

# Småbyutvikling i Distrikts-Norge

---

## Oversikt over litteratur og eksempler



Foto: Hans Petter Sørensen/www.faroutfocus.no. Regionsenteret Sandnessjøen i Alstahaug kommune, Nordland.

Notat til Kommunal- og moderniseringsdepartementet  
Ingvill Dahl, Mona Ward Handeland, Geir Lyngaas og Trude Risnes

24.02.2021

## Innhold

Innledning.....	3
Tilgjengelighet .....	3
Attraktive byer og levende sentrum .....	6
Hovedbudskap og funn: .....	6
Kommentarer og eksempler.....	6
Næringsutvikling.....	9
Hovedbudskap og funn: .....	9
Kompetanse og kompetansearbeidsplasser .....	12
Tjenester.....	16
Regionalt samarbeid.....	17
Referanser .....	20

## Innledning

Dette notatet inneholder direkte utdrag fra ulike rapporter, notater og artikler som Distriktssenteret har laget de siste fem årene. Tekstene er i liten grad omskrevet og vil samsvare med tekst i de opprinnelige publikasjonene som blir referert til. Språkformen veksler derfor også mellom bokmål og nynorsk.

I tillegg inneholder notatet ny tekst, eksempelvis forslagene fra Ungdommens distriktspanel.

Notatet er laget på oppdrag av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, til arbeidet med ny strategi for småbyer<sup>1</sup>. Bestillingen fra Planavdelingen og Regionalpolitisk avdeling i departementet var å sette sammen en referanseliste med utgangspunkt i fem foreløpige hovedtema for strategien<sup>2</sup>.

1. Tilgjengelighet
2. Attraktive byer og levende sentrum
3. Næringsutvikling
4. Kompetanse og kompetansearbeidsplasser
5. Tjenester

Vi omtaler også publikasjoner og eksempler som viser resultater av regionalt samarbeid, som kan være aktuell tematikk i en strategi for utvikling av bærekraftige småbyer i distriktene.

Vi har sett hen til spørsmål som Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ønsket svar på i innspills møtet med fylkeskommuner og statsforvalterne og om våre notater, artikler og rapporter svarer ut disse spørsmålene:

1. Hva må til for at småbyer i større grad skal kunne fylle rollen som regionalt kraftsenter?
2. Hvilken rolle kan og bør bykommunen ta for å sikre vekst og utvikling i hele regionen, og særlig i sårbare distriktsområder?
3. Hvordan kan vi styrke kompetansen og kapasiteten innenfor områder som planarbeid, tjenesteproduksjon og samfunnsutvikling? Kan småbykommunen ta en ledende rolle i et samarbeid med øvrige kommuner, for eksempel om planlegging?
4. Hvordan kan vi sikre bedre samordning og samarbeid mellom fylkeskommunen, staten, småbykommunene og distriktskommunene rundt? På hvilke områder er dette særlig viktig?
5. Hvordan kan samarbeid mellom næringsliv, sivilsamfunn, utdanningsinstitusjonene og offentlig sektor bidra til å styrke småbyen som regionalt kraftsenter

## Tilgjengelighet

### Hovedbudskap og funn

- Bedre kollektive transportløsninger i, og til/fra regionen er viktig for unges motivasjon for å bo i distriktene. Ungdom er opptatt av tilgjengelighet og muligheter til (deltids)jobb, deltakelse i kultur- og fritidsaktiviteter, og skole. I den grad dette er lokalisert i kommune- og regionsenter, som det gjerne er, er gode transportløsninger mellom hjem og regionsenter særlig viktig.

---

<sup>1</sup> <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-strategi-for-smabyer/id2786067/>

<sup>2</sup> <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/by--og-stedsutvikling/strategi-for-smabyer-som-regionale-kraftsentre/id2826699/>

- Unge i distriktene savner tilgang til godt utbygd digital infrastruktur, og mener at tilgang til høyhastighetsnett må defineres som grunnleggende infrastruktur, som alle har lik rett til
- Tettstedspakker kan bidra til bedre samordning, helhetlig tettstedsutvikling og økt gjennomføringskraft i utvikling av attraktive, inkluderende og klimavennlige tettsteder. Bygdepakke Bø er ett av flere eksempler fra mindre tettsteder.
- Parkeringsstrategier og bedre tilrettelegging for gang og sykkelveier mellom sentrum og omkringliggende boligområder er sentrale tiltak i en bygdepakke, med formål om å utvikle attraktive, tilgjengelige og klimavennlige småbysentra

## Kommentarer og eksempler

Digital infrastruktur er vel så viktig som den fysiske infrastrukturen mht tilgjengelighet og positivt samspill mellom omland og sentra. Flere ungdommer sier at de kunne tenkt seg mulighet til en fleksibel hverdag der de kan jobbe hjemmefra eller på kontorfellesskap. Digitalisering fremstilles også som noe som kan gjøre distriktene mer bærekraftige. En forutsetning er da selvfølgelig et godt utbygd internett i distriktene, noe flere av ungdommene melder at de savner. Utvikling av digitale løsninger for samarbeid i spredte arbeidsfellesskap kan gjøre det mulig å slippe å velge mellom ønsket om å bo i distriktene/ mindre lokalsamfunn og det å ha det som av noen omtales som attraktive jobber.

*«Digitaliseringen kan ha mye å si for pendlere og muligheten til å ha hjemmekontor deler av arbeidshverdagen. Det å kunne kommunisere med andre uten å måtte reise lange avstander er fordel for både bolysten i distriktene og miljøet, da man kan redusere transporten betydelig»*

Attraktive og klimavennlige byer og tettsteder må utvikles gjennom en bedre samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Med Bygdepakke Bø tar Bø kommune (Telemark) de nasjonale planretningslinjene på alvor. Prosjektet er et godt eksempel på hvordan mindre steder kan jobbe med å redusere intern biltrafikk, stimulere byliv og utvikle mer attraktive og klimavennlige småbyer (Tønnesen & Knapkog, 2017).

I rapporten fra forskningsprosjektet pekes det på likheter, men også forskjeller mellom en ordinær bypakke og en bygdepakke, slik Bø kommune har utviklet. En viktig forskjell handler om ulik tilgang til statlige midler. Incentivordninger som bymiljøavtaler og byvekstavtaler retter seg mot de største byene og byområdene. Det finnes ingen incentiv-ordninger for små og mellomstore byer.

I sine vurderinger av hva som er hensiktsmessige tiltak i en bygdepakke, peker TØI bl.a på

- Der midler til større veiprojekt ikke inngår, vil en hovedsatsing på sentrumsutvikling være en viktig tilpasning. Satsingen bør sette søkelys på at hvert enkelt tiltak bør bidra til å skape konsentrasjon og sentrums kvalitet, og involvere en arealstrategi med søkelys på kompakt utbygging og rett lokalisering av funksjoner
- I en bygdepakke vil fokuset på parkering være viktig. En strategi for antall parkeringsplasser og lokalisering vil kunne bidra til å redusere bilbruk i sentrum og gi bedre utnyttelse av areal
- Der midler til større kollektivsatsinger ikke inngår, bør gang- og sykkeltiltak være et viktig satsingsområde

Distriktskommuner kan gjøre mye for å legge til rette for mer klimavennlige reiser (Nordtug, Handeland, & Risnes, 2019). Kollektivløsninger, en bevisst parkeringsstrategi og god tilrettelegging for gange sykling og spark er viktig.

Artikkelen [«Ved å spørre innbyggerne har Fredrikstad skapt liv i byen»](#) (Handeland M. , 2017) har vi sett på hvordan bruk av ulike metoder for medvirkning har resultert i bedre sammenkobling av transportformer og et mer levende sentrum. I tillegg til kartlegging og analyser, gjennomførte Fredrikstad en spørreundersøkelse

om reisevaner blant beboere i sentrumsområdene. Spørsmålene la spesielt vekt på bruk av sykkel og kollektivtransport, hvordan beboerne bruker fritiden sin og hvordan de opplever nabolaget sitt. 500 beboere besvarte undersøkelsen som ble supplert med dybdeintervjuer. Den fysiske registreringen ble gjennomført på sykkel for å få inntrykk av hvor godt gatenettet fungerer for sykling. Samtidig gav dette mulighet for de som kartla å komme i kontakt med folk. Som et resultat av kartleggingen har Fredrikstad prøvd ut ulike aktiviteter i mindre skala for å øke sykkelbruken, med tanke på å etablere mere permanente løsninger på sikt. Et eksempel er sykkelstallen på jernbanestasjonen som er et tilbud for de som pendler med tog. Sykkelstallen har over 100 innendørs parkeringsplasser for sykler.

Ungdommens distriktspanel har gjennom innsiktsarbeidet sitt dokumentert at bedre tilgang til kollektivtransport er viktig for at unge voksne skal bosette seg i en distriktskommune. Under er [politikkforslaget deres på dette området](#):

Vi foreslår



- Etablering av ordningen HENT MEG hvor du bestiller transport fra der du er til ønsket møtested på alle dager.
- Kortbanenettet utbygges til å ta imot fremtidens luftfart.
- Fylkesveier og fylkesveiferger får et økonomisk løft slik at varene som produseres og folket som bor der kommer frem.
- Billettpriser på all transport må senkes for ungdom.
- Jernbanen utbygges til flere distrikter.
- Trygghet med å bo i distriktene må økes ved å sikre rasutsatte strekninger, bygge gang- og sykkelveier og plassere flere gatelys.
- I distriktene produseres det konkurransedyktig fornybar energi som må inngå i fremtidens transportløsninger.

