

Hele Norge skal leve? Når manglende kapasitet hemmer utvikling



Svein Frisvoll, Ruralis – Institutt for rural- og regionalforskning

Innhold

Innhold	1
1. Mulighetenes tid i Distrikts-Norge	2
2. Et mangfoldig samfunnsutviklingsoppdrag	3
3. «Resilience» - når kapasiteter finner hverandre.....	4
4. Utfordring til fylkeskommunene: sørge for at ressursene finner hverandre.....	5
5. Noen avsluttende refleksjoner etter verkstedet.....	7
6. Referanser	8

24.-25. september 2018 arrangerte Kommunal- og moderniseringsdepartementet Verksted for regional utvikling. Som et av flere bakgrunnsnotat, reflekterer dette notatet over følgende utfordring gitt av KMD: "Befolkningen eldes, særlig i mindre sentrale strøk. Fallende innvandring og lave fødselstall bidrar også til at arbeidskraft blir en stadig større mangelvare i mange lokalsamfunn. Samtidig gir ressurser og lokale kvaliteter mulighet for verdiskaping og vekst. Dette gir nye behov og utfordringer i distrikts-Norge, for eksempel knyttet til lokal næringsutvikling, boligmasse, transportalternativer, nye løsninger på offentlige tjenester, lokal skaperkraft, smarte lokalsamfunn m.m. Endringspress og komplekse problemstillinger stiller imidlertid krav til utviklingskompetanse i kommunene, samtidig vil kapasitet og kompetanse være en økende utfordring for mindre kommuner, med små administrasjoner og begrensede økonomiske ressurser til offensive utviklingstiltak, nye løsninger, samarbeid utover egen organisasjon eller nye arbeidsformer. Dette berører både privat sektor, sivilsamfunnet og offentlig sektor. Hvilket ansvar bør henholdsvis stat og fylkeskommune ta for de mindre sentrale kommunene? Hvilke temaer og sektorer er særlig avgjørende å støtte opp om?"

1. Mulighetenes tid i Distrikts-Norge

I Norge har vi levd godt på ressurser fra Distrikts-Norge. Fisk og tømmer var tidlige eksportvarer som la grunnlag for fremveksten av byer, kapital, handel og nyinvesteringer. Senere kom temmingen av distriktenes fossekraft og påfølgende industrialisering. For 60 år siden fant laksenotfiskere på Hitra ut at det lot seg gjøre å bruke laksenota til å drive oppdrett av laks i sjø. Fra dette vokste fram en helt ny industri, som i dag produserer laks med en førstehåndsverdi på over 60 milliarder kroner med alt slike verdier kaster av seg av ringvirkninger: 7300 jobber i matfiskproduksjon, 54 133 jobber i næringsmiddelindustrien (inkludert landbruksvarer og fiskeri). I tillegg kommer alle de som er sysselsatte som leverandører, innen bank og finans, investeringsselskap, holdingselskap og i FoU-sektoren som en følge av havbruksnæringen. En annen vekstindustri som i stor grad også bygger på ressurser fra Distrikts-Norge er reiselivsnæringen. I den økte sysselsettingen med 32,4 % og omsetningen med 30 % mellom 2011 og 2016 (ssb.no).

