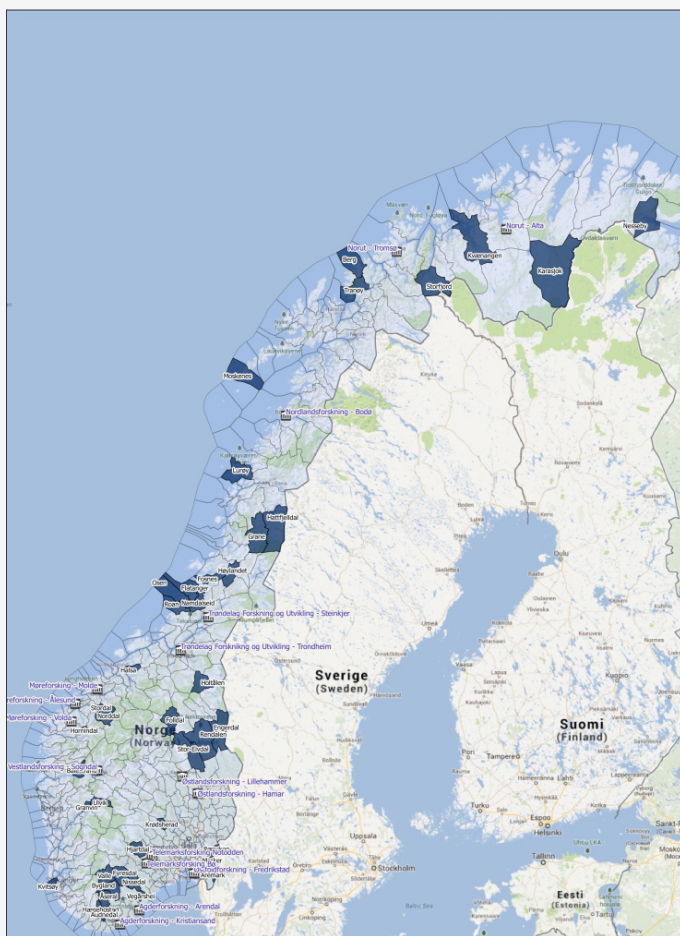


# Samfunnsutviklingskapasitet i småkommuner

## En studie av 41 småkommuner



Agderforskning



**Jørn Cruickshank**  
**Mikaela Vasstrøm**  
**Roald Sand**  
**Håkon Sivertsen**  
**Margrete Haugum**

Rapport 2014:14



**Trøndelag Forskning og Utvikling**

Trøndelag R&D Institute

Kongensgt. 42. Postboks 2501, 7729 Steinkjer

Telefon: 74 13 46 60

E-post: [post@tfou.no](mailto:post@tfou.no)

Tittel	: Samfunnsutviklingskapasitet i småkommuner. En studie av 41 småkommuner
Forfatter	: Jørn Cruickshank, Mikaela Vasstrøm, Roald Sand, Håkon Sivertsen, Margrete Haugum
Rapport:	: 2014:14
Prosjektnummer	: 2570
ISSN	: 1890-6818
Prosjektnavn	: Småkommuner II
Oppdragsgiver	: Kompetansesenter for Distriktsutvikling
Prosjektleder	: Margrete Haugum
Medarbeider	: Jørn Cruickshank, Mikaela Vasstrøm, Roald Sand, Håkon Sivertsen
Layout/redigering	: Gunnar Nossum
Referat	: Datamateriale fra statusvurdering av småkommuner i Småkommune-programmet viser at kommuneorganisasjonen spiller en viktig rolle i småkommuner fordi det ofte er den største aktøren og småkommuner har en utfordring i å skape vekst i områder med store avstander med begrensede menneskelige ressurser.
Emneord	: Samfunnsutvikling, utviklingskapasitet, utviklingsprofil, småkommune
Dato	: September 2014
Antall sider	: 56
Pris	: 100,-
Utgiver	: Trøndelag Forskning og Utvikling AS Postboks 2501, 7729 STEINKJER Telefon 74 13 46 60

## **FORORD**

Vinteren 2013/2014 ble det gjennomført statusvurdering av utviklingskapasiteten i 41 av de 42 kommunene som deltok i den gang Kommunal- og Regionaldepartementets Småkommuneprogram. Statusvurderingene ble gjennomført som en kombinasjon av et intervju og en prosess i kommunene og genererte en stor mengde data om kommunene. Denne rapporten tar utgangspunkt i denne datamengden og med et utforskende design analyserer de foreliggende dataene.

Analysene er gjennomført på oppdrag av Kompetansesenter for Distriktsutvikling. Prosjektet er gjennomført av forskere ved Agderforskning og Trøndelag Forskning og Utvikling AS som også deltok i arbeidet med statusvurderingene av småkommunene. Arbeidet har en økonomisk ramme på kr 200 000 og er gjennomført i løpet av to måneder på forsommeren 2014. Vi takker Distriktsenteret for muligheten til å arbeide videre med datamaterialet.

Steinkjer, september 2014

Margrete Haugum

Prosjektleder

# INNHold

	side
FORORD	iii
INNHold	iv
FIGURLISTE	vi
TABELLER	6
SAMMENDRAG	1
1. Introduksjon og bakgrunn	3
2. Teoretisk utgangspunkt	5
2.1 Institusjonell kapasitet	5
2.2 Styringsroller	7
2.3 Vrient problem	8
2.4 People's eller business climate?	9
2.5 Oppsummering	10
3. Empirisk utgangspunkt	13
3.1 Utvalg	13
3.2 Spørreguide	15
3.2.1 Informantene	15
3.3 Eksplorativ analyse	16
4. statistisk analyse	17
4.1 Befolkningsutvikling	17
4.2 Folketall og sysselsetting	18
5. Kommunenes utviklingsorienteringen	23
5.1 Kontekstuelle forhold	23
5.1.1 Arbeidsmarked	23
5.1.2 Tid og økonomi	27
5.1.3 Ett eller flere sentra?	27
5.1.4 Innbyggernes forventninger til kommunen	28
5.1.5 Utviklingskraft utenfor kommunehuset?	29
5.2 Utviklingsorientering	29
5.2.1 Holdning til næringslivet	29
5.2.2 Planverkets rolle	30
5.2.3 Kommunens utviklingsrolle	30
5.2.4 Medvirkning	30
5.2.5 Regionalt blikk	31
5.3 Stort spenn i utviklingsorientering	31

6.	Utviklingsprofil	33
6.1	I bakevja	34
6.2	På rett vei	35
6.3	Frampå	36
7.	Utøvelse av utviklingsrollen	38
7.1	Mangfold av utviklingsroller	38
7.2	Hyttesatsing i Nissedal	40
7.3	Lokalutvalg i Lurøy	41
7.4	K4 – Kreativt Kunst- og Kultursenter Krødsherad	42
7.5	Kvitsøys inngrep med sivilsamfunnet	43
8.	Konklusjon og anbefaling	45
8.1	Konklusjon	45
8.2	Eksempler til etterfølgelse?	45
	Litteratur	47
	VEDLEGG 1 Tabeller	49

## FIGURLISTE

Figur	side
2.1: Analysemodell	11
3.1: 42 kommuner i småkommuneprogrammet	14
5.1: Utpendlingsandel av yrkesdeltakere per kommune SSB-2013	24
6.1: Status i utviklingsprofil	33
7.1: Skala med utviklingsroller	38

## TABELLER

Tabell	side
2.1: Styrings- og organiseringsperspektiver i utviklingsroller (Oversatt fra Normann and Vasstrøm 2012)	8
2.2: Logikker i bo- og arbeidsmarkedstilpasning	9
3.1: Opplegg for statusvurderingsintervjuene	15
4.1: Befolkningsutvikling i kommunene	17
4.2: Befolkning, sysselsetting og pendlingsforhold i 42 småkommuner, antall personer ved årsskiftet 2012/2013 (Kilde: SSB og egne beregninger).	20
4.3: Endringer i folketall, arbeidsstyrke, sysselsetting og pendlingsforhold i 42 småkommuner mellom 1.1.2009 og 1.1.2013 (Kilde: SSB og egne beregninger).	21

## SAMMENDRAG

Denne rapporten er en analyse av data som ble samlet inn i forbindelse med statuskartlegging i Småkommuneprogrammet. Statuskartleggingen ble gjort i 41 små kommuner i 15 fylker. Formålet med rapporten er å finne ut om småkommuner har mer til felles enn lave innbyggertall og om dette gir småkommunene unike utfordringer i forhold til større kommuner. Dette er undersøkt gjennom å se på hvordan småkommunene, i sitt arbeid med samfunnsutvikling, reflekterer over kontekstuelle forhold, hvordan dette preger utviklingsorientering og utviklingsprofil og til slutt hvordan kommunen utøver sin utviklingsrolle.

Samfunnsutvikling er en kompleks oppgave og vi har tatt utgangspunkt i at det er et «vriert problem». Det er vanskelig å definere, planlegge for og arbeide med. Hvordan man forstår problemet har stor betydning for hvordan man velger å arbeide med det.

Analysen av de tidligere innsamlede dataene har en eksplorativ tilnærming fordi dataene er kommunene sine fortellinger og vil derfor variere. I analysen har vi sett på hvordan kommunene reflekterer over kontekstuelle forhold og hvordan dette preger deres utviklingsorientering. På bakgrunn av dette har vi identifisert ulike utviklingsprofiler og sett på hvordan kommunen utøver utviklingsrollen med spesiell vekt på innbyggernes og næringslivets medvirkning og politikernes styring.

I en statistikkdel har vi delt inn kommunene i «lokalkommuner», kommuner med hovedsakelig lokalt arbeidsmarked, og «pendlerkommuner» hvor store deler av sysselsettingen skjer utenfor kommunen. Tallene viser at det er ikke nok med pendlingsmuligheter alene for å øke folketallet.

I kommuner med stor utpendling (over 40 prosent) er det ikke alltid samsvar med hvordan disse tenker om samfunnsutviklingsarbeidet og deres posisjon i bo- og arbeidsmarkedet. Noen er svært bevisste på å være en god bo-kommune, mens andre ikke nevner det. Noen kommuner reflekterer over sin rolle i et regionalt bo- og arbeidsmarked, men langt fra alle gjør det. Det å ha en spredtbygde kommune med kanskje flere sentra eller småbygder kan tenkes å være et fortrinn. Bare noen få kommuner ser ut til å reflektere bevisst over det.

Det er store ulikheter i hvordan kommunene vektlegger samfunnsutvikling i forhold til kommunens drift av tjenester. Vi finner en spennvidde fra kommuner som er orientert mot utvikling av kommunens tjenestetilbud - til de som klarer å balansere utvikling av tjenestetilbud med samfunnsutvikling.

Vi har identifisert tre kategorier som beskriver kommunenes utviklingsprofil. Noen er «i bakevja» og har fokus på andre ting, som å få kommunene på fote etter rådmannsbytte, stor utflytting, omorganisering og lignende. Andre er «på rett vei» med ønske om å være bedre på utviklingsarbeid, men som kanskje ikke har funnet den riktige arbeidsmåten enda. Noen er i kategorien «frampå» og har tatt noen strategiske valg som viser

retningen på utviklingsarbeidet i kommunen, og som har funnet noen arbeidsmåter som fungerer for dem.

Kommunens utviklingsprofil har sammenheng med hvordan utviklingsrollen utøves. Noen vil være en utviklingsaktør, men svært få har langsiktige strategier de kan basere sine handlinger på, og det blir ad-hoc-løsninger og tilfeldigheter. Andre er mer strukturerte og har etablert utviklingsgrupper og tverrfaglige grupper som har fokus på utvikling. Selv om ikke alt blir suksess har de likevel en plattform for læring og utvikling og er tydelige på hvilken rolle de har i utviklingsarbeidet i kommunen. Gode eksempler på utviklingsrolle er hentet fra fire av kommunene; Nissedal som har tatt et bevisst valg om å være en hyttekommune og fordoblet antall hytter i kommunen på få år, Lurøy som bruker lokalutvalg for å engasjere innbyggerne i egen samfunnsutvikling, K4 – Kreativ Kunst og Kultursenter Krødsherad som representerer en kobling mellom kommune, næring og innbyggere og Kvitsøy har gode medvirkningsprosesser – både formelle og uformelle.

Småkommuner er svært forskjellige, både ut fra geografi, areal, forbindelse til omland, kultur, kompetanse og økonomi. Alt dette spiller inn på deres arbeid med samfunnsutvikling. Vi finner to fellestrekk med kommunene. Det er:

1. Felles for småkommunene er at kommuneorganisasjonen har en relativt stor betydning for utviklingsarbeidet, fordi andre større aktører er fraværende i småkommuner, men unntak finnes f.eks. Lurøy med en stor oppdrettsbedrift.
2. Et annet fellestrekk for de små kommunene er at det handler om å skape vekst i områder med til dels store avstander og med begrensede menneskelige ressurser.

Dette gir småkommunene unike utfordringer, men samtidig ser vi at mange av disse utfordringer også er forskjellig på tvers av småkommuner. Kontekstuelle utfordringer forstås og håndteres forskjellig i de ulike kommuner. Selv om lave innbyggertall er en fellesnevner i alle kommunene har de utviklet ulike utviklingsprofiler og strategier for å møte denne utfordringen. Kommunens forståelse av sin egen utviklingsrolle i dette arbeid varierer også fra kommune til kommune.

De kommuner som er mer bevisst om sine utfordringer og utviklingsrolle evner også å organisere utviklingsarbeidet bedre i kommunen, både internt i administrasjonen og eksternt med næringsliv og innbyggere.



## 1. INTRODUKSJON OG BAKGRUNN

Små kommuner i Norge står overfor mange komplekse utfordringer i sitt utviklingsarbeid. Denne kompleksiteten handler om at samfunnsutviklingsarbeid involverer mange ulike aspekter av kommunal intern organisering, politisk samarbeid, definisjon av utviklingsprofil, og utøvelse av rollen som utviklingsaktør. Samtidig er det klart at mulighetene og begrensingene for samfunnsutviklingsarbeid også påvirkes av eksterne og interne materielle og kontekstuelle forhold. I denne rapporten ser vi på små kommuners samfunnsutviklingskapasitet. Den kommunale rollen som utviklingsaktør er kanskje spesielt viktig i små kommuner hvor kommunen som organisasjon ofte er den største utviklingsaktøren i lokalsamfunnet.

Det har vært flere nasjonale programmer som har adressert denne utfordring og som gjennom tilførsel av ressurser og kompetanse har forsøkt å styrke utviklingskapasiteten i små kommuner (eks. LUK-programmet). Småkommuneprogrammet fra 2013 var i utgangspunktet tenkt som et fem-års program som skulle styrke småkommuners utviklingskapasitet gjennom tilførsel av midler fra staten via fylkeskommunen til kommunene. Det var ulik praksis for tildeling av midlene i de ulike fylkene, men alle hadde til formål å styrke utviklingskapasiteten. Kompetansesenter for Distriktsutvikling fikk en koordinerende rolle i småkommuneprogrammet og igangsatte et arbeid med å kartlegge utviklingskapasiteten i de involverte kommuner. Formålet med prosjektet var dels å kartlegge den enkelte kommunes forståelse av deres utviklingskapasitet, men det skulle også være en mulighet for å skape rom for refleksjon om pågående og fremtidig utviklingsarbeid mellom relevante aktører i kommunen.

Statuskartleggingen ble gjennomført i 2013-2014 av Trøndelag Forskning og Utvikling AS, Agderforskning AS, Vestlandsforskning, Østlandsforskning og NORUT Alta og NORUT Tromsø. Det ble avholdt statusvurderingsmøter i 41 av de 42 kommunene som var med i Småkommuneprogrammet fra starten i 2013. Statusvurderingsmøtene samlet 3-8 personer i 2-3 timer fra kommuneadministrasjon, politikere, frivillige og næringsliv, i tillegg til representanter fra fylkeskommunen og Distriktsenteret. Forskere fra de ulike regionale forskningsinstitutter var møteledere og skrev en statusrapport til distriktsenteret. Statusvurderingene diskuterte utfordringer og muligheter for samfunnsutviklingsarbeidet og kommunens utviklingskapasitet ble diskutert med utgangspunkt i utviklingsledelse, -kompetanse, -ressurser (økonomi og tid) og -kultur i kommunen. Det ble i tillegg samlet inn noe statistikk på næringsstruktur, befolkning og pendling for hver kommune.

På oppdrag for Kompetansesenter for Distriktsutvikling har Trøndelag Forskning og Utvikling AS og Agderforskning AS, med utgangspunkt i datamaterialet fra statusvurderingsmøtene, analysert utviklingsarbeidet i små kommuner. Analysen har undersøkt hvilke utfordringer og muligheter det kommunale utviklingsarbeid står overfor i praksis. Formålet med analysen er:

**Å finne ut om småkommuner har mer til felles enn lave innbyggertall og om dette gir småkommunene unike utfordringer.**

Dette formålet skal vi belyse gjennom følgende problemstillinger:

- Hvilken betydning har kontekstuelle forhold for lokalt utviklingsarbeid?
- Hvilke refleksjoner omkring kontekstuelle forhold preger utviklingsprofilen i det lokale utviklingsarbeidet?
- Hvordan utøver kommunen sin rolle i lokalt utviklingsarbeid, spesielt i forhold til styring og medvirkning?

I dette arbeid har vi spesielt lagt vekt på å utforske hvilken utviklingsprofil kommunene legger vekt på, hvordan den kommunale organisasjon jobber med samfunnsutvikling, og hvordan de forstår sin egen utviklingsrolle i dette arbeidet. Analysen søker dermed å avdekke om det finnes karakteristiske særtrekk og/eller utviklingsmønstre i små kommuners utviklingsarbeid.

