

Sigrid Skålnes, Frants Gundersen  
Ragnhild Skogheim og Kjetil Sørli

# Langtidseffektar av nasjonale utviklingsprogram



**NIBR**

Norsk institutt for by- og regionforskning

# Langtidseffektar av nasjonale utviklingsprogram

## Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2011:12

**Regional innovasjon og næringsutvikling**

NIBR-rapport 2011:2

**Møre og Romsdal – et reiselivsfylke med ambisjoner**

NIBR-rapport 2010:20

**Kompetanseintensive næringer og tjenester – lokalisering og regional utvikling**

Rapportene koster fra kr 250,- til kr 350,- og kan bestilles fra NIBR:

Gaustadalléen 21

0349 Oslo

Tlf. 22 95 88 00

Faks 22 60 77 74

E-post til

[nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)

Publikasjonene

kan også skrives ut fra

[www.nibr.no](http://www.nibr.no)

Porto kommer i tillegg til de oppgitte prisene

Sigrid Skålnes, Frants Gundersen,  
Ragnhild Skogheim og Kjetil Sørli

# Langtidseffektar av nasjonale utviklingsprogram

NIBR-rapport 2011:17

**Tittel:** **Langtidseffektar av nasjonale utviklingsprogram**

**Forfatter:** Sigrid Skålnes, Frants Gundersen, Ragnhild Skogheim og Kjetil Sørli

**NIBR-rapport:** 2011:17  
**ISSN:** 1502-9794  
**ISBN:** 978-82-7071-903-7

**Prosjektnummer:** O-2926  
**Prosjektnavn:** Langtidseffektar av nasjonale utviklingsprogram

**Oppdragsgiver:** Distriktssenteret

**Prosjektleder:** Sigrid Skålnes

**Referat:** Rapporten evaluerer to nasjonale utviklingsprogram; Utkantprogrammet (1997-2001) og Tettstadprogrammet "Miljøvennlige og attraktive tettstader i distrikta" (2001-2005). Programma vart finansierte av Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet. Begge utviklingsprogramma skulle medverka til å gjera deltakarkommunane meir attraktive for innbyggjarane, og for potensielt nye innbyggjarar. Nærare 30 kommunar deltok i dei to programma, rapporten ser på langtidseffektar i sju av desse kommunane.

**Sammendrag:** Norsk og engelsk  
**Dato:** november 2011  
**Antall sider:** 161  
**Pris:** 250

**Utgiver:** Norsk institutt for by- og regionforskning  
Gaustadalléen 21,  
0349 OSLO  
Telefon: (+47) 22 95 88 00  
Telefaks: (+47) 22 60 77 74  
E-post: [nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)  
<http://www.nibr.no>

**Vår hjemmeside:** <http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.  
Org. nr. NO 970205284 MVA  
© NIBR 2011

---

# Føreord

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag for Distriktssenteret – Kompetansesenter for distriktsutvikling. Den tar for seg langtidseffekter av to utviklingsprogram, som ble gjennomført i periodene 1997-2001 (Utkantprogrammet) og 2001-2005 (Tettstedsprogrammet ”Miljøvennlige og attraktive tettsteder i distriktene”) i regi av Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet.

Begge programmene ble evaluert underveis og det foreligger flere rapporter fra dette arbeidet. NIBRs prosjekt hadde som mål å vurdere langsiktige samfunnseffekter av begge programmene, se på langsiktige effekter av kommunenes arbeid med stedsutvikling og lokal samfunnsutvikling, samt komme med innspill til læring basert på erfaringer fra arbeidsprosesser, strategier og tiltak. Viktige spørsmål har vært hva som skjer når kommunene ikke lenger er del av et nasjonalt program, og i hvilken grad erfaringene fra programarbeidet er blitt ivaretatt i ettertid.

Evalueringen er begrenset til sju av deltakerkommunene, tre kommuner fra Utkantprogrammet og fire fra Tettstedsprogrammet.

Fire forskere ved NIBR har bidratt til evalueringen: Frants Gundersen, Ragnhild Skogheim, Sigrid Skålnes og Kjetil Sørli. Sigrid Skålnes har vært prosjektleder. Det har underveis vært gjennomført fire møter med representanter for Distriktssenteret, Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet. Vi takker for nyttige kommentarer!

Oslo, desember 2011  
Olaf Foss  
Forskningssjef

# Innhold

|   |    |
|---|----|
| Føreord .....   | 1  |
| Tabelloversikt.....   | 5  |
| Figuroversikt .....   | 7  |
| Samandrag .....   | 9  |
| Summary .....   | 23 |
| 1 Innleiing.....  | 38 |
| 1.1 Evalueringsoppdraget.....                                 | 40 |
| 1.1.1 Datagrunnlag, metode og evalueringsspørsmål.....        | 41 |
| 1.1.2 Rapporten.....  | 46 |
| 2 Flytting, bosetting og utdanning i endringsperspektiv ..... | 47 |
| 2.1 Kommuner i utkantprogrammet .....                         | 50 |
| 2.1.1 Vågå.....   | 50 |
| 2.1.2 Askvoll.....  | 53 |
| 2.1.3 Gamvik .....  | 56 |
| 2.2 Kommuner i Tettstedsprogrammet .....                      | 58 |
| 2.2.1 Tolga .....   | 59 |
| 2.3 Ulstein.....  | 62 |
| 2.3.1 Steinkjer .....   | 64 |
| 2.3.2 Vefsn.....  | 66 |
| 2.4 Sluttkommentar.....                                       | 68 |
| 3 Utvikling innenfor næringslivet i kommunene.....            | 71 |
| 3.1 Kompetansearbeidsplasser .....                            | 72 |
| 3.1.1 Sammendrag .....  | 77 |
| 3.2 Ulike næringer i de sju utvalgs kommunene.....            | 77 |
| 3.2.1 De tre utkantkommunene.....                             | 79 |
| 3.2.2 De fire tettstedskommunene .....                        | 81 |
| 3.3 Sammendrag .....  | 85 |
| 4 Utkantprogrammet ti år etter.....                           | 86 |
| 4.1 Langtidseffektar i lokalsamfunnet .....                   | 86 |
| 4.2 Gamvik .....  | 88 |

|       |   |     |
|-------|---|-----|
| 4.2.1 | Etter programmet .....  | 90  |
| 4.2.2 | Satsingar i forlenging av programmet .....                        | 92  |
| 4.2.3 | Interkommunalt og regionalt samarbeid .....                       | 93  |
| 4.3   | Askvoll .....   | 93  |
| 4.3.1 | Satsingar i forlenging av Utkantprogrammet .....                  | 96  |
| 4.3.2 | Kompetanse, arbeidsformer og samarbeidsmåtar .....                | 98  |
| 4.3.3 | Fylkekommunens rolle i lokalt utviklingsarbeid .....              | 98  |
| 4.4   | Vågå .....  | 99  |
| 4.4.1 | Satsingar i forlenging av Utkantprogrammet .....                  | 101 |
| 4.4.2 | Kompetanse, arbeidsformer og samarbeidsmåtar .....                | 104 |
| 4.5   | Langtidseffektar i kommunane .....                                | 106 |
| 5     | Tettstedsprogrammet .....   | 108 |
| 5.1   | Befolkningsutvikling og aldersstruktur i kommunene .....          | 108 |
| 5.2   | Vefsn kommune i Nordland .....                                    | 111 |
| 5.2.1 | Satsinger i forlengelsen av programmet .....                      | 111 |
| 5.2.2 | Kompetanse, arbeidsformer og samarbeidsmåtar .....                | 112 |
| 5.2.3 | Fylkeskommunen og nasjonale myndigheter .....                     | 114 |
| 5.2.4 | Samarbeid med og bistand fra private aktører .....                | 115 |
| 5.2.5 | Miljøtenkning .....   | 116 |
| 5.2.6 | Økt interesse for sentrumsutvikling .....                         | 116 |
| 5.3   | Ulstein i Møre og Romsdal .....                                   | 117 |
| 5.3.1 | Satsinger i forlengelsen av Tettstedsprogrammet .....             | 117 |
| 5.3.2 | Kompetanse, arbeidsformer og samarbeidsformer .....               | 119 |
| 5.3.3 | Tiltak rettet mot kvinner og ungdom .....                         | 120 |
| 5.3.4 | Fylkeskommunen og nasjonale myndigheter .....                     | 121 |
| 5.3.5 | Miljøtiltak .....   | 121 |
| 5.3.6 | Utfordringer og barrierer for å få realisert tiltak .....         | 122 |
| 5.3.7 | Folk er blitt mer stolte av Ulstein .....                         | 123 |
| 5.4   | Tolga i Hedmark .....   | 124 |
| 5.4.1 | Satsinger i forlengelsen av Tettstedsprogrammet .....             | 124 |
| 5.4.2 | Kompetanse, arbeidsformer og samarbeidsmåtar .....                | 126 |
| 5.4.3 | Fylkeskommunen som støttespiller .....                            | 127 |
| 5.4.4 | Utfordringer etter programslutt .....                             | 127 |
| 5.4.5 | Uenighet og ulike syn på skulpturparken .....                     | 129 |
| 5.4.6 | Det er blitt mer stolthet og tro på framtida i befolkningen ..... | 130 |
| 5.5   | Steinkjer i Nord-Trøndelag .....                                  | 130 |
| 5.5.1 | Satsinger i forlengelsen av Tettstedsprogrammet .....             | 131 |
| 5.5.2 | Kompetanse, arbeidsformer og samarbeidsformer .....               | 133 |



---

|       |  |     |
|-------|--|-----|
| 5.5.3 | Tiltak rettet mot ungdom og kvinner.....   | 134 |
| 5.5.4 | Miljøtiltak .....  | 134 |
| 5.5.5 | Samarbeid med næringslivet.....  | 135 |
| 5.5.6 | God bistand fra fylkeskommunen – mer<br>kritiske til nasjonale myndigheter ..... | 135 |
| 5.5.7 | Uenighet og interessekonflikter .....  | 136 |
| 5.5.8 | Ufordringer .....  | 136 |
| 5.5.9 | Folk er blitt mer stolte av Steinkjer .....                                      | 137 |
| 5.6   | Langtidseffekter av Tettstedsprogrammet .....                                    | 138 |
| 5.6.1 | Lokale partnerskap.....  | 139 |
| 5.6.2 | Ulike interesser og vurderinger .....  | 140 |
| 5.7   | Hva skal til for å lykkes i stedsutviklingsprosesser? .                          | 141 |
| 5.8   | Er stedene blitt mer attraktive? .....   | 143 |
| 5.9   | Erfaringer og effekter av programmet.....  | 144 |
| 6     | Langtidseffektar av dei to programma – kva viser<br>igjen i dag? .....           | 147 |
| 6.1   | Samfunnseffektar .....   | 148 |
| 6.1.1 | Befolkningas oppfatning av staden .....  | 149 |
| 6.1.2 | Attraktive kommunar?.....  | 149 |
| 6.1.3 | Befolkningsutvikling.....  | 151 |
| 6.2   | Langsiktige effektar.....  | 153 |
| 6.2.1 | Nye satsingar.....   | 153 |
| 6.2.2 | Kompetanse.....  | 154 |
| 6.2.3 | Utfordringar med utviklingsarbeid .....  | 155 |
| 6.2.4 | Interkommunalt samarbeid .....   | 157 |
| 6.2.5 | Fylkeskommunen som støttespelar .....  | 157 |
| 6.3   | Læring.....  | 158 |
|       | Litteratur .....   | 160 |

## Tabelloversikt

|            |   |    |
|------------|---|----|
| Tabell 1.1 | Kommunane som deltok i Utkant- og Tettstadprogrammet .....  | 41 |
| Tabell 2.1 | Fordeling på bofaste, tilbakeflyttere og fraflyttede blant de som vokste opp i kommunen. Antall tilflyttere og videreflyttere i forhold til kullstørrelsene på 15-årstrinnet. Resultat av flytteprosessen gjennom 25-årsfasen i første del av voksenlivet *. Vågå. ....   | 52 |
| Tabell 2.2 | Årskull født 1955-59 og 1965-69 fulgt fra de var 15 til 40 år i to overlappende perioder. Fordeling på bofaste, tilbakeflyttere og fraflyttede blant de som vokste opp i kommunen. Antall tilflyttere og videreflyttere i forhold til kullstørrelsene på 15-årstrinnet. Resultat av flytteprosessen gjennom 25-årsfasen i første del av voksenlivet *. Askvoll..... | 54 |
| Tabell 2.3 | Årskull født 1955-59 og 1965-69 fulgt fra de var 15 til 40 år i to overlappende perioder. Fordeling på bofaste, tilbakeflyttere og fraflyttede blant de som vokste opp i kommunen. Antall tilflyttere og videreflyttere i forhold til kullstørrelsene på 15-årstrinnet. Resultat av flytteprosessen gjennom 25-årsfasen i første del av voksenlivet *. Gamvik.....  | 57 |
| Tabell 2.4 | Årskull født 1955-59 og 1965-69 fulgt fra de var 15 til 40 år i to overlappende perioder. Fordeling på bofaste, tilbakeflyttere og fraflyttede blant de som vokste opp i kommunen. Antall tilflyttere og videreflyttere i forhold til kullstørrelsene på 15-årstrinnet. Resultat av flytteprosessen gjennom 25-årsfasen i første del av voksenlivet *. Tolga.....   | 60 |
| Tabell 2.5 | Årskull født 1955-59 og 1965-69 fulgt fra de var 15 til 40 år i to overlappende perioder. Fordeling på  |    |

|            |   |     |
|------------|---|-----|
|            | bofaste, tilbakeflyttere og fraflyttede blant de som vokste opp i kommunen. Antall tilflyttere og videreflyttere i forhold til kullstørrelsene på 15-årstrinnet. Resultat av flytteprosessen gjennom 25-årsfasen i første del av voksenlivet *. Ulstein. ....   | 63  |
| Tabell 2.6 | Årskull født 1955-59 og 1965-69 fulgt fra de var 15 til 40 år i to overlappende perioder. Fordeling på bofaste, tilbakeflyttere og fraflyttede blant de som vokste opp i kommunen. Antall tilflyttere og videreflyttere i forhold til kullstørrelsene på 15-årstrinnet. Resultat av flytteprosessen gjennom 25-årsfasen i første del av voksenlivet *. Steinkjer..... | 65  |
| Tabell 2.7 | Årskull født 1955-59 og 1965-69 fulgt fra de var 15 til 40 år i to overlappende perioder. Fordeling på bofaste, tilbakeflyttere og fraflyttede blant de som vokste opp i kommunen. Antall tilflyttere og videreflyttere i forhold til kullstørrelsene på 15-årstrinnet. Resultat av flytteprosessen gjennom 25-årsfasen i første del av voksenlivet *. Vefsn.....     | 68  |
| Tabell 5.1 | Aldersstruktur for kommunene i Tettstedsprogrammet 1.1.2011. Indeks i forhold til innslaget på landsnivå (=100).....  | 109 |
| Tabell 5.2 | Befolkningsutvikling i tettsteder 2001-2011. Absolutte tall og prosent.....   | 110 |

## Figuroversikt

|            |   |    |
|------------|---|----|
| Figur 3.1  | Andelen KI-arbeidsplasser innen kommunene i de to programmene og resten av Norge 1998-2009. Prosent. .... | 73 |
| Figur 3.2  | Inndeling av funksjonelle regioner (BA-regioner) etter størrelse. ....                                    | 74 |
| Figur 3.3  | Andelen KI-arbeidsplasser i kommuner i BA-regionene "Småbyregioner" 1998-2009. Prosent. ....              | 75 |
| Figur 3.4  | Andelen KI-arbeidsplasser i kommuner i BA-regionene "Tettstedsregioner" 1998-2009. Prosent. ....          | 76 |
| Figur 3.5  | Andelen KI-arbeidsplasser i kommuner i BA-regionene "Spredtboddregioner" 1998-2009. Prosent. ....         | 77 |
| Figur 3.6  | Sysselsatte etter næringskategori, hele landet. 1998-2010. Absolutte tall. ....                           | 78 |
| Figur 3.7  | Sysselsatte etter næringskategori, Gamvik. 1998-2010. Absolutte tall. ....                                | 79 |
| Figur 3.8  | Sysselsatte etter næringskategori, Askvoll. 1998-2010. Absolutte tall. ....                               | 80 |
| Figur 3.9  | Sysselsatte etter næringskategori, Vågå. 1998-2010. Absolutte tall. ....                                  | 81 |
| Figur 3.10 | Sysselsatte etter næringskategori, Tolga. 1998-2010. Absolutte tall. ....                                 | 82 |
| Figur 3.11 | Sysselsatte etter næringskategori, Ulstein. 1998-2010. Absolutte tall. ....                               | 83 |
| Figur 3.12 | Sysselsatte etter næringskategori, Steinkjer. 1998-2010. Absolutte tall. ....                             | 84 |
| Figur 3.13 | Sysselsatte etter næringskategori, Vefsn. 1989-2010. Absolutte tall. ....                                 | 85 |
| Figur 4.1  | Folketalsutviklinga i Gamvik, Askvoll og Vågå frå 1997 til 1.1. 2011. Kjelde: SSB. ....                   | 87 |

|           |  |     |
|-----------|--|-----|
| Figur 4.2 | Aldersstruktur for kommunane i Utkantprogrammet<br>1.1.2011. Indeks i forhold til innslaget på landsnivå<br>(=100). .....      | 88  |
| Figur 5.1 | Folketallsutvikling i Vefsn, Steinkjer, Ulstein og<br>Tolga i årene frå og med 2001 og fram til<br>1.1. 2011. Kjelde: SSB..... | 108 |

---

# Samandrag

*Sigrid Skålnes, Frants Gundersen, Ragnbild Skogheim og Kjetil Sørli*

## **Langtidseffektar av nasjonale utviklingsprogram**

NIBR-rapport: 2011:17

I tidsrommet 1997 til 2005 gjennomførte Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og Miljøverndepartementet (MD) to utviklingsprogram; Utkantprogrammet og Tettstadprogrammet ”Miljøvennlige og attraktive tettstader i distrikta”.

Utkantprogrammet gjekk føre seg i perioden 1997-2001, og Tettstadprogrammet i perioden 2001-2005.

Utkantprogrammet var retta mot kommunar med stor nedgang i folketalet. Kommunane Gamvik, Dyrøy, Tjeldsund, Vågå, Engerdal, Utsira, Askvoll var med i programmet, i tillegg til regionen Indre Namdal med kommunane Grong, Høylandet, Snåsa, Lierne, Namsskogan og Røyrvik. Utkantprogrammet introduserte nye mål i regionalpolitikken, som at utkantkommunane skulle bli betre i stand til å påverka og ta ansvar for ein situasjon med langvarig nedgang i folketalet. Samstundes skulle fylkeskommunen og staten bli dyktigare medspelarar for kommunane.

Tettstadprogrammet vart finansiert av MD og KRD i fellesskap. I alt 16 kommunar deltok i programmet: Hadsel, Gildeskål, Vefsn, Hattfjelldal, Flatanger, Vikna, Steinkjer, Grong, Tingvoll, Haram Rauma, Ulstein, Tolga, Grue, Åmot og Elverum. Programmet sitt hovudmål var å medverka til å utvikla meir miljøvennlige og attraktive tettstader som bustad for nye generasjonar. Programmet skulle stimulera kommunane til å gjennomføra konkrete prosjekt for god stadutvikling, og det skulle leggjast vekt på brei mobilisering. I løpet av den femårige programperioden skulle programmet også gje resultat i form av fysiske betringar, organisatoriske tiltak og iverksetja prosjekt.

NIBR-rapport: 2011:17

Begge programma vart følgd av evaluatarar undervegs, og fleire evalueringsrapportar er presenterte frå begge to programma. Denne føreliggande evalueringa omhandlar begge programma, og har som mål å studera langsiktige samfunnseffektar av pilotprosjekta, studera langsiktige effektar av kommunane sitt arbeid med stadutvikling og lokal samfunnsutvikling, og gje innspel til læring gjennom å framskaffa erfaringar frå arbeidsprosessar, strategiar og tiltak som har gitt positive langsiktige effektar. Eit viktig spørsmål i rapporten er kva som skjer når kommunane ikkje lenger er ein del av eit nasjonalt program? Korleis har erfaringane frå programmet blitt ivaretatt i kommunen, og kva har det på lengre sikt betydd å delta i programma?

Denne evalueringa er avgrensa i omfang, sju av deltakarkommunane i programma blir studerte; tre kommunar frå Utkantprogrammet og fire frå Tettstadprogrammet.

I arbeidet med å finna fram til langtidseffektar av dei to programma blir ulike framgangsmåtar og metodar brukte. Livsløpsanalyse er brukt for å studera det varige eller mest vedvarande resultatet for busetting og flytting. Metoden består i å følgja eit eller fleire årskull gjennom utvalde faser av livet. Ved å følgja alle som vaks opp i ein kommune eller region frå dei er 15 til 40 år, blir det meste av ungdoms- og etableringsflyttingane fanga opp. Dei fleste er etablerte med arbeid, bustad og er i ein familiesituasjon når dei er 40 år, og kvinnene har på det nærmaste fått alle sine barn. Busetjing i kommunen er resultatet av alle desse individuelle tilpassingane og prosessane. Analyse av dei ulike gruppene etter oppvekstbakgrunn og flytting kan sjåast i lys av utvalde sosioøkonomiske faktorar. Her har me vald å sjå busetjing og flytting i sammenheng med utdanningsnivå. Hovedidéen i denne analysen er å sjå på forskjellane i bufasthet, ulike typar flytting og utdanning etter flytting frå første til siste femårskull. Slike endringar kan ikkje tolkast som resultat av programma direkte. Men dei er forma under vilkår påverka av programma. I nokre kommunar finn me betring, i andre ikkje. Endringane bør likevel tolkast i lys av andre meir generelle utviklingstrekk.

I tillegg er det gjennomført ein survey til eit utval av ulike organisasjonar og politiske parti i deltakarkommunane. Surveyen er ikkje ei gjentakning av surveyar gjennomført i løpet av

programperiodane, ressursramma muliggjorde ikkje eit omfattande opplegg, og spørjeundersøkinga måtte avgrensast til dei som kunne nåast med hjelp av epostadresser. I tillegg til dette er det brukt relevant skriftleg materiale, og det er gjennomført ei rekkje intervju med relevante aktørar i alle sju kommunane. Desse intervju gjev viktig kunnskap om tida etter programslett, kva som blir sett på som effektar av programma, og korleis desse blir vurderte.

Verknadene frå ein politisk innsats eller eit program, kan ofte vera vanskeleg å skilja frå andre effektar, og det kan vera umogeleg å seia kva som ville skjedd om ikkje programmet hadde vorte sett i gang. Utviklingsprogram som dei me her studerer er ikkje kontrollerte eksperiment som føregår i eit laboratorium, men ute i samfunnet. Kommunen er ikkje berre utsett for eitt tiltak, utviklingsprogrammet, men blir og påverka av mange andre forhold, som kan både styrka eller svekka det som utviklingsprogrammet var meint å få til. Kva som er programmets addisjonalitet er såleis vanskeleg å fastslå. Det er også vanskeleg å seia kva resultatet ville blitt utan innsats, det vil seia korleis det hadde gått med kommunen utan programdeltaking, fordi me ikkje kjenner det kontrafaktiske alternativet.

I dette arbeidet er det brukt registerdata, survey og informant-intervju til å anslå effektane av programma. Fleire år etter programslett kan det vera vanskeleg å seia at effektane me ser i samfunnet; det vil seia i kommunen eller på staden, er effektar berre frå programmet. Andre innsatsar kan ha medverka til effektane, anten ved å forsterka dei eller ved å svekka dei. Slik vil det alltid vera usikkerhet knytt til det å slå fast at akkurat eit bestemt tiltak førte til effektane ein ser i ettertid. Langtidseffektane me finn frå desse to programma er ikkje nødvendigvis effektar berre frå programinnsatsen åleine, men dei viser korleis slike innsatsar kan samverka med andre tiltak og kva effektar slike utviklingsprogram kan føra til. I evalueringsoppdraget vart det spurt om effektar på to hovudområde, og det blei spurt etter innspel til læring frå programmet. I det følgjande vil me omtala dette.

### **Samfunnseffektar**

Det er dei langsiktige samfunnseffektane som blir etterspurt her; slik som mellom anna folks oppleving av attraktivitet ved staden, mulighet for medverknad, mulighet for å påverka samfunns-



utviklinga og effektar på befolkningsutvikling og flytting, næringsutvikling og etablering.

### **Attraktivitet og medverknad**

Å gjera kommunen meir attraktiv for gamle, og særleg nye, innbyggjarar var ein av målsetjingane for programsatsingane. Særleg var dette ei målsetjing i Tettstadprogrammet, som hadde som ei målsetjing å bidra til å utvikla meir miljøvennlege og attraktive tettstader i distrikta som bustad for nye generasjonar. Innsatsen var meint å påverka tilflytting til tettstadane, og særleg kvinner og ungdom var viktige å nå. Men også i Utkantprogrammet vart det gjennomført fleire tiltak som var retta mot å gjera kommunane meir attraktive, og med det også skapa større interesse for og lyst til å bli buande i kommunen.

Tiltaka for å gjera kommunane meir attraktive har i første rekkje vore fysiske og estetiske tiltak retta mot å gjera for eksempel sentrumsområde meir attraktive å opphalda seg i, og her er det særleg tettstadkommunane som har vore aktive, ved å rusta opp sentrum og gjennomføra synlege resultat. Det er mange av deltakarkommunane som kan visa til nyskapingar på dette området. Nye møtestader, parkar, turvegar og vakrere omgivelser i sentrum er med på å gjera senteret meir attraktivt og bruksvennleg. Sentrum blir slik brukt meir enn før, og brukt på andre måtar enn før, det blir lagt fleire arrangement til sentrumsområda og folk opplever sentrum som hyggelegare og meir attraktivt enn tidlegare. Her ser me likevel store forskjellar mellom kommunane, der dei største kommunane er dei som har klart å utvikla eit sentrumsområde som er levande både på dag- og kveldstid. Dei mindre stadane har ikkje klart dette, og må bruka andre utgangspunkt enn sentrum for å presentera kommunen som attraktiv.

Arbeidet med å gjera kommunane meir attraktive er ikkje berre knytta til fysisk og estetisk opprusting av sentrumsområda i kommunane, men også til å profilera kommunen tydelegare enn før, ved å velja korleis ein presenterer seg sjølv og det som er særlege ved kommunen. Profileringsarbeidet har vorte ulikt vektlagt i kommunane, nokon har satsa tydeleg på dette, mens andre ikkje har gripe fatt i det. For å lukkast i konkurransen mellom kommunane, anten det gjeld å tiltrekkja seg nye innbyggjarar eller nye bedrifter, er det viktig å framstå med ein tydeleg profil som kan medverka til at nettopp den aktuelle

kommunen er den som blir den utvalde. Nokre få av kommunane har klart å utvikla ein tydeleg profil, andre arbeider med det, og nokre er framleis usikre på korleis dei skal starta. Dei som har lukkast best i profileringsarbeidet er dei som har klart å gjennomføra ein analyse av kommunen som ser kommunen både utanfrå og innanfrå, og som både kan sjå gode og mindre gode sider ved kommunen, og klara å presentera kommunen som attraktiv med sine spesielle kvalitetar. Spørsmålet er likevel om alle kommunar er ”attraktive”, korleis skal fråflyttingskommunen med eit einseitig næringsliv klara å tiltrekkja seg nye folk og ny aktivitet?

Begge programma la vekt på medverknad frå innbyggjarane, og gjennomføringa av mange av tiltaka som vart sett i gang var avhengig av at innbyggjarane tok del i arbeidet. Dette galdt både lokale utviklingsprosjekt og ulike tiltak for å rusta opp sentrum. Lokal forankring i sivilsamfunnet, næringslivet og ulike lag og organisasjonar har vore viktig for begge programma, og er ikkje minst avgjerande for å vidareføra arbeidet som vart sett i gang i løpet av programperiodane. Eit godt samarbeid mellom kommunen og aktørar i næringslivet og organisasjonslivet er til stor nytte for utviklingsarbeidet, og kommunar med eit aktivt næringsliv og organisasjonsliv vil kunna ha store fordelar av dette.

I begge programma var det ei målsetjing å retta deltiltak særskilt mot kvinner og ungdom, men dette skjedde i liten grad, sjølv om det vart igangsatt kvinnespesifikke tiltak. Dei avgrensa kvinnetiltaka som vart igangsett i nokre av kommunane har ikkje blitt vidareført etter programslutt. Ikkje minst i ettertid av programma har satsinga retta mot ungdomsgrupper vorte oppfatta som viktigare enn spesifikk kvinnesatsing. I samband med profileringsarbeidet som vart starta i løpet av dei to programma, og for fleire kommunar vidareutvikla i ettertid, har det vore viktig å visa at kommunen har noko å tilby ulike aldersgrupper.

Deltakarkommunane har som målsetjing å få utflytta ungdom tilbake etter endt utdanning, og tiltrekkja seg nye innbyggjarar. Kommunane har i større og mindre grad, og med vekslande hell, satsa på å oppretthalda kontakten med utflytta ungdom, og om mogeleg få desse til å flytta heim når dei er ferdig med utdanninga, eller ferdig med storbylivet. Her er ulik erfaring, og det synest som at dei som har satsa målbevisst på ungdomsgrupper som kan tenkja seg ei framtid i heimkommunen, heller enn alle utflytta, er

dei som lukkast best. Ei slik satsing krev kunnskap om ungdomsgruppa, og det krev at kommunen har noko interessant å tilby, for eksempel ein variert arbeidsmarknad. Kva kvalitetar staden bør ha for at ungdom skal trivast, og for å få dei ”heim igjen” etter endt utdanning, bør bli gjenstand for nærare undersøkingar i desse og andre kommunar som treng nye innbyggjarar og tilbakeflyttarar.

Kommunane bør tenkja gjennom ”kven dei vil vera”, og korleis dei skal gå fram for å vera attraktive og interessante både for dei som bur der, besøkjande, og for dei som ønskjer å bu og etablera næringsverksemd der. I dette arbeidet er det viktig å satsa på eige særpreg.

### **Effektar på befolkningsutvikling i deltakarkommunane**

Verken i Utkantprogrammet eller Tettstadprogrammet var folkeauke i kommunane ein eksplisitt målsetjing. Utkantkommunane skulle bli betre i stand til å påverka og ta ansvar for ein situasjon med langvarig nedgang i folketalet. Tettstadprogrammet skulle medverka til å utvikla meir miljøvennlege og attraktive tettstader i distrikta, og med det nå mogelege tilflyttarar og tidlegare busette i kommunane. Implisitt kan dette oppfattast som i alle fall eit ønskje om å stabilisera folketalet.

Korleis folketalet har utvikla seg i deltakarkommunane i etterkant av programma skuldast ikkje åleine programma, sjølv om det kan hevdast at tiltak iverksett i programma har vore med og påverka folketalutviklinga. Her ser me ulike utviklingstrekk. For utkantkommunane – som alle hadde nedgang i åra framføre programdeltakinga – har nedgangen halde fram i ettertid av programmet også. Aldersstrukturen i dei tre kommunane som var med viser aukande aldring. Nedgangen i folketalet har vore betydeleg lågare i Vågå enn i Gamvik og Askvoll. Aldersstrukturen er typisk for dei tre kommunane ved at alle grupper over 50 år er sterkare representert enn på landsbasis, mens alle grupper under 50 år er underrepresentert. Utkantprogrammet har ikkje hindra dette, men me kan likevel ikkje vita korleis det ville gått utan programinnsatsen.

Av kommunane i Tettstadprogrammet skil Ulstein seg ut som ein kommune som klarar å rekruttere unge vaksne. Steinkjer og Vefsn har halda folketalet omlag uendra dei siste 15 åra, og kommunane

har også omlag same aldersstruktur. Denne er litt prega av aldring. Ungdomsinnslaget er litt i overkant av landsnivået. I Tolga er innslaget av småbarnsfamiliar blitt meir å sammenlikna med situasjonen i ein vanleg utkantkommune, men skulebarnsinnslaget er framleis betre. Dette skuldast ikkje nyinnflytting, det skuldast berre den sær gode utviklinga kommunen var inne i før programperioden.

I tettstadkommunane er det tettstaden som står for folkevekst, bortsett frå Ulstein, der det er vekst i heile kommunen. Tettstadvæksten viser seg særleg i Steinkjer, men også i Mosjøen. Om denne folkeauken skuldast Tettstadprogrammet kan me ikkje slå fast ut frå arbeidet vårt, men at tiltaka i programmet har ført til meir attraktive sentrum, stolthet over staden og meir fokus på utvikling av staden kan også ha medført auka interesse for å bu der.

### **Sysselsettingsendringar**

Sysselsettingsutviklinga i perioden 1998-2010 var ulik i dei sju kommunane i programma. Tre av dei; Ulstein, Steinkjer og Vågå har hatt auka sysselsetting i perioden, alle dei andre har hatt nedgang. Ulstein og Gamvik er å finna i kvar sin ende av skalaen, Ulstein med auka sysselsetting særleg innan industrien, men også i dei fleste andre sektorane, Gamvik med nedgang innanfor dei fleste kategoriane og særleg innanfor fiske og fiskeindustri. Både i Vågå og Askvoll er sysselsettingsauken først og fremst kommen innanfor helse- og sosialtenester, men for Askvoll kompenserer ikkje auken for nedgang innan fiskeri. Vågå har også hatt betre utvikling innan handel enn landet elles. Tolga har hatt nedgang i sysselsettingen i perioden, og Vefsn har hatt dårlegare utvikling enn landsgjennomsnittet, men betre enn mange småkommunar.

For tre av kommunane ser utviklinga i næringsstrukturen ut til å vera sterkt påverka av internasjonale konjunkturar. Dei største påverknadsfaktorane for utviklinga i arbeidsplassar ligg slik stort sett utanfor kommunen sin påverknadsmulighet. Dette gjeld fiskeindustrien i Gamvik, Askvoll, og maskinindustri i Ulstein.

Ut frå analysen er det ingen klare teikn på at kommunane som deltok i programma fekk auka talet på kompetanseintensive arbeidsplassar verken under eller i etterkant av programma. Det er slik ingen indikasjon på at dei har utvikla seg betre enn liknande

kommunar elles i landet. Derimot er det teikn på at kommunane i utgangspunktet hadde fleire kompetanseintensive arbeidsplassar enn kommunar det er naturleg å samanlikna med. Dette gjeld særleg utkantskommunane. Men igjen har vi ingen haldepunkt for å vita korleis det ville gått utan programinnsatsen, gitt dei eksterne påvirkningsfaktorane.

### **Langsiktige effektar av stadutvikling og lokal samfunnsutvikling**

Eit av spørsmåla i denne evalueringa er om kommunane som deltok i dei to programma har brukt erfaringane frå dei i sitt ordinære arbeid i etterkant. Har kommunane blitt betre til å driva stadutvikling og lokal samfunnsutvikling, og kva har vore dei kritiske suksessfaktorane for at kommunane evt. har lukkast i å forbetra arbeidet sitt? I det følgjande ser me på dette spørsmålet ut frå ulike tema; nye satsingar, kompetanse og arbeidsprosessar, organisering og samarbeid, interkommunalt samarbeid og fylkeskommunen som støttespelar.

### **Nye satsingar i forlenging av programma?**

Det er store forskjeller mellom kommunane når det er snakk om vidareføring eller etablering av nye satsingar i forlenging av programma. Tettstadprogrammet vart avslutta for fem år sidan, og her er kommunane meir opptekne av å avslutta tiltak som vart sett i gang i løpet av programperioden, enn å etablere nye satsingar. Det synest å vera for tidleg for det enno. For Utkantprogrammet stiller det seg annleis, her har programsatsingane blitt avslutta, og kommunane har hatt tid på seg til å etablere eller arbeida med å etablere nye satsingar. Det er likevel lite av dette, med eitt klart unnatak: Ein kommune arbeider med eit skuleprosjekt og har store planar om at det skal omfatta heile kommunen. At kommunane ikkje har etablert nye satsingar kan først og fremst forklarast med at dei ikkje har hatt tid og ressursar til å driva utviklingsarbeid, men har måtta bruka ressursane til å ta seg av utfordringar og problem som har oppstått, og som ikkje kan tilskrivast programdeltakinga.

Tankegangen om at programdeltakinga skulle føra til nye satsingar i naturleg forlenging av programma føreset at kommunane både såg behov for og hadde ressursar – i form av tid og økonomi - til nye satsingar i etterkant av programavslutninga. Deler av tiltaka som blei etablerte i løpet av programperioden blei videreført, til

dømes miljøretta tiltak som vart etablerte i fleire av kommunane, både i form av konkrete, fysiske tiltak og vektlegging av klima- og miljøplanar i kommunane.

Det er likevel få eksempel på vidareføring i form av større prosjekt, eksempelet som finst er planar om eit større utviklingsprosjekt for skulen i ein av kommunane. Eksempelet fortel både om satsing på å utvikla ulike sider ved kommunen for å gjera den attraktiv for befolkninga, og det fortel om at det tek tid å etablere nye prosjekt. Større prosjekt krev politisk og administrativ innsats, samarbeid mellom ulike aktørar i og utanfor kommunen, og det krev ressursar. Alt dette tek tid, og det er grunn til å forventa at langsiktige effektar frå i alle fall Tettstadprogrammet enno ikkje er synlege i deltakarkommunane, til det er det for kort tid sidan programmet vart avslutta.

Når ikkje alle kommunane har lukkast med å vidareføra programdeltakinga gjennom å etablere nye satsingar i forlenging av programmet, så har det først og fremst å gjera med forhold utanfor programmet. Programma vart gjennomførte i den kommunale kvardagen, men med ekstra søkelys på utviklingsarbeid, og med ekstra ressursar til å gjennomføra tiltak. Når programma var slutt, vart stort sett også ekstraressursane borte, og kommunane har måtta redusere eller ta bort det som var av ekstrainsats. Det som likevel har vore mest avgjerande for nokre av kommunane er at andre oppgåver har sett utviklingsspørsmåla på sidelina. Konkursar i næringslivet, politisk usemje om nedlegging av skulekrinsar, fråflytting og rettsaker har tatt fokus og ressursar bort frå vidareføring av programmet i nokre av kommunane. Ingenting av dette har med programmet å gjera, men det viser utfordringane og ”konkurrentane” utviklingsoppgåvene har i forhold til det daglege arbeidet i kommunen.

### **Kompetanse og arbeidsprosessar**

Ny kompetanse og nye måtar å arbeida på pregar programkommunane, og er effektar som blir vidareført frå programdeltakinga. Kompetansen omfattar blant anna fysisk planlegging og gjennomføring, prosesskompetanse og kompetanse til å driva utviklingsarbeid. Med arbeidsprosessar meinest blant anna ny arbeidsmetodikk, strategiar og tiltak, og om kommunen endra rolla si som utviklingsaktør på grunn av programdeltakinga. Prosesskunnskap og det å arbeida med prosjekt blir framheva som ein viktig lærdom

i begge programma, også for bruk i andre samanhengar i etterkant av programma. Kunnskapen deltakarane fekk om dette gjennom programma blir oppfatta som nyttig og viktig også for arbeidet i dag, det gjeld både prosesskunnskap, metodar for medverknig og involvering av befolkning og samarbeidsmetodar. Ein viktig lærdom som sit igjen er det som går på kvalitet; at arbeidsprosessane må gjennomførast skikkeleg eller at tiltaket som blir rusta opp må gjerast på ein kvalitetsmessig god måte.

Samarbeid på tvers av kommunale sektorar er også som ei viktig lærdom frå programdeltakinga, som kan nyttiggjerast i framtidige prosjekt. Å dra ulike aktørar med i arbeidet stod sentralt i begge programma, programma føresette innsats frå ulikt hald og ulike grupper. Det føreset mellom anna at det finst eldsjeler og andre som kan ta tak i konkrete prosjekt, gjennomføra dugnadsarbeid og anna.

Ulike aktører i kommunane kan ha ulike meiningar om tettstadutvikling. Det som måtte vera av motsetningar i dei fire casekommunane blir gjennomgåande omtalt i nøytrale og generelle vendingar, sjølv om det finst unnatak. Medverknad i stadutviklingsprosessar fører ikkje nødvendigvis til at folk blir samde, men kanskje til større aksept for vedtaka som blir fatta, enn om ein ikkje blir tatt med på råd. Ei vanleg motsetjing går mellom dei som ønskjer å tilretteleggja for bilfrie område og dei som ser viktigheten av å kunne kjøra til, og parkera nær sentrum.

### **Organisatoriske rammer**

Spørsmålet her er om programma har påverka organisering og samarbeid om utviklingsprosjekt vidare? Kva suksesskriterer kjenneteiknar kommunar som har oppnådd langsiktige, positive effektar, og kva barrierer har dei stått ovanfor?

Eit klart og langsiktig engasjement i forhold til utviklingsoppgåvene i kommunen framstår som ein nødvendighet for at arbeidet med å utvikla kommunen skal bli vellukka. Engasjementet må forankrast i heile kommuneorganisasjonen, både på politisk og administrativ side. Kommunane som makta det i løpet av programperioden er også dei som i dag kan visa til best resultat, og då spesielt i forhold til endringar som ser ut til å ha varige verknader. Forankring av strategi og arbeidsmåtar krev ei viss grad av stabilitet, både på politisk og administrativ side, nettopp fordi

utviklingsarbeid tek tid, og det tek tid å forankra nye arbeidsmåtar og nye strategiar. Men det er ikkje tilstrekkeleg at politisk og administrativ leiing er stabil, dei må og vera engasjerte i forhold til utviklingsarbeidet, og evna å ta opp nye tankar og arbeidsmåtar og spreia desse i organisasjonen.

Støy i form av krav om handling og endring av planar er ein av dei store barrierene i forhold til å oppnå langsiktige effektar av programdeltakinga. Å oppnå suksess som samfunnsutviklar er jamnt over eit mangeårig prosjekt, som igjen krev relativt stabile forhold. Ikkje alle kommunane har opplevd stabilitet i etterkant av programmet, men tvert i mot uro i form av uventa hendingar, krav frå omgivelsene og uføresette hendingar. Deltaking i nasjonale utviklingsprogram skjermar ikkje kommunane frå uføresette hendingar, som i verste fall kan medverka til at programdeltakinga må nedprioriterast og at effektane av programmet i ettertid synest begrensa. Nokon av deltakarkommunane opplevde dette, og opplevde at fokus og arbeidsinnsats måtte flyttast til andre utfordringar enn utviklingsoppgåver.

Å vera fokusert og tydeleg er viktig i utviklingsarbeidet. Kommunen må profilera seg tydeleg og visa kven ein er, og kva ein har å tilby. Ikkje minst er dette viktig i forhold til å få gode samarbeidspartnarar, eller å tiltrekkja seg nye innbyggjarar. Kommunen må satsa bevisst på kva type næringsliv og kva grupper av potensielle tilflyttarar dei ønskjer seg, og visa at dei kan tilby i alle fall noko av det desse gruppene er på utkikk etter. Å tiltrekkja seg nye aktørar, anten det er næringsaktørar eller innbyggjarar, er å delta i konkurranse med andre kommunar, ein konkurranse der ikkje alle kan bli vinnarar. Profileringsarbeidet som viser best resultat er der ein har trekt inn aktørar utanfrå, folk som ser kommunen – på godt og vondt – utanfrå, og som kan supplera blikket kommunen har på seg sjølv, og gjerne utfordra gamle forestillingar om kva som er godt og dårleg i kommunen. Å trekkja inn folk utanfrå krev eit nettverk ein kan byggja på, og det krev at kommunen tek den utfordringa det er å gjennomgå ein slik analyse. Nokre av kommunane har gått gjennom denne prosessen, og har gjennomført eit vellukka profileringsarbeid.

Utviklingsarbeid kan vera å ta tak i noko som er der, fokusera på dette og forsterka innsatsen på ein tydeleg og klar måte. Slik var til dømes stadutviklingsarbeidet ein saumlaus overgang frå det som



var og til det som vart forsterka gjennom programdeltakinga, mange kommunar var på ulike måtar i gang med stadutviklingsarbeid i mindre omfang, og programmet gav rom for meir omfattande og heilskapleg satsing.