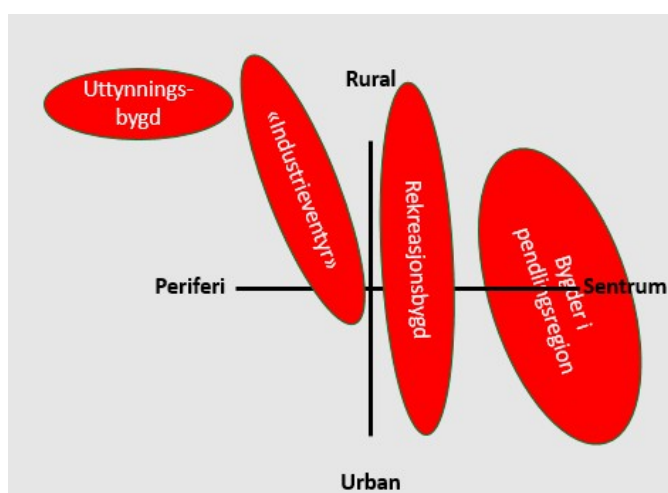
Uten entreprenører, nytenking, god infrastruktur, gode rammevilkår og investeringsklar kapital hadde historien om Distrikts-Norge raskt vært en annen historie. Ser vi på utviklingen i næringene som har vært de klassiske bærebjelkene for distriktsbosettingen – landbruk, fiskeri og skogbruk – blir dette åpenbart: Siden 1950-tallet har det anslagsvis forsvunnet 800 000 arbeidsplasser fra disse næringene. Jevnt og trutt, ti-år etter ti-år, har folketallet i de minst sentrale kommunene i landet avtatt. I stor grad er dette en utvikling drevet av strukturelle krefter som ligger implisitt i moderniseringen: makeløs effektivisering i primærnæringene, utdanningsrevolusjon og nye komplekse tjenesteytende næringer, samt familieplanlegging og dertil lavere fødselstall enn tidligere tiders. I kjølvannet av disse strukturelle kreftene ligger konsekvenser som sprer seg ulikt over landet. For en del områder forventes folketallsnedgangen å fortsette. I noen områder kan man vente at den vil akselerere på grunn av høyere alder i befolkningen. Samtidig er det andre områder i Distrikts-Norge som står i en helt motsatt utvikling: folketallsvekst, påfyll av barnefamilier og vitalitet, nyskaping og omstilling.

Bioøkonomi, «grønt skifte», reiseliv og opplevelsesnæringer er alle pekt på som viktige i et Norge uten olje-inntekter (f.eks. Regjeringens bioøkonomistrategi – Kjente ressurser – uante muligheter, Nærings- og fiskeridepartementet 2016). Som før ligger grunnressursene som skal bære mye av fremtidig verdiskaping i Distrikts-Norge. Men skogen, havet, mineraler, innmarka, utmarka, el-kraften, landskapet, naturskjønnhet og alle de andre fantastiske grunnleggende ressursene som er Norge til del, ligger i Distrikts-Norge uavhengig av at «det bor folk i husan» (om en ser bort fra kulturlandskapet). Å realisere mulighetene krever gode politiske rammebetingelser, det krever dyktige og motiverte fylkeskommuner, det krever en statsforvaltning som gir rom til fylkeskommunen, og det krever at det finnes en distriktsbefolkning – gjerne en som er sulten på endring, nyskaping og omstilling. Og ikke minst krever det gode svar på hva man gjør når kapasitet til å arbeide for egen utvikling ikke finnes lokalt der man trenger den mest.

2. Et mangfoldig samfunnsutviklingsoppdrag

Innen hvert fylke finnes det mange ulike distriktsituasjoner som lokalsamfunnene står i: noen går så det suser, andre har stagnert, mens noen forstås å være uttynningssamfunn (jf. Aasbrenn & Sørli, 2016). Å være klar over dette mangfoldet, og da også erkjenne at en og samme tilnærming, en og samme problemforståelse ikke vil fungere i ulike distriktsituasjoner er etter mitt skjønn sentralt for at fylkeskommunen skal lykkes i rollen som samfunnsutvikler. Likedan er det viktig å ha evnen til å se mer finmasket enn kommunenivået, særlig nå når kommunene blir større.

Figur 1 viser en flerdimensjonal konseptuell modell over distriktsituasjoner. Den tar utgangspunkt i at aksene sentrum-periferi og by-bygd hver for seg ikke fanger opp mangfoldet i distriktsituasjoner. Det er bygder i både sentrum og periferi, og det er byer i periferi. Den illustrerer fire arketyper bygdesituasjoner, hver med sine utfordringer og muligheter - som fylkeskommunen kommer i inngrep med. «Industrieventyr», «Rekreasjonsbygd» og «Bygder i pendlingsregionen» krever andre tiltak og annen innsats fra fylkeskommunens side enn «Uttynningsbygd». Uttynningsbygda er områder som er preget av langvarig tilbakegang og svak næringsstruktur. Industrieventyr er lokalsamfunn som vokser på grunn av sterk næringsutvikling, mens rekreasjonsbygd er steder som vokser på grunn av hytteutvikling. Bygder i pendlingsregionen er lokalsamfunn som vokser på grunn av nærhet til by og gode bomiljø.