## 2. TEORETISK UTGANGSPUNKT

I våre beskrivelser av hvordan kommunene tilnærmer seg rollen som samfunnsutvikler har vi forholdt oss til noen utvalgte teorier om hvordan denne rollen kan forstås. For det første legger vi oss i forlengelsen av Ringholm et. al. (2009) som sier at det *«spesifikke ved rollen som samfunnsutvikler kan sies å være at fokus, i større grad enn ved innsats i tjenesteproduksjon, rettes mot hele kommunesamfunnets ve og vel, altså en virksomhet som avgrenses territorielt»* (s. 8).

Vår forståelse videre er at norske utkantkommuner har vokst fram på en nokså inkrementell måte hvor man har tilpasset og funnet måter å utnytte og videreforedle det lokale ressursgrunnlaget til hva markedet kan etterspørre. Stedenes «identitet», nærings- og befolkningsstruktur er derfor ikke primært et resultat av en overordnet planlegging, men mer er bare «blitt slik» gjennom en blanding av private næringsdrivendes ideer og initiativ overfor det offentlige. Etter hvert har kommunene søkt å målstyre næringsutviklingen i henhold til forventninger om hvilke bransjer som vil oppleve vekst og nedgang (Bukve 2000). Forventningene til at kommunene skal ha en mer aktiv og overordnet rolle enn tidligere har imidlertid økt, både fra staten, uttrykt eksempelvis gjennom PBL (plan- og bygningsloven) og LUK-programmet (lokal samfunnsutvikling i kommunene), men også fra KS (Kommunenes Sentralforbund) (Flo 2003, NIBR 2012, NIVI 2013; 2014). Ambisjonen er at kommunene skal se både de forskjellige sektorene i sammenheng, og at kommunen bør arbeide med samfunnsutvikling i et samarbeid med andre samfunnsaktører (Ringholm, 2009) og det er tendens til at *«lokal samfunnsutvikling innenfor svært forskjellige tema graviterer mot kommuneplanprosessen»* (s.113). Det er ingen tvil om at innsatsen for lokal samfunnsutvikling har økt i løpet av de siste årene, noe Distriktssenteret (2013) også dokumenterer.

### 2.1 Institusjonell kapasitet

I de nasjonale forventningene til kommunalt utviklingsarbeid ligger en implisitt planoptimisme, dvs. at kommunalt planarbeid kan resultere i bra utviklingsarbeid. En vanlig kritikk av planleggingen i kommunene er imidlertid at samordningen er dårlig, at sektorplanene lever sitt eget liv, at det er dårlig kopling mellom lang og kort sikt, at det er dårlig kopling mellom plan og økonomi og at der er en dårlig kopling mellom prosjekt og plan (Skjeggedal og Harvold 2008). En måte å håndtere denne kompleksiteten på, foruten å la være å gjøre noe eller kjøpe konsulenter til å gjøre det, er å forsøke å forankre hele kommunens virksomhet i samfunnsdelen av kommuneplanen. Slik fører ikke kompleksitet til sterk fragmentering og manglende oversikt; men mestres gjennom aktivisering av, eller tilkopling til de institusjonaliserte kommunale planprosessene. Målet med det kommunale utviklingsarbeidet er altså å bringe samfunnsutvikling på en rekke områder inn i en helhetlig tenkning, samtidig som stimulering av medvirkning skal sørge for at utviklingen blir så demokratisk som mulig.

Denne troen på og ønsket om å styre og planlegge samfunnsutviklingen på en helhetlig måte, at det handler om stedsutvikling og ikke bare næringsutvikling, finner vi igjen i mye av den Habermas-inspirerte planlegglitteraturen (Forester 2009, Healey 2010,

Innes og Booher 2010). Særlig Patsy Healey har i en rekke bøker og artikler siden midten av 1990-tallet argumentert for viktigheten av å gripe helheten i samfunns- og næringsutviklingen og hun har også utviklet modeller og «huskelister», ala 10-punkts modellen for hvordan lokalt utviklingsarbeid<sup>1</sup> kan gripes an. Hun kritiserer (by)planleggingen i vestlige samfunn fordi den ikke makter å gripe denne helheten: «*Much of English planning has in effect become «place-blind», and is too overwhelmed responding to the «noisy» voices who challenge policy proposals that other claims are drowned out*» (Healey et. al. 1999, p. 119). Planleggeren havner altså, sier Healey, til tross for gode intensjoner, ofte på defensiven, makter ikke å plassere seg selv i sentrum av de drivkreftene og de nettverkene som driver utviklingen. Dette skyldes veldig mye at planleggeren enten ikke har kunnskap om eller ikke makter å omsette kunnskapen om de sosiale og økonomiske kreftene på stedet inn i samfunnsutviklingen: «*many aspects of urban life, though known systematically by some and experienced by all, are invisible to many and do not inform collective action agendas*» (Healey 2007, p.114).

I en forkortet versjon av hvordan planlegging og samfunnsutvikling *bør* foregå sier Healey i sin såkalte «Collaborative planning» at man

1. Bør skaffe seg kunnskap om hvordan mennesker på stedet lever sine liv (taus kunnskap), «daily life experiences of ordinary citizens» (Healey 2007, p. 280) og også hvilke nettverk de er innvevd i og hvilke nettverk som dominerer og som er marginalisert på stedet.
2. Planleggeren skal så forsøke å mobilisere befolkningen og disse nettverkene inn i kollektiv handling på vegne av stedet, hvor man søker å etablere en arena som fungerer som en «force drawing other networks towards it» (Healey et.al, 1999, p. 130) og som også sørger for at den «tause kunnskapen» informerer styringen av samfunnet.

Planlegging skal altså handle om å bringe hverdagsperspektivet og også de marginaliserte nettverkene inn i prosessen. Men først og fremst handler samfunnsutvikling for Healey om å få til en kommunikativ prosess hvor planleggeren er i sentrum og kan ta ansvar for «stedets» skjebne og det kollektives interesser. Slik blir samfunnsutvikleren den pro-aktive kraften som drar næring og sivilsamfunn mot seg, og slik unngår en å havne på defensiven og bare reagere på og forsøke å justere kursen, en kurs satt av de sterke gruppene og aktørene på eller utenfor stedet: «*Planners are responding, in Britain at least, to new socio-spatial realities. But they are not yet helping to shape ways of thinking about them*» (Graham and Healey, 1999, p. 641). Målet er altså å forsøke å «tvinge» særlig sterke aktører til å forholde seg til «stedet» og til den kollektive utviklingen av denne, til å ta samfunnsansvar. Et eksempel ser vi i NIBR-prosjektet: Steds-

---

<sup>1</sup> Utviklet i samarbeid mellom TIBE Samfunn og Kompetansesenter for Distriktsutvikling (se distriktssenteret.no)

og næringsutvikling i Lurøy kommune (som også er en av de kommunene vi har kartlagt), hvor det konkluderes med at:

*En viktig tilleggsfaktor bak suksessen på Lovund er bedriftenes utvidede lokalsamfunnsansvar. Overskuddene reinvesteres ikke bare i lokale bedrifter, men også i mange fellesgoder. Gjennom samarbeid med sivilsektor og offentlige virkemiddelaktører (kommunalt og regionalt) har næringslivet bidratt avgjørende til realisering av slike fellesgoder (kystkultursenter, squashhall, svømmebasseng, treningssenter m.m.). Dette har styrket lokalsamfunnets kvalitet og attraktivitet. Dette tette samspillet mellom bedriftene og lokalsamfunnet har vært en viktig del av Lovunds «vinnerformel» (Schmith et.al. 2011, s. 8).*

Budskapet her er ikke at kommunen og den offentlige planleggeren alltid bør være driveren for og den som styrer lokale utviklingsprosesser. Poenget er å ha en gjennomtenkt strategi for hvilken retning stedet ønsker å gå i, men så må en være åpen for at det ligger sterke drivere i sivilsamfunn og næringsliv som en bør ha en handlingskapasitet for å håndtere. «*It also means accepting that that a momentum for a strategic initiative may arise quite outside the arenas of formal government*» (Healey 2007, p. 281). Hva en skal gjøre er med andre ord avhengig av konteksten på stedet, hvilke krefter man har, eller ikke har, å spille på.

Vi vil i denne rapporten vurdere småkommuner med henblikk på om de reflekterer over den geografiske og næringsmessige konteksten som kommunen befinner seg i og også hvilken form for styring som er nødvendig. Et aktivt sivilsamfunn eller sterke næringsaktører krever en annen tilnærming enn hvis det eneste som skjer på stedet springer ut av kommunehuset.

I tillegg til å jobbe med og søke å styre de sterke kreftene inn mot det kollektive, er det viktig, og særlig i små samfunn, at en mobiliserer og forsøker å bidra til at sterke nærings- og samfunnsinteresser oppstår i det hele tatt. Dette er ikke alltid tilfelle i små sårbare utkantsamfunn, som Healey *ikke* har forsket på. Denne formen for tenkning og det idealet om hva samfunnsutviklingsarbeid *kan* være ligger til grunn for hvordan vi vurderer hvordan småkommunene tilnærmer seg *rollen* som samfunnsutvikler.

## 2.2 Styringsroller

Kommunen som organisasjon er en av de viktigste utviklingsaktører i små kommuner (Ringholm et. al. 2009). Det er kanskje ikke særlig overraskende på steder hvor kommunen ofte er den største institusjon. Det som allikevel er interessant når man studerer mange ulike små kommuner er at de kan utøve denne utviklingsrollen på mange ulike måter. Måten kommunen former sin utviklingsrolle kan dermed være preget av ulike ideologiske, historiske, sosiale og tilfeldige aspekter. Ulike typer av utviklingsroller kan ha direkte konsekvenser for samspillet med andre aktører og for den generelle samfunnsutvikling av kommunen. Utviklingsrollen kan være mer eller mindre preget av et ønske om at det er kommunen som definerer utviklingsarbeidet og setter dagsorden for hvilke tiltak som skal operasjonaliseres og settes ut i livet. Andre kommuner er mer

opptatt av å støtte opp om tiltak som kommer fra grasrota eller næringsaktører. Noen kommuner er opptatt av å sikre gode kommunale tjenester og støtte utviklingstiltak blant frivillige organisasjoner. Andre er mer opptatte av å støtte utviklingsplaner som genereres fra næringsaktører (jvf. også utviklingsprofil under). Vi kan dele utviklingsrollen inn i fire grovt skisserte typologier definert på den ene siden utfra styringsprinsipper eller styringsstrømmer, og på den andre side prinsipper om offentlig eller næringsorientert organisering. Følgende tabell søker å illustrere disse rolletypologier.

Tabell 2.1: *Styrings- og organiseringsperspektiver i utviklingsroller (Oversatt fra Normann and Vasstrøm 2012)*

Styringsperspektiv	Organisering	
	Offentlig	Næring
Ovenfra-ned	Administrativstyring	Partnerskapsstyring
Nedenfra-opp	Deltakendestyring	Entreprenørskapsstyring

Selv om en kommune kan velge (bevisst eller ubevisst) å innta bestemte typer av utviklingsroller, kan dette endres og varieres i ulike kommunestyre perioder, fra prosjekt til prosjekt - og til og med i løpet av et prosjekt. Poenget er altså ikke at låse noen kommuner fast i en typologi, men å bruke typologiene som redskap for å forstå ulike tendenser i kommunale utviklingsroller i småkommuner.

### 2.3 Vrient problem

Beslektet med dette vurderer vi også hvordan kommunene forholder seg til kompleksitet. Norske kommuner har fått en bedre forståelse av kompleksiteten i samfunnsutviklingsarbeidet. Vi vil ta utgangspunkt i at dette er positivt. Vi mener samfunnsutvikling er et «wicked problem» eller på norsk «vrient» problem (Rittel and Webber 1973) i motsetning til «tame problems». Tamme problemer karakteriseres av at de er avgrensbare, kunnskap om årsak og virkning er kjent og ansvarsforholdene for å løse problemet er udiskuterbar. Eksempel på tamme problem kan være avgrenset til fysisk utforming av tettsteder, eller tilrettelegging for bestemte næringer.

«Vriene» problemer kjennetegnes ved at de er vanskelig å definere tydelig. Problemets natur og omfang avhenger av hvem man spør, ulike aktører har ulike versjoner av hva problemet består i. Ofte har hver versjon av problemet et element av sannhet i seg, ingen versjon er komplett feil eller riktig. Debatten om årsaker, omfanget og løsninger går ofte livlig rundt slike vriene problem. Vriene problemer består av mange gjensidige avhengigheter og har ofte mange årsaker. Det er også ofte internt motstridende målsettinger innenfor det større problemet. Uenigheten mellom aktørene skyldes ofte at de vektlegger de ulike årsakene til problemet ulikt.

Hvordan en forstår problemet har unektelig stor betydning for hvordan en velger å løse det. Hvis en tilnærmer seg problemet som om det er «tamt» vil også søkingen etter løsninger tendere mot det enkle og avgrensbare. Har man derimot en kompleks forståelse

som utgangspunkt, vil man gjerne også se etter sammensatte måter å tilnærme seg temaet.

Vi vil i denne rapporten se på hvordan småkommunene uttrykker samfunnsutvikling som «vrient» eller «tamt» både gjennom sin styringsrolle og ikke minst definisjonen av sin utviklingsprofil.

## 2.4 People's eller business climate?

Noen kommuner argumenterer for at det er viktig å kunne tilby arbeidsplasser til potensielle tilflyttere og at samfunnsutvikling derfor primært handler om næringsutvikling, mens andre eksplisitt sier at de satser på å tiltrekke seg folk fordi dette vil føre til at det skapes arbeidsplasser. Noen inntar også en mellom-posisjon og sier at de er del av et større bo- og arbeidsmarked og at de derfor ikke ser behovet av lokale arbeidsplasser. Denne siste tilnærmingen havner i en mellomposisjon i forhold til Richard Floridas teori om «The creative class» (Florida 2002) hvor vi kan sette opp to ulike logikker som kan strukturere hvordan disse elementene hører sammen:

Tabell 2.2: Logikker i bo- og arbeidsmarkedstilpasning

	Perspektiv	Tiltak	Effekt
Logikk 1	Næringsutvikling	Nye arbeidsplasser	Sysselsetting + bedre «people climate»
Logikk 2	Utvikle «people climate»	Intern utvikling av sosiokulturelle forhold	Attraktivt sted som tiltrekker mennesker og bedrifter

I logikk 1 er næringsutvikling verktøyet og samfunnsutvikling målet, mens i logikk 2 er det stedets attraktivitet som bosted som er virkemiddelet (Cruickshank, Lysgård og Norman 2011). At logikk 2 har fått et visst gjennomslag ser vi ved at næringsutvikling fortsatt er et sentralt og konkret tema, men i motsetning til tidligere er dette ikke lenger tilnærmet enerådende som innsatsområde (Ringholm et. al. 2009).

I tanken om å utvikle et «people climate», eller den brede forståelse av kultur og samfunnsutvikling, den antropologiske kulturforståelsen, tar man utgangspunkt i menneske og samfunn og peker mot en intern utvikling av sosio-kulturelle forhold. Spørsmålet er altså hvordan sosiale, økonomiske, kulturelle og politiske forhold og prosesser virker sammen og skaper miljøer for kreativ aktivitet (Lysgård 2012). Florida samlet opp mange av impulsene fra den brede kulturforståelsen og mente i sin bok fra 2002 å sitte på hemmeligheten bak den pågående transformasjonen av vårt samfunn og vår økonomi: «Powering the great ongoing changes of our time is the rise of human creativity as the defining feature of economic life» (Florida 2002, s. 21). I sin tilnærming tar han utgangspunkt i den kreative arbeidstaker; det er arbeideren og ikke bedriften som anses å være den grunnleggende drivkraften i utviklingen. Her går Florida til kjernen i Adam Smiths bidrag til samfunnsvitenskapen; nemlig at det er arbeiderens forfølgelse av sine egeninteresser som er drivkraften i den kapitalistiske økonomi, selv om den økonomiske

veksten registreres som uintenderte konsekvenser av arbeiderens innsats. Det vi måler (BNP) er med andre ord ikke det som driver verket.

Florida (2002) snakker like mye til bedriftseiere som lokalpolitikere. Det handler altså ikke bare om å skape attraktive steder for å tiltrekke seg den kreative klasse, og det handler heller ikke bare om å skape et variert lokalt kultur- og tjenestetilbud. Bedriftseiere og næringslivs- og innovasjonspolitikken må legge til rette for at mennesker får anledning, på tvers av næringsgrupper, til å realisere sitt potensial og oppleve arbeidet som meningsfullt, med andre ord at de får utnyttet sin kreativitet til sin egen, bedriften og samfunnets glede: *«People want to work for a company that values them, provides a challenging yet stable work environment, nurtures and supports their creativity, and allows them to realize their full potential»* (Florida 2002, s. 143). Til lokale og regionale politikere er budskapet videre å bygge et kreativt samfunn; *«As I tell city and regional leaders around the country, the key to success today lies in developing a world-class people climate. While it certainly remains important to have a solid business climate, having an effective people climate is even more essential»* (Florida 2002, s. 293).

