

# Næringsutviklingskommunen 2030

-Et refleksjonsnotat



**Svein Frisvoll, Ruralis – Institutt for rural- og regionalforskning**

## **Innhold**

Forord.....	2
1. Innledning .....	3
2. To alternative fortellinger om framtida.....	3
Første fortelling: bygdedød og marginalisering.....	3
Andre fortelling: mulighetens tid i Distrikts-Norge .....	4
3. Samfunnsdrivere/-endringer .....	5
I fokus 1: Befolkningsendring (driver: demografi).....	6
I fokus 2: Regional utvikling gjennom konkurranseutsatt finansiering .....	9
4. Andre viktige samfunnsendringer- og drivere .....	10
5. Næringsutviklingskommunen 2030 .....	10
Avslutning .....	13
Referanser.....	13

## **Figurer**

Figur 1. Folketallsutvikling 1998-2017 (økning).....	6
Figur 2. Folketallsutvikling 1998-2017 (nedgang).....	7
Figur 3. Befolkningsutvikling etter vekstkomponent og sentralitet .....	7
Figur 4. Befolkningspyramide Trondheim og Kvalsund .....	8
Figur 5. Flerdimensjonal modell over distriktsituasjoner .....	11

## Forord

Dette notatet er leveransen på et lite oppdrag der Distriktssenteret har bedt om mine refleksjoner rundt temaet «Hva tror du skal til for at en kommune blir oppfattet som en god næringsutviklerkommune i 2030?». Refleksjonene skal drøfte viktige samfunnsdrivere/-endringer som vi vet vil eller tror vil påvirke distriktskommuner sitt handlingsrom for lokal og regional næringsutvikling fram mot 2030. Oppdraget går videre ut på å prioritere en til to drivere som drøftes opp mot hvilke muligheter og utfordringer som åpner seg, og hvordan distriktskommunene kan jobbe i dag og framover med å utvikle rollene som forvalter, tjenesteprodusent og entreprenør. Det samme oppdraget har gått til forskere ved Telemarksforskning, Nord universitet og konsulenter fra Menon, som skriver tilsvarende notat ut fra deres inngang til næringsutviklingskommunen 2030. Dette notatet er min inngang til utfordringen fra Distriktssenteret.

## 1. Innledning

2030 er bare elleve år unna. Det blir som at man i 2008 skulle bli bedt om å se for seg hva en god næringskommunene ville være i dag i 2019. Det vil normalt ikke være voldsomt store omveltninger i et samfunn som vårt i løpet av et tiår. Det vil mest sannsynlig være en utvikling som preges av akkumulerte effekter av trender og drivere som allerede former distriktsutviklingen i dag. Fremtiden bygges stein på stein innenfor oppgatte stier, såkalt stiavhengighet. Det vi gjorde i går og det vi gjør i dag, vil være med å påvirke hva vi gjør i morgen. Samtidig må vi heller ikke underslå at det finnes jokere som har potensiale til å bryte framtiden inn på en ny sti.

Før vi retter blikket mot fremtiden, vil jeg løfte fram to bakgrunnspoeng som vi må ha med oss: Det første poenget er det førmoderne behovet for å være nær livsgrunnet – naturressursene - som førte med seg at bosettingen spredt seg utover hele Norge. Dette er etter min oppfatning en viktig årsak til at vi har et spredtbygd bosettingsmønster i Norge. Det andre poenget er at moderniseringen har ført med seg at bosettingen klumper seg sammen i og rundt byer. I sum innebærer moderniseringen at færre sysselsettes i industri og primærnæringer, mens tjenesteytende næringer blir viktigere. Samfunnet urbaniseres, men vi ser også en rurbanisering, altså det at by og bygd blir mer like.

## 2. To alternative fortellinger om framtida

Basert på utviklingstrekkene vi ser i dag, kan vi tegne opp to alternative fortellinger om framtida for Distrikts-Norge. Begge er karikerte, men de er på sitt vis sanne samtidig. Dette vil på mange måter være virkeligheten som Næringsutviklingskommunen 2030 skal operere i. Felles for begge disse to historiene er mangel på folk, mangel på kapasitet og til en viss grad også mangel på kompetanse.

### *Første fortelling: bygdedød og marginalisering*

Allmenne norske sannheter, som at det bor folk ute på den ytterste øy, oppe i karrige fjellbygder og i avsondra dalføre, står for fall. Jevnt og trutt, ti-år etter ti-år, har folketallet i de minst sentrale kommunene i landet avtatt. I byregionene landet over eksploderer befolkningsveksten. Nordmenn som jakter den rurale bostedsidyllen kan finne den innenfor storbyregionen. I et land med overflod av bynær rural idyll, behøver man heller ikke dra ut i Utkant-Norge for å finne hytte-kosen. Utkantene i Distrikts-Norge har samfunnsutviklingen mot seg. Det har de hatt lenge, og nå drar det seg til. Sumvirkningene av det som skjer på samfunnsfelt etter samfunnsfelt, politikkområde etter politikkområde, får bosettingsmålet i distriktpolitikken til å fremstå irrelevant.