Å forankra utviklingsarbeidet politisk, administrativt og i sivilsamfunnet er eit godt utgangspunkt for å lukkast med arbeidet. Engasjement, involvering og bevisstgjerung er ord som går igjen når informantane fortel om utviklingsprogramma. Det inneber å engasjera og innvolvera alt frå næringsaktørar til ungdom og andre grupper som er viktige å ha med i slike prosessar, og auka bevisstheten om kva som er kvalitetar og muligheter i kommunen, og kva som eventuelt bør endrast på. Utvikling av eit attraktivt sentrum med "urbane" kvalitetar kan vere eit godt utgangspunkt for å lukkast i større kommunar, men alle vil ikkje lukkast på denne måten. For mindre kommunar viser erfaringane frå programma at det kan vera vel så viktig å satsa på det spesifikke ved bygda og for eksempel friluftstilboda kommunen kan tilby.

### **Interkommunalt samarbeid**

Det er fleire eksempel på at kommunane her deltek i interkommunalt samarbeid, ikkje minst dei små kommunane som på nokre område er avhengig av å samarbeida med ein eller fleire av nabokommunane. Men det er færre eksempel på at programdeltakinga førte til interkommunalt samarbeid, sjølv om det finst. Eksempla på det er både innanfor næringsutvikling, særleg reiselivssatsing, men og innanfor kulturarbeid.

Utviklingsprogramma la opp til at kommunane skulle følgja ein konkurransestrategi med omsyn til utviklingsarbeidet, der det gjeld å framstå som den beste, det vil seia betre enn nabokommunen, når det gjeld attraktivitet, anten det gjeld næringsetablering eller å få nye tilflyttarar til kommunen. Det er eit dilemma med ein slik strategi i forhold til interkommunalt samarbeid, og det er at når ein satsar på å bli vinnar så er det ikkje alltid lurt å samarbeida med andre. Kommunane erkjenner at det kan vera slikt i blant, men at ein likevel prøver å samarbeida med andre, men først og fremst der begge eller alle partar kan ha nytte av samarbeidet.

### **Fylkeskommunen som støttespelar**

Fylkeskommunen er ein viktig aktør for kommunane når det gjeld regionalt utviklingsarbeid og stadutvikling. Særleg i

Tettstadprogrammet, som hadde eigen fylkeskommunal koordinator, spela fylkeskommunen ei viktig rolle når det gjeld fagleg bistand og oppfølging både i perogramperioden og i ettertid, sjølv om oppfølginga var tettast medan programmet gjekk føre seg. Erfaringane viser også at det er viktig med tett og kontinuerleg oppfølging, og at det er ein stor fordel med kontinuitet i desse posisjonane. Også i dag er fylkeskommunen ein viktig støttespelar når det gjeld utviklingsarbeid i kommunane, både fagleg og på andre måtar. Fylkeskommunen kjenner kommunane, og sit ofte med faglege ressursar som kan støtta opp om arbeidet i kommunane. Samstundes har kommunane store forventningar til fylkeskommunen, også i form av regionale midlar, forventningar som ikkje alltid kan oppfyllest.

Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet var også viktige faglege støttespelarar. Det var også Miljøverndepartementet for kommunane i Tettstadprogrammet, og kontakten med departementet har vore nyttig for fleire av kommunane også i ettertid.

### **Lærdom frå programma**

Dei sju kommunane er ulike og har drive utviklingsarbeid på ulike måter, men noko er likevel felles, og det mest slående frå begge programma er at utviklingsarbeid tek tid. Det krev og innsats frå mange hald samstundes, og det er viktig at ulike deler av kommunen arbeider i same retning. Dei som lukkast best i programgjennomføringa, og i ettertid, gjorde omfattande og tydeleg innsats sjølv, var i eit nettverk som støtta opp om innsatsen, hadde hjelp frå ulike hald. Dei var heller ikkje utsett for hendingar som motverka innsatsen, slik som til dømes konkursar i næringslivet eller interne politiske stridar som tok oppmerksomhet og ressursar bort frå utviklingsarbeidet. Slike hendingar kan kommunen berre delvis gjera noko med, og i nokre tilfelle ikkje i det heile, sjølv om dei kan vera heller øydeleggjande for kommunen sine målsetjingar. Programinnsats kan ikkje alltid vera upåverka av andre hendingar, og slike hendingar kan redusera sjølv god innsats på anna hald.

Godt arbeid og god innsats, og vektlegging av å gjera det ein gjer på ein bra måte er ein viktig erfaring frå begge programma. Utviklingsarbeid kan ikkje vera halvveges, det krev full innsats og konsentrasjon, og det som blir gjort må gjerast skikkeleg. Det er

ein lærdom frå programma, anten det gjeld tiltak for å endra sentrum fysisk eller det gjeld tiltak for å utvikla nye tilbod eller profilera kommunen tydelegare. Erfaringane viser også at endring tek tid, og ein fireårsperiode er ikkje alltid lang nok til å visa alle resultatata frå innsatsen. I slike situasjonar er det viktig å kunna visa til resultat undervegs, ikkje minst for å halda motivasjonen oppe. Kontinuitet i arbeidet, fokus på kvalitet og det å ha dei rette personane til å leia arbeidet er avgjerande for gode resultat.

Erfaringane frå programma viser at endring og utvikling inneber å finna fram til det spesifikke ved eigen kommunen, og gripa fatt i det som kan endrast i positiv retning. Kommunane som har lukkast best i utviklingsarbeidet sitt er nettopp dei som best har klart å utforma ein tydeleg og klar profil for kommunen, der det er lett å peika på kva som er kvalitetane ved kommunen. Ei slik analyse krev at kommunen blir sett på frå ulikt hald, både innanfrå og utanfrå. Spørsmålet som likevel står att er om ein kvar utkant- eller tettstadkommune vil stå igjen med ein attraktiv profil, og om det ein har å tilby er nok til å halda på eller tiltrekkja seg nye innbyggjarar.

---

# Summary

*Sigrid Skålnes, Frants Gundersen, Ragnbild Skogheim and Kjetil Sørli*

## **Long-term effects of national development programmes**

NIBR Report 2011:17

Between 1997 and 2005, the Ministry of Local Government and Regional Development (KRD) and Ministry of the Environment (MD) implemented two development programmes, the Rural Community Development Programme (*Utkantprogrammet*) and Environmentally Friendly and Attractive Urban Area Programme (*Miljøvennlige og attraktive tettsteder i distrikta*). The rural community development programme ran for four years, 1997–2001, as did the attractive urban area programme, 2001–2005.

The rural community development programme targeted rapidly depopulating municipalities. The municipalities of Dyrøy, Tjeldsund, Vågå, Engerdal, Utsira and Askvoll took part in the programme, in addition to Grong, Høylandet, Snåsa, Lierne, Namsskogan and Røyrvik, located in Indre Namdal. The rural community programme came with new policies and objectives, including measures enabling rural municipalities to act in relation to and take responsibility for a persistent trend of depopulation. The programme also aimed at making county and state authorities better partners in this work for local authorities.

The attractive urban area programme was funded by the two named ministries. In all, sixteen municipalities participated in the programme: Hadsel, Gildeskål, Vefsn, Hattfjelldal, Flatanger, Vikna, Steinkjer, Grong, Tingvoll, Haram Rauma, Ulstein, Tolga, Grue, Åmot and Elverum. The programme's principal objective was to help urban areas in rural settings become more environmentally friendly and attractive to new generations of inhabitants. It was also meant to get local authorities to initiate projects promoting growth. Local authorities were also urged to

ensure broad community participation in the effort. The programme was expected over its five-year lifetime to facilitate improvements in the physical layout of the community, generate organisational change and initiate projects.

Both programmes were monitored by evaluators, who produced several interim reports detailing progress in both. The present evaluation, which looks at both programmes, studies the longer-term community impact of the pilot schemes, it studies the long-term effects of municipal efforts to promote place and community development, and it provides ideas for learning by collating experiences of working methods, strategies and projects with long-term, positive effects. One important question in the report is what happens when the municipalities are no longer party to a national programme. What was done to ensure that lessons learned during the programmes were integrated afterwards, and what did it mean to take part in the programmes?

This evaluation is limited in scope. Seven of the participating municipalities were studied: three attached to the rural community development programme and four to the attractive urban area programme.

In the work to ascertain the long-term outcomes of the two programmes, various approaches and methodologies were used. Life-cycle analysis was used to identify the permanent, or longest-lasting impact on habitation and migration patterns. The method involves following one or more cohorts through selected stages of life. By following everyone who grew up in a municipality or region between the ages of 15 and 40, it is possible to record most of the relocations of young adults and young households. By the age of 40, most members of the cohort will have a job, a home and family, and women will usually have given birth to most of their children. Residence in a municipality is the result of individual adaptation and processes. An analysis of the different groups in terms of childhood and migration criteria can be seen in light of particular socio-economic factors. The main idea in this analysis is to explore differences in residential permanency, different patterns of migration and education during the individual's passage from the first to the last five-year cohort. These variations cannot be interpreted as the direct outcome of the programmes per se, but they are framed by conditions which themselves were changed by

---

the programmes. We find improvements in some municipalities, but not in others. The changes should at any rate be read in terms of other, more general trends.

In addition to this, we conducted a survey of various organisations and political parties in the participating municipalities. The survey was not a re-run of surveys conducted during the programme's lifetime, but since the available resources ruled out a comprehensive approach, it was limited to respondents that could be reached with the help of email addresses. We also studied relevant documents and undertook several interviews with relevant actors in all seven municipalities. These interviews gave us important information about the post-programme period, what the effects of the programme were considered to be and how they were assessed.

It can often be difficult to isolate the impact of a political intervention or programme from other sources of influence, and impossible to say what might have occurred had the programme never taken place. The development programmes we are studying here are not controlled experiments in a laboratory setting. They were run outside, in the community. Nor are municipalities the targets for a single undertaking, they are influenced by many factors, some of which amplify and others detract from what the development programmes were intended to accomplish. It is therefore difficult to determine exactly the programme's additionality. It is also difficult to say what the outcome would have been if the municipalities had not participated in the programme because we have no way of knowing the counter-factual alternative.

We used in this study registry data, surveys and informant interviews to assess the outcome of the programmes. It can be difficult several years later to determine whether the effects we observe in the communities, that is, in the municipalities or places, were produced by the programmes and nothing else. Other interventions might have helped produce the same effects, either by strengthening or weakening them. A margin of uncertainty will always be attached to efforts to determine whether a certain action caused the effects observed in the aftermath. While long-term effects of the two programmes are not necessarily caused by the programmes alone, they demonstrate how initiatives like these can

work together with others and the effects the development programmes can give rise to. The terms of the evaluation stipulated a study of the impact of the programmes in two particular areas, and asked us to suggest ways in which the parties could learn from participating in the programmes. We discuss this in the following section.

### **Social impact**

It is the long-term impact that is asked for here, including people's perceptions of the attractiveness of the place, opportunity to participate, to influence community and economic development and impact on demographics and migration, business start-ups and economic growth.

### **Attractiveness and participation**

Making a community appealing to current, and especially new, inhabitants was one of the programmes' goals, especially the attractive urban area programme, which sought to promote a more environmentally friendly and attractive urban areas as places to live for new generations. The enterprise was meant to encourage people to move to these towns, and it was especially important to reach women and young adults. But the rural community development programme also included several initiatives designed to make the municipalities more attractive, thereby stimulating interest and desire to stay in the municipality.

Promoting the appeal of the municipalities mainly involved making physical and aesthetical improvements, making central areas nicer for the public, for example. The urban municipalities were particularly active in this area, improving town centres and achieving visible results. Many of the participating municipalities can point to innovatory solutions here. New venues, parks, pathways, nicer surroundings, all help make the centre more attractive and user friendly. The centres are used more than before, and in different ways. More arrangements are located in the central areas and the public perceive the centres as more congenial and more attractive than before. On this point, though, we observed significant variation between the municipalities, where the largest succeeded in creating a vibrant town centre, alive with activity day and night. The smaller municipalities were not as successful, and

---

had to work on other things in the community to improve its appeal.

The work to make the municipalities more attractive not only involved physical and aesthetic improvements in the central areas. Work was also done to give the municipalities a more distinct image or brand by deciding how to present themselves and their distinctive features. The municipalities prioritised image building differently. Some gave the effort priority, others left it alone. To succeed when competing against other municipalities, either in attracting new residents or businesses, it is important to have a clear community image, and be able to persuade people to choose one's particular municipality. A few of the municipalities did indeed create a distinctive image, others are working on it, and yet others remain uncertain how to go about starting the work. The successful municipalities were the ones that managed to conduct an analysis that looked at the municipality from the outside as well as the inside, revealing its good and less palatable sides, and which presented the municipality as an attractive place with distinctive qualities. But if all the municipalities are attractive, the question still remains what depopulating municipalities with one or two industries can do to attract new inhabitants and new businesses.

Both programmes made a point of involving the public, and many of the projects relied indeed on public participation. They included local development projects and various initiatives to improve town centres. Local integration with civil society, the business community and various organisations and associations was important in both programmes, not least for continuing projects begun during the programmes' lifetime. Good working relations between local authorities, the business community and organisations are a great benefit to development work, and municipalities with an active business community and active organisational life can reap the benefits.

Both programmes encouraged parties to target women and youth in particular, though little was done in practice in this department, despite several projects targeting women. The few women-specific projects that were in some of the municipalities did not survive the termination of the programmes. Not least in retrospect, targeting youth groups received higher priority than targeting women. In connection with image building, work began during the two



programmes, and has continued in several municipalities. It has been important to show that the municipalities have something to offer all age groups.

The participating municipalities want their young people to return after acquiring qualifications elsewhere, and to attract new inhabitants. The municipalities have sought to maintain contact with young people from the communities living elsewhere and persuade them to move back with their skills or when they have had enough of the big cities. Success here though is uneven. Experiences vary, and it seems as if targeting youth groups for whom a future in the municipality seems a viable prospect rather than every young person who has moved away, is what works best. This effort, though, requires information on the specific groups of young people, and it also requires the municipality to have something that interests the young, such as a varied job market. These and other municipalities in need of new inhabitants and repatriating old ones should investigate what it is the young are looking for in a small community.

They should think through “what they want to be”, and how to go about becoming attractive and interesting for current inhabitants and people interested in living and setting up businesses there. In this work it is important to foreground the distinctive qualities of the place.

### **Demographic impact in the participating municipalities**

Neither the rural community development programme nor the attractive urban area programme were geared especially to stimulating population growth. Rural communities were to be helped to take responsibility for and tackle a situation of persistent depopulation. The attractive urban area programme was intended to support the development of more environmentally friendly and attractive urban areas, thereby reaching possible new and former residents. This could be understood implicitly as a desire by government to stabilise population numbers.

Whatever demographic changes can be observed in the participating municipalities in the post-programme period cannot be ascribed to the programmes alone, although projects commenced during the programmes have arguably had a demographic impact. We find different demographic trends. For

the municipalities in the periphery – all of which suffered population decline in the years before the programmes got under way – the population continued to decline afterwards as well. The age balance in the three participating municipalities is increasingly weighted towards the older end of the scale. Depopulation has been significantly lower in Vågå than in Gamvik and Askvoll. The age balance is typical for the three municipalities in that all groups over fifty are represented more strongly than the national average, while all groups under fifty are underrepresented. The rural community development programme has not arrested this trend, though we cannot say how things would have gone with the programme.

Of the municipalities in the urban area development programme, Ulstein stands out in its successful recruitment of young adults. Steinkjer and Vefsn have kept their population numbers more or less unchanged over the last fifteen years, and the municipalities have largely the same age balance, with a slight emphasis towards aging. The proportion of youth is slightly higher than the national average. In Tolga, the percentage of young families with children is more comparable with the situation of a normal rural municipality, while the percentage of school-aged children continues to be higher. This is not because new residents have moved in from elsewhere, but to the good cycle the municipality was enjoying before the programme period.

In rural municipalities with an urban centre, it is the centre that accounts for population growth, apart, that is, from Ulstein, whose population is growing everywhere in the municipality. Urban growth is particularly evident in Steinkjer, but also in Mosjøen. Whether we can ascribe population growth to the urban area development programme is impossible to say on the basis of our data, but that the various projects under the programme produced made the town centres more appealing, boosted civic pride and directed attention to growth and development can also have given people more reason to live there.

### **Impact on employment**

Employment figures for 1998–2001 vary among the seven participating municipalities. Three municipalities, Ulstein, Steinkjer and Vågå saw more people in work in the period; the others lost jobs. Ulstein and Gamvik are located at either end of the scale; the

former with rising employment, particularly in the manufacturing sector, but also in others. Decline across most sectors characterises Gamvik, not least in the fishery and fish processing industry. Employment growth in both Vågå and Askvoll is evident primarily in the health and social services, but growth in Askvoll is too small to compensate the loss of jobs from the fishery sector. Growth in the retail sector in Vågå has moreover been stronger than the country as a whole. Tolga has seen jobs disappear during the period, and Vefsn's employment trend has been worse than the national average, though better than many other small municipalities<sup>7</sup>.

For three of the municipalities, changes to the industrial structure appear to be an effect essentially of international cycles. The main job-influencing factors are generally beyond the control of municipal authorities. This applies to the fishing industry in Gamvik and Askvoll and the engineering industry in Ulstein.

Based on our analysis, we find no clear indications of growth in high-skilled or knowledge-intensive jobs in the municipalities involved in the development programmes, either during or following the programmes. There is, in other words, no indication of their having done better than similar municipalities in Norway. There are signs, however, that the municipalities had more high-skilled jobs to begin with than comparable municipalities. This is particularly true of the rural municipalities. But again, we have no basis for knowing what the trends would have been without the programmes, given the external influences.

### **Long-term effects of place and local community development**

One of the questions in this evaluation is whether the municipalities participating in the two programmes put what they learned to use in their ordinary work. Are local authorities better at managing place development and local community development projects? And if the answer is "yes" what were the crucial factors behind their success? In what follows we will be looking at this question on the basis of several different themes: new projects; learning and work procedures; organisation and cooperation; intermunicipal collaboration; and the county council as a partner.

### **New projects in extension of the programmes?**

There are wide differences between the municipalities when it comes to extending projects begun during the programmes or initiating new projects in extension of them afterwards. The attractive urban area programme ended five years ago, and here the local authorities are busier winding up projects that were started during the programme's lifetime than setting up new ones. It is, perhaps, too soon after the programme to expect new projects. But for the rural community development programme the situation is different. The programme finished some time ago, giving local authorities ample space to set up or plan new projects. We find little of this, however – with one exception. One local authority is working on a school project and is planning to it implement it across the entire municipality. The reason municipalities have not begun new projects is essentially because they lack the time and resources to promote development, and have also had to address new challenges and problems which have nothing to do with their participation in the programmes.

The idea that programme participation would lead to new projects emerging as a natural extension of the programme presupposes that the local authorities noted a need for, and had the resources (time and money) to pursue new projects after the programme's termination. Some projects begun during the programme period have indeed been carried over. We can mention several of the environmental projects. Some involved concrete action to change the physical environment, others the prioritising of climate and environmental plans in the municipalities.

There are, though, few examples of larger-scale extended projects. The one example is the plan for a major school development project in one of the municipalities. It says something about the priority given to developing various aspects of the municipality to make it attractive to residents, and it says something about how much time it takes to set up new projects. Large-scale projects require considerably political and administrative input, collaboration between different parties within and beyond the municipality, and they need resources. Getting all of this together takes time, and the longer-term effects of the urban area development programme may not be visible yet in the participating

municipalities. Too little time has passed since the winding up of the programme.

The reason why the municipalities have not managed to continue the programmes in spirit by initiating new projects is basically down to non-programme factors. The programme was integrated with normal everyday procedures in the local authority, but with a stronger accent on developmental work, and with additional resources for project work. When the programme ended, so did most of the extra resources, and local authorities have had to pare down or cut out what remained of extraordinary measures. Nevertheless, the decisive factor for most local authorities was that other tasks pushed development questions aside. Bankruptcies in the business community, political cleavages over the closing of school catchment areas, depopulation and court cases have demanded attention and diverted resources away from programme extensions in some of the municipalities. None of these things have anything to do with the programmes, but they show the type of challenges and “rivals” facing development in relation to the local authorities’ everyday work.

### **Expertise and procedures**

New expertise and new procedures are evident in the programme municipalities, all the extended effects of programme participation. Expertise covers physical planning and construction, procedural know-how and expertise in new working methods, strategies and measures, and whether the municipality changed its role as a development actor because of its participation in the programme. Processual knowledge and involvement in project management are both highlighted as important lessons in the aftermath of the programmes. What the participants learned is considered to be of use to the work today; this applies to procedural knowledge, methods to encourage public participation and involvement and collaboration mechanisms. One important lesson that is remembered concerns quality of work: working procedures must be properly adhered to and projects must be done in a qualitatively acceptable way.

Cross-sectoral cooperation in the municipality is also an important lesson of programme participation, and useful for future projects. Getting different parties involved in the work was a cornerstone of both programmes, requiring input from different quarters and

different groups. But this in turn relies on enthusiasts and advocates and others willing and able to manage the projects, the collective effort and take care of other matters.

Different players in a municipality are likely to entertain different ideas about community development plans. What there were of divergent views in the four case municipalities were consistently referred to in neutral and general terms, though there were exceptions. Participation in place development processes does not necessarily create consensus, but may perhaps make people more likely to accept decisions than if they had not been consulted. People were frequently divided between those in favour of making certain areas pedestrian only, and those who saw the importance of being able to drive a car and park near the centre.

### **Organisational premises**

The question here is whether the programme affected the organisation of development projects and how collaboration on them proceeded. Which success criteria characterise the municipalities with long-term benefits to show, and what sort of barriers did they need to overcome?

A clear, long-term commitment to municipal development appears to be a *sine qua non* of success in developing a municipality. Commitment must be embedded throughout the municipal organisation, in both the political and administrative sides. Local authorities which succeeded in this during the programme period are also the ones with the best results, particularly with regard to permanent changes. Strategy and procedure integration requires a certain level of stability, politically and administratively, precisely because development takes time, and it takes time to integrate new procedures and new strategies. But stable political and administrative leadership is not enough, there must be a firm commitment to development work, and an ability to look at new ideas and procedures and spread them across the organisation.

Noise in the form of instructions to take action and change plans is one of the major obstructions to long-term outcomes from programme participation. Successful community development is generally only achieved at the end of a very lengthy process, which itself depends on a stable environment. Not all of the municipalities enjoyed stability in the post-programme period;

often the opposite in fact, in the form of unanticipated events and demands from outside. Participation in national programmes does not shield the municipalities from unexpected events, which in the worst case can force the authorities to deprioritise programme work, limiting the success rate in terms of outcomes. Some of the participating municipalities did have this experience, finding it necessary to change direction and channel human resources away from development projects to deal with the new challenges.

Remaining focused and clear is important in development work. The municipality has to market itself clearly and show what it represents, what it has to offer. This is important not least in efforts to link up with good partners, or attract new inhabitants. The municipality needs to make a conscious decision about the type of industry and new inhabitants it wants to attract, showing them that it can offer at least something of what they are looking for. Attracting new people, whether business people or residents, means competing against other municipalities in a competition where all cannot be winners. The most successful image-builder uses outside resources, people who see the municipality from the outside – its good and its bad points – who can enrich the municipality image, usually by challenging entrenched ideas about the municipality's advantages and drawbacks. Drawing on outside expertise requires networking, and the municipality to have the courage to subject itself to outside analysis. Some of the municipalities did undergo this process, and successfully completed their image-building exercise.

Development work can also mean starting with something already there, focusing on it and reinforcing commitments in a clear and distinct way. Pre-programme community development work, for example, could be seamlessly integrated with programme development projects. Many municipalities were already growing the community in different ways, but on a smaller scale. The programme allowed them to redouble their efforts, turning them into a comprehensive, coherent undertaking.

Integrating development efforts politically, administratively and in civil society is a good starting point for succeeding with the work. Commitment, involvement and heightened awareness are frequently mentioned when informants speak about the development programmes. It is about attracting the interest and

involvement of the business community, of the young and of other groups whose involvement in these processes is so important, and about raising awareness of distinctive features and opportunities in the municipality, and what perhaps could do with makeover. The creation of an attractive centre with “urban” features can be a good place to start for larger municipalities, though it will not be every local authority’s path to success. For smaller municipalities, it can be just as sensible to concentrate on the particular features of the area, and, for instance, what the municipality has offer in the form of outdoor recreation.

### **Inter-municipal collaboration**

There are several examples of municipalities working together, not least among the small municipalities which, in some areas, rely on teaming up with one or more neighbouring municipalities. There are fewer examples, on the other hand, of programme participation leading to inter-municipal collaboration, though there are some in the field of business development, especially tourism, but also cultural undertakings.

Under the terms of the development programmes, local authorities were expected to compete in their development work, that is, to try and be best and outdo the municipality next door at attracting new businesses or new inhabitants. But the strategy is paradoxical because if you want to win, it is not always wise to pair up with your rival. The municipalities were aware of the problem, but tried all the same to work together, primarily on matters of benefit to all.

### **The county council as a partner**

The county council is an important player for the municipalities in relation to regional and community development. The county council had a particularly important role to play in the urban area development programme, where it had its own coordinator and provided technical assistance during the programme period and afterwards. As experience shows, close, continual attention is important, and continuity in these positions is a distinct advantage. Indeed, the country council remains an important source of support for local authorities pursuing developmental work, both in technical and other areas. The county council knows the municipalities, and often has the technical expertise to support



efforts in the municipalities. At the same time, the municipalities expect a great deal from the county council, also in the form of regional funds, expectations which cannot always be met.

The Ministry of Local Government and Regional Development and Ministry of the Environment were also important sources of support. The latter was also important for the municipalities participating in the urban area development programme, and contact with the ministry has been useful to several of the municipalities in the aftermath.

### **Lessons from the programme**

The seven municipalities are different and have organised development efforts in different ways. But they share one thing, and the most striking aspect of both programmes is that it takes time to develop a community. It also requires the concerted commitment of many different parties, and the different parts of the municipality working along the same lines. The most successful municipalities in the implementation of the programmes and in the post-programme phase made a significant effort themselves, linked up with networks that supported their efforts, and received assistance from different parties. And they avoided unexpected events that could have slowed progress, such as bankruptcies in the private sector or internal political wrangling, diverting attention and resources from the development work. Of course, local authorities can only do so much in the face of the unexpected, sometimes nothing at all, even though it can ruin the chances of the municipality reaching its targets. Programme involvement can never be completely insulated from external events, and such events can be detrimental even to the best efforts in other areas.

A high standard of work, solid commitment and determination to do well whatever one does are important lessons from both programmes. Development work cannot be done piecemeal. It needs total commitment and concentration, and whatever is done must be done properly. This is a lesson of the programmes, whether it concerns taking steps to change the physical layout of the centre or create new services or define a clearer municipal image. Experience also shows that change takes time, and a four-year period is not always long enough to see the results of the effort. In these situations, it is important to publish interim results, not least to sustain motivation. Continuity in the work, focus on

quality, and having the right people to lead the work are also decisive for a good result.

As the lessons drawn from programme participation show, change and development mean identifying the distinctive features of one's municipality, and going to work on things that can be changed in a positive way. The most successful municipalities were also the most successful in creating a clear and distinctive image of the municipality, one which highlighted the particular qualities of the municipality. An analysis of this nature means observing the municipality from several vantage points, both from within and from the outside. The still unanswered question, however, is whether every rural municipality will be left with an attractive brand or image and whether what it has to offer is enough to retain or attract new inhabitants.

# 1 Innleiing

Dei siste åra har Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og Miljøverndepartementet (MD) gjennomført fleire ulike utviklingsprogram. To av desse er Utkantprogrammet – gjennomført av KRD og Tettstadprogrammet – ”Miljøvennlige og attraktive tettstader i distrikta”, gjennomført av MD. Utkantprogrammet var fireårig og vart gjennomført i perioden 1997-2001, og Tettstadprogrammet i perioden 2001-2005.

Utkantprogrammet var retta mot kommunar med stor nedgang i folketalet, og omfatta kommunane Gamvik, Dyrøy, Tjeldsund, Vågå, Engerdal, Utsira, Askvoll i tillegg til regionen Indre Namdal med kommunane Grong, Høylandet, Snåsa, Lierne, Namsskogan og Røyrvik. Utkantprogrammet var ei brei satsing med nye målsetjingar i distriktpolitikken:

- Å bidra til at utkantkommunane blir betre i stand til å påverka og ta ansvar for en situasjon med langvarig nedgang i folketalet
- Fylkeskommunen og staten skal, gjennom forbetring av eigne arbeidsmetodar, bli dyktigare medspelarar for kommunane.

Forsøkskommunane skulle ”ta fatt i uttynningsproblemene på utradisjonelle måter” (Sluttrapport 2003:37)<sup>1</sup>. Ikkje minst skulle ein henta erfaringar med utviklingsarbeid retta mot ungdom, særleg når det gjelder å engasjera ungdommane til sjølv å delta. Kommunal- og regionaldepartementet løyvde 90 mill kr til programmet.

---

<sup>1</sup> Karlsen, J, Lysgård, H.K., Ryntveit, A.L., Langhelle, O. og Fosse, J.K : *Følgeevaluering av Utkantprogrammet. Sluttrapport*, FOU-rapport nr 3/2003 Agderforskning

Sluttrapporten frå følgjeevalueringa av programmet kom i 2003, og slo fast at satsinga var en god ide, og sjølv om den kunne vore betre planlagt og gjennomført hadde den gjeve resultat for nokon av deltakarkommunane. Programmet ga handlingsrom til kommunar som trong tenkja nytt i forhold til å finna nye løysingar og utforma nye lokalt baserte arbeidsmåtar og verkemidlar. Haldningsendring var eit viktig stikkord i satsinga. Kommunane valde hovudsakleg to måtar å nærma seg til programmet; nokon la bevisst vekt på å forankra prosjektet i kommuneorganisasjonen, og gjorde deltakinga i Utkantprogrammet til eit heilskapleg strategisk grep for hele kommunen. Andre kommunar såg på Utkantprogrammet som ein reiskap og eit høve til å få gjennomført prosjekter på sida av, og i tillegg til, kommunens forvaltningsoppgåver. Sluttevalueringa slo fast at i begge tilfelle skjedde det ein læreprosess i forhold til å planlegga og gjennomføra prosjekt. Den største læringseffekten kom i kommunar som involverte heile organisasjonen og skapte mobilisering i lokalsamfunnet. Desse kommunane<sup>2</sup> endra styringsfokus til meir lærande organisasjonar med engasjement og involvering av innbyggjarane i kommunen, og dei satsa på profilering, imagebygging og marknadsføring i lokal strategiutvikling og planlegging, og lukkast med det.

Utkantkommuneprogrammet hadde også ei anna målsetjing; at overordna nivå – fylkeskommune og stat, skulle forbetra eigne arbeidsmetodar og bli dyktigare medspelarar for kommunane. Her lukkast programmet berre delvis, og i følgje sluttevalueringa berre når det gjaldt staten. Utkantsatsinga førte til institusjonalisering av satsing på småsamfunn, ved sida av satsing på byregionar og vekstregionar, og det blei oppfatta som ei viktig endring i distrikts- og regionalpolitikken sett frå utkantkommunar. Fylkeskommunen fikk ikkje spesielt god omtale, den endra ikkje sine arbeidsmetodar.

Tettstadprogrammet blei finansiert av Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet i fellesskap. I alt 16 kommunar – med kvar sin tettstad - frå fire ulike fylke deltok i programmet: Hadsel, Gildeskål, Vefsn, Hattfjelldal, Flatanger, Vikna, Steinkjer, Grong, Tingvoll, Haram Rauma, Ulstein, Tolga, Grue, Åmot og Elverum. Programmet sitt hovudmål var å medverka til å utvikla meir miljøvennlege og attraktive tettstader som bustad for nye generasjonar. Programmet skulle stimulera

---

<sup>2</sup> Dyroy og Vågå kommunar blir spesielt framheva.

kommunane til å gjennomføra konkrete prosjekt for god stadutvikling. Dei viktige målgruppene var mulige tilflyttare og folk som tidligare var busette i kommunen, spesielt ungdom og kvinner. I løpet av den femårige programperioden skulle programmet også gje resultat i form av fysiske forbetringar, organisatoriske tiltak og iverksette prosjekt. Det skulle leggjast stor vekt på brei lokal mobilisering og deltaking av kvinner og ungdom.

Sluttrapporten frå Tettstadsprogrammet oppsummerer programmet som vellukka, blant anna fordi dei fleste kommunane og tettstadane som deltok vart meir miljøvennlige og attraktive som bustad for nye generasjonar (Miljøverndepartementet 2005:14).<sup>3</sup> Mange av kommunane som deltok i programmet utvikla ei brei tilnærming til tettstadsutvikling i løpet av programperioden. Programmet fokuserte på å skapa bulyst, og identitet basert på lokale tradisjonar, estetikk og næringsutvikling. Det blei gjennomført meir enn 250 små og store fysiske tiltak i tettstadene, og ved avslutning var det framleis mange under planlegging, eller i ferd med å bli realisert. Sluttrapporten påpeika vidare at framtidstru, identitet og stoltheit i deltakande tettstader er styrka. Kommunane opplevde endringar i tenkjemåtar og arbeidsmetodar og prosjekt-deltaking førte til auka kompetanse i å gjennomføra tiltak. I tillegg auka folketalet i dei fleste deltakarkommunane i perioden, og at ungdom og kvinner blei trekt aktivt med i utviklingsarbeidet. Næringslivet var også aktivt, og nye partnerskap blei etablerte.

Dei to programma har langsiktig målsetjing felles, gjennom å engasjere kommune og befolkning, vil dei giera kommunane meir attraktive og motverka utflytting og folketalnedgang. Ungdom er ei viktig målgruppe i begge programma.

## 1.1 Evalueringsoppdraget

Tettstadsprogrammet vart avslutta i 2005. Utkantprogrammet i 2001, og begge programma blei evaluerte undervegs. Føremålet med dette arbeidet er å dokumentera og analysera langtidseffektane av dei to nasjonale utviklingsprogramma. Kva skjer når kommunane ikkje lenger er ein del av eit nasjonalt program?

---

<sup>3</sup> *Sluttrapport. Miljøvennlige og attraktive tettsteder. Erfaringer og anbefalinger fra Tettstadsprogrammet.* Planavdelingen, Miljøverndepartementet 2005.

Korleis har erfaringane frå programmet blitt ivaretatt i kommunen, og kva har det på lengre sikt betydd å delta i programma?

Tabell 1.1 *Kommunane som deltok i Utkant- og Tettstadprogrammet*

|                                | <b>Nord-Norge</b>  | <b>Trøndelag</b>  | <b>Vestlandet</b>               | <b>Østlandet</b>                                    |
|--------------------------------|--|---|---------------------------------|---|
| Folketall mindre enn 5000      | <i>Tjeldsund</i><br><i>Dyrøy</i><br><i>Gamvik</i><br><br>Hattfjelldal<br>Gildeskål | <i>Snåsa</i><br><i>Lierne</i><br><i>Røyrvik</i><br><i>Namskkogan</i><br><i>Grong</i><br><i>Høylandet</i><br><i>Tingvoll</i><br><i>Grong</i><br><i>Flatanger</i><br><i>Vikna</i> | <i>Utsira</i><br><i>Askvoll</i> | <i>Engerdal</i><br><i>Vågå</i><br><br>Tolga<br>Åmot |
| Folketall mellom 5000 – 15 000 | Vefsn<br>Hadsel  |   | Ulstein<br>Rauma<br>Haram       | Grue  |
| Folketall over 15 000          |  | Steinkjer   |                                 | Elverum   |

Kommunene som er *utbeva* deltok i Utkantkommuneprogrammet, dei andre i Tettstadprogrammet.

I denne evalueringsrapporten ser me på sju kommunar av dei som deltok i dei to programma. Gamvik, Askvoll og Vågå representerer Utkantprogrammet, og Vefsn, Steinkjer, Ulstein og Tolga Tettstadprogrammet. Det er langtidserfaringane frå desse kommunana som blir presentert i rapporten.

### 1.1.1 Datagrunnlag, metode og evalueringsspørsmål

Rapporten omhandlar to program, som vart gjennomførde til ulik tid, og med ulik målsetjing. Evalueringa har som overordna målsetjing å dokumentera langtidseffektane av desse to nasjonale utviklingsprogramma, og evalueringsspørsmåla er dei same for begge programma. Metoden me har brukt er også den same, og er presentert nedanfor.

### Evalueringsspørsmåla

Det overordna spørsmålet i evalueringa er: Kva skjer når kommunane ikkje lenger er del av eit nasjonalt program? Korleis har erfaringane frå programmet blitt ivaretatt i kommunane, og kva betydde det å delta i programmet? Analysen består av tre deler; studie av langsiktige samfunnseffektar av programma, studie av langsiktige effektar på kommunens arbeid med stadutvikling og lokal samfunnsutvikling, og til sist fokus på læring, det vil seia erfaringar med arbeidsprosessar, strategiar og tiltak som har gitt positive langsiktige effektar.

Når det gjeld langsiktige effektar på lokalt utviklingsarbeid så konsenterer dette seg om følgjande spørsmål:

1. Er det blitt etablert nye satsingar i kommunane i naturleg forlenging av programsatsingane?
2. Er den kompetansen som blei utvikla gjennom programma blitt verande eller vidareført i organisasjonen? Med kompetanse meiner me her blant anna fysisk planlegging og gjennomføring, prosesskompetanse og kompetanse til å driva utviklingsarbeid.
3. I programsatsingane var det stort fokus på å skapa gode arbeidsprosessar for å gjera kommunane betre i stand til å driva langsiktig utviklingsarbeid. Har dette ført til varige endringar i og effektar innan arbeidsmetodikk, strategiar og tiltak, og når det gjeld kommunen si rolle som utviklingsaktør?
4. Påverka programma organisering og samarbeid om utviklingsprosjekt vidare. Kva suksesskriterier kjenneteiknar kommunar som har oppnådd langsiktige, positive effektar? Kva barrierar har dei stått ovanfor?
5. Blei det etablert interkommunalt samarbeid i programperioden som har blitt utvikla og vidareført i ettertid?
6. I kva grad oppfattar kommunane at fylkeskommunen har blitt ein betre støttespelar i arbeidet med stadutvikling og lokal samfunnsutvikling etter programmet?

Særleg for Tettstadprogrammet er me opptatt av korleis miljødimensjonen og involvering av kvinner og ungdom i konkrete prosjekt er blitt ivaretatt i prosjekt/satsingar, sidan programmet la

vekt på dette. Andre spørsmål som blir tatt opp er om tiltaka ut frå informantanes sine vurderingar ville blitt realisert utan økonomisk eller anna støtte frå programma, kva som har vore dei største utfordringane for å få tiltaka realisert, om det har vore noko usemje eller interessekonfliktar knytt til tiltak og satsingar, og om kva som har vore det viktigaste ein har lært gjennom programdeltakinga som ein kan dra nytte av i ettertid.

Vidare har det vore eit mål å retta merksemda mot det som har skjedd *i etterkant av* programdeltakinga, ikkje kva som skjedde i programperioden, då det alt er godt dokumentert, noko som også blei understreka ovanfor informantane.

### **Metode og utval**

Prinsipielt kan effektar av tiltak målast ved at ein har ein indikator som er eit resultat av ein prosess utan tiltaket, og ein indikator som er resultat av ein prosess med tiltaket. Dersom både prosessen og dei andre rammevilkåra er uendra, vil differansen mellom dei to indikatorverdiane vera effekten av tiltaket, eller det som blir kalla tiltakets addisjonalitet. Ein slik indikator kunne til dømes vore talet på innbyggjarar i kommunen eller antal arbeidsplasser innan ulike næringar. For denne evalueringa ville dette betydd at me hadde studert kommunar som vart ”utsett” for tiltak, det vil seia var med i eit av dei to utviklingsprogramma, og såg dei i forhold til samanliknbare kommunar som ikkje var med i programma. Me kunne då studert endringar i folketalet eller arbeidsplasser i kommunar i og utanfor programmet, og samanlikna dette, og anslått resultatindikatorane. Når dette ikkje er mogeleg å gjennomføra er det ikkje først og fremst fordi det er vanskeleg å finna direkte samanliknbare kommunar, men fordi dei to nasjonale utviklingsprogramma ikkje er kontrollerte eksperiment, men vart gjennomførte i samfunnet. Det inneber at kommunane vart utsette for, og påverka av, fleire andre forhold enn utviklingsprogramma, og ei evaluering av effektar av programma kan ikkje påstå at forskjellar i indikatorverdier før og etter programmet er resultat eine og åleine av programmet.

Det kan vera ei rekkje andre forhold enn sjølv tiltaket som påverkar utviklinga av indikatorverdien. Me må difor, på ein eller annan måte, kontrollera for desse andre forholda for å kunna seia noko om effektane av tiltaket, og dermed addisjonaliteten av tiltaket.



Den største utfordringa i dette arbeidet er å anslå utviklinga i dei aktuelle indikatorane utan tiltaket, her utan deltaking i utviklingsprogramma. Dette kallast gjerne det kontrafaktiske (ikkje-observerte) alternativet, me ikkje veit korleis utviklinga ville vore utan tiltaket. Me kjenner såleis ikkje indikatorverdiane, og spørsmålet blir korleis me skal anslå desse. I praksis er det ofte at ein tek utgangspunkt i tilgjengelege og relevante sekundærdata i form av indikatorar, som kan hentast frå offentlege register eller samlast inn i form av annan tilgjengeleg informasjon. Denne informasjonen skal dekkja både tiltaket og dei aktuelle resultatindikatorane. Slik sett vil utgangspunktet vera at ein, ved hjelp av sekundærinformasjon, skal kunna beskriva både tiltaket og størrelsen på resultatindikatorane på ein god og enkel måte. Dette er med andre ord observerbart, og det kan omfatta både ei rekkje forhold knytt til tiltaket og til verknadsområdet for tiltaket. Til sammen blir dette ofte kalla verknadsalternativet, som viser tiltaket og tiltakets brutto effektar (effektar som ikkje er fråtrekt nullalternativet).

Sjølv om dette er eit nødvendig utgangspunkt for å anslå tiltakets addisjonalitet, er det på langt nær nok og må supplerast med meir informasjon. Fleire metodar kan brukast, som til dømes survey og informantintervju. Alle desse metodane har styrker og svakheter, og er i ulik grad ressurskrevjande. I dette arbeidet er survey og informantintervju brukt, der me i særleg grad har lagt vekt på informantintervju.

For å oppsummera; det er avgjerande å kunna skilja resultat og effektar av dei to utviklingsprogramma frå andre forhold som verkar inn på dei aktuelle kommunane sitt utviklingsarbeid. Dette er svært vanskeleg å oppnå, men gjennom å kombinera informasjon om tiltaket og aktuelle resultatindikatorar med ein eller fleire av metodane som er nemnt ovanfor, vil me kunna drøfta omfanget av tiltakets addisjonalitet.

Datagrnnlaget for dette arbeidet er registerdata – SSBs flyttehistoriemateriale og Bedrifts- og foretaksregisteret (BOF), skriftleg materiale og eigeninnsamla materiale, hovudsakleg gjennom intervju med sentrale og relevante aktørar. I tillegg har me gjennomført ein spørjeundersøking til utvalde deler av befolkninga i deltakarkommunane. På grunn av ressursramma for prosjektet er surveyen avgrensa. Dei to utviklingsprogramma

gjennomførte ulike spørjeundersøkingar, og me har ikkje kunna gjentatt desse, men derimot ei avgrensa undersøking til utvalde grupper i utvalskommunane.

Evalueringsrapportane og andre rapportar frå dei to programma har gitt oss viktig bakgrunnskunnskap og kjennskap til programmet.

Registerdata er først og fremst brukt i kapitel 2 og 3, intervjudata og skriftlege kjelder i kapitel 4 og 5.

Kapitla om Utkantprogrammet og Tettstadprogrammet bygger på både skriftlege kjelder, registerdata og munnlege kjelder. I alt 15 intervju er gjennomført med politikarar og administrasjon i dei tre kommunane Gamvik, Askvoll og Vågå, og i dei tre fylkeskommunane Finnmark, Sogn og Fjordane og Oppland. For Tettstadprogrammet er det gjennomført til saman 21 semi-strukturerte intervju i kommunane Vefsn, Ulstein, Steinkjer og Tolga. Intervjua har anten føregått på staden eller pr telefon. Dei som er intervjua er administrativt tilsette i kommunane, ordførarar – noverande og tidlegare, politikarar, tilsette i fylkeskommunen, næringsaktørar og enkelte som var engasjert utanfrå som prosjektleiingar. I Tolga er også ein huseigar og ein utflytta ungdom intervjua (sistnemnde var engasjert i samband med Tettstadprogrammet). Alle informantane kjenner godt til programmet, dei fleste har også vore involvert i det som skjedde i sin kommune i programperioden, fleire også i vidareføringa av dette arbeidet.