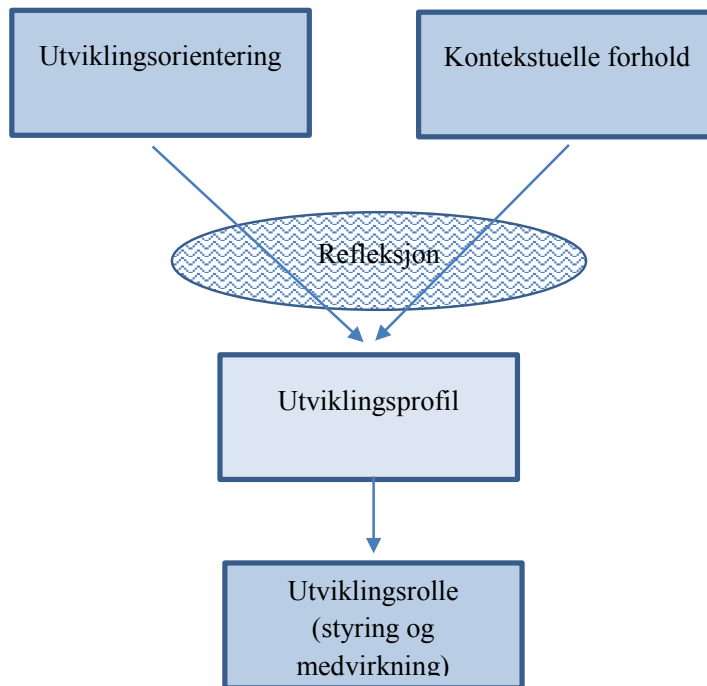
Her ser vi en konflikt mellom den tradisjonelle diskursen hvor næringslivets produksjon er motoren i samfunnet og den nye diskursen som altså antyder at offentlig initiert utvikling av attraktive steder skal være dynamoen i utviklingen. Florida fortsetter: *«By this I mean a general strategy aimed at attracting and retaining people – especially, but not limited to, creative people. This entails remaining open to diversity and actively working to cultivate it, an investing in the lifestyle amenities that people really want to use often, as opposed to using financial incentives to attract companies, build professional sports stadiums or develop retail complexes»* (Florida, 2002, s. 293). Her argumenteres det eksplisitt for en vid kulturforståelse, ikke utvikling av kultur- og tjenestetilbud, men av «de aktiviteter folk verdsetter i hverdagen».

Når vi vurderer kommunene er det ikke med utgangspunkt i at logikk 1 eller 2 er riktig. Vi er mer opptatt av hvorvidt det reflekteres over disse sammenhengene. Velger kommunen en strategi basert på slike refleksjoner som over, og er denne strategien tilpasset den geografiske og næringsmessige konteksten som kommunen befinner seg i? Man kan ureflektert satse på å være en bokommune med gode tjenester. Punktum. Alternativt er man en god bokommune *fordi* dette i neste omgang skaper et kreativt miljø for verdiskaping. Og det er noe annet. Så kan det også være gjennomtenkte eller ikke gjennomtenkte mellomposisjoner, hvor man sier at en i tillegg til utpendling skal være en god bokommune og at de som velger å bo også skal skape lokale arbeidsplasser, eller at en i tillegg til lokale næringer eksempelvis innenfor landbruk, også skal være en bokommune hvor det skal oppstå nye næringsveier. Det viktige er slik vi ser at dette ikke fremstår som tilfeldig og ureflektert, men at en har tanker om hvorfor man velger som man gjør, på vegne av kommunen som helhet.

## 2.5 Oppsummering

I figuren under har vi oppsummert den tilnærmingen vi har lagt til grunn i vårt arbeid.





Figur 2.1: Analysemodell

Figuren illustrerer at både kommunens utviklingsorientering og kontekstuelle forhold filtreres gjennom refleksjon om hva som tas inn i det vriene problemet og hvordan de involverte aktørene reflekterer over lokalt utviklingsarbeid – noe som er med å forme den utviklingsprofilen som kommunen framstår med. Denne utviklingsprofilen påvirker i neste omgang hvordan kommunen utøver utviklingsrollen, her avgrenset til å se på styring og medvirkning.



### 3. EMPIRISK UTGANGSPUNKT

Materialet denne studien baserer seg på er hentet fra prosjektet «Kartlegging av utviklingskapasitet i småkommuner» som ble gjennomført i perioden oktober 2013-mars 2014. Prosjektet var et oppdrag fra Distriktssenteret (Kompetansesenter for distriktsutvikling), som har en koordinerende rolle i Småkommuneprogrammet på vegne av Kommunal og moderniseringsdepartementet. Småkommuneprogrammet ble lansert som et femårig program for små distriktskommuner hvor 42 kommuner fra 15 fylker ble valgt ut til å være med på programmet. Programmet hadde som hensikt å øke kommunes innsats i utvikling av eget lokalsamfunn til å bli attraktivt for innbyggere og næringsliv<sup>1</sup>.

#### 3.1 Utvalg

De 42 kommunene som ble utvalgt til å være med i programmet ble valgt ut fra forskjellige kriterier. Fylkeskommunene gikk ut i fra følgende kriterier og nominerte kandidater; mindre enn 2000 innbyggere, i distriktpolitisk virkeområde 3 eller 4, og kommunen må mangle kompetanse eller kapasitet til å drive strukturert utviklingsinnsats. Kommunen skulle ikke være omstillingskommune eller delta i andre regionale eller statlige tiltak for å utvikle attraktive lokalsamfunn.

Dette betyr at utvalget av kommuner ikke er gjort av forskningsinstitusjonene, men av den gang Kommunal- og regionaldepartementet etter anbefalinger fra fylkeskommunene. Flere enn de 42 valgte kommunene faller innenfor målgruppen til programmet, men kommunenes vilje til å være med i programmet, en skjønnsmessig vurdering av kommunens behov og samarbeidskonstellasjoner med nabokommuner gjorde at utvalget ble 42 kommuner. I figuren under er alle kommunene merket av på kartet og viser at de er spredt over hele Norge.

I desember 2013 ble det klart at programmet ikke lenger skulle få statlige øremerkede midler, men at fylkeskommunene sto fritt til å gi midler gjennom regionale utviklingsmidler for å opprettholde aktiviteten som var satt i gang i kommunene. Dette gjorde at premissene for statusvurderingene ble noe endret underveis, og at enkelte kommuner ikke så hensikten med å være med. Til tross for dette ble alle, så nær som Hattfjelldal kommune, med i statusvurderingene.

---

<sup>1</sup> <http://distriktssenteret.no/smakommuneprogrammet/>



## 3.2 Spørreguide

En spørreguide og struktur for intervjuene ble utviklet av forskerteamet. Denne sikret at alle møter ble gjennomført så likt som mulig til tross for at de ble gjennomført av ni forskjellige forskere. Opplegget for intervjuene var som følger (Haugum 2014):

Tabell 3.1: Opplegg for statusvurderingsintervjuene

	Aktivitet	Formål
1.	Innledende arbeid før møtet	Innhente info. og statistikk om kommunen
2.	Innledning i møtet	Orientering om bakgrunn og hensikt med møtet
3.	Bilderefleksjon	Metodikk for å sikre deltakelse fra alle og senke terskelen for å reflektere i møtet.
4.	Samfunnsutvikling, «gode på», «utfordringer» og «tiltak»	Deltakerne utfordres på hva samfunnsutvikling i deres kommune egentlig er.
5.	Utviklingskapasitet	
	Utviklingsledelse	Deltakerne utfordres på om hva dette er og om hvordan det praktiseres i deres kommune. Hvem tar lederrollen?
	Utviklingskompetanse	Har man riktig kompetanse for å initiere og gjennomføre utviklingsprosesser?
	Utviklingsressurser (tid og økonomi)	Hvilke ressurser finnes i kommunen både når det gjelder økonomi, møtesteder, nettverk, ildsjeler. Hvordan er prioritering av tidsbruk til utviklingsarbeid.
	Utviklingskultur	Finnes det miljøer som driver frem utviklingsideer. Hvilken rolle tar kommunen for å stimulere til utvikling?
6.	Avslutning	Oppsummere deltakernes refleksjoner og vurdere den totale utviklingskapasiteten

Intervjuene hadde preg av å være prosesser hvor deltakerne i stor grad fikk lov å sette dagsorden, mens intervjueren ledet prosessene innenfor rammene av punktene over. Det betyr at ulike kommuner tok opp ulike tema og dette gjør det vanskelig å akkumulere funnene. Prosessene i kommunene fikk derfor et utforskende preg.

### 3.2.1 Informantene

I 37 kommuner møtte ordfører og i 38 kommuner møtte rådmann. I noen kommuner møtte også andre ansatte i kommunen og varaordfører. I 24 kommuner møtte representanter for næringslivet og i 13 kommuner møtte representanter fra frivillig sektor. I noen kommuner møtte flere næringslivsrepresentanter (Haugum 2014).

### 3.3 Eksplorativ analyse

På grunnlag av dette samlede datamaterialet ble det levert en oppsummeringsrapport som redegjorde for status på de forhåndsdefinerte parameterne (Haugum 2014). Data-materialet fra disse kartleggingene er imidlertid egnet til å utforske utfordringer i små-kommuner og utfordringer for utviklingsarbeid gjennom mer eksplorative analyser, hvor vi bak kommunenes redegjørelser for egen praksis søker etter mønstre. Hvordan tenker de om kommunen, hvilke problemer den har, hva som må gjøres, hvordan en kan styre, hvem som skal gjøre det? Hva tenker kommunene er sammenhengen mellom næringsutvikling, bomiljø, bedre veier, turisme, og hvor godt gir de uttrykk for at de forstår den situasjonen som stedet som helhet står opp i? Forstår man eller søker man å forstå kompleksiteten i skjæringspunktet mellom lokale ressurser, lokale drivkrefter, geografisk plassering, ytre påvirkninger og muligheter og folks hverdagsliv? Forsøker man å styre eller bare tilpasse seg drivkreftene? Her er det viktig å presisere at utgangspunktet for våre analyser er de lokale aktørenes egne uttalelser og refleksjoner. At en kommune lykkes og en annen ikke, må derfor ikke tolkes som annet enn at det er det inntrykket gruppeintervjuene ga. Hensikten er også mer å synliggjøre hvordan ting kan eller ikke bør gjøres, enn å evaluere hvor godt kommunene lykkes i sitt utviklingsarbeid.

## 4. STATISTISK ANALYSE

I tillegg til de kvalitative dataene som er samlet inn gjennom statusvurderingene er det gjort en enkel statistisk analyse basert på statistisk materiale fra SSB. I disse analysene er det lagt vekt på forholdet mellom folk og arbeid og hvor da pendling ofte har en stor betydning for mange små kommuner. Denne statistiske analysen gir dermed et bilde av forhold som sysselsetting og pendling som er en del av de kontekstuelle forholdene som en kommune kan forholde seg til.

### 4.1 Befolkningsutvikling

Befolkningsutviklingen i de 42 småkommunene framgår av tabell 4.1. Her har vi også sett på endringen i perioden 2000-2009 og endringen fra 2009 til 2013.

Tabell 4.1: Befolkningsutvikling i kommunene

Kommune	Innbyggertall			% endring 2000-2009	% endring 2009-2013
	2000	2009	2013		
0119 Marker	3300	3455	3587	1,55	1,32
0622 Krødsherad	2254	2114	2223	-1,4	1,09
0912 Vegårshei	1838	1881	1986	0,43	1,05
1027 Audnedal	1530	1630	1728	1	0,98
1939 Storfjord	1872	1869	1942	-0,03	0,73
1526 Stordal	1052	1001	1052	-0,51	0,51
1034 Hægebostad	1621	1620	1669	-0,01	0,49
0830 Nissedal	1447	1393	1430	-0,54	0,37
1826 Hattfjelldal	1634	1438	1471	-1,96	0,33
1834 Lurøy	2107	1883	1916	-2,24	0,33
1749 Flatanger	1238	1134	1158	-1,04	0,24
0121 Rømskog	674	671	691	-0,03	0,2
1233 Ulvik	1222	1095	1113	-1,27	0,18
1444 Hornindal	1227	1223	1238	-0,04	0,15
0118 Aremark	1451	1420	1425	-0,31	0,05
2027 Nesseby	965	878	882	-0,87	0,04
1874 Moskenes	1352	1116	1118	-2,36	0,02
1026 Åseral	878	914	912	0,36	-0,02
0827 Hjartdal	1687	1613	1609	-0,74	-0,04
1418 Balestrand	1513	1348	1337	-1,65	-0,11
1743 Høylandet	1335	1274	1263	-0,61	-0,11
1748 Fosnes	794	680	669	-1,14	-0,11
1144 Kvitsøy	523	542	528	0,19	-0,14
1632 Roan	1121	1010	996	-1,11	-0,14
0940 Valle	1439	1292	1277	-1,47	-0,15
0439 Folldal	1814	1671	1654	-1,43	-0,17
0938 Bygland	1351	1225	1207	-1,26	-0,18
1633 Osen	1194	1028	1010	-1,66	-0,18
1929 Berg	1111	942	924	-1,69	-0,18
1725 Namdalseid	1831	1720	1699	-1,11	-0,21
1927 Tranøy	1695	1537	1514	-1,58	-0,23
0831 Fyresdal	1353	1379	1350	0,26	-0,29
1524 Norddal	1960	1769	1739	-1,91	-0,3
1644 Holtålen	2239	2064	2030	-1,75	-0,34
1571 Halså	1808	1647	1606	-1,61	-0,41
1825 Grane	1652	1500	1459	-1,52	-0,41
1234 Granvin	1044	950	904	-0,94	-0,46
0430 Stor-Elvdal	3012	2689	2641	-3,23	-0,48
0434 Engerdal	1580	1436	1376	-1,44	-0,6

Kommune	Innbyggertall			% endring 2000-2009	% endring 2009-2013
	2000	2009	2013		
2021 Karasjok	2901	2786	2721	-1,15	-0,65
1943 Kvænangen	1435	1330	1245	-1,05	-0,85
0432 Rendalen	2257	2014	1910	-2,43	-1,04

## 4.2 Folketall og sysselsetting

Kommuner generelt ønsker å øke folketallet og dette er derfor et sentralt fokusområde når kommunene jobber med samfunnsutviklingsprosesser. Spesielt ønsker kommunene en økning i yngre produktive voksne, slik at disse igjen kan gi grunnlag for flere barn og økt økonomisk aktivitet. For yngre voksne er utdanning- og jobbmuligheter helt sentralt for bo- og flyttevalg.

I dette prosjektet har vi gjennomført egne samfunnsanalyser, basert på tilgjengelig statistikk for hver av de 42 kommunene i småkommuneprogrammet. Samfunnsanalysene har hatt fokus på overordnet utvikling de siste fire årene i folketall, sysselsetting, pendling og hva som kan forklare utviklingen i folketall. I en del kommuner er det åpenbart sterk sammenheng mellom utvikling i arbeidsplasser og folketall. I mange kommuner er sammenhengene ikke så åpenbare fordi pendlingsstrukturen endres, folk som bor i kommunene varierer sin yrkesaktivitet og det er andre endringer i antall personer som ikke er i arbeidslivet. I svært mange kommuner har vi her måttet gå gjennom fødselsbalanse, varierende netto flytting for barn og generell demografisk utvikling for å finne rimelige forklaringer på samlet folketallsutvikling. Når vi kontrollerer for slike forhold, finner vi igjen en sterk sammenheng mellom utvikling i arbeidsplasser og folketall.

I dette kapittelet skal vi se etter mønstre i de forskjellige kommunene. Vi har gjennomført en del enkle regresjoner som undersøker hvordan endring i folketall og arbeidsstyrke er avhengig av sysselsettingsutvikling og om kommunene er pendlerkommuner. Disse analysene viser at den eneste robuste forklaringsfaktoren er sysselsettingsutvikling. Hvor mye av variasjonene i folketall som forklares av sysselsettingen er vanskelig å anslå siden det er problematisk med årsak- og virkningsforhold i disse regresjonsanalysene. Vi presenterer derfor ikke slike analyser her. I stedet fokuserer vi på mer deskriptive tabeller og mer definisjonsmessige sammenhenger.

I tabellene tar vi med antall personer i arbeidsfør alder og totalt i hver kommune, men fokuset i vår analyse er kjerneutviklingen i den mest mobile delen av befolkningen, nemlig folk i arbeidsstyrken og grunnlag for vekst i denne delen av befolkningen gjennom arbeidsplasser eller pendling. Noen sentrale definisjoner er:

- Sysselsettingstall og pendlingstall pr 4. kvartal året før for personer 15-74 år (arbeidsfør alder).
- Sysselsetting er lik antall personer med arbeidssted i kommunen. Her er altså også personer bosatt i andre kommuner som pendler inn medregnet.
- Innpendling er antall personer med arbeidssted i kommunen og som bor utenfor kommunen.
- Innpendlingsandel = Innpendling/sysselsetting.



- Utpendling er antall personer med bosted i kommunen, men som har arbeidssted utenfor kommunen.
- Yrkesaktive er antall personer med bosted i kommunen med arbeidssted i/utenfor kommunen.
- Arbeidsledige er antall helt ledige personer bosatt i kommunen i gjennomsnitt året før 1.1.
- Arbeidsstyrke er yrkesaktive pluss arbeidsledige.
- Utpendlingsandel =  $\text{Utpendling} / \text{Yrkesaktive}$ .
- Pendlerkommuner har vi skjønnsmessig valgt å definere som kommuner med innpendling over 20 % og utpendling over 35 %. Disse er det 13 av. Utpendling er satt vesentlig høyere enn innpendling fordi registerbasert statistikk for pendling også omfatter militært ansatte, vernepliktige, ukependlere, deltidsarbeidere og ikke minst studenter som ikke har meldt flytting til studiestedene i byene. Om vi korrigerer for slike forhold i tråd med Nordtug et al. (2004), kan reell utpendling fra en typisk småkommune være ned mot det halve av hva som er registerbasert.
- Lokalkommuner har vi valgt som betegnelse på de 29 kommunene som ikke er pendlerkommuner.
- Med begrepet vekst mener vi befolkningsvekst i perioden 2009-2013.
- Uten vekst brukes som betegnelse når det har vært stagnasjon eller befolkningsnedgang i perioden 2009-2013.

I tabellene her presenteres tall for alle småkommuner fordelt på lokalkommuner (29 kommuner) og pendlerkommuner (13 kommuner)<sup>1</sup>. I den første tabellen ser vi på folketall, sysselsetting, arbeidsstyrke, pendlingsforhold og tre nøkkeltall for sammenhengene folketall og arbeidsmarked.