For de mest usentrale kommunenes del er det all grunn til å forvente at folketallsnedgangen vil akselerere betydelig framover. Høyt antall fødte barn per bygdekvinne har lenge bremsert folketallsnedgangen, det vil si at bygdekvinnene fødte mange nok barn til å kompensere både for bygdefolket som går «ut av tiden» og for dem som «går inn i byen». Det siste ti-året har høy innvandring virket lindrende på folketallsutviklingen. Men nå er det utsikter til at innvandringen, også arbeidsinnvandringen, avtar. Utdanningsrevolusjonen har, sammen med

primærnæringsenes makeløse rasjonalisering og effektivitetsøkning, bidratt til å gjøre utkantene irrelevant som bosted for stadig flere nordmenn.

Med folketallsreduksjonen tappes lokalsamfunnene for sin viktigste ressurs; kapasitet til å vedlikeholde og utvikle, og kraft til handling, nytenking og å stå imot effektene av de overveldende strukturelle trendene som følger moderniseringen. Folketallet er grunnlaget for velferdsstatens tjenesteproduksjon. Det er folk som utøver tjenestene, det er folk som bruker tjenestene og folketallsutviklingen er blant faktorene som er avgjørende for kommunenes inntekter. Hva skjer når kommunene ikke lenger kan kompensere for folketallsnedgang gjennom intern sentralisering og rasjonalisering av tjenestestrukturen? Med folketallsreduksjon blir det også færre hoder som ser muligheter og besitter kapasitetene til å gripe dem. Med folketallsreduksjon blir det også færre som kan samspille om utvikling og nyskaping. Folketallsreduksjon har også potensial til å svekke samfunnets vilje til å være med på å støtte kampen mot moderniseringens negative effekter i utkantene. Hva skjer med sentrale strøks betalingsvilje for distriktpolitikken når stadig flere ikke lengre selv er oppvokst i Distrikts-Norge, eller har en mor i live som bor der? Hva skjer med viljen til å bruke fellesskapets penger til å nå distriktpolitiske mål når stadig flere ser for få skoler, for få barnehager, for dårlige veier og for liten kapasitet på kollektivtransport i pressområdene der flertallet bor? Hvordan kan kommunen, med sine krympende kommunale budsjetter, arbeide med næringsutvikling i en slik situasjon?

#### *Andre fortelling: mulighetens tid i Distrikts-Norge*

I Norge har vi levd godt på ressurser fra Distrikts-Norge. Fisk og tømmer var tidlige eksportvarer som la grunnlag for fremveksten av byer, kapital, handel og nyinvesteringer. Senere kom temmingen av distriktenes fossekraft og påfølgende industrialisering. Innovasjon og nyskaping har historisk gitt nye muligheter. For 60 år siden fant laksenotfiskere på Hitra ut at det lot seg gjøre å bruke laksenota til å drive oppdrett av laks i sjø. Fra dette vokste fram en helt ny industri, som i dag produserer laks med en førstehåndsverdi på over 60 milliarder kroner med alt slike verdier kaster av seg av ringvirkninger: 7300 jobber i matfiskproduksjon, 54 133 jobber i næringsmiddelindustrien (inkludert landbruksvarer og fiskeri). I tillegg kommer alle dem som er sysselsatte i leverandørindustrien, bank og finans, investeringsselskap, holdingselskap og i FoU-sektoren som en følge av havbruksnæringsen. En annen vekstindustri som i stor grad også bygger på ressurser fra Distrikts-Norge er reiselivsnæringsen. Her økte sysselsettingen med 32,4 % og omsetningen med 30 % mellom 2011 og 2016 (SSB).

Gründere, nytenking, god infrastruktur - inkludert digital infrastruktur, gode rammevilkår og investeringsklar kapital gjør Distrikts-Norge i stand til å skape og gripe muligheter for ny verdiskaping også i framtida. Velferd vil i ikke ubetydelig grad også i fremtiden være bygd på rurale ressurser. Bioøkonomi, «grønt skifte», reiseliv og opplevelsesnæringsen er alle pekt på som viktige i et Norge uten olje-inntekter (f.eks. Regjeringens bioøkonomistrategi – Kjente ressurser – uante muligheter). Som før ligger grunnressursene som skal bære mye av fremtidig verdiskaping i Distrikts-Norge. I tillegg reduserer ny teknologi ulempene ved å være lokalisert med lang fysisk avstand til marked og befolkningssentra, og skaper nye muligheter. Digitalisering av handel gir for eksempel butikken global tilstedeværelse selv fra den ytterste

nakne ø – gitt at man har bredbånd. Likedan forutsetter mye av den digitale industrien massive serversentre, som krever stabil el-kraft, areal og kjøling – og høykapasitets digital infrastruktur. Mens det for de fleste postleveranser tåles redusert ombæring, er det for enkelte leveranser kritisk, og øker sårbarheten i distriktene.

