsen [toppleidelsen] vet hva de ansatte bruker tiden på. Om jeg hadde vært leder, ville jeg ha ønsket å vite hva som foregår av prosjekter. (Prosjektleder)

I en av kommunene skulle inspirasjonskampanjen «Ordfører for en dag» gjennomføres som en av flere medvirkningsstrategier. Her var tanken at innbyggerne skulle inspireres til å si sin mening om utviklingen av kommunen. I etterkant var det planlagt en oppfølgingskampanje som skulle belyse innkomne innspill. Prosjektleder forteller at det hele tiden var dialog med aktuelle interne instanser for å avklare hva som kunne eller ikke kunne gjøres i forbindelse med dette. Likevel endte det hele med at kommunen valgte ikke å lansere kampanjen som var utarbeidet.

Alle prosjektene, uavhengig av innretning, målsettinger og målgrupper, har imidlertid vært avhengig av samarbeid med andre kommunale etater/avdelinger:

Vi kan ikke bare lage noe selv, vi må få alle med. Arbeidet må foregå på overordnet nivå. Vi må utvikle fagområder sammen med andre ledere og vedtak må gjøres gjennom planstrategier. Der bestemmes planer også for folkehelse. ... (Kommunal leder)

Vi hadde et ønske om at samhandlingen skulle bli bedre, vi så utviklingsmuligheter der. Vi hadde også ønske om å få til bedre systematisering. ... Men vi snur ikke skuten på et øyeblikk. Mange har arbeidet her i lang tid. Om man tror at alt kan endres med et lite knips, tror jeg fort at man forskreper seg. Det er viktig med bevisstgjøring hos rådmannen og blant andre ledere. ... Vi ser internt hos oss at det er mye bedre å arbeide på tvers. ... (Kommunal leder)

Det viktigste er evne og vilje til å gjennomføre tanker som kommer på bordet. Vi er opptatt av at arbeidet skal være synlig, at det skal være synlig det vi gjør. Vi må tåle å få døra tilbake både en og to ganger – og det skjer når man er avhengig av andre. (Kommunal leder)

En av prosjektlederne bemerker at vedkommende skulle ønske at rådmann og kommunalleder kunne si noe om hvordan det er aktuelt å tenke videre om medvirkning i kommunen. Vedkommende var også spent på hva som kommer til å skje med medvirkning i samfunnsdelen av kommuneplanen, og hva som skjer i forlengelsen av det arbeidet som har vært gjort i prosjektet, ikke minst med tanke på hvem som har ansvar for hva:

Plan og utvikling må ta ansvar for møteplasser. ... Videreføring må avklares. Tidligere var teknisk en del av plan og utvikling. Nå er de delt i to. Ansvar [for det aktuelle prosjektet] må avklares. (Prosjektleder)

## **6.6 FYLKESKOMMUNENS ROLLE I PROSJEKTGJENNOMFØRINGEN**

Frustrasjonen som flere informanter ga uttrykk for og som er presentert over, ble tydeligvis dempet underveis i prosjektgjennomføringen. «Det gikk seg til etter hvert», som en av prosjektlederne formulert det. Samarbeidet med fylkeskommunen i ettertid, ble beskrevet som utelukkende positivt:

Prosessen fra starten av var dårlig. Jeg vet ikke hvor det ligger – det var kanskje mest problem i Helsedirektoratet. Vi klagde til fylkeskommunen om rapportering og byråkrati. Det var mye rapportering og søknader. To ganger per år. Vi ble frustrert, og boikottet nesten hele greien. Vi måtte be om utsettelse, og rakk ikke å reise på nasjonal samling. Samlinger nasjonalt og regionalt har ikke hjulpet prosessen. Men det har vært litt verdifullt å vite hva de andre holder på med. Vi har blitt inspirert av dem som får det til. Så det har vært bra å ha et møtepunkt. De regionale samlingene har vært bedre enn de nasjonale. Det har vært ett og annet interessant og allment – om ikke akkurat knyttet til prosjektet. (Prosjektleder)

Vi fikk ingen starthjelp fra fylket, men alt har vært positivt etter at [navn på nåværende prosjektleder] kom inn. (Prosjektleder)

Selv om flere i intervjuene bemerket at det totale antall samlinger regionalt og nasjonalt hadde vært for mange og at dette hadde vært for tidkrevende (se punkt 6.2), ble det også pekt på positive erfaringer. I forbindelse med samlingene hadde det vært mulig både å diskutere prosjektgjennomføringen og å få gode ideer:

Samlingene har vært positive, både de regionale og de nasjonale. Det er positivt med andres erfaringer. Vi har lært mye. Regionalt har vi lært om det de andre har brukt av metoder. ... Det er viktig det som ble tatt opp [tidlig], at det må vises til noe, ikke bare prat, særlig når det gjelder ungdommer. (Medlem av prosjektgruppe)

Vi lytter og lærer. Vi deler erfaringer ved å snakke med andre. Vi skjeler litt til andre og vi utvikler noe selv. (Prosjektleder).