Figur 1. Flerdimensjonal modell over distriktsituasjoner

Hver av disse arketyper representerer ulike situasjoner hva gjelder kapasitet. Med kapasitet mener jeg mulighet til å vurdere, planlegge og utføre handlinger eller tiltak som er nødvendig for å håndtere en utfordring eller gripe en mulighet. Altså arbeidskraft og institusjonell ork og overskudd til å gjøre mer enn å befatte seg med dag-til-dag-drift. Det å ha riktig kompetanse til å håndtere en utfordring eller å gripe en mulighet, og å ha adgang til nettverk og ressurser som kan mobiliseres gjennom dette nettverket, er også en viktig del av kapasitet. Uttynningsbygda mangler folk og kompetanse, mens Industrieventyr og Bygder i

pendlingsregionen kan mangle kapasitet på grunn rask vekst og et komplekst koordineringsbehov mellom ulike kommuner og statlige sektorer.

Fylkeskommunen har en svært viktig rolle når det gjelder det å bidra til at Distrikts-Norge har kapasitet til å gripe mulighetene til samfunnsutvikling. Dette oppdraget er i endring, og virkemidlene som fylkeskommunen har endres. Den pågående regionreformen har som mål å styrke fylkeskommunens muligheter til å utøve denne rollen (Prop. 84 (2016-2017)). Det er særlig to utfordringer som målsettingen hviler på: (1) framveksten av en sterkt sektorisert forvaltning med en påtrengende mangfoldig geografisk inndeling (også kalt den «regionale røren», jf. Selstad, 2003). (2) Mange kommuner vil fortsatt ha få innbyggere etter kommunereformen. Fylkeskommunene har et potensial til å forsterke sin rolle som partner og veileder for kommunene – blant annet i form av fagkompetanse og som deltaker i kommunenes utviklings- og planarbeid (Ekspertutvalg, 2018). Uavhengig av hvordan regionreformens oppgaveoverføring til syvende og sist blir, stilles fylkeskommunene overfor krav til innovasjon i måten den arbeider på og samhandler.

3. «Resilience» - når kapasiteter finner hverandre

Det er stor forskjell mellom kommunetyper i deres kapasitet til å arbeide med næringsutvikling, samfunnsplanlegging og arealplanlegging (Borge m. fl. 2017). Sviktende kapasitet til å utøve slike oppgaver representerer betydelige utfordringer for kommuner med nedgang. For slike kommuner er kapasitetssvikten krise. På den ene siden å ha et stort behov for å på en kraftfull måte drive godt samfunnsutviklingsarbeid, på den andre siden ikke ha kapasitet til å gjøre dette. På den ene siden ha grunnressurser med stort verdiskapingspotensial, på den andre mangle arbeidskraft og kompetanse til å realisere det.

I internasjonal ruralforskning er det et økende fokus på rurale samfunns «resilience», som på norsk kan oversettes til kapasitet til å håndtere kriser (se f.eks. Wilson, 2012). Selv om mye av denne forskningen ser på andre kriser enn det det her er snakk om, ser jeg den som relevant nå når fylkeskommunen skal gjenoppfinne sin arbeidsform i kjølvannet av regionreformen. Politikken og virkemiddelfokuset har pendlet mellom forståelse av at vekstkraft kommer utenfra og at vekstkraften kommer innenfra. Synet på at vekstkraften kommer utenfra legger vekt på at vekst og utvikling spres fra sentrum til periferi og henger sammen med kostnadsfordeler knyttet til sentralisering, fortetting, urbanisering, transport og råvarer/arbeidskraft. Her handler det om å få på plass virkemidler som kompenserer for eller reduserer avstandsulempen. Samferdselstiltak, transportstøtte og differensiert arbeidsgiveravgift er eksempler på virkemidler rotfestet i en forståelse av at vekstkraften kommer utenfra. Den andre posisjonen ser vekstkraft å komme innenfra stedet. Her er det steders kultur og sosiale forhold som forstås å være nøkkelen til utvikling, og det hele koker ned til steders evne til å tiltrekke seg de rette menneskene (attraksjonskraft) (Langeland, 2012, Damvad, Villa & Frisvoll 2015). Nøkkelen er å forstå hvordan eksogene og endogene utviklingsfaktorer samspiller. Med et resilience-fokus på distriktsutvikling, står to spørsmål sentralt: Hvordan styrke lokal kapasitet til å stå imot de tunge strukturelle kreftene og gripe mulighetene til utvikling? Og hva gjør man når denne kapasiteten ikke finnes i kommunene