Dei skriftlege kjeldene er slik som kommuneplanar, strategidokument, utviklingsplanar, rapportar og møtereferat, i tillegg til nasjonale dokument, artiklar, utgreiingar og anna materiale i tilknytning til dei to programma. I tillegg har det også blitt nytta statistisk materiale frå SSB, og materiale frå vår eigen spørjeundersøking.

Spørjeundersøkinga var nettbasert, og vart av ressursmessige grunnar sendt til dei me kunne få epost-adresse til. I praksis var det politiske organisasjonar, næringsorganisasjonar og ymse frivilljuge lag og foreingar. Det er med andre ord ikkje eit representativt utval av befolkninga. Desse begrensingane er ein av grunnane til at me ikkje kan gjera noko samanlikning mellom resultatane frå denne undersøkinga og funna frå undersøkingane som vart gjorde i følgjeevalueringane frå dei to programma.

Informantane blir ikkje presentert ved namn, men ved verv eller stilling der det er et poeng å knytte utsegn til type informant. I nokre tilfelle vel me å sitera informantane som til dømes ordførar eller tidlegare ordførar, og desse kan sjølv sagt gjenkjennast av lokalkjende lesarar. Dei fleste av informantane våre har ikkje bede om, eller blitt lova anonymitet, men me namngjer likevel ikkje nokon, fordi det viktige er stilling eller verv, ikkje namn og privat status. I dei svært få tilfella informanten har bede om anonymitet, siterer me vedkommande på ein måte som gjer at vedkommande ikkje kan gjenkjennast, det kan til dømes vera som politikar eller næringsaktør. Fleire synspunkt er delte av fleire, eller er likelydande, og blir då ikkje relatert til noko bestemt ”stemme”. Målet vårt har vore å få eit så rikt materiale som mogeleg om tema og spørsmål evalueringa omhandlar, basert på intervju. Intervjuguiden har vore utgangspunkt for samtalanene, for å sikra at spørsmåla evalueringa omfattar blei svara på. Ikkje alt er like relevant for alle informantane, og det er også viktig å sikra at moment og innfallsvinklar som informantane dreg fram, saman med spesifikke forhold ved den enkelte kommunen, blir presentert. Ikkje alt informantane har sagt er presentert, men ingenting med relevans i forhold til evalueringa er utelate.

### 1.1.2 Rapporten

Kapitel 2 i rapporten ser på flytting, busetjing og utdanning i eit endringsperspektiv for dei sju kommunane me ser på i Utkantprogrammet og Tettstadprogrammet. I kapitel 3 ser me på utvikling innanfor næringslivet i dei same kommunane, med vekt på kompetansearbeidsplassar. Kapitel 4 studerer Utkantprogrammet og tre kommunar som deltok i dette programmet, med vekt på langtidsverknader av programdeltakinga. I kapitel 5 er det fire kommunar frå Tettstadprogrammet som blir studert med tanke på langtidseffektar. Kapitel 6 drøftar erfaringar og effektar frå programma. Samandraget står først i rapporten.

## 2 Flytting, bosetting og utdanning i endringsperspektiv

I dette kapittelet redegjør vi litt skjematisk for hvordan flytting og bosetting i det lange løp har endret seg i de sju kommunene. Søkelyset settes på resultatet av flytting gjennom ungdoms- og etableringsfaser som ble avsluttet før programperiodene begynte, og tilsvarende faser som ble avsluttet etter at programperiodene var slutt. Datamaterialet er SSBs registerbaserte flyttehistoriemateriale.

For å studere det varige eller mest vedvarende resultatet av bosetting og flytting bruker vi livsløpsanalyse. Metoden består i å følge et eller flere årskull gjennom utvalgte faser av livet. Ved å følge alle som vokste opp i en kommune eller region fra de er 15 til 40 år, fanges det meste av ungdoms- og etableringsflyttingene opp. Når man er 40 år er de fleste etablert med arbeid, bolig og i en familiesituasjon, og kvinnene har på det nærmeste fått alle sine barn. Bosettingen i kommunen er resultatet av alle de individuelle tilpasningene og prosessene.

Resultatene gir seg uttrykk i bofasthet, tilbakeflytting og fraflytting for de som vokste opp i kommunen, og i form av nyinnflytting for de som vokste opp andre steder. Over livsløpet og over tid fordeler nyinnflyttingen seg i varig bosetting (tilflytting) og gjennomtrekk (videreflytting). I slike analyser gjort årskull for årskull fanger vi opp systematiske endringer i disse fordelingene. Forskjellene kan tolkes som utviklingstrekk. For små kommuner og regioner er det en fordel å se på mer enn årskull under ett, for å fange opp utviklingstrekkene.

Her har vi sett på to femårskull født med ti års mellomrom. Det første hadde nådd 40-årsstadiet allerede før de to programmene startet. Det andre femårskullet gjennomlevde sine etableringsfaser under programperiodene, og nådde 40-årsstadiet etterpå. Ved å sammenlikne resultatene for de to gruppene har vi så undersøkt om de som har bodd i kommunene i programperioden har gitt kommunen et bedre flytte- og bosettingsresultat enn de som allerede hadde unnagjort disse viktige livsfasene.

Analyse av de ulike gruppene etter oppvekstbakgrunn og flytting kan sees i lys av utvalgte sosioøkonomiske faktorer. Her har vi valgt å se bosetting og flytting i sammenheng med utdanningsnivå. Hovedideen i denne analysen er dermed å se på forskjellene i bofasthet, ulike typer flytting og utdanning etter flytting fra første til siste femårskull.

Slike endringer kan ikke tolkes som resultat av programmene direkte. Men de er formet under betingelser påvirket av programmene. I noen kommuner finner vi forbedringer, i andre ikke. Endringene bør uansett tolkes i lys av andre mer generelle utviklingstrekk, som for å nevne noe større grad av likhet i bofasthet og flyttestrukturer mellom kvinner og menn, mer utdanning i det siste femårskullet, noe lavere tilbakeflytting til kommuner flest, og høy og sterkt varierende videreflytting avhengig av hva slags næringer man er innom i kommunene. Kommuner med mye turisme og mye skolevirksomhet har sterkest gjennomtrekk.

Analysene gir altså to sett av resultater for bosetting og flytting gjennom første del av voksenlivet, registrert med ti år mellomrom. Så er det som sagt forskjellen mellom disse to resultatene vi setter søkelyset på, for eventuelt å kunne sette endringer i sammenheng med de to politikkprogrammene.

Konkret ser vi på flytteprosessene gjennom ungdoms- og etableringsfasen for to femårige sett med årskull, født henholdsvis 1955-59 og 1965-69. De er fulgt fra de var 15 år til de i 1997 og 2007 (henholdsvis før og etter programperiodene) var 40 år. Helt presist er femårsgruppen i alder 38-42 år ved utgangen av fasen. Dette omtaler vi som ”40 år”, ”omkring 40 år” eller ”i 40-årsalderen”.

Prosessen over livsløpet gir seks komponenter til flytteresultatet: bofasthet, tilbakeflytting, fraflytting, tilflytting, videreflytting og flyttebalanser. Indikatorer for disse og endringene fra første til annet forløp vises i tabell for hver kommune. Her er det som sagt endringene i disse komponentene fra første til annet livsfaseforløp, altså fra før programmene startet til det var avsluttet, som er det viktigste. Kolonnene med endringstall er derfor fargelagt i tabellene, blåe for menn og røde for kvinner.

Bunnlinjen i tabellene viser flytteresultatet over livsløpet. Disse tallene sier hvor mye årskullene tappes ut eller bygges opp som følge av gjennom aldersfasen 15-40 år. Denne indikatoren er den nærmeste man kommer begrepet ”konsolidering”. De kommunene som har like mange personer på 40-årsstadiet som de hadde på ungdomsstadiet, altså holdt folketallet oppe gjennom denne mest omskiftelige delen av livsløpet, har konsolidert seg.

Begrepene ellers er som følger: Bofaste er personer som aldri har meldt flytting over kommunegrense i løpet av 25-årsfasen. Tilbakeflyttere har flyttet ut og kommet tilbake til kommunen og bor der som 40-åringer. Fraflyttede er de som på varig basis har forlatt kommunen. Tilflytterne er kommet til kommunen for å bli, mens videreflytterne er kommet inn og senere flyttet videre. Flyttebalansen, som er markert med gult i tabellene og viser størrelsen på tap eller gevinst over livsfasen, er differansen mellom tilflytting og fraflytting. Alle indikatorer i tabellene er skalert i forhold til 100 gutter og 100 jenter på 15-årstrinnet.

For hver kommune er teksten bygget opp slik: Først kommenteres det helt kort om størrelsene på ungdomskullene er gått opp eller ned. Dette legger føringer for å bedømme hvordan forskjellene mellom de to flytteforløpene skal tolkes: Resultatet av flyttingene er bare en komponent, når vi sammenligner to forløp gir det kime til vekst hvis det er flere ungdommer til stede i kommunene når flytteprosessene på 15-årstrinnet begynner.

Deretter kommenteres selve flytteprosessene med hovedblikk på endringene. Dette er kjernen i gjennomgangen. Til slutt kommenterer vi i hvilken grad utdanningsstrukturen er blitt påvirket fra første til andre periode. Under ligger det to spørsmål som i litt varierende grad kommenteres: Har ungdommene i kommunen tatt del i utdanningsutviklingen på landsnivå? I hvilken grad har flytteprosessene svekket eller styrket utdanningsstrukturen

i siste faseforløp, sammenlignet med det første. Det er dette som kan henge sammen med politikkprogrammene. Utdanningsprofilene som sådan kommenteres ikke.

## 2.1 Kommuner i utkantprogrammet

### **Kort oppsummering**

I alle tre kommunene var barnekullene født på slutten av 1960-tallet mindre enn de som ble født på slutten av 1950-tallet, til tross for at det ble født 8 prosent flere barn på landsnivå i siste periode. Dette henger sammen med at når folk flytter fra periferien, tar de også med seg grunnlaget for neste generasjon. Dette er en prosess som har pågått gradvis gjennom flere generasjoner.

For de tre kommunene er det noen fellestrekk ved endringene i flyttestrukturene. Bofastheten har økt betydelig for kvinner men har gått litt ned for menn i alle kommunene. Dette er en generell tendens mange steder, og den virker utjevne på de gamle kjønnsforskjellene, knyttet til at atferden for gutter og jenter er blitt mer felles i ung voksenalder fordi stadig flere av begge kjønn tar skolegang. Tendensen til bofasthetsutjevning mellom kjønn er noe sterkere i disse tre kommunene enn i periferiområder generelt.

Tilbakeflyttingen går hyppigere ned enn opp i kommunene. Fraflyttingen har økt for menn men gått ned for kvinner. Dette er en del av den nevnte utjevningen mellom kjønn. For den varige tilflyttingen er det ingen fellestrekk å spore for disse kommunene, men videreflyttingen (gjennomtrekksflyttingene) har med ett unntak økt både for menn og kvinner. Flere har altså vært innom, og representert potensielle bofaste. Mannsbefolkningen er tappet sterkere ned i alle kommuner etter programperioden. Utviklingen i flytteresultatet for kvinner er svært ulike i kommunene, fra sterk økning i flyttetapet i Vågå til klar reduksjon i tapet i Gamvik.

### 2.1.1 Vågå

Stadig færre av landets barn vokser opp i periferiområdene. På landsbasis var de fem årskullene født sist på 60-tallet 8,3 prosent større enn de fem kullene født sist på 50-tallet. I periferiområdene

var det ingen vekst i kullstørrelsene, i Vågå var det 2,5 prosent nedgang.

### **Flyttehistoriske endringer**

Tabell 2.1 viser resultatet av flytting gjennom første del av voksenlivet for de to femårskullene. Det er endringene fra første til andre periode som er mest interessant (blå og rød kolonne). Bunnlinjen (den gule) viser at det langsiktige flyttetapet har økt i Vågå til tross for kommunens deltakelse i programmet. Tapet for kvinner var imidlertid lavt for 50-tallskullene. Resultatet for 60-tallskullene med en nedtapping i livsfaseperspektiv på 26 og 28 prosent er gjennomsnittet for periferikommuner i landet flest.

Før programperioden var resultatet langt bedre for Vågå, spesielt for kvinnene. Dette skyldtes en uvanlig høy nyinnflytting av kvinner tidligere, som ikke er blitt bevart. Utviklingen for kvinner og menn har vært helt forskjellig, men med det resultat at både flytteprosessene og kjønnsforskjellene er blitt normalisert. Både den økte fraflyttingen blant gutter og redusert tilflytting av kvinner utenfra har bidratt til dette. Disse to fenomenene, pluss økt gjennomtrekk av menn og redusert gjennomtrekk av kvinner (videreflytting) er hovedårsakene til at både de flyttehistoriske strukturene og kjønnsforskjellene har normalisert seg.

En sammenligning med de andre kommunene i Nord-Gudbrandsdalen viser at alle kommunene er blitt noe sterkere tappet ut i siste periode, altså i programperioden. For begge kjønn har fraflyttingen økt litt og tilflyttingen avtatt litt mer, helt på linje med utviklingen for menn i Vågå. Gjennomsnittstapet i løpet av 25-årsfasen er for 60-tallskullene henholdsvis 28 og 30 prosent. Vågå taper altså omtrent som regionen som helhet.



Tabell 2.1 *Fordeling på bofaste, tilbakeflyttere og fraflyttede blant de som vokste opp i kommunen. Antall tilflyttere og videreflyttere i forhold til kullstørrelsene på 15-årstrinnet. Resultat av flytteprosessen gjennom 25-årsfasen i første del av voksenlivet \*. Vågå.*

| 0515 Vågå               | MENN                |                     |           | KVINNER             |                     |            |
|-------------------------|---------------------|---------------------|-----------|---------------------|---------------------|------------|
|                         | født<br>1955-<br>59 | født<br>1965-<br>69 | Endring   | født<br>1955-<br>59 | født<br>1965-<br>69 | Endring    |
|                         | N=172               | N=155               |           | N=145               | N=154               |            |
| Bofaste                 | 41                  | 37                  | -4        | 18                  | 26                  | +8         |
| Tilbakeflyttere         | 21                  | 17                  | -4        | 18                  | 15                  | -3         |
| Fraflyttede             | 38                  | 46                  | +8        | 64                  | 59                  | -5         |
| Tilflyttere             | 19                  | 20                  | +1        | 52                  | 31                  | -21        |
| Videreflyttere          | 21                  | 36                  | +15       | 51                  | 40                  | -11        |
| <b>Resultat i fasen</b> | <b>-19</b>          | <b>-26</b>          | <b>-7</b> | <b>-12</b>          | <b>-28</b>          | <b>-16</b> |

\* Alle tall skalert i forhold til kullstørrelsene på 15-årstrinnet (lik 100).

Sammenhenger:

- 1) Bofaste + Tilbakeflyttere + Fraflyttede = 100  
(kullstørrelsen på 15-årstrinnet)
- 2) Resultatet i fasen = Tilflyttere – Fraflyttede i løpet av fasen
- 3) Tilflyttere + Videreflyttere er alle som har meldt innflytting i løpet av 25-årsfasen

### Utdanningsutvikling

Selv om flytteprosessene har gitt større lekkasje i Vågå etter programperioden, har prosessene likevel forbedret utdannings-sammensetningen i kommunen mer enn på landsbasis og for periferikommuner ellers. På landsbasis har andel kvinner som har tatt utdanning utover videregående skole økt fra 30 til 42 prosent, for menn fra 28 til 36 prosent, fra 50-tallskullene til 60-tallskullene (representerer en mellomfase i den langvarige utdanningseksplorasjonen, som begynte med de første 50-tallskullene og som nå har nådd fram til de første 90-tallskullene). Periferikommunene i sum har fått omtrent sin del av dette for de som nå er i 40-årsalderen. Vågå har fått mer. Det aller meste av forbedringen er å finne på nivået ”kort, høy utdanning”, og noe sterkere for menn enn for kvinner.

Bedret utdannings sammensetning kan både skyldes endringer i flyttemfordelingen og at lokalbefolkningen som er blitt boende i de nyeste kullene har tatt mer utdanning enn de foregående utover veksten på landsnivå. En liten sjekk av dette viser at den sterke veksten på trinnet "kort høy utdanning" fordeler seg jevnt på økt rekruttering lokalt og på tilflytting for menn, for kvinner skyldes det kun at de lokale jentene har tatt mer utdanning. På høyeste trinn har det faktisk vært litt nedgang i lokalrekrutteringen, men tilflytterne som har kommet har kompensert for dette for kvinner, men ikke for menn. Relativt til landsbefolkningen har menn mer utdanning enn kvinner i Vågå. Vanligvis kan dette tolkes som tegn på et mer tradisjonelt kjønnsrollemønster enn i landsbefolkningen. Tendensen er imidlertid enda sterkere i de øvrige kommunene i Nord-Gudbrandsdalen.

### 2.1.2 Askvoll

Stadig færre av landets barn vokser opp i periferiområdene. På landsbasis var de fem årskullene født sist på 60-tallet 8,3 prosent større enn de fem kullene født sist på 50-tallet. I periferiområdene var det ingen vekst i kullstørrelsene, i Askvoll hadde det funnet sted en nedgang på hele 15,7 prosent. Det er ikke så overraskende, tatt i betraktning at Sogn og Fjordane i utgangspunktet hadde svært høy fruktbarhet fra gammelt av, og at fruktbarhetsnedgangen i slike områder begynte allerede på 1960-tallet. Det startet med at den eldre delen av kvinnene avsto fra å få sitt fjerde eller flere barn.

#### **Flyttehistoriske endringer**

Tabell 2.2 viser resultatet av flytting gjennom første del av voksenlivet for de to femårskullene vi ser på. Det er endringene fra første til andre periode som er vårt hovedfokus (blå og rød kolonne). Bunnlinjen (den gule) viser at det langsiktige flyttetapet ligger litt over gjennomsnittet for utkantkommuner flest, og at det ikke har endret seg så mye totalt sett. For begge kjønn har det vært litt høyere tilflytting under og etter programperioden. Dette har gitt bedring på (den gule) bunnlinjen for kvinner, men for menn økte også fraflyttingen, slik at sluttresultatet for alderfasen som helhet ble en litt sterkere nedtapping.

Tabell 2.2 *Årskull født 1955-59 og 1965-69 fulgt fra de var 15 til 40 år i to overlappende perioder. Fordeling på bofaste, tilbakeflyttere og fraflyttede blant de som vokste opp i kommunen. Antall tilflyttere og videreflyttere i forhold til kullstørrelsene på 15-årstrinnet. Resultat av flytteprosessen gjennom 25-årsfasen i første del av voksenlivet \*. Askvoll.*

| 1428 Askvoll            | MENN                |                     |           | KVINNER             |                     |           |
|-------------------------|---------------------|---------------------|-----------|---------------------|---------------------|-----------|
|                         | født<br>1955-<br>59 | født<br>1965-<br>69 | Endring   | Født<br>1955-<br>59 | født<br>1965-<br>69 | Endring   |
|                         | N=172               | N=140               |           | N=159               | N=139               |           |
| Bofaste                 | 36                  | 32                  | -4        | 16                  | 21                  | +5        |
| Tilbakeflyttere         | 17                  | 15                  | -2        | 18                  | 14                  | -4        |
| Fraflyttede             | 47                  | 53                  | +6        | 66                  | 65                  | -1        |
| Tilflyttere             | 17                  | 20                  | +3        | 33                  | 37                  | +4        |
| Videreflyttere          | 23                  | 34                  | +11       | 36                  | 49                  | +13       |
| <b>Resultat i fasen</b> | <b>-30</b>          | <b>-33</b>          | <b>-3</b> | <b>-33</b>          | <b>-28</b>          | <b>+5</b> |

\* Alle tall skalert i forhold til kullstørrelsene på 15-årstrinnet (lik 100).

Sammenhenger:

- 1) Bofaste + Tilbakeflyttere + Fraflyttede = 100  
(kullstørrelsen på 15-årstrinnet)
- 2) Resultatet i fasen = Tilflyttere – Fraflyttede i løpet av fasen
- 3) Tilflyttere + Videreflyttere er alle som har meldt innflytting i løpet av 25-årsfasen

Den største endringen i Askvoll er den sterke økningen i videreflytting. Med økning både i varig tilflytting og i videreflytting har kommunen i det lange løp klart å trekke flere inn, men i hovedsak uten å beholde dem. Nærmere 80 % av den økte nyinnflyttingen har slått ut i videreflytting. Videreflyttere er potensielle blivere, men selv om man ikke klarer å beholde dem representerer de et positivt bidrag for kommunen, ved at de var der en stund og er bærere av kunnskap om forholdene der.

En sammenligning av flytteprosessen i Askvoll i forhold til resten av Sunnfjord-regionen kan virke litt irrelevant, pga Førdes dominerende rolle som vekstsenter. Forskjeller ved utviklingen kan imidlertid være relevant. Fordi Førde vokste sterkere på 80- og 90-tallet enn på 2000-tallet er utviklingen for regionen som helhet dårligere enn for Askvoll isolert sett. Det er avtakende innflytting

til de andre kommunene, og spesielt Førde, som ligger bak. Også gjennomtrekket i regionen ellers har i motsetning til for Askvoll vært svakere.

### **Utdanningsutvikling**

Resultatet av flytteprosessene har ikke endret seg mye fra før til etter programperioden, litt bedring som sagt for kvinner, det motsatte for menn. Når det gjelder utdanning er heller ikke endringsbildet der helt entydig. På landsbasis har andel kvinner som har tatt utdanning utover videregående skole økt fra 30 til 42 prosent, for menn fra 28 til 36 prosent, fra 50-tallskullene til 60-tallskullene (representerer en mellomfase i den langvarige utdanningseksplasjonen, som begynte med de første 50-tallskullene og som nå har nådd fram til de første 90-tallskullene). Periferikommunene i sum har fått omtrent sin del av dette for de som nå er i 40-årsalderen. Askvoll har for menn fått langt mer enn landsutviklingen tilsier på høyeste utdanningstrinn, det samme gjelder kvinnene på trinnet under. På de andre trinnene (motsatt for kvinner og menn) er det stillstand eller en litt nedgang. Utdanningsveksten har altså konsentrert seg til ulike trinn for kvinner og menn.

Bak disse vridningene ligger det imidlertid svært ulike forklaringer med hensyn til hva som skyldes flytting og hva som skyldes økt innvandringsnivå i lokalbefolkningen. For gutter vokst opp i Askvoll har det vært en svært sterk økning i tendensen til å ta utdanning. Svært mye av effekten har imidlertid gått tapt gjennom flytting, på trinnet ”kort høy utdanning” alt sammen. For menn har flytteprosessene tappet Askvoll langt sterkere i programperioden enn tidligere. Men det er likevel positivt at flere har tatt utdanning, selv om mange flytter. Det var for øvrig svært få som tok utdanning i 50-tallskullene. Økt utdanning har i seg selv vært sterkt medvirkende til at flytteresultatet for menn ble svekket over livsfasen.

Også blant kvinnene var det flere som tok utdanning, men for dem kun på det lavere trinnet. Flytteprosessen bygget dette, i grell kontrast til resultatet for menn, videre opp. Her ligger forklaringen også på et bedret flytteresultat i sum. På høyeste trinn skjedde det svært lite endring både i lokalrekruttering og flytting. For begge kjønn er det færre med ”lang høy utdanning” i Askvoll enn i Sunnfjord-regionen ellers, men for menn har det skjedd en kraftig

tilnærming. Kjønnforskjellene i nivået er imidlertid tilnærmet som på landsplan, noe som kan tolkes som et sosialt sunnhetstrekk likestillingsmessig.

### 2.1.3 Gamvik

Stadig færre av landets barn vokser opp i periferiområdene. På landsbasis var de fem årskullene født sist på 60-tallet 8,3 prosent større enn de fem kullene født sist på 50-tallet. I periferiområdene var det ingen vekst i kullstørrelsene, i Gamvik hadde det vært en nedgang på 16,9 prosent, det aller meste for jenter. Finnmark var et av fylkene som i utgangspunktet hadde svært høy fruktbarhet for fruktbarhetsnedgangen begynte på 1960-tallet, spesielt langs kysten. Nedgangen startet med at den eldre delen av kvinnene avsto fra å få sitt fjerde eller flere barn.

#### **Flyttehistoriske endringer**

Tabell 2.3 viser resultatet av flytting gjennom første del av voksenlivet for de to femårskullene vi ser på. Det er endringene fra første til andre periode som er vårt hovedfokus (blå og rød kolonne). Bunnlinjen (den gule) viser at det langsiktige flyttetapet har ligget mye over gjennomsnittet på nær 30 prosent for utkantkommuner flest, men at det for kvinner har kommet ned på dette nivået, både grunnet kraftig økning i tilflyttingen og noe nedgang i fraflyttingen. For menn har endringene vært små, en liten svikt i den varige tilflyttingen har økt tapet i løpet av programperioden. Tapet på 45 % av størrelsen på ungdomskullene gjennom aldersfasen 15-40 år er for mye når barnetallene samtidig synker. Tidligere ble store flyttetap kompensert av at barnekullene relativt til befolkningen som helhet var større enn på landsnivå.

Det positive trekket i tabell 3 er det svært høye og økende videreflyttingsnivået. Tabellen viser at det (i annen periode) har kommet henholdsvis 41 og 53 prosent flere personer innom Gamvik i 25-årsfasen enn det vokste opp barn i kommunen (kullene = 100 på 15-årstrinnet). Eksempel på hvorfor dette er positivt: Hadde kommunen klart å beholde 45 av de 141 mennene som faktisk bodde der i løpet av fasen, hadde de opprettholdt folketallet for de fem siste 60-tallkullene gjennom denne viktige fasen av voksenlivet. Hadde de bare beholdt en tidel av de som dro videre (14 av 141) ville tapet vært 31 prosent, altså som for

utkantkommunene i landet i gjennomsnitt. Slik sett kan tabeller av denne type brukes til å lage seg langsiktige folketallsmål for serier av årskull.

Det svært høye gjennomtrekket henger mye sammen med at kommunen ligger i tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms, og er på samme nivå i første periode som de andre kommunene i Midt-Finnmark som vi kan sammenligne med. Om økningen i videreflyttingene for Gamvik, altså økt rekruttering av midlertidig boende nyinnflyttere, har noe med utkantprogrammet å gjøre er det i utgangspunktet ikke mulig å si. Men vi kan tolke det som en indikasjon, når vi ser at det ikke har skjedd en tilsvarende utvikling i kommunene rundt. For området ellers har videreflyttingene snarere avtatt en smule (med omtrent 10 % av nivået for første gruppekull).

Tabell 2.3 *Årskull født 1955-59 og 1965-69 fulgt fra de var 15 til 40 år i to overlappende perioder. Fordeling på bofaste, tilbakeflyttere og fraflyttede blant de som vokste opp i kommunen. Antall tilflyttere og videreflyttere i forhold til kullstørrelsene på 15-årstrinnet. Resultat av flytteprosessen gjennom 25-årsfasen i første del av voksenlivet \*. Gamvik.*

| 2023 Gamvik             | MENN                |                     |           | KVINNER             |                     |            |
|-------------------------|---------------------|---------------------|-----------|---------------------|---------------------|------------|
|                         | født<br>1955-<br>59 | født<br>1965-<br>69 | Endring   | født<br>1955-<br>59 | født<br>1965-<br>69 | Endring    |
|                         | N=77                | N=75                |           | N=83                | N=58                |            |
| Bofaste                 | 21                  | 19                  | -2        | 11                  | 21                  | +10        |
| Tilbakeflyttere         | 10                  | 11                  | +1        | 13                  | 9                   | -4         |
| Fraflyttede             | 69                  | 70                  | +1        | 76                  | 70                  | -6         |
| Tilflyttere             | 29                  | 25                  | -4        | 30                  | 43                  | +13        |
| Videreflyttere          | 104                 | 141                 | +37       | 117                 | 153                 | +36        |
| <b>Resultat i fasen</b> | <b>-40</b>          | <b>-45</b>          | <b>-5</b> | <b>-46</b>          | <b>-27</b>          | <b>+19</b> |

\* Alle tall skalert i forhold til kullstørrelsene på 15-årstrinnet (lik 100).

Sammenhenger:

- 1) Bofaste + Tilbakeflyttere + Fraflyttede = 100  
(kullstørrelsen på 15-årstrinnet)
- 2) Resultatet i fasen = Tilflyttere – Fraflyttede i løpet av fasen
- 3) Tilflyttere + Videreflyttere er alle som har meldt innflytting i løpet av 25-årsfasen

Ellers er det ingen endring å spore i noen av de andre komponentene i flytteprosessene, verken for kvinner eller menn. Flyttelekkasjene er i gjennomsnitt mindre enn i Gamvik for menn (29 %), men mindre for kvinner (36 %). Forbedringen i kvinnetilflyttingen til Gamvik i eller etter programperioden er klar og tydelig, uansett fra hvilken synsvinkel man betrakter den.

### **Utdanningsutvikling**

Det er kun på ett punkt utdanningsutviklingen i Gamvik har bedret seg, nemlig for kvinner med ”kort høy utdanning”. På landsbasis har andel kvinner som har tatt utdanning utover videregående skole økt fra 30 til 42 prosent, for menn fra 28 til 36 prosent, fra 50-tallskullene til 60-tallskullene (representerer en mellomfase i den langvarige utdanningsekspløsjonen, som begynte med de første 50-tallskullene og som nå har nådd fram til de første 90-tallskullene). Periferikommunene i sum har fått omtrent sin del av dette for de som nå er i 40-årsalderen.

Forbedringen for Gamvik på trinnet ”kort, høy utdanning” skyldes et bedre flytteresultat for denne gruppen enn tidligere. Spesielt har flere som tok slik utdanning blitt boende, og det til tross for at det var færre enn landsutviklingen skulle tilsi som tok slik utdanning. Det siste gjaldt også menn som tok høyeste utdanning. Askvoll og Gamvik har fått stikk motsatte utslag på dette punktet, også ved at Gamvik har fått økt rekruttering i ungdomsgruppen på lavere nivå for menn og høyere nivå for kvinner. Hele gevinsten og mer til er imidlertid gått tapt gjennom økt fraflytting og mindre tilflytting i disse gruppene. Siden det generelt sette ikke er så mange kvinner som tar ”lang høy utdanning”, spesielt ikke i kommuner av Gamviks type, betyr ikke flytting for denne gruppen noe for Gamviks flytteresultat gjennom livsfasen, verken for kvinner eller menn.

## **2.2 Kommuner i Tettstedsprogrammet**

### **Kort oppsummering**

I motsetning til kommunene i Utkantprogrammet hadde alle de fire kommunene som var med i Tettstedsprogrammet større barnekull født på slutten av 1960-tallet enn født på slutten av 1950-tallet. På landsnivå ble det født 8 prosent flere barn i siste

periode. Veksten for de fire kommunene grupperer seg rundt dette nivået, men med betydelig variasjon.

For de fire kommunene er det ikke mange klare fellestrekk ved endringene i flytteprosessene. Hver kommune har sine særegenheter, mye knyttet både til kjønnsforskjeller og til ulikhet i vekst og fall i resultatet av til- og fraflytting. Det mest karakteristiske fellestrekket er en klart avtakende tilbakeflytting for begge kjønn. Med ett markert unntak er det også en tendens til økende bofasthet. Dette innebærer egentlig mest en tendens til at lokalbefolkningen i større grad enn før har holdt seg i ro.

Med unntak for Tolga har endringene i fraflytting vært små, og snarere litt mer avtakende enn økende. Endringene i den varige tilflyttingen over livsfasen har imidlertid variert mer, og gitt et lite systematisk bilde av forbedringer og svekkelser gjennom flytteprosessene. Med et par unntak har det vært mindre videreflytting (gjennomtrekk) i disse kommunene etter programperiodens slutt. Dette faller sammen med en generell tendens, da mer skolegang og utdanning i ungdomsfasen har overtatt for mye av det korttidsarbeidet som fantes før, med de flyttingene som det førte med seg. Vi tenker her på ungdom som valgte bort skolegang til fordel for arbeid i bygg/anlegg, samferdsel, sjøfart, hotell/ restaurant, varehandel og visse typer industri. Kullene født på 1950-tallet var de siste som dette i særlig grad gjaldt for.

### 2.2.1 Tolga

På landsbasis var de fem årskullene født sist på 60-tallet 8,3 prosent større enn de fem kullene født sist på 50-tallet. Den samme veksten er også kommet Tolga til del (8,5 %), men den omfatter bare guttebarna.

#### **Flyttehistoriske endringer**

Tabell 2.4 viser resultatet av flytting gjennom første del av voksenlivet for de to femårskullene. Det er endringene fra første til andre periode som er mest interessant (blå og rød kolonne). Bunnlinjen (den gule) viser at det langsiktige flyttetapet har blitt større i Tolga til tross for kommunens deltakelse i programmet. Spesielt er endringen stor for menn. For kullene født sist på 50-tallet ga imidlertid flytteprosessene vekst gjennom livsfasen 15-40 år for Tolga (4 %). Tapet som for kullene født sist på 60-tallet er



henholdsvis 17 og 19 prosent, er mindre enn for periferikommunene i gjennomsnitt. Tolga hadde vært gjennom en god periode før de ble valgt ut til å være med i tettstedsprogrammet. Det representerte nok en potensiell fallhøyde.

Tilflyttingen til Tolga både er og har vært god, svekkelsen i flytteresultatet skyldes i all hovedsak økende fraflytting. Det er imidlertid også langt mindre videreflytting, noe som innebærer en positiv og en negativ trend: Det negative er at færre finner veien til Tolga, og det positive at de som kommer i større grad blir boende. Redusert nyinnflytting slår nesten ikke ut i varig sviktende tilflytting. Tolga er kjennetegnet av at tilflytterne utgjør en stor andel av voksenbefolkningen i 40-årsalderen, og av at tilbakeflyttingen er avtakende og unormalt lav. Kommunen har et flyttemønster atypisk både for tettsted og periferi. Det er en uvanlig sterk befolkningsutskifting med høy tilflytting og høy fraflytting i kombinasjon. Områder som vanligvis kjennetegnes av dette ligger oftere i storbybeltene.

Tabell 2.4 *Årskull født 1955-59 og 1965-69 fulgt fra de var 15 til 40 år i to overlappende perioder. Fordeling på bofaste, tilbakeflyttere og fraflyttede blant de som vokste opp i kommunen. Antall tilflyttere og videreflyttere i forhold til kullstørrelsene på 15-årstrinnet. Resultat av flytteprosessen gjennom 25-årsfasen i første del av voksenlivet \*. Tolga*

| 0436 Tolga       | MENN                |                     |         | KVINNER             |                     |         |
|------------------|---------------------|---------------------|---------|---------------------|---------------------|---------|
|                  | født<br>1955-<br>59 | født<br>1965-<br>69 | Endring | født<br>1955-<br>59 | født<br>1965-<br>69 | Endring |
|                  | N=61                | N=74                |         | N=69                | N=67                |         |
| Bofaste          | 38                  | 41                  | +3      | 19                  | 13                  | -6      |
| Tilbakeflyttere  | 28                  | 12                  | -16     | 16                  | 11                  | -5      |
| Fraflyttede      | 34                  | 47                  | +13     | 65                  | 76                  | +11     |
| Tilflyttere      | 38                  | 30                  | -8      | 54                  | 57                  | +3      |
| Videreflyttere   | 98                  | 51                  | -47     | 101                 | 75                  | -26     |
| Resultat i fasen | +4                  | -17                 | -21     | -11                 | -19                 | -8      |

\* Alle tall skalert i forhold til kullstørrelsene på 15-årstrinnet (lik 100).

Sammenhenger:

- 1) Bofaste + Tilbakeflyttere + Fraflyttede = 100  
(kullstørrelsen på 15-årstrinnet)
- 2) Resultatet i fasen = Tilflyttere – Fraflyttede i løpet av fasen
- 3) Tilflyttere + Videreflyttere er alle som har meldt innflytting i løpet av 25-årsfasen

En sammenligning med de andre kommunene i Nord-Østerdalen (fjellregionen) viser at Tolga har hatt en dårligere utvikling enn resten av regionen. Flyttelekkasjene er omtrent på samme nivå, mens endringstrekkene peker i hver sin retning. Dette kan tolkes som at Tolga, etter å ha vært regionens mest vellykkede kommune tidligere, nå har fått en normalisert situasjon. Tydeligst er dette for kvinner, regionen utenom Tolga har fått redusert sitt flyttetap betraktelig, både som følge av mindre fraflytting og mer tilflytting. For menn er det også for disse kommunene blitt en litt større flyttelekkasje, men også den kan forstås som en harmonisering kommunene i mellom. I motsetning til Tolga har regionen ellers hatt en kraftig økning i videreflyttingene. Antakelig er dette en effekt av den ”Flytt hit”-kampanjen fjellregionen i Nord-Østerdalen har hatt gående. Hvorfor Tolga ikke har fått del i den, må skyldes lokale forhold, kanskje knyttet til den spesielt vellykkede rollemodellen kommunen hadde tidligere. En periode var Tolga den distriktskommunen på Østlandet som hadde høyest barneinnslag.

### Utdanningsutvikling

Tolga må være svært spesiell. Mens utdanningsstrukturen for kvinner er styrket, og det for årskullene født på 60-tallet er høyere utdanningsinnslag enn i storbyregionene, er utviklingen for menn gått stikk motsatt vei. Kjønnforskjellene er enormt store, så store at det i kombinasjon med den kraftige omskifteligheten i befolkningen, er vanskelig å tenke seg at det ikke vil kunne representere en sosial sårbarhet for lokalsamfunnet. Blant menn i 40-årsalderen er det 24 % som har utdanning utover videregående skole, for kvinner er det 64 %!

For kvinnene er det de mange tilflytterne som bidrar til den sterke utdanningsveksten. Det har vært en økning for de lokale kvinnene også, men kun med uttelling på øverste trinn, ”lang høy utdanning”. Disse utgjør ikke så mange. Blant guttene som vokste

opp i Tolga har det også vært sterk økning i utdanningsøkningen til høyeste trinn, men for dem har i sin helhet slått ut i sterk økning i fraflytting og sviktende tilbakeflytting, slik tabell 4 til fulle viser.

## 2.3 Ulstein

På landsbasis var de fem årskullene født sist på 60-tallet 8,3 % større enn de fem kullene født sist på 50-tallet. På Vestlandet var oppgangen sterkere, og for vekstsenteret Ulstein nådde den for disse årskullene opp i hele 19,1 %. I utgangspunktet skulle det dermed være mye mer lokal arbeidskraft å hente for kommunen etter programperioden enn på forhånd.

### **Flyttehistoriske endringer**

Har Ulstein fått beholde alle disse? I følge tabell 5 er svaret ja. Det har vært svært små endringer i fraflyttingen, og lokalbefolkningen er blitt beholdt i samme grad som før. Dermed er også veksten i kullstørrelsene beholdt. I tillegg har Ulstein hatt en sterk vekst i tilflyttingen for menn, som har lagt ytterligere alen til veksten totalt. For kvinner har det bare vært små endringer i flyttekomponentene, litt flere bofaste og litt færre tilbakeflyttere gir ingen forskjell i resultatet. Det er høy videreflytting i Ulstein, høyere for menn enn for kvinner. Kommunen og hjørnesteinsbedriften gjør seg nytte av at et antall personer på størrelse med omtrent et årskull, i løpet av aldersfasen flytter midlertidig inn og bor i kommunen for en periode.

Hvordan ser dette ut i forhold til Sunnmøre-regionen ellers? Det er to store forskjeller: For det første har de andre kommunene i regionen ikke fått økning i kullstørrelsene, det har faktisk vært 6-7 % nedgang i området omkring. Det andre hovedtrekket er at regionen ellers ikke har den samme høye tilflyttingen med det tilhørende høye gjennomtrekket. Begge nivåene ligger kun på 30-40 % av inn- og videreflyttingstendensen til Ulstein.

Når det gjelder endringene i disse flytteprosessene, er det imidlertid ikke så store forskjeller. På samme måte som for Ulstein er alle utslag små. Den sterke økningen i varig tilflytting av menn til Ulstein finner vi ikke i de andre kommunene, men disse har til gjengjeld fått mer videreflytting. Dermed viser det seg at regionen som helhet har fått mer nyinnflytting blant menn, men mens

Ulstein beholder dem, flytter de ut igjen fra de andre kommunene. Kanskje er de som i større grad ender opp i Ulstein? Siden dette fenomenet kun gjelder menn, det er faktisk ingen endring for kvinner verken i Ulstein (tabell 5) eller i kommunene omkring, er det naturlig å tro at det har med industrien i kommunen å gjøre. For kvinnene i Ulstein var den største endringen en økning i bofastheten. Dette gjelder også for kommunene omkring.

Tabell 2.5 *Årskull født 1955-59 og 1965-69 fulgt fra de var 15 til 40 år i to overlappende perioder. Fordeling på bofaste, tilbakeflyttere og fraflyttede blant de som vokste opp i kommunen. Antall tilflyttere og videreflyttere i forhold til kullstørrelsene på 15-årstrinnet. Resultat av flytteprosessen gjennom 25-årsfasen i første del av voksenlivet \*. Ulstein.*

| 1516 Ulstein            | MENN                |                     |            | KVINNER             |                     |           |
|-------------------------|---------------------|---------------------|------------|---------------------|---------------------|-----------|
|                         | født<br>1955-<br>59 | født<br>1965-<br>69 | Endring    | født<br>1955-<br>59 | født<br>1965-<br>69 | Endring   |
|                         | N=237               | N=266               |            | N=203               | N=258               |           |
| Bofaste                 | 36                  | 35                  | -1         | 17                  | 22                  | +5        |
| Tilbakeflyttere         | 23                  | 23                  | 0          | 25                  | 21                  | -4        |
| Fraflyttede             | 41                  | 42                  | +1         | 58                  | 57                  | -1        |
| Tilflyttere             | 41                  | 54                  | +13        | 63                  | 64                  | +1        |
| Videreflyttere          | 103                 | 107                 | +4         | 86                  | 86                  | 0         |
| <b>Resultat i fasen</b> | <b>0</b>            | <b>+12</b>          | <b>+12</b> | <b>+5</b>           | <b>+7</b>           | <b>+2</b> |

\* Alle tall skalert i forhold til kullstørrelsene på 15-årstrinnet (lik 100).

Sammenhenger:

- 1) Bofaste + Tilbakeflyttere + Fraflyttede = 100 (kullstørrelsen på 15-årstrinnet)
- 2) Resultatet i fasen = Tilflyttere – Fraflyttede i løpet av fasen
- 3) Tilflyttere + Videreflyttere er alle som har meldt innflytting i løpet av 25-årsfasen

## Utdanning

Økningen i tilflyttergruppen av menn til Ulstein er sterkt konsentrert til utdanningstrinnet ”kort, høy utdanning”. Blant guttene vokst opp i Ulstein var det imidlertid blitt mye mer vanlig å ta ”lang høy utdanning”. Dette ga imidlertid ingen økt fraflytting

(tabell 5), Ulstein beholdt flere på høyeste trinn i siste periode, men færre på trinnet under. Alt i alt ble kommunens utdannings sammensetning forbedret litt, men ikke mye mer enn på landsnivå.

For kvinnene skjedde det imidlertid en kraftig forbedring, som utelukkende skyldes at de lokale jentene født på 60-tallet tok mye mer utdanning enn de som var født ti år før. For kvinner nådde tydeligvis utdanningsrevolusjonen Ulstein i programperioden. Flytteprosessen tok litt av luven av denne veksten, men ikke mer enn at utdanningsstrukturen for kvinner likevel forbedret seg mye.

### 2.3.1 Steinkjer

På landsbasis var de fem årskullene født sist på 60-tallet 8,3 prosent større enn de fem kullene født sist på 50-tallet. I Steinkjer var oppgangen mer moderat, med 2,6 prosent. Det var imidlertid færre gutter og ganske mange flere jenter i ungdomsbefolkningen på 15-årstrinnet i Steinkjer i siste gruppe. Det virker ikke tilfeldig i en så stor befolkning (1000 av hvert kjønn). Vi vet at noen byer på 1970- og 80-tallet i større grad tiltrakk seg familier med jentebarn enn guttebarn, spesielt i områder hvor det var mye primærnæring i kommunene omkring. Senere har likestillingsutviklingen gjort dette mindre politisk korrekt, eller kanskje riktiger: blitt en mindre vanlig utilsiktet forskjell ved preferansene ved valg av bosted.