Prosjektet ble også av flere sett på, og omtalt som, et springbrett til å bruke kunnskap i planarbeid, og til å hente innspill. Dette hadde ikke vært mulig i samme grad om ikke kommunen hadde deltatt i nærmiljøsatsningen. I ettertid har også flere sett verdien i fylkeskommunens beslutning om å innvilge økonomisk støtte til alle søkerkommunene, blant annet med tanke på kompetansen som er utviklet i løpet av prosjektperioden, og som kanskje ikke hadde vært mulig ellers. Her ble det spesifikt nevnt som positivt at kompetansen ikke ble knyttet til en prosjektstilling i og med at det ikke var rom innenfor prosjektbudsjettet til å ansette eget personell. Det bemerkes i tillegg som positivt at forhold som handler om nærmiljø og Nærmiljøprosjektet, nå er lagt til folkehelsekoordinatorsamlingene.

## 7 OPPSUMMERING, DISKUSJON OG AVSLUTTENDE KOMMENTARER

### 7.1 HOVEDTREKK VED PROSJEKTINNRETNINGEN

De fleste deltakerkommunene i Nordland formulerte generelle mål om å skaffe kunnskap om, og arbeide for, økt medvirkning i planarbeid og utvikling av kvaliteter som fremmer helse og trivsel i nærmiljøet. Hvilke planer som har vært gjenstand for medvirkningsprosesser, har variert, alt fra avgrensede planer som kulturminneplan og planer for et friluftsområde eller uteareal, til mer overordnede planer som kommuneplanens samfunnsdel og/eller arealdel. Flere kommuner hadde dessuten formulert overordnede mål for prosjektet som å bedre folkehelsen og å motvirke sosiale helseforskjeller, hvor de hadde tatt utgangspunkt i eksisterende tallmateriale fra egen kommune. Resultater fra Ungdata, som tydet på en viss grad av mistrivsel i noen av lokalmiljøene, har blant annet blitt lagt til grunn for å velge barn og unge som målgruppe i noen av prosjektene. Flere kommuner har også hatt som mål å skaffe kunnskap om helse og trivsel blant kommunens befolkning og om hva befolkningen ønsker av tilbud, med det formål å bruke opplysninger i forskjellige planprosesser.

Et uttalt mål for medvirkningsprosessene har vært å øke engasjementet blant befolkningen generelt sett og blant medlemmer av lag og foreninger, som et ledd både i å bedre helse og trivsel og å få realisert konkrete tiltak. Det har dessuten vært en intensjon å engasjere deler av befolkningen som vanligvis ikke bruker stemmen sin i tradisjonelle innspills- og høringsprosesser. Målgrupper som går igjen her, er barn og unge, personer med nedsatt funksjonsnivå, innvandrere, eldre, og i enkelte tilfeller grupper innenfor rus og psykiatri. Ansatte i kommuneadministrasjonen og lokalpolitikere var imidlertid også definert som målgrupper i noen prosjekter basert på et identifisert behov for å øke både plankompetanse og medvirkningskompetanse internt i egen kommune, eller gi politikere et større eieforhold til planer som tradisjonelt føres i pennen av administrasjonen før de vedtas politisk.

Helsedirektoratet peker som nevnt i punkt 1.2, på en rekke forhold som har betydning for helsetilstanden i befolkningen og på tilnærminger som er egnet for å oppnå og vedlikeholde god helse. Det nevnes arealperspektiv, psykologisk perspektiv, miljøperspektiv, samferdselsperspektiv, sosialantropologisk perspektiv og sosioøkonomisk perspektiv. I gjennomføringen av nærmiljøprosjektene har alle disse perspektivene vært aktuelle i mer eller mindre grad. Mens noen i hovedsak testet medvirkningsmetoder og var opptatt av å øke involveringen fra alle grupper i planprosesser, arbeidet andre parallelt med å realisere konkrete tiltak på bakgrunn av ønsker som har kommet frem i medvirkningsprosessene. Kommuner som har prøvd å få frem andre stemmer enn de vanlige, kan sies å ha antatt et sosialantropologisk eller et sosiologisk perspektiv. Særlig gjelder dette kommuner som har vært opptatt av å øke integreringen, å redusere sosiale forskjeller, eller å løse utfordringer som har kommet frem i for eksempel Ungdata. Kommuner som i prosjektet har tatt sikte på å oppgradere eller etablere utendørs møteplasser eller friluftsområder i lokalmiljøet, kan sies å ha hatt både et arealperspektiv, et psykologisk perspektiv og et sosiologisk perspektiv i det de har inkludert forhold som er

viktig for hele befolkningen. Noen kommuner har også hatt et samferdselsperspektiv i den forstand at de har fokusert på plan for trafiksikkerhet eller hatt som mål å løse konkrete utfordringer med trafiksikkerheten rundt skoler i kommunen. Flere kommuner har konsentrert seg om flere forhold, slik at flere perspektiver har vært relevant.