[Universitetssenteret i Ålesund](#) er i ferd med å bli transformert fra et område med stor gjennomgangstrafikk til en bydel tilrettelagt for myke trafikanter (Dahl, 2017). Prosessen ble startet av NTNU Ålesund, Statsbygg og Ålesund Kunnskapspark, og ble senere samordnet med kommunens arbeid med bypakke Ålesund. Kommunen har vedtatt en knutepunktstrategi som legger til rette for at veksten skal skje i områdene Sentrum, Campus, Sykehuset og Moa. Områdene skal utvikles med ulike tilbud og ulik identitet, slik at de supplerer hverandre i stedet for å konkurrere med hverandre. Det skal være god kollektivtrafikk og gang- og sykkelveier rundt hvert av de fire knutepunktene. Områdene utvikles med ulike tilbud og ulik identitet, slik at de supplerer hverandre og ikke konkurrerer.

I [Straume sentrum i Fjell](#) er det bygd utendørs møteplasser som kan brukes hele året (Dahl, 2017). På Sotrapplassen er det lagt varme vannrør i grunnen slik at plassen blir holdt snøfri om vinteren. Energien kommer fra jordvarme som ble bygget ut ved utvidelse av Sartor kjøpesenter. Plassen er universelt utformet og har derfor bjørketrær uten pollen slik at allergikere også kan bruke plassen. Utbyggeren gjennomført vindanalyse av forslagene i arkitektkonkurransen. Forslaget som gav minst vind ble valgt, selv om det ikke var dette forslaget som fikk størst oppslutning i avstemmingen blant innbyggerne. Det ble også lagt til glasstak for å skjerme den åpne plassen der det er laget uteservering.

[Kongsberg har vært sykkelby](#) siden 2005. Innen 2023 er det i sykkelplanen lagt opp til at Kongsberg skal ha en sykkelandel på 15 % (Distriktssenteret, 2016). Kongsberg kommune er pådriver i arbeidet i samarbeid med Buskerud fylkeskommune og Statens vegvesen. Juryen for Attraktiv by mener Kongsbergs ambisjoner på sykkelbruk på en god måte legger til rette for et viktig helseperspektiv og en mer miljøvennlig by.

# Attraktive byer og levende sentrum

## Hovedbudskap og funn

- Der storbyene må håndtere vekst, må de fleste småbyer iverksette strategier og tiltak som kan styrke veksten
- Tettstedene og småbyene må utvikle urbane kvaliteter for å tiltrekke seg og holde på kompetanse, særlig unge voksne og kvinner. Dette kan styrke både tettstedene/småbyene og omlandskommuner
- Småbyen har gode forutsetninger for å lykkes med et helhetlig grep om stedsutvikling, med kort vei mellom folk og hverdagsfunksjoner. På mindre steder har ofte kommunen omfattende lokalkunnskap og kjennskap til de ulike aktørene og lang tradisjon for samarbeid mellom frivillighet, næringsliv og kommune
- Botilbud og boligmarkeder henger tett sammen med tettstedsutvikling og strategier for arealbruk, lokalisering og senterutvikling.
- Statlige initierte småbymiljøpakker tilpasset småbyens behov og utfordringer, kan være aktuelle virkemidler som samordner og forplikter ulike aktører. Dette kan styrke både tettstedene/småbyene og omlandskommuner

## Kommentarer og eksempler

I samarbeid med Gehl Architects laget Distriktssenteret hefte (Distriktssenteret/Gehl Architects, 2016) [Attraktive og berekraftige bumiljø i småbyar](#). Hftet skal bidra til lokale og regionale drøftinger om sammenhenger mellom attraktivitet og bærekraft, og hvordan mindre steder kan gjøre gode grep for å lykkes med framtidsrettet tettstedsutvikling og styrket attraksjonskraft. 10 småbyspesifikke utfordringer er drøftet og hver utfordring er eksemplifisert fra småbyer i ulike deler av Norge:

- En rurban identitet
- Eneboliger dominerer
- Spredt sentrumsområde
- Sentrum uten liv
- Parkering dominerer
- Vanskelig å bli kvitt bilen
- Introverte småbyer

Dette er utfordringer som småbyene bør ta stilling til for i større grad kunne fylle rollen som regionale sentra og for å sikre utvikling i hele regionen. I dilemma rundt introverte småbyer belyses viktigheten av et godt samspill og felles strategi og satsinger for hele regionen. Sogndal er et eksempel på en kommune som er utviklet ut ifra en klart definert rolle som regionsenter med studietilbud, handels- og servicefunksjoner for regionen. Strategier og løsninger på tilpasses de lokale forholdene. Der storbyene må håndtere vekst, må de fleste småbyer iverksette strategier og tiltak som kan styrke veksten.

I heftet [De lange linjer i stedsutvikling -sammendrag fra jubileumssamling mellom Forum for stedsutvikling og fylkeskommunene i Arendal](#) (KMD, Bylivsenteret og Distriktssenteret, 2018). En konklusjon fra samlingen er småbyen står overfor store og krevende oppgaver. I den regionale sammenhengen preges mindre steder ofte av en uklar rolle og funksjon. En felles forståelse for spillet mellom regionbyen og småstedene er avgjørende for å legge langsiktige strategier. I heftet. For alle kommuner, og særlig de små, kan samlokalisering og sambruk være en nøkkel til å utvikle vitale møteplasser som kan bidra til trivsel og næringsutvikling, og samtidig styrke kommuneøkonomien. Jo færre innbyggere, desto viktigere er det at de kommer sammen for å skape liv. Rådhus, kontorarbeidsplasser, skoler, barnehager, bibliotek,



forsamlingsaler, boliger, butikker, kafeer og idrettsanlegg er alle eksempler på funksjoner som er velegnet for samlokalisering. Parallelt bør man jobbe med en parkeringsstrategi som kan frigjøre areal og bidra til gode offentlige rom utendørs for gående og syklende. I tillegg til samlokalisering må ulike virksomheter samhandle og dele funksjoner med hverandre. En konsekvent stat, en støttende og samordnende fylkeskommune, kombinert med handlekraftige kommuner og respekt for nasjonale målsettinger er stikkord som kan beskrive veien mot mer bærekraftige småbyer og tettsteder.

Rapporten [Attraktiv og bærekraftig? Småbyers erfaring med nasjonale retningslinjer for by- og stedsutvikling](#) viser at klimavennleg og attraktiv by- og tettstadutvikling får stor merksemd hjå statlege og regionale myndigheiter, i kommunar og hjå andre aktørar (Angell & Grimsrud, 2017). Denne rapporten peikar på behovet for fleire virkemidlar tilpassa småbyen, og stiller spørsmålet om det er tid for ein eigen småbypolitikk.

- Småbyar planlegg i stor grad etter nasjonale forventningar om konsentrasjon og samordning av bustad, areal og transport. Motivasjonen er i større grad attraktivitet, trivsel og folkehelse enn miljø.
- Småbyar møter fleire dilemma når dei planlegg etter prinsippa om fortetting og konsentrasjon av folk og funksjonar. Stemmer i småbyane uttrykker uro for og skepsis til at opplevde småbykvalitetar og småbyens fortrinn kjem under press.
- Statleg initierte bymiljøpakkar, tilpassa småbyens behov og utfordringar, kan vere aktuelle virkemidlar som samordnar og forpliktar ulike aktørar, og bidreg til heilskapleg tettstadutvikling.

Motivasjonen bak tettstadsatsing og utvikling av småbyane i utvalget, synast å vere nært knytt til mål om å styrke stadens attraktivitet overfor mogelege tilflyttarar. Kva som ska til før at småbyane i større gard ska fylle rolla som regionale kraftsentra vil til dømes vere å utvikle tettstader med meir urbane kvalitetar om ein vil vere attraktive for unge vaksne og kvinner.

Rapporten peiker på hinder for gjennomføring. Sjølv om kompaktby-idealet har støtte i kommunen og ligg til grunn for planlegginga, er gjennomføringa likevel krevjande. Småbyane erfarer å stå i krevjande målkonfliktar, opplever vanskar med samordning av ulike interesser og aktørar, og møter skepsis blant folk. Særleg gjeld dette planar og tiltak for å redusere lokal bilbruk. At bilen i framtida kan få ei mindre sentral rolle i distriktsbyane blir ikkje rekna som sannsynleg, heller ikkje som ønskjeleg blant ein del av innbyggjarane. Næringsaktørar er uroa for at avgrensingar vil drepe sentrumsaktivitet, medan dei bilbaserte kjøpesentera vinn kundane. Uttyning av småbyens funksjonar er eit viktig moment, ikkje berre knytt til kjøpesenter utanfor sentrum. Det gjeld også lokalisering av offentleg verksemd og strukturendringar. «10-minuttars byen» må innebere at folk når det meste innanfor 10 minuttars gå- og sykle-radius, men også at det faktisk finst eit minimum av reelle tenester og funksjonar å nå. Dette er ei reell uro, særleg for dei små- og mellomstore byane. Eit svar er betre samordning mellom statlege aktørar og fylkeskommunar før å hindra uttyning av småbyens funksjoner.