#### **Flyttehistoriske endringer**

Tabell 2.6 viser resultatet av flytteprosessene (med endringer i rød og blå kolonne). Bofastheten for kvinner er svært høy, og både for kvinner og menn har bofastheten økt. Fraflyttingen er blitt tilsvarende mindre, mens tilbakeflyttingen ikke er blitt påvirket. Bunnlinjen (den gule) viser at Steinkjer i det lange løp tappes for en fire-femdel av størrelsen på årskullene i løpet av 25-årsfasen. I programperioden har det vært økt tilflytting av menn og redusert tilflytting av kvinner, både blant de som er blitt boende og de som har flyttet videre. Dermed er det også blitt et større flyttetap for kvinner enn for menn. Byer og tettsteder med mange skoler og mye turisme har som regel hatt bedre flyttebalanse i det lange løp for kvinner enn for menn. For Steinkjer kan det se som om denne effekten ikke lenger gjelder. Det er imidlertid ikke jentene fra regionen ellers som har sviktet Steinkjer. De har fått færre

tilflyttere fra storbyområdene (spesielt Trondheim) og fra bygdeområder andre steder i landet (mye Nord-Norge). Mennene fra de samme områdene har ikke sviktet Steinkjer tilsvarende.

Tabell 2.6 *Årskull født 1955-59 og 1965-69 fulgt fra de var 15 til 40 år i to overlappende perioder. Fordeling på bofaste, tilbakeflyttere og fraflyttede blant de som vokste opp i kommunen. Antall tilflyttere og videreflyttere i forhold til kullstørrelsene på 15-årstrinnet. Resultat av flytteprosessen gjennom 25-årsfasen i første del av voksenlivet \*. Steinkjer.*

| 1702 Steinkjer   | MENN            |                 |         | KVINNER         |                 |         |
|------------------|-----------------|-----------------|---------|-----------------|-----------------|---------|
|                  | født<br>1955-59 | født<br>1965-69 | Endring | født<br>1955-59 | født<br>1965-69 | Endring |
|                  | N=1000          | N=918           |         | N=873           | N=1003          |         |
| Bofaste          | 30              | 34              | +4      | 22              | 25              | +3      |
| Tilbakeflyttere  | 21              | 20              | -1      | 21              | 21              | 0       |
| Fraflyttede      | 49              | 46              | -3      | 57              | 54              | -3      |
| Tilflyttere      | 23              | 25              | +2      | 36              | 29              | -7      |
| Videreflyttere   | 46              | 55              | +9      | 49              | 41              | -8      |
| Resultat i fasen | -26             | -21             | +5      | -21             | -25             | -4      |

\* Alle tall skalert i forhold til kullstørrelsene på 15-årstrinnet (lik 100).

Sammenhenger:

- 1) Bofaste + Tilbakeflyttere + Fraflyttede = 100  
(kullstørrelsen på 15-årstrinnet)
- 2) Resultatet i fasen = Tilflyttere – Fraflyttede i løpet av fasen
- 3) Tilflyttere + Videreflyttere er alle som har meldt innflytting i løpet av 25-årsfasen

Hva med utviklingen i kommunene rundt? Flytteprosessene for kvinner har i hovedsak endret seg på samme måte som for Steinkjer, med økt flyttelekkasje som følge av mindre tilflytting, og sterk nedgang i videreflyttingen. Som i Steinkjer har bofastheten økt også i kommunene rundt, men her uten å redusere fraflyttingen. I kommunene rundt er det tilbakeflyttingen som er gått ned.

For menn er utviklingen ikke så positiv for kommunene rundt som for Steinkjer. Det er økning både i tilflytting og fraflytting med omtrent uendret balanse. Dette representerer en økning i omskifteligheten i disse kommunene, til tross for at gjennomtrekket er gått ned på samme måte som for kvinner. Kommunene i regionen beholder dermed flere av de innflytterne som er kommet. Det er imidlertid Steinkjer som er unntaket i regionen, med sin økte tilvekst for menn. For kvinner er utviklingen i Steinkjer som i regionen.

### **Utdanning**

Både for kvinner og menn har flytteprosessene svekket utdanningssammensetningen i Steinkjer sterkere etter programperioden enn før. Som vi har antydnet kan det se ut som om Steinkjers skolelokaliseringer ikke lenger har samme effekt på sammenhengen mellom flytting og utdanning som tidligere. Jentene som vokste opp i Steinkjer har imidlertid tatt mer utdanning enn før. Resultatet i sum av økt utdanning i lokalbefolkningen og sterkere reduksjon av den som følge av flytting er likevel positiv, unntatt for menn med lang høy utdanning. Denne gruppen er svekket i perioden også på grunn av lavere søkning blant guttene.

Flere gutter enn før nøyde seg med å stoppe utdanningen på trinnet under, mens flere jenter gikk videre. Relativt til utdanningsstrukturen i befolkningen for landet som helhet har kvinner og menn i Steinkjer fått en nokså lik profil. Atferdsforskjellene ved utdanningsutviklingen mellom kvinner og menn ser dermed mer ut til å ha rettet opp gamle skjevheter enn å bygge opp nye. Også ulikhetene i flytteatferden har også bidratt slik.

### **2.3.2 Vefsn**

På landsbasis var de fem årskullene født sist på 60-tallet 8,3 prosent større enn de fem kullene født sist på 50-tallet. I Vefsn var oppgangen større, hele 15,1 prosent.

### **Flyttehistoriske endringer**

Flytteprosessene i Tabell 2.7 viser på bunnlinjen (den gule) at det har vært en økning i flyttetapet for menn på 8 prosent og en reduksjon i flyttetapet for kvinner på 4 prosent gjennom

aldersfasen 15-40 år fra første til siste årskull. Likevel blir det ikke færre menn i 40-årsalderen, da veksten i kullstørrelsene kompensere for det økte flyttetapet og mer til. For kvinner var veksten i kullstørrelsen mye mer beskjeden, men her kom forbedringen i form av bedret flyttebalanse.

De to (rød og blå) endringskolonnene oppsummerer endringene i flytteprosessene ellers. Både for kvinner og menn er bofastheten i Vefsn svært høy, og den økte også klart i løpet av programperioden. Tilbakeflyttingen gikk imidlertid noe ned, spesielt for menn, for kvinner gikk den varige fraflyttingen mer ned. For menn sviktet både tilflytting, videreflytting og tilbakeflytting, altså alle typer av innflytting, i løpet av programperioden. For kvinner var disse strømmene tilnærmet uendret.

Omlandet til Vefsn består av de to kommunene Grane og Hattfjelldal. Dette er områder med stor fraflytting og høye flyttetap. Halvparten av guttene og 70 prosent av jentene derfra flytter på varig basis. Tilflyttingen er lav og har sunket i annen periode, og for begge kjønn har flyttetapet økt kraftig. Kvinnekullene født 1965-69 er tappet ned med 45 prosent fra de var barn til de var i 40-årsalderen. For menn er tapet 30 prosent, altså det som er vanlig i periferikommuner flest.

Hver fjerde person som på varig basis flytter fra disse kommunene har tradisjonelt bosatt seg i Vefsn. Avtakende barnetall i perifere distriktskommuner medfører svikt i innflyttingspotensial til regionale sentre som Vefsn. Svikten i tilflyttingen for menn (tabell 7) skriver imidlertid ikke herfra. Derimot er det tilflyttingen fra Nord-Norge og periferikommunene sørpå som til sammen har skrumpet inn, og det med så mye som en firedel. Kvinnene fra disse områdene har imidlertid kommet til Vefsn i samme grad som før. Hva slike forskjeller kan bunne i er vanskelig å forstå uten noe særlig lokalkunnskap.



Tabell 2.7 *Årskull født 1955-59 og 1965-69 fulgt fra de var 15 til 40 år i to overlappende perioder. Fordeling på bofaste, tilbakeflyttere og fraflyttede blant de som vokste opp i kommunen. Antall tilflyttere og videreflyttere i forhold til kullstørrelsene på 15-årstrinnet. Resultat av flytteprosessen gjennom 25-årsfasen i første del av voksenlivet \*. Vefsn.*

| 1702 Steinkjer   | MENN                |                     |         | KVINNER             |                     |         |
|------------------|---------------------|---------------------|---------|---------------------|---------------------|---------|
|                  | født<br>1955-<br>59 | født<br>1965-<br>69 | Endring | født<br>1955-<br>59 | født<br>1965-<br>69 | Endring |
|                  | N=509               | N=654               |         | N=534               | N=547               |         |
| Bofaste          | 42                  | 46                  | +4      | 29                  | 34                  | +5      |
| Tilbakeflyttere  | 20                  | 15                  | -5      | 21                  | 19                  | -2      |
| Fraflyttede      | 38                  | 39                  | +1      | 50                  | 47                  | -3      |
| Tilflyttere      | 32                  | 25                  | -7      | 35                  | 36                  | +1      |
| Videreflyttere   | 61                  | 52                  | -9      | 60                  | 60                  | 0       |
| Resultat i fasen | -6                  | -14                 | -8      | -15                 | -11                 | +4      |

\* Alle tall skalert i forhold til kullstørrelsene på 15-årstrinnet (lik 100).

Sammenhenger:

- 1) Bofaste + Tilbakeflyttere + Fraflyttede = 100 (kullstørrelsen på 15-årstrinnet)
- 2) Resultatet i fasen = Tilflyttere – Fraflyttede i løpet av fasen
- 3) Tilflyttere + Videreflyttere er alle som har meldt innflytting i løpet av 25-årsfasen

## Utdanning

Utdanningsstrukturen har bedret seg i Vefsn, men kun blitt styrket på trinnet ”kort høy utdanning”. Som så mange steder ellers gjelder sterkest for kvinner. Omtrent halvparten av denne bedringen skyldes at de lokale ungdommene tok mer utdanning, og halvparten skriver seg fra bedret flytteomfordeling over den 25-årige livsfasen.

## 2.4 Sluttcommentar

Ut fra denne gjennomgangen er det ikke mulig å trekke så mange entydige konklusjoner om effekter av politikkprogrammene. Det er

få holdepunkter å gripe fatt i. Det at barnekullene har avtatt fra 50-tallet til 60-tallet i utkantkommunene og økt i tettstedskommunene og på landsnivå er gammelt nytt. Her fungerer det bare som ramme for å tolke resultatet av flytteprosessene i kommunene. Men det er nødvendig å skjule til dette.

Antakelig er det helt naturlig at analysene gir variasjon og ikke entydighet. Noen kommuner har fått økt flyttelekkasjene, mens andre har fått dem redusert. En av kommunene (Ulstein) har også fått en økende gevinst. Noen steder er det blitt mindre fraflytting, andre steder mer, og på samme måte er det med tilflytting og videreflytting. Vridningene fra redusert tilbakeflytting til høyere bofasthet er et såpass utbredt fenomen at det ikke uten videre går an å tolke det som et resultat av programmene. Men det virker som om utslagene er store i den retningen.

De ulike endringstrekkene som gjennomgangen i dette kapitlet viser er antakelig langt mer farget av kommunenes egenart og beliggenhet enn at de har vært deltakere i sine respektive programmer. En del av kommunene er også ganske spesielle, noen ved at de før programperioden hadde godt omdømme gjennom utviklingen fra årene før. Er det mulig at noen kommuner rett og slett ble valgt ut på grunn av det? I så fall var det "risikabelt".

Er det noen kommuner som kunne risikere å få svekket utvikling, så er det nok nettopp de som relativt sett har gjort det bedre enn sine naboer i en periode foran, og på den måten bygget seg opp "fallhøyde" ved en mer balansert regional utvikling internt i regionen framover. Dette gjelder både for Tolga og Vågå, altså de to kommunene som er kommet dårligst ut når vi ser på de langsiktige endringene i flytteprosessene gjennom første del av voksenlivet i denne analysen. Likevel har Vågå fortsatt det beste flytteresultatet for menn. For kvinner er de tre kommunene i utkantkommunene på linje etter programslett.

Tilsvarende kunne vi trekke fram Ulstein som en kommune som alltid har hatt vekst, alltid vært avhengig av høy tilflytting, og som til dels er sårbar fordi også de, i likhet med de fleste mindre regionale sentre rundt omkring, må hente sine tilflyttere stadig lenger borte fra (fra storbyregionene) for å kunne opprettholde tilflyttingsnivået. Foreløpig har Ulstein klart å gjøre dette. Steinkjer og Vefsn har ikke klart det, flyttelekkasjene har vippet litt hver sin vei. Vefsn får mange innflyttere utenfra næromlandet allerede,

Steinkjer har et større lokalt oppland. Litt bemerkelsesverdig er den systematiske og langsiktige forskjellen i resultatet over livsfasen mellom kvinner og menn. Grunnen er nok ikke tilfeldig, men den kan ikke fastslås uten mer lokalkjennskap, eller kanskje litt dypere analyser av hvordan næringstilknytning, pendling og andre sosiokulturelle forhold påvirker flytteprosessene.

Gjennomgangen i dette kapitlet er å betrakte som en metodisk framskaffelse av et detaljert faktagrunnlag for videre analyse og fortolkning, basert på en tankegang og en dynamikk som er knyttet til demografiske prosesser som igjen følger av at årskull etter årskull fortløpende gjennomlever sine livsfaser bestående av ulike gjøremål, ønsker og behov. Ulike kjennetegn ved periodene som livsfasene gjennomleves påvirker så resultatene. Konjunkturpåvirkninger regnes som de mest gjennomslagskraftige. Politikkinnsats har også virkninger, styrken er ikke bare avhengig av det som gjøres, men også rammene for å få effekt. Det har for eksempel ingen umiddelbar effekt for rekruttering av flere barnefamilier å bygge barnehager uten at det er relevante arbeidsplasser til innflytterne på stedet. Bygges det likevel flere barnehager, kan de representere et rekrutteringsmiddel senere, hvis det lokaliseres flere arbeidsplasser eller blir lettere å pendle. I slike tilfelle kan det være ekstra vanskelig å tolke og forstå en eventuell sammenheng mellom politikkinnsats og effektuttak. Slike forskyvningseffekter kan ha oppstått også i forbindelse med de to programmene som vi her prøvd å se bosettings-, flytte- og utdanningsutvikling i livsfaseperspektiv i sammenheng med.

### 3 Utvikling innenfor næringslivet i kommunene

Datagrunnlaget for beskrivelse vår her er Det sentrale bedrifts- og foretaksregisteret (BoF). NIBR mottar hvert år en versjon av dette registeret som vi viderebearbeider. Blant annet kobles alle årganger sammen og ulike variable kobles på hver bedrift (slik som BA-region, sentralitet, kompetansenivå m.m.). Når det produseres statistikk fra dette materialet brukes også *bedrift* som enhet, i motsetning til storparten av den offentlige statistikken som benytter *foretak*. Et foretak er den juridisk ansvarlige enheten og kan bestå av flere bedrifter i ulike bransjer og på ulike steder. Bedrift er dermed næringsmessig og geografisk entydig (i motsetning til foretak), noe som er viktig i regionale beskrivelser.

Datagrunnlaget er heldekkende for alle norske bedrifter (også enheter utenfor næringslivet, slik som offentlig virksomheter, frivillige organisasjoner og ulike stiftelser). Det er dermed god dekning for å benytte registeret til å beskrive ulike sider ved det totale arbeidsmarkedet. Imidlertid inneholder registeret ingen informasjon knyttet til ulike regionalpolitiske virkemidler – her utkantkommuneprogrammet og tettstedsprogrammet. De to programmene hadde ambisjoner om å påvirke utviklingen i de kommunene de omfattet, og vi kunne dermed kanskje forvente å avdekke noen særtrekk for disse kommunene. I den forbindelse vil minne om at det er veldig sjeldent en ser effekter av enkelttiltak eller -programmer på samfunnsnivå. Til det er influensområdet til tiltak/program for snevert og ressursene for små. Og uansett utviklingstrekk (om disse er positive eller negative) i etterkant av tiltaket vil vi aldri vite hvordan utviklingen ville vært *uten* programmet/tiltaket (det kontrafaktiske dilemma).

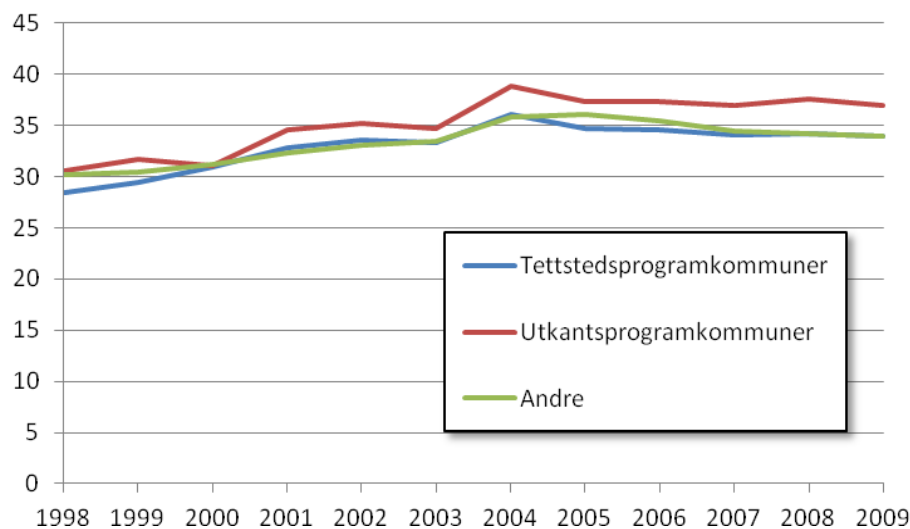
Vi velger likevel å gi en beskrivelse av både noen enkeltkommuner og grupper av kommuner mht sysselsettingsstruktur og kompetanseutvikling. Dette gjøres både fordi vi ser det er stor forskjell på kommunene i hva slags arbeidsmarked de har som utgangspunkt og fordi vi ser at det er til dels store forskjeller i utviklingstrekkene mellom enkeltkommuner. En forståelse av hvilke rammebetingelser de ulike kommunene – og grupper av kommuner – har hatt ved gjennomføring av programmene mener vi er et viktig bakteppe når programmene skal vurderes.

### 3.1 Kompetansearbeidsplasser

Både Tettstedsprogrammet og Utkantkommuneprogrammet nevner behovet for kompetansearbeidsplasser. Siden programmene skulle legge til rette for at kommunene selv skulle bli mer ”selvhjulpne” med hensyn til utvikling er det rimelig å forvente at en økning av kompetansearbeidsplasser ville stå sentralt i en slik utvikling. Det er dette vi vil se nærmere på i dette kapitlet.

Vi kan definere kompetansearbeidsplasser ut fra hvilke næringer som har størst andel av UoH-utdannede arbeidstakere. Videre vil vi med kompetanseintensive (KI) arbeidsplasser mene arbeidsplasser innen næringer der minst 39,4 prosent av arbeidstakerne har UoH-utdanning (Onsager m.fl. 2010). Dette er næringer med 20 prosent høyere andel UoH-utdanning enn gjennomsnittet for alle næringer.

Figur 3.1 *Andelen KI-arbeidsplasser innen kommunene i de to programmene og resten av Norge 1998-2009. Prosent.*



Når det gjelder arbeidsmarkedet er den generelle situasjonen i Norge at det er mindre innslag av kompetanseintensive arbeidsplasser desto mer perifer en kommune er. Med andre ord, utkantkommuner har mindre innslag av kompetansearbeidsplasser enn hva en sentral kommune har. I utkantkommunene finnes kompetansearbeidsplasser hovedsaklig innenfor kommunesektoren, mens de i sentrale kommuner finnes innenfor privat sektor. kompetansearbeidsplasser innenfor statlig sektor finnes først og fremst i sentralt plasserte kommuner, og ikke i utkantkommuner (Onsager, mfl. op cit).

Det som er verdt å merke seg er at den røde og den blå linjen representerer til sammen under 30 kommuner – 13 kommuner deltok i Utkantprogrammet og 16 kommuner i Tettstedsprogrammet, mot at alle landets kommuner er representert i den grønne linjen. Rent praktisk betyr dette at forholdsvis få representasjoner av det vi ser på, her kompetansearbeidsplasser, kan gi langt høyere prosenttall når det er snakk om få kommuner enn mange kommuner.

Av figuren ser vi at kommunene i de to programmene ikke skiller seg vesentlig ut fra resten av Norge med hensyn til andelen KI-arbeidsplasser, kommunene som deltok i utkantprogrammet ligger på samme nivå, og til og med litt høyere enn landsgjennomsnittet

for hele perioden vi har set på. Kommunen innenfor Tettstedprogrammet ligger på landsgjennomsnittet. Programmene blei gjennomført med en forskyvning på fem år, men det er heller ingen tidsforskyvning av utviklingsløp mellom kommunene i de to programmene.

Skal vi sammenlikne utviklingstrekk i kommuner må vi sammenlikne kommuner med omtrent samme rammebetingelser. Da er det ikke nok å sammenlikne en liten kommune (mht folketall) med andre små kommuner. Det er stor forskjell på kommunenes rammebetingelser for KI-arbeidsplasser enten kommunen ligger tett inntil en storby, eller om den ligger perifer i forhold til befolkningssentra. Vi må derfor benytte funksjonelle regioner ved sammenlikning.

Den mest naturlige inndelingen er BA-regioner<sup>4</sup>. Dette er regioner der vi gjennom statistikk for pendling kan anta at bedrifter har tilnærmet like rammebetingelser med hensyn til arbeids- og boligmarked – de deler de samme markedene.

Figur 3.2 *Inndeling av funksjonelle regioner (BA-regioner) etter størrelse.*

|                           | Innbyggere i største senter | Antall kommuner    |                     |                           |
|---------------------------|-----------------------------|--------------------|---------------------|---------------------------|
|                           |                             | Antall BA-regioner | Tettstedsprogrammet | Utkant-kommune-programmet |
| 1. Hovedstadsregionen     | > 500 000                   |                    | 0                   | 0                         |
| 2. Storbyregioner, kat. 1 | 200 000-500 000             |                    | 0                   | 0                         |
| 3. Storbyregioner, kat. 2 | 50 000-200 000              |                    | 0                   | 0                         |
| 4. Mellomstorbyregioner   | 15 000-50 000               | 1                  | 2                   | 1                         |
| 5. Småbyregioner          | 5000-15 000                 | 2                  | 6                   | 1                         |
| 6. Tettstedsregioner      | 1000-5000                   | 5                  | 6                   | 5                         |
| 7. Spredtoddregioner      | < 1000                      | 5                  | 2                   | 6                         |

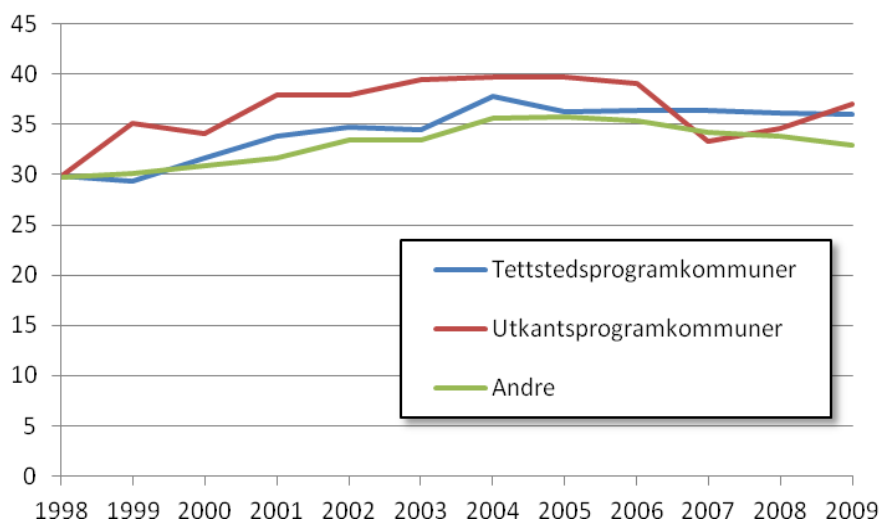
Skal vi sammenlikne kommuner i de to programmene bør vi derfor sammenlikne disse med kommuner som befinner seg i samme type BA-region. Kommunene som deltok i de to programmene befinner seg innenfor fire av regiontypene i tabellen ovenfor, 4, 5, 6 og 7. Imidlertid er det bare tre av kommunene i de to programmene som befinner seg innenfor regionen ”mellomstorby”, en i Utkantprogrammet og to i Tettstedprogrammet.

<sup>4</sup> BA-region=bolig- og arbeidsregion.

I det følgende vil vi sammenlikne andelen kompetanseintensive arbeidsplasser i kommunene i Utkantprogrammet og Tettstedsprogrammet med kommunene innenfor disse fire regiontypene; mellomstorbyregioner, småbyregioner, tettstedregioner og spredtboddregioner.

Når vi sammenlikner andelen av kompetanseintensive arbeidsplasser i kommunene innenfor de to programmene med andre kommuner innenfor "mellomstore byregioner" så framgår det at kommunen – det gjelder bare en - i Utkantprogrammet har vesentlig høyere innslag av KI-arbeidsplasser storparten av tidsperioden vi ser på, og er over landsgjennomsnittet for denne regiontypen hele perioden. Kommunene - to - i Tettstedsprogrammet ligger under snittet for kommunene i denne regiontypen hele perioden. Et så lite innslag av programkommuner i denne regiontypen gir ikke grunnlag for bastante slutninger, annet enn at det er liten grunn til å tro at disse tre kommunene representerer gjennomsnittet av utkantkommuner av mellomstorbyregion-typen. Etter all sannsynlighet er de langt bedre stilt når det gjelder innslaget av kompetanseintensive arbeidsplasser.

Figur 3.3 *Andelen KI-arbeidsplasser i kommuner i BA-regionene "Småbyregioner" 1998-2009. Prosent.*

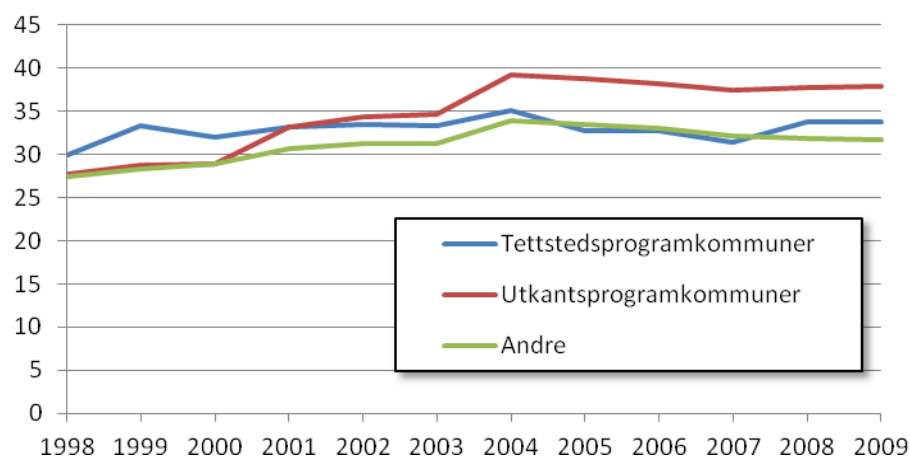


Også når vi sammenlikner kommunene innenfor de to programmene med kommuner i BA-regionene "Småbyregioner"



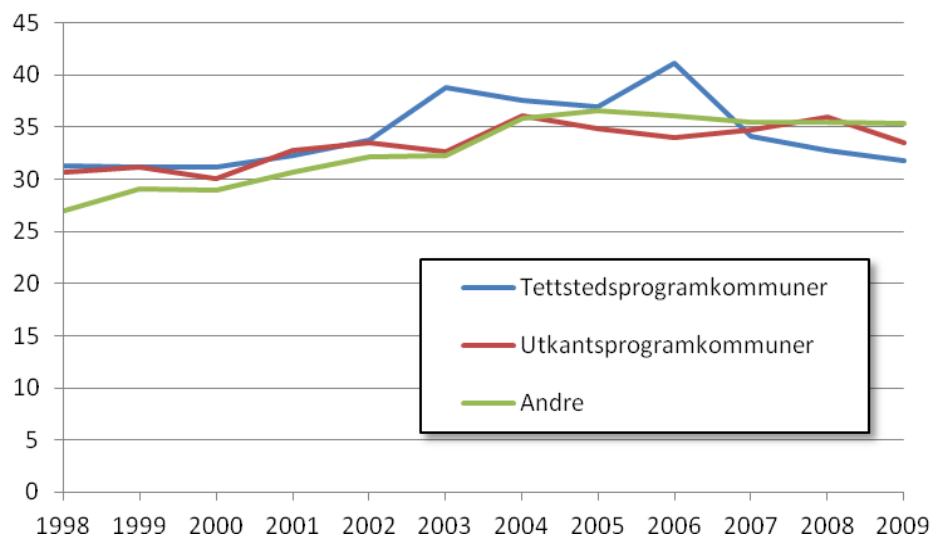
ser vi at kommunen – også her er det bare en - i Utkantprogrammet har litt høyere innslag av kompetanseintensive arbeidsplasser enn snittet for kommunene i denne regiontypen. Imidlertid er ikke forskjellene store. Kommunene i Tettstedsprogrammet – seks – skiller seg ikke vesentlig fra andre kommuner i denne regiontypen.

Figur 3.4 *Andelen KI-arbeidsplasser i kommuner i BA-regionene "Tettstedsregioner" 1998-2009. Prosent.*



Vi ser heller ikke vesentlige forskjeller når det gjelder innslaget av kompetanseintensive arbeidsplasser i kommunene i de to programmene og andre kommuner innenfor det som kalles tettstedsregioner. De to programmene er her representert med 11 kommuner, seks i Tettstedsprogrammet og fem i Utkantprogrammet, mens de er representert med åtte kommuner i spredboddregionene, se figur 3.6, – seks i Utkantprogrammet og to i Tettstedprogrammet.

Figur 3.5 *Andelen KI-arbeidsplasser i kommuner i BA-regionene "Spredboddregioner" 1998-2009. Prosent.*



### 3.1.1 Sammendrag

Ut fra analysen her ser vi ingen synlige tegn på at kommunene som deltok i Utkantprogrammet eller Tettstedsprogrammet fikk økt antall KI-arbeidsplasser verken under eller i etterkant av programmene. Det er med andre ord ikke noen indikasjon på at de har utviklet seg bedre enn liknende kommuner i resten av landet. Derimot er det tegn på at kommunene i utgangspunktet hadde noe mer KI-arbeidsplasser enn de kommunene det er naturlig å sammenlikne dem med. Dette gjelder særlig utkantskommunene. Det var altså ikke de svakeste i klassen som ble plukket ut til programmet.

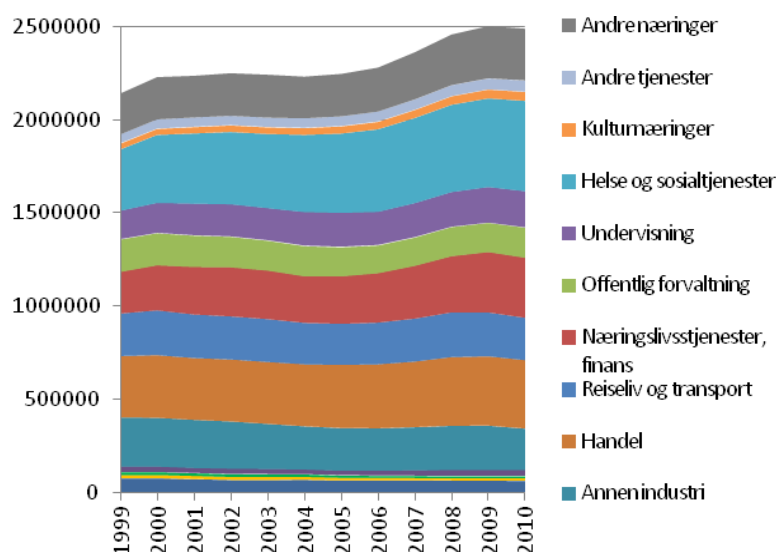
## 3.2 Ulike næringer i de sju utvalgte kommunene

I resten av dette kapitlet ser vi på innslaget og fordelingen av ulike næringer i de utvalgte kommunene fra Utkantprogrammet og Tettstedsprogrammet. Vi tar her utgangspunkt i næringskategorien som Statistisk sentralbyrå bruker.

Næringskoden til både foretak og bedrifter tildeles ut fra hvilken næring som utgjør det største bidraget til enhetens omsetning.

Hvis det på samme sted foregår virksomhet som naturlig kan skilles i flere enheter pga ulike næringsstilhørighet (f.eks. ulike etater i kommuneadministrasjonene, produksjonsavdeling kontra en distribusjonsavdeling osv) kan det i statistikken forekomme to eller flere bedrifter, selv om foretakene selv anser det som én bedrift. Næringskodene utvides stadig, etter hvert som nye næringer oppnår større utbredelse. Per i dag benyttes litt over 700 koder.

Figur 3.6 *Sysselsatte etter næringskategori, hele landet. 1998-2010. Absolutte tall.*



På landsbasis har forretningsmessig tjenesteyting (det som i figurene heter "Næringslivstjenester, finans"), helse- og sosialtjenester og handel økt relativt mest. Industrisektoren har blitt noe redusert, men ikke mye (men omstrukturering innen sektoren kommer jo ikke fram – det har vært en del nedgang i enkelte næringer, f.eks næringsmiddelproduksjon, mens det har vært økning i andre). Primærnæringene taper også litt terreng. Imidlertid er kanskje hovedinntrykket at sysselsettingsandelen mellom de ulike næringene er svært stabile.

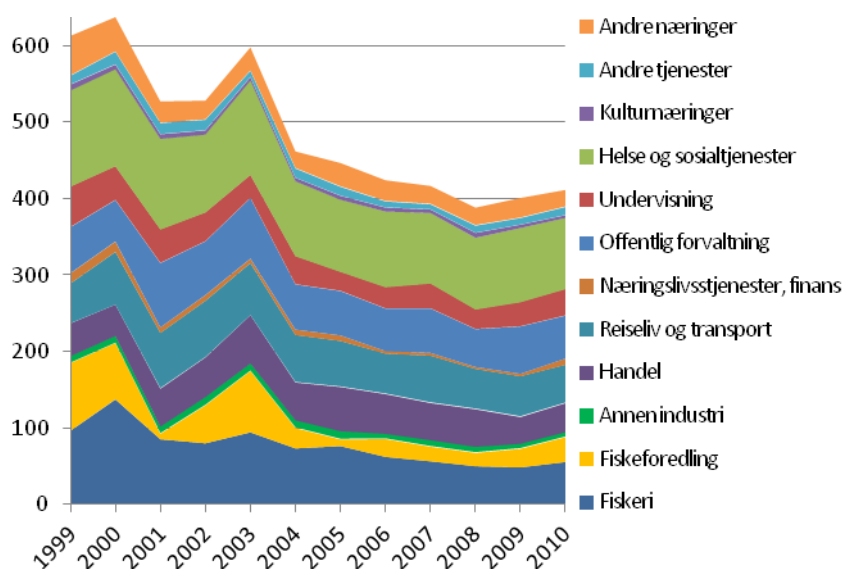
I forhold til lokal næringsutvikling er ofte turisme og kulturbaserte næringer løftet fram som mulige satsingsområder. Kategorien reiseliv og transporttjenester viser få tegn til å øke på landsbasis, og det bør legges til at mye av denne kategorien utgjøres av transport-

tjenester rettet mot egen befolkning. Det er derfor svært uvanlig at kommuner klarer å skape noen sysselsetting som monner i denne kategorien. Innen kultur næringer er det enda vanskeligere. I det store bildet er det bare et par prosent av sysselsettingen som kan sies å drive innen kultur næringer. Imidlertid har både turisme og kultur næringer en ekstradimensjon. Begge næringene har synlighet og utadrettet virksomhet innbakt i sin virksomhet, og kan av den grunn være viktig for et sted når det gjelder omdømme og selvbilde, langt utover den sysselsettingseffekten som kan oppnås.

### 3.2.1 De tre utkantkommunene

De tre utkantkommunene er nokså ulike når vi ser på næringslivet i kommunene, og de har hatt en svært ulik utvikling i løpet av den tidsperioden vi ser på, 1998 til 2010.

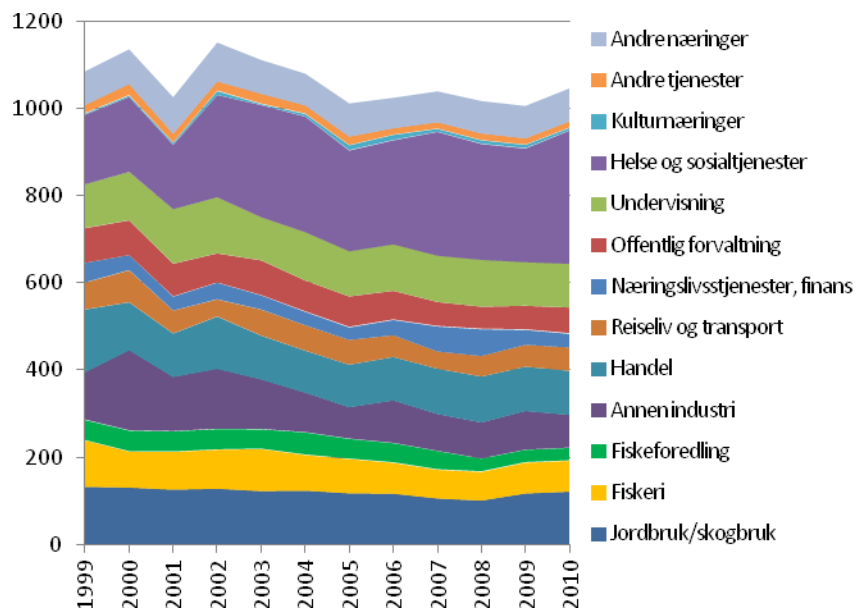
Figur 3.7 *Sysselsatte etter næringskategori, Gamvik, 1998-2010. Absolutte tall.*



Gamvik sliter med sysselsettingsutviklingen, og er den kommunen med desidert størst tilbakegang i sysselsettingen. Dette gjelder særlig innen fiskeri og fiskeforedling, der nedgangen også har vært større enn landsgjennomsnittet. Næringsstrukturen i Gamvik tyder på at sysselsettingen i kommunen er sterkt påvirket av

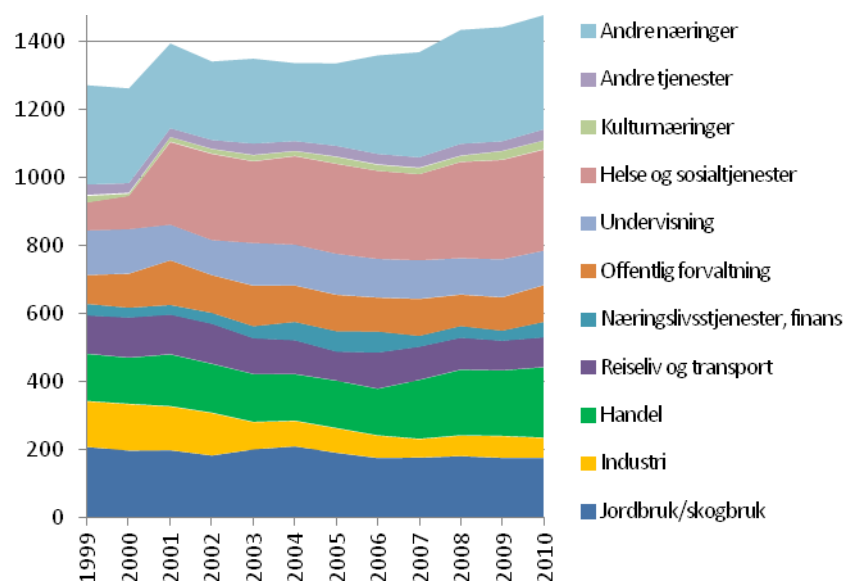
internasjonale konjungturer. Også i de andre kategoriene har det vært nedgang, men dette kan enkelt forklares med nedgang i folketallet; er det færre folk er det også mindre behov for de ulike tjenestene.

Figur 3.8 *Sysselsatte etter næringskategori, Askvoll. 1998-2010. Absolutte tall.*



Også i Askvoll har økningen i helse- og sosialsektoren vært viktig for sysselsettingen. Økningen har imidlertid ikke vært nok til å kompensere for den nedgangen man finner i fiskerisektoren, og industri knyttet til denne. Også Askvolls næringsstruktur og utviklingen av sysselsetting innen fiskeindustrien synes å være sterkt påvirket av internasjonale konjungturer.

Figur 3.9 *Syssette etter næringskategori, Vågå. 1998-2010. Absolutte tall.*

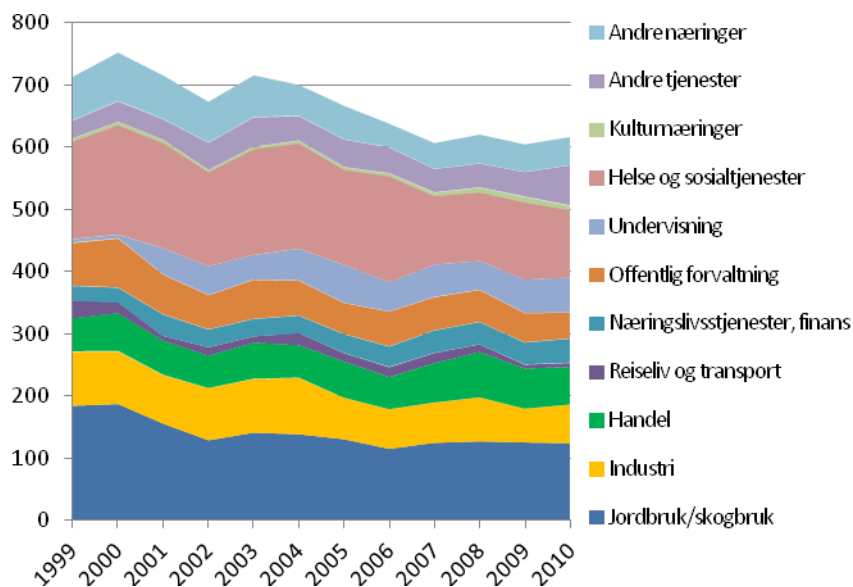


Vågå har økt den totale sysselsettingen over periodene, men mesteparten har kommet innen helse- og sosialtjenester. I tillegg er det en bedre utvikling innen handel i kommunen enn på landsbasis. Økningen i handel oppveier for den nedgangen vi ser innen industrisektoren.

### 3.2.2 De fire tettstedskommunene

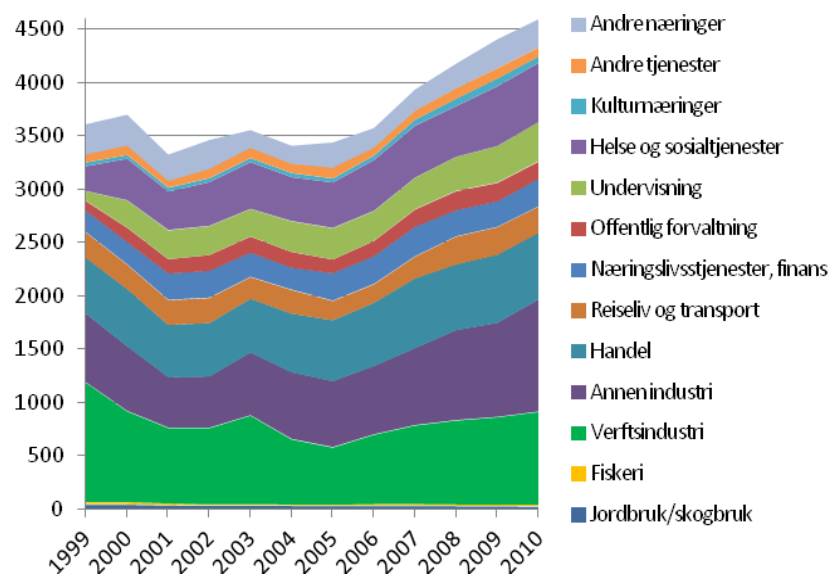
Tolga, Ulstein, Steinkjer og Vefsn er alle tettstedskommuner, men ulik i størrelse når det gjelder folketall. De er også ulike når det gjelder næring og næringskategorier; to - Ulstein og Vefsn - er industrikommuner, Tolga er landbrukskommune og Steinkjer er både landbrukskommune og en urban kommune med stort innslag av næringslivstjenester (forretningsmessig tjenesteyting).

Figur 3.10 *Sysselsatte etter næringskategori, Tolga, 1998-2010. Absolutte tall.*



Tolga skiller seg ut som en kommune med mye landbruk. Stor andel av sysselsettingen i landbruket betyr også at kommunene merker den generelle nedgangen i denne sektoren – den relative nedgangen i Tolga er ikke større enn den på landsbasis. Men samlet sett har likevel sysselsettingen gått ned med 10 prosent over tiårsperioden.