## 7.2 OM Å OPPNÅ MYE MED LITE

Kommunene i Nordland har fått langt mindre tilskudd fra fylkeskommunen til Nærmiljøprosjektet, enn de forventet da de søkte. Totalsummen for hele prosjektperioden varierer fra 100.000 kroner til 570.000 kroner. Det relativt lave tilskuddsbeløpet har blant annet sammenheng med at alle kommunene som responderte på utlysningen, fikk støtte. Alle prosjektlederne ga uttrykk for en viss frustrasjon på grunn av dette. Deltakerkommunene hadde imidlertid en viss kontroll over prosjektinnsatsen, og kunne avgrense den etter størrelsen på det økonomiske bidraget. Det ble til dels erfart som mer problematisk å avgrense øvrige krav og forventninger. Prosjektlederne beskrev forventninger om å delta på samlinger både regionalt og nasjonalt, med flere fra hver kommune, som både tidkrevende og kostnadskrevende gitt de geografiske forholdene i Nordland fylke. Intensjonen med den nasjonale satsningen som gikk ut på å samle inn og analysere kvalitative data, som deltakerkommunene i Nordland ble kjent med underveis i prosjektgjennomføringen, skapte også frustrasjon. Det samme gjorde Helsedirektoratets rapporteringskrav. Her var det snakk om både omfanget av rapporteringen med to ganger i året for en relativt liten sum penger og at rapporteringen tok utgangspunkt i et skjema som var basert på hovedmål og delmål som Helsedirektoratet hadde formulert for den nasjonale satsningen. For mange av kommunene i Nordland var disse målene litt på siden av mål som de selv har arbeidet ut fra. Dette har ikke bare ført til frustrasjon i forbindelse med prosjektgjennomføringen, men også til en stor mengde rapporter uten særlig verdifulle opplysninger da kommunene måtte svare på spørsmål som var lite relevant for dem og det de hadde gjort.

Prosjektene har til dels hatt ambisiøse mål. Til tross for dette har de fleste stort sett oppnådd det de hadde satte seg fore etter at prosjektene ble avgrenset i tråd med de faktiske tilskuddene. Det som går igjen som positive erfaringer, er for det første at det er skapt økt oppmerksomhet blant ansatte og politikere i kommunene om medvirkning og verdien av involvering. For det andre trekkes det frem som positivt at andre stemmer fra befolkningen har kommet frem enn det som tidligere har vært vanlig. En rådmann forteller for eksempel at han tror politikere i kommunen vi få et helt annet eierskap til samfunnsplanen nå enn tidligere, på grunn av involveringsprosessene som politikere selv har vært med på. Flere av de unge som vi har intervjuet, understreket at det er viktig at de blir hørt. De poengterte også at de i dette prosjektet har blitt hørt.

For det tredje trekkes det frem som positivt at Nærmiljøprosjektet har bidratt til at folkehelsefeltet har blitt bedre tverrsektorielt forankret. For det fjerde, peker prosjektledere på at de selv har blitt mer bevisst på kommunalt planarbeid og prosesser rundt dette, for eksempel at det er viktig med forankring på et tidlig tidspunkt. Noen peker nettopp på manglende eller sen forankring, som en av de største utfordringene i prosjektgjennomføringen. De som har hatt som mål å realisere konkrete tiltak,

har også fått økt kunnskap om og bevissthet rundt beslutningsprosesser; at det tar lang tid å få finansiert tiltak, og at man må være «i forkant» og skape oppmerksomhet om eget prosjekt, for å bli prioritert i budsjettssammenheng. Sist, men ikke minst, trekker flere frem erfaringsutvekslingen som har skjedd mellom kommunene innad i Nordland og med kommuner fra de andre fylkene, som en styrke ved prosjektet.

Ett av målene med den nasjonale satsningen som i mindre grad er nådd i disse prosjektene, er ambisjonen om å samle kvalitative data om helse og trivsel i lokalsamfunnet, analysere disse og bruke dette som grunnlag i kommunal folkehelseoversikt. Flere prosjektdeltakere forteller at de *har* fått mer kunnskap om hvordan folk har det i kommunen, og at de ønsker å bruke denne kunnskapen i kommende kommunale planer, men dette er ikke fullt ut innarbeidet ennå.

Noen prosjektledere peker imidlertid på at de hadde for ambisiøse og vide målsettinger for sitt eget prosjekt, og de ser i ettertid at de med fordel kunne ha avgrenset målene og arbeidsområdene bedre, både med tanke på antall medvirkningsmetoder som har vært brukt, og på omfanget av temaer som har vært berørt. Hos enkelte har derfor prosjektgjennomføringen vært litt preget av «stress». En prosjektleder nevner at de med fordel kunne ha definert prosjektet smalere, hatt lavere ambisjoner og konsentrert seg mer om eget opplegg. En prosjektleder bemerker også at om de kunne gjøre dette på nytt, skulle de ha lagt mer vekt på interne prosesser og styrking av kunnskap innad i kommunen, og samtidig brukt mer tid på å informere om medvirkning.

De fleste prosjektlederne og andre involverte som er intervjuet i løpet av prosjektperioden, ga uttrykk for at det viktigste som de tar med seg videre fra prosjektene, er arbeidet med involvering og ringvirkninger av medvirkningsprosessene i form av økt engasjement fra grupper i befolkningen. De er også fornøyd med at politikere har vært koblet på medvirknings- og planprosessene, og at prosjektet har bidratt til å øke kunnskapen om og betydningen av medvirkning i rullerende plansystemer både innad i kommuneadministrasjonen og blant politikere. Flere ønsker dessuten å bruke metodene som er testet ut, og erfaringene med prosessene, videre i kommende planprosesser.

Selv om kommunene gjennomgående har hatt som intensjon å bruke medvirkningsmetodene i videre arbeid, har ikke alle fått dette nedfelt i formelle planstrategier. Formuleringer både i folkehelseloven og i plan og bygningsloven<sup>13</sup> og koblingen mellom disse i praksis, legger imidlertid et godt grunnlag for at både medvirkning og folkehelseaspekter implementeres i planprosessene, der dette ifølge prosjektledelsen ikke var tilstrekkelig godt fra før.

