

ØF-rapport nr. 02/2011

## **Regionalt framsyn Hedmark**

**– gjennomgang og presentasjon av Regionalt framsyn  
Hedmark**

**av**

**Ulla Higdem  
Jan Erling Klausen  
Gro Sandkjær Hanssen  
Asgeir Skålholt**



# Østlandsforskning

Østlandsforskning er et forskningsinstitutt som ble etablert i 1984 med fylkeskommunene og høgstulestyrene/de regionale høgstulesentra i fylkene Oppland, Hedmark og Buskerud som stiftere i samarbeid med Kommunaldepartementet.

Østlandsforskning er lokalisert i høgstulemiljøet på Lillehammer og har i tillegg kontorer i Hamar. Instituttet driver anvendt, tverrfaglig og problemorientert forskning og utvikling.

Østlandsforskning er orientert mot en bred og sammensatt gruppe brukere. Den faglige virksomheten er konsentrert om to områder:

- Næringsliv og regional utvikling
- Velferd, organisasjon og kommunikasjon

Østlandsforskning's viktigste oppdragsgivere er departement, fylkeskommuner, kommuner, statlige etater, råd og utvalg, Norges forskning's-råd, næringslivet og bransjeorganisasjoner.

Østlandsforskning har samarbeidsavtaler med Høgstulen i Lillehammer, Høgstulen i Hedmark og Norsk institutt for naturforskning. Denne kunnskapsressursen utnyttes til beste for alle parter.

**ØF-rapport nr. 02/2011**

# **Regionalt framsyn Hedmark**

**– gjennomgang og presentasjon av Regionalt framsyn  
Hedmark**

**av**

**Ulla Higdem  
Jan Erling Klausen  
Gro Sandkjær Hanssen  
Asgeir Skålholt**

**Tittel:** Regionalt framsyn Hedmark – gjennomgang og presentasjon av et regionalt framsynsprosjekt i Hedmark

**Forfatter:** Ulla Higdem, Jan Erling Klausen, Gro Sandkjær Hanssen, Asgeir Skålholt

**ØF-rapport nr.:** 02/2011

**ISBN nr.:** 978-82-7356-678-2

**ISSN nr.:** 0809-1617

**Prosjektnummer:** 1019 / 1020

**Prosjektnavn:** Regionalt framsyn Hedmark

**Oppdragsgiver:** Forskningsrådet/ Hedmark Fylkeskommune

**Prosjektleder:** Asgeir Skålholt

**Referat:** Denne rapporten er en oppsummering av prosessen Regionalt framsyn Hedmark. Et arbeid som har inkludert 994 aktører, seks verksteder, og en rekke møter mellom flere aktører. Arbeidet er en del av VRI-Innlandet og er blitt gjennomført av Østlandsforskning og Norsk institutt for by- og regionforskning i tett samarbeid med Strategisk Stab, Hedmark fylkeskommune. Resultatene peker på seks områder som er viktig for å få regional utvikling: Infrastruktur, befolkningsvekst, tilgang til riktig kompetanse, utnytte felles naturgitte ressurser, holdningsendringer og samarbeid.

**Emneord:** Regional foresight, regionalt framsyn, verksted, regional utvikling, fylkeskommune

**Dato:** Februar 2011

**Antall sider:** 88

**Pris:** Kr 150,-

**Utgiver:** Østlandsforskning  
Postboks 223  
2601 Lillehammer

Telefon 61 26 57 00  
Telefax 61 25 41 65  
e-mail: [post@ostforsk.no](mailto:post@ostforsk.no)  
<http://www.ostforsk.no>

Dette eksemplar er fremstilt etter KOPINOR, Stenergate 1 0050 Oslo 1. Ytterligere eksemplarframstilling uten avtale og strid med åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

## Forord

Dette er sluttrapporten i prosjektet Regionalt framsyn Hedmark. Regionalt framsyn Hedmark er en større prosess i Hedmark og har som mål å skaffe kunnskap om framtidens utfordring og utviklingsmuligheter i fylket.

Prosjektet er en del av VRI-Innlandet, og er blitt finansiert av VRI og Hedmark fylkeskommune i fellesskap. Fylkeskommunen har finansiert prosessdelen, og VRI forskerdelen av prosjektet. Prosjektet er blitt gjennomført av Østlandsforskning (ØF) og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) i tett samarbeid med Strategisk Stab, Hedmark fylkeskommune (HFK). Asgeir Skålholt har ledet prosjektet i tett samarbeid med Jan Erling Klausen ved NIBR. Hos HFK har fylkesplanlegger Frank Borgen hatt prosjektlederansvar. Fra VRI har koordinator Tom Johnstad hatt et overordnet ansvar for prosjektet og deltatt noe i planlegging og gjennomføring av prosjektet. I tillegg til forfatterne har forsker Kjell Overvåg og Per Kristian Alnes ved Østlandsforskning bidratt både med bakgrunnsanalyser og i selve prosessen. Forsker Ove Langeland og Erik Nergaard ved NIBR har bidratt i prosessarbeidet. Student Hildegunn Rovik ved Høgskolen i Oslo har bidratt sterkt i prosessarbeidet, og må få en stor takk her. Student Elin Kittelsen ved Universitetet i Oslo har også bidratt i deler av prosessen. Til tross for mange gode hjelpere er forfatterne likevel ansvarlig for det endelige resultatet slik det framstilles her.

Arbeidet med prosjektet startet opp i 2008 med innledende avklaringer. Høsten 2009 kom HFK inn med ekstra tilskudd til prosjektet og detaljprosjektering startet opp. Alle prosessene ble gjennomført i sommerhalvåret 2010. Denne rapporten representerer avslutningen av det formelle samarbeidet med HFK. Forskningsmessig publisering fra prosjektet vil pågå i både 2011 og 2012. Prosjektet har egen hjemmeside på [hedmark.org](http://hedmark.org).<sup>1</sup>

Vi takker alle i Hedmark fylkeskommune, alle regionrådene, samt alle deltakere på verksted og i våre undersøkelser.

Lillehammer, januar 2011

Tom Johnstad  
forskningsleder

Asgeir Skålholt (ØF)  
Jan Erling Klausen (NIBR)  
prosjektledere

---

<sup>1</sup> <http://www.hedmark.org/article.aspx?m=5177>



# Innhold

|          |                                                            |           |
|----------|------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Innledning .....</b>                                    | <b>7</b>  |
| 1.1      | Introduksjon til leseren .....                             | 7         |
| 1.2      | Hva er framsyn? .....                                      | 8         |
| 1.3      | Formelt grunnlag .....                                     | 8         |
| <b>2</b> | <b>Metode .....</b>                                        | <b>11</b> |
| 2.1      | Framsynsprosessen i Hedmark .....                          | 11        |
| 2.2      | Prosesshistorie .....                                      | 12        |
| 2.2.1    | Organiseringen av prosjektet .....                         | 12        |
| 2.2.2    | Framdriftsplan .....                                       | 13        |
| 2.2.3    | Opplegget for verkstedene .....                            | 15        |
| 2.3      | Framsyn og aksjonsforskning .....                          | 23        |
| 2.4      | Gjennomgang av datakildene .....                           | 25        |
| <b>3</b> | <b>Kort gjennomgang av strukturelle data .....</b>         | <b>27</b> |
| 3.1      | Befolkning .....                                           | 27        |
| 3.1.1    | Fortid .....                                               | 28        |
| 3.1.2    | Framtid .....                                              | 30        |
| 3.2      | Sysselsetting og næringsliv .....                          | 34        |
| 3.3      | Levekår .....                                              | 37        |
| 3.3.1    | Sysselsetting .....                                        | 38        |
| 3.3.2    | Økonomi .....                                              | 41        |
| 3.3.3    | Utdanning .....                                            | 42        |
| <b>4</b> | <b>De seks tema .....</b>                                  | <b>45</b> |
| 4.1      | Infrastruktur for samferdsel .....                         | 47        |
| 4.1.1    | Hvorfor er dette viktig .....                              | 47        |
| 4.1.2    | De fire regionale framsynsverkstedene samt ungdommen ..... | 48        |
| 4.1.3    | På tvers av regionene .....                                | 49        |
| 4.2      | Befolkningsutviklingen .....                               | 51        |
| 4.2.1    | Hvorfor er dette viktig? .....                             | 51        |
| 4.2.2    | De fire regionale framsynsverkstedene samt ungdommen ..... | 51        |
| 4.2.3    | På tvers av regionene .....                                | 52        |

|          |                                                                                                     |           |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 4.3      | Tilgang til riktig kompetanse; utdanning og skolegang .....                                         | 53        |
| 4.3.1    | Hvorfor er dette viktig? .....                                                                      | 54        |
| 4.3.2    | De fire regionale framsynsverkstedene samt ungdommen.....                                           | 54        |
| 4.3.3    | På tvers av regionene.....                                                                          | 55        |
| 4.4      | Utnytte felles naturgitte ressurser.....                                                            | 56        |
| 4.4.1    | Hvorfor er dette viktig? .....                                                                      | 56        |
| 4.4.2    | De fire regionale framsynsverkstedene samt ungdommen.....                                           | 57        |
| 4.4.3    | På tvers av regionene.....                                                                          | 58        |
| 4.5      | Holdningsendringer.....                                                                             | 59        |
| 4.5.1    | Hvorfor er dette viktig? .....                                                                      | 60        |
| 4.5.2    | Holdninger til næringsutvikling .....                                                               | 60        |
| 4.5.3    | Holdninger til inkludering og integrering .....                                                     | 61        |
| 4.6      | Evne til offentlig styring .....                                                                    | 61        |
| 4.6.1    | Hvorfor er dette viktig i Hedmark? .....                                                            | 61        |
| 4.6.2    | De fire regionale framsynsverkstedene samt ungdommen.....                                           | 62        |
| 4.6.3    | På tvers av regionene.....                                                                          | 63        |
| <b>5</b> | <b>Avslutning .....</b>                                                                             | <b>65</b> |
| 5.1      | Kombinasjon av tema.....                                                                            | 65        |
| 5.1.1    | Levekår, attraktivitet, kompetanse og nyskaping .....                                               | 65        |
| 5.1.2    | Tilgang til rett kompetanse, næringsutvikling og videreforedling .....                              | 66        |
| 5.1.3    | Utdanningsmuligheter, befolkningsutvikling, samarbeid og samordning mellom utdanning og næring..... | 66        |
| 5.1.4    | Kompetanse, attraktivitet og store, statlige institusjoner.....                                     | 67        |
| 5.1.5    | Tilgang til rett kompetanse, utviklingen i kommunalt tjenestetilbud og attraktivitet .....          | 67        |
| 5.1.6    | Infrastruktur, befolkningsutvikling, nyskaping og konkurranseevne mot andre regioner                | 67        |
| 5.1.7    | Integrering, befolkningsutvikling og tilgang til arbeidskraft og kompetanse .....                   | 68        |
| 5.2      | Samarbeid.....                                                                                      | 68        |
| 5.2.1    | Innspill og gode spørsmål .....                                                                     | 71        |
| 5.3      | Analytisk delkapittel .....                                                                         | 72        |
| 5.3.1    | Infrastruktur.....                                                                                  | 73        |
| 5.3.2    | Befolkningsvekst.....                                                                               | 74        |
| 5.3.3    | Riktig kompetanse.....                                                                              | 75        |
| 5.3.4    | Utnytte naturressurser .....                                                                        | 77        |
| 5.3.5    | Offentlige styring .....                                                                            | 78        |
| 5.4      | Viktige moment som det kanskje burde blitt lagt mer vekt på.....                                    | 81        |
| 5.5      | En avsluttende avslutning.....                                                                      | 83        |
|          | <b>Referanser .....</b>                                                                             | <b>85</b> |
|          | <b>VEDLEGG.....</b>                                                                                 | <b>89</b> |



# 1 Innledning

Denne rapporten er en oppsummering av ett års prosjektarbeid. Et arbeid som har inkludert 994 aktører, seks verksteder, og en rekke møter mellom flere aktører. Dette har vært et stort og omfattende arbeid som har krevd langt mer ressurser enn det man forventet i starten. Dette er sluttrapporten for det vi valgte å kalle Regionalt framsyn Hedmark. Arbeidet har vært et prosjekt som har hatt vel så stor fokus på prosess som på sluttrapportering. Framsyn i Hedmark har vært en svært omfattende prosess, hvor aktivitetene i hovedsak har foregått i 2010. Prosessen var imidlertid på planleggingsstadiet fra høsten 2008, og det siste arbeidet med publikasjoner og videre oppfølging vil strekke seg inn i 2011.

Resultatet, i form av denne rapporten, har ikke vært det viktigste, men all den kontakt og alle de diskusjonene vi har hatt rundt om i hele det lange fylket. Det er likevel sentralt å vise hva vi har gjort, og på best mulig måte oppsummere arbeidet.

## 1.1 Introduksjon til leseren

Denne rapporten er en oppsummering av nesten 400 sider med tekst. For hver region i Hedmark og et eget verksted med ungdomsrepresentanter, ble det laget grunnlagsnotater. Disse notatene inneholder en gjennomgang av regionen med hovedvekt på befolkning og næring. De inkluderer også en regionvis gjennomgang av en spørreundersøkelse vi sendte ut (mer om denne senere). I tillegg til dette, inkluderer de et referat fra hvert regionale framtidsverksted. Denne rapporten vil bli en syntese av disse fem og vil ha følgende struktur: I kapittel én skal vi gjøre kort rede for hvordan vi kan forstå “regionalt framsyn”, vi skal også komme kort inn på det formelle grunnlaget for arbeidet. Kapittel to skal se på metodikken som ble tatt i bruk i arbeidet. Dette inkluderer også en kort gjennomgang av det vi har kalt prosesshistorien. Kapittel tre er en kort gjennomgang av noe av de strukturelle dataene som ble arbeidet fram i prosessen. Kapittel fire er oppsummerende referat fra de forskjellige verkstedene man har hatt under prosessen. I kapittel fem er fokus på å forsøke i ettertid å se på hva man faktisk har kommet fram til i prosessen. Det er ikke en fullstendig analyse, men et forsøk på å sette det man har kommet fram til i lys av eksisterende forskning på feltet.

I denne rapporten er fokuset på helheten – ønsker man å gå mer inn på hva som kom fram i hver region, anbefaler vi å gå til regionnotatene.

## **1.2 Hva er framsyn?**

Regional foresight har vært et eget virkemiddel innen VRI-programmet. Framsyn er det norske ordet vi bruker når vi snakker om "Foresight". Dette er en måte å drive handlingsrettede, deltakelsesbaserte og framskuende prosesser på, som har blitt veldig vanlige i mange land. Kort fortalt gjennomføres "framsyn" ved at man organiserer et prosessforløp som gjerne varer fra et halvt år til to-tre år. Framsyn har hittil i størst grad blitt brukt innen bedrifter og spesielle bransjer (Georghiou m.fl. 2008). De senere år har likevel begrepet "regional foresight" også fått fotfeste (Keenan og Uyarra 2002; Gavigan m.fl. 2001). Forskningsrådet har hatt flere satsinger på feltet, og det pågår i skrivende stund innen rammen av VRI flere regionale "foresight" prosesser i Norge. Hovedtanken bak alle disse er at politikere og medarbeidere, folk fra næringslivet og sivilsamfunnet og eksperter kan alle bidra med ulike typer kunnskap, og vil ha hver sine perspektiver på hva framtiden kan bringe og hvordan samfunnet kan håndtere de utfordringer og muligheter vi vil stå over for (Georghiou m.fl. 2008).

Det er vanskelig å forutse fremtiden særlig sikkert, men ved å se på de viktigste mulighetene og utfordringene man tror vil komme fremover kan man i alle fall ta beslutninger på et mest mulig velinformert grunnlag. Man kan se for seg ulike mulige utviklingsbaner og vurdere hvilke tiltak man bør sette i verk for å oppnå de mest ønskelige, basert på en felles visjon. Men kanskje like viktig er det at framsynsprosessen i seg selv skal styrke evnen til felles handling i en region, en klynge eller i andre sammenhenger hvor framsyn brukes. Det er flere grunner til at man organiserer slike prosesser, men den viktigste er å øke handlingsevnen her og nå. Prosjektet gir en mulighet for å invitere inn mange aktører som har noe å bidra med i den strategiske samtalen, og dermed får man muligheter til å bli bedre kjent og kanskje få en bedre evne til å samarbeide i framtiden (Hanssen m.fl. 2009).

Framsynet i Hedmark har gått gjennom flere faser. Noen faser har vært preget av bred deltagelse med mye diskusjon og samhandling – særlig i forbindelse med de seks framtidsverkstedene som har blitt avviklet. I andre faser har prosjektgruppen jobbet mer for seg selv, eller i kontakt med et fåtall personer av gangen. Det er hentet inn betydelige mengder ekspertkunnskap, det har blitt gjennomført intervjuer og en survey-undersøkelse. Det har vært prosjektgruppens ansvar å sørge for at denne kunnskapen bearbeides for bruk i de fasene hvor flere trekkes inn samtidig. Og fasene med bred deltagelse og samhandling har blitt etterfulgt av faser hvor prosjektteamet igjen har bearbeidet innspillene som har kommet fram – blant annet i form av denne rapporten.

## **1.3 Formelt grunnlag**

Hedmark fylkeskommune gjennomfører i samarbeid med Østlandsforskning og Norsk institutt for by- og regionforskning prosjektet "Regionalt Framsyn Hedmark" i 2009-2010.

Regionalt framsyn kan være noe av grunnlaget for regional planstrategi. Etter loven skal det utarbeides regional planstrategi minst en gang hver valgperiode, og senest ett år etter valg. Ved å benytte Regionalt framsyn søker fylkeskommunen å innfri krav i lovteksten, jf. Lov om planlegging og byggesaksbehandling (PBL) (2008) § 7-2, andre ledd:

*”Planstrategien skal redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging.”*

Den formelle oppstarten av prosessen var ved fylkestingets vedtak 28.09.09.<sup>2</sup> I fylkesrådets vurderinger, som lå til grunn for innstillingen som ble vedtatt med 29 mot 4 stemmer i fylkestinget, heter det at:

Fylkesrådet finner det spennende og interessant at to viktige forskningsmiljøer innenfor nærings- og samfunnsutvikling ønsker å samarbeide med Hedmark fylkeskommune om å anvende metoden regionalt fremsyn. Fylkesrådet mener dette kan være strategisk viktig at den ledende regionale utviklingsaktøren etablerer dette samarbeidet nå, også fordi Norges Forskningsråd anbefaler en slik arbeidsform. Med dette mener fylkesrådet at man dels får kvalitetssikret dokumentasjon for utviklingstrekk og trender i hedmarks-samfunnet, samt gode muligheter til nettverksbygging overfor andre utviklingsaktører så vel i Hedmark som i geografiske omgivelser (Oppland, Øvre Romerike, Värmland og Dalarna). For det internasjonale arbeidet som drives fra flere miljøer i Hedmark vil den dokumentasjon som produseres ha nytteverdi.

En regional planstrategi for Hedmark må legge til grunn de store variasjonene innad i fylket. Glåmdalsregionen, Hamarregionen, Sør-Østerdalsregionen og Fjellregionen varierer mye når det gjelder blant annet næringsliv, befolkningsutvikling, levekår og naturgitte forutsetninger. Det har vært avgjørende viktig for det regionale framsynet å legge dette til grunn. Ved å starte prosessen i de fire regionene har ideen vært å begynne på grunnplanet, la den regionale variasjonen komme fram og la de regionale aktørenes stemme bli hørt først, for deretter å føre dette videre til fylkesnivået.

Hovedårsaken til å kjøre i gang med prosessen var å lage noe av grunnlaget for utforming regional planstrategi. Men det må også ses i sammenheng med fylkeskommunens utvidede rolle i det nasjonale arbeidet med regional utvikling (se for eksempel St.meld. nr. 25 (2008-2009) *Lokal vekstkraft og framtidstru* og Ot.prp.nr. 10 (2008-2009) *gjennomføring av forvaltningsreformen*). Fylkeskommunens utvidede rolle innebærer også at fylkeskommunen bør styrke sin kompetanse rundt regionale utviklingsprosesser. Et godt samspill med regionale aktører blir sentralt i en slik sammenheng.

---

<sup>2</sup> Fylkestingssak 57/09



## 2 Metode

Vi skal her gi en kort gjennomgang av metoden anvendt i regional framsyn, samt kort redegjøre for prosesshistorien. Dette prosjektet har vært et tett samarbeid mellom forskere og ”praktikere”. Noen av utfordringene vil bli drøftet i et eget delkapittel kalt ”aksjonsforskning”.

### 2.1 Framsynsproessen i Hedmark

Regionalt framsyn Hedmark har som mål å få fram kvalitativt god kunnskap om mulige utfordringer for Hedmarksamfunnet. Som vi har vært inne på, er hovedtanken at forskjellige aktører vil ha hver sine perspektiver på hva framtiden kan bringe og hvordan samfunnet kan håndtere de utfordringer og muligheter vi vil stå over for.

Det er flere grunner til at man organiserer slike prosesser, men den viktigste er å øke handlings- evnen her og nå. Det er vanskelig å forutse fremtiden, men ved å se på de viktigste mulighetene og utfordringene man tror vil komme fremover kan man ta beslutninger på et best mulig grunnlag. Man kan se for seg ulike utviklingsbaner – scenarioer – og vurdere hvilke tiltak man bør iverksette for å nå fastlagte mål, basert på en felles visjon. I tillegg er det viktig at framsynspro- sessen i seg selv kan styrke evnen til felles handling i en region, en klynge eller i andre sam- menhenger hvor framsyn brukes. Prosessen gir en mulighet for å invitere inn mange aktører og dette kan styrke muligheten til bedre samarbeid i framtiden.

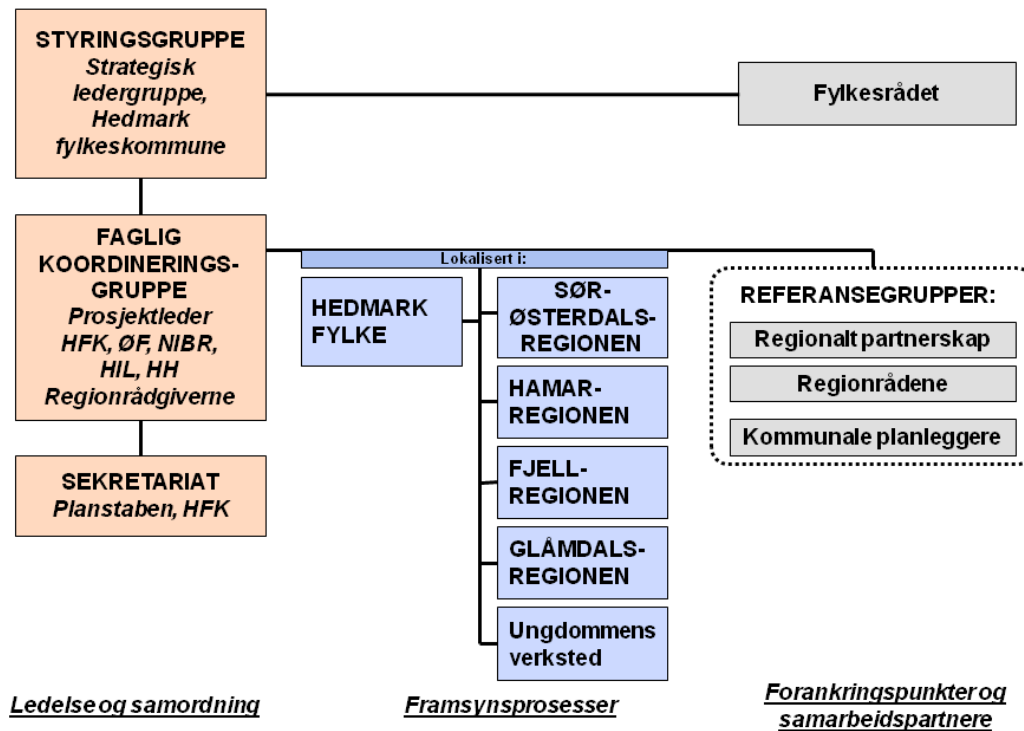
Framsynet skal gi gode og nyttige *innspill* til planleggingen. Dette har vært et viktig mål med ”Regionalt framsyn Hedmark”. Når fylkeskommunen skal utarbeide regional planstrategi vil man trekke på ideer som har fremkommet gjennom framsynsproessen. Det at mange vil ha deltatt i denne prosessen vil kunne styrke forankringen for planstrategien. Og siden framsynet innebærer å ta inn mye kunnskap fra mange kilder, og drøfte denne kunnskapen med et perspek- tiv som har fokus langt fram, styrker det muligheten for at planstrategien blir mest mulig rele- vant og treffende. Også kommunene og regionrådene skal ha nytte av framsynet i sin planleg- ging.

## 2.2 Prosesshistorie

Regionalt framsyn i Hedmark har vært en svært omfattende prosess, som i hovedsak har foregått i 2010. Prosessen var imidlertid på planleggingsstadiet fra høsten 2008, og det siste arbeidet med publikasjoner og videre oppfølging vil strekke seg inn i 2011.

### 2.2.1 Organiseringen av prosjektet

Intensjonene fra fylkestinget har blitt fulgt opp i organiseringen av prosjektet, i framdriftsplanen og ikke minst med hensyn til hva slags resultater man har lagt opp det å frambringe. I de følgende avsnittene skal vi vise hvordan dette har skjedd i praksis.



Figur 1 Regionalt framsyn Hedmark, organisering

Organisasjonsplanen viser at fylkesrådet valgte å la Strategisk ledergruppe i HFK være styringsgruppe for prosjektet. Det ble nedsatt en faglig koordineringsgruppe sammensatt av HFK (planstaben og andre), de faglige hovedsamarbeidspartnere Østlandsforskning (ØF) og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), samt de fire regionrådgiverne. Planstaben, som i løpet av prosessen endret tilnærming og ble kalt strategisk stab, i HFK har fungert som sekretariat for prosessen.

Regionalt framsyn Hedmark har ved flere anledninger blitt lagt fram for drøfting i Regionalt partnerskap og i fylkesrådet. Regionrådene har blitt trukket inn på litt ulike måter, noe vi skal

komme tilbake til. Men regionrådgiverne har vært svært viktige støttespillere for å forankre, organisere og gjennomføre prosessen gjennom våren 2010, da de regionale framsynsverkstedene ble gjennomført.

## 2.2.2 Framdriftsplan

Opplegget for Regionalt framsyn har tatt særlig sikte på å ivareta fylkesrådets ønsker om nettverksbygging overfor andre utviklingsaktører, tilrettelegging av møteplasser for kommunene via regionrådene og å sikre nytteverdi for kommunal planlegging. Den overordnede framdriftsplanen la dermed opp til at prosessen skulle starte i de fire regionene, slik at innspill derfra kunne samles og legges fram for drøfting i fylket etterpå. Dette framgår av framdriftsplanen nedenfor. Mens framsynsverkstedene i regionene og i Ungdommens fylkesting ble avviklet våren 2010, ble det fylkesdekkende framsynsverkstedet avviklet på høsten.



Figur 2 Regionalt framsyn Hedmark, som skissert ved prosjektstart

Den første fasen innebar et omfattende arbeid med planlegging og forankring. Det ble gjennomført møter både i regionene og i fylket for å drøfte innretningen av prosjektet – hva som skulle stå i fokus – planlegge framdriften og sikre forankring hos alle relevante aktører. Det praktiske arbeidet med gjennomføringen startet i februar 2010, da innhenting av data startet (se egen redegjørelse for data i kapittel 2.4). For å ivareta fylkesrådets ønske om nytteverdi for kommunal planlegging, og for å sikre at framsynsverkstedene skulle ha et velinformert grunnlag, ble

det bestemt at det skulle utarbeides *Bakgrunnsnotater* for hver region (Hanssen, Higdem m.fl. 2011 a;b;c;d) I tillegg ble det laget et eget kort referat fra ungdommens eget verksted (Hanssen, Kittelsen m.fl. 2011) . Disse notatene inneholder resultater fra surveyundersøkelsen, intervjuene og ulike strukturelle data om hver region og kommunene i disse. Notatene ble gjort tilgjengelige for deltagerne, og foreligger nå som deler av rapporteringen fra framsynsprosessen – nå også med referater fra framsynsverkstedene.

De regionale framsynsverkstedene ble organisert i nært samarbeid med regionrådgiverne. Det ble nedsatt en referansegruppe i hver region, med noe ulik sammensetning, som fikk framlagt foreløpige planer for framsynsverkstedet til drøfting med representanter fra HFK, ØF og NIBR i forkant av hvert verksted. Tilsvarende møter har blitt avholdt i etterkant av hvert verksted, for å oppsummere resultater og gi anledning til videre drøfting.

De geografiske avstandene i Hedmark er ganske store, og regionrådene har noe ulik praksis med hensyn til organisering og møtefrekvens. Av praktiske hensyn ble alle de fire framsynsverkstedene avvirket i forbindelse med allerede oppsatte møter i regionrådene. Framsynsverkstedene ble gjennomført på følgende datoer og steder:

**Tabell 1 Oversikt over datoer og arrangementssted, regionalt framsyn**

| <i><b>Framsynsverksted</b></i> | <i><b>Dato</b></i> | <i><b>Sted</b></i>             | <i><b>Antall deltagere</b></i> |
|--------------------------------|--------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| Sør-Østerdalsregionen          | 18. mars           | Elverum, Skogmuseet            | 43                             |
| Ungdommens fylkesting          | 22. april          | Hamar, Rica Olrud              | 45                             |
| Glåmdalsregionen               | 20. mai            | Kirkenær, Skaslien gjestgiveri | 45                             |
| Hamarregionen                  | 1. juni            | Hamar, Rica Olrud              | 40                             |
| Fjellregionen                  | 16. juni           | Tynset, Næringshagen           | 19                             |
| Hedmark fylkeskommune          | 2. september       | Hamar, Scandic                 | 66                             |



**Figur 3 Hoveddeltakerne i temaet**

Bak fra venstre, Erik Nergaard (NIBR), Hildegunn Rovik (NIBR/HiO), Jan Erling Klausen (NIBR), Gro Sandkjær Hanssen (NIBR), Tom Johnstad (ØF), Frank Borgen (HFK)  
Sittende: Bjarne Christiansen (HFK), Asgeir Skålholt (ØF)  
Foran: Siri Lonkemoen (HFK), Wibeke Gropen (HFK), Ulla Higdem (ØF), Janne Vikørdegården (HFK)



### 2.2.3 Opplegget for verkstedene

Hvert av de fire regionale framsynsverkstedene, samt verkstedet for Hedmark fylkeskommune, ble avviklet i et felles plenumsrom, hvor deltagerne var fordelt på grupper. Det ble vekslet mellom innslag ledet fra plenum og arbeid i gruppene hver for seg. I tillegg til plenumslederen hadde ØF/NIBR/HFK en designert gruppeleder på hvert bord. Det forelå instruksjoner for hver av disse bordlederne, som var gjennomgått på forhånd. Bordlederne hadde ansvar for å gjennomføre disse instruksjonene, som inkluderte å referere samtalene ved bordet. Disse referatene er samlet inn og bearbeidet i etterkant, og presenteres i denne rapporten.

Formatet for framsynsverkstedene ble justert en del underveis, ettersom det ble dannet erfaringer med ulike sider av opplegget. Framsynsverkstedet for Sør-Østerdalen var basert på fire forhåndsdefinerte scenarioer, og dette grepet ble forlatt i de etterfølgende verkstedene. Verkstedet i Glåmdalsregionen dannet i stedet mønster for de etterfølgende, i den forstand at opplegget fram til lunsj ble beholdt med bare mindre justeringer i Hamar og i Fjellregionen. Vi skal derfor presentere verkstedene i Sør-Østerdals- og Glåmdalsregionen i relativt nøye, og deretter vise hvordan opplegget ble endret i Hamar- og Fjellregionen.

#### **Sør-Østerdalsregionen**

Framsynsverkstedet for Sør-Østerdalsregionen ble avholdt i lokalene til Norsk Skogmuseum på Elverum, i forbindelse med regionrådets møte den 18. mars. Før selve framsynsverkstedet startet, ble det avholdt en presentasjon av Elverum kommuneplans samfunnsdel. Det ble også gitt en presentasjon av nylig ferdigstilt forskning om regionens utfordringer, om regionsenteret Elverum, byen og regionens attraktivitet og befolkningsutvikling. Selve framsynsverkstedet startet ned et kort innlegg før lunsj, og varte i hovedsak fra 12.45-15.30. Dette ble dermed det korteste framsynsverkstedet.

Framsynsverkstedet ble planlagt med denne korte tidsrammen i mente. Samtidig representerte tidspunktet en utfordring. Det var lagt opp til at data fra intervjuer og surveyundersøkelsen, samt strukturelle data, skulle foreligge i forkant av hvert framsynsverksted. Den tidlige datoen for verkstedet i Sør-Østerdalsregionen gjorde imidlertid at data ennå ikke var komplette på dette tidspunktet.

