



## Hvordan kan kommunene utvikle tiltak for å styrke levekårene i sin kommune?

Dato: 2008-17-01

---

**DOKUMENTINFORMASJON**

Oppdragsgiver: KS  
Rapportnavn: Hvordan kan kommunene utvikle tiltak for å styrke levekårene i sin kommune?  
Utgave/dato: 2008–17–01  
Arkivreferanse:

Oppdrag: 515821  
Oppdragsbeskrivelse:  
Oppdragsleder: Tage Båtsvik  
Fag: Analyse  
Tema: Kommunalt utviklingsarbeid og levekår  
Leveranse: Evaluering

Skrevet av: Tage Båtsvik, Christian Skattum og Sven Haugberg  
Kvalitetskontroll: Christian Skattum

Asplan Viak AS [www.asplanviak.no](http://www.asplanviak.no)

---

## FORORD

Asplan Viak, ved Asplan Analyse, har vært engasjert av Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) for å gjennomføre forsknings- og utredningsprosjektet "Hva kjennetegner postindustrielle kommuner som utvikler bærekraftige levekår?" Prosjektet er gjennomført i perioden juni 2007 - januar 2008. I denne rapporten foreligger resultatet av prosjektet.

Flere postindustrielle kommuner i ulike deler av landet ligger over landgjennomsnittet på viktige levekårsindikatorer. Dette er et tema som har fått lite oppmerksomhet, og som i liten grad er behandlet i forsknings- og utredningsarbeid. Hensikten med dette prosjektet er å øke kunnskapen om hvordan postindustrielle kommuner kan styrke levekårene for utsatte grupper og for sine innbyggere.

I KS har Espen Rymoen og Anna Charlotte Larsen vært våre kontaktpersoner. Rådmannsutvalget i Østfold har fungert som referansegruppe.

I Asplan Analyse er det Sven Haugberg, Christian Skattum og Tage Båtsvik gjennomført prosjektet, med sistnevnte som oppdragsleder.

Vi vil takke for et konstruktivt samarbeid med oppdragsgiver og referansegruppe underveis i prosjektet.

Sandvika 17. januar 2008.

Tage Båtsvik  
Oppdragsleder

Christian Skattum  
Oppdragsansvarlig

**INNHOLDSFORTEGNELSE**

1	Sammendrag.....	5
2	Innledning.....	9
2.1	Bakgrunnen for prosjektet.....	9
2.2	Metodisk tilnærming og gjennomføring.....	10
2.3	Definisjon av postindustrielle kommuner .....	11
2.4	Våre utvalgte kommuner og regioner.....	12
2.5	Levekårsutfordringer .....	13
2.6	Videre innhold i rapporten.....	14
3	Hva kjennetegner de postindustrielle kommunene? .....	15
3.1	Kommunetyper.....	15
3.2	Levekår .....	16
3.3	Demografiske utviklingstrekk .....	17
3.4	Næringsstrukturelle utviklingstrekk .....	19
3.5	Oppsummering av postindustrielle kjennetegn .....	23
3.6	Hva kjennetegner våre utvalgte regioner? .....	23
3.7	Hva kan forklare levekårsutfordringene? .....	30
4	Hvordan kan kommunene påvirke levekårene?.....	34
4.1	En kommunal politikk for velferds- og næringsutvikling .....	34
4.2	Samhandling mellom kommune, næringsliv og andre aktører.....	37
4.3	En analyse av kommunens/regionens komparative fortrinn .....	41
4.4	Bevissthet om å trekke til seg riktige næringer og personer .....	44
4.5	En helhetlig og regional tilnærming til utviklingsarbeidet .....	46
4.6	Bevissthet om nasjonale politiske rammebetingelser .....	48
4.7	Gode kommunale tjenester og forutsigbare rammebetingelser .....	49
5	Konklusjon og gode råd for omstilling og utvikling .....	50
6	Informanter .....	52
7	Referanser .....	53

## 1 SAMMENDRAG

Levekårsstatistikken viser at kommuner som har opplevd betydelig nedgang i industrisysselsettingen (postindustrielle kommuner), har noe større levekårsutfordringer enn andre kommuner. I dette forsknings- og utredningsprosjektet har vi behandlet tre problemstillinger.

1. Hva kjennetegner postindustrielle kommuner med hensyn til levekår, næringsstruktur og demografi?
2. Hva er årsakene til at postindustrielle kommuner har noe større levekårsutfordringer enn andre kommuner?
3. Hvordan kan kommunene utvikle tiltak som styrker levekårene for utsatte grupper og for befolkningen generelt?

### Metodisk tilnærming og gjennomføring

Vi har kombinert en kvantitativ analyse av alle landets kommuner, med en kvalitativ undersøkelse i noen regioner og kommuner som har opplevd betydelig nedgang i industrisysselsettingen. I den kvantitative analysen har vi identifisert postindustrielle kommuners kjennetegn med hensyn til demografiske trekk og befolkningsutvikling, næringsstruktur og levekår. I den kvalitative analysen har vi gjennomført intervjuer med representanter fra kommunen (administrasjon og ordfører), næringslivet og utviklingsselskaper i Sarpsborg og Fredrikstad (Nedre Glomma-regionen), samt Gjøvik og Vestre Toten (Gjøvikregionen). Videre har vi benyttet data og dokumentasjon fra omstillingsprosessen i Årdal kommune. Siktemålet har vært å identifisere gode tilnæringsmåter og omstillingsløsninger, med særlig vekt på hva kommunen kan bidra med for å styrke levekårene for sine innbyggere.

### Kjennetegn ved postindustrielle kommuner

Det er per i dag 27 postindustrielle kommuner i landet. Den kvantitative analysen viser at den typiske, postindustrielle kommunen er en folkerik vekstkommune, med et relativt lavt utdanningsnivå i befolkningen, der varehandel, tjenesteyting og forvaltning har kompensert for redusert sysselsetting i industrien.

De postindustrielle kommunene har et gjennomsnittlig innbyggertall på 14 000 innbyggere. De har en årlig befolkningsvekst i perioden 1986 – 90 til 2001 – 2005 på i overkant av 1 prosent. Befolkningsveksten skyldes i hovedsak netto tilflytting. De postindustrielle kommunene har en høy andel innbyggere med lav utdanning.

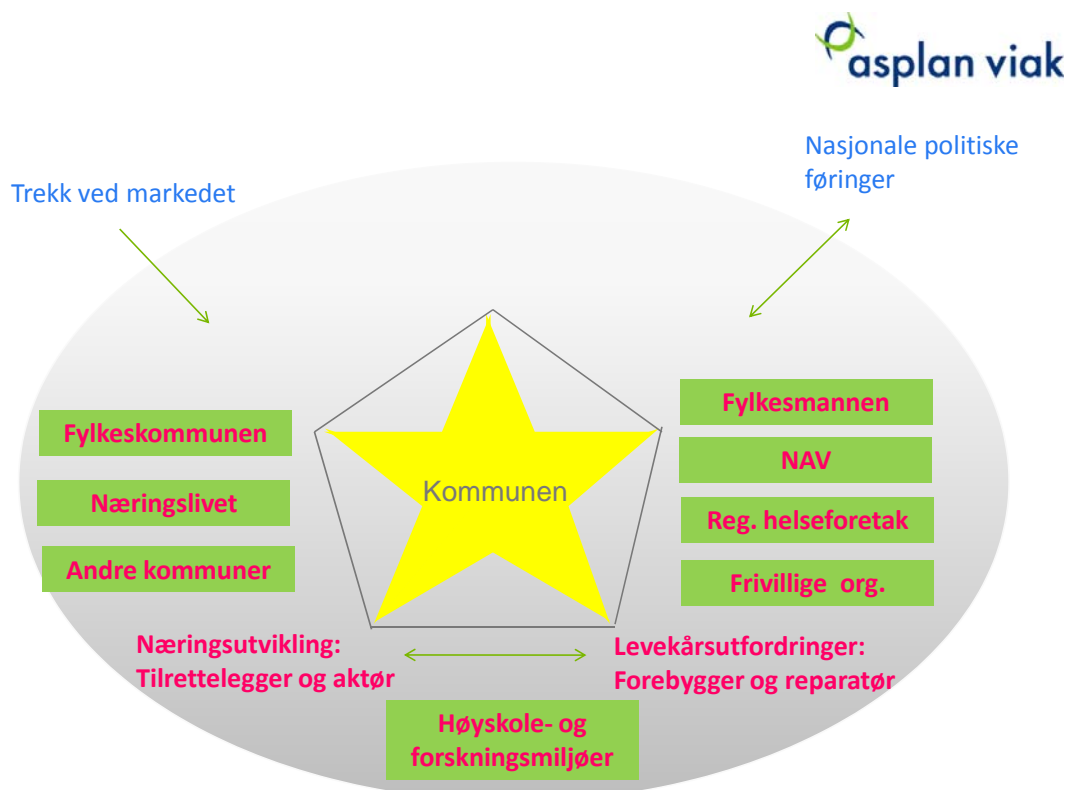
De postindustrielle kommunene er den kommunegruppen med størst vekst i sysselsettingen i varehandel, tjenesteyting og forvaltning fra 1986 – 90 til 2001 – 05. Det er nå den kommunegruppen med størst andel sysselsatte i varehandel og tjenesteyting blant gruppene.

### Hva kan forklare levekårsutfordringene i postindustrielle kommuner?

Den industrielle næringsstrukturen, lønnsarbeiderkulturen og den høye andelen innbyggere med lav utdanning, er de forholdene som klart kan knyttes til de postindustrielle kommunenes levekårsutfordringer. I tillegg vil en varig eller midlertidig ustabil situasjon i arbeidsmarkedet, som en følge av transformasjonen fra industriell til postindustriell næringsstruktur, kunne forklare levekårsutfordringer i noen av de postindustrielle kommunene. Innenfor gruppen av postindustrielle kommuner vil det også være en rekke andre, og mer spesifikke lokale forhold som bidrar til å forklare høy score på levekårsindeksen. Dette er gjerne forhold som vi kan knytte til levekårsutfordringer i kommuner generelt, som kommunestørrelse, befolkningsvekst, senterfunksjon og geografisk beliggenhet.

### Hvordan kan de kommunene påvirke levekårene for sine innbyggere?

Kommunen må se de ulike forholdene som påvirker levekårene i sammenheng. Det er behov for en samlet kommunal politikk for velferds- og næringsutvikling. Vi har definert kommunens roller i dette arbeidet som tilrettelegger og aktør for næringsutvikling, og forebygger og reparatør av levekårsutfordringer, jf figur 1.



Figur 1 Kommunen som velferds- og utviklingsaktør

Figur 1 viser at levekårsutviklingen i en kommune er avhengig av en rekke ulike aktørers innsats. Kommunen må samarbeide med disse for å kunne utvikle tiltak som styrker levekårene. Levekårsutviklingen er også i stor grad avhengig av de andre aktørenes virkemidler. Det lokale og regionale næringslivet, fylkeskommunen, andre kommuner og høyskolemiljøer er de viktigste i næringsutviklingsarbeidet. På levekårsområdet har statlige aktører, som f.eks. NAV, virkemidler som er viktige for levekårsutviklingen

I dette forsknings- og utredningsprosjektet har vi primært sett på kommunenes rolle som tilrettelegger og aktør for næringsutvikling. I forbindelse med større næringsmessige endringer er det behov for å skape vekstkraft, og vekstimpulser. I dette arbeidet har kommunen en sentral rolle i å sørge for at det er den riktige vekstkraften, og de rette vekstimpulsene som blir stimulert.

Vi har identifisert hvordan kommunen i samspill med næringsliv og andre aktører kan påvirke levekårene i positiv retning gjennom en omstillingsstrategi som legger til rette for vekst og utvikling. Vi har pekt ut de viktigste elementene i en slik omstillingsstrategi.

#### *Samhandling mellom kommune, næringsliv og andre utviklingsaktører*

Omstillings- og utviklingsarbeidet forutsetter samhandling mellom kommune, næringsliv, høyskolemiljøer og andre utviklingsaktører. Det krever gode avklaringer av hovedoppgavene til de ulike aktørene, en fornuftig arbeidsdeling og en felles forståelse av de overordnede målsettingene. Alle kan være enige om at man trenger vekst for å skape dynamiske regioner som er i utvikling. Utfordringen er å balansere enkeltinteressenes behov for realisering av egen vekst mot fellesskapets behov for helhetlige løsninger. Det er viktig å ta seg tilstrekkelig med tid til å innarbeide en god forståelse av den andre partens muligheter og utfordringer, og bli enige om hvordan man jobber sammen mot en felles målsetting.

#### *En analyse av kommunens/regionens komparative fortrinn*

For å få til vekst og utvikling som gir seg utslag i levekårssituasjonen må kommunen og næringslivet stå sammen om en langsiktig utviklingsstrategi. Denne strategien må være basert på en grundig analyse av hva som er regionens og kommunens komparative fortrinn. Analysen må ha som mål å identifisere et begrenset antall satsingsområder. Hva er vi gode på? Hvor vil vi at utviklingen skal gå? Og hva kreves for å nå dit?

Basert på erfaringer fra flere kommuner i Norge har vi skissert en enkel modell for hvordan kommunene og næringslivet kan analysere situasjonen og velge en strategi i forbindelse med en større omstillingsprosess. Modellen viser at kommunen og næringslivet må ta noen grunnleggende valg. For det første må de ta stilling til hvor mye de skal satse på akkvisisjon; dvs. innsalg overfor nye næringer og aktører. Alternativet her er egenutvikling, basert på eksisterende virksomhet. For det andre må de velge om de skal satse bredt, eller konsentrert med hensyn til hvilken type næringsvirksomhet de ønsker å trekke til seg.

De strategiske valgene kommunen og næringslivet tar vil ofte ha konsekvenser for kommunens rolle. Velger de f.eks. å gå for en "konsentrert akkvisisjon" kan det bety at kommunens rolle bør rettes inn mot å påvirke sentrale myndigheter, og få på plass en god etableringspakke for større virksomheter. Satser de på utvikling av eksisterende bedrifter og

bredde, vil det være viktig at kommunen stimulerer et mangfold av bedrifter, og lager gode programmer for nyetablering og videreutvikling av små og mellomstore bedrifter.

#### *Bevissthet om å trekke til seg riktige næringer og personer*

En høy andel av innbyggere med lav utdanning er et kjennetegn ved postindustrielle kommuner som gruppe. Et høyere utdanningsnivå blant kommunens innbyggere er et viktig bidrag for å kunne styrke levekårene på sikt. Kommunens/regionens valgte satsingsområder må følges opp med en strategi for hvilken kompetanse de ønsker å utvikle, og trekke til seg.

Hovedsakelig er det to tilnærminger til et slikt arbeid. Det ene er kvalifisering og omstilling av egne innbyggere, og det andre er å kunne tilby attraktive arbeidsplasser for potensielle innflyttere med høyere utdanning.

Kommunen må være seg bevisst hvilke næringer de ønsker skal etablere seg i kommunen. Kommunen må gjøres attraktiv som bosted for den gruppen personer disse næringene og det lokale næringslivet har behov for. Kommunen og næringslivet må sammen tenke igjennom hvilke særlige fortrinn kommunen/regionen har, og tørre å si hva slags personer og kompetanse de vil trekke til seg. De lokale og regionale utdanningsinstitusjonene vil her være viktige samarbeidspartnere. Poenget må være at kvalifisering av egne innbyggere må spille sammen med tiltrekning av ny kompetanse utenfra.

Gode kommunale primærtjenester er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning for å beholde, og trekke til seg den rette kompetansen. Like viktig er det at kommunen spiller en aktiv rolle i samfunnsutviklingen. Det dreier seg bl.a. om by- og tettstedsutvikling som skaper gode møteplasser, tilrettelegging for attraktive boliger og bomiljø og et bredt kulturliv og fritidstilbud. Kommunen må også bidra til fyrtårnsprosjekt som skaper lokal entusiasme og stolthet

#### *En helhetlig og regional tilnærming til utviklingsarbeidet*

For kommunens rolle som tilrettelegger for næringsutvikling er det viktig å huske på at næringslivet ikke er opptatt av kommunegrensene. I den grad det oppstår problemer med etablering og utvikling av virksomheter på tvers av kommunene vil dette oppfattes som unødvendige hindringer. Akkurat som næringsaktørene må ta initiativ for å lage overbygninger og gode nettverk på regionalt nivå, må det offentlige bli tydelige på, og samordnet om en utviklingsprofil for regionen. Det innebærer at næringsutviklingsarbeidet bør samordnes på tvers av kommunegrenser, samtidig som man går sammen om å utvikle en regional areal- og boligpolitikk.



## 2 INNLEDNING

### 2.1 Bakgrunnen for prosjektet

Siden midten av 1970-tallet har Norge gradvis opplevd en nedgang i antall sysselsatte i industrien. I 1974 nådde industrisektoren en topp med nær 400 000 årsverk, hvoretter antallet sysselsatte falt noe fram mot 1980. Da begynte en markant nedgangsperiode, med en kraftig nedgang fram til 1984, deretter en konsolidering og en ny og kraftig nedgang fram til 1993. Den lange høykonjunkturen etter 1993 gav en moderat vekst i antall sysselsatte i industrien, før en fornyet nedgang etter år 2000. (Selstad, 2005).

For mange av industristedene (tettsteder, byer, kommuner og regioner) har en markant nedgang i industrissysselsettingen gitt betydelige omstillingsutfordringer. Det gjelder særlig der den lokale industrien har vært dominert av en industribedrift eller en bransje, såkalte ensidige industristeder. Men også i mer sentrale områder, f.eks. på Østlandet, der industrien vokste fram i tilknytning til mellomstore byer, har avindustrialiseringen satt spor.

Levekårsstatistikken viser at kommuner som har opplevd betydelig nedgang i industrissysselsettingen, og med det er postindustrielle, har noe større levekårsutfordringer enn andre kommuner. Særlig gjelder dette for de urbane industrikommunene.

Bakgrunnen for dette forsknings- og utredningsprosjektet er at KS ønsker mer kunnskap om årsakene til dette, og hva kommunene kan gjøre for å styrke levekårene for innbyggerne i sine kommuner og regioner.

Prosjektet har hatt tre hovedproblemstillinger.