Skogen, havet, mineraler, innmarka, utmarka, el-kraften, vindkraften, landskapet, naturskjønnhet og alle de andre fantastiske grunnleggende ressursene som er Norge til del, ligger i Distrikts-Norge uavhengig av at «det bor folk i husan». Å realisere mulighetene krever gode politiske rammebetingelser, det krever dyktige og motiverte fylkeskommuner, det krever kommuner med kapasitet og kompetanse til å legge til rette for næringsutvikling, det krever en statsforvaltning som gir rom til fylkeskommunen, og det krever at det finnes en distriktsbefolkning – gjerne en som er sulten på endring, nyskaping og omstilling. Det kreves også forutsigbarhet og tydelighet i verneforvaltningen, og gode avklaringer på hvor nye aktiviteter er miljømessig og sosiokulturelt bærekraftig, herunder også forstått som behov for en bærekraftig folketallsutvikling. Ikke minst krever det gode svar på hva gjør man når kapasitet til å arbeide for utvikling ikke finnes lokalt der man trenger den mest.

### **3. Samfunnsdrivere/-endringer**

Ovenfor så vi to karikerte fremtidsbilder. Den første fortellingen er på sett og vis en framskriving av trender vi har stått i de siste 30 årene. Den andre fortellingen er en antydning av at trender kan brytes, ved at det tas de riktige valgene både på samfunnsnivå hva gjelder rammebetingelser og investeringer i infrastruktur, kompetanse og kapasitet, men også på individnivå. Enkelt sagt: lykkes Næringsutviklingskommunen i 2030 med å kople ressurser, kapital, gründere/entreprenører/eksisterende næringsaktører med folks hoder og hender (kompetanse og kapasitet) er det kanskje den andre fortellingen vi vil se på som den som preger samfunnsutviklingen i Distrikts-Norge fra 2030 og de neste 50 årene. Om enn ikke i alle distriktskommuner, så kanskje i flere enn i dag.

Men det er jo ikke så enkelt at det bare er å bestemme seg for at her skal vi realisere mulighetene. Nærings- og samfunnsutvikling skjer i skjæringsfeltet mellom strukturer og individuelle valg og handlinger. Enkelt sagt kan vi se strukturer som det som muliggjør og begrenser individuelle valg. Det som vi som for eksempel individ, eller en enkelt kommune for den saks skyld, ikke får gjort noe med: slik som behovet for kapital, den geografiske avstanden, tunge og dype samfunnstrender og så videre.

Ser vi på utviklingen i næringene som har vært de klassiske bærebjelkene for distriktsbosettingen – landbruk, fiskeri og skogbruk – blir dette åpenbart: Siden 1950-tallet har det anslagsvis forsvunnet 800 000 arbeidsplasser fra disse næringene. Jevnt og trutt, ti-år etter ti-år, har folketallet i de minst sentrale kommunene i landet avtatt. Det er få i Norge som ønsker seg en slik utvikling, og mange har forsøkt å gjøre noe med den. Både på overordnet samfunnsnivå og i den enkelte kommune. I stor grad er dette en utvikling drevet av strukturelle krefter som ligger implisitt i moderniseringen: makeløs effektivisering i primærnæringene, utdanningsrevolusjon og nye komplekse tjenesteytende næringer, samt familieplanlegging og dertil lavere fødselstall enn tidligere tiders. I kjølvannet av disse

strukturelle kreftene ligger konsekvenser som sprer seg ulikt over landet. For en del områder forventes fortsatt folketallsnedgangen – i noen kan man vente at den vil akselerere på grunn av høyere gjennomsnittsalder i befolkningen

Det er et stort antall samfunnsendringer med bakenforliggende drivere som påvirker mulighetene til å realisere lokal og regional næringsutvikling fram mot 2030. Gjennomgangen her er ikke utfyllende, men det er de jeg tror det vil være viktige å ha fokus på når man skal se på distriktskommunenes muligheter til å arbeide med næringsutvikling i 2030. Jeg vil særskilt løfte fram to som jeg vurderer som sentrale for Næringsutviklingskommunen 2030: befolkningsendring og regional utvikling gjennom konkurranseutsetting.

### *I fokus 1: Befolkningsendring (driver: demografi)*

Den samfunnsendringen som jeg tror vil være mest sentral er *befolkningsendringen*. Dette er trender påvirker bosettingsmønsteret. Befolkningsendringen i dag i stor grad drevet av demografi, altså befolkningens alderssammensetning, fertilitet (antall barnefødsler), naturlig tilvekst (at det fødes flere mennesker enn det dør) og tilflytting. I Norge sprer effektene av demografi seg ulikt mellom utover landet.

På nasjonalt nivå har Norge hatt en historisk høy folketallsvekst. Over halvparten av kommunene i Norge har hatt positiv folketallsutvikling i perioden 1998-2017. Nesten 30 % av kommunene har hatt en folketallsøkning på mer enn 15 %. 43 kommuner har nesten doblet innbyggertallet sitt i denne perioden (folketallsøkning på mer enn 30 %) (se figur 1).