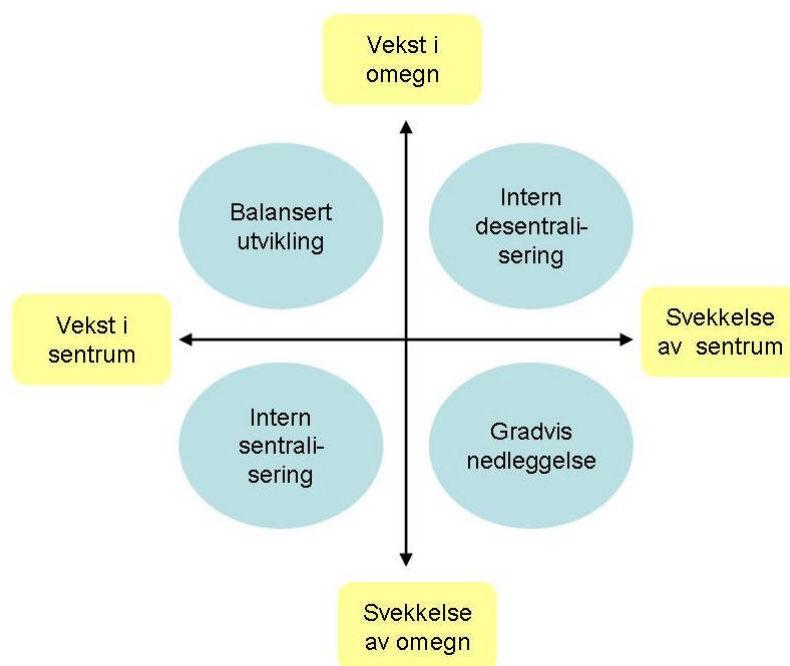
Innretningen av framsynsverkstedet var diskutert på et møte med et utvalg plansjefer og rådmenn fra de fem kommunene i Elverum 4.3.2010. Møtet ble arrangert av regionrådgiveren for Sør-Østerdalsregionen. Hovedkonklusjonen fra møtet var at framsynsverkstedet skulle ha som overskrift "Regionsenterets rolle i regionen", og at de syv politikkområdene fra "Samhandlingsprogram for Sør-Østerdal"<sup>3</sup> skulle legges til grunn. Målet for dette programmet er "Økt verdi-

---

<sup>3</sup> Samhandlingsprogram for Sør-Østerdal, vedtatt på regionrådets møte 04.12.2008, sak 39/08 samt regionrådets møte 16.04.2009, sak 06/09. De syv politikkområdene er Samferdsel, Synergi av regionens store institusjoner, Bioenergi, Landbruk - jordbruk og naturforvaltning, Reiseliv, Tilflytting - attraktivitet og omdømme samt Kompetanse – Norges beste 13-årige skoleløp!

*skapning, næringsutvikling og vekst i folketallet i hele regionen. Elverum som regionsenter skal styrke sin posisjon som by i innlandet.”*

I tråd med dette, satte NIBR og ØF opp fire skjematiske scenarioer for Sør-Østerdalsregionen. Funksjonen til disse scenariene var som et utgangspunkt for debatten på verkstedet. Scenarioene hadde overskriftene ”balansert utvikling”, ”regional sentralisering”, ”regional desentralisering” og ”gradvis nedbygging”. Scenariene skulle beskrive fire mulige utviklingsløp basert på samspillet mellom region og regionsentrum.



**Figur 4 De fire scenariene for Sør-Østerdalsregionen. Kilde: Grunnlagsnotatet for framsynsverkstedet**

På framsynsverkstedet ble scenariene presentert i form av hver sin fiktive nettside fra 2040 – tre av disse var forsiden til regionale eller nasjonale aviser, en av dem var forsiden til regionrådet. Disse oppslagene viste nyhetssaker som skulle illustrere de fire scenariene.

ØF og NIBR utarbeidet et grunnlagsnotat for framsynsverkstedet, som ble distribuert blant deltagerne på forhånd og lagt til grunn for gruppearbeidet. Dette notatet var basert på datagrunnlaget som er rapportert i de regionale notatene, dvs. regional statistikk om blant annet demografi og næringsstruktur, intervjudata og surveydata.<sup>4</sup> Datamaterialet var imidlertid langt fra komplett da grunnlagsnotatet ble utarbeidet, noe som altså skyldtes det tidlige tidspunktet for framsynsverkstedet. ØF og NIBR la derfor vekt på at både scenariene og de øvrige forberedende momentene i grunnlagsnotatet skulle betraktes som løse innspill til debatt. Dermed ble det åpnet for at

<sup>4</sup> Innsamlingen av data beskrives nærmere i et annet kapittel i den samlede rapporten fra framsynsprosessen. Spørreundersøkelsen gikk ut til kommunepolitikere og kommunale ledere i alle kommunene i Hedmark, et utvalg på 1000 bedrifter samt et utvalg av frivillige organisasjoner.

alle antagelser gjerne kunne endres fullstendig som følge av innspill og diskusjon på verkstedet. Siden det var satt av forholdsvis kort tid til gruppearbeidet, mente ØF og NIBR at det var hensiktsmessig å presentere et grunnlag for diskusjon for å effektivisere tidsbruken.

Grunnlagsnotatet som ble framlagt inneholdt fem skissemessige ”brennende spørsmål”, som ble identifisert gjennom intervjuene og i det øvrige datamaterialet som forelå.<sup>5</sup> Disse ”brennende spørsmålene” (eller ”driverne” på scenariospråket) var ment å peke på faktorer som kan tenkes å drive den regionale utviklingen i ulike retninger, i tråd med de fire scenariene. De fem driverne var mobilitet, omstillingsevne, bolyst, klima og kompetanse(institusjoner). Utviklingen fram mot 2040 kan tenkes å gå i forskjellige retninger, for eksempel ettersom hva slags infrastruktur for samferdsel som blir bygget ut, hvilke bransjer omstillingsevnen kan tenkes å øke i, hvordan bolyst og attraktivitet utvikler seg, hvordan klimaendringer slår ut og hvordan kompetanse og synergier med kompetanseinstitusjoner utvikles. I tillegg ble det presentert noen forhold som ØF og NIBR regnet som ”sikre kort”. Det vil si forhold som vil ha stor betydning, men hvor det ble antatt at utviklingen framover ikke var preget av den samme graden av usikkerhet. Disse ”sikre kortene” var knyttet til utviklingen innenfor industrien samt lokaliseringen av forsvaret. Det ble lagt til grunn at tradisjonelle industrigrener ikke vil utvikle seg slik at de påvirker de fire scenariene i betydelig grad, samt at forsvarets nærvær ikke vil endres fremover på en slik måte at de fire scenariene påvirkes betydelig.

Deltagerne fikk en kort presentasjon av de fire scenariene, de fem ”brennende spørsmålene” samt de ”sikre kortene” før lunsj. Etter lunsj ble det arrangert gruppearbeid. Deltagerne var plassert på bord ut fra geografisk tilhørighet, slik at representanter for samme kommune i hovedsak satt samlet. Dette grepet var et bevisst valg, begrunnet i et ønske om å oppnå en form for homogenitet på hvert bord.<sup>6</sup> Seks ”bordledere” (fasilitatorer) fra Hedmark fylkeskommune, ØF og NIBR ledet diskusjonene ved hjelp av instruksjonsark som var utarbeidet på forhånd. Hver bordleder hadde instruksjoner for ett av de fem ”brennende spørsmålene” samt de ”sikre kortene”. Hver gruppe drøftet hvert spørsmål. Dermed innebar gruppearbeidet i realiteten 36 minidiskusjoner.

I tillegg til bordlederne var det en møteleder som passet på tiden, slik at bordlederne fikk tid til å diskutere sitt oppsatte tema på hvert av de seks bordene.<sup>7</sup> Hver av minidiskusjonene fulgte en struktur hvor bordlederen stilte et spørsmål og ba deltagerne om å tenke seg om og notere sin oppfatning i stillhet. Deretter ble innholdet på lappene lest opp etter tur rundt bordet, før det ble en kort diskusjon. Hovedinnholdet ble notert av bordlederen, og disse referatene gjennomgås i de følgende avsnittene. Det ble ikke tid til noen omfattende tilbakemelding til plenum på slutten av verkstedet, men noen hovedpunkter ble tatt opp.

---

<sup>5</sup> Dette ble gjort av forskere fra NIBR og ØF etter en grundig gjennomgang av datamaterialet, som altså ikke var komplett på dette tidspunktet.

<sup>6</sup> Valget om å ha homogene eller heterogene grupper er av strategisk art, og tas ut ifra hva slags resonnementer man ønsker at deltagerne skal komme fram til.

<sup>7</sup> Opprinnelig var tanken at deltagerne skulle flytte seg fra bord til bord og dermed ha anledning til å diskutere alle seks temaer. Men siden møterommet var forholdsvis trangt, ble det bestemt at bordlederne skulle bytte plass i stedet.

## Glåmdalsregionen

Det andre regionale framsynsverkstedet i "Framsyn i Hedmark" ble avholdt på Skaslien Gjestgiveri på Kirkenær den 20.05.2010. Hedmark fylkeskommune og regionrådet for Sør-Østerdal samarbeidet med Elverum kommune om det praktiske arrangementet, og forskere fra Østlandsforskning og Norsk institutt for by- og regionforskning hadde det faglige ansvaret. Det var i alt 47 deltagere. Av disse var 14 medlemmer av formannskapene i de fem kommunene i regionen. Videre deltok representanter for Taternes Landsforening, Norsk Skogfinsk Museum, Arabisk Kulturforening, Statens vegvesen, Fylkesmannen, Nav, Grue barne- og ungdomsråd, Hedmark Reiseliv, Oppad, Odal Næringshage og NHO Innlandet. Framsynsverkstedet hadde en hel dag til disposisjon, og varte fra ni til halv fire.

Dette framsynsverkstedet fant sted på et tidspunkt da innsamlingen av data nærmet seg ferdigstilling, og "Bakgrunnsnotatet" for Glåmdalsregionen forelå i utkast før verkstedet. På bakgrunn av dette samt erfaringer fra det første framsynsverkstedet ble opplegget for dagen endret en god del. Etter innledende velkomst ved lederen av Regionrådet for Glåmdalsregionen og fylkesråd Svein Borkhus fra Hedmark fylkeskommune ble det gjennomført en kort runde med presentasjoner rundt bordene.<sup>8</sup> Deltagerne var plassert etter geografisk tilhørighet, i et forsøk på å skape homogenitet. Deretter ga en forsker fra ØF en teknisk presentasjon av data fra bakgrunnsnotatet, inklusive opplysninger om utvalg, svarprosent mv. Det ble åpnet for spørsmål. Hensikten med dette grepet var å etablere et legitimitetsgrunnlag for datamaterialet og få brakt på bane eventuelle innvendinger mot dette. Dette ble sett på som viktig siden grunnlagsdataene skulle spille en betydelig rolle i dagens arbeid.

Den første runden med gruppearbeid fant sted fra ca. 1015 og fram til lunsj 1230. Kjernepunktet i opplegget var svarfordelingen fra en survey til regionalt næringsliv og kommunene i regionen (politikere og ledende tjenestemenn). I denne surveyen ble respondentene bedt om å indikere hva de så på som de viktigste utfordringene for framtidig utvikling av regionen. Man fikk anledning til å krysse av for viktig, verken/eller eller lite viktig på i alt 15 forhåndsdefinerte utfordringer. Den prosentvise fordelingen av respondenter som indikerte "viktig" på den enkelte av disse utfordringene ble presentert for deltagerne. En forsker fra ØF gikk gjennom noen hovedpunkter i grunnlagsdata for hver av disse utfordringene. Deretter introduserte en forsker fra NIBR opplegget for gruppearbeidet. Deltagerne satt i grupper i et felles plenumsrom, for å muliggjøre veksling mellom plenum og gruppe. Hvert bord hadde en bordleder fra ØF, NIBR eller HFK, som arbeidet ut ifra skriftlige instruksjoner som var utdelt og gjennomgått på forhånd. Bordlederen hadde ansvar for å føre referat fra sin gruppe.

Deltagerne ble orientert om at vi var på utkikk etter forhold som er viktige for regionens framtidige utvikling, men som det er knyttet usikkerhet til. Deretter ble de bedt om å vurdere de 12 utfordringene som var inkludert i surveyen og tenke over om det er andre utfordringer enn disse som burde tas i betraktning. Som på første verksted brukte bordlederne en metode hvor deltagerne først skulle tenke seg om i stillhet og notere på et eget ark, deretter ble det tatt en runde

---

<sup>8</sup> Gruppene ble delt inn i to og to, hver person fikk ansvar for å presentere sin sidemann for de andre rundt bordet.

rundt bordet hvor dette ble lest opp. Deltagerne hadde fått utdelt et ark hvor de 15 opprinnelige utfordringene var listet opp, og hvor nye kunne føres på. Hensikten var å sikre at alle kom godt til orde. Etter en kort diskusjon noterte bordlederne de nye forslagene opp på sin liste over de 15 utfordringene som var inkludert i surveyen.

Deltagerne ble deretter bedt om å rangere utfordringene etter viktighet, ved å dele ut terningkast. Viktigste utfordring fikk terningkast seks og så videre ned til sjetten viktigste. Bordlederen skulle så innhente poengene og lage en samlet rangering for gruppa. Opprinnelig var ideen å summere opp gruppens rangeringer til en felles, samlet rangering for alle gruppene ved opplesing i plenum, som gruppene så skulle jobbe videre med. Imidlertid viste dette seg å være vanskelig. Gruppene brukte lengre tid enn forutsatt på å komme fram til rangeringene, og det ble ført opp flere ”nye” utfordringer enn det ØF og NIBR forutså. Dermed fikk gruppene jobbe videre med de seks utfordringene de selv syntes var viktigst i det siste gruppearbeidet før lunsj. Oppgaven var å ta for seg de seks viktigste spørsmålene ett for ett, og diskutere følgende spørsmål: Hva er de realistiske ytterpunktene for denne utfordringen i Glåmdalsregionen i 2040? Hvor galt eller hvor bra kan det gå 30 år fram i tid? Og vil det slå ut forskjellig i ulike deler av regionen?

Dermed ble det seks mini-diskusjoner på hvert bord fram mot lunsj, som ble ledet og referert av bordlederen. Gruppene fikk fortsette med de seks driverne de selv syntes var viktigst før lunsj, og ikke noen standardisert liste. Forskerne rangerte så i lunsjen, fordelte driverne på bord, og lot deltakerne ta seks mini-diskusjoner hvor de vurderte utfordringene.

Etter lunsj ble deltagerne omfordelt for å få heterogene grupper. Dette ble gjort ved at verksted-lederne lagde en tilfeldighetsbasert bordfordeling basert på deltagerens etternavn. Tanken var delvis å bringe mer liv inn i diskusjonene fordi deltagerne kanskje hadde begynt å bli trette av hverandres argumentasjon (Farner 2008). Dette viste seg å fungere litt blandet. Noen grupper fungerte fint etter lunsj, andre ga uttrykk for at de ville ha foretrukket å fortsette i samme gruppe for dermed å kunne bygge på det de allerede hadde kommet fram til.

Under lunsjen kom bordlederne sammen og oppsummerte scorene fra det enkelte bord. Plenumslederen summerte disse opp, og satte opp en ny liste på framviseren over de seks store utfordringene som gruppene samlet sett hadde gitt høyest terningkast. Dette var de følgende:

1. Tilgang på riktig kompetanse
2. Manglende evne til omstilling og nyskaping i næringslivet, inkl. lokal risikokapital, og kompetansebaserte arbeidsplasser
3. Infrastruktur for samferdsel (veg, tog, fly)
4. Planlegging, samarbeid, omstillings- og nyskapingsevne i offentlig sektor
5. Utdanningstilbud i regionen; skole og høyere utdanning, entreprenørskap i skolen
6. Levekårsutvikling

Disse seks utfordringene ble fordelt mellom gruppene. Gruppene fikk deretter i oppgave å gjennomføre fem nye mini-diskusjoner, hvor gruppas egen utfordring skulle sees i sammenheng med hver av de øvrige fem sekvensielt. Oppgavene de ble bedt om å løse var de følgende:

Hvordan virker vårt ”store spørsmål” sammen med hvert av de andre fem?

*Hva er det beste som kan skje i måten de virker sammen på? Hva er det verste som kan skje i måten de virker sammen på?*

*Hva kan vi, aktørene i regionen, gjøre av tiltak og handlinger for å øke sannsynligheten for at det beste kan skje? Hva kan vi, aktørene i regionen, gjøre for å redusere sannsynligheten for at det verste kan skje?*

Dermed fikk deltagerne gå gjennom de store spørsmålene i flere runder og med flere ulike innfallsvinkler. Fra å få en enkel oppstilling med rangering fra surveyen fikk de vurdere om andre utfordringer er like relevante, hvor viktige de syntes det enkelte spørsmål er, hvor stor spennvidde man så i den framtidige utviklingen (beste og verste utfall). Dermed var spørsmålene godt innarbeidet før de startet med å se dem i sammenheng.

### **Hamarregionen**

Det tredje regionale framsynsverkstedet i ”Framsyn i Hedmark” ble avholdt på Rica Olrud Hotell Hamar den 1. juni 2010. Hedmark fylkeskommune og regionrådet for Hamarregionen sto for det praktiske arrangementet, og forskere fra Østlandsforskning og Norsk institutt for by- og regionforskning hadde det faglige ansvaret. Framsynsverkstedet hadde en hel dag til disposisjon, og varte fra 1000-1530.

Dette framsynsverkstedet fant sted på et tidspunkt da innsamlingen av data nærmet seg ferdigstillelse, og ”Bakgrunnsnotatet” for Hamarregionen forelå i utkast før verkstedet. Fram til lunsj ble det gjennomført et opplegg som tilsvarte det i Glåmdalsregionen. Etter lunsj ble imidlertid sammensetningen av gruppene beholdt uendret dagen gjennom. Dette skyldtes erfaringene fra verkstedet i Kirkenær.

Opplegget etter lunsj var annerledes enn på verkstedet for Glåmdalsregionen. En forsker fra ØF gikk kort gjennom de sju ”pilarene” som er identifisert i regional utviklingsanalyse.<sup>9</sup> Disse er

- Økt befolknings- og næringslivsvekst gjennom tilflytting fra Oslo-området
- Hurtigere kommunikasjoner mot hovedstaden og Gardermoen
- Utvikling mot Innlandshovedstad og regionsenter
- Hamar: Urbanisering og fortetting av sentrum
- Utvikling av næringsklynger og etablererkultur
- Hamar: utdanningssenter, studentby, ungdomsby
- Dynamisk og utadrettet image

Disse pilarene ble fordelt mellom bordene, slik at hvert bord fikk en pilar. Deretter ble deltagerne bedt om å se på ”sin” pilar i forhold til de seks ”store spørsmålene” som hadde blitt diskutert før lunsj. Bordlederne ga deltagerne følgende oppgave:

---

<sup>9</sup> Regional Utviklingsanalyse (’næringsanalysen’). Agenda Utredning & Utvikling AS, 2002

*Nå vil jeg gjerne at dere tenker over hvilken betydning denne store utfordringen har for [pilaren vår]. Hvordan kan utviklingen på den store utfordringen fram mot 2040 påvirke [pilaren vår], og hva kan vi gjøre for å påvirke dette.*



**Figur 5** Fra gruppearbeidet i Fjellregionen

### **Fjellregionen**

Det fjerde og siste regionale framsynsverkstedet i "Framsyn i Hedmark" ble avholdt på Tynset, hos Nord-Østerdalen næringshage den 20. juni 2010. Hedmark fylkeskommune og regionrådet for Fjellregionen samarbeidet med næringshagen om det praktiske arrangementet, og forskere fra Østlandsforskning og Norsk institutt for by- og regionforskning hadde det faglige ansvaret. Det var i alt 20 deltagere fra regionen, 3 representanter fra fylket og fem representanter fra NIBR og ØF, i alt 28 deltakere. Av disse var 7 politikere, 7 representanter fra kommuneadministrasjonene, en representant for sivilsamfunn. Resten var representanter fra næringsliv og næringssselskap. Framsynsverkstedet hadde en hel dag til disposisjon, og varte fra kvart på ni til kvart på fire.

Dette framsynsverkstedet fant sted på et tidspunkt da innsamlingen av data var kommet lengst relativt til de andre verkstedene, og "bakgrunnsnotatet" for Fjellregionen ble sendt ut i utkast en uke før selve verkstedet til alle inviterte. På bakgrunn av erfaringene fra Hamar, Kirkenær og Elverum ble opplegget endret noe – man nærmet seg etter hvert et opplegg som fungerte bedre og bedre. Etter innledende velkomst ved lederen av Regionrådet for Fjellregionen og ordfører i Tynset, Bersvend Salbu, og innledning fra Hedmark fylkeskommune ved fylkesråd Svein Borkhus, ble det gjennomført en kort runde med presentasjoner rundt bordene.<sup>10</sup> Det var såpass få deltagere at de ikke ble plassert etter noen spesiell regel. Det at det var fri bordsetting sørget for at vi fikk noenlunde homogene grupper som var et ønske for i alle fall første del av diskusjonene.

---

<sup>10</sup> Gruppene ble delt inn i to og to, hver person fikk ansvar for å presentere sin sidemann for de andre rundt bordet.

Opplegget for framsynsverkstedet fram til lunsj var det samme som på verkstedene for Glåmdalsregionen og Hamarregionen. Etter lunsj var hovedfokuset å se på hvordan en kunne sørge for å oppnå de beste casene som en kom fram til før lunsj.

Spørsmålene etter lunsj var formulert som følger:

- Formuler en visjon basert på de realistiske best-case som dere diskuterte før lunsj
- Sett opp to tre målformuleringer basert på denne visjonen
- Konkretiser hvordan dere skal nå dette best case!

### **Ungdommens fylkesting**

Den 22. april 2010 ble det arrangert et eget fylkesverksted for ungdommen i fylket, i regi av Hedmark fylkeskommune. Dette ble gjort for at ungdommen i fylket skulle få en egen arena for å få fram sine synspunkt. Det var et mål å få størst mulig representativitet og bredde i gruppen. Det ble derfor tatt utgangspunkt i det mest representative organet som finnes i fylket – Ungdommens fylkesting (UFT). Man ønsket en bredde når det gjaldt alder – at både ungdom i ungdomsskolen og videregående skole skulle høres i prosessen. I tillegg ble det sendt invitasjon til ungdom med minoritetsbakgrunn, samt representanter fra ungdomsklubber rundt i fylket. I alt deltok 43 ungdommer på verkstedet, og her var de aller fleste kommunene i fylket representert. Det er derfor grunn til å tro at ungdommene som var til stede representerer en god bredde av ungdommen i fylket.

Opplegget for framsynsverkstedet – som varte en hel dag – var først og fremst basert på arbeid i grupper. Forskerne presenterte i tillegg korte innlegg om generelle utviklingstrekk i fylket. Ungdommen ble delt i grupper avhengig av hvilke av de fire regionene de bodde i, og arbeidet seg gjennom fire oppgaver i løpet av dagen. Oppgavene var som følger:

- Stedsidentitetsoppgave med kart. Her skulle man diskutere territoriell identitet knyttet til sted, områder, kommune, fylke. Hvor kommer jeg fra? Og hvordan er vi der jeg kommer fra?
- Hva er det beste og det verste ved hjemstedet vårt? I denne oppgaven skulle gruppene få frem styrker og svakheter ved hjemstedet sitt, og med Hedmark generelt.
- Hvor vil vi bo og jobbe i 2040? Her gjennomførte gruppene en kartøvelse, der de merket av området der de ønsket å bo og å jobbe i 2040.
- Framtidsbilder. Ved hjelp av en kreativ metode fikk deltakerne i oppgave å beskrive sitt framtidige Hedmark-samfunn.





Figur 6 Utsnitt av plakater fra gruppearbeidet

## 2.3 Framsyn og aksjonsforskning

VRI-programmet, som framsynsarbeidet er delvis finansiert gjennom, har bl.a. aksjonsforskning som grunntanke. Et hovedkjennetegn for aksjonsforskning er at forskeren/e søker å påvirke det som det forskes på. Eller sagt annerledes; forskerne driver intervensjon i den hensikt å skape forandring (Reason og Bradbury 2008). I vår sammenheng knytter endringsinteressen- og viljen seg til regional utvikling gjennom arbeidet med Regionalt Framsyn Hedmark. Det er ønsket om å påvirke gjennom involvering som i første rekke skiller aksjonsforskning fra andre forskningsmetoder, og som gjør det til dels omstridt og problematisk. Samtidig gir aksjonsforskning muligheter til innsikt og implementering av forskningskunnskap, som ikke er gjennomførbart med andre metoder.

I vår sammenheng vil aksjonsforskning si at vi som forskere er en del av det praktiske arbeidet knyttet til framsynsprosessen, dvs. vil si at forskerne har vært en integrert del av selve arbeidet. Dette til forskjell fra den tradisjonelle måten å oppfatte forskere og forskning på, med distanse til fenomenet de undersøker, vurderer eller evaluerer.

Aksjonsforskningstilnærmingen i Framsynsarbeidet har følgende kjennetegn; Det innebærer at utvikling og gjennomføring av det regionale framsynsarbeidet og prosessene knyttet til dette er gjort i et tett samarbeid mellom administrative fagfolk og forskere, dvs. i et bredt sammensatt team med mange ulike typer kompetanse, men også god forankring i politisk ledelse og i regionene. Dette forutsetter at mange typer kunnskap er 'likestilt'. Forskernes bidrag og kompetanse har i første rekke vært kunnskap om "Foresight" (Framsyn) som metode, hvilke forsknings"verktøy" vi har til rådighet i arbeidet, kunnskap om regional utvikling og delelementer i denne samt om planlegging og prosesskunnskap. Fylkeskommunens fagfolk innenfor planlegging og regional utvikling samt regionkoordinatorer har bidratt med kunnskap om den regionale utviklingen i Hedmark, plansystemet og beslutningssystemet, aktører, interes-

ser og roller og erfaringer fra tidligere planprosesser. Fylkeskommunens fagfolk og regionrådgiverne har deltatt i arbeidet med å legge forutsetninger for og å utvikle prosessene i den enkelte region. De har også for eksempel deltatt i utviklingen av spørsmål knyttet til surveyen og hvordan resultatene skulle presenteres.

Aksjonsforskningstilnærmingen innebærer dermed også at forskerne har deltatt i drøftinger med styringsgruppa, referansegruppene og i andre fora på lik linje med folk fra fylkesadministrasjonen og andre involverte. Hele "framsynsteamet" har deltatt på lik linje i planleggingen og gjennomføringen av alle verkstedene og oppsummeringen av disse.

For det andre innebærer vår tilnærming et stort element av læring. Framsynsarbeid er (som planarbeid) en læringsarena for alle som deltar. Vårt mål var å dele kunnskap om framsynsteknikker og for eksempel metoder og teknikker i prosessarbeidet vi gjennomførte. Prosessuell kunnskap og kompetanse er sentralt i alt plan- og utviklingsarbeid. Dette er erfaringsbasert læring. Ikke minst er dialogbaserte prosesser hvor ulike interesser, aktører og nivåer er involvert krevende. Dette har også kommet til syne i framsynsarbeidet i Hedmark.

For det tredje innebærer tilnærmingen at forskerne blir dypt involvert i arbeidet. Dette gir forskerne stor innsikt og forståelse i det regionale utviklingsarbeidet, aktører, skillelinjer, debatter mv. som bidrar til økt forståelse og innsikt i det analytiske arbeidet. Involveringen har som konsekvens at den definerer forskerne som aktive aktører og ikke som utenforstående observatører. På den måten vil forskerne komme i samme posisjon som bl.a. fylkeskommunens fagadministrasjon.

For det fjerde vil aksjonsforskning bety at de som deltar i "framsynsteamet" også samtidig blir forsket på. Dette medførte at forskerne tidlig la fram hva aksjonsforskning innebar for de involverte.

For det femte innebærer aksjonsforskning at "framsynsteamet" forsker sammen. Det vil si at regionrapportene, sluttrapporten, kortrapporten mv er framkommet som resultat av et felles skrivearbeid og forståelse av innholdet. Det vil også bli skrevet fagartikler til vitenskapelige tidsskrift og bøker som resultat av dette aksjonsforskningsarbeidet. Det er i en slik sammenheng også mulig å skrive artikler i et samarbeid mellom deltakerne i "framsynsteamet".

I forbindelse med Framsynsarbeidet vil vi trekke fram vanskeligheten knyttet til å ha en annen forskerrolle enn den tradisjonelle, distanserte. I arbeidet med datainnsamling og analyser vil vi som forskere benytte vanlige metodiske og analytiske kriterier for hva som er god kunnskapsproduksjon, samt gjennomføre analytiske resonnementer basert på etablert forskerkompetanse. I sammenheng med den sterke involveringen og identifikasjonen med selve gjennomføringen av det prosessuelle arbeidet, var ett av formålene å få til offentlig debatt og dialog. Her kan vi som forskere bli møtt med kritikk knyttet til for eksempel hvordan arbeidet ble lagt opp, temaene som var oppe til drøfting, måten det ble lagt fram på og ikke minst til muligheten for å bli en del av oppdragsgiveren, nemlig Hedmark fylkeskommune. Forskernes fulle deltakelse i prosessen innebar at vi ikke kunne oppfattes som "objektive" eller "nøytrale" aktører. ØF og NIBRs

forskere hadde aksjer i arbeidet på den måten at vi ønsket å gjennomføre et framsynsarbeid på en best mulig måte, både for prosessen selv og for regional utvikling i Hedmark.

Samtidig som aksjonsforskning gir flere utfordringer, er det altså en metode som gir unik kunnskap og muligheter for gjensidig læring mellom praktikere og forskere, som andre metoder ikke kan gi. Framsynsarbeidet opplevde vi kritikk, i varierende grad. Deltakerne i de regionale prosessene tilkjennega ulik grad av tilfredshet med måten vi hadde lagt opp arbeidet på, analysene som ble foretatt og temaene som var oppe til drøfting. Det var også varierende grad av offentlig debatt gjennom eksempelvis presseoppslag og innlegg, mellom regionene. I etterpåklokskapens klare lys kan vi se at det ville vært en fordel å klargjøre forskernes posisjon og ”mandat” som aksjonsforskere. Slik kunne forventningene til og oppfatningene av forskerrollen fra deltakernes side vært bygd på en forståelse med grunnlag i aksjonsforskningstilnærmingen og ikke i en tradisjonell forståelse av ”den distanserte forsker”.

## **2.4 Gjennomgang av datakildene**

Det datagrunnlaget som ligger til grunn for denne rapporten kan oppsummeres skjematisk slik:

- En undersøkelse til tre forskjellige grupper
  - Frivillige organisasjoner
  - Bedrifter
  - Kommunale ledere/kommunestyre
- Seks framtidsverksteder (med i alt 258 deltakere sett bort fra arrangører)
- 41 intervju
- Sekundærdata

Undersøkelsen ble sendt ut til et utvalg av bedrifter og frivillige organisasjoner og alle kommunale ledere og representanter for kommunestyrene. Selve spørreskjemaet er vedlagt, men i følgende tabell gjør vi rede for svarprosenter i de forskjellige regionene.

**Tabell 2 Svarprosjenter, spørreundersøkelsen**

| <i>Kategori</i>                                      | <i>Region</i>         | <i>Univers</i> | <i>Utsendt</i>   | <i>Svar</i> | <i>Svarprosent</i> |
|------------------------------------------------------|-----------------------|----------------|------------------|-------------|--------------------|
| <b>Kommune (politikere og administrative ledere)</b> | Hele Hedmark          | 571            | 544 (-109 retur) | 292         | 62 %               |
|                                                      | Hamarregionen         | 174            | 166 (-43)        | 97          | 79 %               |
|                                                      | Sør-Osterdalsregionen | 129            | 123 (-4)         | 53          | 45 %               |
|                                                      | Glåmdalsregionen      | 195            | 193 (-53)        | 78          | 56 %               |
|                                                      | Fjellregionen         | 95             | 95 (-9)          | 64          | 74 %               |
| <b>Bedrifter</b>                                     | Hele Hedmark          | 5988           | 1007 (-57 retur) | 256         | 27 %               |
|                                                      | Hamarregionen         | 2557           | 249 (-19)        | 51          | 22 %               |
|                                                      | Sør-Osterdalsregionen | 1150           | 251 (-17)        | 58          | 25 %               |
|                                                      | Glåmdalsregionen      | 1516           | 252 (-13)        | 62          | 26 %               |
|                                                      | Fjellregionen         | 765            | 255 (-8)         | 85          | 34 %               |
| <b>Lokale organisasjoner</b>                         | Hele Hedmark          | 3168           | 541 (-30)        | 105         | 21 %               |
|                                                      | Hamarregionen         | 1195           | 228 (-13)        | 32          | 15 %               |
|                                                      | Sør-Osterdalsregionen | 296            | 92 (-2)          | 24          | 27 %               |
|                                                      | Glåmdalsregionen      | 914            | 140 (-13)        | 32          | 25 %               |
|                                                      | Fjellregionen         | 763            | 81 (-2)          | 17          | 22 %               |
| <b>Total</b>                                         |                       | 9727           | 2092             | 653         | -                  |

De seks framtidsverkstedene er viktige kilder for det som skrives her, men det er ikke rom for å presentere hvert av delverkstedene grundig her. Som vi har nevnt før, har vi derfor gjort en delrapport for hver region og en for ungdommens fylkesting er tilgjengelig på hjemmesiden til prosjektet.<sup>11</sup> Her gjør vi grundigere rede for de konkrete resultatene av undersøkelsene. Vi har ikke et eget kapittel med resultater fra undersøkelsen på fylkesnivå, men mange av resultatene er brukt som en del av analysen.