Figur 3.11 *Sysselsatte etter næringskategori, Ulstein. 1998-2010.*  
*Absolutte tall.*

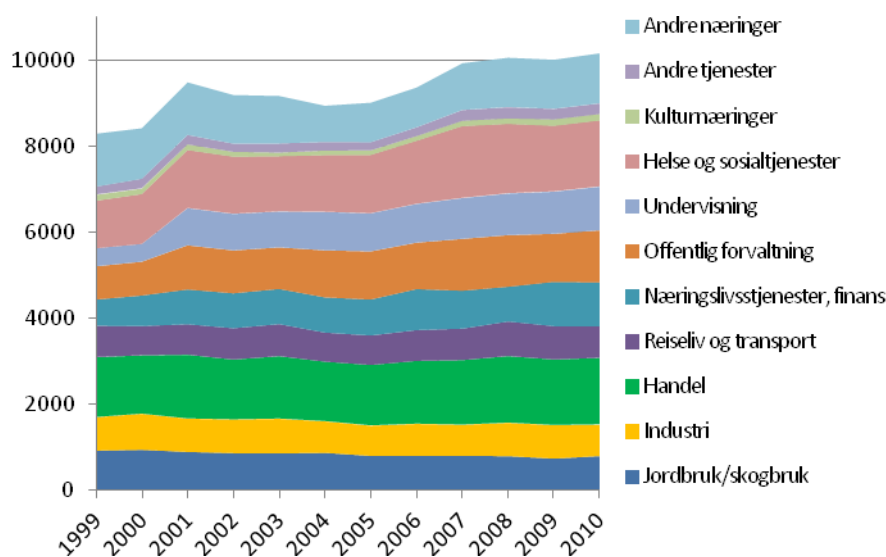


Verftsindustrien utgjør nesten 20 prosent av sysselsettingen i Ulstein, noe som er ganske unikt i Norge. Kommunen har også en industrisektor, utover verftsindustrien, på linje med resten av Norge, noe som gjør at nesten 40 prosent av sysselsettingen finnes innen industrisektoren. Likevel har kommunen opplevd en økning i sysselsettingen også i andre sektorer, noe som gir en solid utvikling i de siste 10 årene. Skal vi trekke fram en mulig svakhet har den formidable industrisektoren ikke gitt opphav til relatert virksomhet innen tjenestesektoren. Vi ville nok ha forventet at kategorien *Næringslivstjenester* skulle vært noe større med tanke på tilgangen til den store industrisektoren som marked.

Næringsstrukturen i Ulstein tyder ellers på at utviklingen i sysselsetting, og da særlig innen maskinindustrien, er sterkt påvirket av internasjonale konjunkturer.

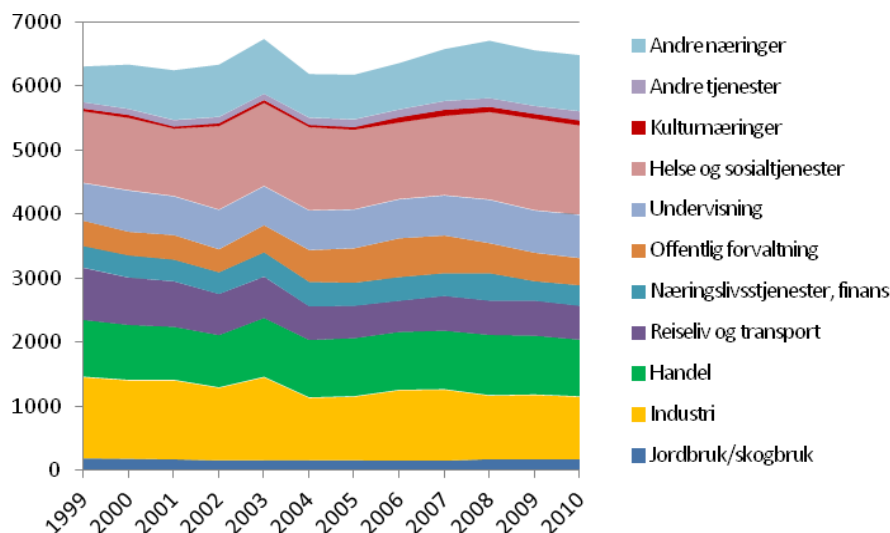


Figur 3.12 *Sysselsatte etter næringskategori, Steinkjer. 1998-2010.*  
*Absolutte tall.*



Steinkjer har den største andelen som jobber innen tjenesteyting til næringslivet og finanssektoren av kommunene. Sånn sett er dette den mest urbane kommunen. Imidlertid har kommunen også en stor andel innen landbruk og kommunal sektor, noe som er vanlig for mer perifere og rurale kommuner. Andelen innen kommunal sektor er f.eks. betydelig større enn i Ulstein. Det er også bare Ulstein som kan vise til bedre sysselsettingsutvikling totalt enn Steinkjer, der Steinkjer ligger omtrent på landsgjennomsnittet.

Figur 3.13 *Sysselsatte etter næringskategori, Vefsn. 1989-2010. Absolutte tall.*



Vefsn har en noe større industrisektor enn gjennomsnittet, og mye større enn andre sammenliknbare kommuner. Totalutviklingen er dårligere enn landsgjennomsnittet, men bedre enn mange andre småkommuner.

### 3.3 Sammendrag

Sysselsettingsutviklingen i perioden 1998-2010 har vært noe ulik i de sju kommunene her. Tre av dem, Ulstein, Steinkjer og Vågå har hatt økt sysselsetting i perioden, alle de andre har hatt nedgang. Ulstein og Gamvik befinner seg i hver sin ende av skalaen, Ulstein med økt sysselsetting særlig innen industrien, men også i de fleste andre sektorene, Gamvik med nedgang innenfor de fleste kategoriene og særlig innenfor fiske og fiskeindustri. Både i Vågå og Askvoll er sysselsettingsøkningen først og fremst innenfor helse- og sosialtjenester, men for Askvoll kompenseres ikke økningen for nedgang innenfor fiskeri. Vågå har også hatt bedre utvikling innenfor handel enn landet ellers. Tolga har hatt nedgang i sysselsettingen i perioden, og Vefsn har hatt en dårligere utvikling enn landsgjennomsnittet, men bedre enn mange småkommuner.

## 4 Utkantprogrammet ti år etter

Utkantprogrammet blei avslutta for ti år sidan, og kommunane som deltok har gått gjennom til dels svært ulik utvikling i åra etterpå, og har brukt erfaringane frå programmet på ulikt vis. I dette kapitlet ser me på erfaringane frå nokre av kommunane som deltok i programmet.

### 4.1 Langtidseffektar i lokalsamfunnet

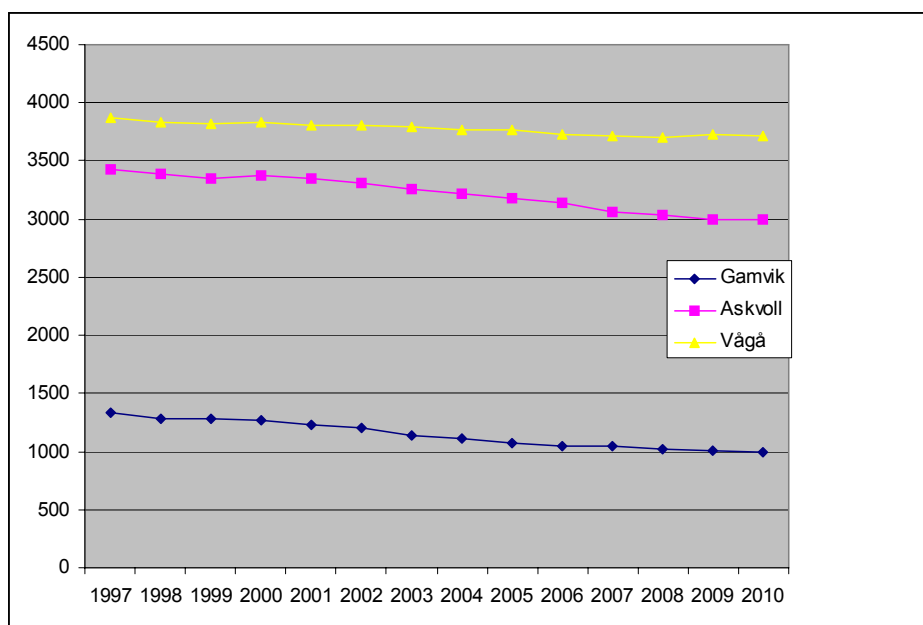
Gamvik, Askvoll og Vågå er tre av i alt tretten kommunar som deltok i Utkantprogrammet. Situasjonen i dei tre kommunane ti år etter programslutt er ulik, både når det gjeld befolkningsutvikling og når det gjeld forhold i kommunen som økonomi og politisk styring.

Askvoll og Gamvik har bytta politisk leiing i etterkant av prosjekt-deltakinga, Vågå har same politiske leiinga no som då. I Gamvik vart det skifte av ordførar, men ikkje parti ved kommunevalet i 2007, og i Askvoll var det skifte av ordførar og parti ved valet i 2003. Korkje i Gamvik eller Askvoll stilte noverande ordførar til val denne hausten, noko ordføraren i Vågå gjorde. Situasjonen for kommuneøkonomien har vore, og er, også ulik for dei tre kommunane; der Vågå ikkje har hatt problem med kommuneøkonomien, medan Askvoll og Gamvik til tider har hatt store underskot på kommunebudsjettet og vore inne på Robek-lista.

Folketalsutviklinga blir gjerne sett på som ein av fleire indikatorar for korleis det står til i ein kommune, og kommunane som i si tid blei plukka ut til deltaking i Utkantprogrammet var nettopp kommunar som hadde hatt langvarig nedgang i folketalet. Folketalsutviklinga i dei tre kommunane viser eit ulikt bilete. Folketalsutviklinga sidan 1997, det året kommunane kom med i Utkantprogrammet og fram til starten av 2011, viser at alle

kommunane hatt nedgang i folketalet i perioden. Men nedgangen fordeler seg ulikt, Vågå har hatt ein nedgang på i underkanten av fire prosent (3,9 %) og Gamvik på nærare 26 prosent (25,9 %). Askvoll plasserer seg i mellomgruppa med ein nedgang på 12,3 prosent. I dag har Gamvik under tusen innbyggjarar (991 pr. 1.1.2011). Askvoll auka folketalet med ein innbyggjar siste året, det er einaste året i perioden kommunen har hatt folketalsauke.

Figur 4.1 *Folketalutviklinga i Gamvik, Askvoll og Vågå frå 1997 til 1.1. 2011. Kjelde: SSB.*



Me har også sett på aldersstrukturen på innbyggjarane i kommunen, denne fortel om korleis folketalsutviklinga truleg blir i åra framover. Har til dømes kommunen ein gammal befolkning, det vil seia større innslag av dei eldre aldersgruppene i befolkninga enn landsgjennomsnittet, er det rimeleg å rekna med nedgang i folketalet i kommunen, ganske enkelt ut frå dødsfall. I tabellen nedanfor er aldersstrukturen for dei tre utkantkommunane me ser på her presentert. Ei forklaring til denne: Rekkja for *folketal* viser til folketalet i kommunen pr. 1.1. 2011. Dei andre rekkjene viser aldersklassane, 0- 5 år, 6- 15 år og oppover, og tala her i dei tre kolonnene for Gamvik, Askvoll og Vågå er *indeksar* i forhold til

innslaget på landsnivå, som er sett til 100. Dersom talet er lågare enn 100 betyr det at denne aldersklassen er representert med færre i kommunen enn landsnivået på 100. Dersom talet er høgare, har kommunen relativt fleire i denne aldersgruppa enn landsnivået, og dermed ein eldre befolkning enn landet har.

Figur 4.2 *Aldersstruktur for kommunane i Utkantprogrammet 1.1.2011. Indeks i forhold til innslaget på landsnivå (=100).*

|                 | <b>Gamvik</b> | <b>Askvoll</b> | <b>Vågå</b> |
|-----------------|---------------|----------------|-------------|
| <b>Folketal</b> | 991           | 3000           | 3718        |
| <b>0-5 år</b>   | 57            | 74             | 84          |
| <b>6-15 år</b>  | 90            | 100            | 96          |
| <b>16-25 år</b> | 87            | 99             | 83          |
| <b>26-35 år</b> | 71            | 57             | 81          |
| <b>36-45 år</b> | 95            | 77             | 81          |
| <b>46-55 år</b> | 110           | 108            | 105         |
| <b>56-65 år</b> | 146           | 118            | 121         |
| <b>66-75 år</b> | 161           | 153            | 136         |
| <b>76-85 år</b> | 95            | 152            | 156         |
| <b>86 år +</b>  | 89            | 179            | 157         |

Alle tre kommunane har eit større innslag av befolkninga si i dei øvre aldersklassane enn kva det er på landsnivå, det gjeld for alle klassane frå og med 46-55 år og oppover, bortsett frå Gamvik for dei to eldste klassane. Når dei yngste klassane i tillegg er underrepresenterte i høve til landsnivået, betyr dette at alle tre kommunane kan venta folkenedgang i åra framover, i alle fall om det ikkje skjer vesentleg tilflytting til kommunen.

## 4.2 Gamvik

Gamvik er ein av kystkommunane i Finnmark, og ein av dei minste kommunane i fylket. Fiske og fiskeforedling er grunnsteinen for all næringsverksemd i kommunen, og problem innan fiskeria fører til problem for heile kommunen. Gamvik var inne i ein slik periode då kommunen kom med i Utkantpro-

grammet,<sup>5</sup> med konkursar i fiskeindustrien og påfølgjande fråflytting. Talet på fiskarar og tilsette i foredlingsleddet har blitt mindre dei seinare åra, og kommunen ser ikkje at denne utviklinga vil snu i åra som kjem.<sup>6</sup> Industrien har på lik line med industrien i andre kystsamfunn i landet måtta tilpassa seg både nye marknads-mekanismer og ressursforvaltningar. I dag har kommunen fem fiskebedrifter, og næringslivet er elles prega av lokal service og reiseliv.

Gamvik sine tiltak innanfor Utkantprogrammet var retta mot ungdom, kvinner, nærmiljø og sentrumsutvikling. Sentrums-utviklingsprosjektet var det største av desse tiltaka, konsentrert rundt kommunesenteret, Mehamn, der kommunen med støtte frå fylkeskommunen, KRD, Husbanken og Statens vegvesen gjorde omfattande innsats. Mellom anna vart torget gjort ferdig, og hamne- og industriområdet var opparbeidd, og det vart bygd ei ny industrikai. Alt i alt var dette omfattande inngrep som skulle medverka til å gjera Mehamn meir attraktiv både for innbyggjarane og næringslivet. Ungdomsprosjektet omfatta tiltak som utviklingsreise for ungdom, etablering av ungdomsråd, datatreff, UngJobb, forprosjekt for allaktivitetshus, videoverkstad og avisprosjekt. Kvinnesatsinga i kommunen hadde ei heller vid målsetjing, ved å skulle motivera kvinner både til å ta ansvar for eige lokalsamfunn – gjennom å byggja nettverk, starta eigne verksemder, auka eigen kompetanse og skapa arenaer der kvinner kan påverka utviklinga i lokalsamfunnet. Til dette var det avsett heller avgrensa ressursar, og det som vart gjort var slik som deltaking på seminar, gjennomføring av eit IT-kurs, arrangement av sjølvutviklingskurs, julebord og kurs i aura- og fargeanalyse. Kvinneprosjektet blei oppsummert med at det var ein famlande start, men dette tok seg opp sjølv om prosjektet heile tida sleit med vanskar med å samla kvinner frå offentleg og privat sektor inn i same nettverk.

---

<sup>5</sup> Selinvasjon på 80-talet førte til dårleg fiske, mange fiskebedrifter på kysten gjekk konkurs, mellom anna ei av dei største bedriftene i Mehamn, Nordkyn Products. Med 140 tilsette.

<sup>6</sup> Handlingsplan med strategisk del for Gamvik kommune, 2010 og Handlingsplan med strategisk del for Gamvik kommune, 2011, Nordkyn Utvikling KF.

### 4.2.1 Etter programmet

Gamvik kommune gjekk inn i ein vanskeleg periode etter at Utkantprogrammet var avslutta:

Etter fire gode år i programmet, kom fire magre år for Gamvik. Åra i programmet var aktive år, ikkje berre på grunn av programmet, men me dreiv mange aktivitetar då, og brukte store midlar, særleg på sentrumsutvikling. Etterpå kom magre år med konkursar, rettsak og erstatningsutbetaling som førte til økonomisk krise for kommunen. Og då rauk innbyggartalet for oss. Kva kan kommunen gjera med folketalet når statleg politikk gjer det vanskeleg å skapa arbeidsplassar i fiskeindustrien? Det hjelper ikkje å ha flust av fisk i havet utafør oss, når fisken ikkje blir levert hit (intervju med rådmannen 20. mai 2011).

I 1999 hadde ei større fiskebedrift starta opp i Mehamn, men manglande fiskeleveranse til kommunen førte til konkurs.<sup>7</sup> Det førte igjen til fråflytting og nedgang i folketalet, og dermed også til lågare overføring frå staten på grunn av lågare folketal. Gamvik kom også inn på Robek-lista<sup>8</sup> i 2002, og kom først ut av denne i 2008. Kommunen har slik hatt lite økonomisk handlingsrom, og har måtta utsetja viktige arbeidsoppgåver. Samstundes har kommunen mist fleire arbeidsplassar og var inne i ei rettsak<sup>9</sup> der Gamvik må betala erstatning på nærare 6 millionar kroner.

Ingen av dei store utfordringane som kommunen har hatt etter programmet tok slutt kan seiast har direkte bakgrunn i

---

<sup>7</sup> Fiskeridepartementet hadde gitt kvoter til trålarar, og Gamvik hadde forstått det slik at trålarane skulle levera fisken til bedrifter i kommunen. Slik gjekk det ikkje, noko som førte til at Gamvik gjekk til rettsak mot staten. Kommunen tapte denne saka.

<sup>8</sup> ROBEEK er et register over kommuner og fylkeskommuner som må ha godkjenning fra Kommunal- og regionaldepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler. Før de nye reglene i kommuneloven trådte i kraft i 2001, måtte alle kommuner og fylkeskommuner ha slik godkjenning fra departementet. Med de nye reglene ble godkjenningsordningen begrenset til å omfatte kommuner og fylkeskommuner med økonomisk ubalanse. Kommuneloven § 60 (§ 59 a) nr. 1 definerer hva økonomisk ubalanse innebærer

<sup>9</sup> Erstatning til overgrepsoffer på tidlegare barneheimar.

programdeltakinga, sjølv om sentrumsutviklingsprosjektet førte til auka renteutgifter for kommunen, og slik sett medverka til vanskeleg økonomi. Men tilstanden i fiskeria og fiskeindustrien og erstatningsutbetalinga etter barneheimsrettsaka er ikkje knytt til programmet. Dette kom opp i åra etter programslett og tok mykje oppmerksomhet og førte til dårlegare kommuneøkonomi.

Erfaringa frå programmet var at det var lett å skapa engasjement, men vanskeleg å halda dette oppe. Kvinnenettverket var vanskeleg å vidareføra, og bustadprosjektet retta mot ungdom endra seg mykje, mellom anna fordi fråflytting førte til mindre behov for bustadar. Også andre tiltak var vanskeleg å vidareføra. Hovudgrunnane til dette kan er todelt; stor utflytting frå kommunen og dårleg kommuneøkonomi. Dei sist ti åra har folketalet gått ned med bort i mot ein fjerdedel.

Folketalet i kommunen går framleis nedover. Når ungdom herfrå er ferdig med utdanning, som dei må ta utafør kommunen, kjem dei som regel ikkje tilbake. Og dessutan dreg dei gjerne med seg dei som har vore heime. Om nokon spør meg kva me skal gjera med dette, så er svaret mitt; eg veit ikkje. Me håpar heile tida det skal snu, og jobbar med dette (intervju med ordførar 18. mai 2011).

Kommunen har eit heller stort innslag av utanlandsk arbeidskraft, storparten frå dei baltiske landa. Desse er gjestearbeidarar, utan intensjonar om å slå seg ned i kommunen, men er der for arbeidet sin del. Næringslivet i kommunen har bruk for dei, men det er samstundes ei utfordring fordi arbeidarane ikkje blir ein vanleg del av Gamvik-samfunnet.

Me misunner jo utkantkommunar lengre sør som kan rekruttera tilflyttarar frå for eksempel Nederland, som kjem for å slå seg ned der, og som blir ein del av samfunnet. Men dei kjem ikkje så langt nord som til Nordkyn, og me er avhengig av rekrutteringsbyrå som ikkje har spesialopplegg for å rekruttera folk som vil arbeida i fiskeindustrien. Det hadde for eksempel vore lettare å få unge svenske arbeidarar, då ville ikkje kulturforskjellen vore så stor. Men dei kjem ikkje til fiskeindustrien, og me må ta dei som kjem. (intervju med ordføraren 18. mai 2011)



Gamvik kommune fekk store vanskar med å ta vare på resultatane frå programdeltakinga, om me ser bort frå fysiske tiltak som utviklinga i kommunesenteret Mehamn. Derimot vart det problematisk med prosessar som var i gang på grunn av programdeltakinga, fordi kommunen fekk store utfordringar som ikkje minst hadde si årsak i kommuneøkonomien.

#### 4.2.2 Satsingar i forlenging av programmet

Gamvik har fem aktive fiskebruk i dag, andre kystkommunar av same størrelse har eitt til to anlegg. Dei to største anlegga er Nordkyn Seafood og Aker Seafoods, den sistnemnde kjøpte hausten 2005 den konkursramma bedrifta Mehamn fiskeindustri, saman med trålkvoter. Kommunen hadde investert i kai, og bygde industriområde og reinska hamna. Dette vart gjort med støtte frå KRD, og då Aker Seafood kjøpte bedrifta hadde anlegget vore utan drift i nesten tre år.

Kommunen har hatt omstillingsstatus frå 2008, noko som har gjort at kommunen har styrka næringsavdelinga. I dei vanskelege økonomiske åra tidleg på 2000-talet var Gamvik gjennom store nedskjeringar av staben, og måtte seia opp mange. Før år 2000 hadde kommunen to næringsmedarbeidarar. No er næringsarbeidet organisert gjennom eit kommunalt selskap, Nordkyn utvikling KF, der ein person er tilsett for å arbeida med næringsutvikling .

Gamvik kommune er positiv til å ha omstillingsstatus, det gjev ekstra midlar, om enn ikkje så store som ønskjeleg ut frå situasjonen i kommunen.

Overordnet alt som skjer i regi av omstillings- og utviklingsarbeidet i kommunen er målsettingen å øke antall arbeidsplasser i kommunen med 5 % i løpet av 2010 i forhold til 2008. Samtidig skal innbyggertallet stabiliseres på 2008-nivå. Dette krever en netto innflytting på ca 20 personer pr år basert på dagens fødselsstatistikk. (Handlingsplan med strategisk del Gamvik kommune 2010).

Handlingsplanen for Gamvik kommune blei vedtatt 14. desember 2009. I dag veit me at Gamvik ikkje nådde målet om folkeauke.

### 4.2.3 Interkommunalt og regionalt samarbeid

Gamvik kommune opplevde ein god dialog og eit godt samarbeid med fylkeskommunen under Utkantprogrammet, og har også gjort det i perioden etterpå. Finnmark fylkeskommune har mangeårig erfaring med å driva utviklingsarbeid i samarbeid med kommunane, og omfattande kjennskap til kommunane. Kommunen opplevde også eit godt samarbeid med departementet, og Utkantprogrammet var med på og gjera denne dialogen tettare.

Gamvik er ein liten kommune, og deltek difor i utstrekt grad i interkommunalt arbeid. Dette gjeld både barnevern, legeteneste – frå første juli dette året, PP-teneste, feiing og branntilsyn. Det gjeld også næringsretta arbeid, der Nordkyn Utvikling KF samarbeider med nabokommunen, og reiselivsforeninga Visit Nordkyn er sentrale aktørar. Nordkyn Utvikling KF blei stifta i 2009. Bak Visit Nordkyn står bedrifter i Gamvik og nabokommunen Lebesby.

## 4.3 Askvoll

Askvoll kommune ligg ytst i Sunnfjord i Sogn og Fjordane fylke. Kommunen si satsing gjennom Utkantprogrammet kan grovt delast inn i ei ungdomssatsing, Atløyprosjektet og Merkurprosjektet. Innanfor ungdomssatsinga vart det særleg arbeidd i forhold til internasjonalisering og til informasjonsteknologi. Desse tiltaka vart drivne etter same filosofi som Utkantprogrammet, og lokalsamfunna fekk sjølve ansvaret for innhald og satsingsområde i prosjektperioden

Askvoll sine erfaringar etter fire år i pilotkommune-prosjektet kan kort oppsummerast slik; tillit, ansvar og handlingsrom er avgjerande faktorar for å skape motivasjon og mobilisering, som i neste omgang kan føre til aktivitet og positive resultat. (dåverande ordførar, i sluttrapporten frå programmet).<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Sluttrapport frå pilotkommunane som har delteke i utkantsatsinga til Kommunal- og regionaldepartementet 1007-2001.

## Ungdomssatsinga

Ein vesentleg del av ungdomssatsinga var knytt til eit internasjonaliseringsprogram der utveksling av ungdom mellom ulike land var ein viktig del. Askvoll dreiv dette tiltaket i heile programperioden, og opparbeidde seg omfattande erfaringar, samstundes som mange ungdom frå kommunen og nabokommunane deltok. Prosjektet var knytt til eit EU-program, og ungdom frå fleire land i Europa deltok i denne utvekslinga.

Etter programslett i Askvoll vart prosjektet overført til fylkeskommunen, og Sogn og Fjordane vidareført arbeidet i det som vart kalla "Vesle Daniel"-prosjektet. Arbeidet vart leia av same prosjektleiar som i kommunen, som gjekk over i stilling i fylkeskommunen. Også frå den perioden er erfaringane svært gode, med stor aktivitet. "Vesle Daniel" vart nedlagt som tiltak i 2006, men det blei gitt tilbod om kursing i internasjonaliseringsarbeid i kommunane også fram til 2008. Sjølv om programmet er nedlagt så lever framleis deler av tiltaka i internasjonaliseringsprogrammet i dag. Dette gjeld framfor alt voluntørprosjektet, det vil seia at ungdommar dreg til andre land og gjer frivillig arbeid. Framleis er det ungdommar frå andre land som kjem for nokre veker om somrane til Sogn og Fjordane og gjer nyttig arbeid som elles ikkje ville blitt gjort, det kan vera å arbeida som assistent i ei kulturstifting, ein barnehage eller som assistent for ein miljøarbeidarar. Sogn og Fjordane har også sendt mange ungdommar ut til andre land i Europa.

Me ser på erfaringane frå internasjonaliseringsarbeidet som svært viktig, ikkje minst fordi det førte til at ungdom herfrå fekk auka sin sosiale kompetanse, og fekk erfaringar som dei elles ikkje ville fått. Det gjaldt også for dei som kom hit, og det blei utvikla eit nettverk som varer enno for mange sin del. (intervju med prosjektleiar for Internasjonaliseringsprosjektet 26. mai 2011)

Ungdomssatsinga omfatta også oppretting av ungdomsråd, romjultreff for ungdom som gjekk på skule utanfor kommunen og it-satsing. Ungdomsrådet eksisterer enno, medan romjultreffa tok slutt då programmet slutta. Ungdomssatsinga omfatta også eit internasjonalt bibliotek med internettkafé og eit IT-senter på Askvoll skule. Dette vart mykje brukt i skulesamanheng, men og

på kveldstid. Gjennom åra har denne satsinga blitt integrert i skulen, og ikkje i ein næringshage i samarbeid med næringslivet slik det var tankar om i programtida. Men sjølv om det ikkje vart slik ser kommunen langtidsverknader av satsinga, først og fremst ved at ungdom som var involvert den gangen i ettertid har satsa på IT-relatert arbeid og fått slikt arbeid lokalt.<sup>11</sup>

### **Atløyprosjektet**

Mange av aktivitetane kommunen støtta gjennom Utkantprogrammet føregjekk på Atløy<sup>12</sup>. Atløy-prosjektet vart drive lokalt, Og lokalt eigarskap til tiltaka og programdeltakinga var viktig for satsinga på Atløy. Deltaking i programmet og opplæring i prosjektleiarprosessen, saman med fleire ulike tiltak, gjorde at Atløyprosjektet vart vellukka. Ny bruk av ein gammal barneskule, fotoutstilling på turistheimen, utbygging av båthamn som er lokalitet for ein årleg krabbefestival med bortimot 1400 besøkjande, restaurering av eit notahus<sup>13</sup>, ei bok vart laga om kyrkja på øya. trivselsprosjekt og ei ordning med ferjekort (som gjorde det rimelegare å reisa med ferja) var alt saman tiltak innan prosjektet. Trivselsprosjektet vart også brukt som positiv omdømmebygging og marknadsføring av prosjektet og Atløy. Blant anna fekk ein til ei ordning med gratis tomter, og satsa stort på tilbakeflytting, med av utflyttarfest var eitt av fleire verkemiddel.

Ikkje all tiltaka er oppegåande enno, men fleire av dei er i drift, og som prosjektleiaren på Atløy seier det i dag:

Me går jo oppe i resultat frå prosjektet dagleg. Me ser det i tilbakeflytting og me ser det i tiltak som framleis finst i kommunen. I prosjektperioden fekk me heim 35 personar, unge folk som hadde vore ute, utdanna seg, gifta seg og fått barn. Dei to-tre siste åra har Atløy vore litt i nedgang, men det går opp litt no. For eksempel er det seks som byggjer hus i eit nytt bustadfelt for tida. Det er avgjerande korleis kommunen satsar. (prosjektleiar for Atløyprosjektet i intervju 31. mars 2011)

<sup>11</sup> Nokre av dei som deltok i dataklubben i programperioden arbeider i dag i IT-selskapet ELIS i Fjaler.

<sup>12</sup> Atløy er ei øy i kommunen.

<sup>13</sup> Hus brukt til lagring og barking av nøter.

## Merkurprosjektet

Merkurprosjektet er knytt til daglegvarebutikken i bygda Kvammen. Denne butikken var ein av dei første som fekk støtte gjennom dette programmet, og dette prosjektet vart også ein del av Utkantprogrammet i Askvoll.

Merkur-programmet<sup>14</sup> er ein stønadsordningane til daglegvarehandelen i utkantstrok. Prosjektet er bygt opp kring daglegvarebutikken i bygda, som tidleg kom med i Merkur-programmet, og har ført til at butikken har vorte utvikla til også å vera ein samlingsstad for bygdefolk, der det kan arrangerast konfirmasjonar og festar, fordi lokale i tilknytning til butikken også omfattar festlokale og kjøkken. Dei seinare åra har tilbodet blitt utvida med trenings-senter, tilbod om massasje, ballplass ute og leikeplass for barn. Desse tilboda blir drivne i samarbeid med friviljuge organisasjonar i bygda.

Prosjektet i Kvammen blei bygdeutviklingsprosjekt etter at Utkantprogrammet var ferdig. Butikken er framleis ein Merkur-butikk. (intervju 15. april 2011). Særleg blei endringane mot å også gje støtte til investeringar framheva, fordi små butikkar ikkje har evne til å få lånekapital elles.

### 4.3.1 Satsingar i forlenging av Utkantprogrammet

Frå deltakinga i Utkantprogrammet og omfattande aktivitet særleg i to bygder, Atløy og Kvammen, gjekk Askvoll inn i ein meir innoverretta periode etter programavslutninga, og opplevde ein innstramingsperiode som varte i fleire år. Etter prosjektslutt forsvann dei ekstra ressursane som gjorde det mulig med innsats, og det blei mindre ressursar til kommunale aktivitetar.

Kommunen hamna på Robek-lista i 2001, og kom først ut frå den i 2007. Samstundes blei det konflikstar som skulemønsteret i kommunen, og nedlegging av skular, noko som skapte uro og motsetningar. Kommunen har og fått kritikk, blant anna frå

---

<sup>14</sup> MERKUR - merkantilt kompetanseprogram for utkantbutikkane i regionane. Denne var innført i 1976, og frå 1995 omgjort til eit program. Nærings- og handelsdepartementet (NHD) utarbeidde programnotatet som framleis er rettleiande for arbeidet. Fram til årsskiftet 1997/98 var programmet finansiert over NHD sitt budsjett. Frå 1998 vart ansvaret overført til KRD og inngår nå som ein del av arbeidet departementet gjer for småsamfunn.

lokalmedia, for å vera dårleg på næringsarbeid og for å ikkje prioritera næringsutvikling.<sup>15</sup> Godt utviklingsarbeid er avhengig av konsensus i kommunen, og då ikkje denne lenger var til stades var det ikkje lenger mogeleg å dra full nytte av arbeidet. Likevel er det att positive haldningar frå prosjektperioden, og då først og fremst hos ungdom som var med på internasjonaliseringssjoktet. Det er slike haldningar kommunen framleis kan kapitalisera på. Spørsmålet er likevel om ikkje heile verknadane av programdeltakinga ville vorte betre om ikkje programmet blei etterfølgt av av ein kommunal innstramingsperiode.

Askvoll har hatt omfattande utskifting i politisk og administrativ leiing i etterkant av programslutt. Kommunen skifta politisk leiing - parti og ordførar – i 2003, og har skifta rådmann fleire gonger etter at rådmannen frå programperioden gjekk av med pensjon i 2007. Noverande ordførar stiller ikkje til val hausten 2011. Fleire som var sentrale i Utkantprogrammet i kommunen slutta i sine stillingar. Og ikkje minst har kommuneøkonomien vore ei utfordring.

Det har tatt mykje tid og møye å halda kommuneøkonomien i sjakk, og me har heldigvis klart å styra unna det åket det er å vera på Robek-lista. No har me fått omstillingsstatus, tilsett prosjektleiar og arbeidet er i gang. Der fokuserer me først og fremst på arbeidsplassar og næringsutvikling. Men det blir nok rom for å ta opp tråden frå utkantssatsinga med bygdemobilisering også (intervju med ordføraren 11. mai 2011).

Omstillingsarbeidet no fokuserer på småbedriftene i kommunen, næringsutvikling og det å skapa nye arbeidsplasser. Når det gjeld bygdemobilisering så ser kommunen mulighetar til å ta opp trådane frå Utkantprogrammet, utan at det er gjort noko spesielt med dette enno. Det har tatt ei tid frå kommunen fekk omstillingsstatus til den kom i gang med arbeidet, og kommunen har fått kritikk for å vera for dårleg til å driva omstillingsarbeid (intervju 31. mars 2011).

På Atløy er det ingen spesiell oppfølging av Utkantprogrammet på øya, og usikkerhet om kva det blir etter at omstillingsprogrammet i kommunen kjem i gang.

---

<sup>15</sup> Sjå mellom anna Firda 28.1.2011.

Det er jo ikkje råd å styra kor lenge folk deltek i ein prosess, eller er tilsett i ein jobb, men det kan opplevast som eit minus at det kjem inn nye folk i kommunen som ikkje har eit forhold til prosjektet. Det gjeld sjølvsagt både på administrativ og politisk side. Utviklingsprosjekt som dette krev full og heil deltaking og engasjement, det er ikkje nok å få utdelt ein status, som til dømes å vera omstillingskommune (intervju prosjektdeltakar 31. mars 2011).

Ungdomssatsinga retta mot internasjonalisering og samarbeid mellom fleire land vart overteke av Sogn og Fjordane fylkeskommune, og drive i fleire år. I dag er denne satsinga svært avgrensa, og det er ingen planar om spesifikke tiltak.

#### 4.3.2 Kompetanse, arbeidsformer og samarbeidsmåtar

Askvoll kommune gjekk inn i ein periode med store utfordringar, og til dels vesentlege endringar, i åra etter Utkantprogrammet vart avslutta. Det, saman med til dels stor utskifting av folk både innan politisk styring og i administrasjonen har gjort det vanskeleg å oppretthalda og vidareutvikla kompetanse og arbeidsformer frå programdeltakinga. Men denne kompetansen finst likevel igjen somme stader i kommunen, og då først og fremst blant dei som deltok i programmet. Dette gjeld særleg Atløy og dei som medverka i ulike tiltak der, både som enkeltpersonar, gjennom velforeningar og gjennom ulike organisasjonar.

Også når det gjeld ungdomsarbeid ser kommunen resultat av programdeltakinga, både gjennom det internasjonale prosjektet som vart overteke, og seinare nedlagt, av fylkeskommunen og i kommunen, til dømes ungdområdet. Mange av dei som deltok i dette arbeidet opparbeidde seg kompetanse.

#### 4.3.3 Fylkekommunens rolle i lokalt utviklingsarbeid

Askvoll har eit godt samarbeid både med nabokommunar og med fylkeskommunen. Etter mange års planlegging starta arbeidet med Dalsfjordbrua i 2010, og hausten 2013 skal heile anlegget, med bru og tunellar på begge sider av fjorden, stå ferdig. Dette arbeidet har skapt optimisme i kommunen, særleg hos ungdom, og kommunen ser tendensar til tilbakeflytting for denne gruppa.

Gjennom omstillingsprogrammet har kommunen både fylkeskommunen og Innovasjon Norge tett innpå, og opplever dette som positivt. I 2008/2009 søkte kommunen fylkeskommunen om støtte til å gjera ein strategisk utviklingsanalyse, og fekk midlar til dette. 2009 blei brukt til å gjera analysen, og deretter søkte kommunen om støtte til å oppretta utviklingsorganisasjon. Prosessen gjekk seinare enn planlagt blant anna fordi kommunen skifta rådmann i denne perioden. Første april 2011 var prosjektleiaren på plass, og det er frå og med i år at omstillingsarbeidet i kommunen er i gang. Bakgrunnen for å få slik status var todelt; nedgang i folketalet og svak næringsstruktur. Omstillingsarbeidet i kommunen blir ein partnerskap mellom kommunen, organisasjonslivet og næringslivet. Omstillingsorganisasjonen forvaltar det kommunale næringsfondet og omstillingsmidlane frå fylkeskommunen. Innovasjon Norge og fylkeskommunen deltek på alle møta i organisasjonen

#### 4.4 Vågå

Vågå kommune, ligg nord i Gudbrandsdalen. I sluttevalueringa av Utkantprogrammet vart kommunen omtala som ein av dei vellukka. "Vågå og Dyrøy – to suksesshistorier om stedsprofilering" er eit av kapitla i sluttrapporten frå Utkantprogrammet. Felles for desse to kommunane var at dei prøvde å gjere prosjektet "et helhetlig perspektiv som omfatter både den kommunale organiseringa og lokalsamfunnet forøvrig. Begge kommunene har det til felles at lokal politikk og kommunal administrasjon veves inn i hverandre i et tett samspill gjennom prosjektet. Samtidig har målsettingene for de to kommunene vært omtrent sammenfallende. På den ene siden et mål om å trekke til seg næringsliv og skape grunnlag for etablering av nye virksomheter og tilgang på stabil kompetent arbeidskraft. På den andre siden en målsetting om å holde på de som bor i kommunene og trekke til seg nye innflyttere som søker en livsstil og boform som de ikke finner i mer urbane strøk, men som Dyrøy og Vågå har mer enn nok av. Flere av de andre pilotkommunene har også vektlagt profilering og markedsføring som sentrale aktiviteter i sine prosjekter, men det kan seg ut til at der er de to nevnte kommunene i størst grad har



integrert dette i en helhetlig strategisk tenking for kommunen.”  
(Karlsen m. f. 2003:122)<sup>16</sup>.

Sluttrapporten peika også på at det som blei sett på som vesentlege suksessfaktorar for dei to kommunane; kva plass næringslivet fekk i prosjektet, og kva forhold prosjektet hadde til dåverande og potensielt framtidige innbyggjarar.

Vågå kommune var ingen opplagt vinnarkommune på slutten av 1990-talet. Kommunen var i ein vanskeleg situasjon, utløyst av ei sak som nærast førte til bygdestrid og mange negative hendingar for kommunen. Det var på ingen måte gitt at kommunen skulle klara å trekkja i saman for å endra retning. Bygdestrid var ikkje det einaste, kommunen opplevde mange og ulike utfordringar; nedgang i folketalet, lite utvikling av næringslivet og for lite nyskaping i kommunen på fleire felt. Når representantar for kommunen, eller dei som deltok i programmet den gongen, i dag fortel om kva endringar Utkantprogrammet førte med seg er det ei forteljing om eit skifte frå trøyttande bygdestrid, motsetningar og splitting, og til ei tid der politikarane og kommunen trekkjer lasset i lag. Programdeltakinga vart eit vendepunkt.

Me blei med i eit nettverk av andre kommunar som og hadde problem, me fekk god kontakt og støtte frå sentrale styresmakter, me blei sett og opplevde det positive med det. Men me gjennomgjekk og vår eigen interne prosess i kommunen, og den var også svært viktig for at me har komme dit me er i dag (intervju 28. mars 2011).

Vågå si satsing gjennom programmet la opp til ein strategi for marknadsføring mot to grupper; næringsliv som kunne tenkja seg å flytta til kommunen, og mulige nye innflyttarar. I denne marknadsføring var det viktig å profilera kommunen som ein kommune med spesielle tilbod, - for næringslivet galdt det tilbod på kompetent arbeidskraft og for innflyttarar galdt det livsstil og buform. Kommunen trong arbeidsplassar og folk, og tilbaud kompetanse og alternativ livsstil. Vågå sitt prosjekt blei kalla ”Generasjonsskiftet”, ut frå ein tankegang som alt var i gang då

---

<sup>16</sup> Karlsen, James, Hans Kjetil Lysgård, Anne Kirsti Ryntveit, Oluf Langhelle og Jens Kristian Fose: Følgeevaluering av Utkantprogrammet. Sluttrapport. FoU-rapport 3/2003, Agderforskning.

Vågå kom med i Utkantprogrammet (sjå og sluttrapporten), og som vart forsterka gjennom programmet. Symbolikken i dette viser nettopp til eit skifte, frå ein periode med bygdestrid og negativitet til ei tid med felles innsats. Kommunen klarte å profilera seg som ein aktiv kommune, og oppnådde mykje positivt gjennom dei mange – nærare 30 – og til dels omfattande aktivitetane dei hadde med i programmet. Nokre av desse pågår framleis, og arbeidsmåten, saman med fleire av tiltaka som blei utvikla i programperioden er framleis levande i kommunen. Programdeltakinga og ”Generasjonsskiftet” ga grunnlag for ein ny arbeidsmåte, og for korleis kommunen arbeider ti år seinare.

Vågå la særleg vekt på å nå ungdom og unge kvinner. Ein klar fordel kommunen hadde under programdeltakinga var at kommuneøkonomien var relativt grei. Kommunen har heller ikkje hatt problem med kommuneøkonomien seinare, og har ikkje stått på Robek-lista.

#### 4.4.1 Satsingar i forlenging av Utkantprogrammet

Vågå si satsing gjennom deltakinga i Utkantprogrammet var retta både innover og utover, innover særleg mot ungdom og kvinner i kommunen, og utover mot å tiltrekkja seg nye arbeidsplassar. I stor grad lever framleis dei fleste av tiltaka som vart sett i gang i løpet av programdeltakinga.

##### **Profilering og marknadsføring**

Vågå starta eit eige profileringsarbeid under programperioden, med vekt på å auka atkjenningeffekten til Vågåsamfunnet ved å utvikla eit felles profileringsprogram for kommune, reiseliv og næringsliv. Dette arbeidet har vorte utvikla vidare etter programslett, og er framleis viktig for kommunen. Arbeidet internt i kommunen har særleg vore retta mot å påverka haldningane folk har til kommunen, og å driva ”merkevarebygging” av Vågå som ei god stad å veksa opp i. Profileringsarbeidet har også vore retta utover, særleg mot næringslivet, der Vågå har framstått som ein god kommune å etablere seg i.

Å bli ”sett utanfrå” var ein viktig del av utkantprogrammet i Vågå, er framleis det. I programperioden oppretta Vågå to referansegrupper, ei intern og ei ekstern. Den eksterne var samansett av folk frå ulike kompetansemiljø i offentleg og privat sektor for å sjå og

vrdera tiltaka i Vågå sett utanfrå. I tillegg hadde kommunen ei såkalla "Oslogruppe" samansett av kjente aktørar innan kultur- og næringslivet, alle med ein eller annan tilknytning til Vågå, anten offentleg forvaltning, privat næringsliv eller kulturområdet. Dette var ei rådgjevande gruppe, og gruppa eksisterer framleis, til nytte for kommunen.