---

<sup>13</sup> Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven) og Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

### 7.3 MEDVIRKNING – IDEALER OG REALITETER

Flere deltakerkommuner hadde relativt høye ambisjoner for sine medvirkningsprosesser. I enkelte intervjuer ble det understreket at medvirkning er en demokratisk rettighet, som det er viktig å sikre, og at det å engasjere seg i sitt eget nærmiljø er verdifullt både for den enkelte selv og for lokalmiljøet. Deltakerkommuner i Nordland hadde med andre ord ambisjoner som gikk noe utover Helse- direktoratets omtale av satsningen hvor det går frem at ulike medvirkningsmetoder primært skulle prøves ut for å skaffe kvalitative data om helse og trivsel i lokalsamfunnet (se punkt 1.2). Av omtalen kan det altså se ut til at Helsedirektoratet har sett på medvirkning først og fremst som et verktøy eller som et middel til å skaffe informasjon om hvordan lokalbefolkningen «har det». Prosjekter i Nordland har gått et skritt lenger eller tatt medvirkning et steg videre. Flere har vært opptatt av at hele befolkningen, eller grupper i befolkningen, skulle bidra til å utforme aspekter i nærmiljøet (fysiske og sosiale) som har betydning for helse og trivsel, og har vurdert dette som et mål i seg selv. Enkelte prosjektledere poengterte at noe av det mest positive med prosjektet, er at medvirkningsmetodene, som har vært brukt, engasjerer og fungerer bedre enn tradisjonelle tilnærminger med folkemøter og/eller høringer via digitale medier hvor de samme stemmene dominerer. Dette igjen «... skaper engasjement og følelse av å bli hørt».

Kommunene har forsøkt et bredt spekter av medvirkningsmetoder både samlet sett og enkeltvis. De mest populære var spørreundersøkelser, gjestebud, idevandring, folkemøter og dialogmøter i forskjellige varianter. Enkeltkommuner hadde invitert til konkurranser, fått innspill via filmopptak, tegninger på kart, eller skoleoppgaver. Så godt som alle metodene, eller enkelte varianter av dem, var velkjente, men noen var nye enten for kommunen, for aktuell målgruppe, eller innenfor folkehelsefeltet. En av kommunene hadde imidlertid utviklet et eget konsept som de betegnet «Kom Inn». Denne metoden ble brukt i forbindelse med etableringen av et kultursenter. Strategier for å få befolkningen eller grupper i befolkningen til å delta i arrangementer eller prosesser, varierte alt etter hvilket tema og hvilken målgruppe det var snakk om. I flere sammenhenger ble befolkningen orientert om, og oppfordret til å delta, via digitale fora som kommunens hjemmeside på Internett og lokalavis, via medier som Facebook og «Snapchat», eller via stand på kjøpesenter eller butikk. En kommune produserte en inspirasjonsvideo som blant annet ble vist som kinoreklame. I tilfeller der det var snakk om å få avgrensede deler av befolkningen til å delta i et arrangement eller svare på en spørreundersøkelse, har aktuelle deltakere blitt invitert direkte enten via skoler, via lag og foreninger, via flyktingtjeneste eller blitt oppsøkt hjemme. Oppslutningen har vært varierende med alt fra mindre enn en håndfull personer i et tilfelle, til vel 400 i to tilfeller. I og med at formål, metoder, type målgruppe og størrelse på målgruppen har variert, er det vanskelig å sammenlikne og trekke konklusjoner om hvilke fremgangsmåter som har vært mest vellykket. Det kan likevel se ut til at de som har invitert aktuelle målgrupper som skoleelever, direkte, har fått mest respons, forholdsmessig. En slik tilnærming vil imidlertid være uegnet om en ønsker å få innspill fra hele befolkningen via en spørreundersøkelse eller via deltakelse i et folkemøte.

Om vi vurderer grad av medvirkning i Nærmiljøprosjektene opp mot typologien til Sherry Arnstein (1969) som vi har presentert i figur 1 (se punkt 2.2), finner vi at metodene kan plasseres på flere trinn i stigen. De samme metodene kan også plasseres på forskjellige trinn alt etter gjennomføringsmåte og hva som har kommet ut av prosessen. I vel halvparten av prosjektene hadde hele befolkningen eller grupper i befolkningen blitt bedt om å bidra med innspill til ulike formål via spørreundersøkelser eller folkemøter. Denne typen innspill karakteriserer Arnstein i utgangspunktet som symbolsk eller tilsynelatende deltakelse fordi deltakernes synspunkter kan fanges opp, men det er ingenting som sikrer at deres synspunkter blir hørt eller får gjennomslag. I Nærmiljøprosjektene kan imidlertid deltakelse i denne typen medvirkningsprosesser plasseres på flere trinn fra det tredje og oppover til det femte trinnet. Det vil si at i noen prosesser ble ikke innspill tatt hensyn til i det helse tatt, blant annet fordi prosessene startet for sent i det aktuelle forløpet, mens i andre sammenhenger har deltakerne absolutt blitt hørt, og deres synspunkter har blitt tatt hensyn til.