som trenger den? Det er her fylkeskommunen kan skinne med sitt potensial til å bygge bro mellom den eksterne vekstkraften og den indre vekstkraften.

4. Utfordring til fylkeskommunene: sørge for at ressursene finner hverandre

Fylkeskommunen står i en nøkkelposisjon for å unngå at fortellingen om norsk distriktsutvikling blir en historie om ressursene som ikke fant hverandre. Uavhengig av hvilken inndeling fylkene ender opp med i regionreformen, og uavhengig av hvilke oppgaver som til slutt kommer fylkeskommunenes vei, har Stortinget en tydelig bestilling til fylkeskommunene: ta en mer kraftfull samfunnsutviklerrolle! Dette krever politisk lederskap i fylkeskommunene, noe som forutsetter et helt annet politisk mot til å ta rollen som en samfunnsutvikler. Det fylkeskommunale mindreverdighetskomplekset som ligger i frykten for å være en overkommune, må vike for vilje til å utøve politisk lederskap, foreta administrativ veiledning og institusjonell selvtillit nok til å fylle handlingsrommet som plan- og bygningslovens bestemmelser om regional planlegging representerer (Frisvoll & Rønningen, 2012). Hofstad og Hanssen (2015) deler fylkeskommunens samfunnsutviklerrolle inn i tre dimensjoner og løfter frem grep som fylkeskommunene selv må ta, men også grep som nasjonale myndigheter må ta, for at fylkeskommunen skal kunne ta denne rollen:

- (1) **Gi strategisk retning til samfunnsutviklingen.** Her må fylkeskommunen ta en lederrolle i arbeidet gjennom å etablere omforente mål og velge strategisk retning for utviklingen og forankre denne hos alle relevante aktører. Til dette er samfunnsplanleggingsprosessene og arealplanleggingen viktige verktøy. Men for å ta denne rollen kreves det større vilje i fylkeskommunene til å ta denne lederrollen, og større vilje til å se politiske områder i sammenheng og en økt vilje til å forplikte seg. Regional stat må pålegges å delta i regionale planprosesser og detaljert nasjonal sektorstyring må tones ned.
- (2) **Mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn.** Her må fylkeskommunene mobilisere aktører, stimulere til samarbeid og mobilisere planprosesser og utføre rollen som nettverksnoder som etablerer arenaer hvor aktører kan koples. For å ta denne rollen må fylkeskommunen samordne seg selv bedre, bygge kompetanse som nettverksnode og arbeide systematisk med å mobilisere og kople aktører. Staten må overføre stimuleringsmidler fra departement og regional stat, slik at fylkeskommunen selv har myndighet over tilskuddsordninger, skjønnsmidler og støtteordninger. Her er det da om å gjøre at staten styrer gjennom målstyring, ikke detaljstyring.
- (3) **Samordne, koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk.** Her må fylkeskommunen samordne sprikende sektormyndigheter, forplikte dem, veilede, og være et bindeledd mellom ulike forvaltningsnivå. Regional plan har potensial til å bli et verktøy for samordning av innsats og offentlige aktørers virkemiddelbruk. For å få til dette er det nødvendig at fylkeskommunen bygger langsiktige strukturer og arenaer, profesjonaliserer nettverksledelsen, og ikke minst ser egne sektorer og planer i sammenheng. Regional stat få en skjerpet plikt til å delta og gjennomføre regional plan. Staten må utruste fylkeskommunen med å overføre oppgaver som gir kraft og myndighet til samfunnsutviklerrollen.