Me utfordra folk utanfrå til å sjå på oss med sitt blikk, og har sidan programmet årleg samla mellom 20 og 30 personar frå ulike samfunnsposisjonar som brukar ei helg på å utfordra og diskutera oss. Dei gjer det gratis, og me har fått tak i dei ein etter ein (intervju med ordføraren i Vågå 28. mars 2011).

Ordføraren er ein av dei som særleg blir omtalt som dyktig når det gjeld å skapa positive og nyttige nettverk for kommunen, dra folk både innanfor og utanfor kommunen med i arbeidet for å utvikla Vågå, og ikkje minst i å oppretthalda kontakt med og interesse hos dei han har vore i kontakt med.

Vågåseminaret vart etablert under programperioden, og er framleis eit tiltak i kommunen. Programmet blir kalla eit nasjonalt distrikts-politisk seminar med vekt på kultur, næring og samfunnsutvikling. I programperioden veksla Vågå og Dyrøy mellom å arrangera slike seminar. Vågåseminaret samlar hovudsakleg deltakarar som kjem utanfrå kommunen.

Marknadsføringa av kommunen er også retta mot eigen ungdom, ungdom som er flytta ut av kommunen og gjerne er under utdanning. Kommunen har i alle åra etter programmet hatt samlingar fleire gonger i året i Oslo med denne gruppa, og prøver å oppretthalda kontakt med dei som kan tenkja seg å flytta tilbake til kommunen etter avslutta utdanning.

### **Tiltak mot ungdom og kvinner**

Ungdom og kvinner var ei viktig målgruppe for Vågå i løpet av deltakinga i Utkantprogrammet. Fleire ulike tiltak vart sett i gang, og mange av dei har halde fram etterpå. Dette gjeld både kulturtiltak retta mot ungdom, som musikalar og tiltak som ungdomsbustader og aktivitetshus for ungdom. Noko av dette, som ungdomsmusikalen, er eit interkommunalt samarbeid, der kommunane Vågå og Sel deltek. Tiltaket er retta mot ungdom mellom 15 og 25 år, ei gruppe som ofte fell utanfor eksisterande

kulturtilbod. Erfaringane frå samarbeidet om ungdomsmusikalar er gode.

Gjennom Utkantprogramsatsinga arbeidde Vågå også med tiltak retta mot kvinner, det gjaldt både i forhold til arbeidsplassar og i forhold til deltaking i samfunnet. Også denne satsinga har halde fram etter programslett, og kommunen har mellom anna arbeidd med å utvikla attraktive arbeidstilbod både for kvinner og menn.

Det er ein konkurransestrategi me følgjer, me konkurrerer for eksempel med nabokommunen, og det er ikkje nødvendigvis uproblematisk alltid. Når me treng sjukepleiarar og må rekruttera dei utanfrå veit me at dei kan få arbeid i 430 kommunar, så det må vera noko ekstra me skal tilby for at dei vil komma hit. Me har framleis årlege samlingar i Oslo, to – tre gonger i året der me samlar ungdom som kjem frå kommunen. Dei me er interesserte i er dei som ikkje vil bu i Oslo eller nabokommunane der framover, me prøver aldri å rekruttera dei som absolutt vil bu i storbyen, men heller dei som er i Oslo på grunn av utdanning og yrke, men som like gjerne kan få godt arbeid her i kommunen. (Intervju med ordføraren 29. mars 2011).

Satsinga på tilbakeflytting og satsinga på næringsetablering er ein strategi der Vågå konkurrerer med andre kommunar, også nabokommunane. Samtidig prøver kommunen å samarbeida til beste for alle seks kommunane i regionen, og tenkja regionalt både når det gjeld næringssetjing og kultursatsing.

Også når det gjeld deltaking i samfunnslivet har kommunen halde fram satsinga frå programmet, og i kommunen meiner ein at det kan vera med på å forklara kvifor såpass mange kvinner deltek i lokalpolitisk arbeid i kommunen som dei gjer i dag.

### **Kultursatsing**

Satsing på kultur var også ein viktig del av utkantsatsinga i Vågå. Det innebar, og inneber, satsing på kulturskolen og på kulturfeltet elles i kommunen. Kulturlivet og kulturtilbod blir oppfatta å ha stor betydning for innbyggjarane i kommunen, og som eit attraktivt element for potensielle tilflyttarar. Kultursatsinga og næringssetjing blir sett i samanheng i kommunen.

For oss er det viktig å ta vare på den tradisjonelle kulturen, samstundes som me opnar for nytt. Me har for eksempel klart å komma inn på turnélista til Riksteatret, der det elles berre er byar som er med, og me arrangerer mange konsertar som har mange tilhøyrarar. Det er enkelt for oss å få folk med på slike tiltak, mellom anna fordi det føregår så lite her samanlikna med ein by. Me er veldig klare på at me må sørgja for at det er godt for alle heile tida. (intervju med ordføraren i Vågå 28.3.2011).

I dag arbeider kommunen med å etablere det den kallar ein kulturell næringshage, og arbeider med å få etablert Folkemusikkens hus i kommunen. Kultursatsing og satsing retta mot ungdom blei utvikla gjennom programdeltakinga, og har blitt utvikla vidare etterpå, slik at det no er ein vesentleg del av kommunen si satsing. Det blei satsa på ungdomshus og kulturhus, og kulturskulen var aktiv og kreativ. I dag er kulturskulen framleis viktig, også i skuleutviklingsprosjektet som Vågå no arbeider med.

#### 4.4.2 Kompetanse, arbeidsformer og samarbeidsmåtar

Utkantprogrammet handla også om å utvikla kompetanse gjennom programmet. Har denne blitt tatt vare på, og utvikla vidare, i kommunen dei ti åra som har gått? Programmet hadde vidare stort fokus på å skapa gode arbeidsprosessar for å gjere kommunen betre i stand til å driva langsiktig utviklingsarbeid. Har dette ført til varige endringar? Har arbeidsmåtene endra seg, utforma kommunen nye strategiar og tiltak, arbeider kommunen annleis i dag enn før programmet? Og påverka programmet organisering og samarbeid om utviklingsprosjekt vidare?

Vågåprosjektet dreiar seg både om organisering og arbeidsformer, og om tiltak retta mot ungdom, kulturlivet og næringslivet. Det var snakk om ei brei satsing der heile kommunen deltok, og der målgruppene var folk både i og utanfor kommunen. Vågå utvikla sin eigen strategi retta mot potensielle tilflyttarar – ”Det gode liv i Vågå” og dreiv bevisst rekrutteringsarbeid mot både moglege tilflyttarar og næringslivet. Alt dette krov kompetanse og innsats, og det krov samarbeid internt i kommunen og med ulike partar utanfor kommunen. I kommunen vart det utvikla omfattande og nyttig kompetanse i forhold til utviklingsarbeid, nettverksbygging,

profilering og marknadsføring og det å driva konkrete prosjekt. Både politisk og administrativ del av kommunen var viktig i dette arbeidet. I stor grad har kommunen behalde denne kompetansen, sjølv om det har vore utskiftingar av personell, og kompetansen er også utvikla vidare. Ein av grunnane til dette er den bevisste haldninga til det å driva utviklingsarbeid, og vektlegginga at kommunen må stå saman om arbeidet, og ha eit heilskapleg syn på utviklinga av kommunen. At kommunen har klart å halda fast på denne linja etter programslutt har samanheng med kontinuitet i politisk styring og ein rimeleg god kommuneøkonomi, som har gjeve kommunen tid og rom til å utvikla strategiane som blei påbegynte under programmet vidare.

Ein av desse strategiane har vore å knyta til seg kompetanse utanfrå, blant anna i form av mange viktige støttespelarar utanfrå, både i næringslivet og i offentleg byråkrati. Kommunen har heile tida arbeidt for å oppretthalda og utvida dette nettverket, og slik både få tilført kompetanse og få marknadsført kommunen. Vågå ser framleis verknader av programdeltakinga:

Utkantprogrammet blei eit vendepunkt for Vågå den gongen, frå eit splitta og negativt samfunn til det me er i dag. Me kom med i eit nettverk av andre kommunar som og hadde problem, og framfor alt fekk me god kontakt med sentrale styresmakter. (intervju med tidlegare næringsarbeidar 12. mai 2011)

Vågå sin framgangsmåte vart å inkludera mange og ulike miljø i arbeidet sitt, jenter, kvinnenettverk, eksterne miljø. Høgskular, næringsliv, som utfordra kommunen og gav arbeidet ein retning. Nettverksbygging blei viktig i prosjektet, og nettverket omfattar mange, frå sentrale aktørar i kommunen, næringslivet, politikarar og tilsvarande grupper utanfor kommunen. Det uformelle nettverket og arbeidsforma blei vidareført etter at programdeltakinga tok slutt. Ti år etter oppsummerer dåverande prosjektleiar arbeidsforma slik:

Kulturen og stoltheten i kommunen var veldig viktig, det same var arbeidet som ordføraren, rådmannen og eg som prosjektleiar gjorde. Eg lærte veldig mykje den tida, har aldri lært så mykje i mitt liv, og eg har grunnleggjande tru på denne arbeidsforma. Med bevisst jobbing blei bygdekrangelen som var i

kommunen fjerna frå folks medvit, og bygda blei samla (intervju med prosjektleiar 8. april 2011)

I dag er kommunen sitt store prosjekt eit prosjekt som tek utgangspunkt i skulen. ”Vaken og vågal i Vågå – eit samfunns-utviklingsprosjekt med mål om å lage Norges beste skule” meg store mål og eit utgangspunkt som krev tru på eigen innsats.

Ei erfaring for Vågå frå deltakinga i Utkantprogrammet er at det er viktig å våga å satsa, vera uredde og setja store mål både for administrasjonen og politikarane. Kommunen har ikkje spesielt godt utgangspunkt for skuleprosjektet, og har skåra lågt på nasjonale prøvar. Men kommunen legg vekt på at skulen er viktig for ”det gode liv i Vågå”.

## 4.5 Langtidseffektar i kommunane

Vågå var ein av kommunane som vart kalla suksesskommune ved avslutninga av Utkantprogrammet. Vågå er framleis ein suksesskommune i så måte. Folketalet går ned, men på langt nær så mykje som i andre utkantkommunar, og langt mindre enn Askvoll og Gamvik. I forhold til befolkningsutvikling og tilflytting er kommunen sin strategi å framstå som ein tilbydar-kommune; Vågå har noko å tilby til spesielt interesserte som vil bu eller busetja seg i kommunen. Dette gjeld både næringsliv som kan tenkjast å flytta til kommunen, og det gjeld folk som kan tenkjast å busetja seg i kommunen. Profileringa og marknadsføringa av kommunen har ei spesiell innretning og er retta mot klart utvalde grupper, grupper som kan tenkjast å vera interessante i nettopp det Vågå har. I arbeidet med å profilera seg sjølv har Vågå bygd opp eit nettverk av aktørar utanfrå kommunen som kan utfordra kommunen, og kan gje innspel som kan forbetra kommunen sitt profileringsarbeid. Slik sett framstår Vågå som ein tydleg og uredde kommune med klare tankar om kva den har å tilby potensielle nykommarar, anten dette er folk eller bedrifter.

I åra etter programslutt har Vågå vidareutvikla det som synte seg som suksess ved programslutt, slik at langtidseffektane frå programmet viser ein kommune med ein klar utviklingsstrategi der heile kommunen er ein del av denne, og kommunen har bygd opp eit nettverk som støttar eige arbeid. Vågå har i tillegg stått saman

om strategien og har klart å rydda unna motsetningar når det gjeld kommunens utvikling. Det er mange i, og utafor kommunen, som har medverka og medverkar til denne strategien. Det er fleire forhold som skil Askvoll og Gamvik frå Vågå, både når det gjeld befolkningsutvikling, næringsutvikling og politisk leiing. Det mest avgjerande når det gjeld langsiktige effektar av programdeltakinga er likevel utviklingsstrategien. Askvoll og Gamvik utvikla ikkje samme heilskaplege strategien som Vågå under programperioden, og har ikkje klart å tydeleggjera den i åra etterpå heller. Tvert i mot har andre forhold i kommunane tatt fokus frå den kommunale utviklingsstrategien, og kommunane framstår som kommunar som treng noko – folk, arbeidsplassar eller ressursar for å kunna snu eiga utvikling. I motsetning til Vågå har situasjonen i kommunen, med politiske endringar og motsetningar mellom bygdelag, heller ikkje støtta opp om lokale utviklingsstrategiar. Kommuneøkonomi, skulelokalisering og rettsaker har tatt fokus frå utviklingsarbeid

Lærdommen frå Utkantprogrammet viser at fokus på utviklingsarbeid er viktig, og at det er viktig å halda fast i dette. For å klara dette må politisk leiing i kommunen så vel som kommuneadministrasjonen satsa. Kommunen må profilera seg sjølv, og skapa seg eit omdømme som ein attraktiv kommune. Eit slikt omdømme kan ikkje kommunen åleine skapa, det er viktig med eit nettverk som kan hjelpa til med dette.

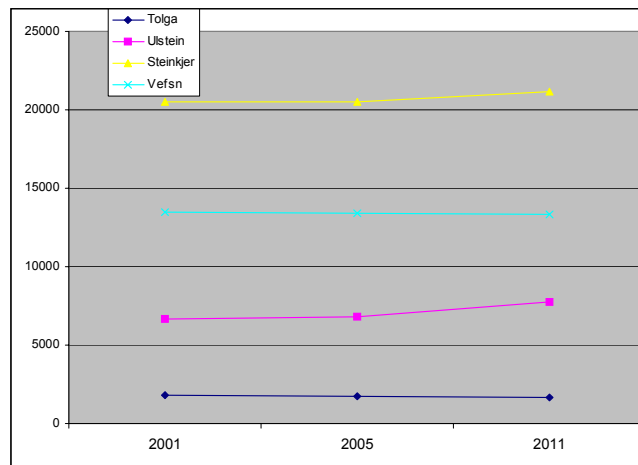


## 5 Tettstedsprogrammet

### 5.1 Befolkningsutvikling og aldersstruktur i kommunene

To av disse fire kommunene har hatt befolkningsvekst i perioden fra programstart og til i dag, det gjelder Ulstein og Steinkjer. Tolga og Vefsn har hatt nedgang i samme perioden. Vefsn har hatt nedgang hele perioden, både mens programmet pågikk og i årene etterpå. Det har også Tolga. Steinkjer hadde nedgang i folketallet i programperioden, men har økt etterpå. Ulstein har vokst i hele perioden.

Figur 5.1 *Folketallsutvikling i Vefsn, Steinkjer, Ulstein og Tolga i årene fra og med 2001 og fram til 1.1. 2011. Kjelde: SSB.*



Aldersstrukturen på innbyggerne i kommunen er også interessant, fordi den forteller om hvordan utviklingen når det gjelder folketall

i kommunen blir i årene framover. Har for eksempel kommunen en gammel befolkning, det vil si større innslag av de eldre aldersgruppene i befolkningen enn landsgjennomsnittet, er det rimelig å regne med nedgang i folketallet i kommunen, ganske enkelt ut fra dødsfall. I tabellen nedenfor er aldersstrukturen for de fire tettstedskommunene vi studerer presentert.

En forklaring til denne: Rekken for *folketall* viser til folketallet i kommunen pr. 1.1. 2011. De andre rekkene viser aldersklassene, 0-5 år, 6-15 år og oppover, og tallene her i de tre kolonnene for Tolga, Ulstein, Steinkjer og Vefsn er *indekser* i forhold til innslaget på landsnivå, som er satt til 100. Dersom tallet er lavere enn 100 betyr det at denne aldersklassen er representert med færre i kommunen enn landsnivået på 100. Dersom tallet er høyere, har kommunen relativt flere i denne aldersgruppen enn landsnivået, og dermed en eldre befolkning enn landet har.

Tabell 5.1 *Aldersstruktur for kommunene i Tettstedsprogrammet 1.1.2011. Indeks i forhold til innslaget på landsnivå (=100).*

|                  | <b>Tolga</b> | <b>Ulstein</b> | <b>Steinkjer</b> | <b>Vefsn</b> |
|------------------|--------------|----------------|------------------|--------------|
| <b>Folketall</b> | 1684         | 7751           | 21151            | 13307        |
| <b>0-5 år</b>    | 82           | 105            | 93               | 81           |
| <b>6-15 år</b>   | 108          | 117            | 99               | 100          |
| <b>16-25 år</b>  | 121          | 98             | 102              | 103          |
| <b>26-35 år</b>  | 58           | 98             | 75               | 77           |
| <b>36-45 år</b>  | 86           | 114            | 90               | 93           |
| <b>46-55 år</b>  | 106          | 95             | 105              | 106          |
| <b>56-65 år</b>  | 100          | 88             | 111              | 109          |
| <b>66-75 år</b>  | 119          | 88             | 121              | 125          |
| <b>76-85 år</b>  | 127          | 86             | 128              | 122          |
| <b>86 år +</b>   | 185          | 88             | 115              | 114          |

Tolga, Steinkjer og Vefsn har eldre befolkning enn på landsplan, men har også større innslag av de yngre aldersklassene enn landsbefolkningen, bortsett frå i de yngste klassene. Derimot er aldersklassen 26-35 år liten i disse tre kommunene. Ulstein skiller seg ut med å ha en langt yngre befolkning enn på landsbasis, større innslag av unge og mindre innslag av eldre.

Alle tre kommunene har et større innslag av befolkninga i de øvre aldersklassene enn hva det er på landsnivå, det gjeld for alle klassene fra og med 46-55 år og oppover, bortsett fra Gamvik for de to eldste klassene. Når de yngste klassene i tillegg er underrepresenterte i forhold til landsnivået, betyr dette at alle tre kommunene kan forvente folkenedgang i åra framover, i alle fall om det ikke skjer vesentlig tilflytting til kommunen.

Om vi ser på befolkningsutviklingen i de fire kommunene med spesiell vekt på selve tettstedet viser det seg at alle tettstedene har hatt befolkningsøkning. Særlig gjelder dette Ulsteinvik og Steinkjer tettsteder. Både Tolga og Vefsn kommune hadde befolkningsnedgang i perioden, mens tettstedene i disse to kommunene likevel hadde vekst. Ulstein med tettstedet Ulsteinvik skiller seg likevel ut fra de tre andre kommunene, kommunen som helhet har hatt folkevekst, men veksten er prosentvis større utenfor tettstedet enn i tettstedet.

Tabell 5.2 *Befolkningsutvikling i tettsteder 2001-2011. Absolutte tall og prosent.*

| Tettsted   | Absolutte tall |       |       |       |       |       | Prosent endring |           |
|------------|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------------|-----------|
|            | 2001           | 2003  | 2005  | 2007  | 2009  | 2011  | 2001-2011       | 2001-2011 |
| Tolga      | 565            | 624   | 646   | 608   | 588   | 581   | 16              | 3         |
| Ulsteinvik | 4956           | 5063  | 5103  | 5094  | 5251  | 5621  | 665             | 12        |
| Steinkjer  | 10570          | 10961 | 11113 | 11338 | 11538 | 11750 | 1180            | 10        |
| Mosjøen    | 9566           | 9600  | 9636  | 9784  | 9629  | 9631  | 65              | 1         |

Kilde: Statistikkbanken, Statistisk sentralbyrå

Det er likevel Ulstein kommune som har hatt størst befolkningsvekst av disse fire kommunene i perioden 2001-2011. I programperioden 2001-2005 hadde alle fire kommuner befolkningsvekst. Hvorvidt veksten skyldes Tettstedsprogrammet eller andre forhold har vi ikke grunnlag for å si noe om. Den positive utviklingen fortsatte i Ulsteinvik og Steinkjer, men ikke i Tolga og Mosjøen. I perioden 2001-2005 hadde Ulsteinvik en befolkningsøkning på 10 prosent. Forklaringer kan trolig knyttes til vekst i flere typer næringer, men kanskje også til egenskaper ved stedet som gjør det interessant å bosette seg der. Det kan også gjelde for Steinkjer. Se

---

ellers kapittel 2 og 3 om befolkningsutvikling og sysselsetting i de fire kommunene.

## 5.2 Vefsn kommune i Nordland

En målsetting med Tettstedsprogrammet var å gjøre tettstedet Mosjøen og Vefsn kommune så attraktivt at man bidro til å stoppe flyttestrømmen sørover, spesielt når det gjaldt eldre ungdom. I tillegg ønsket man å få dem som flytter fra kommune til å flytte tilbake. Tilrettelegging av kompetansearbeidsplasser, kultur- og fritidstilbud og sentrale tomtemuligheter var blant strategiene for å nå disse målene.

Satsingen på grønn profil gjennom etablering av turveier, oppgradering av Byparken og miljøsertifisering ble påbegynt før programstart og foregikk i løpet av programperioden (se mer om Byparken i det følgende). Ifølge sluttrapporten økte dugnadsinnsatsen på grunn av programmet, men dette ble imidlertid ikke satt i system i forhold til å sikre videreføring av samarbeidsånden etter prosjektperioden. Rapporten peker også på at målet om å utvikle Tettstedsprosjektet til en paraply for alt som skjedde i Mosjøen under fellesnevneren ”utvikling til et mer attraktivt og miljøvennlig tettsted, bare i liten grad lyktes i det prosjektet etter hvert fikk liten oppmerksomhet. Lokalt opplevde man at prosjektet gradvis ble nedtonet, og at prosjektorganiseringen ikke var god nok til å fange opp lokale tiltak. I sluttrapporten pekes det også på at med noen unntak viste sentrale ledd i kommunen heller ikke nevneverdig interesse for utviklingen av prosjektet som opprinnelig var tenkt.

Er denne situasjonsbeskrivelsen fortsatt gyldig? I det følgende presenteres en statusrapport fra Steinkjer, basert på oppfatningene til noen av dem som har vært involvert i tettstedsarbeidet og i påfølgende stedsutviklingsprosesser.

### 5.2.1 Satsinger i forlengelsen av programmet

Et konkret resultat som har tilknytning til programmet er Byparken, selv om arbeidet med oppgradering av denne var godt i gang før programperioden, som det også sies i sluttrapporten fra programmet. Selv om parken ville blitt realisert uansett, fikk de

drahjelp fra programmet, men også fra andre, som Riksantikvaren. Etablering av turveier har også vært et viktig prosjekt, der folk kan gå tur, fiske og ta med besøkende og bruke området på nye måter. I regi av programmet ble det også gjennomført en sentrumsanalyse. I dette arbeidet var det viktig å se sammenhenger og helhet i ulike byområder, og knytte dem sammen. Det var for eksempel viktig å integrere Sjøgata som en naturlig del av sentrum. Sjøgata ble vernet i 1970. Mens man før den tid ville rive det gamle, som ikke alltid var gode minner, endret synet seg utover på 1970-tallet. Programdeltakelsen åpnet for en del tilskuddsmidler fra ulike hold, og disse har vært viktige både i programperioden og i etterkant. Fordi kommunen har stram økonomi ville man uten ekstra ressurser hatt problemer med å fullføre en del prosjekter, eller det ville tatt lenger tid. Det viktigste med programdeltakelsen var at oppmerksomheten ble rettet mot konkrete tiltak, noe som bidro til at folk så at det skjedde noe.

### 5.2.2 Kompetanse, arbeidsformer og samarbeidsmåter

I regi av fylket ble det avholdt kurs i prosessplanlegging, med vekt på blant annet hvordan de som berøres av en plan kan involveres på et tidlig tidspunkt.<sup>17</sup> Dette kan bidra til at befolkningen får et eierforhold til det som gjøres, og økt interesse for kommunens utvikling. Kompetansen som ble utviklet gjennom kursene brukes i dag i all planlegging i Vefsn. Ifølge informant fra kommunens administrasjon tas befolkningens forslag om hva som skal til for å få folk til å bo i Mosjøen med videre inn i kommuneplanprosessen. Det viktigste i forbindelse med slike prosesser skjer i forkant av at planene utarbeides. Det var for øvrig enklere å mobilisere folk i grendene enn i sentrum, noe som ble forklart med at folkemøter i grendene i stor grad fungerer som sosiale arenaer. En lærdom var også at en må forankre tiltak i overordnede visjoner og mål, og ikke spre seg over alle gode tiltak.

Det har skjedd noe på holdningssiden, understreket informant fra fylkeskommunen, som også viste til pågående prosjekter i Mosjøen med å knytte sentrum bedre sammen og få bilene bort fra Torget (noe som ikke er helt konfliktfritt). Når de ser at det ser rent og

---

<sup>17</sup> Miljøverndepartementet startet opp kursene i prosessledelse for fylkeskoordinatorene og del prosjektledere. Etter hvert overtok fylkeskommunene disse kursene (kilde: Miljøverndepartementet).

pent ut rundt seg har det en smitteeffekt. Det var nødvendig med slik opprusting, og det har ifølge informantene vært en viktig lærdom gjennom programmet og i etterkant. Deltakelsen i Tettstedsprogrammet bidro til økt fokus på stedsutvikling og betydningen av å gjøre stedet mer attraktivt. Det fikk en del tenkeprosesser i gang, ble det understreket.

Arbeidet med tettstedsprogrammet inngikk i det ordinære arbeidet til administrasjonen og andre i kommunen; det ble altså ikke avsatt egne stillinger til dette. Noen leier inn ekstra folk for å jobbe med prosjekter, men det kan føre til problemer med oppfølging i ettertid, ble det understreket. Det har fungert bra som det er, fremholdt en informant fra kommunens administrasjon. Noen av dem som var involvert i Tettstedsprogrammet jobber fortsatt i kommunen.

Det fremkom imidlertid noe kritikk mot styringsgruppen som ble etablert i forbindelse med programmet, blant annet at den var for bredt sammensatt og for lite spisset mot temaer og at det ble for mange tiltak i ulike retninger. Det er viktig å bestemme seg for hva en vil og stå på det selv om det blir beinharde diskusjoner, og det alltid vil være noen som føler at de ikke får gjennomslag for sine interesser, ble det understreket. Det var både fordeler og ulemper ved at den ble en del av programmet, mente en informant fra kommunen: Flere var godt i gang med arbeidet og hadde kontroll over prosessen (kommunen, gartner, museet og Riksantikvaren), men gjennom programdeltakelsen skulle arbeidet med parken forankres i styringsgruppa, blant annet gjaldt det kanalisering av penger. De måtte også forklare styringsgruppa hva de gjorde.

I etterkant av programdeltakelsen ble det etablert arbeidsgrupper i tilknytning til konkrete prosjekter.

Man har nådd ungdom gjennom konkrete prosjekter, noe som blir oppfattet som den enkleste måten å få med folk på. Ungdomsrådet har vært aktivt med ideer og forslag. Det har blant annet resultert i at det er blitt avsatt midler til skateboardpark, sandvolleyballbane og andre idrettstiltak, delvis med støtte fra næringslivet. Det har ikke vært igangsatt noen spesifikke kvinnetiltak i Vefsn i forbindelse med programmet.

### 5.2.3 Fylkeskommunen og nasjonale myndigheter

Det var flere samlinger over kommunegrensa med andre kommuner i fylket som var med i programmet. Samtidig ønsket mange at det var mer erfaringsutveksling med kommuner utenfor fylket, som Tingvoll og Steinkjer som jobbet mye med liknende tema, som lyssetting. Flere understreket at det er viktig å se sammenheng i ting og samordne tiltak. Kommunen opplevde at den ikke klarte det i løpet av programmet, men at heller ikke MD gjorde det, der det også var stadig ulike folk involver. Samarbeidet mellom de sju departementene som var involvert i Tettstedsprogrammet synes heller ikke å ha fungert, slik det ble opplevd i Vefsn. Det må understrekes at dette er informantenes oppfatninger, der involverte departementer kan se annerledes på det. Samarbeidet med fylkeskommunen ble beskrevet som godt, og det er regional forståelse om betydningen av å legge vekt på attraktivitet i stedsutviklingen, understreket en informant som jobber ned næringsutvikling. I løpet av programperioden var det imidlertid hyppig utskifting av folk i fylkeskommunen, noe som bidro til manglende kontinuitet i arbeidet fra fylkeskommunen side. Det betød blant annet at fokus i arbeidet stadig skiftet. Informanten fra fylkeskommunen delte denne oppfatningen, og pekte, ut fra egne erfaringer, på at det tar tid å bygge opp kompetanse, bli kjent i fylket og etablere kontakter i kommunene.

#### *Regionale utviklingsmidler er viktige i Vefsn*

Fylkeskommunen administrerer regionale utviklingsmidler fra KRD som brukes til å medfinansiere kommunale investeringer i fysiske tiltak i offentlige uterom. Vefsn har vært svært aktiv når det gjelder å søke midler sammenliknet med de fleste andre kommunene i Nordland, og har i perioden 2006 - 2011 fått tilskudd til tre (snart fire)-"gryteklare" prosjekter. Mangel på søknader generelt skyldes blant annet at mindre kommuner ofte ikke kan skyte til minimum 50 prosent medfinansiering som kreves for å få midler. Kommunene kan også mangle fagfolk til å gjennomføre tiltak. I Vefsn (Mosjøen) har regionale utviklingsmidler bidratt til å medfinansiere flere stedsformingsprosjekter. Et eksempel er tilrettelegging for publikum ved næringsområdet Baustein ved fjorden utenfor Mosjøen sentrum hvor det ligger et småbåtanlegg og kulturminnet "Pålgarden" (stolper fra tradisjonell tømmerfløting i Vefsna). Et annet eksempel er oppgradering av

plassen utenfor kino/kulturhus og Mosjøen Torg (søknad under arbeid). Også i forbindelse med oppgraderingen av Byparken har fylkeskommunale midler vært viktige bidrag.

#### 5.2.4 Samarbeid med og bistand fra private aktører

Gårdeierforeningen og næringsdrivende var sentral i forbindelse med sentrumsutviklingen. Det er viktig å få til en felles bevissthet og bredt anlagt forståelse om å utvikle Vefsn som attraktivt både for næringsetablering og som bosted, ble det understreket. I den sammenheng ble det i 2010 arrangert flere fagseminarer om sentrumsutviklingen, med god mediedekning og det la grunnlaget for videre satsing.

Kommunen opplevde at det kunne være vanskelig å få med næringsaktører rundt Torget i forbindelse med opprustingen av dette, både når det gjaldt å vekke deres engasjement, og få dem til å bidra med midler. Holdningen var litt preget av ”dette må kommunen ta”. En viktig aktør som ble nevnt er Mosjøen og omegn næringssselskap, som blant annet driver med kulturbasert næringsutvikling. ”Forum for Mosjøens forskjønnelse” (der blant andre lederen av Mosjøen og omegn næringssselskap er med) er viktig når det gjelder etablering av gangstier og promenadeområder langs Vefsn. Det betyr at man får mer, og ny, bruk av nærområdene.

#### Utfordringer og påpekninger

Det er viktig å bygge opp gode offentlige debatter om sentrumsutvikling, og bli flinkere til å bruke mediene. Det er også viktig å få noe til å skje, få til noen synlige resultater, ikke bare lage planer understreket informant fra fylkeskommunen, som pekte på at Vefsn blir positivt fremhevet på nettopp det). En annen utfordring er at ansatte i kommunen har mange andre oppgaver å skjøtte enn stedsutvikling. Det er også en utfordring i de fleste nordlandskommuner å få yngre tilbakeflyttere/nytilflyttere. Stedsutvikling er vel og bra, men ikke interessant uten arbeidsplasser. Det er veldig viktig at ungdom flytter ut og tar utdanning, på de beste stedene, men det kan være et problem å få disse tilbake, men flere av informantene våre mente at ungdommene utdanner seg vekk fra Mosjøen. Utdanningsnivået er lavt i regionen og det trengs flere kompetansearbeidsplasser og satsing på næringsutvikling. Det



burde vært tilført slike arbeidsplasser fra sentrale strøk, like gjerne fra Bodø som fra Oslo. For å være attraktiv som etablerings- eller bosettingssted, så må det finnes tilgjengelige arealer for bedrifter som vil etablere seg. I dag er det en utfordring. Kommunen har arbeidet mye med bevisstgjøring om betydningen av å ha kulturbaserte, kreative næringer i kommunen. Etter hvert har kunstnere, arkitekter, designere og andre innenfor dette feltet etablert seg i Mosjøen, noe som kan gjøre det aktuelt for andre å komme etter, og er med på å utvikle miljøet og gjøre det mer attraktivt for nye.

Noe som både er en kvalitet og en utfordring er betydningen av frivillig innsats, fra velforeninger og andre når ting skal gjennomføres. Blant annet gjør Byparkens Venner, som består av pensjonister, en viktig innsats. Men dugnadsinnsats er i ferd med å avta, blant annet fordi det er vanskelig å lære opp og motivere yngre mennesker. Det betyr at det er stadig mindre dugnadsinnsats, og noen få som drar lasset. Det er også viktig å bygge opp gode offentlige debatter om sentrumsutvikling, de fleste kommuner kan bli flinkere til å bruke mediene.

### 5.2.5 Miljøtenkning

Vefsn påpeker at kommunen har miljøtenkning i alt vde gjør. Kommunen var blant de nominerte til å bli Nordlands sykkelby. Det satses store midler både på nye sykkelveier og på standardheving av eksisterende, og ser det som viktig i et folkehelseperspektiv. Ifølge informant fra fylkeskommunen ble miljø, i betydningen bærekraft og klima, underkommunisert i Tettstedsprogrammet, og derfor er det også få resultater å vise til i de deltakende kommunene. Miljøsertifisering av bedrifter har vært viktig miljøtiltak i Vefsn, der Mosjøen er blant de steder i landet som har flest miljøsertifiserte bedrifter i forhold til folketallet i kommunen. Denne satsingen foregikk i forbindelse med og i etterkant av Tettstedsprogrammet.

### 5.2.6 Økt interesse for sentrumsutvikling

Det er blitt økt interesse for Mosjøen sentrum og sentrumsutvikling, og økt bevissthet om hva som er viktige kvaliteter som må tas vare på. Det er også blitt en økt bystolthet, knyttet til

Sjøgata og byens kulturhistorie, men det kobles ikke spesielt til Tettstedsprogrammet. Det viktigste med programdeltakelsen var at man fikk fokus på konkrete tiltak, det bidro til at folk så at det skjedde noe. Et spørsmål som kan stilles, både når det gjelder Mosjøen og andre steder, er om et mer fysisk attraktivt sentrum, som folk eventuelt er stolte av, også bidrar til et mer levende sentrum på ulike tider i døgnet. Svaret for Mosjøens del er at det er fortsatt lite liv og aktivitet i sentrum etter arbeidstid, noe som blant annet har sammenheng med at det er kostbart for butikker å utvide åpningstidene, siden da kundegrunnet ikke er stort nok. Men det har også med tradisjoner og levemåter å gjøre, som innebærer at det primært er den yngre delen av befolkningen som i størst grad bruker kafeer, barer og andre utesteder.

### 5.3 Ulstein i Møre og Romsdal

Ulstein hadde som en målsetting i programmet å utvikle og implementere en ny tenke- og arbeidsmåte innenfor offentlig forvaltning i kommunen. Metodikken skulle baseres på et levende lokaldemokrati med kanalisering av et bredt tilfang av ideer for å utvikle et mer attraktivt tettsted.

Satsingsområder var fysiske tiltak, forpliktende partnerskap i deltaking for å vedlikeholde og videreutvikle sentrums- og tettstedsfunksjoner i Ulsteinvik. Før kommunen ble med i programmet hadde de utarbeidet en tettstedsanalyse (1999). Sentralt i denne var hvordan kommunen kunne utvikle og fornye seg.

#### 5.3.1 Satsinger i forlengelsen av Tettstedsprogrammet

Det som var sentralt i forbindelse med programdeltakelsen har også vært prioriterte områder i videreføringen. Det har vært en målsetting i tilknytning til, og i videreføring av programmet å satse på sentrumsutvikling. Det dreier seg om fysisk/estetisk opprusting, etablering av møteplasser, parker og grønne lunger og tilrettelegge for aktiviteter som skaper mer liv og aktivitet i sentrum. Arbeid med stedets identitet har også vært viktig, samt å se kultur- og næringsutvikling i sammenheng. Drahjelpen fra programmet gjorde at den ene aktiviteten dro den andre med seg, og man fikk et mer helhetlig blikk på stedsutviklingen, og vekt på estetisk

opprusting. Resultater vises for eksempel i ny lyssettingsplan, i parker og grøntområder. Utformingen av lyssetting og søppelkasser skulle være gjenkjennelig hos befolkningen, og spille på det stedsspesifikke. Det å få etablert hotellet i sentrum var viktig for videre utvikling. Det foregikk ved at gamle Sunnmøre folkehøgskule, som opprinnelig lå i sentrum, og hotellet som lå utenfor sentrum ”byttet” plass ved at kommunen kjøpte skolen og gjorde den om til levekårscenter, mens hotelleierne bygget nytt hotell i sentrum, der kinosal og kulturhus er sammenbygd med hotellet. Et annet grep var å få kjøpesenter inn i sentrum i stedet for utenfor<sup>18</sup>. Revitalisering av havnefronten inngår også i sentrumsutviklingen. Målet er å få utviklet 2 km med promenadeområde på sjøsiden. Fortetting av sentrum gjennom å få flere boliger i sentrum er viktig både for å få liv i sentrum og av miljøhensyn. Oversikt over igangsatte og planlagt utbygging vil det gi i overkant av 16 000 kvadratmeter med næringsareal og om lag 170 nye leiligheter.

For Ulstein representerer programmet såkorn. Det betyr at effekter av programdeltakelsen først har kommet de senere årene. Det gjenstår å få fullført utbyggingen av Sjøgata og gågate fra Rådhuset til Posten, kalt Trivselsgata, og som kom som et direkte resultat av Tettstedsprogrammet, og få avtaler på plass med fylket. Videre trengs det etablering av flere grønne lunger, benker og sykkelstativer. Samarbeid mellom ulike aktører har vært viktig for å få realisert en del tiltak. Det gjelder for eksempel etablering av Trivselsgata. I forbindelse med sentrumsutviklingen ble det arrangert to workshops, der anbefalinger og forslag ble sammenfattet og nedfelte i skisserapporten ”Tettstedsutvikling i Ulsteinvik”. En anbefaling var å gjøre Trivselsgata attraktiv både på dagtid og kveldstid, noe som fordrer tilbud som restauranter, kvelds åpne butikker, kino, konserter og boliger i sentrum. Programdeltakelsen ga en ny giv i sentrumsutviklingen, og som førte til mer liv og aktiviteter, flere kaffebarer, spisesteder og møtesteder. Dette har endret folks bruk av sentrum. Sentrum brukes også mer på kveldstid. Nytt kulturhus og kino bidrar også til at sentrum oppsøkes mer enn tidligere. Det man nå gjør er en videreføring av Tettstedsprogrammet, og tenkningen fra deltakelsen lever i beste velgående.

---

<sup>18</sup> Ulsmo hadde i utgangspunktet planer om en handelpark utenfor sentrum, men de endret planene i forbindelse med Tettstedsprogrammet.

### 5.3.2 Kompetanse, arbeidsformer og samarbeidsformer

*”Ulstein har løftet seg utrolig, vi er lykkelige over at vi fikk delta i Tettstedsprogrammet”*

Deltakelse i programmet var viktig fordi det bidro til en endring i tenkemåter om stedsutvikling og når det gjaldt arbeidsformer. Helt fra starten av programmet var det viktig at kommunen var tett på alle aktiviteter, og at tiltak ble forankret i kommuneplaner og andre strategidokumenter. I Ulstein var tettstedsarbeidet forankret hos ordføreren, og administrasjonen var helt sentral i arbeidet. Programdeltakelsen har ligget til grunn for mye av det som er blitt gjort i kommunen, og det var stor grad av tverrpolitisk enighet. Prosessen kunne imidlertid vært enda mer politisk forankret, mente informant fra fylkeskommunen.

Det er ingen tvil om at Tettstedsprogrammet gjorde at man tenkte annerledes og fikk et større fokus på sentrumsutvikling, fremholdt informant fra fylkeskommunen. Hvorvidt tiltak ville blitt realisert uten programdeltakelsen er det vanskelig å svare sikkert på, men det bidro til en endring i tenkemåter om hvordan man kunne jobbe og med hva, og i den sammenheng var hjelp og innspill fra fylkeskoordinatoren svært viktig. Kursene i prosessledelse bidro til kompetanseutvikling har kommet til nytte blant annet i utarbeidelse av kommuneplanens samfunnsdel. Sentrale temaer var blant annet på hvordan man bygger opp prosesser, hvem som skal delta og hvordan man holder engasjementet oppe. Det var en gjennomgående oppfatning at kompetansen var blitt værende og videreført i kommunen, og at de har de klart å få til videre utvikling etter programslutt, som har vært en målsetting.

Endring i arbeids- og tenkemåter innebar, for å ta et eksempel som det vises til, at det nye badeanlegget som planlegges ville kanskje tidligere vært en firkantet kasse og med kun badeanlegg, mens nå tenker man i nye baner der flere aktiviteter kan innlemmes i anlegget, og det legges også mer vekt på estetisk utforming. Tettstedsprosjektet har engasjert mange, og det har ført til synergier og flere samarbeidsprosjekter, til bevisstgjøring om hva man kan få til. Økt fokus på sentrum og sentrumsutvikling, og på betydningen av samarbeid mellom private og offentlige aktører, fremheves som viktige erfaringer fra programmet. Et prosjekt som

fremheves som et resultat av erfaringer med nye arbeidsformer og samarbeidsformer er Forum Ulstein, en ny idretts- og svømmehall i sentrum, i tilknytning til bibliotek og nytt parkeringsanlegg.

Oppvekst- og kultursektoren har arbeidet godt med stedsutvikling, administrasjonen er tverrsektoriell og samarbeidende i sin innstilling, og ser utover sin egen sektor og er åpne for nye ting. Kompetansen som ble utviklet gjennom programmet er blitt værende/videreført, men ofte i andre roller. Også mange av politikerne som var involvert i programmet er fortsatt politikere i kommunen.

Folk har fått et eierskap til det som skjer, det er et stort engasjement i befolkningen. De forventer at det skjer noe. Også næringslivet er engasjert og medvirker. De ser at et levende sentrum er gunstig for deres interesser, og det bidrar til synergieffekter som økt omsetning i varehandel og i serveringsbransjen. Ulstein konkurrerer nesten med Ålesund når det gjelder omsetning i varehandel, ble det påpekt. Trekantsamarbeidet mellom kommunen, fylket og næringsliv fungerer bra, og det har blitt økt vekt på partnerskap mellom offentlige og private aktører gjennom programdeltakelse.

### 5.3.3 Tiltak rettet mot kvinner og ungdom

Som ledd i arbeidet med sentrumsutvikling, og relatert til at kvinner var en av målgruppene i programmet, ble det arrangert to idédugnader i regi av Kvinneforum, som var et nettverk av kvinner med ulik bakgrunn og alder. Urbane verdier var overordnet tema og dreide seg om bruk og utvikling av sentrum, etablering av møteplasser, kulturtilbud og rekreasjonsområder. Ifølge en informant fra kommunen er mange av forslagene tatt videre med i planprosesser. Generelt er det viktig å ha et kvinneperspektiv i alle saker kommunen behandler, i et mannssamfunn som Ulstein - preget av verftsindustri og annen maritim virksomhet - understreket informant fra fylkeskommunen. Ungdommen i Ulstein er aktive på mange arenaer, og at det også er en rekke tilbud om fritidsaktiviteter er viktig. Det er et nytt lokale for ungdom, der det er muligheter for ulike aktiviteter, og det er ansatt en ungdomsarbeider i kommunen som jobber spesielt med å sette i gang tiltak rettet mot den uorganiserte delen av ungdomsgruppen.

I kommunen er det også et aktivt lag- og foreningsliv som mange kvinner er engasjert i. I tillegg har man aktive grendelag. De har vært viktige pådrivere når det gjelder å få etablert park ved hotellet, bygget eller opprustet ballbinger og anleggelse av kunstgressanlegg.

#### 5.3.4 Fylkeskommunen og nasjonale myndigheter

Ifølge informanter fra kommunen får kommunen godt gehør for ting de tar opp med dem, men fylkeskommunen har begrenset med midler. Kontaktpersonen i fylket har vært en viktig person i forbindelse med offentlig/private partnerskap, og vært veldig inspirerende, ble det understreket. Synet på offentlige myndigheter var litt mer blandet. Informantene mente at MD var viktig for å samordne aktiviteter, men at andre departementer kunne vært mer tydelige. Forarbeidet for å få departementer til å samarbeide blir oppfattet som viktig.