<sup>11</sup> Alle disse kan lastes ned fra [www.øf.no](http://www.øf.no) og [www.hedmark.org](http://www.hedmark.org)

### 3 Kort gjennomgang av strukturelle data

I dette kapittelet vil vi kort gjennomgå analysen, og viser for øvrig til delrapporter. Vi vil i hovedsak bruke regioner som analysenivå og bruker samme inndeling som planregionene i Hedmark. Det var også denne inndelingen som ble brukt når vi hadde de regionale verkstedene.

Disse regionene er fordelt kommunevis slik:

**Fjellregionen:** Tynset, Alvdal, Os, Rendalen, Røros, Folldal og Tolga

**Sør-Østerdalsregionen:** Stor-Elvdal, Åmot, Elverum, Trysil og Engerdal

**Hamarregionen:** Løten, Stange, Ringsaker og Hamar

**Glåmdalsregionen:** Våler, Åsnes, Grue, Eidskog, Sør-Odal, Nord-Odal og Kongsvinger

Hovedmålet med denne analysen er ikke å gi en grundig analyse av befolkning og næringsutvikling i fylket. Hovedmålet er å gi et øyeblikksbilde som spesielt kan være nyttig for lesere som ikke kjenner Hedmark godt fra før.

#### 3.1 Befolkning

Befolkningsutvikling blir gjerne sett på som den ene store indikator for regional utvikling. Befolkningsvekst er for de fleste ønskelig, og mye av strategiarbeidet i distriktskommuner landet rundt, går nettopp på hvordan man kan tiltrekke seg flest mulig nye innbyggere (Skålholt og Batt Rawden 2008). Hvorfor det er slik at de fleste kommuner ønsker befolkningsvekst kan ha sammenheng med flere forhold. For det første handler det om hvor mange man har tilgang til i arbeidsstyrken. Med bakgrunn i den relativt høge, men likevel alt for lave fruktbarheten vi har i Norge, vil vi få en gradvis økning av alderssnittet i befolkningen. Dette vil føre til en forverring av forholdet mellom de arbeidende og de som ikke arbeider, dette forholdstallet kalles ofte *den totale avhengighetsraten* (TAR). Dette er først og fremst en utfordring for skattefinansene på nasjonalt nivå, men også lokalt kan det få konkrete konsekvenser. Det hjelper ikke at en har nok offentlige midler til å løse et problem, hvis det ikke er nok mennesker der som kan tilby de tjenestene som en aldrende befolkning trenger. En trenger ikke bare penger, en trenger også hender.

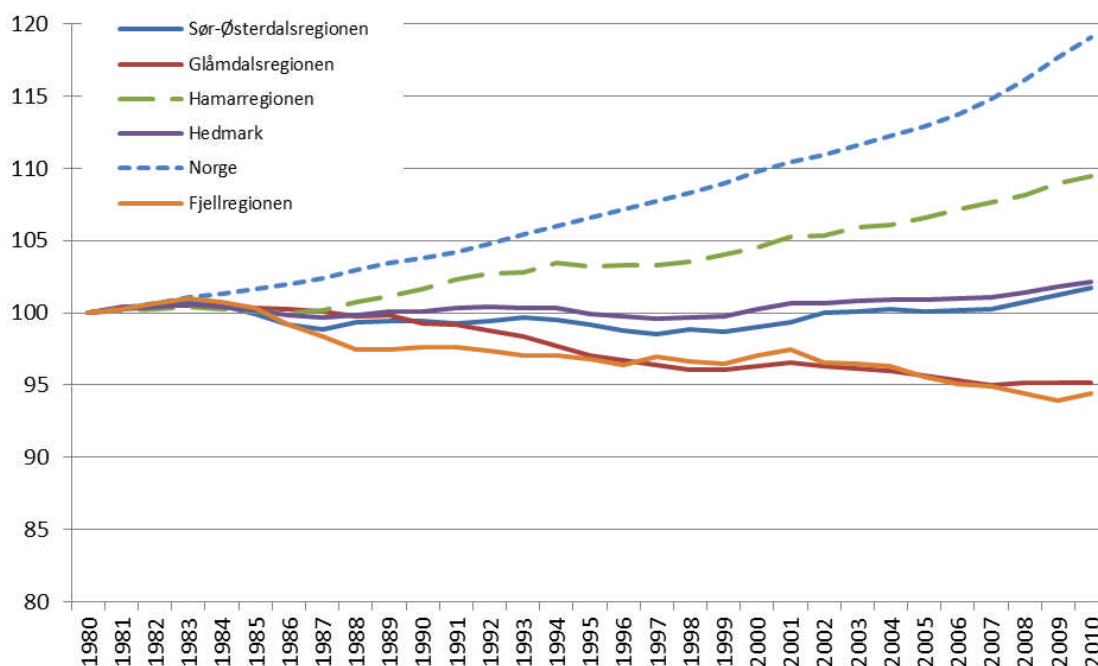
En annen grunn til at en ønsker befolkningsvekst og helst innflytting av folk med riktig kompetanse er at dette kan øke en regions konkurransefortrinn. Det er dominerende i debatten om regional utvikling at det er folks kompetanse som er hoveddrivkraften bak regional utvikling

(Florida 2002; Hauge og Skålholt 2009), men da må en jo også få tak i denne kompetanse. Dette er hovedbegrunnelsen for mange tilflytterprosjekt, svært ofte er disse prosjektene begrunna ut fra et næringsutviklingssyn (Skålholt og Batt-Rawden 2008).

En tredje grunn til at man ønsker seg befolkningsvekst er knytta til den følelsen det er å bo i et samfunn som er i utvikling og vekst. Det *føles* bedre å bo i et samfunn som vokser, enn i et samfunn som minker (Niedomysl 2004). Befolkningsvekst blir slik mer et symbol for hvordan man oppfatter regionen. Vi skal komme tilbake til disse problemstillingene i kapittel fire og fem, nå skal vi over til tallenes tale.

### 3.1.1 Fortid

I det følgende skal vi se på utviklingen i regionene siden 1980 og fram mot 2030. I arbeidet med framtidsbilder hadde vi som utgangspunkt at vi skulle se fram mot 2040. Ingen framtidsbilder kan likevel være frikobla den historiske utviklingen i en region. På mange måter kan en si at det er derfor naturlig å se like lang tilbake like langt som vi ser framover om vi skal mene noe fornuftig om framtida. 2040 høres kanskje lang fram ut, men det er like lenge til 2040 som det er lenge siden 1980, et årstall som kanskje er letter å forholde seg for mange.

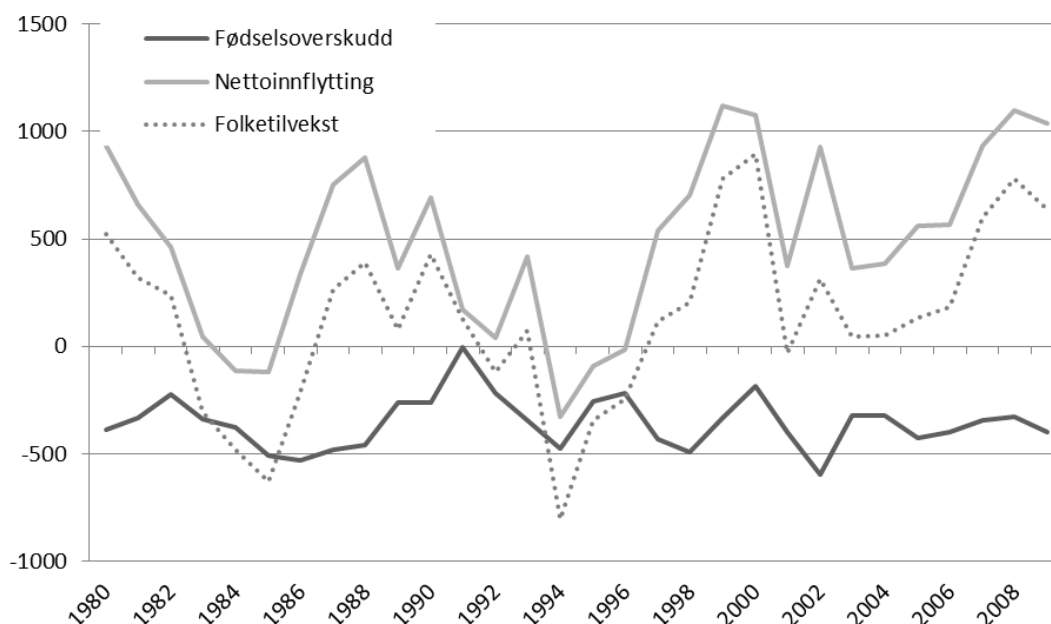


**Figur 7 Befolkningsutvikling siden 1980, indeksert for regioner basert på 100 i 1980**

Kilde: SSB/Østlandsforskning

Vi har de siste årene hatt en vekst i befolkning i Norge som vi må tilbake til 1950-tallet for å finne maken til. Denne veksten er i størst grad på grunn av økende netto innvandring, men kommer òg av en liten vekst i fruktbarheten i Norge. Ser vi på tallene for Hedmark, som er den

lilla linja i figuren over, ser vi at fylket riktignok ikke har hatt en befolkningsnedgang i denne 30-årsperioden, men fylket har heller ikke hatt nevneverdig vekst. Hamarregionen er den eneste region i fylket som har hatt en varig og relativt stabil befolkningsvekst siden 1980, men også denne regionen har hatt en befolkningsvekst som er langt under landssnittet.



**Figur 8 Fødselsoverskudd, nettoinnflytting og folketilvekst, Hedmark 1980-2009**

Kilde: SSB/Østlandsforskning

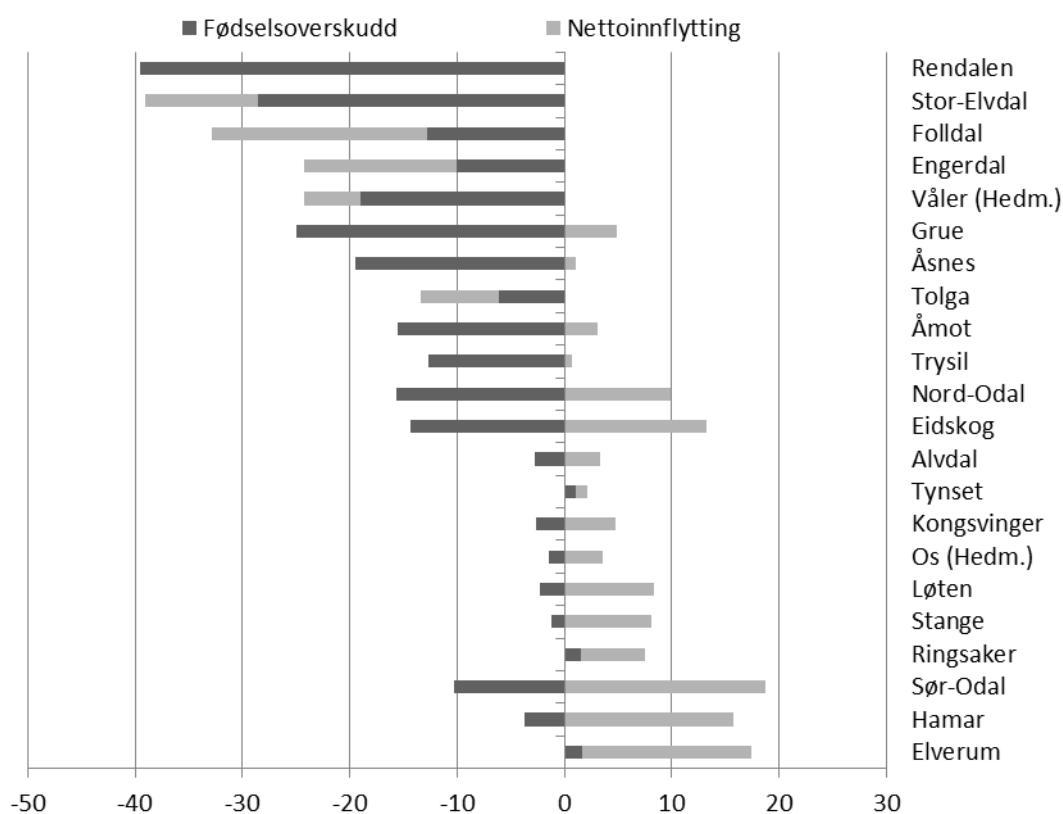
Figuren over, viser ganske klart at det er flytting som utgjør den store forskjellen.

Folketilveksten varierer med nettoinnflyttingen, ikke med fødselsoverskuddet. Apropos fødselsoverskudd, Hedmark er blant noen få fylker som over tid har hatt fødselsunderskudd. De andre fylkene med akkumulert fødselsunderskudd siden 1980 er Oppland og Telemark. Disse er innlandsfylkene (med liten i) som av noen har blitt kalt det innlandske lavfertiliteitsbelte.

Historisk har innlandskommunene hatt lavere fertilitet enn andre kommuner<sup>12</sup>, men disse forskjellene er mindre nå enn de har vært før. Figuren over viser og en relativ god trend de siste ti årene. Vi skal ikke lenger tilbake enn til 1996 for å finne et år med negativ befolkningsutvikling fylket sett under ett. I 2009 var det en folkevekst på 638. Hadde fylket hatt nøytralt fødselsoverskudd, ville folkeveksten blitt på over 1000.

Hvis vi ser på akkumulert fødselsoverskudd og nettoinnflytting siden 1980 og fram til i dag, får vi følgende oversikt.

<sup>12</sup> <http://www.ssb.no/ssp/utg/200302/02/>



**Figur 9 Akkumulert fødselsoverskudd og nettoinnflytting i prosent, 1980-2009**

Kilde: SSB/Østlandsforskning

I figuren over er lysegrå søyler nettoinnflytting og mørkegrå er fødselsoverskudd. Er søylen på høyre side av null, betyr det at det har vært akkumulert overskudd, er søylen på venstre side, er det akkumulert underskudd. Hamar, for eksempel, har et akkumulert overskudd i tilflytting, men et akkumulert fødselsunderskudd.

### 3.1.2 Framtid

Selv om vi har fokus på 2040 i bakgrunnen for det som presenteres i kapittel fire, ser vi kun fram til 2030 i vår presentasjon av SSBs framskrivninger. Det henger naturlig nok sammen med at SSB ikke leverer framskrivninger på kommunenivå lenger enn til 2030. Går man lenger enn det blir usikkerheten så stor, at nytten blir (enda) mer begrenset.

Innledningsvis vil vi forklare noe om befolkningsutvikling generelt. Framskrivningene til SSB baserer seg kun på det vi allerede vet om befolkningssammensetning. Det er modelleringer av hvordan folketallet vil utvikle seg, gitt visse forutsetninger om fruktbarhet, dødelighet og utenlandsk og innenlandsk flytting (Brunborg m.fl. 2008). Disse modellene er likevel, selvsagt, basert på historiske data. Dette innebærer at vi kan regne med å treffe ganske bra når det gjelder hvor mange som fødes og dør på kort sikt, men det er blir raskt stor usikkerhet knyttet til framskrivningene. Den største usikkerheten er knyttet til innvandring fra utlandet. Selv om enkeltstående hendelser som fører til større innvandring til landet vil ha liten betydning for framskrivel-

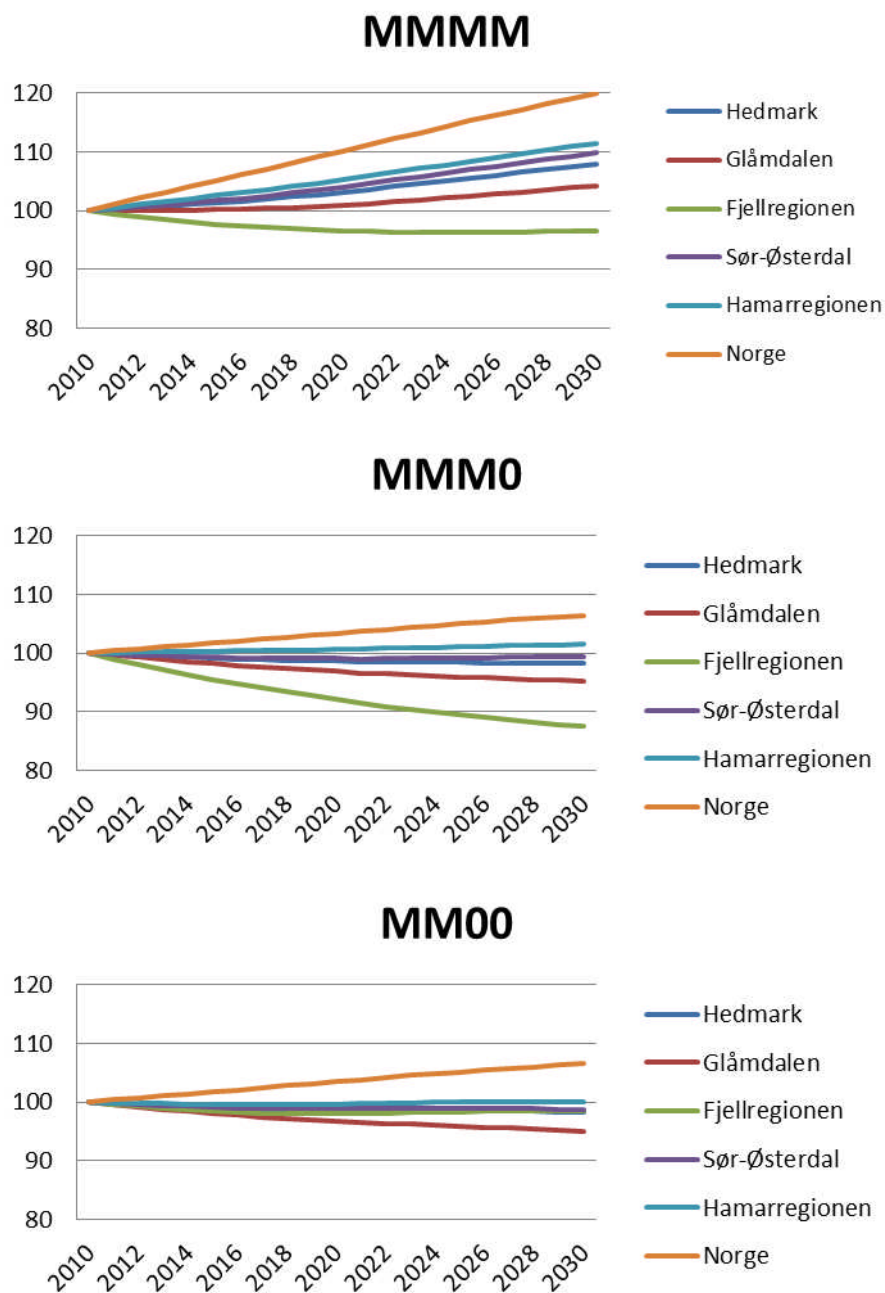


sen, vil kanskje økt globalisering, og med det økt migrasjon føre til større innvandring til Norge. For eksempel kan økt arbeidsledighet ellers i Europa føre til økt innvandring de nærmeste årene.

Åpningen av et felles arbeidsmarked i EU/EØS sammen med den sterke økonomiske veksten i Norge, har ført til en svært sterk innvandring fra utlandet som har gjort at vi har fått en historisk stor befolkningsvekst landet sett under ett. Også mange mindre kommuner som lenge har hatt en negativ befolkningsutvikling har hatt positiv utvikling de siste årene, slik vi har sett i Hedmark. Dette har blant annet kommet på grunn av en svært sterk vekst i antallet innvandrere fra Polen (ibid.). Det er likevel usikkert om vi kan regne med at innvandringen vil holde seg høy i årene som kommer, en kan også tenke seg at for eksempel økt velstand i Polen vil føre til at vi vil få nettoutvandring fra Norge – vi skal ikke lenger tilbake til 1989 for å finne sist gang vi hadde en slik situasjon.

Én tilnærming for å vise usikkerheten, og samtidig vise hva forskjellige innsatsfaktorer betyr, er å bruke forskjellige framskrivingsalternativer, og se på en sammenfatning av disse. Vi skal derfor vise tre forskjellige framskrivinger. Første alternativ er MMMM, det vil si at vi regner med middels fruktbarhet, middels levealder, middels innenlands flytting (mobilitet) og middels nettoinnvandring. Andre alternativ er MMM0. Der ser vi bort fra innvandring. Det tredje er MM00, der vi ser bort fra innenlands flytting og innvandring.

Alle tall er hentet fra SSB og bearbeidet av forfatterne.

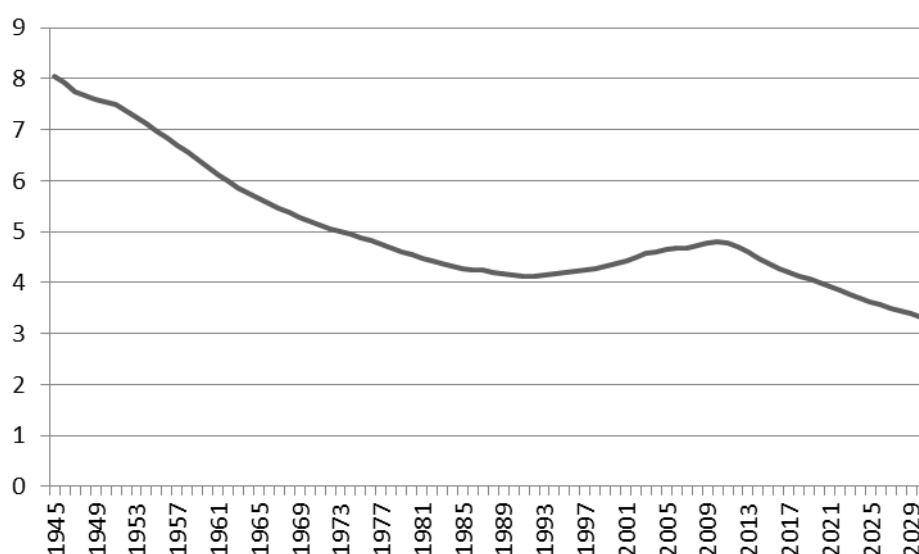


**Figur 10 Befolkningsframskriving – MMMM/MMM0/MM00**  
Kilde: SSB/Østlandsforskning

Befolkningsveksten i Norge er som vist over sterkt avhengig av innvandring. Uten innvandring kan vi kun vente en befolkningsvekst de neste tjue årene på bare 6 prosent i Norge. I Hedmark vil en uten innvandring (og utvandring), få en omtrent flat utvikling, med befolkningsvekst bare i Hamarregionen. Fjellregionen gjør det svært mye dårligere i en situasjon der vi ikke ville fått innvandring. De gjør det derimot bedre i en situasjon der det ikke er innenlands flytting og innvandring. Befolkningsvekst i denne regionen skjer via innvandring, ikke gjennom innenlandsk flytting. For de andre regionene er forskjellen mellom uten innvandring, og uten innvandring og innenlandsk flytting, mindre.

I en situasjon uten innvandring ville altså befolkningen i fylket gå noe ned, men hva vil det bety? På grunn av flere eldre, vil andelen folk i arbeidsdyktig alder selvsagt synke, men hva vil det ha å si? Det er klart at andelen eldre vil øke veldig i tiden som kommer, noe som vil føre til at behovet for helse- og sosialtjenester må ventes å øke. Nå har det vist seg før at slike framtids-skremsler ikke har realisert seg, blant annet fordi økt produktivitet har endret forutsetningene for hvor mange hender man trenger for å levere en viss vare eller tjenester. Det er likevel slik at helse- og sosialtjenester, herunder eldreomsorg, er tjenester som i liten grad har vist seg å ha potensial for økt produktivitet. Dette betyr ikke at det også blir slik i framtiden, men det er høyst usikkert om vi kan regne med en stor produktivitetsgevinst i helse- og omsorgstjenestene. Det er derfor svært sannsynlig at andelen eldre vil påvirke næringsstrukturen i en region, siden det er forventet at flere vil måtte jobbe innenfor helse- og omsorgsykker. I et scenario-prosjekt for Innlandet (ØF-notat 07/2007), ble det regnet ut at man ville trenge ca. 5000 nye arbeidsplasser innen helse- og omsorg gitt dagens standarder fram mot 2030. Den totale veksten i antall sysselsatte i Innlandet var i samme tid regnet til å være ca. 3500. Det vil si at alt, og vel så det, av veksten i sysselsetting må komme innen helse- og omsorg.

For å se nærmere på andelen eldre relativt til befolkningen ellers finnes det en rekke mål. Vi vil her forholde oss til de mål som tidligere er blitt brukt av Østlandsforskning.<sup>13</sup> Det finnes flere definisjoner av arbeidsstyrken, i EU defineres arbeidsstyrken til å være de mellom 15 og 65 år. Dette finner vi ikke hensiktsmessig her. I Norge er videregående skole i dag tilnærmet en del av grunnopplæringen. De aller fleste starter på videregående skole (selv om mange faller fra), det er derfor lite trolig at vi kan regne med at de under 20 år i stor grad vil være en del av arbeidsstyrken. Alderspensjonsalderen i Norge er teoretisk 70 år, i praksis er den ca. 65. De siste pensjonsreformer vil høyst trolig føre til at alderspensjonsalderen øker noe, vi kan derfor regne med at arbeidsstyrken er grovt regnet de mellom 20 og 67 år. Ved å regne ut hvor mange det er i denne aldersgruppen, relativt til de over 67, får vi derfor et mål på aldersavhengighet.

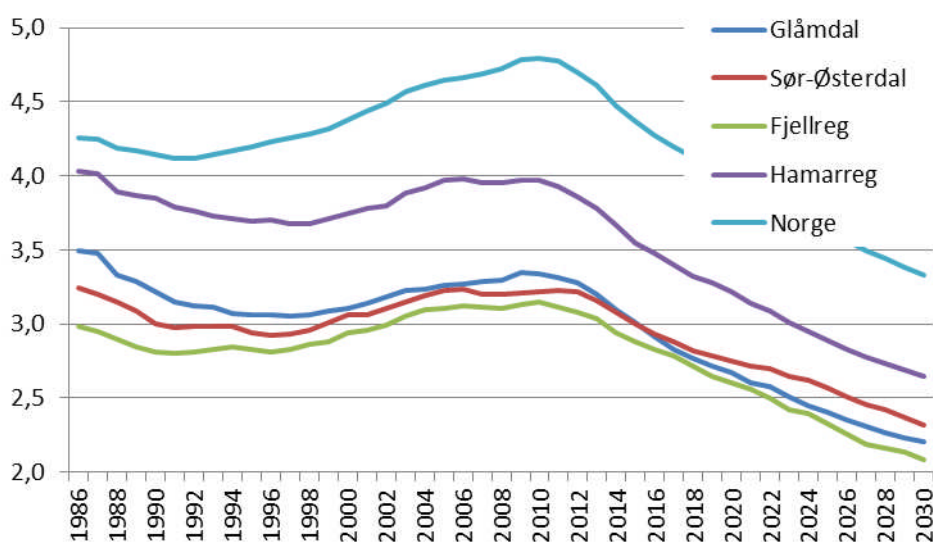


<sup>13</sup> ØF-rapport 06/2009 og ØF-rapport 02/2010

**Figur 11 Utvikling i forholdet mellom de over 67 og de mellom 20-66, 1945-2030, Norge, SSB (framskriving fra 2010)**

Kilde: SSB/Østlandsforskning

Hvis vi ser historisk på dette målet i Norge, ser vi at det i 1945 var på åtte. Det vil si at det var åtte stykker i alderen 20-66 for hver person som var over 67. Dette tallet gikk sakte ned etter krigen, før det nådde et foreløpig bunnpunkt i 1991. Etter det steg forholdstallet noe igjen fram til i år (2010), før det igjen vil synke videre mot 2030, hvor vår framskriving slutter og forholdstallet er på ca. 3,5. Om vi ser på utviklingen på regionnivå i Hedmark, ser vi at vi finner denne utviklingen også der, forskjellen er at utviklingen i Hedmark jevnt over ligger under, og noe før, utviklingen ellers i landet.



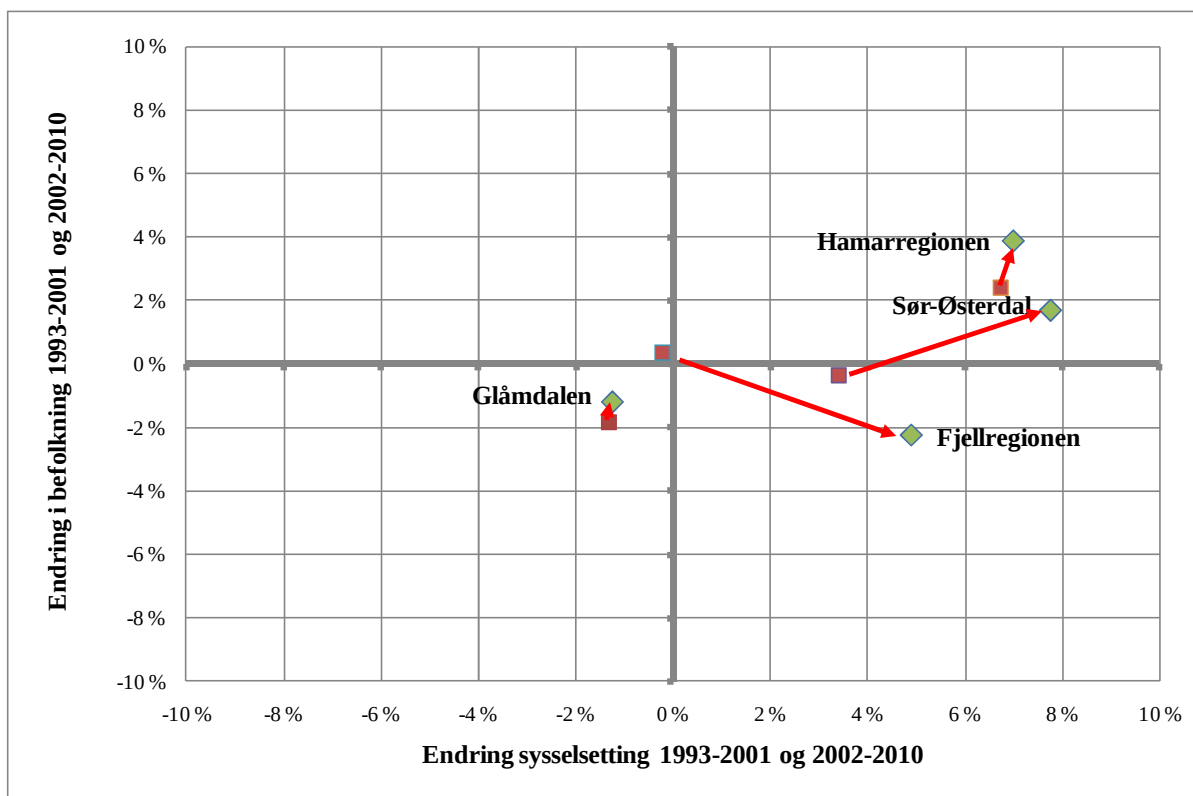
**Figur 12 Utvikling i forholdet mellom de over 67 og de mellom 20-66, 1986-2030, regioner i Hedmark, SSB**

Kilde: SSB/Østlandsforskning

Hamarregionen skiller seg ut med å ha en utvikling som ligger nærmere landssnittet enn de andre regionene. Glåmdalsregionen, Fjellregionen og Sør-Østerdalsregionen er forventet å ha en ganske lik utvikling – situasjonen vil likevel bli, ifølge disse framskrivingene, at forholdstallet blir “verre” i alle Hedmarks regioner sett opp mot landssnittet.

### 3.2 Sysselsetting og næringsliv

Som vi har vært inne på er befolkning det ene store målet for hva som skaper regional utvikling. Det andre som gjerne brukes er sysselsetting. I denne innledningen av analysen skal vi derfor se nærmere på hvordan befolkning og sysselsetting utvikler seg i forhold til hverandre.