Notatet [Tilflyttings og rekrutteringsarbeid i distriktene – en oppsummering av kunnskap](#) til

Demografiutvalget sammenstiller Distriktssenteret kunnskap om resultater og effekter av distriktskommuners arbeid med å rekruttere og beholde innbyggere. (Hatling & Dahl, 2020). Lokalt utviklings- og tilflyttingsarbeid er bare én av flere faktorer som kan påvirke personers og husholds flyttebeslutninger og flyttehandlinger. En serie strukturelle (eksogene) forhold påvirker handlingsrommet for lokal samfunnsutvikling, og samme tiltak vil ikke ha samme effekt på ulike steder (jf. også bl.a. (Damvad, 2015). Det største handlings- og mulighetsrommet lokalt og regionalt ligger i tilrettelegging for å styrke bosettingsgrunnlaget. Arbeid er den viktigste årsaken til at folk flytter, men kvaliteter ved stedet, familie og nettverk har i tillegg betydning for både flyttebeslutninger og beslutninger om å bli boende (Sørлие, Aure, & Langset, 2012). Utgangspunktet bør være at tilflyttere skal ha en jobb i bo- og arbeidsmarkedsregionen og et lokalsamfunn de trives med. Tilflyttingsarbeidet må derfor bygge på analyser og kunnskap om eget sted og regionen sitt behov for arbeidskraft.

For distriktskommuner der næringslivet har arbeidsplassvekst, må kommunene skape bostedsattraktivitet for å tiltrekke og beholde arbeidskraft, og dermed oppnå befolkningsvekst (Vareide, 2016). Demografiske faktorer har alltid vært viktig i stedsutvikling, fordi befolkningsmengde og sammensetning betyr mye og stadig mer i den økende konkurransen mellom kommuner om å være attraktive for bosetting (Vestby, 2018). Planleggere og politikere viser til at tettstedene og småbyene må utvikle urbane kvaliteter for å tiltrekke seg og holde på kompetanse, særlig unge voksne og kvinner. Folk som etablerer seg eller har flyttet til småbyer og tettsteder er opptatt av landlige kvaliteter, kombinert med urbane tilbud. De er også opptatt av sosiale bånd, nettverk, følelse av å høre til, trygghet, god oversikt over aktører og sterk frivillighetskultur. Samtidig etterspørres byliv og mangfold. Spredte sentrumsområder, lite aktivitet og mangel på møteplasser er utfordringer som går igjen.

På spørsmål om hvordan samarbeid mellom næringsliv, sivilsamfunn, utdanningsinstitusjoner og offentlig sektor kan styrke småbyen som regionalt kraftsenter er svaret at småbyen har gode forutsetninger for å lykkes med et helhetlig grep om stedsutvikling, med kort vei mellom folk og hverdagsfunksjoner. På mindre steder har ofte kommunen omfattende lokalkunnskap og kjennskap til de ulike aktørene og lang tradisjon for samarbeid mellom frivillighet, næringsliv og kommune. For å oppnå dette må kommunen ta ansvar for at alle trekker i samme retning (Vestby, 2018). Distriktskommuner er også i stor grad avhengige av regionale og statlige myndigheter både for å få tilført økonomiske virkemiddel og den kompetanse som skal til for å få gjennomført planer og utviklingstiltak innenfor stedsutvikling, men de er også avhengige av lokale politikere som klarer å holde fast på en langsiktig visjon.

Et sentrum som inneholder et variert tilbud av møteplasser, handel, tjenester og kulturaktiviteter bidrar til småbyens attraktivitet og konkurransekraft (KMD, 2019). Et eksempel på tiltak kan være strategiske kjøp av areal i sentrum. Kommunalt/offentlig eierskap gir større handlingsrom, fordi en da har flere virkemidler å styre gjennom. Bygg i sentrum som inneholder flere funksjoner, som for eksempel kulturhus, bibliotek, utdanningsinstitusjoner og servicenæringer øker aktivitetsnivået og skaper møteplasser. Et eksempel er Ulstein Arena på Sunnmøre som inneholder idretts- og kulturhus, inkludert bibliotek, svømmehall, ballbane, og klatrehall. Arenaen ligger sentral plassert i sentrum, som et strategisk fortettingsgrep, og har mange møteplasser innen- og utendørs.

Artikkelen fra Sortland på Distriktssenterets hjemmeside [«Hvordan grønne møteplasser samskapes»](#) (Nordtug, 2020) viser at gode byrom gir muligheter for nye relasjoner. Mennesker har et grunnleggende behov for gode sosiale relasjoner. Utformingen av de fysiske omgivelsene våre har betydning for hvilke muligheter vi har til å skape relasjoner til andre mennesker. Gjennom å tilby møteplasser gir det offentlige rom muligheter til å bygge nye relasjoner og vennskap (Høyland, Denizou, Baer, Evensmo, & Feragen, 2018). Et viktig kjennetegn ved gode nærmiljø, er at de inneholder møteplasser som innbyr til liv, lek, samvær og tilhørighet. Møteplasser er inkluderende når de tilrettelegger for møter mellom mennesker på tvers av ulikheter. Frydenlundparken i Sortland er et godt eksempel på et slikt byrom. Parken er skapt på tross av trang økonomi – eller rett og slett som en følge av begrensede økonomiske ressurser. På grunn av knappe kommunale ressurser kom ideen om å benytte lokale bidrag til å fylle parken med innhold. Gjennom samskapingen har parken fått et innhold som gir flere positive effekter utover det sosiale. Parken bidrar til bevissthet om økologisk landbruk, fysisk aktivitet, integrering og kulturhistorie og er et godt eksempel på samarbeid mellom offentlig sektor, sivilsamfunn og næringsliv.

Studiene [Innvandring og sysselsetting i et regionalt perspektiv](#) (Søholt, Tronstad, & Bjørnsen, 2014) og [Sysselsetting av innvandrere i et regionalt perspektiv](#) (Søholt, Tronstad, & Vestby, 2015) viser at entreprenørskap blant innvandrere kan bidra både til inkludering, sysselsetting, verdiskaping og økt stedsattraktivitet. Et økende antall innvandrere i distriktene starter egne bedrifter (Skårerhøgda & Torp, 2012). Etablerervirksomhet bidrar for eksempel til utvidet tilbud av matvarer, spisesteder og tjenester. Dette kommer hele lokalsamfunnet til gode, og har særlig stor betydning på mindre steder (Søholt, Tronstad, & Bjørnsen, 2014) og (Søholt, Tronstad, & Vestby, 2015) og (Munkejord, 2016).



Studien [Tilgang på boliger i distriktene og rekruttering av arbeidskraft](#) (Gyene, Norberg-Schulz, Røtnes, & Walbækken, 2020) viser at det er vanskelig å rekruttere arbeidskraft til private virksomheter i Distrikts-Norge. 67 prosent av 1323 virksomheter svarer at de har hatt generelle utfordringer med å rekruttere arbeidskraft de siste fem årene. På spørsmål om hva som er viktige årsaker til rekrutteringsutfordringene, svarer 25 prosent (om lag 15 prosent av alle respondenter) manglende tilgang på egnede boliger. Virksomheter lokalisert i kommuner som utgjør sin egen bo- og arbeidsmarkedsregion oppgir noe oftere (4 prosentpoeng større andel) manglende tilgang til egnede boliger som en viktig årsak. Industrivirksomheter oppgir relativt mer hyppig dette som en viktig årsak. Den viktigste årsaken til at virksomhetene opplever at manglende tilgang på egnede boliger hemmer rekrutteringen av arbeidskraft er at det sjeldent er boliger for salg eller leie i regionen, dernest at lokale bolig-priser er så lave at det ikke lønner seg å bygge nytt.

Rapporten [Samfunnsvirkinger av boligpolitikk: boligsatsinger og samfunnsutvikling i ti norske distriktskommuner](#) (Sørvoll & Løset, 2017) viser at boligsatsinger har bidratt til økt bostedsattraktivitet og positive virkninger for lokalt næringsliv, ved at det er blitt enklere å finne boliger til nytilsatte. Analysen viser også at kommunen selv ser positive effekter av satsingen, både ved bedre og mer effektive velferdstjenester og at kommunen blir styrket i sin rolle som samfunnsutvikler. I case-kommunen Bø i Telemark (nå Midt-Telemark) erfarer at boligutvikling som er styrt gjennom plan (legge til rette for boliger i angitte soner og fremme bestemte boligtyper) er et godt virkemiddel i sentrumsutvikling. I Norheimsund (Kvam kommune) var erfaringen at satsingen på boligetablering i sentrum gav en økt bevissthet hos offentlige og private om viktigheten av et tett og levende sentrum. Dette har gitt økt omsetning i sentrumsbutikker og økt livskvalitet hos innbyggerne.

## Næringsutvikling

### Hovedbudskap og funn

- Funnene våre viser at småbyene og omlandet har behov som er like og ulike. For å fylle rollen må småbyer derfor forstå både sine egne og omlandskommunene sine behov.
- Den viktigste rollen kommunen har for næringslivet i de største kommunene er tilrettelegging i forhold til plan og utvikling, kapasitet på infrastruktur og næringsarealer, dvs. *forvaltningsrollen*. I de mindre distriktskommunene derimot vektlegges kommunens rolle som tjenesteprodusent og entreprenør i større grad.
- Distriktssenteret mener at næringsutvikling må i større grad ses i sammenheng med andre viktige kommunale innsatsområder som boligutvikling, inkludering, stedsutvikling og tilflytting mv.
- Kommunens rolle som forvalter, tjenesteprodusent, og entreprenør må i større grad i ses i sammenheng.
- Arbeid med næringsutvikling kan ikke ses isolert hverken organisatorisk eller faglig fra andre oppgaver innenfor samfunnsutviklingsområdet i kommunene.
- Kommunene må skaffe seg bedre forståelse for næringslivets behov og de bør kartlegge næringslivets forventninger til kommunens tjenester.
- Økonomiske virkemidler (eksempelvis kommunale næringsfond) vil være til hjelp for å styrke kommunene i sitt arbeid overfor etablerere og eksisterende næringsliv.
- Distriktskommunene må prioritere entreprenørrollen; være utadrettet, initiativrik, utvikle og følge opp næringslivet.
- Distriktssenteret erfarer at «utviklingsprogram» bidrar til å styrke distriktskommuner i sitt arbeid med næringsutvikling.
- Småbyen kan opprette spesialiserte funksjoner/roller som næringslivet i mindre omlandskommuner trenger for sin utvikling.