#### 5.3.5 Miljøtiltak

Miljødimensjonen ivaretas ifølge informantene gjennom å utforme bykjernen som en tettstet mulig enhet med korte avstander mellom ulike handels- og servicetjenester. Ulsteinvik er også så flat at det er godt egnet å bevege seg der uten bil. En klima- og miljøplan er under utarbeidelse. Dette arbeidet koordineres av Høgskolen i Volda. Man har et kommunalt AS for fjernvarme. Ulstein har ifølge informant fra fylkeskommunen kommet langt når det gjelder å flytte parkeringsplasser og frigi områder til publikumsrettete aktiviteter. Det bidrar også til å gjøre stedet mer trygt og attraktivt for barn og barnefamilier. Gjennom Tettstedsprogrammet er det blitt økt fokus på trygge oppvekstvilkår<sup>19</sup>. (). Også lysprosjektet er viktig både med hensyn til miljø og attraktivitet. Ulstein var den første kommunen i fylket som satset på LED-lys i offentlige rom, med midler fra Enova.

---

<sup>19</sup> Barnetråkkmetoden er også benyttet i Ulstein.

### 5.3.6 utfordringer og barrierer for å få realisert tiltak

*Det er en utfordring å få liv og aktivitet i gatene”*

Kapasitet til å gjennomføre ulike tiltak har vært og er en utfordring, da disse kommer på toppen av andre oppgaver. Det er også en utfordring å få alle, eiendomsbesittere og private utbyggere med på laget, siden de av ulike grunner ikke ser seg tjent med utbyggingen av Trivselsgata. Finansieringen av gata er tredelt, Møre og Romsdal fylkeskommune, Ulstein kommune og næringslivet i Ulsteinvik bekoster en tredjedel hver. Man har hatt fasademeter som utgangspunkt for hvor mye næringsaktører skal betale. Noen gårdeiere synes det er for dyrt og/eller ser ikke verdien av det, og har også stilt spørsmål ved om tiltakene i sentrum vil bidra til mer liv i området. Det er tidkrevende og krever diplomatiske evner å forholde seg til enkeltindivider, som kan befinne seg på en skala fra motvillige til velvillige, ble det understreket. De motvillige befinner seg i størst grad blant dem som skal betale for satsingene. Dersom noen må dra lasset mens andre er gratispassasjerer er ikke det bra for samarbeidet, ble det understreket.

Det har vært viktig å få fram at veien fram til et mål tar tid, og at en må tenke langsiktig. Når den erkjennelsen er der, ruller også ballen lettere, ble det understreket.

Det er også en utfordring å få finansiert ulike tiltak, understreket en politiker: ”Vi er i ferd med å vokse ut av skoene, for å si det slik. Vi er nødt til å bruke penger på lovpålagte oppgaver som skole, eldreomsorg osv. Det blir da utviklingsmidler som lider”. Kommunen er presset med personressurser og har mange andre oppgaver enn stedsutvikling å ivareta, og det betyr at det er liten administrativ kapasitet til å drive mobiliseringsprosesser, understreket informant fra fylkeskommunen.

Det er en utfordring å få liv og aktivitet i gatene, unngå tomme lokaler eller lokaler som vender seg bort fra gata. Kjøpesenteret (Blåhuset) blir, som mange kjøpesentre, litt innoverrettet, med få innganger fra gata. Men det er positivt at eierne tok et ansvar i sentrumsutviklingen knyttet til fellestiltak/fysiske tiltak og bidro økonomisk, understreket informant fra fylkeskommunen (med henvisning til den nevnte tredelingen mellom fylke, kommune og næringsliv).

En utfordring, spesielt knyttet til tilbakeflyttere i etableringsfasen, er at selv om det er en variert boligmarked, er mye av det som bygges dyre leiligheter og det bygges også for få, mindre boenheter.

### 5.3.7 Folk er blitt mer stolte av Ulstein

Ifølge informantene er folk blitt mer stolte av stedet ved at det er blitt penere enn før. Utelivet har også blomstret opp ved at det er kommet flere kafeer og utesteder. Man har nå en grunn til å oppsøke sentrum, ble det understreket. Lyssettingen har også bidratt til estetisk oppgradering. Det er skikkelig kvalitet i det som er gjort og gjøres, og når det ser ryddig og pent ut i sentrum inspirerer det også til å holde det ryddig utenfor sin egen eiendom; det har en oppdragende effekt (næringsaktør). Utenlandske gjester - for eksempel til verftet - blir positivt overrasket, de hadde ikke ventet at det var så flott i Ulsteinvik, ble det påpekt. Identitetsbygging, blant annet knyttet til kulturminner, resulterte i en bok ("Ulstein i 100").

Også i Ulstein er det et ønske om å få utflyttet ungdom til å vende tilbake til kommunen etter endt utdanning. Noen har gjort det, flere snakker om det, ikke minst fordi det er blitt et mer attraktivt sted, med urbane kvaliteter som kafeer, andre møteplasser med mer. Men selv om mye er gjort, gjenstår det fortsatt en del for å få mer liv og aktivitet i sentrum.

### Kommunen er blitt bedre til å drive stedsutvikling

Det påpekes at kommunen er blitt bedre til å drive stedsutvikling etter at de deltok i Tettstedsprogrammet. Dette forklares med at arbeidet er blitt forankret politisk og administrativt, og at man har hatt fokus på dette arbeidet: "Nå snakker hele den administrative ledergruppen om stedsutvikling og et levende sentrum som en del av helheten". Suksessfaktoren er i følge informanter at man har fått et felles grunnlag for stedsutvikling, der blant annet en workshop, der sentrale aktører i stedsutviklingsarbeidet deltok, bidro til å forankre arbeidet. Noen overordnede premisser er lagt, men det er rom for individuelle justeringer i enkelte prosjekter og det er rom for å justere fremdrift. Noen av arbeidsmåtene man lærte i forbindelse med stedsutviklingsprosesser i programperioden var "Kafèdialog" og andre kreative prosessverktøy brukes i



planarbeid, i dialogmøter mellom politikere og administrasjon og i møter i administrasjonen.

## 5.4 Tolga i Hedmark

I Tolga var det en målsetting å skape en bevisstgjøring og stolthet i befolkningen, knyttet til stedets historie. Det var også en målsetting å skape et aktivt næringsliv innen jordbruk, handels- og servicenæring, være en attraktiv bokommune, turistvert og besøkskommune.

I sluttrapporten fra Tettstedsprogrammet heter det at informasjon, samarbeid og medvirkninger er avgjørende for å få gode resultater i stedsutviklingsprosjekter, derfor har man vektlagt demokratiutvikling og mobilisering av lokalt engasjement, i tillegg til opprusting av fysisk miljø. Det er viktig å ta vare på stedets særpreget, og koble kulturhistorie og et velfungerende, moderne tettsted, som det sies. Prosjektet Gata har hatt som mål å bringe fram igjen et mer autentisk uttrykk i den eldste delen av Tolga. Kulturmiljø var også et viktig element da Tolga på slutten av 1990-tallet satte i gang planleggingen av en miljøgate gjennom sentrum, langs RV 30. Gjennom dette arbeidet fikk både kommuneadministrasjonen og politikerne en bevisstgjøring rundt stedsutvikling *dette var bakgrunnen for at de søkte om deltakelse i tettstedsprogrammet (Plan 1/06)*. Ny reguleringsplan for Tolga sentrum ble initiert gjennom Tettstedsprogrammet. Mye av det som skrives om Tolga i sluttrapporten vektlegges også i kommuneplan for Tolga, 2003-1013 der det også pekes på at det er en stor utfordring, og målsetting, å opprettholde bosettingen, trygge eksisterende arbeidsplasser og skape nye. I det følgende presenteres en statusrapport fra Tolga, basert på oppfatningene til noen av dem som var involvert i Tettstedsprogrammet og i påfølgende stedsutviklingsprosesser.

### 5.4.1 Satsinger i forlengelsen av Tettstedsprogrammet

Det går en rød tråd fra arbeidet i programmet til nye prosjekter, fremholdt en informant fra kommunen. Prosjektet Gata var påbegynt før man kom inn i programmet, og ble fullført i forbindelse med og i etterkant av programmet. Det ble også

utarbeidet en visuell veileder for Tolga. I forlengelsen av programdeltakelsen startet arbeidet med etablering av en skulpturpark, der også steinhoggere fra Danang i Vietnam har medvirket. Det gjenstår fortsatt noe når det gjelder slutføring av skulpturparken og enkelte andre tiltak. Tiltak i tilknytning til programmet er blitt videreført i ny satsing, Småsamfunnsprosjektet der man også trakk inn Vingelen (som nasjonalparklandsby).

Flere understreket at økonomiske midler fra programmet var avgjørende for at man fikk i gang tiltak og videreført/slutført påbegynte prosjekter. Prosjektene ville ellers hatt en trang fødsel eller kanskje ikke blitt realisert i det hele tatt, mente informant fra fylkeskommunen.

Både arbeidet med skulpturparken, oppgradering av Gata, flytting av Hyttestua til Malmplassen (fra kobberverkets tid), forskjønnelse/fysisk oppgradering av park (med brostein, benker og beplantning), lyssetting, blant annet lys nedfelt i granitt langs veien, oppgradering av området rundt jernbanestasjonen og andre områder ville ifølge informantene neppe blitt gjennomført med egne midler, drahjelpen fra programmet var dermed viktig. Gjerdeprosjektet i Gata, med oppgradering og maling med de opprinnelige malingstypene ble også gjort i tilknytning til programmet, det samme gjaldt å gå over fra asfalt til grus i Gata. Det krever mer vedlikehold, men i kommunen blir det oppfattet som penere. Den visuelle veilederen som ble utarbeidet i programperioden legges til grunn for mye av det som gjøres av fysisk oppgradering. Også Riksantikvaren og Statens vegvesen har vært viktige med hensyn til økonomisk og faglig bistand.

Når det gjelder miljøtiltak, som ble vektlagt i programmet, er det blitt ryddet opp i sentrum. Det er også satt opp pene søppeldunker som folk bruker, så det er mindre forsøpling. Rydding og skjøtsel langs elva, som gjør det enklere å ferdes i området hører også til miljøtiltakene, samt etablering av gang- og sykkelvei.

Det ble ikke igangsatt spesielle tiltak rettet mot kvinner. Man prøvde å treffe barn og unge gjennom skolen og Ungdomsrådet, med varierende hell. Det ble etablert en skaterampe. I regi av skolen bar det et prosjekt om steinalderbosetting, som ble rapportert i ettertid, men det var ikke direkte koblet til Tettstedsprogrammet. Det er vanskelig å engasjere 13-åringer i

slike prosesser som Tettstedsprogrammet, understreket en næringsaktør som tidligere hadde jobbet som lærer.

#### 5.4.2 Kompetanse, arbeidsformer og samarbeidsmåter

Flere peker på at en viktig erfaring fra programmet var at de lærte vi å jobbe prosjektrelatert, fikk prosesskunnskap og kunnskaper om samfunnsutviklingsarbeid. Det går en rød tråd fra arbeidet i programmet til nye prosjekter.

Flere av dem som var involvert i tettstedsarbeidet i Tolga er fortsatt ansatt i kommunen. De som har sluttet bor, eller har på andre måter, tilknytning til kommunen. Det betyr at selv om det er noen år siden programmet ble avsluttet, er de ”tett på” det som har skjedd i forlengelsen av programmet. De fleste mente derfor at kunnskaper og erfaringer fra tettstedsprogrammet er blitt værende og videreført i senere prosjekter.

Det ble jobbet systematisk med kursing i forbindelse med programmet. Det innebar blant annet å fokusere på organisering av prosesser, rolleavklaring, hvem har ansvar for hva, og betydningen av kommunikasjon. Fylkeskommunen hadde tett kontakt med kommunen i programperioden, og hadde et ”utaforblikk” som var nyttig for kommunen, ifølge informant fra fylkeskommunen. Flere peker på at en viktig erfaring fra programmet var at de lærte å jobbe prosjektrelatert og tverrfaglig, fikk prosesskunnskap og kunnskap om samfunnsutviklingsarbeid. Man jobbet på tvers av etatsgrenser, og alle involverte satte av tid. En lærdom fra programdeltakelsen er at det er viktig å bestemme seg for å gjøre ting ordentlig. Slike prosesser må også forankres i kommunens organisasjon, i alle ledd og få til tette relasjoner til fylket og til departementer. Det er også viktig å involvere befolkningen gjennom åpne møter og andre samarbeidsarenaer. Innspill om hvordan man gjør ting andre steder gjennom studieturer og regionalt samarbeid fremheves også. Ille minst er det viktig å ha med politikerne, og søke midler hos ulike instanser. I en liten kommune som Tolga er ikke næringslivet stort, men man fikk med næringsforeningen, som var en av de store bidragsyterne i finansiering av tiltak. Det var også mye frivillig innsats fra huseiere, organisasjoner og andre som stilte opp på dugnader og deltok på kurs.

### 5.4.3 Fylkeskommunen som støttespiller

Tolga kommune opplever at man i ettertid har hatt god nytte av prosess- og fagkunnskapen som ble tilført kommunen gjennom programmet i videreføring av arbeidet og i andre prosjekter. Det gjelder for eksempel arbeidet med Vingelen Nasjonalparklandsby med fokus på reiselivsutvikling. Også samarbeidet med fylkeskommunen ble framhevet, vi har forsterket samarbeidet med fylket og med vegmyndighetene i fylket, påpekte en informant fra kommunens administrasjon: *"Det er langt til Oslo, men kort vei til Hamar"*. Fylkeskoordinatoren har vært en viktig medspiller. Programmet har skapt nye relasjoner inn mot fylket.

Kontakten med, og bistand fra, departementshold (MD) ble beskrevet i mer forbeholdne vendinger. Departementene var tett på prosjektene i begynnelsen, også på inspirasjonssiden, men ikke enkelt i oppfølgingen ved at det er flere departementer å forholde seg til.

### 5.4.4 utfordringer etter programslett

*"Vi kommer aldri i mål, og er man det har man vel "parkert". Må ha noe å strekke seg etter og tenke nytt"*

Det er flere utfordringer i forbindelse med sentrumsutvikling i en liten kommune som Tolga. En av dem dreier seg om ressurser til å følge opp og ferdigstille tiltak som ble iverksatt. En prosess må vare en viss tid for å få ting ferdig. Informantene mener at Gata er blitt fin, men krever vedlikehold. Et problem er at det er for lite penger til oppfølging av prosjekter. Når man ikke lenger er del av et program og det ikke er stillinger avsatt til oppfølging, inngår dette arbeidet i alt annet som ansatte i kommunen arbeider med, og det også kan være begrenset med fagkompetanse.

Når man er del av et nasjonalt program får man faglig og økonomisk støtte fra regionale og nasjonale myndigheter, og har et nasjonalt "flomlys" på sitt tettsted. Det bidrar til entusiasme og engasjement innad i kommunen og gjerne også i sivilsamfunnet. I Tolga var arbeidet bredt forankret i administrasjonen, og det var viktig, ifølge den daværende prosjektansvarlige<sup>20</sup>. Etter hvert kan

---

<sup>20</sup> Vedkommende ble engasjert eksternt.

imidlertid gløden i arbeidet avta, og tettstedsarbeidet inngår i mange andre kommunale oppgaver.

Det ble jobbet godt en stund, og noen målsettinger ble nådd, men så glapp taket. Dersom en skal jobbe med stedsutvikling krever det en bevisst holdning og prioritering av at dette er viktig, men bemanningssituasjonen i kommunen har gjort det vanskelig. Administrasjonen er presset fra flere kanter (tidligere prosjektansvarlig). Informanten mente at stedsutviklingsarbeidet ikke lenger er like godt forankret politisk og administrativt som det var i programperioden. Informanter fra kommunen gav uttrykk for at de savner en prosjektansvarlig som kan holde i trådene. Det er ingen konkrete stillinger knyttet til prosjektene. I små kommuner som Tolga er det også begrenset med fagkompetanse, men det ble understreket at det fortsatt brukes ressurser på stedsutvikling, og at arbeidet fortsatt er politiske forankret.

Ifølge en annen informant som var med i programmet fra kommunen, og senere sluttet, er det en utfordring at tiltak som ble iverksatt ikke er blitt fulgt opp eller ferdigstilt. En prosess må vare en viss tid for å få ting ferdig. Et problem er at det er for lite penger og kapasitet til oppfølging av prosjekter.

*”Det er mange baller i luften, og noen blir kanskje aldri tatt ned. Det er en evig prosess”* (informant fra administrasjonen). Det er også en utfordring at ting tar tid, eller få folk til å forstå at det er sånn. Men den største utfordringen er å få slutført ting, som skulpturparken. Det har med økonomiske prioriteringer å gjøre.

Informant fra fylkeskommunen pekte på et forhold som kanskje ikke var eller er en utfordring, men likevel bør nevnes: ”Det var et veldig trøkk på prosjektleder, som nok ble en belastning etter hvert. Det var kanskje lettere for administrasjonen å skjerme seg, de gjør jobben sin og da hører upopulære beslutninger med. Men her er det sjølsagt individuelle, og kanskje kjønnsmessige, forskjeller”.

### 5.4.5 Uenighet og ulike syn på skulpturparken

*”Det har vært en del tøffe tak, særlig om pengebruk og utformingen av skulpturparken” (informant fra fylkeskommunen).*

Som flere påpekte vil det alltid være noen som ikke er enige i det som gjøres. *”Det er alltid enkeltpersoner som vil være imot ting. Sånn vil det alltid være”* (informant fra administrasjonen). Uenigheten har i all hovedsak dreid seg om utformingen av skulpturparken, selv om også pengebruk har vært et tema. Brukes det penger på kulturtiltak er det alltid noen som mener de burde vært brukt på helse og omsorg, ble det understreket. Denne diskusjonen kom blant annet opp i forbindelse med skulpturparken, der et fåtall personer var kritiske til at man ikke kopierte og rekonstruerte historiske bygninger, men valgte andre måter å fremstille historien på og at man benyttet utenlandske (vietnamesiske) kunstnere. I avisinnlegg peker imidlertid noen av kritikerne på at kommunen, slik de ser det, ikke informerte og involverte befolkningen godt nok i prosessen: *”Får folk være med på prosessen, vil de også få et helt annet eierforhold til stedet”*. Det er få i befolkningen som ytrer seg offentlig til støtte for den utformingen av skulpturparken som er valgt. Det kan ha sammenheng med at Tolga er et lite sted og man ikke orker eller ser seg tjent med å ytre seg offentlig. Slik formulerer en grunneier i Gata det: *”En del andre er på sidelinjen og skriker ikke så høyt, og kan også være usikre på hvor man har folk og lar være å ytre seg”*. Tidligere prosjektansvarlig formulerte seg i liknende ordelag: *”i kommunen er man redd for å tråkke kritikerne på tærne, og lister seg rundt”*.

Vi har imidlertid ikke grunnlag for å legge ansvaret på kritikerne for det (eventuelle)betente klimaet som har oppstått mellom de to ”frontene”.

I spørsmål knyttet til stedsutvikling og kunstneriske uttrykksformer vil det gjerne være ulike syn, og kanskje kan man ikke oppnå enighet uansett hvor involverende prosessene er. Det er imidlertid flere enn kritikerne som mener at disse burde vært mer involvert i startfasen av programmet. Da kunne kanskje også de mer kritiske fått et eierforhold til det som gjøres. Da kunne og man kunne muligens unngått det dårlige klimaet mellom dem som var for og imot utformingen av skulpturparken.

#### 5.4.6 Det er blitt mer stolthet og tro på framtida i befolkningen

*"Tolga er ikke stedet for dem som ønsker urbant liv, men flott for dem som ønsker ro rundt seg" (Huseier i Gata i Tolga).*

Ifølge flere informanter har arbeidet med sentrumsutvikling bidratt til at befolkningen er blitt mer bevisst stedets utvikling og stolte av Tolga. I forlengelsen av programmet fikk man på plass gang- og sykkelveier og turveier, og sentrum ble grønnere og mer attraktivt. Det er blitt mer intimt, og hyggeligere å oppholde seg i sentrum. Man opplever også at turister synes det er blitt et attraktivt sted, noe lokalbefolkningen setter pris på. Det er fint å høre positive ting om stedet sitt fra andre, da hjemmeblindheten kan gjøre at en verken ser svakheter eller kvaliteter, ble det understreket. Tolga har lyktes i tettstedsarbeidet, og som det også står om i sluttrapporten fra programmet, mente fylkeskoordinatoren: *"Det er blitt mer stolthet og tro på framtida i befolkningen, noen nye arbeidsplasser er etablert og det er også kommet tilflyttere til kommunen"*. Nøkkelen til vellykket stedsutvikling i kommunen er at de fleste virksomhetsområder samarbeider tett, noe som vil være gunstig for de forskjellige prosjektene som måtte komme i årene framover. Det gjelder å videreføre de gode erfaringene og verktøyene som høstet positive effekter tidligere, understrekes det fra kommunen.

Selv om det er etablert noen nye arbeidsplasser, er det fortsatt en utfordring å få utflyttet ungdom tilbake, slik en av de utflyttete, som var involvert i programmet, sier: *"ikke alle kan være gründere, og det trengs flere arbeidsplasser. Tettstedsprogrammet har ikke bidratt så mye der"*.

#### 5.5 Steinkjer i Nord-Trøndelag

Utgangspunktet for Steinkjer, og som gjorde at de ble med i Tettstedsprogrammet, var store endringer knyttet til nedlegging av flere arbeidsplasser. Kommunen tapte om lag 1000 arbeidsplasser på 1990-tallet, og det gjorde at byen fikk status som omstillingskommune. Det ble i den forbindelse igangsatt flere lokale omstillingstiltak, knyttet til både næring og byutvikling.

Tettstedsprogrammet skulle bidra til å styrke Steinkjers attraktivitet overfor potensielle innflyttere, få utflytterungdom tilbake, bevisstgjøre befolkningen i forhold til eksisterende kvaliteter og generere nye ideer om forbedringer. Det var også et siktemål å få til bred mobilisering og rette tiltak spesielt mot ungdom og kvinner. Programmet skulle bidra til konkrete, fysiske tiltak i forhold til byjubileet i 2007. Det var også en målsetting å få etablert et nasjonalt senter for gjenreisningsarkitektur.

Steinkjer ga seg selv tidlig navnet **Attraktive Steinkjer**. Samarbeid med lokalavisa SteinkjerAvisa har vært viktig for å sette byutvikling på dagsorden både i kommunen, i næringslivet og i befolkningen generelt. Fokuset på steds- og byutvikling i gjenreisningsbyen Steinkjer har vært med på å forsterke byidentiteten i befolkningen, heter det i sluttrapporten fra Tettstedsprogrammet. Det kanskje viktigste enkeltprosjektet som ble realisert i forbindelse med programmet er miljøgata Svein Jarls gate, som er en gågate som er opprustet med beplantning, belysning og heller.

De fleste som er intervjuet er enige om at de mange prosesser, tiltak og arrangementer som har vært gjennomført de siste årene i sum har bidratt til at det blant næringsliv og befolkning er skapt større framtidstro og stolthet. Steinkjers identitet er styrket gjennom merkevareprosessen som ledet fram til ”Åpen, lys og glad” (Strategisk næringsplan 2009-2011). Er det fortsatt en dekkende situasjonsbeskrivelse? I det følgende presenteres en statusrapport fra Steinkjer, basert på oppfatningene til noen av dem som har vært involvert i tettstedsarbeidet og i påfølgende stedsutviklingsprosesser.

### 5.5.1 Satsinger i forlengelsen av Tettstedsprogrammet

*”Steinkjer avsluttet ikke attraktivitetsarbeidet med tettstedsprogrammet”*

Overgangen mellom tiltak som ble påbegynt i løpet av programperioden og det som har skjedd i etterkant er sømløs i den forstand at byutvikling/sentrumsutvikling er en kontinuerlig prosess som verken startet eller sluttet med programdeltakelsen. Debatt og engasjement rundt byutvikling var viktig i både i forbindelse med programdeltakelsen og i etterkant. Det er bred enighet hos dem vi har snakket med om at Tettstedsprogrammet var viktig på flere måter, og at erfaringene man høstet gjennom



deltakelsen er blitt videreført i nye satsinger. Det følges blant annet opp gjennom Attraktivitetsprogrammet. Sentrumsutvikling i stort og smått er sentralt i oppfølgingen, og tenkningen rundt attraktivitet, identitet og sentrums kvaliteter nedfeller seg i arbeidet med revidering av kommuneplanen, der man også har et fokus på utviklingen i grendene<sup>21</sup>, og hva som representerer styrke og svakheter både i sentrum og i grendene (politikere). Man fikk etablert fotgjengerundergang med lys, torget ble rustet opp i forbindelse med byjubileet i 2007. Den estetiske veilederen for sentrumsområder har også betydning for det videre arbeidet i disse områdene, og har langsiktig effekt, ble det understreket.

I Steinkjer, som i andre kommuner som er eksempler i dette prosjektet, påpekes det imidlertid at det kan være vanskelig å fastslå 100 prosent om realisering av prosjekter var avhengig av programdeltakelsen. Gjenreisningsprosjektet, opprusting av bygninger bygget etter 1945, ville neppe blitt gjennomført uten programdeltakelsen, fremholdt daværende prosjektansvarlig. I dette arbeidet bidro også Husbanken og Riksantikvaren økonomisk. Programdeltakelsen var viktig for å få fokus på estetisk oppgradering, der lyssetting var et viktig element (utskifting av gatelys, ny lysarmatur i samarbeid med Statens Vegvesen, samt lyssetting av bygninger, kornsilo, fotgjengerunderganger med blått lys ("Weidemannblått")). Steinkjer avsluttet ikke attraktivitetsarbeidet med Tettstedsprogrammet, ble det understreket. Det betyr at flere av ideene fra idemyldringene i forbindelse med programmet tas med videre i kommuneplanprosesser.

Arbeidet med byjubileet i 2007 var en videreføring av programmet, men litt annerledes organisert. Også flere beplantningstiltak representerer oppfølging. For eksempel settes det hver høst ned 20.000 tulipanløker ved E6 av elever i barneskolen. Bygartneren er også sentral i dette arbeidet. Veikontoret har bidratt med forskjønnelse langs E6 (kunstverk og naturstein).

Spesielt i programperioden hadde man tiltak rettet mot ungdom, både bosatte og utflyttete. Siktemålet når det gjelder den sistnevnte gruppen var å "lokke" noen av dem tilbake. Til det trengs det et variert arbeidsmarked. Det er etablert nye arbeidsplasser innen tjenesteproduksjon og kunnskapsparken har gjort det interessant

---

<sup>21</sup> Jfr Attraktive Ogdal.

for gründere å etablere seg i Steinkjer, men det er fortsatt en utfordring å få flere tilflyttere/tilbakeflyttere til Steinkjer.

## 5.5.2 Kompetanse, arbeidsformer og samarbeidsformer

Endringer i tenkemåter, det vil si at en fikk tro på at det er mulig å få til noe, går som en rød tråd i fortellingen om stedsutviklingen i Steinkjer. Flere av dem som var involvert i Tettstedsprogrammet i Steinkjer har fortsatt tilknytning til Steinkjer og godt kjennskap til pågående stedsutviklingsprosjekter. Den prosjektansvarlig i programperioden er fortsatt ansatt i kommuneadministrasjonen. Man viderefører erfaringene fra programmet både med hensyn til kontinuitet, arbeidsmetoder, tenkemåter og kompetanse. Det betyr blant annet at samarbeid på tvers av kommunale sektorer fortsatt preger tenkningen i kommunen.

De som var involvert i programmet og i etterkant, har også vært mye brukt som foredragsholdere og er gode til å formidle hva man har fått til i Steinkjer. Men det er ikke samme engasjement som i programperioden, da man blant annet oppsøkte utflyttet ungdom i Trondheim og Oslo som ledd i programmet.

En viktig effekt av programmet er knyttet til arbeidsprosesser og medvirkning. Dette gjør seg blant annet gjeldende gjennom kommuneplanprosessen, der medvirkning har en sentral plass, blant annet i grendene. I programperioden ble det avholdt kurs i prosessutvikling sammen med de tre andre kommunene fra fylket som deltok i programmet, noen som ble beskrevet som nyttig. Suksessfaktoren var at man fikk til en bredde i arbeidet, det vil si at ungdom, næringsliv og befolkningen for øvrig ble involvert i stedsutviklingsarbeidet. En viktig erfaring er også at det som sies på møter skal brukes videre, og at det betyr noe å delta. En annen viktig lærdom er at når en jobber med en positiv innstilling blir det bra. Det mest positive var at folk ble mer engasjerte i byutvikling, det var en mental endring. Tenkemåten i prosessen var også viktig: *”det var ikke lov å være negativ, man skulle fokusere på å finne løsninger”* (prosjektansvarlig i programmet). Vi brukte krefter på å få til enighet om det som skulle gjøres. Det har vært viktig å få bort klagesanger om Steinkjer, understreket en informant. En annen informant (politiker) formulerte lærdommen slik: Vi fikk kunnskap om identitet og involvering i prosesser. Det var stor vekt på å få til

begeistring og stolthet og vekke folks engasjement. Det var også viktig å løfte fram gode eksempler. Steinkjer har også lagt vekt på å få til tydelige ”seire” underveis, det vil si synlige resultater, som lyssetting av utvalgte bygninger, noe som også foregikk i programperioden. Det mest ødeleggende i slike prosesser er at det skapes forventninger som ikke følges opp, ble det understreket.

### 5.5.3 Tiltak rettet mot ungdom og kvinner

Det viste seg vanskelig å finne fram til tiltak som var spesielt relevante for kvinner, da kvinner i likhet med menn er forskjellige mht ønsker og interesser, som det ble understreket. Ungdom var en enklere kategori å målrette tiltak mot, og i Steinkjer fikk man blant annet etablert samfunnshus ved torget som et møtested for uorganisert ungdom. Det var et ønske å få mer liv i samfunns- huset, med ulike tiltak. Man prøvde også ut Ungdommens taxi, i regi av fylkeskommunen (taxi til busspris på visse tider av døgnet). Et annet tiltak var Ungdomsbedrifter, som videreføres av ungdomsskolen. Det har også vært fokus på etablering av ungdomsboliger, blant annet med vekt på ombygging av boliger til startboliger for ungdom i samarbeid med Husbanken. Vi kunne kanskje vært flinkere til å involvere skolene, men vi har hatt et fokus på hvor barn og ungdom beveger seg i sentrum, og kartlagt dette, understreket en politiker.

### 5.5.4 Miljøtiltak

Miljødimensjonen har vært med i tettstedsarbeidet i Steinkjer, knyttet til installering av mer miljøvennlige lys. Når parker og gater er lyssatt, vil også flere bruke områdene, mens man i mindre grad lyktes med miljøtiltak knyttet til redusering av trafikk. Steinkjer inkluderer, i likhet med de andre casekommunene, også fysisk/ estetisk oppgradering som miljøvennlige tiltak. Bilen er en nødvendighet, og det må fortsatt være mulig å parkere i sentrum, men det legges ikke opp til ”villparkering” (overalt), men til en mer styrt parkeringspolitikk (gratis korttidsparkering etc.), understreket en politiker.

### 5.5.5 Samarbeid med næringslivet

Det har vært samarbeid mellom kommunen og Steinkjer næringssselskap, og gårdeierne har også vært involvert i spørsmål om hva de kan gjøre for å få Steinkjer mer attraktiv og trekke flere folk til sentrum. Man rettet seg også direkte til gårdeiere i arbeidet med oppgraderingen av gågata i sentrum og flere bidro økonomisk. Det var samarbeid med private aktører når det gjaldt lyssetting, der prinsippet var at når det ble installert nye lys, skulle gamle tas ned slik at ikke strømforbruket økte men snarere ble redusert. Eiere av bygninger likte ideen, og betalte. Man er avhengig av å ha private aktører med, da mange av byens eiendommer er i privat eie, understreket informant fra fylkeskommunen.

### 5.5.6 God bistand fra fylkeskommunen – mer kritiske til nasjonale myndigheter

De fleste som uttaler seg om fylkeskommunens rolle, relaterer det til programperioden da de hadde jevnlig kontakt med, og god bistand fra, fylkeskommunen. Fylkeskommunen oppleves av kommunen som flink til å få til samarbeid og mellom de fire kommunene i fylket som deltok i programmet, og har også vært en viktig med- og støttespiller både i forbindelse med programmet og i etterkant.

Informanten fra fylkeskommunen pekte på at det var tett samarbeid med fylket i programperioden, med jevnlig møter og rapporteringer om fremdrift i prosjekter, der fylkeskommunen bidro med fagkompetanse. Siden fylkeskommunen har kontor i Steinkjer betyr det også at vi er tett på det som skjer i byen, og vi har fortsatt godt samarbeid og de bruker oss jevnlig, ble det påpekt. Fylkeskommunen er for tiden involvert i reguleringsplanen for sørsiden av byen. Sett fra fylkeskommunens perspektiv lærte kommunen gjennom Tettstedsprogrammet betydningen av prosesser og oppfølging, blant annet betydningen av god, faglig formidling underveis.

Noen av informantene fra kommunen var kritiske til MDs rolle i etterkant av programdeltakelsen, og mente MD hadde vært en viktigere faglig enn økonomisk støttespiller: *"Kommuner ønsker å gjennomføre stedsutviklingsprosjekter, men trenger faglig og økonomisk bistand*

*fra departementet*” (politikker). Nasjonale myndigheter levde ikke helt opp til de forventningene som ble skapt, ble det hevdet. Ikke minst oppfattes samordningen mellom de sju deltakende departementene som dårlig.

### 5.5.7 Uenighet og interessekonflikter

Gjennomgangstonen er at det ikke har vært noen spesielle interessekonflikter eller uenighet knyttet til sentrumsutviklingen, selv om ikke alle legger like stor vekt på det som er blitt gjort (for eksempel betydningen av lysprosjektet, om det er blitt bedre enn før eller annet). Det har vært bred politisk enighet om betydningen av å ha en velfungerende, moderne og attraktivt by, understreket politiker. Noen jobber alltid motstrøms, men det gjelder ingen spesielle grupper fremholdt en informant fra kommunen. Det har vært en del diskusjon i Trønderavisa om Weidemannhotell med galleri, som foreløpig ikke er blitt realisert. Det var også mye diskusjon om utformingen av torget, men også næringslivet er opptatt av å utvikle et mer attraktivt sentrum.

### 5.5.8 Ufordringer

Utfordringen her, som i de andre casekommunene, er å holde engasjementet oppe på lengre sikt. Prosjektlitasje oppstår, man blir tomt for ideer og det er ikke like lett å mobilisere folks interesse. Det er også viktig, og en utfordring, å holde oppe interessen over tid. Det var en stor mobilisering i forbindelse med byjubileet, som involverte mange. Men Steinkjer kunne gjort mer ut av jubileet, lagt mer ”trøkk” på det. Men det har med kommunale budsjetter å gjøre, ble det understreket. Økonomi til å realisere diverse prosjekter er gjennomgående en utfordring.

Også kjøpesenteret nevnes av flere som en utfordring i sentrumsutviklingen, at det er altfor ”tungt” og dominerende, selv om man mener det er positivt at det ligger i sentrum og ikke utenfor.

Noe må ta tid gjennom lengre prosesser, og det er viktig å finne en balanse mellom det som kan gjøres på kort sikt, og det som tar lengre tid. Uansett har det vært fokus på kvalitet i det som gjøres, understreket en politiker, og viste til det blå Weidemann-lyset på en del bygninger.

### 5.5.9 Folk er blitt mer stolte av Steinkjer

Rundt 2003 gikk attraktivitetsarbeidet litt tungt, det hadde blant annet sammenheng med generelle nedgangstider, at en ventet på ferdigstilling av ny E-6 trase og annet. Men i 2003 var det som om noen skrudde på lyset, og man opplevde et ”mentalt klimaskifte” blant folk flest i byen. Tettstedsprogrammet var en av flere faktorer som bidro til det. Det ble mer optimisme, også knyttet til befolkningsvekst og etablering av nye arbeidsplasser innen tjenesteproduksjon som har gjort det mer attraktivt å etablere seg i Steinkjer for gründere, for eksempel i kunnskapsparken, samtidig som man har hatt relativt lite frafall av industri. Næringslivet er blitt mer fokusert på å gjøre det attraktivt å oppsøke og bruke sentrum. Det er blitt mer liv og røre, for eksempel legges flere arrangementer til sentrumsområdene enn tidligere. Under NM på ski foregikk premieutdelingene på Torget. Det er fortsatt et stort engasjement knyttet til byens utvikling.

Arbeidet med stedsutvikling, og tiltakene som ble igangsatt endret mentaliteten i byen. Tidligere syntes folk at Steinkjer var stygg og kjedelig, men etter hvert begynte folk å se muligheter og kvaliteter i Gjenreisningsbyen, og engasjementet økte. En viktig faktor var konferansen om byens utvikling som ble gjennomført i programperioden. Veldig mange av byens befolkning stilte opp på denne. Også byvandring bidro til at flere fikk øynene opp for byens kvaliteter. Gjennom prosjektene bygget man stolthet og identitet, og mange uttaler seg nå positivt om byen og det som har skjedd. Både befolkningen og utflyttet ungdom er viktige ambassadører for Steinkjer. Flere fremholdt at man har drevet godt omdømmearbeid, noe som kanskje også gjør det mer aktuelt å flytte tilbake til byen etter endt utdanning.

I Steinkjer har man fortsatt ”trøkk” på sentrumsutvikling, der lokale ildsjeler og entusiaster (blant annet ”Lysgeriljaen”) har mye av æren for dette. 150-årsjubileet i 2007 var en sentral begivenhet som bidro til å vekke engasjement og entusiasme for byutviklingen, slik det også er påvist i tidligere rapporteringer om tettstedsarbeidet i Steinkjer. I Steinkjer, som i de andre casekommunene, har opplæring i prosessarbeid vært viktig. Det var tett samarbeid med fylkeskommunen både i programperioden og i etterkant.

## 5.6 Langtidseffekter av Tettstedsprogrammet

Det er flere år siden Tettstedsprogrammet ble avsluttet, og følgelig kan det være mange andre forhold enn programmet som har virket inn på kommunenes arbeid med stedsutvikling. Vi vet ikke hva som ville skjedd uten programmet, og en del tiltak var allerede i gang før programstart. Noe kunne kanskje blitt realisert uansett, men eksterne midler anses som viktige for å få gjennomført stedsutviklingsprosjekter. Flere prosjekter ville det trolig tatt lenger tid å få realisert uten midlene fra programmet. Dette understrekes spesielt i Tolga. I Vefsn har regionale utviklingsmidler vært viktige i finansieringen av stedsutviklingstiltak, og informantene der var mer forbeholdne enn informantene i de andre kommunene når det gjelder å koble realisering av tiltak til programdeltakelsen. Men også i Vefsn pekes det på en del forhold ved deltakelsen som var viktige, for eksempel at det gjorde at man rettet oppmerksomheten mot stedsutvikling og attraktivitet og fikk i gang tenkeprosesser rundt disse spørsmålene. Programdeltakelsen åpnet for en del tilskuddsmidler fra ulike hold og det har vært viktig for det som har skjedd i etterkant av programmet i de fire kommunene.

Miljøtiltakene som ble igangsatt og videreført etter programdeltakelsen er i stor grad tråd med det Lysø med flere (2005) peker på: det har vært stor vekt på miljø i betydningen fysisk/estetisk oppgradering av sentrumsområdene og andre trivselsskapende tiltak og mindre på tradisjonelle miljøtiltak. Installering av mer miljøvennlig lyssetting, og flere gang- og sykkelveier er imidlertid verdt å fremheve som miljøtiltak. Det satses også på fortetting og mindre ”villparkerings” i sentrumsområdene (mer styrt parkeringspolitikk) samt klima- og miljøplaner. Resultatene av en del av disse tiltakene vil vise seg i årene som kommer. Verdt å nevne er også miljøsertifisering av en rekke bedrifter i Vefsn.

Det er ikke mange spesifikke kvinnetiltak å vise til i kommunene. Lysø med flere (2005) påpeker at kvinner har deltatt og vært godt representert i de fleste prosjekter, i grupper og beslutningsprosesser. Dette synes å være dekkende også for det som har skjedd i etterkant av programmet. Kommunene har i større grad fått til en del konkrete prosjekter rettet mot ungdom, som skateramper og sandvolleyballbaner. I Steinkjer har man vært opptatt av å etablere ungdomsbedrifter og ombygging av boliger til startboliger for ungdom i samarbeid med Husbanken. Formålet er

blant annet å få utflyttet ungdom tilbake. I Steinkjer har man også fått etablert ungdomshus i Samfunnshuset, der man kan drive med ulike aktiviteter. Dette tiltaket ble påbegynt i programperioden.

### 5.6.1 Lokale partnerskap

*”Trekantsamarbeidet mellom kommunen, fylket og næringsliv fungerer bra, og det har blitt økt vekt på partnerskap mellom offentlige og private aktører gjennom programdeltakelse” (Ulstein)*

Spleiselag mellom offentlige og private aktører regnes mange steder som en forutsetning for å få realisert større utviklingsprosjekter i byer og tettsteder (jf. Nesje, Jeppesen og Røed 2006, Fimreite med flere 2005). Det har også vært en målsetting i Tettstedsprogrammet. I sluttrapporten fra følgeevalueringen (Lysø med flere 2005) pekes det på at næringslivet har vært aktive og gode medspillere i mange store og små prosjekter. Innsatsen fra næringslivet har ofte vært en forutsetning for et vellykket resultat. Erfaringene i etterkant av programmet tyder på at de fleste stedene har fått til samarbeid med næringslivet og andre private aktører i forbindelse med utviklingsprosjekter. Men det ble samtidig understreket at det kan være en utfordring å få private til å engasjere seg i sentrumsutviklingen og til å bidra økonomisk. De preges litt av ”what`s in it for me” tenkningen, som det jo kan være gode grunner for, sett fra deres ståsted.

I Vefsn var det vanskelig å få med næringsaktører i forbindelse med opprusting av torget, både når det gjaldt å vekke deres engasjement og få dem til å bidra med midler. Holdningen var også litt preget av ”dette må kommunen ta”.

I Ulstein er bildet litt sammensatt. Næringslivet er engasjert og medvirker i stedsutviklingsprosesser, og at de ser at et levende sentrum er gunstig for deres interesser, da det for eksempel kan bidra til økt omsetning i varehandel og i serveringsbransjen. Men det ble også påpekt at det er en utfordring å få alle huseiere, eiendomsbesittere og private utbyggere med på laget, da de av ulike grunner ikke ser seg tjent med utbyggingen av Trivselsgata.

Tolga fikk et godt samarbeid med næringsforeningen, som var en av de sentrale bidragsyterne i finansiering av tiltak. Det har vært



mye frivillig innsats fra huseiere og andre private og organisasjoner som har stilt opp på dugnader.

I Steinkjer har det vært samarbeid mellom kommunen og Steinkjer næringssselskap, og gårdeierne har vært involvert i spørsmål om hva de kan gjøre for å at Steinkjer skal bli mer attraktiv, og for å trekke flere folk til sentrum. Man rettet seg også direkte til gårdeiere i arbeidet med oppgraderingen av gågata i sentrum, og flere bidro økonomisk. Det var samarbeid med private aktører når det gjaldt lyssetting. Man er avhengig av å ha private aktører med, da mange av byens eiendommer er i privat eie, og ikke alle har økonomi til å bidra like mye.

## 5.6.2 Ulike interesser og vurderinger

På de fleste samfunnsområder gjør ulike interesser og vurderinger seg gjeldende, og by- og stedsutvikling er ikke noe unntak. Å identifisere skillelinjer som eksisterer på grunn av at ulike aktører har ulike ståsteder og interesser, kan derfor være nødvendig, (Vestby og Røe 2004).