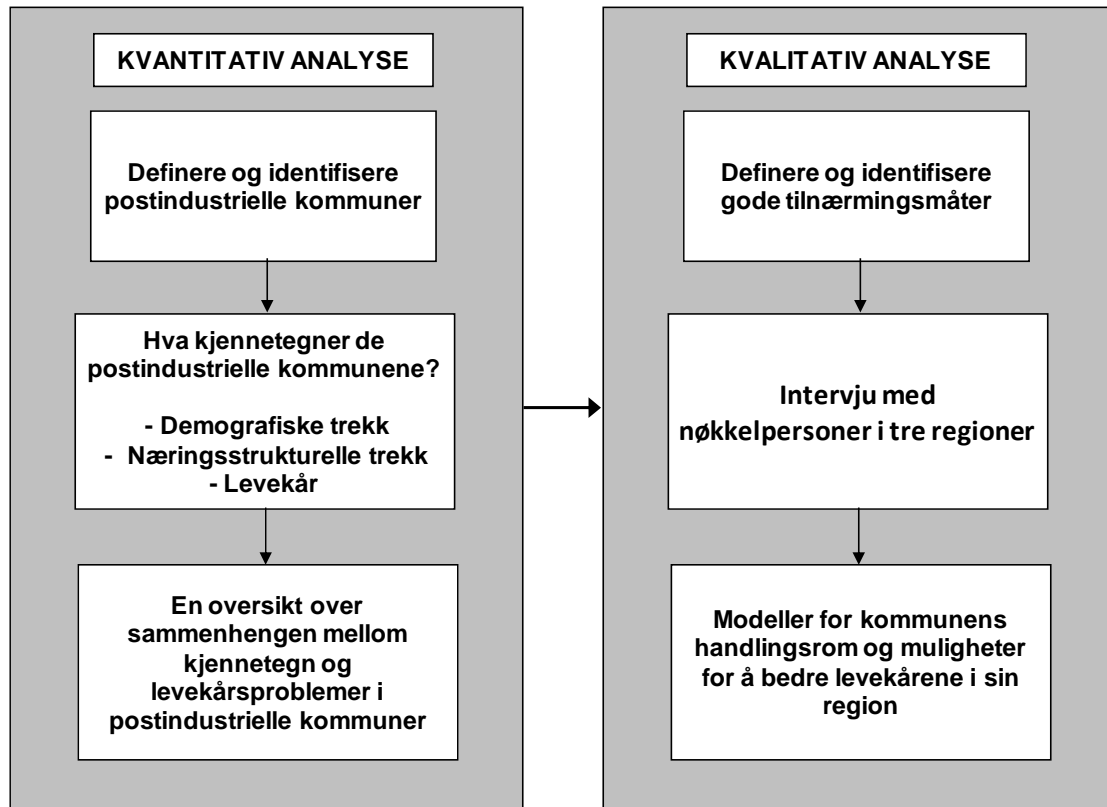
1. Hva kjennetegner postindustrielle kommuner med hensyn til levekår, næringsstruktur og demografi?
2. Hva er årsakene til at postindustrielle kommuner har noe større levekårsutfordringer enn andre kommuner?
3. Hvordan kan kommuner utvikle tiltak som styrker levekårene for utsatte grupper og for befolkningen generelt?

Tidligere forskning og utredning har i stor grad konsentrert seg om de to første problemstillingene. I dette prosjektet er vi særlig opptatt av den tredje problemstillingen; hva kan kommunene gjøre selv? Skyldes levekårsproblemene i de postindustrielle kommunene forhold kommunene ikke kan gjøre noe med, som de bare må tilpasse seg? Eller er det slik at hver kommune selv har muligheter for å gripe inn i de mekanismene som fører til dårlige levekår?

Kunnskapen fra prosjektet skal gi innspill til hvordan kommuner kan arbeide med å påvirke levekårene for sine innbyggere, med særlig fokus på kommuner som opplever store næringsstrukturelle endringer.

## 2.2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Vi har valgt å kombinere en kvantitativ analyse av alle landets kommuner, med en kvalitativ undersøkelse i noen regioner og kommuner som har opplevd betydelig nedgang i industrisysselettingen. Figur 2 illustrerer vår tilnærming til oppdraget.



Figur 2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

For det første har vi gjennom en bredt anlagt kvantitativ tilnærming definert og identifisert postindustrielle kommuner, ut fra særlig tre hovedkjennetegn:

- Demografiske trekk og befolkningsutvikling.
- Næringsstruktur; herunder hvilke næringer som har erstattet industri.
- Levekår, dvs. utviklingen i henhold til SSBs levekårsindeks.

Den kvantitative analysen har gitt oss kunnskap om kjennetegn ved de postindustrielle kommunene, og et grunnlag for drøfte årsakene til at disse kommunene relativt sett har større levekårsproblemer enn andre kommuner, jf. problemstilling 1 og 2.

For det andre har vi gjennomført en kvalitativ analyse i noen utvalgte kommuner. Vi har gjennomført intervjuer med representanter fra kommunen (administrasjon og ordfører), næringslivet og utviklingsselskaper i Sarpsborg og Fredrikstad (Nedre Glomma-regionen), samt Gjøvik og Vestre Toten (Gjøvikregionen). Videre har vi benyttet data og dokumentasjon fra omstillingsprosessen i Årdal kommune. Felleskjennetegnet for disse kommunene og

regionene er at de i løpet av de siste 10–15 årene har opplevd betydelig omstillinger i den lokale industrinæringen. Siktemålet har vært å identifisere gode tilnæringsmåter og omstillingsløsninger, med særlig vekt på hva kommunen kan bidra med for å styrke levekårene for sine innbyggere.

## 2.3 Definisjon av postindustrielle kommuner

Vi har tatt utgangspunkt i tidligere industriforskning når vi har definert industrikommuner i den kvantitative analysen. Statistisk sett har steder med 50 prosent overrepresentasjon i andelen sysselsatte i industrien i forhold til landsgjennomsnittet fått betegnelsen industristeder. Når den lokale industrien er dominert av en bedrift eller en bransje, tilsvarende at bedriften eller bransjen utgjør mer enn 50 prosent av industrissysselsettingen, er dette betegnet som ensidige industristeder.

Tradisjonelt er steder forstått som tettsteder. Det betyr at et industristed kan være en liten bosetting ned til 200 innbyggere, men kan også være en by med 100 000 innbyggere (Selstad, 2005). Vi har valgt kommuner som analyseenheten i den kvantitative analyse. Vi bruker den samme definisjonen på industrikommuner som her er beskrevet for industristeder, altså 50 prosent overrepresentasjon i industrissysselsettingen i forhold til landsgjennomsnittet.

Postindustrielle kommuner er så definert som kommuner som fra et tidspunkt til et annet har beveget seg fra å være industrielle kommuner til å være ikke-industrielle kommuner. Vi har valgt utviklingen i industrissysselsettingen<sup>1</sup> fra perioden 1986–90 til perioden 2001–2005.<sup>2</sup> I 1986 var landsgjennomsnittet for industrissysselsettingen på kommunenivå 17 prosent, som betyr at kommuner med over 25 prosent industrissysselsetting var industrielle. I 2005 var landsgjennomsnittet 12,5 prosent, som betyr at kommuner med over 19 prosent sysselsetting var industrielle.

Postindustrielle kommuner er altså de som i henhold til vår definisjon var industrielle kommuner i perioden 1986 – 90, men som ikke var det i perioden 2001 – 2005.

Det innebærer at en del kommuner som faller inn under vår postindustrielle definisjon fremdeles vil kunne ha en relativt høy andel sysselsatte i industri. Men samtidig vil den relative nedgangen de har hatt i industrissysselsettingen tilsi at de har gjennomgått en transformasjon der nye næringer og sektorer har erstattet deler av industrien. I tillegg har det foregått endringer i sammensettingen av den industrielle virksomheten. Dette har skjedd i form av nyetablering av annen industri, oppsplitting av større eksisterende virksomheter (hjørnesteinsbedrifter), eller ved at virksomhet dras ut av større bedrifter og etableres som

---

<sup>1</sup> Innenfor gruppen sysselsatte i industrien er også ansatte i bergverksindustrien inkludert.

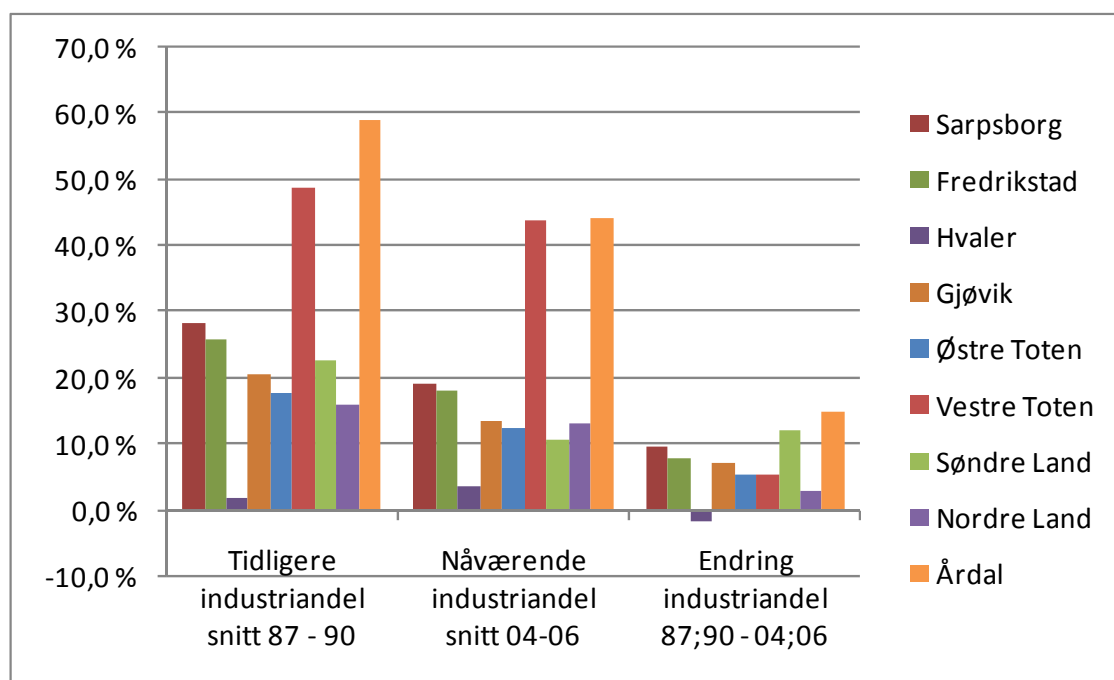
<sup>2</sup> I sysselsettingsstatistikken kan det være store variasjoner fra et år til et annet. Vi har derfor valgt å bruke et gjennomsnitt i sysselsetting for de to periodene for å unngå tilfeldige utslag i tallene. Poenget er å få et punkt som referer til "tidligere situasjon" (1986 - 90), som kan sammenlignes med "nåværende situasjon" (2001 – 2005).

spesialiserte virksomheter med nye kunder regionalt, nasjonalt eller internasjonalt (knoppskyting).

## 2.4 Våre utvalgte kommuner og regioner

Vi bruker vekselvis kommuner og regioner som analyseenhet i vår undersøkelse. Begrunnelsen er at vi på den ene siden vil si noe om kjennetegn ved postindustrielle kommuner, årsakene til deres levekårsutfordringer og hva den enkelte kommune kan gjøre for å styrke levekårene for sine innbyggere. Samtidig vil betydelige endringer i næringsstruktur ha konsekvenser for flere kommuner innenfor såkalte arbeidsmarkeds-, bolig- og serviceregioner (ABS-regioner). Det gjør at kommunene må samarbeide om omstillingsarbeidet. Det fordrer at vi har et regionalt perspektiv når vi skal finne de gode omstillingsløsningene.

I den kvalitative delen av analysen har vi sett nærmere på to regioner. Gjøvikregionen, som består av kommunene Gjøvik, Østre Toten, Vestre Toten, Søndre Land og Nordre Land. Og Nedre Glomma-regionen, som er definert som Sarpsborg, Fredrikstad og Hvaler. I tillegg har vi tatt med Årdal som et tredje eksempel.



Figur 3 Endringer i næringsstruktur i våre regioner og kommuner

Det som er fellesbetegnelse for de tre kommunene/regionene er at de har opplevd betydelige endringer i industrinæringen i form av relativt sett stor nedgang i industrisyssetningen, jf. figur 3.

Nedre Glomma-regionen og Gjøvikregionen er samlet sett per definisjon postindustrielle, selv om industrisysselsettingen fremdeles er viktig i regionene. I Sarpsborg og Fredrikstad ligger industrisysselsettingen fremdeles godt over landsgjennomsnittet, men de ligger altså i henhold til vår definisjon under grensen for å være industrielle. Og Vestre Toten (Raufoss) er i aller høyeste grad fremdeles en industriell kommune med nesten 44 prosent industrisysselsetting.

I Nedre Glomma-regionen har vi konsentrert oss om Sarpsborg og Fredrikstad. Det er to storbyer i norsk målestokk, med urbane kvaliteter og en sentral beliggenhet. I Gjøvikregionen har vi konsentrert oss om Gjøvik og Vestre Toten. Her er særlig utviklingen på Raufoss i Vestre Toten interessant, med tanke på at de har bygd opp et høykompetent industrimiljø med stor regional betydning. Gjøvik har en senterfunksjon i regionen, og har også gjennomgått betydelige industrielle omstillinger.

Årdal er fremdeles en industriell kommune, men har opplevd en reduksjon i industrisysselsettingen i perioden på nesten 15 prosent. De er valgt som eksempel fordi kommunen har spilt en aktiv rolle, sammen med den dominerende industrielle aktøren, i det som har vært et vellykket omstillingsarbeid. Det er derfor et interessant eksempel på hvilke muligheter kommunen har i forbindelse med transformasjonen av et industrisamfunn.

## 2.5 Levekårsutfordringer

Utgangspunktet for dette prosjektet er at postindustrielle kommuner scorer høyt på SSBs levekårsindeks, dvs. de har noe større levekårsutfordringer enn andre kommuner. I den forbindelse kan det være verdt å gjøre rede for levekårsindeksen, og drøfte hvor godt en slik indeks fanger opp de faktiske forholdene.

SSB publiserer hvert år en indeks for levekårsproblemer. Indeksen bygger på seks indikatorer som, når de ses samlet, er ment å gi et representativt uttrykk for levekårsutfordringene i kommunene. De indikatorer som inngår i indeksen er sosialhjelpsutgifter og dødelighet, samt antallet uføretrygdede, personer på attføringspenger, registrerte arbeidsledige og deltakere på arbeidsmarkedstiltak og overgangsstønad. I tillegg er indikatoren "lav utdanning" oppgitt som en supplerende opplysning, uten at den inngår i indeksen<sup>3</sup>

Samleindeksen uttrykker den gjennomsnittlige verdien på de seks indikatorene for levekårsproblemer. Indeksen er bygd opp slik at jo høyere verdi, jo flere levekårsproblemer sammenlignet med andre kommuner og bydeler.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Lav utdanning er definert som "Andel med barne- og ungdomsskolenivå som høyeste fullførte utdanning i aldersgruppen 30–39 år".

<sup>4</sup> For hver indikator i indeksen er kommunene og bydelene rangert i 10 like store grupper. Verdien 1 innebærer at kommunen eller bydelen tilhører de 10 prosent med lavest verdi på indikatoren osv., mens verdien 10 innebærer at kommunen eller bydelen tilhører de 10 prosent med høyest verdi på indikatoren

Spørsmålet er om en slik indeks gir et godt bilde av levekårene i en kommune/bydel, og om det er et godt mål for sammenlikning av kommunene/bydelene. I Samfunnspeilet nr. 6 1999 drøfter SSB dette spørsmålet.

De peker på at indeksen baserer seg på et register der alle de aktuelle, offentlige vedtakene er talt. Men antall registrerte tilfeller er ikke nødvendigvis identisk med utbredelsen i befolkningen av de problemer og behov som registeret er antatt å avspeile. Avvik mellom registerdata og underliggende behov (mørketall) kan tenkes å variere fra kommune til kommune. En rekke mindre kommuner er for eksempel praktisk talt uten sosialhjelpstilfeller. Men om dette er et godt uttrykk for behovet for sosialhjelp, er mer usikkert. Når det gjelder arbeidsledighet, kan variasjoner mellom kommuner i registrerte ledige i noen grad gjenspeile om folk oppfatter at det har noen hensikt å registrere seg på arbeidskontoret. Tolkningen påvirkes også av at det er store forskjeller internt i den tiendedel av kommuner/bydeler med flest levekårsproblemer. (Samfunnspeilet, nr. 6 1999).

SSB hevder likevel at registerdataene i indeksen i hovedsak er en tilfredsstillende innfallsvinkel til lokale variasjoner. Det underbygges av at forholdet mellom kommuner og bydeler forblir noenlunde det samme også om vi studerer en alternativ indikator for levekårsproblemer, som antall barnevernstilfeller.

Så selv om indeksen for levekårsproblemer ikke må tolkes som et uttrykk for hvor det er best å bo, så konkluderer SSB med at indeksen gir et bilde av en viktig side av velferdssituasjonen i kommunene. I følge SSB må de nevnte innvendingene mot indeksen mest fungere som et korrektiv til for bastante tolkninger av forskjellene i problemomfang.

## 2.6 Videre innhold i rapporten

I kapittel 3 gjør vi rede for hva som kjennetegner levekårene, demografien og næringsstrukturen i de postindustrielle kommunene. Framstillingen er basert på den kvantitative analysen vi har gjennomført for alle landets kommuner. Videre ser vi nærmere på det som kjennetegner Nedre Glomma-regionen, Gjøvikregionen og Årdal, som er våre undersøkelsesenheter i den kvalitative delen av analysen.

Avslutningsvis i kapitel 3 drøfter vi hva som er årsakene til at de postindustrielle kommunene har noe større levekårsutfordringer enn andre kommuner. Vi ser her særlig på om vi kan knytte levekårsutfordringene til særskilte kjennetegn ved postindustrielle kommuner.

Kapittel 4 dreier seg om hvordan kommunene selv kan påvirke levekårene for sine innbyggere. Vi gjør rede for hvordan kommunene i de regionene vi har undersøkt har arbeidet, og peker på hvilke muligheter kommunene har til å spille en aktiv rolle i omstillings- og utviklingsarbeidet.

### 3 HVA KJENNETEGNER DE POSTINDUSTRIELLE KOMMUNENE?

I den kvantitative analysen har vi sammenstilt data fra SSB<sup>5</sup>, med hovedfokus på følgende kjennetegn:

- Levekår, jf SSBs levekårsindeks.
- Demografiske utviklingstrekk: herunder befolkningsutvikling og utdanningsnivå.
- Næringsstrukturelle utviklingstrekk; herunder hvilke næringer som har erstattet tradisjonell industri.

#### 3.1 Kommunetyper

I den kvantitative analysen har vi kategorisert norske kommuner basert på sysselsettingsutvikling fra perioden 1986 – 90 til 2001 – 05.<sup>6</sup>

- Postindustrielle kommuner; dvs. kommuner som var industrielle i perioden 1986 – 90, men som ikke er industrielle i perioden 2001 – 05.
- Ny-industrielle kommuner; dvs. kommuner som ikke var industrielle i perioden 1986 – 90, men som er industrielle i perioden 2001 – 05.
- Fortsatt industrielle kommuner, dvs. kommuner som var industrielle i perioden 1986 – 90, og som fremdeles er det i perioden 2001 – 05.
- Aldri industrielle kommuner.

Analysen viser at det er:

- 27 postindustrielle kommuner<sup>7</sup>,
- 27 ny-industrielle kommuner
- 61 kommuner som var, og fremdeles er industrielle kommuner.
- 270 kommuner har aldri vært industrielle.