Folketallsutvikling 1998-2017	Antall kommuner	Andel av kommunene
Økning i folketallet	233	54,82 %
Folketallsøkning på mer enn 10 %	145	34,12 %
Folketallsøkning på mer enn 15 %	112	26,35 %
Folketallsøkning på mer enn 30 %	43	10,12 %

Kilde: SSB

### **Figur 1. Folketallsutvikling 1998-2017 (økning)**

I samme periode har nesten halvparten av kommunene i Norge (43 %) hatt folketallsnedgang. Om lag 10 prosent av kommunene har hatt en folketallsnedgang på mer enn 15 prosent. De aller fleste av kommunene med den kraftigste folketallsnedgangen, er kommuner nord for Trondheim (se figur 2). Folketallsutviklingen henger sammen med sentralitet (nærhet til en større by). Kommuner som ligger innenfor pendlingsområdet til en storby har hatt en kraftig folketallsvekst, mens kommuner som ligger utenfor storbyenes pendlingsområde har nedgang. Enkelt fortalt: jo lengre unna en storby, jo kraftigere folketallsnedgang. Unntak finnes imidlertid. Dette er kommuner som har betydelig næringsutvikling knyttet til fiskeoppdrett/havbruk (f.eks. Frøya og Hitra) eller reiseliv-/hytteutvikling (som Hemsedal og

Oppdal). De to siste ligger imidlertid innenfor det man kan kalle helgeturavstand til en stor by (2 til 3,5 time).

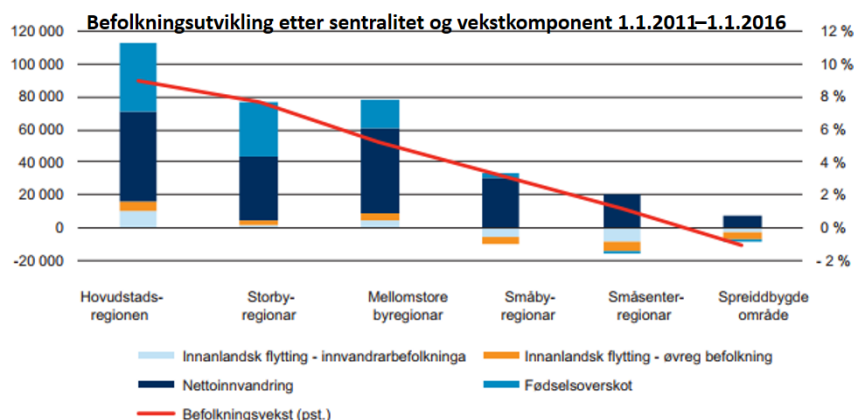
Folketallsutvikling 1998-2017	Antall kommuner	Andel av kommunene
Nedgang i folketallet	186	43,76 %
Folketallsnedgang på mer enn 5 %	136	32,00 %
Folketallsnedgang på mer enn 10 %	85	20,00 %
Antall kommuner med folketallsnedgang på mer enn 15%	39	9,18 %

80 % av disse kommunene ligger nord for Trondheim!

Kilde: SSB

### Figur 2. Folketallsutvikling 1998-2017 (nedgang)

En befolkning vokser når det fødes flere enn det dør (fødselsoverskudd) og/eller det flytter flere til enn fra (nettoinnflytting), eventuelt flytter flere til enn det dør (om flytteoverskuddet er årsak til folketallsveksten). Flyttingen består av to strømmer: Innenlandsk flytting, hvor en flytter fra en kommune til en annen kommune, eller utenlandsk flytting (som er flytting til og fra Norge). I den siste kategorien finner vi arbeidsinnvandrere, flyktninger og asylsøkere som innvilges opphold. Befolkningen minker når det dør flere enn det fødes (negativ naturlig tilvekst), og/eller det flytter flere ut enn det flytter inn (negativ nettotilflytting), og/eller det ikke fødes nok barn til å erstatte de som dør og de som flytter ut.



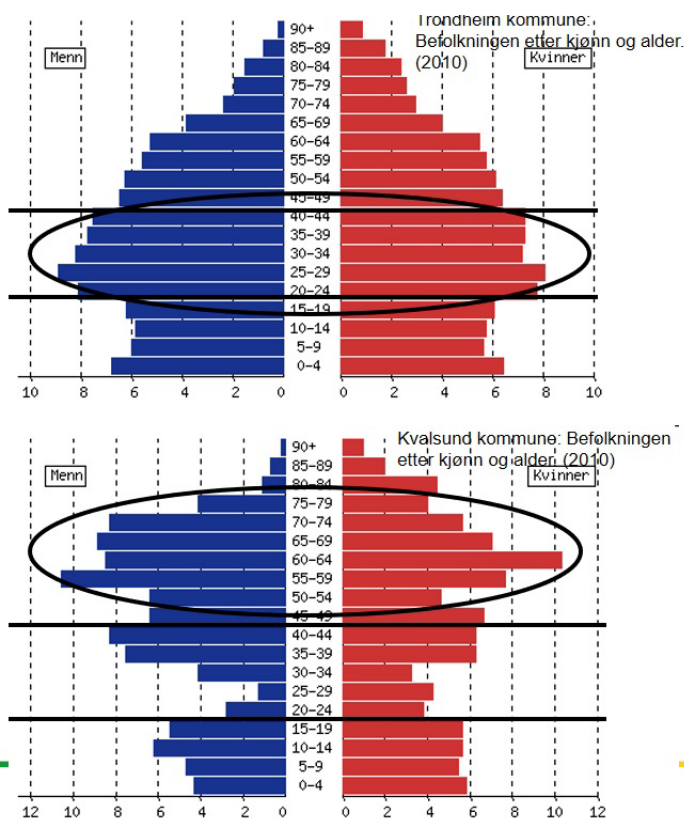
Kilde: Meld. St. 18 (2016-2017)