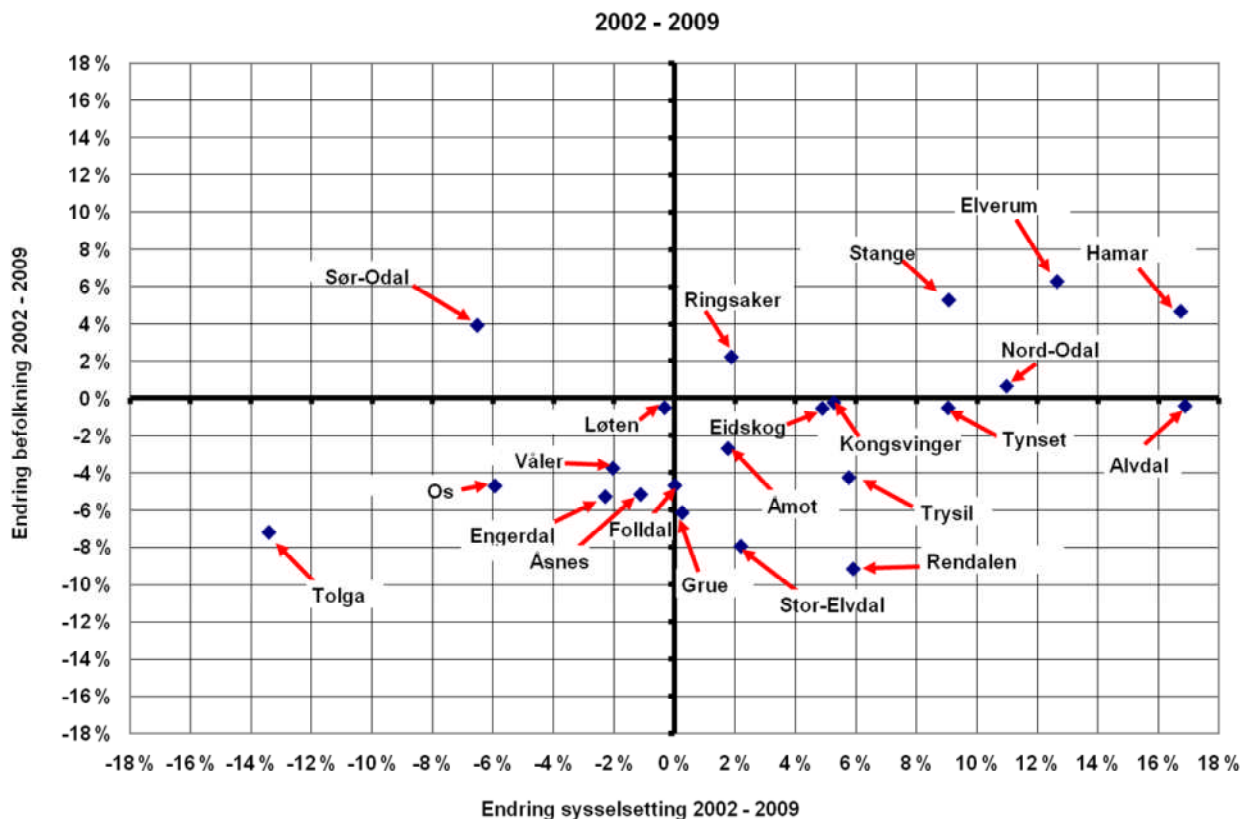


**Figur 13 Befolkning og sysselsetningsplott, endring 1993-2001, 2002-2010**

Kilde: Østlandsforskning/SSB – Rød firkant er endring mellom 1993-2001, grønn diamant er endring mellom 2002 og 2010

Figuren over har fire felter. Befinner regionen seg i feltet nede til venstre, har man negativ befolkningsutvikling og negativ sysselsetningsendring. Feltet oppe til venstre indikerer negativ sysselsetningsutvikling, men positiv befolkningsutvikling. I økonomisk gode tider er dette en sjelden situasjon, men likevel var Fjellregionen, så vidt, inne i dette feltet i perioden 1993-2001. Feltet oppe til høyre, indikerer positiv vekst både i befolkning og i sysselsetting. Feltet nede til høyre indikerer positiv sysselsetningsvekst, men negativ befolkningsendring. I figuren over er rød firkant endringen mellom 1993-2001, mens grønn diamant er endringen 2002-2010. Pilen mellom dem indikerer retning og styrke på forskjeller i endringen fra de to periodene. Fjellregionen har en ganske stor endring i sysselsetningsveksten sin mellom de to periodene, men også en forverring av utvikling i folketall. For eksempel hadde Fjellregionen i perioden i 1993-2001 negativ endring i sysselsetting og omtrent balanse i befolkningsutviklingen. For perioden 2002 og 2010 hadde de fortsatt negativ befolkningsvekst, men man opplevde nå positiv sysselsetningsutvikling. Dette må ses med bakgrunn i den sterke veksten man hadde i landet (og verden) denne perioden. Glåmdalsregionen er eneste region som ikke har nevneverdig vekst i antallet sysselsatte. Sør-Østerdalsregionen er den regionen som har hatt den mest positive utviklingen i endring, både i befolkning og i sysselsetting. Den regionvise analysen viste at veldig mye av dette kan forklares ut fra Elverums utvikling, som er dominerende i den regionen.

Vi kan i det følgende se nærmere på kommunenivå. Da nøyer vi oss med kun å se på endringen mellom 2002-2009. Den røde pilen er nå kun for å identifisere kommuner.



**Figur 14 Endring sysselsetting og befolkning, 2002-2009, kommuner i Hedmark**

Kilde: Østlandsforskning/SSB

Denne figuren viser godt de store forskjellene i Hedmark og er velegnet til å sammenligne innad i fylket.

Figur 8 leses på følgende måte: Tolga og Sør-Odal er de kommunene som har hatt lavest relativ sysselsettingsvekst fra 2002 til 2009. Tolga er også blant de kommunene som har hatt dårligst folketallsutvikling, men Stor Elvdal og Rendalen har hatt noe dårligere utvikling i folketall. Elverum og Hamar er de kommunene som har hatt best folketallsutvikling, og sysselsettingsutvikling. Hovedbilde er, med noen unntak, at de som har god sysselsettingsutvikling også har god befolkningsutvikling. Sør-Odal, som pendlingskommuner, har opplevd økning i folketall til tross for nedgang i sysselsetting. Alvdal har opplevd folketallsnedgang, til tross for veldig positiv utvikling i sysselsetting. Vi er klar over at i spesielt små kommuner får enkelthendelser og små absolutte endringer store relative konsekvenser. For en mer inngående analyse vises det til delrapportene, der vises det også til andre analyser.

Nyere forskning om innovasjonssystemer (Edquist 2004) viser hvorfor forskjellige aktører er viktige for å skape regional utvikling. Én måte å måle innovasjon er å vise til FoU-statistikken. For en grundig gjennomgang, vises det til Onsager (2009). Her viser vi kun til totale FoU-utgifter

**Tabell 3 Totale FoU-utgifter i 2008 etter sektor for utførelse, forskningsfondsregion og fylke. (Mill. kr)**

| Region/fylke       | Næringslivet* | Instituttsektoren | Universitets- og høyskolesektoren <sup>2</sup> | Totalt        | FoU-utgifter per capita |
|--------------------|---------------|-------------------|------------------------------------------------|---------------|-------------------------|
| Hovedstadsregionen | 8 763         | 4 353             | 5 700                                          | 18 816        | 17 438                  |
| Oslo               | 5 553         | 2 683             | 5 086                                          | 13 323        | 23 770                  |
| Akershus           | 3 210         | 1 670             | 614                                            | 5 494         | 10 594                  |
| Oslofjordsregionen | 3 690         | 489               | 222                                            | 4 401         | 4 837                   |
| Østfold            | 428           | 265               | 58                                             | 750           | 2 827                   |
| Buskerud           | 1 737         | 44                | 46                                             | 1 827         | 7 273                   |
| Vestfold           | 845           | 98                | 51                                             | 994           | 4 391                   |
| Telemark           | 680           | 82                | 67                                             | 829           | 4 972                   |
| Innlandet          | 466           | 126               | 157                                            | 749           | 2 009                   |
| Hedmark            | 100           | 32                | 76                                             | 208           | 1 100                   |
| Oppland            | 366           | 94                | 81                                             | 541           | 2 946                   |
| Agderfylkene**     | 930           | 134               | 195                                            | 1 260         | 4 630                   |
| Vestlandet         | 3 087         | 1 423             | 2 704                                          | 7 214         | 7 349                   |
| Rogaland           | 1 332         | 292               | 344                                            | 1 968         | 4 769                   |
| Hordaland          | 1 525         | 1 095             | 2 322                                          | 4 943         | 10 683                  |
| Sogn og Fjordane   | 230           | 36                | 37                                             | 303           | 2 854                   |
| Midt-Norge         | 2 934         | 2 236             | 2 599                                          | 7 768         | 11 777                  |
| Møre og Romsdal    | 628           | 128               | 98                                             | 854           | 3 462                   |
| Sør-Trøndelag      | 2 134         | 2 043             | 2 414                                          | 6 592         | 23 292                  |
| Nord-Trøndelag     | 172           | 64                | 86                                             | 322           | 2 483                   |
| Nord-Norge         | 583           | 505               | 1 407                                          | 2 495         | 5 401                   |
| Nordland           | 329           | 82                | 130                                            | 541           | 2 303                   |
| Troms              | 217           | 374               | 1 145                                          | 1 736         | 11 229                  |
| Finnmark           | 6             | 36                | 52                                             | 95            | 1 309                   |
| Svalbard           | 31            | 13                | 79                                             | 123           | ..                      |
| <b>Totalt</b>      | <b>20 453</b> | <b>9 267</b>      | <b>12 984</b>                                  | <b>42 704</b> | <b>9 015</b>            |

\* Inkluderer bedrifter med 5-9 sysselsatte

\*\* Grunnet antall FoU-statistiske enheter i Aust-Agder må Agderfylkene presenteres samlet ved sektorvise presentasjoner av FoU-utgifter

Fordeling på fylke er estimert for UoH-sektoren i 2008

Kilde: NIFU, SSB/FoU-statistikken

Innlandet skårer dårlig på dette området. FoU-utgiftene er lave i alle sektorer, og vi ser at Hedmark har den laveste FoU-utgiftene per capita av alle fylker. Nå er ikke dette i utgangspunktet et problem. Det ”norske paradokset” handler nettopp om at vi i Norge har greid å ha en stor produktivitetsutvikling, uten å ha store utgifter til innovasjon og forskning.<sup>14</sup> Hedmark ligger likevel svært lavt, faktisk har fylket bare en tredjedel av FoU nivået i Møre og Romsdal som har blitt framhevet som selve eksemplet på det norske paradokset, men lav FoU men høy verdiskaping og produktivitetsvekts. Det er spesielt i næringslivet at nivået er lavt. Her gir vi likevel ikke en normativ vurdering om dette er for lavt til å skape vekst i regionen – vi peker bare på de faktiske forhold.

### 3.3 Levekår

Det er ingen offisiell definisjon rundt hva som skal inkluderes i en analyse av levekår. I følge NOU 2001:22 kan levekår defineres som følgende:

- Helse og tilgang på medisinsk behandling
- Sysselsetting og arbeidsvilkår
- Økonomiske ressurser og forbruksvilkår

<sup>14</sup> Se for eksempel OECD Reviews of Innovation Policy – Norway (2008)

- Kompetanse og utdanningsmuligheter
- Familie og sosiale relasjoner
- Boligforhold og tilgang på tjenester i nærmiljøet
- Rekreasjon og kultur
- Sikkerhet for liv og eiendom
- Politiske ressurser og demokratiske rettigheter

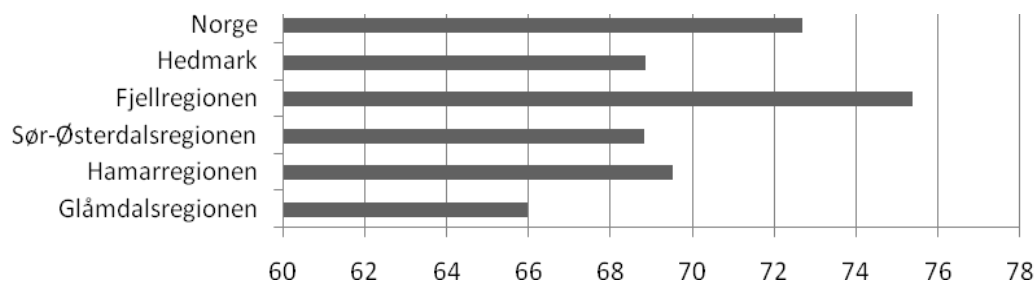
For disse har vi valgt ut noen indikatorer vi ser nærmere på. Disse indikatorene er bestemt ut fra denne listen, men også ut fra hvilke data det er mulig å finne på kommunenivå. Data er delvis allmenn tilgjengelig data fra SSB og NAV og delvis spesialkjøringer.

- Sysselsetting
  - uføregrad
  - sjukemeldinger
  - sysselsettingsgrad
  - arbeidsledighet
- Økonomiske ressurser
  - arbeidsinntekt
- Utdanning
  - utdanningsnivå
  - gjennomstrømming, videregående

Det er valgt ikke å se nærmere på levekårsindikatorer som helse og forventet levealder. Dette fordi det er stor grunn til å spørre seg om kommunenivået er riktig nivå for en slik analyse, hvis en skal gjøre en slik analyse kreves det et større og grundigere arbeid enn det vi har mulighet til å gjøre her.

### 3.3.1 Sysselsetting

Vi kan først se på sysselsettingsgrad. Vi bruker her sysselsettingsgrad som antall sysselsatte mellom 15-74 relativt til befolkningen i samme gruppe.



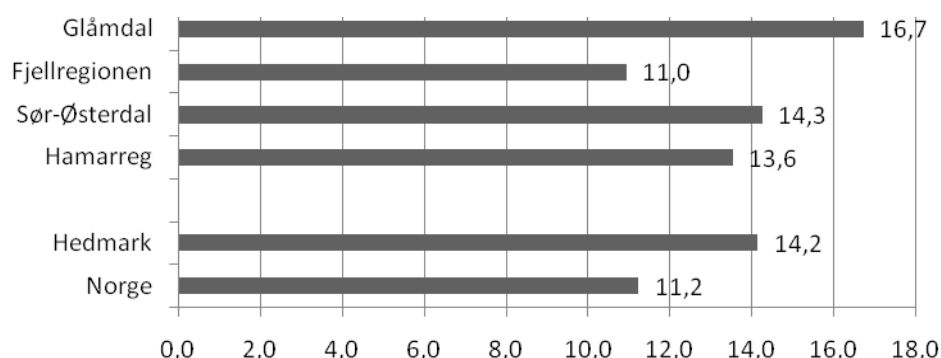
**Figur 15 Sysselsettingsgrad, prosent av totalbefolkning 15-74 år, 2008**

Kilde: SSB/Østlandsforskning

Fjellregionen har den desidert høyeste sysselsettingsgraden etter dette målet, godt over landsnittet. Glåmdalsregionen har hele ti prosentpoeng lavere sysselsettingsgrad enn fjellregionen.



Vi skal videre se nærmere på uføregraden. Målet vi bruker her er basert på antallet uføre relativt til totalbefolkning mellom 18 og 67 år.

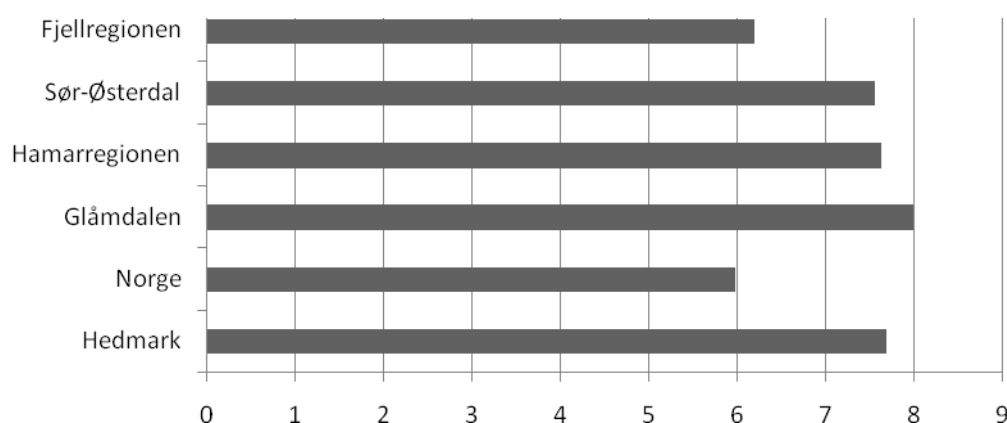


**Figur 16 Andel uføre relativt til befolkningen mellom 18-67 regioner i Hedmark, 2009**

Kilde: NAV/Østlandsforskning

Igjen ser vi noe av det samme bildet. Glåmdalsregionen og Fjellregionen skiller seg ut. Her ligger Fjellregionen lavt, men ikke lavere enn at regionen er omtrent på landssnittet.

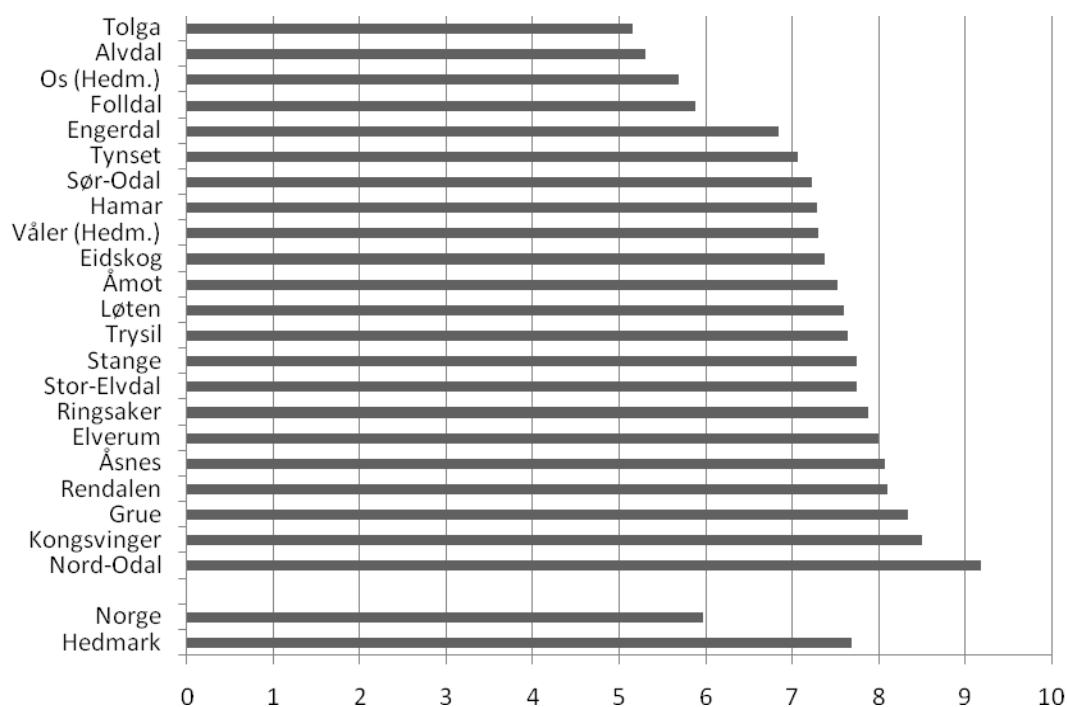
Antallet sykemeldte er en annen faktor vi kan se nærmere på. Det er store forskjeller i kjønnene når det kommer til sykemeldinger (og for så vidt på uføre, men her er forskjellene noe mindre). Vi vil derfor vise til SALDO Hedmark 2010 for en gjennomgang av kjønnsforskjeller. Her vil vi kun se på det store bilde.



**Figur 17 Legemeldt sykefravær, prosent av arbeidstagere 16-69 år, 3.kvartal 2009**

Kilde: NAV/Østlandsforskning

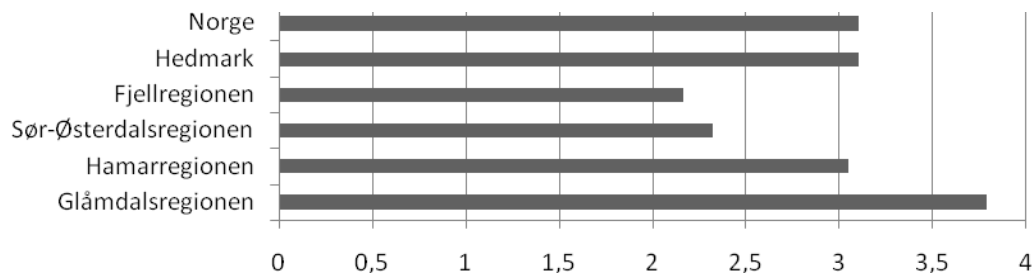
Det er små forskjeller mellom regionene, men Glåmdalsregionen ligger noe over snittet og Fjellregionen godt under snittet til Hedmark. Hedmark i sum, ligger godt over landssnittet. Fjellregionen, som ligger lavt i fylket, ligger høyere enn landssnittet, men her er forskjellene svært små. Det er først på kommunenivå vi ser de store forskjellene. Vi inkluderer en fylkesoversikt slik at leseren kan sammenligne.



**Figur 18 Legemeldt sykefravær, prosent av arbeidstagere 16-69 år, 3.kvartal 2009**

Kilde: NAV/Østlandsforskning

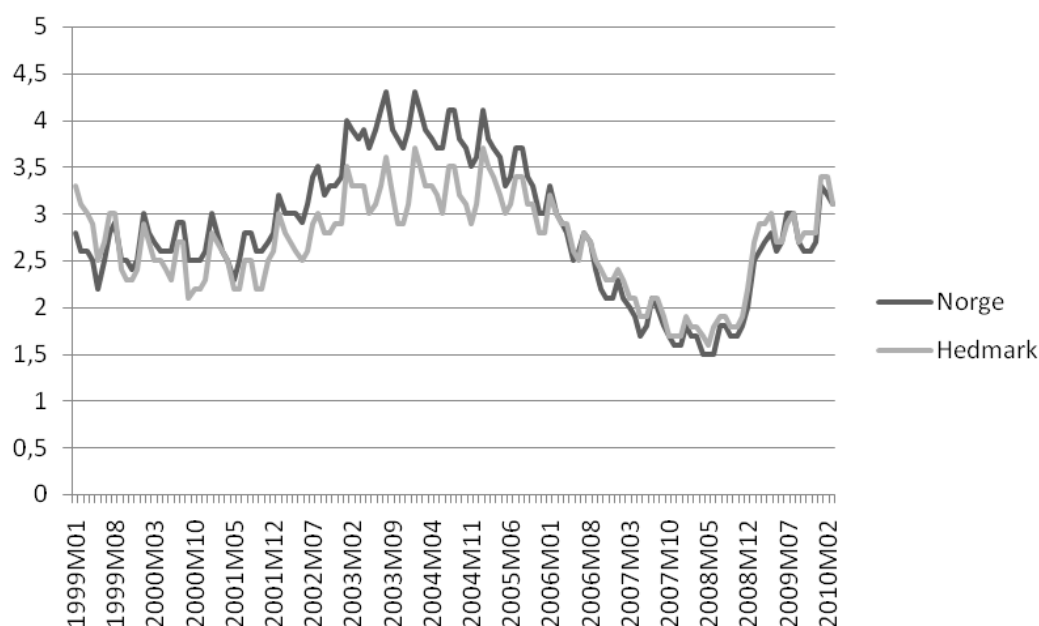
Også når det gjelder andelen arbeidsledige finner vi noen av de samme forskjellene som i de andre figurene.



**Figur 19 Registrerte arbeidsledige ved utgangen av måneden, uvekta snitt basert på kommuner, mars 2010**

Kilde: SSB/Østlandsforskning

Det er likevel store forskjeller når det gjelder kommunene innad regionene. Det er og store historiske variasjoner: dette kan vi se på følgende figur,



**Figur 20 Registrerte arbeidsledige ved utgangen av måneden, januar 1999 - mars 2010**

Kilde: SSB/Østlandsforskning

Figuren over viser to gode perioder, og to dårligere perioder. Hedmark hadde litt lavere arbeidsledighet enn landet i den økonomiske reaksjonen etter "dotcom" boblen, men forskjellene sett opp mot landssnittet er forbausende små.

### 3.3.2 Økonomi

I det følgende skal vi bruke bruttoinntekt som mål. Det vil enkelt si at vi inkluderer pensjoner og kapitalinntekter i tillegg til lønnsinntekter.



**Figur 21 Bruttoinntekt, regioner Hedmark, uvekta snitt basert på kommune, 2008**

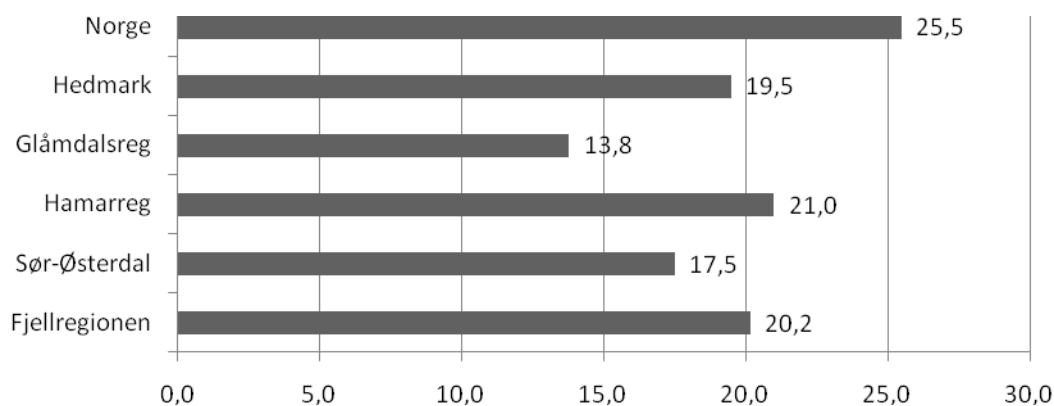
Kilde: SSB/Østlandsforskning

Hedmark, er blant de fylkene som har lavest bruttoinntekt i landet. Dette finner vi igjen i målet brutto fylkesprodukt som SSB lager i forbindelse med nasjonalregnskapet. De nyeste tallene for dette er fra 2007, der hadde Nord-Trøndelag det laveste "brutto fylkesproduktet" med 242 895

kroner i verdiskaping per innbygger. Hedmark var nest lavest, med 263 045. Det er en stor debatt rundt hva dette betyr, og hvordan en skal tolke disse tallene. Og det er klart at veldig mye kan forklares ut fra næringsstruktur og pendling inn mot, spesielt, Oslo.

### 3.3.3 Utdanning

Vi skal nå se kort på utdanningsnivået i regionen. Å se på utdanningsnivået i en region har av mange regionale aktører blitt problematisert. En bør heller vise fram *studietilbøyelighet* hos befolkningen. Studietilbøyeligheten i befolkningen varierer ikke mye, folk overalt (i Norge) ser ut til å ta omtrent like mye utdanning. Det er ikke intensjonen her å si at de som ikke har høyere utdanning er sentrale i regionale utviklingsspørsmål. Utdanningsnivået sier i grunn mest om arbeidsmarkedet i regionen – og er slik ikke uinteressant når en skal se på utfordringer for framtidig utvikling.



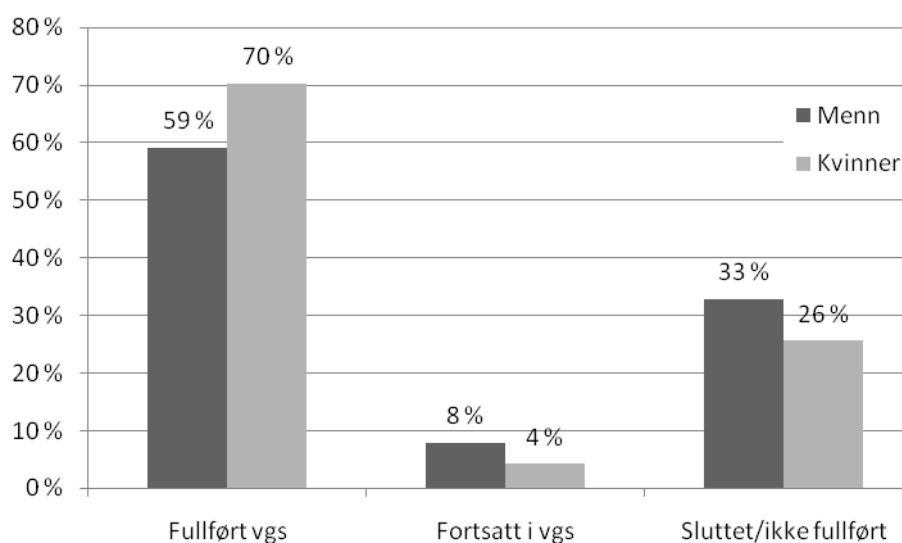
**Figur 22 Andel høyere utdanning, prosent av befolkning over 16, 2008, regioner i Hedmark**

Kilde: SSB/Østlandsforskning

Målet er basert på befolkningen over 16, det vil si at regioner med svært mange eldre vil få noe dårligere utdanningssnitt (siden de i liten grad har høyere utdanning).<sup>15</sup> Regioner med svært mange mellom 16 og 20 vil også kunne få noe lavere snitt, men dette er neglisjerbart. Omtrent 25 prosent av Norges befolkning over 16 har høyere utdanning etter dette målet. I Hedmark har omtrent 20 prosent av befolkningen høyere utdanning. Fjellregionen ligger omtrent på fylkesnittet, men her skiller byregionene Tynset og Røros seg ut. Fjellregionen uten Røros, for eksempel, har et gjennomsnittlig høyere utdanningsnivå på 19,5. Dette viser igjen at regionene i stor grad skjuler forskjeller når vi bruker det som analysenivå. Til tross for at vi har sterke byregioner i fylket, som Hamarregionen, er ingen av regionene i fylket over landssnittet.

En annen utfordring som det har vært fokusert mye på i fylket, er frafall/drop out/bortvalg fra videregående skole.

<sup>15</sup> Høyere utdanning er definert fram til 1998 som de som minst hadde fire år høyere utdanning fra universitet og høyskolesystemet. Etter 1999 er det definert som alle som har fullført 120 studiepoeng eller mer i universitets- og høyskolesystemet.



**Figur 23 Fullført videregående etter kjønn, Hedmark. Basert på kullet som startet 2004, målt i fem år etter**

Kilde: SSB/Østlandsforskning

Til sammenligning er snittet på landsnivå 22 prosent sluttet/ikke fullført for kvinner, og 30 prosent for menn. Hedmark har hatt en bedring i gjennomstrømningen de siste årene, spesielt for menn. For 2003-kullet hadde hele 36 prosent av guttene ikke fullført fem år senere, for 2004-kullet var det altså 33.

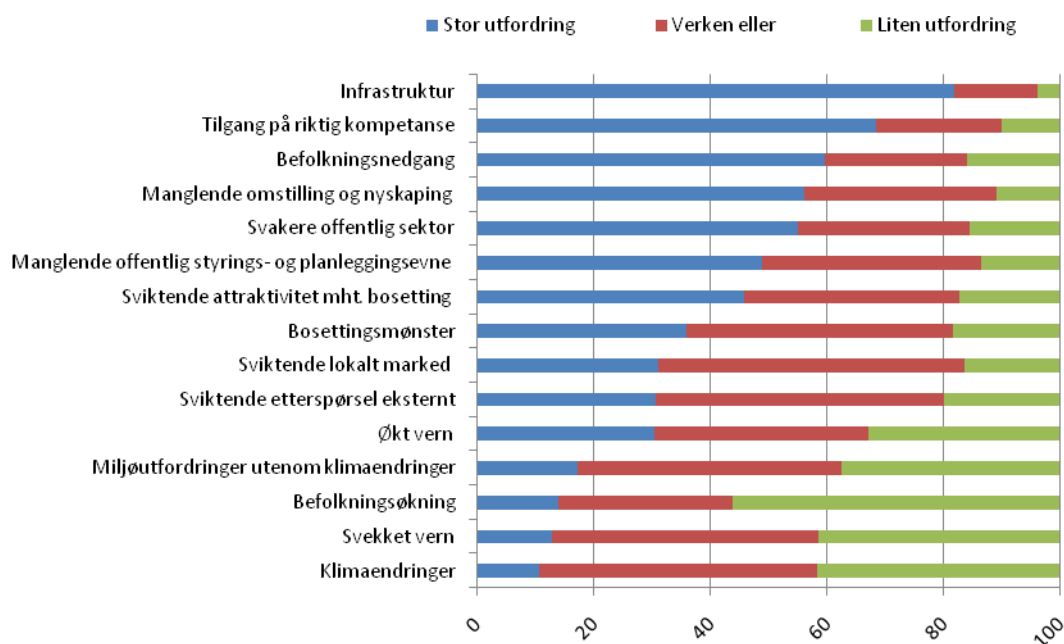


## 4 De seks tema

Vi valgte tidlig å bruke ”store spørsmål” som innfallsvinkel i framsynsprosessen. Tanken var å komme fram til de forholdene man kan anta vil ha størst betydning for utviklingen i Hedmark og i regionene fram mot 2040. I tillegg til å være viktige, skulle de ”store spørsmålene” ha usikkerhet knyttet til seg – altså slik at utviklingen kan gå i ulike retninger, og at man kan påvirke dette. Denne innfallsvinkelen er vanlig i scenariobygging.

Vi skal gå gjennom de seks ”store spørsmålene” i dette kapittelet. Tanken er at disse skal ligge til grunn som innspill til fylkeskommunens arbeid med regional planstrategi, og dermed er de det kanskje viktigste resultatet av framsynsprosessen. Siden disse funnene vil bli brukt videre er det viktig å dokumentere hvordan akkurat disse temaene har framkommet.