---

<sup>1</sup> For detaljer om hver kommune, se vedlegg.

Tabell 4.2: *Befolkning, sysselsetting og pendlingsforhold i 42 småkommuner, antall personer ved årsskiftet 2012/2013 (Kilde: SSB og egne beregninger).*

	Folketall	Sysse- lsetting	Arbeids- styrke	Inn- pendling i % av sysse- lsetting	Ut- pendling i % av yrkes- aktive	Folke- tall / Sysse- lsetting	Arbeids- styrke / Sysse- lsetting	Folke- tall / Arbeids- styrke
<b>Alle småkommuner</b>	<b>62 209</b>	<b>25 748</b>	<b>31 928</b>	<b>20 %</b>	<b>34 %</b>	<b>2,4</b>	<b>1,2</b>	<b>1,9</b>
Lokalkommuner	41 439	17 907	21 388	17 %	29 %	2,3	1,2	1,9
- med vekst	13 320	5 768	6 950	17 %	29 %	2,3	1,2	1,9
- uten vekst	28 119	12 139	14 438	17 %	29 %	2,3	1,2	1,9
Pendlerkommuner	20 770	7 841	10 540	29 %	46 %	2,6	1,3	2,0
- med vekst	13 309	4 933	6 753	27 %	46 %	2,7	1,4	2,0
- uten vekst	7 461	2 908	3 787	31 %	46 %	2,6	1,3	2,0

Tabellen viser samlet folketall, sysselsetting, arbeidsstyrke og pendlingsforhold etter om kommunene er pendlerkommune eller ikke (lokalkommuner). Vi ser at folketall pr sysselsatt er høyere i pendlerkommuner (2,6 mot 2,3). Disse kommunene får over tid høyere folketall pr lokale arbeidsplass enn andre kommuner fordi mange finner inntektsgrunnlag gjennom jobb utenfor kommunen. Dette bekreftes i den nest siste kolonnen der det er høyere forholdstall mellom antall personer i arbeidsstyrken og sysselsetting i pendlerkommunene enn i lokalkommunene.

Forskjellene er relativt sett betydelig mindre når vi deler folketall på antall arbeidstakere som bor i kommunene. Fortsatt er forholdstallet høyere i pendlingskommuner. Dette har sammenheng med større andel yngre voksne og høyere barnetall i disse kommunene i forhold til lokalkommunene.

I neste tabell ser vi nærmere på utviklingen de siste fire årene, dvs. i perioden 2009-2013, i småkommunene.

Tabell 4.3: *Endringer i folketall, arbeidsstyrke, sysselsetting og pendlingsforhold i 42 småkommuner mellom 1.1.2009 og 1.1.2013 (Kilde: SSB og egne beregninger).*

	Folketall	Arbeidsfør alder	Syssel- setting	Innpendling	Utpendling	Arbeids- styrke
<b>Endringer i antall personer 2009-2013</b>						
<b>Alle småkommuner</b>	<b>28</b>	<b>821</b>	<b>-469</b>	<b>412</b>	<b>72</b>	<b>-609</b>
Lokalkommuner	-364	354	-376	239	11	-481
- med vekst	290	351	90	71	70	142
- uten vekst	-654	3	-466	168	-59	-623
Pendlerkommuner	392	467	-93	173	61	-128
- med vekst	518	468	-16	105	85	23
- uten vekst	-126	-1	-77	68	-24	-151
<b>Endringer i prosent 2009-2013</b>						
<b>Alle småkommuner</b>	<b>0,0 %</b>	<b>1,8 %</b>	<b>-1,8 %</b>	<b>8,5 %</b>	<b>0,7 %</b>	<b>-1,9 %</b>
Lokalkommuner	-0,9 %	1,2 %	-2,1 %	8,6 %	0,2 %	-2,2 %
- med vekst	2,2 %	3,7 %	1,6 %	8,0 %	3,7 %	2,1 %
- uten vekst	-2,3 %	0,0 %	-3,7 %	8,9 %	-1,4 %	-4,1 %
Pendlerkommuner	1,9 %	3,2 %	-1,2 %	8,4 %	1,3 %	-1,2 %
- med vekst	4,0 %	5,1 %	-0,3 %	8,6 %	2,9 %	0,3 %
- uten vekst	-1,7 %	0,0 %	-2,6 %	8,0 %	-1,4 %	-3,8 %

I analyseperioden i prosjektet var 2013 det siste året vi hadde tilgjengelig statistikk for. Totalt sett var det en svak økning i folketall i småkommunene i perioden. Antall personer i arbeidsfør alder (15-74) økte mye, samtidig som sysselsetting og arbeidsstyrke ble kraftig redusert. Økningen i antall personer i arbeidsfør alder har klar sammenheng med eldrebølgen og sterk økning i antall personer over 60 år, dvs. aldersgrupper med lav yrkesaktivitet. Av totaltallene ser vi videre at innpendlingen har økt mye til småkommunene (8,5%). Dette utgjør en økning på om lag 2,1 % pr år, dvs. at antall innpendlere til arbeidsplassene i kommunene øker med 2,1 % pr år. Siden utpendlingen er mer stabil, får vi derfor en sterkere nedgang i arbeidsstyrken enn i sysselsettingen.

Når vi skiller mellom lokalkommuner og pendlerkommuner, ser vi at lokalkommunene i gjennomsnitt har negativ befolkningsvekst, nedgang i sysselsetting, kraftig økning i innpendling og nedgang i arbeidsstyrken. Også her øker antall personer i arbeidsfør alder pga. flere eldre over 60 år. Det er 10 lokalkommuner med vekst i folketallet og 19 med negativ folketallsutvikling. Vi ser videre at det er i de 19 lokalkommunene uten

vekst, det er sterk nedgang i sysselsetting, netto utpendling<sup>1</sup> og arbeidsstyrke. Disse kommunene har en svært negativ samfunnsutvikling. Tallene viser at i lokalkommunene, altså de som i liten grad utnytter mulighetene for å skape sysselsetting gjennom inn- og utpendling, så opplever et flertall på 19 en negativ utvikling i befolkning, sysselsetting og arbeidsstyrke. Samtidig viser de 10 lokalkommunene med vekst at det ikke er en *nødvendig* sammenheng mellom lav pendling og negativ utvikling. En *kan* altså klare seg godt selv om en baserer seg på et lokalt arbeidsmarked.

Blant pendlerkommunene er det 7 med vekst og 6 uten folketallsvekst. I begge grupper er det negativ sysselsettingsutvikling og nedgang i netto utpendling. Også her faller derfor arbeidsstyrken og grunnlaget for framtidig, samlet folketallsvekst i kommunene. I gruppen av pendlerkommuner uten vekst, ser vi at den relative nedgangen i folketall og arbeidsstyrke er nesten like sterk som for lokalkommunene uten vekst. Dette viser at det ikke er nok med pendlingsmuligheter alene for å øke folketallet. Innpendlingen øker betydelig mer enn utpendlingen, både i pendlerkommuner med og de som ikke opplever vekst i folketallet. I tillegg til arbeidsplassutvikling, er dette en faktor man må ta hensyn til i videre arbeid med samfunnsutvikling i småkommunene.

Kommunevise data finnes i tabellene i vedlegget.

---

<sup>1</sup> Nettoutpendling er utpendlingen fratrukket innpendling.

## 5. KOMMUNENES UTVIKLINGSORIENTERINGEN

I analysemodellen i kapittel 2.5 utgjør både kontekstuelle forhold og utviklingsorientering kommunens utviklingsprofil. I dette kapitlet skal vi behandle kontekstuelle forhold for seg, for deretter å si noe om kommunenes utviklingsorientering. Som det vil framgå er det ikke enkelt å skille disse to kategoriene ad, men vi skal likevel søke å skille litt mellom forhold som i stor grad må sies å være utenfor kommunens kontroll, i hvert fall innenfor en rimelig tidsperiode (eksempelvis pendling, inntekter eller senterstruktur), og de forhold som går på hvordan kommunen mer fritt velger å innrette seg i forhold til utviklingsarbeidet; utviklingsorienteringen.

### 5.1 Kontekstuelle forhold

Kontekstuelle forhold er forhold i omgivelsene som kommunene i liten grad kan påvirke på kort sikt, men som kan være med å påvirke utviklingsarbeidet i kommunen. Vi skal beskrive pendlingsavhengighet og hvordan denne gir seg utslag i kommunene. Dette vil være hoveddelen av dette delkapitlet. Vi kommer imidlertid også inn på økonomiske rammevilkår, om det er ett eller flere sentra i kommunen, innbyggernes forventninger til kommunen og til slutt hvilke drivkrefter som finnes i næringslivet og sivilsamfunnet. Selv om dette skal handle om «gitte forhold», reflekterer vi også litt over hvordan kommunene forholder seg til disse rammevilkårene.

#### 5.1.1 Arbeidsmarked

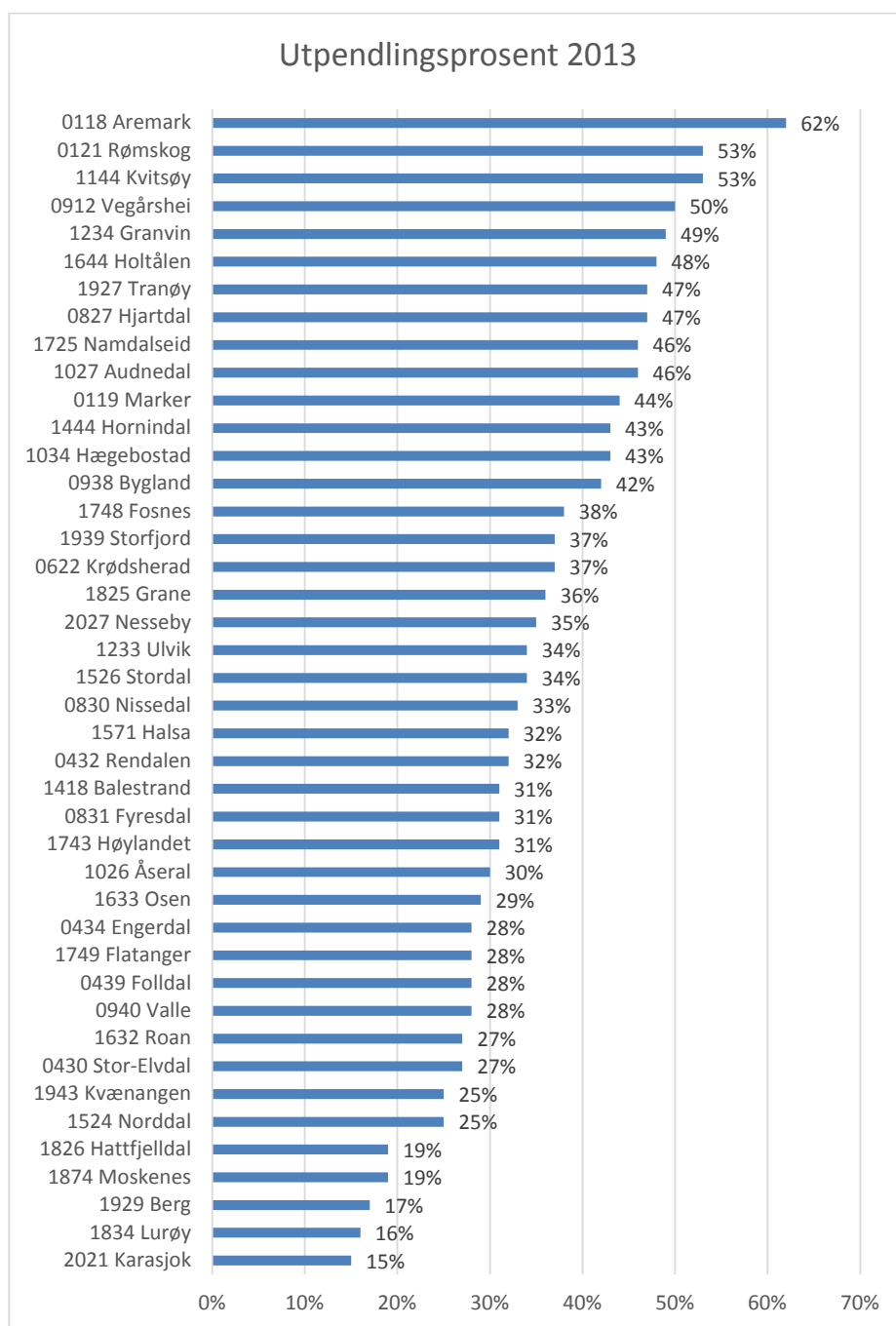
I mange av småkommunene er det en stor andel av de sysselsatte som ikke arbeider i egen kommune, men som pendler ut (gjennomsnittlig 34% pendler ut). En måte å se dette på er å si at kommuner som har høy utpendlingsprosent sannsynligvis er tilknyttet en bo- og arbeidsmarkedsregion som gjør at behovet for å skape lokale arbeidsplasser ikke er like stort som i kommuner med lav utpendlingsprosent<sup>1</sup>.

Vi vil se om og hvordan kommunene reflekterer over slike forhold. Det er interessant å se om de er bevisste på det og hvilke strategier de eventuelt har for å håndtere det. Det er ikke gitt hva som er en riktig eller sunn utpendlingsprosent. Det avhenger av flere faktorer slik som avstand til andre arbeidsmarkeder (reisetid), lokale ressurser/ muligheter, tilgang på lokale arbeidsplasser, hvordan innbyggernes kompetanse passer til det lokale behovet (relevans) eller rett og slett forholdet mellom lokal og regional næringsstruktur sett i forhold til arbeidsstyrkens kompetanse og ønsker.

---

<sup>1</sup> Dette er ikke eneste mulige tolkning. Vi kunne eksempelvis tenkt oss at på grunn av få lokale arbeidsplasser er mange av innbyggerne tvunget til å jobbe andre steder.

Det vi ser i figuren er at i 14 av kommunene er det mer enn 40 prosent av de sysselsatte som jobber andre steder, og i 27 av de 41 kommunene i småkommuneprogrammet er det over 30 prosent som pendler ut.



Figur 5.1: Utpendlingsandel av yrkesdeltakere per kommune SSB-2013

Er det et mønster i hvordan pendlerkommunene tenker utviklingsarbeidet?

- Er de med stor utpendling opptatt av bokvalitet og opptatt av arbeidsfordelingen i et sammenhengende bo- og arbeidsmarked, mens de med lite utpendling er bekymret for lokale arbeidsplasser? Har med andre ord kommunene *valgt* strategi, å satse på næring der utpendlingen er lav eller bokvalitet der den er høy?

Svaret på dette er nei, i hvert fall hvis vi skal legge til grunn det som ble sagt i gruppeintervjuene. I de seks kommunene med høyest utpendling (Aremark, Kvitsøy, Rømskog, Vegårshei, Granvin og Holtålen) er det to som ikke tydelig adresserer sin avhengighet av et større ikke-lokalt arbeidsmarked (Holtålen og Granvin). Med så stor utpendling finner vi dette noe underlig. I tillegg er det slik at det å skape lokale arbeidsplasser er høyt oppe på agendaen i fire av kommunene (Kvitsøy, Rømskog, Holtålen og Granvin). Dette skulle en kanskje ikke ventet i kommuner som tydeligvis er godt tilknyttet arbeidsmarked andre steder.

I **Aremark** med over 60 prosent utpendling er de tydelige på at de arbeider med bolyst, sentrumsutvikling og at de trenger flere boliger. De har gode tjenestetilbud og godt oppvekstmiljø. Dette passer inn i en «peoples climate» -tenkning som i utgangspunktet virker fornuftig i kommuner med stor utpendling. Men de er også opptatt av det lokale arbeidsmarkedet og sier at deres nærhet til andre arbeidsmarked er med på å redusere næringsutvikling i egen kommune. Det interkommunale samarbeidet nevnes heller ikke, selv om de er såpass tydelig innvevd i et regionalt arbeidsmarked.

I **Kvitsøy** er det planlagt fastlandsforbindelse til erstatning for dagens ferge. Fergeturen blir beskrevet som en viktig identitetsskaper og møteplass, og Kvitsøyidentiteten står sterkt i samfunnet. De frykter at dersom man blir en del av Stavanger så vil tjenestetilbudet lide, og da også bokvalitetene i kommunen. De ønsker å være en god bokommune og ønsker ikke å være en fritids-/hyttekommune. Kommunen har også næringsliv som er der til tross for hverken råstofftilgang eller markeder i lokalmiljøet.

I **Rømskog**, med 53 prosent utpendling er bevisstheten om pendlingen tydelig og det snakkes også mye om samarbeidet og koordineringen i det interkommunale. Utviklingsarbeidet er lagt sammen med Marker og Aremark. Utfordringen i kommunen er å tilby nye og varierte boliger, man sliter med mange gamle hus. Men her velger man heller ikke å nedprioritere næring. Nærheten til et attraktivt arbeidsmarked sies i stedet å hemme lokal næringsutvikling, slik vi også så det i Aremark. De understreker at å tilby næringsareal og infrastruktur er et ønske, men det har ikke blitt prioritert så langt

I **Vegårshei** fant vi en tydelig erkjennelse av den store utpendlingen og tilknytningen til arbeidsmarkedene langs sørlandskysten. Her sier man eksplisitt at man *ikke* skal ta en aktiv rolle i næringsutvikling, at man er en bokommune fremfor en næringskommune. Det jobbes med å fortette sentrum for å gi det et mer urbant preg og å løse opp i en noe negativ bedehus-kultur. Denne strategien ligner mye på «suksessen» i den danske byen Børkop, hvor man bevisst valgte vekk ambisjonen om å konkurrere med to nabobyer om å tiltrekke seg arbeidskraft og isteden spesialiserte seg på å være et

attraktivt bosted for småbarnsfamilier. Strategien ble derfor å bygge ut infrastruktur for fritids- og lekemuligheter for barn og rekreasjon for foreldre.