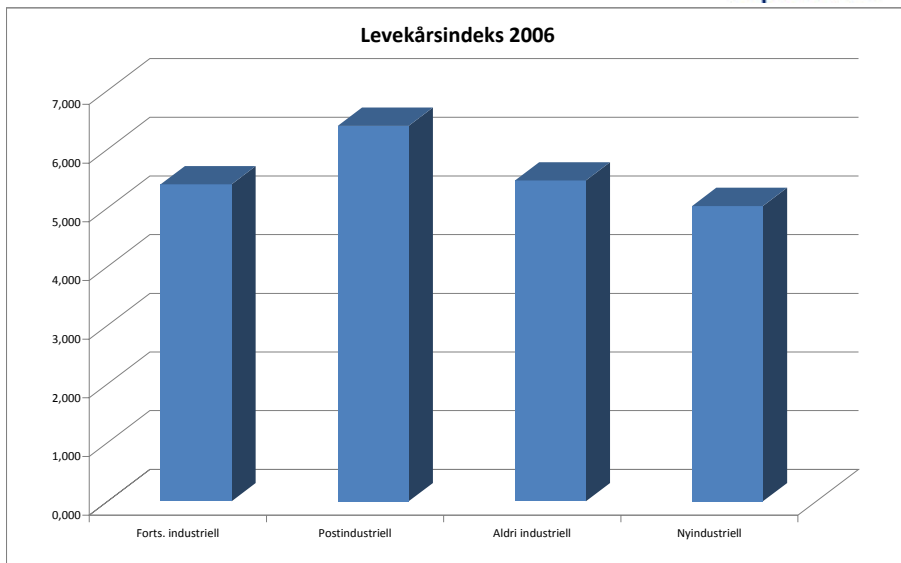
---

<sup>5</sup> Demografiske data er hentet fra offisiell statistikk, mens næringsstatistikken er hentet ut av PANDA-modellen, som er basert på SSBs uoffisielle næringsstatistikk.

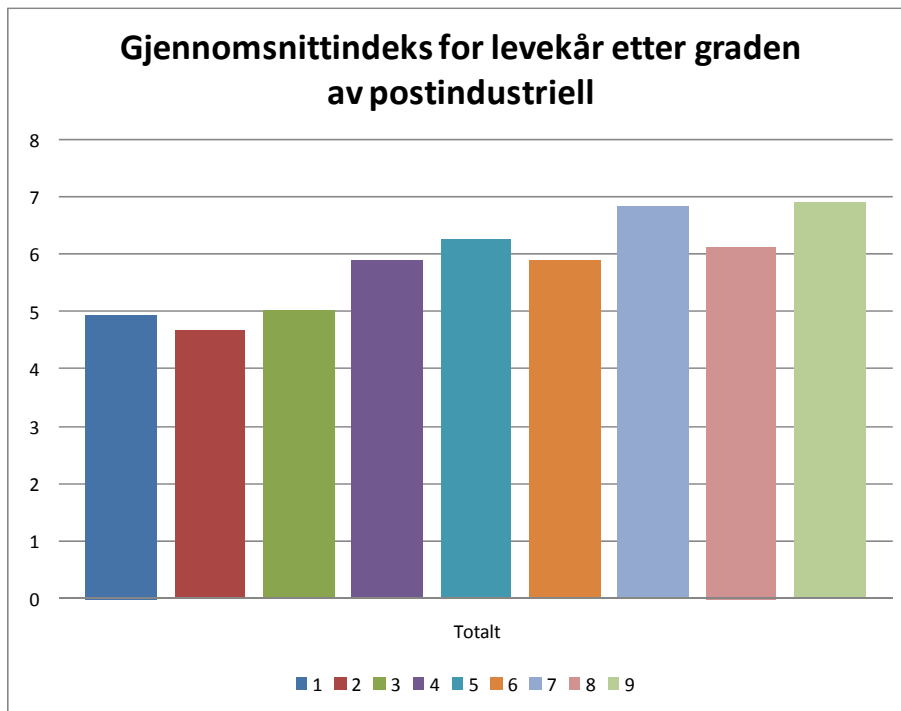
<sup>6</sup> I grunnlaget for oversikten har vi tatt ut de aller minste norske kommunene. Dette fordi relativt små endringer i sysselsettingen i disse kommunene vil slå uforholdsmessig ut i statistikken. Vårt utgangspunkt er derfor at n=387 kommuner

<sup>7</sup> De 27 postindustrielle kommunene er Rana, Spydeberg, Askim, Radøy, Eidskog, Åmot, Siljan, Tinn, Risør, Krødsherad, Lier, Kragerø, Larvik, Sande, Notodden, Flekkefjord, Time, Sarpsborg, Vanylven, Strand, Vefsn, Aukra, Ringerike, Fredrikstad, Orkdal, Øksnes og Sør-Varanger.

### 3.2 Levekår



Figur 4 Levekårsindeks - kommunegrupper



Figur 5 Sammenhengen mellom grad av postindustrialisme og score på levekårsindeksen

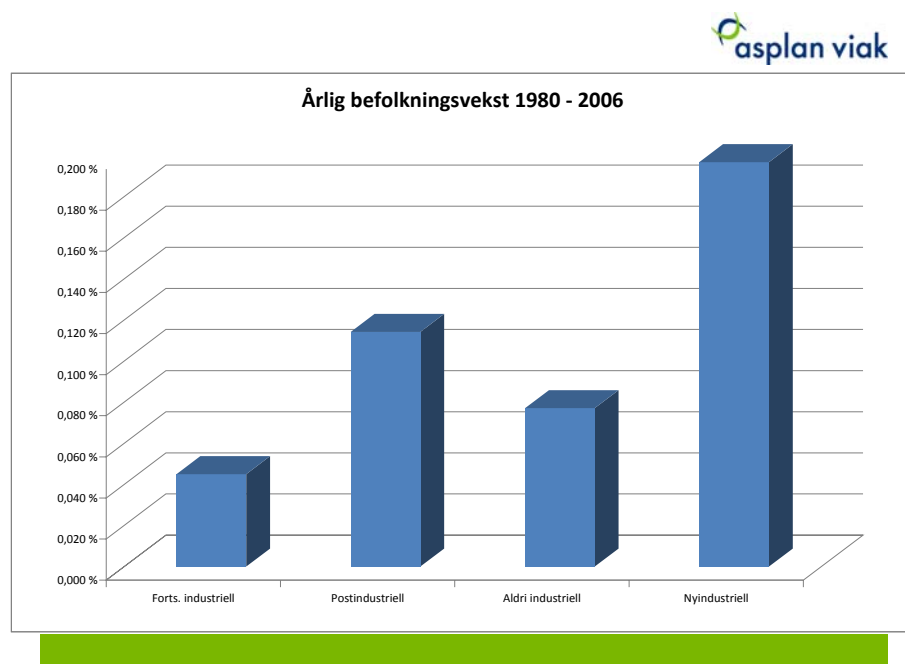


I figur 4 viser vi gjennomsnittlig score for de ulike kommunegruppene på SSBs levekårsindeks. Indeksen, som går fra 1 til 10, er bygd opp slik at jo høyere verdi, jo flere levekårsproblemer sammenlignet med andre kommuner og bydeler.

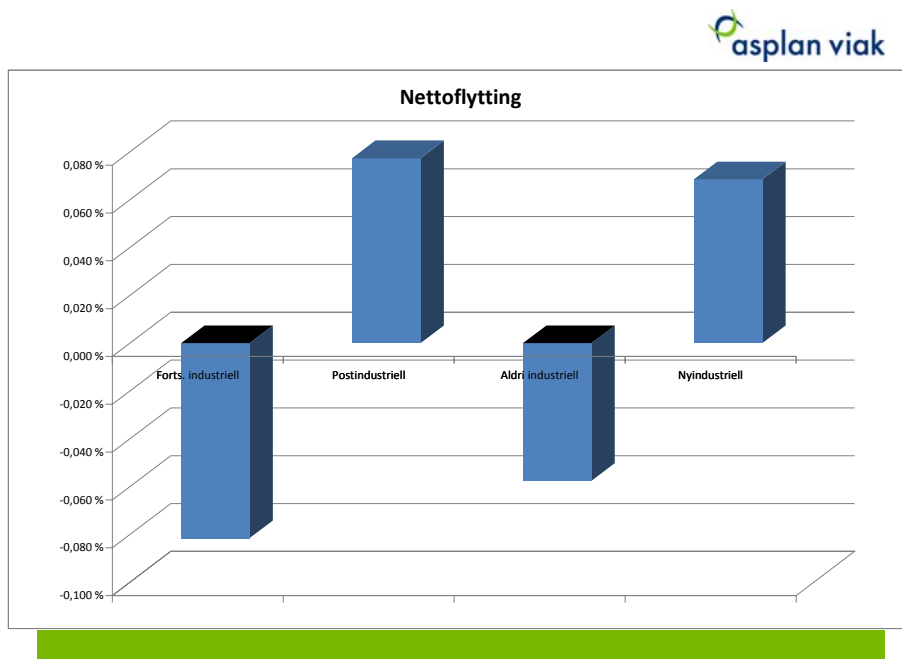
Indeksen viser at det er noe høyere score og følgelig større levekårsutfordringer i de postindustrielle kommunene. Det er verdt å merke seg tre ting her: For det første at det er snakk om 27 postindustrielle kommuner, dvs. tallgrunnlaget er relativt lite. For det andre er det variasjoner innenfor gruppen. Og for det tredje er forskjellen mellom de postindustrielle kommunene og de andre kommunene relativt liten, anslagsvis 1-1 ½ poeng høyere score i de postindustrielle kommunene enn i de andre kommunetypene.

Samtidig viser figur 5 at det er en sammenheng mellom grad av postindustrialisme og høy score på levekårsindeksen. Her er x-aksen grad av postindustriell (1-9), og y-aksen gjennomsnittsscore på levekårsindeksen.

### 3.3 Demografiske utviklingstrekk



Figur 6 Befolkningsvekst - kommunegruppene

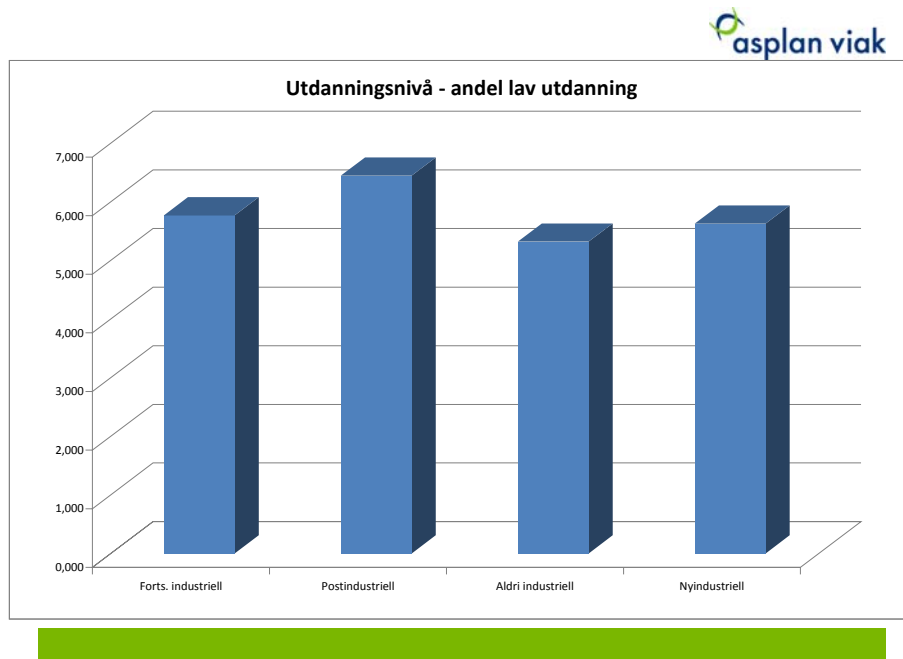


Figur 7 Nettoflytting - kommunegruppene

Figur 6 og 7 viser demografiske hovedtrekk i de postindustrielle kommunene. Målt i innbyggertall, er de postindustrielle kommunene relativt sett store kommuner. De har nærmere 14 000 innbyggere i gjennomsnitt, mens både de industrielle (8500 innbyggere) og ikke minst de ny-industrielle kommunene (6000 innbyggere) er vesentlig mindre folkerike.

Vårt underlagsmaterieell viser også at de postindustrielle kommunene som gruppe er vekstkommuner. De har hatt en årlig befolkningsvekst i perioden 1980 – 2006 på i overkant av 1 prosent. Denne veksten har kommet som et resultat av innflytting, og ikke fødselsoverskudd. Mens de industrielle kommunene har netto utflytting har både de postindustrielle og de ny-industrielle kommunene en positiv nettoflytting.

Samtidig må vi peke på at det er stor variasjon med hensyn til innbyggertall innad i gruppen av postindustrielle kommuner. Åtte av kommunene har under 5000 innbyggere, mens 14 av kommunene har under 10 000 innbyggere. Tilsvarende finner vi at 10 av de postindustrielle kommunene har hatt en negativ befolkningsutvikling i perioden 1980–2006.



Figur 8 Utdanningsnivå – kommunegruppene

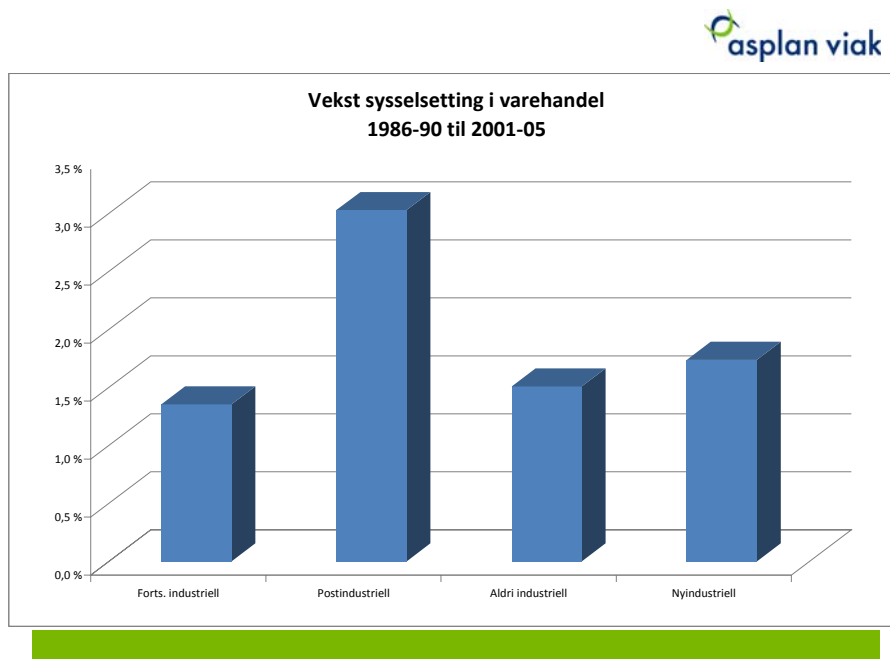
Ser vi på utdanningsnivået har befolkningen i de postindustrielle kommunene en noe høyere andel innbyggere med lav utdanning enn de andre kommunene, jf figur 8. Vi har her brukt verdiene i indikatoren "lav utdanning" som inngår som supplerende opplysning til levekårsindeksens. Lav utdanning er definert som "Andel med barne- og ungdomsskolenivå som høyeste fullførte utdanning i aldersgruppen 30–39 år".

### 3.4 Næringsstrukturelle utviklingstrekk

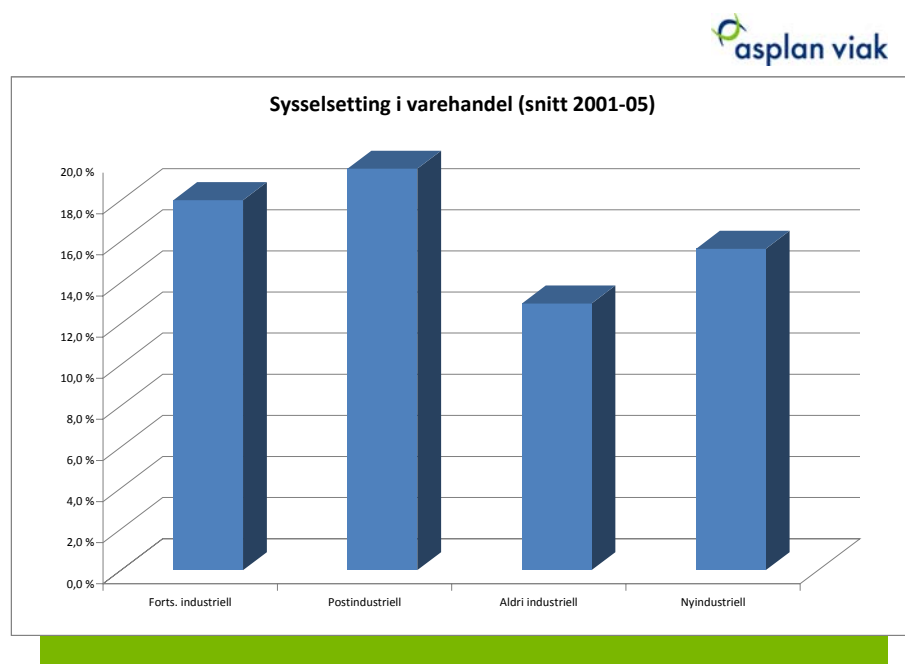
I analysen av hva som har erstattet den industrielle sysselsettingen i de postindustrielle kommunene har vi sett på vekst i:

- Varehandel.
- Tjenesteyting.
- Forvaltning.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> I PANDA-modellen, som er basert på SSBs uoffisielle næringsstatistikk, har de ulike næringsgruppene følgende betegnelser og innhold: *Varehandel* er "Varehandel og hotell- og restaurantvirksomhet" og inkluderer reparasjon av motorkjøretøy og husholdningsmaskiner, varehandel og hotell og restaurantvirksomhet. *Tjenesteyting* er finans- og forretningsmessig tjenesteyting" og inkluderer finansiell tjenesteyting, eiendomsdrift, forskning og utviklingsarbeid og forretningsmessig tjenesteyting. *Forvaltning* er "Offentlig forvaltning og annen tjenesteyting" og inkluderer privat tjenesteyting, kommunal tjenesteyting, og statlig tjenesteyting.