### Figur 3. Befolkningsutvikling etter vekstkomponent og sentralitet

Figur 3 viser hva som har vært vekstkomponentene i befolkningsendringen i Norge. Som vi ser er det store skillet om kommunen er del av en byregion av en viss størrelse, eller ikke. Kommuner som ligger i enten i omlandet til de mellomstore byene, storbyene eller Oslo vokser på alle områdene nevnt ovenfor: De har betydelige positive fødselsoverskudd, den norske innvandrerbefolkningen flytter til disse kommunene, den etnisk norske befolkningen



flytter til disse kommunene (men i noen mindre grad enn den norske innvandrerbefolkningen). Den største vekstfaktoren er netto innvandring. Ser vi på kommuner som ligger i småbyregioner og kommuner i spredtbygde områder, ser vi at den innenlandske flyttingen er negativ (dvs. fraflytting). En annen ting som fremgår av figuren er at fødselsoverskuddet er negativt (dvs. det fødes ikke nok barn til å kompensere for de som dør). Den eneste vekstkomponenten på positiv side er innvandring. Denne er høy nok i småbyregionene til at denne kommunetypen har positiv folketallsutvikling, mens innvandringen til de spredtbygde kommunene ikke er høy nok til å kompensere for negativ tilflytting og negativ folketallstilvekst.



Kilde: SSB

**Figur 4. Befolkningspyramide Trondheim og Kvalsund**

I media omtales folketallsutviklingen som «fracflytting». Men det er upresist. Ja, folk flytter fra distriktene. Men det har de alltid gjort, enten det var emigranter til USA, eller ungdom som flyttet ut for å ta utdanning og utdannet seg rett inn i byenes arbeidsmarked. Det nye er at fertiliteten i distriktkommunene har blitt for lav til å veie opp for de som dør og de som flytter. Figur 4 illustrerer hvorfor. Den viser en befolkningspyramide, som gir en oversikt over hvor stor andel av befolkning populasjonen i en gitt aldersgruppe utgjør. Kommunen øverst i figuren er en typisk vekstkommune, storbykommunen Trondheim. Kommunen nederst er en typisk distriktkommune med stabil nedgang i folketallet over tid, Kvalsund kommune. I figuren ser vi at befolkningstygdepunktet i Kvalsund ligger i befolkningsgruppen over 50 år,

mens Trondheim har sitt tyngdepunkt i befolkningsgruppen mellom 20 - 40 år, den befolkningsgruppen som er i såkalt fruktbar alder (mellom de to svarte strekene).

Det er åpenbart at geografiske ulikheter i befolknings sammensetningen over tid vil påvirke antall barn som fødes, og med det muligheten til å føde nok barn til å kompensere for de som flytter ut og de som dør. Et mindre åpenbart poeng er at dette også vil ha potensiale til å påvirke hvilke typer lokalsamfunn som vurderes å være attraktive å flytte til. Flytteforskere peker på at bostedspreferansene våre formes som barn. Vokser man opp i en by, er det mer sannsynlig at man i voksen alder ønsker å bosette seg i en by. Barnebosettingsmønsteret kan slik sett si mye om hvilke typer steder som vil bli sett på som attraktive bosteder (Sørli og Grimsrud, 2004). Det er med andre ord mye som tyder på at folketallsutviklingen vil være vond å snu. Men som nevnt finnes det kommuner hvor folketallsutviklingen går mot strømmen. Dette er kommuner som preges av næringsvekst. Dette indikerer at næringsutvikling kan være en virkningsfull medisin. Men det reiser en del sentrale spørsmål som næringsutviklingskommunen 2030 må håndtere/finne svar på: Vil menneskene som skal utøve næringsutviklingen og næringsaktiviteten finnes? En stor utfordring for Distrikts-Norge er tilgang på arbeidskraft. Den har så langt blitt løst gjennom arbeidsinnvandring. Men vil den muligheten vedvare når levestandard og økonomien i hjemlandene har blitt bedre?

