

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

---

I et forsknings- og utredningsprosjekt har Asplan Analyse undersøkt hva som er årsakene til at postindustrielle kommuner har noe større levekårsutfordringer enn andre kommuner, og hvordan kommunene kan utvikle tiltak for å styrke levekårene. Dette er hovedfunn fra, og et sammendrag av rapporten "Hvordan kan kommunene utvikle tiltak for å styrke levekårene i sin kommune?"

### HOVEDFUNN

Undersøkelsen viser at den industrielle næringsstrukturen, lønnsarbeiderkulturen og det relativt lave utdanningsnivået blant innbyggerne i de postindustrielle kommunene er de forholdene som klartest kan knyttes til deres levekårsutfordringer.

Kommunens mulighet for å utvikle tiltak for å styrke levekårene ligger i å utvikle en samlet kommunal politikk for velferds- og næringsutvikling. Det er særlig kommunenes rolle som tilrettelegger og aktør for næringsutvikling som gir kommunen mulighet til å påvirke levekårene for sine innbyggere.

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. I næringsutviklingsarbeidet er de meste sentrale det lokale og regionale næringslivet, fylkeskommunen, andre kommuner og høyskolemiljøer. Når det gjelder levekår har de statlige aktørene, som f.eks. NAV, viktige virkemidler for levekårsutvikling.

De viktigste elementene i en kommunal politikk for velferds- og næringsutvikling vil være:

- Samspill mellom kommune, næringsliv og andre utviklingsaktører.
- En grundig analyse av kommunens/regionens komparative fortrinn.
- Bevissthet om å trekke til seg riktige næringer og personer.
- En helhetlig og regional tilnærming til utviklingsarbeidet.
- Bevissthet om de nasjonale, politiske rammebetingelser.
- Gode kommunale tjenester, attraktive boforhold, forutsigbare rammebetingelser for næringslivet og god infrastruktur.



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

---

### **SAMMENDRAG**

Det er per i dag 27 postindustrielle kommuner i landet. 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.

Oppsummert er de postindustrielle kommunenes kjennetegn at de er folkerike vekstkommuner, med en høy andel innbyggere med lav utdanning, der varehandel, tjenesteyting og forvaltning har erstattet sysselsettingen i industrien.

#### **Hva kan forklare levekårsutfordringene i postindustrielle kommuner?**

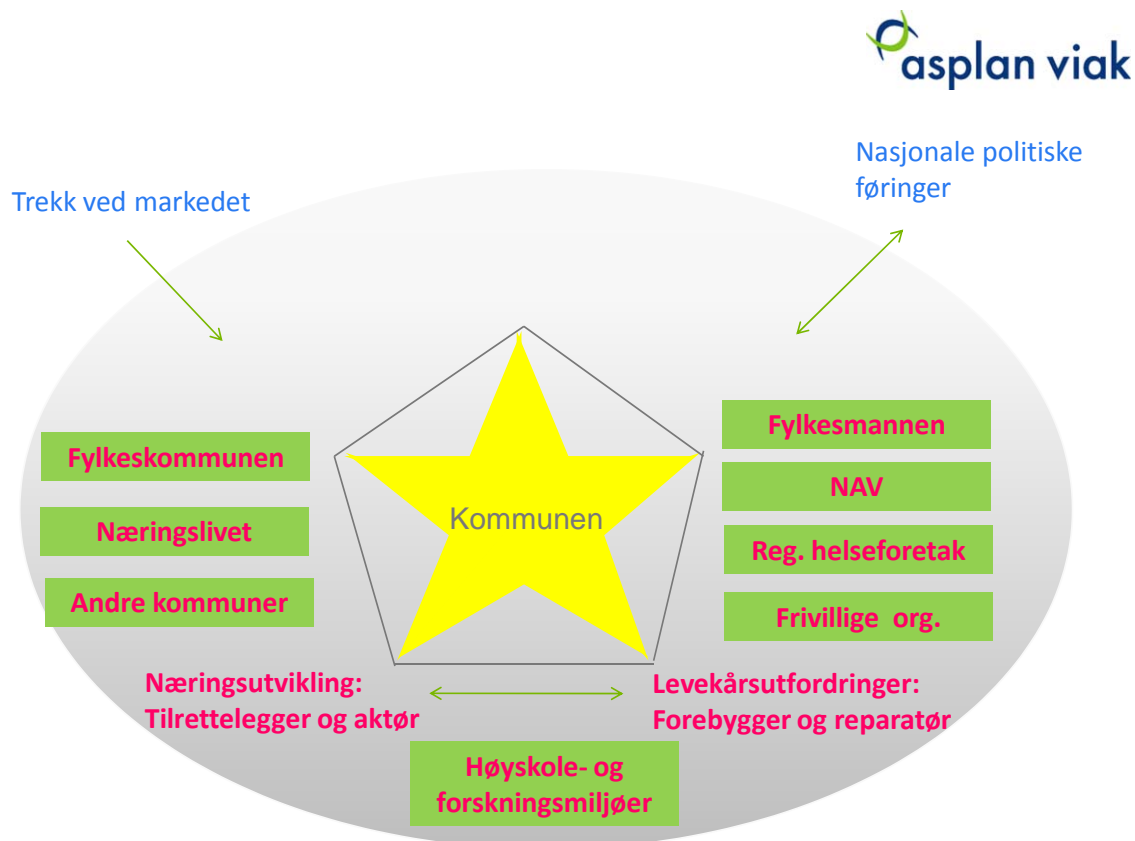
Den industrielle næringsstrukturen, lønnsarbeiderkulturen og den høye andelen innbyggere med lav utdanning, er de forholdene som klarest kan knyttes til de postindustrielle kommunenes levekårsutfordringer. I tillegg vil en varig eller midlertidig ustabil situasjon i arbeidsmarkedet, som en følge av transformasjonen 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 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.

Figuren 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

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



Figur 1 Kommunen som velferds- og utviklingsaktør

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.



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

---

### *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. Satses 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.



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

---

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 spile 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.