## Kommentarer og eksempler

Distriktssenteret utarbeidet i januar 2020 et notat til Distriktnæringsutvalget der vi bidro med svar om næringslivets betydning for stedsutvikling, boligutvikling og inkludering i distriktskommune (Handeland, Risnes, & Solbakken, 2020).

Lokalsamfunn, tettsteder og byer i Distrikts-Norge er ikke bare påvirket av, men er i stor grad skapt med utgangspunkt i et stedlig næringsliv. Dette enten vi snakker om primærnæringene som landbruk, bergverk og fiske, eller industrivirksomhet.

I etterkrigstiden har framveksten og omfanget av de ensidige industristedene vært et kjennetegn ved mange norske distriktssamfunn. På mange steder har hjørnesteinsbedriftene spilt en viktig rolle for tilbudet av kommunale tjenester som vei, vann, kloakk, renovasjon, brannvesen, boliger, svømmehall, samfunnshus og annet. Når vi drøfter næringslivets påvirkning på lokalsamfunn og lokal samfunnsutvikling, er det relevant å ha med seg denne historien.

Mange lokalsamfunn og distriktskommuner er derfor også i dag i stor grad avhengig av utviklingen i enkeltbedrifter og bransjer. Det som skjer i bedriften, eller i bransjen, blir da i stor grad også bestemmende for lokalsamfunnets utvikling.

Veldig kort kan vi oppsummere næringslivets betydning for lokalsamfunns utvikling slik:

- Næringslivet har i kraft av at de sysselsetter mange med innvandrerbakgrunn stor innvirkning på lokal samfunnsutvikling. Arbeid er bli-faktor nummer én, men ikke tilstrekkelig til å bli. Innsatsen som næringslivet i distriktskommuner gjør for at innvandrere skal få brukt sin kompetanse, at de blir kjent med lokalbefolkningen, at de opplever å bli anerkjent og at de blir en del av lokalsamfunn, er viktig for at innvandrere skal bli boende over tid.
- I flere kommuner som har opplevd sterk sysselsettingsvekst de siste årene, har lokalt næringsliv vært viktige premissgivere for initiativ og retning i kommunens boligpolitikk. Manglende boligutvikling har vært en konkret flaskehals for rekruttering og stabil arbeidskraft.
- Næringslivet bidrar til boligutvikling i distriktskommuner på flere måter. Der næringslivet og kommunen samspiller godt bidrar dette til et større tilbud av tilgjengelige boliger og et mer variert boligtilbud.
- For å tiltrekke seg og holde på folk og få tilgang til kompetent arbeidskraft er stedskvaliteter og levende sentrum viktig. Sentrum som inneholder et variert tilbud av møteplasser, handel, tjenester og kulturaktiviteter bidrar til småbyers og tettsteders attraktivitet og konkurransekraft.

I det andre notatet Distriktssenteret utarbeidet til Distriktnæringsutvalget bidro vi med svar på hva som kjennetegner distriktskommuner som lykkes godt med næringsutviklingen og hvordan kan distriktskommuner bidra til fremme lokal næringsutvikling (Wekre & Jensen, 2020).

- Distriktssenteret mener at næringsutvikling må i større grad ses i sammenheng med andre viktige kommunale innsatsområder som boligutvikling, inkludering, stedsutvikling og tilflytting mv.
- Kommunens rolle som forvalter, tjenesteproducent, og entreprenør må i større grad i ses i sammenheng.
- Kommunene må skaffe seg bedre forståelse for næringslivets behov og de bør kartlegge næringslivets forventninger til kommunens tjenester.
- Økonomiske virkemidler (eksempelvis kommunale næringsfond) vil være til hjelp for å styrke kommunene i sitt arbeid overfor etablerere og eksisterende næringsliv.

- Distriktskommunene må prioritere entreprenørrollen; være utadrettet, initiativrik, utvikle og følge opp næringslivet.

Arbeidet med næringsutvikling i distriktskommunene må i tiden fremover i større grad ses i sammenheng med kommunenes helhetlige arbeid med samfunnsutvikling. Arbeid med næringsutvikling kan ikke ses isolert hverken organisatorisk eller faglig fra andre oppgaver innenfor samfunnsutviklingsområdet i kommunene.

Når 13 prosent av bedriftslederne i [NAV's bedriftsundersøkelse fra 2019](#) oppgir at de ikke har fått rekruttert den kompetansen de ønsker, mener Distriktsenteret at dette viser behovet for og nødvendigheten av at det kommunale engasjementet for næringsutvikling ikke bare handler om å bidra til å legge til rette for nye arbeidsplasser i næringslivet. Viktigheten av å arbeide med å tiltrekke seg arbeidskraft og kompetanse, blant annet gjennom å fremme bostedsattraktivitet og inkluderingsarbeid, blir også en viktig del av utviklingsarbeidet i mange distriktskommuner fremover.

Kommunen prioriterer arbeid med næringsutvikling høyt. Aktiviteten er utadretta, bredt anlagt og er preget av tett samarbeid med både næringsliv og virkemiddelapparat. Distriktskommunenes arbeid med næringsutvikling er preget av stor bredde. Innsatsområdene handler om alt fra tiltak rettet mot bedrifter, tilrettelegging av infrastruktur og tiltak som gjør kommunen mer attraktiv. Rådmenn/næringslivsansvarlige vurderer at tiltak for å fremme attraktivitet er viktigere enn tiltak rettet mot bedrifter (Aarsæther, Bye, & Myhr, 2020).

På bakgrunn av den kunnskapen som presenteres i dette notatet (Wekre & Jensen, 2020), inklusive kommuneeksemplene, erfarer Distriktsenteret at «utviklingsprogrammer» bidrar til å styrke distriktskommuner i arbeidet med næringsutvikling.

I tre ulike FAFO-rapporter (Hødnebo & Lund, 1994), (Nergaard, 1996) og (Moen, 2011), poengteres det at den viktigste rollen kommunen har for næringslivet i de største kommunene er tilrettelegging i forhold til plan og utvikling, kapasitet på infrastruktur og næringsarealer, dvs. *forvaltningsrollen*. I de mindre distriktskommunene derimot vektlegges kommunens rolle som tjenesteprodusent og entreprenør i større grad.

Kommunenes arbeid med næringsutvikling kan forstås både bredt og mer fokusert (Moen, 2011). Den smaleste definisjonen er de tjenestene som er direkte rettet mot bedrifter og etablerere. Dette kan være saksbehandling, støtte og veiledning til bedrifter, nyetableringer og nettverksutvikling, og tjenester som i stor grad er rettet mot den enkelte bedrift og etablerer.

I en bredere definisjon av kommunens arbeid med tilrettelegging for næringsutvikling inngår også forhold som næringsliv og etablere indirekte har nytte av. Dette kan for eksempel være kommunal infrastruktur som vei, vann, avløp, bredbånd, tilgang til næringsareal, boligtilbud, steds- og sentrumsutvikling, tilrettelegging av parkeringsplasser, tilflyttingsarbeid og tjenestetilbudet innen skole, barnehage, helse og kultur- og fritidstilbud.

I en undersøkelse om hvordan lokale skatter påvirker kommunenes insentiver til næringsutvikling kommer det også frem at næringslivet i stor grad mener at et godt tjenestetilbud innen barnehage, grunnskole og kultur er viktig (Borge, Håkonsen, Løyland, & Stokke, 2013).

I studiene til Telemarksforskning (Kobro, Vareide, & Hatling, 2012) og (Vareide, Svoldal, Storm, & Groven, 2018) påpekes det at rollen har blitt mer sammensatt. Næringspolitikken i kommunene ser i stadig større grad ut til å bli innlemmet som en del av den brede samfunnsutviklingspolitikken, og at dette omfatter arbeid med blant annet stedsutvikling og bolyst.

I en svensk studie finner vi uttrykk for det samme (Torége, 2019). Det har funnet sted en «*bredning*» av næringslivsfunksjonens arbeid. Ett uttrykk for dette kan være den spennvidden en ser når det gjelder de områder som de næringslivsansvarlige ser på som prioriterte områder for sitt arbeid; blant de viktigste er kompetansetilgang, nyetablering av foretak, utvikling av sentrum, entreprenørskap i skolen, areal og lokaler og markedsføring av stedet.

Det finnes eksempler på kommuner som støtter næringslivet i omlandskommuner. Eksemplet SMARTSKOG i Birkenes viser hvordan omlandet kan nyttiggjøre seg kompetanse i regionsenter (Lyngaas & Vangsnes, 2016).

SMARTSKOG oppstod som ein ide frå eit skogeigarlag, om korleis ein kan få meir verdiskaping ut av tømmerstokken. Det store engasjement førte til etableringa av eit AS. Birkenes kommune vart tidleg kopla på. Samfunnsrådgjevar i kommune er tett på arbeidet og bidreg som ekstern ressurs og nettverksbygger.

Arbeidet vart raskt kopla til det regionale næringsnettverket ,og den strategiske næringsplanen i Kristiansand-regionen. Ordførarane i Kristiansand-regionen stod fram i fellesskap og viste at dette har eit stort regionalt næringspotensiale.