Medvirkningsmetoder som for eksempel gjestebud og idevandring kan også plasseres på flere trinn. I enkelte sammenhenger har disse metodene fungert som en form for «co-creation» eller samskaping i den forstand at de som har deltatt, har fått betydelig innflytelse på utkomme av prosessen. Det de har bidratt med, har blitt tatt hensyn til i utarbeiding av konkrete planer, som senere har dannet grunnlag for budsjettprosesser, selv om de involverte ikke har vært i posisjon til å delta i endelige beslutninger. Co-creation<sup>14</sup> kan sidestilles med en form for partnerskap og dermed plasseres på trinn 6 på Arnsteins stige. I en partnerskapsposisjon, sier Arnstein, kan de involverte inngå i samspill med dem som tar beslutninger, selv om de ikke har makt over prioriteringer og endelige avgjørelser. Alle prosjektlederne ble i en workshop bedt om å vurdere metoder som de har brukt i prosjektet med utgangspunkt i dette analytiske rammeverket. Flere hadde plassert gjestebud, verdenscafé, idevandring og åpne dialogmøter både på trinn 3 og på trinn 6. De indikerte med dette at utkommet hadde variert, og at det er prosessen som avgjør om det som har foregått har hatt karakter av symbolsk medvirkning eller partnerskap og reel medvirkning.

## **7.4 NOEN SUKSESSFaktorER**

### **7.4.1 PROSJEKTORGANISERINGEN**

Som pekt på over, har prosjektene lyktes på ulike vis, i ulike grader, og med ulike ting. Ett element som flere prosjektledere og andre involverte trekker frem som viktig suksessfaktor, er prosjektgruppens sammensetning og samlede kompetanse. Så godt som alle prosjektlederne hadde stilling som folkehelsekoordinator eller folkehelserådgiver, og de hadde utdanningsbakgrunn innenfor ulike helse- og sosialvitenskaplige fag, idrettsfag/bevegelsesvitenskap og/eller samfunnsplanlegging. Prosjektgruppene var stort sett satt sammen på tvers av kommunale etater eller avdelinger, og/eller på tvers av faggrupper innenfor samme sektor. Samfunnsplanlegger hadde en sentral rolle i flere prosjekter enten som deltaker i, eller som veileder for, prosjektgruppen. I enkelte kommuner har også rådmann eller ordfører vært med i prosjektgruppen. En av prosjektlederne bemerket at deres prosjekt hadde

---

<sup>14</sup> [https://www.idunn.no/nst/2019/01/samskaping\\_nyttig\\_begrep\\_for\\_norske\\_forskere\\_og\\_praktiker](https://www.idunn.no/nst/2019/01/samskaping_nyttig_begrep_for_norske_forskere_og_praktiker)



«gått på skinner». De hadde ikke støtt på noen utfordringer underveis i prosjektgjennomføringen. En vesentlig grunn til dette, sett fra prosjektleder og medlemmer av prosjektgruppens side, var måten prosjektgruppen var satt sammen på. Gruppen var både tverrfaglig og tverretatlig og inkluderte personer med kompetanse innenfor felt som var nyttig for både planarbeidet og det praktiske arbeidet, som ingeniør, arealplanlegger og kommunegartner. I tillegg fantes kompetanse på å søke ekstern finansiering til konkrete tiltak. Flere av prosjektene var også formelt forankret i formannskapet blant annet i form av at formannskapet fungerte som styringsgruppe. Den *reelle* forankringen varierte likevel fra kommune til kommune. Dette kommer tydelig frem i en kommune hvor verken ordfører eller rådmann i utgangspunktet koblet aktiviteter og medvirkningsprosesser som hadde vært gjennomført i kommunen, til Nærmiljøprosjektet, selv om de var det.

Kommuner som har lyktes spesielt godt med sitt prosjekt, ser altså ut til å ha forankret prosjektet tverrfaglig med prosjektgrupper og arbeidsgrupper som til sammen har hatt så vel mandat som gjennomslagskraft og gjennomføringsevne med hensyn til målene som var definert. God forankring av forsøksvirksomhet vurderes som en forutsetning for å få aktivitet videreført etter at prosjektperioden er over der dette er aktuelt, og i særlig grad dersom dette krever tilførsel av ekstra ressurser (Adamsen m.fl., 1990; Adamsen og Fisker, 1991). Det som ofte refereres til som «god forankring», er kobling opp mot kommunens administrative og politiske ledelse på en eller annen måte. Dette for å sikre gehør for prosjektet i organer hvor grunnlaget for politiske beslutninger forberedes og hvor beslutninger tas. I og med at dette er velkjent for mange som driver prosjekter i en kommune, er konkurransen stor om ledelsens oppmerksomhet. Alle konkurrerer på den samme arenaen, og alle ønsker gjennomslag for sine ideer i forbindelse med budsjettprosesser. Dette skaper utfordringer også for kommunens ledelse. I intervjuene med rådmenn i forbindelse med Nærmiljøprosjektet, kommer det frem at flere av dem først og fremst ønsker å være orientert om prosjektvirksomhet eller å ha et «fugleperspektiv», som en rådmann formulerte det. Det vil være umulig for dem å være involvert i alt av prosjekter som foregår, ikke minst i større kommuner. Om noe aktivitet forplikter kommunen økonomisk, må imidlertid rådmannen trekkes inn.