### *I fokus 2: Regional utvikling gjennom konkurranseutsatt finansiering*

Den andre samfunnsutviklingen som jeg vil løfte fram, er kanskje en som går under radaren i sammenhenger som handler om distriktsutvikling: trenden med at regional utvikling finansieres gjennom konkurranseutsatte arenaer. Noen av disse arenaene som norske kommuner og fylkeskommuner skal hente finansiering fra er til og med internasjonale arenaer. Næringsutviklingsrollen skal med andre utøves i en ramme preget av økende kompleksitet, men også med økende usikkerhet. I tillegg er mye av aktiviteten innenfor distriktsutviklingsfeltet finansiert og organisert som tidsbegrensede prosjekt.

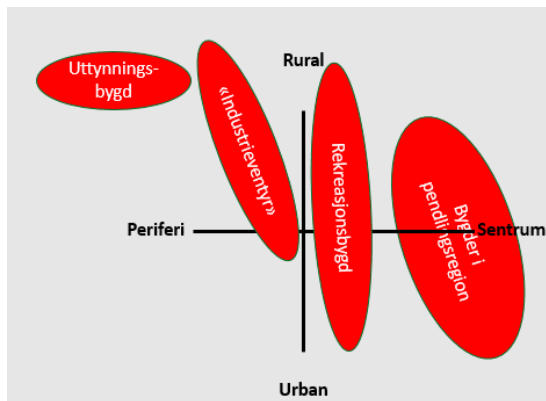
To trekk er viktig her. Det ene er det at (deler av) virkemiddelapparatet internasjonaleseres. Det andre trekket er at forskning og konkret utviklingsarbeid integreres. For mindre kommuner innebærer internasjonaliseringen av virkemiddelapparatet at de blir mer avhengige av bindeledd mellom det lokale og det overnasjonale som kopleter internasjonale ressurser som INTERREG og H2020 med lokale ressurser (bredt forstått). Små kommuner må forstås som å bli mer avhengig av samarbeid med enten større kommuner, regionale samarbeid eller fylkeskommunen. Det andre trekket innebærer at offentlig sektor forventes å finansiere og organisere utviklingsarbeidet sitt som forskningsprosjekt eller innovasjonspartnerskap. Regionale Forskningsfond, FORREGION og FORKommune og nyvinninger som offentlig sektor-PhD er eksempler på det første. innovasjonspartnerskap gjennom Innovasjon Norge er eksempel på det siste. Nyorienteringene er konkurransebasert, forutsetter mobilisering av formell forskningskompetanse og gjøres til gjenstand for ekstern vurdering. Kommuner som lykkes på disse konkurransearenaene vil få en hånd på rattet i kunnskapsproduksjonen, og slik styre den i retning av egne konkrete behov, men de vil også få tilført - om enn midlertidig - kompetanseressurser og friske ressurser som kommer i tillegg til overføringene over inntektssystemet.

## 4. Andre viktige samfunnsendringer- og drivere

Det også andre viktige samfunnsendringer og -drivere som vil påvirke mulighetsrommet til næringsutviklingskommunen i 2030. *Globalisering* vil mest sannsynlig gjøre seg gjeldende også i 2030, selv om det er tegn i tiden som kan bære bud om at den svekkes (jf. Brexit, Trumps handelskrig og fokus på proteksjonisme osv.). I dag innebærer globalisering at norsk næringsliv og norske kommuner er underlagt EUs konkurranseregulering og er innvevd i en global økonomi med fri flyt av varer og arbeidskraft m.m. Dette innebærer blant annet at et steds arbeidsstyrke ikke bare er lokal, men har tilgang til (nødvendig) påfyll av arbeidskraft fra andre land. *Omstillingsbehovet i norsk økonomi* er en annen viktig samfunnsdriver som mest sannsynlig vil gjøre seg gjeldende også i 2030. Dette behovet skriver seg fra flere forhold. For det første er det et globalt behov for å erstatte petroleum med andre energibærere for å løse klimakrisen. For det andre er det et faktum at norske olje- og gassreserver en dag vil ta slutt. For det tredje avtar den nasjonale folketallsveksten. Det innebærer at den såkalte eldrebølgen vil slå inn ved at en krypende arbeidsstyrke skal bære kostnadene med et økende antall eldre som ikke er i yrkesaktiv alder. I dette ligger økte kostnader til pensjon, men også en forventning om økte helseutgifter. På den andre siden er dagens eldre ved god helse i høyere alder enn tidligere, og det er gjort justeringer i pensjonssystemet som skal sikre at vi står lenger i jobb. Men dette forhindrer ikke at Næringsutviklingskommunen 2030 må håndtere at befolkningens gjennomsnittsalder øker. Det siste utviklingstrekket er *sentralisering*. Dette innebærer at kompetansearbeidsplassene som statlige myndigheter, fylkeskommunale administrasjoner og høyere utdanningsinstitusjoner konsentreres på færre steder rundt om i landet. En mulig konsekvens av for eksempel trenden med at høyskoler fusjonerer og kvalifiserer seg til å bli universitet, er at fokuset på fagutdanninger som er viktige for det regionale næringslivet svekkes. Man kan også se for seg at slike nye universitet må konsolidere seg og samle ressursene sine om færre studiesteder etter en fusjon (jf. Nord universitet). En annen konsekvens er at studentene etablerer seg i andre regioner etter endt studietilværelse enn de ville ha gjort med en desentralisert utdanningsstruktur. Det er jo når man er student at mange finner sin livspartner. Næringsutviklingskommunen 2030 må med andre ord også forholde seg til at de regionale forsknings- og utdanningsinstitusjonene ikke har den samme regionale forankringen som før.