For å styrke treindustri og grønn forretningsutvikling i regionen, har Kristiansand kommune og Sørlandet kompetansefond har gått saman om ein 50% prosjektstilling. Dette gjer at ein saman kan spisse innsatsen, og sjå moglegheiter for spin-off-effektar knytt til klimasatsing lokalt, regionalt og nasjonalt<sup>3</sup>.

[Ungdommens distriktspanel](#) har på bakgrunn av omfattende innsiktsarbeid laget 15 forslag til ny distriktpolitikk. Fram til 15.februar 2021 får panelet tilbakemelding på forslagene sine fra ungdomsråd, kommuner, fylkeskommuner, nasjonale aktører m.v. Etter påske overleverer panelet 10 forslag til regjeringen. [Ett av de foreløpige forslagene er Kontorfellesskap](#), en tjeneste som kan være aktuell å tilby i småbyer i distriktene:

Vi foreslår

- Fagmiljø og jobbfellesskap for unge som etablerer seg eller som tar med seg jobben sin til distriktene.
- Offentlig forvaltning vedtar ny personalpolitikk slik at det aktivt legges til rette for fjernarbeid. Det skal synliggjøres i alle stillingsannonser.
- Det finnes egne økonomiske virkemidler til etablering av kontorfellesskap.
- Kontorfellesskapene må ha høyhastighetsinternett, og planlegges med fleksible løsninger.



## Kompetanse og kompetansearbeidsplasser

### Hovedbudskap og funn

- Tilgang til arbeidsplasser og opplærings- og utdanningstilbud er avgjørende for unges valg om å bosette seg i bygda.
- Ungdom peker også på at relevante opplærings- og utdanningstilbud som matcher det regionale arbeidsmarkedet må gjøres bedre kjent for ungdom på vei inn i opplærings- og utdanningsløp.

---

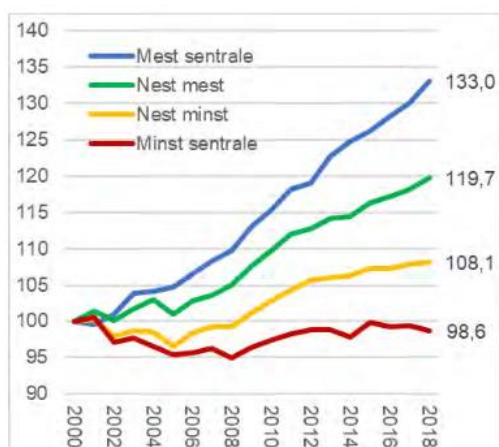
<sup>3</sup> sjekk på proff.no i januar 2021 viser at Smartskogen har god økonomisk utvikling

- Regionale traineeordninger gir gode rekrutterings- og bosettingseffekter i distriktsregioner. Tilbud om fast jobb er det viktigste traineeprogrammene kan bidra med for å få traineene til å bosette seg på langsiktig basis i området. Dette understøtter kunnskap om jobb som bosettingskriterium for unge med høy utdanning, kombinert med betydningen av et sosialt miljø utenom jobben.
- Innvandrere er betydelige ressurser i en rekke distriktsnæringer, men får i mindre grad enn nordmenn uttelling for utdanning. Tilbud om videregående opplæring og tilrettelegging for at innvandrere kan bygge på og komplettere medbrakt utdanning, vil styrke arbeidskraft- og bosettingspotensialet.
- En offensiv statlig lokaliseringspolitikk er sentralt for å kunne utvikle varierte og attraktive arbeidsmarked, og holde på og trekke til seg unge med høyere utdanning. Nedlegging av statlige/regionale arbeidsplasser tynner ut småbyens funksjoner, og kan svekke bostedsattraktivitet. Det handler også om viktige kompetansearbeidsplasser for personer med høyere utdanning.
- Distriktssenterets nasjonale undersøkelse om unges bostedsmotiv viser at arbeid er viktig for unges motivasjon for framtidig bosted. Unge har generelt lave forventninger til jobbmarkedet i distriktskommuner. Det å ha en sikker arbeidsplass er viktig, men de gir lav skår på sannsynligheten for å få dette i en distriktskommune.

## Kommentarer og eksempler

En utfordring for distriktskommuner i stedsutviklingsarbeidet er offentlig lokaliseringspolitikk. Nedlegging av statlige/regionale arbeidsplasser tynner ut småbyens funksjoner, og kan svekke bostedsattraktivitet. Det handler også om viktige kompetansearbeidsplasser for personer med høyere utdanning (Angell & Grimsrud, 2017).

Et notat til arbeidsverksted om kommunenes framtidige næringsutviklerrolle viser at sentralisering av antall arbeidsplasser i det offentlige er sterkere enn den sentraliseringen vi har sett av arbeidsplassene i næringslivet (Vareide, 2019). I de siste tre årene har det vært en sterkere sentralisering av antall offentlige arbeidsplasser enn tidligere, mens det faktisk har vært en viss desentralisering av antall arbeidsplasser i privat næringsliv. Vareide påpeker at det er det offentlige som står for sentraliseringen av arbeidsplasser de siste tre årene, i en periode der næringslivet i distriktene har omtrent samme vekst som i sentrale strøk.

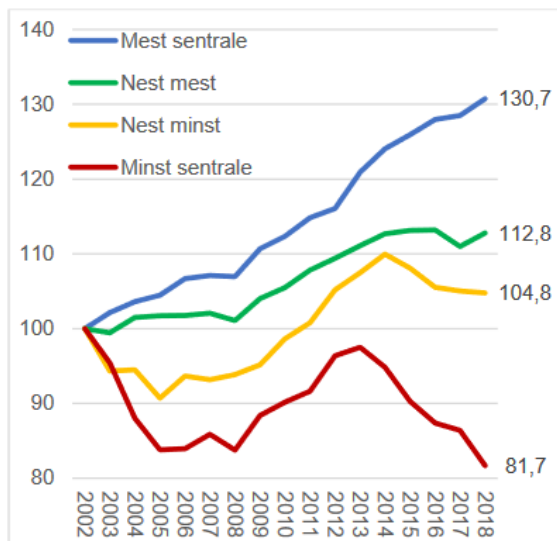


Figur 12: Indeksert utvikling i antall arbeidsplasser i offentlig sektor. Data fra SSBs registerbaserte sysselsettingsstatistikk, bearbejdet av Telemarksforsking.



Figur 13: Differanse i prosentpoeng mellom arbeidsplassveksten i offentlig sektor i de mest sentrale og de minst sentrale kommunene. Data fra SSBs registerbaserte sysselsettingsstatistikk, bearbejdet av Telemarksforsking.

Ser vi på utviklingen av antall statlige arbeidsplasser i kommuner etter sentralitet, viser det seg at det har vært en sentralisering i statlig sektor som er langt sterkere enn sentraliseringen av arbeidsplasser i de andre sektorene (Vareide, 2019). Antall statlige arbeidsplasser i de mest sentrale kommunene har økt med 30,7 prosent siden 2002. Det er spesielt etter 2013 at sentraliseringen av statlige arbeidsplasser har skutt fart. Årsakene til den sterke sentraliseringen av statlig virksomhet de siste fem årene er ikke kjent. Vareide sier at det mest sannsynlig er et resultat av de mange reformene og omlegging av statlig virksomhet i flere ulike etater, som for eksempel i skattevesenet, politiet og flere andre.



Figur 14: Indeksert utvikling av antall statlige arbeidsplasser. Data fra SSBs registerbaserte sysselsettingsstatistikk, bearbejdet av Telemarksforskning. NB: statlig sektor er definert slik at den også omfatter helseforetakene.

Traineeordninger fungerer og er et godt virkemiddel for å få folk til en region/sted. Det avhenger av jobbtilbud etter perioden er utløpt (Dahle, Grimsrud, & Holthe, 2011). Undersøkelsen fra 2011 viser at to av tre unge med høy kompetanse blir i distriktene etter å ha vært trainee. Tilbud om fast jobb er det viktigste traineeprogrammene kan bidra med for å få traineene til å bosette seg på langsiktig basis i området. Dette understøtter det vi vet om hvor viktig jobb er som bosettingskriterium for unge med høy utdanning – kombinert med betydningen av et sosialt miljø utenom jobben.

Nordlandsforskning leverer vinteren 2021 en oppdatert studie om rekrutterings- og bosettingseffekter av regionale traineeordninger<sup>4</sup>. De foreløpige funnene viser at arbeidsmuligheter etter trainee-perioden ser ut til å være relativt god. Etter endt trainee-periode fikk nesten åtte av ti fikk tilbud om stilling i en av bedriftene eller virksomhetene hvor de hadde vært ansatt. Nesten en like stor andel av traineer som deltok i studien bor fortsatt i eller i nærheten av trainee-kommunen.

De regionale traineeprogrammene ble startet ut fra behovet om å gjøre noe med den store kompetanseflukten fra distriktene. Med dette utgangspunktet har bedrifter og offentlige institusjoner gått sammen for å gjøre sin region mer attraktiv for unge med høy utdanning. Dette gjør de gjennom å tilby nyutdannede midlertidig jobb, vanligvis i tre bedrifter, lokalisert i samme region. I tillegg tilbys et faglig og sosialt program, som til sammen skal gjøre det ekstra interessant å flytte til eller bli boende i regionen. Den regionale tenkningen er muligens unik i Norge. Vi kjenner ikke til tilsvarende ordninger i andre land.

<sup>4</sup> Jarle Løvland er prosjektleder, arbeidstittel *Regionale trainee-ordninger: omfang, bruk og virkninger på bo- og arbeidsmarkeder i distriktene*.