#### **7.4.2 UTGANGSPUNKT I KOMMUNALE PLANER**

De kommunene som klarte å skaffe ekstern finansiering til å realisere konkrete tiltak i prosjektet, måtte bidra med egenandel som stort sett utgjorde halvparten av den totale søknadssummen. Dette gjaldt både for tildeling av ordinære spillemidler og for Kulturdepartementets bevilgninger til Nyskapende aktivitetsarenaer i en kommune. Ifølge prosjektlederne lyktes prosjektene som det her er snakk om, i å få utløst kommunal egenandel blant annet fordi forbedringer av områdene som det ble arbeidet med i prosjektene, allerede var prioritert eller tatt med i kommunale planer (for fremtidig prioritering). Dette har gjort det enklere å argumentere for den aktuelle utgiftsposten i forbindelse med budsjettprosesser. Prosjektet i én av kommunene tok for eksempel utgangspunkt i strategier for å bedre barn og unges oppvekstvilkår som var nedfelt i eksisterende kommuneplan. Der var det blant annet vedtatt at utanlegg i skoler og barnehager skulle oppgraderes med tanke på estetikk, universell utforming, fysisk aktivitet og læringsmuligheter. Flere områder i kommunen var identifisert som aktuelle for opprusting, deriblant arealet omkring to skoler som det ble arbeidet med i prosjektet. Andre

kommuner tok utgangspunkt i et prioritert grøntområde i grønnstrukturplan for kommunen. Grønnstrukturplan er en temaplan i tilknytning til kommuneplanens arealdel, og den er retningsgivende for plan- og tiltaksarbeid. Tilrettelegging for ferdsel og aktivitet i det aktuelle friluftsområdet som ble opprustet i tilknytning til prosjektet, var i tråd med denne planen.

I enkelte prosjekter hvor hovedtyngden av prosjektarbeidet var lagt på å forbedre prosesser rundt medvirkning i planarbeid, hadde dette blitt identifisert som et behov eller en mangel i egen kommune, og etterspurt blant annet av politiske organer.

### **7.4.3 SYNLIGE PROSESSER OG KONKRETE RESULTATER**

Flere prosjektledere og medlemmer av prosjektgrupper fortalte at de fra starten hadde vært opptatt av at medvirkningsprosesser måtte materialiseres i form av et synlig eller konkret resultat som fysiske forbedringer eller endringer i nærmiljøet. De ønsket ikke å invitere hele, eller deler av, befolkningen, til å delta i en prosess uten at de som ble invitert inn, kunne se at det nytter å engasjere seg. Dette gjaldt ikke minst i prosjekter hvor barn og unge var involvert. Enkelte prosjektledere hadde erfart en viss medvirkningstrøtthet særlig blant denne målgruppen, noe som ble knyttet til at det ikke hadde kommet noe ut av tidligere medvirkningsprosesser. I flere av prosjektene kretset derfor prosjektaktiviteten i hovedsak rundt etablering eller forbedring av konkrete fysiske arealer, som sosial møteplass, friluftsområde eller uteareal ved skoler.

Noen av prosjektgruppene tenkte fremover og startet prosessen med å skaffe finansiering til nødvendige tiltak på et tidlig tidspunkt i prosjektperioden. De søkte både ekstern og intern finansiering til tiltaksarbeidet, og lyktes dermed å få tildeling mens prosjektet fortsatt pågikk. I én av kommunene var derfor utbedringen av det aktuelle friluftsområdet ferdigstilt da prosjektperioden var over. To andre kommuner har fått tilsagn om ekstern finansiering like etter at prosjektperioden var over. De aktuelle utbedringene i disse kommunene er derfor ikke ferdigstilt. Ifølge prosjektledere har tildeling av ekstern finansiering til konkrete tiltak skapt ringvirkninger i form av optimisme og vilje til å engasjere seg, blant barn og unge så vel som blant lokalbefolkningen, frivillig sektor og beslutningstakere på kommunalt og politisk nivå. Noen har også fått økonomisk støtte fra lokalt næringsliv.

Prosjektleder i en av de nevnte kommunene bemerket at kommunalt engasjement og økonomisk forpliktelse ikke bare ble skapt ved at prosjektarbeidet var koblet opp mot kommunale planer (se punkt 7.4.2), men også ved at sentraladministrasjon og kommunens politikere har blitt holdt løpende orientert om prosjektet og prosjekts resultater på deres ordinære arenaer. Prosjektet har også vært synliggjort i media, som flere av de andre prosjektene.

Det er samtidig viktig å bemerke at kommuner som ikke har hatt mål om å realisere konkrete fysiske tiltak opplever at prosjektet har vært vellykket enten målet har vært å lære mer om medvirkningsmetoder og –prosesser, integrere medvirkning og folkehelse temaer i planprosesser eller å øke kunnskap om hva som ønskes for å oppnå et bedre lokalsamfunn. Dette kan oppsummeres med følgende sitat fra en av prosjektlederne:

Vi skjønner mer av hva medvirkning handler om i praksis, vi har lært et sett av metoder, prosesser og etterarbeid og vi sitter igjen med masse god informasjon. Det er også positivt at flere i kommunen tar i bruk metodene og kopierer dem. Det er positivt at prosjektet har vært samlende både innad og for kommunen.