## 5. Næringsutviklingskommunen 2030

Det er viktig å ta med seg at samfunnsendringene og drivkreftene presentert over slår ulikt ut i ulike geografiske kontekster. Det er med andre ord ikke én næringsutviklingskommunesituasjon i 2030, men mange. Figur 5 viser en flerdimensjonal konseptuell modell over distriktsituasjoner. Den tar utgangspunkt i at aksene sentrum-periferi og by-bygd hver for seg ikke fanger opp mangfoldet i distriktsituasjoner. Det er bygder i både sentrum og periferi, og det er byer i periferi.



Kilde: Frisvoll, 2019

**Figur 5. Flerdimensjonal modell over distriktsituasjoner**

Figuren illustrerer fire arketyperiske bygdesituasjoner; «Uttynningsbygd» «Industrieventyr», «Rekreasjonsbygd» og «Bygder i pendlingsregion», hver med sine utfordringer og muligheter, som Næringskommunen 2030 kommer i inngrep med. Hver av disse arketyperne representerer ulike situasjoner hva gjelder kapasitet. Med kapasitet mener jeg mulighet til å vurdere, planlegge og utføre handlinger eller tiltak som er nødvendig for å håndtere en utfordring eller gripe en mulighet. Altså arbeidskraft og institusjonelt ork og overskudd til å gjøre mer enn å befatte seg med dag-til-dag drift. Det å ha riktig kompetanse til å håndtere en utfordring eller å gripe en mulighet, samt å ha adgang til nettverk og ressurser som kan mobiliseres gjennom dette nettverket, er også en viktig del av kapasitet. Uttynningsbygda mangler folk og kompetanse, mens Industrieventyr og Bygder i pendlingsregionen kan mangle kapasitet på grunn rask vekst og et komplekst koordineringsbehov mellom ulike kommuner og statlige sektorer.

Innledningsvis i notatet presenterte jeg to ulike fremtidsbilder på Distrikts-Norge. Den første tegner opp et bilde om at de mest perifere delene av Distrikts-Norge sakte med sikkert avvikles. Det andre bildet maler fram et mer optimistisk bilde. Jeg antydet i gjennomgangen av befolkningsendringen at det er enkelte distriktskommuner som går mot strømmen hva gjelder folketallsutvikling. Dette er kommuner som i stor grad har en næringsdrevet utvikling. Det bærer bud om at det er håp. Lykkes Næringsutviklingskommunen i 2030 med å kople ressurser, kapital, gründere/entreprenører/eksisterende næringsaktører med folks hoder og hender (kompetanse og kapasitet), kan trender brytes.

Distriktskommunene er på mange måter mellom barken og veden. De kontrollerer i liten grad rammebetingelsene for næring og industri, men fremtiden deres er prisgitt næringsutviklingsarbeidet. Men hva må næringsutviklingskommunen 2030 gjøre for å lykkes?

Jeg tror det vil være viktig å sette inn tiltak for å sikre at muligheter til næringsutvikling ikke glipper på grunn av manglende kapasitet og kompetanse. Som vist ovenfor er det en betydelig utfordring i mange deler av Distrikts-Norge at folketallet er på vei ned og gjennomsnittsalderen på befolkningen på vei opp. Dette innebærer økte kostnader for kommunene, samtidig som færre innbyggere innebærer reduserte inntekter for kommunene. Så en sentral utfordring som må håndteres er å finne ut hvordan man sikrer at det er kapasitet

til å drive arealplanlegging og næringsutvikling, til å drive innovasjonsprosesser, til å kople aktører, næring og pengekilder på nye måter, til å drive kraftfull påvirkning overfor nasjonale politikere og sikre gode rammebetingelser for lokal næringsutvikling, til å skape gode og hele lokalsamfunn som sikrer gode oppvekstvilkår og gode bygdeminner som øker sjansen for at folk kommer tilbake som lokale ressurspersoner etter endt utdanning og yrkeserfaring fra byregionen. Videre er det en sentral utfordring at det er kapasitet og kompetanse til å drive integrering og å få folk til å slå rot og bli del av lokalsamfunnet. Som vist ovenfor er innvandring den eneste vekstkomponenten i mange distriktskommuners befolkningsutvikling. Kommuner som lykkes som næringsutviklingskommune i 2030 har også arbeidet aktivt med å dyrke frem kultur for nytenkning og innovasjon, både i lokalsamfunnene, men også i kommunens politiske og administrative virksomhet.