Som vist i kapittel 2 og 3, var utsendelsen av en survey-undersøkelse det første grepet som ble gjort i framsynsprosessen. Her ble deltagerne bedt om å vurdere i alt 15 forhold, og krysse av for viktig, verken/eller eller lite viktig. Dette ga grunnlag for en rangering av utfordringene. Spørsmålet i spørreundersøkelsen var formulert som følger: *Hva ser du på som de største utfordringene for den framtidige utviklingen i din region?*



**Figur 24 Svarfordeling hele fylket, "Hva ser du på som de største utfordringene for den framtidige utviklingen i din region?"**

N= 653

Figuren over viser tallene for hele fylket. I delnotatene presenteres tallene fordelt på regioner, og der har vi også fordelt svarene etter bedrifter, kommunale aktører og organisasjoner. Disse tallene viste en rekke spennende sammenhenger vi ikke kan gå for mye inn på her, men vi kan kort peke på at for eksempel befolkningsnedgang ble vurdert som en større utfordring hos kommunale aktører enn hos bedriftsaktører. Likens kan vi bemerke at manglende offentlig styrings- og planleggingsevne ble framhevet som en like stor utfordring fra bedriftenes side, som fra de kommunale aktørene.

På framsynsverkstedene fikk deltagerne presentert denne rangeringen for sin region, og fikk anledning til å foreslå andre utfordringer samt å lage egne rangeringer av disse. Som det er vist tidligere varierte opplegget for framsynsverkstedene noe, men i alle tilfeller fikk deltagerne mulighet til å vurdere utfordringene, diskutere dem og få innspillene nedtegnet. For de fleste verkstedene foreligger det skjemaer som ble fylt ut i en enkel avstemming. Dessuten viser referatene fra gruppearbeidene hvilke temaer deltagerne tok opp. Her er noen av dem som gikk igjen:

- Manglende desentralisert utdanning på høyskolenivå
- Mangel på fagarbeidere
- Manglende samarbeid over grenser (regionale)
- Manglende tilrettelegging for boligbygging i grendene
- Manglende prioriteringer i pengebruken vår
- Dårlig kommuneøkonomi
- For dårlig *kvalitet* på utdanning (ikke bare høyere utdanningsnivå)
- En hører for lite på ideene til lokalbefolkningen

Da alle verkstedene var gjennomført og framsynsprosessen deltagende fase var over, kunne prosjektgruppa dermed trekke på et ganske bredt informasjonsgrunnlag. Vi har identifisert de syv ”store spørsmålene” som deltagerne i surveyen og på verkstedene alt i alt la mest vekt på. Slik utvelgelse er ingen eksakt vitenskap, og det var nødvendig å justere noen av de opprinnelige spørsmålene i lys av de mange diskusjonene og innspillene. Men vi håper denne rapporten og i de regionale notatene til sammen inneholder nok dokumentasjon av prosessen til å overbevise om at forskerne ikke har tatt seg for store friheter. Vi kom fram til de følgende syv temaene:

1. Infrastruktur for samferdsel
2. Befolkningsutviklingen
3. Tilgang til riktig kompetanse; utdanning og skolegang
4. Utnytte naturgitte ressurser
5. Holdningsendring
6. Evne til offentlig styring mv
7. Samarbeid

Det som kom fram som det sjuende tema, vil vi her behandle kun i kapittel fem. Samarbeid viste seg, som vi skal se, som noe som var sentralt i alle de seks andre temaene. Dermed står vi igjen med seks hovedtema. Det er viktig å fokusere på at selv om vi her skisserer noen felles utford-



ringer, er det store forskjeller mellom regionene. Vi lanserte begrepet ”regionenes Hedmark” til fylkesverkstedet. I det lå det at Hedmark i bare liten grad kan forstås som *en* region. Det er mer korrekt å se på fylket som en sum av delregionene (avgrensningene av disse regionene, igjen, er selvsagt ikke gitt, men det er ikke tema for denne analysen å problematisere dette tema).

Igjen vil vi legge vekt på at vi her bare løfter noen av problemstillingen opp her. Vi vil presentere funn fra hver region under hvert tema. Dette betyr likevel ikke at vi her gjengir fullstendig hva som ble diskutert under hvert tema i hver region, men at vi hever opp det som hadde gyldighet for hele fylket. Vi viser til regionnotatene for en bredere gjennomgang av temaene for hver region.

Temaene er organisert slik:

1. Hvorfor er det viktig? Denne delen er basert på aktørenes vektlegging i undersøkelsen, i tillegg til sitat fra intervju og referat fra spørreundersøkelsen
2. De fire regionale verkstedene pluss ungdommen. Denne delen er i hovedsak basert på verkstedene. Ungdomsverkstedet var lagt opp med en litt annen tematisk organisering, det er derfor ikke med referat fra dette under hvert tema
3. På tvers av regionene. Dette er et forsøk på å samle trådene fra punkt 2

Alt stoffet som presenteres her, er basert på de regionale notatene, sett bort fra det som kom opp på fylkesverkstedet som vi tar med her. Selv om vi innser at det er helt umulig å presentere noe skriftlig som er helt ”objektivt” basert på det som faktisk ble sagt i gruppene, er det forsøkt å holde oss så nært som mulig til å referere det som kom fram i gruppene. Vi anerkjenner likevel at utvelgelse også er en form for analyse og at framstillingen derfor også er farget av de som faktisk skrev denne sammenfatningen. Referatene kan virke noe springende i sin karakter, for en noe mer helhetlig analyse viser vi til kapittel fem.

## **4.1 Infrastruktur for samferdsel**

Dårlig infrastruktur var ofte det som ble framhevet som den største utfordringen for framtidig utvikling i regionene. Men på sammen tid som det er en utfordring, er det også selvsagt sett på som løsningen. Vi skal her gjengi noen av hovedpunktene som kom fram under debatten rundt denne problemstillingen i verkstedene.

### **4.1.1 Hvorfor er dette viktig**

Infrastruktur for samferdsel og betingelser for mobilitet av personer og gods, både på vei og bane, ble utvilsomt regnet som det viktigste ”store spørsmålet” for utviklingen i Hedmark fram mot 2040. Også infrastrukturen for digital kommunikasjon ble drøftet under denne headingen. Dette temaet ble rangert øverst i survey-undersøkelsen, og ble drøftet på alle framsynsverkste-

dene. Det er stor tro på utviklingspotensialet som ligger i bedre infrastruktur, og tilsvarende pessimisme over utviklingsmulighetene dersom utbyggingen ikke skjer i høyere takt enn i dag.

De fleste eller alle deltagerne i framsynsprosessen mente dermed at ”jo mer, jo bedre” av denne typen infrastruktur, og det ble framsatt mange konkrete forslag til traseer og strekninger som burde forsynes med firefelts motorveg, dobbeltsporet jernbane eller høyhastighetstog – eller helst alle disse i kombinasjon. Selv om det er relevant å referere til en del av disse forslagene, er det kanskje – fra et strategisk synspunkt – like interessant å se hvordan betydningen av bedret infrastruktur har blitt koblet til andre forhold, som også er relevante for Hedmarks framtidige utvikling. Her er attraktivitet for bosetting, pendlingsmuligheter og oppvekstsvilkår gode eksempler. Og selv om alle er enige i at bedre kapasitet er et gode, var det også en god del nyanseerte oppfatninger om hvordan ulike typer infrastruktur kan slå ut i ulike deler av fylket. Kan for eksempel høyhastighetsbanen føre til regional sentralisering, fordi slike tog ikke stopper i utkantene? Og det er vel og bra med kort vei til Oslo, men kan dette redusere deler av Hedmark til et ”sovefylke”? Dette ble igjen problematisert. Er det et problem at fylket i stor grad blir et boområde for stor-Oslo?

#### **4.1.2 De fire regionale framsynsverkstedene samt ungdommen**

I *Sør-Østerdalsregionen* ble det framhevet at gode kommunikasjoner gir trygghet og trafikksikkerhet, noe som påvirker forventningene til framtida og forenkler tilflytting. Svak infrastruktur er et signal om at investeringer kan være usikre, og at dermed framtiden ser usikker ut. Men flere var bekymret for at bedre hovedforbindelser ut av regionen først og fremst vil styrke regionsentrum – altså Elverum. Avstandene i regionen er for store til å oppnå betydelig innpendling til Elverum nesten uansett. Dermed vil kanskje ikke dette styrke bosettingen i ytre deler av *Sør-Østerdalsregionen*, men kanskje i områdene rundt Elverum.

I *Glåmdalsregionen* ble det satt opp ”beste og verste scenario” for infrastruktur for samferdsel. I verste scenario, hvor det er lite utbygging og dårlig vedlikehold, frykter man at tilgang til markedene, både i Norge og utlandet, blir for dårlig – og at det igjen fører til at bosettingen i distriktene reduseres. Det samme kan være tilfelle ved dårlig utbygging av den digitale infrastrukturen. God utbygging kobles til stort potensial for kompetansearbeidsplasser (delvis ved innpendling) og bedre koblinger mellom regionen og verden utenfor. Samtidig var man også her bekymret for at regionen vil kunne reduseres til en ”soveregion”, siden dette er regionen som ligger nærmest Oslo og en region som allerede har betydelig arbeidspendling til Oslo-området generelt og Gardermoo-området spesielt. Beste scenario tok utgangspunkt i regionens og ikke minst Kongsvingers geografiske beliggenhet, og mulighetene dette gir for å bli et samferdselsmessig ”nav” i en større sammenheng. ”Kongsvingernavet” innebærer dobbeltsporet jernbane Oslo-Stockholm via Kongsvinger. Bedre kobling med tog og bane til ”Norgesnavet” Gardermoen er en annen mulighet, ”Skandinaviakrysset”, hvor veg og bane mellom de viktigste byene både nord/sør og øst/vest krysser i Kongsvinger er en tredje.

Også i *Hamarregionen* mente respondenter for både bedrifter og kommuner at infrastruktur for samferdsel var det viktigste ”store spørsmålet”. På framsynsverkstedet ble manglende satsing

sett på som farlig i forhold til Hedmarks konkurranseevne overfor andre fylker. Manglende planleggings- og beslutningsevne og ikke minst utbygging av jernbanen i seksjoner ble sett på som et problem, man bør heller bygge lengre strekninger sammenhengende ble det hevdet. Noen pekte på at høyhastighetsbane gjennom Østerdalen kan føre til at Hamarregionens rolle som transittposisjon blir svekket. I Hamarregionen var man opptatt av bedre kommunikasjoner både mot Lillehammer, Gardermoen, Oslo og på Rørosbanen. Det ble framhevet at god infrastruktur ikke bare er viktig for å øke arbeidsområde for de som bor i regionen, men at det også er viktig for å muliggjøre økt innpendling av folk med spesiell kompetanse.

I *Fjellregionen* tenkte man spesielt på potensialet som ligger i togtrafikk, og mente at utbygging av jernbane er en viktig forutsetning for å få til utvikling i næringslivet generelt og i reiselivsnæringene spesielt. Selv om man tror at avstandene nordover til Trondheimsregionen er for store til å tillate utstrakt arbeidspendling, tror man at bedre jernbaneforbindelse mot de store befolkningssentra nordover er viktige. Man framhevet potensialet i lyntog, men bare hvis den får et stopp i regionen – Tynset blitt framsatt som aktuelt stopp [mellom Oslo og Trondheim]. Men det er kanskje vel så viktig med infrastruktur som gjør tilgangen på tog god også fra distriktene rundt.

Mange av deltagerne på *ungdommens verksted* så for seg at de ville ønske å bo landlig men jobbe mer sentralt, noe som impliserer at god infrastruktur for samferdsel vil ha økende betydning for å holde på de yngre og tiltrekke yngre inn- og tilbakeflyttere. I en gruppeoppgave hvor deltagerne skulle utforme sitt bilde av Hedmark som et suksessfylke i fremtiden var det mange som trakk fram samferdselsløsninger som viktige. En kombinasjon av lyntog, bilfrie byer og satsing på sykkel ble sett på som en attraktiv visjon, samtidig så man for seg at teknologiutviklingen vil føre til at det i større grad er hjemmebaserte og virtuelle arbeidsplasser, som gjør at man ikke trenger bo i byen. Miljøvennlige el-busser med hyppige avganger og gratis kollektivtransporten skal bidra til at det er lett å reise ut av fylket og i fylket, og til at man i større grad benytter seg av kulturtilbudene rundt om i fylket, i og med at det blir lettere å komme seg hjem om kvelden. Man ser for seg mulighetene for å styrke reiselivsnæringene, hvis reisetidene kan reduseres.

#### **4.1.3 På tvers av regionene**

På framsynsverkstedet for hele Hedmark ble det sett på som spesielt viktig å ha fokus på miljø, noe som blant annet taler i favør av jernbanen. Samtidig preges utviklingen innenfor infrastruktur for samferdsel av ressursknapphet, små bevilgninger og etterslep, og smertegrensen er nådd for bompenger. Dagens planarbeid er for tidkrevende og for omfattende. Noen tror at utviklingen vil gå fortere både på veg og bane i framtiden. Dobbeltsporet jernbane kan være i siget, og bevilgningene synes å øke. Man la vekt på betydningen av samarbeid med andre fylker for å følge større utbyggingsprosjekter. Et økt fokus på folkehelse kan føre til at folk i større grad går og sykler til jobb. Dessuten ser mange for seg at utviklingen innenfor IKT redusere behovet for mobilitet, og da særlig forretningsreiser. Det ble også framhevet som en utfordring at Hedmark ikke har noen av de største byene, som noen i verkstedene som på som framtidens byer – fylket har de mellomstore byene.

Som det framgår ble det tatt opp flere sider ved saken enn bare "mer, bedre og raskere" infrastruktur. Oppfatningene om utbygging varierer logisk etter fylkets geografi. De store avstandene i Sør-Østerdalsregionen kan være til hinder for økt pendling innad i regionen, noe som ellers kunne vært en strategi for å styrke Elverums betydning for regionen for øvrig. I Glåmdalen gjør nærheten til Oslo at man bekymret for å bli en "soverregion", men den geografisk sentrale posisjonen gjør at man ser muligheter i Kongsvinger som et "nav" i de norske og skandinaviske transportsystemene. Fjellregionen orienterer seg mye nordover, og ser muligheter særlig i forbindelsene til Trondheimsregionen, særlig med hensyn til tog. Hamars sentrale posisjon i fylket og dens nærhet til dagens hovedfartsårer gjør at man ser stort potensial i transport mot både Lillehammer, Gardermoen og Oslo. Man er dog bekymret for at en høyhastighetsbane i Østerdalen kan svekke regionens transittfunksjon.

I det hele tatt omfattes togtrafikken med en viss ambivalens. Selv om høyhastighetstog framstår som attraktive, vil valg av trasé og ikke minst stoppesteder ha stor betydning for utviklingen i hver av fylkets regioner. Fjellregionen er spesielt opptatt av tog, hvilket vel kan sees i lys av at det ikke er grunnlag for stor kapasitet i lufttrafikken og at avstandene på landeveien er lange. Men høyhastighetstog vil bare være bra hvis det minst får et stopp i regionen, mange ser derfor på utvikling av det ordinære jernbanenettet som muliggjør flere stopp som vel så viktig. Dette bildet stemmer også for Hamarregionen..

Infrastruktur for samferdsel kobles til regionens attraktivitet og opplevelsen av egne framtidsutsikter. Gode forbindelser gir trygghet og er et signal om at regionen er å satse på i framtiden. Man ser for seg at det vil bli lettere å få tilgang til arbeidstagere med høy kompetanse dersom infrastrukturen er god nok – særlig med tanke på muligheten for innpendling til fylket.

Konkurransesituasjonen til bedrifter i fylket kobles ganske entydig til utviklingen innenfor infrastruktur. Dette gjelder ikke minst reiselivsnæringene, men også andre transportintensive næringer.

Det ble også framhevet flere faktorer som kan redusere eller endre transportbehovene i framtiden, og som dermed kan få betydning for utbyggingen. Dette er særlig tanken om at IKT kan redusere mobilitetsbehovet, gjennom bedre muligheter for å jobbe hjemme og ved at møter og konferanser kan avholdes virtuelt. Men også miljøhensyn og økt fokus på folkehelse kan slå ut i retning mindre motorisert transport. Deltagerne på ungdomsverkstedet fokuserte mer på å få forbedret kollektivtilbudet og ha mer fokus på energibruk og lokalmiljø enn mange av deltagerne på de øvrige verkstedene. Ingen av de lyse framtidsvisjonene på ungdomsverkstedene inneholdt firefelts motorveier.

## 4.2 Befolkningsutviklingen

Befolkningsnedgang ble rangert som den tredje største utfordringene i spørreundersøkelsen. Selv om det var regionale forskjeller, var det en stor utfordring for alle regionene – også for Hamarregionen.

### 4.2.1 Hvorfor er dette viktig?

Befolkningsutvikling er for mange den ene store indikatoren, og målet, for regional utvikling. I senere år har også befolkningsutviklingen blitt viktigere i seg selv. Man tror ikke lenger i like stor grad at næringsutvikling gir befolkningsutvikling; en tror at det like gjerne kan være andre vegen, befolkningsutvikling fører til næringsutvikling. Det var spesielt de kommunale aktørene som mente at befolkningsutviklingen er en utfordring i seg selv i tiden som kommer.

### 4.2.2 De fire regionale framsynsverkstedene samt ungdommen

I *Sør-Østerdalsregionen* var man opptatt av at en måtte løfte blikket opp og vekk fra Norge. Noen pekte på at innvandring fra et tett befolka Europa er en stor mulighet for regionen. Det ble også framheva at man i større grad måtte regne med at folk må ha muligheten til å kunne pendle ut av regionen for å finne seg arbeid. Det er viktig å kunne bryte en trend med nedgang i befolkningen – for å gjøre det må en fokusere på de spesielle kvalitetene som: *”et av de siste områdene med villmark, stillhet og ren luft og rent vann”* (intervju). En viss befolkning er sentralt for å opprettholde en vis viss kritisk masse med tanke på kulturtilbud, tjenestetilbud og en del andre servicetilbud. I et intervju var den en som påpekte *”Vi trenger litt mer folk for å få et positivt kulturliv”*. Dette ble framhevet også i det regionale verkstedet: for å skape en god *”bolyst”* er det sentralt at en har kulturhus, attraktive boligtomter og gode kommunale tjenester: *”Tjenestetilbudet må være på stell i nærheten”*.

*Glåmdalsregionen* er en stor region med vidt forskjellige utfordringer. En bedring av infrastrukturen mot Kongsvinger fra Oslo vil gjøre stor forskjell for kommunene langs den aksene, men for kommunene nord i Solør bli effekten trolig mindre. En utvikling med enda bedre tilknytting mot Oslo mente mange på verkstedet i Glåmdalsregionen ville føre til at man ville bli enda mer knytta mot Oslo, og da var det noen som luftet at man kunne tenke seg heller en formell kobling den vegen. Som en sa *”det er lengre til Hamar enn til Oslo”*. En annen pekte på at kobling mot Hedmark er viktigere enn mot storbyen. *”Bedre å være en relativt stor region, enn en utkant”*. De store forskjellene innad i regionen kan være med å forklare hvorfor befolkningsutvikling ikke ble framhevet som en av de seks viktigste utfordringene i regionen. Temaet ble likevel berørt indirekte. Befolkningsutviklingen i fylket var knytt opp mot levekår. Man må unngå at regionen forsterker de tendenser til lavere utdanningsnivå og høyere uførhet enn resten av landet.

I *Fjellregionen* var befolkningsnedgang den av utfordringene som ble rangert som størst av de kommunale aktørene og organisasjonene (for bedriftsaktørene var det infrastruktur). I verkste-

dene var man opptatt av at dette måtte løses gjennom en god integrering av innvandrere. Som en gruppe her sa: *”De som er best på integrering er de som vil lykkes fram mot 2030”*. Det å skape *vidsynte bygdesamfunn* som inkluderer annerledeshet er også attraktive for tilflytting. En må sørge for at Fjellregionen blir en *”eksempelregion på mangfold”*. Det er også et sterkt fokus på at ungdommen flytter ut: *”Ungdommen søker andre utfordringer enn det vi kan tilby”* sa noen i intervjuet. I verkstedet fokuserte noen på at dette kunne bøtes, i en viss grad, ved at man i større grad hadde lokale alternativer for de som ville ta høyere utdanning. Videre pekte man på at dette henger sammen med statlig, men ikke minst kommunale rammebetingelser. Regionaliseringen av statlige tjenester, som i sykehusene og i Nav er eksempler på at statlige omorganiseringer er med på å sette lokale tjenestetilbud i fare, og dermed at man får større ulemper som distrikt. Det å ha et bredt tjenestetilbud, også spesialiserte tilbud, ble framhevet som viktig for å kunne tiltrekke seg nye (kravstore) innbyggere.

Også i *Hamarregionen* var det en del som fokuserte på befolkningsnedgang som utfordring for framtidig utvikling, men selvsagt færre enn i de andre regionene – men her er forskjellene mellom bedrifter og kommunale aktører enda større. Få bedrifter framheva dette som en utfordring. Befolkningsspørsmålet i Hamarregionen var for mange knytta til et problem med fraflytting fra utkantområder. Man så også at selv om regionen har hatt folkevekst, har den ikke vært særlig stor sammenliknet med landet for øvrig. Men må gjøre *”Hamarregionen til et mer innbyggende sted å bo”* sa noen *”vi må bli dyktigere til å [...] vise det man har”*. På regionverkstedet var det mindre interesse for befolkningsutvikling som utfordring i seg selv, men man la sterk vekt på å øke attraktiviteten. For eksempel gjennom å satse mer på sentrumsutvikling, også i småsentrene.

#### 4.2.3 På tvers av regionene

Et sentralt poeng i denne sammenheng var innvandring. Gruppene både på fylkesverksted og ute i regionene var svært opptatt av hvordan man best kunne utnytte ressursen som ligger i folk som flytter til Norge. Dette har selvfølgelig bakgrunn i framskrivingene til SSB. I følge den, vil man fram mot 2030 få en befolkningsvekst i fylket på omtrent 7 prosent fra 2010 med moderat innvandring. Uten denne innvandringen vil man kunne vente en befolkningsnedgang i fylket på omtrent to prosent. Dette varierer selvsagt sterkt i de forskjellige regionene og kommunene, men det store bildet er likt. På dette punktet henger utfordringen befolkningsnedgang tett sammen med holdningsendringer som vi kommer tilbake til i punkt 4.5.

På fylkesverksted samlet man seg om følgende punkter rundt denne problemstillingen.

1. Går mot fortsatt sentralisering og en aldrende befolkning
2. Tro på at det blir mer attraktivt. Rettere sagt: Innlandet vil oppdages (det er allerede attraktivt)
3. Usikkerhet:
  - a. Klima er en stor usikkerhet, med potensielt stor betydning.
  - b. Usikkerhet rundt innvandring: økt innvandring krever politisk vilje!
  - c. Det er en stor og uavklart usikkerhet rundt drivstoffkostnader. Vårt bostedsmønster er avhengig av (relativt) lave drivstoffkostnader.

4. Regionalt partnerskap er viktig, men må forankres bedre ”nedover”
5. Særpreget til ”Hedmark” må framheves. Det vil si stedene, ikke fylket. En må ha gode tjenester lokalt: to svar: kommunesammenslåing og sterke kommuner
6. Mange (små) kommuner skaper usunn konkurranse

Selv om det ikke skal forstås som en absolutt framtidsprediksjon, var man opptatt at man høyst trolig ville få både en sentral sentralisering, og en desentral sentralisering. Oppfatningen på gruppa på fylkesverkstedet var at man måtte møte dette, og tilrettelegge for de endringer dette måtte innebære. Ikke for å øke sentraliseringen ytterligere, men for å tilrettelegge for virkeligheten. Man hadde en stor tro på at de kvalitetene som er i Hedmark holder. Det var ikke snakk bare om å tilrettelegge for nye innbyggere, men også i stor grad om å synliggjøre kvalitetene. Det ble likevel påpekt at de flotte kvalitetene man har i Hedmark, har man også de fleste andre steder.

Spesielt punkt fem ble fokusert på av mange. Man mente at mange relativt små, kommuner skaper usunn konkurranse som igjen gjør at man ikke får ut det potensialet for vekst som ligger der, samlet. Dette førte til en videre diskusjon om hvordan man skulle løse det. Som det ble framhevet i plenumsdebatten under fylkesverkstedet, er det også åpenbare fordeler med små kommuner; små kommuner skaper engasjement og et levedyktig lokaldemokrati som kan være en styrke for små lokalsamfunn.

Det ble framheva på fylkesverkstedet, men også i regionene at man i større grad må regne med at folk må pendle mellom regionene, eller til og med ut av fylket, for å finne seg jobber. Dette poenget viser den tette tilknyttinga befolkningsutvikling har med infrastrukturutvikling. En slik utvikling forutsetter at det skjer en stadig forbedring av infrastrukturen som muliggjør en stadig regionutviding og større bo- og arbeidsmarked. En slik utvikling er for mange i stor grad tenkt å foregå langs jernbane. Men det er klart at for flere, spesielt de som ikke bodde i sentra, så man på biltransport som svært sentral også i framtida. En slik utvikling forutsetter likevel billig drivstoff og at klimakrisen ikke får de konsekvenser (politisk og reelt) som mange tror. Noen pekte også tilbake til oljekrisa på 1970-tallet. En skal ikke ta billig drivstoff for gitt.

### ***4.3 Tilgang til riktig kompetanse; utdanning og skolegang***

I Hedmark er det store forskjeller i regionene når det kommer til utdanningsnivå. Glåmdalsregionen har den laveste prosentandelen høyere utdannede, og Hamarregionen den høyeste prosentandelen i regionen. Men selv om Hamarregionen ligger høyt sett i forhold til fylkessnittet, ligger regionen likevel under landsgjennomsnittet i Norge. Man hadde fokus på hvordan tilgang til riktig kompetanse i arbeidslivet. Dette ble tidlig forstått helhetlig – man så tidlig at dette henger tett sammen med holdninger til kompetanse generelt og hvorvidt man lykkes i grunnsko- len og videregående skole spesielt.

#### 4.3.1 Hvorfor er dette viktig?

Det å få til en kultur for læring blir av mange i verkstedene sett på som en av de helt sentrale utfordringene for Hedmark i tiden som kommer. Per i dag er Hedmark et av de fylkene med størst frafall fra videregående skolene, og blant de fylkene med dårligst resultat i grunnskolen. Dette gjør problemstillinger rundt hvordan skape kompetanse, og hvordan tiltrekke seg kompetanse, til en helt sentral problemstilling for framtidig utvikling i fylket.

#### 4.3.2 De fire regionale framsynsverkstedene samt ungdommen

I *Glåmdalsregionen* ble det framhevet at man bør tilby utdannelser på det man allerede har komparative fortrinn på. Dette er noe en bør fokusere på og dyrke fram. Gjerne i nye former og med andre vinkler. Eksempel på dette kan være møbelindustri, Hedmark har mye skog, hvorfor ikke videreføre dette på flere plan? I verkstedet på Kirkenær formulerte ei gruppe dette:

*”Man kan tenke seg at det er etablert en ny universitetsavdeling i regionen i 2040. En slik avdeling vil da være en satellitt både for Universitetet i Karlstad og Universitetet i Oslo. Denne har utdanning innenfor toll, politi, fengsel og kriminalomsorg, statistikk og anvendt statistikk samt ulike typer fornybar energi. Utgangspunktet for denne etableringen er de forskningsmiljøene som er utviklet innenfor statistikk og statistisk analyse samt fornybare energiformer”*

Det verste scenarioet for Glåmdalsregionen er at gapet mellom regionen og resten av landet øker. De med høgest kompetanse flytter ut, og de med lavest kompetanse blir igjen. Dette trenger ikke i seg selv å være negativt, men gjør også at regionen blir mer sårbar for konkurranse på lavkompetansearbeidsplasser. Viktigheten av økt kompetanse knyttes delvis til mulighetene for økt grad av videreføring av råvarene som produseres i regionen, delvis til mulighetene for å omstille råvarebaserte næringer til nye produkter og tjenester. Mange mener at regionens tilgang til fornybare ressurser gir grunn til optimisme, og man ser for seg å bygge opp kompetansemiljøer og FoU innenfor dette.

I *Hamareregionen* var man opptatt av at høy og riktig kompetanse ikke nødvendigvis er det samme. Man må strebe etter å ha et utdanningstilbud som best matcher næringslivet og det offentlige faktiske behov i regionen. *”Vi må søke en utdanningsstruktur i 2040 som matcher næringsstrukturen i 2040”*. Noen peker også på at det er en negativ holdning til høyere utdanning i regionen. Folk må bevisstgjøres og vris inn på tankeganger om at utdanning er bra. *“Vi ser på den såkalte Tromsøeffekten eller NTH, der er det blitt veldig fokus på utdanning. Jeg tror ikke noen i eks. Trondheim ikke tenker utdanning, og det er fordi de har universitet der og det har dermed blitt naturlig å tenke på utdanning.”*

I *Fjellregionen* pekte noen på at kompetansen en trenger vil bli lettere tilgjengelig dersom en får utdanningsinstitusjoner i regionen som spesialiserer seg på felt hvor man har visse fortrinn fra før av. Det ble også pekt på at befolkningsvekst og tilgang på riktig kompetanse henger tett sammen: *”Tilgangen på kompetansearbeidstakere er vanskelig. De trekkes mot regionssentrene.*



*Kompetansearbeidsplasser er en utfordring. Vi befinner oss litt i ingenmannsland*". I Fjellregionen var man opptatt av at det er sentralt å greie å utnytte den kompetansen som innvandrerne til regionen har.

I *Sør-Østerdalsregionen* er man allerede i gang med et arbeid for å fokusere på det 13-årige skoleløp. Det ble påpekt på verkstedet at dette arbeidet er svært viktig, og må satses videre på. I *Sør-Østerdalsregionen* var man også opptatt av å bedre utnytte de høyere kompetansearbeidsplassene man allerede har, som i forsvaret, høgsolen(e) og sjukehuset. Spesielt var man opptatt av at man i større grad greier å kombinere de ressursene som ligger i dette.

Det å ha gode kunnskapsinstitusjoner ble sett på som helt sentralt på *ungdomsverkstedet*. Kunnskapsinstitusjoner kan bli den beste reklamen for regionen. Man trakk også dette opp mot naturressurser, man må bli de beste på å utvikle de landbruksressursene man har, pekte de på der.

### **4.3.3 På tvers av regionene**

Kultur for læring må framheves allerede tidlig i skoleløpet. Men dette er ikke et problem som bare kan løses i skolen. For å få til en god læringsarena bør en fokusere på kompetanse i hele samfunnet. Media, grunnskoler, høgsoler, bedrifter må samarbeide for å oppnå en holdningsendring rundt læring. Holdninger til utdanning henger tett sammen med eksisterende utdanningsbakgrunn, men man pekte på at det på ingen måte lå noe deterministisk i dette – det er mulig å endre holdningene til kompetanse og utdanning i regionen – men man mente at det krever bevisste politikere, både hos kommunene som er ansvarlig for grunnskolen og på fylkesnivå hvor videregående er i fokus.

Mange bedrifter oppga at de var bekymret for om de ville greie å rekruttere de med riktig kompetanse på litt lengre sikt. Noen pekte på at det er et stor uutnytta potensial i befolkningen i fylket, ved å endre på holdningene til læring vil en kunne få utdannet folk (også voksne) til å dekke det kompetansehullet som bedriftene er redd for vil oppstå.

I en slik sammenheng blir det viktig at den høyere utdanningen som tilbys må kunne reflektere behovene for arbeidskraft i fylket. Noen var redd for at spennet mellom arbeidslivet og den utdannelsen som tilbys er for stort slik det er i dag. Behovet for folk med bachelor- og masterutdannelse vil bare øke i framtiden, men det blir sentralt at en bør kunne evne å se hvilke behov som finnes i fylket av arbeidskraft før en setter i gang nye studieforløp på høgsolen.

Samarbeid er en viktig faktor også når det gjelder utdanning, samarbeid mellom det private næringslivet i fylket og utdanningsinstitusjonene kan skape nye fokusområder. Samarbeid på tvers av kommuner og fylkesgrenser må til for å få til en heving av kompetansenivået uavhengig av bosted og kommunestørrelse.

Det er likevel en grunnleggende faktor at man jobber med å endre holdningen til kompetanse jevnt over, på alle arenaer. Slik holdningsendring er mulig, ble det påpekt på fylkesverkstedet, men da må en skape arenaer for samarbeid. For å få til et større samarbeid mellom det private

næringsliv og skolene foreslo noen å gi støtte til gründerskoler og inkubatorbedrifter i alle kommuner. Disse er selvdrevne, sies det, og kan skape mye ut av lite. Det er også sentralt å fokusere på etterutdanning. For mange av de mindre bedriftene er det klart at kompetansehevingen i like stor grad må komme fra egne ansatte, som ved hjelp av nyrekruttering.

Godt samarbeid mellom den videregående skolen, høyskolen og næringslivet er en suksessfaktor for en videre utvikling av kompetansen i fylket. Det å fokusere på at praktisk utdanning er like viktig som teoretisk utdanning. Som en deltaker på ett av verkstedene sa det: *”Vi trenger ikke alle bli halvstuderte røvere”*.

Ved å styrke utdanningsmulighetene og bedre knytte kontakter mellom utdanningsinstitusjoner (på alle nivå) vil man også kunne skape grunnlag for gode klyngeaktige samordninger. Men for å få til det, må en bli flinkere til å kombinere kunnskap og kompetanse. Det å kunne samarbeide på tvers av bedriftskompetanse for å skape sterkere og nyere produkter for regionen er noe som etterspørres, og noe som mangler i dag.