Det som måtte være av motsetninger i de fire casekommunene beskrives gjennomgående i nøytrale og generelle vendinger, som at ”noen alltid er motstrøms”, ”det vil alltid være noen som mener noe annet”, og liknende. Unntaket er Tolga der det har vært heftig debatt om utformingen av skulpturparken, og der denne uenigheten fortsatt gjør seg gjeldende og løftes fram av informantene. Det ble pekt på at man kunne vært flinkere til å involvere også de mest kritiske. Som det ble påpekt av informanter i Vefsn er det viktig å bestemme seg for hva en vil og stå på det selv om det alltid vil være noen som føler at de ikke får gjennomslag for sine interesser. Medvirkning i stedsutviklingsprosesser fører ikke nødvendigvis i at folk blir enige, men kanskje til større aksept for de avgjørelser som foretas, enn om en ikke tas med på råd. Det må også sies at det er opp til folk selv om de vil medvirke eller ikke, samt at ikke alle er like godt i stand til å fremme sine interesser. Det betyr også at maktdimensjonen bør vektlegges i studier av stedsutviklingsprosesser. Selv om det er konstruktivt å løfte fram de mange gode historiene og suksessfaktorer, til inspirasjon for andre byer og tettsteder, bør man samtidig ikke underkommunisere at det også kan være ulike oppfatninger om

hvordan kommunen/tettstedet eller bestemte områder/  
enkeltprosjekter bør utvikles og utformes.

En vanlig motsetning, også i casekommunene, går mellom dem som ønsker å tilrettelegge for bilfrie områder og næringsdrivende og andre som ser viktigheten av å kunne kjøre til, og parkere nær, butikker, og som eventuelt frykter at omsetningen i bilfrie områder vil gå ned. Som det sies i Ulstein er "alle" tilhenger av at det må bli tilrettelagt for myke trafikanter – gående, syklende, rullestolbrukere etc., men ikke like mange er villige til å oppgi parkeringsplassene utenfor sitt eget næringslokale.

## 5.7 Hva skal til for å lykkes i stedsutviklingsprosesser?

Hvilke suksesskriterier kjennetegner kommunene som har oppnådd langsiktige, positive effekter?

Mye er skrevet om gode eksempler og kloke grep som kommunene som deltok i Tettstedsprogrammet i større eller mindre grad forbindes med (Sluttrapport fra programmet (2005) og Lysø med flere (2005)). Spesielt viktig, og krevende, er overføring til kommunens ordinære drift når det gjelder arbeidsformer og annet man lærte og benyttet seg av i programperioden. I dette prosjektet har hovedvekten vært å se på om det man fikk til av kloke grep i programperioden fortsatt står seg seks år etter programslett.

Erfaringer og læring fra programdeltakelsen synes å ha fått virkninger utover programperioden når det gjelder arbeids- og samarbeidsformer, blant annet med hensyn til å involvere befolkningen og næringsaktører i spørsmål om kommunens utvikling. Kursene i prosessarbeid som ble avholdt i forbindelse med programmet var viktige da, og ser ut til å komme til nytte også i 2011. Dette er en viktig, langsiktig effekt av programdeltakelsen.

En annen viktig effekt av programmet, og som også er i tråd med funnene i evalueringen til Lysø med flere (2005) er at de fire casekommunene alle har forankret stedsutviklingsarbeidet politisk, administrativt og i sivilsamfunnet, noe som er et godt utgangspunkt for å lykkes. Engasjement, involvering, og bevisstgjøring er

noen nøkkelord som brukes av informantene og som også er viktig i stedsutviklingsprosesser generelt. Det betyr å engasjere og involvere så vel næringsaktører som ungdom og andre befolkningskategorier i kommunes utvikling, og øke bevisstheten om hva som er kvaliteter og muligheter og hva som evt. er mindre bra i kommunen, og som bør forbedres. I Steinkjer klarte man å nå fram til utflyttet ungdom, og har også fått etablert flere arbeidsplasser, noe som er et viktig utgangspunkt for å tiltrekke seg nye innbyggere og få ungdom til å flytte tilbake til kommunen. Utvikling av sentrumsområder med bymessige kvaliteter kan være et godt utgangspunkt for å lykkes i større kommuner som Steinkjer og Vefsn, men også i de litt mindre kommuner som Ulstein og Tolga har man satsset på å gjøre sentrum mer interessant å oppsøke. De fire casekommunene har fått til fysisk/estetisk oppgradering av sentrumsområdene (gater, fortau, parker og andre møteplasser), fått etablert turveier (eller rydding og oppgradering av eksisterende) og det har også skjedd noe når det gjelder arbeidsprosesser og i tenkningen rundt stedsutvikling, blant annet at dette arbeidet må integreres i kommunale planer og i kommunens strategiske tenkning, ikke være noe som foregår på siden av dette arbeidet. Dette er vektlagt i de fire kommunene. Som det blant annet sies av Omholt-Jensen (2006) er kontinuitet i arbeidet, bred forankring og prioritering og oppmerksomhet om det som gjøres et godt utgangspunkt for å lykkes og få langsiktige positive effekter.

Samtlige kommuner har som målsetting å få utflyttet ungdom tilbake etter endt utdanning, og generelt tiltrekke seg nye innbyggere. Til det trengs et variert arbeidsmarked. Som påvist andre steder i rapporten har Steinkjer og Ulstein, hatt folketilvekst i tettstedet, men også disse kommunene ønsker flere innbyggere. Hvilke kvaliteter stedet bør ha for at ungdom skal trives og for å få dem ”hjem igjen” etter endt utdanning bør bli gjenstand for nærmere undersøkelser i disse og andre kommuner som trenger nye innbyggere og tilbakeflyttere. Om det er et interessant sted for ungdom og hvordan det er for barn å vokse opp i kommunen krever også nærmere undersøkelser.

## 5.8 Er stedene blitt mer attraktive?

Det ”store bildet” er at de fire casekommunene har gjennomført en rekke tiltak i sentrumsområdene som har bidratt til fysisk og estetisk oppgradering, og det har vært lagt vekt på kvalitet i det som gjøres av steinsetting, lyssetting, beplantning og annet. Stedene er blitt penere, men er de blitt mer attraktive i betydningen levende og mer interessante å oppholde seg i til ulike tider av døgnet? Som det fremkommer i beskrivelsene av hva som har skjedd i casekommunene er bildet noe sammensatt.

I Ulsteinvik har man fått flere kafeer og andre møtesteder som folk spesielt bruker på dagtid, og sentrum er her også så kompakt med korte avstander mellom sentrum og boligområdene, at det er lett å oppsøke utestedene også på kveldstid. I hvilket omfang også den voksne del av befolkningen benytter seg av tilbudene er ikke tema i dette prosjektet.

I Mosjøen er det ifølge informantene lite liv og aktivitet i sentrum etter arbeidstid, og det har blant annet med at det er kostbart for butikker å utvide åpningstidene, siden kundegrunnlaget ikke er stort nok. Et attraktivt sted kan også knyttes til at det er parker og sentralt beliggende turveier. I Mosjøen har oppgraderingen av Byparken og etablering av turveier medført at folk bruker byen på nye måter.

Tolga er flott for dem som ønsker ro rundt seg og friluftsliv. Det betyr ikke at sentrumsutvikling er uvesentlig, og man har fått et grønnere, mer intimt og attraktivt sentrum som det er blitt hyggeligere å oppholde seg i enn tidligere. På et lite sted på Tolga er det ikke kundegrunnlag for et variert utvalg av kafeer og andre utesteder, noe som også begrenser bruken av sentrum etter ”stengetid”, og som kan være en utfordring når det gjelder å være interessant for ungdom og eventuelt besøkende som ikke bare er ute etter fine naturomgivelser.

I Steinkjer er næringslivet blitt mer fokusert på å gjøre det attraktivt i sentrum slik at folk skal fristes til å oppsøke og bruke det. Det sies at det er blitt mer liv og røre i sentrum, for eksempel legges flere arrangementer til sentrumsområdene enn tidligere. Både de fire casekommunene og andre kommuner bør tenke gjennom ”hvem de vil være”, og hvordan de skal gå fram for å

være attraktive og interessante både for dem som bor der, besøkende og for dem som ønsker å bo og etablere næringsvirksomhet der.

## 5.9 Erfaringer og effekter av programmet

By- og stedsutvikling er en kontinuerlig prosess: Arbeidet med stedsutvikling i kommunene verken startet eller ble avsluttet med Tettstedsprogrammet. Det har i de fleste kommunene vært en sømløs overgang mellom prosjekter som var påbegynt før programstart, det som skjedde i programperioden og i videreføring av prosjekter og satsinger. Igangsatte prosjekter fikk flere steder drahjelp fra programmet som var viktig i videreføring ellerslutføring av prosjektene.

Konkrete, fysiske tiltak: Programdeltakelsen bidro til at kommunene fikk et mer helhetlig fokus på stedsutviklingen, og vekt på estetisk opprusting og kvalitet i det som ble gjort.

Miljøtiltak: Forurensende lys ble erstattet med LED-lys. I flere kommuner satses det også på fortetting i sentrumsområdene og på å få bilene bort fra en del gater og plasser. Nye gang- og sykkelveier og standardheving av eksisterende er etablert. I Vefsn har sertifisering av bedrifter med miljøsertifikat vært en viktig satsing i tilknytning til og i etterkant av Tettstedsprogrammet. Miljø i betydningen bærekraft og klima har gjennomgående hatt en mindre plass enn miljøtiltak i betydningen fysisk oppgradering og andre trivselskapende tiltak.

Arbeidsmåter: Erfaringer og læring fra programdeltakelsen har fått virkninger utover programperioden når det gjelder prosessstyring og arbeidsformer, blant annet med hensyn til å involvere befolkningen og næringsaktører i spørsmål om kommunens utvikling. Det skjedde en ”mental snuoperasjon” og endring i tenkemåter om stedsutvikling og arbeidsformer som de har tatt med seg videre i arbeidet med stedsutvikling.

Suksessfaktorer: En viktig faktor for å lykkes er at stedsutviklingsprosesser er forankret politisk og administrativt i kommunen, og på tvers av ulike sektorer. Det gjorde man i programperioden, men det er en større utfordring i ettertid. Like viktig er lokal forankring i sivilsamfunnet, næringslivet og i lag/organisasjoner. Selv om

stedsutvikling ofte dreier seg om langsiktige prosjekter, er det også viktig å få til noen synlige resultater på kort sikt, slik at folk skjønner at det skjer noe og ikke bare blir ”prat og planer”. Flere av dem som var involvert i tettstedsarbeidet arbeider fortsatt i kommunen og er ”tett på” det som har skjedd i forlengelsen av programmet.

Utfordringer og barrierer : *Økonomi* til å sette i gang, ferdigstille og videreføre prosjekter. Selv om flere parter er med blir det ikke nødvendigvis mange penger ut av det. Lovpålagte oppgaver) må prioriteres.

*Bemannings situasjonen.* Når man ikke lenger er del av et program og det ikke er stillinger avsatt til oppfølging, inngår dette arbeidet i alt annet som ansatte i kommunen må skjøtte. Spesielt kritisk kan det være i mindre kommuner, der også mangelen på fagfolk er en utfordring.

*Prosjekttrotthet.* Stedsutviklingsprosesser som pågår over lengre tid kan føre til prosjekttrotthet og -slitasje, det vil si at engasjementet og gløden i arbeider, og man kan også bli tømt for ideer. Mye stedsutviklingsarbeid avhenger av lokale ildsjeler og dugnadsinnsats, det gjelder også i disse kommunene. Men også lokale ildsjeler kan gå trøtt, og dugnadsiveren kan også variere.

*Stedsutvikling tar tid, men ikke alt tar like lang tid.* Dersom resultatene lar vente på seg, avtar folks interesse. Derfor viktig å få til noe på kort sikt Også viktig å få fram at stedsutvikling er en kontinuerlig prosess.

*Spleiselag:* Samarbeid med private aktører (næringsliv, eiendomsbesittere etc.) i form av spleiselag er nødvendig for å få gjennomført større prosjekter. Dette kan også være en utfordring å få til.

Personer er viktige: Viktig å ha personer i og utenfor kommunens organisasjon som har evnen til å skape entusiasme, interesse og ”eierskap” i befolkningen til sentrumsutvikling/stedsutvikling slik at gløden i arbeidet holdes oppe. Også viktig å ha personer som har tid, motivasjon og ressurser til å fortsette arbeidet med steds- og sentrumsutvikling.

Samarbeidsrelasjoner: Fylkeskommunens (koordinatorens) rolle var svært viktig når det gjaldt faglig bistand og oppfølging både i programperioden og i etterkant, selv om kontakten var tette i

programperioden. Det er uheldig med hyppig utskifting av kontaktpersoner i fylkeskommunen.

Miljøverndepartementet har vært en viktig faglig støttespiller. Det var ikke enkelt i oppfølgingen ved at det var flere departementer å forholde seg til. Det var flere departementer involvert i programmet, disse ble opplevd som nokså usynlige.

Forankring: Stedsutviklingstiltak må forankres i kommuneplaner og andre strategidokumenter, ikke foregå på siden av eller utenfor den kommunale virksomheten for øvrig.

## 6 Langtidseffektar av dei to programma – kva viser igjen i dag?

Utkantprogrammet og Tettstadprogrammet vart avslutta for fleire år sidan. Begge programma medførte til dels omfattande innsatsar som viste seg under og i etterkant av programma, og som vart dokumenterte i blant anna evalueringsrapportane frå programma. Politiske innsatsar som desse programma har også ein langsiktig effekt og blir forventa å setja spor etter seg på ein eller fleire måtar, spor med ulike avtrykk og ulik levetid. Det er desse spora me har sett på i dette arbeidet. Tankegangen vår er som i tradisjonelle evalueringar; at politikk inneber handling som medfører endring, og at dette har effekt både på kort og lang sikt. Det er dei langsiktige effektane me er opptekne av her, og desse effektane leitar me etter på to område eller nivå; samfunnet og kommunen. Me er opptekne av i kva grad innsatsane har hatt effektar på samfunnet programma har blitt gjennomførte i, og me er opptekne av i kva grad programma har ført til langsiktige effektar på organisasjonane, det vil seia kommunane, dei blei gjennomførte i. I tillegg er me opptekne av i kva grad forsøka har ført til læring, og eventuelt korleis ny kunnskap har blitt tatt vare på. Langsiktig er her fem eller ti år etter starten på dei to programma. I mange samanhengar kan ikkje dette kallast spesielt langsiktig, og det er heller ikkje gitt av ikkje effektane kan visa seg annleis lengre fram i tid, men det er på dette tidspunktet me ser på programma.

Verknadene frå ein politisk innsatskan ofte vera vanskeleg å skilja frå andre effektar, og det kan vera vanskeleg å seia kva som ville skjedd om ikkje programmet hadde vorte sett i gang. Fleire år etter avslutning av tiltaket kan det vera enda vanskelegare å seia at effektane me ser i samfunnet; det vil seia i kommunen eller på



staden, er effektar berre frå programmet. Andre innsatsar kan ha medverka til effektane, anten ved å forsterka dei eller ved å svekka dei. Slik vil det alltid vera ein viss usikkerhet knytta til det å slå fast at akkurat eit bestemt tiltak førte til effektane ein ser i ettertid åleine. I arbeidet med å spora effektar i ettertid er det difor viktig å fokusera på innsatsar og følgja desse, og det er viktig å lytta til korleis endringane blir forklarte. Det er dette det blir fokusert på i analysen av dei to programma nedanfor, der det blir fokusert på samfunnseffektar som oppfatning av stadens attraktivitet, næringsutvikling og befolkningsutvikling, langsiktig effektar på kommunen sitt utviklingsarbeid og til sist på læring.

## 6.1 Samfunnseffektar

Dei to utviklingsprogramma føregjekk i fleire ulike kommunar, og var retta mot at kommunane skulle endra seg og oppnå ny kunnskap og nye måtar å handla på. Desse endringane var også forventa å ha effekt utanfor sjølve kommuneorganisasjonen. Det som her blir kalla samfunnseffektar er effektar som kan observerast med omsyn til ein stads attraktivitet, korleis folk oppfattar ulike sider ved staden i dag, om det kan forventast at ein innsats påverkar folketalet i kommunen eller på staden, eller at det påverkar arbeidslivet og næringsutviklinga. Effektar som dette er store og tunge, og blir påverka av mange ulike forhold.

Dei fem åra etter Tettstadprogrammet og ti åra etter Utkantprogrammet har kommunane som deltok opplevd til dels store endringar, endringar som ikkje er forårsaka av programma. Situasjonen i fiskeria og ei erstatningsrettsak som førte til store utbetalingar for Gamvik kommune har til dømes ingenting med programdeltakinga å gjera. Men det har likefullt innverknad på samfunnet, og har medverka til dårleg kommuneøkonomi, og til utflytting og nedgang i folketalet, og kan dermed kan påverka programinnsatsen, og at det blei lite rom for å driva utviklingsarbeid i kommunen etterkant av programmet.

Dei tre utkantkommunane me har sett på hadde alle nedgang i folketalet i åra før programdeltakinga, og har hatt det i ettertid også, utan at ein dermed kan fastslå at programmet var mislukka. Alle dei fire tettstadane har hatt auke i folketalet, sjølv folketalet i to av kommunane gjekk ned. Tettstadprogrammet kan ha vore ein

del av årsaka her, men knappast heile, i så fall ville folkeauken i tettstaden vera prosentvis høgare enn for heile kommunen. Slik er det ikkje i Ulstein, der folkeauken er større i omlandet enn i sjølve tettstaden.

### 6.1.1 Befolkingas oppfatning av staden

Evalueringa består også av ein survey til ulike grupper av innbyggerane i kommunane som deltok i dei to programma. Ein av målsetjingane med denne var å undersøka korleis kommunen blir oppfatta blant ulike grupper, blir den oppfatta som attraktiv?

Kommunane som er med her blir først og fremst oppfatta som attraktive oppvekksstader for barn, lite attraktiv for ungdom, meir attraktiv for menn enn for kvinner, og svært attraktive for vaksne i arbeid. Det som må endrast på gjeld først og fremst arbeidslivet, der kommunane har behov for meir varierte arbeidsplassar, men kommunane treng og fleire folk og fleire møtestader for folk i ulik alder.

Programma sette spor etter seg, og sjølv fleire år etter avslutning blir dei hugsa av innbyggerane. Nærare tre av ti seier av programmet førte til nytenking og positivitet i kommunen, resultatet er likt for dei to programma. Litt fleire seier at det er vaskelig å sjå konkrete resultat av programma, fordi så mykje har hendt i ettertid. Samstundes meiner tre av fire at det er viktig at kommunen sjølv gjer ein innsats for å folk til å trivast og bu på staden, kommunen må med andre ord ha ein strategi for eigen utvikling.

### 6.1.2 Attraktive kommunar?

I surveyen til eit utval av innbyggerane i kommunane som deltok i dei to programma vart det spurd om kva spor programmet har sett, det vil seia om respondentane kunne seia at programmet hadde sett spor etter seg på ein slik måte av desse var synlege i dag, og at respondentane dermed kjente til nokon av tiltaka som programmet hadde vektlagt. Me spurde også om respondentane hadde inntrykk av at lærdom eller erfaringar frå programmet blir brukt i kommunen i dag og kva programdeltakinga fortel om det å driva utviklingsarbeid i utkantkommunar.

I underkant av 30 prosent svara at dei kjenner til at kommunen deltok i Utkantprogrammet og/eller Tettstadprogrammet. For halvparten av desse kom kjennskapengjennom politiske verv, mange hadde også høyrte om programmet gjennom arbeidet sitt. Programma sette og fysiske spor, og muligheter til noko nytt: arrangement (t.d. ungdomsmusikal, seminar, ulike tilbud til innbyggjarar/tilreisande, fysiske spor som bygg og anlegg). I tillegg sette programmet sosiale spor, som møteplassar, arbeidsmåtar, tenkjemåtar, ny giv og kontakt med andre.

Ein variert arbeidsmarknad er ei viktig utfordring for alle kommunane som deltok i programma, skal kommunen framstå meir attraktiv i framtida enn i dag.

Kommunane i begge programsatsingane er opptekne av behovet for meir varierte arbeidsplassar, nærare ni av ti i utkantkommunane meiner dette. Men også folketalet er viktig, og meir enn sju av ti utkantkommunar meiner det er viktig med tilflytting, mot fem av ti i tettstadkommunane. Det er ikkje uventa at er det utkantkommunane som er mest opptekne av behovet for tilflytting. Det er denne kommunetypen som har hatt størst nedgang i folketalet dei seinare åra. Begge kommunetypene ser eit behov for ein regionalpolitikk som satsar sterkare på distrikta.

Vel 60 prosent meiner det er viktig med programsatsingar som desse to programma, og langt fleire meiner det er viktig at kommunen gjer ein innsats for å få folk til å trivast og bu i kommunen.

Ein langt større del av respondentane i spørjeundersøkinga meiner kommunen deira er ein betre stad å bu i dag enn før programmet (43,6 %), enn kva det er som meiner det er omvendt (23,1 %) <sup>22</sup>. Meir enn halvparten av dei som har svara på undersøkinga (57 %) meiner og at kommunen gjer ein god jobb for å utvikla kommunen i rett retning <sup>23</sup>. Også dette svaret gjeld alle kommunane og begge programma.

---

<sup>22</sup> Svaret gjeld for begge programma og alle kommunane som deltok i det. N=420. Ein stor del (140) har svara "veit ikkje".

<sup>23</sup> N=418.

### 6.1.3 Befolkningsutvikling

Befolkningsnedgang prega alle kommunane som kom med i Utkantprogrammet, kommunane hadde til dels hatt til dels stor nedgang i folketalet i åra framføre programdeltakinga. Nedgangen har halde fram i ettertid av programmet også. Aldersstrukturen i dei tre kommunane som var med viser aukande aldring. Spesielt Gamvik og Askvoll har fått redusert innslaget av småbarnsfamiliar vesentleg. Begge desse kommunane hadde ein relativt sunn aldersstruktur før programmet starta. Askvoll har fått ein sterk auke i innslaget av personar over 65 år. For Gamvik har konsentrasjonen komme i aldersgruppa 55-75 år. På høgare alderssteg ber Finnmark framleis preg av å ha en relativt ung befolkning, grunna evakuering og påfølgande fråflytting under krigen.

Også Vågå har i aukande grad fått eldre befolkning, men endringane har skjedd seinare enn i dei to andre kommunane. Innslaget av barnefamiliar er ikkje blitt så mykje lågare dei siste 15 åra. Aldersstrukturen er likevel typisk, ved at alle grupper over 50 år er sterkare representert enn på landsbasis, mens alle grupper under 50 år er underrepresentert. Det same gjeld også Askvoll og Gamvik med unntak for dei aller eldste, men for desse er dette eit nyare fenomen.

Av dei fire kommunane frå Tettstadprogrammet er det først og fremst Ulstein som skil seg ut som ein kommune som har hatt samanhengande folkeauke dei siste tjue åra. Også Steinkjer har hatt vekst i folketalet både i forkant av programdeltakinga, og i åra etter programmet, men kommunen har også opplevd år med nedgang i folketalet i denne perioden.<sup>24</sup> I åra etter 2005 har folketalet auka årleg i kommunen. Vefsn hadde stort sett folkeauke første delen av 90-talet, og nedgang andre delen. I programperioden gjekk folketalet ned tre av åra<sup>25</sup>. I åra etter programmet har folketalet i kommunen gått ned. Tolga har hatt nedgang i folketalet i tjueårsperioden frå 1989 til 2009.

Utkantprogrammet førte ikkje til samfunnsmessige effektar i form av auka folketal også i etterkant av programmet. Alle desse

---

<sup>25</sup> I Vefsn gjekk folketalet ned i 2001, 2002 og 2005, medan det var auke i 2003 og 2004.

kommunane har hatt nedgang i folketalet i så og seia alle åra etter 1997, og denne utviklinga vart ikkje broten av programdeltakinga. Men nedgangen fordeler seg ulikt, Vågå har hatt ein nedgang på i underkanten av fire prosent og Gamvik på nærare 26 prosent. Askvoll plasserer seg i mellomgruppa med ein nedgang på vel 12 prosent. I dag har Gamvik under tusen innbyggjarar (991 pr. 1.1.2011).<sup>26</sup> Her er det likevel på sin plass å minna om at Utkantprogrammet hadde ikkje vekst i folketalet som ei målsetjing, derimot at kommunane skulle bli betre i stand til å påverka og ta ansvar for ein situasjon med langvarig nedgang i folketalet. Korleis kommunane har realisert dette målet kan me i større grad sjå gjennom kva utviklingsstrategi kommunen har vald, noko me omtalar seinare her.

I kommunane i Tettstadprogrammet var det sentra som vart satsa på, og om denne satsinga har påverka folketalet så må me forventa å finna større auke i folketalet i sentrum av kommunen enn i omlander. Slik er det også for tre av kommunane, også for dei to med samla folkenedgang i åra etter programdeltakinga. I Tolga og Vefsn har folketalet gått ned i kommunen, men auka i kommunesentra, i Steinkjer har folketalet auka i kommunen, og enda meir i kommunesenteret. Ulstein har hatt vekst i folketalet i ettertid av programmet, men langt større vekst i omlandet enn i sentrum. Om det er programdeltakinga som har ført til folkeauke er vanskeleg å seia, og det er liten grunn til å tru at programma åleine er det som har ført til for eksempel folkeauke i kommunesentra i kommunane i Tettstadprogrammet. Derimot kan programmet ha vore ein av fleire faktorar som har gjort sentra meir attraktive.

Dei same kommunane som har hatt auke i folketalet har også hatt auke i sysselsetjinga. Dette gjeld ein av utkantkommunane, Vågå, og to av tettstadkommunane, Ulstein og Steinkjer. Dei andre kommunane har opplevd større eller mindre nedgang i sysselsetjinga, den prosentvis største nedgangen er det Gamvik som har opplevd.

---

<sup>26</sup> Askvoll auka folketalet frå 1.1.2010 til 1.1.2011, frå 2999 til 3000.

## 6.2 Langsiktige effektar

Ei utfordring med avgrensa prosjekt er om erfaringane med desse blir vidareført i det ordinære arbeidet i kommunen i ettertid. Korleis vurderer me om kommunane er betre i stand til å driva stadutvikling og lokal samfunnsutvikling i dag enn tidlegare som følge av deltaking i programma. Me prøver også å peika på kritiske suksessfaktorar for at ein har lukkast med å forbetra arbeidet sitt.

### 6.2.1 Nye satsingar

Programdeltakinga førte for mange av kommunane at det har blitt etablert nye satsingar i kommunane i naturleg forlenging av programsatsingane. Vågå er i gang med eit skuleprosjekt og driv framleis med tilflyttingsarbeidet sitt. I Askvoll føregjekk satsingane frå programmet i fleire år etter programslett, en er avslutta no. I dag er det først og fremst eit prosjekt knytt til ein lokal daglegvarebutikk som er aktivt. Dette prosjektet var både ein del av Utkantprogrammet i kommunen og ein del av det statlege Merkurprogrammet. Gamvik er i dag opptatt av å komma i gang som omstillingskommune.

For kommunane i Tettstadprogrammet dreiar arbeidet etter programslett seg i stor grad om slutføring og vidareføring av prosjekt som vart sette i gang i samband med programmet. For alle handlar det i hovudsak om fysisk/estetiske tiltak i sentrumsområda. Etablering av møteplassar, parkar og grøne lungar har vore viktig dei fleste stadene. Visuelle rettleiarar som vart utvikla i tilknytning til programmet er blitt brukt i det vidare arbeidet. Vidareføringa av arbeidet er i Vefsn knytt til byparken i Mosjøen, i Ulstein til Trivselsgata (gågate) og revitalisering av havnefronten i Ulsteinvik og i Tolga til prosjektet "Gata" og Skulpturparken. Tolga ser vidare utviklinga i Vingelen som kommunen si satsing i forlenging av programmet. Sentrumsutvikling i "stort og smått" er vidareføringa i Steinkjer, der ein har lagt vekt på lyssetting av bygningar og anna, og plantning langs E-6. For alle kommunane gjeld det at vidareføringa er knytt til og ein del av kommuneplanprosessen.

## 6.2.2 Kompetanse

Ein del av effektane frå deltaking i programma var at kommunane utvikla ny kompetanse, det gjeld både kompetanse knytt til arbeidsprosessar, prosjektgjennomføring, samarbeid, fysisk planlegging og kompetanse til å driva utviklingsarbeid. I ulik grad tileigna kommunane seg slik kompetanse, og har klart å oppretthalda eller vidareutvikla denne i ettertid, og ”lever på programmet enno” som det blir sagt i Vågå. Kommunane som var dyktigast til å tileigna seg ny kompetanse i løpet av programperioden ser ut til å vera dei som også har vore best til å ivareta denne. Det er også dei som klarast har makta å gjera det som synest å sjå ut som varige endringar innan arbeidsmetodikk, strategiar og tiltak. Igjen er det Vågå som er den av utkantskommunane som best kan syna til varige endringar her.

Innanfor Tettstaprogrammet svarte alle kommunane bekreftande på dette. Det er til dømes meir samarbeid på tvers av kommunale sektorgrenser enn tidlegare, kommunikasjonen innad i kommunens organisasjon er blitt betre, og programdeltakinga bidro til endring i tenkjemåtar om korleis ein kunne arbeida og med hva; det skjedde ein ”mental snuoperasjon”, som det blei kalla. Kommunane la også auka vekt på å involvera sivilsamfunnet i tettstadarbeidet gjennom ulike former for medverknad. Blant anna har dei blitt meir merksame på tidleg involvering av berørte partar i planprosessar og det blir arrangert møte om aktuelle saker. Kompetansen som vart utvikla i programperioden kjem til nytte blant anna i utarbeiding av kommuneplanens samfunnsdel, noko som er ein viktig langsiktig effekt. Slik ser det ut til at kommunane er blitt betre til å driva stadutvikling og lokal samfunnsutvikling enn dei var før programstart, men sidan den kommunale kvardagen inneber mindre tid og kapasitet til tettstadarbeid kan det få som konsekvens at dette arbeidet ikkje blir prioritert like høgt som i programperioden, men kjem bak lovpålagde kommunale oppgåver. Det kan bety at stadutviklingsarbeidet, spesielt i mindre kommunar som Tolga, er avhengig av eksterne midlar for å få til vidare satsingar.

Kompetanse er svært viktig for å setja i gang nye tiltak og kunna utvikla kommunen. Kompetanse er ofte knytta til personar og aktørar i kommunen, og her har gjerne større kommunar det lettare enn små kommunar. Små kommunar slit ofte med å skaffa

kompetente folk, ikkje minst når det er snakk om ny kunnskap, og slit med å halda på desse. Dei to programma krov ny kompetanse, og dei førte i ulik grad til at kommunane utvikla ny kompetanse. Kommunane som lukkast best her var gode på å dela kompetansen, og ikkje setja seg i ein situasjon er ein enkeltperson sat med åleine med den nye kunnskapen. Enkeltaktørar er viktig i utviklingsarbeid, men kommunen bør ikkje setja seg i ein situasjon der kompetansen forsvinn fullstendig dersom nøkkelpersonen sluttar i kommunen.

I Tettstadprogrammet er det spesielt ein stor kommune som Steinkjer som har god tilgang på fagfolk i og utanfor kommunens administrasjon. Dei som ikkje lenger er tilsette i kommunen, er fortsatt ”tett på” mykje av det som skjer av oppfølging/videreføring og blir mykje brukt som føredragshaldarar. Men også mindre tettstadkommunar, som Tolga, peikar på at kompetanse og arbeidsformer er blitt verande og vidareført i nye prosjekt, og erfaringane frå programdeltakinga går som ein raud tråd fra arbeidet i programmet til nye prosjekt.

Ei løysing på kompetansespørsmålet kan vera å ty til innleigd arbeidskraft. Dei kan vera gode leiarar av prosjektet, men det er like fullt større sjanse for at kompetansen forsvinn frå kommunen når prosjektleiaren avsluttar sitt engasjement. Men også fast tilsette forsvinn, og utfordringa blir å ta vare på kompetansen når fokus blir flytta til heilt andre oppgåver og utfordringar enn dei programmet dreia seg om. Gamvik opplevde dette, og har i liten grad kunna gjort nytte av programdeltakinga. I ein slik situasjon kan kommunen lett oppleve at det blir vanskeleg å bruka tidlegare erfaringar i neste satsing, kvar satsing blir som ein ny start.

Tid til å driva med fysisk planlegging er ein kritisk faktor, dette arbeidet kjem gjerne på toppen av mange andre kommunale oppgåver. Det er situasjonen i dei fire tettstadkommunane, og spesielt vanskeleg kan det vera i mindre kommunar.

### 6.2.3 Utfordringar med utviklingsarbeid

Forankring, medverknad, kompetanse og langsiktig strategi er viktige stikkord når utviklingsarbeidets suksess skal forklarast. Det viser røyntslene frå alle deltakarkommunane her. Ein suksessfaktor er å forankra utviklingsarbeidet politisk, administrativ og i sivilsam-



funnet. Det tyder mellom anna at arbeidet må forankrast i kommunale planar og i kommunen sin strategiske tenkjing. Det må og forankrast i kommunepolitikken, på tvers av politiske skiljeliner. Arbeidet må integrerast og forankrast i kommuneorganisasjonen, på tvers av sektorar. Dette er ei erfaring alle kommunane har gjort. Samarbeid med næringslivet er også viktig, utviklingsarbeidet er avhengig av at ulike krefter medverkar, mål og strategi må vera kjende og delte i lokalsamfunnet. Ulike parter kan tilby ulik kompetanse, og kan medverka til kvalitet på arbeidet. Kvalitet er viktig, også når det er snakk om kvalitet i det som blir gjort – av fysisk og estetisk karakter, og gjennomføra det ein ein blir samde om sjølv om nokre skulle vera usamde.

Utviklingsprogramma førte til behov for ny kompetanse i kommunen. Fleire av kommunane, først og fremst tettstad-kommunane, leigde inn kompetanse til programmet. Dette førte til ny kompetanse og nye idear i kommunane. Andre kommunar la ansvaret til eigne tilsette, som utvikla ny kompetanse blant anna gjennom deltaking i programma. Kommunane kan ikkje vera ansvarleg for all slags kompetanse som utviklingsoppgåver krev, men det er viktig å vurdera kva som er strategisk kompetanse som må finnast i kommuneorganisasjonen og kva som kan leigast inn for kortare tidsrom. Kommunane valde ulikt her, ut frå mulighetane som fanst. Ein stor og ein liten kommune står ikkje ovanfor same valmulighetane her.

Utviklingsarbeid kan ta tid, og for å halda oppe interessa rundt det er det viktig å kunna visa til konkrete resultat undervegs. Alt tek ikkje like lang tid, og kommunane som såg verdien av å visa til singlar undervegs, sørge nettopp for å trekkja fram konkrete resultat på kort sikt.

Barrierene som klarast viser seg i utviklingsarbeidet for desse kommunane er knytt til økonomi og tid. Det krevst økonomi til å ferdigstillast prosjekt, og til å setja nye i gang. Når ein ikkje lenger er ein del av eit nasjonalt program, og det ikkje er sett av ressursar til arbeidet, for eksempel ein stilling i kommunen, inngår gjerne arbeidet i alt anna som kommunen må ta hand om. Det krevst og ein stabil kommuneøkonomi til å kunna fokusera på utviklingsarbeid, og for at tid og oppmerksomhet ikkje skal bli knytt til utfordringane med kommuneøkonomien.

Utviklingsarbeid er krevjande på ulike måtar, også i forhold til engasjement frå deltakarane, blant anna fordi det krev stor involvering frå aktørane. Dei som lukkast best har ofte leiarar med spesielle eigenskapar når det gjeld å engasjera andre og motivera til innsats. Baksida av slikt ”engasjementavhengig” arbeid er at prosjekttrøtthet og prosjektslitasje kan oppstå i prosessar som går over lengre tid, engasjementet minkar og gløden i arbeidet blir borte.

#### 6.2.4 Interkommunalt samarbeid

Kommunar kan tena på interkommunalt samarbeid, også når det gjeld utviklingsarbeid. Å gå saman om profilering eller marknadsføring av regionen, eller om å skaffa seg ny kompetanse for eksempel når det gjeld tettstadutvikling kan vera til gode for begge eller alle kommunane som deltek i eit samarbeid. Samstundes er det å velja ein konkurransestrategi eit dilemma når det gjeld samarbeid, noko kommunane også var inne på. Å profilera eigen kommune og marknadsføra egne fortrinn kan lett vera i konkurranse med nabokommunen, fordi ein gjerne konkurrerer om same arbeidsplassane, bedriftene eller folka. Interkommunalt samarbeid er lettast om alle parter tener på det, og i konkurransen om nye innbyggjarar eller nye etablerarar vil det alltid vera ein vinnar og ein tapar.

På nokre område har det like fullt blitt utvikla interkommunalt samarbeid, det gjeld til dømes innan marknadsføringsarbeid og reiselivssatsing.

#### 6.2.5 Fylkeskommunen som støttespelar

Har fylkeskommunen fått hadde ei viktigare rolle som støttespelar i arbeidet med stadutvikling og lokal samfunnsutvikling etter programmet? Svaret her er at det har fylkeskommunen, men då først og fremst fordi fylkeskommunens rolle har blitt endra etter 2001, og fylkeskommunen har ei viktigare oppgåve som regional utviklingsaktør no enn før endringa. Slik har og fylkeskommunen endra rolla som støttespelar i arbeidet med lokal samfunnsutvikling, både på grunn av programmet, men framfor alt på grunn av endring i politikken.

Tettstadkommunane rosar samarbeidet med og støtta frå fylkeskommunen som bra i etterkant av programmet, slik det også var i samband med programmet. Programmet førte også til auka kontakt med fylkeskommunen, noko som var vist seg varig.

### 6.3 Læring

Eit viktig spørsmål i evalueringsrapporten frå Utkantprogrammet (Karlsen m.fl 2003) var om programmet tilførte noko nytt. Kva strategiar nyttar utkantkommunene seg av når det gjeld å takla viktige samfunnstrendar? Karlsen m. fl nemnde fire strategiar; å forhalda seg passiv og ikkje gjera nokon strategiske valg, ein klientelistisk strategi der ein forventar at overordna styresmakter tek ansvaret, ein motstansorientert og isolasjonistisk strategi der ein trekker seg unna og fornektar samfunnstrendar og sosiale og kulturelle endringar, og til sist ein konkurranseorientert strategi som er bygd på ein proaktiv handling til endringsprosessane i samfunnet (op. Cit side 108-109). Det var den siste strategien Kommunal- og regionaldepartementet oppmuntra til under programmet, og det var denne strategien evaluatorane såg utvikla seg i deltakarkommunane. Dette er ein strategi som føreset konkurranse mellom stader og kommunar om å til dømes trekkja til seg investeringar, kompetanse, nyetableringar og folk, og at kommunen tek grep om si eiga utvikling ut frå det den har evne til å påverka.

I ettertid ser me at konkurransestrategien framleis er levande i kommunane me har sett på i Utkantprogrammet, men at kommunane har lukkast i ulik grad. Vågå er den som har lukkast best her, og som konkurrerer om å tiltrekkja seg nye arbeidsplassar, investering, kompetanse og folk. Tankegangen om at kommunen har noko å tilby og kan vera attraktiv for visse segment av næringslivet og av befolkninga er tydeleg og klar i kommunen og kommunen sine støttespelarar.

Val av strategi er ikkje enkelt for kommunane, utkantkommunane opplever i ulik grad sin eigen utkantstatus som ein barriere for utvikling. Og når ein konkurransestrategi blir lagt til grunn for utvikling av kommunen er nettopp trekk ved kommunen avgjerande. Det er viktig om kommunen er meir eller mindre lett tilgjengeleg for for eksempel reiselivsaktørar, det er avgjerande om

det finst viktig kompetanse i kommunen, og det er viktig om det er eit attraktivt næringsliv i kommunen. Kommunale prioriteringar og val er viktig for å lukkast med ein snuoperasjon, men det er også viktig å ha støtte frå andre, og å ha ei lokalisering som kan brukast aktivt i eiga marknadsføring. Vågå har lukkast i å marknadsføra natur, nasjonalparkar, kultur, arbeidskraft og ein serviceinnstilt kommune. Askvoll og Gamvik har ikkje lukkast med å utforma ein klar strategi, først og fremst på grunn av hendingar i kommunen som tok fokus bort frå utviklingsarbeidet. Men erfaringane frå desse kommunane gjer det også legitimt å spørja kva verdiar utkantkommunane skal ta utgangspunkt i når dei skal delta i konkurransen om å lukkast som kommune. Dei fleste definisjonane av utkant snakkar om avstand, og også blant utkantkommunane finst det eit hierarki når det er snakk om avstand, anten det gjeld i forhold til nasjonalt sentrum, ein attraktiv arbeidsmarknad, til utdannings- og kulturtilbod og til eit kompetansemiljø. I forlenging av dette kan det også spørjast om alle kommunar kan bli vinnarar i ein konkurranse mellom kommunane. Folketalutviklinga gjennom mange år tilseier at å snu utviklinga i beste fall krev omfattande innsats, i verste fall er umogeleg.

Tettstadkommunane me ser på har alle lukkast med stadutviklingsarbeidet sitt på ulike måtar. Erfaringane viser også at slikt arbeid tek ulik tid, og ein fireårsperiode er ikkje alltid lang nok til å visa alle resultatane frå innsatsen. Ein lærdom er at det i slike situasjonar er viktig å kunna visa til resultat undervegs, slik Steinkjer har gjort, ikkje minst for å halda motivasjonen oppe. Kontinuitet i arbeidet, fokus på kvalitet og det å ha dei rette personane til å leia arbeidet er viktig for utviklingsarbeidet. Ei erfaring er at stadutvikling i ein mellomstor bykommune er noko anna enn i ein mindre bygdekommune, sjølv om erfaringar på ein del område kan delast.

## Litteratur

- Fimreite, A.L. med flere (2005): By-governance. I: A.K. Fimreite og T. Medalen (red.): *Regioner i utakt*. Trondheim: Tapir akademiske forlag.
- Karlsen, J, Lysgård, H.K., Ryntveit, A.L., Langhelle, O. og Fosse, J.K : *Følgeevaluering av Utkantprogrammet. Sluttrapport*, FOU-rapport nr 3/2003 Agderforskning
- Nesje, L.M. med flere (2006): *Evaluering av Samfunnsbyggeprosjektet i Arendal*. Prosjektrapport nr. 16. Kristiansand: Agderforskning.
- Omholt-Jensen, K. (2006): Med kraft, tro og kjærlighet – hvordan lykkes med tettstedsutvikling. *Plan 1/2006*.
- Onsager, Knut, Frants Gundersen, Bjørg Langset og Kjetil Sørli (2010): *Kompetanseintensive næringer og tjenester – lokalisering og regional utvikling*. NIBR-rapport 2010:20
- Vestby, G.M. og P.G. Røe (2004): *Fortellingen om en stedsutvikling – en sosiokulturell prosess*. NIBR-notat 2004: 101.

### Andre kjelder

- Handlingsplan med strategisk del, Gamvik kommune 2010
- Hansen, T.M. (2002): Steinkjer: Stedsutvikling med forankring hos aktive partnere. *Plan 2/2002*.
- Holm, E.D. (2006): Tette teite steder? *Plan 1/2006*.

- 
- Karlsen, James, f. fleire: *Følgeevaluering av Utkantprogrammet, sluttrapport*, FOU-rapport nr 3/2003, Agderforskning
- Lysø, R., J. Karlsen og N.A. Sletterød (2005): *Miljøvennlige og attraktive tettsteder i distriktene. Sluttrapport fra følgeevalueringen av programmet*. Nord-Trøndelagsforskning.
- Medalen, T. (2010): *Bolyst og Engasjement i Småbyer og Tettsteder. Evaluering av stedsutviklingsprogrammet BLEST*. Asplan Viak AS.
- Miljøverndepartementet (2005): *Miljøvennlige og attraktive tettsteder. Erfaringer og anbefalinger fra Tettstedsprogrammet*.
- Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet (1999): *Gode steder. 36 eksempler*.
- Ringdal, S. (2006): *Tolga – kulturminner i særstilling. Plan 1/2006*.
- Ringholm, T., N. Aarsæther, V. Nygaard og P. Selle (2009): *Kommunen som samfunnsutvikler. En undersøkelse av norske kommuners arbeid med lokal samfunnsutvikling*. Tromsø: Norut.
- Ryntveit, A.K. og B.M. Tordhol (2002): *Evaluering av kurs i prosesskompetanse*. Prosjektrapport nr. 14/2002. Kristiansand: Agderforskning.
- Skjeggedal, T. (2002): *Tettstedsprogrammet – noe nytt? Plan 2/2002*.
- Skjeggedal, T., P. Engesæter og J. Amdam (2000): *Tettsteder i distriktene – situasjon og muligheter*. Nord-Trøndelagsforskning, Østlandsforskning og Møreforskning.
- Sluttrapport. Miljøvennlige og attraktive tettsteder. Erfaringer og anbefalinger fra Tettstedsprogrammet*. Planavdelingen, Miljøverndepartementet 2005