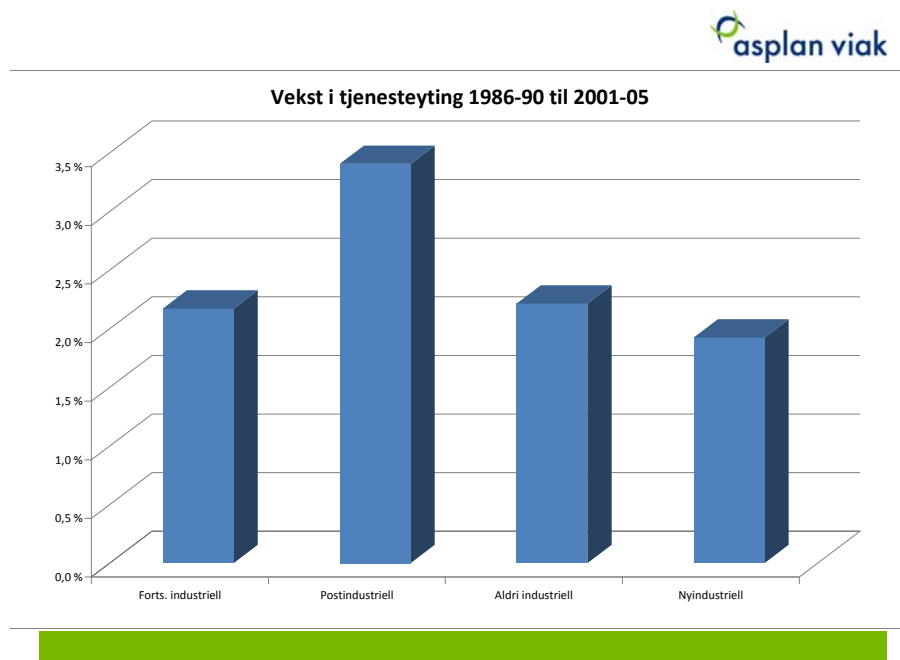
Figur 9 Vekst i sysselsetting i varehandel - kommunegruppene



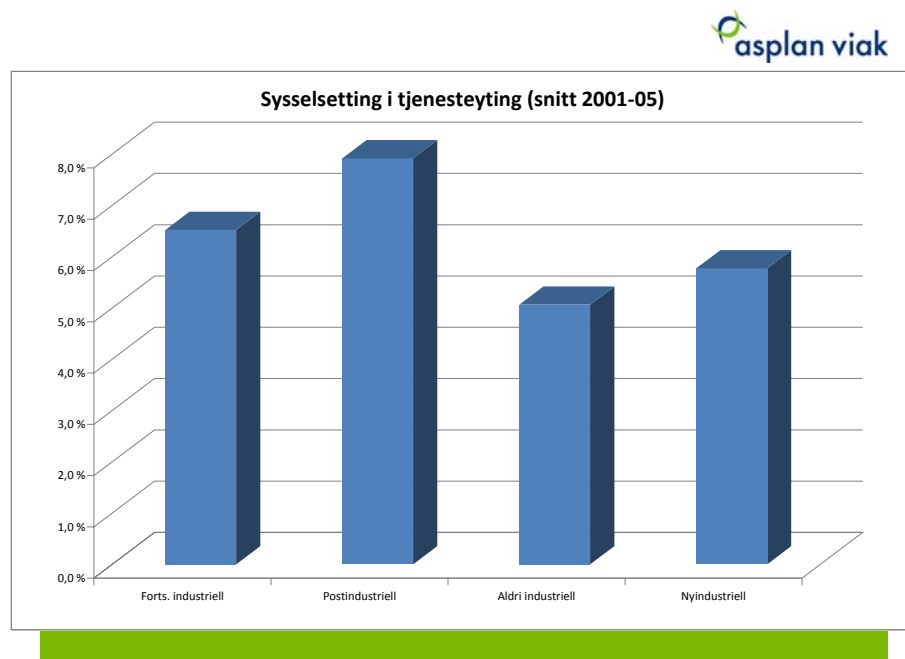
Figur 10 Sysselsetting i varehandel - kommunegruppene

Av figur 9 ser vi at de postindustrielle kommunene har hatt en vekst i sysselsettingen i varehandelen. Den gjennomsnittlige veksten er på nærmere 3 prosent i perioden fra 1986–90 til 2001–05 i de postindustrielle kommunene. Det er nær dobbelt så stor vekst i varehandel som de andre typene kommuner har opplevd i samme periode.

Det bidrar til at de postindustrielle kommunene har den relativt sett høyeste sysselsettingen i varehandel blant kommunegruppene. Sysselsettingen i varehandel er nå litt over 20 prosent, jf figur 10.



Figur 11 Vekst i sysselsettingen i tjenesteyting - kommunegruppene

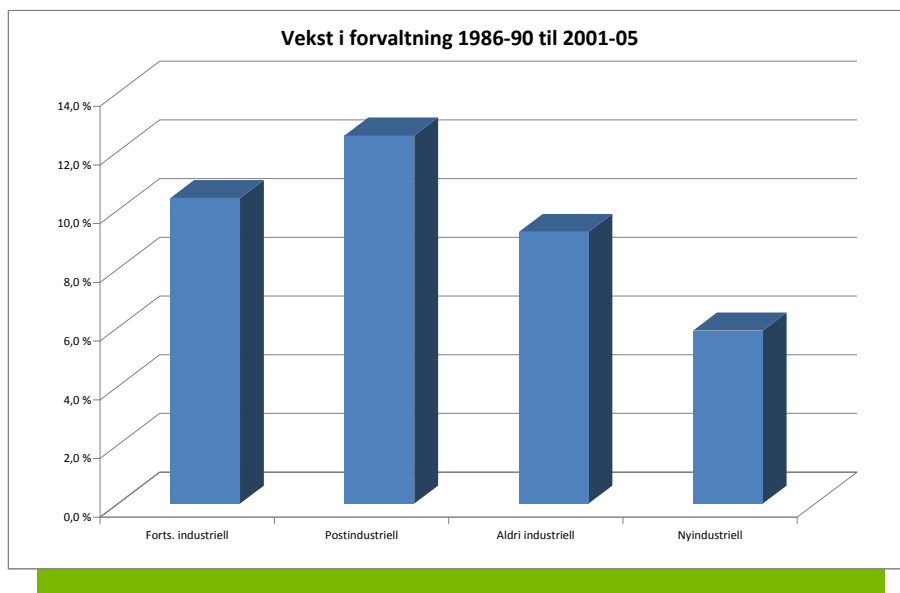


Figur 12 Sysselsetting i tjenesteyting – kommunegruppene

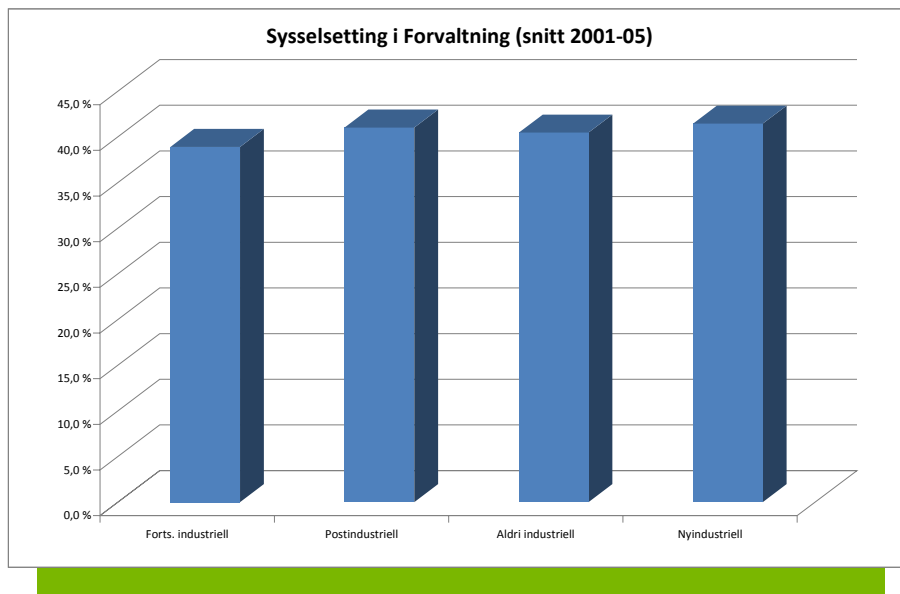
Tallene for utviklingen i sysselsettingen innen tjenesteyting viser tilsvarende mønster, jf figur 11. Også her har de postindustrielle kommunene den største veksten i sysselsettingen av de

ulike kommunegruppene. Veksten i perioden 1986 – 90 til 2001 – 05 er på over 3 prosent, noe som er 1-1.5 prosent høyere enn de andre kommunene

Det har gjort at de postindustrielle kommunene også har den største andelen sysselsatte innen tjenesteyting sammenliknet med andre kommunetyper. Sysselsettingen i tjenesteyting er nå på rundt 7.5 prosent, jf figur 12.



Figur 13 Vekst i sysselsetting i forvaltning - kommunegruppene



Figur 14 Sysselsetting i forvaltning - kommunegruppene

De postindustrielle kommunene vokser også mest med hensyn til sysselsetting i forvaltning, og har nå en like stor andel sysselsatte i denne kategorien som de andre kommunetyperne, jf. figur 13 og 14. Den er nå på i underkant av 40 prosent.

### 3.5 Oppsummering av postindustrielle kjennetegn

Den typisk postindustrielle kommunen er en relativt folkerik vekstkommune, med et relativt lavt utdanningsnivå i befolkningen, der varehandel, tjenesteyting og forvaltning har kompensert for redusert sysselsetting i industrien. Dette kan vi baser på følgende kjennetegn:

- Det er per i dag 27 postindustrielle kommuner i landet.
- De postindustrielle kommunene har i gjennomsnitt 14 000 innbyggere.
- De er kommuner med befolkningsvekst, som i hovedsak skyldes netto tilflytting.
- De er kommuner med en høy andel innbyggere med lav utdanning.
- De er den kommunegruppen med størst vekst i sysselsettingen i varehandel, tjenesteyting og forvaltning fra 1986 – 90 til 2001 – 05.
- Det er nå den kommunegruppen med størst andel sysselsatte i varehandel og tjenesteyting blant gruppene.

### 3.6 Hva kjennetegner våre utvalgte regioner?

Vi har tre analyseenheter i den kvalitative delen av analysen, to regioner og en kommune. Disse skal gi oss grunnlag for å si noe om hva kommunene selv kan gjøre selv for å styrke levekårene i sin kommune/region.

Før vi går inn i denne diskusjonen, vil vi kort gjøre rede for hva som kjennetegner levekårene, demografien og næringsstrukturen i våre regioner/kommuner.

### 3.6.1 Levekår

Kommune	Indeks 2007	Indeks 2000	Sosial- hjelp	Dødelighet	Uføre- trygd	Attførings- penger	Arbeids- ledige	Overgangs- stønad	Lav utdanning
Sarpsborg	7,8	7,7	8	8	9	7	8	7	9
Fredrikstad	7,5	7,4	9	7	7	7	9	6	7
Hvaler	7	5,3	6	7	9	4	8	8	3
Gjøvik	7	7,6	8	7	8	7	5	7	4
Østre Toten	5,7	5	4	7	7	8	3	5	6
Vestre Toten	7,3	7	8	9	9	7	3	8	5
Søndre Land	6,3	6,1	5	9	10	6	3	5	8
Nordre Land	5,8	6,1	3	9	10	4	1	8	9
Årdal	3	5	3	6	5	1	1	2	3
Hele landet	5,5	5,4	5,4	5,5	5,8	5,3	5,2	5,6	5,9

Tabell 1 Levekårsindeksen i våre regioner og kommuner

I tabell 1 ser vi at de aller fleste av våre kommuner scorer høyt på levekårsindeksen, altså de tilhører den delen av kommuner med flest levekårsutfordringer sammenliknet med alle norske kommuner. Flere av kommunene har også en score som er høyere enn gjennomsnittet for de postindustrielle kommunene på landsbasis, som er en score på ca. 6. Det gjelder særlig for hele Nedre Glomma-regionen, samt kommunene Gjøvik, Nordre Land og Vestre Toten.

Det er noen tydelige variasjoner mellom kommunene innenfor regionene og mellom regionene. I Nedre Glomma-regionen er det særlig indikatorene, sosialhjelp, uføretrygd og arbeidsledige som slår mest ut. I tillegg har særlig Sarpsborg, men også Fredrikstad en høy andel innbyggere med lav utdanning. I hovedsak er det små forskjeller mellom de to byene. Sarpsborg scorer litt høyere på uføretrygd, mens Fredrikstad ligger litt over Sarpsborg på arbeidsledighet og sosialhjelp. Hvaler skiller seg ut med hensyn til utdanningsnivå, og betydelig lavere score enn de to andre kommunene på sosialhjelp og attføringspenger.

I Gjøvikregionen er det særlig indikatorene dødelighet, uføretrygd og overgangsstønad som går igjen i alle kommuner som problemskapende forhold. I Gjøvik og Vestre Toten scorer de også svært høyt på sosialhjelp. Til gjengjeld er de to kommunenes score på indikatorene arbeidsledige og utdanningsnivå relativt sett lav. Det indikerer at omstillingen i industrien ikke har gått nevneverdig utover arbeidsmarkedssituasjonen. Det tyder også på at kommunene har lyktes med å heve kompetansen i den eksisterende arbeidsstyrken, og/eller klart å trekke til seg høykompetent arbeidskraft. I kommunene Søndre Land og Nordre Land er det mest framtrepende trekket at de scorer svært høyt på dødelighet og uføretrygd, samtidig som arbeidsledigheten er lav.

Den tydeligste forskjellen mellom regionene gjelder indikatoren arbeidsledige, der Nedre Glomma-regionen ligger vesentlig høyere enn Gjøvikregionen. Ser vi på sysselsettingsstatistikken for 2006 er det i dag prosentvis relativt beskjedne forskjeller i arbeidsledigheten mellom kommunene i de to regionene. Forskjellen mellom alle de åtte kommunene faller innenfor et intervall på ca. 1 prosentpoeng. Og intervallet strekker seg fra



Nordre Lands og Søndre Lands 0,7 prosent arbeidsledige, til Sarpsborgs 1.6 prosent og Fredrikstads 1.7 prosent arbeidsledige.

Bydeler	Indeks 2007	Indeks 2000	Sosial- hjelp	Dødelighet	Uføre- trygd	Attførings- penger	Arbeids- ledige	Overgangs- stønad	Lav utdanning
<b>Sarpsborg</b>									
Sentrum	9,3	8,9	10	10	10	8	10	8	7
Varteig	5,2	3,7	2	8	5	6	3	7	7
Skjeberg	7,5	7,7	6	9	9	8	5	8	9
Tune	6,8	5,9	7	6	8	7	7	6	7
Hafslundsøy	6,3	7	4	3	8	7	8	8	10
<b>Fredrikstad</b>									
Sentrum	8	8,4	10	8	7	7	10	6	7
Borge	8	7,1	7	10	8	8	9	6	9
Rolvsøy	7,2	8,4	6	8	9	7	8	5	9
Kråkerøy	4,8	5,4	3	7	6	4	6	3	2
Onsøy	6	4,1	6	5	6	6	7	6	8
<b>Gjøvik</b>									
Sørbyen	6,7	6,3	6	8	7	7	6	6	3
Sentrum	8,7	8,9	10	9	10	9	7	7	2
Nordbyen	4,3	5	5	2	4	6	2	7	2
Hunndalen	8,8	7,9	10	10	8	9	8	8	5
Snertingdal	4,7	5	3	6	9	7	1	2	7
Biri	4,5	4,9	1	7	8	3	3	5	8

Tabell 2 Levekårsindeksen i bydeler i Fredrikstad, Sarpsborg og Gjøvik

Tabell 2 viser at det også er betydelige forskjeller mellom bydelene på flere av indikatorene i tre av våre kommuner. Det kan indikere enn viss grad av opphoping av levekårsproblemer i noen geografiske områder i de tre byene. Felles for de tre er at denne opphopingen er mest markant i sentrumsområdet.

### 3.6.2 Demografi

Kommune	Folketal	Årlig befolkningsvekst siste 10 år	Nettoflytting siste 10 år	Fødselsoverskudd siste 10 år
Sarpsborg	50593	0,78 %	0,79 %	0,07 %
Fredrikstad	71297	0,74 %	0,74 %	0,03 %
Hvaler	3880	1,05 %	1,26 %	-0,18 %
Gjøvik	27931	0,36 %	0,36 %	0,03 %
Østre Toten	14389	-0,16 %	0,13 %	-0,23 %
Vestre Toten	12610	0,02 %	0,07 %	-0,04 %
Søndre Land	5932	-0,41 %	0,08 %	-0,44 %
Nordre Land	6720	-0,42 %	0,00 %	-0,41 %
Årdal	5491	-0,62 %	-0,77 %	0,07 %

Tabell 3 Befolkningsvekst og nettoflytting i våre kommuner

Nedre Glomma-regionen er en region i kraftig befolkningsvekst, tilsvarende utviklingen i de postindustrielle kommunene på landsbasis, jf tabell 3. Dette tilfaller i hovedsak kommunene gjennom netto tilflytting. I Gjøvikregionen går folketallet i kommunene ned, eller det stagnerer. Unntaket er Gjøvik, som har hatt en jamn vekst de siste ti årene, hovedsakelig på bakgrunn av tilflytting.

### 3.6.3 Næringsstruktur <sup>9</sup>

#### Nedre Glomma-regionen, Sarpsborg og Fredrikstad

Historisk har prosessindustrien i Sarpsborg knyttet til treforedlingsvirksomheten vært hovednæringen. Den ene delen var konsentrert rundt Borregaards cellulosevirksomhet, mens den andre var knyttet til emballasjebedrifter. I tillegg har Hafslunds kraftvirksomhet vært sentralt. Generelt ble industriutviklingen i Sarpsborg sterkt dominert av storbedrifter. Dette bidro til et næringsmiljø som helt fram til i dag har vært dominert av lønnsarbeiderkulturen (NIBR-notat 13: 2005). Selv om Sarpsborg i dag har en relativt allsidig industribransjesstruktur er prosessindustrien fremdeles klart størst. Denne er næringsmessig spesialisert innenfor industribransjene emballasje, kjemisk og næringsmiddel.

I Fredrikstad har industrinæringen vært noe mer differensiert enn Sarpsborg. Den største enkeltbransjen i forrige århundre var skipsbygging. Men det har også tradisjonelt vært store virksomhet er knyttet til næringsmiddel, kjemisk og teglverk / steinindustri. I tillegg til å være mer differensiert, har også næringsvirksomheten i Fredrikstad vært dominert av færre store,

<sup>9</sup> Vi har her et tallgrunnlag som viser gjennomsnittlig sysselsetting i de ulike næringene for periodene 1987 - 90, og 2004 - 06, og ikke perioden 1986 - 89, og 2001 - 05, som i den kvantitative analysen av landet som helhet.

og flere små og mellomstore virksomheter. I perioden 1970–90 ble Fredrikstad preget av store endringer i industrien med nedlegginger og omstillinger som ga redusert sysselsetting og økt arbeidsledighet. Det kuliminerte i 1988 med nedleggelsen av Fredrikstad Mekaniske Verksted. Men til tross for store omstillinger i industrien for øvrig i denne perioden, opprettholdt Fredrikstad en stor verksteds- og næringsmiddelindustri, som fortsatt har et høyere sysselsettingsnivå en det næringen har på landsbasis.

Kommune	Tidligere industriandel snitt 87 - 90	Nåværende industriandel snitt 04-06	Nedgang industriandel 87;90 - 04;06
Sarpsborg	28,2 %	18,9 %	9,3 %
Fredrikstad	25,9 %	18,0 %	7,8 %
Hvaler	1,6 %	3,5 %	-1,9 %

Tabell 4 Endring i industriens andel av sysselsettingen i Nedre Glomma-regionen.

Ser vi på endringene de siste 15 årene, jf tabell 4, har både Sarpsborg og Fredrikstad fremdeles et betydelig innslag av industriarbeidsplasser. De er tett opp til grensen av det vi definerer som industrielle, som er 19 prosent. Men de har uansett hatt en betydelig nedgang i andelen sysselsatt i industrien. Hvaler har økt andelen sysselsatte i industri, men har en lav andel industrisysselsatte.

Spørsmålet er hvilke næringer som vokser i Nedre Glomma-regionen. Vi har sett på veksten i sysselsettingen fra perioden 1987 – 90 til perioden 2004 – 2006.

Kommune	Varehandel andel	Varehandel andel vekst	Tjenesteyting andel	Tjenesteyting andel vekst	Forvaltning andel	Forvaltning andel vekst
Sarpsborg	18,8 %	0,99 %	8,8 %	3,84 %	34,0 %	7,40 %
Fredrikstad	17,8 %	-0,33 %	10,6 %	4,72 %	40,1 %	11,00 %
Hvaler	23,8 %	11,70 %	4,8 %	2,80 %	39,1 %	3,96 %

Tabell 5 Endringer i andelen sysselsatte i varehandel, tjenesteyting og forvaltning i Nedre Glomma-regionen

Av tabell 5 ser vi at det er forvaltning som har hatt den klart største veksten i sysselsettingen. I denne gruppen finner vi i hovedsak ansatte i offentlig sektor. Både Fredrikstad og Sarpsborg har store offentlige arbeidsplasser som viser igjen på denne statistikken, som foruten kommunen er høgskolen, sykehuset (Fredrikstad) og Fylkeskommunen (Sarpsborg).