## **4.4 Utnytte felles naturgitte ressurser**

Hedmark er et fylke med mye natur, men med en relativt liten befolkning. Kanskje mer enn i mange andre fylker, påpekte man, er naturen og naturressurser helt grunnleggende for dagens levekår og for den framtidige utviklingen i fylket – naturligvis i et samspill med de menneskelige ressursene.

### **4.4.1 Hvorfor er dette viktig?**

På den ene siden oppfatter aktørene i Hedmark at det er flere andre temaer enn naturressursene (i forhold til miljø, klima, vern) som er viktigere utfordringer, og større usikkerhet knyttet til, for den framtidige utviklingen i Hedmark. Det bør allikevel påpekes at ca. 30 prosent av aktørene i spørreundersøkelsen ser på økt vern som en stor utfordring for framtidig utvikling. På den andre siden er de naturgitte ressursene basisen for flere av de næringene som en antar kommer til å bli enda viktigere i framtiden, nemlig opplevelsesnæringene og kraft- og vannforsyning (i form av bioenergi og vindkraft), men også som basis for videreutvikling av de tradisjonelle næringene skogbruk og jordbruk med blant annet lokale nisjeprodukter koplet til opplevelsesnæringene. Videre fremheves de naturgitte forutsetningene som tilgang til arealer, fri natur, rent vann mv. som sentrale elementer i å gjøre Hedmark attraktivt og øke bolysten både for befolkningen, innflyttere og turister.

De naturgitte ressursene har ut fra dette to hovedfunksjoner for den framtidige utviklingen i Hedmark:

- som innsatsfaktorer/råvarer for satsing på nye og voksende næringer (opplevelsesnæringer, energi, lokal mat), og for utviklingen i de tradisjonelle næringene

- for attraktivitet og bolyst, og hvor tilgang til store arealer og fri natur og de muligheter det gir for bokvaliteter og friluftsliv ses på som helt sentralt for å gjøre Hedmark til et attraktivt sted å bo og besøke.

I tillegg er forvaltningen av naturressursene avgjørende for en bærekraftig utvikling i både lokal og global sammenheng, hvor det blant annet ble diskutert at med en stadig større andel av befolkningen bosatt i byene, sammen med økt fokus på konservering av natur, kan man få politiske endringer som vil kunne føre til (enda) mer restriksjoner gjennom vern.

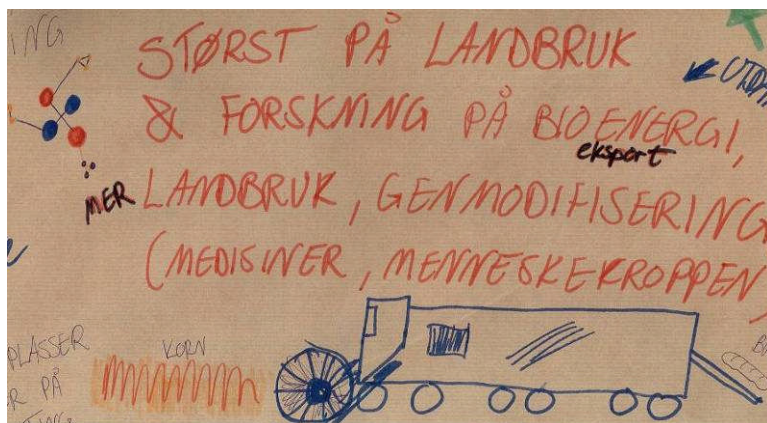
I forhold til næringsutvikling er jordbruk fortsatt viktig for Hedmark, både for matproduksjon, for lokal mat/nisjeprodukter som er viktige for opplevelsesnæringene, for bevaring av kulturlandskap og ikke minst som sysselsetter i seg selv. Strukturendringer i disse næringene vil fortsatt kunne skape utfordringer i forhold til sysselsetting og bosetting, men man peker på at dett ikke nødvendigvis fører til at næringen blir mindre viktig. Opplevelsesnæringer basert på utmark og de naturgitte ressursene er i vekst og har gode muligheter i forhold til sentral beliggenhet til store markeder og viktig infrastruktur. Videre er energiutvikling basert på vannkraft (småkraftverk), biomasse og vind er et område med utviklingspotensial.

#### **4.4.2 De fire regionale framsynsverkstedene samt ungdommen**

Det er særlig i *Fjellregionen*, men til dels også i *Sør-Østerdalsregionen*, at de naturgitte ressursene ses på som viktige for den framtidige utviklingen. Mer enn en tredjedel av bedriftene, kommuner og lokale organisasjoner tror at reiselivs- og opplevelsesnæringene har vokst slik at regionene vil være dominert av turister og hyttefolk i 2040. Dette er vesentlig flere enn i de andre regionene i Hedmark. I *Fjellregionen* ligger også opplevelsesnæringene på topp når det gjelder bransjer aktørene tror blir viktigere for verdiskapingen i framtiden, som den eneste regionen i Hedmark. Det er også flere her enn i de andre regionene som tror at de tradisjonelle primærnæringene jordbruk og skogbruk, vil bli viktigere framover. Som en naturlig del av dette er det også i *Fjellregionen* stor fokus på at naturressursgrunnlaget og forvaltningen av det, er en viktig rammebetingelse for framtidig utvikling. Det ble påpekt at *Fjellregionen* som en høytliggende region har naturlige både begrensinger og muligheter som man må bygge på, både som grunnlag for næringsutvikling og i merkevarebygging som en attraktiv og ”grønn” region.

Men også i *Hamarregionen* var det fokus på hvordan man bedre kunne utnytte reiselivsnæringen, med spesielt fokus på hvordan man kunne utvikle Sjusjøen (Ringsaker er landets største hyttekommune). Her var det fokus på å fortsette det gode samarbeidet som har vært mellom private utviklere og kommunene, men også utnytte i større grad tilknyttingen til reiselivsstudioene ved Høgskolen i Lillehammer. *Glåmdalsregionen* er en stor skogregion, og her fokuserte flere på at man i større grad burde greie å foredle ressursene som lå i regionen. Nå ble for mye godt råstoff sendt ut av regionen for foredling, påpekte noen på verkstedet.

På ungdomsverkstedet var fokuset i svært stor grad knytta til matproduksjon.



Figur 25 utdrag fra plakaten fra ungdomsverkstedet

Figur 21 viser hvordan ungdommen la svært stor vekt på at man skulle bli størst på landbruk. Hedmark-samfunnet har i 2040 en mye sterkere *grønn, miljømessig* profil, så man på ungdomsverkstedet. Det er blitt bedre utnyttelse av bioavfall og grønn, fornybar energi. Trær er en viktig energikilde. Nye energikilder – miljøvennlige – skaper i tillegg nye arbeidsplasser. I tillegg skaper denne miljøvennlige profilen grunnlag for nye reiselivskonsepter – med økt satsing på miljøturisme og økoturisme. Man var på ungdomsverkstedet opptatt av at det var viktig å lage sin egen mat. "Hedmark forsyner Norge med mat" er målet for 2040. Dette må innebære at bonden og bønder stiger i anseelse og klarer seg godt økonomisk – men det var også fokus på at det er i landbruket vi best kan utvikle oss med tanke på forskning og næringsutvikling.

#### 4.4.3 På tvers av regionene

Mange av aktørene var opptatt av at det ligger store muligheter i en omstilling som er innrettet på å utnytte de naturgitte ressursene i Hedmark bedre. Skal en få dette til kreves det tettere samarbeid mellom private og offentlige aktører for å få en bedre forvaltning og utnyttning av disse felles ressursene. Mange var opptatt av at for å utnytte mulighetene ville det kreve en sterkere kommersialisering av naturressursene, og at balansen mellom både økt kommersialisering og økte krav til restriksjoner/vern for å få en bærekraftig bruk av ressursene, vil være et sentralt spørsmål i den framtidige utviklingen i Hedmark. Det offentlige har en spesielt viktig rolle i forvaltningen av disse ressursene, og her fremheves det at situasjonen i dag med mange forvaltningsnivåer og aktører er en utfordring for å få en god utnyttelse og forvaltning av naturressursene. Noen uttrykte at man i større grad må åpne for lokal selvbestemmelse over egne ressurser om man skal kunne utnytte lokale ressurser best mulig. I tillegg til kommersialisering og forvaltning, fremhevet noen at holdninger i lokalbefolkningen kunne være et hinder for å utvikle naturressursene:

*"Det finnes en holdning om at "vi vil ha vårt for oss sjøl", for eksempel når det gjelder jakt og fiske. Dette kan være et hinder for å "dele" mht. å lage opplevelsesprodukter av slike ressurser eller la innflyttere ta del i sentrale aktiviteter.*

Innenfor skogsindustrien ble det fremhevet at Hedmark har tradisjon for å være en stor råvare-eksportør, og mange fremhevet mulighetene som kan ligge i større lokal videreføring av

ressursene. Miljøvennlig energiproduksjon er et stikkord, og flere er opptatt av mulighetene som kan ligge i biobrensel.

For utviklingen av opplevelsesnæringene ble det særlig fokusert på at en tettere integrasjon mellom tradisjonelle reiselivsnæringene og andre næringene (særlig kultur og jordbruk) er viktig for å utvikle særegne og attraktive tilbud (f.eks. matspesialiteter), og kan skape synergier mellom næringene og nye produktområdene. Det var for eksempel at utviklingen av opplevelsesnæringene burde ha fokus på kvalitetene som:

*”et av de siste områdene med villmark, stillhet, ren luft og rent vann” med ”jordbruk som spydspiss: rene, ekte, opprinnelige matvarer”*

Flere nevnte at kommunene har stor tro på opplevelsesnæringene, men at de i realiteten satset lite på dem.

For Hedmarks attraktivitet og muligheter til å tiltrekke seg innflyttere mener mange at man spesielt bør framheve kvaliteter og komparative fortrinn, som blant annet er god tilgang på arealer (med bl.a. muligheter for store boligtomter), store naturområder og tilgang til ren luft og vann. Det ble diskutert om dette kunne være spesielt attraktivt for potensielle utenlandske innflyttere, som nå bor i tett befolkede og delvis forurensede europeiske byområder. På den andre siden fremhevet ungdommen at naturen, stillhet og plass var en viktig kvalitet ved stedet de kom fra, og som noe de ville savne dersom de flyttet fra hjemstedet. I diskusjonene med ungdommen var bevaring, men samtidig bruk, av naturen langt framme i mange av diskusjonene. Noen av ungdommene som deltok i diskusjonene ønsker både å bo og arbeide ”urbant”, men mange ønsket i framtiden å bo ”landlig”, utenfor tettsteder eller sentrum, men ser for seg å jobbe innenfor en relativt stor omkrets som dekker kommuner og byer i nærheten. Denne kombinasjonen av urbane og rurale kvaliteter ble også framhevet i Hamarregionen.

## **4.5 Holdningsendringer**

Det har vært gjennomgående folk har trukket fram ”endring av holdninger som viktig”. Det har vært snakk om flere aspekter her, men vi kan i hovedsak si at det har gått på to forhold.

1. Holdning med tanke på næring og næringsutvikling
2. Holdning med tanke på det å inkludere annerledeshet

Disse to aspektene kan i noen grad sies å være to sider av samme sak. Noen har jo til og med pekt på at det å inkludere annerledeshet er avgjørende for å skape næringsutvikling, den kjente teoretikeren Florida ble trukket fram for eksempel ved Hamarregionverkstedet. Dette fordi det å tolerere annerledeshet i stor grad viser at man også er tolerant ovenfor nye initiativ nye løsninger og folk som våger å tenke annerledes.

Temaet om holdningsendringer er viktig – men som mange pekte på er temaet også sensitivt, og til og med selvforsterkende. En fokusering på trøblete holdninger kan sementere de samme

holdningene og samtidig være med på å skape et bilde av en region eller et sted som ikke stemmer for alle. Vi vil derfor for dette tema organisere det på en litt annen måte, og ikke så vekt på at det går fra region og opp til ”regionenes Hedmark”, men fokusere på fylket som helhet i hele referatet.

#### **4.5.1 Hvorfor er dette viktig?**

La oss presisere ytterligere hva som menes med holdninger her. Når man snakket om næringsliv handlet det om holdninger TIL næringsliv, holdninger MELLOM næringslivsaktører og holdninger HOS næringslivsaktører. Videre var det å inkludere annerledeshet i stor grad knyttet til det å lykkes med integrering. Som vi så i befolkningsanalysen er man helt avhengig av innvandring for å få folketallsvekst – men skal dette bli et gode for samfunnet og for næringslivet må en også greie å ta i bruk de menneskelige ressursene en slik innvandring fører med seg.

#### **4.5.2 Holdninger til næringsutvikling**

Selv om mange pekte på at klisjéen er noe forslitt, var man de fleste innom at hedmarkingen er preget av forsiktighet og langsiktighet. Det påvirker innovasjonsevne og -takt. Man etterspurte det man kalte ”hverdagsinnovasjon”. Noen mente at dette til en viss grad hang sammen med at det er for mange småbedrifter, mange småbedrifter gjør at det blir lite rom for samarbeid med andre aktører og lite rom for egenutvikling, mente noen. Man har mer enn nok med seg selv. Når det gjelder innovasjon i bedrifter er det likevel en svak forbedring av fokus og evnen til samarbeid, sier mange – men det var også mange som pekte på en manglende aktelse for kompetanse. Det er også en iboende spenning mellom bysentra og periferi. Dette ser vi innen regionen og ikke minst innen fylket, men også innen kommunene.

Det er sentralt at man får en aksept for kompetanse – men det er også viktig å synliggjøre at denne kompetansen finnes på ulike nivåer. Som vi er inne på et annet deltema her, handler det om kultur for læring gjennom hele skoleløpet, men også ute i bedriftene. Noen ønsker en ”frekkere kultur”, en kultur som er mer frampå og som i større grad er preget av entusiasme. Her ligger det også, åpenbart, en utfordring i holdningen i noen lokalsamfunn. Bygdedyret er ennå ikke dødt, ble det påpekt, og det er en utfordring som må tas skal en skape positiv utvikling. Skolen ble sett på som den sentrale endringsaktør, men samtidig ble det lagt vekt på at skolen ikke kan gjøre dette alen. I forhold til holdninger mot næringslivet, pekte flere på at man ikke er stolt nok av det næringslivet man faktisk har her. I sammenheng med dette er det viktig at man i skoleverket også skaper en kultur for næring, ikke bare for læring. Et større samarbeid mellom skole og næringsliv kan bøte på dette. En klar utfordring er likevel kapasiteten til samarbeid i næringslivet. De små bedriftene som dominerer næringslivet i fylket, gir også utfordringer i når det gjelder samarbeid med utdanning. Utplasseringer av skoleelever, for eksempel, krever at det er kapasitet til å ta disse imot fra bedriftene sin side.

### 4.5.3 Holdninger til inkludering og integrering

Som vi var inne på i punktet rundt befolkningsendring sa man på en gruppe at de som er best på integrering, er de som vil lykkes fram mot 2030. For at fylket skal få til befolkningsvekst, til og med stabilisering i noen regioner, vil man høyst trolig være avhengig av innvandring. Men ikke bare det – man må også få ta i bruk den store ressursen som ligger i de menneskene som kommer flyttende. Dette knyttes også av noen opp mot Florida, slik som i dette sitatet fra verkstedet i Fjellregionen.

*”I 2040 er Hedmark bedre på å integrere nyinnflyttere og det er mindre diskriminering, blant annet fordi man har fått et større mangfold og et mer flerkulturelt fellesskap. Det er mer toleranse for annerledeshet. Alle som kommer flyttende får ”faddere” på sin egen alder. I tillegg er det blitt ansatt en elite av språklærer og faglærere for å utdanne innvandrere. Mye er gratis, noe som gjør dette til et vennlig sted å besøke.”*

Det å inkludere annerledeshet handler ikke bare om å få bedre integrering av fremmedkulturelle: det handler også om å få til et åpnere by- og bygdesamfunn, generelt.

*”I forhold til befolkningsnedgang er også holdninger en viktig faktor, folk har ikke lyst til å flytte tilbake/inn til et sted med snevre holdninger. Det håndterbare er det lett å gjøre noe med, som å bygge et hus eller starte en butikk, men utfordringen ligger i å endre kulturen. Dette krever langsiktig holdningsarbeid.”*

Hvis man vil endre holdninger, både til næringsliv og til det å inkludere annerledeshet blir politikeres holdninger og tilnærminger helt sentralt. Skal en oppnå mer åpne lokalsamfunn er kommunestyret et godt sted å starte, ble det påpekt.

## 4.6 Evne til offentlig styring

I spørreundersøkelsen kommer det frem at nesten halvparten av kommunene og bedriftene opplever manglende offentlig styring og planleggingsevne som en utfordring. I intervjuene etterlyser aktørene en sterkere offentlig styring. Som vi var inne på innledningsvis, er dette også sentralt for bedriftene. Den viktige rollen som lokale folkevalgte spiller for regional utvikling blir framheva som svært sentralt. Ikke bare ble manglende evne til offentlig styring framheva som viktig, av alle typer aktører, men planleggingsevne ble også framheva som viktig for å løse regionenes utfordring. Like mange bedriftsaktører framheva kommunale og fylkeskommunale planer som viktig, som de kommunale aktørene.

### 4.6.1 Hvorfor er dette viktig i Hedmark?

I Hamarregionen, Glåmdalen og Fjellregionen ble denne utfordringen rangert blant de seks største for framtidig utvikling. Det kom tydelig frem at dette var relatert til behov for samarbeid

mellom kommuner for å styrke regionenes felles muligheter og fortrinn. Det var også viktig med samarbeid mellom forvaltningsnivåene.

#### **4.6.2 De fire regionale framsynsverkstedene samt ungdommen**

I *Hamarregionen* ble behovet for kollektive samarbeidsinstitusjoner vektlagt, og fylkeskommunen ble vurdert å ha en rolle i dette arbeide for å lage nettverksarenaer og møteplasser for næringsliv og offentlige aktører. En god offentlig styring ble framhevet som helt sentralt for at næringslivet skulle ha riktig og forutsigbare rammebetingelser. I Hamarregionen var det noen som uttrykte en bekymring for at politikere og offentlig administrasjon tar avgjørelser i saker av stor betydning uten å ha kompetanse. Det er derfor viktig at kompetansen i offentlig sektor knyttet til planlegging er god, også i små kommuner. På Hamar var det også noen som pekte på at det var viktig at forskjellige forvaltningsnivå samarbeider godt og har felles mål: *”Hele samfunnet går i stå fordi man har for mange målsetninger som spriker,”* uttrykte ei gruppe der. En annen gruppe påpekte at en mer effektiv offentlig sektor skaper attraktive arbeidsplasser med gode fagmiljøer.

I *Sør-Østerdalsregionen* var man opptatt av at en svakere offentlig sektor kunne medføre nedbygging av viktige offentlig institusjoner som sykehus, forsvaret og høyskolen. Dette kunne potensielt få store konsekvenser for regionen. Man var også her opptatt av forutsigbarhet og gode planer. Det er spesielt viktig med langsiktig planlegging. *”I dag flyter vi bare fremover uten en spesiell strategi”* (Intervju – Sør-Østerdal). For enkelte virksomheter vil det være helt sentralt hva slags oppgave samfunnet gir dem i fremtiden og hva slags rolle de skal spille. Offentlig vilje til å investere og satse, samt regelverk, vil i stor grad avgjøre deres funksjon i framtida. For flere blir dette ansett som et usikkert område. Et aspekt er den ustabile politiske viljen og viljen til å følge opp langsiktige strategier. Slike strategier er nok viktige når de blir laget, men blir lagt bort når det kommer krav om å prioritere på andre områder.

I *Glåmdalsregionen* var man fokusert på at det offentlige må gå inn å hjelpe skape sterke næringsklynger, innen for eksempel IKT og bygg. Man må finne ut hva man er gode på, videreutviklet dette og alltid fokusere på nytenkning, ble det sagt. Igjen er det også fokus på samarbeid mellom kommunene. Har man mest fokus på egen kommune, egen organisasjon og egne bedrifter blir regionen usynlig. Man klarer ikke å framstå som attraktive uten samarbeid.

I *Fjellregionen* pekte flere fra næringslivet på at statlige og kommunale rammebetingelser er av betydning for dem. Når det gjelder statlige rammebetingelser trekkes blant annet følgende faktorer frem: industriens rammevilkår, den differensierte arbeidsgiveravgiften, kostnadsnivået på arbeidskraft (lønnsnivået), avgifter knyttet til frakt og transport og det nasjonale markedets kjøpekraft. Sykehuset innlandet, avdeling Tynset, trekker frem finansieringsordninger for helseforetakene og hvordan man deler inn opptaksområder, mens representanter fra kommunene trekker frem finansieringsordningene av kommunesektoren. Representanter fra næringslivet trekker i tillegg frem at samarbeidet med kommunen er en viktig rammebetingelse for dem, i tillegg til de kommunale avgiftene. For Fjellregionen var det flere som pekte på at det er naturlig å samarbeide over fylkesgrensen(e). Da er det viktig at fylkeskommunene greier å samarbei-



de godt på tvers av grensene: ”det at det er to forskjellige fylker, fører til at støtteordninger osv. blir kompliserte prosesser for en må forholde seg til to fylker og to fylkesmenn. Det er mye som skjer fylkesvis”. Flere sa seg enig i at fylkesgrensene ikke er gunstige for regionen: ”Vi har sykehus både på Røros og Tynset. Fylkesgrensene er ikke gunstige for fjellregionen. De er ikke koordinert. Videregående skole, sykehus, innovasjon Norge, alt dette er fylkesdelt”.

#### 4.6.3 På tvers av regionene

På fylkesverkstedet kom man fram til følgende prioritering når det gjelder offentlig styring:

1. Revirtenking ønske om samhandling preger utviklingen i dag – men mangel på evne og vilje?
2. Forventningsgap, økt rettighetstenkning fra bruker/borgere
3. Kompetanse og ressurser en utfordring, hardere prioriteringer
4. Tiltak for å oppnå ønsket utvikling:
  - a. Evne til å se at naboen lykkes
  - b. Etablere arenaer for å kunne ”koble seg på Hedmarks omgivelser”
  - c. Forpliktende samarbeid
  - d. Avklaring av fordeling av oppgaver

Utfordringer for samarbeid på tvers av regionene ble altså forstått som revirtenking, både geografisk og tematisk, og konkurranse om arbeidskraft og kompetanse. Det kom frem blant aktørene at de mange mulighetene for samarbeid bør utnyttes i mye større grad. Dette gjelder innenfor både privat og offentlig sektor. Samordning over fylkesgrensa er også avgjørende. Man var opptatt av at kommunene ikke evner å se at de er i samme båt, og har de samme utfordringene. Dette inkluderer dårlig økonomi, fraflytting mv. Man var opptatt av at samarbeid både i offentlig og privat sektor er en viktig del av et positivt scenario.

Konkrete kommunale og fylkeskommunale planer er viktig med tanke på forutsigbarhet. Dette gjelder både evne til å ta avgjørelser med tanke på behovet for at det blir tatt noen beslutninger om hvor vei- og togtraseer skal gå. Dette gjelder også beslutninger vedrørende sykehusstruktur, universitets-/ høgskolestruktur og antall kommuner. Men her ble det pekt på at det er mye større utfordringer knytt til en i ulik grad sentralisert bestemmelsesstruktur. Strukturen til høgskolene og sjukehusene, som er svært viktig, ligger ikke hverken på fylkes- eller kommunenivå. Det offentlige er en svært stor kunde for lokalt næringsliv. Langsiktighet i planene for alle deler av det offentlige, blir derfor sentralt også for lokalt næringsliv.

Gjennomgangstema relatert til offentlig styringsevne var økt samarbeid innfor både privat og offentlig sektor er et avgjørende spørsmål for regionens framtid. Et negativt scenario er at regionen blir ”usynlig” og uten attraktivitet utenfra, fordi alle er seg selv nærmest og ikke utnytter mulighetene som ligger i samarbeid

Uten omstillingsevne vil det være risiko for at man er seg selv nærmest og har mest fokus på egen kommune. Det er viktig å kunne utnytte muligheten for å kunne markedsføre det beste fra

hver region. For å klare dette er det viktig at kommunene samarbeider. Samarbeid vil også kunne gi mer robuste og større fagmiljøer ved samarbeid om tjenesteområder

## 5 Avslutning

### 5.1 Kombinasjon av tema

Selv om framsynsverkstedene tok utgangspunkt i de ”store spørsmålene” enkeltvis, tok diskusjonene seg i mange tilfeller for seg flere av spørsmålene i sammenheng. Det framkom dermed flere resonnementer som knyttet spørsmålene sammen, og viste hvordan utviklingen innenfor et område kan ha betydning for et annet. Vi skal i det følgende kort gå gjennom noen av disse sammenbindende resonnementene, med et blikk på det statistiske grunnlagsmaterialet som er presentert tidligere i rapporten. I rapporten hittil har vi fokusert på å gi referat fra prosessen – i teksten som følger var det nødvendig i større grad å legge inn analyser.<sup>16</sup> Først i dette kapitlet vil vi gjøre et forsøk på å sette disse tema i større grad i kombinasjon, så vil vi gå inn på hvordan dette kan tolkes – og komme inn på tema som en kunne ha lagt mer vekt på i prosessen.

#### 5.1.1 Levekår, attraktivitet, kompetanse og nyskaping

Noen kommuner og regioner preges av større problemer knyttet til levekår enn andre. Statistikken som er presentert tidligere i denne rapporten har for eksempel vist til indikatorer for sykefravær, uføretrygd, sysselsetting og frafall i videregående skole. I framsynsprosessen ble det påpekt at slike problemer kan ha betydning utover livskvaliteten til dem som omfattes av statistikken. Det ble påpekt at dårlige levekår kan gi et negativt bilde av kommunen eller regionen utad, og at dette i seg selv kan virke hemmende på tilflytting. Ikke minst ble det hevdet at negative stereotyper som følge av svake levekår kan virke negativt inn på mulighetene til å tiltrekke seg tilflyttere og tilbakeflyttere med høyere utdanning. Dette kan i sin tur hemme evnen til nyskaping. Dermed dannes det negative og potensielt selvforsterkende mønstre.

Ut ifra dette, ble det påpekt at man må se mulighetene for å oppnå positive samspillseffekter. Her ble ikke minst skole, utdanning og levekårstiltak fremhevet som viktige. Levekårsrettede tiltak, oppfølging av vanskeligstilte barn og unge samt bedre tilrettelegging av arbeidsdagen i skoler og utdanningsinstitusjoner kan bidra til å redusere frafallet og skape en mer positiv holdning til høyere utdanning. Dette kan forplante seg ved at utdanningsnivået øker, levekårsproblemene synker og et mer positivt image av regionen bygges. Dermed vil regionen også kunne bli mer attraktiv for innflyttere, få bedre evne til omstilling og nyskaping, og ligge bedre til rette for vekst i næring og sysselsetting.

---

<sup>16</sup> Vi viser til kapittel 2.3 for en diskusjon rundt forskernes rolle i prosessen og i analysen.

### **5.1.2 Tilgang til rett kompetanse, næringsutvikling og videreforedling**

Nyskaping og omstilling er sentrale temaer i enhver regional utviklingsprosess. I framsynsprosessen var det spesiell oppmerksomhet rundt mulighetene for å utvikle ny næringsvirksomhet knyttet til de eksisterende næringene. Ikke minst påpekte mange at Hedmark i altfor stor grad er en ren råvareleverandør, og mange så muligheter innenfor økt videreforedling i regionen. Ikke minst skogbruket ble framhevet, med de mulighetene som ligger i biobrensel og energiproduksjon basert på fornybare ressurser. Men som med mange andre temaer ble tilgangen til riktig kompetanse sett på som en utfordring i så måte. Rollen som råvareleverandør har gitt begrenset behov for høyere utdannet arbeidskraft og tilsvarende gode muligheter for å få jobb uten mange års utdanning. Dermed er det nødvendig å oppgradere synet på utdanning, samtidig som man forsøker å tiltrekke seg arbeidskraft med rett kompetanse. Det har generelt blitt gitt uttrykk for at man kobler kompetanse og nyskapingsevne.

Vi har sett tidligere i rapporten at kommunene og regionene i Hedmark varierer ganske sterkt med hensyn til utdanningsnivået i befolkningen. Hedmark ligger under landsgjennomsnittet sett under ett, men regionene varierer mellom 13,8 prosent og 21 prosent av befolkningen over 16 år med høyere utdanning – mot 25,5 prosent for landet som helhet. Samtidig er flere av de næringene som pekes ut som aktuelle for nyskaping og omstilling preget av tilbakegang. Andelen sysselsatte i skogbruket har for eksempel vært fallende over lengre tid. Utvikling av ny virksomhet basert på videreforedling og energiproduksjon kan representere muligheter for at denne og andre tradisjonelle næringer får et nytt løft, men økt kompetanse kan være en avgjørende nødvendighet for å få dette til.

### **5.1.3 Utdanningsmuligheter, befolkningsutvikling, samarbeid og samordning mellom utdanning og næring**

Det ble påpekt at fravær av institusjoner for høyere utdanning gjør at folk ”må” flytte. Samtidig ble det påpekt flere muligheter knyttet til regional spesialisering av utdanningstilbudet. Dette vil kreve samarbeid med næringslivet, og en grad av holdningsendring blant annet innenfor videregående opplæring – de videregående skolene må i større grad se på seg selv som ”utviklingsaktører”.

De fire regionene har ganske ulike utgangspunkt i dette henseendet. De lokale utdanningsmulighetene er gode i Hamarregionen, og det finnes også flere utdanningssteder i Sør-Østerdalsregionen – noen av dem knyttet til de store statlige virksomhetene i regionen, særlig forsvaret. Glåmdalsregionen og Fjellregionen mangler imidlertid utdanningsinstitusjoner på høyere nivå enn videregående skole, og vil være spesielt sårbare. Men ønsket om å forbedre samarbeidet mellom utdanningssektoren og næringslivet framheves på tvers av regiongrensene. Også andre sektorer av offentlig virksomhet bør trekkes inn her. Man bør for eksempel se på utdannings- og yrkesmuligheter for begge ektefeller, der det er aktuelt at slike flytter inn. Her ble det påpekt at nabokommuner bør samarbeide bedre, og ikke bare tenke på seg selv – for eksempel ved at den ene ektefellen kobles til arbeidsmarkedet i nabokommunen.

#### **5.1.4 Kompetanse, attraktivitet og store, statlige institusjoner**

Store statlige institusjoner innen forsvar, helse og forskning/utdanning ble framhevet som spesielt viktige samarbeidspartnere, og man var opptatt av at kommunene og regionene må holde trykket oppe for å få til dette. Disse institusjonene er spesielt verdifulle fordi de gir mulighet for tilflytting av kompetent arbeidskraft og fordi de styrker utdanningstilbudet. Dette kan gi grobunn for næringsutvikling og økt attraktivitet/endret ”image”.

#### **5.1.5 Tilgang til rett kompetanse, utviklingen i kommunalt tjenestetilbud og attraktivitet**

Det ble framhevet av flere at tilgang til rett kompetanse vil være en stor utfordring for mange kommuner framover, med hensyn til utviklingen i det lokale tjenestetilbudet. Man ser at kompetansekravene øker innenfor flere områder, og det er en bekymring knyttet til kapasiteten. Hvis tjenestetilbudet blir gradvis dårligere og mindre tilgjengelig, kan dette slå negativt ut på kommunens eller regionens attraktivitet, og gi negative utslag på flyttestrømmen.

Det har blitt trukket fram mange sider ved kommunal virksomhet som kan ha betydning for attraktiviteten, også utover de som er knyttet til utdanning og kompetanse. Generelt sett har disse tiltakene blitt framhevet mer enn de naturgitte kvalitetene – det har blitt hevdet at slike kvaliteter må være unike for å tiltrekke innflyttere, det holder ikke å ha skog og vann, siden dette finnes omtrent over alt i Norge. Kommunal planlegging framheves ikke minst, både ved at kommunene tilrettelegger for attraktive boområder og gjennom bevisst sentrumsutvikling.

#### **5.1.6 Infrastruktur, befolkningsutvikling, nyskaping og konkurranseevne mot andre regioner**

Bedret infrastruktur for samferdsel er det store mantraet i de fleste regionale utviklingsprosesser, også i denne framsynsprosessen. Bedret infrastruktur for samferdsel ses på som et viktig virkemiddel for å gjøre regionene mer attraktive. Muligheten for arbeidspendling kan gjøre omlandskommunene mer attraktive som bosteder for folk som har sine arbeidsplasser i region-sentra, men man ser at de betydelige avstandene i fylket gjør dette mindre aktuelt en del steder – veier og togforbindelser vil neppe kunne få høy nok standard til at alle distriktskommuner kan få betydelig bosetting av arbeidspendlere. Men man tror at bedret infrastruktur i seg selv kan gjøre kommuner og regioner mer attraktive, siden alle verdsetter sikre og effektive kommunikasjonsmuligheter.

Infrastruktur ses på som en avgjørende faktor for nyetablering og konkurranseevne, både i konkurransen med andre regioner og i et bredere perspektiv. Med gode forbindelser ser man for seg at flere bedrifter vil kunne se muligheter ved for eksempel å flytte fra Alnabru til Kongsvinger. Reduserte reiseavstander ikke minst til Oslo-regionen i sør, til Trondheimsregionen i nord, og østover til Sverige kan gi nye muligheter i så henseende. Men også de etablerte næringene vil kunne nyte godt av dette.