I **Granvin** nevnes heller ikke den store utpendlingen, og fokuset er på å få til økt verdiskaping og ringvirkninger av lokalt forankrede næringer i trebearbeiding og lokal mat.

I **Holtålen**, med rundt halvparten av arbeidsstyrken ansatt andre steder, merker vi oss at utpendlingen ikke nevnes i intervjuet, men de er opptatt av å tenke langs aksene Trondheim-Røros. De har et tydelig fokus på småbedrifter og landbruksnæring, mens en stor del av befolkningen er orientert mot et større omland sett ut fra pendlertallene.

Så med et mulig unntak av Vegårdshei (også her er det noe næringssetting) er det altså slik at høy utpendling ikke betyr at kommunene velger å spesialisere seg på å være en bokommune. Det virker ikke å være god latin i Norge foreløpig å tenke seg en tydelig arbeidsdeling mellom kommunene. Det er nok mer slik at alle vil ha litt av alt.

I kommuner med veldig lite utpendling kunne vi kanskje forventet å finne at de fokuserer mer enn andre på å skape arbeidsplasser, enten gjennom å stimulere næring direkte eller å tiltrekke seg mennesker som en tenker skal skape sine egne arbeidsplasser, eller å bedre mulighetene for pendling.

Dette stemmer i **Karasjøk** som har lite pendling og hvor prioritet nummer 1 er å stimulere til økt risiko kapital i det private og skape mer privat næringsvirksomhet.

I **Lurøy** (bare 16% utpendling) er imidlertid veksten i næringslivet så sterk at fokuset her går på å rekruttere mennesker til å ta de jobbene som allerede er tilstede. Her får kommunen oppgaven med å følge opp næringslivet fremfor å stimulere til nyetableringer. Oppfølgingen skjer både direkte og indirekte; direkte gjennom å delta på rekrutteringsarbeid (messer) og indirekte gjennom å legge til rette for gode bo- og oppvekstsvilkår.

I **Berg** og **Moskenes** som har lav utpendling kunne vi kanskje forventet at det var et stort fokus på å skape og vedlikeholde lokale arbeidsplasser, men begge steder har nylig opplevd mye interne konflikter i kommuneadministrasjon og var nå opptatt av å jobbe bedre på tvers av sektorer og få til medvirkning og dialog med lokalbefolkningen. I **Kvænangen** og i **Norddal** er lokale arbeidsplasser førsteprioritet.

I en kommune som **Balestrand**, som ligger sånn midt på treet i dette bildet, med 31% utpendling, løftes muligheten for pendling frem som positivt, fordi den gir tilførsel av kompetent arbeidskraft og også Namdalseid, Fosnes og Audnedal definerte seg selv som en pendlerkommune.

Noen sier eksplisitt at de vil være en bokommune, tilrettelegge for et godt bomiljø som viktigste strategiske grep for å tiltrekke mennesker. Dette gjelder særlig Vegårdshei, Hornindal, Osen, Audnedal og Høylandet.



Stordal sier at de ønsker å bli mer aktive mot næringslivet og samle næringsstøtten mer strategisk, og i Roan er arbeidsplasser sett som viktigste løsning på en vanskelig økonomisk situasjon. Også Karasjok, Kvænangen, Rendalen, Granvin og Hægebostad fokuserer på lokale arbeidsplasser, uten at vi fikk inntrykk av at det var tatt tydelige valg om hvilke næringer. Vi ser mer en generell entreprenørskaps- og innovasjonspolitik.

Med noen unntak kan vi altså si at en tydelig profil langs aksene peoples climate versus business climate er det vanskelig å finne. Vegårdshei er et unntak i så måte. Dette innebærer ikke at vi mener en slik profil burde vært valgt, men vi kan registrere at den strategiske posisjoneringen i forhold til velge seg profil og å satse på å utvikle et fortrinn i en tenkt arbeidsfordeling mellom bosteder og arbeidssteder, ikke ser ut til å være til stede. En er ikke villig til å velge, tør ikke å velge eller har ikke tenkt tanken om at det har noe for seg å velge.

### **5.1.2 Tid og økonomi**

God økonomi kan omsettes til tid og kompetanse, men det er ikke alle kommunene som ser denne muligheten eller at det ligger strukturelle utfordringer i veien for det. Når en kommune har god økonomi, men mangler kunnskap eller at de ikke vet hvordan de skal f.eks. arbeide med medvirkning, så har man ikke sett mulighetene.

Flere kommuner har kraftfond eller annen kapital tilgjengelig for investeringer, men det er ingen som snakker om å bruke slike midler for å investere i human kapital. Samtidig tenkes det snevert på tidsressursen og man glemmer innbyggernes og frivillighetens engasjement inn i samfunnsutviklingsarbeidet. For å lykkes med dette må innbyggerne og frivilligheten involveres slik at de får et eierskap og får muligheten til å tilby sin tidsressurs. Flere kommuner med relativt bra økonomi har utfordringer med å gjennomføre samfunnsutviklingen. Den gode økonomien kan i noen tilfeller hindre nytenkning og omorganisering av utviklingsprofilen eller rolle til kommunen, fordi det er store konflikter forbundet med omlegging. Et eksempel er en kommune med romslig økonomi som inntar en tilbakelemt rolle og blir lite strategisk, mens utviklingskraften ligger i befolkningen.

### **5.1.3 Ett eller flere sentra?**

Det å ha en spredtbygd kommune med kanskje flere sentra eller småbygder kan tenkes å være et fortrinn. Det gir kanskje et større samhold og tilknytning til lokalsamfunnet og det kan stimulere til deltakelse og engasjement i en positiv dynamikk mellom bygdene. Så kan det selsagt være at dette blir en utfordring i en utmattende strid om ressurser og lokaliseringer. Det er svært få steder hvor vi ser tydelige tegn til at bevaring av en spredtbygd struktur inngår som et bevisst strategisk grep. Lurøy og Krødsherad er mulige unntak. Oftest er en ikke bevisst dette, eller det er et problem som må løses i et spill hvor kommunen blir en reaktiv part.

I kommuner med flere sentra ser vi ulike tilnærminger, hvor det eksempelvis i Valle, Roan og Tranøy oppleves som svært problematisk at det er konflikt mellom bygdene,

mens man i Lurøy bevisst stimulerer til vekst i alle bygdene. I Kvænangen får vi inntrykk av at en registrerer at det er mye frivillig arbeid i de ulike bygdene, uten at det fremgår om dette er ønsket eller stimulert fra kommunens side. I Grane, Nesseby og Karasjok er det en utfordring å integrere den norske og den samiske kulturen, mens man i Storfjord mener å ha lyktes med dette.

Årsakene til konflikter mellom grendene er forskjellige. I Roan handler det om reisetid mellom grendene som gjør det vanskelig å ha daglig kontakt og samarbeid mellom de tre grendene, mens i Tranøy er det flere grender som drar i forskjellige retninger.

Flere av småkommunene er sammenslått i kommunereformen på 60-tallet, og er fortsatt preget av dette. Man er uenig i spesielt lokaliseringsspørsmål, hvor de som er knyttet til en tidligere selvstendig kommune naturlig nok frykter at «min bygd» skal sakke akterut.

Typiske utfordringer for kommunene uten ett tydelig og dominerende senter, slik som vi fant i Fyresdal, er fordelinger av goder. Kommunene må bruke ressurser på å fordele mellom to eller flere sentra som ønsker å utvikle seg, bevare skolen eller butikken, fremfor å satse på ett kommunesentrum. Mye av utviklingskapasiteten til kommunen blir dermed låst til denne typen problemstillinger, og kommunen (politikere og administrasjon) blir delaktige i en fordelingskonflikt fremfor å være en drivende eller støttende utviklingsaktør.

#### **5.1.4 Innbyggernes forventninger til kommunen**

Flere kommuner er inne på at lokalsamfunnet eller innbyggerne har urealistiske forventninger til hva kommuneorganisasjonen kan bidra med. I flere kommuner er dialogen mellom kommuneorganisasjonen og innbyggerne veldig begrenset, noe som gir grobunn for at forventninger kan bygge seg opp i stedet for at kommunen aktivt er i inngrep med innbyggere og næringsliv og formidler hva kommunen kan bidra med. Noen er kanskje skeptiske til å avklare forventningene, noen ser kanskje ikke helt poenget med å avklare forventninger og noen kommuner argumenterer for at inngrepet med innbyggerne og næringslivet er godt. Disse sier at politikere og kommuneansatte utgjør en stor del av befolkningen og de fyller ofte flere roller i et lokalsamfunn. Slik blir de i stand til å bidra til forventningsavklaring.

Tre kommuner; Namdalseid, Nissedal og Ulvik har uttrykt at de er eller vil være en jakommune. Namdalseid legger i dette at de skal strekke seg for å oppfylle innbyggernes ønsker og lytte mer aktivt til innbyggerne enn hva de har gjort. Bak dette ligger det en tenkning om at kommunen skal være til for innbyggerne.

Vi finner også kommuner som tenker slik at hvis kommunen er for aktiv så vil det undergrave innbyggernes engasjement.

### 5.1.5 Utviklingskraft utenfor kommunehuset?

Noen steder gir kommunen uttrykk for at det er for lite initiativ fra sivilsamfunn og næringsliv utenfor kommunehuset eller at kommunen er den sterke parten lokalt. Eksempel er Fyresdal, Nissedal, Folldal, Karasjok, Rendalen, Nesseby og Åseral

Andre kommuner oppfatter seg selv som den svake part og at initiativet mye ligger utenfor, som i Hornindal, Roan, Balestrand, Marker, Kvænangen og Moskenes. I Moskenes, som har hatt hyppige rådmannsskifter, ser det ut til at innbyggerne tar ansvar og gir energi til samfunnsutviklingen. I Balestrand er det bygdene omkring sentrum som driver utviklingsarbeidet når kommunen mangler drivkraft i utviklingsarbeidet.

Tydeligst er det i Lurøy at en stor bedrift er motor i samfunnsutviklingsarbeidet. Mange av kommunene har en næringsstruktur med mange små bedrifter, og småbedrifter har sjelden muskler til å være aktive i verken nærings- eller samfunnsutviklingsarbeidet. Kun et fåtall kommuner har industribedrifter og noen har industri som er i ferd med å svekkes. Industrikommuner er Lurøy, Hægebostad, Halså, og Hornindal.

## 5.2 Utviklingsorientering

Vi skal nå forlate de mer «gitte» forutsetningene for utviklingsarbeidet og se på hvordan kommunen som organisasjon orienterer seg i forhold til næringsliv, planverk, egen rolle, medvirkning og samarbeidet med andre kommuner. Utviklingsorientering henger delvis sammen med de kontekstuelle forholdene. Her ser vi nærmere på hva det fokuseres på når kommunen snakker om samfunnsutvikling.

### 5.2.1 Holdning til næringslivet

Hvordan kommunen forholder seg til næringslivet i kommunen er en sentral del i alle intervjuene vi har gjennomført. Vi har gjennom dette fått innblikk i forskjellige måter å organisere seg i kommuneadministrasjonen på for å ivareta forholdet mellom kommune og næringsliv. Selv om det ikke er spurt om dette spesifikt er det tydelig at noen er svært passive, mens andre har svært aktive arbeidsmetoder.

Halså kommune gjorde seg erfaringer da de ansatte prosjektleder gjennom LUK-prosjektet. Kommuneledelsen mente de hadde god oversikt over hvilke behov næringslivet i kommune hadde. Men prosjektlederen tok mål av seg å snakke med alle næringsaktører i kommunen og hadde i løpet av noen måneder notert svært mange samtaler – formelle og uformelle. Resultatet ble veldig mye ny kunnskap om næringslivets behov for kompetanse som kommunen ikke var klar over. Dette var informasjon som var viktig i strategiske valg for samfunnsutviklingen framover.

Andre kommuner, som for eksempel Folldal som har næringskonsulent i full stilling, og Nissedal i 30 prosent. Allikevel mener man at de ikke har god nok dialog med næringslivet og at informasjon kommer for sent frem. Noen kommuner f.eks. Norddal og Ulvik – og andre «lokalkommunene» som er avhengige av lokale arbeidsplasser, ser det som

kommunens rolle å skape dialog og utviklingsperspektiver på tvers av primærnæringer og reiselivssatsinger.

Andre kommuner som f.eks. Hægebostad, mener ikke det er kommunenes rolle å være pådriver for næringsutvikling. De mener kommunens rolle er å kunne tilby best mulige fysiske forhold, rammebetingelser og tjenestetilbud – og dermed legge til rette for næringsutvikling som drives frem av næringen selv.

Det vesentlige i næringsarbeidet blir hvordan man jobber med å ha dialog med næringslivet, slik at man i kommunen har strategisk viktig informasjon tilgjengelig på administrativt og politisk nivå.

### **5.2.2 Planverkets rolle**

Det er ingen tydelig sammenheng mellom kommunens planer og hvordan kommunene kan kategoriseres. De aller fleste kommunene har et relativt bra oppdatert planverk, men det er ulikt hvordan planverket brukes i kommunens arbeid i det daglige. Vi finner kommunale planer som er godt forankret internt i kommunene, men det varierer hvor godt planene er forankret hos næringsliv eller innbyggere. I mange kommuner nevnes planverket i liten grad, men hos de som nevner det får vi inntrykk av at planene i ulik grad brukes som styringsinstrument, men mer som et sjekkpunkt.

Uten at vi har gått i dybden på planverkets rolle for kommunene kan vi ane at det er litt ulik vektlegging mellom arealdel og samfunnsdelen i kommuneplan. Samfunnsdelen er den nyeste og krever en annen tilnærming enn arealdelen, både når det gjelder kompetanse og prosess. Når kommunene forteller at de har eller mangler plankompetanse så er det ikke tydelig hva de refererer til.

### **5.2.3 Kommunens utviklingsrolle**

Kommunenes egen oppfatning av sin utviklingsrolle varierer og det er mulig å identifisere tre kategorier. Det er passiv/reaktiv, tilrettelegger og pådriver. Kommuner som framstår som pådrivere er Berg, Norddal, Granvin, Rendalen, Engerdal, Ulvik, mens Hjartdal og Stordal har ambisjoner om å bli mer aktiv.

Noen er tydelig på at kommunens rolle er å være tilrettelegger og andre kommer beskriver seg selv som passive, reaktive eller den svake part. Oppfatningen av utviklingsrolle kommer tydeligst fram i forbindelse med næringsutvikling, antakelig fordi det er på dette området de har erfaringer. Utviklingsrollen i samfunnsutvikling er mer utydelig

### **5.2.4 Medvirkning**

Mange er veldig bevisste på medvirkning og å stimulere sivilsamfunnet som et strategisk grep. I tillegg til nevnte Krødsherad og Lurøy, nevner også Balestrand grendelagene som viktige, virkemiddel og også i Kvitsøy er innbyggerinitiativ forsøkt integrert med samfunnsutviklingsrollen. I Osen er man bevisst på at et aktivt sivilsamfunn hele

tiden må stimuleres fra kommunens side og i Granvin har kommunen bidratt til etableringen av ungdomsråd. Høylandet ser frivilligheten som en viktig del av rammene for det gode liv. I motsatt ende av skalaen er Holtålen, som er redd for skape for mye medvirkning fordi det skaper for mye forventninger til kommunen og Stor-Elvdal som sier de i liten grad driver med eller har kompetanse på medvirkning.

### **5.2.5 Regionalt blikk**

Noen legger mye til det interkommunale, sier at det som skjer av samfunnsutvikling det skjer i regionrådet eller lignende. Særlig Valle, Bygland, Rømskog, Namdalseid, Fosnes og Marker betoner dette sterkt.

Dette kan ha forskjellige effekter. Samarbeidet kan være en måte å få gjennomført konkrete tiltak på. Flere kommuner som putter ressurser inn i en felles utviklingskapasitet kan få til mer enn en kommune klarer alene. Samarbeid mellom kommunene stimuleres på flere plan, både i administrasjonene, men også i næringsliv og sivilsamfunn.

Samtidig kan det også ha en passiviserende effekt på den enkelte kommune, og spesielt i kommuneadministrasjon. I noen av intervjuene fikk vi høre at utvikling var lagt til det interkommunale utviklingskontoret. Effekten blir en større byråkratisering og formalisering av både aktiviteter og samhandling med kommuneadministrasjon for øvrig. Namdalseid var bevisst på at de måtte ha lokale ressurser i egen kommune for å utnytte det potensialet som var i det felles utviklingskontoret.

Grane, Lurøy og Stor-Elvdal ønsker å bedre samarbeidet med nabokommunene. Dette gjør de gjennom konkret samarbeid på planleggingskompetanse (Grane og Lurøy) med hospitering i en vertskommune, hvor fylkeskommunen er med på å delfinansiere ordningen.

## **5.3 Stort spenn i utviklingsorientering**

Materialet fra de 41 småkommuner viser at det er stor ulikheter i hvordan kommunene prioriterer samfunnsutviklingsarbeid i forhold til drift/tjenester, og hvordan de organiserer sitt utviklingsarbeid i kommune administrasjonen. Hvis man kan snakke om skala kan man si at den venstre ende av skalaen er preget av kommuner som ikke har hatt et organisatorisk overskudd til å vurdere og reflektere over hvordan kommune organisasjonen og samarbeidsstrukturene internt kan rustes bedre til å jobbe med utvikling. På den andre ende av skalaen finner vi kommuner som har gjennomgått omfattende og langsiktige interne prosesser og omorganiseringer for å finne nye arbeidsmåter i organisasjonen som kan svare på de komplekse utfordringer en samfunnsutviklingsrolle krever. Når det er sagt er det også tydelig at noen kommuner har valgt ikke å ta en aktiv utviklingsrolle, men mener at deres fremste rolle er å være en tjenesteleverandør til innbyggere og næringsliv. Det kan i seg selv også være en måte å gripe og definere sin egen utviklingsrolle.