Av tabellen ser vi at Fredrikstad i løpet av vår 15-årsperiode har en nedgang i sysselsatte i varehandel. Men samtidig viser tall for sysselsettingsutviklingen i handel en markant økning de siste årene. Antall sysselsatte innenfor varehandel i Fredrikstad har økt fra ca 4600 personer til 5150 personer fra 2003 til 2006. Det er en vekst i varehandelens andel av de sysselsatte på ca 11.7 prosent.

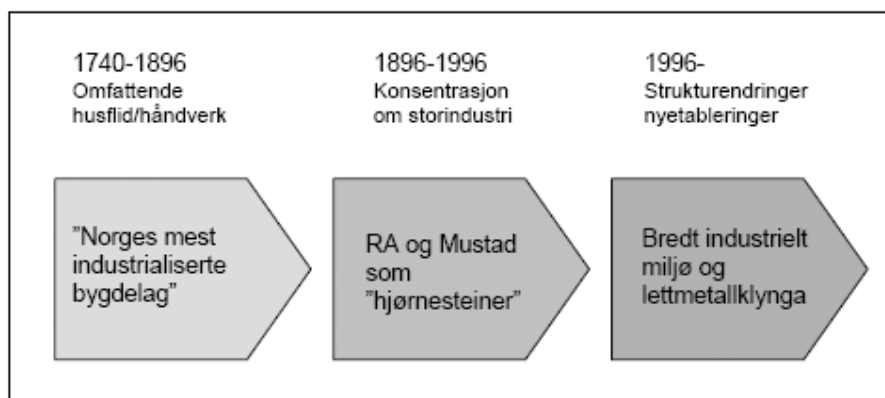
Foruten forvaltning er det nå varehandel og tjenesteyting, som sysselsetter flest mennesker i Sarpsborg og Fredrikstad. I vår 15-årsperiode er det tjenesteyting som har hatt den største veksten, mens varehandel har vokst kraftig de tre siste årene i Fredrikstad.

I Fredrikstad er en hovedgruppe innenfor tjenesteyting knyttet til såkalte KIFT16 og kreative næringer (teknisk konsulent, IKT, medier, kunst, reklame/design), og en annen hovedgruppe til mer standardiserte produsent- og husholdstjenester (rengjøring og arbeidsformidling).

Når det gjelder Sarpsborg mener NIBR at den dominerende lønnsarbeiderkulturen har gjort at selvstendighets- og karrierelivsformer står svakt i Sarpsborg. Det betyr at det er en klar underrepresentasjon av produsenttjenester og nye vekstnæringer innen den forretningsmessige delen av tjenesteytingen i Sarpsborg. (NIBR-notat 13: 2005).

### Gjøvikregionen - Fra industrielt håndverk via storkonsern til klynge

Regionen har gjennomgått store industristrukturelle endringer de siste 120 årene. Det har gått fra en fase med husflid og håndverk til industri, via konsentrasjon om globalt orientert storindustri med to dominerende verkstedindustrielle konsern, til dagens brede industrielle miljø innenfor lettmetallklynge. Figur 15 er hentet fra NIBR/Østlandsforsknings rapport "TotAI-gruppen – fra dugnad til forening" (2006) og viser fasene i industriutviklingen i Gjøvikregionen.



Figur 15 Industriutviklingen i Gjøvikregionen

Den første fasen fra 1740 - 1896 var dominert av mindre husflids- og håndverksbedrifter. Håndverket vokste frem i middelalderen og ble på Toten utover på 1700-tallet spesialisert på en avansert og omfattende klokkeproduksjon. Den andre fasen (1896 - 1996) er representert ved utviklingen av industrien utover mot slutten av 1800-tallet, og dernest storindustri utover på 1900-tallet. Etableringen av Raufoss Ammunisjonsfabrikker (RA) er en innledning til denne fasen, der både RA og Mustad blir viktige hjørnesteiner innen verkstedindustrien med rundt 1000 ansatte hver rett etter annen verdenskrig. Den tredje fasen starter med oppsplittingen av RA og Raufoss ASA, som for alvor startet etter 100års-jubileet i 1996. Mustad hadde for lengst flyttet ut mye av sin virksomhet. Det bidro til utvikling av et miljø preget av flere og mindre bedrifter. Industrien hadde igjen blitt mer variert og åpnet seg mot regionen. (NIBR/Østlandsforskning, 2006)

Kommune	Tidligere industriandel snitt 87 - 90	Nåværende industriandel snitt 04-06	Nedgang industriandel 87;90 - 04;06
Gjøvik	20,3 %	13,5 %	6,9 %
Østre Toten	17,8 %	12,4 %	5,4 %
Vestre Toten	48,9 %	43,6 %	5,3 %
Søndre Land	22,4 %	10,5 %	11,9 %
Nordre Land	15,9 %	13,2 %	2,8 %

Tabell 6 Endring i industriens andel av sysselsettingen i Gjøvikregionen

Av figur 6 ser vi at det har vært en betydelig samlet nedgang i industriens andel sysselsatte i regionen. Samtidig er Vestre Toten (Raufoss) enda en svært industriell kommune. Når vi vet at industrien på Raufoss har ca. 2/3 av sine sysselsatte bosatte i andre kommuner enn Vestre Toten indikerer det at industrien fremdeles er viktig for sysselsettingen i hele regionen.

Hvordan er så utviklingen i de andre næringene i Gjøvikregionen?

Kommune	Varehandel andel	Varehandel andel vekst	Tjenesteyting andel	Tjenesteyting andel vekst	Forvaltning andel	Forvaltning andel vekst
Gjøvik	20,2 %	1,30 %	11,1 %	5,78 %	39,3 %	9,88 %
Østre Toten	12,7 %	0,95 %	5,4 %	2,09 %	43,7 %	10,69 %
Vestre Toten	7,8 %	0,94 %	3,5 %	2,49 %	33,5 %	7,43 %
Søndre Land	9,9 %	1,91 %	1,9 %	0,92 %	61,3 %	17,55 %
Nordre Land	19,5 %	4,98 %	3,4 %	0,62 %	35,6 %	7,68 %

Tabell 7 Endringer i andelen sysselsatte i varehandel, tjenesteyting og forvaltning i Gjøvikregionen

Også i Gjøvikregionen er det forvaltning som øker mest i perioden 1987 – 90 til 2004 – 2006. Det gjelder også for industrikommunen Vestre Toten. Andelen sysselsatte i tjenesteyting vokser betraktelig i Gjøvik, men bare beskjedent i de andre kommunene. Innen varehandel er det bare Nordre Land som har en relativt stor vekst i andelen sysselsatte. Selv om veksten i andelen sysselsatte ikke er så stor i Gjøvik ser vi at med en totalandel sysselsatt i varehandel på over 20 prosent opprettholder og styrker kommunen sin posisjon som handelssentrum for regionen.

## Årdal

Aluminiumsverket Årdal og Sunndal Verk, senere en virksomhet tilknyttet Hydro Aluminium, har vært hjørnesteinsbedriften i Årdal i over 50 år. Hele lokalsamfunnet er bygd opp rundt virksomheten på verket. Helt fram til 1990 var andelen sysselsatte i industrien på nærmere 60 prosent. Siden den gang har andelen sysselsatte i industrien gradvis blitt redusert. Og

særlig siden 2004 har industrien vært gjennom store omstillinger som en følge av at Norsk Hydro har faset ut sin aluminiumsproduksjon basert på den gamle Søderbergteknologien.

Kommune	Tidligere industriandel snitt 87 - 90	Nåværende industriandel snitt 04-06	Nedgang industriandel 87;90 - 04;06
Årdal	58,9 %	44,1 %	14,8 %

Tabell 8 Endring i industriens andel av sysselsettingen i Årdal

Tabell 8 viser at andelen sysselsatte i industrien er redusert med nærmere 15 prosent i Årdal i perioden 1987 – 90 til 2004 – 06. Men kommunen er fremdeles i aller høyeste grad industriell, med en sysselsettingsandel på 44 prosent, noe som er på nivå med andelen i Vestre Toten. Situasjonen i Årdal har fått mye offentlig oppmerksomhet, og kommunen har fått betydelig offentlig støtte i form av omstillingsmidler, bl.a. over statsbudsjettet. Som et resultat av dette er det etablert en rekke nye virksomheter i kommunen de siste par årene, der hovedtyngden av denne virksomheten er industriell, som f.eks. Dooria dørfabrikk og NorSun solcellefabrikk.

Kommune	Varehandel andel	Varehandel andel vekst	Tjenesteyting andel	Tjenesteyting andel vekst	Forvaltning andel	Forvaltning andel vekst
Årdal	10,3 %	0,88 %	7,1 %	5,03 %	27,7 %	11,71 %

Tabell 9 Endringer i andelen sysselsatte i varehandel, tjenesteyting og forvaltning i Årdal

Når det gjelder andre næringer er det også i Årdal forvaltning som har vokst mest i perioden 1987 – 90 til 2004 – 06, jf tabell 9. For øvrig har det også vært en relativt stor vekst i andelen sysselsatte i tjenesteyting, mens veksten i andelen sysselsatte i varehandelen er mer beskjeden.

### 3.7 Hva kan forklare levekårsutfordringene?

Vi ser at postindustrielle kommuner har noe større levekårsutfordringer enn andre typer kommuner. Spørsmålet er så; hva er årsaken til dette? Vi vil knytte en slik diskusjon til det som er kjennetegnene ved de postindustrielle kommunene, slik vi har identifisert dem tidligere i dette kapitlet.

#### Transformasjonens betydning

Et hovedspørsmål blir om det er selve transformasjonen, fra industriell til postindustriell næringsstruktur, som forklarer levekårsutfordringene. Det indikerer at forhold på arbeidsmarkedet er en viktig driver for levekårsutfordringer.

Store omstillinger i et tettsteds, en kommunes eller en regions hovednæring fører ofte til en midlertidig eller langvarig mangel på arbeidsplasser i området. Ser vi på indikatorene som er inkludert i levekårsindeksen er flertallet av de registrerte tiltakene nært forbundet med innbyggernes mangel på tilknytning til arbeidslivet. Eksempelvis sosialhjelpstilfeller, attføringspengetilfeller, registrerte arbeidsledige og deltakere på arbeidsmarkedstiltak og overgangsstønad. Et ustabil og dårlig arbeidsmarked er altså en driver i negativ retning på levekårsindeksen. Vi vil anta at for flere av de postindustrielle kommunene med dårlige levekår vil selve transformasjonen de har vært gjennom kunne ha en viss forklaringskraft.

Samtidig må vi huske på at scoren på levekårsindeksen bare er marginalt høyere i de postindustrielle kommunene enn i de andre kommunene, jf figur 4 i kapitel 3.2. Det indikerer at dersom det er en sammenheng mellom transformasjon og levekårsutfordringer, så er det en svak sammenheng. Dette er i tråd med Tor Selstads konklusjon om at tidligere industrikommuner på Østlandet i noen grad sliter med større levekårsproblemer enn andre kommuner, men at sammenhengen mellom det å tidligere å ha vært en industrikommune og levekårsutfordringer ikke er sterk.

Det er heller ikke slik at alle postindustrielle kommuner har høy langtidsarbeidsledighet, eller høy arbeidsledighet overhodet. Blant noen av våre postindustrielle kommuner i utvalget, eksempelvis Vestre Toten og Gjøvik, ser vi at det er en svært liten registrert arbeidsledighet, men samtidig betydelige levekårsutfordringer. I våre intervjuer med ledere i sosialsektoren i Gjøvik og Vestre Toten forteller de f.eks. at de alltid har ligget høyere på sosialhjelpsutgifter enn de andre kommunene i fylket, og at dette har vært relativt stabilt i perioden med industrielle omstillinger. De hevder at det ikke er folk som har mista jobben, eller gått midlertidig arbeidsledig, som havner i denne statistikken.

### **Lønnsarbeiderkultur og utdanningsnivå**

Det andre typiske postindustrielle kjennetegnet er knyttet til den industrielle næringsstrukturen, som skaper en lønnsarbeiderkultur blant arbeidstakerne. Dette må vi se i sammenheng med at befolkningen i de postindustrielle kommunene har et relativt sett lavt utdanningsnivå. Vi mener at det er disse to forholdene som klart kan knyttes til levekårsutfordringene for de postindustrielle kommunene som en gruppe.

Utdanningsnivået og lønnsarbeiderkulturen er relevant for levekårene på flere måter. For enkelt personer vil høyere utdanning gi større omstillingskapasitet. De har sannsynligvis bedre muligheter enn det personer med lav eller ingen utdanning har til å finne seg et nytt arbeid, eller flytte på seg, dersom næringsmessige omstillinger får konsekvenser for deres arbeidssituasjon.

En sterk lønnsarbeiderkultur vil også kunne påvirke en kommune/et samfunns generelle innovasjons og omstillingsevne. Slik NIBR eksempelvis trekker fram Sarpsborgs ideoende lønnsarbeiderkultur som en medvirkende årsak til den relativt svake utviklingen i vekstnæringer innenfor foretningmessige tjenesteyting. I kommunen. En arbeidsstyrke med lavt utdanningsnivå og svak omstillingsevne vil også begrense kommunens og næringslivets mulighet til å trekke til seg ny næringsvirksomhet.

Ser vi på utviklingen i næringsstrukturen for de postindustrielle kommunene på landsbasis, er de den kommunegruppen med størst vekst i sysselsettingen i servicenæringene varehandel og tjenesteyting i perioden 1986–90 til 2001–05. Det indikerer at det er næringer som i hovedsak ikke krever høyere utdanning som erstatter industri i disse kommunene. Det kan gi begrenset mulighet til sosial mobilitet. Det bidrar til å opprettholde et lavt utdanningsnivå i de postindustrielle kommunene, og kan reprodusere de levekårsutfordringene som kan knyttes til en lønnsarbeiderkultur.

### **Andre forhold som kan forklare levekårsutfordringer**

Kommunestørrelse og befolkningsvekst er et forhold som i noen grad kan knyttes til levekårsutfordringer. Byer og større tettsteder har et større innslag av sosiale problemer, knyttet bl.a. til rus og psykiatri, som slår ut negativt på levekårsindeksen. Det snakkes gjerne om såkalte storbyutfordringer.

Som nevnt er det stor variasjon med hensyn til folketall og vekst innad i gruppen av postindustrielle kommuner. Men for noen av de største postindustrielle kommunene kan folketall og befolkningsvekst være med på å forklare levekårsutfordringer. I utgangspunktet er befolkningsvekst en impuls til utvikling for de fleste kommuner, i form av arbeidskraft og nyetableringer. Samtidig er det ikke uvesentlig hvilke grupper av befolkningen kommunene trekker til seg. Her vil både riktig alder, utdanning og kompetanse være viktig. Dersom kommunen hovedsakelig trekker til seg grupper av personer som ikke deltar i arbeidslivet, og/eller er avhengig av offentlig støtte vil dette kunne forsterke levekårsutfordringene.

Er det så slik at postindustrielle vekstkommuner trekker til seg denne gruppen personer? Noen av kommunene i vårt utvalg med størst vekst vil trolig ha opplevd en slik utvikling. Men det er andre egenskaper enn postindustrielle kjennetegn ved disse kommunene som har mest å bety. Det gjelder særlig for de største kommunene i utvalget, som Sarpsborg, Fredrikstad, Larvik og Ringerike. Dette er regionsenter som trolig opplever en viss tilflytting av denne typen personer i kraft av sin senterfunksjon. I våre intervjuer med Sarpsborg kommune trekker de selv fram dette som et element for utviklingen i kommunen. De viser også til kommunens sosiale boligpolitikk, med et bredt utvalg av billige boliger, som en trekkfaktor for personer i regionen med begrensa ressurser.

I forbindelse med en betydelig næringsmessig omstrukturering er geografisk beliggenhet og tilgangen til alternativt arbeid i regionen viktig for situasjonen med hensyn til arbeidsledighet. Sentral beliggenhet øker sjansen for at det finnes alternativt arbeid i nærområdet. Arbeidsstyrken kan bevege seg over i annen virksomhet uten å flytte, noe som vil være en positiv drivkraft for å redusere innvirkningen arbeidsmarkedssituasjonen har på levekårsindeksen. I Nedre Glomma-regionen peker våre intervjuobjekter på at det som oftest har vært annet arbeid å få i regionen dersom større virksomheter har blitt lagt ned. Det har redusert skadevirkningene av denne typen endringer. Postindustrielle kommuner i mindre sentrale strøk vil ikke ha den samme muligheten. For disse kommunene vil en geografisk perifer beliggenhet kunne gi en vanskeligere situasjon på arbeidsmarkedet, som både kan påvirke levekårene og øke fraflyttingen.



## Konklusjon

Levekårsutfordringer er et mangesidig problemfelt, som krever sammensatte årsaksforklaringer. I noen grad går det an å snakke om de postindustrielle kommunene som en samlet gruppe med felles levekårsutfordringer. Den industrielle næringsstrukturen og lønnsarbeiderkulturen og det relativt lave utdanningsnivået blant innbyggerne er de forholdene som klart kan knyttes til de postindustrielle kommunenes levekårsutfordringer. I tillegg vil selve transformasjonen, fra industriell til postindustriell næringsstruktur med en varig eller midlertidig vanskelig og ustabil situasjon i arbeidsmarkedet, kunne forklare levekårsutfordringer i noen av de postindustrielle kommunene.

I tillegg vil det innenfor gruppen av postindustrielle kommuner være en rekke andre, og mer spesifikke lokale forhold som bidrar til å forklare høy score på levekårsindeksen. Dette er gjerne forhold som vi kan knytte til levekårsutfordringer i kommuner generelt, som kommunestørrelse, befolkningsvekst, senterfunksjon og geografisk beliggenhet. Dessuten vil levekårene også avhenge mye av hvordan omstillingsarbeidet/transformasjon blir gjennomført, herunder også kommunens rolle og innsats, noe som er tema for det neste kapitlet.

## 4 HVORDAN KAN KOMMUNENE PÅVIRKE LEVEKÅRENE?

Innledningsvis stilte vi spørsmålet om levekårsproblemene i de postindustrielle kommunene skyldes forhold kommunene ikke kan gjøre noe med, som de bare må tilpasse seg. Eller om det er slik at kommunene selv har muligheter for å gripe inn i de mekanismene som fører til dårlige levekår. I dette kapitlet vil vi si noe om hvordan postindustrielle kommuner kan utvikle tiltak som styrker levekårene for utsatte grupper og for befolkningen generelt.