Samfunnsutviklerrollen utøves i en ramme preget av økende kompleksitet: oppgaver og organisasjoner er i en kontinuerlig tilstand av endring, der organisering, ansvar og personell endres. I tillegg er mye av aktiviteten innenfor distriktsutviklingsfeltet finansiert og organisert som tidsbegrensede prosjekt. To andre utviklingstrekk av nyere dato som bidrar til kompleksiteten er internasjonalisering av virkemiddelapparatet og integreringen av forskning og konkret utviklingsarbeid. Internasjonaliseringen av virkemiddelapparatet gjør at fylkeskommunen blir en aktør som må være et bindeledd mellom det lokale og det overnasjonale gjennom å kople internasjonale ressurser (som INTERREG og EUs Horisont H2020) med lokale ressurser (bredt forstått). Den andre innebærer at offentlig sektor forventes å finansiere og organisere utviklingsarbeidet sitt som forskningsprosjekt, FORREGION og FORKOMMUNE og nyvinninger som offentligsektor-PhD er eksempler, eller som innovasjonspartnerskap gjennom Innovasjon Norge. Nyorienteringene er konkurransebasert, forutsetter mobilisering av formell forskningskompetanse og gjøres til gjenstand for ekstern vurdering.

I denne situasjonen har fylkeskommunen en nøkkelposisjon og en nøkkeloppgave: å sørge for at ressursene finner hverandre og gis en retning i tråd med nasjonale mål om regionalisering av den strategiske samfunnsutviklingsrollen. Gitt nasjonale distriktspolitiske mål om vekst og omstillingsevne i hele landet (jf. Meld. St. 18 (2016-2017)), må samfunnsutviklerrollen bli virkningsfull i områdene som mangler kapasitet, ikke bare til å drive samfunnsutviklingsarbeid selv, men som kanskje også mangler kapasitet til å bli med i samspill med fylkeskommunen. For at fylkeskommunen kan jobbe bedre med å styrke distriktskommuner med svak kompetanse og lite kapasitet, kan følgende spørsmål være verdt å reflektere over:

- Fylkeskommunen har allerede i dag ansvar for viktige oppgaver med potensiale for å utløse økt samfunnsutvikling gjennom samordning på tvers av sektorer og mot overordnede utviklingsmål (jf. smart spesialisering). I hvilken grad kan slik samordning motvirke små kommuners manglende kapasitet i utviklingsarbeid?
- På hvilke måter kan fylkeskommunen arbeide sammen med kommunene om samfunnsutvikling som samtidig ikke forutsetter lokal kapasitet til å ta lederskap og utøvelse? Hvordan kan fylkeskommunene kompensere for at det ikke er noen lokalt å mobilisere til nettverk, partnerskap osv.? Hva må til fra statlig side av tilpasninger i plansystemet for å minimere effektene av manglende lokal kapasitet i samfunnsutviklingsarbeidet?
- Med tanke på at distriktsituasjonene er mangfoldige og flere fylkeskommuner blir større i geografisk utstrekning: hvordan bør fylkeskommunen arbeide for å best mulig få oversikt over lokal kapasitetssvikt, næringslivets lokale utfordringer og muligheter og ikke minst mangfoldet mellom disse situasjonene internt i eget fylke?
- På hvilke måter kan fylkeskommunen bruke partnerskap, «bygdeutviklingsavtaler», innovasjonsverksteder for smart spesialisering o.l. til å kople kommuner med manglende kapasitet til å det mangfoldige virkemiddelapparatets muligheter?

5. Noen avsluttende refleksjoner etter verkstedet

Teksten over ble presentert på verksted for regional utvikling 24. og 25. september 2018. , Sammen med bl.a. en presentasjon av KMDs veileder i Smart spesialisering og en presentasjon av fremtidig satsing på Smart Spesialisering i EU, dannet den utgangspunkt for en diskusjon om hvordan fylkeskommunene kan bidra når kommuner mangler utviklingskapasitet til å arbeide for egen utvikling. Dette spørsmålet ble diskutert i to omganger: første dag i en åpen prosess og i en fasilitert prosess den andre dagen.