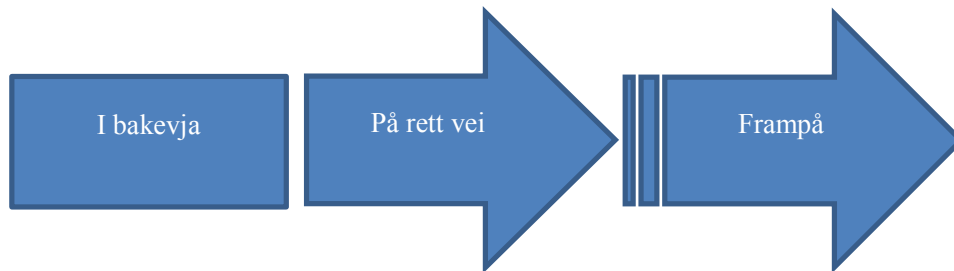
Det er med andre ord tydelig at noen kommuner prioriterer drift, sikring av gode tjenester og tjenesteutvikling som de viktigste aspekter av kommunens oppgaver. Disse prioriteringene handler i noen tilfeller om at man har tatt et bevisst valg om å være en «bo- og pendlerkommune». Derfor anses det i disse kommuner at gode tjenester og god «bostedskvalitet» er viktig for å tiltrekke seg innbyggere som sannsynligvis arbeider i andre kommuner. Litt grovt sagt kan man si at det overordnede samfunnsutviklingsarbeidet (og spesielt næringsutvikling) ikke oppfattes som så prekært at det blir prioritert. Andre kommuner med fokus på drift har også fokus på næringsutvikling, men her definerer kommunen sin oppgave som tilrettelegger av gode tjenester for næringsaktørene i kommunen.

Mange kommuner har tatt et bevisst valg om å være en utviklingsaktør. Av disse kommuner er i den ene ende av skalaen noen som tross en bevissthet om å være en utviklingsaktør, ikke jobber med utviklingsperspektivet strategisk. Det virker som om at disse kommuner er preget av sektorbasert tenkning som mangler en tverrgående kommunikasjon om perspektiver for utvikling og forankring av samfunnsutviklingsarbeidet som en helhetlig del av alle sektorer (og tjenester). I noen (få) av disse kommuner virker det som at det ikke er tatt noen bevisste overordnede strategiske valg (eller planer) om hva kommunens rolle skal være i utviklingsarbeidet. I disse kommunene kan det virke som at kommuneorganisasjonen blir litt «ta-fatt» og defensiv. Utviklingsarbeidet blir preget av ad-hoc løsninger og støtte til tilfeldige prosjekter, men uten at disse skaper langsiktige utviklingsperspektiver for kommunen eller skaper økt læring og kompetanse i organisasjonen. Disse kommuner kan kanskje lære av de som har prioritert et strategisk arbeid for å utvikle samarbeidsformer og utviklingsperspektiver i organisasjonen som en plattform for sin utviklingsrolle i lokalsamfunnet.

I den andre ende av skalaen finner vi kommuner som gjennom lengre tid har arbeidet med samfunnsutvikling på tvers av enheter og sektorer, og gjerne i samarbeid med politikere og andre aktører i lokalsamfunnet. Noen av disse kommunene har omorganisert administrasjonen og laget tverrfaglige enheter på tvers av næring, arealplanlegging og samfunnsutvikling. Andre har opprettet strategiske utviklingsgrupper mellom ulike enheter som diskuterer samfunnsutviklingsplaner eller prosjekter med jevne mellomrom. Disse kommuner virker som de enten har eller holder på med å lage langsiktige utviklingsplaner for kommunen hvor alle enheter blir involvert som en del av en forankringsprosess. Det er dermed ikke sagt at disse kommuner får gjennomført alle planer, eller at alt er planlagt, eller at utviklingen går knirkefritt. Poenget er at det er skapt en tverrsektoriell plattform for langsiktig og strategisk tenkning rundt utviklingsarbeidet som helhet. Det gir et visst overskudd og skaper læring i organisasjonen som dermed har bedre kapasitet til å gripe nye problemstillinger, ad-hoc prosjekter, statlige pålegg og innspill fra næring eller frivillige organisasjoner.

## 6. UTVIKLINGSPROFIL

Profilen på samfunnsutviklingsarbeidet varierer langs flere dimensjoner. En mulig måte å typologisere kommunene på er i tre kategorier som beskriver kommunenes profil i samfunnsutviklingsarbeidet. De tre kategoriene er «i bakevja», «på rett vei» og «frampå».



Figur 6.1: Status i utviklingsprofil

Figuren over viser ulike faser av utviklingsprofil i kommuneorganisasjonen. Den første fasen beskriver kommuner som ikke har noen tydelig utviklingsprofil. Kommuner i denne kategorien kjennetegnes ved at de av ulike årsaker enten ikke har eller prioriterer ikke å bruke ressurser til å drive samfunnsutviklingsarbeid. Alternativt er det andre forhold som tar både tid og ressurser og dermed hemmer kommunen. Årsakene kan ligge i rådmannsbytter, dårlig økonomi i kommunen, interne konflikter eller for internt rettet fokus. Kommuner som er i fasen «på rett vei» signaliserer at de er i ferd med å komme i gang med utviklingsarbeidet og har ideer og tanker om hvordan de skal komme seg videre. Kommuner i fasen frampå, er kommuner som har etablert gode arbeidsprosesser og/eller arbeidet seg fram til bevisste strategier og har gjort sine valg.

Svært mange av kommunene mener selv at de ikke mangler kompetanse til å jobbe mer helhetlig og langsiktig, men at problemet er at de ikke har tid og at de blir opphengt i driftsoppgaver. Vi erfarer at det ikke alltid er tid og ressurser det står på og vi har et generelt inntrykk at utviklingen fortsatt er noe tilfeldig. Hvorvidt en kommune satser på omdømmebygging, tilbakeflytting eller lokal mat ser mye ut til å skyldes såkalt «policy mobility» (Peck og Theodore 2012), altså at kommunen plukker opp temaer, konsepter, tenkemåter fra andre kommuner eller på andre måter. Ofte er det derfor vanskelig å se at satsingen inngår i den ideelle modellen som vi har skissert, hvor et strategisk satsingsområde følger av en helhetlig diagnose av hvor kommunen står og ønsker å gå. Noen eksempler vil være Norddal, hvor ulike prosjekter ser ut til å oppstå litt sånn ad-hoc og Holtålen hvor kommunen selv mener utviklingsfokus ikke har en samlet retning. Også Fosnes, Nesseby, Grane, Stor-Elvdal, Storfjord, Tranøy, Åseral og Kvænangen må sies, basert på det vi har klart å kartlegge, å fremstå i villrede om retningen.

## 6.1 I bakevja

Vi har hørt om flere rådmannsbytter som har ført til en ny giv i kommunen, og bak disse rådmannsbyttene ligger det i noen tilfeller en eller annen form for konflikt innad i kommuneadministrasjonen eller med politikerne. Et annet tilfelle er hyppige rådmannsskifter, slik som Moskenes, som har hatt 10 rådmenn på 5 år, og som gjør det krevende å få til kontinuitet i samfunnsutviklingen. Et rådmannsskifte representerer ofte en tro på ny giv og vi finner også eksempler på at rådmannsskiftet fører med seg endringer.

Noen kommuner lammes av dårlig økonomi og spesielt at kommunen står på ROBEM lista eller er i fare for å havne der, gjør at mange kommuner blir handlingslammet både økonomisk og på andre måter. I slike tilfeller settes samfunnsutviklingsarbeidet mentalt på vent.

Noen kommuner havner i bakevja på grunn av interne konflikter i kommunen. Et klassisk eksempel er konflikter som følge av at kommunen har flere grender med innbyrdes stridigheter og sterke stedsidentiteter, og hvor disse konfliktene sprer seg inn i kommuneorganisasjonen og tar tid og energi fra utviklingsarbeidet. Slike interne konflikter i et samfunn får fort negative konsekvenser og hemmer blant annet utviklingsarbeidet. I noen kommuner ser vi mer eller mindre tydelig at det er en splittelse mellom kommuneorganisasjonen og deler av næringslivet, som også legger en demper på samfunnsutviklingsarbeidet.

Vi finner også noen kommuner hvor kommuneorganisasjonen blir for intern i arbeidet sitt. Det betyr at kontakten med innbyggere eller næringsliv utenfor kommunehuset er nesten fraværende. Vi får inntrykk av at noen kommuner er nesten redd sine egne innbyggere. Medvirkning av innbyggere blir i noen tilfelle ansett som en uoversiktlig prosess med utydelige mål. I disse kommuner vurderes medvirkning som et nødvendig onde. Det skaper usikkerhet om administrasjonens rolle og ikke minst usikkerhet om hvem som har ansvar for å følge opp og sette i gang nye utviklingsmål. I noen kommuner hvor kommuneorganisasjonen blir for internt fokusert er det lett å komme i takt med næringsliv og innbyggere, og mulighetene til å dra veksler på hverandre i utviklingsarbeidet svekkes. Medvirkningen fra sivilsamfunnet blir fraværende eller holdt på et minimum.

I noen kommuner hvor kommuneorganisasjonen er i bakevja ser vi at sivilsamfunnet tar tak og jobber med sine utviklingsprosjekter uavhengig av kommuneorganisasjonen, eksempelvis Moskenes. Større næringslivsaktører har også i noen tilfeller prosjekter som handler om å «gi noe tilbake» til kommunen de driver i, som for eksempel etablering av flerbrukshall eller andre tiltak som handler om bokvalitet.

Å legge utviklingsarbeidet til interkommunale samarbeidsorganer kan i noen tilfeller føre til at den enkelte kommune kommer i bakevja når det gjelder å ha fokus på samfunnsutvikling. En helhetlig tilnærming til samfunnsutviklingsarbeid betyr at alt ansvaret ikke kan overlates til et interkommunalt samarbeid.



Noen kommuner peker på at det er liten entreprenørskapskultur i kommunen og at det derfor er lite næringsutvikling som skjer. Flere peker også på at årsaken til manglende entreprenørskapskultur er næringslivets travelhet og fokus på drift i de små bedriftene som finnes i småkommunene. Det er vanskelig for kommunen å få god dialog med næringslivet fordi de ikke prioriterer å møte kommunen. Det kan også diskuteres om det er næringslivet som skal møte kommunen på deres arena eller omvendt.

Noen steder ser det nærmest ut som arbeidsbyrden med intern drift blir en måte å «trøste seg selv» på, som i Balestrand, Berg, Moskenes, Valle, Aremark og Rømskog. Flere kommuner sier at det er viktigst å få unna de lovpålagte oppgavene, og utviklingsoppgaver er sekundært, men noen er tydelige på at man må i det minste sette av noen midler til utvikling.

## 6.2 På rett vei

I kategorien «på rett vei» finner vi kommuner som er i ferd med å innta en litt mer aktiv posisjon i samfunnsutviklingen eller sliter med å få til det gode samfunnsutviklingsarbeidet fordi det ikke blir godt nok koordinert eller for kortsiktig. Vi finner også kommuner som har en stor vilje, men vet ikke helt hvordan de skal gripe det an. Noen kommuner er tydelig på at de mangler strategier og er dårlig på å sette mål og tenke langsiktig, men dette er erkjennelser av at de har en jobb å gjøre i motsetning til de som er i bakevja. Noen kommuner sier selv at de er gode på å lage planer, men litt mer handlingslammet i gjennomføringen av dem. Noe som betegner dette er at kommunen sitter på gjerdet, har problemer med framdrift, dårlig på gjennomføring eller at det er gap mellom politiske ambisjoner og gjennomføringsevne. Dette tyder på at planen er lite forankret i næringslivet og blant innbyggerne. I noen kommuner oppfatter vi at kommuneorganisasjonen er i ferd med å ta grep for å endre profilen på utviklingsarbeidet. Dette illustreres med uttalelser som:

- Ønsker å ta en pådriver rolle
- Kommunen tar ansvar
- Kommunen tar aktive grep

Noen kommuner er i et endringsmodus, erkjenner at kommunen befinner seg i en overgangsfase som krever en endring på en eller annen måte. I Stordal erkjenner man at kommunen utvikler seg fra å være en industri til å bli en bo- og pendlingskommune, og i Hornindal søker en seg kanskje vekk fra en posisjon der industritanken har hatt hege-  
 moni. Kvæningen arbeider med lokale arbeidsplasser til erstatning for nedgang i fisket. Berg, Bygland, Moskenes og Storfjord var i en organisatorisk endringsprosess, med ny ledelse etter mange år med konflikter/ ustabilitet. Sistnevnte har i tillegg gått fra å være rik kraftkommune til å ha en anstrengt økonomi. Granvin har en tydelige satsing på lokale næringer og omdømme rundt dette, som en mobiliseringsstrategi etter en nokså stor befolkningsnedgang de siste årene. Nesseby er i en omstilling fra at kommunen hadde midler til å støtte næringslivet med inntekter fra Varanger kraft til en situasjon

hvor denne muligheten er begrenset, og kommunen må «oppdra» innbyggerne til å ta større ansvar selv.

Det er tydelig at kommunene har begynt å tenke mer helhetlig, mange av informantene snakker om at de «ser behovet for» å samordne på tvers av sektorer og se de ulike politikkområdene i sammenheng. Dette ble sagt tydeligst i Rendalen, Halså, Granvin, Grane, Berg, Høylandet, Tranøy, Karasjok, Stor-Elvdal og Åseral. At man ser viktigheten av samordning betyr ikke at man får det til. I Holtålen innrømmer man at man ikke makter å se på tvers av sektorer og i Fosnes, Stor-Elvdal og Hægebostad ble det også tydelig at samordningen er svak. Ofte gjelder den opplevde mangelen på samordning både internt i administrasjon, mellom administrasjon og politikere og noen steder også mellom kommunen og samfunnet rundt.

Noen steder ser fokuset på tjenesteproduksjon ut til å inngå i en bevisst strategisk tanke om at dette er det viktigste virkemidlet i samfunnsutviklingsarbeidet, som i Bygland, Halså, Audnedal, Høylandet.

Mange av disse kommunene er distriktskommuner som opplever nedgang i sysselsettingen i landbruk, fiske og industri. Flere av disse ønsker seg kompetansesarbeidsplasser og i tillegg trekkes turisme/hytter fram som mulig næringsutvikling. Nissedal og Valle har gjort strategiske valg om å være hyttekommuner, andre har blitt det etter hvert. Turismestastingen oppfattes å være en reddende næringsutvikling i flere kommuner, men som det ser ut til å være krevende å lykkes med. Vi hører om mange små turistbedrifter som er lite interessert i samarbeid og utvikling. Noen kommuner opererer med turisme som viktigste strategiske grep. Dette gjelder særlig Nissedal, Aremark, Balestrand, Ulvik (også landbruksturisme), Norddal og delvis Holtålen.

### 6.3 Frampå

Noen få av kommunene kan kategoriseres som å være frampå. Dette er kommuner som har tatt noen strategiske valg og tenkt langsiktig i sitt utviklingsarbeid eller har etablert gode arbeidsprosesser for å ta strategiske valg. En av disse kommunene er Nissedal som har gjort bevisst valg om å være en hyttekommune. Hjartdal har en strategi som bygger opp under treindustrien i kommunen og satser som trebygd. En annen kommune som ser ut til å være i ferd med å bli frampå er Krødsherad som jobber med å integrere utviklingsfokus i alle deler av kommuneorganisasjonen. Her er det ikke nødvendigvis mål og strategier som gjør at de oppfattes å være frampå, men arbeidsmåten og kulturen som innføres og praktiseres i kommuneorganisasjonen. Det strategiske arbeidet er institusjonalisert, slik som K4 i Krødsherad og lokalutvalgene i Lurøy hvor hver av kretsene har faste møter flere ganger i året og hvor disse utvalgene er formaliserte høringsorganer i budsjettprosessene eksempelvis.

Hvorvidt kommunene velger en riktig strategi er ikke fokus her, men om de har arbeidet fram en strategi eller har prosesser på gang i retning av å jobbe helhetlig, tverrsektorielt og med bred medvirkning. Er de villige til å velge, som jo også innebærer å velge bort?

Kommuner som har tatt bevisste valg om hva de skal være eller ikke skal være faller også inn under denne kategorien, selv om valgene ikke har utkrystallisert seg i konkrete strategier og handlinger ennå.

## 7. UTØVELSE AV UTVIKLINGSROLLEN

Kommunene inntar ulike utviklingsroller, hvor noen er veldig bevisst på hvordan samfunnsutviklingen skjer, mens det i andre kommuner skjer mer tilfeldig. I kapitlet ser vi nærmere på ulike trekk ved kommunenes utviklingsrolle og vi presenter gode grep fra fire av kommunene som var med i statusvurderingen. Alle fire kommunene har sine egne særtrekk og kontekstuelle forhold som preger samfunnsutviklingen. Arbeidsmetoder eller strategiske valg har vokst fram delvis over tid og delvis gjennom bevisste satsinger. Alle eksemplene gir uttrykk for at flere forhold henger sammen og understreker kompleksiteten i samfunnsutviklingsarbeidet.

### 7.1 Mangfold av utviklingsroller

Vi finner at kommunene inntar ulike typer roller i utviklingsarbeidet. Dette kommer til uttrykk gjennom hvordan kommunene *forholder* seg til det å planlegge strategisk, helhetlig og kontinuerlig – og hvordan de ivaretar sin utviklingsrolle blant annet gjennom styring og medvirkning.

Det er stor variasjon mellom kommunene når det gjelder, hvilken status planlegging har som fag og funksjon, bevisstheten om at utviklingen bør planlegges og ikke bare styres av sterke aktører eller den til enhver tid rådende politiske stemningen. Dette spennet kan vi illustrere med en skala, som vist i figur 7.1.