### 4.1 En kommunal politikk for velferds- og næringsutvikling

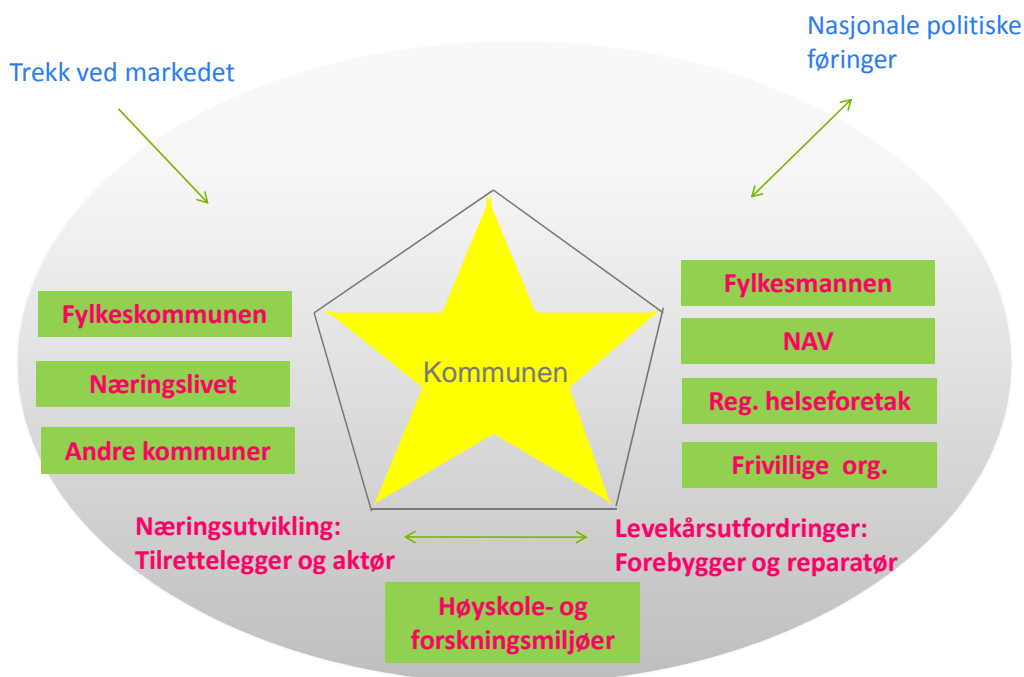
En næringsstruktur som har gitt en lønnsarbeiderkultur, og en høy andel innbyggere med lav utdanning er de kjennetegnene vi klartest kan knytte til de postindustrielle kommunenes levekårsutfordringer. I tillegg har de postindustrielle kommunene i perioder hatt noen særskilte utfordringer på arbeidsmarkedet i forbindelse med avindustrialiseringen.

Grunnleggende næringsstrukturelle forhold og avindustrialisering som følger av konjunkturer, nasjonale rammebetingelser, rasjonalisering og ny teknologi er forhold kommunene i begrenset grad kan gjøre noe med. Men både lønnsarbeiderkulturen og utdanningsnivået er forhold kommunen, som en av flere aktører, kan være med å påvirke. Det dreier seg bl.a. om hvordan omstillingsprosessen gjennomføres, og i hvilken retning den dras.

I forbindelse med en større næringsmessig endring er det behov for å skape vekstkraft, og vekstimpulser. Og i dette arbeidet kan kommunen bidra til at det er den riktige vekstkraften, og de rette vekstimpulsene som blir stimulert. Det er behov for en helhetlig kommunal politikk for velferds- og næringsutvikling, der alle elementene som påvirker levekår og næringsutvikling blir sett i sammenheng. For de postindustrielle kommunene betyr det å ta utgangspunkt i eksisterende næringsstruktur og komparative fortrinn for å stimulere til vekst og styrke levekår. Samtidig må kommunen opprettholde et godt velferdstilbud til den gruppen som alltid vil ha levekårsutfordringer.

Men det er begrenset hva kommunen kan gjøre alene for å styrke levekårene. De er avhengig av et samspill med andre aktører. Samtidig som det på noen områder er de andre aktørene som har de viktigste virkemidlene, og med det den beste muligheten til å endre levekårene.

Figur 16 illustrerer kommunenes handlingsrom, og hvordan dette i stor grad defineres av samhandlingen med andre aktører. Vi har her definert kommunens hovedroller som tilrettelegger og aktør for næringsutvikling, og forebygger og reparatør med hensyn til levekårsutfordringer. Nøkkelen ligger i å se disse to rollene i sammenheng,



Figur 16 Kommunen som velferds- og utviklingsaktør

Figur 16 viser at levekårsutviklingen i en kommune er avhengig av en rekke ulike aktørers innsats. Kommunen må forholde seg til, og samarbeide med disse for å kunne utvikle tiltak som kan styrke levekårene i sine kommuner. I næringsutviklingsarbeidet er de fleste sentrale det lokale og regionale næringslivet, fylkeskommunen, andre kommuner og høyskolemiljøer. Når det gjelder levekår har de statlige aktørene viktige virkemidler for levekårsutvikling. Eksempelvis er det NAV som håndterer et flertall av de offentlige ordningene som inngår i levekårsindeksen. De skal sikre enkeltmenneskers rettigheter i forhold til trygde- og bidragsordningene, samordne tiltak for brukere med sammensatte behov, og øke deltakelsen på arbeidsmarkedet.

I tillegg er det også noen eksterne faktorer som påvirker kommunens handlingsrom. Det gjelder bl.a. økonomiske konjunkturer og nasjonale politiske føringer. Økonomiske konjunkturer er reelt eksterne drivere, mens kommunene selv i noen grad kan være med på å påvirke de nasjonale, politiske føringene.

I vårt prosjekt har vi primært sett nærmere på kommunenes rolle som tilrettelegger og aktør for næringsutvikling. Med bærekraftige levekår som den avhengige variabelen, har vi sett på hvordan kommunen i samspill med næringsliv, høyskolemiljø og andre utviklingsaktører kan påvirke levekårene i positiv retning gjennom en omstillingsstrategi som legger til rette for vekst og utvikling. Årsakssammenhengen er illustrert i figur 17.



Figur 17 Årsakssammenheng

Hva er så innholdet i en kommunal politikk for vekst og velferdsutvikling? Hvordan kan kommunene og næringslivet utvikle og gjennomføre en fruktbar omstillingsstrategi? Vi vil videre gå mer i dybden på noen spørsmål som vi mener er viktige for å få frem et bilde av hva kommunene kan gjøre for å påvirke levekårsforholdene gjennom et aktivt omstillings- og utviklingsarbeid. I den videre framstillingen vil vi vektlegge følgende forhold som sentrale:

- 1) Samhandling mellom kommune, næringsliv og andre aktører med en etablert og avklart ansvars- og oppgavefordeling.
- 2) En grundig analyse av kommunens/regionens komparative fortrinn.
- 3) Bevissthet om å trekke til seg riktige næringer og personer.
- 4) En helhetlig og regional tilnærming til utviklingsarbeidet.
- 5) Bevissthet om de nasjonale, politiske rammebetingelser.
- 6) Gode kommunale tjenester, attraktive boforhold, forutsigbare rammebetingelser og infrastruktur.

## 4.2 Samhandling mellom kommune, næringsliv og andre aktører

Omstillings- og utviklingsarbeidet forutsetter samhandling mellom kommune, næringsliv og andre utviklingsaktører. Det krever gode avklaringer av hovedoppgavene til de ulike aktørene, en fornuftig arbeidsdeling og en felles forståelse av de overordnede målsettingene. Alle kan være enige om at man trenger vekst for å skape dynamiske regioner som er i utvikling. Utfordringen er å balansere enkeltinteressenes behov for realisering av egen vekst mot fellesskapets behov for helhetlige løsninger.

Partene har ulike interesser, og som i Årdals tilfelle settes dette noen ganger på spissen ved at kommunen ønsket en modernisering av aluminiumsverket når man faset ut Søderberg produksjonen, mens Hydro ikke så dette som en mulighet. En slik krise kan ofte få partene til å tenke nytt, og roller og ansvarsfordelingen utfordres. Hydro måtte tre inn i kommunens rolle som samfunnsutvikler, og kommunen måtte ta aktive grep for å jobbe frem nye prosjekter som kunne erstatte de arbeidsplassene som ble borte.

Det som er viktig er å gi seg tilstrekkelig tid til å innarbeide en god forståelse av den andre partens muligheter og utfordringer, og bli enige om hvordan man jobber sammen mot en felles målsetting. Figur 18 er en enkel illustrasjon på hvordan dette henger sammen. Hver for seg er lenkene i denne modellen for svake til at man kan få til så omfattende endringer at det faktisk på sikt gir seg utslag i endringer på levekårene.



Figur 18 Ansvars- og oppgavefordelingen mellom kommune - næringsliv - utviklingsaktører

Grad av samhandling mellom kommunen, næringslivet og andre aktører varierer i ulike kommuner og regioner. Før vi går videre med å klargjøre kommunens handlingsrom og muligheter vil vi si noe om samhandlingen i de kommunene/regionene vi har intervjuet.

### **Fredrikstad kommune**

I følge NIBR har Fredrikstad kommune "svake tradisjoner for å drive et aktivt, langsiktig og profesjonelt arbeid for nærings-, steds- og regionutvikling".<sup>10</sup> NIBR mener at den lokale utviklingspolitikken lenge var veldig ad-hoc preget.

Representanter fra næringsliv og utviklingselskap i Fredrikstad som vi intervjuet peker også på at det tidligere var få formelle arenaer for samarbeid mellom kommunene og næringslivet. Det var også relativt begrenset kontakt mellom de store industriaktørene og kommunen. De bekrefter inntrykket av at kommunen tradisjonelt har vært driftsorientert, og i mindre grad utviklingsorientert. Men næringslivsrepresentantene peker på at dette har endret seg, og at kommunen nå framstår som en mer engasjert i arbeidet med å legge til rette for næringsutvikling.

Dette er i tråd med NIBRs vurdering av utviklingen i Fredrikstad. De peker på at i løpet av de siste 10–15 årene har Fredrikstad kommune blitt en mer aktiv utviklingsaktør med tanke på by- og næringsutvikling. De viser til at arbeidet er blitt mer formalisert, og i noen grad mer strategisk og profesjonalisert. Deler av kommunens utviklingsarbeid er klarere skilt fra offentlig forvaltning samtidig som næringslivet er bedre representert og ansvarliggjort.

Samtidig har man i Fredrikstad de senere årene etablert en rekke utviklings- og innovasjonsprosjekter basert på et tettere samarbeid mellom næringsliv, kunnskaps- og utviklingsorganisasjoner. NIBR peker på at dette er et uttrykk for at man i økende grad har forsøkt å styrke samarbeidsklima og samspelet mellom næringsliv, offentlig myndigheter, kunnskapsmiljøer og kultur, ut ifra noen felles mål om å styrke byens utvikling med tanke på jobbskaping og bokvalitet. (NIBR-notat: 2005:130)

Et av de viktigste fellestiltakene er samarbeidsselskapet Fredrikstad Utvikling. Det er en medlemsorganisasjon som "arbeider for økt verdiskaping og næringsøkonomisk utvikling i Fredrikstad og Nedre Glomma-regionen gjennom bred samhandling mellom næringsliv, privatpersoner og offentlige myndigheter".<sup>11</sup> Kommunen var sentral i etableringen av Fredrikstad Utvikling, som i dag teller over 100 medlemsbedrifter. I følge organisasjonen er deres hovedoppgaver knyttet til følgende elementer:

- Være pådriver og katalysator for gjennomføring av konkrete samarbeidsprosjekter.
- Initiere samarbeidet innen bransjer og nisjer hvor næringslivet har særlige utviklingsmuligheter i regionen.

<sup>10</sup> NIBR-notat: 2005:130, s. 29.

<sup>11</sup> <http://www.fredrikstad2015.com/>

- Utvikle og støtte arbeid for å skape nettverk.
- Arbeide for langsiktige og forutsigbare rammevilkår i samarbeid med kommunen.

### **Sarpsborg kommune**

NIBR hevder at, som Fredrikstad, har ikke Sarpsborg kommune hatt "tradisjoner for å drive lokalt utviklingsarbeid i form av langsiktig nærings- og regionutvikling".<sup>12</sup> I følge NIBR har "velferdsproduksjonen dominert kommunens aktiviteter, planfunksjonen har vært liten og utviklingsfunksjonen fraværende. Det er derfor ikke etablert noe eget utviklingsapparat i kommunen, og heller ikke formelle samarbeidsinstitusjoner med næringsliv og sivilsamfunn".<sup>13</sup>

I våre intervjuer med næringslivet i Sarpsborg får vi i hovedsak bekreftet inntrykket av at kommunen ikke har prioritert det langsiktige og strategiske næringsutviklingsarbeidet. De mener også at kommunens administrasjon har begrenset med kompetanse og ressurser på denne typen arbeid. De viser også til at det tidligere har manglet formelle samarbeidsarenaer mellom næringslivet og kommunen. Det har imidlertid lenge vært en tett uformell kontakt og dialog mellom kommune og storbedrifter (som Borregaard) om tekniske og reguleringsmessige forhold. Og de peker på at kommunen har vært positiv til industrien i kommunen, og alltid vært næringsvennlige.

I følge NIBR er det flere årsaker til mangelfullt samarbeid og felles mobilisering i Sarpsborg. Næringshistoriske og næringsstrukturelle forhold har virket lite stimulerende for aktiv utviklingspolitikk lokalt. Næringsmiljøet har vært dominert av store industriforetak der nasjonale og internasjonale forhold definerer mye av utviklingen. Sarpsborg har også hatt relativt få store, lokale kriser med rask nedlegging av hjørnesteinsbedrifter eller store nøkkelbedrifter, slik man har hatt i andre byer i Østfold. Det har redusert behovet for en større lokal mobilisering. Mangel på regionalpolitiske virkemidler har også gitt liten makt og legitimitet for lokalt utviklingsarbeid. I tillegg hadde Sarpsborg fram til kommunesammenslutningen i 1992 et "innestengte byers utviklingsproblem". Kommunen bestod av dagens bysentrum, det var ikke ledig areal til bolig- og næringsutvikling, og kommunen hadde ikke planmyndighet for å utvikle byen utover trange bygrenser.

Det er først de aller siste årene at de fra kommune, nærings- og høgskolemiljøet har tatt et aktivt og samlet grep for by- og næringsutvikling i Sarpsborg. Et hovedgrep er etableringen av Vekst i Sarpsborg (ViS), der kommunen har vært med på å finansiere oppstarten av organisasjonen. Den er organisert etter modell fra Fredrikstad Utvikling. Det er en medlemsorganisasjon for bedrifter, organisasjoner og enkeltpersoner "som skal bidra til at Sarpsborg-regionen gjennom nærings- og byutvikling i stadig større grad framstår som attraktiv gjennom målrettet og langsiktig samhandling mellom næringsliv, utdanningsinstitusjoner, organisasjoner, kommune og enkeltpersoner".<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> NIBR-notat: 2005:130, s. 32.

<sup>13</sup> NIBR-notat: 2005:130, s. 32.

<sup>14</sup> <http://www.vekstisarpsborg.no/>

### **Gjøvik og Vestre Toten**

Gjøvik og Vestre Toten (Raufoss) er den industrielle kjernen i Gjøvikregionen, med industrimiljøet på Raufoss som et typisk eksempel på et lokalsamfunn bygget opp rundt en hjørnesteinsbedrift. Gjøvik har også lange industritradisjoner med bl.a. O. Mustad og Sønn som ble etablert i 1832. I tillegg har Gjøvik by alltid vært handelssenteret for regionen. Både Mustad og RA (Raufoss Ammunisjonsfabrikk) var lenge lukkede miljøer hvor både kommunen og andre aktører sto litt på utsiden av portene, men var veldig avhengig av både arbeidsplassene og ringvirkningene det gav å ha slike motorer for næringsutvikling i sin region. Utover på 1990 tallet, og ikke minst fra tusenårsskiftet har disse miljøene åpnet seg opp, og de har pr i dag en mye mer variert virksomhet både innenfor og utenfor portene.

Med denne omstillingen ble det også nødvendig med en mer aktiv næringspolitikk fra kommunenes side. Men sammenliknet med f.eks. Årdal har det vært jobbet mer i det stille for å legge til rette for videre utvikling av næringslivet i regionen. I 2003 gikk alle kommunene i regionen sammen om å danne et felles næringsråd i Gjøvikregionen. Her samlet man personer og kompetanse som før hadde jobbet i noen av de lokale bedriftene, eller de hadde vært deltakere fra kommunens side i omstillingsarbeidet rundt tusenårsskiftet.

Samspillet mellom kommunen og næringslivet skal vi komme nærmere tilbake til. Men for Gjøvik og Vestre Toten er det riktig å si at de store bedriftene har spilt en aktiv rolle i omstillingsarbeidet. Det er mulig at kulturen man hadde innenfor portene med å ordne opp selv har bidratt til at man har fulgt denne linjen også når virkeområde og nedslagsfelt for næringsutviklingen har blitt utvidet.

### **Årdal**

I Årdal ble det mobilisert kraftig rundt omstillingsbehovet som oppsto når Norsk Hydro vedtok å legge ned deler av i sin aluminiumsproduksjon i 2004. Bakgrunnen var at den såkalte Søderbergteknologien ikke lenger tilfredsstiller dagens miljøkrav, og disse gamle produksjonslinjene ikke lenger var økonomisk lønnsomme på sikt. I Årdal har det hele tiden vært svært tette bånd mellom kommunen og aluminiumsindustrien, og for så vidt også til sentrale myndigheter. I omstillingsarbeidet har både Norsk Hydro og Årdal kommune spilt en aktiv rolle, samt at det ble bevilget penger over statsbudsjettet til å drive omstillingsarbeid i denne perioden.

Fra en tilnærmet krisestemning i 2004 har Årdal nå fått en situasjon som gjør at man i hvert fall frem til nå kan kalle dette en vellykket omstillingsprosess. Årdal er i ferd med å gå fra å være et ensidig industristed med en hjørnesteinsbedrift til et mer diversifisert industristed der bedriftene har forskjellig konjunkturkurver.

I en rapport fra næringsutviklingsarbeidet høsten 2007 oppsummeres situasjonen i dag på følgende måte:

- Flere store industrietableringer er på plass.
- Det er en klar optimisme i befolkningen og lokale investorer er aktive.
- Næringslivet for øvrig har fått et klart kompetanseløft gjennom SMB-utvikling, nye markedsområder og samarbeidskonstellasjoner.
- Det er satt fart i arbeidet med omdømme og profilering av "det nye Årdalsamfunnet".