Næringsutviklingskommunen operer ikke i et vakuum. Den må samhandle med mange ulike aktører, og når det gjelder utfordringen med kapasitet, kan fylkeskommunen bli en viktig medspiller for Næringsutviklingskommunen 2030. Regionreformen har gitt fylkeskommunen et nytt samfunnsoppdrag: den skal bli en samfunnsutviklingsaktør, som skal gi strategisk retning i samfunnsutviklingsarbeidet, mobilisere privat/offentlig til samfunnsutvikling og samordne og koordinere samfunnsutviklingsarbeidet. Det er videre en forventning til fylkeskommunen at den skal bruke nasjonale og regionale virkemidler til å ta ut potensialet i sin region. Lykkes fylkeskommunen med dette i løpet av de neste elleve årene, så vil den bli en sentral medspiller for kommunalt næringsutviklingsarbeid. Dette er en fylkeskommune som:

- Bruker andre sektorer til å nå mål på regional utvikling, og samarbeide integrert med andre forvaltningsnivå. For eksempel bør fylkeskommunen i langt sterkere grad enn i dag kople videregående utdanning og næringsutviklingsarbeidet. Jeg tenker da på både entreprenørskapslinjer, men også yrkesfaglinjene. Vis også teoristerke ungdomsskoleelever at yrkesfag kan være en vei til gode liv. For å få til dette, tror jeg fylkeskommunen må begynne å måle sine ledere og medarbeidere også på tverrsektoriell måloppnåelse, ikke bare sektorvis måloppnåelse.
- Arbeider systematisk med å få oversikt over lokal samfunnsutviklingskapasitet og samfunnsutviklingsstatus, herunder næringsutvikling og næringslivets lokale utfordringer og muligheter: hvor trykker skoen? Hvilke ressurser kan mobiliseres gjennom å samarbeide på tvers av forvaltningsnivåene?
- Bruker partnerskap, «bygdeutviklingsavtaler», smart spesialisering, innovasjonsverksteder o.l. til å kople kommuner med manglende kapasitet til å få ta del i det mangfoldige virkemiddelapparatets muligheter
- Får anledning til å ta en langt mer aktiv rolle overfor kommuner som mangler kapasitet og kompetanse til å utføre nødvendig grunnarbeid for næringsutvikling (som arealplanlegging). Jeg ser for meg at fylkeskommunen i 2030 har anledning til å ikke bare tilby ekspertkompetanse til kommuner som mangler dette, slik som analyse, planlegging og statistikk, men også veiledning og arbeidskapasitet til distriktskommuner som mangler dette, og som ikke får løst dette behovet gjennom kommunesammenslåing eller interkommunale samarbeid.

- Leverer FoU-meglerkompetanse til kommuner som mangler kapasitet og kompetanse til å hente utviklingsmidler/innovasjonsmidler fra INTERREG, H2020s arvtaker, Innovasjon Norge, Forskningsrådet (FORKOMMUNE) og Regionale forskningsfond.
- Dyrker rollen som politisk entreprenør, som utfordrer og lager handlingsrom for Næringsutviklingskommunen 2030

## Avslutning

Dette refleksjonsnotatet er skrevet på oppdrag fra Distriktsenteret. Oppdraget har vært å reflektere rundt temaet «Hva tror du skal til for at en kommune blir oppfattet som en god næringsutviklerkommune i 2030?». Notatet har løftet fram noen sentrale samfunnsdrivere/-endringer som det er sannsynlig vil prege distriktskommuner sitt handlingsrom for lokal og regional næringsutvikling fram mot 2030. Notatet har pekt på at det ikke vil være én næringsutviklingssituasjon, men flere alt avhengig av geografisk kontekst. Mange distriktskommuner vil stå mellom barken og veden. De kontrollerer i liten grad rammebetingelsene for næring og industri, men fremtiden deres er prisgitt at næringsutviklingsarbeidet lykkes. En stor utfordring for disse kommunene vil være at de hverken har kapasitet eller kompetanse til å drive slikt arbeid på en kraftfull måte, fordi virkemiddelapparatet internasjonaleseres og blir konkurransepreget. Et sentralt poeng i notatet er at fylkeskommunen etter regionreformen har potensiale til å bli en muliggjørende samarbeidspartner for distriktskommuner med et stort næringsutviklingsbehov.

## Referanser

Frisvoll, S. (2019). *Hele Norge skal leve? Når manglende kapasitet hemmer utvikling*. Notat nr. 2/18. Ruralis – Institutt for rural- og regionalforskning. Trondheim

Meld. St. 18 (2016-2017) *Berekraftige byar og sterke distrikt*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Oslo

SSB. Diverse befolkningsstatistikk og næringsstatistikk

Grimsrud, G.M og Sørli, K. (2004). *Flytting og bosetting, jobb og pendling*. I: Berg, N.G. m.fl. (red.) *Mennesker, steder og regionale endringer*. S 79-101. Tapir akademisk forlag. Trondheim