Vikinglauget trainee (nå Innlandet Trainee) ble etablert i 1999 og var det første traineeprogrammet i Norge. Pr. januar 2021 kjenner vi til 19 regionale traineeprogram.

Et eksempel på en regional traineeordning er [Framtidsfylket.no](http://Framtidsfylket.no) i Sogn og Fjordane – nå utvidet til nye Vestland. Siden 2004 har Sogn og Fjordane jobbet målrettet med å synliggjøre virksomheter og rekruttere arbeidskraft gjennom Framtidsfylket sitt traineeprogram. Over 230 traineeer har vært med i programmet, og mange av dem får fast jobb og blir i fylket. Gjennom traineeordningen får bedriftene tilført ny kompetanse på bachelor- eller masternivå innen ønskede fagområder. I kullet 2018/2019 ble [16 av 26 traineer værende i Sogn og Fjordane](#), og i 2018 fikk de [650 søkere til 33 stillinger](#). Ordningen tiltrekker seg kandidater med høy kompetanse.

[Kandidat Helgeland](#) i Nordland har siden etableringen i 2010 bidratt med 125 kandidater til virksomheter og bedrifter i regionen. 55% av kandidatene har mastergrad og 45% bachelorgrad. Hele 91% av kandidatene fikk tilbud om fast stilling etter traineeperioden. 75% av kandidatene er bosatt i regionen etter avsluttet program.

Midt-Telemark har høgskole og videregående skoler som er viktige kompetanseleverandører for Telemark. Tettere samarbeid mellom næringsliv og utdanningsinstitusjonene skal bidra til å skape flere og nye typer kunnskapsarbeidsplasser i regionen (Risnes & Lyngaas, 2016).

Flyktninger og andre innvandrere utgjør en viktig arbeidskraftreserve. Det er stor variasjon i sysselsettingen mellom ulike grupper av innvandrere i ulike regioner (Søholt, Tronstad, & Vestby, 2015). Innvandringsgrunn (arbeid, familie og flukt) er en viktig faktor for å forstå forskjeller i sysselsetting. Arbeidsinnvandrere har for eksempel 40-50 % høyere sysselsetting enn flyktninger. Innvandrerkvinner har betydelig lavere sysselsetting enn menn med tilsvarende utdanning. Flyktninger med samme utdanningsnivå og botid har betydelig lavere sysselsetting enn arbeidsinnvandrere, familieinnvandrere og nordiske innvandrere.

Det kommer fram tendenser til at innvandrere er selektert i arbeidsmarkedet etter landbakgrunn, og at det er forskjellig attraktivitet blant kategorier av innvandrere. Dette kan skyldes innvandrernes kompetanse, men like mye arbeidsgivers oppfatninger og erfaringer med hvem de tror passer i bedriften og i hvilke typer jobber. Mange innvandrere får mindre uttelling for utdanning enn det nordmenn gjør. 25 % av innvandrere med høyskole- eller universitetsutdanning har ufaglærte yrker. Det er større sjans for at innvandrere blir bofaste om de blir verdsatt for de kvalifikasjonene de har (Søholt, Tronstad, & Vestby, 2015).

Bedrifter som ansetter innvandrere med høy utdanning, samarbeider mer internasjonalt og er mer nyskapende. Den flerkulturelle kompetansen kan være avgjørende for norske bedrifter som er avhengig av eksport og å være i et internasjonalt marked. Innvandrere ser utfordringer i et annet lys og kan bidra til å sette sammen kunnskap på en ny måte. De snakker andre språk og kjenner flere kulturelle koder (Solheim, 2017). Å ansette innvandrere med høy utdanning i stillinger de er kvalifisert for er dermed ikke kun et gode for bedriften, men også for lokalsamfunnet, gjennom at det øker sjansen for at de slår rot og velger å bli boende over tid.

På oppdrag fra Distriktssenteret gjennomfører Oxford prosjektet «Opplærings- og utdanningstilbud for unge i distriktene». Prosjektet studerer hvordan lokale og regionale utdanningstilbud utformes, hvilke samarbeidsmåter som anvendes og hvordan tilbud formidles. Prosjektet bidrar til kunnskap om sammenhenger mellom regioners utdanningstilbud og arbeidskraftbehov. Sluttrapport leveres 31.mars.

# Tjenester

## Hovedbudskap og funn

- Tjenesteleveranser i distriktskommuner og småbyer vil preges av at det er færre innbyggere enn i storbyområdene og dette innebærer en mer begrenset tilgang til spesialiserte tjenester. Organisering av tjenester i småbyer skjer innenfor andre rammebetingelser enn i storbyområdene
- Ungdom i distrikts-Norge er opptatt av at det finnes lavterskel tilbud om psykisk helsehjelp i alle kommuner.
- Interkommunalt plansamarbeid har gitt økt kapasitet og kompetanse i distrikts-kommuner og fylkeskommunene har en viktig oppgave i å motivere til økt samarbeid på plansiden.

Digitalisering er omtalt under tema tilgjengelighet og innovasjonskapasitet i relasjon til samarbeid by og omland under tema regionalt samarbeid.

## Kommentarer og eksempler

Et eksempel på et program som ønsker å øke innovasjonskapasiteten i distriktskommuner, inkludert småbyer og tettsteder er [Gnist](#). Dette er et nytt innovasjonsprogram for kommuner som vil bygge kompetanse og utforske nye samarbeidsmodeller for å fremme utviklingen av fremtidens attraktive og bærekraftige. Programmet er særlig rettet mot distriktskommuner, men er åpent for alle kommuner som er opptatt av å bygge attraktive lokalsamfunn. Gnist er et samarbeid mellom DOGA, Nordic Edge, Distriktssenteret, KS, Innovasjon Norge, Siva, Nasjonalt program for leverandørutvikling (LUP). Gnist-programmet kombinerer samskaping, designmetodikk og ny teknologi for å bidra til:

- Økt kompetanse på steds- og næringsutvikling i distriktskommuner, med utgangspunkt i stedsspesifikke fortrinn og behov.
- Nye samarbeidskonstellasjoner for mer innovative, helhetlige og langsiktige løsninger på konkrete utfordringer i lokalsamfunn.
- Attraktive, bærekraftige og tilpasningsdyktige lokalsamfunn å bo, arbeide og leve i.
- Kunnskaps- og erfaringsutveksling på tvers av kommuner og regioner.

Distriktssenteret, DOGA og Nordic Edge har initiert følgeforskning (Norconsult) som skal løfte frem metoder, verktøy, arbeidsmåter i programmet og hvordan disse er tatt i bruk. Erfaringene, metodene og løsningene skal gjennom følgeforskningen gjøres overførbare til andre kommuner med tilsvarende problemstillinger.

[Ungdommens distriktspanel](#) har på bakgrunn av omfattende innsiktsarbeid laget 15 forslag til ny distriktspolitikk. Et av forslagene er kort vei til *psykisk helsehjelp*.

- Alle elever må ha daglig tilgang til lavterskeltilbud for psykisk helsehjelp.
- På alle ungdomsskoler og videregående skoler skal det være en åpen dør for hjelp alle dager.
- Det utvikles en digital helhetsløsning med nettsted, chat, bestille time for avtale, app og lignende.
- Stortinget endrer kommunehelseloven slik at trygghet for ungdom er en del av beredskapen og krisestaben i distriktene.

I rapporten [Kommunalt plansamarbeid – en erfaringsinnhenting](#) (Handeland, Høyvik, & Myhr, 2016) fremkommer det at plansamarbeidet har gitt økt kapasitet og kompetanse. Det er mangel på plankompetanse spesielt i distriktskommunene, og et større fagmiljø kan løse kommunenes planutfordringer. Når kommunene skal vurdere å lage egen samfunns- eller arealplan, kontra å gjøre det i samarbeid med nabokommuner, må både kompetanse- og kapasitetsutfordringene tillegges vekt. Fylkeskommunene har en viktig oppgave i å motivere kommunene til økt bruk av interkommunalt samarbeid

også på planområdet. En samordnet interkommunal plan kan gi regionen større gjennomslagskraft. Forutsetninger er at kommunene anerkjenner hverandre som likeverdige, at det er tillit mellom aktørene og at det er skapt en fellesskapsfølelse. Interkommunalt plansamarbeid kan gi kommunene bedre kompetanse og kapasitet (Bråtå, 2020). Plansamarbeidet kan bestå i ansettelse av felles kommuneplanlegger, etablering av utviklingsteam og/eller koordinering av kommunale planressurser. For å lykkes med interkommunalt plansamarbeid må kommunene anerkjenne hverandre som likeverdige og det må skapes tillit mellom aktørene. Dette er funn i Distriktssenterets erfaringsinnhenting fra fem interkommunale plansamarbeid og i en studie fra NIBR/Østlandsforskning (Harvold, 2012) Det er også stort behov for videre- og etterutdanning av planleggere. Studier innen planleggingsfag bør etter Distriktssenterets vurdering tilbys ved flere studiesteder og som nett- og samlingsbaserte studier.

Dagligvarebutikken spiller en viktig rolle for servicetilbudet (Distriktssenteret, 2020). Landsby-prosjektet [Åkle](#) i Iveland er et kombinert bolig- og næringsområde i kommunen som i utgangspunktet ikke hadde noe markert kommunesenter. I perioden 2007-2010 gjennomførte kommunen et stedsutviklingsprosjekt for Birketveit, der det var kommunehus, skole og kirke. Målsettingen var å redusere fraflyttingen gjennom å utvikle bygdesamfunnet og styrke lokal identitet. Det skulle også utvikles en stedsutviklingsplan for området. Gjennom deltaking i Husbankens stedsutviklingsprogram BLEST (BoLyst og engasjement i småbyer og tettsteder) fikk kommunen god hjelp til å planlegge videre utvikling av grenda. Prosjektet gav også støtet til en lokal idédugnad. En samlet konklusjon var at innbyggerne ønsket seg et tydeligere sentrum og møteplasser. Resultatet ble «Åkle – fremtidens landsby» med 26 leiligheter, en moderne dagligvareforretning med en sosial møteplass, bibliotek med selvbetjening, kulturarena samlokalisert med biblioteket og et trivelig uteområde.