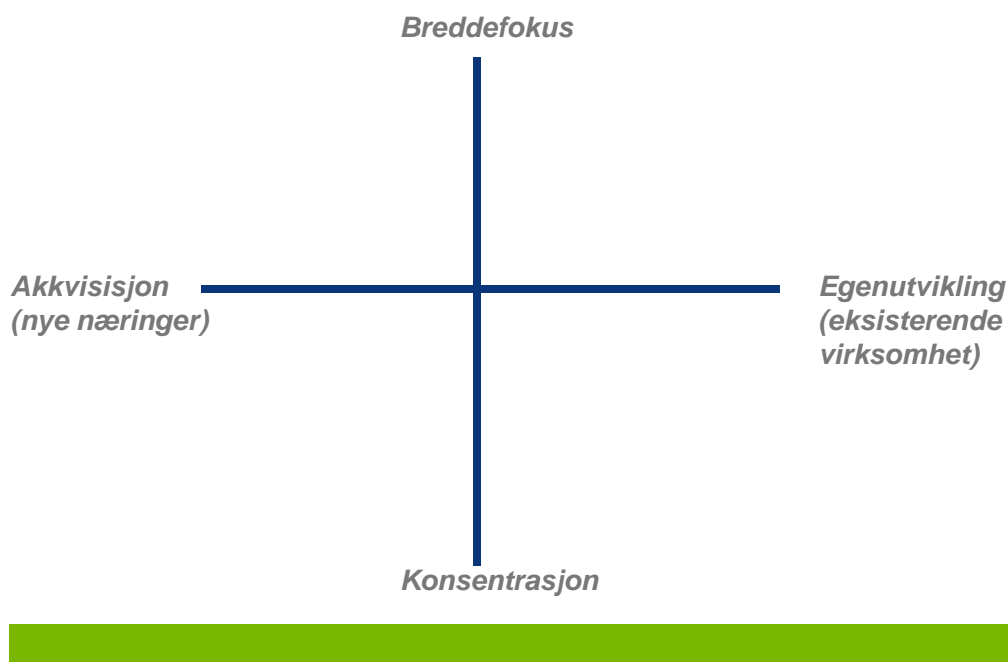
## 4.3 En analyse av kommunens/regionens komparative fortrinn

For å få til vekst og utvikling som gir seg utslag i levekårssituasjonen må kommunen jobbe langsiktig. Det er også et arbeid som krever samspill og samordning av offentlige og private ressurser. Næringslivet må inkluderes i kommunens politikk for vekst og velferd. Tilsvarende må kommunen være en medspiller i næringslivets omstillings- og utviklingsstrategi. Det er dette samarbeidet som skaper den nødvendige vekstkraften. Det innebærer at aktørene også må stå sammen om analysen som ligger til grunn, og de strategiske valgene som tas for utviklingen i kommunen/regionen. Denne strategien bør bygge på en grundig analyse av hva som er regionens og kommunens komparative fortrinn. Hva er vi gode på? Hvor vil vi at utviklingen skal gå? Og hva kreves for å nå dit?

### 4.3.1 Analysemodell for omstilling og næringsutvikling

Basert på erfaringer fra flere kommuner i Norge kan vi skissere en enkel modell for hvordan kommunene og næringslivet kan analysere situasjonen og velge en strategi i forbindelse med en større omstillingsprosess. Denne modellen har vært benyttet aktivt av Årdal som de siste årene har vært igjennom en storstilt omstilling fra ensidig industristed til en mer diversifisert industri- og næringsstruktur. Vi tror at tankegangen bak modellen er relevant for enhver kommunes tilnærming til det strategiske utviklingsarbeidet.

## Analysemodell – omstilling og næringsutvikling



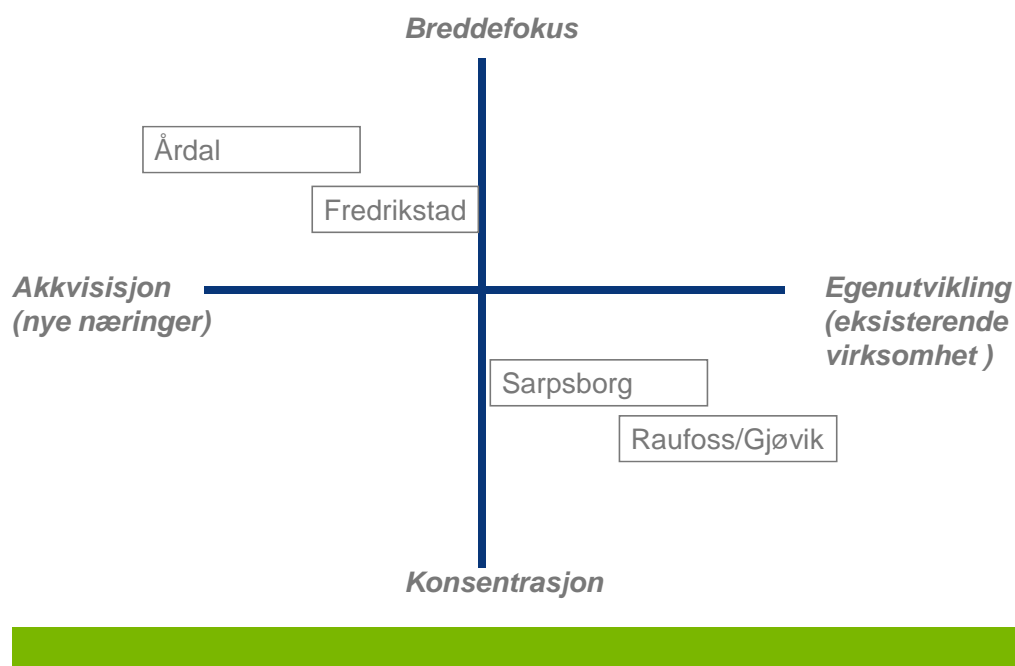
Figur 19 Analysemodell for omstilling og næringsutvikling

Figur 19 viser at kommunen og næringslivet må ta noen grunnleggende valg. For det første må de ta stilling til hvor mye de skal satse på akkvisisjon; dvs. innsalg overfor nye næringer og aktører. Alternativet her er egenutvikling, basert på eksisterende virksomhet. For det andre må de må velge om de ønsker å satse bredt, eller konsentrert med hensyn til hvilken type næringsvirksomhet de ønsker å trekke til seg. En slik overordna analyse gir grunnlag for å foreta viktige strategiske valg.

Kommunens rolle som tilrettelegger vil gå ut over de to dimensjonene som er vist i denne modellen. Men de strategiske valgene kommunen og næringslivet tar vil ofte ha konsekvenser for kommunens rolle. Velger de f.eks. å gå for en "konsentrert akkvisisjon" kan det bety at kommunens rolle bør rettes inn mot å påvirke sentrale myndigheter, og få på plass en god etableringspakke for større virksomheter. Satser de på utvikling av eksisterende virksomhet og bredde, vil det være viktig at kommunen stimulerer et mangfold av bedrifter, og lager gode programmer for nyetablering og videreutvikling av små og mellomstore bedrifter. Kanskje må kommunene også være flinke til å endre sine strategier i de ulike fasene av omstillingsarbeidet, og i forhold til konjunkturingene.

#### 4.3.2 Analyse og strategi i noen av våre regioner

### Analysemodell – omstilling og næringsutvikling



Figur 20 Analysemodell for omstilling og næringsutvikling i våre kommuner

## Årdal

Det enkleste og mest oversiktige bildet finner vi i Årdal, som er i ferd med å transformere et ensidig industristed til et mer allsidig industristed. Årdal har et veldig klart startpunkt for omstillingsarbeidet, samtidig som det foregikk en kraftig mobilisering i lokalsamfunnet. Kommunen fryktet fraflytting og ytterligere nedleggelse om de ikke gjorde noe aktivt. Dermed var de også tvunget til å gjøre en grundig analyse av sin komparative fortrinn for å legge en strategi for hva de skulle satse på for å få til vekst. Det ble tatt utgangspunkt i eksisterende virksomheter, og de kvalitetene de mente var spesielle for Årdal. Viktige fortrinn som da trer frem er kjernekompetanse om prosessindustri og en arbeidsstyrke som hadde lang erfaring med skiftarbeid.

Parallelt ble det tatt tak i spesialiteter som lå i de små og mellomstore bedriftene som i stor grad hadde hatt en stor virksomhet å levere til, der de spurte seg om det lå større muligheter for disse ved å utvide sine markedsområder. Det var også et tett samspill mellom kommunen og Hydro for å jobbe frem prosjekter som utnyttet de komparative fordelene. Ikke minst ble det trukket inn kompetanse fra næringslivet (Hydro og andre eksperter) for å jobbe med hva som ville være de riktige prosjektene å satse på. I denne prosessen var det til tider ganske tøffe sparringsrunder mellom kommunen og de ulike næringsaktørene, men dette gav med stor sannsynlighet veldig god gjensidig innsikt i hva som var mulig å få til.

## Gjøvikregionen

I Gjøvikregionen har strategien vært å utvikle ny industri, som i hovedsak er konsentrert rundt høyteknologisk kompetanse. Erfaringene fra Gjøvikregionen viser at uten en samlet tilnærming og en felles strategi kan det fort bli slik at aktørene jobber i hver sin retning. For industrimiljøet på Raufoss ble dette tydelig når man splittet opp, solgte og etter hvert etablerte nye virksomheter. Mange av bedriftene slet tungt for å holde hjulene i gang, og den gamle overbygningen som hadde ivaretatt viktige fellesfunksjoner knyttet til utvikling manglet.

Med RTIM fikk man inn en ny overbygning på utviklingssiden som bandt bedriftene mer sammen. RTIM (Raufoss Technology and Industrial Management) er et teknologiselskap som leverer spisskompetanse innen automatisert produksjon, teknologiledelse, verdikjedestyring og materialteknologi, samt leveranse av laboratorie- og verkstedtjenester. Selskapet har omkring 50 ansatte, og er eid av SINTEF, SIVA og ulike industriselskaper.<sup>15</sup>

Med sånne "lenker" eller nettverk, er det også lettere for kommunen å innta en riktigere rolle i forhold til næringslivet, enn om det kommer mange spredte initiativ som drar kommunen i flere retninger. Vestre Toten kommune har jevnlig og tett kontakt med ledelsen av industrivirksomheten på Raufoss. Kommunen får jevnlig rapporter om utviklingen, men holder en viss avstand til selve utviklingsarbeidet. Ordføreren sitter i styret til TotAI- gruppen, og har selv et særlig ansvar for næringspolitikk og kompetanse i kommunen.

Lederen av NCE Raufoss betegner ordføreren og kommunen som "nøkkelen inn i offentlig sektor". Ved behov har kommunen vært med og drevet påvirkningsarbeid inn mot sentrale myndigheter. I overgangen fra et lukket industrimiljø innenfor portene til et åpent miljø med

<sup>15</sup> Blant anna Nammo AS, Kongsberg Automotive Raufoss AS, Raufoss Technology AS og Hexagon ASA.

større interaksjon med omgivelsene, har man beholdt en klar arbeidsfordeling. Kommunen skal sørge for gode offentlige tjenester og bistå når næringsmiljøet trenger avklaringer fra offentlige myndigheter. De private aktørene er motorene i næringsutviklingsarbeidet, og så lenge de selv greier å få på plass overbygninger og nettverk på tvers av virksomhetene er det mindre behov for at kommunen griper inn. Om de ikke hadde fått på plass i TotAl-gruppen, RTIM og NCE Raufoss mener kommunen at de måtte ha spilt en mer aktiv rolle.

### **Nedre Glomma-regionen**

Når det gjelder Nedre Glomma-regionen har ikke området vært gjennom en tilsvarende mobilisering og omstilling som Gjøvikregionen og Årdal. Det er først de siste årene at kommunene og næringslivet i Sarpsborg og Fredrikstad virkelig har funnet sammen, og samlet seg om en felles tilnærming og strategi for næringsutviklingen i regionen. Det skjer blant annet gjennom Fredrikstad Utvikling og Vekst i Sarpsborg, samt en rekke andre innovasjons- og utviklingsprosjekter, som f.eks. Borg Innovasjon der begge kommunene deltar.

Mangelen på mobilisering og en "brå" omstilling i regionen gjør det vanskelig å få tak på de strategiske valgene som er tatt. Plasseringen av de to kommunene blir derfor mer av et forsøk på å beskrive en utvikling som *har* skjedd, enn en beskrivelse av hvilke strategi som *ble* valgt.

Som et grovkornet bilde kan vi si at i Fredrikstad er den allsidige industrinæringsstrukturen videreutviklet, med flere små og mellomstore bedrifter, samtidig som kommunen har trukket til seg en rekke nye private næringer. I Sarpsborg er det store bildet at utviklingen i større grad er konsentrert omkring om de store gjenværende industribedriftene, samtidig som det er utviklet en leverandørindustri knyttet til disse store virksomhetene.

Fredrikstad har opplevd vekst både i tilflytting og sysselsetting de siste 10 - 15 årene. Veksten i sysselsettingen er størst i privat og offentlig tjenesteyting. Kreative næringer, som tekniske konsulenter, IKT, medier, kunst, reklame og design, er her en hovedgruppe. "Media og kulturbyen Fredrikstad" er da også en viktig satsing for kommunen med tanke på utvikling av byens omdømme og attraktivitet som bosted.

I Sarpsborg har de også hatt jevn tilflytting, men samtidig hadde de på 1990-tallet svakere vekst i sysselsettingen både i offentlig og privat sektor enn Østfold fylke og landet for øvrig. I følge NIBR skyldes det reduksjon av sysselsettingen i en stor industrisektor i omstilling, samtidig som vekstkraften i privat sektor var svakere enn i landet. Det skyldes både svak vekstkraft i den nye, nasjonale vekstbransjen, forretningsmessig tjenesteyting, og samtidig sterk nedgangen i bank og forsikring. Aktiviteter rundt Borregaard og emballasjeindustrien er fortsatt viktige potensielle vekstområder. I tillegg arbeides det med å få etablert et nasjonalt nærings- og forskningssenter (Campusborg), som skal være et fyrtårn i byens satsing på teknologisk utvikling og design.

## **4.4 Bevissthet om å trekke til seg riktige næringer og personer**

Det er en sammenheng mellom næringsstruktur, utdanningsnivå og levekår. Det tilsier at hvilke arbeidsplasser en kommune og en region kan tilby sine innbyggere, og eventuell

innflyttere betyr mye for kommunens mulighet til å styrke levekårene. I de postindustrielle kommunene er det derfor av betydning hvilke næringer som erstatter industrien. Kommunen må være seg bevisst hvilke næringer de ønsker skal etablere seg. De må legge til rette for at kommunen blir et attraktivt bosted for den gruppen personer disse næringene og det lokale næringslivet har behov for. Kommunen og næringslivet må sammen tenke igjennom hvilke særlige fortrinn kommunen og regionen har, og tørre å si hva slags personer og kompetanse de vil trekke til seg. Poenget må være at kvalifisering av egne innbyggere må spille sammen med tiltrekning av ny kompetanse utenfra.

#### **4.4.1 Utdanningsnivåets betydning for vekst og utvikling**

SSBs levekårsindeks er et slags fotavtrykk av befolkningen i en kommune eller region. Men vi skal være klar over at dens formål er å belyse forskjeller mellom kommuner i utbredelsen av levekårsutfordringer. Det er mange forhold som påvirker levekår og velferd som ikke er med. Utdanningsnivået er ofte fremholdt som en god indikator på materielle levekår, og kan supplere det bildet levekårsindeksen gir. Befolkningens utdanningsnivå i en region endrer seg langsomt, slik at de tiltak man setter inn for å stimulere dette først vil gi utslag på levekår etter en viss tid. Hovedsakelig er det to tilnærminger til endring av utdanningsnivå for en kommune og en region. Det ene er en kvalifisering og omstilling av egne innbyggere gjennom jobb og utdanning. Det andre er å kunne tilby attraktive arbeidsplasser for potensielle innflyttere med høyere utdanning.

Kvalifisering og omstilling av egne innbyggere er nært knyttet til endringene i næringsstrukturen. I våre postindustrielle regioner er det næringene handel, tjenesteyting og offentlig forvaltning som har vokst mest. Våre regioner har i tillegg fortsatt en relativt stor andel arbeidsplasser innenfor industrinæringen. Men her har kompetansekravene endret seg betraktelig den siste tiden. Det er få ufaglærte arbeidsplasser igjen, og det kreves nå fagbrev og spesialisering i de fleste funksjoner, noe som bidrar til å heve kompetansenivået i den lokale arbeidsstyrken.

En slik utvikling, kombinert med økt aktivitet rundt de nye industriarbeidsplassene kan sees på som en motor for utvikling og vekst som kan gi endringer i levekår på sikt. Men samtidig er det slik at endringer fra den tradisjonelle industriarbeidsplassen til handels- og servicenæringer ikke gir en befolkning med høyere utdanningsnivå. Dersom veksten kommer gjennom etablering av store handelshus og kjøpesentre hvor størstedelen av de som jobber der er arbeidstakere med et lavt utdanningsnivå bidrar dette bare til å sementere den eksisterende lønnsarbeiderkulturen. På mange måter kan en slik utvikling reproducere noen av de eksisterende levekårsutfordringene.

Det er selvfølgelig behov for arbeidskraft i alle deler av verdikjeden. Men de postindustrielle kommunene utmerker seg med en høy andel innbyggere med lav utdanning. Det å trekke til seg folk med høyt utdanningsnivå er et viktig bidrag for å kunne styrke levekårene i de postindustrielle kommunene på sikt. Dette skal skje i en periode hvor det er tøff konkurranse om arbeidskraften både nasjonalt og internasjonalt. Kommunene og næringslivet vil stå sterkere om de sammen går ut med en klar profil på hva salgs mennesker og ressurser de ønsker å trekke til seg.

I et av intervjuene våre ble det sagt at "vi ønsker oss folk mellom 22 – 35 år, helst med et barn i hånd og en i magen". Dette vil jo sikre etterveksten, men samtidig må kommunene og næringslivet lage pakker hvor både menn og kvinner kan få utfordrende jobber innenfor næringer og virksomheter som utnytter de lokale fortrinnene. De må ha gode tilbud til familier med to karrierer. Flere av virksomhetene i våre postindustrielle regioner er basert på industri- og teknologibedrifter som har hatt en overrepresentasjon av mannlige medarbeidere. Disse må jobbe aktivt for å rekruttere flere kvinner, eller det må finne alternative virksomheter som også trekker til seg kvinner.

#### **4.4.2 Utnyttelse av regionale fortrinn og kompetansemiljø**

Våre regioner har litt ulike fortrinn, men det ligger også noen klare likhetstrekk i grunnstrukturene. Alle har noen store, internasjonale industrikonsern med betydelig virksomhet lokalt og muligheter for internasjonal eksponering i jobben. Et veldig spennende prosjekt som stimulerer utdanning av egen befolkning, og samtidig spiller på muligheten til å jobbe internasjonalt, er utvekslingsprogrammet blant lærlinger i industrien i regi av Oppland fylkeskommune. Det internasjonale servicekontoret jobber i nært samarbeid med industrimiljøene bl.a. med utplassering av lærlinger i europeiske land, bistand til små og mellomstore bedrifter i internasjonale spørsmål, samt studieturer og bedriftsbesøk. Programmet har fått en veldig positiv mottakelse, og er et godt eksempel på at samarbeid mellom utdanningsinstitusjonene og næringslivet gir spennende muligheter.

Et annet liknende eksempel finnes i det etablerte samarbeidet mellom høyskolemiljøet og Kunnskapsparken på Gjøvik, NTNU i Trondheim og flere av industribedriftene i Gjøvikregionen. De har gått sammen om å utvikle et tilbud som brukes aktivt til å heve kompetansen i regionen, der de utnytter lokale fortrinn, og jobber for å kunne tilby noe som er unikt. Hver for seg er kanskje ikke verken Høyskolen eller den enkelte bedrift førstevalget for unge mennesker på starten av sin karriere. Men kobles disse sammen blir dette et konkurransedyktig alternativ. Det som ligger i bunn her, er at det er et visst samsvar mellom utdanningstilbudet og den industrielle virksomheten i regionen.

I Årdal er dette en større utfordring med tanke på avstand til relevante høyskolemiljøer. Men de har til gjengjeld et høykompetent teknologisenter som server hele Hydro-systemet på utvikling. Dette jobbes det aktivt for å bygge videre på nå når nye virksomheter kommer til. I utgangspunktet er jo dette forbeholdt Hydros virksomhet, men her kan man se for seg andre overbygninger eller nettverk tilsvarende det man har fått til på Raufoss. Det er også helt klart at man med et høykompetansemiljø har lettere for å tiltrekke seg flere, enn når man skal bygge dette opp fra bunnen av.