Diskusjonene om infrastruktur har på flere måter tatt opp forskjeller mellom viktige gjennomfartsårer og de intra-regionale forbindelsene. Hovedforbindelser på veinettet kan medføre inntektsmuligheter ved salg av varer og tjenester til de reisende, og kan gjøre en region mer attraktiv for nyetablering av virksomheter. Men hvis nye hovedforbindelser legges utenom en region, kan denne havne i "bakevja". Dette settes ikke minst på spissen i debatten om høyhastighetstog. Slike tog vil ha få stoppesteder, og deres betydning for utviklingen i den enkelte kommune eller region vil være helt avhengig av at et slikt stoppested kommer i nærheten.

### **5.1.7 Integrering, befolkningsutvikling og tilgang til arbeidskraft og kompetanse**

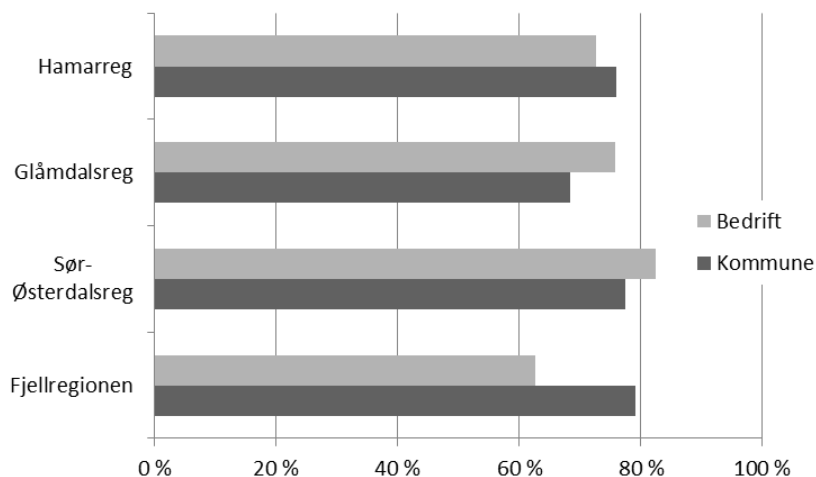
"Integrering" ble framhevet som en viktig verdi flere ganger i framsynsprosessen. Vidsyn, aksept og en verdsetting av det multikulturelle lokalsamfunnet framheves som verdier i seg selv, men det kobles også til både befolkningsutviklingen og muligheten for å ha tilgjengelig arbeidskraft med rett kompetanse. Man snakker om å se på innvandrere som en ressurs, og legge til rette for at deres evner og arbeidskraft kan komme regionene til gode.

Disse ideene framstår som viktige ut ifra befolkningsframskrivingene som er presentert tidligere i rapporten. Befolkningsutviklingen i Hedmark har samlet sett vært svakere enn i landet for øvrig. Ikke minst har mange kommuner betydelige negative fødselsoverskudd, og vil være avhengige av økt tilflytting for å oppnå befolkningsvekst eller bremse befolkningsnedgangen. Mye av denne tilflyttingen vil måtte komme fra utlandet. For å bruke Tynset som et eksempel: I perioden 2002-2009 var nettoinnvandringen til kommunen 240, nettoinnflyttingen var bare på 120. Det vil si at kommunen hadde hatt en nettoutflytting på 120 om ikke det var for innvandring i denne perioden. Skal denne tilflyttingen bli et gode for lokalsamfunnene, må samfunnene legge til rette for at ressursene som tilflyttingene utgjør kan anvendes. Dette framstod for mange som en av hovedutfordringene – men like viktig – hovedløsningen – på hvordan få til videre vekst i lokalsamfunnene.

## **5.2 Samarbeid**

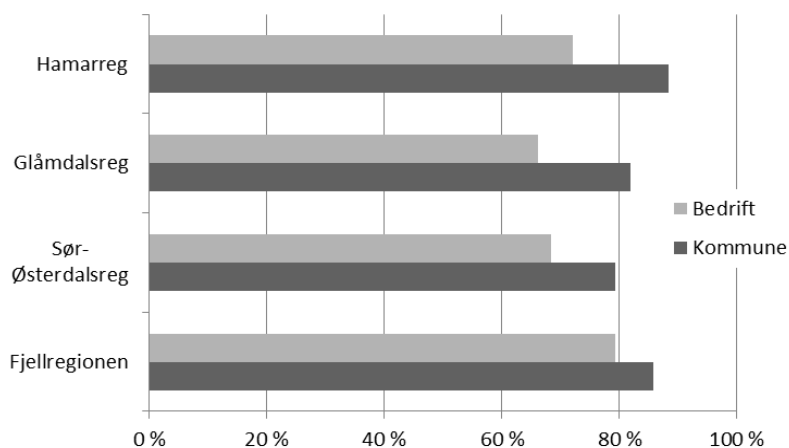
Samarbeid er det som oftest kommer opp i diskusjonene under alle de temaene som vi allerede har tatt opp i kapittel fire. Samarbeid ble sett på som en av de store utfordringene, og samtidig ble samarbeid lansert som løsning på alle. Det er derfor naturlig å behandle samarbeid som en del av ett oppsummeringskapittel for de seks andre tema.

Til felles for alle diskusjonene var at samarbeid ble framhevet som en svært viktig løsning for å få til bedre utvikling i regionene. Dette gjaldt alle regionene – og for alle aktørene. Det er flere forskjellige samarbeidsdimensjoner vi sjekket for i vår spørreundersøkelse. Her skal vi se nærmere på to av dem, nemlig om økt samarbeid mellom kommuner i regionen er viktig for å få til bedre utvikling i regionen, og om økt samarbeid mellom private aktører og det offentlige er viktig.



**Figur 26 Hva mener du må til for å løse utfordringene? Prosent svart viktig på økt samarbeid mellom kommunene i regionen, prosent**  
N=539

De viktigste områdene for samarbeid ser ut for å være mellom kommunene i regionene og knyttet til eksempelvis regionrådene. Flere pekte på at samarbeid innad i regionene er en generell utfordring. Det er ikke nødvendigvis for dårlig samarbeidsklima kommunene imellom, men i alle regionene viser resultatene fra surveyen og intervjuene at det er et stort potensial for økt samarbeid mellom kommunene i regionen for å bidra til å løse regionens utfordringer. I tillegg viser surveyen både at det er et stort potensial for bedre samarbeid mellom offentlig og privat sektor i regionene, men også at det er behov for økt samarbeid mellom andre regioner i Hedmark for å møte regionens framtidige utfordringer. La oss se på figuren for samarbeid mellom det offentlige og det private:



**Figur 27 Hva mener du må til for å løse utfordringene? Prosent kryssa av for viktig på samarbeid mellom det offentlige og private**  
N=541

Det er selvsagt forskjeller mellom regionene, sett ut fra geografisk beliggenhet, og ikke minst næringsstruktur. Et sentralt tema i Sør-Østerdalen, for eksempel, var betydningen av *samspillet* mellom de store statlige institusjonene innenfor forsvar, forskning/ utdanning og helse. Ikke overraskende er Glåmdalsregionens hovedfokus for økt samarbeid knytta opp mot andre regioner, det vil si Osloregionen, inkludert Akershus og Romerike. I Glåmdalsregionen, som det var i Sør-Østerdalsregionen, var det faktisk i større grad bedriftene enn kommuneaktørene som la vekt på samarbeid mellom det offentlige og det private næringsliv. ”Vi må skape arbeidsplasser. Et sterkere samspill mellom offentlig og privat sektor tror jeg er viktig” formulerte en aktør ved verkstedet på Kirkenær.

Når fokus er på samarbeid, var det naturlig å komme inn kommunesammenslåing. Flere pekte jo også på at dette måtte være veien å gå, andre mener utvidet og fordypet samarbeid kan være tilstrekkelig. Bygging av tillit og et fokus på felles behov er nøkkelford for slikt samarbeid, uavhengig av organisering.

Fjellregionens respondenter er samstemte i at økt samarbeid mellom kommuner er viktig, særlig organisasjonene framhever dette som nummer en, mens kommunene og bedriftene også mener det er viktig. Kommunene fokuserte også på behovet for økt samarbeid mellom regionsentra og at prosjekter i regi av Regionrådet i liten grad er samordnet med kommunenes øvrige oppgaver. Næringslivet i Fjellregionen trekker fram at samarbeidet med kommunene er en viktig rammebetingelse for dem.

Manglende evne til samhandling ble framhevet som en stor utfordring for framtiden.

*”Mangler samarbeidet, blir kommunene i regionen hverandres fiender. Da risikerer man for eksempel å miste sykehuset på Tynset. Samordning over fylkesgrensa er avgjørende, men ved sammenslåing Hedmark og Oppland fylkeskommuner, vil Fjellregionen i større grad bli en uviktig periferi. Det er svært viktig at de to regionsentrene Rørø og Tynset samarbeider. I tillegg bør Hedmark og Sør-Trøndelag fylkeskommuner samkjøre virkemiddelapparatet. Kommunesammenslåing er aktuelt, men småkommunene er en styrke med tanke på lokal deltagelse og engasjement, og de er gode til å jobbe med lokal samfunnsutvikling og å dra stedsutviklingsprosesser.”*

Regionen mangler et stort senter, ble det påpekt. Men dersom kommunesentrene blir styrket er det ikke så viktig med sterke regionsenter. Man var derfor der opptatt med å holde fast på regiontanken.

I Hamarregionen var man spesielt opptatt av samarbeid mellom offentlig og privat sektor, og bedriftene imellom. I surveyen viser det seg spesielt blant de kommunale aktørene. Det offentlige og de private hevdes å leve i to forskjellige verdener, og det er stort behov for kollektive samarbeidsinstitusjoner. Innad i næringslivet etterlyses større tendenser til klynge dannelse og nettverksbygging. Det ble også problematisert at det er for mye rivalisering, som forhindrer helhetstenking knyttet til regional utvikling. Det ble hevdet at lokaliseringskonfliktene blir ekstra tilspisset fordi Innlandet ikke har én stor by. Noen mente det kunne være hensiktsmessig



å slå Hamarregionen sammen til én kommune. Her ble det blant annet framhevet at samhandlingsreformen utgjør administrative belastninger som lettere ville kunne håndteres i en stor-kommune. Men også hensynet til byutvikling kan tale for kommunesammenslåing. Med en stor kommune får man en bedre samordnet planlegging. På den annen side ble det også pekt på at større kommuner kan gi dårligere eierforhold til enkeltsaker, og potensielt lengre reiseveier ved for høy grad av sentralisering.

Behovet for samarbeid mellom offentlig – offentlig og offentlig – privat – frivillig sektor er en kontinuerlig utfordring. Men, samarbeid kan møte ulike behov over tid og ta forskjellige former. Vi må lære oss til å leve med illusjonen om en stabil utvikling. Endring er det stabile! Man vil ikke finne den endelige, optimale løsningen for hvordan man kan samarbeide.

Det er et stadig større krav om å tenke i helheter, mens det de facto er en økende fragmentering. Ikke minst er staten i økende grad fragmentert. Samtidig er ofte kommunene for små og mangler kompetanse og styrke. For eksempel innenfor planlegging, ingeniør, barne- og ungdomsarbeid mv. Det blir framheva at dette fører til at fagmiljøene i kommunene blir for små til å være attraktive som kompetansearbeidsplasser.

Økende internasjonalisering og globalisering, ”internasjonaliseringstrykk”, gjør at samarbeid blir stadig viktigere knyttet til utvikling av regioner, næringsliv, reiselivstilbud mv. Store regioner kan få større betydning i en internasjonal kontekst.

Man har også en tro på en økende urbanisering, folk vil bo i byer. ”De fleste” har ikke lenger vokst opp på landsbygda, de fleste har vokst opp i by. Flesteparten av disse som vokser opp i byen vil trolig ikke ønske å bo landlig på permanent basis. Samtidig blir det bygd stadig flere høystandard fritidsboliger, såkalt ”bolig 2”. Denne utviklinga gjør at det blir stadig viktigere med samarbeid både med henhold til planlegging, tjenestetilbud, skatteopplegg – og et samarbeid mellom by og landområdene.

Alle tenker og prediker helhet – men handler fragmentert. *Det kan lett bli alles kamp mot alle. Hvem har ansvar for å tenke helhet?*

### **5.2.1 Innspill og gode spørsmål**

Det er sentralt for aktørene i regionen/e å ta inn over seg at ulikhet er en styrke, ble det påpekt. Man må bygge endringskompetanse – handlingskompetanse i samarbeid mellom mange typer aktører – offentlige og private, mellom offentlige aktører, mellom by og land – men hvordan gjør man det? Mange aktører og et sterkt behov for å mobilisere kan også føre til handlingslammelse.

Økt samarbeid mellom regioner og kommuner handler likevel ofte om infrastruktur. Et eksempel som ble framhevet var samarbeidet mellom Hedmark og Oppland som man tror fortsatt vil bli sentralt framover. Men for å utvikle dette trengs det en bedre fysisk infrastruktur mellom Mjøsbyene, inklusive, for eksempel, bru mellom Gjøvik og Hamar.

For alle regioner er spørsmålet om større formelle enheter, regionkommuner, to mot tre forvaltningsnivåer osv. sentrale. Vi kan oppsummere i noen punkter her:

- Større og mer slagkraftige kommuneenheter er et gjennomgående svar på utfordringene fra de fleste respondenter i alle regioner
- Samspillet mellom de store statlige institusjonene som forsvar, forskning og utdanning og helse er svært betydningsfullt for hele fylket
- Bygging av tillit og et fokus på felles behov er
- Fylkeskommunen kan være en aktør for å skape nettverk og lage samarbeidsarenaer mellom de ulike miljøene
- Fylkeskommunen og kommunene må samarbeide for å tilrettelegge for investeringer i lokalmiljøet

### **5.3 Analytisk delkapittel**

Rapportens kapittel tre og fire er referat av resultat av prosess-siden fra regionalt framsyn. Disse referatene er gjengitt så godt vi kan. Disse referatene gir ikke rom for våre kommentarer, det skal vi derimot gi et kort forsøk på her.

En av utfordringene vi hadde på alle verkstedene, og som går igjen i våre referat, var at det var vanskelig å løfte blikket til deltakerne. Det var krevende å få de til å rent faktisk se opp og fram tretti år. Det kan være flere grunner til det. Vi skal være de første til å peke på at en viktig grunn var at metoden som ble brukt ikke i stor nok grad lyktes i å få opp de lange perspektivene – aktørene deltok med engasjement og lyst, men problemstillingene ble veldig ofte konkrete, og til dels av mer kortsiktig karakter. Dette er i stor grad en menneskelig reaksjon, spesielt for aktører som er vant med å diskutere og kjempe for sine saker i kommunestyre, fagforeninger og andre fora. En annen grunn til at vi, kanskje, i for stor grad diskuterte det som kan ses på som kortsiktige problemstillinger er at selv om det ble invitert bredt til disse samlingene, var det likevel “the usual suspects” som delvis dominerte verkstedene. Dette innebærer også at de problemstillingene som disse arbeider med til daglig ble med inn på verkstedene. Vi måtte arrangere verkstedene på dagtid for å få tid til å ha relativt lange møter. Dette gjør at det blir begrenset hvem som faktisk kan komme. Skal en invitere de som til vanlig ikke kommer på slike møter, er det derfor en tanke om man bør legge opp arrangementene annerledes. For eksempel om man bør ha møte på kveldstid. Men til tross for dette var det også svært mange “utypiske” aktører.<sup>17</sup>

I ettertid skulle en kanskje ha ønsket at vi greide å løfte blikket ennå mer, likevel var det også svært spennende resonnement fra flere av verkstedene. Her skal vi se litt på hvordan en kan forstå noe av det som kom fram; vi skal prøve å trekke trådene fra alle verkstedene og løfter blikket litt, nå i etterkant.

---

<sup>17</sup> For en oversikt over hvilke aktører som var på de forskjellige verkstedene viser vi til regionnotatene.

I denne delen av analysen er det naturlig at vi trekker fram noen av de samme hovedtema som i referatene i kapittel fire.

### 5.3.1 Infrastruktur

Infrastruktur var et helt sentralt poeng i alle verkstedene, men hovedmålet for debatten i denne prosessen var ikke å prioritere hvor høyhastighetstoget skal gå, hvor motorvegene skal komme først eller hvor man trenger å elektrifisere jernbanen. Hovedmålet her var å se på hva konsekvenser endret infrastruktur kan få for bosetting og for næringsstruktur. Hva betyr endret infrastruktur for hvordan vi skal leve livene våre i framtida?

Det var gjennomgående slik at de aller fleste mente at en kraftig forbedring av infrastruktur, herunder spesielt veg og jernbane, var sentralt for å få til videre regional utvikling i hele fylket. Selv om diskusjonene ikke var entydig, var det likevel klart at en stadig bedre infrastruktur ikke nødvendigvis vil virke bare desentraliserende. Det er like naturlig å se for seg at en sterkt bedret infrastruktur kan virke sentraliserende. For det første fordi man tror at de største forbedringene vil komme på hovedvegnettet og i mindre grad på fylkesvegene, og for det andre fordi økt kontakt mellom de store sentra kan føre til økt sentralisering til disse. Flere bedrifter pekte på at en av hovedgrunnene til at de ville ha bedre infrastruktur, spesielt jernbane, var at de på den måten kunne rekruttere et større arbeidsmarked og slik få tak i den kompetansen de trengte. Det vil si at man regnet med at bedre infrastruktur ville gjøre at folk ville *pendle inn* til regionen fra spesielt Oslo-område. Dette gjaldt naturlig nok mest i Glåmdalen og i Hamarregionen. En bedring av jernbanenettet vil også i størst grad muliggjøre jobbpendling fra steder som ligger nært togstasjonene.

Selv om man ser for seg en økt innpendling til regionen, utelukker selvsagt ikke det at den største pendlingsstrømmen trolig vil gå fra fylket og mot Osloregionen også i framtida, men det viser til noen interessante endringer i pendlingsstrømmene. De som bedriftene så for seg å rekruttere via pendling var i stor grad spesialisert kompetanse. Tradisjonelt har det vært de med lavere kompetanse som har pendlet – i framtida kan vi kanskje se for oss at det i større grad er de med høy kompetanse som pendler.<sup>18</sup>

Konsekvensene av bedret infrastruktur for befolkningsstrukturen innad i regionene er et svært spennende, og til dels betent, tema. Det var dominerende at de fleste så på at styrket regionsentra var sentralt for at regionene skulle kunne vokse. Men skal regionsentras vekst bidra til vekst også ellers i regionen, må stedene innenfor regionen bli bedre koblet sammen. For å si det kort er det klart at fylkesvegene blir vel så viktig som stamvegene for å få til regional samhandling. Etter at fylkesvegene har blitt overført til fylkeskommunen (igjen) gjør dette at arbeidet opp mot fylkesnivå vil være enda mer sentralt for regionene og kommunene. Det er likevel en usikkerhet knyttet til dette. Flere pekte på verkstedene at de var redd for at staten nå ville begrense veksten i overføringer til fylkeskommunene, og at man dermed ville få mindre rom til å drive utvikling av småvegene enn det man hadde med staten som eier og driver. Til tross for at de fleste er

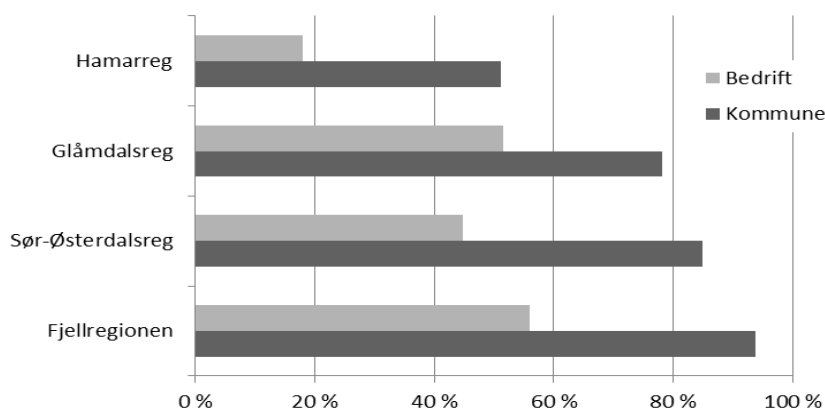
---

<sup>18</sup> Dette er delvis tema i et spennende interreg-prosjekt i Hedmark p.t. GRESS <http://www.kau.se/gress>

enige i at det er viktig at det er en viss regional sjølstyrer i hvilke veger som skal prioriteres, er de redd for at handlingsrommet til fylkeskommunene på dette feltet blir begrenset.

### 5.3.2 Befolkningsvekst

Vi har hittil i hele rapporten fokusert sterkt på vekst. Denne veksten har i stor grad vært knyttet til befolkningsutviklingen. Som vi var inne på i referatet fra verkstedene oppga over 70 prosent av de kommunale aktørene i spørreundersøkelsen at befolkningsnedgangen var en stor utfordring for framtidig utvikling i regionen. Bare i overkant av 40 prosent av bedriftsaktørene mente det samme. Disse forskjellene blir enda tydeligere om vi også skiller på region.



**Figur 28 Hva ser du på som de største utfordringene for den framtidige utviklingen i din region? Prosent kryssa av for Befolkningsnedgang**  
N=545

Dette fører fram til to spørsmål: Hvorfor er man så opptatt av befolkningsvekst som premiss for regional utvikling? Og hvorfor er de kommunale aktørene mer opptatt av det enn bedriftene?

La oss ta det siste først. Det kan være flere grunner til at de kommunale aktørene er mer opptatt av dette enn bedriftene. For det første må en huske på at kommunen i veldig stor grad er avhengig av innbyggertallet i sitt inntektssystem. Minka befolkning, betyr mindre inntekter. For det andre er kommunene opptatt av at man må ha arbeidskraft for å opprettholde tjenestetilbudet i framtiden. I dag er pendlingsviljen for helse- og omsorgsarbeidere mindre enn i andre yrker.<sup>19</sup> Det er lite trolig at dette vil endre seg mye i framtida, man må derfor i større grad basere seg på lokal arbeidskraft i for eksempel i helse- og omsorg enn i for eksempel industri og spesielt andre tjenestebaserte næringer som har svært høy pendlingstilbøyelighet. For det tredje vil framtidig befolkningsutvikling få mer å si for kommunen enn for mange bedrifter, siden kommunenes tjenestetilbud må tilpasses sterkt en situasjon der det blir mange flere eldre. Konsekvensene av mindre befolkning er ikke like påtakelig for bedriftene, selv om det selvsagt kan få konsekvenser for lokalt marked (om man er avhengig av det) og lavere tilgang på nødvendig arbeidskraft.

<sup>19</sup> I følge SSBs pendlingstatistikk, basert på prosent innpendlende av alle som er registrert med arbeidsadresse i en region, firesifret NACE-inndeling. Bare jordbruk, skogbruk og fiske har lavere pendlingstilbøyelighet. Se vedlegg

Det første spørsmålet, hvorfor man i utgangspunktet ser på positiv befolkningsutvikling som nødvendig for å få en positiv utvikling i regionen, er svært interessant – og ikke helt uten paradokser. I dag har vi en situasjon med en relativt stor innvandring fra utlandet. Noe som fører til at de fleste kommuner opplever folkevekst. Men om innvandringen ikke holder seg så høy er det grunn til å tro at de mange flere kommuner ville oppleve negativ befolkningsutvikling. Vi kan tenke oss flere grunner til lavere innvandringsrater. For det første krever fortsatt økt innvandring politisk vilje. For det andre er fortsatt høy innvandring avhengig av at vi holder vår sterke økonomiske posisjon i Norge i forhold til for eksempel Polen. Man kan lett se for seg en situasjon med mindre innvandring til Norge, og dermed flere kommuner i Hedmark vil oppleve befolkningsnedgang. Det kan derfor være sentralt å spørre seg om en kan skape framtidsoptimisme og tro på næringsutvikling og positive lokalsamfunn også i samfunn som ikke har befolkningsvekst. Setter vi premisset slik at positiv lokalsamfunnsutvikling er det samme som befolkningsvekst, risikerer vi å marginalisere lokalsamfunn unødvendig. Også kommuner med synkende folketall er gode kommuner å bo i.

### 5.3.3 Riktig kompetanse

Tilgang til riktig kompetanse ble løftet fram som en viktig, og avgjørende utfordring for framtidig utvikling i alle diskusjonene på verkstedene, samt i intervjuene og i spørreundersøkelsen. Alle aktører framhevet tilgang til riktig kompetanse som en stor utfordring, men i spørreundersøkelsen framhevet kommunene det i større grad enn bedriften. Det kan være flere grunner til dette, noen mer åpenbare enn andre. Det kan ha med kommunenes eget behov for å tiltrekke seg kompetanse som skal fylle stadig mer spesialiserte tjenestetilbud, som vi var inne på over. Men det kan også ha sammenheng med at man vil ha en befolkning som framstår som attraktivt ovenfor næringsliv og for nye tilflyttere.

Synene til deltakerne i denne prosessen stemmer godt over med det man har vært opptatt av i diskusjonen rundt regional utvikling akademisk de siste årene. Tradisjonelt har det vært vanlig å se på arbeidsplasser som den viktigste grunnen til at noen flytter til et sted. I et så godt arbeidsmarked som vi har hatt i Norge de siste tjue årene, er det klart at det også er andre faktorer i større grad kan spille inn på hvor man velger å flytte. Dette kan være nærhet til natur, nærhet til familie – og spesielt viktig i distriktene – nærhet til opparbeidet kapital (gårdsbruk mm). Denne intuitive forståelsen har også blitt vist empirisk. I en flyttemotivundersøkelse der man sammenlignet tall fra 1972 og 2008, viste det seg at andre motiver enn arbeidstilgang har blitt stadig viktigere (Sørli 2009). Dette er også sentralt for bedriftene – det blir sentralt for bedriftene å etablere seg der man vet at man får tilgang på riktig kompetanse. I en slik tankegang, blir det klart at humankapitalen, eller kompetansen som er i en region, blir svært viktig for regional utvikling (Hauge og Skålholt 2009). Kompetansen i befolkningen blir et konkurransefortrinn – bedriftene lokaliserer seg der kunnskapen finnes.

Tilgang til riktig kompetanse blir viktig for regional utvikling spesielt fordi noen typer kunnskaper til en viss grad er geografisk betinget. Da snakker vi først og fremst om det vi kan kalle taus kunnskap. Taus kunnskap vil kort fortalt si det vi ”bare vet”. Det beste eksempelet på dette er arbeidsrutiner på en arbeidsplass. Dette er kompetanse bygd opp over tid, som man kanskje

ikke en gang vet at man har, men som fort kommer til syne om man for eksempel flytter produksjon fra et sted til et annet. Det er ikke nok å flytte papirfabrikken, om man ikke tar med seg all den kompetansen som er bygd opp for å få denne papirfabrikken til å gå best mulig. Det er derfor svært viktig at det blir fokus på det å utvikle kompetansenivået som er i en region; og kompetanse handler ikke bare om høyere utdanning.

Det er stor sannsynlighet for at store deler av morgendagens behov for kompetansearbeidskraft, må dekkes av dagens arbeidsstyrke. Hele 42 prosent av veksten i arbeidsstyrken fram mot 2030 kommer blant de som er/blir over 60 (Bjørnstad m.fl. 2008). Så lenge vi har underskudd på arbeidskraft, blir det da viktig å holde disse i arbeid, men også å øke kompetansen til den arbeidsstyrken en faktisk har. Det handler ikke bare om å tiltrekke seg høg kompetanse, men også om å utvikle kompetanse. Videreutdanning blir sentralt i en slik forståelse. Her vet vi likevel at vi har noen paradoks: De som trenger videreutdanning mest, er de som i minst grad får det. Ennå har bare 25 prosent av arbeidsstyrken i landet høyere utdanning. Men det er de med høyere utdanning som videreutdanner seg. Andelen av de med lav kompetanse som videreutdanner seg har til og med gått ned de senere år (ibid.). Slik økes forskjellene i kompetanse ved hjelp av voksenopplæring, i stedet for at den minkes. Og slik økes også forskjellen mellom by og land – siden det er lavere utdanningsnivå i en del distrikter.

Selv om kompetanse handler om mer enn høg utdanning, er det selvsagt ikke uviktig med hvilket utdanningsnivå det er i fylket. Selv om det ikke er absolutt, er det mye som tyder på at jo lavere utdanning du har, jo lettere er det å falle utenfor arbeidslivet. For eksempel er det slik ved store nedbemanninger at man ofte sier opp de med lavest utdanning først (se f.eks. Nilsen og Skålholt 2010; Tobiassen og Døving 2006 og Kunnskapsdepartementet 2010). Det er vist i kapittel 3 at utdanningsnivået i fylket er lavt. Grunnen til lavt utdanningsnivå ble delvis begrunnet med manglende tilgang på høyere utdanning lokalt. Det var jevnt over stor tro på det som kalles distribuerte løsninger (det vil si underavdelinger og samlingsbaserte opplegg). Det er helt klart et fortsatt uutnyttet potensial i slike opplegg, man kan likevel ikke regne med at det kan overta for campusbaserte opplegg. Med et godt desentralisert tilbud kan man nå noen av de som uansett ikke ville flytte ut, og slik gi de en mulighet til å få seg en utdanning, var tanken. Selv om dette nok på mange måter er riktig, er det likevel trolig at også i framtiden vil de fleste som tar høyere utdanning flytte til en større by for å ta denne utdanningen. Det er også en utfordring at selv om ikke tendensen er entydig, er det likevel lite som tyder på at universitets- og høgskolestrukturen vil bli *mindre* sentralisert i tiden som kommer.<sup>20</sup>

Mange var som sagt bekymret for kompetansenivå ut fra en attraktivitetstanke. Dette er et svært sentralt punkt. Man kan se for seg både positive og negative sirkler her. Greier man å øke kompetansen i befolkningen, fører det til at flere av de med høg kompetanse vil fristes til å flytte til regionen, noe som igjen kan føre til endrede kulturer for læring i skolen, noe som igjen kan føre

---

<sup>20</sup> Selv om Stjernø-utvalget hittil har hatt begrenset politisk gjennomslag, viser konklusjonene der til at sentralisering av høyere utdanning trolig vil komme, og er ønskelig (NOU 2008:3)

til lavere frafall, som igjen fører til lavere uførhet: man kan oppnå positive tilbakekoblingsmekanismer ved en satsing på kompetanse – på alle nivå.

#### **5.3.4 Utnytte naturressurser**

Diskusjonen rundt naturressurser var stor – og inneholdt naturlig nok mange momenter. For eksempel mulighetene rundt bergverksdrift av sjeldne mineraler nødvendig i høgteknologi, potensialet for vindenergi, selvsagt landbrukets rolle og ikke minst grunnlaget for en sterk og økende reiselivsnæring.

Herunder er det mange momenter en kunne diskutert videre. Interessant nok, var det stor debatt rundt landbrukets framtidige rolle. Ungdommens fylkesting framhevet at man kunne øke matproduksjonen i fylket, og gjøre dette til en viktigere næring. Andre pekte på at antallet som arbeidet i næringen uansett ville gå ned, og at næringen uansett ville spille en mindre rolle. Dette er et svært spennende tema – landbruket vil uansett være helt sentralt i store deler av fylket, og derfor ser vi det som et tema man burde fokusert mer på.

Reiseliv blir i de fleste sammenhenger og regioner fremhevet som en næring med utviklingspotensial. Bakgrunnen for dette er dels at etterspørselen etter reiselivstjenester har økt både nasjonalt og internasjonalt, og dels at det har vært en betydelig satsing fra myndighetenes side på reiseliv som en revitaliseringsstrategi for distrikter som opplever nedgang i de tradisjonelle primærnæringene og i folketallet. En slik satsing har en sett både i Norge og Europa (Howie 2003). Reiselivs som utviklingsnæring har mange sider ved seg, som er både positive og negative i forhold til andre satsingsområder. Deler av reiselivet er svært konjunkturavhengig, skaper i første rekke arbeidsplasser med lave krav til kompetanse, og virksomheten er preget av sterke sesongsvingninger. Det kreves videre en sterk og aktiv offentlig innsats, da det offentlige har stor innflytelse på viktige deler av reiselivsproduktet gjennom arealplanlegging, tilrettelegging av naturområder, offentlig servicetilbud med videre. På den andre siden kan reiselivet i mange tilfeller tilby arbeidsplasser og inntekter som sesongmessig er godt tilpasset arbeid i andre distriktsnæringer (for eksempel kombinasjonen av arbeid i skianlegg om vinteren og skogsarbeid om sommeren), og som kan gi landbruket flere ben å stå på (både gjennom gårdsturisme og ved å produsere lokal mat som leveres til reiselivet). På større destinasjoner skapes det dessuten bedrifter som også tilbyr helårige kompetansearbeidsplasser, og det skapes et lokalt servicetilbud og infrastruktur som er vesentlig større og bedre utviklet enn det størrelsen på lokalbefolkningen tilsier. Dette er faktorer som ikke bare er viktig for reiselivet, men også for å skape attraktive bosteder generelt.