## Regionalt samarbeid

### Hovedbudskap og funn

- Tillit, ledelse og forankring er viktige forutsetninger for å lykkes med regionalt samarbeid.
- Det finnes ikke grunnlag for å si at visse samarbeidsformer styrker vekst, men godt samarbeid likevel viktig for effektivitet og gode resultater
- Styrking av den «myke» infrastrukturen i form av nye og bedre nettverk, møte- og delingsarenaer bedrer samhandling mellom byer og omlandskommuner.
- Regionalt samarbeid kan bidra til å øke små kommuner sin egen utviklingskapasitet og å få satt i gang utviklingstiltak, men samtidig kan det binde opp ressurser som det allerede er knapt med
- Regionalparkarbeidet har gitt merverdi i form av mer samordnet arbeidsinnsats og utløst ny finansiering til og økt engasjement for utviklingsarbeidet.
- Regionalparkarbeid har ført til realisering av flere mindre og større tiltak, som sti- og løypenett og andre infrastrukturtiltak, merkevarebygging og nye møteplasser.

Distriktssenteret ser at noen av rollene til småbyen og regionsenteret er å initiere og lede regionale arbeid. Da er måten samarbeid gjennomføres på er viktig for at omlandet skal få nytte av det. Basert på erfaringene fra Byregionprogrammet (2014-2018)<sup>5</sup> peker Distriktssenteret på at tillit, ledelse og forankring er viktige forutsetninger for å lykkes med regionalt samarbeid.

Manglende tillit resulterer både i vanskeligere samarbeid og dårligere resultat (Wekre, 2019). Dersom regionalt samarbeid mellom kommuner skal bli effektivt, må lederskapet spille på flere strenger og fylle flere roller (Lyngaas, 2019). Regionalt lederskap har nemlig ikke de samme styringsverktøyene som tradisjonelt lederskap.

---

<sup>5</sup> <https://distriktssenteret.no/byregionprogrammet/>

Forandring og framdrift krever forankring (Lyngaas, 2019). Vellykket forankring skjer ikke i planer og strategier, men i mennesker. I regionale samarbeid må du jobbe for at de rette menneskene forstår at prosjektet ditt er nyttig – for dem selv eller for dem de representerer.

Formålet med Utviklingsprogram for byregioner – Byregionprogrammet – var å styrke regionenes vekstkraft på lang sikt gjennom om å øke kunnskapen om samhandling mellom kommunene og andre utviklingsaktører i byregionene. Evalueringen viser at resultatene som er skapt i et flertall av deltakerregionene har bidratt til å styrke forutsetningene for økonomisk vekst frem mot 2023 og videre. Dette betinger at byregionene aktiv følger opp og videreutvikler grunnlaget som er skapt hos kommuner og andre aktører. Dette er i tråd med det man fant i studien «Langtidseffekter av omstillingsprogram» fra 2010.

Myk infrastruktur gir bedre samhandling. Styrking av den «myke» infrastrukturen i form av nye og bedre nettverk, møte- og delingsarenaer har i nesten samtlige regioner bidratt til bedre samhandling mellom byer og omlandskommuner. Mange av disse bygger på allerede godt utviklet samarbeid og eksisterende samarbeidskultur, men det har også utviklet seg nye samarbeidsstrukturer gjennom deltakelse i programmet. Evalueringen peker i tillegg på flere faktorer som har virket fremmende for resultatene som er oppnådd (Leknes, (2018)):

- tilgang til økonomiske og personellmessige ressurser
- tillit mellom aktørene og
- utøvelse av eierskapet
- et godt fundament i form av et felles kunnskapsgrunnlag i samfunnsanalysen fra fase 1 av programmet

Erfaringene fra Byregionprogrammet ligger også til grunn for Distriktssenterets tips til å få i gang regionalt samarbeid om felles næringsplan (Lyngaas, 2017). Det finnes flere måter å organisere et slikt samarbeid mellom kommuner. Det kan for eksempel ligge til et eksisterende nærings samarbeid, et regionråd, en arbeidsgruppe nedsatt i kommunen eller andre typer prosjektgrupper. Det finnes ikke grunnlag for å si at visse samarbeidsformer styrker vekst, men godt samarbeid likevel viktig for effektivitet og gode resultater (Horrigo, Furre, Knudsen, Skrunes, & Ervik, 2014).

En casestudie av åtte kommuner viser at regionalt samarbeid kan være et tveegget sverd for småkommuner (Angell & Grimsrud, 2017). Det kan bidra til å øke egen utviklingskapasitet og å få satt i gang utviklingstiltak, men samtidig kan det binde opp ressurser som det allerede er knapt med. Casene i denne rapporten peker på noen mulige fremmere og hemmer for at småkommuner skal ha nytte av å samarbeide regionalt om næringsutvikling og næringsrettet samfunnsutvikling.

Følgende ting fremmer småkommuners nytte av regionalt samarbeid:

- at fylkeskommunen og andre eksterne deltar
- at gevinsten av samarbeid er åpenbar
- at regionen er en funksjonell arbeidsmarkedsregion
- at kommunene har én stemme hver – uavhengig av størrelse
- at det samarbeides på faglig nivå
- at samarbeidet det bygger på tidligere positive erfaringer og tillit

Følgende ting hemmer småkommuners nytte av regionalt samarbeid:

- å si ja til for mange samarbeid
- at ressurs- og maktforholdene mellom kommunen blir veldig skjeve

- at beslutningsstrukturene blir uklare
- at småkommunene føler at de samarbeider mer av plikt enn fordi det tjener egne interesser

Regionalparker er eksempler på regionale samarbeid. Det viktigste fellestrekket mellom regionalparkene, er at de styrker samarbeidet mellom offentlige og private aktører og på tvers av etablerte sektorgrenser. Dette legger grunnlag for langsiktighet, tydelige prioriteringer og konkret innsats som styrker den lokale kompetansen og verdiskapingsevnen over tid. ( (Vangsnes R, 2014))

#### Viktige funn:

- Som en relativt ny formalisert samarbeidsarena i regionen, virker de etablerte regionalparkene å ha god legitimitet blant lokale utviklingsaktører.
- Regionalparkarbeidet har gitt merverdi i form av mer samordnet arbeidsinnsats og utløst ny finansiering til og økt engasjement for utviklingsarbeidet.
- Samarbeidet har ført til realisering av flere mindre og større tiltak, som sti- og løypenett og andre infrastrukturtiltak, merkevarebygging og nye møteplasser.
- De regionalparkprosjektene som i dag er etablert/formalisert, har vært gjennom møysommelige prosesser i forkant. Dette ser også ut til å være viktig for nettopp å skape den felles forståelsen av innholdet i begrepet regionalpark.
- Regionalparksatsingen dreier seg mye om å finne gode og effektive måter å organisere arbeid med lokalsamfunnsutvikling på. Det handler om å se og ta i bruk utviklingskapasiteten i et område med noen felles verdier, interesser og identitet. Utviklingskapasitet handler både om kompetanse, ledelse, utviklingskultur og penger.
- Park-arbeidet kan bidra til å bygge ned konflikten mellom bruk og vern. Regionalparkmodellen gir et annet perspektiv på det ofte konfliktfylte naturvernet, gjennom å ivareta kultur- og naturverdier som en del av utviklingsarbeidet og med en myndiggjøring av de som bor og virker i området.