### **4.5 En helhetlig og regional tilnærming til utviklingsarbeidet**

I utgangspunktet er alle enige om at en helhetlig og regional tilnærming til omstillings- og utviklingsarbeidet er den beste løsningen. Samtidig ligger det insentiver for kommunene til å sikre virksomhet og aktivitet i egen kommune. Dette påvirker både egen skatteinngang, gir ringvirkninger på handel og er med på å utvikle gode bo- og levekår. Det krever derfor

politisk mot å gå inn for gode helhetsløsninger som ved første øyekast ser ut til å tjene nabokommunen mer enn egen kommune.

#### 4.5.1 Samordning av utviklingsarbeid

For kommunens rolle som tilrettelegger for næringsutvikling er det viktig å huske på at næringslivet ikke er opptatt av kommunegrensene. I den grad det oppstår problemer med etablering og utvikling av virksomheter på tvers av kommunene vil dette oppfattes som unødvendige hindringer. Dette griper inn i det offentliges koordineringsproblem, både mellom kommuner, mellom forvaltningsnivåene (kommune, fylkeskommune, stat), og for den saks skyld innad i kommunene. Akkurat som næringsaktørene må ta initiativ for å lage overbygninger og gode nettverk på regionalt nivå, må det offentlige være tydelige på, og samordnet om en utviklingsprofil for regionen.

I mange regioner er de politisk sammensatte regionrådene viktige for kommunenes næringsutviklingsarbeid. I regionrådene samarbeider kommunene om strategisk næringsplaner, samferdsel og annen infrastruktur, samt regional utvikling og planlegging. Regionråden initierer gjerne også konkrete samarbeidsordninger og samordner kommunens virksomhet mot næringsliv, fylkeskommunen eller andre regionale aktører.

På politisk nivå vil regionrådene være et godt utgangspunkt for utvidet samordning av kommunens utviklingsarbeid. Det gir en politisk overbygning for samordning av det som ofte er begrensede kommunale ressurser og kompetanse på næringsutvikling. I tillegg må næringslivet i regionene kunne samarbeide tettere om sin utviklingsvirksomhet. I Nedre Glomma-regionen har næringslivet og kommunen både i Fredrikstad og Sarpsborg etablert egne utviklingsselskaper, *Fredrikstad Utvikling* og *Vekst i Sarpsborg*. For å ta steget videre til en reell, regional tilnærming bør også denne typen virksomhet kunne samordnes, eventuelt slås sammen på lengre sikt. Dette har vært et vellykket grep i Gjøvikregionen, der de har etablert et felles næringsråd for alle kommunene.

#### 4.5.2 Samordning av areal- og boligpolitikk

Areal- og boligpolitikk er to områder hvor koordineringsproblemet ofte blir tydelig, og hvor enkeltinteresser ofte støter mot helhetsløsningene. Boligpolitikken er et viktig virkemiddel for kommunene, men den skal ivareta ulike interesser. Det er viktig å ha boliger som ivaretar behovet for alle inntekstgrupper. Helst vil alle kommuner ha en god blanding i sin boligstruktur. Men både av plassmessige hensyn, og fordi ulike områder har ulik attraktivitet, er dette ofte vanskelig å få til.

Ser vi på levekår fordelt på bydeler eller ulike områder, er det klare indikasjoner på opphoppingsproblemer. For kommunen vil det være av interesse å løse opp i disse ved tilrettelegge for utbygging av andre typer boenheter enn det som fra før preger området. I de siste årene har det vært en trend å bygge sentrumsnære leiligheter med høy kvalitet som har ført til at eldre mennesker flytter fra eneboliger inn til sentrum. Det frigjør boligene som kan være attraktive for folk i etableringsfasen. For næringslivet er et godt botilbud ofte en viktig faktor for å tiltrekke seg den rette kompetansen. Slike utskiftninger av folk og bomiljø vil

på sikt kunne påvirke levekårene. Samtidig er det viktig å ha et bevisst forhold til den sosiale boligbyggingen. I våre kommuner og regioner med noe lavere levekår vil det fortsatt være behov for gode boligstrukturer som ivaretar dette behovet. I dette arbeidet er det viktig å jobbe på tvers av kommunegrensene slik at belastningen ikke blir for stor på en enkelt kommune, eller et enkelt område.

For Gjøvik og Vestre Toten har det lenge vært en viss fordeling, også i form av at boligmarkedet varierer. Industrien på Raufoss har vært en viktig arbeidsplass for folk bosatt i alle kommunene i regionen. Med endringene i kompetansekravene for å jobbe i de ulike virksomhetene på Raufoss, kommer også endringer i boligbehov. For Vestre Toten kommune vil det alltid være en utfordring å konkurrere med Gjøvik om å få innflyttere til å bosette seg i kommunen. Det skyldes bl.a. at eksisterende boligstruktur (flere store eneboliger) og utsikt over Mjøsa gir Gjøvik et komparativt fortinn. Men nye sentrumsnære leiligheter, og planer om opprustning av Raufoss sentrum gir et boligsegment som kan utfylle tilbudet på Gjøvik. En slik arbeidsdeling innenfor boligpolitikken stiller store krav til samarbeid på tvers. Ikke minst er det viktig å ha en god dialog med næringsaktørene for å vite hvilke behov de til enhver tid har for å tilby sine ansatte de riktige boligene.

## 4.6 Bevissthet om nasjonale politiske rammebetingelser

Det har vist seg å være meget vanskelig å komme i en posisjon overfor statlige myndigheter som gjør at man får spesiell kompensasjon for opphopning av levekårsproblemer. I og for seg er jo dette heller ikke noe å basere sin egen vekst og utvikling på. Selv storbyene som har betydelig større levekårsoppbygging enn våre byer og regioner har brukt mye ressurser på å synliggjøre dette overfor staten, uten at man har kommet så mye lenger.

Men det betyr ikke at kommunene skal være passive overfor sentrale myndigheter og nasjonale politiske rammebetingelser. De har bl.a. et ansvar for å utnytte de mulighetene som finnes i å samarbeide med nasjonale og regionale myndigheter om den lokale og regionale næringsutviklingen. Og de har et ansvar for å være et bindeledd mellom lokalt og regionalt næringsliv og nasjonale myndigheter når det er behov for det.

Gjennom statusen som Norwegian Centre of Expertise (NCE) har Gjøvikregionen fått et løft i sitt arbeid med vekst og utvikling. NCE er et samarbeid mellom Innovasjon Norge, SIVA og Norges forskningsråd, og er en viktig del av Stortinget og regjeringens politikk på næringsutviklingsområdet.

I Årdal var det helt avgjørende at storsamfunnet også har engasjert seg for å få på plass en krevende omstilling hvor det i utgangspunktet bare fantes et begrenset antall lokale fortrinn som man kunne bygge videre på. Det å jobbe mot en vedvarende trend med befolkningsnedgang både for fylket som helhet og for Årdal i særdeleshet var et vanskeligere utgangspunkt enn for folkerike regioner med et mer differensiert næringsliv å spille på.

I de siste årene har vi også sett at store omstillinger i lokalt næringsliv har gitt ny vekstkraft, godt hjulpet av en vedvarende oppgangskonjunktur for Norge. For kommunen og næringsaktørene i postindustrielle områder er kanskje den største utfordringen å få folk til å satse på å skape egne arbeidsplasser. Overgangen fra en lønnsarbeiderkultur til en



grunderkultur kan virke lang, men den kan være nødvendig for å få til endringer på strukturelle levekårsstrek i en region. På dette området har da også staten gjennom ulike ordninger kommet litt mer på banen med ulike støtteordninger. Også på kommunalt og regionalt nivå finnes ordninger for støtte til etablering av ny næringsvirksomhet.

I intervjuer med kommuner og næringsliv i våre regioner mener flere at det er et bedre miljø for å skape egne arbeidsplasser og få til noe selv enn det har vært på lenge. Tidligere har de dominerende industrivirksomhetene holdt kortene tett til brystet, og det har vært vanskelig å komme utenfra og selge inn nye ideer. Nå er det mer en kultur for å dyrke frem nye ideer i nettverk med flere, og man har også fått grundermentalitet lenger frem i utdanningsoppleggene.

#### **4.7 Gode kommunale tjenester og forutsigbare rammebetingelser**

I forbindelse med våre intervjuer med næringslivet, næringsforeningene og utviklingsselskapene i regioner og kommuner, fikk vi en del tilbakemeldinger på hva de mener er det viktigste kommunene kan bidra med.

Samtlige næringslivsrepresentanter var enige om at det viktigste er at kommunen sørger for gode kommunale tjenester, som bidrar til at kommunen blir et attraktivt sted å bo. Det var enighet om at kommunes primær oppgaver, som skole, barnehage, eldreomsorg, samt by- og stedsutvikling, er avgjørende for kommunens omdømme og attraktivitet som bosted. Ved å løse disse oppgavene på en god måte, kan kommunen bidra til at bedrifter og næringsliv klarer å trekke til seg de personene og den kompetansen de trenger.

Videre ble forutsigbare rammebetingelser trukket fram som et viktig kommunalt bidrag. Flere etterlyste en helhetlig kommunal strategi basert på kommunens og regionens naturlige fortrinn. De mente at kommunes måtte ha et mer bevisst forhold til satsingsområder. I den forbindelse ble det pekt på at langsiktighet og forutsigbarhet, som strekker seg utover en kommunestyreperiode, er avgjørende for næringslivets arbeidsforhold.

Flere av næringslivsrepresentantene pekte også på fysiske rammebetingelser og infrastruktur, som samferdsel, tilrettelegging for næringsareal og utvikling av attraktive boområder, som en viktig kommunal oppgave. I tillegg så de det som ønskelig at kommunen var med på å legge til rette for nyetableringer og grundervirksomhet.

Et annet forhold som gikk igjen var ønsket om at kommunene i sitt omstillings- og utviklingsarbeid tenker utover egne kommunegrenser. Det ble presisert at bedrifter og næringsliv ikke er opptatt av kommunegrenser, og at kommunene innenfor et naturlig geografisk område må samarbeide bedre.

## 5 KONKLUSJON OG GODE RÅD FOR OMSTILLING OG UTVIKLING

Kommunen må se de ulike forholdene som påvirker levekårene i sammenheng. Det er behov for en samlet kommunal politikk for vekst og velferdsutvikling. Vi har definert kommunens roller i dette arbeidet som tilrettelegger og aktør for næringsutvikling, og forebygger og reparatør av levekårsutfordringer.

Kommunen er avhengig av et samspill med andre aktører for å kunne utvikle tiltak som styrker levekårene. Levekårsutviklingen er også i stor grad avhengig av de andre aktørenes virkemidler. Det lokale og regionale næringslivet, fylkeskommunen, andre kommuner og høyskolemiljøer er de viktigste i næringsutviklingsarbeidet. På levekårsområdet har statlige aktører, som f.eks. NAV, viktige virkemidler for levekårsutviklingen.

I vårt prosjekt har vi primært sett på kommunenes rolle som tilrettelegger og aktør for næringsutvikling. I forbindelse med større næringsmessige endringer er det behov for å skape vekstkraft og vekstimpulser. I dette arbeidet har kommunen en sentral rolle i å sørge for at det er den riktige vekstkraften, og de rette vekstimpulsene som blir stimulert.

Vi har vist hvordan kommunen i samspill med næringsliv og andre aktører kan påvirke levekårene i positiv retning gjennom en omstillingsstrategi som legger til rette for vekst og utvikling.

### **Samspill mellom kommune, næringsliv og andre utviklingsaktører**

Et suksesskriterium for omstilling og utvikling er samspillet mellom kommune, næringsliv og andre utviklingsaktører, f.eks. utdanningsinstitusjoner. I dette samarbeidet må alle parter være like sterke, og ta på seg ansvaret for mer enn sin egen virksomhet. Kommunen må ha kompetanse på, og ressurser til næringsutvikling slik at de kan være en offensiv aktør overfor næringsliv og utdanningsinstitusjoner. Den innovative kompetansen i de største lokale og regionale bedriftene må utnyttes bedre til å skape ny vekstkraft og utvikling. Det må spilles aktivt på enkeltpersoners og virksomheters eksisterende nettverk, slik at også næringslivets ønsker og behov overfor kommunen og utdanningsmiljøene er samordnet.

Et godt samspill krever gode avklaringer av hovedoppgavene til de ulike aktørene, en fornuftig arbeidsdeling og en felles forståelse av de overordnede målsettingene. Utfordringen er å balansere enkeltinteressenes behov for realisering av egen vekst mot fellesskapets behov for helhetlige løsninger. Det må etableres gode arenaer og felles prosjekter for å finne konkrete og praktiske løsninger på felles utfordringer.

Eksempler på dette finner vi i arbeidet med etableringen av vitenssenter i Gjøvik (Vitensenteret Innlandet) og Sarpsborg (Campusborg). I næringsrådene er det vanlig at det sitter representanter fra både kommunen og næringslivet. Denne tankegangen bør kunne overføres til andre viktige arenaer. Kommunen, næringslivet og utdanningsinstitusjonene må eksempelvis vurdere hvor de kan være representert i hverandres styringsorganer.

### **Kommunens/regionens komparative fortrinn for næringsutvikling**

Et omstillings- og utviklingsarbeid må bygge på en grundig analyse, og en felles forståelse av hva som er kommunens og regionens komparative fortrinn for næringsutvikling. Analysen må ha som mål å identifisere et begrenset antall satsingsområder. Sjansen for å lykkes er større dersom det satses på noe de kan fra før, enn når de griper til nye næringer som ikke bygger på grunnlaget som ligger i eksisterende virksomhet. I denne vurderingen må man være realistisk med hensyn til mulighetene for å nå opp i den nasjonale og internasjonale konkurransen.

Et godt eksempel er Raufoss. Her fikk de status som *Norwegian Center of Expertice*, innenfor lettvektsmaterialer og automatisert produksjon i tøff konkurranse med andre søkere. Det gir regionen en tydelig profil som gjør det lettere for alle utviklingsaktørene, inklusive kommunen, og samles om en utviklingsstrategi.

### **Kompetanse og utdanningsnivå**

Kommunens og regionens valgte satsingsområder må følges opp med en strategi for hvilken kompetanse de ønsker å utvikle, og trekke til seg. De postindustrielle kommunene utmerker seg med en høy andel innbyggere med lav utdanning. Tiltak som hever utdanningsnivået blant kommunens innbyggere er et viktig bidrag for å kunne styrke levekårene i de postindustrielle kommunene på sikt. Det dreier seg om å kvalifisere og omstille egne innbyggere, og å tilby attraktive arbeidsplasser for potensielle innflyttere med høyere utdanning.

Dette må kommunen gjøre i nært samarbeid med aktuelle utdanningsinstitusjoner og næringslivet. Det vil være nærliggende å gripe til de lokale og regionale utdanningsinstitusjonene. Men kommunen og næringslivet må også søke samarbeid med andre utdanningsaktører. For Nedre Glomma-regionen, er Høgskolen i Østfold den viktigste lokale samarbeidsaktøren. Samtidig vil kommunene i regionen kunne dra nytte av et samarbeid med utdanningsinstitusjoner i Oslo-området, bl.a. for å tilby praksisplasser og utveksling i samarbeid med næringslivet. Dette kan gi unge mennesker kjennskap til hva regionen har å tilby. På lengre sikt kan det gjøre det lettere å få personer med kompetanse som kommunen og næringslivet trenger til å etablere seg i regionen.

Det er også viktig å kunne tilby spennende jobber for familier med to karrierer. Her bør de kunne utnytte muligheten som ligger i å veksle mellom å jobbe i offentlig sektor, privat næringsliv og ved utdanningsinstitusjonene. I ulike faser av livet ser mange det som attraktivt å bo i et område som kan tilby et slikt mangfold av arbeidsmuligheter. I stedet for å konkurrere seg imellom bør disse aktørene kunne gå sammen om å rekruttere til regionen.

Næringslivet trekker fram gode skoler, barnehager og eldreomsorg som viktige bidrag fra kommunens side for å holde på, og trekke til seg personer med høyere utdanning. Vi mener at gode kommunale tjenester er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig forutsetning. Like viktig er det at kommunen spiller en aktiv rolle i samfunnsutviklingen. Det dreier seg bl.a. om by- og tettstedsutvikling som skaper gode møteplasser, tilrettelegging for attraktive boliger og bomiljø og et bredt kulturliv og fritidstilbud. Kommunen må også bidra til fyrtårnsprosjekt som skaper lokal entusiasme og stolthet.

## 6 INFORMANTER

Nedenfor er listen over de personene vi har intervjuet i forbindelse med prosjektet.

Navn	Funksjon, organisasjon
Anita Karlsen	Fagsjef sosial- og familieetaten, Fredrikstad kommune
Dag W. Eriksen	Leder Kultur- og næringsseksjonen, Fredrikstad kommune,
Tor-Anders Olsen	Leder, Plan og miljøseksjonen, Fredrikstad kommune
Kjell Kåresen	Rådmann, Fredrikstad kommune
Harald Fleisje	Daglig leder, Fredrikstad Utvikling
Per Thoen	Styreleder Fredrikstad Industriforening og Adm dir, Kronos Titan AS
Jan O. Engsmyr	Ordfører, Sarpsborg kommune
Einar Evensen	Rådmann, Sarpsborg kommune
Kirsti Skaug	Kommunesjef oppvekst, kultur og velferd ,Sarpsborg kommune
Hermod Ludvigsen	Kommunesjef teknikk, miljø og byutvikling, Sarpsborg kommune
Tore B. Hansen	Rådgiver, Sarpsborg kommune
Bernt Sørлие	Styreleder, VIS - Vekst i Sarpsborg
Dag Arthur Aasbø	Informasjonsdirektør, Borregaard
Torleif Gjellebæk	Rådmann, Hvaler kommune
Bjørn Iddberg	Ordfører , Gjøvik kommune
Asle Hovdal	Virksomhetsleder Veldferd, Gjøvik kommune
Christian Engen	Administrerende direktør, Mustad Longline
Stein Knutsen	Ordfører, Vestre Toten kommune
Amund Ringen	Sosialsjef, Vestre Toten kommune
Erik Røstadsand	Plan- og miljøvernrådgiver, Vestre Toten kommune
Sverre Narvesen	Administrerende direktør, RTIM/NCE-Raufoss

Tabell 10 Liste over informanter

## 7 REFERANSER

Tor Selstad (2003) – ”Industrikommuner på Østlandet - trenger de fordeling eller fornyingspolitikk?” – KS.

NIBR/Østlandsforskning. – ”Total-gruppen - fra dugnad til forening” (2006).

NIBR - ”Trekk ved historien i bykommunene i Østfold og Buskerud” – Notat 2005: 130.

NIBR - ”Næringsmiljø og utvikling i Fredrikstad-regionen” – Notat 2005: 119.

NIBR – ”Byenes attraktivitet – Fredrikstad i fokus” – Notat 2006: 102.

Høgskulen i Sogn og Fjordane – ”Næringsutvikling i omstillingskommunane i Sogn og Fjordane”. Undervegsevaluering 2007.

Årdal Utvikling: Handlingsprogram 2008.

Årdal Utvikling: Rapport. Næringsutviklingsarbeidet 2008.

SSB. Samfunnsspeilet, nr 6 1999.

<http://www.fredrikstad2015.com/>

<http://www.vekstisarpsborg.no/>