I den åpne gruppediskusjonen første dag sveipet diskusjonene over mye. Men følgende dilemma som ble løftet fram i gruppediskusjonen, er særlig relevante slik jeg vurderer det:

- Samfunnsutviklerrollen og Smart spesialisering krever regional politisk ledelse. Fylkeskommunen har tradisjonelt hatt svak politisk legitimitet og dertil liten evne/vilje til å ta et sterkt politisk lederskap.
- Kommuner uten utviklingskapasitet mangler ekspertkompetanse som er nødvendig for lokalsamfunnutvikling/næringsutvikling. Fylkeskommunen kan tilby ekspertkompetanse til kommunene når det gjelder analyse, planlegging og statistikk. Fylkeskommunen sitter også på kunnskap om INTERREG, Innovasjon Norge, regionalt forskningsfond og forskningsrådsprogram som FORKOMMUNE. Dette er kompetanse som kommuner med manglende utviklingskapasitet kan ha bruk for.
- Fylkeskommunen har ikke myndighet over kommunene, samtidig som fylkeskommunens rolle som samfunnsutvikler forutsetter at fylkeskommunens politiske prioriteringer siver ut i kommunene og påvirker hvilke valg kommunene tar i sitt samfunnsutviklerarbeid. Det betyr ikke at fylkeskommunen ikke kan ta en samfunnsutviklerrolle sammen med kommunene.

Av konkrete forslag som retter seg inn mot disse dilemmaene fra den fasiliterte prosessen, vurderer jeg særlig følgende tiltakene som spennende ut fra utfordringene jeg har pekt på i dette notatet:

- Det må etableres ulike tiltak som styrker kontakt mellom kommuner og fylkeskommune: f.eks. en helpdesk for analyse/planlegging, utviklingsavtaler og «kjenn ditt fylke» tiltak
- Fylkeskommunen må begynne å måle ledere og medarbeidere på tverrsektorielle tiltak/måloppnåelse, ikke bare sektorvis silotenkning.
- Folkevalgtopplæringen må moderniseres og fokuseres mot en moderne fylkeskommunal politikerrolle, hvor de folkevalgte skal utøve regionalt lederskap i samfunnsutviklingen.

6. Referanser

- Borge, L.E., B.A. Brandtzæg, V.S. Flatval, T. Kråkenes, J. Rattsø, R. Røtnes, R.J. Sørensen og G. Vinsand (2017). NULLPUNKTSMÅLING: HOVEDRAPPORT. SØF-rapport nr. 01/17, Trondheim
- Damvad, Villa og S. Frisvoll (2015). *Analyse av rasjonale for og innsats knyttet til lokal samfunnsutvikling innenfor regional- og distriktpolitikken Delrapport 1*. Damvad 25/06/15, Oslo
- Ekspertutvalget for regionreformen (2018). *Regionreformen. Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene*
- Frisvoll, S. og K. Rønningen (2012): Å ro uten årer. Om fylkeskommunens nye rolle i kystsoneforvaltningen. I Hersoug, B. og J. P. Johnsen (Red.) *Kampen om plass på kysten. Interesser og utviklingstrekk i kystzoneplanleggingen*. Universitetsforlaget, Oslo. (s. 121 - 137)
- Hofstad, H. og G.S. Hansen (2015). *Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå. Videreutvikling av rollen gjennom partnerskapsbasert regional utvikling og planlegging*. NIBR-rapport 2015:17. Oslo
- Langeland, O. (2012): Regioner og regionalisering. I Hanssen, G.S., Klausen, J.E. & Langeland, O. (red.) *Det regionale Norge 1950 til 2050*. Abstrakt forlag, Oslo. Kap. 2 (22 s.)
- Prop. 84 (2016-2017)). *Ny inndeling av regionalt folkevalgt nivå*. KMD, Oslo
- Selstad, T. (2003) *Det nye fylket og regionaliseringen*. Fagbokforlaget, Bergen
- Wilson, G. (2012). Community resilience, globalization, and transitional pathways of decision-making. *Geoforum* (43), pp. 1218-1231
- Aasbrenn, K. og K. Sørli (2016). *Uttynningssamfunnet – 25 år etter*. I M. Villa & M. Haugen (red.) *Lokalsamfunn i dag*. Cappelen Dam Akademiske. (s. 152-176)