## 7.5 AVSLUTNING

De 11 kommunene som har deltatt i Nærmiljøprosjektet i Nordland, har hatt begrensede rammebetingelser til å drive prosjektarbeidet. Det eksterne økonomiske tilskuddet har variert fra 100.000 kroner til 570.000 kroner for hele prosjektperioden. Likevel ser det ut til at deltakerkommunene stort sett har nådd sine mål enten det gjaldt å prøve ut medvirkningsmetoder som egnert seg i forbindelse med kommunalt planarbeid, eller å forbedre konkrete områder eller utearealer i nærmiljøet. Erfaringer varierer mellom kommunene, men samlet sett og ifølge aktørenes egne vurderinger, har oppmerksomheten om medvirkning og verdien av dette, økt blant kommunens ansatte og politikere, det har kommet innspill fra andre grupper i befolkningen, enn de tradisjonelle, det er skapt lokalt engasjement, og prosjektlederne har selv blitt mer bevisst på kommunalt planarbeid og prosesser rundt dette, inkludert budsjettprosesser. I tillegg pekes det på at folkehelsearbeidet i kommunene har blitt bedre forankret tverrsektorielt enn det har vært tidligere. Folkehelsekoordinatorer eller -rådgivere arbeider ikke i et vakuum. Feltet er sektorovergripende og de er avhengig av samarbeid på tvers, ikke minst samarbeid med samfunnsplanleggere som flere kommuner ser ut til å ha lyktes spesielt godt med i forbindelse med Nærmiljøprosjektet.

Det er viktig å trekke lærdom fra samlede erfaringer med disse prosjektene, ikke bare for andre kommuner, men også for utdanningsinstitusjoner som tilbyr for eksempel mastergrad i folkehelsevitenskap. På nasjonalt nivå kan det også være nyttig å lytte til erfaringer fra deltakerkommunene i Nordland med tanke på krav til rapporteringer og søknader for prosjekter av et slikt begrenset omfang. I våre intervjuer med prosjektdeltakere har også det overordnede målet med satsningen blitt problematisert og stilt spørsmål ved: Er det realistisk å forvente at det skal samles kvalitative data om helse og trivsel i lokalsamfunnet, og at dette skal kunne analyseres lokalt, for så å tas med i hver enkelt kommunes folkehelseprofil på lik linje med data av tallmessig karakter?

Et annet moment som det kan være hensiktsmessig å tenke gjennom, er formålet med befolkningsmedvirkning. Skal medvirkning forstås primært som et verktøy som kan brukes for å skaffe informasjon om forskjellige forhold i kommunen, eller bør det legges vekt på den selvstendige «kraften» som involvering potensielt kan ha for helsetilstanden i befolkningen, om medvirkningen er reell i stedet for symbolsk? I nærmiljøprosjektene har flere målgrupper erfart at de har blitt hørt i medvirkningsprosesser som de har deltatt i, og de har sett at det nytter å engasjere seg. Likevel kan kommunene med fordel arbeide videre med metoder for å få større deler av befolkningen til å engasjere seg. Det bør følges opp i videre studier om kommunene lykkes i dette, og i å holde vedlike engasjementet som har blitt skapt i kjølvannet av prosjektarbeidet, enten det er snakk om befolkningsmedvirkning i forbindelse med kommunalt planarbeid eller forbedring av eget nærmiljø.

# LITTERATUR

Adamsen, L., Fisker, J. og Jørgensen, K. (1990): *Forsøgsstrategi. Samfundsmessige konsekvenser og fremtidsperspektiver. Bind 1: Forsøgs- og utviklingsprosjekter – generelle tendenser og videreførelsesmønstre*. København: AKF Forlaget

Adamsen, L., og Fisker, J. (1991): *Forsøgsstrategi. Samfundsmessige konsekvenser og fremtidsperspektiver. Bind 2 Struktur, barrierer og visjoner i forsøgs- og utviklingsstrategien*. København: AKF Forlaget

Andrews, T. (2003): Nytt ideologisk grunnlag for forebyggende helsearbeid – en diskusjon av syn på makt og endring. *Tidsskrift for velferdsforskning*. 6 (1): 30-42.

Andrews, T. (1999): Makt og helse – et kritisk blikk på forebyggingsideologien. I Røiseland, A., Andrews, T., Eide, A., Fosse, E. (red.): *Lokalsamfunn og helse. Forebyggende arbeid i en brytningstid*. Bergen: Fagbokforlaget

Andrews, T. (1997): Helsebegreper i 1990-årenes forebyggingsideologi – en kritisk drøfting av konsekvenser. I Alvsvåg, H., Anderssen, N., Gjengedal, E. og Råheim, M. (red.): *Kunnskap, kropp og kultur. Helsefaglige grunnlagsproblemer*. Oslo: Ad Notam Gyldendal AS.

Antonsen, K. (2011): *Å velge bosted i Lofoten. En diskursanalyse av folkelige fortellinger om bostedsvalg og hverdagsliv*. Avhandling for graden philosophiae doctor, Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse, Geografisk institutt, NTNU

Arnstein, S.R. (1969): "A Ladder of Citizen Participation." *Journal of the American Institute of Planners* 35 (4):216-224.

Baklien, B. (2004): Følgforskning. *Sosiologi i dag* 34 (4).