Figur 7.1: Skala med utviklingsroller

Til venstre finner vi kommuner som mer eller mindre «lar det skure», endrer og tilrettelegger politikken etter skiftende signaler fra sterke aktører i eller utenfor kommunestyresalen. En slik tilnærming kan skyldes at en mangler ressurser eller kompetanse, men det er selvsagt også mulig at det i slike kommuner er en bevisst holdning til at kommunen ikke ei for stor grad skal ta grep i utviklingsarbeidet. På midten av skalaen finner vi kommuner som erkjenner behovet for å tenke helhetlig og strategisk og som også har gjort enkelte grep for å styre utviklingen i en kollektivt forankret retning. Her finner vi de fleste småkommunene. Helt til høyre vil en finne kommuner hvor det er bygget opp kompetanse på planlegging og hvor det er en kontinuerlig bevissthet om at strategisk planlegging er noe som foregår hele tiden og som ideelt sett gjennomsyrrer hele kommuneorganisasjonen. Vi har ikke funnet kommuner som ligger helt til høyre på en slik akse og ganske få som ligger helt til venstre.

Det er viktig å presisere at strategisk planlegging ikke bare handler om å utvikle tydelige og spesifikke planer som en så følger samvittighetsfullt opp. Tilnærmingen til planleggingen og selve planleggingsprosessen med en bred medvirkning er en viktig del av å utøve utviklingsrollen. God samfunnsutvikling og planlegging kjennetegnes med en organisasjon som både har en overordnet retning og bevissthet om hvor man vil, men som også er i stand til å snu seg ved behov for å forfølge det overordnede målet. Da den lille landsbyen Juzcar i Sør-Spania ble omdannet til en smurfelandsby fordi det skulle spilles inn film der var tanken opprinnelig å male husene om igjen etter innspillingen, men da innstillingen til den blå byen endret seg blant innbyggerne i løpet av prosessen og en oppdaget turistpotensialet i å være en smurfelandsby, valgte man å beholde fargene og la dette inngå som et virkemiddel for å utvikle stedet.

Muligheten for å utvikle en samlende kraft og tilhørighetsfølelse til stedet og strategien er større på små steder, men sårbarheten er også større. Som et apropos, og på denne måten bygge det Telemarksforskning kaller for en klankultur kan vise seg fornuftig og verdifullt i en kommune på et gitt tidspunkt, men igjen, planlegging er en kontinuerlig prosess og en bør derfor eksempelvis være oppmerksom på, og vokte seg for, mulige negative konsekvenser av en slik klankultur. Den viktigste forskjellen mellom store og små kommuner er nok kommuneorganisasjonens relative styrke i det helhetlige utviklingsbildet. Det kommunen gjør har større konsekvenser. Hvilke konkrete grep som bør tas varierer nok like mye mellom småkommuner som mellom disse og bykommuner.

Det er relevant å spørre om kommunenes evne til å drive samfunnsutvikling henger sammen med de ressurser de rår over. Den menneskelige faktor i dette tror vi er betydelig. I studien har vi ikke direkte behandlet forholdet mellom to av de viktigste personene i en kommunes samfunnsutviklingsarbeid, nemlig ordfører og rådmann. Men dette har både implisitt og eksplisitt kommet frem som tema i flere kommuner. Enkelte kommuner har ordfører og rådmann som åpenbart er et samkjørt tospann som drar hverandre fremover og har avklarte roller seg imellom og hvor den personlige kjemien er til stede. Andre kommuner sliter med hyppige rådmannsbytter med de konsekvensene dette medfører. Den menneskelige faktoren er uavhengig av ressurser, kommune-størrelse og andre rammebetingelser. Hvilke personer som sitter i posisjonen påvirkes kun gjennom kommunevalg og rekruttering. Disse er viktige bidragsyttere og premiss-givere for samfunnsutviklingskulturen i kommunen og den utviklingsrollen som kommunen utøver. Nettopp derfor er det viktig å ha gode møteplasser, strukturer og miljøer med egne aktører (ildsjeler) som holder liv i utviklingskulturen dersom kommunen skulle oppleve perioder uten rådmann, eller perioder med en ordfører og rådmann som absolutt ikke jobber i tospann.

Brukes modellen for lokalt utviklingsarbeid?

Healeys (2007) forkortede modell for planlegging og samfunnsutvikling som vi gjengir i kap 2.1 peker på at man for det første skal være nysgjerrig på sine innbyggers liv og hvilke nettverk som eksisterer i lokalsamfunnet, og dernest forsøke å mobilisere befolkningen inn i kollektive handlinger.

Småkommunene lykkes i varierende grad med dette. Dersom dette skal fungere skal den tause kunnskapen i befolkningen være med på å styre samfunnsplanleggingen. Dette krever en viss innsats av samfunnsplanleggeren (kommunen), og vi finner mange varianter av dette. Flere av kommunene uttrykker at de har god kontakt med sine innbyggere på grunn av at kommunene er liten, de har få samlingspunkter, lav terskel for å ta kontakt med administrasjon eller politikere. Dvs at innhenting av informasjon om innbyggerne og nettverk i lokalsamfunnet skjer tilfeldig og på innbyggernes premisser. Andre kommuner sier eksplisitt at de ikke tar initiativ til folkemøter fordi det fører med seg store forventninger til at kommunen skal ordne opp i utfordringene som kommer frem på disse møtene. Halså trodde de hadde god kontroll på innbyggerne og næringslivets behov var, helt til de engasjerte en prosjektleder som tok direkte kontakt med mange enkeltpersoner og bedrifter. Det nye bildet av kommunen overrasket både administrasjon og politikere, og satte samfunnsutviklingen i et nytt perspektiv. Lurøy har i større grad satt innhenting av informasjon fra innbyggerne i system ved å bruke grendelagene aktivt.

Healeys (2007) sitt andre poeng om å mobilisere innbyggerne i kollektive handlinger, handler om at innbyggere må ha en felles forståelse av behovene for handlingen, og er dermed en følge av punkt en. Mange kommuner har flere lokale samfunnsutviklings tiltak hvor kommune og sivilsamfunn jobber sammen. Utfordringen er at dette samarbeidet sjelden er et resultat av strategisk arbeid. Gjennom å finne gode samarbeidsrelasjoner hvor kunnskap og erfaringer fra sivilsamfunnet blir en del av kommunens planleggingsarbeid og hvor kommunens planer får være i inngripen med sivilsamfunnets utviklingsarbeid kan man lykkes med modellen til Healey.

## 7.2 Hyttesatsing i Nissedal

Kommunene Nissedal og Fyresdal i Vest-Telemark ligger langt unna nærmeste større by og utpendling som alternativ til lokal sysselsetting er vanskelig. Nissedal er eksempel på en kommune som aktivt har gjort et valg om retning. På begynnelsen av 2000-tallet bestemte man seg for at «vi skal være en hytte- og turistkommune», fulgt opp ved at man vedtok politisk at antall hytter skulle doubles. En tydelig «peoples climate» profil altså. Den tydelige retningen ser ut til å skape opplutning om at det er friluftslivet som skal markedsføres, og vi fikk inntrykk av at fokuset rundt hytteturismen var sterkt. Hyttesatsingen ser ut til å ha blitt mye en arena som fungerer som en «force drawing other networks towards it» (Healey et.al. 1999, p. 130). Reiselivet «tenk at hvis vi markedsfører hele bygda så drypper det på alle, istedenfor å være konkurrenter». Dette har ifølge våre informanter gitt en veldig vekst og positivitet. Hytteturismen skaper ringvirkninger. Det er eksempelvis to butikker på det lille stedet og dette skyldes hyttene. Det skapes også mye spennende blant og rundt hyttefolkene, som bor lengre og lengre på hytta.

Nissedal tilrettelegger derfor bevisst for gode tomter og høystandard hytter med tilgang til internett. Kommunen har lite tro på å friste utenforstående til å flytte til Nissedal i tilflyttings- og tilbakeflyttingsprosjekter: «Den romantiske «flukten fra byen» er ikke så

viktig, det er ikke så mye i det, ikke noe vi bør sikte oss inn mot». Men kan folk «lures» til stedet gjennom gode opplevelser på hytta? Eller kan en skape gode minner, positive rykter eller ønske om å bli værende gjennom at Nissedal er et godt sted å bo? «Det er viktig med gode oppvekstforhold for å styrke tilbakeflytting. Hvis de har det bra de som bor her så kommer de tilbake, det er de vi må satse på.» Her skiller man seg fra naboen i sørvest, hvor Fyresdal satser stort på å få utflyttede Fyresdøler til å flytte hjem.

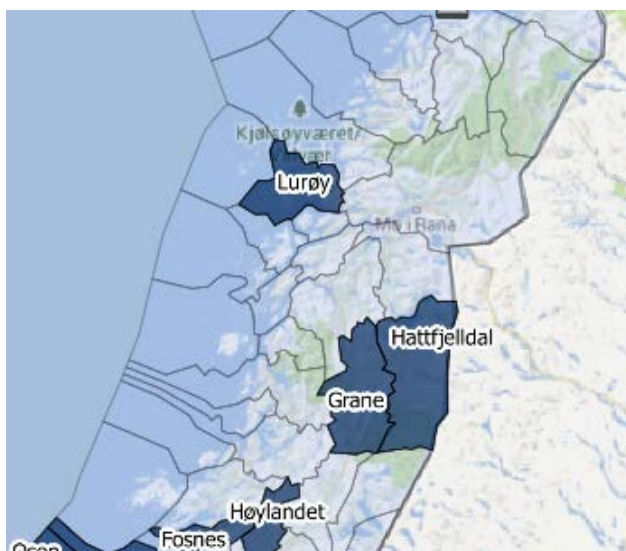
Reiselivet i Nissedal er blitt viktig og det jobbes mye med ulike aktiviteter og tilbud for naturopplevelser. Man mener den bevisste satsinga er forklaringen på at Nissedal har utviklet seg bedre enn Fyresdal, som holder igjen turismesatsingen. Dette til tross for at sistnevnte har romslig økonomi som følge av kraftinntekter. Fyresdal sto foran det samme valget for 14 år siden, og valgte ikke å gå den veien. Nå snakker Nissedal om å øke enda mer, kanskje 1000 til er ambisjonen i næringsplanen.

Nissedal kommune ser samfunnsutvikling som et «vriert problem» og later til å forstå godt hvilken kontekst kommunen befinner seg i, utfordringen med at arbeidsplassene må skapes lokalt, den begrensede effekten av generell stedsprofilering og den muligheten som ligger i å bygge samfunnet rundt hytteturisme som en drivkraft. Det reflekteres også mye rundt lokale koplinger på tvers av sektorer, befolkningsgrupper og areaer, sammenhengen mellom næring, kultur, flytting. Dette er imidlertid noe vi finner i de fleste kommunene og er en evne og en mulighet som kjennetegner småsamfunn. Kompleksiteten både forstås og gripes. I beskrivelsen av effekten av den nye flerbruks-hallen kommer man eksempelvis inn på samholdet i bygda, sårbarheten på små steder hvis en begynner å tenke litt negativt, at eldre og yngre møtes, at det gjør bygda attraktiv for potensielle tilflyttende barnefamilier og folkehelse.

### 7.3 Lokalutvalg i Lurøy

Lurøy kommune i Nordland har ca 1370 store og små øyer samt fastland. Geografien gir mange utfordringer for hvordan kommunens tjenestetilbud skal fungere. Befolkningen på 1970 innbyggere fordeler seg i hovedsak på sju grender; Hestmona, Sleneset, Lovund, Lurøy innland (Tonnes), Sørnesøy, Onøy/Lurøy og Kvarøy.

Dette utgangspunktet gir grobunn for mange diskusjoner som plassering av tjenestetilbud, fordeling av goder, skoledrift, infrastruktur, 17. mai-feiringer og identitet. Lurøy har hatt sin del av dette også og trekker fram plassering av teknisk etat som en av disse utfordringene. Etaten er ikke samlokalisert med resten



av kommuneadministrasjonen, noe som har vært utfordrende med tanke på samhandling med de andre etatene. En stor del av kommunens næringsvirksomhet er lokalisert på Lurøy hvor oppdrettsnæringen produserer og eksporterer for flere hundre millioner og sysselsetter mange.

Kommunene har tross den spredte bebyggelsen i sju grendesamfunn klart å bygge Lurøy-identiteten. Kommunen har etablert *lokalutvalg* i hver av disse grendene. Disse er utnevnt av kommunestyret, men medlemmene er ikke nødvendigvis tilknyttet politiske partier. Lokalutvalgene møtes omtrent annenhver måned eller oftere. Utvalgenes oppgaver er å være høringsorgan i kommunale saker. Gjennom dette får lokalutvalgene en tydelig samfunnsutviklerrolle, og avstanden og ansvaret til kommunen reduseres og flyttes over til grendesamfunnene. Effekten er at Lurøy har klart å ha grendesamfunn som er aktive deltakere i samfunnsutviklingsdebatter og som er aktive aktører når noe skal gjøres i grendene.

Å etablere møteplasser hvor samfunnsutvikling er på agendaen har altså flere effekter;

- Etablering av flere utviklingsmiljø i en kommune, som kan spille sammen med kommuneadministrasjonen samt å utfordre andre utviklingsmiljø i kommunen og gjøre hverandre gode
- Flytte ansvar og engasjement for samfunnsutvikling ut av kommunehuset til innbyggerne
- Opprettholde et aktivt lokaldemokrati mellom valgperiodene
- Lar grender utvikle seg og sin identitet fremfor å ha en stadig kamp om å få alle inn i en felles identitet for hele kommunen

## 7.4 K4 – Kreativt Kunst- og Kultursenter Krødsherad

Krødsherad kommune i Buskerud ligger i pendlingsavstand til to større arbeidsregioner; Hønefoss og Kongsberg. Kommunen har en utviklet reiselivsdestinasjon på Norefjell. Kommunen i Krødsherad har fokus på å øke innbyggertallet gjennom å skape en kommune med gode offentlige tjenester og mange aktiviteter og tilbud til sine innbyggere.

Utviklingsarbeidet i kommunen er satt høyt på agendaen både politisk og i den administrative ledelsen. Kommunen ser seg selv som en sterk utviklingsaktør som fungerer som en samlende arena og koordinator for initiativer fra både næringsliv og innbyggere. Utviklingsarbeid oppfattes som et langsiktig helhetlig engasjement som både involverer tjenesteutvikling og samfunnsutvikling. Derfor legges det vekt på at hele organisasjonen skal være utviklingsorientert og kunne jobbe tversektorielt. Kommunen har etablert en utviklingsgruppe med ledere fra de ulike sektorer for å kunne adressere utviklingsarbeidet fra flere perspektiver og for å kunne skape en samlende kraft bak initiativer. I tillegg er det ansatt en utviklingskonsulent som skal kunne samle tråder og jobbe aktivt med utviklingstiltak. Utviklingsarbeid ses ikke som en kommunal plikt – men en lyst til å skape en bedre kommune for alle.



Kommunen legger vekt på at langsiktig planarbeid er viktig for å skape en visjon og retning for utviklingsarbeidet – og for at denne kan danne grunnlag for et aktivt utviklingsarbeid i det daglige arbeid med saksbehandling og mindre planer.

Kommunen skal til å starte opp kommuneplanarbeidet og ser dette som en mulighet for å jobbe helhetlig med utvikling av kommunen gjennom å involvere innbyggere og næring. Involvering og medvirkning av innbyggere, det frivillige og næringslivet anses som en viktig merverdi i plan- og utviklingsarbeidet. De trekker fram at samarbeid mellom ulike aktører i kommunen skaper et større potensiale for utvikling og nytenkning. Samtidig er de bevisste på at de kan bli enda bedre til å se og anerkjenne innbyggenes bidrag i utviklingsarbeidet.

Eksterne prosjektmidler ses som en viktig kilde til å frikjøpe kommunale ressurser til å jobbe med spesielle satsninger. Samtidig er det en bevissthet om at eksterne midler bør ses i sammenheng med kommunens overordnede utviklingsplaner og bidra til å nå disse. Et eksempel på en vellykket satsning er etableringen av «K4 – Kreativt Kunst- og Kultursenter Krødsherad». Huset i sentrum av Krødsherad er en del av et bolyst prosjekt og skal fungere som en arena for aktiviteter for innbyggerne i Krødsherad, samtidig med at det skal bygge bro mellom kommunale tjenester og frivillig arbeid. K4 støtter dermed opp om Krødsherads overordnede visjon om å tiltrekke seg flere innbyggere gjennom å kunne tilby gode tjenester og aktiviteter til sine innbyggere.

Eksemplet fra Krødsherad viser hvordan et helhetlig fokus på utviklingsarbeid i kommune administrasjonen gjennom å lage en intern utviklingsgruppe kan danne grunnlag for en bevissthet om egen utviklingsrolle. Den politiske forankring er også en viktig faktor for å kunne innta en aktiv utviklingsrolle. Kommunen som organisasjon fremstår dermed som bedre i stand til å kunne bruke (og verdsette) innbygger- og næringsengasjement i utviklingsarbeidet. I småkommuner er denne kobling mellom kommunen, næringen og innbyggerne kanskje spesielt viktig for å få drivkraft og ressurser til samfunnsutvikling.