I en vurdering av om en skal satse på reiseliv som utviklingsnæring i Hedmark er det særlig to erfaringer og utviklingstrekk som en bør være oppmerksom på. Det ene er at markedsgrunnlaget for gårdsturisme og småskala aktiviteter/opplevelser er relativt begrenset, og gir kun grunnlag for at et fåtall gårder og bedrifter kan satse på det som næringsgrunnlag. Det andre momentet er at turistene i økende grad etterspør større destinasjoner med et bredt service- og aktivitetstilbud, som blant annet kan dekke alle ønskene til en familie. Dette tilsier at en satsing på reiselivet som utviklingsnæring bør konsentreres om et fåtall steder som har et betydelig markedspotensial.

I tilknytning til reiselivet har fritidsboliger vært en viktig ”ny” næring for flere regioner i Hedmark. Veksten i *antall* fritidsboliger pr. år har vært relativt jevn i Hedmark sett i et langsiktig perspektiv, med om lag 5-600 nye fritidsboliger pr. år de siste 30-40 årene. Den vesentligste endringen de siste 10-15 årene er imidlertid at størrelsen og standarden, og dermed også investeringene, på de fritidsboligene som bygges har økt vesentlig. Videre bygges nå de aller fleste nye fritidsboliger relativt tett i fritidsboligfelt, med full infrastruktur og med vegtilknytning, og ofte i tilknytning til annen reiselivsmessig utbygging (skiheiser, hoteller mv) (Overvåg og Arnesen 2007). Generelt er det slik at fritidsboliger med høy standard og med lett tilgang brukes mer enn fritidsboliger med lavere standard (Ericsson og Grefsrud 2005). Denne utviklingen har ført til at fritidsboliger mange steder har blitt mer synlig fenomen, både i landskapet, politisk og sosialt.

Utbygging og bruk av fritidsboliger kan gi en rekke muligheter og utfordringer for kommunene og regionene. Utbygging av fritidsboliger er et uttrykk for at mange mennesker synes at flere av kommune i Hedmark er attraktive steder å tilbringe mye av sin ferie og fritid, og er villige til å investere til dels betydelig beløp. Økonomisk kan fritidsboliger gi betydelige inntekter både for bygg og anlegg, varehandel og reiselivsnæringen, og hvor de viktigste sysselsettingseffektene er i bygg og anlegg. Avgjørende for effektene vil imidlertid være avhengig av det lokale tilbudet (Ericsson og Grefsrud 2005). Fritidsboligeierne representerer et marked som er vesentlig mer stabilt enn andre turistmarkeder, og er på denne måten et viktig ”grunnfjell” for mange alpinanlegg, for eksempel. Blant fritidsboligeierne er det mange ressurssterke personer, og noen av dem kan være interessert i å engasjere seg lokalt i for eksempel utvikling av aktivitetstilbud, eller på andre måter sosialt og politisk. Det kan også i fremtiden bli slik at noen fritidsboligeiere ønsker å bosette seg fast i Hedmark, selv om det foreløpig skjer i veldig liten grad. Utfordringene kan også være flere, og hvor *planlegging* og *servicetilbud* er to sentrale stikkord. For mange kommuner kan det være en utfordring å takle store utbygginger med sterkt press fra investorer og grunneiere. Det kreves god kapasitet og kompetanse å få til en planlegging som ivaretar de nødvendige og langsiktige hensyn til miljø, landskap, infrastruktur, en helhetlig resortutvikling, og til eksisterende innbyggere og næringsliv (Overvåg 2009). Fritidsboligene setter også krav til det kommunale servicetilbudet, blant annet beredskap (brann) og helse- og sosialtjenester (som alle brukere av fritidsboliger har krav på når de oppholder seg i kommunene). Kommunene får overført midler fra staten på grunnlag av antallet faste innbyggere, og i en slik situasjon kan dette være særlig krevende for kommuner med mange fritidsboliger i forhold til antall permanente boliger/innbyggere (Ellingsen, Hodne og Sørheim 2010).

### 5.3.5 Offentlige styring

Flere av aktørene etterlyste en tydeligere og mer samstemt offentlig styring for å få et bedre framtidens Hedmark. Utfordringene som ble pekt på henger tett sammen med en rekke forvaltningsmessige utfordringer vi har i offentlig forvaltning. Både i referatene og i verkstedene var flere inne på den økende fragmenteringen av det offentlige. Det er tydelig at denne økende fragmenteringen av offentlig styring dels kan forklares ut fra overgangen fra government til governance (Rhodes 1997). Endringen kan forklares som fra enhetlig offentlig styring (government) til flernivå- eller samstyring (governance). Flernivåstyring viser til styringsformer mellom nivåer i forvaltningen, mens samstyring gjerne betegner styring mellom offentlige og private



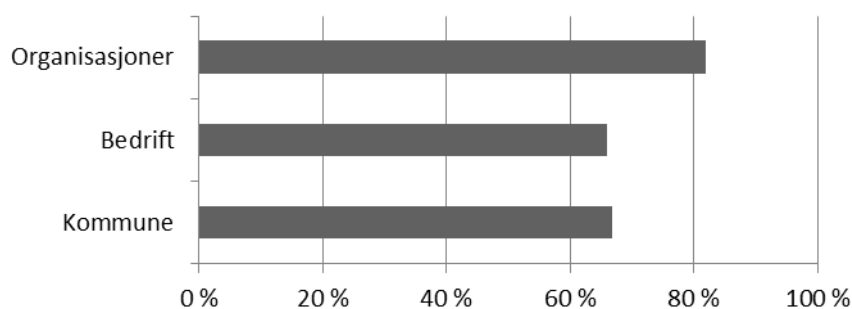
eller frivillige aktører. Dette skiftet fra government til governance er i utgangspunktet tuftet på et ønske om å få en offentlig forvaltning som er tettere knyttet opp mot de utfordringer som f.eks. næringsliv erfarer og knyttet til en regional utvikling i et samarbeid mellom mange typer av aktører i en samlet innsats. Konkret finner man dette skiftet (med tanke på fylkeskommunen) veldig tydelig i St. Meld 19 (2001-2002), der står det:

*”Regjeringen ønsker at fylkeskommunens rolle skal utvikles fra myndighetsutøver til en partner i regional utvikling”*

Dette ønsket om at man skal gå fra myndighetsutøvere til partnere er forsøkt løst gjennom at flere aktører, åpent, påvirker offentlig styring gjennom ulike typer av nettverksorganisering. Et skoleeksempel på dette i regional sammenheng, er regionalt partnerskap. Regionalt partnerskap er en viktig, arena som samler private aktører og forskjellige typer offentlige aktører (både politikere og byråkrater). De regionale partnerskapene kan ha ulik grad av formalisering gjennom eksempelvis avtale mellom partnerne (Higdem 2007). Hensikten med regionale partnerskap er i stor grad en samlet innsats av kunnskap, kompetanse og økonomiske ressurser for å bidra til en ønsket regional utvikling og partnerskapene er dermed en samhandlingsarena for regional utvikling (Higdem 2009).

Men det er ikke bare gjennom regionalt partnerskap at denne endringen har manifestert seg. Noen av de viktigste premissleverandørene for regional utvikling har fått en stadig mer fragmentert styringsstruktur. Det er ikke bare de tre tradisjonelle forvaltningsnivå (som i utgangspunktet oppfattes som krevende nok). I tillegg har man flere aktører på (delvis) politisk regionalt nivå som spiller en rolle, slik som nevnte regionalt partnerskap og regionråd. Man har også viktige aktører som sjukehus, som etter at man fikk foretaksmodellen har en annen regioninndeling enn det som “passer” med de eksisterende og i tillegg har man en annen styringsmodell som vanskeliggjør påvirkning av hvordan (og ikke minst hvor) sjukehusene skal ha sin aktivitet. Nylig har man også fått Regionale forskningsfond, som ikke følger fylkesgrensene, men har varierende former for fylkesovergripende samarbeid (for Hedmark sin del er regionen Innlandet som består av Oppland og Hedmark). En viktig del av arbeidet med regionale forskningsfond har vært å legge til rette for endogen vekst (det vil si veksten skal komme innenfra regionen) (Hanssen, Nergaard m.fl. 2011), problemet blir da når dette skal baseres på planer som ikke tilsvarende med politiske regioner. Det er ikke gitt at Oppland og Hedmark vil ha de samme strategiske mål, og skulle en ta prinsippet med regional styring gjennom folkevalgte organ, skulle de heller ikke trenge å ha det.

En regional oppsplitting og fragmentering av forskjellige viktige offentlige institusjoner kan føre til at behovet for tverrsektoriell og tverr-regional planlegging øker. På en måte kan man si at etterspørselen etter klarere offentlige planer som vi så i surveyen, er et resultat av at man føler et behov for større samordning.



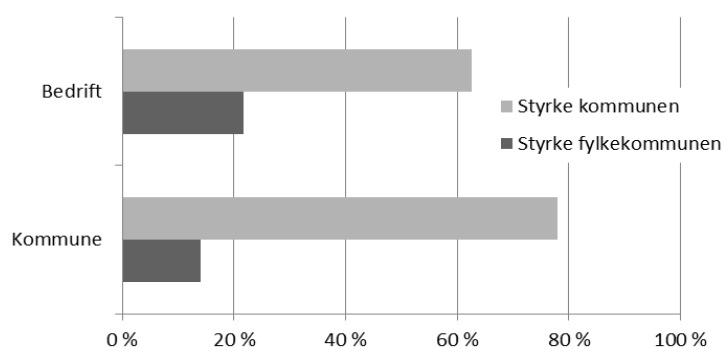
**Figur 29 Hva må til for å løse [regionens] utfordring? Kryssa av for viktig på "Konkrete kommunale og fylkeskommunale planer"**

N=643

Også bedrifter vil ha konkrete planer og forutsigbarhet, forskjellen mellom kommunale aktører og kommunale aktører er neglisjerbar. Det er altså ikke bare de kommunale aktørene som ser på konkrete planer som viktige – at sivile organisasjoner ønsker konkret offentlig styring er ventet, sett med bakgrunn i at de ofte får direkte støtte nettopp fra det offentlige.

Alt dette gjør at flere pekte på at det man trengte først og fremst for å oppnå regional samhandling og dermed regional utvikling, var ikke bare et bedre samarbeid mellom private og offentlige, eller mellom forskjellige private aktører; vel så viktig var et bedre offentlig-offentlig samarbeid. Andre pekte på at de samhandlingsarenaene man hadde, da spesielt regionalt partnerskap og regionrådene, var viktige – men at disse i for liten grad var godt forankra ned i kommunene.

Fylkeskommunen er etter ny plan- og bygningslov planansvarlig for regional planlegging, for Regional planstrategi og for å etablere de arenaer som er nødvendig i en samlet regional planlegging. Samarbeid om Regional planstrategi og regionale planer vil kreve et omfattende arbeid for å oppnå nødvendig legitimitet, spesielt i kommunene. Det var et tilbakevendende tema at samarbeidet mellom fylkeskommunen og spesielt kommunen kunne vært bedre, noe som blant annet var tydelig i spørreundersøkelsen.



**Figur 30 Hva må til for å løse utfordringer [i din region]? Svart viktig**

N=543

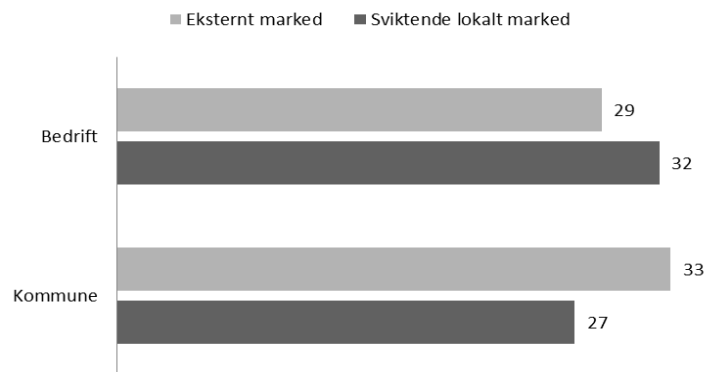
At fylkeskommunen scorer så lavt her, er kanskje ikke så uventet. For det første har ikke fylkeskommunen så mange konkrete oppgaver knyttet mot tjenesteproduksjon i lokalsamfunnene. Fylkeskommunen har videregående skole, som svært mange ser på som helt avgjørende – men når denne surveyen ble gjennomført hadde de ikke enda fått overført ansvar for det som nå igjen er blitt fylkesveger. Fylkeskommunens nye rolle som mer sentral *regional utviklingsaktør* framheves i forvaltningsreformen (Ot.prp.nr. 10 (2008-2009)), men det framstår ikke som tydelig for de andre aktørene i fylket hva dette skal innebære. Rollen som regional utviklingsaktør er under utvikling, og det er kanskje ikke uventet at dette ikke er en klar oppfatning om hva dette faktisk er. Dette har også vært tema for flere forskningsarbeid, for eksempel Knudsen m.fl. (2005) og Andersen og Johansen (2009).

## **5.4 Viktige moment som det kanskje burde blitt lagt mer vekt på**

Regionalt framsyn har på ingen måter dekket alle felt som vil ha noe å si for framtidig utvikling i regionen og regionene. Skal en samles for å diskutere noe, slik en gjorde på verkstedene her, må en fokusere og spisse. Vi hadde lagt opp prosessen slik at mest mulig av denne spissingen skulle skje på verkstedene. En slik fokusering er nødvendig for å skape gode debatter, men det fører også nødvendigvis til at noe blir valgt bort. Her skal vi kort presentere noe av det en *kunne* brukt mer tid på i prosessen. Det vi skriver her er i hovedsak basert på innspill fra det omfattende intervjumaterialet vi har, men er også basert på innspill fra forskjellige referansegrupper.

Et eksempel er at det ble mindre fokus på, til tross for at det ble nevnt i innledningsforedraget til hvert verksted, det å se Hedmark i en videre sammenheng; hvordan blir utviklingen i Hedmark påvirket av virkeligheten og utviklingen ellers i verden? Dette kan nok ha mange årsaker, men det er klart at Norge er enn så lenge i en særstilling. På grunn av oljerikdommen, og vel utbygd offentlig velferd, har Norge bare til liten grad blitt påvirket av for eksempel finanskrisa. Selv i Glåmdalsregionen, som var blant regionene i landet som ble rammet hardest, er ikke konsekvensen på samfunnsnivå store. Det var derfor vanskelig på verkstedene å løfte blikket og se på hvordan verdensutviklingen likevel trolig vil påvirke utviklingen i våre nærmiljø. Dette til tross for at denne prosessen pågikk mens finanskrisen fortsatt var tilstede.

Dette poenget kan illustreres med tanke på marked. I spørreundersøkelsen vår hadde vi to spørsmål som gikk direkte på marked. Et spørsmål gikk på hvor stor utfordring markedssituasjonen var for framtidig utvikling i regionen. Et svaralternativ gikk på lokalt marked, det andre på markedet utover det lokale markedet.



**Figur 31 Marked, prosent som har svart "stor utfordring"**  
N=543

Selv om en ikke skal legge for mye i disse tallene, sier de likevel noe. Vi skal ikke legge for stor vekt på forskjellene mellom eksternt og lokalt marked hos bedriftene, disse er tilnærmet like – hovedfunnet her må være at både lokalt og eksternt marked er en like stor utfordring.

Selv om vi i prosessen ikke så på de store koblingene mot internasjonale utfordringer, var likevel det internasjonale aspektet var likevel en del av prosessen, slik referatene viser. Spesielt i Glåmdalsregionen, men også i noen grad i Sør-Østerdalsregionen. I disse regionene var fokuset i størst grad rettet mot hvordan man kan utnytte nærheten til Sverige – med tanke på arbeidsmarked og turisme spesielt.

Det var også andre tema som kunne blir lagt mer vekt på – ut fra hva som for eksempel kom fram i intervju. Selv om utfordringene i offentlig sektor, spesielt med tanke på rekruttering av riktig kompetanse, ble framhevet, kunne man likevel ha fokusert enda mer på offentlig sektors rolle i regionen og ikke minst offentlig sektors framtid. I den demografiske analysen viste vi at det er store utfordringer med tanke på rekruttering til helse- og omsorgssektoren i framtiden. Fokuset i verkstedene ble likevel mye på mer tradisjonell næringsutvikling – og mindre på hvordan vi kunne løse utfordringene i offentlig sektor, dette til tross for at offentlig sektor var tyngst representert på samtlige verksted. Dette er et viktig tema for alle regionene i fylket; det offentlige er i de fleste kommuner den viktigste arbeidsgiveren – en sunn og god utvikling i offentlig sektor er avgjørende for å skape bolyst, men også for å skape gode arbeidsvilkår for lokalt næringsliv. Både med tanke på at de er avhengig av å ha et velfungerende planapparat i kommuner (og fylkeskommuner), men også med tanke på at det offentlige ofte er en betydelig kunde for lokalt næringsliv.

Heller ikke folkehelseperspektivet kunne blitt framhevet enda mer i diskusjonene i prosessen. Det betyr likevel ikke at perspektivene som ligger til folkehelse ikke ble lagt vekt på. Ikke minst var de sosiale aspektene ved folkehelse ofte framme, knyttet for eksempel til de betydelige levekårsproblemene som kjennetegner deler av fylket. I diskusjoner rundt oppvekstvilkår ble økende tendenser til en stillesittende livsstil framhevet som et problem, og på verkstedet med

Ungdommens fylkesting var det flere som la vekt på at skolen burde være med på å legge opp til mer trim og fysisk aktivitet. I andre sammenhenger ble fedmeproblematikken framhevet. Og problemstillinger knyttet til uførhet ble også diskutert med referanse til folkehelse. Det er likevel viktig at man i framtidige prosesser legger vekt på å få en helhetlig forståelse for hvordan folkehelse henger sammen med for eksempel befolkningsutvikling, bolyst og næringsutvikling.

## **5.5 En avsluttende avslutning**

En av hovedårsakene fra fylkeskommunen sin side til ”å kjøre i gang” med prosessen var å lage noe av grunnlag for utforming av regional planstrategi. Etter lovteksten i den nye planloven er det som sagt lagt vekt på at man skal redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, samt at man skal vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til hva man skal ta opp videre i den regionale planleggingen (jf. PBL § 7-2, andre ledd).

Skal fylket gjøre dette, må man – i tillegg til en grundig politisk behandling og vanlige høringer – også på en eller annen måte få kunnskap om hva folk i fylket ser på som de store utfordringene. Gjennom å hyre inn demografer, økonomer og andre fagpersoner, kan man få innsikt i tingenes og tallenes tilstand. Gjennom forskjellige politiske fora (slik som for eksempel regionråd, regionalt partnerskap, kommunestyrer mm) kan man også få mye kunnskap. Det er likevel sentralt også å inkludere andre aktører enn det som ofte blir kalt “the usual suspects”; det har vært forsøkt gjort i denne prosessen. Vi har invitert forskjellige typer bedriftsaktører, ikke bare de som også deltar i andre fora. Vi har invitert ungdom. Vi har invitert forskjellige typer minoritetsgrupper. Og vi har invitert andre grupper. Og vi har ikke bare invitert, de har også kommet. I hvert delnotat kan man få et overblikk over hvilke type aktører som var tilstede ved hvert verksted. Dette har gitt en bred og dyp deltagelse og prosess.

Man har likevel også fått noen lærdommer – ”regional utvikling” handler om de fleste aspekt ved samfunnet. Skal man ha fruktbare diskusjoner må man spisse problemstillingene. Det lyktes prosessen med, men i denne fokuseringen forsvant også tema som også er viktige. Dette har vi delvis forsøkt å belyse i kapittel fem, men vi må legge vekt på at den spissingen som faktisk skjedde i prosessen var drevet fram av deltakerne i den. Temaene som blir presentert her er derfor vært gjenstand for betydelig debatt, fra regionnivå og opp på fylkesnivå.

Det er mange forskjellige forhold som påvirker om Hedmark skal få til en sunn og positiv utvikling fram mot 2040. Nasjonale føringer er viktig, internasjonale likeså. Men i følge de innspill som har kommet i denne prosessen er det viktig at regionene, og med dét kommunene som utgjør regionene, og også med dét fylket som utgjøres av regionene, greier å samarbeide på tvers av alle forvaltningsnivå. Det krever en konkret og klar plan for dette samarbeidet – men det krever også stadig pågående og konkrete samarbeidsprosesser mellom ulike aktører.

Det har vært en omfattende mobilisering og deltakelse, med flere hundre som har deltatt på verksted, og enda flere som har deltatt gjennom forberedende møter, intervju og svare på spør-

reundersøkelser. For alle deltakerne har det forhåpentligvis vært en arena som har gitt rom for å diskutere mer grunnleggende problemer – og forhåpentligvis har det skapt rom for at aktører som ikke treffer hverandre så ofte, har fått muligheten til det. Men den brede deltakelsen, sammen med begrenset tid på forskjellige verksted, har også gitt utfordringer. Med mindre verksted som kunne vart lenger, ville en trolig kommet fram til mer spissede og enhetlige uttalelser om framtidens Hedmark-samfunn. Samtidig ville man da mistet noe annet på veien.

Det har vært en omfattende utvikling av kunnskap gjennom prosessen, noe av det er framstilt her, men mye av det vil utvikles i forskningsartikler senere. Men kunnskapsutviklingen har ikke bare skjedd hos og for forskerne. Strategisk stab ved Hedmark fylkeskommune har vært viktige deltakere i prosessen. Forhåpentligvis kan dette arbeidet brukes i fylkeskommunen gjennom at man har fått enda bedre innsikt i hvilke utfordringer Hedmarkssamfunnet står overfor, men like viktig med henhold til intensjonen i arbeidet, at de har fått erfaring i direkte arbeid mot forskjellige aktører i lokalsamfunnene. Det er svært krevende å drive slike prosesser, på tvers av interesser og på tvers av regioner, men det er et svært viktig arbeid for fylkeskommunen. Spesielt med tanke på deres styrkede rolle som regional utviklingsaktør. Det vil være tema for forskningsarbeidet som gjøres videre i prosjektet hvordan slike prosesser kan gjøres best mulig, det vil også være et viktig tema hvor nyttige slike prosesser er. Det framstår likevel som helt klar at det blir skapt nye kontakter og ny kunnskap, men det er også klart at det er krevende å få fram de nye stemmene, og de nye tankene. Skal slike prosesser lykkes, må man både få legitimitet og deltakelse fra viktige aktører – men like viktig er det at nye aktører blir dratt med i arbeidet og at man slik unngår å låse seg fast i eksisterende tankemønstre for hva og hvordan en region er og skal bli.

## Referanser

Andersen, T. L. og Johansen, S. (2009). Subsidaritet på norsk - Mulige effekter av forvaltningsreformen, NOTAT 2009:113. Oslo, NIBR

<http://www.nibr.no/uploads/publications/b2c3b2d4f200cb525e3ef4ea009a3a32.pdf>

Bjørnstad, R., Fredriksen, D. og Stølen, N. M. (2008). Tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft etter utdanning, 1986-2025, Rapporter 2008/29. Oslo-Kongsvinger

[http://www.ssb.no/emner/06/90/rapp\\_200829/rapp\\_200829.pdf](http://www.ssb.no/emner/06/90/rapp_200829/rapp_200829.pdf)

Brunborg, H., Texmon, I. og Pettersen, S. V. (2008). Nye befolkningsframskrivninger. Økonomiske analyser (3) side 29-41

Edquist, C. (2004). Systems of Innovation: Perspectives and Challenges. i: Fagerberg, J., Mowery, D. og Nelson, R. (red.) The Oxford Handbook of Innovation. Oxford, Oxford

Ellingsen, W., Hodne, T og Sørheim, S. (2010): Pleie- og omsorgstjenester for hytteboere. Prosjektrapport nr. 8/2010. Kristiansand: Agderforskning.

Ericsson, B. og Grefsrud, R. (2005): Fritidshus i innlandet: Bruk og lokaløkonomiske effekter. ØF-rapport nr.: 06/2005. Lillehammer, Østlandsforskning.

Farner, Asle (2008). Verksted som verktøy. Oslo, Kommuneforlaget

Florida, R. (2002). The rise of the creative class: and how it's transforming work, leisure, community and everyday life. New York, Basic Books

Gavigan, J. P., Scapolo, F., Keenan, M., Miles, I., Farhi, F., Lecoq, D., Capriati, M. og Di Bartolomeo, T. (2001). A practical guide to regional foresight. FOREN Network, Report EUR 20128 EN, European Commission

Georghiou, L., Harper, J. C., Keenan, M., Miles, I. og Popper, R. (red.). (2008). The Handbook of technology foresight: concepts and practice. Cheltenham, Edward Elgar

Hansen, G.S., T. Johnstad & J. E. Klausen (2009): "Regional Foresight, Modes of Governance and Democracy" with *European Planning Studies* 17 (12): 1733-1750

Hanssen, G.S., Higdem, U., Klausen, J.E. og Skålholt, A.(2011a). Notat Fjellregionen - Regionalt framsyn Hedmark, Øf-notat 2011, i trykk

Hanssen, G.S., Higdem, U., Klausen, J.E. og Skålholt, A.(2011b). Notat Hamarregionen- Regionalt framsyn Hedmark, Øf-notat 2011, i trykk

Hanssen, G.S., Higdem, U., Klausen, J.E. og Skålholt, A.(2011c). Notat Glåmdalsregionen - Regionalt framsyn Hedmark, Øf-notat 2011, i trykk

Hanssen, G.S., Higdem, U., Klausen, J.E. og Skålholt, A.(2011d). Notat Sør-Østerdalsregionen - Regionalt framsyn Hedmark, Øf-notat 2011, i trykk

Hanssen, G.S., Kittelsen, E. og Rovik, H. (2011). Ungdommens regionale verksted – Regionalt framsyn Hedmark, Øf-notat 2011, i trykk

Hauge, A. og Skålholt, A. (2009). Floridas teorier som grunnlag for attraksjon og bolyst - Gammel vin på nye flasker eller nøkkelen til regional utvikling?, ØF-notat 02/2009. Lillehammer, Østlandsforskning  
<http://øf.no/notater/pdf/022009.pdf>

Higdem, U. (2007). Regional Partnerships and their Constructions and Implementations. Avhandling: Dr. scientarium. Ås, Universitetet for Miljø- og Biovitenskap, Department of Landscape Architecture and Spatial Planning

Higdem, U. (2009). Governance og partnerskap i offentlig planlegging og forvaltning i Norge, 69, vol 2, s. 113-125.

Keenan, M. og Uyarra, E. (2002). Why Regional Foresight? An Overview of Theory and Practice. Mobilising the regional foresight potential for an enlarged European Union. Brussels, European Commission - Research DG - Directorate K  
[http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/why-regional-foresight\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/why-regional-foresight_en.pdf)

Howie, F (2003) Managing the Tourist Destination. London, Continuum.

Keenan, M. og Uyarra, E. (2002). Why Regional Foresight? An Overview of Theory and Practice, European Commission - Research DG – Directorate, Brüssel

Knudsen, J. P., Moen, B., Persson, L. O., Skålnes, S. og Steineke, J. M. (2005). En vurdering av fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør og partnerskapenes funksjon i den sammenheng, Nordregio Working Paper 2005: 1. Stockholm, Nordregio

Kunnskapsdepartementet. (2010). Tilbud og etterspørsel etter høyere utdannet arbeidskraft fram mot 2020, Det kongelige norske kunnskapsdepartement, Oslo



[http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/UH/Rapporter\\_og\\_planer/Tilbud\\_etterspoersel\\_hoyere\\_utdannet\\_arbeidskraft\\_2020.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KD/Vedlegg/UH/Rapporter_og_planer/Tilbud_etterspoersel_hoyere_utdannet_arbeidskraft_2020.pdf)

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (2008): Miljøverndepartementet

Niedomysl, T. (2004). Evaluating the effects of place-marketing campaigns on interregional migration in Sweden. *Environment and Planning*, 36 (11) side 1991-2010

NOU (2001). Fra bruker til borger: En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer. NOU 2001:22, Sosial- og helsedepartementet.

<http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20012001/022/PDFA/NOU200120010022000DDDPDFA.pdf>

NOU (2008): Sett under ett - Ny struktur i høyere utdanning. NOU 2008: 3, Kunnskapsdepartementet

<http://www.regjeringen.no/pages/2044137/PDFA/NOU200820080003000DDDPDFA.pdf>

OECD (2008). *Reviews of Innovation Policy – Norway* (2008)

[http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/REGA/Forskning,%20utredninger%20og%20evalueringer%20fom%20OECD%20Reviews%20of%20Innovation%20Policy%20-%20Norway\\_2008.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/REGA/Forskning,%20utredninger%20og%20evalueringer%20fom%20OECD%20Reviews%20of%20Innovation%20Policy%20-%20Norway_2008.pdf)

Onsager, K. (2009). By- og småstedsregionene i Innlandet: kompetanse, innovasjon og utvikling. i: Johnstad, T. og Hauge, A. (red.) *Samhandling og innovasjon*, side 19-58. Vallset, Opplandske Bokforlag

Ot.prp.nr. 10 (2008-2009). Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen), Det kongelige kommunal- og regionaldepartement. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dok/regpubl/otprp/2008-2009/otprp-nr-10-2008-2009-.html?id=533596>

Overvåg, K. (2009): "Fra landskaps- til samfunnsendring", *Utmark*, (1), [www.utmark.org](http://www.utmark.org).

Overvåg, K. og Arnesen, T. (2007): *Fritidsboliger og fritidseiendommer i omland til Oslo, Trondheim og Tromsø*. ØF-notat nr. 04/2007. Lillehammer, Østlandsforskning.

Reason, P. og H Bradbury (eds) (2008): *The SAGE Handbook of Action Research*. London: SAGE

Rhodes, R.A.W. 1997: *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham. Open University Press

Skålholt, A. og Batt-Rawden, K. B. (2008). Regionenes kamp? – om tilflyttingsprosjekter, ØF-rapport nr. 19/2008. Lillehammer, Østlandsforskning  
<http://www.ostforsk.no/rapport/pdf/192008.pdf>

Sørli, K. (2009). Bolyst og stedsattraktivitet: Motiver for å flytte og bo i distriktene, NIBR-notat 2009:11. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning  
<http://www.nibr.no/uploads/publications/0a805206efbfe9e49128a553f8f858a4.pdf>

St.meld. nr. 19 (2001-2002). Nye oppgaver for lokaldemokratiet - regionalt og lokalt nivå. Kommunal- og regionaldepartementet

St.meld. nr. 25 (2008-2009). "Lokal vekstkraft og framtidstru. Om distrikts- og regionalpolitiken." Oslo: Det kongelige kommunal- og regionaldepartement.

Tobiassen og Døving (2006): Kompetanseutvikling i arbeidslivet: Forskning med implikasjoner for offentlig politikk, Søkelys på arbeidsmarkedet, 1/2006

## VEDLEGG

|                                                        | pendler inn | arbeidssted | Prosent<br>innpendlere |
|--------------------------------------------------------|-------------|-------------|------------------------|
| 01-03 Jordbruk, skogbruk og fiske                      | 3001        | 75246       | 4,0 %                  |
| 05-09 Bergverksdrift og utvinning                      | 6726        | 30591       | 22,0 %                 |
| 10-33 Industri                                         | 29771       | 238467      | 12,5 %                 |
| 35-39 Elektrisitet, vann og renovasjon                 | 3170        | 26605       | 11,9 %                 |
| 41-43 Bygge- og anleggsvirksomhet                      | 27780       | 186194      | 14,9 %                 |
| 45-47 Varehandel, motorvognreparasjoner                | 60881       | 364756      | 16,7 %                 |
| 49-53 Transport og lagring                             | 25341       | 141191      | 17,9 %                 |
| 55-56 Overnattings- og serveringsvirksomhet            | 10637       | 76366       | 13,9 %                 |
| 58-63 Informasjon og kommunikasjon                     | 24873       | 85278       | 29,2 %                 |
| 64-66 Finansiering og forsikring                       | 13261       | 49868       | 26,6 %                 |
| 68-75 Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift             | 29249       | 146997      | 19,9 %                 |
| 77-82 Forretningsmessig tjenesteyting                  | 26277       | 119307      | 22,0 %                 |
| 84 Offentlig administrasjon, forsvar, sosialforsikring | 19544       | 148954      | 13,1 %                 |
| 85 Undervisning                                        | 17769       | 196384      | 9,0 %                  |
| 86-88 Helse- og sosialtjenester                        | 27366       | 311297      | 8,8 %                  |
| 90-99 Personlig tjenesteyting                          | 16040       | 91136       | 17,6 %                 |
| 00 Uoppgitt                                            | 11648       | 190131      | 6,1 %                  |
| totalt                                                 | 353334      | 2478768     | 14,3 %                 |



**Regionalt framsyn Hedmark**  
**– gjennomgang og presentasjon av Regionalt framsyn Hedmark**

Denne rapporten er en oppsummering av prosessen Regionalt framsyn, Hedmark. Et arbeid som har inkludert 994 aktører, seks verksteder, og en rekke møter mellom flere aktører. Arbeidet er en del av VRI-Innlandet og er blitt gjennomført av Østlandsforskning og Norsk institutt for by- og regionforskning i tett samarbeid med Strategisk Stab, Hedmark fylkeskommune. Resultatene peker på seks områder som er viktig for å få regional utvikling: Infrastruktur, befolkningsvekst, tilgang til riktig kompetanse, utnytte felles naturgitte ressurser, holdningsendringer og samarbeid.

**Rapport nr.: 02/2011**  
**ISSN nr: 0809-1617**