Baklien, B. og Carlsson, Y. (2000): Helse og kultur. Prosessevaluering av en nasjonal satsning på kultur som helsefremmende virkemiddel. NIBR prosjektrapport 2000:11. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

Baklien, B. og Skatvedt, A. (2013): Forventning og forvirring - følgforskningens rotete roller. I: Halvorsen, Anne m.fl. (red.): *Evaluering: tradisjoner, praksis, mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget.

Bergem, R., Amdam, R., Dahl, S.L., Olsen, G.M., og Synnevåg, E.S. (2018a): Nærmiljø og lokalsamfunn for folkehelse. Delrapport frå evalueringa av satsninga Kartlegging og utviklingsarbeid om nærmiljø og lokalsamfunn som fremmar folkehelse. *Notat – nr. 2/2018*. Volda: Høgskulen i Volda

Bergem, R., Dahl, S.L., Olsen, G.M., og Synnevåg, E.S. (2018b): Nærmiljø og lokalsamfunn for folkehelse. Delrapport 2 frå evalueringa av satsninga Kartlegging og utviklingsarbeid om nærmiljø og lokalsamfunn som fremmar folkehelse. *Rapport – nr. 87/2018*. Volda: Høgskulen i Volda

- Coleman, J.S. (1988): Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*. 94 Supplement: 95-120.
- Corbett, M. (2007): *Learning to Leave. The Irony of Schooling in a Coastal Community*. Black Point, Canada: Fernwood Pbl.
- Flyvbjerg, B. (2011): Case Study. I Denzin, N. og Lincoln, Y. (red.): *The SAGE handbook of qualitative research*. Kapittel 17, s 301-316. Los Angeles: Sage.
- Helgesen, M.K., Holm, A., Monkerud, L. og Schmidt, L. (2014): Bolig og folkehelse – hva er sammenhengen? En litteraturstudie. *NIBR-rapport 2014:16*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Halpern, D. (2005): *Social Capital*. Cambridge: Polity Press.
- Lov om folkehelsearbeid (2011): Lov av 24.06.11. Folkehelseloven. Oslo: Helse og omsorgsdepartementet.
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (2008): Lov av 27.06.08. Plan- og bygningsloven. Oslo: Kommunal og moderniseringsdepartementet.
- Meld. St. 19 (2014-2015): Folkehelsemeldingen. Mestring og muligheter. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Meld. St. 34 (2012-2013): Folkehelsemeldingen. God helse – felles ansvar. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Nilssen, F, Bliksvær, T., Andrews, T. og Eide, A.K. (2015): Levekår for barn og unge i Hemnes kommune. *NF-Notat 1011/2015*. Bodø: Nordlandsforskning AS
- NOU (1991:10): Flere gode leveår for alle. Forebyggingsstrategier. Oslo: Sosialdepartementet.
- Olsen, O. E., Mikkelsen, A. og Lindøe, P. (2002): Fallgruver i følgeforskning. *Tidsskrift for samfunnsforskning*. Vol. 43 (2): 191-217
- Olsen, T. (2007): Bordet fanger! Temakafe som samhandlingsform. *NF-notat 1005/2007*. Bodø: Nordlandsforskning
- Patton, M. Q. (1987): *Qualitative Evaluation Method*. London: Sage
- Prop. 90 L (2010-2011): Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven). Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet
- Putnam, R.D. (2000): *Bowling Alone. The Collaps and Revival of American community*. New York: Simon & Schuster.

Røiseland, A., Andrews, T., Eide, A., Fosse, E. (1999): *Lokalsamfunn og helse. Forebyggende arbeid i en brytningstid*. Bergen: Fagbokforlaget

Silverman, D. (2000): *Doing Qualitative Research*. Sage: London.

Solstad, K.J., Andrews, T. og Løvland, J. (2016): Spredt eller samla? Utredning av ungdomsskolestruktur i Vågan kommune. *NF-rapport 3/2016*. Bodø: Nordlandsforskning AS.

St. meld. nr. 21 (2005-2006): Hjarte for hele landet. Om distrikts- og regionalpolitikkpolitikken. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

St. meld. nr. 37 (1992-93): Utfordringer i helsefremmende og forebyggende arbeid. Oslo: Sosialdepartementet.

Sverdrup, S. (2013): Følgeforskning som en nyere tendens i norsk evaluering: Hva er det, og hvordan kan det gjennomføres? I Halvorsen, A., Madsen, E.L. og Jentoft, N. (red): *Evaluering. Tradisjoner, praksis, mangfold*, Fagbokforlaget, S. 134 – 147

Thrana, H.M., Anvik, C.H., Bliksvær, T. og Handegård, T. (2009): Hverdagsliv og drømmer. For unge som står utenfor arbeid og skole. *NF-rapport nr. 6/2009*. Bodø: Nordlandsforskning AS.

World Health Organization (1987): Ottawa-charteret om helsefremmende arbeid. Oversatt av Helsedirektoratet.

Yin, R. K. (2009): *Case study research: Design and Methods*. Applied social research methods, series, 5. Los Angeles: Sage.



NORDLANDSFORSKNING  
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

Postboks 1490  
N-8049 Bodø  
Norge

Tlf: +47 75 41 18 10  
nf@nforsk.no  
www.nordlandsforskning.no

ISBN:  
978-82-7321-760-8 (trykt)  
978-82-7321-761-5 (digital)  
ISSN-nr: 0805-4460