## Referanser

- [Angell, E., & Grimsrud, G. M. \(2017\). \*Attraktiv og bærekraftig? Småbyers erfaring med nasjonale retningslinjer for by- og tettstedsutvikling\*. Bergen: Uni Research Rokkansentere.](#)
- [Angell, E., & Grimsrud, G. M. \(2017\). \*Småkommuners nytte av regionalt samarbeid om næringsutvikling og næringsrettet samfunnsutvikling\*. Bergen: Uni Research Rokkansenteret.](#)
- [Borge, L.-E., Håkonsen, L., Løyland, K., & Stokke, H. E. \(2013\). \*Lokale skatter og insentiver til næringsutvikling\*. Trondheim: Senter for økonomisk forskning AS.](#)
- [Bråtå, H. \(2020\). \*Kommuner med befolkningsnedgang\*. Lillehammer: Høgskolen i Innlandet v/ Østlandsforskning.](#)
- [Carlsson, E., & Haugum, M. \(2011\). \*Effekter av Nord-Trøndelag fylkeskommunes innsats innenfor stedsutvikling\*. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling.](#)
- [Dahl, I. \(2017, September 27\). \*Campus Ålesund – utvikling av en bydel\*. Hentet fra <https://distriktssenteret.no/eksempel/campus-alesund-utvikling-av-en-bydel/>](#)
- [Dahl, I. \(2017, August 22\). \*Straume - fra kjøpesenter til regionsenter\*. Hentet fra <https://distriktssenteret.no/eksempel/straume-fra-kjopesenter-til-regionsenter/>](#)
- [Dahle, M., Grimsrud, G. M., & Holthe, I. C. \(2011\). \*Bosettingsvirkninger av regionale traineeprogram\*. Bergen: ideas2evidence.](#)
- [Damvad. \(2015\). \*Analyse av rasjonale for og innsats knyttet til lokal samfunnsutvikling innenfor regional-og distriktspolitikken\*. Oslo: Damvad.](#)
- [Distriktssenteret. \(2015\). \*Bolyst: innsats for økt stedstilhørighet gjennom prosjektbasert lokal samfunnsutvikling\*. Sandnessjøen - Sogndal - Steinkjer: Distriktssenteret.](#)
- [Distriktssenteret. \(2016, Oktober 3\). \*Kongsberg – en attraktiv by for innbyggere, næringsliv og besøkende\*. Hentet fra <https://distriktssenteret.no/eksempel/kongsberg-attraktiv-by-bade-naeringsliv-besokende-bosted/>](#)
- [Distriktssenteret. \(2020\). \*Kommunen og nærbutikken\*. Sandnessjøen - Sogndal - Steinkjer: Distriktssenteret.](#)
- [Distriktssenteret/Gehl Architects. \(2016\). \*Attraktive og berekraftige bumiljø i småbyar\*. Sandnessjøen - Sogndal - Steinkjer: Distriktssenteret.](#)
- [Gyene, M., Norberg-Schulz, M., Røtnes, R., & Walbækken, M. M. \(2020\). \*Tilgang på boliger i distriktene og rekruttering av arbeidskraft\*. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse.](#)
- [Handeland, M. \(2017, November 17\). \*Ved å spørre innbyggerne skaper Fredrikstad liv i byen\*. Hentet fra <https://distriktssenteret.no/eksempel/ved-a-sporre-innbyggerne-skaper-fredrikstad-liv-i-byen/>](#)
- [Handeland, M. W., Høyvik, I., & Myhr, A. I. \(2016\). \*Kommunalt plansamarbeid – en erfaringsinnhenting\*. Sandnessjøen - Sogndal - Steinkjer: Distriktssenteret.](#)



- Handeland, M. W., Risnes, T., & Solbakken, M. (2020). *Næringslivets betydning for stedsutvikling, boligutvikling og inkludering i distriktskommune*. Sandnessjøen - Sogndal - Steinkjer: Distriktssenteret.
- Harvold, K. S. (2012). *Interkommunalt plansamarbeid*. Oslo: Østlandsforskning, NIBR.
- Hatling, L., & Dahl, I. (2020). *Tilflyttings- og rekrutteringsarbeid i distriktene – en oppsummering av kunnskap*. Sandnessjøen - Sogndal - Steinkjer: Distriktssenteret.
- Horrigo, A. M., Furre, H., Knudsen, J. P., Skrunes, K., & Ervik, M. R. (2014). *Kommunalt samarbeid på næringsfeltet: en litteraturstudie med praktiske råd*. Kristiansand: Oxford Research.
- Hødnebo, P. E., & Lund, J. (1994). *Næringslivets favorittkommuner: En undersøkelse av næringslivets holdninger til det offentlige tjenestetilbudet i kommunene*. Oslo: Fafo.
- Høyland, K., Denizou, K., Baer, D., Evensmo, H. F., & Feragen, P. S. (2018). *Fra universelt utformede bygg til inkluderende områdeutvikling*. Oslo: SINTEF akademisk forlag.
- Jordell, H., & Røtnes, R. (2016). *Kontekstens betydning for innretning på lokal- og regional innsats for attraktivitet*. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse.
- KMD. (2019). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- KMD, Bylivsenteret og Distriktssenteret. (2018). *De lange linjer i stedsutviklingen*. Oslo, Steinkjer, Sogndal, Sandnessjøen: KMD, Bylivsenteret og Distriktssenteret.
- Kobro, L. U., Vareide, K., & Hatling, M. (2012). *Suksessrike distriktskommuner: en studie av kjennetegn ved 15 norske distriktskommuner*. Bø i Telemark: Telemarkforskning.
- Lyngaas, G. (2017, Desember 4). *Kom i gang med regionalt næringsplansamarbeid*. Hentet fra <https://distriktssenteret.no/artikkel/kom-i-gang-med-regionalt-naeringsplansamarbeid/>
- Lyngaas, G. (2019, Juni 28). *Forandring og framdrift krever forankring*. Hentet fra <https://distriktssenteret.no/artikkel/forandring-og-framdrift-krever-forankring/>
- Lyngaas, G. (2019, September 6). *Regionalt lederskap – mer fasilitering, mindre dirigering*. Hentet fra <https://distriktssenteret.no/artikkel/regionalt-lederskap-mer-fasilitering-mindre-dirigering/>
- Lyngaas, G., & Vangsnes, R. W. (2016, August 25). *Ønsker du meir samarbeid om næringsutvikling i din region?* Hentet fra <https://distriktssenteret.no/artikkel/ynskjer-du-meir-samarbeid-om-naeringsutvikling-i-din-region/>
- Moen, S. E. (2011). *Kommunen som samfunnsutvikler: drivere og hindringer for næringsutviklings- og sysselsettingsarbeid*. Oslo: Fafo.
- Munkejord, M. C. (2016). *Jeg føler meg båret frem: lokalsamfunnets betydning i innvandreres fortellinger om å starte egen virksomhet*. I M. Villa, & M. S. Haugen (Red.), *Lokalsamfunn* (ss. 430-449). Oslo: Damm.
- Nergaard, K. (1996). *Næringslivets favorittkommuner 1996: næringslivets vurderinger av det kommunale tjenestetilbudet*. Oslo: Fafo.

- Nordtug, H. (2020, Februar 25). *Hvordan grønne møteplasser samskapes*. Hentet fra <https://distriktssenteret.no/eksempel/hvordan-gronne-moteplasser-samskapes/>
- Nordtug, H., Handeland, M., & Risnes, T. (2019, August 13). *Tilrettelegging for grønne reiser i distriktene*. Hentet fra <https://distriktssenteret.no/artikkel/tilrettelegging-for-gronne-reiser-i-distriktene/>
- Risnes, T., & Lyngaas, G. (2016, November 30). *Saman skapar næringslivet og høgskulen vekst*. Hentet fra <https://distriktssenteret.no/artikkel/saman-skapar-naeringslivet-og-hogskulen-vekst/>
- Skårerhøgda, M., & Torp, C. (2012, Desember 11). Gründerånd blant innvandrere. *Samfunnsspeilet*. Hentet fra <https://www.ssb.no/virksomheter-foretak-og-regnskap/artikler-og-publikasjoner/grunderaand-blant-innvandrere>
- Solheim, M. C. (2017). *Innovation, Space and Diversity*. University of Stavanger.
- Søholt, S., Tronstad, K. R., & Bjørnsen, H. M. (2014). *Innvandrere og sysselsetting i et regionalt perspektiv*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Søholt, S., Tronstad, K., & Vestby, G. M. (2015). *Sysselsetting av innvandrere – regionale muligheter og barrierer for inkludering*. Oslo: Norsk institutt for by - og regionforskning.
- Sørli, K., Aure, M., & Langset, B. (2012). *Hvorfor flytte? Hvorfor bli boende?: bo- og flyttemotiver de første årene på 2000-tallet*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Sørvoll, J., & Løset, G. K. (2017). *Samfunnsvirkninger av boligpolitikk: boligsatsinger og samfunnsutvikling i ti norske distriktskommuner*. Oslo: Velferdsforskningsinstituttet NOVA.
- Thomas, C. J., & Bromley, R. D. (2003, 23). Retail revitalization and small town centres: the contribution of shopping linkages. *Applied Geography*, ss. 47–71.
- Torége, J. (2019). *Den strategiske mångsysslaren - 10 år senere: enkätundersökning om kommunernas näringslivsarbete 2018*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Tønnesen, A., & Knapskog, M. (2017). *TØI rapport 1563/2017 Anders Tønnesen Marianne Bygdepakke Bø: et forprosjekt om utvikling av klimavennlige og attraktive bygder*. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Vareide, K. (2016). *Attraktivitet, arbeidsplasser og verdiskaping*. Bø i Telemark: Telemarksforskning.
- Vareide, K. (2019). *Næringsutvikling i distriktskommuner 2030*. Bø i Telemark: Telemarksforskning.
- Vareide, K., Svandal, S., Storm, H. N., & Groven, S. (2018). *Suksessrike distriktskommuner anno 2018*. Bø i Telemark: Telemarksforskning.
- Vestby, G. M. (2018). *Fugleperspektiv på tre tiår med stedsutvikling*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Vestby, G. M., Tronstad, K., & Sørli, K. (2014, Oktober 10). *Innspill til sammenstilling av bolystprosjekter*. Upublisert. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Wekre, T. (2019, Juli 18). *Slik bygger du tillit for effektivt samarbeid*. Hentet fra <https://distriktssenteret.no/artikkel/slik-bygger-du-tillit-for-effektivt-samarbeid/>

Wekre, T., & Jensen, B. R. (2020). *Distriktskommuner som lykkes godt med næringsutvikling: notat til Distriktsnæringsutvalget*. Sandnessjøen - Sogndal - Steinkjer: Distriktsenteret.

Aarsæther, N., Bye, G., & Myhr, S. (2020). *Distriktskommunen som næringsutvikler: en kartlegging av næringsutviklingsrollen anno 2020*. Tromsø: Norce.



**Distriktsenteret**  
Kompetansesenter for distriktsutvikling



**MERKUR**  
FOR BUTIKKEN OG BYGDA

Sandnessjøen – Steinkjer – Sogndal

[distriktsenteret.no](http://distriktsenteret.no)  
[merkur-programmet.no](http://merkur-programmet.no)

Telefon 48 16 82 80