## **7.5 Kvitsøys inngrep med sivilsamfunnet**

Kvitsøy er en av de minste kommunene både i folketall og areal. Kvitsøy er ei øy utenfor Stavanger med en halv times ferjetur inn til fastlandet. Avstanden til fastlandet gir både ut- og innpendlingsmuligheter. Dagens rådmann på Kvitsøy har vært der i mange år og har en godt samkjørt kommuneadministrasjon, som er godt samkjørt med politikerne. I siste budsjettbehandling ble det uttalt at politikerne ikke hadde de store innvendingene til rådmannens budsjettforslag fordi de var så godt samkjørte. Fra kommuneadministrasjonen hører vi om jobbing på tvers av sektorer og funksjoner for å klare å ivareta oppgavene. I utgangspunktet føler de seg litt underlegen større kommuner, men når det kommer til hva de faktisk gjør så opplever de å være fullt på høyde med de andre kommunene og til og med i forkant. Kvitsøy har et lavt kommunebudsjett, men har likevel prioritert å sette av midler til samfunnsutvikling, fordi de har oppfattet det som viktig. Det trekkes også fram at det er kort vei mellom næringsliv, innbyggere, politikere og kommuneadministrasjon i et samfunn der alle kjenner alle. Samtidig trekkes ferja og

den halvtimes ferjeturen fram som en viktig uformell møteplass for innbyggerne. Ferjeturen gir tid og rom for prat som kanskje ellers ikke ville ha funnet sted. Til tross for dette hører vi om formaliserte medvirkningsprosesser fra kommunen, både generelt og i enkeltsaker.

Kvitsøy framstår som en kommune med et godt inngrep med sivilsamfunnet og hvor man klarer å forene gode krefter i utviklingen. I tillegg er det en god tverrsektoriell jobbing i kommunen over tid som følge av få ansatte som må være generalister for å ivareta alle oppgaver. Det påpekes fra rådmannen at for han er det viktig med mest mulig tilstedeværelse i kommunen, selv om man som rådmann har masse muligheter for å delta på kurs, konferanser, møter og annen aktivitet utenfor kommunen.

Fastlandsforbindelsen til Kvitsøy er under planlegging og når den er ferdig omkring 2020 vil den utgjøre en vesentlig endring for kommunen. I tillegg er det frigjort et større areal, som tidligere var i forsvarets eie, som kommunen ser som en mulighet for videre utvikling av Kvitsøy. Fastlandsforbindelsen og det store arealet er to store saker som krever mer enn de kommunalt oppsparte utviklingsmidlene, men som Kvitsøy så langt har rigget seg bra for å ta tak i.

## 8. KONKLUSJON OG ANBEFALING

### 8.1 Konklusjon

Formålet med denne eksplorative analysen av datamaterialet fra statusvurderingene i Småkommuneprogrammet er å finne ut om småkommunene har mer til felles enn lave innbyggertall og om dette gir småkommunene unike utfordringer. Vi finner to felles-trekk med småkommunene:

1. Felles for småkommunene er at kommuneorganisasjonen har en relativt stor betydning for utviklingsarbeidet, fordi andre større aktører er fraværende i småkommuner, men unntak finnes f.eks. Lurøy med en stor opp-drettsbedrift.
2. Et annet fellestrekk for de små kommunene er at det handler om å skape vekst i områder med til dels store avstander og med begrensede menneskelige ressurser.

Dette gir småkommunene unike utfordringer, men samtidig ser vi at mange av disse utfordringer også er forskjellig på tvers av småkommuner. Det er altså ikke sådan at man på bakgrunn av vårt materiale kan konkludere med at småkommuner står overfor like utfordringer i utviklingsarbeidet. Tvert imot viser denne rapport at kommunenes kontekstuelle utfordringer forstås og håndteres forskjellig i de ulike kommuner. Selv om lave innbyggertall er en felles nevner i alle kommunene har de (mer eller mindre bevisst) utviklet ulike utviklingsprofiler og strategier for å møte denne utfordringen. Kommunens forståelse av sin egen utviklingsrolle i dette arbeid varierer også fra kommune til kommune.

Den viktigste forskjellen mellom store og små kommuner er nok kommuneorganisasjonens relative styrke i det helhetlige utviklingsbildet. Det kommunen gjør har større konsekvenser. Hvilke konkrete grep som bør tas varierer nok like mye mellom småkommuner som mellom disse og bykommuner. Det denne rapporten viser er at de kommuner som er mer beviste om sine utfordringer og utviklingsrolle også evner å organisere utviklingsarbeidet bedre i kommunen, både internt i administrasjonen og eksternt med næringsliv og innbyggere.

### 8.2 Eksempler til etterfølgelse?

Rapporten er ikke ment som en form for veileder eller ment å gi innspill på hvilke grep utkantkommunene bør ta. Vår studie avslører at utfordringene og løsningene i norske utkantkommuner spriker for mye til at det er riktig å «gi råd» om utviklingsprofil, dvs. om en bør satse på turisme, bolyst, omdømme, lokale næringer, å være en bokommune etc. Hvilke grep som er riktige vil variere, både i tid og den konteksten kommunen befinner seg i. På samme måte skal ikke rapporten konkludere med hvilken type utviklingsrolle en kommune bør ta, men vise at det finnes ulike typer av roller.

Det vi har ønsket å betone er imidlertid betydningen av hvordan kommunene *forholder* seg til;

- kontekstuelle forhold
- det å planlegge strategisk, helhetlig og kontinuerlig
- og utøver sin utviklingsrolle

Rapporten vil forhåpentlig bevisstgjøre om viktigheten og nytten av å drive kontinuerlig planlegging og bygge seg opp kompetanse på dette, kanskje særlig i små kommuner hvor kommunen som organisasjon spiller en viktigere rolle enn i større byer, på godt og vondt.

## Litteratur

- Cruickshank, J., Lysgård, H. og Normann, R. (2011): Kulturen og den instrumentelle tenkemåte - Eksempel Kristiansand. I Garmann Johnsen, H. et. al. (2011): Kunstens form og kulturen bruk. Portal. Kristiansand
- Bukve, O. (2000): Lokal næringspolitikk i Norge: Mellom government og governance. Kommunal Ekonomi och Politik, Vol 4:2, pp. 55 –86
- Distriktssenteret (2013): Lokalt utviklingsarbeid. Oppsamlingsrapport. url: [http://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2013/06/ds\\_lokaltutviklingsarbeid\\_.pdf](http://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2013/06/ds_lokaltutviklingsarbeid_.pdf)
- Distriktssenteret: Småkommuneprogrammet (25.06.2014) <http://distriktssenteret.no/smakommuneprogrammet/>
- Flo, Y. (2003): Det lokale og det nasjonale. Statleg politikk overfor det lokale og regionale styringsverket frå 1900 til i dag. Makt- og demokratiutredningens rapportserie, Rapport 65, juni 2003, ISBN 82-92028-71-4
- Florida, R. (2002): The rise of the creative class: and how it's transforming work, leisure, community and everyday life. New York: Basic Books.
- Forester, J. (2009): Dealing with Differences: Dramas of Mediating Public Disputes (Oxford University Press, Oxford)
- Graham, S. and Healey, P. (1999): Relational concepts of space and place: Issues for planning theory and practice. European Planning Studies. Vol. 7, Iss. 5, p. 623-646
- Haugum, M. (2014): Statusvurdering av småkommuner - dokumentasjon av gjennomføring. Rapport 2014:6. Trøndelag Forskning og Utvikling AS, Steinkjer.
- Healey, P. (2007): Urban Complexity and Spatial strategies. Towards a relational planning for our times. Routledge. London and New York
- Healey, P. (2010): Making better Places. The planning Project in the Twenty-First Century. Palgrave Macmillan. China
- Healey, P., de Magalhaes, C. and Madanipour, A. (1999): Institutional capacity building, Urban Planning and urban regeneration projects. Futura (Journal of the Finnish Society for Future Studies), No. 3, pp. 117-137
- Healey, P. (1997): Collaborative Planning, Vancouver, UBC Press.
- Healy, P. (2007): Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies. UBC Press
- Innes J E, & Booher D. E. (2010): Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy (Routledge, London)
- Lysgård, H. (2012): Creativity, Culture and Urban Strategies: A Fallacy in Cultural Urban Strategies. European Planning Studies, 2012, Vol.20(8), p.1281-130

- NIBR/Telemarksforsking (2012): Likeverdighet mellom stat og kommunesektor.  
Marthe Indset, Jan Erling Klausen, Geir Møller, Eivind Smith, Hilde Zeiner.  
Samarbeids-rapport NIBR/Telemarksforsking
- NIVI-rapport 2013:1 Kartlegging av status i arbeidet med regionale og kommunale  
planstrategier. Utarbeidet på oppdrag av Miljøverndepartementet. Februar 2013
- NIVI-rapport 2014:1: Kartlegging av plankapasitet og plankompetanse I kommunene.  
Utarbeidet på oppdrag fra KS
- Nordtug, J., R. Sand, C. Wendelborg og J. Aasetre (2004): Tilhørighet, pendling og  
kommunestruktur. NTF-notat 2004:10. Nord-Trøndelagsforskning, Steinkjer.
- Normann, R.H. & Vasstrøm, M. (2012): Municipalities as Governance Network  
Actors in Rural Communities. *European Planning Studies*, 20, (6), pp 941-960
- Peck, J. & Theodore, N. (2012): Follow the policy: a distended case approach.  
*Environment and Planning A*, Vol. 41. pp. 21-30
- Ringholm, T., Aarsæther, N., Nygaard, V. og Selle, P. (2009): Kommunen som  
samfunnsutvikler. En undersøkelse av norske kommuners arbeid med lokal  
samfunnsutvikling. Norut rapport 8/2009. Tromsø.
- Rittel, H. W. J. and Webber, M. M. (1973): Dilemmas in a General Theory of  
Planning. *Policy Sciences*, 4(2), pp. 155-169.
- Schmidt, L., Stokke, K.B, Onsager, K., Gundersen, K. og Sørli, K. (2011):  
Livskraftige kystsamfunn. Steds- og næringsutvikling i Lurøy kommune, med  
hovedvekt på Lovund. NIBR-rapport 2011:30
- Skjeggedal, T. og Harvold, K. (2008): Planleggings- og stedsutviklingskompetanse i  
kommuner og fylker. NIBR-NOTAT 2008:121

## VEDLEGG 1 Tabeller

Tabell x1 Befolkning, sysselsetting og pendlingsforhold i småkommunene, antall ved årsskiftet 2012/2013 (Kilde: SSB og egne beregninger).

	Folke-tall	Syssel- setting	Arbeids- styrke	Inn- pendlin- g i % av syssel- setting	Ut- pendling i % av yrkes- aktive	Folke- tall/ syssel- setting	Arbeid s- styrke/ Arbeid s- takere	Folke tall/ Arbei- d stake re
Alle småkomm.	62 209	25 748	31 928	20 %	34 %	2,4	1,2	1,9
0430 Stor-Elvdal	2 641	1 027	1 211	17 %	27 %	2,6	1,2	2,2
0432 Rendalen	1 910	741	974	13 %	33 %	2,6	1,3	2,0
1943 Kvænanen	1 245	484	583	13 %	25 %	2,6	1,2	2,1
0434 Engerdal	1 376	550	695	13 %	29 %	2,5	1,3	2,0
0439 Follidal	1 654	662	870	7 %	28 %	2,5	1,3	1,9
1929 Berg	924	461	485	16 %	19 %	2,0	1,1	1,9
2021 Karasjøk	2 721	1 405	1 463	16 %	16 %	1,9	1,0	1,9
1743 Høylandet	1 263	536	681	16 %	33 %	2,4	1,3	1,9
1825 Grane	1 459	534	712	12 %	33 %	2,7	1,3	2,0
1571 Halså	1 606	662	814	17 %	32 %	2,4	1,2	2,0
1418 Balestrand	1 337	631	731	18 %	29 %	2,1	1,2	1,8
1026 Åseral	912	621	491	45 %	28 %	1,5	0,8	1,9
1632 Roan	996	442	509	16 %	26 %	2,3	1,2	2,0
0940 Valle	1 277	650	716	21 %	27 %	2,0	1,1	1,8
1633 Osen	1 010	381	485	10 %	28 %	2,7	1,3	2,1
0831 Fyresdal	1 350	546	706	12 %	30 %	2,5	1,3	1,9
1644 Holtålen	2 030	678	1 040	17 %	45 %	3,0	1,5	2,0
1524 Norddal	1 739	881	944	21 %	26 %	2,0	1,1	1,8
1748 Fosnes	669	247	328	19 %	38 %	2,7	1,3	2,0
1874 Moskenes	1 118	489	564	9 %	19 %	2,3	1,2	2,0
1826 Hattfjelldal	1 471	614	733	6 %	20 %	2,4	1,2	2,0
1939 Storfjord	1 942	706	971	15 %	37 %	2,8	1,4	2,0
1233 Ulvik	1 113	471	587	20 %	35 %	2,4	1,2	1,9
2027 Nesseby	882	348	446	20 %	35 %	2,5	1,3	2,0
1834 Lurøy	1 916	909	992	11 %	17 %	2,1	1,1	1,9
1749 Flatanger	1 158	532	635	15 %	26 %	2,2	1,2	1,8
0830 Nissedal	1 430	655	785	21 %	32 %	2,2	1,2	1,8
1444 Hornindal	1 238	492	688	20 %	42 %	2,5	1,4	1,8
1526 Stordal	1 052	552	549	35 %	33 %	1,9	1,0	1,9
Lokalkommuner	41 439	17 907	21 388	17 %	29 %	2,3	1,2	1,9
- med vekst	13 320	5 768	6 950	17 %	29 %	2,3	1,2	1,9
- uten vekst	28 119	12 139	14 438	17 %	29 %	2,3	1,2	1,9
1927 Tranøy	1 514	494	689	31 %	49 %	3,1	1,4	2,2
0827 Hjartdal	1 609	605	845	26 %	47 %	2,7	1,4	1,9
1725 Namdalseid	1 699	617	874	24 %	45 %	2,8	1,4	1,9
1144 Kvitsøy	528	315	274	57 %	50 %	1,7	0,9	1,9
0938 Bygland	1 207	544	620	35 %	41 %	2,2	1,1	1,9
1234 Granvin	904	333	485	25 %	48 %	2,7	1,5	1,9
0622 Krødsherad	2 223	1 121	1 222	32 %	37 %	2,0	1,1	1,8
1034 Hægebostad	1 669	686	891	26 %	42 %	2,4	1,3	1,9
0121 Rømskog	691	218	343	27 %	53 %	3,2	1,6	2,0
0119 Marker	3 587	1 205	1 716	21 %	43 %	3,0	1,4	2,1
0118 Aremark	1 425	355	696	30 %	64 %	4,0	2,0	2,0
1027 Audnedal	1 728	693	898	30 %	45 %	2,5	1,3	1,9
0912 Vegårshei	1 986	655	987	25 %	49 %	3,0	1,5	2,0
Pendlerkomm	20 770	7 841	10 540	29 %	46 %	2,6	1,3	2,0
- med vekst	13 309	4 933	6 753	27 %	46 %	2,7	1,4	2,0
- uten vekst	7 461	2 908	3 787	31 %	46 %	2,6	1,3	2,0

Tabell x2 *Endringer i folketall, arbeidsstyrke, sysselsetting og pendlingsforhold i småkommunene mellom 1.1.2009 og 1.1.2013 (Kilde: SSB og egne beregninger).*

	Folketall	Arbeidsfør alder	Syssel- setting	Innp- ending	Ut- pendling	Arbeids- styrke
Alle småkommuner	28	821	-469	412	72	-609
0430 Stor-Elvdal	-48	3	-97	-11	-37	-113
0432 Rendalen	-104	-10	-67	10	-1	-72
1943 Kvænangen	-85	-62	-58	6	-21	-76
0434 Engerdal	-60	-20	-87	-8	14	-49
0439 Følldal	-17	1	-46	1	-8	-48
1929 Berg	-18	-9	-22	-3	-19	-35
2021 Kárásjohka Karasjok	-65	11	-8	57	6	-56
1743 Høylandet	-11	-24	-20	-10	7	-2
1825 Grane	-41	-29	-16	-2	-28	-53
1571 Halså	-41	-39	-75	-22	3	-47
1418 Balestrand	-11	56	41	23	4	22
1026 Åseral	-2	34	48	55	4	9
1632 Roan	-14	34	34	21	-9	1
0940 Valle	-15	37	7	4	-2	7
1633 Osen	-18	3	-59	-13	11	-37
0831 Fyresdal	-29	0	-51	-11	10	-27
1644 Holtålen	-34	18	-29	41	28	-38
1524 Norddal	-30	6	23	15	0	10
1748 Fosnes	-11	-7	16	15	-21	-19
1874 Moskenes	2	20	-9	7	7	-9
1826 Hattfjell	33	37	-57	-26	17	-9
1939 Storfjord	73	87	12	15	0	3
1233 Ulvik	18	52	-1	4	26	24
2027 Unjárga Nesseby	4	1	48	24	-3	23
1834 Lurøy	33	25	18	9	-1	14
1749 Flatanger	24	52	74	28	2	59
0830 Nissedal	37	21	51	17	-23	20
1444 Hornindal	15	15	13	19	13	12
1526 Stordal	51	41	-59	-26	32	5
Lokalkommuner	-364	354	-376	239	11	-481
- med vekst	290	351	90	71	70	142
- uten vekst	-654	3	-466	168	-59	-623
1927 Tranøy	-23	-13	-35	14	2	-42
0827 Hjartdal	-4	13	-2	6	-15	-22
1725 Namdalseid	-21	2	-27	-4	-4	-22
1144 Kvitsøy	-14	-5	25	30	10	4
0938 Bygland	-18	9	-16	8	-21	-41
1234 Granvin	-46	-7	-22	14	4	-28
0622 Krødsherad	109	97	118	99	12	44
1034 Hægebostad	49	57	24	51	47	25
0121 Rømskog	20	25	-14	-5	9	1
0119 Marker	132	105	-101	-18	-7	-68
0118 Aremark	5	21	-22	12	-17	-45
1027 Audnedal	98	78	0	-11	20	37
0912 Vegårshei	105	85	-21	-23	21	29
Pendlerkommuner	392	467	-93	173	61	-128
- med vekst	518	468	-16	105	85	23
- uten vekst	-126	-1	-77	68	-24	-151